

Asia: VN/34680/2022

Lausuntopyyntö Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit alatyöryhmän 1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano ehdotuksista

RIKOSPROSESSI PALVELUNA (s. 14) JA SYYTTÄJÄN ROOLIN AKTIVOINTI ESITUTKINNASSA (s. 17, k. 1)

Alatyöryhmän tavoitteen mukaan rikosasia valmistellaan tulevaisuudessa pääkäsittelykuntoon esitutinnan aikana nykyistä selvästi paremmin. Syyttäjä johtaa esitutkintaa tai osallistuu esitutkintaan nykyistä huomattavasti aktiivisemmin muissa kuin yksinkertaisissa ja rutiinomaisissa rikosasioissa.

Ehdotus jutun valmistamisesta pääkäsittelykuntoon jo esitutkinnassa kuulostaa hyvältä, mutta siihen sisältyy käytännössä havaittu vaara siitä, että tutkintasuunnitelmasta, joka rakenteeltaan ja ulkonäöltään muistuttaa jo haastehakemusta, päätetään syyttäjävetoisesti liian aikaisessa vaiheessa. Tämä johtaa helposti siihen, että esitutkinnassa keskitytään sen jälkeen vain tutkintasuunnitelmaan kirjatuksi tullutta työhypoteesia tukevan näytön hankkimiseen. Näin toimittaessa rikosprosessin luonne vaihtoehtoisten tapahtumainkulkujen (ja myös useiden mahdollisten rikosnimikkeiden) kamppailuna jää helposti liian vähälle huomiolle, mikä saattaa hidastaa totuuden selvittämistä sekä antaa puolustukselle perustellun aiheen lisätutkintapyyntöihin ja vähentää syyttäjävetoisen esitutinnan uskottavuutta tuomioistuimen silmissä.

Jotta tutkintasuunnitelmasta ei tulisi liian määräävää asiakirjaa, puolustuksen esittämät vaihtoehtoiset tapahtumainkulut ja niihin liittyvän todistelun hankkiminen tulisi ottaa pääasiallisen työhypoteesin rinnalle vaihtoehtoisena tutkintalinjana mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rikosprosessia. Tämä ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista, mikäli puolustus esittää väitteensä vaihtoehtoisesta tapahtumainkulusta vasta pääkäsittelyssä.

Alatyöryhmän ehdotusten johdantoon kirjattu (s. 17) korostettu pyrkimys nähdä rikosprosessi palveluna ei välttämättä kohtaa todellisuutta. Rikosasioiden ominaispiirteisiin kuuluu se, että oikeudenkäyntiin osallistutaan usein vastentahtoisesti. Vastaajalla, jos hän tietää olevansa syyllinen, ei välttämättä ole intressiä edistää oikeudenkäynnin etenemistä eivätkä todistajatkään useimmiten todista mielellään. Usein myös asianomistaja haluaisi unohtaa koko asian. Ajatus siitä, että päivittäisrikosasioiden käsittelystä pitäisi tehdä asiaan osallisille mahdollisimman helppo ja miellyttävä tapahtuma, joka voitaisiin nopeasti hoitaa ilman oikeustalossa käyntiä, voi käytännössä olla ristiriidassa oikeudenkäynnin muiden funktioiden kuten asian julkisen ja perusteellisen selvittämisen kanssa.

Rikosoikeudenkäynnissä on nähdäkseni kysymys pikemminkin velvollisuudesta kuin valinnanvapauksia sisältävästä palvelusta. Tätä lähtökohtaa ei pitäisi hämärtää konsulttimaisilla fraaseilla.

SUUREN MÄÄRÄN ASIANOMISTAJIA KOHDISTUVIEN RIKOSTEN KÄSITTELEMINEN (s. 17 ja 18, k. 3)

Kannatan alatyöryhmän ehdotusta, että selvitetään mahdollisuutta toteuttaa asianomistajien oikeusturvasta huolehtiminen julkisasiamiesjärjestelmän avulla ja korvaamalla asianomistajille lähetettävät ilmoitukset julkisilla kuulutuksilla, kun epäilty rikos on kohdistunut hyvin suureen määrään asianomistajia.

Näin voi olla esimerkiksi tietoverkko- ja kyberrikoksissa, joiden määrä tulee lisääntymään. Käsiteltävänäni on ollut kanteluasia, jossa on ollut kysymys mahdollisten asianomistajien oikeuksista ns. Vastaamon toiminnassa epäillyssä tietosuojarikoksessa, jossa potentiaalisia asianomistajia on ollut yli 30 000 (EOAK/2261/2023).

PROSESSILAJIN VALINTA (s. 15, 19)

Ehdotuksen mukaan tulevaisuuden rikosprosessin kantavana periaatteena olisi lisätä asianosaisautonomiata prosessilajin valinnassa. Kirjallisen menettelyn, poissaolokäsittelyn ja asiamieskäsittelyn edellytyksiä lievennettäisiin. Lisäksi täysimittaisen rikosprosessin vaihtoehtoina olisivat muun muassa yksinkertainen ja nopea sakkomenettely, johon ohjautuisi nykyistä sakkomenettelyä laajempi määrä lieviä ja tavanomaisia rikosasioita sekä nykyistä käyttöalaansa laajemmin käytössä oleva syyteneuvottelumenettely tunnustamisoikeudenkäyntineen tuomioistuimessa.

En voi varauksetta kannattaa edellä mainittuja ehdotuksia. Oikeudenkäynneillä on muitakin funktioita kuin tuomioiden tuottaminen. Tuomion saamista ei ole syytä tehdä liian helpoksi edes

sellaiselle vastaajalle, joka tunnustaa syyllisyytensä ja tietää saavansa rikoksestaan tietyn suuruusluokan rangaistuksen. Mielestäni voidaan perustellusti edellyttää, että rikosentekijällä on pikemminkin velvollisuus kohdata julkinen prosessi, jossa hänen tekemisiään käsitellään, kuin oikeus saada asia hoidetuksi omalta kannaltaan mahdollisimman vaivattomasti ja näkymättömästi.

Poissaolokäsittelyt voivat ylipäättänsä tulla kysymykseen lähinnä tilanteissa, joissa vastaaja myöntää syytteen oikeaksi tai tilanteissa, joissa näyttö rikoksesta on niin vahvaa, että on samantekevää, mitä vastaaja syytteeseen vastaa, jos ylipäättänsä edes vastaa siihen. Ei ole kuitenkaan yhdentekevää, saako vastaaja tuomion sähköpostiinsa vai joutuuko hän vaivautumaan käräjäoikeuteen kohtaamaan syyttäjän, tuomarin, parhaassa tapauksessa rikoksensa uhrin ja ehkä julkisuudenkin - joko sosiaalisessa tai perinteisessä mediassa. Vaikka vastaaja myöntäisikin syyllisyytensä, saattaa varsinkin nuoren vastaajan kannalta olla hyödyllistä kuulla syyttäjän asiaesittely, odottaa piinalliset minuutit tuomiota käräjäoikeuden odotusaulassa ja kuulla tuomarin perustelut ankaran rangaistuksen mittaamiselle sen sijaan, että tuomio olisi vain huonosti luettu ja pian unohdettu sähköpostiviesti mainosten ja muun roskapostin joukossa. Edellä todettu luonnollisesti edellyttää sitä, että tuomio julistetaan pian istunnon jälkeen.

Käytännössä saattaa esiintyä myös rikosasioita, joissa tavanomaisesta päivittäisrikoksesta, esimerkiksi julkisen omaisuuden törhmisestä tai muusta vahingonteosta, epäilty henkilö on merkittävässä yhteiskunnallisessa asemassa ja tunnustaa teon. Tällaisessa tapauksessa kirjallinen menettely tai poissaolokäsittely estävät käytännössä sen, että suuri yleisö pääsisi julkisen oikeudenkäynnin kautta arvioimaan teon tahallisuutta ja tekijän motiiveja. Demokraattisessa yhteiskunnassa asian julkisella ja suullisella käsittelyllä on kuitenkin keskeinen merkitys arvioitaessa syytettynä olevan henkilön soveltuvuutta esimerkiksi julkisiin tehtäviin.

Suhtaudun erityisen varauksellisesti siihen, että mahdollisuus käyttää kirjallista menettelyä laajennettaisiin koskemaan teon kokonaisarviointia edellyttäviä törkeitä rikoksia, joiden erityiset kvalifointiperusteetkin saattavat olla vaikeatulkintaisia ja edellyttää riidattomissakin tapauksissa tuomioistuinkontrollilta erityistä tarkkuutta. Oikeuskäytännössä rikoksen törkeyden kokonaisarvostelu on usein hyvin tapauskohtaista (KKO 2013:57, kohdat 5–8). Oikeuskäytäntö osoittaa, että rikoksen laji ja teko-olosuhteiden pienet yksityiskohdatkin voivat vaikuttaa siihen, millä tavoin rikoksen törkeys kokonaisuutena arvioidaan. Pelkästään rikoksen törkeän tekemuodon jonkin kvalifointiperusteen täytyminen ei välttämättä riitä rikoksen katsomiseen kokonaisuutena arvostellen törkeäksi. Kokonaisarvostelun painoarvo rikoksen törkeyden arvioinnissa voi vaihdella. Ratkaisussaan KKO 2011:102 (kohta 13) korkein oikeus on katsonut, että kokonaisarvostelulla on lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa painava merkitys, koska vakavuudeltaan hyvin erilaiset teot voivat täyttää tunnusmerkistön mukaiset kvalifointiperusteet.

Se, että vastaaja laittaa kirjallisissa (tai sähköisissä) lomakkeissa rastit oikeisiin ruutuihin, myöntää syytteen törkeästä rikoksesta ja luopuu oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, ei välttämättä tarjoa tuomarille riittäviä mahdollisuuksia arvioida teon yksityiskohtia kuten esimerkiksi teon erityistä suunnitelmallisuutta tai raakuutta sellaisella tarkkuudella, jota vuoden ehdottoman vankeusrangaistuksen tuomitsemisen voitaisiin perustellusti katsoa edellyttävän.

Pidän alatyöryhmän työssä puutteena sitä, ettei kaavailtuihin oikeudenkäyntien ”keventämiseen” tähtääviin ehdotuksiin ole sisällytetty mahdollisuutta suullisiin pikaoikeudenkäynteihin. Rikosprosessiin säädettyt helpotukset ja oikotiet ovat tarkoittaneet yleensä suullisen ja välittömän prosessin ihanteesta poikkeamista. Suulliset pikaoikeudenkäynnit voisivat olla tässä suhteessa tervetullut askel toiseen suuntaan. Pikaoikeudenkäynneissä suullisen, välittömän ja joutuisan oikeudenkäynnin ideaali toteutuisi paremmin kuin kirjallisissa ja summaarisissa prosesseissa tai alatyöryhmän kaavailemissa ”virtuaalikäräjäoikeuksissa”.

Pikaoikeudenkäyntejä järjestettiin aikanaan ainakin Hangon Regatan ja Kotkan Meripäivien yhteydessä. Perinteen elvyttäminen ja vahvistaminen saattaisi olla yksi tapa sujuvoittaa ja nopeuttaa rikosprosesseja erilaisiin massatapahtumiin ja esimerkiksi myös mielenosoituksiin liittyvien niskoittelutapausten käsittelyssä. Jostain syystä pikaoikeudenkäyntejä ei kuitenkaan ole esimerkiksi Helsingin käräjäoikeudessa järjestetty enää vuoden 2018 jälkeen, vaikka käsittääkseni monissa muissa suurkaupungeissa ulkomailla on edelleen käytössä erilaisia suullisten pikaoikeudenkäyntien muotoja

ESITUTKINTAKUULUSTELUJEN TALLENTAMINEN VIDEOALLE (s. 18, k. 4)

Pidän esitutkintakuulustelujen videointia rikosprosessien tehostamisen kannalta ensiarvoisen tärkeänä asiana.

On hämmästyttävää, ettei kuulusteluja nykyisin videoida kuin hyvin harvoin, vaikka säännökset jo nyt antaisivat videointiin mahdollisuuden. Edes törkeitä huumausainerikoksia koskevissa jutuissa, joissa epäillyt esitutkinnassa tunnustavat vakavia rikoksia ja ”puhuvat tekijäkumppaneidensa päälle”, kuulusteluja ei jostain syystä yleensä tallenneta. Kysymys ei voine olla pelkästään teknisten mahdollisuuksien puutteesta, koska kansainväliset esimerkit osoittavat, että tavanomaisen älypuhelimien tekniset ominaisuudet riittävät hyvin kuulustelun tallentamiseen.

Kuulustelujen tallentaminen saattaisi välillisesti edistää myös kuulustelukulttuurin muutosta siihen suuntaan, ettei kuulusteltavien kanssa enää käytäisi pöytäkirjan ulkopuolella epävirallisia keskusteluja tutkittavana oleviin tapahtumiin liittyen. Ilman avustajaa tapahtuvan epävirallisen off the record -jutustelun traditio, jota esimerkiksi Yhdistyneessä Kuningaskunnassa pidetään mahdollottomana ajatuksena, on omiaan aiheuttamaan rikosprosesseissa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä ongelmia (Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 11.5.2023 asiassa 47834/19 antama ratkaisu Lalik v. Puola).

Rikosoikeudenkäynneissä, erityisesti huumausainerikosjutuissa, käsitellään jatkuvasti esitutkintakertomusten muuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Tyypillisesti kysymys on esitutkinnassa

annettujen tunnustusten peruuttamisesta pääkäsittelyssä (esim. KKO 2000:35, 2012:45 ja 2013:25). Usein vastaajat vetoavat väärinymmärryksiin, painostukseen, uhkailuun, avustajan poissaoloon tai tulkkausvirheisiin. Esitutkintakertomuksen sisältöön ja kuulusteluolosuhteisiin liittyvien väitteiden käsittelyyn käytetään huomattavia määriä asianosaisten ja tuomioistuinten aikaa ja energiaa päivittäin eri oikeusasteissa. Lähes kaikki ongelmat voitaisiin kuitenkin välttää sillä, että kuulustelut videoitaisiin.

Esitutkintaviranomaisen toimesta tapahtuvaa kuulustelujen tallentamistakin parempi näyttöarvo kuitenkin saavutettaisiin, jos vakavimpien juttujen keskeisimmät kertomukset videoitaisiin tuomarin edessä käräjäoikeudessa jo ennen pääkäsittelyä.

Pyrkimykset siihen, että rikoksesta epäillyt ja muut rikosprosessissa todistelutarkoituksessa kuultavat henkilöt voisivat jo aikaisessa vaiheessa prosessia antaa kertomuksensa kontrolloiduissa olosuhteissa oikeudessa, ovat jo ihmisen muistin toiminnankin kannalta kannatettavia. Tavoitetta saada luotettavaa näyttöä edistettäisiin, kun lausumat annettaisiin ajallisesti lähempänä tapahtunutta tekoa. Samalla voitaisiin lyhentää tutkintavankeusaikoja ja vähentää yhteydenpitorajoitusten käyttöä erityisesti huumausainerikosasioissa.

LAUTAMIESJÄRJESTELMÄSTÄ LUOPUMINEN (s. 21, k. 15)

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa on vuodesta 2015 lukien jaksossa ”Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa” käsitelty kunkin toimintavuoden kymmentä keskeisintä perus- ja ihmisoikeusongelmaa. Lautamiesten nimitysmenettely on mainittu keskeisten ongelmien listalla (tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet) joka vuosi.

Lautamiesten nimitysmenettelystä riippumatta aika on ajanut lautamiesjärjestelmän ohi. Lautamiehet ovat maallikkotuomareita, joiden tuomioistuinten ratkaisutoimintaan osallistumisen keskeisenä yhteiskunnallisena perusteena ja tavoitteena on pidetty (HE 7/2016 vp, s. 129) sitä, että he

- a) edustavat kansan oikeustajua,
- b) valvovat oikeudenkäyttöä käräjäoikeuksissa ja
- c) varmistavat oikeudenkäytön julkisuuden.

”Kansan oikeustaju” saattaa esimerkiksi ympäristönsuojeluun, maahanmuuttoon tai huumausaineiden käyttöön liittyvissä kysymyksissä vaihdella suuresti. Kahden lautamiehen sattumanvarainen valikoituminen yksittäisen jutun ratkaisukokoonpanoon ei näin ollen voine välittää koko kansan oikeustajun ohjaavaa vaikutusta ammattituomarin ratkaisutoimintaan.

Kansan oikeustajusta puhutaan yleensä rikoksiin liittyvissä asiayhteyksissä ja usein väitetään esimerkiksi, ettei yleinen rangaistuskäytäntö vastaa kansan oikeustajua. Kansan oikeustajua pyrittiin selvittämään 2017 Helsingin yliopiston oikeusministeriön toimeksiannosta tekemässä tutkimuksessa. Tutkimuksen mukaan kansalaisten käsitykset sopivasta rangaistustasosta vaihtelivat huomattavasti. Kun tutkimukseen sisältyneissä kuvitelluissa rikostapauksissa annettuja rangaistuksia vertailtiin, huomattiin, että kansalaisten antamissa rangaistuksissa oli huomattavaa hajontaa. Esimerkiksi sukupuoliyhteydestä lapsen kanssa osa tutkimukseen osallistuneista kansalaisista jätti rangaistuksen kokonaan tuomitsematta ja osa antoi teosta ehdotonta vankeutta. Ajatus väestön yleisestä oikeustajusta osoittautui tutkimuksessa kaiken kaikkiaan varsin ongelmalliseksi.

Ajatus siitä, että kunnanvaltuuston puolueiden listoilta lautamiehiksi valitsevat henkilöt, jotka käytännössä ovat itsekin olleet useimmiten ehdokkaina kunnallisvaaleissa, mutta jääneet valitsematta valtuustoon, ”valvoisivat oikeudenkäyttöä käräjäoikeudessa”, on ajatuksena ja lautamiesjärjestelmän perustavoitteena vaikeasti sovitettavissa modernin oikeusvaltion perusrakenteisiin. Tämä valvontafunktio samoin kuin argumentti lautamiesten positiivisesta merkityksestä oikeudenhoidon legitimizeettiin menettävät ylipäättään merkityksensä koko lailla täysin sitä kautta, että lautamiehiä käytetään käräjäoikeuksissa vain osassa asioista, eikä lainkaan ylemmissä oikeusasteissa.

MUUNTORANGAISTUSMENETTELYN KEVENTÄMINEN (s. 23, k. 31)

Syyttäjää ei välttämättä tarvita muuntorangaistusprosessissa (s. 18, k. 7) eikä sakonmuuntoihin ylipäänsä tarvita ”pakollista” suullista istuntokäsittelyä. Kun lainsäätäjä on viime vuosina laajentanut erilaisten kirjallisten ja summaaristen menettelyjen alaa huomattavasti sakonmuuntoasioita vaativampiinkin asiaryhmiin, tämän kehityskulun jatkaminen kokonaismäärältään merkittäviin, mutta luonteeltaan yksinkertaisiin sakonmuuntoasioihin, jatkaisi perustellusti valittua oikeudenhoidon resursseja säästävää muutoslinjaa.

Tässä yhteydessä voidaan viitata esimerkiksi siihen, ettei syyttäjällä ole roolia edes sakonmuuntoa paljon merkittävimmässä täytäntöönpanoon liittyvissä prosesseissa kuten elinkautisvankien vapauttamisessa. Elinkautisvankien vapauttamismenettelystä annetun lain mukaan Helsingin hovioikeuden käsittelyyn osallistuu Rikosseuraamuslaitos eikä syyttäjä, vaikka ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskevassa harkinnassa on lähtökohtaisesti kysymys siitä, onko elinkautisvangin katsottava suorittaneen vankilassa riittävästi rangaistusta niistä rikoksista, joista tuomitut vankeusrangaistukset elinkautinen vankeusrangaistus käsittää (ks. KKO 2019:89, kohta 9).

Jos lainsäätäjät ei ole katsonut syyttäjää tarvittavan tällaisessakaan prosessissa, ei häntä voitane välttämättä tarvita yksinkertaisessa sakonmuuntoprosessissakaan.

2. Kommentit alatyöryhmän 2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ehdotuksista

TUOMIOISTUIMISTA TEHOKAS JA VARTEENOTETTAVA RIIDANRATKAISUPALVELUIDEN TARJOAJA (s. 28)

Riita-oikeudenkäyntien ongelmakohdiksi on tunnistettu oikeudenkäyntien kesto ja kalleus. Tuomioistuimissa yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on korkea ja keskimääräiset käsittelyajat ovat osin edelleen kasvussa.

Minulla ei ole vastaväitteitä siihen nykyprosessin peruslähtökohtaan, että asiat valmistellaan etupainotteisesti ja käsitellään jäsentyneesti. Joskus kaikki jutun osapuolet pääsevät kuitenkin vähemmällä, jos todistusteemoilta ei käytännössä edellytetä äärimmäistä täsmällisyyttä ja myös riitaisten ja riidattomien seikkojen listauksessa sallitaan tiettyä väljyyttä. Jos todistajaa voidaan kuulla vähin kustannuksin vartissa, on usein turhaa käsitellä tuntikausia sitä, onko todistajan kuuleminen tarpeen tai muotoilla kuulemisen teemoja hyvin tarkkaan.

Aikaisemman ja nykyisen siviiliprosessin keskeisin ero on nimenomaan etupainotteisuudessa. Tällä on ollut vaikutuksensa myös oikeudenkäyntikulujen määrän kasvuun. Ennen vuoden 1993 uudistusta haastehakemuksen laatiminen oli helppoa eikä prosessia tarvinnut suunnitella etukäteen sen pidemmälle. Tilanne ja prosessisuunnitelma etenivät sen mukaan, mitä vastapuoli kanteeseen vastatessaan lausui ja esitti. Työ tehtiin vasta siinä vaiheessa, kun sitä nimenomaan tarvittiin, eikä asiaan uhrattu aikaa varmuuden vuoksi etukäteen. Juttujen lykkääminen mahdollisti vaiheittaisen etenemisen eikä jutun jokaista askelta tarvinnut suunnitella etukäteen. Todistajia nimettiin ja todistelua esitettiin tarpeen mukaan asian edetessä. Preklusiota ei tarvinnut miettiä. Tämä kaikki ei kuitenkaan välttämättä tarkoittanut sitä, että käsittely olisi ollut jäsentymätöntä – usein päinvastoin. Vanhaan prosessiin verrattuna nykyprosessi näyttäytyy jäykkänä: Kaikki jutut ajetaan samaan muottiin ja etupainotteiseen valmisteluun. Erityisesti yhteenvedon muokkaamiseen ja käsittelyyn joudutaan preklusion pelossa uhraamaan valmisteluistunnoissa tarpeettoman paljon aikaa (ks. apulaisoikeusasiamiehen sijaisen Mikko Sarjan 21.6.2021 antama lausunto EOAK/3296/2021).

Esimerkiksi vaikeisiin kiinteistö- tai vakuutusriitoihin nykyprosessi sopii kuitenkin hyvin. Tällaiset jutut on syytä valmistella ja jäsentellä perusteellisesti etukäteen ja etupainotteisesti. Kun kysymys on tuhannen euron vuokratuuden palauttamisesta, tilanne on toinen. Vanhassa prosessissa vuokratuon ja yksityinen vuokranantaja saattoivat hoitaa moisen prosessin sujuvasti itse ilman avustajia. Nykysysteemissä se ei vaikeuksitta onnistu.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että summaarisen menettelyn ja aidosti laajojen riita-asioiden käsittelyyn soveltuvan siviiliprosessin välissä on tilaa ja tarvetta pienriitamenettelylle (ks. apulaisoikeusasiamies Pasi Pölösen 13.3.2023 antama lausunto EOAK/471/2023). Vuoden 1993 prosessi uudistuksen keskeiset piirteet kuten korostunut akkusatorisuus ja asianosaisille asetetut ankarat taakat; todistustaakka, väittämistaakka ja vetoamistaakka, yhdistettyinä preklusiouhkaisiin määräaikoihin, tekevät nykyisestä riitaprosessista tarpeettoman monimutkaisen ja kalliin pienten riita-asioiden hoitamiseen. Maallikot eivät selviä prosessista ilman avustajaa.

Pienriitamenettelystä säättäminen muodostaisi tärkeän osan niiden korjausliikkeiden sarjassa, joita 1990-luvun kenties liiankin puhtasoppisiksi osoittautuneiden prosessi uudistusten jälkeen on jouduttu tekemään (kirjallinen rikosprosessi käräjäoikeudessa, jatkokäsittelylupajärjestelmä hovioikeuksissa, syyteneuvottelun käyttöönotto, entistä pienemmät tuomarikokoonpanot, hallinnollisen sakkomenettelyn laajentaminen ja todistelun vastaanottaminen videoilta hovioikeudessa) ja joiden jatkamisesta nyt on kysymys.

SIVIILIJUTTujen PRIORISOINNISTA JA KIIREELLISYYSJÄRJESTYKSESTÄ (s. 30, k. 45)

Ehdotuksen mukaan siviilijuttujen keskinäistä priorisointia arvioitaisiin kokonaisuutena. Tällä hetkellä yksittäisiä asiatyyppejä on säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä, mutta kokonaisuutta tai juttutyyppeiden keskinäistä järjestystä ei ole arvioitu.

Totean alatyöryhmän kiinnittäneen aiheellisesti huomiota siviilijuttujen osalta vastaavaan ilmiöön, johon apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on ottanut kantaa hallinto-oikeuksien osalta 6.2.2023 antamassaan ratkaisussa EOAK/8164/2020. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on todettu muun ohella seuraavaa:

- ”...kiireellisyysäännöksiä sisältyy lukuisiin eri ministeriöissä valmisteltuihin lakeihin, joita on annettu useiden viime vuosikymmenien aikana ja joista osa on jo suhteellisen vanhoja. Säännösten kokonaisarviointia tai kiireellisyyskriteerien tarkempaa keskinäisen järjestyksen punnintaa ei liene missään vaiheessa lainvalmistelun yhteydessä tehty.”

- ”Koska tuomioistuinkäsittelyn joutuisuus on lähtökohtaisesti aina eduksi, on kiireellisyysäännöksiin turvautuminen lainvalmistelussa sinänsä ymmärrettävää. Kun samaan lainsäädäntötekniiseen ratkaisuun on eri hallinnonaloilla kuitenkin päädytty vuosien kuluessa yhä uudelleen ilman, että saatavilla olisi ollut tietoa kiireelliseksi säädettyjen asioiden kokonaismäärästä tai hallinto-oikeuksien resursseista, lopputulokseksi on muodostunut koordinoimaton ja vaikeasti hallittavissa oleva kiireellisyysäännösten kokonaisuus. Nykyinen tilanne, jossa yli puolet kaikista

hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista on eri laeissa säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä, on tuskin ollut missään ministeriössä lainvalmistelun tavoitteena, tai eduskunnan varsinainen tahtotila:”

- ”Mitä suuremmaksi kiireellisenä käsiteltävien asioiden joukko on muodostunut, sitä pienemmäksi voidaan olettaa yksittäisten kiireellisyysäännösten merkityksen jääneen. Mikäli kaikki hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat määrättäisiin kiireellisiksi, ei kiireelliseksi säätämällä olisi enää lainkaan vaikutusta. Pelkkä kiireelliseksi säätäminen ei sinänsä lisää tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä asioita joutuisasti, mikäli samalla ei huolehdi niiden resursseista.”

- ”Kiireellisesti käsiteltäviksi säädettyjen asioiden keskinäisen etusijajärjestyksen määrittelyyn on liittynyt tulkintaongelmia ja myös sellaisia arvovalintoja, joiden tekemisen olisi luontevasti voitu katsoa kuuluvan pikemminkin tuomioistuinresursseista vastanneelle lainsäätäjälle kuin niukkojen resurssien kohdentamista pohtivien tuomioistuinten johdolle. Lainsäätäjä ei näytä ottaneen missään vaiheessa kantaa siihen, mihin keskinäiseen etusijajärjestykseen lukuisat eri laeissa kiireellisiksi säädetyt asiat tulisi asettaa.”

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa todetut seikat ovat huomion arvoisia myös tässä asiayhteydessä.

3. Kommentit alatyöryhmän 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat ehdotuksista

POIKKEAMINEN HALLINTO-OIKEUKSIEN ALUEELLISESTA TOIMIVALLANJAOSTA ESIMERKIKSI VEROASIOISSA (s. 38, k. 70)

Valtakunnallisiin työpinoihin perustuva toimintamalli saattaisi alueellisten tuomiopiirien rajoihin tukeutumisen sijasta tarjota joustavan polun eri hallinto-oikeuksien työkuorman nykyistä tasaisempaan jakautumiseen ainakin kirjallisessa menettelyssä käsiteltävissä hallinto-oikeusasioissa. Järjestely todennäköisesti tasoittaisi keskimääräisten käsittelyaikojen eroja eri hallinto-oikeuksien välillä.

Toisaalta myös nykyisin tiettyihin hallinto-oikeuksiin keskitettyjen asiaryhmien hajauttamista käsiteltäviksi kaikkiin hallinto-oikeuksiin tulisi harkita.

Vesilain 1.3.2000 voimaan tulleen muutoksen ja samana päivänä voimaan tulleen ympäristönsuojelulain nojalla annettavia ympäristölupavirastojen, alueellisten ympäristökeskusten ja kunnallisten ympäristönsuojeluviranomaisten päätöksiä koskeva muutoksenhaku on nykyisin keskitetty koko maan osalta Vaasan hallinto-oikeudelle. Laillisuusvalvontahavaintojen (esim. EOAK/738/2021) mukaan käsittelyajat näissä asioissa ovat ajoittain Vaasan hallinto-oikeudessa hyvin pitkiä.

4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista

OIKEUDELLINEN NEUVONTA JA AVUSTAMINEN (s. 47–48)

Eduskunnan oikeusasiamies vastaanottaa vuosittain melko suuren joukon kanteluita, joissa on kysymys kantelijan tyytymättömyydestä siihen, ettei hän ole saanut oikeusapua perusteettomien vaatimusten tai muuten toivottomien asioiden ajamiseen. Tällaisissa tilanteissa alatyöryhmän peräänkuuluttama asiakaslähtöisyys, osallistava ja arvostava kohtaaminen ja asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ymmärtäminen eivät ainakaan veronmaksajien rahoilla toteutettuna voi mielestäni tarjota kestävää pohjaa oikeusapupalvelujen järjestämiselle. Pikemminkin tulisi lähteä siitä, ettei hoidettavaksi oteta juttuja, jotka perustellun ennakkoarvion mukaan eivät voi menestyä, saati viedä niitä tuomioistuimeen. Asiakkaiden ongelmat eivät aina ole luonteeltaan juridisia.

ASIANAJOLAITOKSESTA JA OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN RIIPPUMATTOMUUDESTA SÄÄTÄMINEN PERUSTUSLAISSA (s. 47, s. 59, k. 108)

Alatyöryhmän mukaan tulisi selvittää, olisiko riippumattomasta asianajolaitoksesta ja oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuudesta perusteltua säätää perustuslaissa. Pidän asiaa tarkastelemisen arvoisena.

Itsenäisen ja riippumattoman asianajajalaitoksen mainitseminen perustuslaissa nostaisi asianajajat oikeudenhoidon toimijoina ainakin säädöshierarkkisesti tuomareiden ja syyttäjien tasolle ja samalla linkittäisi heidänkin toimintansa perustuslain 21 §:ään, jossa säädetään oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Asianajajien mainitsemisella perustuslaissa heidät voitaisiin sitouttaa nykyistä tehokkaammin perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun käsittelyn asianmukaisuuteen ja heistä johtuvien viivytysten välttämiseen. Fair trial -kokonaisuudessa asianajajien ja muiden avustajien rooli on tässä suhteessa ratkaisevan tärkeä. Viittaan siihen, mitä olen todennut rikosprosessin sujuvoittamista valmistelleen työryhmän muistiosta 31.8.2023 antamassani lausunnossa EOAK/3085/2023.

5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista

TOIMIPAIKKAVERKOSTOA KEHITETÄÄN (s. 70, k. 125)

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on 10.10.2024 antanut ulosottolaitoksen toimipaikkaverkon kehittämissuunnitelmasta lausunnon EOAK/5305/2024. Verrattaessa Ulosottolaitoksen

toimipaikkaverkkoa valtion jonkin muun viraston toimipaikkaverkkoon, on lausunnon mukaan syytä ottaa huomioon eri viranomaisten tehtävien ja toiminnan erilaisuus ja miten erilaisuus vaikuttaa toimipaikkaverkojen vertailusta tehtäviin johtopäätöksiin. Tehtävien erilaisuudesta todettakoon ulosoton ”paikan päällä” suoritettavat toimitukset, velvoite saapua ulosotto selvitykseen ja asianosaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeä ulosottovalituksen toimittaminen Ulosottolaitokselle.

VASTAAVAN ULOSOTTOMIEHEN JÄRJESTELMÄ ARVIOIDAAN (s. 70, k. 130)

Mikäli vastaavan ulosottomiehen järjestelmästä luovuttaisiin osaksi tai kokonaan, tämä merkitsisi käytännössä velalliskohtaisesta käsittelystä luopumista ja ilmeisestikin velallisen ulosottoasioiden käsittelyn pirstoutumista. Sillä, ettei vastaavaa ulosottomiestä olisi, olisi mitä ilmeisemmin vaikutusta esimerkiksi velallisen kokonaistilanteen tunnistamiseen ulosotossa ja muun muassa mahdollisuuteen toteuttaa ulosotto kaaren 1 luvun 20 §:ssä säädettyä ulosoton avoimuuden vaatimusta. Vaatimuksen mukaan ulosottomiehen tulee paitsi tiedustelun johdosta, myös havaitessaan tilanteen niin vaativan omatoimisesti ilmoittaa velalliselle muun muassa tämän oikeudesta pyytää ulosoton määrän rajoittamista, mikä voi olla vaikeaa, mikäli velallisen asioiden käsittelyä ei ole keskitetty vastaavalle ulosottomiehelle. Myös ulosottomiehen neuvontavelvollisuus erityisesti ylivelkaantumista ennaltaehkäisevien toimien yhteydessä sopii luontevasti vastaavalle ulosottomiehelle.

Vastaavan ulosottomiehen järjestelmää on arvioitu ulosoton organisaatiomuutoksen yhteydessä. Ulosoton organisaatiouudistusta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä lakivaliokunta (LaVM 22/2018 vp - HE 71/2018 vp) piti vastaava ulosottomies -järjestelmän säilyttämistä tärkeänä.

6. Kommentit alatyöryhmän 6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat ehdotuksista

TOIMINTA ON TULOKSELLISTA JA PROSESSIT SUJUVIA (s. 84, k. 154)

Pidän erityisen tärkeänä, että tuomioistuini- ja syyttäjälaitoksessa kiinnitetään huomiota siihen, millä henkilötasolla virkatoimet on tarkoituksenmukaisinta suorittaa. Viittaan tältä osin siihen, mitä apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on 8.6.2021 antamassaan lausunnossa EOAK/2659/2021 todennut:

”Tuomioistuimen toiminnan tuloksellisuuden kannalta esittelijämäärän vähentäminen ei välttämättä ole yksiselitteisen hyvä asia. Jos organisaation tarkoituksena on pyrkiä tehokkuuteen ja korkeaan laatuun, lähdetään yleensä siitä, että pisimmälle koulutettuja, kokeneita ja parhaiten palkattuja asiantuntijoita käytetään vain niihin tehtäviin, joissa heidän ammattitaitoaan eniten tarvitaan.

Valmistelevat toimenpiteet ja rutiiniluonteiset tehtävät annetaan kokemattomille ja pienempää palkkaa saaville työntekijöille.

Esimerkiksi sairaalaympäristössä edellä todettu tarkoittaa yleensä sitä, että huippukirurgi hoitaa vain vaativimpia operaatioita. Pitkälle koulutetulla lääkärillä ei yleensäkaan teetetä mitään sellaista, minkä sairaanhoitaja voi tehdä. Sairaanhoitaja ei puolestaan tee mitään sellaista, minkä lähihoitaja voi tehdä.

Veronmaksajien kannalta olisi järkevää, että eniten palkkaa saava ja pisimmälle koulutettu henkilö tekisi vain vaativia tehtäviä eikä uhraisi aikaansa sellaisten tehtävien hoitamiseen, joista pienipalkkainen ja vähemmän koulutettu työntekijä suoriutuu.

Tuomioistuimissa kehitys on mennyt toiseen suuntaan. Käräjätuomarit hoitavat nykyisin tehtäviä, joista ennen vastasivat kärjäsihteerit ja haastemiehet. Hovioikeuksissa esittelijöitä käytetään vain vaativimmissa jutuissa toisin kuin ennen. Rutiiniluonteisten juttujen valmistelusta hovioikeuden jäsenet vastaavat itse, vaikka juuri niitä kokemattomat esittelijät voisivat sujuvimmin valmistella.

Lukuisissa tuomioistuinten toimintaa koskeneissa selvityksissä on korostettu pyrkimystä siirtää oikeudenhoidon painopistettä kärjäoikeuksiin ja vahvistaa kärjäoikeuksien asiantuntemusta. Kolmijäsenisen tuomarikokoonpanon käyttöä kärjäoikeuksissa onkin pyritty lisäämään ainakin vaativimmissa jutuissa. Tämä sinänsä myönteinen kehitys saattaa johtaa siihen, että kärjäoikeuksien lainkäyttökokoonpanoista tulee vahvempia kuin hovioikeuksien ratkaisukokoonpanoista. Viimeksi mainittuihin nimittäin kuuluu tuomarina yhä useammin harjoittelija eli asessori. Muutoksenhakujärjestelmän tarkoituksen ja uskottavuuden kannalta tällainen kehitys ei ole pelkästään myönteistä. On vaikea perustella, miksi hovioikeuden ratkaisu olisi parempi kuin kärjäoikeuden kokeneemmassa tuomarikokoonpanossa tekemä ratkaisu.”

TOIMINTAEDELLYTYKSET VASTAAVAT TARPEITA (s. 85, k. 155)

Alatyöryhmän ehdotuksissa 155 ja 156 on mainittu Senaatti-kiinteistöt, Valtori ja Palkeet, jotka kaikki ovat valtiovarainministeriön ohjauksessa. Käytännön laillisuusvalvontatyössä on havaittu, että tästä järjestelystä on aiheutunut ongelmia oikeuslaitoksen ja vankeinhoidon toiminnoille erityisesti toimitilojen osalta. Ehdotettu työryhmän perustaminen tuskin voi ratkaista näihin valtionhallinnon toimijoihin liittyviä rakenteellisia ongelmia suhteessa itsenäiseen ja riippumattomaan oikeuslaitokseen.

Viittaan tältä osin verkosta löytyviin oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin (EOAK/6132/2018, EOAK/777/2019, EOAK/6870/2019 ja EOAK/2098/2020) sekä lausuntoihin

(EOAK/1678/2021, EOAK/4542/2021, EOAK/4558/2021, EOAK/8507/2021, EOAK/3478/2022 ja EOAK/882/2023) erityisesti valtion toimitilastrategiaa koskevilta osin.

Valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen osallisuus oikeuslaitoksen toimintojen käytännön järjestelyihin olisi syytä arvioida uudelleen. Viitataan tältä osin myös tuoreeseen perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 6/2024 vp, joka osaltaan (k. 17) osoittaa, etteivät valtiovarainministeriön strategiat ole ilman ongelmia sovitettavissa itsenäisen ja riippumattoman oikeuslaitoksen toimintaan.

7. Muita huomioita Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

-

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen