

Suomen Tuomariliitto - Finlands Domareförbund ry

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 20.1.2015, nro OM 13/31/2013

Lausunto korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämisestä arvioineen työryhmän mietinnöstä

Työryhmän kokoonpano on ollut suppea. Kukaan työryhmän jäsenistä ei ole ollut korkeimman hallinto-oikeuden vakinaisessa virassa oleva esittelijä tai hallintoneuvos. Työryhmään ei myöskään ole kuullut hallinto-oikeuden, markkinaoikeuden tai vakuutus-oikeuden jäseniä, vaikka siinä on ollut hovioikeuden edustaja.

Selvityksen lähtökohta on sikäli puutteellinen, että siitä puuttuu vaihtoehto, jossa korkeinta oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta ei yhdistettäisi. Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida mahdollisen yhdistämisen hyötyjä ja haittoja, mutta työryhmä mietinnössään kuitenkin keskittyy ajateltujen hyötyjen esiin tuomiseen ja haittavaikutukset jäävät käsittelemättä. Näin ollen mietinnöstä myös puuttuu hyötyjen ja haittojen tasa-arvoista punnintaa.

Mietinnössä ei ole hahmotettu korkeimpien oikeuksien asemaa osana muuta tuomioistuinkenttää. Kuitenkaan korkeimmat oikeudet eivät voi toimia irrallaan muusta oikeudenhoidosta. Korkeimpien oikeuksien kehittäminen ja mahdollinen yhdistäminen olisi tarkasteltava osana koko tuomioistuinjärjestelmää.

Kansainvälisen vertailun mukaan ylimpien tuomioistuinten rakenne Euroopassa ja myös Pohjoismaissa poikkeaa toisistaan. Joissakin maissa on kaksi korkeinta oikeutta ja toisissa on yksi yhteinen korkein oikeus. Erilaiset järjestelmät perustuvat yleensä pitkään perinteeseen. Selvityksestä ei ilmene, että pitkän historiallisen taustan omaava tuomioistuinlaitos olisi muualla muutettu yhdistämällä korkeimmat oikeudet.

Selvityksessä on tarkemmin paneuduttu vain Viron ja Sveitsin tuomioistuinjärjestelmiin. Kumpikaan maa ei kuitenkaan ole oikeuskulttuuriltaan verrattavissa Suomeen. Viro on pieni maa ja sen nykyinen korkein oikeus on perustettu toisenlaisessa historiallisessa tilanteessa. Sveitsi puolestaan on liittovaltio, joka on EU:n ulkopuolella.

Tärkeimmäksi vertailumaaksi olisi tullut nostaa Ruotsi, joka Euroopan maista on oikeuskulttuuriltaan ja lainsäädännöltään lähimpänä Suomea. Ruotsin osalta ei ole tuotu esille selvityksiä korkeimpien oikeuksien mahdollisesta yhdistämisestä vaan on ainoastaan viitattu käytyihin keskusteluihin. Keskustelujen osalta todettakoon, että mietinnössä asia tuodaan esille tarkoituksenhakuisesti ja yksipuolisesti. Myös muunsisältöisiä keskusteluja on ainakin viime aikoina käyty. Esimerkiksi Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden puheenjohtaja Mats Melin on 26.4.2013 korkeimpien oikeuksien esittelijöiden tilaisuudessa tuonut esille, ettei ylimpien tuomioistuinten yhdistäminen ole Ruotsissa ajankohtaista eikä yhdistämiseen ole mitään tarvetta.

Mietinnössä ei ole tuotu esille Norjassa tehtyjä selvityksiä ja käytyjä keskusteluja, joiden mukaan hallintotuomioistuinten perustamisen selvittäminen olisi aiheellista.

Mietinnössä on lyhyesti mainittu, että esimerkiksi Saksassa ja Alankomaissa, joissa on useampia korkeimpia oikeuksia, on toteutettu erilaisia järjestelmiä, joilla pyritään turvaamaan oikeuskäytännön yhdenmukaisuus. Koska selvitystyössä on nimenomaan nostettu esille korkeimpien oikeuksien mahdollinen yhdistäminen oikeuskäytännön yhdenmukaistamiseksi, näitä muita järjestelmiä olisi voitu selvittää tarkemmin ja arvioida, olisiko niistä kehitettävissä vaihtoehto myös Suomelle korkeimpien oikeuksien yhdistämisen sijaan.

Työryhmän mukaan sen työ pohjautuu Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2015 tehtyyn edotukseen. Uudistamisohjelman tavoitteena on ollut tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden vähentäminen, käsittelyaikojen lyhentäminen ja työtapojen tehostaminen oikeusturvaa kuitenkin vaarantamatta. Näihin seikkojen ratkaisemiseen tulisi keskittyä.

Työryhmä on esimerkinomaisesti nostanut esille joitakin asiaryhmiä, joissa yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet tulkitsevat samoja oikeussääntöjä samantyyppisissä tilanteissa ja joissa voi esiintyä ristiriitaisuutta ja päällekkäisyyttä. Esimerkeistä saa kuitenkin virheellisen vaikutelman, että ongelma olisi laaja-alainen. Työryhmä ei ole myöskään tarkemmin pohtinut, mitä muita keinoja voisi olla käytettävissä. Ensisijaisesti voisi harkita esimerkiksi lainsäädäntötoimia mahdollisten haittojen ehkäisemiseksi, niin on toki jossain määrin viime aikoina tapahtunutkin.

Vaikka työryhmä korostaa, että arvioinnissa on lähinnä painotettu laatu- ja tehokkuustekijöitä eikä taloudellisia säästöjä, niin on selvää, että taustalla vaikuttavat säästöön liittyvät seikat. Todettakoon, että mahdollisella yhdistämisellä ei olisi valtiontalouden säästötavoitteen kannalta erityistä merkitystä. Säästövaikutus perustuu arvioihin lähinnä palkkakulujen säästämisestä, mutta toisaalta on mahdotonta arvioida tilakysymyksen vaikutusta. Lisäksi tehokkuus ja tuloksellisuus yleensä aina kärsivät pitkän aikaa organisaatiomuutosten yhteydessä. Yhdistämisen käytännön toteuttaminen aiheuttaa myös kuluja.

Suomen lainsäädäntö on aina tähän saakka rakentunut kahteen tuomioistuinlinjaan. Tuomioistuinten yhdistäminen toteutuessaan edellyttäisi mittavia lainsäädäntöhankkeita. Yhdistäminen edellyttäisi lukuisten lakien, myös perustuslain, muutamista sekä monien asetusten sekä muiden määräysten ja ohjeiden muuttamista. Muutostyö sitoisi oikeusministeriön ja tuomioistuinten resursseja vuosikausiksi pelkästään yhdistämishankkeen toteutukseen. Kuitenkin lisäksi pitäisi toteuttaa muita vaadittavia lainsäädäntöhankkeita, joita yhteiskunnan muuttuminen, uudet haasteet ja EU-oikeus edellyttävät. Resursseja olisi tarpeen ohjata tuomioistuihin, joissa kipeästi kaivattaisiin lisäresursseja.

Valtiontalouden nykyisessä tilanteessa ei ole kannatettavaa aloittaa projekteja, joista koituu lisäkustannuksia.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeussihteeri Camilla Sandström, esittelijäneuvos Marja-Liisa Judström ja hallinto-oikeustuomari Jaana Hemminki. Lausunto on käsitelty Tuomariliiton hallituksessa.

Kouvolassa 11.3.2015

Tuomariliiton puheenjohtaja hovioikeudenneuvos

Aki Rasilainen