

OIKEUSASIAMIEHEN ROOLI TOIMIVASSA OIKEUDENHOIDOSSA

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

1. Oikeudenhoidon valvontaa vuonna 1920

Eduskunnan oikeusasiamiehen ensimmäisessä, vuoden 1920 kertomuksessa on mainittu useita oikeudenhoitoon liittyviä asioita. Esimerkiksi aivan ensimmäinen oikeusasiamiehelle saapunut kantelu oli Wiipurin lääninvankilassa tutkintovankina olleen jääkärivääpelin kantelu siitä, että – kuinka ollakaan – hänen asiansa tuomioistuinkäsittely oli viivästynyt. Tästä nykyisinkin ajankohtaisesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ongelmasta oli kysymys myös oikeusasiamiehen valtioneuvostolle tekemässä esityksessä. Suomen ensimmäinen oikeusasiamies Erik Alopaeus kirjoitti, siis vuonna 1920, seuraavasti:

”Pätevimmat muistutukset oikeudenkäyntilaitostamme vastaan ovat kohdistuneet oikeudenkäynnin hitauteen, niinhysin ali- kuin ylioikeuksissakin, ja jo noin kolmekymmentä vuotta vireillä olleet oikeudenkäyntilaitoksemme uudistushankkeet ovat etupäässä tarkoittaneet tämän epäkohdan poistamista. - - - Kun kuitenkin oikeudenkäyntilaitoksen uudistaminen kaikesta päättäen ei vielä moniin vuosiin ehdi tuomaan korjausta tähän epäkohtaan ja kun Eduskunta - - - lausui toivomuksen, että hallitus parantaisi työtehoa virastoissa - - - on mielestäni välttämätöntä, että hovioikeuksienkin työtehon parantamiseksi viipymättä ryhdytään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät edellytä lainmuutosta.

Eräs sellainen toimenpide, joka on toteutettavissa muuttamalla hovioikeuksien toimintaa koskevia hallinnollisia määräyksiä ja joka, vaikkakaan se ei voi edellä mainittua epäkohtaa poistaa, epäilemättä osaltaan lisäisi hovioikeuksien suorittamaa työn määrää, on hovioikeuksien työajan lisääminen lyhentämällä niiden jäsenten ja virkamiesten kesä- ym. lomiamia.”

Oikeusasiamiehen esitystä selittää se, että hovioikeuksien jäsenet ja virkamiehet saivat tuolloin kahden kuukauden kesäloman, kun taas korkeimmassa oikeudessa loma oli vain kuusi viikkoa. Lisäksi hovioikeuksien työtilanne oli vaikea, varsinkin Wiipurin hovioikeudessa, jossa oli lähes 5 000 vireillä olevaa asiaa, ja jossa vetojuttujen käsittelyaika oli 4-5 vuotta. Hovioikeudet eivät kuitenkaan lämmenneet oikeusasiamiehen esitykselle, vaan totesivat lausunnoissaan muun muassa: ”Siihen raskaaseen ja edesvastuulliseen työhön nähden, mikä hovioikeudessa suoritetaan, on tuo lepoaika katsottava pikemmin liian lyhyeksi kuin pitkäksi.”

Toimiva oikeudenhoito on siis ollut oikeusasiamiehen huomion kohteena instituution alkuajoina lähtien.

2. Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan perusteita

Perustuslain 109 §:n mukaan ”oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet - - - noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”. Tässä on pähkinänkuoressa oikeusasiamiehen tehtävä ja rooli niin oikeudenhoidossa kuin muutoinkin. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä on säädetty samalla tavalla PL 108 §:ssä.

Oikeudenhoidon kokonaisuuteen voidaan asiayhteydestä riippuen katsoa kuuluvan moninaisen joukon viranomaisia ja muita toimijoita, mutta niihin kuuluvat joka tapauksessa tuomioistuimet, syyttäjät, asianajajat, julkiset oikeusavustajat sekä esitutkinta- ja täytäntöönpanoviranomaiset. Näistä oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat kaikki muut paitsi asianajajat, jotka kuuluvat ainoastaan oikeuskanslerin valvontaan. Tämä on ainoa ero oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivallassa.

Tässä puheenvuorossani ei ole mahdollista käsitellä kattavasti oikeusasiamiehen roolia hyvässä oikeudenhoidossa, joten keskityn lähinnä oikeudenhoidon ytimeen eli tuomioistuinten toimintaan. Siihen liittyy oikeusasiamiehen näkökulmasta tiettyjä erityispiirteitä. Tältäkin osin voin ottaa esille vain joitakin näkökohtia. Olen käsitellyt teemaa hieman laajemmin muun muassa Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta –juhlajulkaisussa olevassa artikkelissani (s. 178-190).

Yksi peruslähtökohta on se, että demokraattisessa yhteiskunnassa ei saa olla kontrolloimaton julkista valtaa. Tämä koskee paitsi kaikkia oikeudenhoidon viranomaisia, myös tuomioistuinta ja tuomareita. PL 109 § antaa oikeusasiamiehelle lähtökohtaisesti selvän toimivallan myös tuomioistuinten valvontaan. Toisaalta PL 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Myös oikeusasiamiehen on kunnioitettava tuomioistuinten riippumattomuutta. Kerron jäljempänä, mitä se käytännössä tarkoittaa.

Suomalaiseen laillisuusperinteeseen kuuluva jokaisen virkamiehen vastuu virkatoimistaan koskee myös tuomareita. PL 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. He käyttävät tuomareiden virkarikosasioissa yksinomaisesti julkista kannevaltaa. Asianomistajan toissijainen syyteoikeus ulottuu myös tuomareihin.

Tuomareiden virkarikosasioissa oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin yksinomaisella syyteoikeudella on tärkeä periaatteellinen merkitys. Syyttäjälaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä vuonna 1996 perustuslakivaliokunta edellyttikin tuomareita koskevalta syyteoikeuden järjestelyltä ”periaatteellista vakuuttavuutta”. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan oikeusasiamies täytti tämän vaatimuksen eduskuntaan nojaavan arvovalan vuoksi ja oikeuskansleri puolestaan viran historiallisen arvovalan vuoksi. (PeVL 32/1996 vp)

Tällä syyteoikeuden järjestelyllä on myös turvattu tuomareiden riippumattomuus yleisistä syyttäjistä. Riippumattomuutta voisi loukata se, että yleiset syyttäjät päättäisivät niiden tuomareiden virkavastuun toteuttamisesta, jotka ratkaisevat heidän ajamansa syyteasiat. Tuomareilla ja oikeusasiamiehellä ei puolestaan ole vastaavanlaista yhteistä arkityötä tai muutakaan keskinäistä yhteyttä, jonka vuoksi oikeusasiamiehen virkasyytevalta vaarantaisi tuomareiden riippumattomuuden.

Kun oikeusasiamiehellä on tuomareiden virkasyytevalta, on tietyllä tavalla johdonmukaista, että myös muu kuin rikosoikeudellinen virkavalvonta kuuluu oikeusasiamiehelle. Raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä ei näet ole tarkka. Oikeusasiamies voi arvioida tutkittavana olevan menettelyn kattavasti, paitsi rikosoikeudelliselta kannalta, myös muun laillisuuden kannalta. Perusoikeusuudistus on tuonut tähän arviointiin vielä kolmannen tason: Oikeusasiamiehelle annetun perus- ja ihmisoikeuksien valvontatehtävän myötä oikeusasiamies voi arvioida tuomioistuimen menettelyä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Pidän tätä ulottuvuutta erittäin tärkeänä. Kaikki nämä oikeusasiamiehen valvonnan ulottuvuudet koskevat myös muita oikeudenhoidon viranomaisia.

Justitieombudsmannens roll i tillsynen av de rättsvårdande myndigheterna kan alltså indelas i tre nivåer. Till dessa hör 1) att ingripa mot tjänstebrott 2) övrig laglighetstillsyn och 3) uppgiften att främja och övervaka de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

3. Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan rajoituksia

Tuomioistuinten riippumattomuuden takia oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan sisältö poikkeaa monessa suhteessa muiden viranomaisten valvonnasta. Yksi perussääntö on, että oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Näin on yleensä myös silloin, kun asia ei enää ole vireillä kantelun kohteena olevassa tuomioistuimessa, mutta se on vielä vireillä muutoksenhakuasteessa. Tällaisessakin tilanteessa oikeusasiamiehen puuttuminen alemman tuomioistuimen menettelyyn tai ratkaisuun voisi vaikuttaa tai se saatettaisiin tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa ylemmässä tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Tästä voi olla poikkeuksena esimerkiksi mahdollisuus puuttua käsittelyn viivästymiseen vireilläkin olevassa asiassa.

Yleensä oikeusasiamies ei puutu myöskään sellaiseen asiaan, joka on saatettavissa tuomioistuimen käsiteltäväksi tai jossa muutoksenhaku on vielä mahdollista. Koska oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten tai tuomioistuimen ratkaisuja, on tärkeää, että asianosainen käyttää säännönmukaisia oikeusturva- ja muutoksenhakumahdollisuuksia.

Suomessa oikeusasiamies ei ole tuomioistuin käsittelyn vaihtoehto. Tässä suhteessa tilanne on erilainen kuin esimerkiksi Norjassa, jossa kantelua oikeusasiamiehelle pidetään monissa asioissa nimenomaan tuomioistuin käsittelyn vaihtoehtona. Yksi selitys tälle lienee se, että Norjassa ei ole hallintotuomioistuinjärjestelmää. Raskaalle ja kalliille prosessille yleisessä tuomioistuimessa on ollut pakko löytää joku kevyempi ja halvempi vaihtoehto, ja sellaiseksi on tietyissä asioissa muodostunut kantelu oikeusasiamiehelle.

Tuomioistuinvalvonnassa oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksien piiri riippuu siitä, kohdistuuko kantelu tai muu laillisuusvalvonta-asia tuomioistuimen ratkaisuun vai menettelyyn. Kun on kyse ratkaisusta, eroa on vielä sillä, kohdistuuko kantelu näyttö- vai oikeuskysymykseen.

Näytön arviointiin liittyy niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamiehen puuttuminen siihen voi käytännössä tulla kysymykseen. Erityisesti yleisten tuomioistuinten ratkaisuissa oikeusasiamies ei voi arvioida näyttökysymyksiä senkään takia, että suullisesti ja välittömästi vastaanotetun todistelun uudelleen arviointi kirjallisen aineiston perusteella ei ole mahdollista.

Myös oikeuskysymykseen liittyy yleensä niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamies voi puuttua tuomioistuimen lain tulkintaan. Käytännössä puuttuminen voi tulla kysymykseen lähin-

nä siinä tapauksessa, että sääntötyyppistä normia on rikottu tai harkintavalta on muutoin ilmeisen selvästi ylitetty.

Prosessuaalisten normien tulkintatilanteissa oikeusasiamiehen toimintamahdollisuus on kuitenkin laajempi. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että prosessinormien tulkinta ei yleensä vaikuta välittömästi ratkaisun sisältöön, kuten aineellisten normien tulkinta. Prosessinormien tulkintaan ehkä liittyvä arvostelu ei siten yleensä ole tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta samalla tavalla ongelmallista kuin aineellisten normien tulkintakannanottojen arvostelu olisi. Toiseksi, oikeudenmukainen oikeudenkäynti kuuluu perus- ja ihmisoikeuksiin, joiden toteutumisen valvonta on perusoikeusuudistuksessa nimenomaisesti annettu oikeusasiamiehelle.

Näistä syistä tyypillisintä oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan piiriä ovat juuri prosessuaaliset, menettelytapoihin liittyvät seikat. Tältä osin oikeusasiamiehen toiminta on samantyyppistä kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten, kuten erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen. Niinpä oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvat tyypillisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n tarkoittamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

4. Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan sisältöä

Oikeusasiamies saa vuosittain noin 250 tuomioistuinasioihin tilastoitua kantelua. Niistä noin 90 % kohdistuu yleisiin tuomioistuimiin. Yksi keskeinen asiasyy tähän on se, että monet kantelun aiheet liittyvät tavalla tai toisella tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn, joita hallintotuomioistuimissa järjestetään yleisiin tuomioistuimiin verrattuna harvoin.

Tyypillisiä suulliseen pääkäsittelyyn liittyviä kantelun aiheita ovat tuomarin käytös ja asianosaisten kohtelu, tuomarin prosessinjohto ja sen tasapuolisuus, oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamiseen liittyvät ratkaisut, ja erilaiset pääkäsittelyyn liittyvät menettelysäännöt ja -tavat.

Muista kuin nimenomaan suulliseen käsittelyyn liittyvistä kantelun aiheista yleisin on asian käsittelyn viipyminen. Myös tuomarin esteellisyydestä, haastamismenettelystä, asiakaspalvelusta, asian käsittelyn kielestä ja oikeudenkäyntimaksuista kannellaan.

Keskimäärin yli puolet kanteluista on kuitenkin muutoksenhakutyyppejä, eli niissä on kysymys tyytymättömyydestä tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Käytännössä suurin osa tuomioistuin kanteluista on siis sellaisia, jotka eivät yleensä voi johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin juuri tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvistä syistä.

Oikeusasiamies voi antaa tuomarille huomautuksen myös sellaisesta lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä, joka ei ole virkarikos. Käytännössä tavallisimmin oikeusasiamiehen toimenpiteenä on moittiva tai ohjaava käsitys. Siinä oikeusasiamies saattaa tuomioistuimen tai tuomarin tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Oikeusasiamies voi tehdä myös esityksen tuomion purkamiseksi, mutta käytännössä purkuesitykset ovat hyvin harvinaisia. Yleensä tuomionpurun hakeminen kuuluu asianosaiselle itselleen, ja hän voi tarvittaessa saada siihen julkista oikeusapua.

Oikeusasiamies voi tehdä myös esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi ja siinä havaitsemien puutteiden poistamiseksi. Tuomioistuinasioissa on tehty useita lainsäädäntöesityksiä viime vuosina. Yleensä ne ovat liittyneet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, ja joissakin niistä on ollut kysymys tuomarin tai tuomioistuimen riippumattomuuden turvaamiseen liittyvistä asioista.

Oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia. Myös tuomioistuihin ja muihin oikeudenhoidon viranomaisiin tehdään vuosittain joitakin tarkastuskäyntejä. Nykyisin oikeusasiamies toimii YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä, joka tekee tarkastuksia kaikkiin paikkoihin, joissa säilytetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tämän erityistehtävän piiriin kuuluvat suljetut laitokset vievät pääosan oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroista. Olen kyllä ollut tarkastuksella sellaisessa tuomioistuimessakin, jonka henkilökunta koki – ilmeisesti työmäärään liittyvistä syistä – että he ovat töissä suljetussa laitoksessa (!).

5. Tuomioistuinten toimintaedellytyksistä on huolehdittava

Oikeusasiamiehellä on myös lausunnon antajan rooli oikeudenhoidossa. Oikeusasiamies antaa vuosittain useita lausuntoja tuomioistuihin ja muuta prosessinormistoa koskevista lakiehdotuksista oikeusministeriölle tai eduskunnan valiokunnille. Oikeusasiamiehen lausunnoissa lakiehdotuksia arvioidaan erityisesti PL 21 §:n mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös on monella tavalla erityisen tärkeä. Se poikkeaa muista perusoikeusnormeista siinä, että kysymys on menettelyllisestä säännöksestä. Sen toimivuus on siinä mielessä keskeinen, että sen avulla voidaan panna täytäntöön muita perusoikeuksia. Silloin kun jotakin muuta perusoikeutta loukataan, tuon loukkauksen torjuminen, oikaiseminen tai hyvittäminen näet edellyttää viime kädessä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Tässä mielessä voidaan sanoa, että muiden perusoikeuksien aineellinen turvaaminen edellyttää tuomioistuihin nojautuvan oikeusturvakoneiston toimivuutta. Tuomioistuin on se oikeusturvaelin, jonka ratkaistavaksi yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat asiat viime kädessä kuuluvat.

Oikeudenhoidon asianmukaisista toimintaedellytyksistä huolehtiminen on yksi keskeisimmistä oikeusvaltion tehtävistä. Tämä edellyttää muun muassa, että tuomioistuinten ja muiden oikeudenhoidon viranomaisten resursseista on huolehdittava. Olen omalta osaltani kiinnittänyt tähän huomiota lukuisissa lausuntoasioissa. Myös arvoisa lakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen tilaan.

Voimavaroilla on luonnollisesti välitön yhteys jo tämän puheenvuoron alussa mainittuun oikeudenkäyntien viipymiseen. Viipymiseen voidaan pyrkiä puuttumaan myös organisatorisilla ja menettelyllisillä lainuudistuksilla. Pidän kuitenkin tärkeänä, että kustannuksia sinänsä säästäviä ja asioiden käsittelyä jouduttavia menettelyuudistuksia ei tehdä hinnalla millä hyvänsä. Tarkoitin tällä sitä, että uudistukset eivät saisi vaarantaa prosessin perusperiaatteita eivätkä klassisia oikeudenmukaisuusarvoja, kuten yhdenvertaisuutta, ennustettavuutta ja suhteellisuutta. Näissä suhteissa vaarallisena uudistuksena pidän esimerkiksi syyteneuvottelun käyttöönottoa.

Att skapa goda förutsättningar för domstolarnas verksamhet är en av rättsstatens centrala uppgifter. De rättsvårdande myndigheterna måste få tillräckliga resurser. Reformen som i och för sig sparar utgifter och gör processen snabbare får inte äventyra grundläggande processuella principer eller klassiska rättvisa-värden, såsom likhet inför lagen, förutsägbarhet och proportionalitet.

Hyvät kuulijat!

Ylimpien laillisuusvalvojien rooli toimivassa oikeudenhoidossa tulee näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa säilymään jotakuinkin entisellään. Sen sijaan pitäisin toivottavana ja tarkoituksenmukaisena, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien päällekkäisyyttä pyritäisiin poistamaan kehittämällä työnjakoa siten, että jokainen asiaryhmä, kuten esimerkiksi tuomioistuinten valvonta, osoitettaisiin pääsääntöisesti jommankumman ylimmän laillisuusvalvojan tehtäviin kuuluvaksi.