

Professori Marcus Norrgård
Helsingin yliopisto
Vaasan oikeustieteellinen koulutus
PL 700
65101 VAASA

LAUSUNTO

Oikeusministeriö
oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoani oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013-2025 (jäljempänä “uudistamisohjelma”). Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Lähtökohdat

On valitettavaa, että oikeudenhoidosta pitää säästää. Tuomioistuinjärjestelmä kuuluu oikeusvaltion perusinstituutioihin, joten on ensiarvoisen tärkeää, että kustannussäästöjä kohdennettaessa ei vaaranneta oikeussuojaa ja sen saatavuutta.

Ensisijaisesti pitäisi pyrkiä siihen, että prosessioikeudelliset ja myös aineellisoikeudelliset säännökset olisivat sellaisia, että tuomioistuimissa käsiteltäisiin vain asioita, jotka edellyttävät tuomioistuin käsittelyä. Sen lisäksi jokaista asiaa tulisi käsitellä vain siinä määrin ja juuri sillä tavalla kuin asian luonne edellyttää.

Yleisenä lähtökohtana pitäisin sitä, että uudistusohjelmassa varsin merkittävässä roolissa olevia organisaatioon, rakenteisiin ja toimitiloihin liittyviä uudistuksia olisivat toissijaisia suhteessa oikeuden sisäisiin uudistuskeinoihin.

Uudistusohjelmasta ei käy ilmi, että sitä laadittaessa olisi perehdytty siihen, miten muissa maissa on vastaavien kustannuspaineiden alla toimittu. Olisin valmis kansainvälisistä tutkijoista koostuvan tiimini kanssa toteuttamaan oikeusvertailevan tutkimusohjelman, jossa tutkittaisiin miten muissa maissa kustannustehokkuutta on lisätty. Tällainen tutkimus voisi tuoda esiin yllättäviä parannuskohteita.

Tuomioistuinjärjestelmän perusperiaatteet

Tuomioistuinten tulee toimia nopeasti, kustannustehokkaasti sekä tuottaa oikeita ratkaisuja. Oikeaan ratkaisuun pääseminen edellyttää muun muassa, että prosessi on oikeudenmukainen, tuomarit asiantuntevia, että kielelliset oikeudet otetaan huomioon yms. Eri ajanjaksoina ja eri maissa nämä näkökohdat painottuvat eri tavoin. Hieman yksinkertaistaen voidaan sanoa, että viimeisen reilun 20 vuoden aikana suomalainen oikeudenkäynti on hyvin vahvasti painottanut oikeaan ratkaisuun pääsemistä. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990, vuoden 1993 siviiliprosessiuudistus ja vuoden 1997 rikosprosessiuudistus ovat tästä esimerkkejä. Kustannuksia ja oikeudenkäynnin kestoa ei yhtä suuressa määrin painotettu uudistuksia tehtäessä. Sinänsä on todettava, että prosessilajien uudistus oli silloin toivottavaa ja välttämätöntä, mutta uudistusohjelman myötä olisi paikallaan pohtia syvällisesti onko itse prosessissa – niin siviili-, rikos- kuin hallintoprosessissa – sellaisia tehottomuutta aiheuttavia ongelmakohtia, jotka voitaisiin korjata ilman, että oikeusturva heikentyisi. Kyse olisi siten paremman oikeudenkäyntijärjestelmän luomisesta eli sellaisen joka on halvempi, nopeampi ja johtaa paremmin (tai yhtä hyvin) oikeaan ratkaisuun. Jossain määrin tällaisia parannuskohteita on uudistusohjelmassa otettu esille (esim. videoneuvottelut yms), mutta pitäisi kokonaisvaltaisemmin ja hyvin ennakkoluulottomasti pohtia esimerkiksi kirjelmien, todistelun ja istuntopäivien määrää sekä kirjallisten todistajanlausuntojen sallittavuutta eräissä tapauksissa.

Tuomioistuinten määrän vähentäminen

Uudistamisohjelmassa ehdotetaan tuomioistuinten määrän vähentämistä. Ehdotus hovioikeuksien määrän vähentämisestä nykyisestä viidestä neljään ei vakuuta. Suuruuden maksimointi ei välttämättä johda parempaan laatuun ja oikeussuojaan. Jos tuomareiden osaaminen on tältä osin kysymysmerkki, olisi paikallaan pohtia, tulisiko hovioikeuksien – eli nykyisen viiden – osalta jakaa asiat siten, että jokaisella hovioikeudella olisi omat painopistealueet. Hallinto-oikeuspuolellahan tällainen erikoistuminen on osin jo toteutettu.

Joka tapauksessa on todettava mahdollisia hovi- ja hallinto-oikeusleikkauksia pohdittaessa, että Vaasan hovioikeudella on merkittävä ellei jopa ratkaiseva rooli ruotsinkielisessä oikeudenhoidossa. Sama pätee Vaasan hallinto-oikeuteen. Vaasan hovioikeudessa ja hallinto-oikeudessa toimii täysin kaksikielisiä tuomareita ja esittelijöitä, joita ei ole tarjolla muualla Suomessa. Jos Vaasan hovioikeus tai hallinto-oikeus lakkautettaisiin, huononisi ruotsinkielisten asianosaisten (ja myös todistajien) asema

kertaheitolla. Ei ole ajateltavissa, että ruotsinkielisiä asioita hoidettaisiin sellaisissa hovioikeuksissa, joissa ruotsinkielistä tai kaksikielistä tuomarikuntaa ei ole tarjolla.

Vaasassa on tämän lisäksi erittäin vahva ja toimiva oikeudellinen infrastruktuuri ja elinkeinoelämä. Helsingin yliopiston Vaasan oikeustieteellinen koulutus on tuottanut kaksikielisiä juristeja jo vuodesta 1991. Vuonna 2008 tehdyn kyselyn mukaan vajaa puolet opiskelijoista jää entiseen Vaasan lääniin töihin. Tämä osoittaa, että ne pitkälti yli 300 Vaasan koulutuksesta valmistunutta opiskelijaa löytävät alansa töitä Vaasasta (muun muassa Vaasan hovioikeudesta ja hallinto-oikeudesta) ja sen lähialueilta. Vaasassa on myös vahva liikejuridinen osaaminen monien ns. energiaklusteriin kuuluvien yritysten johdosta.

Access to justice – lautakunnat, kevennetty täysimittainen prosessi yms.

Oikeudenhoitoa uudistettaessa pitäisi pohtia oikeuden saatavuutta (*access to justice*). Erityisesti keskiluokan osalta oikeudenkäyntikynnys on kohonneiden oikeudenkäyntikulujen vuoksi todella korkea. Pitäisi kysyä miten tuomioistuinlaitos voisi paremmin palvella erityisesti keskiluokkaa ja samalla alentaa kustannuksia.

Ensimmäisenä otan esiin epämodernin ja siitä syystä todennäköisesti varsin epäsuositun esimerkin: lautakunnat. Kuluttajariitalautakunta ja tekijänoikeusneuvosto ovat esimerkkejä lautakuntatyypistä riidanratkaisusta, jotka käytännössä antavat haluttua ja tarvittavaa oikeussuojaa vaikka niiden antamat suositukset eivät olekaan oikeudellisesti sitovia. Olisi pohdittava, olisiko jollakin oikeudenalalla – tai siviilijutuissa yleisestikin – tarvetta tällaiselle riidanratkaisulle. Sen voisi toteuttaa joko varsinaisena lautakuntana tai vaihtoehtoisesti antaa käräjäoikeuksille mahdollisuus antaa valituskelvottomia, ei-sitovia suosituksia, jotka perustuisivat ainoastaan kirjalliseen näyttöön (ml. kirjalliset todistajanlausunnot, jotka nykyään ovat kiellettyjä). Sinänsä tämä olisi todennäköisesti varsin helposti toteutettavissa osana nykyistä tuomioistuinsovittelujärjestelmää. Tästä saatavat säästöt ovat toki täysin riippuvaisia siitä, miten järjestelmää markkinoitaisiin ja olisiko asianajajilla intressiä hyödyntää tämänkaltaista järjestelmää. Toisaalta, kuluttajariitalautakunta ja tekijänoikeusneuvosto ovat osoittaneet toimivuutensa: ihmiset kääntyvät niiden puoleen ilman asiamiestä.

Tästä hieman lähempänä normaaliprosessia olisi kevennetty täysimittainen siviiliprosessi, jossa olisi vain yksi tuomari, menettely olisi täysin kirjallista (tai asiassa pidettäisiin korkeintaan yksi istunto) ja kirjelmien määrä olisi rajoitettu minkä lisäksi tuomio julistettaisiin heti istunnon päätteeksi. Tämä menettely muistuttaisi Keskuskauppakamarin yksinkertaistettua välimiesmenettelyä.

Nykyisenlainen siviiliprosessi tunnistaa ainoastaan (hyvin) summaarisen ja (erittäin) täysimittaisen prosessin. Jonkinlaisella välimuodolla olisi todennäköisesti kustannustehokkuutta ja oikeuden saatavuutta lisäävä vaikutus.

Prosessilinjien yhdistäminen

On esitetty, että hallinto- ja yleinen tuomioistuinlinja voitaisiin yhdistää. Nähdäkseni tämä on väärä lähestymistapa. Nyt on kysytty, tulisiko yhdistämisestä säästöjä. Koska kyseessä on kaksi erillistä prosessilinjaa erilaisine traditioineen ja menettelysääntöineen, pidän yhdistämisestä saatavia säästöjä lähinnä teoreettisina. Sitä vastoin olisi tarkasti pohdittava, olisiko mahdollista, että hallinto-oikeudet ja yleiset tuomioistuimet toimisivat samoissa tiloissa ja jakaisivat saman infrastruktuuriin ja tukitoiminnot (mukaan lukien IT).

Rikosoikeuden ultima ratio -periaate

Rikosoikeus ei kuulu ydinkompetenssiini, mutta haluaisin kuitenkin nostaa esille immateriaalioikeusrikosoikeuden alalta yhden seikan, jolla on merkitystä uudistusohjelman kannalta. Valtakunnansyyttäjä Nissinen on nostanut esille rikosoikeuden ultima ratio -periaatteen. Hänen mukaansa rikosoikeudesta on ”tullut yhteiskunnan patenttilääke lähes joka vaivaan”.¹ Immateriaalioikeuden alalla – vaikka se ei rikosoikeusjärjestelmää kovin paljon rasitakaan – on nähtävissä, että myös selkeästi siviilioikeudellisissa asioissa rikosprosessi on oikeudenhaltijan kannalta halvempi ja helpompi vaihtoehto kuin siviiliprosessi. Immateriaalioikeusrikkomuksen tunnusmerkistö täyttyy lähes kaikissa tilanteissa, joissa immateriaalioikeutta loukataan. Resurssiköyhän oikeudenhaltijan kannattaa myös tällaisissa tapauksissa kääntyä poliisin puoleen, koska poliisi tutkii asian ilman oikeudenhaltijan kustannusvastuuta. Tanskalaiset kollegani ovat todenneet asiasta kerrottua, että tilanne on nyt Suomessa sama kuin se oli Tanskassa sata vuotta sitten. Olen vakuuttunut siitä, että vastaavanlaisia rikosoikeuden inflaatiotilanteita löytyy muiltakin siviilioikeuden aloilta. Rikossäännökset kannattaisi käydä läpi ultima ratio -periaate mielessä.

Tuomarien ammattitaito

Mitä ammattitaitoisempi tuomari, sen paremmat mahdollisuudet tehokkaaseen prosessiin ja oikeaan ratkaisuun. Tältä osin on pohdittava, tulisiko sallia tuomareiden erikoistuminen suuremmassa määrin

¹ Matti Nissinen, ”Oikeudenhoidon uudistamisen ABC”, <http://www.vksv.oikeus.fi/1347274652819>, 18.6.2013.

kuin nykyisin. Yhtäältä liiallinen erikoistuminen voi olla ongelmallista, jos tulkintavalta keskittyy Suomessa vain muutamalle tuomarille, mutta toisaalta on surullista, jos asiaa ajava asianajaja tai syyttäjä tietää asian oikeudellisesta puolesta enemmän kuin asiaa ratkaiseva tuomari. Kun otetaan huomioon kehitys asianajopuolella, jossa on laajasti käytössä erikoistuminen, olisi ajan hengen mukaista sekä tuomioistuineläytöksen maineen ja oikeudenhoidon tehokkuuden kannalta tärkeää antaa tuomareille mahdollisuus erikoistua. Tähän liittyen olisi hyvin ennakkoluulottomasti pohdittava, olisiko tarvetta ”tuomaripoolille”, joka koostuisi määrättyihin juttutyyppeihin erikoistuneista tuomareista, jotka istuisivat juttuja myös muissa tuomiopiireissä kuin siinä, jossa heillä on virka.

Lainvalmistelun laatu

Lainvalmistelun tasoa voitaisiin osin parantaa. Verrattaessa esimerkiksi ruotsalaisia esitöitä suomalaisiin, on selvää, että parannettavaa löytyy. Osin kyse on varmasti siitä, että ruotsalainen keskustelukulttuuri heijastuu myös lain esitöihin. Osin lainvalmistelun tasoa voitaisiin varmasti parantaa tekemällä syvällisempää oikeusvertailua nykyisten hyvin pinnallisten vertailujen sijaan. Syvällisempi oikeusvertailu auttaisi erityisesti löytämään ne kysymykset, jotka voivat ajankohtaistua konkreettisissa jutuissa. Lainvalmisteluun kuuluva syvällisempi oikeusvertailu voitaisiin ulkoistaa kilpailuttamalla hankkeet. Syntyvät lisäkustannukset näkyisivät säästöinä paremman lainvalmistelun myötä.

On myös muistettava lainopin rooli tulkintaongelmien poistamisessa. Usein niin tuomarit kuin asianajajatkin hyödyntävät oikeuskirjallisuutta ratkaistessaan juttuja. Mitä enemmän oikeuskirjallisuutta jostakin yksittäisestä kysymyksestä on tarjolla, sen paremmat mahdollisuudet myös tuomarilla on saada kokonaisvaltainen kuva kyseisestä oikeudellisesta kysymyksestä. Yliopistot kyllä osaltaan hoitavat tutkimustehtävänsä, mutta yliopistojen resurssit ovat osin varsin rajalliset. Varsin pienillä lisäsatsauksilla tutkimukseen olisi mahdollista auttaa tuomareita ja asianajajia varsin merkittävästi. Olisi esimerkiksi ajateltavissa, että ministeriöt kilpailuttaisivat tutkimusprojekteja sellaisista kysymyksistä tai aloista, joiden osalta puutteita on ilmennyt.

Amicus brief –kirjelmät

Lainvalmistelun tason nostaminen ja lainopin merkityksen painottaminen ei kuitenkaan ratkaise kaikkia ongelmia. Lakia säädettäessä ei ole mahdollista ottaa kaikkea huomioon, koska tietoa ei voi olla kaikista niistä tilanteista, jotka voivat ajankohtaistua konkreettisessa riitatilanteessa. Väistämättä

lakiin jää avoimia kysymyksiä, jotka voidaan ratkaista ainoastaan tuomioistuimessa.

Tuomioistuinratkaisujen laatua voitaisiin parantaa lisäämättä kustannuksia hyväksymällä ”tuomioistuimen ystävä” –tyyppiset kirjelmät eli amerikkalaisittain *amicus brief*. Kyseessä on tuomioistuimelle toimitettu *muun kuin riidan osapuolen* laatima kirjelmä, jossa esitetään miten asia tulisi ratkaista. Yhdysvalloissa esimerkiksi erilaiset järjestöt ja yhdistykset laativat valitusinstansseille tällaisia kirjelmiä tärkeäksi kokemissaan asioissa. Suomen oikeus ei tällaisia kirjelmiä tunne (mutta ei toisaalta suoranaisesti kielläkään), koska kyseessä ei ole OK 18 luvun mukainen väliintulo. Näitä kirjelmiä jonkin verran lukeneena voin sanoa, että ne ovat Yhdysvalloissa usein varsin hyvin laadittuja ja parhaimmillaan niissä käsitellään hyvin perusteellisesti eri tulkintavaihtoehtot ja niiden vaikutukset. Amicus brief –kirjelmät ovat eräänlainen oikeuskirjallisuuden ja parttiargumentaation välimuoto. Näkisin, että sallimalla tämän tyyppiset kirjelmät – joiden laatijalla ei olisi oikeutta palkkioon tai kulukorvaukseen – olisi mahdollista nostaa oikeuskäytännön tasoa ilman, että tästä aiheutuisi kustannuksia osapuolille tai tuomioistuimelle.

Korkeimpien oikeuksien yhdistäminen

Korkeimpien oikeuksien yhdistäminen voisi olla paikallaan, jotta estettäisiin tilanteet, joissa KKO on päättänyt asiasta yhdellä tavalla ja KHO samassa jutturyppäässä on päättänyt erilaiseen johtopäätökseen. Esimerkiksi KKO 2010:12 ja KHO 8.7.2011 nro 1996 koskivat tavaramerkkejä Voimariini/Ingmariini. Korkein oikeus katsoi, että Ingmariini ei loukannut tavaramerkkiä Voimariini. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että Ingmariini ei ole rekisteröitävissä. Molemmat tuomioistuimet tulkitsivat tavaramerkkilain 6 § 2 momenttia, mutta päätyivät vastakkaisiin lopputuloksiin. Kyseessä ei ole positiivinen toimivaltakonflikti, koska KKO ratkaisi loukkauksen ja KHO rekisteröinnin. Siitä huolimatta syntynyt tilanne on surkuhupaisa ja varmaankin osapuolten kannalta hämmentävä: Ingman saa käyttää Ingmariini-tunnusta mutta ei rekisteröidä sitä.

Suppeampien kokoonpanojen käyttö

Uudistamisohjelmassa ehdotetaan selvitettäväksi mahdollisuutta laajentaa suppeampien kokoonpanojen käyttöä. Siviilijutuissa pääsääntönä on kolmen tuomarin kokoonpano. Vaikka ajatuksena onkin, että kolme tuomaria tekee paremman ratkaisun kuin yksi, ei tästä ole mitään takeita. Ottaen lisäksi huomioon, että 87 % välimiesmenettelyistä (Keskuskaupakamarin tilastot, <http://arbitration.fi/fi/tilastot/>, 17.6.2013) ratkaistaan yhden välimiehen kokoonpanossa, pitäisin

luonnollisempana lähtökohtana – jos resursseja halutaan säästää – yhden tuomarin kokoonpanoa. En näe, että halu pitää juttujen painopiste käräjäoikeudessa olisi ristiriidassa sen kanssa, että asian ratkaisee yksi hyvä tuomari kolmen sijasta.

Vaasassa 19. päivänä kesäkuuta 2013



Marcus Norrgård
Oikeustieteen professori, OTT, VT
Helsingin yliopisto