

31.7.2007

Dnro 1524/5/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteri Pasi Pölönen

Viite: Oikeusministeriön kirje 25.4.2007 (OM 7/31/2005; OM031:00/2006)

LAUSUNTO KOKONAISKESTOTYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ OIKEUDENKÄYNNIN KOKONAISKESTON LYHENTÄMINEN

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa kokonaiskestotyöryhmän mietinnöstä Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen (OMTRM 2007:2).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Yleisiä huomioita

Kokonaiskestotyöryhmän ehdotukset oikeusprosessin jouduttamiseksi esitutkintavaiheesta käräjäoikeuskäsittelyyn ovat tärkeitä. Työryhmän tarkastelun kohteena ovat OMTRM 2006:21 poiketen ensisijaisesti käräjäoikeuksien toimintatavat ja työmenetelmät eikä niinkään lainsäädännön kehittäminen.

Mielestäni kokonaiskestotyöryhmän ehdotukset, jotka perustuvat osin Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintöön (KM 2003:3), ovat monipuolisia ja perusteltuja. Yhdyn näkemykseen siitä, että pahiten ruuhkautuneiden tuomioistuinten ongelmia ei kuitenkaan voida kokonaisuudessaan poistaa nyt ehdotetuin keinoin siltä osin kuin ongelmien syynä on pysyvä resurssivaje.

2

Atk-pohjainen seurantajärjestelmä

Hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien nykyisin toisistaan erillään toimivat atk-järjestelmät eivät ole omiaan kiinnittämään kokonaiskestoan riittävästi huomiota ja tukemaan töiden suunnittelua tai resurssien ohjausta. Nykyisin eri viranomaisten erilliset järjestelmät eivät ole tarkoituksenmukaisimpia myöskään sitä ajatellen, että viime kädessä vastuu oikeusprosessien kokonaiskestosta kuitenkin kuuluu valtiolle yleisesti ottaen.

Työryhmän ehdotus poliisin, syyttäjälaitoksen, käräjäoikeuksien, hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden asianhallintajärjestelmien täydentämiseksi ja kehittämiseksi siten, että prosessin alkuhetkeä koskeva tieto välittyisi järjestelmässä kaikille mainituille tahoille, olisi tarpeellinen

työkalu rikos- ja riitaprosessin kokonaiskeston seurannan tehostamisessa.

3

Kokonaiskeston seuranta tuomioistuimissa ja syyttäjälaitoksessa

Tuomioistuinten ja syyttäjyksiköiden vuosittaisissa tulosneuvotteluissa oikeusministeriön ja valtakunnansyyttäjänviraston kanssa kiinnitetään huomiota muun ohella myös viivästyneiden juttujen määriin ja syihin. Myös yksiköiden sisäisessä seurannassa kiinnitetään huomiota asioiden käsittelyaikoihin. Tämänkaltainen seuranta on perustelua. Kun kyse on kuitenkin yksikkökohtaisesta seurannasta, ei siinä nimenomaisesti seurata asian kokonaiskestoja kaikki viranomaismenettelyt huomioon ottaen.

4

Tuomioistuinten alueellinen toimivalta

Mietinnössä tuomioistuinten alueellisen toimivaltuussäätelyn merkityksen oikeusturvan yhdenvertaisen saatavuuden takeena nähdään vähentyneen ja muuttuneen osin jopa näille sääntelytavoitteille päinvastaiseksi sitä kautta, että samankaltaisten asioiden käsittelyajoissa on huomattavia eroja eri kärjäoikeuksien välillä. Näkemys saa tukea mietinnössä esitetyistä seikkaperäisistä tilastotiedoista – kohtuullinen kesto ylittyy todennäköisimmin pääkaupunkiseudun kärjäoikeuksissa, etenkin Helsingin kärjäoikeudessa ja Helsingin hovioikeuden käsittelemässä valitusasioissa.

Alueellisen toimivaltasäätelyn yhtenä tavoitteena on sinänsä asianmukaista korostaa mietinnössä esitetyn tavoin nykyistä enemmän asioiden tasaista jakautumista eri kärjäoikeuksiin. Tuomioistuinten ja kärjätuomareiden nykyiset alueelliset toimivaltarajat ovat mainitussa suhteessa joustamattomia. Tämä joustamattomuus aiheuttaa myös sen, ettei yksittäisen tiettyyn oikeudenalaan perehtyneen tuomarin asiantuntemusta voida hyödyntää oman tuomiopiirinsä ulkopuolella. Ehdotuksen lähtökohdat ovat linjassa vuoden 2007 hallitusohjelmassa mainittuun tavoitteeseen kehittää tuomioistuinmenettelyn joustavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Olen 29.9.2006 antamassani lausunnossa (dnro 2781/5/06) selvitysmiehen mietinnöstä "Valitusasioiden siirtäminen hovioikeudesta toiseen – Hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitetun kevennetyn kokoonpanon asema" (lausuntoja ja selvityksiä 2006:20) todennut, että käsittelevän tuomioistuimen siirto kaukaisempaan tuomioistuimeen on omiaan nostamaan asianosaisten prosessikustannuksia, mikä voi olla ongelmallista eri juttujen asianosaisten yhdenvertaisuuden toteuttamisen kannalta.

Mahdollinen siirtyminen suurempiin kärjäoikeusyksiköihin ja laajempiin tuomiopiireihin – mikä hanke on parhaillaan työryhmävalmistelussa ja mitä vaihtoehtoa kokonaiskestotyöryhmä pitää ensisijaisena – tulee toteutuessaan edistämään asioiden joustavaa käsittelyä ja tuomareiden erikoistumista. Siltä varalta, että kärjäverkoston uudistaminen kestää kauan, ehdottaa kokonaiskestotyöryhmä (toissijaisesti) tuomioistuinten alueellisen toimivallan laajentamista ja mietinnössä pääpiirteiltään ideoidun kärjäoikeuksien yhteistoimintamallin tai asioiden siirtomallin kehittämistä. Tähän liittyy myös

ehdotus nykyistä seikkaperäisempien keinojen kehittämiseksi tuomioistuinten työmäärän mittaamiseksi eli vertailemiseksi.

Samantyyppisiä ongelmia kuin edellä mainitussa valitusasioiden hovioikeudesta toiseen siirtämistä koskevassa asiassa voi liittyä myös nyt ehdotettuun käräjäoikeuksien yhteistoimintamalliin. Kuitenkin se, että yhteistoiminta-alueet muodostuisivat toisiaan lähellä olevista käräjäoikeuksista, ilmeisesti tarkoittaisi sitä, että asianosaisten oikeusturvaan ja yhdenmukaisuuteen liittyvät ongelmat olisivat lähtökohtaisesti vähäisempiä kuin asioiden siirrossa hovioikeuspiiristä toiseen.

Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee joka tapauksessa ottaa huomioon perustuslain 98 §:n 4 momentin sääntely satunnaisten tuomioistuinten kiellosta. Säännöksen esitöiden mukaan "säännös merkitsee sitä, ettei yksittäistapauksia varten voida perustaa erillisiä tuomioistuimia taikka tehdä yksittäistapauksissa poikkeuksia yleisen lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta" (HE 1/1998 vp s. 156).

Työryhmän toissijaiset ehdotukset edellyttäisivät paitsi edellä mainitun perustuslaillisen problematiikan pohdintaa, muutenkin laajoja lainsäädäntömuutoksia ja siten perusteellista valmistelutyötä.

5

Tuomioistuinten kokoonpanojen monipuolistaminen

Työryhmä ehdottaa yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalan laajentamista käräjäoikeuksissa tapauksiin, jotka ovat oikeudellisesti selviä, joissa ei ole vaikeita näyttökysymyksiä ja joissa rangaistuskäytäntö on vakiintunutta (sakko – 2 vuotta vankeutta; rangaistukseksi voitaisiin tuomita enintään yhdeksän kuukautta vankeutta). Ehdotuksen mukaan lautamieskokoonpanon käytön vähentäminen joustavoittaisi istuntojen määräämistä ja vapauttaisi resursseja ammattituomareiden lisäämiseen pahiten ruuhkautuneisiin käräjäoikeuksiin. Edelleen mietinnössä ehdotetaan yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalan laajentamista koskemaan myös sellaisia kirjallisessa menettelyssä käsiteltäviksi tarkoitettuja rikosasioita, joissa kuitenkin järjestetään pääkäsittely. Toisaalta ehdotetaan kolmen ammattituomarin kokoonpanon käytön laajentamista käsiteltäessä erityisen vaativia rikosasioita.

Edelleen ehdotetaan, että oikeudellisesti selvissä asioissa, joissa ei ole vaikeita näyttökysymyksiä ja joissa rangaistuskäytäntö on vakiintunutta, voitaisiin hovioikeuksissa käyttää esittelystä ratkaistavissa asioissa kahden jäsenen kollegion muodostamaa kokoonpanoa (esittelijät eivät voisi kuulua ratkaisukokoonpanoon näissä asioissa). Työryhmä ehdottaa asiaa koskevan jatkovalmistelun tapahtuvan muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä koskevan valmistelun yhteydessä.

Tuomioistuinten kokoonpanon keventämiseen tähtäävät ehdotukset ovat herkkiä asianosaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tästä syystä asiaa koskevan mahdollisen jatkovalmistelun tulisi näkemykseni mukaan olla huolellista, ja asiasta mahdollisesti tultaisiin tarvitsemaan

perustuslakivaliokunnan kannanotto.

6

Viranomaisten ja viranomais- ja asianajoyhteistyö

Mietinnössä on tuotu esille se, että vaikka tuomioistuimilla on vastuu asioiden joutuisasta käsittelystä, ei tuomioistuimilla ole voimassa olevien säännösten nojalla toimivaltaa asettaa toisia viranomaisia (kuten kuntien sosiaaliviranomaisia tai Terveystieteiden tutkimuskeskusta) sitovia määräaikoja niiltä pyydettäville lausunnoille. Pidän oikeasuuntaisena ehdotuksena sitä, että tuomioistuimet määräaikojen sitomattomuudesta huolimatta asettaisivat "tavoiteaikoina" noudatettavia määräaikoja nykyistä enemmän ja mielellään yksilöidystä kysymyksistä. On selvää, että tarpeettomia lausuntoja ei tulisi pyytää.

Lisäksi mietinnössä on perustellusti korostettu eri viranomaisten ja viranomais-asianajoyhteistyön merkitystä erityisesti sille, että prosessin eri osallisille turvataan mahdollisuus suunnitella ajankäyttöä ja muutenkin resurssien käyttöä jo ennakolta tavallista työläämpien ja vaativampien asioiden kohdalla.

Lisäksi mietinnössä ehdotetaan, että muuttuviin tilanteisiin joustavaksi vastaamiseksi palkkaustoimivaltaa tulisi avata tuomioistuimille itselleen muun henkilökunnan kuin tuomareiden kohdalla (joiden virat ovat valtion talousarviossa ns. erittelyvirkoja). Tällainen muutos edellyttäisi oikeusministeriön hyväksyntää ja valtion virkamiesasetuksen (971/1994) muuttamista.

7

Oikeudenkäyntimenettelyn kehittäminen

Mietinnössä esitetään, että yksinkertaisissa rikosasioissa, joissa asianomistaja ei itse esitä vaatimuksia, käytettäisiin enemmän ns. syyttäjähastetta ja varattaisiin käräjäoikeuksiin ns. syyttäjä- ja tuomarisidonnaisuudesta vapaita päiviä, jolloin pääkäsittelyn syyttäjänä voisi toimia myös muu kuin syyteharkinnan tehnyt syyttäjä, ja puheenjohtajana toimisi kulloinkin päivälle määrätty käräjätuomari. Syyttäjän vaihtumiseen voi liittyä syyttäjien vastuuseen, rikosvastuun toteuttamiseen ja asianosaisten oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Tämän vuoksi syyttäjän vaihtuminen tulisi rajata vain aivan selviin ja yksinkertaisiin asioihin ja tilanteisiin, joissa sekä syyteharkinnan suorittanut että syytettä ajava syyttäjä suostuvat menettelyyn. Totean, että 1.10.2006 voimaan tullut kirjallinen rikosprosessi lienee vähentänyt ehdotetun uuden menettelyn tarvetta.

Lisäksi työryhmä esittää, että useamman tuomarin kuuluessa kokoonpanoon, tulisi tapauskohtaisesti myös muun kuin virassa vanhimman tuomarin (valmistelusta vastaavan tuomarin) voida toimia puheenjohtajana. Vastaavaa menettelyllistä joustavoittamista esitetään myös hovioikeusmenettelyyn. Edelleen esitetään prosessia turvaavien pakkokeinojen enenevää käyttämistä, jotta pääkäsittelyiden peruuntumiset vähenisivät. Ehdotukset ovat mielestäni perusteltuja.

Lisäksi työryhmä korostaa poliisin ja syyttäjän esitutkintayhteistyön keskeistä merkitystä prosessin asianmukaisen ja joutuisan suorittamisen kannalta. Perusteltuna pitäisin myös sitä ehdotusta, että laajoista ja vaativista jutuista tulisi tieto syyttäjältä ennakolta myös käräjäoikeuteen, jotta käräjäoikeudessa voitaisiin asianmukaisesti varautua asian käsittelyyn. Tässä suhteessa on perusteltua korostaa työryhmän tavoin syyttömyysolettaman merkitystä.

Mietinnössä esitetään lisäksi, että tuomioistuinten johdolla pitäisi olla mahdollisuus asioiden jaon tarkastamiseen ja uudelleen jakamiseen. Tältä osin totean, että olen esittänyt oikeusministeriölle 29.9.2006 (dnro 854/4/06), että oikeusministeriö ottaisi harkittavakseen tarpeen säätää käräjätuomarin käsiteltäväksi jaetun jutun siirtämisen edellytyksistä sekä mahdollisesti myös tuomioistuimen asiajaon perusteista lain tasolla ja täsmällisemmin kuin nykyisessä käräjäoikeusasetuksessa. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto ilmoitti 22.2.2007 yhtyvänsä päätöksessäni esitettyihin kannanottoihin (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006 s. 88–89).

Työryhmän näkemys nykyisen asioiden kiireellisyysääntelyn selkeyttämisen tarpeesta on helppo yhtyä. Ajatus yleissäännöksestä, joka ilmaisisi kiireellisyysarvioinnissa relevantit seikat, vaikuttaa toimivalta.