

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 22.4.2013 OM 11/032012

**Lausunto Oikeusturvaohjelmaa valmistelewan neuvottelukunnan mietinnöstä
”Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013 – 2025” (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013)**

Oikeusministeriö on pyytänyt Korkeimmalta oikeudelta lausuntoa oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013 – 2025.

Korkein oikeus pitää oikeusturvaohjelmaa valmistelewan neuvottelukunnan omaksumaa lähtökohtaa oikeudenhoidonjärjestelmän kokonaisvaltaisesta tarkastelusta perusteltuna. Useat oikeudenhoidon saatavuuteen, laatuun, joutuisuuteen sekä yhdenvertaisuuteen liittyvät syyt puoltavat neuvottelukunnan työn taustalla olevan valtiontalouden säästöohjelman rinnalla laajaa kokonaisvaltaista, myös oikeuslaitoksen rakenteisiin kohdistuvaa tarkastelua.

Kokonaisvaltaisen tarkastelun välttämättömyyttä korostaa neuvottelukunnan mainitsema oikeudellisen ympäristön muutos, johon on vaikuttanut ennen kaikkea Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan unioniin. Samanaikaisesti tapahtunut yhteiskunnallinen muutos globalisaation, talouksien sekä samalla myös oikeudellisten suhteiden ja rikollisuuden kansainvälistymisen myötä edellyttää tuomioistuimilta ja koko oikeudenhoidolta kasvavaa asiantuntemusta ja uudenlaista osaamista. Lainkäy-

tön nykyiset rakenteet on luotu sangen erilaisessa tilanteessa, eivätkä ne sellaisenaan vastaa nykyisiin tarpeisiin.

Lainkäytön alalla on toteutettu viime vuosina useita muutoksia, joilla on pyritty vastaamaan muuttuneisiin tarpeisiin. Koska uudistuksia ei aiemmin ole tarkasteltu kokonaisvaltaisesti, ovat osittaisuudistukset johtaneet epätasapainoisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi muutoksenhakuoikeuden rajoitukset ovat viime vuosina kohdistuneet pääasiassa yleisen lainkäytön alaan. Uudistamisohjelman yhteydessä tarkastelun kohteeksi tulee ottaa koko lainkäytön ala tasapuolisesti siten, että painoarvo annetaan todelliselle oikeusturvan tarpeelle riippumatta siitä, onko kysymyksessä siviili-, rikos- tai hallinto-lainkäytön ala.

Neuvottelukunnan mietinnössä todetaan, että suuri osa osaavasta henkilöstöstä jää lähivuosina eläkkeelle. Samalla katoaa huomattava määrä monivuotista kokemusta ja asiantuntemusta. Myös tämä kehitys edellyttää kokonaisvaltaista arviointia. On mietittävä, missä muodossa oikeuslaitos parhaiten tuottaa laadukkaita ratkaisuja ja miten käytettävissä oleva asiantuntemus parhaiten hyödynnetään. Samalla on huolehdittava siitä, että meillä on myös tulevaisuudessa asiantunteva tuomarikunta.

Korkeimmalla oikeudella on aito huoli siitä, saadaanko tuomioistuinuralle edelleen riittävästi kyvykkäitä hakijoita ja miten heidän koulutuksestaan pystytään huolehtimaan. Yliopistojen oikeustieteellisen koulutuksen painopisteenä ei viime vuosina ole ollut tuomioistuimille tärkeä prosessuaalinen koulutus. Tuomioistuinharjoitteluun otettavien käräjänotaarien määrää on niin ikään supistettu merkittävästi (vuonna 2005 käräjänotaareja oli 202, kun vuonna 2011 heitä oli enää 127). Samanaikaisesti ollaan vähentämässä tuomarinuralle hakeutuville koulutuspaikkoina toimivia hovioikeuksien esittelijöiden virkoja. Ongelma on merkittävä suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle.

Tuomioistuinten vanhentuneen tietotekniikan korvaaminen uudella tulee muuttamaan tuomioistuintyöskentelyä merkittävästi. Siirtyminen paperittomaan ympäristöön ja sähköiseen lainkäyttöön edellyttää välttämättä muutoksia myös lainsäädäntöön ja henkilöstön työtehtäviin. Työskentely-ympäristön muutos tulee ottaa huomioon oikeuslaitoksen kokonaiskuvaa selvitettäessä.

Oikeusministeriö on lausuntopyynnössään pyytänyt kannanottoa uudistusten toteuttamisaikatauluun ja järjestykseen. Korkein oikeus tulee jäljempänä käydessään läpi yksityiskohtaisia ehdotuksia tuomaan esiin myös toteuttamisaikatauluun liittyviä näkökohtia. Osa ehdotuksista soveltuu luonteensa puolesta toteutettavaksi pikaisella aikataululla ja riippumatta muista uudistuksista. Korkein oikeus painottaa kuitenkin sitä, että uudistamisohjelman keskeisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää pitkälle hahmoteltua kokonaiskuvaa kaikista tarpeellisista uudistuksista. Erityisen tärkeää on hahmottaa rakenneuudistuksen pääpiirteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Esimerkiksi hovi- ja hallinto-oikeuksien lukumäärää ja sijaintia koskevat ratkaisut, toimittaratkaisut, ICT-järjestelmän suunnittelu sekä henkilöstön rakenteeseen liittyvät muutostarpeet ovat vahvasti sidoksissa siihen, mikä tulee olemaan oikeuslaitoksen perusrakenne. Sen vuoksi perusrakennetta koskevaan ratkaisuun tulee pyrkiä viipymättä.

Neuvottelukunta on arvioinut oikeusturvaohjelmassa eri toimenpiteiden valtiontalouden menoja vähentävää vaikutusta. Lähtökohtana on ollut, että taloustilanteen edellyttämät ankarat säästötavoitteet saavutetaan ehdotettujen toimenpiteiden avulla. Korkein oikeus toteaa, että oikeudenhoidon suurimmat ongelmat liittyvät oikeudenkäynnin pitkään keston ja kalleuteen. Neuvottelukunnan päähuomio näyttää kuitenkin olleen vain säästöissä. Lisäksi säästökohteita on haettu lähinnä vain tuomioistuimista. Korkein oikeus toteaa, että toimenpiteiden todellista säästövaikutusta on hyvin vaikea arvioida, varsinkin kun osa ehdotetuista hankkeista edellyttää mittavia investointeja.

Korkein oikeus kuitenkin korostaa sitä, että oikeuslaitosta ei tule missään vaiheessa asettaa sellaiseen asemaan, että säästöjä toteutetaan osoittamatta samalla niitä keinoja, joilla turvataan oikeuslaitoksen kyky toteuttaa laadukkaasti perustehtävänsä. Jo nyt eräät tuomioistuimet kuten Helsingin käräjäoikeus ja Helsingin hovioikeus ovat vakavasti ylikuormittuneet.

*Neuvottelukunnan yksityiskohtaiset ehdotukset**Horisonttaaliset ehdotukset***1. Parannetaan lainvalmistelun ajantasaisuutta ja laatua**

Korkein oikeus pitää perusteltuna pyrkimystä lainsäädännön laadun parantamiseen. Oikea-aikainen reagointi lainsäädännön muutostarpeisiin voi poistaa käsittelyä vaikeuttavia ja hidastavia tulkintaongelmia ja vähentää tuomioistuimiin tulevien asioiden määrää. Tällainen tilanne on erityisesti silloin, kun unionin tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta on ilmennyt lainsäädännössä oleva puutteellisuus tai muutoin lainsäädännön tasolla parhaiten ratkaistavissa oleva tulkintaongelma. Esimerkiksi unionin tuomioistuimen ajoneuvoverotusta koskevien ratkaisujen jälkeen tehdyt valitukset ovat merkittävästi kuormittaneet hallintotuomioistuinta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten osalta (*ne bis in idem* -kielto) ovat aiheuttaneet tulkintaongelmia ja lisänneet asiamääriä tilanteessa, jossa yksittäistapauksissa annettavilla lainkäyttöratkaisuilta seuraamusjärjestelmien suhdetta ei voida tyydyttävästi ratkaista (KKO 2010:46 kohta 44).

Korkein oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tällaisten kiireellisesti valmisteltavien lainmuutosten ohella tulee huolehtia myös laajempien lainvalmistelu- ja kehityshankkeiden toteuttamisesta. Neuvottelukunnan ehdottamat lainmuutokset ja selvitykset vaativat nekin huomattavasti työtä. Vaarana on, ettei kaikkien tarpeellisten uudistusten valmisteluun ja toteuttamiseen ole riittävästi resursseja.

2. Valtion ja kuntien sisäisessä tulosohtauksessa käyttöön otettavana indikaattorina hallintopäätösten muutoksenhakualttius ja päätösten pysyvyys tuomioistuimessa

Korkeimmalla oikeudella ei ole lausuttavaa kyseisen kohdan osalta, joka kuuluu hallinnon alaan. Korkein oikeus toteaa kuitenkin, että muutoksenhakualttiuksen ja päätösten pysyvyyden vaikuttaa ylimpien oikeusasteiden kyky ohjata ennakkopäätöksillään ratkaisutoimintaa. Tässä tarkoituksessa korkeimman oikeuden ja korkeimman hallin-

to-oikeuden kykyä antaa perusteltuja ennakkoratkaisuja tulisi vahvistaa karsimalla sellaisia asioita, jotka eivät kuulu ylimmän oikeusasteen tuomioistuimille.

3. Lisätään ICT:n, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntämistä kaikessa toiminnassa

Korkein oikeus yhtyy uudistamisohjelmassa esitettyihin näkemyksiin oikeushallinnon tietotekniikan uudistamistarpeesta. Hyvin rakennetulla sähköisellä järjestelmällä voidaan muun ohella vähentää rutiininomaisia työvaiheita, parantaa asiakirjojen saatavuutta ja tiedonhakua sekä kokonaisuudessaan luoda nykyistä paremmat edellytykset laadukkaalle oikeudenhoidolle.

Ehdottomana edellytyksenä uudistuksen onnistumiselle on, että järjestelmä rakennetaan lainkäytön tarpeisiin ja se toimii yksinkertaisella ja varmalla tavalla lainkäytön ehdoilla. Järjestelmä tulee suunnittelu- ja käyttöönottovaiheessa vaatimaan huomattavan määrän koko henkilökunnan voimavaroista, mikä on otettava huomioon.

Sähköiseen järjestelmään on kohdistettu merkittävä säästöodotus, mutta se tulee näkymään vasta viiveellä. Sähköistä asiankäsittelyä kehitettäessä ja sen tuomia säästöjä arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että pääosa tuomioistuinten ja varsinkaan tuomareiden työstä ei ole sellaista rutiininomaisten asiakirjojen käsittelyä ja työstämistä, jossa sähköisillä menetelmillä voidaan saada suurimmat hyödyt. Paperiton järjestelmä ei ole itsetarkoitus vaan työväline.

Tuomioistuinten työn luonne huomioon ottaen järjestelmien teknisten ominaisuuksien tulee olla laadukkaita, niiden kapasiteettien tulee olla riittäviä ja niiden tulee taata tietoturvan korkea taso. Myös yhteyksien toimimisen tulee olla varmaa kaikissa olosuhteissa. Sähköisen lainkäyttöjärjestelmän onnistuminen edellyttää lisäksi siihen sopivia työtiloja ja laitteita. Esimerkiksi laajan asiakirja-aineiston selaaminen ja useiden eri lähteiden yhtäaikainen hyödyntäminen edellyttää useamman kuin yhden näytön samanaikaista käyttämistä. Nykyisiä työtiloja joudutaan sopeuttamaan näitä tarpeita varten.

4. Koulutustoimintaa kehitetään kaikilla oikeudenhoidon sektoreilla ja tasoilla

Korkeimmalla oikeudella ei ole huomautettavaa tavoitteen osalta. Koulutustoiminnan kehittäminen osana uudistamisohjelmaa on erittäin tarpeellista. Henkilökunnan nopea vaihtuminen eläköitymisen myötä lisää koulutustarvetta. Koulutuksen suunnitelmallisuuden tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tältä osin Korkein oikeus viittaa edellä sivulla 2 lausuttuun.

Suunnitellulla tuomioistuinvirastolla olisi nykyistä paremmat edellytykset suunnitella ja toteuttaa tuomioistuinten erityiset tarpeet huomioon ottavaa koulutusta.

5. Toimitilajohtamista parannetaan oikeusministeriön hallinnonalalla

Järkevällä toimitilasuunnittelulla saavutetaan säästöjä vaarantamatta oikeusturvaa. Toimitilauudistusten suunnittelu ja toteutus edellyttävät selvyyttä tulevista rakenteellisista muutoksista.

Korkein oikeus korostaa sitä, että työtilat tulee suunnitella kutakin tehtävää silmällä pitäen. Uudistamisohjelmassa mainitaan (kohta 3, sivu 18), että oikeushallinnon uusi toimitilakonsepti perustuu muun muassa monitilaympäristöön. Korkein oikeus korostaa, että tuomarin keskeinen työnsisältö säilyy sähköistenkin järjestelmien kehittyessä samana. Asioiden ratkaiseminen vaatii huolellista keskittymistä ja rauhallista työtilaa. Esimerkiksi maisemakonttorit eivät paranna lainkäytön laatua eivätkä sovellu lainkäyttöhenkilökunnan työtarpeisiin. Vastaavasti tuomioistuinten muun henkilökunnan työtilatarpeet tulee arvioida työn sisällön huomioon ottavalla tavalla.

Sektorikohtainen tarkastelu***Tuomioistuimet***

Korkein oikeus pitää tarpeellisena, että tuomioistuimiin kohdistuvat uudistamistarpeet selvitetään laaja-alaisesti. Vaikka joitakin uudistuksia voidaan toteuttaa nopealla aika-

taululla, tulee jo uudistusten alkuvaiheessa selvittää ja hahmottaa, minkälaisia asioita tuomioistuimissa käsitellään ja miten tuomioistuimet rakenteellisesti muodostuvat.

Lainkäyttö edellyttää tiettyä pysyvyyttä myös rakenteellisilta ratkaisuilta. Tuomioistuinlaitos ei voi olla jatkuvasti isojen rakenteellisten uudistusten kourissa, minkä vuoksi perusratkaisut olisi tarpeen selvittää laaja-alaisesti yhdellä kertaa.

Oikeusturvalta edellytetään linjakkuutta siten, että vaativiin ja erityistä asiantuntemusta edellyttäviin asioihin panostetaan riittävin voimavaroin, kun taas yksinkertaiset asiat ratkaistaan menettelyssä, joka oikeusturvaa vaarantamatta takaa niiden nopean käsittelyn.

Nykyinen kaksijakoinen (yleiset tuomioistuimet / hallintotuomioistuimet) järjestelmä on ylläpitänyt epätasapainoa erityisesti muutoksenhakuoikeuden laajuuden ja asioiden käsittelykokoonpanojen osalta sellaisissakin kysymyksissä, joissa se ei ole ollut perusteltua asioiden laadun perusteella.

Oikeushallinto

6. Perustetaan tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta

Tuomioistuinviraston perustaminen vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta, mikä periaate kuuluu oikeusvaltion keskeisiin perusteisiin. Tuomioistuinvirasto huolehtisi tuomioistuinten voimavarojen kohdentamisesta ja tuomioistuinten yhteisestä kehittämisestä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa. Viraston perustaminen olisi omiaan tätä kautta vahvistamaan myös tuomioistuinten yhteistä näkemystä oikeudenhoidon tarpeista ja tavoitteista. Koska virasto toimisi lähellä tuomioistuinta, se myös pystyisi tuottamaan nykyistä paremmin tuomioistuinten tarpeisiin räätälöityä koulutusta.

Viraston organisoinnin suunnittelussa lähtökohtana tulee pitää edellä todettuja tavoitteita, jotka viraston perustamisella tulisi olla ja jotka on tarkoitus saavuttaa. Viraston tulee olla riittävän vahva vahvistamaan tuomioistuinten itsenäisyyttä. Tämä edellyttää sitä, että virasto toimii itsenäisesti myös suhteessa oikeusministeriöön. Viraston asema

valtionhallinnossa on tuomioistuimien riippumattoman aseman johdosta mietittävä erityisen tarkasti. Viraston tulee neuvottelukunnan ehdotuksessa mainituin tavoin perustua ammattimaiseen johtoon, mutta olla riittävän lähellä tuomioistuinta palvellaan nimenomaan lainkäytön tarpeita.

Neuvottelukunnan ehdotuksessa viraston perustaminen on mainittu pitkän aikavälin tavoitteena. Tuomioistuimissa tulee kuitenkin jo ennen tätä tapahtumaan suuria muutoksia jo pelkästään siitä syystä, että henkilökunta tulee vaihtumaan suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. Tuomioistuinviraston tulisi olla mukana jo uudistamisohjelman suunnittelussa ja hankkeiden toteuttamisessa. Tämän johdosta on tärkeää, että tuomioistuinvirasto perustetaan mahdollisimman pian, eikä sitä voida jättää pitkän aikavälin tavoitteeksi.

Rakenteet

7. Selvitetään korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyödyt ja haitat

Korkein oikeus kannattaa korkeimpien oikeuksien yhdistämisen hyötyjen ja haittojen selvittämistä. Korkeimpien oikeuksien yhdyntymisen selvittämistä puoltavat ylimmän oikeusasteen lainkäytölle asetettava yhtenäisyyden vaatimus, tuomioistuinlinjajaon väliseen rajaan liittyvät ongelmat (tarkemmin kohdassa 8), sekä asiantuntemuksen ja yhteisten tukitoimintojen parempi ja tehokkaampi hyödyntäminen.

Korkeimpien oikeuksien yhdistäminen on toteutettavissa riippumatta siitä, yhdistetäänkö eri tuomioistuinlinjat laajemmin. Siviili-, rikos- ja hallintoprosesseilla on kullakin omat käyttöalansa, vaatimuksensa ja ominaispiirteensä. Estettä sille, että myös hallinto-oikeudelliset asiat käsitellään prosessimuodosta riippumatta samassa tuomioistuimessa kuin siviili- ja rikosprosessissa käsiteltävät asiat, ei kuitenkaan ole.

Korkeimpien oikeuksien yhdistämisellä edistettäisiin oikeuskäytännön sekä yleisemmin lainkäytön yhdenmukaisuutta, koska ylimpänä oikeusasteena olisi yhtenäinen tuomioistuin, joka ei olisi sidottu prosessilajien väliseen toimivaltarajaan. Tämä tukisi

korkeimpien oikeusasteiden ensisijaista tehtävää turvata lainkäytön yhtenäisyyttä ennakkoratkaisuja antamalla.

Erityisasiantuntemuksen tarve on viime vuosina lisääntynyt myös korkeimmissa oikeuksissa. Niiden yhdistäminen edistäisi asiantuntemuksen parempaa hyödyntämistä yli prosessirajojen silloin, kun asian laatu sitä vaatii. Asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää yli prosessirajojen esimerkiksi ihmisoikeusasioissa, EU-oikeuden alalla, IPR-asioissa, perhe- ja perintöoikeuden alalla sekä vero- ja ympäristöasioissa. Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluu vesi- ja ympäristöasioita sekä eräitä IPR-asioita käsiteltäessä kaksi asiantuntijajäsentä (ympäristöasiantuntijaneuvokset ja yli-insinöörineuvokset). Korkeimpien oikeuksien yhdistämistä selvitettäessä tulisi myös arvioida asiantuntijajäsenten tarvetta kokonaisuudessaan; esimerkiksi voitaisiin ko korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäseniä hyödyntää myös korkeimmassa oikeudessa ympäristörikos- ja IPR-asioiden käsittelyssä.

8. Selvitetään erillisten tuomioistuinlinjojen hyödyt ja haitat ja tarve nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen

Korkein oikeus kannattaa myös tuomioistuinlinjojen osalta hyötyjen ja haittojen sekä yhdistämistarpeen selvittämistä.

Uudistamisohjelmassa on todettu, että tuomioistuinlinjat ovat nykyisin organisoituneet eri tavoin, yleiset tuomioistuimet kolmiportaisiksi ja hallintotuomioistuimet kaksiportaisiksi. Mainittu seikka ei sinänsä ole esteenä hovi- ja hallinto-oikeuksien yhdistämiselle. Vaikka hallinto-oikeudet toimivat toisin kuin hovioikeudet ensiasteen lainkäyttöeliminä, toimivat nekin muutoksenhakuasteina valitettaessa hallintopäätöksistä. Uudistamisohjelmassa mainituin tavoin Korkein oikeus katsoo, että selvittämisen lähtökohtana tulee pitää sitä, että prosessilajit säilytetään.

Tehtävässä selvityksessä tulisi arvioida, vastaisiko yhdistetty hovi- ja hallinto-oikeus nykyistä paremmin oikeusturvavaatimuksiin esimerkiksi siten, että voimavaroja sekä erityistä asiantuntemusta pystyttäisiin paremmin kohdentamaan ja hyödyntämään. Tuomioistuinlinjojen erillisyydellä on Suomessa pitkät perinteet. Toisaalta tuomiois-

tuinten rakenteellinen selkeys ja linjakuus puoltavat yhdenmukaisempaa järjestelmää.

Tuomioistuinlinjojen toimivallanjakoon liittyvät rajanveto-ongelmat ovat merkittävä yhdentymistä puoltava seikka. Tuomioistuinlinjojen rajanvetoon liittyvänä ongelmana uudistamisohjelmassa on mainittu esimerkkinä *ne bis in idem* -kieltoa koskevat rikos-oikeudelliset ja hallinnolliset sanktiot. Kyseisten asioiden rinnakkaiseen käsittelyyn kahdessa tuomioistuinlinjassa liittyviä ongelmia osoittavat esimerkiksi verotukseen liittyvät ratkaisut KKO 2010:45, KKO 2010:46 ja KHO 2011:41.

Euroopan unionin oikeus edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet toteuttavat unionin oikeuden mukaista oikeussuojaa tehokkaasti. Vaikka unionin oikeudesta ei lähtökohdaisesti seuraa vaatimuksia tuomioistuinten organisatoriseen rakenteeseen, on myös unionin oikeuden soveltaminen aiheuttanut tulkintaongelmia tuomioistuinlinjojen toimivallan osalta (esim. EU-oikeudellinen vahingonkorvaus KHO 2012:104 sekä KKO VL: 2012–106).

Rajanveto-ongelmia on syntynyt myös muissa kuin ihmisoikeussopimukseen tai unionin oikeuteen liittyvissä kysymyksissä. Esimerkiksi maankäyttöön ja rakentamiseen sekä ympäristöoikeuteen liittyvillä asioilla on usein yhteyksiä maa-oikeusasioihin sekä yhteisöoikeuslain mukaisiin asioihin (KKO 2006:103 ja KHO 2013:60 sekä KHO 2013:43). Myös työ- ja virkasuhteisiin liittyvissä asioissa on esiintynyt tulkintaongelmia, jotka ovat johtuneet tuomioistuinlinjojen erillisyydestä (KHO 2012:4).

Tyydyttävänä ei voida pitää tilannetta, jossa oikeussuojaa haetaan samaan asiaan liittyen kahta eri tuomioistuinlinjaa pitkin. Vielä ongelmallisemmaksi tilanne muodostuu silloin, jos korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus päätyvät keskenään ristiriitaisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi tavaramerkin loukkaukseen perustuvassa asiassa korkein oikeus (KKO 2010:12) arvioi tavaramerkkien sekaantumisvaaraa toisin kuin korkein hallinto-oikeus samojen tavaramerkkien osalta tavaramerkkien rekisteröimistä koskevassa asiassa (KHO 8.6.2011 taltio 1992 ja ylimääräistä muutoksenhakua koskenut päätös KHO 30.12.2011 taltio 3992).

9. Selvitetään rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräytymisperusteiden mahdolliset puutteet ja selkeytetään asiaa koskeva sääntely

Korkeimmalla oikeudella ei ole huomautettavaa ehdotukseen. Selvitystarve on perusteltu.

10. Sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturvaa koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmä uudistetaan kokonaisvaltaisesti

Korkein oikeus pitää sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturvaa koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmän kokonaisvaltaista uudistamista perusteltuna uudistamisohjelmassa mainituin perustein.

Tuomioistuinten määrä ja tuomiopiirit

11. Jatketaan käräjäoikeuksien rakenneuudistusta

Käräjäoikeuksien viimeisin rakenneuudistus on toteutettu vuoden 2010 alussa ja se on vahvistanut käräjäoikeusverkostoa uudistamishdotuksessa mainituin tavoin. Käräjäoikeusverkostoon vielä tehtävät muutokset tulee nyt arvioida osana tuomioistuinten rakenneuudistusta siten, että siinä otetaan huomioon myös tulevat rakenteelliset perusratkaisut.

12. Jatketaan hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamista tavoitteena toiminnallisesti ja laadullisesti sekä väestöpohjaltaan vahvat tuomioistuimet

Korkein oikeus viittaa niihin perusteisiin, jotka se on esittänyt hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistä koskevasta mietinnöstä 2.9.2011 antamassaan lausunnossa Nro 1885 (OH2011/103). Kuten käräjäoikeusverkostoa, hovi- ja hallinto-oikeusverkostoa on nyt kuitenkin arvioitava myös osana uudistamisohjelmassa toteutettavia muita muutoksia. Verkoston kehittämiseen vaikuttavat erityisesti tuomiois-

tuinlinjojen mahdollista yhdistämistä koskeva ratkaisu sekä oikeudenkäyntimenettelyä koskevat ratkaisut.

13. Uudistetaan hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakautumista

Korkeimmalla oikeudella ei ole lausuttavaa siltä osin kuin kysymys on hallinto-oikeuksien jutturyhmien tarkemmasta jakautumisesta. Yleiseltä kannalta Korkein oikeus pitää perusteltuna neuvottelukunnan näkemystä siitä, ettei asioita tule keskittää yhteen tuomioistuimeen, ellei keskittämislle ole painavia perusteita.

14. Keskitetään summaaristen riita-asioiden käsittely siirtämällä ne ulosottoviranomaiselle tai enintään kolmeen käräjäoikeuteen

Korkeimmalla oikeudella ei ole lausuttavaa neuvottelukunnan esittämien näkökohtien johdosta. Ratkaisuvaihtoehtoja on punnittava perusteellisesti jatkovalmistelun yhteydessä.

Menettelyt ja kokoonpanot

Muutoksenhaku

15. Laajennetaan jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalaa

Oikeusministeriö on jo käynnistänyt jatkokäsittelyluvan soveltamisalaa koskevan valmistelun. Tämän johdosta asiasta ei ole tarvetta lausua tässä yhteydessä.

16. Selvitetään tarve ja mahdollisuudet siirtyä noudattamaan normaalia oikeusastejärjestystä eräissä rikoksentekijän luovuttamista koskevissa asioissa sekä eräissä kansainvälisissä perheoikeudellisissa asioissa

Oikeusministeriö on jo käynnistänyt valmistelun tältäkin osin. Tämän johdosta asiasta ei ole tarvetta lausua tässä yhteydessä.

17. Yhdenmukaistetaan hallintoasioiden muutoksenhakumenettelyä

Hallintoasioiden muutoksenhakumenettelyä yhdenmukaistamalla voidaan parantaa korkeimman hallinto-oikeuden edellytyksiä keskittyä ydintehtäväänsä. Kattava valituslupajärjestelmä nopeuttaa oikeudenkäyntejä merkittävästi. Korkein oikeus kannattaa neuvottelukunnan kohdassa 17 esittämää.

Toisin kuin korkeimmassa oikeudessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytössä oleva valituslupajärjestelmä on hajanainen ja muodostunut yksittäisten lainsäädäntö-hankkeiden yhteydessä. Valituslupajärjestelmä on käytössä vain osassa asiaryhmiä ja valituslupaperusteet poikkeavat eri asiaryhmissä. Korkeimman oikeuden käsityksen mukaan tällaiseen hajautettuun järjestelmään ei ole perusteita. Yhdenmukaisten valituslupaperusteiden soveltaminen on Korkeimmassa oikeudessa toiminut hyvin asiaryhmästä riippumatta. Valituslupan tarve voidaan ratkaista suhteellisen nopeasti kaikkien asioiden osalta.

18. Laajennetaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa koskeva lainsäädäntöhanke on jo käynnistetty. Tämän johdosta asiasta ei ole tarvetta lausua tässä yhteydessä.

19. Selvitetään mahdollisuus siirtyä järjestelmään, jossa lasten huostaanotosta päättäisi ensi vaiheessa moniammatillinen toimielin

Korkeimmalla oikeudella ei ole huomautettavaa ehdotuksen osalta. Nykyinen järjestelmä, jossa hallinto-oikeus toimii ensiasteen päätöksentekuelimenä ja jossa korkein hallinto-oikeus on ainoa valitusinstanssi, ei ole tyydyttävä.

20. Luovutaan mielenterveyslain mukaisesta alistusmenettelystä

Korkeimmalla oikeudella ei ole lausuttavaa ehdotuksen osalta.

*Kokoonpanot***21–22. Tuomioistuinasoiden käsittelyssä otetaan paremmin huomioon asioiden vaativuus ja oikeusturvan tarve sekä joustavoitetaan tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä**

Korkein oikeus toteaa, että eri tuomioistuimissa noudatettavia menettelyjä ja kokoonpanoja on arvioitava neuvottelukunnan esittämien tavoitteen ottaen ottamalla lähtökohdaksi työn vaativuus ja oikeusturvan tarve. Korkein oikeus korostaa sitä, että menettelysääntöjä ei voi joustavoittaa siten, että tuomioistuintyön laatu vaarantuu. Neuvottelukunnan esitys on tältä osin varsin yleinen ja siinä konkretisoituu lähinnä tavoite vähentää esittelijöitä hovi- ja hallinto-oikeuksissa. Kysymys vaatii yksityiskohtaista valmistelua.

Jotta käytettävissä olevat voimavarat voidaan kohdistaa oikeusturvatarpeet huomioon ottaen, tulisi valmistelun yhteydessä huolehtia siitä, että tuomioistuinlinjojen välillä ei ole sellaisia eroavuuksia, joihin ei ole asiallisia perusteluja.

Korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiat ratkaistaan lähtökohtaisesti viisijäsenisessä kokoonpanossa. Valituslupa-asiat ratkaistaan korkeimmassa oikeudessa yleensä kahden jäsenen kokoonpanossa (OK 30 luku 9 §). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatetun käytännön mukaan valituslupa-asiat käsitellään lähtökohtaisesti kolmen tuomarin kokoonpanossa, jossa valituslupa voidaan hylätä. Valituslupa myönnetään kuitenkin vasta pääasian käsittelyn yhteydessä viisijäsenisessä kokoonpanossa. Asiallisia syitä tämän kaltaisiin eri tuomioistuinlinjojen väliseen yhteisiin voimavaroja kuluttaviin eroavuuksiin ylimmissä tuomioistuimissa ei ole.

Ylimääräistä muutoksenhakua koskevilta osin Korkein oikeus viittaa lausunnon kohtaan 49.

Uudistamisohjelmassa on arvioitu säästöä syntyvän paitsi ratkaisukokoonpanoon osallistuvien määrän vähenemisestä myös henkilöstön työpanoksen oikeasta kohdentami-

sesta. Tämä tapahtuisi neuvottelukunnan suunnitelmien mukaan kehittämällä virkarakenteita sellaisin vaikutuksin, että esittelijävirkamiesten määrää muissa kuin ylimmissä oikeusasteissa vähennettäisiin olennaisesti. Kuten edellä on jo todettu, hovioikeuden esittelijöiden virkojen väheneminen on ongelma tuomarinuralle tarpeellisen koulutuksen kannalta. Kaavaillun kehityksen ongelmallisuutta lisää se, että esittelijöiden määrän vähentyessä viskaaleille nykyisin kuuluvia työtehtäviä siirtyisi todennäköisesti entistä enemmän hovioikeuden jäsenten hoidettaviksi. Sitä tuskin voidaan pitää tuomareiden työpanoksen oikeana kohdentamisena. Näihin seikkoihin nähden on erityisen tärkeää selvittää, voidaanko lainkäyttöhenkilökunnan työtehtäviä ylipäättään ohjata kansliahenkilökunnan vastuulle niin merkittävässä määrin, että sillä voitaisiin perustella suunniteltua virkarakenteiden muutosta.

23. Laajennetaan asiantuntija-avusteinen huoltoriitamenettely koko maahan

Korkeimmalla oikeudella ei ole huomautettavaa neuvottelukunnan ehdotukseen.

24. Vähennetään lautamiesten lukumäärää kokoonpanoissa

Korkein oikeus yhtyy uudistamisohjelmassa esitettyyn.

25. Selvitetään hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisen edellytykset

Vähäisten rikkomusten käsittely rikosprosessin asemesta hallinnollisesti on kokonaisvoimavarojen käytön kannalta tarkoituksenmukaista. Massaluonteiset ja moitittavuudeltaan vähäiset teot voidaan käsitellä melko summaarisesti ilman oikeusturvaongelmia.

Korkein oikeus katsoo, että asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että hyvin lieväänkin hallinnollista seuraamusta saatetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön nojalla pitää rikossyytteesen rinnastettavana. Tämä koskee preventiivisiä tavoitteita toteuttavia seuraamuksia, jotka eivät ole korvausta aiheutuneesta vahingosta. Tällaisen hallinnollisen sanktion määräämistä koskevan menettelyn edellytetään tällöin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen mukaisesti täyttävän monet

rikosprosessin mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Tämä voi merkitä menettelyn yksinkertaisuutta, nopeutta ja edullisuutta koskevien etujen menettämistä.

Lisäksi tällaisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskee rikosasioiden tavoitus periaate –periaate. Tämä puoltaa sitä, että hallinnollisia sanktioita käytetään ensisijassa vain sellaisiin tekoihin, joiden tosiasiallinen luonne ja vakavuus on selvitettävissä melko summaarisessa menettelyssä.

26. Kevennetään rikosprosessia näytöllisesti selvissä asioissa

Kirjallisen menettelyn nykyinen käyttöala (n. 35 prosenttia juttukannasta) vastannee laajuudeltaan varsin hyvin menettelylle alun perin asetettuja tavoitteita. Epävarmaa on, lisäävätkö esitetyt lainsäädäntötekniset täsmennykset merkittävästi kirjallisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden määrää. Ehdotettu säännösten täsmentäminen on kuitenkin omiaan nostamaan myös kirjallisen käsittelyn laatua.

Ensiasteen päätösvallan siirtäminen tuomioistuimelta esitutkintaviranomaiselle tai syyttäjälle sekä syyttäjän tehtävien siirtäminen esitutkintaviranomaiselle edellyttäisi jatkovalmistelussa myös muutosten periaatteellisten edellytysten tarkkaa arvioimista.

27. Kehitetään tiedoksiantotoimintaa

Korkein oikeus toteaa, että tiedoksiantotoimintaa kehittämällä voidaan vähentää mie-tinnössä mainittujen suoranaisten haastemiestoimintaan liittyvien kustannusten lisäksi välillisiä, pääkäsittelyjen peruuntumisista aiheutuvia kustannuksia. Pääkäsittelyjen peruuntuminen rasittaa tuomioistuimia huomattavasti ja aiheuttaa kustannuksia myös asianosaisille. Peruuntumisten yhtenä merkittävänä syynä on asianosaisen poissaolo haastamattomana.

28. Selvitetään ryhmäkannelain soveltamisalan tai ryhmäkannejärjestelmän muuttamista siten, että se mahdollistaisi nykyistä monipuolisemman juttujen viemisen tuomioistuimeen ryhmäkanteena

Korkeimmalla oikeudella ei ole lausuttavaa ehdotuksen osalta.

29. Nopeutetut käsittelyt

Pääkäsittelyn peruuntumisia aiheutuu merkittävästi myös haastetun asianosaisen pois-saolon vuoksi. Nykyistä laajempi mahdollisuus välittömästi tutkinnan ja kiinnioton yhteydessä tapahtuvaan käsittelyyn vaikeasti tavoitettavien henkilöiden osalta vähentäisi peruuntumisia ja käsittelystä aiheutuvia kustannuksia muutoinkin. Nopeutettujen käsittelyjen käyttöala ei kuitenkaan voine jo istuntojen järjestämiseen liittyvistä käytännön syistä muodostua laajaksi.

30. Yksinkertaistetaan velkajärjestelyä

Korkeimmalla oikeudella ei ole huomautettavaa asiasta.

31, 32, 33 ja 34. Tekniset keventämiskeinot

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten sähköisen järjestelmän kehittäminen ns. AIPA-hanke on käynnissä. Uudistamisohjelmassa on sähköiseen lainkäyttöön liittyen tuotu esille videotallenteiden käyttö hovioikeuksissa ja videokuulemisten lisääminen tuomioistuimissa.

Korkein oikeus toteaa, että teknisiä apuneuvoja kehittämällä voidaan samanaikaisesti parantaa toiminnan ja lainkäytön laatua ja pitkällä tähtäimellä säästää voimavaroja. Toisaalta on muistettava, että nämä säästöihin tähtäävät keinot edellyttävät myös huomattavia investointeja ja niiden käyttö lisää käyttökustannuksia.

Sähköisten järjestelmien käytön edellytys lainkäytössä on kuitenkin, että ne toimivat varmallalla tavalla lainkäytön ehdoilla. Sähköiset järjestelmät eivät tuo säästöjä, elleivät

ne toimi hyvin ja ole käyttäjien hallittavissa. Järjestelmien käyttöönottoa on syytä selvittää ja valmistella yhdessä järjestelmien käyttäjien kanssa.

Korkein oikeus pitää perusteltuna, että sähköinen lainkäyttöjärjestelmä otetaan käyttöön myös hallintotuomioistuimissa ja markkinaoikeudessa mahdollisimman yhdenmukaisena yleisten tuomioistuinten kanssa.

35. Otetaan rajoitetusti käyttöön suullinen perustelu ja harkitaan muita keinoja keventää kirjallisten tuomioiden laatimista

Korkein oikeus toteaa, että ratkaisujen perustelut turvaavat keskeisesti ratkaisujen oikeellisuutta. Ratkaisujen asianmukainen perusteleminen vähentää muutoksenhakualtiutta. Kysymys suullisesta perustelusta on periaatteellisesti merkittävä ja vaatii joka tapauksessa perusteellista selvittämistä.

Neuvottelukunta mainitsee myös muut keinot keventää kirjallisten tuomioiden laatimista. Korkein oikeus toteaa, että tavoite tulisi toteuttaa yhdessä AIPA-hankkeen kanssa. Eräs sähköisen lainkäyttöjärjestelmän keskeisistä päämääristä on helpottaa myös ratkaisujen kirjoittamista.

Osaaminen ja henkilöstö

36. Syvennetään oikeuslaitoksen henkilöstön yleis- ja erityisosaamista tavoitteena prosessin johdon ja asiasubstanssin vahva asiantuntijuus

Korkein oikeus viittaa edellä sivulla 2 lausuttuun huoleen koulutuksen järjestämisen tarpeesta tilanteessa, jossa suuri osa osaavista henkilöistä on jäämässä eläkkeelle, notaarin paikkoja on vähennetty, hovioikeuksien esittelijöiden virkoja vähennetään ja yliopistojen prosessioikeuden opetus ei riittävästi vastaa tuomioistuinten tarpeeseen. Tämän johdosta osaavan henkilöstön koulutukseen tulee kiinnittää erityinen huomio. Korkein oikeus viittaa lisäksi kohdissa 4 ja 6 lausuttuun ja toteaa, että koulutuksen systemaattisen suunnittelun ja järjestämisen tulisi olla tulevan tuomioistuinviraston

tehtävä. Näin pystyttäisiin parhaalla tavalla ottamaan huomioon tuomioistuinten yhteiset koulutustarpeet.

37. Uudistetaan tuomioistuinten johtamismalleja ja henkilöstörakenteita sekä kevennetään hallintoa

Tavoite on neuvottelukunnan mietinnössä merkitty toteutettavaksi lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, kun taas tuomioistuinviraston perustaminen on merkitty pitkän aikavälin tavoitteeksi. Tältäkin osin korkein oikeus pitää perusteltuna, että uudistusta valmisteltaisiin tuomioistuinviraston ohjauksessa.

38. Lisätään hallintotuomioistuinten päätösten ohjausvaikutusta

Korkeimmalla oikeudella ei ole lausuttavaa asiassa. Tavoite liittyy sähköisen lainkäyttöjärjestelmän käyttöönottoon myös hallintotuomioistuimissa.

39. Tuomioistuinmaksujen käyttöalaa laajennetaan ja maksuja korotetaan

Korkein oikeus pitää perusteltuna, että maksujärjestelmään tehtäviä muutoksia selvitetään uudistamisohjelmassa esitetyn mukaisesti. Kuten uudistamisohjelmassa on todettu, oikeudenkäyntimaksut eivät saa muodostaa tosiasiallista estettä tuomioistuimeen pääsyle. Toisaalta oikeudenkäyntimaksuilla peritään takaisin vain pieni osa lainkäytön todellisista kustannuksista, joten niihin on perusteltua liittää ohjausvaikutusta. Korkein oikeus ei näe periaatteellista estettä sille, että Korkeimmassa oikeudessa ryhdyttäisiin perimään oikeudenkäyntimaksu etukäteen.

Syyttäjät

41. Syyttäjät osallistuvat esitutkintaan kaikkien uuden esitutkintalain tarjoamien mahdollisuuksien ja asettamien velvoitteiden mukaisesti

Korkein oikeus katsoo, että kysymystä pitäisi arvioida yhteydessä siihen, millaista kokonaisvastuuta syyttäjältä jatkossa vaaditaan esitutkinnan laadusta, rikosasian koko

käsittelyketjun toiminnasta ja käsittelyn joutuisuudesta. Tähän kokonaisuuteen liittyy osaltaan myös mahdollisesti käyttöön tulevan syyteneuvottelun soveltaminen.

48. Tehostetaan tuomioistuimien ja valvontaelinten roolia oikeudenkäyntiavustajien toiminnan laadun valvonnassa

Korkein oikeus toteaa, että oikeudenkäyntiavustajien työn laatu vaikuttaa merkittävästi tuomioistuinten edellytyksiin antaa asiassa oikeussuojaa. Esimerkiksi hyvin laadittu valitus luo pohjan asian asianmukaiselle käsittelylle muutoksenhakuasteessa. Korkein oikeus katsoo, että uudistamisohjelman yhteydessä tulee myös laaja-alaisesti arvioida niitä keinoja, jotka parantavat oikeudenkäyntiavustajien työn laatua. Korkein oikeus toteaa, että asianosaisella itsellään on vain harvoin edellytykset itse arvioida avustajan työn laatua. Korkein oikeus yhtyy neuvottelukunnan näkemykseen siitä, että julkista oikeusapua antavien avustajien työn laadun arviointiin on erityistä perustetta.

49. Selvitetään oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavia vaatimuksia hallintolainkäytössä. Selvitetään asiamiespakkoa ja oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavaa erityisosaamisvaatimusta korkeimmissa oikeuksissa

Korkeimpien oikeuksien ensisijaisena tehtävänä on antaa ennakkoratkaisuja, jotka ohjaavat alempien asteiden ratkaisutoimintaa. Uudistamisohjelman yhteydessä tulisi edelleen vahvistaa korkeimpien oikeuksien edellytyksiä toimia ennakkoratkaisutuomioistuimina. Kuten neuvottelukunta on todennut, edellyttää muutoksenhaku ylimmissä oikeusasteissa oikeudellista ammattitaitoa ja valituslupajärjestelmän tuntemusta.

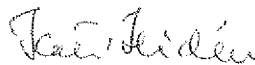
Korkeimpaan oikeuteen saapuu kuitenkin edelleen suuri määrä sellaisia valituslupahakemuksia, joissa valituslupaperustetta ei ole lainkaan yksilöity, joissa ainoastaan toistetaan oikeudenkäymiskaaressa mainitut valituslupaperusteet tai jotka perustuvat yksinomaan alemmissä asteissa vastaanotetun näytön riittauttamiseen. Laadukkaat valituslupahakemukset ja valitukset parantavat valitusluvan hakijan oikeusturvaa samalla, kun korkeimman oikeuden edellytykset keskittyä ydintehtäväänsä paranevat. Tämän johdosta tulisi selvittää neuvottelukunnan esittämien tavoien asiamiespakon ja asiamies-

ten erityisen pätevyysjärjestelmän käyttöönoton edellytykset korkeimmassa oikeudessa.

Korkeimmassa oikeudessa otettiin 1.1.2013 käyttöön asiamiespakko ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa. Järjestelmä on ollut käytössä vasta niin lyhyen aikaa, ettei sen vaikutusta voida kattavasti arvioida.

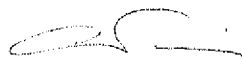
Korkein oikeus toteaa tässä yhteydessä lisäksi, että ylimääräistä muutoksenhakemusta koskeva hakemus voidaan hyväksyä vain erityisten laissa säädettyjen edellytysten valitessa. Ylimääräinen muutoksenhakumahdollisuus ei ole tarkoitettu keinoksi, jolla lainvoimaisiin ratkaisuihin haetaan toistuvasti purkua jokseenkin samoin perustein. Useampikertaiset purkuhakemukset työllistävät ylimpiä oikeusasteita tavalla, joka heikentää niiden mahdollisuuksia keskittyä ennakkoratkaisujen antamiseen. Uudistamisohjelman yhteydessä tulisi selvittää, miten tällaisiin ylimääräisiin muutoksenhakemuksiin nykyisin liittyvät ongelmat voidaan ratkaista.

Oikeusneuvos



Kati Hidén

Kansliapäällikkö



Sinikka Tuomi