

YOO Reijonen Marja(OM)

28.06.2019
JULKINEN

Asia

EU:n oikeusalan tulostaulu

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio on antanut 26.4.2019 järjestyksessään seitsemännen vuosittaisen tiedonannon Euroopan unionin oikeusalan tulostaulusta. Kyse on tiedoksi otettavasta asiasta.

Suomen kanta

Euroopan unionin oikeusalan tulostaulu on tarpeellinen väline jäsenvaltioiden oikeuslaitosten riippumattomuuden, laadun ja toimivuuden tarkasteluun ja vertailuun. Tulostaululla on keskeinen rooli hyvien käytäntöjen edistämisessä. Tulostaulu helpottaa oikeuslaitosten haasteiden, uudistusten ja kehityksen seuraamista. Oikeusalan tulostaulu tarjoaa keskeistä informaatiota oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen tilasta jäsenvaltioissa, joka osaltaan auttaa vahvistamaan periaatteen noudattamista. Tulostaulun tietoja olisi mahdollista hyödyntää nykyistä enemmän.

Tulostaulussa esitettyjen maakohtaisten tulosten vertailukelpoisuuden kannalta on tärkeää, että tutkimusmenetelmät ovat mahdollisimman yhtenäisiä ja luotettavia, tutkimuskysymykset mahdollisimman yksiselitteisiä ja että käytettävät indikaattorit ovat selkeitä.

Tulostaulun vertailutietoja on hyödynnetty ja hyödynnetään Suomessa monissa lainsäädäntö- ja kehittämishankkeissa. Tulostaulun yksi keskeinen elementti on oikeuslaitosten saavutettavuus kansalaisten 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 sähköistä asiointia.

Pääasiallinen sisältö

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen EU:n jäsenvaltioissa on noussut viime vuosina keskeiseksi teemaksi unionissa. EU:n oikeusalan tulostauluun on kerätty jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten toiminnasta informaatiota, joka on erityisen olennaista oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta.

Tulostaulu antaa vertailevan yleiskatsauksen EU:n jäsenvaltioiden oikeuslaitosten riippumattomuudesta, laadusta ja toimivuudesta. Sen tarkoituksena on auttaa EU:ta ja sen jäsenvaltioita parantamaan kansallisten oikeuslaitosten toimivuutta antamalla objektiivisia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja kaikkien jäsenvaltioiden oikeuslaitosten laadusta, riippumattomuudesta ja toimivuudesta. Oikeuslaitoksia ei aseteta tulostaulussa paremmuusjärjestykseen, vaan luodaan yleiskatsaus kaikkien oikeuslaitosten toimintaan. Tulostaulussa keskitytään kolmeen keskeiseen tehokkaan oikeuslaitoksen osatekijään eli toimivuuteen, laatuun ja riippumattomuuteen.

Vuoden 2019 tulostaulussa kehitetään edelleen oikeuslaitoksen toimivuuden, laadun ja riippumattomuuden indikaattoreita ja keskitytään aiempaa perusteellisemmin oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, joka on keskeinen edellytys oikeusvaltioperiaatteen noudattamiselle jäsenvaltioissa. Ensimmäistä kertaa tarkastellaan, miten taloudellisia resursseja käytetään eri oikeuslaitoksissa, millaisia standardeja ylimmissä tuomioistumissa käytetään tuomioiden laadun parantamiseksi, syyttäjälaitosten hallintoa ja syyttäjien nimittämiseen ja erottamiseen osallistuvia viranomaisia sekä tuomareiden kurinpitomenettelyä.

Tulostaulussa esitetään myös, kuinka riippumattomina kansalaiset ja yritykset pitävät tuomareita aiempiin vuosiin verrattuna, kuinka oikeusavun saatavuus ja tuomioistuinmaksut vaikuttavat oikeussuojan saatavuuteen ja kuinka hyvin oikeussuoja on haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten lasten, kuulo- tai näkövammaisten, sukupuoleen perustuvan väkivallan uhrien ja muiden kuin syntyperäisten puhujien saatavilla.

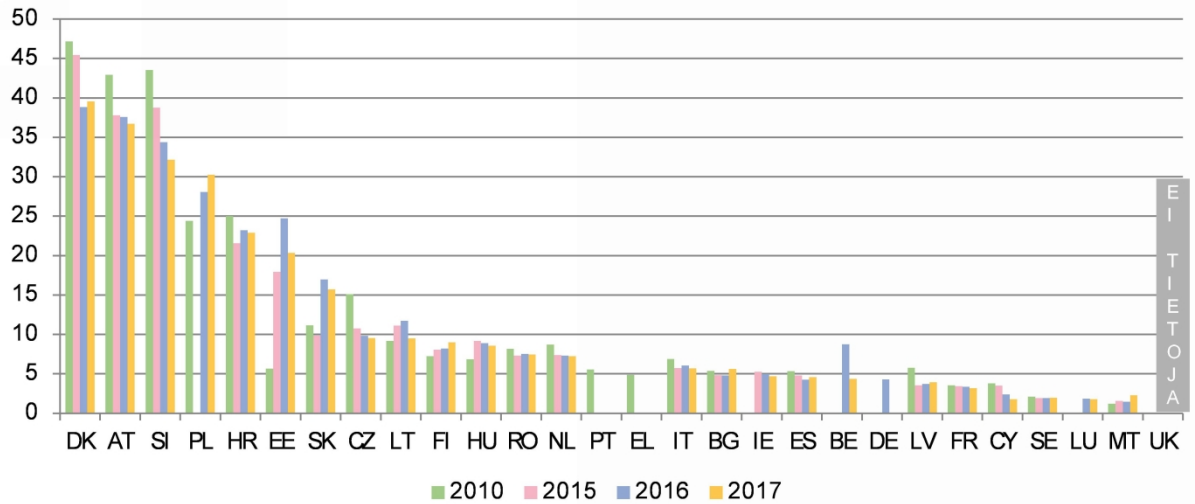
Euroopan komission mukaan vuoden 2019 tulostaulun keskeisiä havaintoja ovat: Oikeuslaitosten toimivuudessa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Oikeuslaitosten taloudelliset resurssit pysyivät ennallaan, mutta resurssien määrässä on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Kansalaisten ja yritysten käsityksiin oikeuslaitoksen riippumattomuudesta liittyy yhä suurempia haasteita. Useimmat jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan tuomioiden laatua tuomareiden koulutuksen avulla. Oikeusavun saamisen vaikeus sekä toisinaan huomattavan suuret oikeudenkäyntimaksut heikentävät erityisesti vähävaraisten henkilöiden oikeussuojan saatavuutta eräissä jäsenvaltioissa.

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

Oikeuslaitosten toimivuus

Oikeuslaitosten toimivuutta kuvataan asioiden määrää, oikeudenkäyntien kestoa, asioiden selvitysaikaa ja vireillä olevien asioiden määrää koskevilla indikaattoreilla. Lisäksi tulostaulussa esitetään oikeudenkäyntien keskimääräinen kesto sellaisilla erityisaloilla, joilla EU:n lainsäädännöllä on erityistä merkitystä.

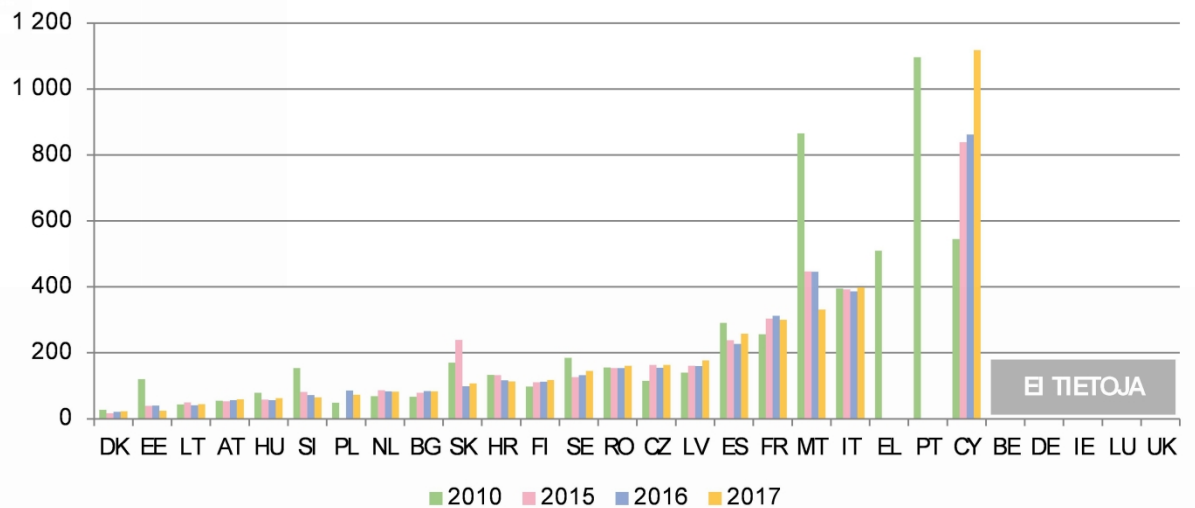
Kaavio 2: Käsittäväksi tulleiden siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisten sekä muiden asioiden (*) määrä (ensimmäisessä oikeusasteessa sataa asukasta kohti) (lähde: CEPEJ:n tutkimus)



(*) 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. Suomessa asioiden määrä on kasvanut hieman vuodesta 2010 lukien.

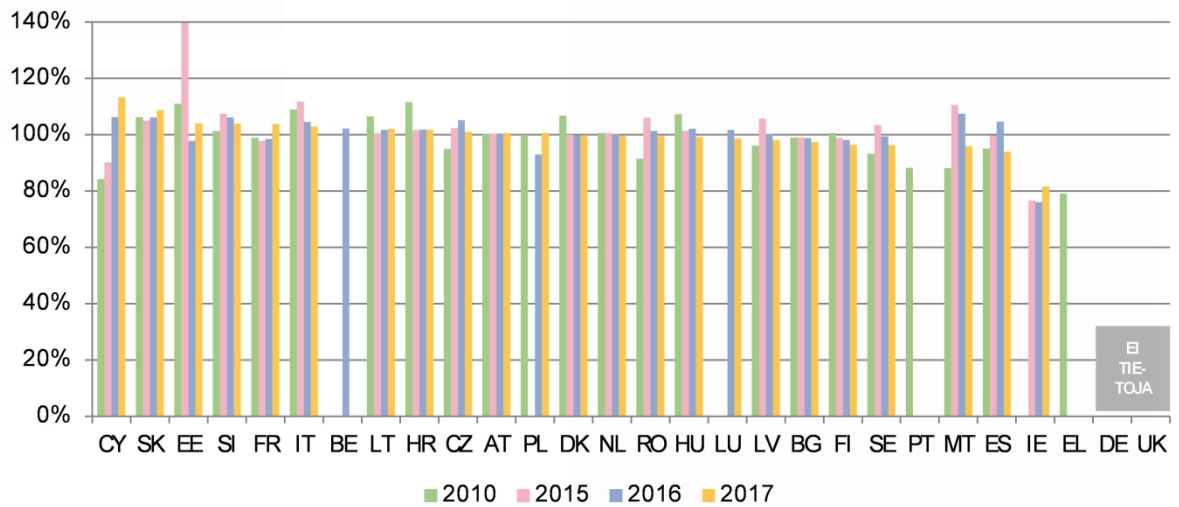
Kaavio 5: Siviili-, kaupp- ja hallinto-oikeudellisten sekä muiden asioiden (*) ratkaisemiseen kulunut aika (ensimmäisessä oikeusasteessa päivinä) (lähde: CEPEJ:n tutkimus)



(*) 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.

Lähes kaikissa jäsenvaltioissa laajassa kaikkien asioiden ryhmässä oikeudenkäynnin kesto ensimmäisessä oikeusasteessa on lyhentynyt tai pysynyt samana vuodesta 2010 lukien. Suomessa oikeudenkäyntien kesto on kuitenkin hieman pidentynyt.

Kaavio 10: Siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisten sekä muiden asioiden (*) selvitysaste (ensimmäisessä oikeusasteessa prosentteina. Yli 100 prosentin selvitysaste osoittaa, että asioita ratkaistiin enemmän kuin niitä tuli käsiteltäviksi, kun taas alle 100 prosentin selvitysaste osoittaa, että asioita saapui enemmän käsiteltäviksi kuin ratkaistiin) (lähde: CEPEJ:n tutkimus).



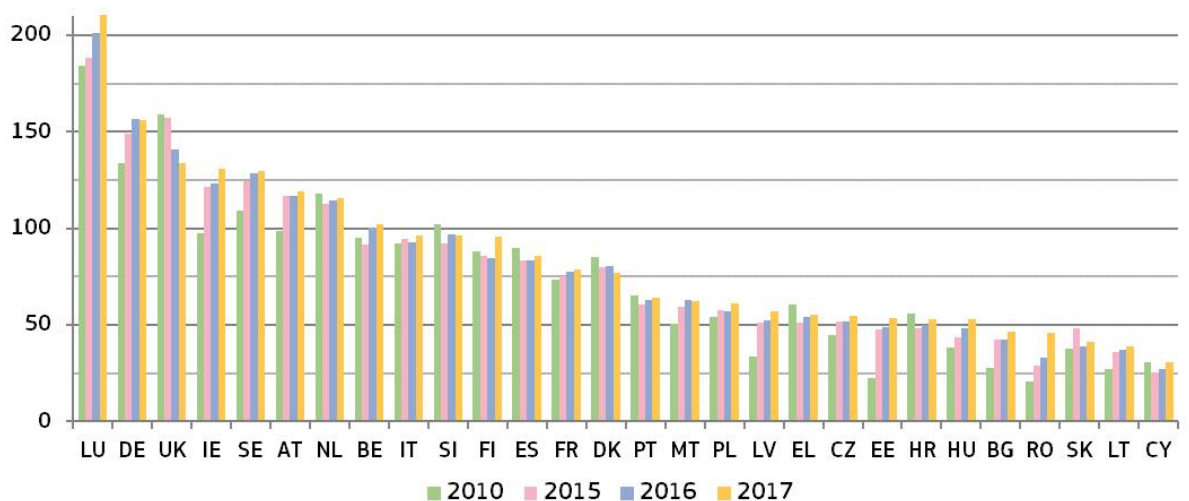
(*) Menetelmiin on tehty muutoksia Slovakiassa. Irlanti: Ilmoitetun ratkaistujen asioiden määrän oletetaan jääneen liian pieneksi sovelletun menetelmän vuoksi.

Lähes kaikissa jäsenvaltiot ilmoittivat korkean selvitysasteen (yli 97 %), mikä tarkoittaa sitä, että yleisesti ottaen tuomioistuimet pystyvät ratkaisemaan niiden käsiteltäviksi saapuvat asiat.

Oikeuslaitosten laatu

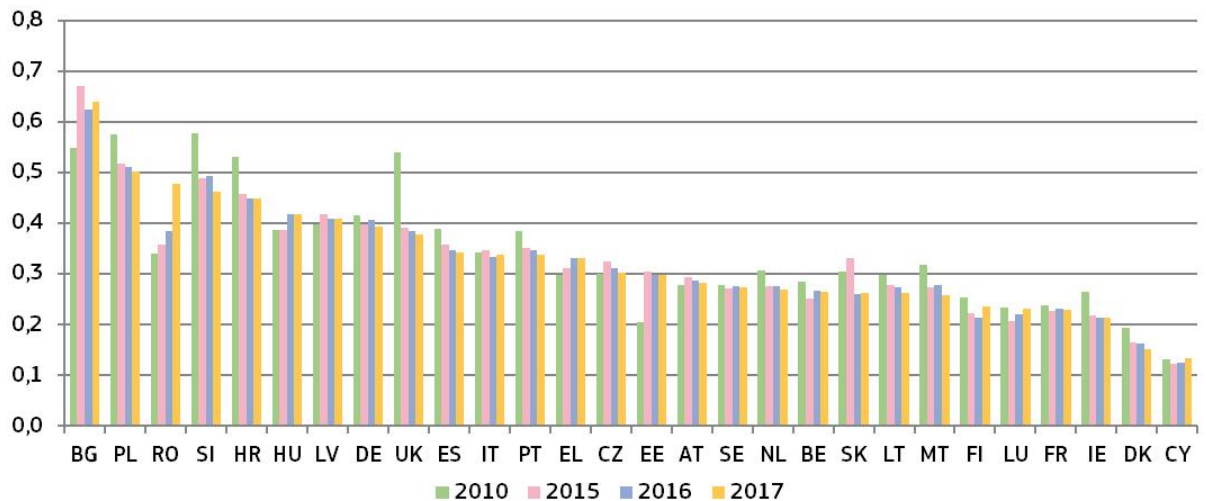
Oikeuslaitosten laatua kuvataan oikeussuojan saatavuutta, kuten tuomioistuinten määrärahoja, henkilöresursseja, laatustandardeja ja oikeudenkäyntimaksuja, tuomareiden koulutusta, tuomioistuintoimintojen seurantaa ja oikeusapua koskevilla indikaattoreilla.

Kaavio 28: Tuomioistuimia koskevat julkiset menot yhteensä (*) (euroa asukasta kohti) (lähde: Eurostat)



(*) Jäsenvaltiot on järjestetty vuoden 2017 menojen mukaan (suurimmasta pienimpään). Espanjaa, Ranskaa, Kroatiaa, Alankomaita ja Slovakiaa koskevat vuoden 2017 tiedot ovat väliaikaisia.

Kaavio 29: Tuomioistuimia koskevat julkiset menot yhteensä (*) (osuutena bruttokansantuotteesta) (lähde: Eurostat)



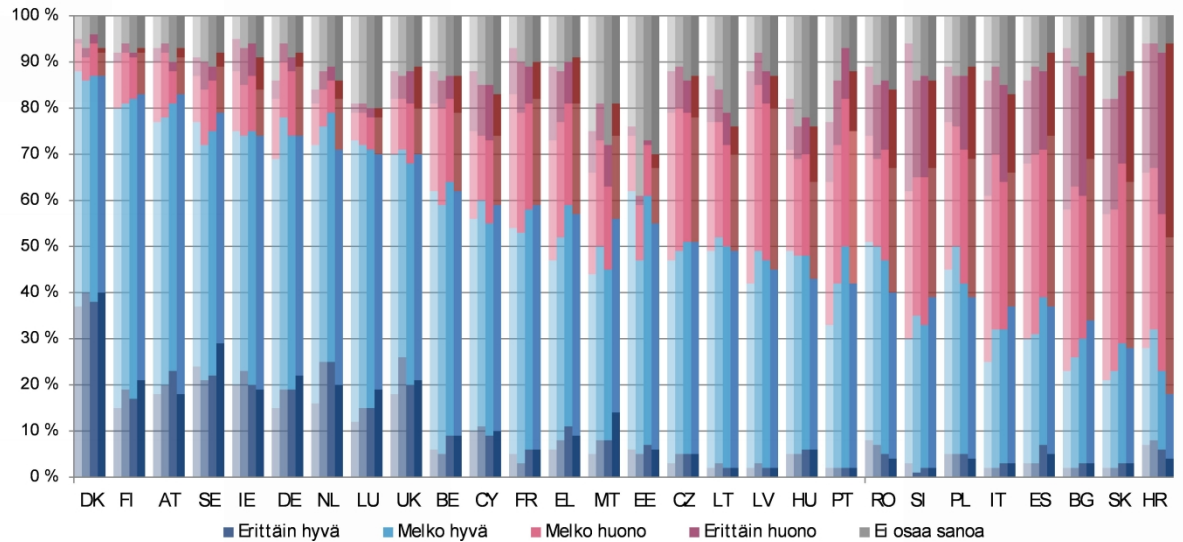
(*) Jäsenvaltiot on järjestetty vuoden 2017 menojen mukaan (suurimmasta pienimpään). Espanjaa, Ranskaa, Kroatiaa, Alankomaita ja Slovakiaa koskevat vuoden 2017 tiedot ovat väliaikaisia.

Taloudellisia resursseja koskevat tiedot osoittavat, että tuomioistuinten julkiset menot pysyivät yleisesti ottaen ennallaan ja vakaina useimmissa jäsenvaltioissa vuonna 2017. Määrärahoissa on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä. Muutamissa jäsenvaltioissa menot lisääntyivät vuoteen 2016 verrattuna.

Oikeuslaitosten riippumattomuus

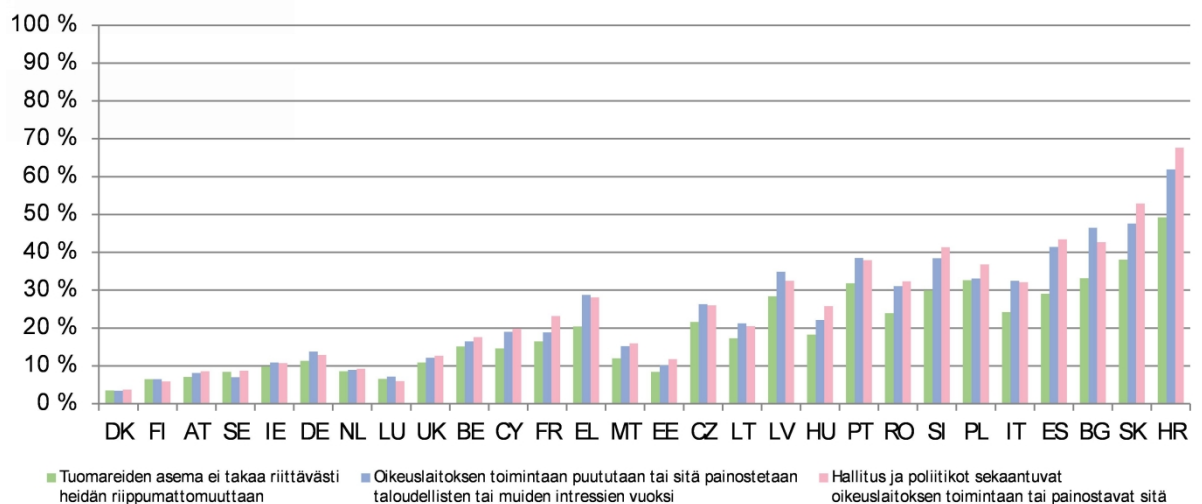
Oikeuslaitosten riippumattomuutta kuvataan indikaattoreilla, jotka kuvaavat suuren yleisön ja yritysten käsityksiä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta sekä tuomareiden riippumattomuuden takeita ja kansallisten syyttäjälaitosten toimintaan liittyviä takeita.

Kaavio 47: Kansalaisten käsitys tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta (lähde: Eurobarometri – vaaleat värit: 2016, 2017 ja 2018, tummat värit: 2019)



(*) Jäsenvaltiot on järjestetty ensin niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin hyvä tai melko hyvä (molemmat yhdessä "hyvä"). Jos joissain jäsenvaltioissa "hyvä"-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on melko huono tai erittäin huono (molemmat yhdessä "huono"). Jos joissain jäsenvaltioissa "hyvä"- ja "huono"-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin hyvä. Jos joissain jäsenvaltioissa "hyvä"-, "huono"- ja "erittäin hyvä"-vastausten osuus on sama, jäsenvaltiot on järjestetty niiden vastaajien prosenttiosuuden mukaan, joiden mielestä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on erittäin huono.

Kaavio 48: Tärkeimmät syyt siihen, miksi kansalaiset eivät pidä oikeuslaitosta riippumattomana (kaikkien vastaajien osuus – mitä suurempi luku, sitä tärkeämpi syy) (lähde: Eurobarometri)



Käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on parantunut noin kahdessa kolmasosassa jäsenvaltioista vuoteen 2016 verrattuna. Viime vuoteen verrattuna yleisön käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on heikentynyt noin kolmessa viidesosassa kaikista jäsenvaltioista. Tärkein syy siihen, että tuomioistuimia ja tuomareita ei pidetä

riippumattomina, on mahdollinen poliittinen puuttuminen oikeuslaitoksen toimintaan tai sen painostaminen. Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta hyvänä pitävistä vastaajista noin neljä viidesosaa esitti syyksi sen, että tuomareiden asema takaa heidän riippumattomuutensa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin oikeusalan tulostaulu ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklassa tarkoitettu unionin säädös eikä oikeudellisesti sitova instrumentti. EU:lla ei ole toimivaltaa antaa sitovaa sääntelyä tulostaulussa käsitellyissä, kansallista oikeuslaitosta koskevissa asioissa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan mukaan unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia ja jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä.

EU-ohjausjakso on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 artiklaan perustuva EU:n talous-, finanssi- ja sosiaalipolitiikan vuosittainen koordinoitijakso. Komissio tekee vuosittain perusteellisen analyysin EU:n jäsenvaltioiden suunnittelemista makrotalous-, talousarvio- ja rakenneuudistuksista ja ehdottaa toimenpidesuosituksia, jotka kattavat seuraavat 12–18 kuukautta. Komissio voi arviointinsa pohjalta ehdottaa, että neuvosto antaa maakohtaisia suosituksia jäsenvaltion oikeuslaitoksen parantamiseksi. Euroopan komissio on kytkenyt EU:n oikeusalan tulostaulun EU-ohjausjaksoon, ja useille EU-jäsenvaltioille on annettu talouspoliittisia suosituksia oikeuslaitoksen kehittämisestä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

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

Kansallinen valmistelu

Käsiteltiin oikeudellisten kysymysten jaostossa (EU-35) kirjallisessa menettelyssä 20.6.2019.

Eduskuntakäsittely

Aikaisempien vuosien tulostaulut on käsitelty eduskunnassa asioina E 63/2013 vp, E 55/2014, E 181/2014 vp, E 44/2016 vp, E 39/2017 vp ja E 85/2018 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 lainsäädäntö-valtaan 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 vuosille 2013–2025.

Oikeuslaitoksen rakenteellista riippumattomuutta koskevilla seikoilla on yhtymäkohtia 1.1.2020 toimintansa aloittavan Tuomioistuinviraston perustamiseen.

Oikeusalan tulostaulun hyödyntäminen on ollut esillä neuvoston vuosittaista oikeusvaltioperiaatetta koskevan vuoropuhelun kehittämisen yhteydessä. Vuoropuhelun arviointi toteutetaan Suomen EU-puheenjohtajakaudella syksyllä 2019. Suomi katsoo, että vuoropuhelua tulisi kehittää ja vahvistaa ja että oikeusalan tulostaulu on yksi oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen liittyvää tietoa tarjoava raportti, jota tulisi käyttää myös vuoropuhelun pohjana. (ks. VNEUS2019-00233).

Komissio on pohtinut 3.4.2019 antamassaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamista koskevassa tiedonannossa (COM(2019) 163 final) oikeusalan tulostaulun parempaa hyödyntämistä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisessa. Komissio tulee antamaan tämän tiedonannon pohjalta uuden aloitteen (tiedonanto/ehdotus) näillä näkymin kesällä 2019, ja on mahdollista, että siinä esitetään tulostaulun parempaa hyödyntämistä oikeusvaltiokeskustelussa.

Asiakirjat

COM(2018) 198 final; Komission tiedoksianto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; EU:n oikeusalan tulostaulu 2019.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Oikeusministeriö, erityisasiantuntija Marja Reijonen, 029 51 50032 (laatija)
 Oikeusministeriö, EU-erityisasiantuntija Liisa Leppävirta, 029 51 50099 (laatija)
 Oikeusministeriö, lainsäädäntöneuvos Tia Möller, 029 51 50105 (laatija)
 Oikeusministeriö, hallitusneuvos Anne Hallavainio, 029 51 50458
 Oikeusministeriö, neuvotteleva virkamies Eeva Aittoniemi 029 51 50504

EUTORI-tunnus

EU/2019/0707

Liitteet

Viite

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