

Eduskunnan oikeusasiamies, OTT

Petri Jääskeläinen

XLIV Asianajajapäivät Hotelli Kalastajatorpalla 13.1.2012

Oikeuspolitiikan forum

Näennäisistä uudistuksista kokonaisuudistukseen – onko oikeuslaitoksella visiota?

Viikko sitten loppiaisena pohdin alustavasti näiden Asianajajapäivien teemaa, kun TV:stä tuli animaatioelokuva ”Kanan lento”. Se kertoi kanafarmista, jonka emäntä oli hankkinut valtavan koneen, jonka oli määrä tuottaa kanapiirakoita. Tuohon koneeseen syötettiin toisesta päästä kanat ja muut raaka-aineet ja toisesta päästä tuli sitten valmiita kanapiirakoita. Tulin ajatelleeksi, että olisikohan tässä oikeuslaitoksellekin visiota. En nyt tarkoita kanapiirakoiden tuottamista, vaan sellaista konetta, joka valmistaisi oikeuslaitoksen tuotteita eli tuomioita ja muita oikeudellisia ratkaisuja. Teknisesti se alkaisi olla mahdollista. Esimerkiksi tämän viikon Helsingin Sanomissa kerrottiin, kuinka vuoden 2011 kovimpia tiedeuutisia oli se, että supertietokone Watson voitti ihmisen Yhdysvaltojen vaativimmassa tietovisassa. Watson on kuulemma ylivertainen kaikissa töissä, joissa pitää käydä läpi paljon dokumentteja. Uutisessa todettiin, että yhtä lailla Watson voisi penkoa lakitekstejä.

Tällainen kone, jonka nimi voisi olla vaikkapa Hercules, näyttäisi tuovan ratkaisun moneen meidän oikeuslaitoksen ongelmaan. Esimerkiksi prosessia vaivaava hitaus olisi enää historiaa, Herculeshan työntäisi tuomioita kuin piirakoita sitä mukaa kuin oikeustositseikkoja ja todistositseikkoja siihen syötettäisiin. Oikeuskäytännön yhdenmukaisuus olisi taattua ja tuomioiden perustelut olisivat ihailtavan täsmällisiä ja täydellisiä.

Tämä visio ei ehkä toteudu vielä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa, mutta veikkaanpa, että ennemmin kuin arvaammekaan, joitakin Herculesta etäisesti muistuttavia sovelluksia otetaan käyttöön joissakin yksinkertaisissa asiaryhmissä. Toki niin, että ihmisillä olisi halutessaan mahdollisuus saattaa asiansa ihan elävän tuomarin käsiteltäväksi.

Kun oikeuslaitoksen taloudelliset voimavarat tuntuvat jatkuvasti olevan alimitoitettuja eikä tässä suhteessa toivoa paremmasta näytä olevan, on selvää, että uudistuksia tarvitaan. Lukuisia uudistuksia on jo toteutettu, niitä on runsaasti vireillä ja eduskunnan edellyttämää kokonaisuunnitelmaa esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien joutuisuuden parantamiseksi

on jo työstetty. Uudistusten visiointia rajoittavat kuitenkin monet seikat, jotka voivat olla mm. oikeudellisia, taloudellisia, tosiasiallisia tai periaatteellisia.

Eftersom de ekonomiska resurserna för rättsväsendet fortsättningsvis tycks vara underdimensionerade och något hopp om en förbättring inte är i sikte, är det klart att det finns ett behov av reformer. Möjligheten att göra upp visioner för sådana reformer begränsas dock av många faktorer, som kan vara rättsliga, ekonomiska, faktiska eller principiella.

Keskeisen oikeudellisen rajoitteen muodostavat Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Ne linjaavat sitovasti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä ja minimivaatimuksia ja siten rajoittavat merkittävästi kansallista harkintamarginaalia. Myös oma perustuslakimme voi asettaa joissakin suhteissa pitemmällekin meneviä reunaehtoja.

Toinen rajoite, jonka haluan tässä nostaa esiin, on periaatteellinen ja oikeuslaitoksen toimivuuden kannalta myös tosiasiallinen. Oikeuslaitoksen tehtävänä on tuottaa oikeita ratkaisuja oikeudenmukaisella tavalla. Jotta oikeuslaitos voisi täyttää sille kuuluvan oikeusturvatehtävän riitojen, rikosasioiden ja hallintoasioiden ratkaisijana sekä yhteiskuntarauhan ylläpitäjänä, ihmisten tulee luottaa sen toimintaan. Se, minkälaista oikeuslaitosta ja minkälaista menettelyä ihmiset pitävät legitimiinä, on arvosidonnainen ja oikeuskulttuurinen, tiettyyn aikaan ja paikkaan liittyvä kysymys. Ajallista sidonnaisuutta osoittaa se, että meilläkin käsitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöstä on melko lyhyessä ajassa muuttunut. Oikeuskulttuurista sidonnaisuutta osoittaa esimerkiksi se, että tänä päivänäkin lukuisissa maissa pidetään täysin legitimiinä sitä, että jury eli lauma maallikoita ratkaisee syyllisyyskysymyksen vain ilmoittamalla "guilty" or "not guilty" ilman mitään perusteluja.

Uudistusten tulisi siis olla sellaisia, että ne eivät vaarantaisi, vaan mielellään päinvastoin edistäisivät ihmisten luottamusta oikeuslaitoksen toimintaan tämän päivän suomalaisessa yhteiskunnassa. Hercules ei varmaan täyttäisi tätä vaatimusta eikä myöskään edellä viitattuja oikeudellisia vaatimuksia.

Reformerna borde alltså vara sådana att de inte äventyrar, utan tvärtom hellre främjar medborgarnas förtroende för rättsväsendet.

Oikeuslaitoksen uudistamisessa voi olla kysymys muun muassa hallinnollisista tai organisatorisista rakenteista, viranomaisten tehtävistä ja työnjaosta sekä itse oikeudenkäyntimenettelys-

tä. Tässä on mahdollista esittää vain eräitä esimerkkejä yhtäältä sellaisista uudistuksista, jotka edellä mainituista lähtökohdista voisivat olla hyväksyttäviä, ja toisaalta sellaisista uudistuksista, joihin itse suhtaudun torjuvasti tai varauksellisesti.

Hallinnollisessa suhteessa oikeuslaitoksen kehittämistä, sen toiminnan koordinoitua ja toimintakykyä voisi vahvistaa sen kaikkien osien kuuluminen saman ministeriön hallinnonalaan. Tämä voisi tarkoittaa erilaisten muutoksenhakulautakuntien siirtämistä oikeusministeriön hallinnonalalle tai niiden käsittelemien asiaryhmien siirtämistä hallinto-oikeuksien toimivaltaan. Myös poliisin siirtäminen oikeusministeriön hallinnonalalle voisi edistää esitutkintayhteistyötä syyttäjien kanssa ja siitä voisi olla monenlaista muutakin etua, esimerkiksi rikosasioiden käsittelyyn liittyvien tietojärjestelmien luomisen ja käytön kannalta.

Oikeuslaitoksen eri viranomaisten hallinnollisia rakenteita tai organisaatioita on viime vuosina muutettu niin poliisissa, syyttäjälaitoksessa, vankeinhoidossa kuin ulosotossa ja niillä kaikilla on nyt omat ministeriöstä erilliset keskushallintoviranomaisensa. Tässä valossa ja valtiosääntöoikeudellisen vallanjaon sekä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta myös tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistamista tulisi viedä eteenpäin. Kaikilla oikeuslaitoksen viranomaissektoreilla yksikkökokoja on kasvatettu niiden lukumäärää vähentämällä. Tuomioistuinlaitoksessa käräjäoikeuksien rakennemuutos on jo toteutettu ja hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien osalta uudistushanke on vireillä. Hovioikeuksien määrän vähentämiseen olen suhtautunut varauksellisesti. Mielestäni pelkästään melko marginaalinen laskennallinen taloudellinen säästö ei ole siihen riittävä peruste, vaan uudistuksella pitäisi todella saavuttaa konkreettisia toiminnallisia etuja, kuten pystyä tuottamaan joutuisammin ja parempia piirakoita, eli tuomioita.

Oikeuslaitoksen eri viranomaisten työnjakoon liittyvillä kysymyksillä voi olla suuri periaatteellinen tai tosiasiallinen merkitys. Rikosprosessin eri viranomaisten normaaliin työnjakoon pitäisi puuttua mahdollisimman vähän. Erityisesti tuomiovallan siirtäminen tuomioistuinten ulkopuolelle on monin tavoin ongelmallista ja varsinkaan tutkintaa suorittavalle viranomaiselle eli poliisille sitä ei pitäisi antaa. Näin on kuitenkin tapahtunut uudessa sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa, joka vielä odottaa voimaan tuloaan tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvistä syistä. Kummallista kyllä, samaan aikaan kun poliisi on näin saamassa tuomiovaltaa, oikeusministeriön työryhmä puuhastelee uudistusta, jolla syyttäjiltä otettaisiin pois mahdollisuus tehdä rikoksen syyksilukevia, ns. seuraamusluonteisia syyttämättäjättämispäätöksiä.

Tehtävien jakoon liittyvillä muutoksilla saattaa olla ehkä kauaskantoisiakin sivuvaikutuksia. Esimerkiksi kiinteistöasioiden siirtäminen maanmittauslaitokseen on ehkä ollut toiminnallisesti mielekäs ratkaisu, mutta mitä mahtaa pitemmällä tähtäimellä seurata siitä, että nyt kasvavalla juristisukupolvella ei ole kiinteistöasioihin ja niihin liittyviin vakuusjärjestelyihin liittyvää asiantuntemusta, joka on aikaisemmin kuulunut jokaisen tuomioistuinharjoittelun suorittaneen juristin perusammattitaitoon. Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn mahdolliseen siirtämiseen tuomioistuimista ulosottoviranomaisille voi liittyä vastaavanlaisia sivuvaikutuksia.

Itse oikeudenkäyntimenettely on tärkein seikka niin tuomio-oikeellisuuden kuin koetun oikeudenmukaisuuden ja siten ihmisten luottamuksen ja legitimizeettikäsitysten kannalta. Kaksi vuotta sitten Asianajapäivien oikeuspolitiikan forumin teemana ollut plea bargaining on nyt edennyt oikeusministeriön työryhmän valmisteluun. Toin tuolloin esiin niitä menettelyn ongelmia, joiden vuoksi suhtaudun siihen edelleen torjuvasti tai ainakin epäillen. Toistamatta niitä tässä laajemmin, totean, että menettelyn ongelmat liittyvät yhdenvertaisuuteen, ennustettavuuteen ja suhteellisuuteen eli juuri ns. klassisiin oikeudenmukaisuusarvoihin, menettelyyn liittyy suoranaisia oikeusturvaongelmia ja siinä menetetään oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvä kontrollifunktio. Menettely voi heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän legitimizeettiä eli juuri sitä, mistä tässä puheenvuorossani yritän kantaa huolta. Toki asian arviointiin vaikuttaa se, minkälaista syytteestä sopimisen muotoa meille tullaan tarjoamaan.

Jotakin merkittävää kevennystä erityisesti rikosprosessiin kuitenkin tarvitaan. Mielestäni sitä voitaisiin pyrkiä etsimään meidän kansainvälisesti melko ainutlaatuisesta mahdollisuudesta käydä sama prosessi täysimittaisesti kahteen kertaan. Tämän menettelyn mielekkyys on kyseenalainen jo sen vuoksi, että ajan kulumisen myötä jutun näyttötilanne ei käytännössä voi olla enää samanlainen hovioikeudessa kuin kärjäoikeudessa. Tällöin hovioikeuskäsittelyssä ei enää ole kysymys kärjäoikeuden ratkaisun oikeellisuuden kontrolloinnista, vaan uudesta oikeudenkäynnistä. Sen paremmuudesta kärjäoikeuskäsittelyyn verrattuna ei puolestaan ole juurikaan takeita varsinkaan, jos kärjäoikeuksien ratkaisukokoonpanoja vahvistettaisiin. Kun EIS 6 artikla ja 7. lisäpöytäkirjan 2 artikla eivät EIT:n ratkaisukäytännön valossa estä valituslupajärjestelmää eivätkä muutoksenhaun rajoittamista pelkästään oikeuskysymyksiin, myös perustuslain 21 §:n tulkinnan pitäisi sallia ainakin jossakin määrin nykyistä jatkokäsittelylupajärjestelmää pidemmälle meneviä rajoituksia muutoksenhakuun näyttökysymyksissä.