

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2004 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2005

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä syyskuuta 2004 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtion talousarvioesityksen vuodelle 2005 (HE 151/2004 vp).

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin nojalla lakivaliokunta on päättänyt antaa toimialaansa koskevan lausunnon talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö, ylljohtaja Kari Kiesiläinen, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Mikael Krogerus, korkein oikeus
- presidentti Pekka Hallberg, korkein hallinto-oikeus
- tutkija Kaijus Ervasti, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- osastopäällikkö Leena Linnainmaa, Keskuskauppakamari

- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- lakimies Ulla Hurmeranta, Suomen Kuntaliitto
- puheenjohtaja, hovioikeudenlaamanni Pertti Liesivuori, Suomen tuomariliitto ry
- johtaja Vesa Korpela, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- puheenjohtaja, hallinto-oikeustuomari Marjatta Mäenpää, Hallinto-oikeustuomarit ry
- hallintoneuvos Esa Aalto, Korkeimpien oikeuksien tuomarien yhdistys ry
- puheenjohtaja, kärjätuomari Jyrki Kiviniemi, Kärjäoikeustuomarit ry
- hovioikeudenneuvos Heikki Juusela, Suomen Hovioikeustuomarit ry
- puheenjohtaja, kärjätuomari Kimmo Mikkola, Tuomariunioni ry.

Lisäksi Kuluttajavirasto on antanut kirjallisen lausunnon.

Valiokunta on vierailut Rovaniemen hovioikeudessa ja käynyt tutustumassa Helsingin hallinto-oikeuden toimintaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lausunnon rajaus

Lakivaliokunta on tässä lausunnossaan keskitynyt oikeusministeriön hallinnonalaan ja siinä erityisesti tuomioistuinlaitoksen voimavaroihin. Lisäksi valiokunta ottaa kantaa muutamiin vankeinhoitoa ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämistä koskeviin kysymyksiin.

Tuomioistuinlaitokselle talousarvioesityksessä asetetut tavoitteet

Valtioneuvosto on talousarvion valmistelun yhteydessä asettanut oikeusministeriön toimialalla tavoitteeksi muun muassa sen, että oikeusturvan joutuisuutta ja alueellista tasapuolisuutta parannetaan. Näiltä osin esitetään eräiden muiden seikkojen ohessa seuraavaa:

- Tavoitteena on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia saada oikeusturvaa joutuisasti asiaan parhaiten soveltuvassa menettelyssä, kohtuullisin kustannuksin ja tasapuolisesti maan eri osissa.
- Kaava-, rakennuslupa- ja tieasioita koskevien valitusten käsittelyn nopeuttaminen on tärkeää yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta.
- Lisääntyneiden ulkomaalaisasioiden joutuisa käsittely on tärkeää ihmisoikeuksien toteuttamiseksi ja myös yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten välttämiseksi.
- Resursseja kohdennetaan uudelleen, tuomioistuinyksiköitä yhdistetään ja niiden piirirajoja muutetaan.
- Erikoistumismahdollisuuksia tuomioistuinten sisällä ja niiden kesken parannetaan.

Tulostavoitteiden saavuttamiseksi tuomioistuinlaitosta käsittelevässä selvitysosassa esitetään eri keinoja. Näiden joukossa ovat tuomioistuimissa ratkaistavien asioiden käsittelyaikojen lyhentäminen ja käsittelyaikojen tuomioistuin-kohtaisten erojen vähentäminen. Käsittelyaikaerojen tasaamiseksi henkilöstöresursseja ilmoitetaan suunnattavan palveluiden kysyntää vastaavasti. Yleistavoitteeksi asetetaan, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään.

Yleisten tuomioistuinten osalta selvitysosassa viitataan jo toteutettuihin tai vireillä oleviin oikeudenkäyntimenettelyn kehittämishankkeisiin. Hallintolainkäytön osalta todetaan, että erityistä huomiota kiinnitetään yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin.

Käsittelyajat yleisissä tuomioistuimissa

Lakivaliokunta yhtyy talousarvioesityksestä ilmenevään yleiskäsitykseen siitä, että lainkäytön joutuisuus on tärkeää sekä yhteiskunnan toimivuuden takaamiseksi yleensä että myös yksilön oikeusturvan käytännön toteutumisen kannalta. Ratkaisutoiminnan joutuisuus vaihtelee kuitenkin suuresti asiaryhmittäin.

Vuonna 2003 rikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika piteni 3,9 kuukauteen. Talousarvioesityksen selvitysosasta kuitenkin ilmenee, että pääkaupunkiseudun suurissa käräjäoikeuksissa käsittelyaika vaihteli 4,3 kuukaudesta 9,6 kuukauteen. Tällaisia eroja voidaan pitää varsin suurina. Tämän vuoksi lakivaliokunta pitää perusteltuna, että talousarvioesityksessä ilmoitetuin tavoin kiinnitetään huomiota nimenomaan käsittelyaikaerojen tasaamiseen.

Riita-asioiden osalta merkittävin kehityspiire on niiden voimakas väheneminen vuonna 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen jälkeen. Viime vuosina riita-asioiden määrän lasku on pysähtynyt, ja asiamäärä on lähtenyt jopa hienoiseen nousuun. Vuonna 2003 istunnossa käsiteltyjen riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 10,3 kuukautta, mutta riita-asioidenkin käsittelyajat vaihtelevat käräjäoikeuksittain. Tähän vaikuttaa muun muassa se, että riita-asiat jakaantuvat eri käräjäoikeuksiin varsin epätasaisesti. Esimerkiksi vuonna 2003 yli kolmannes käräjäoikeuksista käsitteli korkeintaan 24 pääkäsittelyyn edennyttä riita-asiaa vuodessa. Lakivaliokunnan mielestä näin vähäiset asiamäärät saattavat ennen pitkää johtaa siihen, että totutus riita-asioiden käsittelyyn heikkenee, mikä ei ole suotavaa asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Käräjäoikeuksien keskimääräisiin käsittelyaikoihin riita-asioissa vaikuttaa omalta osaltaan myönteisesti se, että käytettävissä on menettelyjä, joilla syntyneitä riitaisuuksia voidaan ratkaista ilman oikeudenkäyntiä. Tässä yhteydessä lakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota kuluttajavalituslautakunnan asemaan. Lautakunta on tarkoitus siirtää oikeusministeriön hallinnonalalle 1 päivästä syyskuuta 2005 lukien. Tätä tarkoittava hallituksen esitys annetaan suunni-

telmien mukaan eduskunnalle keväällä 2005. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä uudelle kuluttajariitalautakunnalle turvataan sen joustavan ja tehokkaan toiminnan kannalta tarpeelliset voimavarat.

Edellä mainittujen työmäärien ja käsittelyaikojen välillä vallitsevien erojen tasoittamiseksi oikeusministeriön tarkoituksena on saadun selvityksen mukaan jatkaa käräjäoikeuksien tuomiopiirien uudelleenjärjestelyjä niin, että vuosittain yhdistetään kahdesta kolmeen käräjäoikeutta. Lakivaliokunta pitää suurempiin käräjäoikeusyksiköihin pyrkimistä perusteltuna. Työmäärien tasaamisen lisäksi suuremmat yksikkökoot mahdollistavat sen, että tuomarit ainakin jossain määrin voivat erikoistua tietyn tyyppisten juttujen käsittelyyn. Lakivaliokunta kuitenkin painottaa, että yhdistämisten tulee perustua huolelliseen harkintaan ja että yhdistämisistä päätettäessä tulee pitää silmällä ennen kaikkea niillä saavutettavia toiminnallisia etuja eikä niinkään mahdollisesti toteutuvia kustannussäästöjä. Käräjäoikeuksien tarjoamien oikeuspalvelujen tulee olla kaikkien kohtuudella saavutettavissa. Tuomiopiirejä yhdistettäessä tästä on huolehdittava esimerkiksi istuntopaikkoja koskevin järjestelyin. Niin ikään on myös käytännössä turvattava käräjäoikeuksissa asioivien kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Hovioikeuksien osalta lakivaliokunta toteaa, että vuoden 2003 lokakuun alusta voimaan tulleen seulontamenettelyn vaikutuksia käsittelyaikoihin on liian aikaista arvioida. Korkeimman oikeuden voimavaroihin ja niiden käyttämiseen valiokunta tulee puolestaan ottamaan tarkemmin kantaa, kun se saa käsiteltäväkseen hallituksen esityksen muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten uudistamisesta.

Käsittelyajat hallinto-oikeuksissa

Hallinto-oikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika on tällä vuosikymmenellä pidentynyt 6,5 kuukaudesta 9,4 kuukauteen. Vuonna 2003 pisin käsittelyaika oli Kouvolan hallinto-oikeudessa (11,6 kuukautta) ja lyhin Vaasan hallinto-oikeudessa (7 kuukautta). Hallinto-oikeuksien

kin käsittelyajoissa on siis suurehkoja alueellisia eroja, joita on syytä pyrkiä tasaamaan erityisesti työmenetelmiä kehittämällä. Myös eri asiaryhmien välillä on suuria käsittelyaikaeroja.

Valiokunta on jo aiemmin todennut pitävänsä tärkeänä, että yhteiskunnallisesti merkittävien maankäyttö- ja rakennusasioiden käsittelyaikojen kokonaispituuteen kiinnitetään huomiota (ks. LaVL 11/2004 vp). Valiokunta pitää myönteisenä, että oikeusministeriö on erityisesti selvittänyt¹ erilaisia mahdollisuuksia nopeuttaa näitä asioita koskevien valitusten käsittelyjä. On tärkeää, että tätä selvitystyötä edelleen jatketaan oikeusministeriön asettamassa seurantaryhmässä ja että hallinto-oikeudet osallistuvat tähän työhön tiiviisti.

Eryteisesti turvapaikka-asioiden käsittelyajat Helsingin hallinto-oikeudessa ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan pidentyneet. Käsittelyajat ovat myös edelleen pidentymässä, koska valituksia saapuu enemmän kuin niitä kyetään ratkaisemaan. Tällainen tilanne on ongelmallinen ennen kaikkea turvapaikanhakijoiden oikeusaseman kannalta, koska se merkitsee pitkähköä epävarmuutta omasta tulevaisuudesta. Myös yhteiskunnan kokonaisedun kannalta kehityssuunta on varsin epäsuotuisa. Helsingin hallinto-oikeudessa on tehty karkea laskelma, jonka mukaan käsittelyn nopeuttamisesta seuraava hakijoiden keskimääräisten odotusaikojen lyheneminen säästäisi yhteiskunnan taloudellisia voimavaroja huomattavasti enemmän kuin tähän lyhentämiseen tarvittavan henkilömäärän palkkaaminen edellyttää.

Veroasioissa käsittelyajat ovat lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan viiden viime vuoden aikana merkittävästi pidentyneet niin, että keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2003 niissä oli jo 14,3 kuukautta. Verovalituksiin annettavien ratkaisujen merkitys yksittäisen valittajan kannalta voi olla hyvinkin huomattava, erityisesti yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla. Jos virheellisen verotuspäätöksen korjaa-

¹ Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asiassa. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1.

minen verovelvollisen eduksi kestää kovin pitkään, verovelvollisen taloudellinen asema voi järkkyy pelkästään muutoksenhakumenettelyn keston vuoksi, vaikka lopputulos aikanaan olisi hänen kannaltaan sinänsä myönteinen. Valiokunta pitää nykyistä kehityssuuntaa huolestuttavana.

Hallintotuomioistuinten yksittäisilläänkin päätöksillä voi olla laajoja yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Tämän vuoksi niiden toimintaedellytysten kehittämiseen suunnatulla, suhteellisen vähäiselläkin lisäpanostuksella voidaan saavuttaa yhteiskunnan kokonaisedun kannalta huomattavia hyötyjä. Talousarvioesitys sisältää hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä maininnan, jonka mukaan 1.3.2005 lukien voidaan perustaa kuusi hallinto-oikeustuomarin virkaa edellyttäen, että samasta ajankohdasta lukien vähennetään vastaavasti määräaikaisia hallinto-oikeustuomareita ja hallinto-oikeussihteereitä. Lakivaliokunta katsoo, että tällaisella toimenpiteellä ei aidosti kasvateta hallinto-oikeuksien henkilövoimavaroja. Jo aiemmin mainitun oikeusministeriön työryhmämietinnön toimenpide-ehdotuksissa puolestaan esitetään, että hallinto-oikeuksien henkilöresursseja lisätään kahdella tuomarinviralla ainakin vuosina 2005—2007. Edellä esittämäänsä viitaten lakivaliokunta katsoo, että tällainen voimavarojen lisäys on toteutettava suunniteltua nopeammin ja että lisäystarve on ehdotettua paremmin otettava huomioon jo tätä talousarvioesitystä käsiteltäessä.

Laatuhankkeet

Yksinomaan ratkaisutoiminnan nopeus ei vielä riitä takaamaan oikeusturvan korkeaa tasoa, vaan huomiota on kiinnitettävä myös eri menettelyjen lopputuloksena annettavien ratkaisujen laatuun. Korkeatasoisena oikeusturvana voidaan pitää vasta joutuisasti annettua, aineellisen oikeuden mukaista ratkaisua, joka on riittävästi ja myös asianosaisen kannalta ymmärrettävällä tavalla perusteltu. Vaikka ratkaisujen laatua on vaikea mitata, on myönteistä, että tuomioistuimet ovat käynnistäneet erilaisia laatuhankkeita. Näistä on syytä mainita Rovaniemen hovioikeu-

den sekä hovioikeuspiirin käräjäoikeuksien jousean vuoden ajan harjoittama kehittämistyö, johon on osallistunut myös asianajajakuntaa. Vastaavanlaista toimintaa tulee lakivaliokunnan mielestä pyrkiä laajentamaan sekä tukemaan sitä esimerkiksi koulutusta järjestämällä.

Tiedotus- ja tutkimustoiminta

Lakivaliokunnan mielestä on yhtäältä alempien oikeusasteiden lainkäytön ja toisaalta hallintokäytännön ohjaamisen kannalta tärkeää, että tuomioistuimet julkaisevat riittävästi ratkaisukäytäntöään tai ainakin ratkaisujensa selosteita. Tuomioistuinten käytäntö julkaisemisen suhteen vaihtelee kuitenkin huomattavasti. Vaikuttaa siltä, että sekä hovioikeuksien että hallinto-oikeuksien ratkaisujen julkaiseminen on suuresti riippuvainen tuomioistuimen työtilanteesta. Lakivaliokunnan mielestä jatkossa tulee huolehtia siitä, että tuomioistuimilla on käytettävissään riittävästi avustavaa henkilökuntaa myös tämän tyyppisten tehtävien hoitamiseen.

Tuomioistuinten toimintaa kuvaavia tietoja hankkiessaan lakivaliokunta on pannut merkille, että Suomessa harjoitetaan varsin vähän tuomioistuinten toimintaan kohdistuvaa empiiristä tutkimusta. Viime vuosikymmeneltä alkaen toteutetut prosessi uudistukset ovat kuitenkin korostaneet tarvetta saada tietoa tuomioistuinten käytännön toiminnasta. On välttämätöntä saada tutkimustietoa, johon tukeutuen voidaan yhtäältä arvioida tehtyjen uudistusten onnistumista sekä toisaalta suunnitella mahdollisesti tarvittavia lainsäädännöllisiä muutoksia.

Valtion sektoritutkimusjärjestelmää koskevan, selvitysmies Jussi Huttusen raportin² mukaan (s. 6) ministeriöt ovat avainasemassa maamme sektoritutkimuksessa. Raportissa katsotaan, että ministeriön kyvystä hyödyntää tutkimusta riippuu, kuinka nopeasti uusi tieto välittyy yhteiskunnan käyttöön. Oikeusministeriön hallinnonalan panostus tutkimukseen on raportin (s. 40) mukaan valtionhallinnon pienimpiä.

² Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. 2004.

Hallinnonalalla ei ole erillistä tutkimus- ja kehittämistoiminnan strategiaa. Raportissa esitetään, että oikeusministeriön tulisi laatia tällainen strategia. Samalla tulisi huolehtia siitä, että oikeuspoliittisen tutkimuksen tulokset saadaan tehokkaammin ministeriön käyttöön. Lopputulokseen selvitysmies katsoo, että Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen voimavaroja ja ministeriön sitomattomia tutkimus- ja kehittämismäärärahoja tulisi olennaisesti lisätä (ks. s. 40, s. 51 ja s. 64).

Lakivaliokunta pitää selvitysmiehen esittämiä seikkoja keskeisinä sekä oikeusministeriön hallinnonalan yleisen kehittämisen että myös lainvalmistelun kannalta. Ilman riittävää empiiristä tietopohjaa tuomioistuimilla jo olevia resursseja ei voida kohdistaa optimaalisella tavalla eikä toisaalta kyetä myöskään tekemään tällaisen tavoitteen saavuttamisen edellyttämiä lainsäädännöllisiä uudistuksia. Kun tutkimusvoimavarojen tasokorjaus ei oikeusministeriön hallinnonalalla voi tapahtua minkäänlaisella kertaratkaisulla, valiokunta pitää tärkeänä, että tutkimuspanostuksen lisääminen aloitetaan jo tämän talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä. Lisävoimavarojen mahdollisimman tehokkaaksi kohdentamiseksi valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että hyödynnetään jo olemassa olevia rakenteita ja että lisärahoitus näin ollen osoitetaan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen käyttöön.

Vankeinhoito ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittäminen

Vuoden 2004 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa (LaVL 7/2003 vp) lakivaliokunta keskittyi vankeinhoidon määrärahakysymyksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan vankeinhoidon voimavarat ovat edelleen hyvin niukat, eikä nähtävissä ole sellaista vankiluvun merkittävää alenemista, joka itsessään voisi tuoda helpotusta vankeinhoidon alalla vallitsevaan tilanteeseen. Siksi valiokunta viittaa vuoden 2004 valtion talousarvioesityksestä antamaansa

lausuntoon ja uudistaa siinä esittämänsä huomautukset.

Lakivaliokunnan käsiteltävänä on parhailaan talousarvioesitykseen liittyvä hallituksen esitys laiksi nuorisorangaistuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 102/2004 vp). Mainitun esityksen käsittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, että kokeilun vakinaistamiseen koko maassa ensi vuoden alusta lukien ei ole käytettävissä riittävästi määrärahoja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan rahoitusvajeus on ensi vuoden osalta vain 292 000 euroa. Lakivaliokunta ei pidä hyväksyttävänä, että nuorisorangaistuksen käytön laajentaminen koko maan kattavaksi lykkääntyisi puolella vuodella näin vähäisen rahoitusvajeen vuoksi.

Lakivaliokunta toteaa, että se on 1980-luvulta alkaen jatkuvasti korostanut rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän täydentämisen tarpeellisuutta. Vuoden 2004 talousarvioesityksestä antamassaan lausunnossa valiokunta kiinnitti huomiota erityisesti sopimushoitojärjestelmään edellyttäen tuolloin, että hallitus antaa sopimushoitoa koskevan esityksen vuoden 2004 valtiopäivillä. Esitystä ei vielä ole annettu, eikä se myöskään sisälly syysistuntokaudella 2004 annettavien hallituksen esitysten luetteloon. Valiokunnan mielestä rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittäminen entistä tarkoituksenmukaisemmaksi on yhteiskunnan kokonaisedun kannalta niin keskeinen asia, ettei sitä voida jättää riippumaan oikeusministeriön jo ennestään tiukkojen menokehysten sisällä mahdollisesti muodostuvista säästöistä, vaan tarvittavien uudistusten toteuttaminen on turvattava kasvattamalla oikeusministeriön menokehkyksiä.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan nuorisorangaistuksen ja sopimushoidon toteuttamisessa kohdatut ongelmat viittaavat myös siihen, että rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kehittämisessä on entistäkin aktiivisemmin pyrittävä yhteistyöhön muiden hallinnonalojen kanssa. Etenkin sosiaali- ja terveystoimen kanssa voimavaroja yhdistämällä voidaan saavuttaa merkittäviä tuloksia, esimerkiksi pyrittäessä laaja-alaisesti estämään nuorten syrjäytymistä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle,

että vuoden 2005 talousarviossa hallinto-oikeuksille osoitetaan lisää henkilövoimavaroja,

että vuoden 2005 talousarviossa aloitetaan oikeusministeriön hallinnonalan

tutkimusmäärärahojen suunnitelmallisen kasvattaminen ja

että valtiovarainvaliokunta jo tämän talousarvioehdotuksen käsittelyn yhteydessä kiinnittää huomiota tarpeeseen merkittävästi korottaa oikeusministeriön menokehystä vuodelle 2006 erityisesti rangaistusten täytäntöönpanon ja rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ajanmukaistamiseksi.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Tero Rönni /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Petri Salo /kok
	Tatja Karvonen /kesk	Pertti Salovaara /kesk
	Petri Neittaanmäki /kesk	Minna Sirnö /vas
	Heli Paasio /sd	Timo Soini /ps
	Lyly Rajala /kok	Marja Tiura /kok.
	Jukka Roos /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.