

TURUN HOVIOIKEUS

18.6.2013

Asia: Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013 – 2025

Viite: OM 11/03/2012

Hovioikeuden lausunnon valmistelu

Oikeusministeriö on viitteessä mainitussa kirjeessä pyytänyt hovioikeutta antamaan lausuntonsa oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013 – 2025. Hovioikeuden lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka puheenjohtajana on toiminut hovioikeuden presidentti Timo Esko sekä muina jäseninä hovioikeudenneuvos Tarja Huossa, määräaikainen viskaali Sakari Salminen ja kansliapäällikkö Jussi Virtanen. Lausunnon valmistelun yhteydessä hovioikeudessa järjestettiin myös keskustelutilaisuus, jossa hovioikeuden henkilökunnalla oli tilaisuus lausua käsityksiään oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esitetyistä ehdotuksista.

Lausunnon antamisen lähtökohtia

Lausuntopyynnössä on pyydetty erityisesti näkemyksiä neuvottelukunnan esittämästä kokonaisuudesta, joka sisältää sekä horisontaalisia että oikeudenhoidon sektoreittain jaettuja ehdotuksia. Ensiksi mainitut koskevat koko valtionhallintoa tai ainakin koko oikeudenhoitoa, jälkimmäiset taas esimerkiksi tuomioistuinten tai syyttäjälaitoksen rakenteita, menettelyjä, osaamista ja henkilöstöä sekä maksuja.

Neuvottelukunnan toimeksianto on ollut varsin ytimekäs: neuvottelukunnan tuli valmistella ehdotukset pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja kehyspäättöksen edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi. Samalla on haluttu varmistaa, etteivät valtionhallinnon säästötavoitteet vaaranna oikeusturvataavoitteita.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan tutustuminen tekee selväksi, että ohjelma on luonteeltaan säästöohjelma, jossa on etsitty erityyppisiä keinoja oikeushallinnon määrärahojen sopeuttamiseksi niihin rajoihin, jotka valtioneuvosto on omilla päätöksillään jo asettanut. Tässä mielessä ohjelman ensisijaisena päämääränä ei selvästikään ole oikeusturvan lisääminen vaan säästöjen mahdollistaminen niin, että kansalaiset voivat edelleen saada erilaisia oikeusturvapalveluita ainakin sellaisella minimitasolla, jota kansalliset ja kansainväliset standardit edellyttävät.

Oikeusturvan minimitaso ei ole tyhjentävästi määriteltävissä yleisin sanankääntein. Sen sijaan on mahdollista tehdä kulloinkin harkittavana olevan säästötoimenpiteen yhteydessä arvio siitä, johtaako tuo toimenpide sen kohteena olevan palvelun alenemiseen alle sen tason, jota on pidettävä oikeusturvan kannalta alimpana mahdollisena.

Eri toimenpide-ehdotusten keskinäisestä järjestyksestä ja säästövaikutuksista

Nyt käsiteltävänä olevassa uudistusohjelmassa ei ole tarkasteltu lähemmin oikeusturvan asettamia vaatimuksia eikä sitä, mikä olisi kulloinkin vaadittava oikeusturvan vähimmäistaso. Ohjelma sisältää vajaalla 40 sivulla noin 60 erilaista toimenpide-ehdotusta, joista on esitetty lyhyitä

luonnehdintoja ja aikataulutavoitteita ja joiden mahdollisia säästövaikutuksia on arvioitu melko karkealla asteikolla. Hovioikeus korostaa, että jatkotyöskentelyssä oikeusturvanäkökohtia on pidettävä korostetusti esillä. Erityisesti tämä koskee jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamista, jota varten ministeriö on jo asettanut työryhmän.

Kuten uudistamisohjelmaan kirjatusta lähtökohdista ilmenee, kohdistuu oikeuslaitoksen menoista kolme neljäsosaa henkilöstöön. Tämän vuoksi menoja voidaan vähentää tehokkaimmin supistamalla henkilöstöä. Kuten tunnettua, on tuomioistuimissa tehtävä työ, jonka olennaisena osana on vaativa juridinen harkinta laajan normiaineiston ja siihen liittyvien erilaisten intressien pohjalta, keskeisesti riippuvainen inhimillisestä työpanoksesta. Sen vuoksi ei mikään merkittävä henkilöstön vähentäminen ole varsinkaan tuomareiden osalta mahdollinen, ellei samalla vähennetä tuomioistuimissa käsiteltävien asioitten määrää.

Työtä helpottavat uudet tekniset apukeinot, kuten videoneuvottelun nykyistä laajempi käyttö, eivät ole tässä suhteessa läheskään yhtä merkittäviä kuin henkilöstön vähentäminen. Niillä on kuitenkin tärkeä merkityksensä tuomioistuinten asiakaspalvelun parantamisessa. Työtapoihin ja myös työvoiman tarpeeseen on suuri merkitys erilaisilla tietohallinnon kehittämishankkeilla, jollaisiin ennen muuta kuuluu uudistamisohjelmassa mainittu AIPA eli syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten sähköistetty toiminnanohjaus- ja dokumentinhallinta.

Uudistamisohjelmaan sisältyvien toimenpide-ehdotusten toteuttamisesta päättäminen edellyttää eri toimenpiteiden välisten riippuvuussuhteitten ja keskinäisten vaikutusten huolellista arviointia. Vain tällä tavoin voidaan taata uudistusten kitkaton ja tehokas, mutta myös kansalaisten oikeusturvan perusteita vaarantamaton toteuttaminen.

Kysymyksessä on erityistä asiantuntemusta vaativa priorisointi. Sen suorittaminen näyttäisi luontevimmin kuuluvan erityiselle tuomioistuinvirastolle. Tuomioistuinviraston perustaminen on uudistamisohjelmassa kuitenkin määritelty pitkän aikavälin hankkeeksi, jonka toteuttaminen voisi viipyä aina vuoteen 2025. Perustein, joita selvitetään lähemmin jäljempänä, hovioikeus katsoo, että tuomioistuinvirastohanke tulisi varhentaa keskipitkän aikavälin hankkeeksi.

Tuomioistuimissa käsiteltävien juttujen määrän vähentämistä suunniteltaessa on keskeistä löytää luotettavat kriteerit sille, minkä asioitten käsittely edellyttää sellaisia oikeusturvatakeita, että asiat on ohjattava tuomioistuimeen, ja mitkä taas ovat sellaisia, jotka ovat ratkaistavissa normaalissa viranomaismenettelyssä tai suorastaan viranomaismenettelyn ulkopuolella.¹ On huomattava, että normaalikin viranomaismenettely Suomessa täyttää varsin korkeat puolueettomuuden ja asiantuntemuksen vaatimukset.

Juttujen määrän vähentämisessä on suurin merkitys ratkaisuilla, joissa tietty asiaryhmä kokonaisuudessaan siirretään pois tuomioistuimelta muulle viranomaiselle. Tällaiset ratkaisut, joista hyvä esimerkki on jo toteutettu kiinteistöjen kirjaamisasioitten siirtäminen tuomioistuimilta maanmittaushallintoon, vähentävät työtä koko tuomioistuinketjussa niin, ettei yksittäistapauksia koskeva harkinta ole tarpeen. Esimerkiksi jatkokäsittelylupajärjestelmässä tällaista harkintaa on tehtävä, ja työn säästö kohdistuu ainoastaan muutoksenhakutuomioistuimeen.

Uudistamisohjelmassa ei ole kovin paljon panostettu sen selvittämiseen, mitä asiaryhmiä voitaisiin kokonaisuudessaan siirtää pois tuomioistuimelta muulle viranomaiselle. Yksi tällainen merkittävä toimenpide-ehdotus ohjelmaan kuitenkin sisältyy, nimittäin ehdotus numero 14: ”keskitetään summaaristen riita-asioden käsittely siirtämällä ne ulosottoviranomaiselle tai enintään kolmeen käräjäoikeuteen – keskipitkän aikavälin tavoite.” Säästövaikutukseltaan

ehdotus on arvioitu merkittäväksi. Hovioikeus kannattaa tätä toimenpide-ehdotusta ja pitää tarpeellisena, että jatkotyöskentelyssä selvitetään, mitä muita asiaryhmiä voitaisiin vastaavalla tavalla mahdollisesti siirtää pois tuomioistuinten ratkaisutoiminnan piiristä. Asiaa tarkastellaan lähemmin jäljempänä.

Edellä tarkoitetut asiat ovat luonteeltaan sellaisia, jotka voidaan ensi vaiheessa ratkaista ilman tuomioistuinjärjestelmän erityisiä oikeusturvatakeita. Muutoksenhakumahdollisuudesta tuomioistuimeen ei kuitenkaan voitane luopua. Lisäksi siirto toiselle viranomaiselle tapahtuisi saman hallinnonalan sisällä. Nämä seikat on otettava huomioon arvioitaessa säästöjen merkitystä.

Resurssien säästämiseksi tuomioistuimessa käsiteltävien juttujen suhteen on ajateltu myös erilaisia, käsittelyn luonteeseen liittyviä ratkaisuja tai sitten suoranaisia oikeusasteellisia rajoituksia. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluu edellä mainittu ehdotus jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentamisesta (numero 15), jota koskeva valmistelutyö on jo saatettu vireille. Jatkokäsittelylupajärjestelmän piiriin kuuluvat asiat kyllä edellyttävät tuomioistuinjärjestelmän oikeusturvatakeita, mutta kuitenkin sillä tavoin rajoitetusti, että tiettyjen kriteerien täytyessä voidaan kieltäytyä täysimittaisesta hovioikeusmenettelystä.

Erityisesti tuomioistuinten lukumäärän vähentämisestä (kohdat 7, 11 ja 12)

Toimenpide-ehdotuksista on radikaaleimpana pidettävä niitä, jotka liittyvät tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen ja joidenkin tuomioistuinten lakkauttamiseen. Niin sanotun yleisen linjan ja hallintolinjan yhdistäminen on epäilemättä hanke, joka ansaitsee perusteellisen selvittämisen. Paitsi erilaisia toimintojen järjeistämistä koituvia säästöjä, joiden arvioiminen ei ole helppoa, merkittäviä säästöjä voidaan saada ylimmän tason tuomarien lukumäärän vähentämisestä.

Mitä yleisten tuomioistuinten lukumäärän mahdolliseen vähentämiseen tulee, on pidettävä mielessä presidentti Leif Sevónin johtaman Hovioikeus- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistoimikunnan mietinnössä (17/2011) esitetyt näkökohdat. Niiden mukaan kehittämis ehdotusten on täytettävä paitsi toiminnallisia kriteereitä, myös muun muassa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, maan väestön kielellisiin oikeuksiin ja valtion aluejakoon liittyvät kriteerit.

Mietinnön mukaan perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin määrittää ne rajat, joissa muutoksenhakutuomioistuinten organisaatiota voidaan kehittää. Taloudelliselta kannalta uudistuksen toteuttamisen edellytykseksi on toimikunnan mukaan asetettava, että uudistuksella on selkeitä ja riittävällä varmuudella toteutuvia hyötyjä. Viimeksi mainittu ei ole mitenkään itsestään selvä asia, eikä säästö ole tässä mielessä sama asia kuin hyöty.

Varsinkin alioikeuksien lukumäärää harkittaessa on pidettävä mielessä, että kansalaisen kannalta on kysymyksessä oikeuden saatavuus (access to court) sen konkreettisimmassa mielessä. Hovioikeuksien lukumäärän mahdollinen tarkastelu voidaan aloittaa vasta sitten, kun ratkaisut alioikeuksien lukumäärästä on tehty.

Hovioikeuksien lukumäärää ja sijaintipaikkoja harkittaessa on painotettava laadun rakentamisen näkökohtaa. Korkean laadun saavuttamisen perusedellytyksenä on monipuolisen juridisen infrastruktuurin olemassaolo. Sellainen taas toteutuu parhaiten ympäristössä, jossa on useita tuomioistuimia, syyttäjälaitoksen yksikkö, ulosottoviranomaisia, asianajajia sekä yliopistotasoisia oikeustieteellistä opetusta ja tutkimusta. Sen sijaan pelkästään se seikka, että paikkakunnalla on

vilkasta liike-elämän toimintaa, ei tee paikkakunnasta soveliaista hovioikeuspaikkakuntaa.

Summaariset riita-asiat ja tiedoksiantotoiminnan kehittäminen (kohdat 14 ja 27)

Neuvottelukunta ehdottaa kohdassa 14, että summaaristen riita-asioiden käsittely keskitetään siirtämällä ne ulosottoviranomaiselle tai enintään kolmeen kärjäoikeuteen. Uudistusohjelmassa on säästövaikutusta arvioitu merkittäväksi, mutta saattaa olla, että ns. pikavippejä koskevan lainsäädännön muutokset vähentävät säästövaikutusta.

Summaariset riita-asiat ovat oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja asioita, joiden kantaja katsoo olevan riidattomia. Kantajina toimivat usein liikeyritykset tai ammattimaiset velkojat ja asiat tulevat valtaosaltaan vireille kärjäoikeuksissa sähköisten haastehakemusten avulla. Mikäli oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 5 ja 6 §:stä ei muuta johdu, edellyttävät summaariset haastehakemukset muiden riita-asioiden tavoin vastauksen pyytämistä kantajan vastapuolelta, mikä edellyttää tavanomaista haasteen tiedoksiantomenettelyä. Summaaristen asioiden tiedoksianto kuormittaa asioiden suuren määrän takia kärjäoikeuksien haastemieshenkilöstöä huomattavan paljon.

Mikäli vastausta ei lainkaan toimiteta tai vastauksessa kanne myönnetään oikeaksi, ratkaistaan summaariset asiat kärjäoikeudessa oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 13 ja 14 §:n nojalla yksipuolisella tuomiolla. Koska ratkaisun tekeminen ei tällöin edellytä varsinaista oikeudellista erityisosaamista, on ratkaisuvaltaa näissä tilanteissa jo nykyisin kärjäoikeuslain 19 §:n nojalla siirretty kärjäoikeuden kansliahenkilökunnalle.

Mitään estettä ei näissä tapauksissa olisi käsitellä summaarisia asioita yhtä hyvin ulosottoviranomaisessa kuin kärjäoikeudessa. Koska kuitenkin ainakin suurissa kärjäoikeuksissa asioiden käsittely ja ratkaiseminen on jo nykyisellään tehokkaasti keskitetty kansliahenkilökunnalle, asiaryhmän siirto ulosottoviranomaiseen edellyttäisi käytännössä nykyistä vastaavan henkilöstömäärän siirtämistä kärjäoikeuksista ulosottoviranomaiseen.

Summaaristen asioiden käsittely kärjäoikeuksissa on ollut tarkoituksenmukaista erityisesti ajatellen niitä tilanteita, joissa haastehakemukseen annetaan (kirjallinen) vastaus. Koska jo sen arvioiminen, onko vastauksessa oikeudenkäymiskaaren 5 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitettu tavoin vedottu merkityksettämiin perusteisiin, vaatii oikeudellista harkintaa, siirtyvät riitautetut summaariset asiat kärjäoikeuden sisällä kansliahenkilökunnalta lainoppineen jäsenen käsiteltäviksi.

Mikäli summaariset asiat siirrettäisiin ulosottoviranomaisen käsiteltäviksi, pitäisi erikseen säännellä, miten asian käsittelyä jatketaan asian riitautumisen jälkeen. Jos riitautettujen asioiden siirto ulosottoviranomaisesta kärjäoikeuteen suoritettaisiin tällöin viran puolesta, turvaisi tämä kanteen vireilletulon oikeusvaikutusten säilymisen. Riitautettujen summaaristen asioiden määrän ei tällöin kuitenkaan voida olettaa kärjäoikeuksissa vähenevän.

Edellä esiin tuodut seikat huomioon ottaen ja koska riitautetun asian ratkaisemisessa on joka tapauksessa kysymys tuomiovallan käyttämisestä, voisi näiden asioiden keskittäminen neuvottelukunnan esittämien tavoin enintään kolmelle kärjäoikeudelle olla ulosottoviranomaiselle siirtämistä parempi vaihtoehto.

Tällöin summaaristen asioiden käsittelyn jatkamisessa riitautuksen jälkeen voitaisiin menetellä esimerkiksi vastaavanlaisesti kuin vastustettaessa eurooppalaista maksamismääräystä (Euroopan

parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1896/2006 eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn käyttöönotosta, 16 ja 17 artikla; laki eurooppalaisesta maksamismääräysmenettelystä 754/2008, 4 §). Merkittävien säästöjen saavuttaminen edellyttää summaaristen asioiden osalta joka tapauksessa sitä, että samanaikaisesti toteutetaan neuvottelukunnan esityksen kohdassa 27 esitetyin tavoin tiedoksiantomenettelyn kehittämistä.

Asiantuntija-avusteinen huoltoriitamenettely ja sovintomenettelyjen kehittäminen (kohdat 23 ja 51)

Asiantuntija-avusteisen huoltoriitamenettelyn laajentaminen koko maahan (kohta 23) ja sovintomenettelyjen kehittäminen tuomioistuinkäsittelyn vaihtoehtona yleisten tuomioistuinten toimialalla (kohta 51) ovat puollettavia keinoja edistää pyrkimystä asioiden sovinnolliseen ratkaisuun. Sovinnolliset ratkaisut vähentävät muutoksenhakua kärjäoikeuden ratkaisuihin. Voidaan olettaa, että vastaavanlaisesti tapahtuisi sovinnollisesti ratkaistujen hallintolainkäyttöön kuuluvien asioiden osalta. Nämä hankkeet ovat kannatettavia ja niiden säästövaikutukset voidaan arvioida kohtalaisiksi.

Sovittelumenettelyjen tehokkuus tuomioistuimissa edellyttää kuitenkin, että sovintojen osuus pysyy suurena. Jos sovitteluasiana vireille tullessa asiassa ei päästä sovintoon, asian käsittely on käytännössä aloitettava alusta laajana riita-asiana, sillä riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 14 §:n 2 momentin mukaan sovittelija ei saa käsitellä tuomarina oikeudenkäynnissä asiaa, jossa hän on toiminut sovittelijana.

Tuomioistuimien ulkopuolisesta sovittelumenettelystä voisi olla myös mahdollista muokata huoltoriidan "ensimmäinen oikeusaste". Koska lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevista asioista on kysymys ensisijaisesti lapsen edun mukaiseen ratkaisuun pyrkimisestä ja tällä tavoin pikemminkin tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista kuin oikeudellisesta harkinnasta, voisivat kokeneet asianajajat tai muut soveltuvan koulutuksen saaneet henkilöt ratkaista asian ensi vaiheessa sovittelijoina samaan tapaan kuin pesänjakaja toimittaa osituksen tai perinnönjaon. Kärjäoikeus toimisi tällöin asiassa "ensimmäisenä muutoksenhakuasteena". Erityisesti tällaista vaihtoehtoa puoltaa se, että lapsen huoltoa, asumista ja täytäntöönpanoa koskeva asia ei saavuta oikeusvoimaa, vaan asian voi saattaa vireille ilman erityisiä perusteita uudelleen (laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983, 12 §).

Mikäli kärjäoikeudesta tulisi lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevista asioista edellä todetuin tavoin vasta "toinen oikeusaste", tuomioistuinten kuormitusta voitaisiin edelleen keventää luopumalla lapsen huoltoa, asumista ja tapaamisoikeutta koskevan perusteratkaisun erillisestä täytäntöönpanoprosessista (laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta 619/1996). Nämä asiat voitaisiin siirtää tavanomaisen ulosottokaaren mukaisen täytäntöönpanomenettelyn piiriin edellyttäen, että ulosottoviranomainen velvoitetaan ottamaan täytäntöönpanoratkaisuissa huomioon erityisesti lapsen etu.

Syyteneuvottelumenettely (kohta 42)

Syyteneuvottelumenettelyn käyttöön ottaminen tarjoaa huomattavia mahdollisuuksia tehostaa esimerkiksi suhteellisen vaikeasti selvitettävissä olevien talousrikosten esitutkintaa ja tutkintaa tuomioistuimissa. Hovioikeus kannattaa tämän menettelyn käyttöön ottamista. Asiassa onkin jo annettu hallituksen esitys (HE 58/2013 vp) ja lakiehdotus on eduskunnan käsiteltävänä.

Lakiehdotuksen mukaan voidaan suhteellisen vakavissakin rikoksissa rikoksen tunnustamisen

perusteella rajoittaa esitutkintaa ja täysimittaisen oikeudenkäynnin sijasta voidaan asia tuomioistuimessa käsitellä tunnustamisoikeudenkäynnissä (ks. myös Syyteneuvottelu ja syyttämättä jättäminen, oikeusministeriön työryhmän mietintö 26/2012).

Syyteneuvottelumenettely toisi tiettyjen rikosten selvittämiseen uusia vaihtoehtoja, joissa samalla turvataan rikoksesta epäillyn oikeusturva. Mahdollisuus palata tietyissä tilanteissa syyteneuvottelumenettelystä ja tunnustamisoikeudenkäynnistä perinteiseen täysimittaiseen esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin estää uuden menettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia tehokkaasti. Tuomioistuinten asiamääriä syyteneuvottelumenettely olisi omiaan vähentämään erityisesti muutoksenhaun osalta.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen (kohta 15)

Jatkokäsittelylupajärjestelmän soveltamisalan laajentaminen on sinänsä hyväksyttävä ja tehokas keino hovioikeuksien juttumäärien alentamiselle. Tosin nämä määrät ovat jo jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen alentuneet siinä määrin, ettei soveltamisalan laajentamiselle ole mitään akuuttia tarvetta.

Hovioikeus pitää ensiarvoisen tärkeänä, että harkittaessa lupajärjestelmän laajentamista oikeusturvanäkökohtiin kiinnitetään erityistä huomiota. Edellä lausuttu koskee erityisesti rikosasioita, joissa vastaaja tarvitsee nykyisellään jatkokäsittelyluvan, kun häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin neljä kuukautta vankeutta. Tämän rajan nostaminen esimerkiksi kahdella vankeuskuukaudella ei ole vähäinen asia.

Riita-asioiden osalta voidaan kysyä, onko jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen häviöarvoa nostaen paikallaan. Häviöarvon raja, 10.000 euroa, voi jo tällä hetkellä olla valittajan kannalta hyvinkin korkea. Kysymys on myös kansalaisten tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamisesta, kun rikkaalle yhdentekevä rahasumma voi köyhälle olla ratkaiseva elämän ehto. Riita-asiat ovat myös yleensä vaativampia ratkaista kuin rikosasiat.

Soveltamisalan laajentamisen edellytyksiä tulisi harkita ennen muuta niiden asioiden osalta, jotka tällä hetkellä ovat joko suljetut lupajärjestelmän ulkopuolelle (kuten hakemusasiat) tai jotka eivät suoraan sellaisenaan kuulu lupajärjestelmän piiriin (kuten yksinomaan ajokieltoa koskeva valitusasia).

Asioiden vaativuus ja oikeusturvan tarve (kohta 21)

Neuvottelukunta on ehdottanut, että tuomioistuinasioiden käsittelyssä otetaan paremmin huomioon asioiden vaativuus ja oikeusturvan tarve. Kysymys on toiminnan tehostamisesta työmenetelmien kehittämisen avulla, mutta osittain myös siitä, minkä henkilöstöryhmän on tarkoituksenmukaista tehdä mikin työtehtävä, ja siitä, onko jokin tehtävä mahdollista tehdä tehokkaammalla työmenetelmällä. Hovioikeus pitää ehdotusta kannatettavana.

Hovioikeus ymmärtää ne näkökohdat, joita neuvottelukunta on esittänyt niin sanotun tuomarivetoisuuden lisäämisen puolesta. Hovioikeus kiinnittää kuitenkin huomiota hovioikeuden esittelijöiden (viskaalit ja asessorit) merkitykseen asian ratkaisemisen kannalta. Esittelijän työ on tärkeä osa asian hyvää valmistelua. Esittelijä ja valmistelusta vastaava jäsen toimivat yhteistyössä. Esittelijä kirjoittaa ehdotuksensa tuomioksi esittelemilleen asioille ja pääkäsittelyasioiden osalta hän voi laatia tuomioluonnoksen saamiensa ohjeiden perusteella. Hyvin suoritettun valmistelutyön pohjalta asia on mahdollista ratkaista viipymättä, ja esittelijän

hyvin tehty työ nopeuttaa asioiden käsittelyä hovioikeudessa.

Esittelijänä toimiminen on myös koulutusväylä tuomarin tehtäviin. Kun Suomessa ei itse asiassa ole mitään muuta varsinaista tuomarinkoulutusjärjestelmää, tulee tämäkin seikka ottaa huomioon harkittaessa esittelijöiden oikeaa lukumäärää hovioikeuksissa.

Toiminnan tehostamiseksi tulisi esittelijän osalta harkita myös, mitkä tehtävät on tarkoituksenmukaista tehdä esittelijän toimesta ja mitkä voisi siirtää kansliahenkilöstön tehtäväksi. Hovioikeus kannattaa ehdotusta siitä, että kansliahenkilöstön työ tulee saattaa paremmin tukemaan lainkäyttöä.

Vireillä olevat tietotekniset uudistukset, kuten jo käyttöön otettu RITU ja suunnitelmien mukaan vuonna 2017 käyttöön otettava AIPA vaikuttavat monin tavoin eri henkilöstöryhmien väliseen työnjakoon. Nämä vaikutukset on tarkoin selvitettävä ennen sen päättämistä, miten mahdolliset henkilöstövähennykset kohdennetaan eri henkilöstöryhmiin.

Tuomioistuinten kokoonpanosäännösten joustavoittaminen (kohta 22)

Neuvottelukunta on ehdottanut, että tuomioistuinten kokoonpanosäännöksiä joustavoitetaan. Hovioikeus kannattaa ehdotusta ja kiinnittää huomiota seuraavaan.

Hovioikeuslain 9 §:n perusteella hovioikeus on toimivaltainen kolmijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja asian esittelijä lainkohdassa tarkemmin säädetyin edellytyksin (niin sanottu kevennetty kokoonpano).

Tällä hetkellä hovioikeudet tulkitsevat eri tavoin oikeudenkäymiskaaren ja hovioikeuslain säännöksiä sen osalta, voiko hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettu esittelijä toimia esittelemänsä asian osalta myös valmistelusta vastaavana jäsenenä. Tämä on johtanut erilaisiin käytäntöihin hovioikeuksien välillä. Osassa hovioikeuksista ei mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna esittelijänä ole katsottu voivan toimia valmistelusta vastaavana jäsenenä, mikä on ollut omiaan lisäämään varsinaisten jäsenten työmäärää. Näistä syistä lakiin on tarpeen tehdä asiaa selventävä säännös.

Hovioikeus ehdottaa säädettäväksi, että valmistelusta vastaavana jäsenenä voi toimia myös hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettu esittelijä lainkohdassa tarkoitetuissa asioissa. Tällöin hän olisi toimivaltainen myös myöntämään jatkokäsittelyluvan. Hyötynä olisi, että varsinaiset jäsenet vapautuisivat näiden asioiden valmisteluun liittyvistä toimista. Heillä olisi siten paremmat edellytykset perehtyä vaativampiin asioihin. Järjestely nopeuttaisi asioiden käsittelyä hovioikeudessa.

Tuomioistuinten hallinto (kohta 6)

Työryhmän enemmistö on asettanut tavoitteeksi, että vuoteen 2025 mennessä tuomioistuinhallinnosta huolehtii oikeusministeriöstä erillinen keskusvirasto. Tuomioistuinviraston perustamista on perusteltu ensinnäkin sillä, että keskusvirasto vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta. Tämä näkökohta onkin kansainvälisesti tarkastellen ollut ensisijainen, kun tuomioistuinvirastoja (alun perin ital. Consiglio superiore della magistratura) on ryhdytty perustamaan eteläisen Euroopan maista alkaen.

Hovioikeus kannattaa tuomioistuinviraston perustamista ja katsoo, että perustaminen tulee tehdä nopeammassa aikataulussa kuin työryhmä on esittänyt. Perustamisen myötä tuomioistuinten

riippumattomuuden tulee lisääntyä paitsi periaatteessa, myös käytännön todellisuudessa. Riippumattomuuden lisääntyminen on hovioikeuden näkemyksen mukaan vaarassa jäädä enemmänkin symboliseksi, elleivät tietyt edellytykset toteudu.

Ensinnäkin tuomioistuinviraston riippumattomuus edellyttää, että selvä enemmistö tuomioistuinviraston hallituksen jäsenistä on tuomioistuinten edustajia. Sikäli kuin hallitukseen tulisi kuulumaan toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan edustajia, heidän tulisi jäädä vähemmistöön.

Toiseksi tuomioistuinvirasto kävisi mitä todennäköisimmin vuosittain budjettineuvotteluja oikeusministeriön kanssa. Asian jatkokehittelyssä tulee torjua se, että tilanne yksittäisen tuomioistuimen näkökulmasta muuttuisi nykyisestä vain siten, että sen ja oikeusministeriön väliin tulisi yksi neuvottelijaosapuoli lisää.

Tuomioistuinten riippumattomuuden yhteydessä on otettava huomioon myös se uudistusohjelmassa esitetty mahdollisuus, että tuomioistuinten päälliköiden virat muutettaisiin määräaikaikaisiksi. Päällikköaseman määräaikaisuus vaarantaa täysimääräisesti toteutettuna ainakin teoreettisesti päällikön ja sitä kautta koko tuomioistuimen riippumattomuuden nimittävästä viranomaisesta. Tilannetta pahentaisi entisestään se, että ammattimaisten johtajien (hovioikeuden käsityksen mukaan esim. kanslia- ja hallintopäällikön) virat lakkautettaisiin, mitä uudistusohjelmassa on esitetty erikseen arvioitavaksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori on esittänyt tuomioviraston perustamisesta eriävän mielipiteen, jossa hän on pelännyt tuomioistuinten voivan joutua hyvin riippuvaisiksi keskusvirastosta. Hovioikeuden näkemyksen mukaan tämä riippuvuus voisi olla olennaisesti hallinnollista, eikä ainakaan välittömästi lainkäyttötoimintaa vaarantavaa. Joka tapauksessa oikeusministeriön, tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten rooli ja keskinäinen työjako sekä hallintoon vaadittavat resurssit on määritettävä täsmällisesti, ennen kuin tuomioistuinviraston perustamista ja tuomioistuinten hallinnon uudistamista tarkemmin arvioidaan.

Tuomioistuinviraston perustaminen ei saa johtaa tuomioistuinten hallinnon karsimiseen siten, että hallinto etääntyy liaksi yksittäisestä työtekijästä. Esimerkiksi henkilöstöhallintoasioissa päätöksenteko edellyttää usein sellaista virkamiehen ja hänen työtilanteensa henkilökohtaista tuntemusta, jota ei voi siirtää keskusvirastossa työskentelevälle. Myös toiminnan kehittämisessä yksittäisellä virastolla on oltava jatkossakin oma roolinsa, minkä vuoksi myös tuomioistuimissa on oltava riittävästi hallintohenkilökuntaa. Toisaalta tietyt hallintotehtävät - esimerkiksi ylemmän asteen tuomioistuinten velvollisuus valvoa alaistensa tuomioistuinten toimintaa - ovat sellaisia, että ne tulisivat kuulumaan keskusvirastolle.

Hyvin organisoitu ja riittävästi resursoitu tuomioistuinvirasto vahvistaisi olennaisesti tuomioistuinhallinnon toimivuutta, kuten uudistusohjelmassakin on todettu. Pitkälti oikeusministeriön oikeushallinto-osaston puutteellisten resurssien vuoksi tuomioistuinhallinnon näkökulma jää nykyään väkisinkin suppeaksi, eikä aikaa ja työpanosta jää riittävästi hallinnonalan strategiseen suunnitteluun ja kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Tätä vajetta voisi tuomioistuinvirasto hyvin paikata – mielellään siis uudistusohjelman päättymisvuotta olennaisesti aikaisemmin.

Tuomioistuinviraston perustamista puoltaa tietyssä määrin uudistusohjelma kokonaisuudessaan: kehittämistarpeita, mutta myös -mahdollisuuksia on hyvin paljon. Vahvaa keskusvirastoa

tarvittaisiin mahdollisimman pian huolehtimaan oikeudenhoidon strategisesta suunnittelusta ja kehittämisestä nimenomaan tuomioistuinten itsensä näkökulmasta.

Syyttäjä- ja ulosottolaitoksella on jo omat keskusvirastonsa ja hovioikeuden käsitys on, että ne ovat onnistuneet tehtävissään ja täyttäneet paikkansa hyvin. Tuomioistuinvirastoa tarvittaisiin myös koordinoimaan koulutustoimintaa, jotta uudistusohjelman ehdotuksessa 4. asetettujen tavoitteiden saavuttaminen varmistettaisiin.

Muihin uudistusohjelmassa esitettyihin tuomioistuinviraston tehtäviin hovioikeus ei katso aiheelliseksi ottaa tässä vaiheessa kantaa. Kuten edellä on todettu, tuomioistuinviraston perustamisen hyötyjä ja haittoja arvioitaessa on otettava huomioon myös se, miten yksittäisten tuomioistuinten hallinto tulevaisuudessa järjestetään. Mikäli tuomioistuinvirasto päätetään perustaa, tuomioistuinten hallinto on organisoitava siten, että tuomioistuinhallinnon kokonaisuudesta muodostuu tehokas ja toimivia kokonaisuus.

Tuomioistuinten maksut

Uudistusohjelmassa on asetettu tavoitetilaksi, että aikaisempaa suurempi osa tuomioistuinten kustannuksista katetaan maksuilla. Uudistusohjelmassa on käsitelty mahdollisuuksia korottaa ja lisätä maksuja tuomioistuinten, syyttäjien, julkisen oikeusavun ja ulosoton näkökulmasta. Maksut on asetettava niin, etteivät ne heikennä etenkin vähävaraisten oikeusturvaa eikä niiden kerääminen rasita oikeuslaitosta.

Hovioikeus esittää, että oikeushallinnon eri viranomaisten maksujen korottamisen seurauksia on tarkasteltava kokonaisuutena. Maksujen korottamisen tavoitteiden pitäisi olla lähes poikkeuksetta fiskaalisia, eikä maksuilla pitäisi pyrkiä ajamaan oikeuspoliittisia tavoitteita.

Maksujen korottamista voidaan puoltaa, mutta hovioikeus suhtautuu hyvin varauksellisesti siihen, että oikeudenhoidon kustannukset vyörytettäisiin olennaisilta osin asiakkaiden maksettaviksi. Oikeushallinnon tarjoamat palvelut toteuttavat usein perus- ja ihmisoikeuksia. Esimerkiksi oikeudenkäyntimaksun korottaminen muutoksenhakuasteessa saattaa muodostaa tosiasiallisen esteen muutoksenhauille, jos maksuja korotetaan liikaa. Maksujen korottaminen ei myöskään ole hyväksyttävä keino rajoittaa tuomioistuimiin saapuvien asioiden määrää. Sen sijaan jatkossa on hyvä arvioida, voitaisiinko oikeusapua koskevia säännöksiä kehittää siten, ettei etuutta ole mahdollista käyttää epäasiallisesti hyväksi. Maksujen korottamista ja oikeusapujärjestelmää tulisikin tarkastella samalla kertaa.

Turussa 18.6.2013

Hovioikeuden presidentti



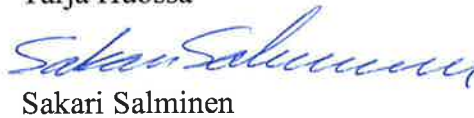
Timo Esko

Hovioikeudenneuvos



Tarja Huossa

Viskaali



Sakari Salminen

Kansliapäällikkö



Jussi Virtanen