

Oikeusministeriön luonnos oikeusturvaohjelmaksi

Oikeusministeriö on kirjeellään 8.2.2012 (OM 11/03/2012) esittänyt otsikkoasiakirjaa koskevan lausuntopyynnön muun muassa ns. sektorineuvottelujen osanottajille. Seuraavat näkökohdat ovat siten henkilökohtaisia mietteitä. Kysymyksessä ei ole korkeimman oikeuden lausunto eikä asiaa ole käsitelty korkeimman oikeuden täysistunnossa.

1. Alustavia huomioita

Oikeusturvan merkitys yksilön perusoikeutena ja yhteiskunnan oikeusvaltioperustan kivijalkana yhdessä käytettävissä olevien taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen niukkuuden kanssa tekevät välttämättömäksi oikeusturvajärjestelmän laaja-alaisen uudelleenarvioinnin. Oloissa, joissa johonkin asiaan käytettävät resurssit ovat poissa jostakin muusta, on vaikuttavuuden näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää tarkastella asioita kokonaisuuksina, riittävän kattavasti ja monipuolisesti sekä riittävän pitkällä tähtäimellä ja yhteensopiviin linjauksiin pyrkien.

Ohjelmaluonnoksessa asioita on jaoteltu keinojen mukaan, siltä pohjalta, onko kyse lainsäädännöllisiä toimia edellyttävästä kehittämisestä, rakenteellisista ja organisatorisista uudistuksista, operatiivisista asioista vai määrärahoista ja voimavaroista. Tällainen systematiikka ei ole aivan ongelmaton pyrittäessä siihen, että päästäisiin toiminnallisesti sekä tulosten ja vaikuttavuuden kannalta linjakkaaseen tarkasteluun. Monet kehittämistarpeet riippuvat useista eri toimenpiteistä, joiden tulisi olla keskenään yhdensuuntaisia. Monet listatut rakenteelliset ja organisatoriset muutokset, kuten tuomioistuinorganisaatiota ja toimivaltajärjestelyjä koskevat uudistukset, edellyttävät myös lainsäädäntömuutoksia. Tarvittavia uudistus- ja toimenpidelinjoja olisi ollut hyvä jäsentää selkeämmin sen pohjalta, mitä on tarpeen saavuttaa, pikemmin kuin keinojen kautta. Palautteen antajille kuuluvan roolin mukaisesti kommentoin ohjelmaluonnosta kuitenkin annetun systematiikan pohjalta.

Muutama yleinen, "horisontaalinen" näkökohta on silti aluksi paikallaan. Oikeusturvajärjestelmän kehittämisessä olennaisia ohjenuoria kaikilla osa-alueilla ovat ainakin seuraavat:

- panosten oikea kohdennus – sisällöllisesti, alueellisesti, instanssien kesken;
- ammattitaidon parantaminen – kaikkien toimijoiden osalta ja tehtävien vaatimusten mukaan (mukaan lukien oikeudenkäyntiavustajien palvelut);
- tekniikan mahdollisuuksien hyödyntäminen – ydintyö on ihmistyötä, jota ei voi korvata, mutta teknisten apuvälineiden potentiaalia on silti paljon käyttämättä;
- uudistusten ja toiminnan rahoituksen yhteensopivuus sekä sisällön että ajoituksen osalta.

Vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, ettei oikeusturvajärjestelmää muotoavia ratkaisuja rakenneta vain hyvien periaatteiden ja aikomusten varaan. Uudistusten onnistuminen edellyttää, että toimenpiteet ja niihin osoitettavat voimavarat ankkuroidaan toisiinsa ja sekä uudistusten toimeenpanoon että valitun järjestelmän ylläpitoon panostetaan pitkäjänteisesti.

Etenkin 1990-luvun hovioikeusmenettelyn uudistus, jossa siirryttiin pääkäsitteilyjärjestelmään mutta ei hyväksytty muutoksenhaun lupajärjestelmää vähäisissäkään asioissa, on varoittava esimerkki siitä, että virheratkaisut eivät jää harmittomiksi erheiksi, vaan niistä aiheutuu suurta ja pitkäaikaista vahinkoa. Hovioikeuksien kuormittaminen väärällä tavalla ja vääränlaisilla tehtävillä on heikentänyt hovioikeuksien mahdollisuuksia selviytyä suurista ja vaativista asioista asianmukaisesti. Samalla vallinnut tilanne, jossa hovioikeuksien työ on kauttaaltaan liiaksi painottunut näyttökysymysten uudelleenarviointiin, on ylipäänsä heikentänyt hovioikeuksien edellytyksiä toimia ja kehittyä sellaisina oikeudellisesti korkeatasoisina ja valveutuneina ylioikeuksina, joita nykyisissä oloissa oikeusjärjestyksen mutkistuessa välttämättä tarvitaan ja joita vallitseva järjestelmämme aivan erityisesti edellyttää, koska korkeimman oikeuden ensisijainen tehtävä on toimia prejudikaatti-instanssina.

Näyttää siltä, että isompiin organisatorisiin ja toiminnallisiin muutoksiin saatetaan suhtautua torjuvasti muun muassa, koska pelätään, ettei muutoksia kuitenkaan toteutettaisi kunnolla esimerkiksi voimavarojen ja muiden toimintaedellytysten suhteen. Jos luottamusta valtiovallan kykyyn toteuttaa rakenteellisia uudistuksia puuttuu siinä määrin, että aletaan välttää jopa uudistusten pohdintaa, ollaan huolestuttavalla tiellä.

Vahvemman ja linjakkaamman strategisen suunnittelun tarve oikeusturvapolitiikassa on jo pitkään ollut ilmeinen. Nyt nousevat esiin etenkin seuraavat huolenaiheet:

- *Myöhäinen ajoitus*

Oikeusturvaohjelman suurin ongelma on sen myöhäinen syntyajankohta suhteessa toimintaympäristöstä johtuviin vaatimuksiin. Lukuun ottamatta eräitä jo vireillä olevia hankkeita, kysymyksessä ei ole kirjaus toimenpiteistä, jotka tullaan toteuttamaan, vaan pääosin vasta hyvin alustava listaus erilaisista toimista, joita on tarkoitus harkita tai joita voitaisiin harkita. Tällaisesta asiakirjasta, joka suurelta osin on vasta teemaluettelo eikä toimenpideohjelma, on vielä hyvin pitkä ja aikaa vievä matka muutosten toteutumiseen. Julkisen talouden kestävyysvajeesta johtuva määrärahojen supistuspyrkimys samoin kuin henkilöstön sukupolvenvaihdos ovat sitä vastoin jo akuutissa vaiheessa. Tällainen epätahtisuus on omiaan johtamaan suuriin ongelmiin sinänsä tarpeellisen ohjelman toimeenpanossa..

Ohjelman toimenpiteiden aikataulutus näyttää ylipäänsä olevan vielä avoinna. Monet toimenpiteistä on kuitenkin välttämätöntä niveltää toisiinsa jatkovalmistelun ja toimeenpanon kannalta, jotta kokonaisuus voisi onnistua. Hallituksen kehysriihessä päätettyjen rahoitussupistusten on määrä vaikuttaa vuodesta 2015 lähtien. Aikaa rakenteellisten uudistusten valmisteluun ja toimeenpanoon on siten vain pari vuotta

○ *Irrallisuus taloudellisia voimavaroja koskevasta päätöksenteosta*

Pitkään vallinnut epäkohta, joka liittyy siihen, että oikeusturvajärjestelmän kehittämistarpeiden pohdinta ja valmistelu on ollut liiaksi erillään rahoitusta koskevasta päätöksenteosta, ei näytä olevan poistumassa.

Juuri julkaistun kehysriihen tuloksia koskevan valtioneuvoston tiedotteen mukaan "oikeusministeriössä toteutetaan yhteensä noin 8 miljoonan euron edestä rakenteellisia säästöjä vuodesta 2015 alkaen, oikeusturvasta tinkimättä". Oletettavasti nämä 8 miljoonan euron säästöt on tarkoitettu hallituksen aiemmin päättämän "juustohöylän" lisäksi. Kehysriihessä tehdyn ratkaisun yhteys oikeusturvaohjelmaan ja sen sisältöön jää epäselväksi. Todennäköistä lienee, ettei päätetty rahoituskehys perustu todellisiin arvioihin nyt vasta luonnosasteella olevan oikeusturvaohjelman toteuttamisen taloudellisista vaikutuksista.

Oikeusturvajärjestelmän kehittämiseen liittyy erilaisia toimenpiteitä, joilla pidemmällä tähtäimellä voidaan saavuttaa voimavarojen säästöä ja etenkin oikeusturvan laadun kannalta järkevämpää voimavarojen kohdentamista. Ilmeistä on, että rahoituksen supistaminen edellyttää oikeudenhoidossa sellaisia muutoksia, joilla ihmisoikeusvaatimusten sallimaa liikkumavaraa otetaan käyttöön nykyistä enemmän.

Toisaalta tarvitaan myös lisävoimavaroja edellyttäviä toimia. Tällaisia ovat muun muassa esitutkintakäytäntöjen saattaminen ihmisoikeusvaatimusten mukaiseksi, tuomareiden koulutuksen parantaminen, tuomioistuinverkoston uudistamisen edellyttämät toimitilainvestoinnit ja asiainhallinnan tietojärjestelmien kehittäminen. Oikeusturvaohjelma ei kuitenkaan sisällä minkäänlaisia arvioita kaavailtujen toimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista. Ohjelmaa koskeva päätöksentekoprosessi ei myöskään näytä nivoutuvan budjettikehysprosessiin, joka on jo ratkaisuvaiheessa.

Uudistushankkeiden ja rahoituksen kytkentä liittyy paitsi ratkaisujen sisältöön myös niiden aikatauluun. Oikeusturvaohjelma edellyttää monia sisällöllisesti ja toimeenpanon kannalta vaativia uudistuksia, joiden valmistelun ja toimeenpanon pitäisi toteutua mahdollisimman pian ja mahdollisimman hyvin sekä kaikin puolin hallitusti. Ohjelmaluonnoksen nykyvaihe ja alustava sisältö sekä käsiteltävien asioiden laatu merkitsee joka tapauksessa sitä, että aikaa kuluu paljon ennen kuin tuloksia syntyy. Mikäli samalla joudutaan kamppailemaan hallitsemattomien resurssileikkausten kanssa, uudistustyö vaikeutuu suuresti ja hankkeilta voi osin pudota pohja pois kokonaan. Tilanne, jossa yhdestä suunnasta pyritään rakenteellisiin ja toiminnallisiin muutoksiin mutta toisesta suunnasta tulee vastaan summittainen juustohöylä tai jokin muu, ristiriitaisin perustein ja ajoituksin vaikuttava rahoitussupistusten mekanismi, on kestämaton. Sekä oikeusturvan laadun että henkilöstön kannalta sellainen näköala on erityisen huolestuttava. Vakaa ja linjakas uudistamistyö edellyttää, että siihen sitoudutaan sekä sisällöllisen valmistelun ja toimeenpanon että rahoitusta koskevan päätöksenteon lohkoilla.

○ *Sukupolvenvaihdon etujen menetys*

Edellisten vaalikausien tuottavuusohjelman tarkoituksena oli rakenteellisten uudistusten toteuttaminen ja ajoittaminen yhteensopivasti suurten ikäluokkien

eläköitymiseen liittyvän sukupolvenvaihdoksen kanssa. Käräjäoikeusuudistuksen osalta näin tapahtuikin. Esimerkiksi hovioikeustason osalta välttämättömän rakenneuudistuksen viivyttäminen johtaa siihen, että meneillään olevan sukupolvenvaihdoksen edut menetetään. Vapautuvien virkojen täyttäminen vallitsevaan rakenteeseen merkitsee epääjanmukaisen tilan sementoimista ja pitkittämistä sekä lykkäytyvien uudistusten vaikeutumista. Sekä oikeusturvajärjestelmän kehittämisen että julkisen talouden tilan kannalta tällainen näköala on huono.

Toisaalta henkilöstötilanne aiheuttaa jo nyt pullonkauloja asioiden käsittelyketjussa. Myös saatavilla olevan henkilöstön niukentuminen tekee kiireellisiksi kaikki uudistukset, joilla edistetään voimavarojen kohdentumista oikeisiin tehtäviin ja oikeisiin paikkoihin.

○ *Valmistelun ja toimeenpanon kapasiteetti*

Tärkeä kysymys on, millä voimilla ohjelman edellyttämät toimet valmistellaan ja toteutetaan. Se tulee edellyttämään merkittäviä henkisiä voimavaroja. Ministeriön nykyinen kapasiteetti tuskin on siihen riittävä.

2. Muutamia yleisiä näkökohtia

Oikeudenhoidon rakenteiden uudistaminen

Vuonna 2010 voimaan tullut käräjäoikeusverkoston uudistus oli tärkeä edistysaskel oikeudenhoidon toimintarakenteiden kehittämisessä. Joidenkin käräjäoikeuksien osalta yksikkökokoa koskevat tavoitteet jäivät kuitenkin vielä saavuttamatta. Lisäksi toimitilakysymykset viivyttävät uudistuksen toimeenpanoa ja siten uudistuksella saavutettavissa olevien hyötyjen toteutumista. Viimeistään valmisteilla olevan kuntauudistuksen myötä myös käräjäoikeusverkoston tilaa on tarpeen arvioida vielä uudelleen, ja verkostouudistuksen jatkaminen lienee aiheellista tulevan kuntarakenteen selkiytyessä.

Suurimmat ja kiireellisimmät uudistustarpeet tuomioistuinten toimintarakenteiden osalta koskevat yleisten tuomioistuinten sektorilla hovioikeusverkostoa ja hovioikeusmenettelyä. Kaikki olennaiset seikat puhuvat uudistuksen puolesta eikä ratkaisujen tekeminen saisi lykkäytyä, jotta sukupolvenvaihdoksen aikaansaama otollinen tilanne ei menisi hukkaan. Viittaen tältä osin korkeimman oikeuden antamaan lausuntoon hovi- ja hallinto-oikeustoimikunnan mietinnöstä.

Oikeudellisten avustajapalvelujen laadun turvaaminen

Sekä siviililainkäytössä että rikoslainkäytössä on tarpeen eri tavoin pyrkiä nykyistä paremmin turvaamaan asianosaisten oikeudellisen avun asianmukainen laatutaso. Tällä on olennainen merkitys sekä oikeusturvan toteutumisen kannalta että koko oikeudenkäyntijärjestelmän toimivuuden kannalta. Oikeusjärjestyksen monimutkaistuessa myös avustajien osaamisen tasoon ja toimintatapoihin kohdistuu entistä suurempia vaatimuksia. Asianosaisella itsellään ei useinkaan ole riittäviä edellytyksiä omaehtoisesti huolehtia siitä, että hän saa tarpeitaan kohtuudella vastaavaa oikeudellista apua. Tuomioistuimissa joudutaan liian usein näkemään

suuriakin puutteita avustajien ammattitaidossa. Toimiva oikeusturvajärjestelmä kuitenkin edellyttää, että myös avustajat ovat tehtäviensä tasalla. Oikeudenkäynti-avustajien lupajärjestelmää ja valvontaa koskevat lainuudistukset ovat voimaan tullessaan yksi askel oikeaan suuntaan. Eri toimijoiden käytettävissä olevin keinoin olisi kuitenkin pyrittävä myötävaikuttamaan siihen, että asianmukainen taso avustajien ammattitaidossa ja toiminnan eettisten vaatimusten noudattamisessa toteutuisi käytännössä.

Oikeuden aineellinen ja prosessuaalinen puoli nivoutuvat toisiinsa

Oikeusturvatarpeiden hoitamiseen liittyy ongelmakokonaisuuksia, jotka ovat seurausta monesta eri tekijästä. Suomeen on pesiytynyt oikeuskulttuuri, jossa asioita ratkotaan rikosprosessin keinoin, rikoslain sääntöihin ja rikosprosessin toimijoihin tukeutuen silloinkin, kun tällainen oikeussuojatie ei ole optimaalinen. Rikosoikeuden "ultima ratio" –periaate näyttää käytännössä jäävän toisinaan etäiseksi. Rikosprosessi toimii osaksi jonkinlaisena siviiliprosessuaalisen oikeussuojan puutteiden "paikkaajana".

Esimerkiksi tuotevastuuasioista näyttää käytännössä tulevan rikosasioita, vaikka tällöin menetetään tuotevastuuseen nimenomaan liitetyt edut vahingonkäräjien kannalta.

Eräs parhaillaan on vireillä juttu kuvastaa tilannetta. Viitataan siihen tässä vain esimerkkinä ilmiöstä ja puuttumatta kyseiseen yksittäistapaukseen tai sen olosuhteisiin. KKO:n valituslupakortin mukaan "X:n edustama yhtiö oli myynyt A:n kunnalle ja B:n kaupungille Yersinia pseudotuberculosis –bakteerin saastuttamaa elintarviketta, jota oli toimitettu edelleen kouluihin ja päiväkoteihin. Sadat elintarviketta nauttineet lapset olivat sairastuneet bakteerin aiheuttamaan vatsatautiin. Kysymys siitä, oliko saastunutta elintarviketta kaupan pitäneen, sen luovuttaneen ja sitä ennen sen käsittelystä ja varastoinnista osaltaan vastanneen X:n menettely ollut terveysrikoksen tunnusmerkistössä tarkoitetulla tavalla törkeän huolimaton".

Jos elintarviketurvallisuuden kannalta puutteellinen tuote aiheuttaa ihmisille henkilövahinkoja, tuntuisi luontevalta ajatella, että ensisijainen oikeussuojatarve koskee vahinkojen korvaamista niiden kärsijöille. Sitä varten onkin olemassa EU-vaatimusten mukainen tuotevastuulaki, jonka mukaan valmistajan tai tuottajan vastuu on tuottamuksesta riippumaton. Oikeussuojatie tämän vastuun toteuttamiseksi on siviiliprosessi. Yhtenä ongelmana on, että joukko- vahinkoja varten tulisi olla toimiva ryhmäkannejärjestelmä. Kun tuotevastuu-ongelmaan, jossa korvausvastuun pitäisi toteutua objektiivisen vastuun mukaan, käydään käsiksi rikoslain ja rikosprosessin keinoin, operoidaan aivan toisenlaisen ja vahingonkäräjien kannalta epäedullisemmän tunnusmerkistön pohjalta. Sen sijaan, että vahingonkäräjien asemaa arvioitaisiin siviiliprosessissa objektiivisen korvausvastuun pohjalta, poliisi ja syyttäjä – oletettavasti terveysviranomaisten tuella - ryhtyvät selvittämään ja ajamaan asiaa siltä pohjalta, onko täytynyt terveysrikoksen tunnusmerkistössä edellytetty törkeä huolimattomuus.

Vahinkoa kärsineet asianomistajat toki pääsevät tällaiseenkin prosessiin mukaan vaatiakseen rikosperusteista vahingonkorvausta. Asianomistajat saavat sen edun, että syyttäjä valtion kustannuksella vetää prosessia.

Tuotevastuun edut kuitenkin menetetään. Perustellusti voi kysyä, onko oikeusturvajärjestelmä tällöin asianmukainen ja onko hyväksyttäviä perusteita sille, että toimiva ryhmäkannejärjestelmä puuttuu, samalla kun rikosprosessia ja siitä vastaavia viranomaisia käytetään jonkinlaisena korvikkeena, vaikka vahingonkäräjöiden aineellinen oikeussuoja tällöin kuitenkin heikkenee.

Tapaus KKO 2006:1 on onneton esimerkki tapahtumakulusta, jossa tuotevastuutapauksen "muuntaminen" rikosasiaksi johti siihen, että vahingonkäräjä jäi kokonaan ilman korvausta, kun asiaa ryhdyttiin työturvallisuusviranomaisten myötävaikutuksella ajamaan väärin perustein väärää tahoa vastaan.

Eläintenpidon vastuukysymysten alalta löytyy tuore esimerkki siitä, kuinka koiranpuremavahingosta tulee meillä rikosjuttu, jota poliisi tutkii ja syyttäjä ajaa vammantuottamusasiana (KKO 2012:28, tällä hetkellä menossa neljännessä tuomioistuinvaiheessa asian tultua palautetuksi hovioikeuteen uudelleen käsiteltäväksi). Esimerkiksi Ruotsissa tai Saksassa, missä koiranomistajalle on säädetty ankarampi siviilioikeudellinen korvausvastuu, lienee epätodennäköistä, että vastaavanlaiset tilanteet olisivat poliisin tai syyttäjän asialistalla ja tuomioistuimissa rikosvastuun pohjalta selviteltävinä.

Oikeussuojan tavoittelu rikosprosessin kautta on ongelmallista myös sananvapauteen liittyvissä asioissa, kuten yksityiselämän suojaa tai kunnianloukkausta koskevissa tilanteissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin suhtautuu torjuvasti ja rajoittavasti rikosoikeudelliseen ja syyttäjävetoiseen oikeussuojaan tämän kaltaisissa asioissa.

Meillä sekä aineettomien vahinkojen että puhtaiden varallisuusvahinkojen osalta vahingonkorvauksen edellytyksiä on sidottu rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Tältäkin osin myös aineellisen oikeuden alalla on korjattavaa.

Rikos- ja siviililainkäytön suhdetta oikeussuojan toteuttamisessa olisi siis eräillä aloilla syytä tarkastella kriittisesti siltä kannalta, johtavatko siviilioikeudellisen oikeussuojan aineelliset ja/tai prosessuaaliset puutteet rikoslainkäytön ylikorostumiseen. Rikosoikeudellisen järjestelmän kuormittaminen on erityisen ongelmallista, jos se käytännössä merkitsee oikeussuojan aineellisten perusteiden heikennystä. Tilanteen korjaaminen edellyttää, että siviililainkäytössä turvataan oikeuksiin pääsyn kannalta toimivat prosessuaaliset järjestelyt. Se edellyttää myös erilaisia uudelleenarviointoja aineellisen oikeuden alalla.

Edellä mainitut asiat ovat samalla esimerkkejä siitä, että oikeussuojan aineellista sisältöä ja oikeussuojakeinoja sekä niihin liittyviä käytäntöjä tulisi tarkastella ja kehittää yhdessä, jotta syntyisi kansalaisten kannalta toimivia tuloksia.

3. Kommentteja yksittäisiin ohjelmakohtiin

Tunnistan ohjelmaluonnoksesta monia asioita, joita olen eri yhteyksissä tuonut esille, enkä seuraavassa pyri kauttaaltaan toistamaan tai tarkemmin käsittelemään niihin liittyviä näkökohtia. Muutoinkaan en puutu kaikkiin ohjelmaluonnoksen kohtiin.

Poimintoja:

1. Hometaloriitojen vähentämiseksi kaavaillon vakuutusjärjestelyn realistisuus lienee sangen kyseenalainen. Vaikka tarjonta- ja kysyntäkelpoinen vakuutus olisikin saatavissa markkinoille, riitaisuuksien kanavointi kauppariidoista vakuutusriidoiksi ei sinänsä välttämättä toisi olennaista muutosta tilanteeseen. Kiinteistökauppojen virhetilanteet ja muut rakennusriidat ovat hyvä esimerkki asiaryhmästä, jossa todellisen erityisosaamisen turvaaminen sekä oikeudenkäyntiavussa että tuomioistuimessa olisi olennaista. Taitamattoman avustajan toimista johtuvia puutteita ei voi hyväkään tuomari korjata eikä päinvastoin. Olennaisia ovat järjestelyt, joilla tarvittava ammattitaito turvataan puolin ja toisin.

2. Summaaristen asioiden lukumääräinen osuus käräjäoikeuksien asiavolyymistä on merkittävä. Asioiden siirtäminen muun viranomaisen ratkaistaviksi ei sinänsä poista niiden käsittelyyn tarvittavan kapasiteetin eikä voimavarojen tarvetta, vaan siirtää nekin paikasta toiseen. Siirrolla pitäisi siten olla muita etuja käsittelyn tehokkuuden ja kustannusten näkökulmasta.

Vaihtoehto, jossa riidattomien velkomusasioden käsittely siirrettäisiin käräjäoikeuksista ulosottotoimeen, merkitsisi täytäntöönpanoperusteen antamisen ja täytäntöönpanon uskomista samalle viranomaiselle. Tähän liittyynee edelleen selvittämättömiä periaatteellisia dubioita, jotka korostuvat etenkin ulosoton tulosohjauksen perustuessa perintätuloksiin.

Toimivallan järjestelyä harkittaessa ei saa unohtaa myöskään sitä, että muun muassa EU-oikeuden vaatimuksista seuraa, että kuluttajan oikeussuojan vaatimukseen on kiinnitettävä huomiota viran puolesta, vaikka asianosainen olisi asiassa passiivinen. Toimivaltajärjestelyä harkittaessa oikeusturvan vaatimukset tulee joka tapauksessa kyetä täyttämään.

Se aiemmin esillä ollut vaihtoehto, jossa summaaristen asioiden käsittely keskitettäisiin, ei toistaiseksi liene ollut riittävän monipuolisen ja asiantuntevan arvioinnin kohteena. Tämän vaihtoehdon jatkoselvittelystä näyttää luovutun käräjäoikeusuudistuksen yhteydessä syistä, jotka ovat jääneet epäselviksi.

6. Kirjallisella menettelyllä on kevennetty rikoslainkäytön kuormitusta vähäisemmissä ja yksinkertaisemmissa asioissa. Hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmällä on sama tarkoitus muutoksenhakuasteen osalta. Syyteneuvottelumenettelyllä, jossa rikosvastuuta huojaennetaan epäillyn myötävaikuttaessa asian selvittämiseen menettelyä helpottavalla tavalla, voi olla erityistä merkitystä rikoslainkäytön kuormituksen keventämiseksi myös vaativissa rikosasioissa. Voimavarojen rajallisuus on muualla pakottanut omaksumaan tämän kaltaisia järjestelyjä, ja samasta syystä niitä joudutaan pohtimaan myös meillä. Teon tunnustamiselle ei nykyisin ole käytännössä merkityksellisiä tai toimivia kannustimia, vaikka sellaisilla voisi etenkin vaikeasti selvitettävissä rikosasioissa olla huomattavia vaikutuksia oikeudenkäynnin vaatimiin voimavaroihin. Kysymys on oikeuspoliittisista valinnoista. Joka tapauksessa on hylättävä tähänastinen linja, jossa tämän tyyppisiä rikosvastuun huojaentamiskeinoja ei ole hyväksytty mutta ei toisaalta ole hyväksytty myöskään tehdyn valinnan seurauksia, toisin sanoen aiheutuvia resurssitarpeita.

Syyteneuvottelujärjestelmä ei saa joutua ristiriitaan itsekriminointisuoja koskevien periaatteiden kanssa. Eräs keskeinen huomiotta jäänyt ongelma tässä kohdassa mainittujen, jo valmisteilla olevien uudistuspyrkimysten kannalta onkin se, että kaavaillun kaltainen syyteneuvottelujärjestelmä ei voi olla toimintakelpoinen, ellei esitutkintajärjestelmää ensin saateta ihmisoikeusvaatimusten edellyttämään tilaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen uusimmassa oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset, jotka koskevat epäillyn asemaa ja oikeuksia koskevan informaation varmistamista sekä oikeusavun ja mahdollisesti tarvittavan tulkkauksen oikea-aikaista järjestämistä epäillylle jo esitutkintavaiheessa, on kyettävä käytännön tasolla täyttämään ennen kuin on edellytyksiä sille, että syyteneuvottelujärjestelmä voisi saavuttaa tarkoituksensa. Syyteneuvottelujärjestelmä on mahdollista rakentaa vain ihmisoikeusvaatimusten kannalta pätevästi annettujen tunnustusten varaan. Tällä asiakohdalla on siten sekä sisällöllinen että aikataulullinen liittymä kohdassa 29 tarkoitettuun kysymykseen avustajien osallistumisesta esitutkintaan.

7. Tarve luoda erityisiä menettelytapoja sellaisiin rikosasioihin, joissa on suuri määrä asianomistajia, oli viimeksi esillä marraskuun 2011 sektorineuvottelussa. Asia on tärkeä ja kiireellinen, koska tämänkaltaisia asioita esiintyy nykyisin yhä useammin.

8. JKL-järjestelmän soveltamisalan laajentamisen selvittäminen on myös ollut esillä muun muassa marraskuun 2011 sektorineuvottelussa. Asia on yksi osa hovioikeuksien kehittämistä niin, että vahvempien käräjäoikeuksien myötä saadaan aikaan rooliltaan näistä erottuva moderni ylioikeusinstanssi, jossa muutoksenhakuasioiden täystutkinta kohdistuu vaativien asioiden ohella vain sellaisiin pienempiin asioihin, joissa uudelleen tutkimiselle ja uuden asiaratkaisun antamiselle ilmenee käräjäoikeuden ratkaisun ja valituksen valossa todellinen tarve. Yksinkertaisten asioiden kaksinkertaisen käsittelyn sijasta hovioikeusasteen toiminta ja rakenne tulee järjestää niin, että vaativammat ja vakavammat asiat saavat tarvitsemansa laadukkaan ylioikeuskäsittelyn.

9. Eniten sijaa ja tarvetta merkittäville uudistuksille on hovioikeuksissa muutoksenhakuasteina. Hovioikeusmenettelyn kehittäminen näytön vastaanottamista ja arviointia koskevilta osin on tarpeellinen sekä valmistelun ja toimeenpanon vaatima aika huomioon ottaen myös kiireellinen asia. Nykyisessä yhteiskunnassa, jossa lainkäytön painopisteen tulee olla käräjäoikeuksissa, ylioikeuksien toiminta ei voi nykyisessä määrin painottua näytön uudelleen vastaanottamiseen ja näyttökysymysten uudelleen arviointiin, vaan hovioikeuksien rooli ylioikeuksina tulee kyetä kohdentamaan aiempaa paremmin oikeudellisten kysymysten arviointiin. Käräjäoikeuden tallenteisiin nojautuminen todistelun osalta on vaihtoehto, joka tukee tämän suuntaista kehitystä muuttamatta sinänsä muutoksenhaun peruseriaatteita näyttökysymysten osalta.

Menettelyn kehittäminen liittyy tarpeeseen supistaa hovioikeusverkostoa ylioikeuksien hyvien toimintaedellytysten ja lainkäytön laadun turvaamiseksi. Prosessia ja organisaatiota koskevien uudistuslinjojen tuleekin olla yhteensopivia.

13. Avustajan palkkion ja työn laadun oikeasuhtaisuus on tärkeää mutta ei ainoa osa-alue asianajon laadun parantamiseksi. Edellä todetuin tavoin olisi tarpeen laaja-alaisemmin selvittää ja kehittää eri keinoja, joilla oikeudenkäyntiavustajien toiminnan laatua ja ammattitaidon tasoa voidaan edistää ottaen huomioon työn vaatimusten nousu, prosessitoimien laadun kohentamisen tarve ja palvelujen saatavuus.

14. Nykyinen ja ennustettu väestörakenne, asiamäärien kehitys ja henkilöstötilanne eivät tue vallitsevan hovioikeusrakenteen edellytyksiä toimia nykyajan tarpeiden ja vaatimusten mukaisen ylioikeusverkoston pohjana. Uusi hovioikeusverkosto tulee rakentaa oikeudenhoidon kehittämistarpeiden pohjalta. Etenkin, kun julkisen talouden liikkumavara on entisestään supistuva, ratkaiseva merkitys on annettava nimenomaan oikeudenhoidon näkökohdille eikä muille seikoille.

Vuodesta 2002 lähtien hovioikeuksiin saapuneiden asioiden kokonaismäärä on laskenut yli viidenneksellä. Vuonna 2011 kuudesta hovioikeudesta kolmessa saapuneiden asioiden määrä oli 1000 jutun tasolla. Kuluvan vuoden alkukuukausina asiamäärien lasku on entisestään kiihtynyt. Trendin pysyessä syntyy jo kuluvan vuoden aikana tilanne, jossa nykyisestä kuudesta hovioikeudesta neljä on asiamäärien suhteen pienempiä kuin Ruotsin kaksi pienintä hovioikeutta. Kahden suurimman hovioikeuden asiamäärä olisi yhteensä noin 5500 ja neljän pienimmän yhteensä 3500. On yhä ilmeisempää, että hovioikeusverkosto on perusteellisen uudelleenarvioinnin ja muutoksen tarpeessa.

Jatkokäsittelyn lupajärjestelmä vie hovioikeuksien roolia oikeaan suuntaan, mutta korostaa samalla rakennemuutoksen välttämättömyyttä. Pienemmissä hovioikeuksissa JKL-järjestelmän piiriin kuuluvien asioiden suhteellinen osuus on korkeampi kuin suurten väestökeskittymien isoissa hovioikeuksissa.

Pääkäsittelyasioiden rakenne hovioikeuksissa painottuu pienissä hovioikeuksissa vahvasti perinteisiin rikosasiaryhmiin, joissa näyttökysymykset ovat etualalla, kun taas vaativampia talousrikosasioita esiintyy merkittävässä määrin vain kahdessa suurimmassa hovioikeudessa. Suurten ja vaikeiden asioiden keskittyminen Helsingin hovioikeuteen korostuu erityisesti.

Asiamäärien kehitys ja asiarakenteen erot johtavat siihen, että oikeudellisen osaamisen pohja pienissä hovioikeuksissa ohenee ja kapenee. Oikeusjärjestyksen monimutkaistuminen ja kansainvälistyminen kuitenkin edellyttää, että maassa on ammatillisesti riittävän vahva ylioikeusaste. Kysymys on oikeusturvan laadun turvaamisesta.

Hovioikeusverkoston uudistamisessa on myös kysymys voimavarojen oikeasta kohdentamisesta sekä instanssien kesken että alueellisesti. Vallitsevassa tilanteessa resurssien käyttö vinoutuu etenkin alueellisesti yhä enemmän.

Meneillään oleva sukupolvenvaihdos tarjoaa rakenneuudistuksen toteuttamiseen tilaisuuden, joka ei saisi jäädä käyttämättä. Viisivuotisjaksolla 2013-2017 yleisten tuomioistuinten tuomareista 220 saavuttaa 65 vuoden iän (lokakuussa 2011 laaditun laskelman mukaan; kaikkien tuomioistuinten osalta määrä on yhteensä noin 270).

Epäajanmukaisen verkostorakenteen "sementoiminen" tämän murrosvaiheen yli olisi huono vaihtoehto. Lykkäytyessään välttämättömien uudistusten toteuttaminen vaikeutuisi entisestään.

Selvää on, että hovioikeuksien alueellinen rakenne ja muutoksenhaun menettelyllistä kehittämistä koskevat ratkaisut ovat kokonaisuus, joka edellyttää toisiinsa nivottuja linjauksia ja ratkaisuja. Tehtävät, rakenteet ja voimavarojen kohdennus ovat sidoksissa keskenään.

Nyt kaavailtu rakennemuutos, jossa hovioikeuksien määrä supistuisi yhdellä, on riittämätön. Hovi- ja hallinto-oikeuksien hajauttaminen eri paikkakunnille ei myöskään ole tulevaisuuden kannalta hyvä ratkaisu. Sen sijaan olisi pyrittävä luomaan muutama vahva lainkäytön keskus, joissa henkilöstön saatavuudelle ja ammatillisen osaamisen kehittämiselle olisi suotuisat edellytykset.

Jo nyt on nähtävissä, että ansioituneen tuomarikunnan rekrytointi pääkaupunki-seudun ulkopuolisiin hovioikeuksiin on vaikeutumassa.

Esimerkiksi Vaasan hovioikeudessa parhaillaan avoinna olevaan ylemmän palkkausluokan hovioikeudenneuvoksen virkaan on vain yksi hakija. Vastaavasti hakijajoukko saman hovioikeuden alemman palkkausluokan hovioikeudenneuvoksen virkoihin näyttää myös olevan rajautumassa viskaaleihin, joilla on runsaan tai vajaan kymmenen vuoden työkokemus hovioikeuden esittelijän tehtävistä.

Hovioikeuksien nykyisiin sijaintipaikkoihin liittyy ongelmia myös suhteessa juttukannan maantieteelliseen alkuperään. Etenkin Rovaniemen ja Vaasan hovioikeuksien juttukannasta suuri osa on peräisin muualta kuin hovioikeus-paikkakunnalla sijaitsevasta käräjäoikeudesta. Tällöin valtaosa hovioikeuden pääkäsittelyä edellyttävistä jutuista on sellaisia, joissa pääkäsittelyn toimittaminen edellyttää matkustamista pitkien etäisyyksien päästä joko asianosaisilta tai tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolta. On syytä pohtia, kuinka mielekästä ja kestävää on sijoittaa ylioikeudet niin, että matkustamisesta aiheutuvat kustannukset, ajanhukka ja rasitus muodostuvat erityisen suuriksi sen vuoksi, että ne kohdistuvat pääosaan pääkäsittelyä edellyttävästä juttuvolyymistä.

Vuonna 2011 Rovaniemen hovioikeuden juttukannasta vain alle viidennes oli peräisin siitä käräjäoikeudesta, jonka tuomiopiirin alueella hovioikeus sijaitsee. Yli puolet jutuista oli peräisin Oulun käräjäoikeudesta ja yhteensä 30 prosenttia joko Ylivieska-Raahen tai Kemi-Tornion käräjäoikeudesta.

Vaasan hovioikeuden osalta viidennes juttukannasta on peräisin Pohjanmaan käräjäoikeudesta. Keski-Suomen käräjäoikeudesta tulevien juttujen osuus on noin 30 %. Hovi- ja hallinto-oikeustoimikunta on ehdottanut Vaasan hovioikeuden tuomiopiirin muuttamista niin, että Pirkanmaan käräjäoikeus siirretään Turun hovioikeuden tuomiopiiristä Vaasan hovioikeuden tuomiopiiriin (samalla kun Satakunnan käräjäoikeus siirrettäisiin Turun hovioikeuden piiriin). Vuonna 2011 Pirkanmaan käräjäoikeudesta hovioikeuteen saapuneita asioita oli runsaat 950 (kun taas Satakunnan käräjäoikeudesta peräisin ollut juttukanta oli 400). Ehdotettu järjestely merkitsi sitä, että Vaasan hovioikeuden juttukannasta entistäkin pienempi osa olisi peräisin siitä käräjäoikeudesta, jonka tuomiopiirin alueella hovioikeus sijaitsee. Pirkanmaan ja Keski-Suomen

käräjäoikeudesta peräisi oleva juttukanta Vaasan hovioikeudessa olisi tällöin noin viisinkertainen verrattuna siihen osaan juttukannasta, joka on peräisin hovioikeuden sijaintipaikkakunnan käräjäoikeudesta.

Muun ohella matkustustarpeen optimointi edellyttäisi siten hovioikeuksien sijoittelun tähänastista laajempaa uudelleenarviointia.

Kuntauudistuksen myötä myös käräjäoikeusverkoston tilaa on tarpeen arvioida vielä uudelleen. Verkostouudistuksen jatkaminen lienee aiheellista tulevan kuntarakenteen selkiytyessä.

15. Suomen kaltaisessa maassa tulee olla oikeusvaltioperiaatteita vastaavat ja niitä tukevat, sisään ja ulospäin uskottavat rakenteet. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen on tarpeellista sekä periaatteellisista syistä että tuomioistuinten toiminnan kehittämiseksi.

Nykyisin meillä voi esimerkiksi tapahtua niin, ja on käytännössä tapahtunutkin, että samaan aikaan, kun valtioneuvoston merkittävään päätökseen kohdistuva valitus tulee vireille tai on vireillä tuomioistuimessa, valtioneuvosto päättää huomattavan lisämäärärahan myöntämisestä kyseiselle tuomioistuimelle "toiminnan turvaamiseksi". Suurten juttujen tai juttukokonaisuuksien yhteydessä esiintyy myös tilanteita, joissa oikeusministeriön kanssa tai valtioneuvoston piirissä käytävissä budjetti-neuvotteluissa joudutaan käsittelemään konkreettisiin oikeudenkäynteihin liittyviä resurssitarpeita ja niiden tyydyttämistä. Tällaisissa oloissa oikeusvaltiollisten rakenteiden uskottavuus on omiaan herättämään epäilyjä riippumatta siitä, onko niille todellista aihetta. Rakenteiden tulisi olla sellaiset, ettei epäilyksille jää sijaa.

Tuomioistuinten kehittämispanokset ovat meillä monessa suhteessa riittämättömiä. Erityisiä ongelmia aiheutuu siitä, että keskushallinto toimii osana oikeusministeriötä sen sijaan, että se olisi erillään ministeriöhallinnosta ja toiminnallisesti yhteydessä itse tuomioistuinlaitokseen. Keskushallinnon tulisi aidosti palvella tuomioistuinten toimintaa ja sen kehittämistä. Nykyisin suuretkin heikkoudet hallinnon toiminnassa jättävät tuomioistuimet pitkälti voimattomiksi, vaikka seuraukset kohdistuvat ensisijaisesti niihin.

18. Ajatus tuomioistuinten päällikkövirkojen määräaikaistamisesta on uusi ja alkuperältään sekä perusteiltaan tuntematon. Päällikkötuomarin virat ovat tuomarinvirkoja. Riippumattomuuden takeita koskevat vaatimukset ovat siten samat kuin tuomarinviroissa yleensä. Tuomarinviroissa määräaikaisuus on ylipäänsä ongelmallista. Päällikkötuomarien asema ja rooli suhteessa hallintoon tekee ajatuksesta erityisen kyseenalaisen, varsinkin nykyisen kaltaisessa hallintojärjestelmässä, jossa keskushallintoa hoitaa ministeriö. Päällikkövirkojen määräaikaisuus voisi lisäksi entisestään rajoittaa rekrytointipohjaa muun muassa hakijoiden iän suhteen.

Kohdan viimeinen virke koskee (kirjoitustavastaan huolimatta) vain hovioikeuksia ja nykyistä HOA 2 §:ää. Sen mukaan hovioikeuden osastoa johtaa hovioikeudenlaamanni, ja osastoon kuuluu lisäksi vähintään viisi hovioikeudenneuvosta.

Mainittu säännös sitoo hovioikeuksien tuomariresurssien vähimmäismäärän hovioikeudenlaamannin virkojen määrään. Tällainen sääntely on ilmeisen epätarkoituksenmukainen etenkin vallitsevissa oloissa, joissa neljän pienen hovioikeuden asiamäärät ovat selvästi alentuneet ja voimavaroista on ankara pula.

Vuonna 2011 kahdessa suurimmassa hovioikeudessa ratkaistiin kaikkiaan 6300 asiaa yhteensä 11 hovioikeusosastolla. Neljässä pienessä hovioikeudessa ratkaistiin kaikkiaan 4700 asiaa yhteensä 10 hovioikeusosastolla. Pienissä hovioikeuksissa asiamäärät ovat pudonneet 1000 asian tasolle. Kuluvan vuoden alkukuukausina asiamäärät ovat niissä edelleen voimakkaassa laskussa. On ilmeistä, että HOA 2 § osaltaan ylläpitää epääjanmukaista ja epätarkoituksenmukaista organisaatiota, jossa osastoja on liikaa, ne ovat liian pieniä ja voimavarat kohdentuvat väärin.

Resurssien sitominen työmäärien sijasta hovioikeuden laamanninvirkojen lukumäärään vääristää voimavarojen jakoa ja estää niiden oikeaa kohdentamista. Erityisesti tästä syystä mainittu sääntely vaatii kiireellistä korjaamista. Sukupolvenvaihdos antaa siihen tilaisuuden, jota ei ole varaa jättää käyttämättä.

19. Tuomioistuinlinjojen erillisyyttä ja ensisijaisesti ainakin niiden välistä toimivallan jakoa on aiheellista pohtia. Etenkin tietynlaisten asioiden osalta nykyisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuus herättää selvittämistä kaipaavia kysymyksiä. Tarve liittyy muun muassa seuraamusjärjestelmää koskeviin muutoksiin ja kysymyksiin siitä, miten seuraamusjärjestelmää tulisi kehittää. Hallinnollisten seuraamusten osalta ihmisoikeusnormeista seuraa, että tällaisia seuraamuksia rinnastetaan rikos-seuraamuksiin ja niitä koskevaan oikeudenkäyntiin sovelletaan pitkälti rikosprosessin sääntöjä. Ne bis in idem –kielto aiheuttaa erityisiä ongelmia erilaisia seuraamuksia koskevien asioiden ollessa eri tuomioistuinlinjojen käsiteltävinä. Nykyisin myös esimerkiksi lasten huoltoa ja huostaanottoa koskevat asiat käsitellään eri tuomioistuinlinjoilla. Muun muassa tällaisten toimivallan järjestelyjen tarkoituksenmukaisuutta voi olla syytä arvioida uudelleen.

Menettelyä koskevien oikeusturvavaatimusten lähentyminen yleisen ja hallintolainkäytön alalla antaa laajemminkin aihetta tarkastella tuomioistuinten linjajaon merkitystä ja perusteita. Tuomioistuinrakenteen uudistamista koskevilla ratkaisuilla ei pitäisi luoda esteitä sille, että pidemmällä tähtäimellä linjajaon suhteen katsottaisiin aiheelliseksi tehdä nykyisestä poikkeavia ratkaisuja.

29. Luonnostekstin mukaan tulisi ”arvioida, mitä taloudellisia vaikutuksia, koulutus-tarpeita ja muuta merkitystä olisi avustajien osallistumisella esitutkintaan huomattavasti nykyistä laajemmin”. Siihen nähden, mitä vaatimuksia etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä seuraa, ohjelmaluonnoksen muotoilu tässä kohden on selvästi ongelmallinen. Teksti näyttää laaditun ikään kuin kysymys olisi kansallisessa harkinnassa olevasta asiasta, jonka ratkaiseminen riippuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista ja taloudellisista seikoista. Muun muassa itsekriminointisuojaan turvaamiseksi asetetut vaatimukset oikeudellisen avun järjestämisestä epäillylle esitutkinnan alusta lähtien eivät kuitenkaan jätä sellaista liikkumavaraa, johon siteerattu kirjaus näyttää viittaavan. Esitutkinnassa

noudatettavien käytäntöjen saaminen nykyisten ihmisoikeusvaatimusten mukaiseksi on kiireellinen tehtävä.

30. Kysymys esitutinnan johtamisvastuun organisoinnista ja syyttäjän roolista esitutkintavaiheessa, erityisesti vaativissa asioissa, on meillä pyritty ratkaisemaan useista muista maista poiketen yhteistyöpohjalta. Tulokset eivät näytä kaikilta osin vakuuttavilta. Poliisi- ja tulliviranomaisten tutkinnallista asiantuntemusta ei ole syytä asettaa kyseenalaiseksi. Monissa rikosasioissa esiintyy kuitenkin oikeudellisesti yhä monimutkaisempia kysymyksiä, ja rikosprosessia koskevat perus- ja ihmisoikeusvaatimukset ulottavat yhä enemmän vaikutuksia myös esitutkintavaiheeseen. Sekä rikosvastuun toteuttamisen että asianosaisten oikeusturvan kannalta asianmukainen ja tehokas esitutkinta on yhä haasteellisempaa, ja esimerkiksi syyteneuvottelua koskevat muutokset, joita on ryhdytty valmistelemaan, tuovat näihin haasteisiin oman lisänsä. Voidaan epäillä, onko yhteistyön varaan rakentuvilla ratkaisuilla saavutettavissa riittävän hyvä ja ajanmukainen järjestys rikosprosessin laadun takaamiseksi erityisesti oikeudellisesti vaikeissa jutuissa. Asia vaatisi perusteellista selvittämistä ja valmistelua.

33. Oikeusjärjestyksen ja käsiteltävien asioiden monimutkaistuminen lisää erityisosaamisen tarvetta myös lainkäytössä. Siihen on panostettava enemmän muun muassa koulutuksen tarjonnassa ja muussa kompetenssihuollossa samoin kuin tuomioistuinten sisäisen toiminnan järjestämisessä. Yleisen oikeudellisen osaamisen tarve ei kuitenkaan vastaavasti vähene, vaan sekin kasvaa. Muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien tärkeä asema samoin kuin EU-oikeuden laaja-alainen merkitys oikeusjärjestyksessä ja lainkäytössä johtavat siihen, että on yhä enemmän sellaisia horisontaalisesti vaikuttavaa normiainesta, jonka hyvä hallinta on olennaista kaikissa lainkäytön tehtävissä. Lainkäytön laadun kannalta on tärkeää kyetä vastaamaan näihin molempiin, samanaikaisesti vaikuttaviin haasteisiin.

Selvää on, että koulutuksen ja ammatillisen osaamisen kehittäminen samoin kuin palkkauksen houkuttelevuuden turvaaminen ovat asioita, jotka eivät järjesty ilman toimivaa organisaatiota eivätkä ilman lisävoimavaroja. Organisaation suhteen koulutuksen kehittäminen on tunnetusti yksi niistä syistä, joiden vuoksi tuomioistuinten keskushallinnon uudelleen järjestäminen ja vahvistaminen on tarpeen.

Viittaus johtajakierron kehittämiseen tuomioistuimissa on epäselvä muun muassa sen suhteen, mitä tehtäviä pidetään silmällä ja mitä tarkoitetaan "kierrolla". Aiemmin todetuin tavoin päällikkötuomarien virat ovat tuomarivirkoja, samoin kuin hovioikeuksien laamanninvirat. Myös osastonjohtajien tehtäviä hoitavat henkilöt ovat tuomarinvirassa siinä tuomioistuimessa, jossa he toimivat lainkäyttöosaston johtajina. Tuomarinvirassa olevien johtajien "kiertoon" liittyviä kysymyksiä ei voida tarkastella irrallaan niistä periaatteista ja rajoitteista, jotka koskevat tuomarinvirkoja yleensä. Sinänsä on toivottavaa, että tuomioistuintehtävissä esiintyy liikkuvuutta yksiköiden ja instanssien välillä, ja että liikkuvuutta olisi myös tuomioistuinten ja ulkopuolisten tehtävien välillä. Ohjelmaluonnoksessa esitetty ajatusaihio johtajakierrosta on kuitenkin niin epämääräinen, että siihen on vaikea ottaa lähemmin kantaa.

4. Prioriteeteista

Yleisen lainkäytön näkökulmasta erityisen kiireellisinä voidaan pitää ainakin seuraavia osa-alueita. Ne ovat toisiinsa nähden rinnakkaisia prioriteetteja.

- Esitutkintakäytäntöjen saattaminen vallitsevien ihmisoikeusvaatimusten mukaisiksi
- Muut rikosprosessiin kohdistuvat toimet
- Hovioikeustasoon kohdistuvat toimet
- Koulutuksen kehittäminen
- Tuomioistuinhallinto

Selvää on, ettei oikeudenhoidon uudistaminen voi rajoittua yleisten tuomioistuinten sektoriin. Hallintolainkäytön alaan kohdistuvat uudistukset ovat olennainen osa kokonaisuutta, vaikka en ole niitä edellä erikseen kommentoinut.



Pauliine Koskelo