

OHO Pääkkönen Tuula(OM)

09.10.2018
JULKINEN

Asia

EU:n oikeusalan tulostaulu 2018

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 28.5.2018 järjestyksessään kuudennen vuosittaisen tiedonannon oikeusalan tulostaulusta. Aikaisempien vuosien tulostaulut on käsitelty eduskunnassa asioina E 63/2013 vp, E 55/2014, E 181/2014 vp, E 44/2016 vp ja E 39/2017 vp. Kyse on tiedoksi otettavasta asiasta.

Suomen kanta

EU perustuu länsimaisiin arvoihin, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeudellisen yhteistyön edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin.

Suomi pitää oikeusalan tulostaulua välineenä, joka kiinnittää tarpeellisella tavalla huomiota jäsenvaltioiden oikeuslaitosten toimivuuteen. Tulostaulu tukee vertaisoppimista ja parhaiden käytäntöjen selvittämistä sekä helpottaa haasteiden ja kehityksen seuraamista. EU:n oikeudellinen yhteistyö perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, jonka mukaan yhdessä jäsenvaltiossa tehdyt oikeudelliset päätökset tunnustetaan ja pannaan täytäntöön sellaisenaan muissa jäsenvaltioissa.

Tulostaulussa esitettyjen maakohtaisten tulosten vertailukelpoisuuden kannalta on tärkeää, että tutkimusmenetelmät ovat mahdollisimman yhtenäisiä ja luotettavia ja että käytettävät indikaattorit ovat selkeitä. Käytettyjen indikaattorien perusteella tehtävien johtopäätösten tulisi tapahtua kansallisella tasolla, kuten oikeuslaitoksen toimivuutta tarkastelevan Euroopan neuvoston pysyvän komitean (CEPEJ) tilastojen osalta menetellään.

Tulostaulun vertailutietoja on hyödynnetty ja hyödynnetään Suomessa monissa lainsäädäntö- ja kehittämishankkeissa. Tulostaulun yksi keskeinen elementti on oikeuslaitosten saavutettavuus kansalaisten, kuluttajien ja yritysten näkökulmasta. Oikeusministeriössä on vireillä Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke AIPA sekä Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishanke HAIPA, joiden tavoitteena on muun muassa lisätä asianosaisten mahdollisuutta seurata asian käsittelyn etenemistä sähköisen asioimispalvelun kautta.

Pääasiallinen sisältö

Oikeusalan tulostaulu 2018 antaa tilastollisen yleiskatsauksen kansallisten oikeuslaitosten riippumattomuudesta, laadusta ja toimivuudesta. Sen tarkoituksena on tukea EU:ta ja jäsenvaltioita kansallisten oikeuslaitosten tehostamisessa tarjoamalla objektiivisia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja jäsenvaltioiden oikeuslaitosten laadusta, riippumattomuudesta ja toimivuudesta. Oikeuslaitoksia ei aseteta tulostaulussa paremmuusjärjestykseen. Tulostaulun pääaiheita ovat siviili- ja kauppaoikeudelliset riita-asiat sekä hallinto-oikeudelliset asiat, joita tarkastelemalla pyritään auttamaan jäsenvaltioita kehittämään suotuisampaa toimintaympäristöä investoinneille, yrityksille ja kansalaisille.

Aiempiin tulostauluihin verrattuna vuoden 2018 tulostaulussa on laajennettu oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia indikaattoreita, ja selvitetty muun muassa tuomarineuvostojen sekä toimeenpanovallan käyttäjien ja parlamentin osallistumista tuomareiden ja tuomioistuinten päälliköiden nimittämiseen ja erottamiseen. Loppukäyttäjän näkökulmaa on tänä vuonna laajennettu edelleen esittämällä indikaattoreita, jotka koskevat oikeuslaitosta käyttävien erityisryhmien (esimerkiksi lapset, näkövammaiset ja vieraskieliset) tarpeiden huomioon ottamista oikeuslaitosta koskevassa tiedotustoiminnassa, tuomareiden koulutuksessa ja tuomioistuinten käyttäjien tai oikeusalan ammattilaisten parissa tehdyissä kyselytutkimuksissa. Lisäksi esitetään muun muassa indikaattoreita, jotka koskevat sosiaalisen median käyttöä tuomioistuinten työhön liittyvässä viestinnässä.

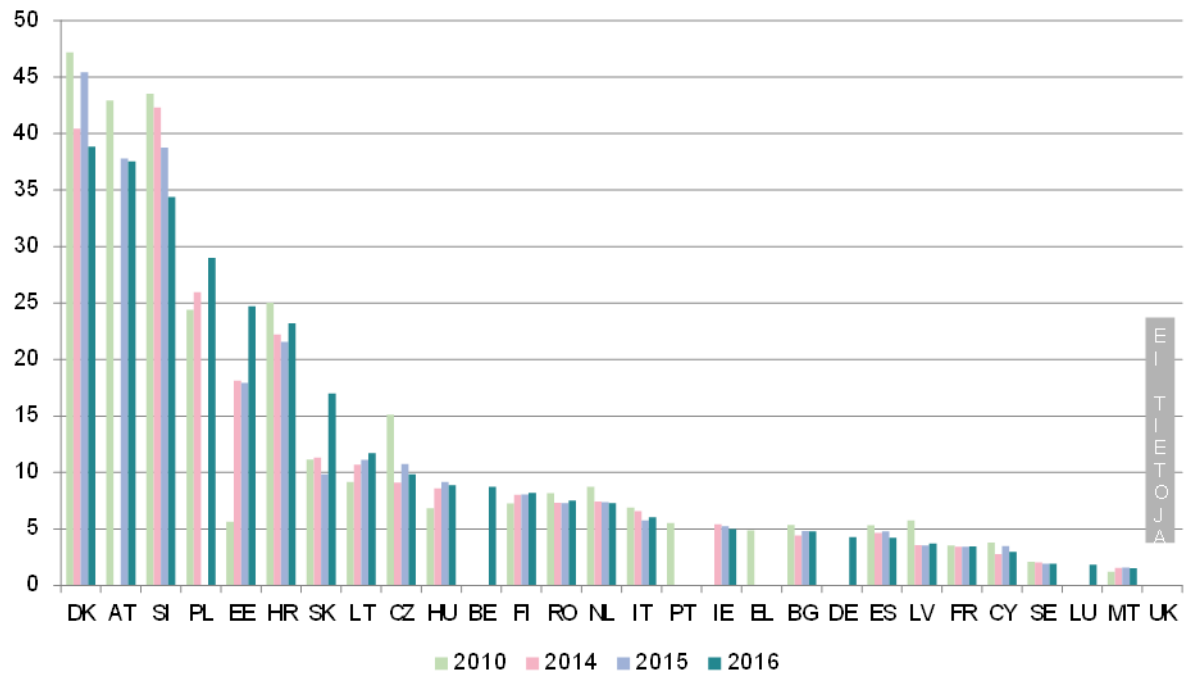
Oikeusalan tulostaulu 2018 perustuu useisiin tietolähteisiin. Valtaosa määriä koskevista tiedoista on peräisin oikeuslaitoksen toimivuutta tarkastelevalta Euroopan neuvoston pysyvältä komitealta (CEPEJ). Komissio on tehnyt CEPEJ:n kanssa sopimuksen vuotuisesta tutkimuksesta. Tiedot ovat ajanjaksolta 2010–2016, ja jäsenvaltiot ovat toimittaneet ne CEPEJ:n käyttämien menetelmien mukaisesti. Muita tietolähteitä ovat kansallisten oikeudenhoitojärjestelmien yhteyshenkilöiden ryhmät, Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (ENCJ), Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto, Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien yhdistys (ACA), Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto, Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto (CCBE), viestintäkomitea, teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten eurooppalainen seurantakeskus, kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkosto, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen asiantuntijaryhmä, Eurostat, Euroopan juridinen koulutusverkosto (EJTN), Maailmanpankki ja Maailman talousfoorumi.

Tähän perusmuistioon on liitetty komission tiedonannosta joitakin oikeusalan tulostaulun keskeisiä havaintoja ja niitä kuvaavia kaavioita. Kaavioiden numerot vastaavat komission tiedonannon numerointia.

Oikeuslaitoksen toimivuus

Oikeuslaitoksen toimivuutta on kuvattu oikeudenkäyntien kestoja, selvitysaikaa ja vireillä olevien asioiden määrää koskevilla indikaattoreilla.

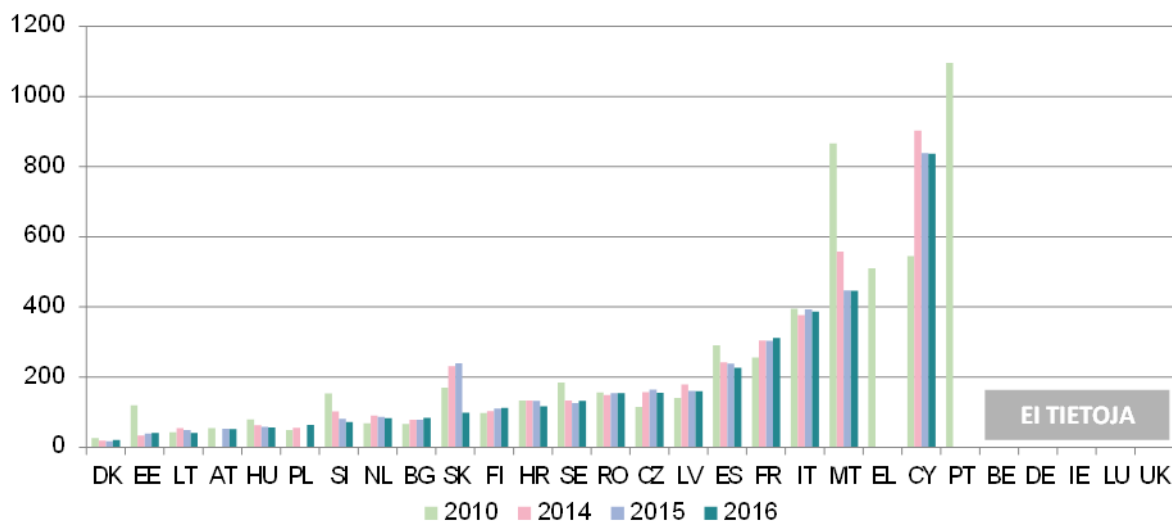
Kaavio 4: Käsiteltäväksi tulleiden siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisten sekä muiden asioiden (*) määrä (ensimmäisessä oikeusasteessa sataa asukasta kohti) (lähde: CEPEJ:n tutkimus)



(*) CEPEJ:n määritelmän mukaan tähän ryhmään sisältyvät kaikki siviili- ja kauppaoikeudelliset riita-asiat ja riidattomat asiat, riidattomat kiinteistö- ja kaupparekisteriasiat, muut rekisteriasiat, muut riidattomat asiat, hallinto-oikeudelliset asiat sekä muut ei-rikosoikeudelliset asiat. Menetelmiin on tehty muutoksia Slovakiassa.

Asioiden määrä jäsenvaltioiden oikeuslaitoksissa on suuri, mutta melko vakaa. Määrissä on kuitenkin huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä.

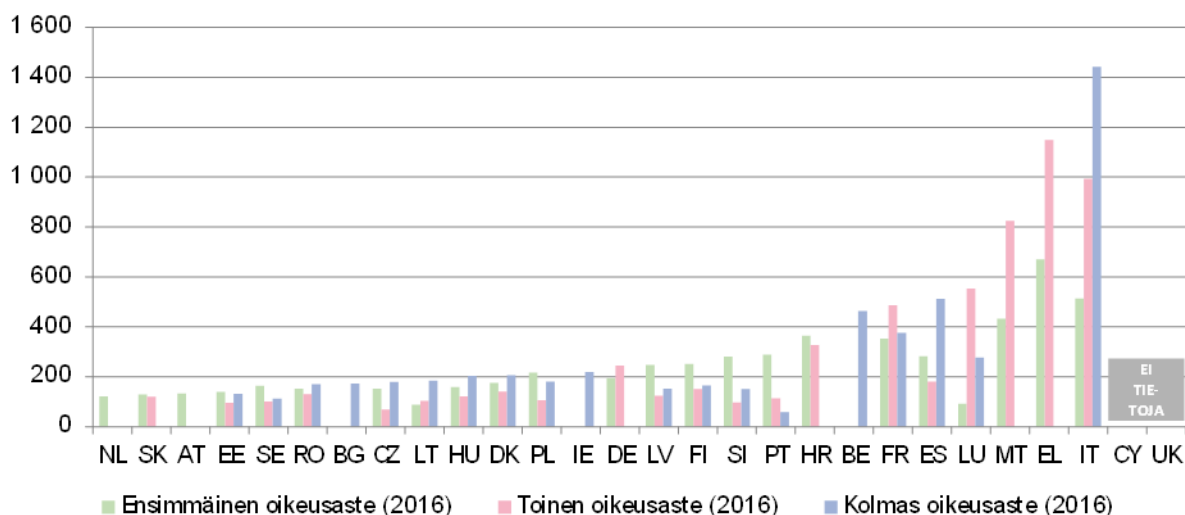
Kaavio 7: Siviili-, kaupp- ja hallinto-oikeudellisten sekä muiden asioiden (*) ratkaisemiseen kulunut aika (ensimmäisessä oikeusasteessa päivinä) (lähde: CEPEJ:n tutkimus)



(*) CEPEJ:n määritelmän mukaan tähän ryhmään sisältyvät kaikki siviili- ja kauppaoikeudelliset riita-asiat ja riidattomat asiat, riidattomat kiinteistö- ja kaupparekisteriasiat, muut rekisteriasiat, muut riidattomat asiat, hallinto-oikeudelliset asiat sekä muut ei-rikosoikeudelliset asiat. Menetelmiin on tehty muutoksia Slovakiassa. Vireillä olevissa asioissa ovat mukana kaikki oikeusasteet Tšekissä ja vuoteen 2016 saakka Slovakiassa.

Vuodesta 2010 lähtien lähes kaikissa näissä jäsenvaltioissa oikeudenkäynnin kesto ensimmäisessä oikeusasteessa on lyhentynyt tai pysynyt samana laajassa kaikkien asioiden ryhmässä.

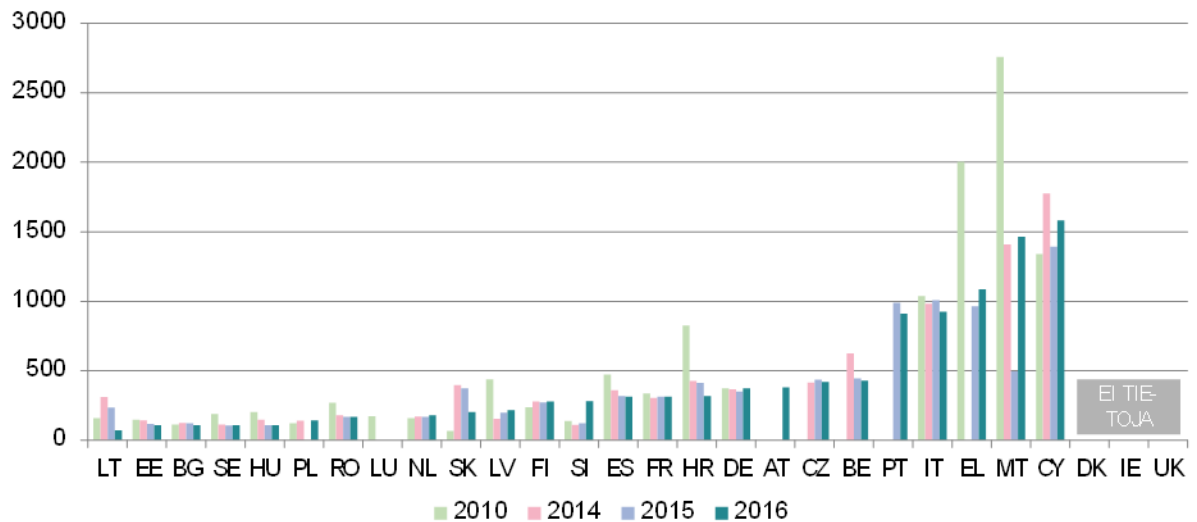
Kaavio 9: Siviili- ja kauppaoikeudellisten riita-asioiden (*) ratkaisemiseen kulunut aika kaikissa oikeusasteissa vuonna 2016 (ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa oikeusasteessa päivinä) (lähde: CEPEJ:n tutkimus)



(*) Järjestys määräytyy sen oikeusasteen mukaan, jossa oikeudenkäynnin kesto on pisin kussakin jäsenvaltiossa. Tietoja ei ollut saatavilla ensimmäisestä ja toisesta oikeusasteesta Belgiassa, Bulgariassa ja Irlannissa, toisesta ja kolmannesta oikeusasteesta Alankomaissa ja Itävallassa eikä kolmannesta oikeusasteesta Saksassa, Kreikassa, Kroatiassa ja Slovakiassa. Maltalla ei ole kolmatta oikeusastetta. Mahdollisuutta saada asia ratkaistuksi kolmannessa oikeusasteessa voidaan rajoittaa joissain jäsenvaltioissa.

Tulostaulussa esitetään ensimmäistä kertaa tietoja oikeudenkäynnin kestosta kaikissa oikeusasteissa siviili- ja kauppaoikeudellisissa riita-asioissa sekä hallinto-oikeudellisissa asioissa. Tiedoista ilmenee, että jäsenvaltioissa, joissa todettiin oikeudenkäynnin kestoon liittyviä haasteita ensimmäisessä oikeusasteessa, oli samankaltaisia ongelmia ylemmissä oikeusasteissa. Lisäksi valtaosassa jäsenvaltioita, joista on saatavilla tietoja, oikeudenkäynnin keskimääräinen kesto on yleensä pidempi ylemmissä oikeusasteissa kuin ensimmäisessä oikeusasteessa.

Kaavio 10: Hallinto-oikeudellisten asioiden (*) ratkaisemiseen kulunut aika (ensimmäisessä oikeusasteessa päivinä) (lähde: CEPEJ:n tutkimus)

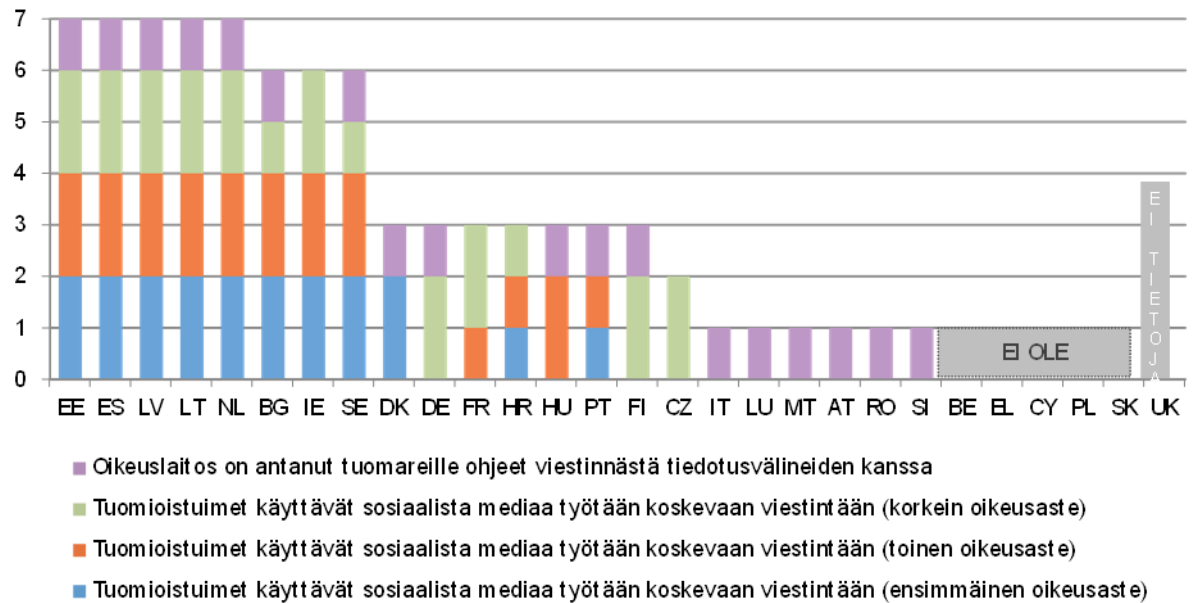


(*) CEPEJ:n määritelmän mukaan hallinto-oikeudelliset asiat ovat kansalaisten ja paikallisten, alueellisten tai kansallisten viranomaisten välisiä riita-asioita. Menetelmiin on tehty muutoksia Kreikassa ja Slovakiassa. Vireillä olevissa asioissa ovat mukana kaikki oikeusasteet Tšekissä ja vuoteen 2016 saakka Slovakiassa. Tanska ja Irlanti eivät kirjaa hallinto-oikeudellisia asioita erikseen.

Oikeuslaitosten laatu

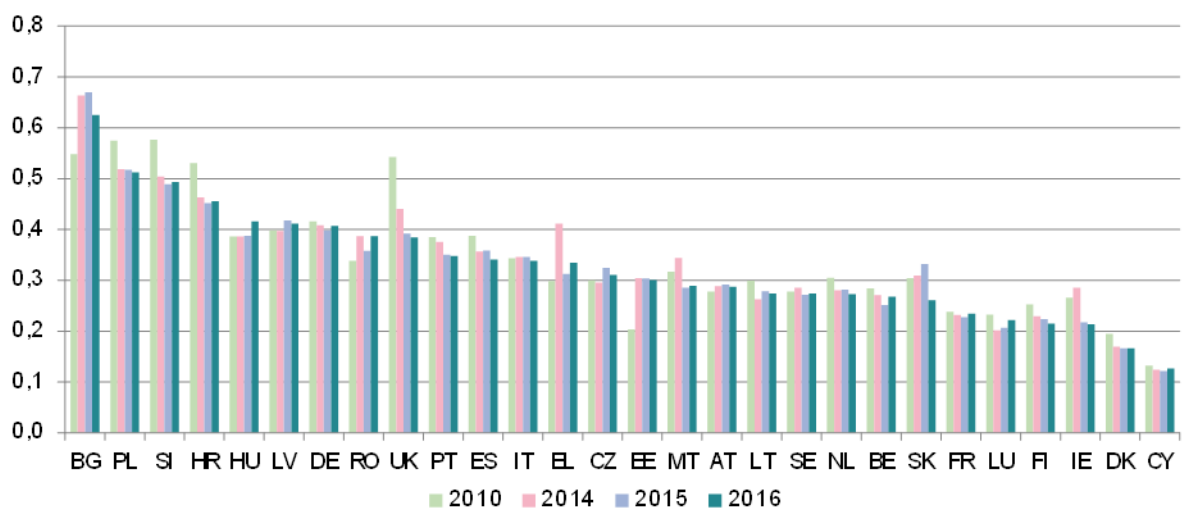
Oikeuslaitoksen laatua on kuvattu oikeusapua, tuomioistuinten oikeudenkäyntimaksuja, koulutusta, tuomioistuintoimintojen seuranta, määrärahoja ja henkilöresursseja koskevilla indikaattoreilla.

Kaavio 32: Sosiaalisen median käyttö sekä suhteita lehdistöön ja muihin tiedotusvälineisiin koskevat ohjeet (lähde: Euroopan komissio)



Uusi indikaattori osoittaa, että kolmasosassa jäsenvaltioista kaikkien oikeusasteiden tuomioistuimet käyttävät sosiaalista mediaa työtään koskevaan viestintään, kun taas muissa jäsenvaltioissa sosiaalista mediaa käytetään vain joissain oikeusasteissa tai sitä ei käytetä ollenkaan.

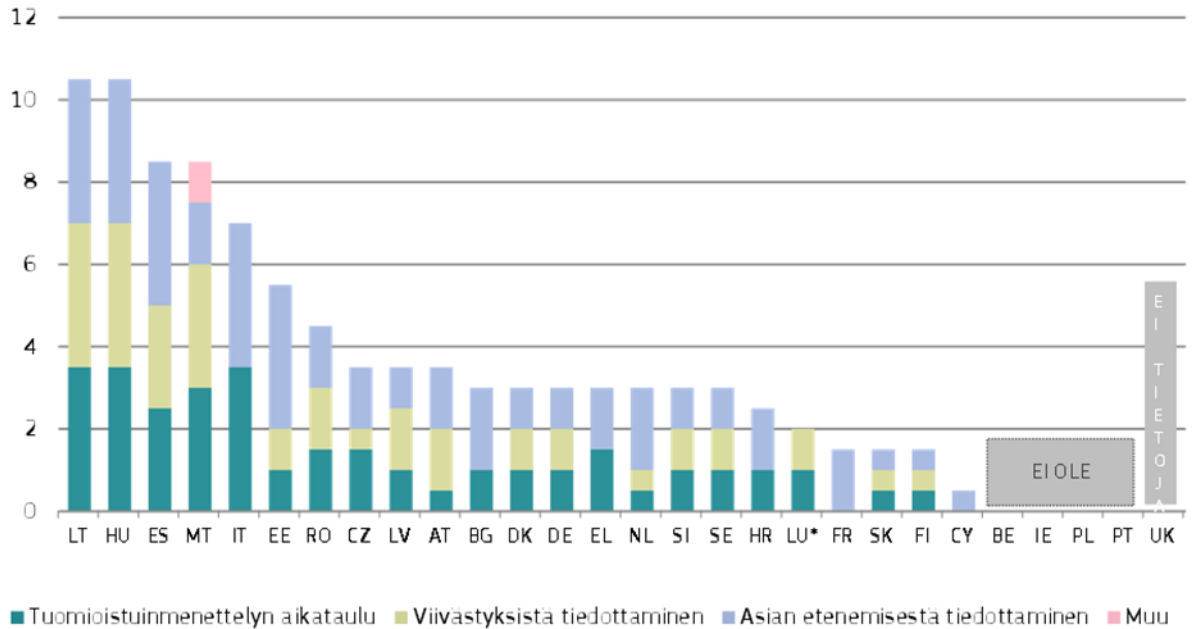
Kaavio 38: Tuomioistuimia koskevat julkiset menot yhteensä (*) (osuutena BKT:stä) (lähde: Eurostat)



(*) Espanjaa, Ranskaa, Alankomaita ja Slovakiaa koskevat vuoden 2016 tiedot ovat väliaikaisia.

Taloudellisia resursseja koskevat tiedot osoittavat, että oikeuslaitokseen liittyvät julkiset menot pysyivät yleisesti ottaen ennallaan useimmissa jäsenvaltioissa vuonna 2016, kun taas määrärahoissa on edelleen merkittäviä eroja.

Kaavio 54: Asian etenemisestä tiedottamiseen liittyvät standardit (*) (lähde: Euroopan komissio)



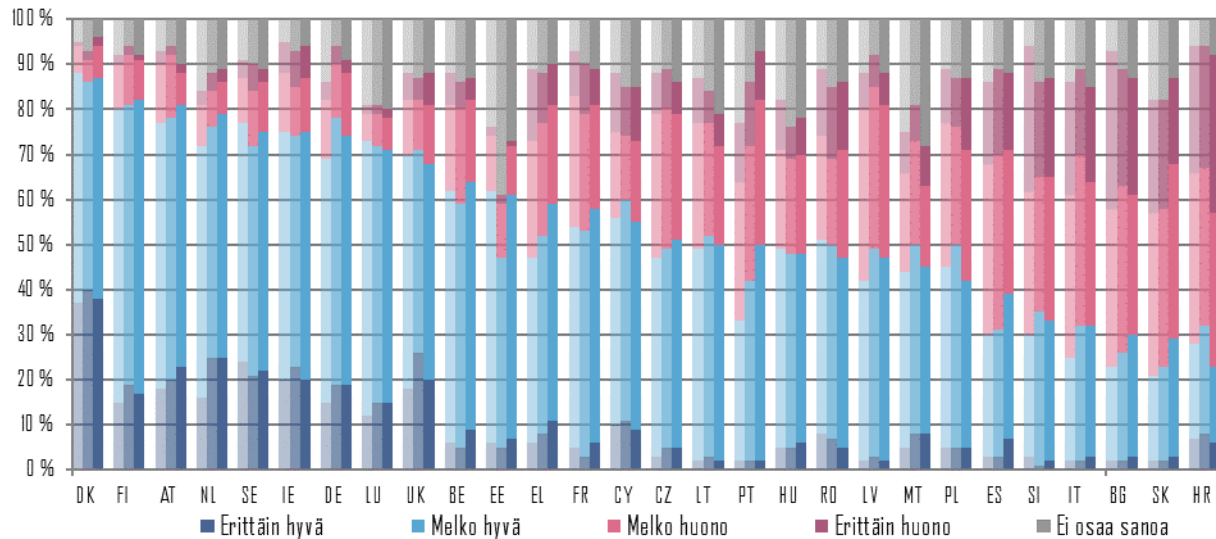
(*) Jäsenvaltioille annettiin pisteitä sen mukaan, miten erityyppisiä tietoja annetaan: 1,5 pistettä automaattisesta sähköposti- tai tekstiviesti-ilmoituksesta, 1 piste mahdollisuudesta tutustua tietoihin verkossa käsittelyn aikana sekä 0,5 pistettä tietojen antamisesta asianosaisten pyynnöstä, tuomioistuimen harkinnan mukaan tai muulla tavoin. Luxemburg: Tiedot ovat vuodelta 2016. Malta: Siviilioikeudellisiin asioihin liittyvät asiakirjat ovat jatkuvasti saatavilla myCases-järjestelmän kautta. Slovenia: Tuomioistuimen päällikkö voi määrätä asian asettamisesta etusijalle tai menettelytoimien suorittamisesta asian viivästyksen estämiseksi asianosaisen perustellusta hakemuksesta sekä tiedottamisesta asianosaiselle. Uusissa tuomioistuin säännöissä määrätään tuomioistuinten velvollisuudesta järjestää mahdollisuus tutustua asiarekisterijärjestelmiin tallennettuihin tietoihin verkossa. Tätä ei ole vielä pantu täytäntöön.

Useimmissa jäsenvaltioissa on standardeja siitä, miten asianosaisille tiedotetaan asian etenemisestä, tuomioistuimen aikatauluista tai mahdollisista viivästyksistä. Muutamissa jäsenvaltioissa on parannettu näitä standardeja edellisvuodesta. Jäsenvaltioiden väliset erot liittyvät pääosin käytettäviin menetelmiin. Eräissä jäsenvaltioissa on käytössä automaattinen järjestelmä, jonka avulla asianosaisille ilmoitetaan viivästyksistä, aikatauluista tai asian yleisestä etenemisestä sähköpostitse tai tekstiviestillä. Joissain jäsenvaltioissa tietoihin pääsee tutustumaan verkossa asian käsittelyn aikana, kun taas toisissa jäsenvaltioissa tietoihin tutustuminen on tuomioistuimen harkinnan varassa. Tuomioistuimen automaattinen tiedotus on oikeussuojan saatavuuden kannalta suotavampaa kuin toimenpiteiden edellyttäminen asianosaisilta.

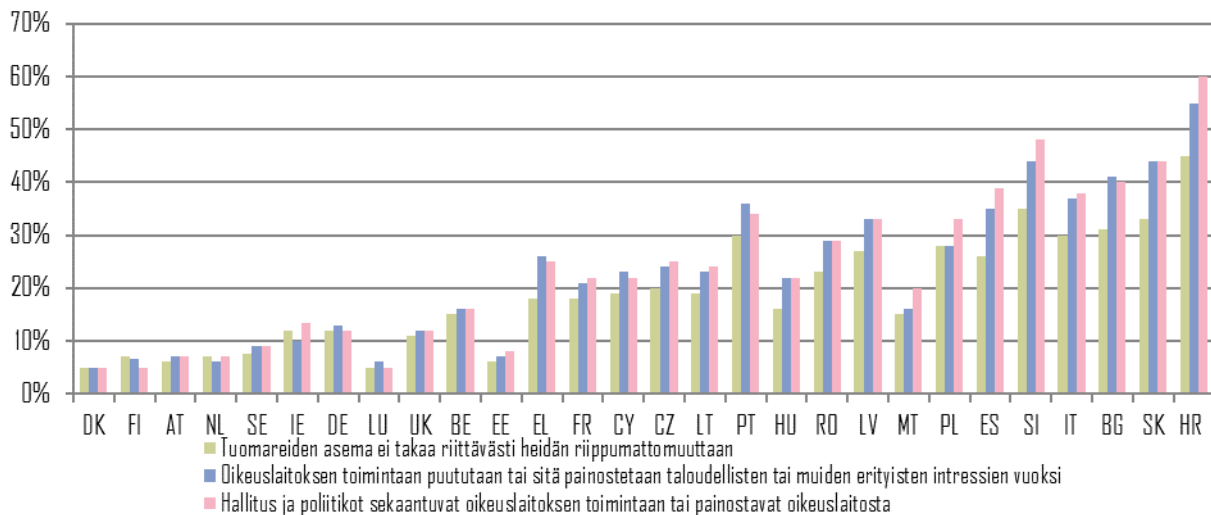
Oikeuslaitoksen riippumattomuus

Oikeuslaitoksen riippumattomuutta on kuvattu indikaattoreilla, jotka kuvaavat yritysten ja suuren yleisön käsityksiä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta sekä tuomareiden riippumattomuuden takeita.

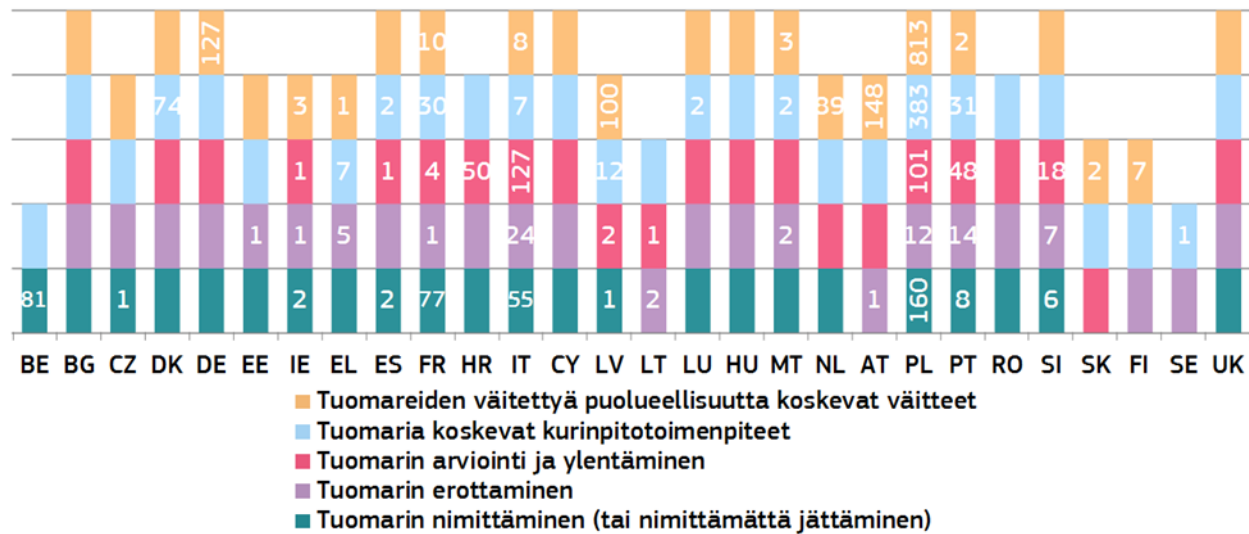
Kaavio 55: Kansalaisten käsitys tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta (lähde: Eurobarometri – vaaleat värit: 2016 ja 2017, tummat värit: 2018)



Kaavio 56: Tärkeimmät syyt siihen, miksi kansalaiset eivät pidä oikeuslaitosta riippumattomana (lähde: Eurobarometri)



Kaavio 68: Ylimmänasteisten tuomioistuinten toimivalta ja oikeudenkäyttö tuomareihin liittyvissä tilanteissa (*) (lähde: Euroopan komissio, ACA-Europe ja NPSJC)



(*) Jäsenvaltiot ovat niiden omakielisen nimen mukaisessa aakkosjärjestyksessä. Tuomaria koskeviin kurinpitotoimenpiteisiin sisältyvät ennalta ehkäisevät toimet. Kyseisen tuomarin antamasta ratkaisusta tehtyjä valituksia ei oteta huomioon, vaikka niissä tuotaisiin esille tuomioistuimen riippumattomuuteen tai puolueettomuuteen liittyviä kysymyksiä. Oikeudenkäyttöön vuosina 2012–2017 ja aiemmissa merkittävässä ennakkopäätöksissä osallistuneet tuomioistuimet (niiden tuomioistuinten nimet, joiden oikeuskäytäntö ilmenee kaaviosta, on lihavoitu; numeron puuttuminen tarkoittaa, ettei tapauksia ole ilmoitettu). (---) Suomi: korkein hallinto-oikeus, korkein oikeus.

Yhteenvetona oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevan tarkastelun osalta on todettu, että oikeuslaitoksen riippumattomuus on tehokkaan oikeudenhoitojärjestelmän perustekijä. Se on erittäin tärkeää oikeusvaltio-periaatteen, oikeudenkäytien oikeudenmukaisuuden sekä kansalaisten ja yritysten oikeuslaitosta kohtaan tunteman luottamuksen ylläpitämiseksi. Tämän vuoksi kaikissa oikeuslaitoksen uudistuksissa olisi noudatettava oikeusvaltioperiaatetta ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia eurooppalaisia normeja. Tulostaulusta käy ilmi, millaista kehitystä on tapahtunut käsityksissä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Siinä esitetään katsaukset toimeenpanovallan toimi- ja vaikutusvaltaan tilanteissa, joissa oikeuslaitoksen riippumattomuus saattaa olla vaarassa.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden osalta kaikista kyselytutkimuksista käy yleisesti ottaen ilmi tulosten samankaltaisuus varsinkin niissä jäsenvaltioissa, joissa oikeuslaitoksen riippumattomuutta pidettiin erittäin vähäisenä, ja niissä jäsenvaltioissa, joissa sitä pidettiin erittäin suurena. Tulostaulussa todetaan, että ylimmänasteisilla kansallisilla tuomioistuimilla on erittäin tärkeä ja keskeinen asema oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaamisessa. Kaaviossa 68 esitetään ensimmäisen kerran ylimmänasteisten tuomioistuinten toimivalta ja oikeudenkäyttö tietyissä tuomareihin liittyvissä tilanteissa, joissa näiden riippumattomuus saattaa vaarantua. Tulostaulussa on esitetty lisäksi oikeuslaitoksen, toimeenpanovallan käyttäjän ja parlamentin toimivalta tuomareiden nimittämisessä ja erottamisessa. Tulostaulussa on myös ensimmäisen kerran esitetty myös eräitä syyttäjälaitoksen organisaation osatekijöitä, kuten toimeenpanovallan käyttäjän/parlamentin mahdollisuutta antaa syytetoimiin liittyviä ohjeita.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Eurooppalainen lukukausi on SEUT 121 artiklaan perustuvan talouspolitiikan koordinaation väline. Komissio on kytkenyt EU:n oikeusalan tulostaulun eurooppalaiseen lukukauteen ja useille EU-maille on annettu talouspoliittisia suosituksia oikeuslaitoksen kehittämisestä. EU:n oikeusalan tulostaulu ei ole SEUT 288 artiklassa tarkoitettu unionin säädös eikä se ole oikeudellisesti sitova instrumentti. EU:lla ei ole toimivaltaa antaa sitovaa sääntelyä tulostaulussa käsitellyissä, kansallista oikeuslaitosta koskevissa asioissa.

SEUT 67 artiklan mukaan unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia ja jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on ilmaissut tukensa EU:n oikeusalan tulostaululle ja korostanut korkealaatuisten oikeusjärjestelmien merkitystä luottamuksen ja vakauden edistämässä useissa eri yhteyksissä antamissaan päätöslauselmissa.

Kansallinen valmistelu

Käsiteltiin EU jaosto 35:n kirjallisessa menettelyssä 11.10. – 19.10.2018.

Eduskuntakäsittely

Aikaisempien vuosien tulostaulut on käsitelty eduskunnassa asioina E 63/2013 vp, E 55/2014 vp, E 181/2014 vp, E 44/2016 vp ja E 39/2017 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Tiedonannolla ei ole suoria vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Oikeusalan tulostaulu koskee Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdassa tarkoitettua lainkäyttöä, joka on valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia.

Taloudelliset vaikutukset

Tulostaululla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Tiedonannossa käsiteltävillä asioilla on yhtymäkohtia Suomessa käytävään keskusteluun oikeudenhoidon kehittämisestä sekä erityisesti oikeusministeriön asettaman neuvottelukunnan laatimaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan ja parlamentaarisen työryhmän mietintöön ”Suomen sisäisen turvallisuuden sekä oikeudenhoidon tulevaisuus – pitkän aikavälin tavoitteet”. Oikeuslaitoksen rakenteellista riippumattomuutta koskevilla seikoilla on yhtymäkohtia eduskunnassa käsitellyssä olevaan Tuomioistuinviraston perustamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 136/2018).

Asiakirjat

COM(2018) 364 final; Komission tiedoksianto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; EU:n oikeusalan tulostaulu 2018, osat 1 ja 2.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Oikeusministeriö, kehittämisspäälikkö Tuula Pääkkönen 029 51 50082 (laatija)
Oikeusministeriö, hallitusneuvos Anne Hallavainio, 029 51 50458
Oikeusministeriö, neuvotteleva virkamies Eeva Aittoniemi 029 51 50504

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat Hoitaa	Oikeusvaltioperiaate, tuomioistuimet OM, SM, UM, VNK
Tiedoksi	ALR, EUE, OKM, STM, TEM, TULLI, VM, VTV, YM
