Helsingin hovioikeus
Itä-Suomen hovioikeus
Rovaniemen hovioikeus
Turun hovioikeus
Vaasan hovioikeus

LAUSUNTO

12.3.2015

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntönne 21.2.2015, OM 13/31/2013

Hovioikeuksien yhteinen lausunto korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämistä arvioineen työryhmän mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt hovioikeuksien lausuntoa korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämistä arvioineen työryhmän 9.1.2015 antamasta mietinnöstä (Oikeusministeriön julkaisu 1/2015, Mietintöjä ja lausuntoja). Hovioikeudet ovat päättäneet antaa seuraavan yhteisen lausunnon.

1. Työryhmän tehtävänä oli selvittää korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyödyt ja haitat. Työryhmän tehtävänä ei ollut ottaa kantaa siihen, tulisiko korkeimmat oikeudet yhdistää. Työryhmä ei myöskään tarkastellut sitä laajempaa kysymystä, tulisiko eri tuomioistuinlinjat yhdistää.

2. Selvitys on varsin perusteellinen. Siinä käydään läpi kaksilinjaisen tuomioistuinlaitoksen historiallista taustaa ja toimintaympäristön muutoksia sekä kummankin korkeimman oikeuden tehtäviä, lainkäyttöä, organisaatiota, hallintoa, toimitiloja ja määrärahoja. Selvitykseen sisältyy myös vertaileva katsaus. Työryhmä on luetellut myös asiaryhmiä, joissa kahdessa eri tuomioistuinlinjassa voi tulla ratkaistavaksi samanlaisia oikeudellisia kysymyksiä.

3. Selostavan osion lisäksi työryhmä on arvioinut korkeimpien oikeuksien yhdistämisen etuja ja haittoja eri tekijöiden perusteella. Lopuksi työryhmä on esittänyt kolme vaihtoehtoista yhdistämismallia, ja arvioinut, miten edut ja haitat toteutuvat eri malleissa.

4. Kuten selvityksestä ilmenee, kahden ylimmän tuomioistuimen järjestelmä on ollut Suomessa voimassa koko itsenäisyytemme ajan, Hallitusmuodon säätämisestä lähtien. Kahtiajako on nimenomaisesti kirjattu myös nykyiseen perustuslakiimme. Nämä kaksi ylintä tuomioistuinta ovat harjoittaneet ja kehittäneet lainkäyttöä rinnakkain vuosikymmenien ajan kumpikin omalla toimialallaan. Järjestelmä on toiminut. Viime vuosikymmeninä on hallinto-oikeudellista lainkäyttöä monilla tavoin uudistettu ja alueelliset hallinto-oikeudet ovat tulleet tärkeäksi ja kiinteäksi osaksi tuomioistuinlaitosta. Hallintoprosessia on kehitetty erillään yleisestä prosessilainsäädännöstä. Jako kahteen tuomioistuinlinjaan on näin ollen jopa vahvistunut.

5. Niin kuin selvityksestä monesta kohtaa ilmenee, oikeusjärjestelmä on viime vuosikymmeninä muuttunut tavalla, joka ei enää välttämättä kaikilta osin vastaa kansallisen kaksijakoisen tuomioistuinjärjestelmämme jakolinjoja. Yhä enemmän esiintyy oikeudellisia kysymyksiä, jotka koskevat yhtäläisesti eri tuomioistuinlinjoilla

käsiteltäviä asioita. Oikeudenalojen väliset rajat ovat myös osaksi hämärtyneet. Selvitys osoittaa, että tuomioistuinlaitoksen nykyiset vahvalle kahtiajaolle perustuvat rakenteet eivät anna enää riittäviä takeita sille, että lainkäyttö eri tuomioistuinlinjoilla on riittävän yhdenmukaista ja johdonmukaista sekä että käytettävissä oleva asiantuntemus voidaan hyödyntää parhaalla tavalla. Ongelma korostuu kahtia jakaantuneessa ylimmässä lainkäytössä. Ylimmän lainkäytön olennainen tehtävä on ohjata oikeuskäytäntöä ja huolehtia sen yhdenmukaisuudesta.

6. Vaikka työryhmä ei ole ottanut kantaa siihen, tulisiko ylimmät tuomioistuimet yhdistää, työryhmän tämän vaihtoehdon puolesta esittämät hyödyt ovat vakuuttavia. Tässä yhteydessä voidaan viitata erityisesti siihen, mitä työryhmä on lausunut oikeuskäytännön laatuun liittyvistä seikoista, kuten yhdenmukaisesta tulkinnasta, toimivallanjaon selkeydestä sekä asiantuntemuksen turvaamisesta. Olennaista myös on, että korkeimpien oikeuksien yhdistäminen tulisi ajan oloon vaikuttamaan myönteisesti oikeudenhoidon asemaan ja kehittämiseen.

7. Korkeimpien oikeuksien yhdistämisestä saattaa syntyä työryhmän arvioimalla tavalla myös säästöä. Lyhyellä tähtäyksellä yhdistämisestä kenties saatava vähäinen säästö ei kuitenkaan ole tässä olennainen seikka. Kysymys on siitä, miten ylin lainkäyttö on järkevintä järjestää oikeudenhoidon ja oikeusturvan kehittämistä silmällä pitäen. Tässä suhteessa yhdistämisestä mahdollisesti aiheutuvat määrärahojen säästöt tai lisäykset eivät voi olla valtiontaloudellisesti niin merkittäviä, että niillä voisi olla päätöksenteossa ratkaisevaa merkitystä.

8. Työryhmä on esittänyt erilaisia yhdistämisen malleja sen mukaan kuinka pitkälle yhdistettyä korkeinta oikeutta on samalla kehitetty hallintoprosessiasioissa ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Työryhmän esittämistä vaihtoehdoista Malli 1 tarkoittaisi, että korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus yhdistyisivät sellaisinaan yhdeksi korkeimmaksi oikeudeksi, ilman että ensin tai samalla valituslupajärjestelmää hallintolainkäytössä olennaisesti laajennettaisiin tai että tehtäisiin muita hallintolainkäytön rakenteellisia uudistuksia.

9. Hovioikeuksien käsityksen mukaan myös tämä pelkälle yhdistämisellekin perustuva malli on toteuttamiskelpoinen. Sillä saavutetaan yhdistämisellä tavoiteltavat olennaiset edut ja mahdollistetaan se, että ajan oloon ylintä tuomioistuinta voitaisiin hallintolainkäytön alaan kuuluvissa asioissa kehittää ennakkopäätöstuomioistuimeksi. On tietenkin selvää, että tässä mallissa tuomioistuimen lainkäytön sisäinen järjestely ja tuomioistuimen johtaminen on erityisen vaativaa.

10. Selvitys osoittaa, että korkeimpien oikeuksien yhdistäminen ei välttämättä edellytä tuomioistuinlinjojen yhdistämistä muilta osin. Vertailevasta katsauksesta ilmenee, että on valtioita, joissa on vain yksi korkein oikeus mutta sen alla erillisiä tuomioistuinlinjoja. Joka tapauksessa tuomioistuinlinjojen yhdistäminen on hyvin monitahoinen ja laaja-alainen kysymys, joka vaatii kokonaan erillisen selvityksen.

11. Hovioikeuksien näkemyksen mukaan korkeimpien oikeuksien yhdistämisellä, valittiinpa mikä tahansa esitetyistä malleista, ei ole välitöntä vaikutusta hovioikeuksien toimintaan. Yhdistetty korkein oikeus säilyisi ennakkopäätöstuomioistuimena hovioikeuksien suuntaan. Yhdistämisellä saavutettavat hyödyt edistäisivät tietenkin ajan oloon myös hovioikeuksien lainkäyttötoimintaa.

12. Kaiken kaikkiaan hovioikeudet pitävät tehtyä selvitystä tarpeellisena ja onnistuneena. Hovioikeuksien käsityksen mukaan korkeimpien oikeuksien yhdistämiselle on esitetty painavia perusteita. Asiassa on syytä ryhtyä jatkovalmisteluun.

13. Hovioikeudet eivät pidä tässä lausunnossa lausutun lisäksi tarpeellisena erikseen vastata lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

Turun hovioikeus Vaasan hovioikeus

Itä-Suomen hovioikeus Helsingin hovioikeus

Rovaniemen hovioikeus