

HELSINGIN HOVIOIKEUS

Salmisaarenranta 7 I

PL 132

00181 Helsinki

Puhelin 02956 40500, Telefax 02956 40512 kirjaamo

Sähköpostiosoite helsinki.ho@oikeus.fi

Dnro: 173/7074/2013

22.8.2013



Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö OM 11/03/2012

Lausunto oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013-2025

Taustaa

Oikeusministeriö on pyytänyt hovioikeudelta lausuntoa oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013-2015. Oikeusministeriö on pyytänyt erityisesti näkemystä neuvottelukunnan esittämästä kokonaisuudesta, joka sisältää horisontaalisia eli koko oikeudenhoitoa sekä eri oikeudenhoidon sektoreita koskevia ehdotuksia. Oikeusministeriö on lisäksi pyytänyt näkemystä ohjelmaan sisältyvien ehdotusten toteuttamisjärjestyksestä sekä esittämään vaihtoehtoisia malleja neuvottelukunnan esittämälle kokonaisuudelle.

Uudistamisohjelmaa käsiteltiin hovioikeudessa 14.6.2013 pidetyssä tuomarikokouksessa, oli läsnä noin 50 hovioikeuden vakinaista ja määräaikaista tuomaria. Hovioikeuden presidentti Mikko Könkkölä, joka oli neuvottelukunnan jäsen, toimi tuomarikokouksen puheenjohtajana ja esitteli siinä neuvottelukunnan työtä. Lisäksi hovioikeuden viskaalitoimikunta oli antanut asiasta lausunnon hovioikeudelle.

Yleistä

Valtiontaloudelliset syyt vaativat, että oikeudenhoidon rakenteet ja lainkäytön järjestäminen otetaan arvioitavaksi myös kustannustehokkuuden näkökulmasta. Oikeudenhoito tarvitsee muun julkisen hallinnon tavoin jatkuvaa kehittämistä. Oikeusturvan tulee olla siinä keskeisellä sijalla. Ihmis- ja perusoikeudet osaltaan ohjaavat tai rajaavat oikeudenhoidon kehittämistoimien sisältöä.

Neuvottelukunta on esittänyt ohjelmassaan lukuisia toimenpide-ehdotuksia, jotka voivat koskea laajalti koko oikeudenhoitoa taikka sen yksittäisiä sektoreita tai toimijoita tai jopa vain tiettyjä, yleiseltä merkitykseltään vähäisempiä kysymyksiä. On korostettu, että ehdotetut toimenpiteet muodostavat yhden kokonaisuuden. Näin asian laita varmaan on, jos ajatellaan uudistamisohjelmalle asetettuja tavoitteita. Hyvin useat toimenpide-ehdotukset voidaan kuitenkin toteuttaa myös erillään ja riippumatta muista ehdotuksista sen mukaan miten niistä poliittisesti päätetään. Selvää toisaalta on, että toteutettavaksi päätettävillä, erityisesti tuomioistuinten rakennetta koskevilla eri toimenpiteillä voi olla hyvinkin läheinen yhteys, mikä edellyttää riittävän aikaista päätöksentekoa, pitkäjännitteistä suunnittelua ja aikataulutusta. Tämä koskee varsinkin toimitiloista, oikeudenkäyntimenettelyistä ja tietojärjestelmistä tehtäviä ratkaisuja. Kokonaisnäkemysten tuottaminen on oikeusministeriölle kuuluva asia, eikä sitä voi edellyttää yksittäisiltä tuomioistuimilta tai oikeushallinnon virastoilta.

Tuomioistuinviraston perustaminen (6)

Oikeushallintoa ja prosessilainsäädännön valmistelua hoidetaan oikeusministeriössä niukin resurssein ja valitettavasti toisistaan erillään. Pääosa oikeushallinnon resursseista käytetään juoksevaan hallintoon. Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen on laajamittainen hanke ja edellyttää siten merkittävää henkilö- ja muuta resursointia usealle vuodelle. Neuvottelukunnan ehdotuksessa ei ole käsitelty uudistusten suunnittelun ja toteuttamisen resursointia.

Tältäkin kannalta merkitystä on tuomioistuinhallinnosta huolehtivan tuomioistuinviraston perustamisella. Se on ohjelmassa merkitty pitkän aikavälin tavoitteeksi. Hovioikeus kannattaa poliittisesta ohjauksesta mahdollisimman riippumattoman ja asiantuntevan tuomioistuinviraston perustamista. Tälle on Helsingin hovioikeuden tuomarikunnan vahva tuki. Monet syyt puoltavat sitä, että tuomioistuinviraston perustaminen kuuluisi kiireellisesti toteutettaviin hankkeisiin. Etuna olisi, että uusi virasto voisi ottaa heti hoitaakseen rakenneuudistusten toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Tuomioistuinviraston perustaminen ja ylläpitäminen edellyttää kuitenkin usean miljoonan euron vuosittaisia lisäkustannuksia. Näiden kustannusten rahoittaminen kehysmäärärahoista lienee mahdotonta, jos vastaavan suuruisia säästöjä ei saada samanaikaisesti aikaan, mikä taas on vaikeaa saada samassa aikataulussa. Näin ollen viraston kiireellinen perustaminen edellyttänee määrärahojen saamista kehysten ulkopuolelta. Huomattava myös on, että joka tapauksessa viraston perustaminen vie useita vuosia eikä valtiontaloudellisista syistäkään tarpeelliseksi katsottujen rakenne- ja muiden uudistusten toteuttaminen voine jäädä odottamaan tuomioistuinvirastoa.

Tuomioistuinlinjojen yhdistäminen (7 ja 8)

Merkittävin uudistamisohjelmassa esitetty asia on nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistäminen, minkä tarve tulisi tulisi ohjelman mukaan selvittää. Kysymys on tietysti hyvin monitahoinen ja mielipiteet siitä jakaantuvat. Hovioikeuden tuomarikokouksessakin osa tuomareista kannatti ja osa taas suhtautui ajatukseen linjojen yhdistämisestä varauksellisesti. Joka tapauksessa kysymys on hovioikeudenkin mielestä syytä selvittää. Tärkeätä olisi, että selvitys laadittaisiin mahdollisimman itsenäisesti, asiantuntevasti ja ennakkoluulottomasti.

Vaikka eri tuomioistuinlinjojen yhdistämiselle ei katsottaisikaan olevan riittävästi tarvetta, monet syyt puoltavat kuitenkin korkeimpien oikeuksien yhdistämistä. Eri oikeudenaloilla on entistä enemmän liittymäkohtia toisiinsa ja oikeusjärjestelmä muodostaa viime kädessä yhden kokonaisuuden. Olisi selkeätä, että ylimmän asteen lainkäyttöä käyttäisi vain yksi tuomioistuin. Tämän vuoksi kysymys korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhdistämisestä olisi vastaavasti selvitettävä ja tarvittaessa erillisenä kysymyksenä.

Muut rakenneuudistukset (11 ja 12)

Oikeudenhoidon rakenteita kehitettäessä on olennaisen tärkeätä, että tuomioistuinyksikköjen määrä ja sijainti määräytyvät todellisten tarpeiden mukaan. Varsin merkittäviä rakenneuudistuksia on jo tehty. Vuoden 2010 alusta kärjäoikeuksien määrä väheni lähes puoleen. Ensi vuonna hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien määrä vähenee.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esitetään, että kärjäoikeuksia tulisi edelleen merkittävästi vähentää eli nykyisestä (27) noin puoleen. Hovioikeus toteaa, että jokin aika sitten syyttäjien aluehallintoa uudistettiin siten, että syyttäjävirastoja on enää 13. Vuoden 2014 alusta poliisilaitosten määrä vähenee 24:stä 11:een. Hovioikeuden mielestä on syytä ennakkoluulottomasti selvittää, voitaisiinko kärjäoikeuksien tehtävät hoitaa nykyistä tehokkaammin, jos kärjäoikeusverkostoa uudistettaisiin syyttäjä- ja poliisihallinnon omaksuttujen linjausten mukaisesti. Joka tapauksessa edelleenkin osa kärjäoikeuksista on liian pieniä. Etenkin pääkaupunkiseudulla ja sitä ympäröivällä alueella tuleva kuntauudistus tulee sitä paitsi välttämättä johtamaan siihen, että alueen kärjäoikeusrakenne joudutaan arvioimaan

uudelleen.

Helsingin hovioikeus on hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämisestä 7.7.2011 antamassaan lausunnossa todennut, että "nykyisellä muutoksenhakusääntelyllä Suomessa voitaisiin tulla toimeen neljällä hovioikeudella, jos nämä on sijoitettu järkevästi." Hovioikeus totesi lisäksi, että jos muutoksenhakumenettelyä kevennetään ja siinä käytetään laajassa mitassa hyväksi uutta AV-tekniikkaa, voi aikanaan tätä vähempikin määrä riittää. Edellä lausuttu vastaa edelleen hovioikeuden käsitystä. Viime aikainen kehitys itse asiassa vahvistaa tätä käsitystä. Hovioikeuksissa vireillä olevien juttujen määrä on laskenut muutamassa vuodessa kymmenillä prosenteilla. Jatkokäsittelylupajärjestelmä ja erityisesti sen soveltamisalan laajentaminen tulee edelleen vähentämään asiamääriä ja hovioikeustyötä. Tilastojen perusteella näyttää siltä, että työläimmät ja suurimmat jutut keskittyvät lähinnä Helsingin hovioikeuteen. Edellä sanotun vuoksi näyttäisi olevan perusteita jatkaa myös hovioikeuksien rakenneuudistusta. Tehtävä on kuitenkin monesta syystä vaikea ja työläs. On syytä pitää mielessä, että rakenneuudistuksen kohteeksi tulevat hovioikeudet ovat sijoittuneet niin, että mahdollista ei ilmeisestikään olisi säilyttää yhdistämällä syntyvää hovioikeutta missään hovioikeuksien nykyisellä sijaintipaikkakunnalla.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen (15)

Asiaa valmistelemaan on jo asetettu työryhmä. Hovioikeuden tuomarikokous kannatti järjestelmän laajentamista.

Asioiden vaativuuden ja oikeusturvatarpeen huomioon ottaminen tuomioistuinaspioiden käsittelyssä (21)

Uudistamisohjelmassa esitetään tältä osin mm.

- on arvioitava esittelijöiden tehtävää, roolia ja vastuuta eri tuomioistuimissa,
- virkarakenteita on kehitettävä siten, että tuomareiden ja kansliahenkilökunnan suhteellista määrää voidaan lisätä ja esittelijävirkamiesten määrää olennaisesti vähentää.

Hovioikeus toteaa, että esittelijöiden ja valmistelijoiden tehtävien, roolin ja vastuun arvioiminen on annettu tuomioistuinlakia valmistelevan työryhmän tehtäväksi (toimeksiannon täydentäminen 27.5.2013). Hovioikeus tulee aikanaan lausunnossaan esittämään kantansa asiasta tehtäviin ehdotuksiin.

Hovioikeuden viskaalitoimikunta on lausunnossaan vastustanut hovioikeuden esittelijöiden määrän vähentämistä. Hovioikeuden tuomarikokouskin vastusti vähentämistä.

Tuomioistuinten resursseista päätetään vuosittain tulosneuvotteluissa. Tässä yhteydessä päätetään hovioikeuksittain muun muassa kansliahenkilöstön ja esittelijöiden määrästä. Hovioikeus katsoo, että mitään yleistä linjausta ei ole syytä tehdä esittelijöiden määrän olennaisesta vähentämisestä. Asia on arvioitava kulloisenkin henkilöstötarpeen mukaan. Esittelijöiden osalta huomioon on otettava myös tuleva tuomaritarve, sillä suuri osa tuomarikunnasta rekrytoidaan juuri esittelijätaustaisista lakimiehistä. Toisaalta on selvää, että työmenetelmien ja työnjaon tarkoituksenmukainen kehittäminen voi edellyttää neuvottelukunnan esittämällä tavalla myös määrällisiä muutoksia eri henkilöstöryhmien kesken. Näiden muutosten tarve on kuitenkin arvioitava kulloisenkin tilanteen mukaan.

Tuomioistuinten kokoonpanosäännösten joustavoittaminen (22)

Hovioikeus katsoo, että ehdotus ei voi koskea hovioikeuksia. On näet vaikea lisätä sellaisia asiaryhmiä, joissa hovioikeuden ratkaisu voitaisiin tehdä vain yhden jäsenen kokoonpanossa. Hovioikeustyöhön eivät myöskään sovellu kahden jäsenen kokoonpanot.

Vähennetään lautamiesten lukumäärää kokoonapanossa (1+3:n tilalle 1+2, 2+4:n tilalle 2+3 - lyhyen ja pitkän aikavälin tavoite (24)

Hovioikeus toteaa, että ehdotus koskee kärjäoikeuksia ja että oikeusministeriö on 20.8.2013 (OM 5/31/2013) asettanut työryhmän uudistamaan kärjäoikeuden lautamieskokoonpanoa koskevia säädöksiä. Hovioikeuden tuomarikokouksessa esitettiin lautamiesjärjestelmän lakkauttamista puoltavia ja sitä vastustavia mielipiteitä.

Lisätään videotallenteiden käyttöä hovioikeuksissa (33)

Uudistamisohjelman mukaan tulee selvittää edellytykset ja aikataulu ottaa käyttöön järjestelmä, jossa suullinen näyttö otetaan muutoksenhakutuomioistuimessa vastaan kärjäoikeudessa tehtyä videotallennetta katsomalla. Ehdotus tarkoittaa siis sen selvittämistä, olisiko Suomessa syytä ottaa käyttöön samanlainen järjestelmä kuin Ruotsissa (Modern rättegång). Ruotsissa järjestelmän toimivuutta sekä sen etuja ja haittoja on selvitetty ja kokemukset ovat olleet myönteisiä. Suomessa on lähes samanlainen muutoksenhakujärjestelmä kuin Ruotsissa, ja on ilman muuta perusteltua selvittää vastaavan järjestelmän käyttöönoton tarvetta ja edellytyksiä Suomessa. Niin kuin ohjelmasta ilmenee, järjestelmän käyttöönotto on merkittävä kustannuskysymys. Asiaa selviteltäessä on tietenkin otettava kantaa järjestelmän kustannuksiin ja rahoitukseen.

Uudistetaan tuomioistuinten johtamismalleja ja henkilöstörakenteita sekä kevennetään hallintoa (37)

Asia on valmisteltavana tuomioistuinlakityöryhmässä. Hovioikeus ottaa aikanaan lausunnossaan kantaa tehtäviin ehdotuksiin. Hovioikeuden tuomarikokouksessa vastustettiin hovioikeuden presidentin ja hovioikeudenlaamannien virkojen muuttamista määräaikaisiksi viroiksi tai tehtäviksi.

Muuta

Hovioikeus kannattaa

- rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapoja ja määräämismenettelyjä koskevaa selvitystä (9)
- hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisen selvittämistä (25)
- videotallenteiden käytön lisäämistä hovioikeuksissa (34)
- tuomioistuinmaksujen käyttöalan laajentamista ja maksujen korottamista (39).

Hovioikeus tulee aikanaan lausumaan näistä ja mahdollisuuksien mukaan myös muista oikeushoidon uudistamisohjelman ehdotuksista, kun niitä koskeva hankevalmistelu on päättynyt.



Pirkko Kauppinen

hovioikeuden laamanni hovioikeuden presidentin sijaisena