

23.3.2012

Dnro 561/5/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

LAUSUNTO LUONNOKSESTA OIKEUSTURVAOHJELMAKSI VUOSILLE 2012–2016

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 8.2.2012 (OM 11/03/2012)

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa virkamiestyönä laaditusta luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi vuosille 2012–2016. Erityisesti kannanottoa pyydetään siitä, puuttuuko luettelosta jokin oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämisen ja oikeusturvan laadun kannalta tärkeä asia. Toivotte myös uusia ideoita ja näkökulmia. Pyysitte esittämään näkemyksen eri hankkeiden etusijajärjestyksestä samoin kuin mahdollisuuksien mukaan arvioimaan hankekohtaisesti niiden vaikutuksia.

Luonnokseen sisältyvistä hanke-ehdotuksista päätellen toimeksiannosta ei näytetä rajatun pois myöskään perustuslain muuttamista edellyttäviä kehittämishankkeita.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Huomioni on otsikoitu ohjelmaluonnoksen otsikoinnin ja yksittäisten hanke-ehdotusten numeroinnin mukaisesti. Numerointi on luonnoksen mukainen, mutta esitän omat huomioni toivotusti etusijajärjestyksessä.

Lausunnessani on myös eräitä ohjelmaluonnokseen sisällyttömiä, täydentäviä havaintoja. Nämä havaintoni esitän seuraavassa limittäin luonnoksen ehdotusten numeroinnin kanssa.

Ohjelman lähtökohdat

Ohjelman lähtökohdian mukaan siinä on tarkoitus tuoda esiin yhteydet muihin temaattisesti läheisiin ohjelmiin ja hankkeisiin. Esimerkkinä on mainittu tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma. Käsitykseni mukaan tämän lisäksi aivan olennainen hanke, jolla on merkittäviä yhteyksiä kaavailtuun oikeusturvaohjelmaan, on hallitusohjelman mukainen ensimmäinen kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma, joka on tarkoitus laatia vuosille 2012–2013 (käytettävissäni olevassa 29.2.2012 luonnoksessa oikeusturvasta on oma jaksonsa). Oikeusturvaohjelman ja perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman keskinäinen suhde ja niiden koordinointi ei ilmene selvästi.

Eduskunta on hyväksynyt ulkoasiainvaliokunnanvaliokunnan ehdotuksen kannanotoksi ihmisoikeuspoliittisen selonteon johdosta 3.3.2010 (ptk 17/2010 vp ja EK 3/2010 vp) ja siihen sisältyvät muun muassa seuraavat kannanotot: "4. Valtioneuvosto antaa seuraavan vaalikauden lopulla eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon Suomen ihmisoikeuspolitiikasta, joka painottuu Suomen kansainvälisen toiminnan tavoitteisiin mutta sisältää myös arvion edistyksestä kansallisen toimintaohjelman toteuttamisessa. 5. Valtioneuvosto käsittelee kohdassa 4 tarkoitettussa selonteossa myös voimavarojen kohdentamista ihmisoikeuspolitiikkaan."

Olen oikeusministeriölle 16.4.2010 antamassani lausunnossa syytteestä sopimista koskevasta arviomuistiosta (dnro 208/5/10) tuonut esille, että ”perustuslaissa edellytetyn julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen toteuttamiseksi julkisella vallalla tulisi olla pitkäjänteinen perus- ja ihmisoikeusstrategia. Esimerkiksi valtioneuvosto voisi hallitusohjelmatasolla tai muuten itseään sitovalla tavalla määritellä hallituksen perus- ja ihmisoikeuspoliittiset linjaukset, eli arvioida tietyt osa-alueet erityisen tärkeiksi ja kiireellisiksi kehittämiskohteiksi. Sen jälkeen näitä linjauksia tulisi toteuttaa suunnitellusti ja valvotusti. Samalla valtiolta sitoutuisi huolehtimaan tällaisen ohjelman toteuttamiseksi tarvittavista resursseista.”

Pidän vastaavaa lähtökohtaa hyvin tärkeänä myös oikeusturvaohjelmalle. Luonteeltaan hallinnonalan sektorit ylittävät ohjelmat edellyttävät korkean tason koordinoitua valtionhallinnossa, asioiden aitoa priorisointia, täsmällistä tavoitteidenasettelua, korvamerkittyä resursointia ja ohjelmien tuloksellisuuden seuranta.

Oheistan lausuntoni liitteeksi ja huomioon otettavaksi seminaari- ja kuulemistilaisuudessa 12.10.2011 esittämäni näkökohdat kansallisen ihmisoikeustoimintaohjelman valmisteluun.

Kattavat oikeussuojakeinot perus- ja ihmisoikeusloukkauksia vastaan

Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin kohtuutonta kestoja vastaan puuttuvat toistaiseksi hallintoasioissa, hallintolainkäyttöasioissa samoin kuin esitutkinta- tai syyteharkintavaiheeseen jäävissä rikosasioissa. Niin sanotussa viivästyshyvityslaisissa tulisi huomioida myös erittäin nopeaa eli korkeintaan muutaman viikon tai kuukauden käsittelyaikaa edellyttävien asioiden (kuten mielenterveyspotilaan vapaudenriiston tuomioistuinkontrollin) viivästykset (ks. lausuntoni 7.9.2011 dnro 2438/5/11). Myös hallinnossa viranomaisten passiivisuuteen tulisi voida tehokkaalla tavalla puuttua.

Tehokkaat oikeussuojakeinot tulisi myös olla käytettävissä kaikissa perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisen tilanteissa, ei vain käsittelyn viivästymisen yhteydessä. Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen 13 artikla edellyttää tätä nimenomaisesti, kun kysymys on sopimuksessa taatun oikeuden loukkauksesta. Myös perus- ja ihmisoikeusloukkauksien kattavan hyvitysmahdollisuuden tulee kuulua oikeusvaltion perusoikeusjärjestelmään. Hyvitys ei tietenkään saa olla keino maksaa rahalla pois loukkauksia ja olla puuttumatta loukkausten syihin.

Näen, että kattavilla oikeussuojakeinoilla perus- ja ihmisoikeusloukkauksia vastaan olisi viranomaistoiminnan laatua parantavaa ja siten oikeudenloukkauksia ennaltaehkäisevää vaikutusta. Ensisijaisesti kyse on yksityisten ihmisten oikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Pidemmällä aikavälillä tehokkaat oikeussuojakeinot voivat kuitenkin myös helpottaa tuomioistuinten ja muiden viranomaisten työpaineita.

Valvonta ja rakenteet

Ihmisoikeuksien valvontaan varattujen voimavarojen tulee olla riittävät ja kullakin hallinnonalalla tulisi olla tehokas sisäinen laillisuusvalvonta. Varsinkin paikallistasolla valvonnan resursointiin tulee kiinnittää huomiota. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa ennakollisella (lupaharkinta) ja jälkikäteisellä valvonnalla voi olla erityistä merkitystä yksilön oikeuksien toteutumiselle. Tästä syystä valvovien viranomaisten (lähinnä AVI ja Valvira) tosiasialliset mahdollisuudet tehokkaan ja oikea-aikaisen valvonnan järjestämiseen tulee varmistaa.

Vapautensa menettäneiden ja rajoitustoimenpiteiden kohteena olevien oikeudet ja kohtelu

Vapaudenriiston edellytysten tai siihen liittyvän pakon ja rajoitustoimenpiteiden käyttämisen säädöspohja on osin puutteellinen tai asiasta ei ole säädetty lainkaan. Vanhustenhuollossa pakon käyttämisen säännöspohja puuttuu kokonaan. Kehitysvammahuollossa pakon käyttö perustuu yhteen säännökseen, eikä se mahdollista rajoitustoimenpiteiden tuomioistuinkontrollia.

Vankeinhoidon kansainvälisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen, ja joihin liittyy tutkintavangin painostamisen vaara. Sekä oikeusasiamies että CPT ovat vuosikausia kiinnittäneet huomiota tutkintavankien liialliseen säilyttämiseen poliisivankiloissa, mutta ongelma ei näytä poistuvan. Pahimmillaan menettely voi rapauttaa edellytyksiä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi. Vuoden 2008 määräaikaiskäynnin yhteydessä CPT painotti, ettei ole hyväksyttävää, että yli 16 vuoden aikana tässä asiassa ei ole saavutettu merkittävää edistystä. Myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja joudutaan säilyttämään poliisin tiloissa. Säilöön otettu ulkomaalainen on ulkomaalaislain mukaan mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Vain poikkeuksellisesti tulisi säilöön otettua ulkomaalaista säilyttää poliisin tiloissa. Kuitenkin käytännössä tämä oikeusturvaongelma vallitsee jatkuvasti resurssien puutteen eli säilöönottotilojen riittämättömyyden takia.

9. Hovioikeusmenettelyn nopeuttamiseksi ja muutoksenhakutuomioistuimen roolin selkeyttämiseksi selvitetään mahdollisuutta rajata näyttöön kohdistuvaa muutoksenhakua ja hyödyntää muutoksenhakuprosessissa käräjäoikeuden tallenteita.

8. Arvioidaan 1.1.2011 käyttöön otetusta jatkokäsittelylupamenettelystä saatujen kokemusten perusteella menettelyn laajentamismahdollisuudet.

7. Kehitetään ja arvioidaan keinoja, joilla sellaiset rikosjutut, joissa on lukuisa määrä asianomistajia, pysytään nykyistä sujuvammin käsittelemään rikosprosessissa ilman, että asianomistajien oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaarantuu.

Kannatan mainittujen hankkeiden eteenpäinviemistä. Ruotsissa käyttöön otetusta suullisen todistelun osalta lähtökohtaisesti alioikeuden tallenteiden varaan rakentuvasta hovioikeusmenettelystä kertyneiden kokemusten valossa Suomessakin voi olla edellytykset siirtyä vastaavaan järjestelmään. Jatkokäsittelylupajärjestelmästä kokemuksia on kertynyt vasta runsaan vuoden ajan; on tärkeää, että järjestelmän toimivuutta seurataan ja tarvittaessa kehitetään niin, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen turvataan sekä yksittäisten valitusasioiden että järjestelmän yleisen toimintakyvyn tasolla. Nykyinen oikeudenkäyntimenettely voi kohdata kohtuuttomia haasteita asianomistajiltaan erittäin runsaslukuisten rikosasioiden käsittelyn varalta. Tällaisten tilanteiden varalta järjestelmää on syytä kehittää esimerkiksi niin, että asianomistajien puhevaltaa voitaisiin käyttää yhdessä keskitetysti.

35. Kehitetään tuomioistuinten rahoitus- ja ohjausjärjestelmää toiminnan kehitysedellytysten riittävän vakauden ja ennustettavuuden turvaamiseksi. Huolehditaan poliisin, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinlaitoksen riittävästä ja keskenään tasapainoisista resursseista erityisesti vaativien rikosasioiden käsittelyssä.

Luonnoksen tekstissä mainitut vakaus ja ennustettavuus eivät ole sama asia kuin oikeusturvan toteutumisen edellytysten parantaminen, mihin nähdäkseni olisi syytä pyrkiä. Hallitusohjelmassa 22.6.2011 sanotaan tältä osin seuraavaa: ”oikeudenkäytön nopeuttamiseksi huolehditaan syyttäjä- ja tuomioistuinlaitosten kestävästä ja tasapuolisesta resursoinnista.” Nyt käsillä olevassa oikeusturvaohjelman luonnoksessa puhutaan myös ”riittävästä” resursseista.

Ymmärrän, että täsmällisten määrien tai prosenttilukujen esittäminen tietyn toiminta-alan resurssien kehittämisessä on eri hallintosektoreihin jaetussa valtiokonsernissa vaativa tehtävä. Nähdäkseni nyt käsillä oleva oikeusturvaohjelma samoin kuin edellä mainittu ihmisoikeustoimintaohjelma ovat kuitenkin luonteeltaan juuri sellaisia politiikkaohjelmia, joissa valtiovallan tulisi ottaa kootusti nimenomainen ja seikkaperäinen kanta toiminnan resursointiin. Oikeusturvaa voidaan kehittää monenlaisin toiminnallisina ja organisatorisina uudistuksina, jollaisia oikeusturvaohjelmaluonnoksessa esitetäänkin kiitettävän runsaasti ja avoimesti. Silti tehokkaan oikeusturvan saaminen samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kansallisella tasolla ovat niin merkittäviä asioita, että valtiovallan tulisi konkreettisesti tuoda esille myös tahtotilansa riittävien voimavarojen osoittamiseen oikeuslaitokselle. Asiassa on otettava huomioon, että oikeuslaitoksen tehtävät perustuvat perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussitoumuksiin, ja oikeuslaitokseen kohdistuu näin aivan erilaiset vaatimukset kuin hallintoviranomaisiin.

21. Toteutetaan rikos- ja siviiliasioiden käsittelyketjun asian- ja dokumentinhallintajärjestelmien uusiminen syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa. Luodaan yhteinen ja yhdenmukainen järjestelmä, jossa asiakirjojen hallintaan perustuu aineistopankkiin (AI-PA). Ketjuajattelun korostamiseksi sekä poliisin ja syyttäjän yhteistyön tiivistämiseksi huolehditaan siitä, että toteutettava järjestelmä mahdollistaa yhteensopivuuden poliisin järjestelmien kanssa.

Oikeusviranomaisten yhteiskäyttöinen, moderni asianhallintajärjestelmä on ensiarvoisen tärkeä koko oikeusturvakoneiston toiminnan kannalta. Nykyiset osin vanhentuneet ja ”sirpaleiset” tietojärjestelmät eivät aina täytä muun muassa toiminnan tehokkuudelle, kattavalle ja kootulle tiedonsaannille, asioiden kokonaiskäsittelyajan seurannalle ja julkisuusperiaatteen toteutumiselle asetettavia vaatimuksia.

30. Kehitetään esitutkinta- ja syyttäjyhteistyötä ja vähennetään alueellisia eroja yhteistyössä. Vahvistetaan syyttäjän roolia esitutkinnassa siten, että syyttäjä voi tarvittaessa kohdentaa ja rajoittaa esitutkintaa rikos- ja prosessioikeudellisesti olennaisiin kysymyksiin.

Tämä ohjelmaluonnoksen kohta perustuu perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 1/2010 vp s. 4) hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2008, jossa perustuslakivaliokunta toteaa: ”Esitutkinta- ja syyttäviviranomaisten yhteistyötä on edelleen kehitettävä ja alueellisia eroja vähennettävä. Lopputuloksen kannalta on hyödyksi, jos syyttäjä voisi kohdentaa ja rajoittaa esitutkintaa rikos- ja prosessioikeudellisesti olennaisiin kysymyksiin. Yhteistyön tiivistäminen edellyttää organisaatioiden sisäisiä toimenpiteitä, minkä ohella olisi perusteltua selvittää, mitä hyötyjä voitaisiin saavuttaa poliisin sijoittamisella oikeusministeriön hallinnonalaan.”

Perustuslakivaliokunnan mietinnön siteeratun kohdan loppuosa on nyt jätetty oikeusturvaohjelman ulkopuolelle. Kysymyksen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon muun muassa se, että edellä mainittuun tutkintavankien poliisivankiloissa säilyttämiseen liittyviin ongelmakohtiin voisi olla helpompi puuttua, jos poliisi kuuluisi samaan hallinnonalaan kuin vankeinhoitolaitos. Tematiikka liittyy myös keskusteluun syyttäjän tutkinnanjohtajuudesta.

Käsitykseni mukaan tietojärjestelmien tai ylipäättään organisatoristen ratkaisuiden kohdalla ei ole perusteltua pysyttäytyä (myös kohdassa 21) tarkoitetussa ketjuajattelussa siinä merkityksessä, että ajatus virallisen syyttäjän toimimisesta esitutkinnan tutkinnanjohtajana torjuttaisiin pois oikeusturvaohjelman keinovalikoimasta.

Erityisesti laajoissa ja vaikeissa rikosasioissa syyttäjän tutkinnanjohtajuus voisi olla perusteltua. Syyttäjä-tutkinnanjohtajuuden edut muun muassa rikosasian teemälähtöisessä selvittämisessä, tutkinnan suuntaamisessa sekä todisteluun ja pakkokeinojen käyttöön liittyvissä kysymyksessä ovat mielestäni selvät. Syyttäjän tutkinnanjohtajuus olisi myös omiaan helpottamaan merkitykseltään ja määrältään jatkuvasti kasvavaa rikosasioiden kansainvälistä yhteistyötä.

15. Selvitetään edellytyksiä tuomioistuinhallinnon keskusviraston perustamiseksi sekä nykyistä vahvemman johtamiskulttuurin luomiseksi tuomioistuinlaitokseen

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys (OM:n julkaisu 2009:3) on hyvä esiselvitys otsikkoaiheesta ja pidän tärkeänä, että hanketta viedään eteenpäin. Tavoiteltavimpana vaihtoehtona näen erillisen tuomioistuinten keskushallintoyksikön perustamisen muiden pohjoismaiden tavoin. Erillisen keskushallinnon malli vastaisi kansainvälistä suuntausta ja edesauttaisi kansainvälistä yhteistyötä.

Tuomioistuinlaitoksen oma keskushallinto olisi omiaan korostamaan tuomioistuinlaitoksen merkitystä ja tuomiovallan käytön riippumattomuutta muista valtiovallan haaroista. Järjestelmä voisi tuottaa toiminnallisia etuja muun muassa tuomioistuinten johtamisessa, koulutuksessa, sisäisissä tiedonkuluissa ja esimerkiksi tuomioistuinten sisäisten ja ulkoisten tietojärjestelmien kehittämisessä. Tuomioistuinten keskushallintoelin voisi edistää lainsäädännön kehittämistä esimerkiksi sääntelyaloitteita tekemällä (tämä voisi edellyttää perustuslain 99 §:n 2 momentin muuttamista). Esiselvityksessä esitetyn kannan mukaisesti tuomioistuinlaitoksen ja eduskunnan suoria yhteyksiä saattaisi olla perusteltua lisätä. Ehdotuksen mukaan tuomioistuinlaitoksen keskushallintoyksikössä valmisteltu kertomus tuomioistuinten toiminnasta voitaisiin esittää eduskunnalle vuosittain.

Järjestelmä vaikuttaisi myös tuomioistuinten talousarviomenettelyihin, jossa yksi epäkohta nykyisin on se, että oikeusministeriö käy tulosneuvottelut yksiköiden kanssa ajankohtana, jolloin koko valtionhallinnon tulo- ja menoarvio on vielä päättämättä, eikä ministeriö tiedä tulosneuvotteluita käydessään tulevan budjetin täsmällistä loppusummaa. Tuomioistuinlaitoksella voisi mahdollisesti olla myös suora määrärahojen esitysoikeus eduskunnalle ohi valtioneuvoston (tämä saattaisi edellyttää perustuslain 83 §:n muuttamista).

Vastaavasti tuomareiden kurinpito- ja valvontajärjestelmien kehittäminen voisi tulla uudelleen ajankohtaiseksi järjestelmän myötä (lakivaliokunta on katsonut, että tuomareiden perustuslailiseen erityisasemaan liittyvä virkamiesoikeudellinen sääntely olisi syytä arvioida huolella kokonaisuudessaan sekä selvittää mahdollisuudet sisällyttää tuomareita koskeva erityissääntely omaan lakiinsa; ks. LaVM 1/2009 vp s. 6–7; tämäkin voisi edellyttää perustuslain muuttamista).

24. Lapsiystävällisen huoltoriitojen sovittelun kokeilu vakinaistetaan ja laajennetaan kaikkiin käräjäoikeuksiin. Kokeilun pohjana on oikeusministeriön työryhmämietintö 61/2010 (Asiantuntija-avustajan käyttö huoltoriitojen sovittelussa).

Kannatan niin sanotun Follo-mallin käyttöönottamista kaikkiin käräjäoikeuksiin. Mallista on ymmärtääkseni saatu hyviä kokemuksia. Ylipäätään keinoihin riita-asioiden sovinnolliseen ratkaisuntekoon on hyvä panostaa.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskevissa kannanotoissaan kiinnittänyt huomiota huoltoriitojen pitkiin käsittelyaikoihin. Silloin, kun puhutaan riitaisista lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevista asioista, pitkät käsittelyajat kiinnittävätkin huomiota. Käsitykseni mukaan sosiaaliviranomaisten niin sanottu olosuhdeselvitys saadaan parhaimmillaankin (usein pienillä paikkakunnilla) noin kolmessa kuukaudessa. Harvinaista ei kuitenkaan ole se, että tämäntyyppisissä asioissa usein kriisiytyneessä tilanteessa elävä perhe ja perheen lapset joutuvat odottamaan kuukausia sitä, että olosuhdeselvityksen laatiminen päästään edes aloittamaan. Tämä ei ole hyväksyttävää.

Huostaanottoasioissa on esimerkkejä, joissa asian käsittelyaika on noin vuosi. Erityisesti pienten lasten kohdalla aikaa ei voi mitenkään pitää hyväksyttävänä.

25. Sovitaan poliisin, lastensuojeluviranomaisten ja terveydenhuoltoviranomaisten yhteiset toimintamallit lapsen kohdistuvien rikosten käsittelyssä siten, että esitutkinta voidaan toteuttaa joutuisasti.

Lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten kohdalla esille tulee säännöllisesti tilanteita, joissa esitutkinta ja sitä kautta koko rikosprosessi viivästyy sen takia, että sosiaali- tai terveydenhuoltoviranomaisten selvitykset viiväytyvät.

Mielestäni olisi harkittava erityisesti mainitunlaisia asiaryhmiä silmällä pitäen – mutta laajemminkin – sitä, että niin yleisille kuin hallintotuomioistuimille säädettäisiin riittävät keinot sen varmistamiseksi, että hallintoviranomainen toimittaa tuomioistuimelle siltä edellytetyn selvityksen tai lausunnon ajoissa (esimerkiksi asettamalla uhkasakolla tehostettu sitova määräaika). Sikäli kuin vastaava viivästys uhkaa esitutkintavaihetta, tulisi esitutkintaviranomaisella olla mahdollisuus kääntyä edellä mainitussa tarkoituksessa tuomioistuimen puoleen.

19. Avataan keskustelu yleisen tuomioistuinlinjan sekä hallintotuomioistuinlinjan erillisyyden tarkoituksenmukaisuudesta joko erikseen ylimmässä oikeusasteessa tai laajemminkin.

Tuomiovallan sääntelyyn on kiinnitetty Suomessa varsin vähän valtiosääntöistä huomiota. Perustuslain säätämistä tarkoittavan hallituksen esityksen käsittelyssä lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ”tuomiovalta on hallituksen esityksen yleisperusteluissa jätetty täysin vaille huomiota; esityksessä on säilytetty tuomioistuinten jaottelu yleisiin, hallinnollisiin ja erityistuomioistuimiin, mutta ei ole katsottu tarpeelliseksi mainita perusteluissa syitä, joilla tähän on päädytty. Valiokunnan mielestä valittu kirjoitustapa saattaa johtaa tuomiovallan merkityksen aliarviointiin.” (sitaatti perustuslakivaliokunnan muistiosta PM 16.11.1998 /RB; 105/98, Liite B 3 §).

Oikeusturvaohjelmaluonnoksessa on otettu esille varsin avoimesti useita oikeusjärjestelmän perusratkaisuihin liittyviä kysymyksiä. Sikäli kuin keskustelua käydään tuomioistuinlaitoksen perusrakenteista, voisi asialistaan kuulua myös kysymys nykyisten eri ministeriöiden hallinnonalalle kuuluvien muutoksenhakulautakuntien siirtämisestä oikeusministeriön hallinnonalalle ja osaksi mahdollisesti perustettavaa tuomioistuinlaitoksen keskushallintoyksikköä. Myös kysymykset perustuslain 106 §:n niin sanotun ilmeisyyskriteerin poistamisesta ja perustuslakituomioistuimen perustamisesta kuuluvat oikeuslaitoksen ja oikeusturvan laadullisen kehittämi-

sen keskeisiin kysymyksiin. Hovioikeuksien esittelijäjärjestelmä on myös asia, joka kuulune oikeuslaitoksen kehittämistä koskevaan keskusteluun.

Minun ei ole tällä hetkellä mahdollista ottaa kantaa näihin laaja-alaisiin kysymyksiin.

Lautamiesjärjestelmä

Olen useissa kannanotoissani pitänyt nykyistä kärjäoikeuksien lautamiesten valintatapaa, jossa lautamiesten valinta kuuluu kunnanvaltuustoille, tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallisena. Nähdäkseni lautamiesten valintatapa, sikäli kuin tällainen järjestelmä ylipäättään halutaan säilyttää, tulisi arvioida kokonaan uudelleen.

Lautamiesten käyttö ei ole perusteltua oikeudellisesti tai näytöllisesti vaikeissa asioissa. Tällaiset asiat tulisivat oikeusturvan kannalta parhaiten ratkaistuksi kärjäoikeuksissa usean ammattituomarin kokoonpanossa. Hovioikeuksien laatimista kärjäoikeuksien tarkastuspöytäkirjoista kuitenkin valitettavasti ilmenee, että niin sanottuja vahvennettuja kokoonpanoja ei joko käytetä lainkaan tai käytetään hyvin vähän eri kärjäoikeuksissa. Aito oikeusturvan parantaminen edellyttäisi lisäpanostuksia kärjäoikeuksien lainkäyttöhenkilöstöön. Tämä parantaisi niin asioiden käsittelyaikoja kuin ratkaisuiden laatua. Lautamiesjärjestelmä ei nähdäkseni erityisesti laajoissa ja monimutkaisissa asioissa tarjoa parasta oikeusturvaa. Kaiken kaikkiaan lautamiesjärjestelmän käytön puolesta esitettäviä argumentteja heikentää se, että asian tullessa hovioikeuden täysitutkintaiseen käsittelyyn se joka tapauksessa tutkitaan ja ratkaistaan ilman lautamiesten myötävaikutusta.