

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1119/32/2018

4.7.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eduskunnalle tuomioistuinviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja esityksistä. Luonnos on sujuvasti ja tiiviisti kirjoitettu kokonaisuus, jonka vaikutuksista saa yleisellä tasolla käsityksen. Viranomaisvaikutuksia on käsitelty yksityiskohtaisesti sisältäen runsaasti määrällisiä arvioita, mitä voidaan pitää myönteisenä. Esitysluonnoksen perusteella asiaa on valmisteltu huolellisesti, ja lausuntopalaute on otettu asianmukaisesti huomioon. Kansainvälistä kehitystä ja verrokkimaiden tilannetta on esitelty havainnollisesti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa on käsitelty monipuolisesti viranomaisvaikutuksia, mutta vaikutukset tuomioistuimiin jäävät epäselviksi. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä, kuinka paljon tuomioistuinten hallintotehtävät vähenisivät ja missä määrin tuomioistuimet pystyvät siirtämään resursseja tuomioistuintyöhön.
- ii) Esitysluonnoksen perusteella ei saa käsitystä kotitalouksille ja yrityksille aiheutuvista vaikutuksista. Esitysluonnoksen tavoitteena on, että tuomioistuinlaitos voi keskittyä paremmin perustehtävänsä toteuttamiseen. Tuomioistuinten työstä suurin osa tapahtuu käräjä- ja hovioikeudessa, joissa käsitellään lähinnä kotitalouksia ja yrityksiä koskevia asioita. Arviointineuvosto pitää puutteena, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vaikutuksia oikeustapausten käsittelyaikoihin, päätösten laatuun ja –määriin tai asiakkaiden kustannuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksen tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta sekä edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Tavoitteena on, että tehtävienjako oikeusministeriön, tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välillä on selkeä ja tarkoituksenmukainen. Uudistuksen avulla voidaan edistää tuomioistuinlaitoksen resurssien tehokasta käyttöä sekä monipuolisesti kehittää tuomioistuinten toimintaa.

Tuomioistuinviraston tehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Virasto toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta olisi toiminnallisesti itsenäinen keskusvirasto. Se palvelisi koko tuomioistuinlaitosta.

Tuomioistuinvirastossa ylintä päätösvaltaa käyttäisi tuomariemmistöinen johtokunta. Viraston käytännön toiminnasta huolehtisi päätoiminen ylijohtaja. Tuomioistuinvirastossa tulisi olla ainakin noin 45 henkilötyövuotta. Virasto päättäisi itse organisaatorakenteestaan ja määräisi siitä työjärjestyksessään

Esityksen mukaan tuomioistuinvirastosta säädettäisiin tuomioistuinlaissa, johon lisättäisiin uusi 19 a luku. Luvussa säädettäisiin tuomioistuinviraston tehtävistä ja johtamisesta. Tehtävien siirto tuomioistuinvirastolle edellyttäisi lisäksi eräiden muiden tuomioistuinlain säännösten tarkistamista. Vastavasti myös tuomioistuinharjoittelusta annettua lakia, käräjäoikeuden lautamiehistä annettua lakia ja turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettua lakia olisi tarkistettava.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on tiiviisti ja sujuvasti kirjoitettu. Esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja esityksistä.

Esitysluonnoksen perusteella asiaa on valmisteltu pitkään, ja valmistelun aikana on valmistunut useita selvityksiä. Oikeusministeriö asetti vuonna 2016 toimikunnan, joka laati hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun ehdotuksen tuomioistuinviraston perustamisesta. Toimikunnalle annettiin melko selkeä tehtävä, jota selvitystyöt olivat jo linjanneet. Toimikunnan mietinnön ja sen siitä saadun lausuntopalautteen jälkeen oikeusministeriö pyysi vielä uudelleen lausuntoja etenkin niistä ehdotuksista, joista esiintyi eniten poikkeavia näkemyksiä. Esitysluonnoksessa on käyty läpi palautetta ja käsitelty erilaisia vaihtoehtoja.

Arviointineuvosto katsoo, että asiaa on valmisteltu esitysluonnoksen kuvauksen perusteella huolellisesti. Esitysluonnoksessa on käyty läpi lausuntopalautetta ja perusteltu valittuja ratkaisuja, mitä voidaan pitää myönteisenä.

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitelty Alankomaiden, Norjan, Ruotsin ja Tanskan tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistä sekä kuvattu yleisellä tasolla kansainvälistä kehitystä. Hallituksen esitysluonnoksen ulkopuolella toimikunnan oikeusministeriölle antamassa koosteessa on tuotu esiin viraston sijaintipaikkaan liittyviä kansainvälisiä kokemuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on perusteltu valittujen verrokkimaiden valinta ja esitelty riittävästi kansainvälistä kehitystä. Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen mm. verrokkimaiden virastojen tehtävistä, koosta ja budjetista. Esitysluonnoksessa voisi selvittää verrokkimaiden kokemuksia viraston sijaintipaikasta, josta toimikunta raportoi.¹

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin ja yrityksiin

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty vaikutuksia yrityksiin ja kotitalouksiin. Esitysluonnoksen tavoitteena on, että tuomioistuinlaitos voi toteuttaa perustehtävänsä. Esitys lisää tuomioistuinten kes-

¹ Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeissa (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6) on mainittu, että vaikutusarvioinnissa voidaan hyödyntää kokemuksia esimerkiksi muissa maissa toteutettujen vastaavanlaisten uudistusten vaikutusarvioinneista.

kushallinnosta aiheutuvia kustannuksia, mutta panostus johtaisi oikeusturvan parantumiseen ja tuomioistuinten toiminnan tehostumiseen. Luonnoksen perusteella tuomioistuinlaitoksen määrärahoihin ei tulisi muutoksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tuomioistuinviraston perustamisen vaikutuksia tuomioistuinten asiakkaille. Tuomioistuinten työstä suurin osa tapahtuu käräjä- ja hovioikeudessa, joissa käsitellään lähinnä kotitalouksia ja yrityksiä koskevia asioita.² Vaikutusarvioissa ei ole tuotu esiin muutoksia asiakkaiden kustannuksiin, käsittelyaikoihin tai päätösten laatuun, vaikka nämä ovat olennaisia seikkoja, kun tavoitellaan parempaa oikeusturvaa ja toiminnan tehostamista.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia oikeustapausten käsittelyaikoihin, päätösten laatuun ja –määriin sekä asiakkaiden kustannuksiin.³ Vaikutuksia voisi arvioida karkealla tasolla esimerkiksi ulkomailta saatujen kokemusten perusteella.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu yksityiskohtaisesti tuomioistuinviraston perustamiseen liittyviä kustannuksia ja hyötyjä. Kustannusten osalta on mainittu mm. henkilötyövuosimuutokset sekä noin 2 miljoonan euron lisäresurssitarve. Luonnoksen mukaan lyhyellä aikavälillä välittömiä säästöjä ei ole saatavilla, mutta pidemmällä aikavälillä toimintojen järjeittäminen mahdollistaa säästöjen syntymisen. Tässä vaiheessa säästöjä ei ole mahdollista arvioida, koska keskitettävien tehtävien määrä ei ole tiedossa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen perusteella saa monipuolisen käsityksen viranomaisvaikutuksista. Esitysluonnoksessa on runsaasti määrällisiä arvioita laadullisten arvioiden lisäksi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi tuomioistuimille aiheutuvat muutokset. Mitä tehtäviä jäisi esimerkiksi käräjäoikeuksien hallintopäälliköille ja mitkä siirtyisivät tuomioistuinvirastoon? Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä, missä määrin hallintotehtävät vähensivät ja kuinka joustavasti tuomioistuimet pystyvät siirtämään resursseja tuomioistuintyöhön. Lisäksi arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinten resursseja ja työtaakkaa voitaisiin ainakin periaatteessa tasoittaa. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä edellä mainittuja seikkoja.

Arviointineuvosto katsoo, että tietojärjestelmiin liittyvien käytännön asioiden työnjako ja kustannusten jakautuminen ministeriön ja viraston välillä jäävät jossain määrin epäselviksi. Myös kansainvälisten toimintojen työnjaon kuvaus on vajavainen. Edellä mainittuihin vaikutuksiin tulisi kiinnittää huomiota, koska esityksen tavoitteena on toiminnan tehostaminen.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että virastolle suunniteltu noin 45 henkilötyövuosimäärä on selvästi pienempi kuin esimerkiksi Tanskan ja Norjan virastojen vastaava, mikä on myös esitysluonnoksessa mainittu. Lisäksi on tuotu esiin, että resursseja voidaan mahdollisesti tehtävien lisääntyessä kasvattaa. Esitysluonnoksesta ei suoranaisesti käy ilmi, minkä syiden vuoksi Suomen virasto selviää huomattavasti pienemmällä resursseilla kuin verrokkimaat. Luonnoksessa tulisi käsitellä asiaa.

² Aula Researchin (2016) tekemän tarkastelun perusteella tuomioistuinten henkilötyövuosista kolmeneljäsosaa kului käräjä- ja hovioikeudessa. Saatavilla: www.lakimiesliitto.fi/site/assets/files/17747/tuomioistuinhallinto_-_tehokkuutta_tuomioistuinlaitokseen.pdf

³ Esimerkiksi oikeusministeriön kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä on käsitelty yksityiskohtaisesti juttumäärien kehitystä ja käsittelyaikoja (Oikeusministeriön kirjanpitoyksikön (KPY 150) tilinpäätös vuodelta 2017. Oikeusministeriö toiminta ja hallinto 10/2018).

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että uudistus korostaa tuomioistuinten riippumatonta asemaa ja vahvistaa tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkeaa laatua ja oikeusturvaa. Esityksessä korostetaan rakenteellisen riippumattomuuden merkitystä nykyajan vaatimuksia vastaavaksi. Lisäksi esitysluonnoksessa on tuotu esiin tuomioistuinviraston sijoittamisselvityksen keskeisiä havaintoja.⁴ Sijoittamisselvityksen vertailussa on arvioitu mm. matka- ja majoituskustannuksia ja tehokkaan työajan menetystä.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksen ulkopuolisessa sijoittamisselvityksessä on vertailtu kustannuksia, jotka vaikuttavat todennäköisiltä. Alueellisia vaikutuksia on kuvattu jonkin verran, mutta niiden merkitystä ei ole korostettu johtopäätöksissä. Tutkimusten perusteella aluepolitiikalla on vaikea aikaansaada myönteisiä alueellisia vaikutuksia, joten sijoittamisselvityksen johtopäätökset vaikuttavat tältä osin perustelluilta.⁵ Sijoittamisselvityksen mukaan Helsingin toimitilasta ei aiheutuisi lisäkustannuksia, koska se toimisi Salmisaarella Helsingin käräjäoikeuden ja Helsingin hovioikeuden tiloissa. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että laskelmissa ei ole otettu huomioon vaihtoehtokustannuksia. Vaihtoehtona olisi esimerkiksi tilan vuokraaminen muulle taholle, jolloin vaihtoehtokustannus on saamatta jäänyt vuokratulo.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että muualla esitysluonnoksessa on mainittu kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi käsitellä viraston perustamisen vaikutuksia tuomioistuimissa toimiviin asianajajiin ja muihin asiamiehiin sekä syyttäjiin.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu tuomioistuinvirastoa koskevasta hallituksen esityksestä, jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 20.6.2018. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Esitysluonnosta tulisi korjata kohdassa 2. esitetyllä tavalla ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 4. heinäkuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

⁴ Tuomioistuinviraston sijoittamisselvitys. Oikeusministeriö 19.4.2018. OM/20/021/2017.

⁵ VATT on arvioinut ATVA-työryhmän kustannus-hyötykehikkoa, jossa arvioitiin alueellistamisen taloudellisten vaikutusten seuranta ja arviointia. Muistiossa on käsitelty asioita, joita tulisi ottaa huomioon alueellisia vaikutuksia arvioitaessa (VATT Muistiot 27, maalikuu 2013).