



Lakimiesliiton  
Oikeusturvaohjelma

28.10.2010



**SUOMEN LAKIMIESLIITTO -  
FINLANDS JURISTFÖRBUND ry**

## Tiivistelmä

Oikeudenkäyntien viivästyminen aiheuttaa suuria oikeudellisia ja taloudellisia menetyksiä niin kansalaisille, suomalaiselle elinkeinoelämälle kuin yhteiskunnallekin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ”Oikeudenkäyntien viivästymisen syyt ovat erilaisia: rakenteellisia, menettelyllisiä, työskentelytapoihin ja johtamiseen, viranomaisten yhteistyöhön, voimavaroihin, osaamiseen ym. liittyviä.” (PeVM 1/2010)

Lakimiesliitto vaatii tulevan hallituksen ohjelmaan seuraavan kirjauksen.

*”Hallitus esittelee Eduskunnalle Oikeusturvaohjelman, jolla vähennetään esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien viivästymisen kansalaisille, elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle aiheuttamia oikeudellisia ja taloudellisia menetyksiä.”*

Lisäksi Lakimiesliitto esittää joukon Oikeusturvaohjelmaan sisällytettäviä keinoja, joilla viivästymisen kansalaisille, elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle aiheuttamia menetyksiä voidaan vähentää.

Tärkeimmät esitykset ovat

- Syyttäjän roolin vahvistaminen esitutkinnassa
- Rangaistusmääräysmenettelyn laajentaminen
- Uhrin oikeusturvan parantaminen syyttämättäjäyttämismenettelyssä
- Talousrikostutkinnan ja -syyttämisen tehostaminen
- Käräjäoikeuksien kokoonpanojen vahvistaminen
- Tuomioiden julistamisen tehostaminen
- Näyttömuutoksenhaun vähentäminen
- Suullisten hovioikeuskäsittelyjen vähentäminen
- Tuomaripainotteisuuden lisääminen hallinto-oikeuksissa
- Tuomioistuinten urapooli
- Tuomareiden keskittymismahdollisuuksien parantaminen
- Riippumattoman tuomioistuinviraston perustaminen
- Oikeushallinnon koordinaatio Kansallisessa Oikeusturvaneuvostossa

Lisäksi liiton Oikeusturvaohjelmaan sisältyvät

- Syyttäjän ja poliisin tulostavoitteiden yhtenäistäminen
- Asianhallintajärjestelmien kehittäminen
- Summaaristen asioiden käsittelyn tehostaminen
- IPR-asioiden keskittäminen Markkinaoikeuteen
- Kynnysarvon nostaminen julkisten hankintojen käsittelyssä Markkinaoikeudessa

- Vakuutusoikeuden toiminnan tehostaminen
- Turvapaikka-asioiden käsittelyn riittävä resursointi
- Tuomioistuinharjoittelupaikkojen lisääminen
- Oikeuslaitosjuristien kouluttautumismahdollisuuksien parantaminen
- Lapsiin kohdistuneiden seksuaali- ja väkivaltarikosten kokonaisvaltainen käsittely
- Mahdollisuus täytäntöönpanon lykkäämiseen tunnistetuissa jutuissa

## Sisällys

Lakimiesliiton Oikeusturvaohjelma .....	1
Tiivistelmä .....	1
Sisällys.....	3
1. Ongelma .....	5
1.1 Perusta .....	5
1.2 Oikeudenkäyntien kesto .....	6
1.3 Vertailu Ruotsin kanssa.....	8
2. Ratkaisu .....	9
2.1 Talousrikollisuuden torjunnan tehostaminen.....	10
2.2 Syyttäjän rooli .....	12
2.2.1 Syyttäjän roolin vahvistaminen esitutkinnassa.....	12
2.2.2 Syyttäjän ja poliisin tulostavoitteiden yhtenäistäminen.....	12
2.2.3 Rangaistusmääräysten käyttöalan laajentaminen .....	13
2.2.4 Rikoksen uhrin oikeusturvan parantaminen syyttämättäjäättämismenettelyssä.....	13
2.3. Käräjä- ja hovioikeuksien toiminnan tehostaminen .....	14
2.3.1 Kolmen tuomarin kokoonpanon käyttöönotto käräjäoikeuksissa.....	14
2.3.2 Hovioikeuksien toiminnan tehostaminen kolmen tuomarin kokoonpanojen käyttöönotolla.....	15
2.3.3 Tuomioistuinharjoittelupaikkojen määrän kasvattaminen oikeusministeriön työryhmän ehdotuksen mukaiseksi.....	17
2.4 Hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten toiminnan tehostaminen .....	17
2.4.1 Tuomaripainotteisuuden lisääminen hallinto-oikeuksissa .....	17
2.4.2 Turvapaikka-asioiden käsittelyn riittävä resursointi .....	18
2.4.3 Resurssipanostukset tiettyjen asiaryhmien käsittelynopeuteen .....	18
2.4.4 Markkinaoikeuden toiminnan tehostaminen.....	19
2.4.4.1 IPR-asioiden keskittäminen.....	19
2.4.4.2 Kynnysarvon nostaminen julkisissa hankinnoissa.....	20
2.4.5 Vakuutuslaitosten toiminnan tehostaminen .....	21
2.5 Tehokkaammat työolot tuomioistuimissa .....	22
2.5.1 Urapooli ja määräaikaisten vähentäminen.....	22
2.5.2 Tuomareiden keskittymismahdollisuuksien parantaminen .....	23
2.5.3 Oikeuslaitosjuristien koulutautumismahdollisuuksien kehittäminen .....	24
2.5.4 Asianhallintajärjestelmien kehittäminen.....	24
2.6 Prosessilainsäädännön uudistaminen.....	25
2.6.1 Suullisten hovioikeuskäsittelyjen kohdentaminen .....	26
2.6.2 Summaaristen asioiden käsittelyn tehostaminen.....	27
2.6.3 Tuomioiden julistamisen tehostaminen.....	27
2.6.4 Hovioikeuskäsittelyn tehostaminen antamalla tunnustaneille oikeus täytäntöönpanon lykkäämiseen .....	28
2.4.5 Lapsiin kohdistuneiden seksuaali- ja väkivaltarikosten kokonaisvaltainen käsittely .....	28

2.7 Tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeushallinnon yhteistyön vahvistaminen .....	29
2.7.1 Riippumaton tuomioistuinvirasto .....	29
2.7.2 Kansallinen Oikeusturvaneuvosto .....	29

## 1. Ongelma

Oikeudenkäyntien viivästyminen aiheuttaa suuria oikeudellisia ja taloudellisia menetyksiä niin kansalaisille, suomalaiselle elinkeinoelämälle kuin yhteiskunnallekin.

Kansalaisten oikeusturvan vaarantumisesta kertovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle toistuvasti määräämät tuomiot liian pitkistä käsittelyajoista. Ylipitkät käsittelyajat myös vaarantavat oikeuden toteutumisen vaikeuttamalla syytteiden toteennäyttämistä. Erityisesti seksuaalirikoksissa henkilötodistelun keskeinen merkitys tekee viivästymisen aiheuttamista oikeudenmenetyksistä erityisen vakavan ongelman. Viivästyminen aiheuttaa kaikille jutun osapuolille kohtuuttomia kärsimyksiä ja saattaa vaarantaa syytetyn edellytykset puolustautumiseen.

Talouselämälle talousrikosten käsittelyn viivästyminen aiheuttaa kustannuksia parantamalla harmaan talouden kannattavuutta, edistämällä järjestäytyneen rikollisuuden pesiytymistä talouselämään ja lisäämällä suuriin investointeihin liittyviä riskejä.

Julkiselle vallalle viivästyneet oikeudenkäynnit aiheuttavat suoraan taloudellisia kustannuksia korvausvelvollisuuksina ja menetettynä takaisinperittynä rikoshyötynä sekä viivästymisestä aiheutuvina kustannuksina mm. turvapaikkapäätöstä odottavien vastaanottokuluissa. Epäsuorat kustannukset mm. talousrikosten ja kaavoitusasioiden käsittelyn viivästymisestä aiheutuvasta taloudellisen toimeliaisuuden vääristymisestä ovat huomattavammat.

Tilanteen korjaaminen edellyttää kokonaisvaltaista ohjelmaa. Oikeusturvaohjelmalla tulee poistaa asioiden käsittelyjärjestyksen sääntelystä ylipitkiin käsittelyaikoihin johtavat syyt sekä kohdentaa lisäresursseja hankkeisiin, joilla voidaan tehokkaasti vähentää pitkittymisestä aiheutuvia oikeudellisia ja taloudellisia menetyksiä.

### 1.1 Perusta

Suomalaisen oikeusturvan ja oikeuslaitoksen perusta on terve. Menettelyt on varsin tarkkaan säännelty, mikä varmistaa kansalaisten yhdenmukaisen ja yhdenvertaisen kohtelun. Menettelyjen yhdenmukaisuus on omiaan ennalta ehkäisemään korruptiota, jota järjestelmällisessä muodossa ei tiedetä maassamme esiintyvän.

Oikeus saada asiansa oikeuslaitoksen käsiteltäväksi on Suomessa huomattavan laaja. Oikeuslaitoksen ulkopuolisten virkamiesten mahdollisuus tehdä lopullisesti sitovia ratkaisuja on poikkeuksellisen suppea ja ratkaisuihin

tyytymättömien mahdollisuus hakea muutosta on poikkeuksellisen laaja. Yleisissä tuomioistuimissa oikeus saada asiansa muutoksenhakuvaiheessa suullisen käsittelyn kohteeksi on poikkeuksellisen laaja.

Oikeuslaitoksen velvollisuus perustella ratkaisunsa on erittäin laaja, ulottuen - toisin kuin useimmissa länsimaissa - kaikkein yksinkertaisimpiinkin asioihin. Toisaalta laillisuusvalvojen rooli on rakennettu vahvaksi ja merkittäväksi.

Suomalaisen oikeusturvajärjestelmän merkittävät heikkoudet ovat viivästykset oikeusturvan saannissa. Perusongelmana on, että lainsäädännöllä oikeusturvajärjestelmä on - kansalaisten oikeusturvan parantaminen johtavana tavoitteena - rakennettu niin raskaaksi ja resursseja vaativaksi, etteivät tällä hetkellä käytettävissä olevat resurssit mahdollista lain vaatiman oikeusturvan tarjoamista ilman huomattavia, oikeudenmenetyksiä aiheuttavia viivästyksiä.

Ongelman ovat todenneet mm. eduskunnan laki- ja perustuslakivaliokunnat lukuisissa eri yhteyksissä. Suhteessa kansantuloon on esimerkiksi Suomen syyttäjälaitoksen resursointi Euroopan neuvoston European Judicial Systems-tutkimuksen (2008) mukaan kolmanneksi pienin (mukana tilastossa 37 maata) ja tuomioistuinlaitoksen 11. pienin (36 maata). Yhteensä tuomioistuin- ja syyttäjälaitosten resursointi suhteessa kansantuloon oli tutkimuksen mukaan Suomessa 5. pienin (39 maata).

Mitä tilanteelle tulisi tehdä? Tarvitaan selkeää kokonaisvaltaista ohjelmaa, jossa sekä nostetaan oikeuslaitoksen henkilöstön määrää että muutetaan prosessilainsäädäntöä virtaviivaisemmaksi sellaisista kohdista, joissa oikeusturvan nykyistä paremmalle kohdentamiselle on tarvetta. Vain näiden kahden linjauksen kautta voidaan saavuttaa tilanne, jossa suomalainen oikeusturvajärjestelmä pystyy tarjoamaan kansalaisille sellaista palvelua, joita kansainväliset velvoitteemme edellyttävät ja jossa oikeus toteutuu riittävän nopeasti eikä asianosaisia rokoteta löysässä hirressä vuosikausia.

## **1.2 Oikeudenkäyntien kesto**

Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta (EIT) vuoden 2009 loppuun mennessä yhteensä 103 tuomiota, joissa EIT on todennut vähintään yhden ihmisoikeusrikkomuksen (Judgments finding at least one violation). Ruotsi on saanut 43 vastaavaa tuomiota, Norja 20 ja Tanska 13. Erityisesti suhteessa väestöön Suomen saamien langettavien tuomioiden määrä on erittäin huomattava.

Suomelle annetuista langettavista tuomioista lähes puolet eli 48 on tullut oikeudenkäyntien viivästymisestä (Length of proceedings). Ruotsi on saanut samasta aiheesta tuomioita 11, Tanska 8 ja Norja 2.<sup>1</sup> Oikeudenkäyntien keston

---

<sup>1</sup> 50 Years of Activity – The European Court of Human Rights, Some Facts and Figures, s. 14-15.

osalta ero muihin Pohjoismaihin on vielä selvästi suurempi kuin kaikkien langettavien tuomioiden osalta.

Langettavien tuomioiden määrän valossa oikeusturvamme ei valitettavasti voida katsoa olevan samalla tasolla muiden Pohjoismaiden kanssa. Suurimpana syynä tähän ovat juuri Suomen kiihtyvässä tahdissa saamat langettavat tuomiot oikeudenkäyntien viivästymisestä.

Käsitellessään hallituksen toimenpidekertomusta 2008 Eduskunnan perustuslakivaliokunta pyysi kesällä 2009 oikeusministeriöltä, korkeimmalta oikeudelta, ulkoasiainministeriöltä, valtakunnansyyttäjänvirastolta ja Suomen Asianajajaliitolta selvitykset oikeudenkäyntien viivästymisestä. Syksyllä saatujen selvitysten perusteella perustuslakivaliokunta otti oikeudenkäyntien viivästymistä koskeviin ongelmiin kantaa mietinnössään koskien hallituksen toimenpidekertomusta 2008 (PeVM 1/2010).

Mietinnössä perustuslakivaliokunta muun muassa totesi, että "[o]maksuttu oikeudenkäyntimenettely on osoittautunut varsin raskaaksi ja resursseja vaativaksi. Tuomioistuimille tai erityisesti syyttäjälaitokselle ei ole osoitettu sellaisia resursseja, joiden avulla oikeudenkäynnit olisi pystytty kokonaisuudessaan hoitamaan ilman aiheetonta viivytystä. Esimerkiksi Suomen ja Ruotsin järjestelmät ovat varsin samankaltaiset ja siten vertailukelpoiset, mutta Ruotsissa voimavarat henkeä kohti ovat merkittävästi suuremmat kuin Suomessa. Kyse ei kuitenkaan ole ollut ainoastaan resursseista, vaan kehittämistarpeita on esiintynyt muun muassa viranomaisyhteistyössä, tuomioistuinorganisaatiossa, johtamisessa ja työskentelytavoissa sekä käytettävissä tieto- ja asianhallintajärjestelmissä."<sup>2</sup>

Useat oikeudellisesti sitovat kansainväliset velvoitteet asettavat Suomelle täsmälliset vaatimukset siitä, millä tasolla oikeusturvan tulee maassamme olla. Näiden vaatimusten voimassaolo ei riipu siitä, millaiset taloudelliset tai poliittiset suhdanteet maassamme tai ympärillämme kulloinkin vallitsevat. Tätä seikkaa ei voi sivuuttaa, vaan oikeuslaitoksen toimintaan tehtävien taloudellisten panostusten tulee olla linjassa sen kanssa, mitä oikeusjärjestelmän toiminnalta kansainvälisten velvoitteiden ja oman prosessilainsäädäntömme puolesta vaaditaan.

Lainsäädännössä olemme sitoutuneet oikeusturvan tasoon, jota emme tällä hetkellä pysty oikeudenkäyntien viivästymisten takia käytännössä kansalaisille takaamaan. Ei siis ole kysymys siitä pitääkö oikeusturvaan ja oikeuslaitoksen toimintakykyyn panostaa aikaisempaa enemmän. Kysymys on siitä, että oikeuslaitoksen resurssien on vastattava lainsäädännön oikeuslaitokselle asettamia vaatimuksia ja kansalaiselle luvattua oikeusturvaa.

---

<sup>2</sup> PeVM 1/2010, s. 3-4.

### 1.3 Vertailu Ruotsin kanssa

Oikeudenkäyntien kestoon liittyviin ongelmiin Suomessa löytää syytä muun muassa perehtymällä Euroopan neuvoston kahden vuoden välein toteutettavaan European Judicial Systems –tutkimukseen, jossa vertaillaan eri Euroopan valtioiden oikeushallintorakenteita. Viimeisin julkaistu tutkimus on vuodelta 2008 ja siinä käytetään vuoden 2006 tietoja.

Oikeuslaitosten kansainvälinen vertailu on lainsäädännön, oikeuslaitoksen rakenteen ja yleisten yhteiskunnallisten olojen erilaisuuden johdosta erittäin vaikeata. Suomen osalta paras vertailukohta on Ruotsi, jonka yhteiskunnan rakenne, prosessilainsäädäntö ja oikeusjärjestelmä vastaavat pitkälti suomalaista. Näin ollen Ruotsi muodostaa myös luontevan vertailukohtan oikeuslaitokseen kohdistettujen panostusten osalta.

Vuosittainen tuomioistuinlaitokseen budjetoitu summa asukasta kohti oli vuonna 2006 Suomessa 42€. Ruotsissa summa oli 50€ eli 19 % korkeampi. Kun verrataan panostuksia prosentteina bruttokansantuotteesta, on luku Suomella 0,13 % ja Ruotsilla 0,14 %.

Suurimmat erot näkyvät panostuksissa syyttäjälaitokseen. Suomessa käytettiin vuonna 2006 syyttäjälaitokseen 6 euroa asukasta kohti, kun Ruotsissa vastaava summa on 15 euroa. Ruotsissa panostus oli siis 2,5-kertainen Suomeen verrattuna. Prosentteina BKT:sta ero Suomen ja Ruotsin välillä on myös merkittävä, Suomella 0,02 % ja Ruotsilla 0,04 %. Suomessa oli syyttäjiä vuonna 2006 vain 314, kun heitä Ruotsissa oli 905. Syyttäjien käsittelemien juttujen määrässä ei Ruotsin ja Suomen välillä ole olennaista eroa. Molemmissa maissa juttujen määrä asettuu noin 65000 juttuun vuodessa.

Myös oikeusapuun käytetään Ruotsissa selvästi enemmän resursseja kuin Suomessa 16,5€/asukas vs Suomen 10,5€/asukas. Verrattuna BKT:een Suomessa käytetään 0,03 % ja Ruotsissa 0,05 % oikeusapuun.

Merkittäviä eroja saadaan myös, kun verrataan koko oikeusjärjestelmän osuutta valtioiden kokonaisbudjetista. Suomessa osuus on 4 %, kun se Ruotsissa on kaksi kertaa suurempi 8 %. Asukasta kohti oikeuslaitokseen käytetään Suomessa 59 euroa, kun panostus Ruotsissa on 81 euroa (+ 37 %). Prosentteina BKT:sta oikeusjärjestelmän budjetti on Suomessa 0,18 %, kun se Ruotsissa on 0,23 %.

Tuomarimäärien suhteen tilanne näyttäisi olevan tällä hetkellä Ruotsiin verrattuna kilpailukykyinen. Tämä johtuu kuitenkin pitkälti siitä, että vaikka oikeusprosessimme onkin pitkälti saman mallin mukainen kuin Ruotsissa, sisältyy siihen eräitä mm. muutoksenhakuun liittyviä seikkoja, jotka kasvattavat tarvittavaa tuomarimäärää Ruotsiin verrattuna.

## 2. Ratkaisu

*"Oikeudenkäyntien viivästymisen syyt ovat erilaisia: rakenteellisia, menettelyllisiä, työskentelytapoihin ja johtamiseen, viranomaisten yhteistyöhön, voimavaroihin, osaamiseen ym. liittyviä." PeVM 1/2010*

Lakimiesliitto yhtyy eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsitykseen, että oikeudenkäyntien viivästyminen on vakava ongelma. Erityisen vakavaksi ongelman tekee se, ettei viivästymisongelmaan löydetty ratkaisuja edes pitkään jatkuneen taloudellisen kasvun kaudella.

On myös selvää, että mikään yksittäinen keino ei riitä ongelman ratkaisemiseen. Ongelman poistaminen vaatii resurssipanostuksia, mutta se vaatii voimavarojen lisäksi myös uudistuksia kaikille perustuslakivaliokunnan mainitsemissa alueilla: rakenteisiin, menettelyihin, toimintatapoihin, johtamiseen, viranomaisten yhteistyöhön ja osaamiseen.

Lakimiesliitto katsoo, että tasavallan hallituksen 2011–2015 ohjelmaan tulee kirjata, että *"Hallitus esittelee Eduskunnalle Oikeusturvaohjelman, jolla vähennetään esitutkinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien viivästymisen kansalaisille, elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle aiheuttamia oikeudellisia ja taloudellisia menetyksiä."*

Oikeusturvan kehittämisen keskeisenä keinona liitto pitää tuomioistuineläytöksen riippumattomuuden ja siihen liittyvien toiminnan kehittämisen mahdollisuuksien parantamista perustamalla riippumaton tuomioistuinvirasto. Hallitusohjelmaan tulee kirjata, että hallitus perustaa Euroopan neuvoston suosituksen mukaisen riippumattoman tuomioistuinviraston, joka vastaa tuomioistuinten resursoinnista ja hallinnosta.

Kantaakseen oman vastuunsa suomalaisen oikeusturvan, oikeuslaitoksen, oikeusjärjestelmän ja koko yhteiskunnan tulevaisuudesta Lakimiesliitto esittää myös joukon Oikeusturvaohjelmaan sisällytettäviä konkreettisia toimia, joilla se uskoo kansalaisten oikeusturvaa voitavan parantaa tehokkaasti ja kustannustehokkaasti.

Esitykset on laadittu siten, että ne ovat kokonaisuudessaan toteutettavissa julkisen talouden sisäisin siirroin, tai maksavat itsensä takaisin kasvattamalla julkisen talouden suoria tuloja. Oikeuslaitokseen esitetään kohdennettavaksi lisäresursseja kohteisiin, joissa kohdennukset yksiselitteisesti vähentävät julkiselle taloudelle aiheutuvia kustannuksia.

Useiden esitysten osalta esitetään myös karkea arvio uudistuksen kansantaloudellisista vaikutuksista.

Esitettävien toimintatavallisten uudistusten osalta on mahdollisuuksien mukaan myös esitetty ne kustannukset, joita tarvittaisiin vastaavan parannuksen saavuttamiseksi lisäresursseilla. Oikeuslaitoksessa monien toimintatapojen osalta joudutaan valitsemaan resurssillisäysten ja toimintatapoja keventävien

uudistusten välillä. Vaihtoehtoja arvioitaessa keskeinen merkitys on sillä, millaisen menettelyn keventämisen katsotaan olevan mahdollisen vaarantamatta kansalaisen oikeusturvaa.

Kaikkien esitettyjen uudistusten tavoitteena on parantaa kansalaisten tosiasiallista oikeusturvaa. Esitykset sisältävät uudistuksia, joissa kansalaisten muodollista oikeusturvaa rajoitetaan nykyisestä. Näissäkin tapauksissa kansalaisten tosiasiallinen oikeusturva paranisi koska nimellinen ja todellinen oikeusturva vastaisivat toisiaan nykyistä paremmin ja oikeuslaitoksella olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet varmistaa oikeuden toteutuminen kohtuullisessa ajassa. Avaintavoitteena on oikeusturvapanostusten kohdentaminen sinne, missä niitä eniten tarvitaan.

## **2.1 Talousrikollisuuden torjunnan tehostaminen**

Talousrikollisuuden kokonaisvahinkojen on arvioitu nousevan vuosittain useisiin miljardeihin euroihin. Tämän lisäksi talousrikollisuudesta aiheutuu välillisiä ja epäsuoria vahinkoja kuten verotason ja hintojen nousua, kilpailun vääristymistä, työpaikkojen epävarmuutta, tuote- ja työturvallisuuden laiminlyönneistä aiheutuvia vahinkoja ja ympäristöön liittyviä haittoja.

Talousrikosasiat muodostavat keskeisen osan laittoman pitkiin viivästyksiin johtavista rikosasioista. Suunnitteilla olevilla lainsäädäntömuutoksilla voidaan hillitä harmaan talouden kasvua ja sen kansalaisille, elinkeinoelämälle ja hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pohjalle aiheuttamia vahinkoja. Oikeusjärjestelmän saattaminen kansainvälisten velvoitteiden vaatimalle tasolle ei kuitenkaan onnistu ilman, että harmaan talouden vastaista ohjelmaa jatketaan ja voimistetaan.

Lainsäädäntömuutosten jälkeenkin tosiasiaksi jää, että oikeudenkäynnit tulevat jatkossa kasvavasti viivästyään ja oikeudenloukkaukset jatkumaan, ellei näitä asioita käsittelevän viranomaiskoneiston resursointia myös vuoden 2011 jälkeen lisätä. Ilman resurssilisäyksiä harmaa talous jatkaa laajenemistaan, jolloin verotuksen ulkopuolelle siirtyvä elinkeinotoiminta lisääntyy ja järjestäytyneen rikollisuuden ote harmaasta taloudesta tiivistyy.

Resursoinnin suhteen syyttäjälaitos on kohteena keskeinen, koska sen heikot toimintaedellytykset nimenomaan talousrikosasioissa heijastuvat sekä esitutkinnan että oikeudenkäynnin eri vaiheiden viivästyksiin. Syyttäjälaitoksessa on pystyttävä merkittävästi lisäämään talousrikosasioihin erikoistuvien syyttäjien määrää, mikä ei onnistu ilman erillistä rahoitusta. Samoin on erillisellä rahoituksella lisättävä erikoistuvien poliisitutkijoiden ja voutien määrää. Tuomioistuinlaitoksessakin on voitava keskittää näitä asioita osalle tuomareita, joka taas ei ole mahdollista ilman kohdennettuja resurssilisäyksiä.

Lisäresurssien avulla on kuitenkin mahdollista merkittävästi lisätä talousrikollisilta takaisin saatavaa rikoshyötyä, jolla voidaan kattaa lisäpanostuksen kustannukset. Valtiontalouden kannalta talousrikosten torjunnan lisäresursointi onkin kustannusvaikutukseltaan positiivinen.

Rikoshyödyn takaisinsaantia pidetään yhtenä tärkeimmistä talousrikollisten toimintaa vaikeuttavista seikoista ja sillä katsotaan olevan merkittävä talousrikollisuutta ennalta estävä vaikutus. Rikoshyödyn määrään vaikuttaa muun muassa se, pystytäänkö tutkinnassa keskittymään uusiin juttuihin vai onko tutkinnan painopiste juttukertymien purkamisessa.

Vuosina 2005–09 talousrikostutkinnan kautta valtion haltuun saadun omaisuuden määrä oli yhteensä 208,7 miljoonaa euroa eli 41,7 miljoonaa euroa vuodessa. Talousrikossyyttäjät olivat vastuussa omaisuuden arvolla mitattuna merkittävimmistä tapauksista, joiden osuus varovaisesti arvioituna oli noin 70 % kaikesta haltuun saadusta omaisuudesta (vuosina 2005–09 146,1 miljoonaa euroa tai 29,2 miljoonaa euroa/vuosi). Tällä hetkellä talousrikostutkintaan erikoistuneita syyttäjiä on 33 kappaletta. Yhden talousrikossyyttäjän johtamat tutkinnat ovat vuosina 2005–09 keskimäärin tuoneet valtiolle talousrikoksista takaisin saatuna rikoshyötynä yhteensä 4,4 miljoonaa euroa eli 0,9 miljoonaa euroa vuodessa.

Takaisin saatu rikoshyöty voidaan suhteuttaa talousrikollisuuden aiheuttamiin arvioituihin vahinkoihin. Vuonna 2009 talousrikosjuttujen aiheuttamasta taloudellisesta vahingosta saatiin perittyä 20,8 %. Takaisin perittävän rikoshyödyn määrää voidaankin luotettavasti arvioida voitavan kasvattaa panostamalla talousrikosten torjuntaan.

Tärkein lääke talousrikostutkinnan tehostamiseksi erityisesti vaikeissa ja laajoissa jutuissa, joihin liittyy suurin viivästymisen riski, on syyttäjä-, tuomari- ja tutkintavoiman lisääminen. Tällöin laajojen sekä tutkinnallisesti ja tuomitsemistoiminnan kannalta vaikeiden talousrikosten torjuntaan pystytään panostamaan entistä voimakkaammin.

Yhden syyttäjän kustannus valtiotyönantajalle sivukuluineen on noin 100 000–120 000 euroa vuodessa. Yhden talousrikostutkijan kustannus valtiotyönantajalle on noin 70 000 euroa vuodessa. Laajassa talousrikosasiassa tutkintaan ja syyteharkintaan osallistuu normaalisti yksi syyttäjä ja noin viisi tutkijaa.

Tuomitsemisesta vastaa yleensä yksi kärjätuomari. Kuten tässä Oikeusturvaohjelmassa myöhemmin ehdotetaan, laajoja talousrikosasioita tulisi kärjäoikeuksissa käsitellä eduskunnan edellyttämällä tavalla kolmen tuomarin kokoonpanoissa, joissa yhden vastuutuomarin lisäksi kaksi muuta tuomaria osallistuu asian käsittelyyn. Kärjätuomarien osalta Lakimiesliiton resurssikohdennusesitys sisältyykin laajojen ja vaikeiden asioiden käsittelyn tehostamista koskevaan esityskokonaisuuteen.

Lakimiesliitto esittää, että talousrikosten torjuntaa tehostetaan palkkaamalla 15 yhdestä syyttäjistä ja viidestä tutkijasta koostuvaa tiimiä. Yhden tiimin kustannus sivukuluineen on noin 450 000 euroa. Näin ollen ehdotettu kustannus olisi 6,75 miljoonaa euroa. On arvioitavissa, että 15 syyttäjän johtamat laajoja ja vaikeita asioita koskevat talousrikostutkinnat toisivat aikaisempien tilastojen perusteella laskettuna takaisin saatuna rikoshyötynä noin 13 miljoonaa euroa. Esitettyä lisäpanostusta voidaankin pitää valtiontalouden kannalta erittäin kannattavana investointina.

## **2.2 Syyttäjän rooli**

### **2.2.1 Syyttäjän roolin vahvistaminen esitutkinnassa**

Syyttäjällä on oltava riittävät keinot varmistaa, että yksittäinen rikosasia on asianmukaisesti tutkittu ennen kuin se lähetetään syyttäjän syyteharkintaan.

Syyttäjän rooli esitutkinnassa keskittyy vakaviin tai juridisesti vaativiin rikosasioihin. Keskeistä on sen varmistaminen, että tutkinta-aineisto muodostaa riittävän, objektiivisen pohjan sekä syyteharkinnalle että rikosoikeudenkäynnille ja että aineisto kootaan loogiseen, rikosprosessin toteutusta edesauttavaan muotoon. Esitutkintalain 15 § 1 mukaisesti poliisin on ilmoitettava sille tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta syyttäjälle, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos asia on yksinkertainen.

Esitutkintalain 15 § uudeksi 4 momentiksi tulisi säätää seuraava: "Tässä §:ssä tarkoitetun rikosasian toimittamisesta syyttäjälle päättää syyttäjä. Tutkinnan lopettamisesta päättää tutkinnanjohtaja."

Tämän lainmuutoksen kautta olisi vältettävissä suurin osa niistä viivästyksistä, jotka aiheutuvat tutkinnaltaan keskeneräiseksi jääneen asian siirtelystä edestakaisin syyttäjältä poliisille lisätutkimusten tekemistä varten. Tämä edestakaisin siirtely on keskeisimpiä talousrikosasioiden viivästysten syitä. Uusi 4 momentti toisi Suomeen käytännön, jota kaikkialla muualla Euroopassa on jo pitkään noudatettu.

### **2.2.2 Syyttäjän ja poliisin tulostavoitteiden yhtenäistäminen**

Poliisin tehtävä on suorittaa rikosten esitutkinta, joka muodostaa pohjan syyteharkinnalle ja oikeudenkäynnille. Poliisi- ja syyttäjälaitoksen usein toisistaan irralliset tavoitteet tulee yhtenäistää. Poliisin tulostavoitteita tulee laajentaa siten, että esimerkiksi syyteharkinnan tai oikeudenkäynnin onnistuminen ilman syyttäjän määräämiä lisäselvityksiä huomioidaan tuloksellisuutta arvioitaessa.

### **2.2.3 Rangaistusmääräysten käyttöalan laajentaminen**

Rangaistusmääräysten käyttöalaa tulee laajentaa kaikkiin rikoksiin, joista voidaan tuomita sakkoa tai enintään kaksi vuotta ehdotonta vankeutta. Vakiintuneesti sakolla ratkaistavien, epäillyn jo esitutkinnassa myöntämien rikosten päättäminen syyttäjän päätöksin nopeuttaisi ja tehostaisi asioiden käsittelyä.

Näin mm. Ruotsissa lainsäädäntö sallii meneteltävän ns. strafföreläggande-menettelyssä. Suomessa tällaiset asiat joudutaan viemään kärjäoikeuden kirjalliseen menettelyyn, jolloin näiden yleensä näyttö- ja oikeuskysymyksiltään yksinkertaisten asioiden käsittelyyn kuluu lukuisten tuomareiden vuosityöpanos periaatesyistä, ilman että asianosaiset asian käsittelyn viivästystä haluaisivat.

Merkittävä tehokkuuslisä kärjäoikeuden työskentelyyn saavutettaisiin jo sillä, että rattijuopumukset saatettaisiin menettelyn piiriin. Myös oheisseuraamukset kuten ajokiellot tulisi voida tuomita rangaistusmääräyksellä, kuten myös liitännäiset asianomistajan vaatimukset.

Oikeusturvatakeena menettelyssä olisi mm. vastaajan ja uhrin oikeus aina halutessaan velvoittaa syyttäjä viemään asia oikeuskäsittelyyn. Menettely siis edellyttää asianosaisten halua käsitellä asia edellä mainitussa yksinkertaisessa menettelyssä.

### **2.2.4 Rikoksen uhrin oikeusturvan parantaminen syyttämättäjättämismenettelyssä**

Syyttämättäjättämispäätösten perustelemisen osalta Suomessa tulisi lähentyä ruotsalaista järjestelmää, jotta rikoksen uhrin oikeusturvaa pystyttäisiin nykyisestä parantamaan.

Ruotsalaisessa oikeuskäytännössä korostuva uhrin toissijaisen syyteennostamisoikeuden kunnioittaminen on lähtökohtaisesti oikeuslaitokselle tärkeä arvo. Näin ollen olisi perusteltua noudattaa ruotsalaista esimerkkiä siinä, että syyttäjää nimenomaisesti kiellettäisiin laajemmin perustelemasta päätöstään jättää syyte nostamatta. Tällöin syyttäjä ei perusteluillaan olisi estämässä rikoksen uhrille kuuluvaa toissijaista oikeutta syytteen nostamiseen.

Ruotsin mallin mukaisessa syyttämättäjättämispäätöksessä voitaisiin todeta lyhyesti, ettei syyttäjä katso rikosta voitavan näyttää toteen. Asianosaisten kannellesta päätöksestä - joka Ruotsissa tapahtuu äärimmäisen harvoin - on syyttäjä velvollinen esittämään yksityiskohtaiset perustelut päätökselleen.

Muutoksella saavutettaisiin oikeusturvan perustellun kohdentamisen lisäksi syyttäjäkunnan tehokkuuteen noin 4 henkilötyövuoden tai 1 %:n lisäys.

Vastaava syyttäjämäärän lisäys vaatisi noin 450 000 euron investoinnin.

## 2.3. Käräjä- ja hovioikeuksien toiminnan tehostaminen

Tuomioistuinlaitoksen osalta Lakimiesliitto esittää resurssipanostuksia kolmen tuomarin kokoonpanojen käyttöönottamiseksi voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tähän yhdistyy muutoksenhaun järkevöittäminen näyttökysymyksissä ja näin tapahtuva oikeudenkäyntien painopisteen siirtäminen käräjäoikeuksien suuntaan. Lakimiesliitto ehdottaa myös käräjäoikeuksien resurssitilanteen parantamista ja niiden tulevaisuuden toimintaan panostamista auskultointipaikkojen määrän lisäämisellä oikeusministeriön auskultoinnin kehittämistyöryhmän ehdotuksen mukaiseksi.

### 2.3.1 Kolmen tuomarin kokoonpanon käyttöönotto käräjäoikeuksissa

Tammikuun 1. päivänä 2009 voimaan tulleen uudistuksen myötä OK 2:1.2 on kuulunut seuraavasti:

*Käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa myös kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, jos sitä asian laadun tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna.*

Samalla poistettiin kyseisestä lainkohdasta luettelo niistä siviiliasioista, jotka voitiin ratkaista myös lautamieskokoonpanossa. Uudistuksen jälkeen eivät maallikot ole enää osallistuneet riita-asioiden käsittelyyn.

Uudistuksen tarkoituksena oli käräjäoikeuksien kokoonpanoja vahvistamalla siirtää tuomitsemistoiminnan painopistettä käräjäoikeuksiin ja vähentää muutoksenhakualttiutta käräjäoikeuksien tuomioihin. Näin olisi myös mahdollista parantaa kansalaisten oikeusturvaa ja lisätä oikeuslaitoksen tuottavuutta välttämällä ylipitkiä oikeudenkäyntejä.

Uudistukselle asetettuja tavoitteita ei kuitenkaan voida toteuttaa, ellei tuomioistuimilla ole tosiasiallista mahdollisuutta kolmen tuomarin kokoonpanojen käyttämiseen. Eduskunnan lakivaliokunta piti asiaa koskevaa hallituksen esitystä (HE 85/2008) koskevassa mietinnössään (LaVM 11/2008) hyvin tärkeänä, että käräjäoikeuksilla on myös käytännössä tosiasialliset mahdollisuudet käyttää kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanoa. Lakivaliokunta lausuiakin, että käräjäoikeuksien tuomarivoimavaroista on siten huolehditava. Se painotti myös, että resurssien niukkuus ei saa muodostaa tosiasiallista estettä uuden kokoonpanon käyttämiselle.

HE 85/2008:n mukaan kolmen tuomarin kokoonpanoa olisi tarkoitus käyttää nimenomaan oikeudellisesti vaikeita asioita käsiteltäessä. Esityksen mukaan tyypillisesti esimerkiksi aineettomien oikeuksien loukkaamista koskeviin rikoksiin, arvopaperimarkkinarikoksiin ja mahdollisesti myös velallisen rikoksiin, rikoksiin julkista taloutta vastaan, ympäristö- ja luonnonvararikoksiin

sekä tieto- ja viestintärikoksiin saattaa toisinaan liittyä sellaisia oikeudellisia ongelmia, että kolmen lainoppineen tuomarin kokoonpanoon turvautuminen voisi olla perusteltua. Edelleen tietyt ongelmalliset seuraamuskysymykset, kuten yhteisösakon tuomitseminen tai menettämisseuraamukset, saattaisivat antaa perusteen kolmen tuomarin kokoonpanon käyttämiselle.

Lakimiesliiton oikeusministeriöstä saamien tietojen mukaan kolmen tuomarin kokoonpanoa on käytetty rikosasioissa vuoden 2010 ensimmäisen puoliskon aikana äärimmäisen vähän. Käsillä on siis juuri se tilanne, jota lakivaliokunta tarkoitti omassa mietinnössään. Resurssien niukkuus muodostaa tällä hetkellä tosiasiallisen esteen kolmen tuomarin kokoonpanojen käyttämiselle.

Oikeuslaitoksen tehokkuutta pystytään parantamaan ja oikeudenkäyntien kestoa lyhentämään siirtämällä oikeudenkäyntien painopistettä aidosti käräjäoikeuksiin ottamalla käyttöön kolmen tuomarin kokoonpanot voimassa olevan lain edellyttämällä tavalla.

### **2.3.2 Hovioikeuksien toiminnan tehostaminen kolmen tuomarin kokoonpanojen käyttöönotolla**

Nykytilanteessa suomalainen oikeusjärjestelmä sallii hyvin laaja-alaisen muutoksenhaun korkeammasta oikeusasteesta. Kolmen tuomarin kokoonpanojen käytön laajentamiseen käräjäoikeuksissa liittyy olennaisesti hovioikeuksien toiminnan tehostaminen ohjaamalla muutoksenhaku ensisijaisesti oikeuskysymyksiin.

Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota muutoksenhakuun koskien näytön arvioimista. Todellinen oikeusturvan tarve kohdistuu oikeuskysymyksiin. Laadukkein mahdollinen näytön arviointi tulee käytännössä olosuhteiden pakosta toteutumaan käräjäoikeuksissa, joissa prosessiin johtaneista tapahtumista on kulunut mahdollisimman vähän aikaa ja näin ollen todistajat muistavat prosessiin johtaneet ja siihen liittyvät tapahtumat parhaiten.

Näytön arvioimista uudestaan suullisessa pääkäsittelyssä muutoksenhakutuomioistuimessa voidaan jopa pitää oikeusturvan kannalta riskialttiina, koska todistajien muistikuvat prosessiin liittyvistä tapahtumista ovat ehtineet merkittävästi heikentyä ajan kuluessa itse tapahtumista.

Varsinkin, jos oikeudenkäyntien painopistettä laajoissa ja vaikeissa asioissa saadaan siirrettyä käräjäoikeuksiin ottamalla voimassa olevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla käyttöön kolmen tuomarin kokoonpanot, ei näytön uudelleen arvioimiseen liittyviä oikeusturvariskejä pidä päästää toteutumaan muutoksenhakutuomioistuimessa. Sen sijaan oikeuskysymyksiltään monimutkaiset asiat tulee ehdottomasti käsitellä riittävän perusteellisesti ja muutoksenhakumahdollisuuksien tulee olla laajat, koska oikeusturvan tarve on kaikilla osapuolilla suurin nimenomaan laajoissa ja oikeuskysymyksiltään vaikeissa asioissa.

Kolmen tuomarin kokoonpanojen käytön voidaan olettaa nostavan tuomioiden laatua siten, että hovioikeudessa tapahtuvaan näytön uudelleen arviointiin liittyvät riskit voitaisiin seuraavassa esitettävällä tavalla poistaa.

Yleisten tuomioistuinten toimintakertomus 2009:n mukaan vuoden 2009 aikana kärjäoikeuksiin saapui yhteensä 5350 "Talousrikos yms."-kategorian alle tilastoitua rikosasiaa ja 362 "Työ-, virka-, ymp.-aineett.oik.louk.rikokset"-kategorian rikosasiaa. HE 85/2008:n mukaan nämä ovat esimerkkejä asiaryhmistä, joissa kolmen tuomarin kokoonpanon käyttö voisi olla perusteltua.

Vähintään viisi istuntopäivää vaatineita laajoja ja vaikeita rikosasioita oli kärjäoikeuksissa vuosina 2007-09 keskimäärin 81 kappaletta vuodessa ja ne vaativat samana ajanjaksona keskimäärin yhteensä 674 istuntopäivää vuodessa. Kyseiset useita istuntopäiviä vaatineet asiat ovat pääosin sen laatuista, jotka HE 85/2008:ssa määritellään asioiksi, joissa kolmen tuomarin kokoonpanon käyttöä vaadittaisiin.

Yli 5 istuntopäivää vaatineet rikosasiat vaativat keskimäärin arviolta 8,32 istuntopäivää. Voidaan arvioida, että kummaltakin vastuutuomarin lisäksi kokoonpanoon osallistuvalla tuomarilla kuluisi näiden juttujen käsittelyyn yhteensä 9,32 henkilötyöpäivää. Näin ollen näiden rikosasioiden käsittelyyn kolmen tuomarin kokoonpanossa tarvittaisiin yhteensä 1510 henkilötyöpäivää vuodessa eli noin 7 henkilötyövuotta.

Riita-asioiden osalta voidaan arvioida, että vähintään noin 10 % laajoista riita-asioista vireille tulleista asioista vaatii kolmen tuomarin kokoonpanoa. Laajoja riita-asioita oli vuonna 2009 kärjäoikeuksissa 10256 kappaletta, joten kolmen tuomarin kokoonpanon käyttöä vaatisi tämän arvion mukaan noin 1000 riita-asiaa. Jos keskimääräiseksi istuntopäivien määräksi kolmen tuomarin käyttöä vaativissa riitajutuissa arvioidaan kolme, on vaadittavien lisähenkilötyöpäivien määrä 8000 eli noin 36 henkilötyövuotta.

Edellä esitetyn perusteella, jotta kolmen tuomarin kokoonpanot voitaisiin kärjäoikeuksissa ottaa käyttöön vähintään 5 istuntopäivää vaativissa laajoissa ja vaikeissa rikosjutuissa sekä 10 %:ssa laajoina riita-asioina vireille tulleista jutuista, tulisi kärjäoikeuksien tuomarimäärää lisätä 43 tuomarilla. Tämä tarkoittaisi sivukuluineen noin 5 miljoonan euron lisäinvestointeja tuomarihenkilöstöön vuositasolla kärjäoikeuksille.

Tällä investoinnilla olisi mahdollisuus saada aikaan merkittäviä tehokkuusparannuksia hovioikeuksissa ja järkevöittää näyttömuutoksenhakua kärjäoikeuksista hovioikeuksiin. Lakimiesliitto esittääkin, että niissä asioissa, joissa voimassa oleva laki on sitä vaatinut ja kärjäoikeus on päättänyt käyttää kolmen tuomarin kokoonpanoa, ei pääsääntöisesti saisi hakea muutosta näytön arviointia koskien. Näin meneteltäessä Suomessakin siirryttäisiin yleiseurooppalaiseen käytäntöön.

Tällä prosessuaalisella uudistuksella saavutettavien tehokkuusparannuksien tulokset tulisi ohjata täysimääräisinä laajojen ja oikeuskysymyksiltään monimutkaisten asioiden käsittelyn nopeuttamiseen.

### **2.3.3 Tuomioistuinharjoittelupaikkojen määrän kasvattaminen oikeusministeriön työryhmän ehdotuksen mukaiseksi**

Oikeusministeriön tuomioistuinharjoittelun kehittämistyöryhmä ehdotti mietinnössään Tuomioistuinharjoittelu (OMTR 2009:5), että tuomioistuinharjoittelijoiden määräksi asetettaisiin 160 kappaletta ja virat vakinaistettaisiin. Valtion leikkausohjelmien tuloksena oikeusministeriö vähentänyt auskultointipaikkojen määrää asteittain vuosina 2005–10 lähes 40 % yli kahdesta sadasta 130:een.

Tuomioistuinharjoittelu on toiminut jo vuosikymmeniä tuomioistuinlaitoksen tärkeimpänä rekrytointikanavana varsinkin, kun käräjä- ja hovioikeudet rekrytoivat tuomareiksi hyvin vähän lakimiehiä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta. Käräjäoikeuksien toimintakyvylle onkin ensiarvoisen tärkeää, että niiden rekrytointipotentiaali pystytään tulevana vuosina pitämään tasolla, joka ei vaikuta ratkaisevan heikentävästi tuomioistuinten toimintakykyyn.

Työryhmän mietinnössä kiinnitettiin huomiota myös siihen, että vuosina 2009-19 nykyisestä tuomarikunnasta lähes 60 % tulee siirtymään eläkkeelle. Näin ollen on tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kannalta äärimmäisen tärkeää, että tuomioistuinharjoittelupaikkojen määrää nostetaan vähintään tasolle, jota oikeusministeriön työryhmä ehdottaa.

Mikäli tuomioistuinharjoittelupaikkojen määrä nostettaisiin työryhmän ehdotuksen mukaisesti 160:een ja heidän palkkansa 2 800 euroon, tarkoittaisi se tuomioistuinlaitoksen toimintakyvyn tulevaisuudennäkymien merkittävää parantamista vain noin runsaan 2 700 000 euron vuositason lisäinvestoinnilla, mikä tarkoittaisi tuomioistuinharjoitteluun käytetyn rahamääräisen kokonaisinvestoinnin nostamista takaisin vuoden 2005 tasolle.

## **2.4 Hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten toiminnan tehostaminen**

### **2.4.1 Tuomaripainotteisuuden lisääminen hallinto-oikeuksissa**

Hallinto-oikeuksien toimintakykyä pystytään kehittämään lisäämällä tuomaripainotteisuutta niiden toiminnassa. Nykyisin esittelijöinä toimivien hallinto-oikeussihteerien tehtävät tulisikin asteittain muuttaa esitteleviksi tuomareiksi. Esittelevä tuomari voisi toimia kollegion jäsenenä esittelemässään asiassa ja näin saataisiin aikaan selkeästi nykyistä tehokkaampi järjestelmä.

#### **2.4.2 Turvapaikka-asioiden käsittelyn riittävä resursointi**

Turvapaikka-asioiden käsittely maahanmuuttoviranomaisissa ja hallinto-oikeuksissa ruuhkaantui pahasti vuosina 2008-09. Ruuhkaantuminen on yhteiskunnalle erittäin kallista - pelkät vastaanottokulut kutakin turvapaikanhakijaa kohti ovat yli 1 000 euroa kuukaudessa. Tilanteeseen on havahduttu niin, että hallinto-oikeuksia ja maahanmuuttovirastoa on ruuhkien purkamisen tarkoituksessa lisäresursoitu.

Ruuhkien vähentämisellä on saatu yhteiskunnalle huomattavat rahalliset säästöt, kun turvapaikanhakijoiden käsittelynaikaisen ylöspidon kustannukset otetaan huomioon. Lisäresursointi eli virkamiesten palkat tulevat moninkertaisina säästöinä takaisin. Ruuhkat ja pitkät käsittelyajat ovat kuitenkin edelleen olemassa - taustalla se yksinkertainen tilastotieto, että turvapaikanhakijoita oli vuonna 2008 4 000, vuonna 2009 jo 6 000. Niinpä esimerkiksi odotusaika Maahanmuuttoviraston alustavaan puhutteluun on edelleen yli 6 kuukautta. Odotusaika maahanmuuttoviraston päätökseen - josta voi valittaa hallinto-oikeuteen - oli ns. normaalimenettelyssä vuoden 2010 alkupuolella 321 vuorokautta.

Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien turvapaikka-asioiden käsittelyyn kohdentuvaa lisäresursointia tulisi jatkaa. Jokainen turvapaikka-asioiden käsittelyyn suunnattu veroeuro on valtiontaloudellista säästöä. Puhumattakaan inhimillisten kärsimysten vähentämisestä - tätä kuukaudesta toiseen jatkuva toimeton odottelu ja epätietoisuudessa eläminen merkitsee.

#### **2.4.3 Resurssipanostukset tiettyjen asiaryhmien käsittelynopeuteen**

Hallintotuomioistuinten vastuualueella on tiettyjä asiaryhmiä, joiden käsittelyaikojen nopeuttaminen vaatii resurssikohdennuksia.

Lasten huostaanottoa koskevat asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että lapsen edun kannalta on välttämätöntä, että tuomioistuin pystyy käsittelemään asian viivytyksettä. Liian pitkiksi venyvistä huostaanottoasioista kärsivät ennen kaikkea lapset, mutta myös niissä mukana olevat aikuiset.

On syytä kiinnittää huomiota myös kaavoitusasioiden käsittelyn nopeuttamisen tuottamaan yhteiskunnallisen tehokkuuden lisäykseen. Panostamalla resurssikohdennuksia kaavoitusasioiden ratkaisunopeuteen hallinto-oikeuksissa, liike-elämän kannalta tärkeiden hankkeiden etenemistä pystyttäisiin vauhdittamaan huomattavasti.

#### 2.4.4 Markkinaoikeuden toiminnan tehostaminen

Markkinaoikeus on tehostamalla toimintaansa ja saamiensa uusien resurssien ansiosta jo purkanut aiempina vuosina syntyneen jutturuuhkansa, joten varsinaisesta ruuhkautumisesta ei tällä hetkellä onneksi ole kyse. Vireillä huhtikuun 2010 lopussa oli alle vuoden työmäärää vastaava määrä juttuja ja hankinta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli laskenut 7,9 kuukauteen.

Vaarana on kuitenkin uusi ruuhkaantuminen, mikäli saapuvien asioiden määrä jatkaa kasvuaan. Markkinaoikeuteen on viime vuosina saapunut asioita seuraavasti:

2006	418
2007	425
2008	587
2009	603

Nykyisellä henkilöstöllä ja tehostuneilla työmenetelmillä markkinaoikeus kykenee ratkaisemaan noin 600 asiaa vuodessa. Koska on ennustettavissa saapuvien asioiden määrän jatkavan kasvuaan, markkinaoikeuden on varauduttava yli 600 asian ratkaisemiseen vuodessa. Tämä edellyttää vähintään nykyistä henkilöstöä. Siten minkäänlaisiin henkilöstövähennyksiin ei ole mahdollisuuksia, mikäli halutaan torjua markkinaoikeuden uusi ruuhkaantuminen.

##### 2.4.4.1 IPR-asioiden keskittäminen

IPR-asioiden keskittämistä markkinaoikeuteen on valmisteltu kuluvalle vaalikaudella. Jos uutta lainsäädäntöä ei ehditä hyväksyä ennen seuraavia eduskuntavaaleja, tulee se tehdä heti ensi hallituskauden alussa.

IPR-asiat vaativat niin pitkälle erikoistunutta juridista asiantuntemusta, että Lakimiesliitto pitää niiden keskittämistä markkinaoikeuteen välttämättömänä sekä oikeudenkäytön yhdenmukaisen korkean laadun saavuttamiseksi että niiden tehokkaan käsittelyn mahdollistamiseksi.

IPR-asioiden keskittäminen markkinaoikeuteen vaatii markkinaoikeuden resurssien lisäämistä noin 20 henkilötyövuodella, joista 14 olisi uutta vakinaista tuomaria ja 6 kansliahenkilökuntaa. Asiaa pohtinut oikeusministeriön työryhmä arvioi mietinnössään<sup>3</sup>, että ehdotetun uudistuksen toteuttamisella olisi myönteisiä taloudellisia vaikutuksia, joiden voidaan arvioida selvästi ylittävän ehdotuksista aiheutuvat kustannukset.

---

<sup>3</sup> Oikeusministeriö - Mietintöjä ja lausuntoja 28/2010: Teollis- ja tekijänoikeusasioiden keskittäminen markkinaoikeuteen.

#### 2.4.4.2 Kynnysarvon nostaminen julkisissa hankinnoissa

Markkinaoikeuskäsittelyssä ongelmaksi on muodostunut, että taloudelliselta intressiltään vähämerkityksiset asiat saattavat vievät suhteettoman paljon erityistuomioistuimena toimivan markkinaoikeuden resursseja samalla, kun taloudellisilta ja yhteiskunnallisilta intresseiltään laajakantoisten asioiden käsittely viivästyy resurssien puutteen takia. Markkinaoikeuskäsittelyä tulisikin kohdentaa niihin asioihin, jotka erityisesti vaativat markkinaoikeuskäsittelyn tuomaa vahvennettua oikeusturvaa. Tämä pystytään resurssipanostusten lisäksi saavuttamaan markkinaoikeuden käsiteltäväksi otettavien kilpailutusasioiden raja-arvoa nostamalla.

Markkinaoikeudessa käsiteltyjä julkisia hankintoja koskevia juttuja on yksityiskohtaisesti tarkasteltu viimeksi vuodelta 2008. Ei ole syytä uskoa sen jälkeen tapahtuneen merkittäviä muutoksia. Vuoden 2008 tiedot ovat siten edelleen suuntaa-antavia.

Hankintalajeittain markkinaoikeudessa käsitellyt asiat jakautuivat seuraavasti:

Palvelut	243 kpl	60 %
Tavarat	113 kpl	28 %
Urakat	51 kpl	12 %

Hankinnan arvon mukaan käsitellyt asiat jakautuivat seuraavasti:

Hankinnan arvo	Prosenttiosuus
alle 30.000	15
30.000 - 99.999€	21
100.000 - 999.999€	34
yli 1.000.000€	22
ei tietoa	8

Hankinnan arvon mukaan 11 prosenttia käsitellyistä hankinnoista sijoittui välille 100.000 – 199.999€.

Näiden tietojen pohjalta on mahdollista arvioida, mitä vaikutuksia markkinaoikeudelle olisi, jos kansallisia kynnysarvoja korotettaisiin seuraavasti:

tavarat	30.000→100.000
palvelut	100.000→200.000
urakat	150.000→300.000

Koska palvelut on suurin markkinaoikeudessa käsiteltävä hankintojen asiaryhmä, niiden merkitys on suuri. Lisäksi ne asioina ovat monesti keskimääräistä laajempia ja vaikeampia. Korotukset merkitsisivät markkinaoikeudessa käsiteltävien valitusten määrän laskua noin 30 prosentilla.

Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2009 578 hankinta-asiaa ja markkinaoikeus ratkaisi 617 hankintavalitusta. Ei ole perusteita uskoa saapuvien valitusten määrän kääntyneen laskuun, joten on syytä arvioida markkinaoikeuteen saapuvien hankinta-valitusten määräksi tulevina vuosina vähintään 600. Markkinaoikeus pyrkii vuonna 2010 ratkaisemaan 600 hankinta-asiaa.

Mikäli saapuvien hankintavalitusten määrä vähenisi 30 prosentilla tämä merkitsisi 180 hankintavalituksen vähenemistä. Yksi tuomari valmistelee ja ratkaisee kollegiossa tavoitteen mukaan – ja viime vuosina myös todellisesti – vuodessa 80 hankinta-asiaa. Tuomaria avustaa valmistelussa markkinaoikeussihteeri.

Kansallisten kynnysarvojen korottaminen edellä kerrotulla tavalla näyttäisi siten vapauttavan kahden markkinaoikeustuomarin ja kahden markkinaoikeussihteerin työpanoksen käytettäväksi markkinaoikeuden muiden asiaryhmien juttujen ratkaisemiseen.

Markkinaoikeudessa ratkaistaan muun muassa kilpailunrajoitusasioita ja sähkömarkkina-asioita, joilla on suuri yhteiskunnallinen ja taloudellinen merkitys. Tämän vuoksi olisi tärkeää turvata markkinaoikeudelle riittävät resurssit myös näiden asioiden tasokkaaseen ratkaisemiseen.

Lakimiesliitto korostaa, että kansallisten kynnysarvojen korottaminen ei merkitse sitä, että kynnysarvon alle jäävissä hankinnoissa voisi menetellä miten tahansa. Valtion ja kuntien toiminnassa perusteeton suosiminen ja syrjiminen – minkä torjumiseen hankintalainsäädännöllä pyritään - on yleisesti kiellettyä. Väitetty suosiminen tai syrjiminen on saatettavissa arvioitavaksi useassa eri menettelyssä – rikosprosessia myöten – samaan tapaan kuin muissakin hallintotoimissa.

Kansalliset kynnysarvot eivät siten poista oikeussuojakeinoja, vaan määrittävät, millaiset hankinnat on perusteltua ja tarkoituksenmukaista saattaa erityistuomioistuimen käsiteltäväksi. Kynnysarvojen alle jäävien asioiden osalta ei ole tarkoituksenmukaista hoitaa oikeusturvaa erityistuomioistuimena toimivan markkinaoikeuden kautta.

#### **2.4.5 Vakuutusoikeuden toiminnan tehostaminen**

Vakuutusoikeudessa tulisi toteuttaa toiminnan kehittämistä pohtineen työryhmän mietinnössään ”Vakuutusoikeuden toiminnan kehittäminen” esittämät seuraavat toimet.

- Yhden tuomarin kokoonpanon käyttö tulisi kyseeseen valituksen myöhästymistä, peruutusta sekä täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevilla asioilla.
- Kahden jäsenen kokoonpanoa voitaisiin käyttää lääkeopillisissa asioissa (lääkärijäsen mukana kokoonpanossa), jossa ensimmäisen asteen

päätöksen antajana on toiminut Kela. Kahden jäsenen käyttöä on vaikea ennakoida, mutta optimistisen arvion mukaan kyseistä kokoonpanoa käytettäisiin 400 asiassa (vajaa puolet em. asioista).

Työryhmän karkean arvion mukaan yhden ja kahden jäsenen käyttö voisi lyhentää käsittelyaikaa korkeintaan kahdella viikolla nykyisestä 10,4 kuukauden käsittelyajasta.

Suurempi vaikutus käsittelyaikaan olisi sillä, että asioita, joissa käsittelijät ovat asiakirjakierron aikana olleet yksimielisiä asian ratkaisusta, ei tuoda varsinaiseen istuntotilaisuuteen. Muutos johtaisi työryhmän arvion mukaan noin kahden viikon lyhenemiseen käsittelyajoissa.

## **2.5 Tehokkaammat työolot tuomioistuimissa**

### **2.5.1 Urapooli ja määräaikaisuuksien vähentäminen**

Määräaikaisten palvelussuhteiden yleisyys valtionhallinnossa heikentää voimakkaasti valtionhallinnon houkuttelevuutta työnantajana. Erityisesti tuomioistuinlaitoksessa määräaikaisuudet muodostavat myös ongelman toimijoiden riippumattomuuden kannalta.

Tuomioistuimissa keskeinen rakenteellinen seikka, joka lisää määräaikaisten virkasuhteiden määrää, on tuomarinvirantäyttöprosessin usein varsin huomattava kesto. Tällöin virka täytetään usein täyttöprosessin ajaksi määräaikaisella viranhaltijalla.

Ongelma voitaisiin ratkaista siten, että yksittäisen tehtävän määräaikaisuudesta huolimatta tuomarit ja esittelijät voitaisiin nimittää pysyviin virkoihin. Tämä voitaisiin toteuttaa perustamalla erillinen valtakunnallisten tuomareiden ja esittelijöiden ryhmä, jonka jäsenten tehtävänä olisi hoitaa niitä tuomarinvirkoja, joissa ei kullakin ajan hetkellä ole vakinaista viranhaltijaa. Erityisesti suuremmissa tuomioistuimissa pooliin kuuluva esittelijä tai tuomari voisi toimia lähes pysyvästi samaan tuomioistuimeen sijoitettuna, mikä vähentäisi järjestelmästä aiheutuvia inhimillisiäkin kustannuksia.

Järjestelmä mahdollistaisi määräaikaisuuksien vähentämisen aiheuttamatta lisäkustannuksia keskipitkällä aikavälillä. Tämä parantaisi yksittäisten tuomareiden riippumattomuutta työskentelyssään.

Järjestelmä toimisi myös tapana kehittää tuomarinuraa nykyistä ennustettavammaksi ja turvallisemmaksi, kun työntekijöiden tarpeettomat määräaikaisuudet poistuisivat.

Koska järjestelmään liittyisi väistämättä pooliin kuuluvien tuomareiden ja esittelijöiden kiertäminen eri tuomioistuimissa, muodostaisi uusi pooli siihen työllistyville tuomareille ja esittelijöille erinomaisen tavan tutustua useisiin

tuomioistuimiin eri puolella maata, mikä edistäisi nopeaa asiantuntemuksen kehittämistä ja erilaisten hyvien käytänteiden leviämistä tuomioistuinten välillä.

Urapoolijärjestelmä lisäisi tuomioistuinten houkuttelevuutta työnantajina. Nykyisin tuomioistuimissa työskennellään määräaikaisissa viroissa jopa 15 vuotta ennen vakinaisen viran saamista. Tämä vaikuttaa heikentävästi tuomioistuinlaitoksen houkuttelevuuteen työnantajana. Ennusteiden mukaan seuraavan 10 vuoden aikana nykyisestä tuomarikunnasta noin 60 % jää eläkkeelle, joten tuomioistuintehtävistä kiinnostuneita nuoria juristeja tarvitaan tulevaisuudessa kipeästi.

Urapoolien käyttö poistaisi määräaikaiset palvelussuhteet tuomioistuimista lähes kokonaan. Samalla tyypillinen urapolku muuttaisi muotoaan kun määräaikaisuusjaksojen sijalle nousisivat jaksot urapooliviskaaleina tai urapoolituomareina. Missään vaiheessa tuomioistuinuraa tekevä juristi ei kuitenkaan joutuisi jättäytymään määräaikaisiin virkasuhteisiin eivätkä määräaikaisuudet pääsisi vaarantamaan tuomareiden ja esittelijöiden riippumattomuutta.

Järjestelmä tekisi tuomioistuinuran myös nykyistä avoimemmaksi. Pitkät määräaikaisuuksista koostuvat jaksot heikentävät nykyisin tuomioistuinten houkuttelevuutta niiden lakimiesten keskuudessa, jotka ovat jo vakiinnuttaneet paikkansa esimerkiksi asianajosektorilla tai muualla tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. Urapoolijärjestelmässä myös toiselta alalta tuomioistuimeen hakeutuva juristi voisi luottaa uran jatkuvuuteen eikä nykyisellä tavalla pelkäämään putoamista tyhjän päälle.

### **2.5.2 Tuomareiden keskittymismahdollisuuksien parantaminen**

Suomalaisessa tuomioistuinlaitoksessa on painotettu voimakkaasti lainkäytön yhdenmukaisuutta eri sääntelyn alueiden rajojen yli. Rangaistusten ja ratkaisujen tulee olla linjassa keskenään paitsi rikosnimikkeiden ja oikeudenalojen sisällä, myös niiden välillä. Keskeinen merkitys tämän saavuttamisessa on ollut tuomaritoiminnalla, jossa samat tuomarit ovat käsitelleet tapauksia hyvinkin erilaisilta elämänalueilta. Tästä syystä pitkälle menevä tuomareiden erikoistuminen jollekin oikeudenalalle ei myöskään ole mahdollista vaarantamatta lainkäytön yhdenmukaisuutta.

Haasteeksi järjestelmällemme on viime vuosina noussut erittäin vaativien rikos- ja riitajuttujen kasvava määrä. Vaativissa jutuissa pelkkä oikeussalikäsitteily saattaa kestää käräjäoikeudessa kymmeniä täysiä istuntopäiviä. Suurten ja raskaiden juttujen rinnalla pienten, nopeasti ratkaistavien juttujen istuminen saattaa viivästyä aivan tarpeettomasti kun raskas juttu pitenee odottamattomasti.

Ratkaisuna ongelmaan tuomioistuimille tulee taata riittävät resurssit, jotta ne voivat halutessaan mahdollistaa henkilöstönsä keskittymisen täysipainoisesti

yksittäisiin raskaisiin juttuihin tai useisiin samaa tematiikkaa sisältäviin juttuihin. Tuomioistuimet luonnollisesti itse päättäisivät, miten keskittyminen käytännössä tällöin toteutettaisiin.

Edellä mainittujen kolmen tuomarin kokoonpanojen voimassa olevan lain mukainen käyttöönotto käräjäoikeuksissa toisi tuomioistuimille myös lisää tarvittavia harkinta- ja joustomahdollisuuksia laajojen ja vaikeiden asioiden käsittelyyn.

### **2.5.3 Oikeuslaitosjuristien kouluttautumismahdollisuuksien kehittäminen**

Resurssitarpeisiin kuuluu myös riittävän täydennyskoulutuksen hankkimisen mahdollistaminen tuomareille, syyttäjille ja muille oikeuslaitoksen palveluksessa työskenteleville juristeille. Tuomioistuinten osalta perustettavan tuomioistuinviraston tulee saada valtuudet allokoida resursseja tuomareiden kouluttautumiseen siten, kuin on tarvetta erityisosaamisen lisäämiselle esimerkiksi tietyistä oikeudenaloista, joissa jutut ovat oikeudellisesti monimutkaisia ja sen takia aikaa vieviä.

### **2.5.4 Asianhallintajärjestelmien kehittäminen**

Oikeusministeriön hallinnonalan tieto- ja asianhallintajärjestelmät ovat vanhanaikaisia, hitaita ja osittain tarkoituksiinsa soveltumattomia. Eri järjestelmät eivät myöskään keskustele keskenään. Mittaristotyöryhmän työ on tuomioistuinten kannalta mahdollisuus ja uhka. Paljon riippuu siitä, kuinka toimivat mittarit saadaan aikaan. Todennäköistä on, että kyseistä mittaristoa tullaan käyttämään tulevaisuudessa resursseja kohdennettaessa eri yksiköille.

Syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen rikosasioita koskevat tietojärjestelmät ovat puutteellisia niin, että puutteellisuudet ajoittain estävät tehokasta työskentelyä sen sijaan että ne sitä tukisivat. Oma lukunsa on se, että sisäministeriön alaisen poliisihallinnon sekä oikeusministeriön alaisen syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen tietojärjestelmien yhteensopivuudessa on vakavia ongelmia mm. niin, että järjestelmä sallii vakavasti puutteellisten asioiden toimittamisen poliisilta syyttäjälle mutta ei käytännössä salli koko käsiteltävän asian palauttamista poliisille. Tietojärjestelmien toimivuus ja yhteensopivuus tulisi pikaisesti saattaa perusteellisen kokonaiselvityksen ja parannusohjelman kohteeksi. Samalla tulisi selvittää sitä, olisiko lainsäädäntöteitse syytä vakavimpien rikosten osalta siirtää päätösvalta esitutinnan valmistumisesta poliisilta syyttäjälle.

Tuomioistuinten ja syyttäjien asianhallintajärjestelmät uudistetaan vuosina 2010-2014. Jotta nykyisen rikosasioiden asianhallintajärjestelmän yhteensopimattomuuksista, tehottomuudesta ja turhista manuaaliryönteistä päästäisiin eroon, tulee uuden järjestelmän välttämättä omata ainakin seuraavat ominaisuudet, jotka kaikki eräissä Euroopan maissa on jo toteutettu:

Kaikkien esitutkintapöytäkirjojen ketjussa poliisi - syyttäjä - tuomioistuimet tulee jatkossa kulkea sähköisenä osana asianhallintajärjestelmää. Näin on jo eräissä Euroopan maissa, joissa muutos on helpottanut juttumassojen hallintaa. Suomessa sähköisestä pöytäkirjasiirrosta on tehty kokeiluja, jotka on jo havaittu toimiviksi

Järjestelmän on välttämättä omattava reaaliaikaiset yhteydet väestörekisteriin, rikosrekisteriin sekä muihin välttämättömiin rekistereihin. Nykyinen osoite- yms. tietojen jatkuva manuaalipäivitys ja vanhentuneiden tietojen aiheuttama toiminnan tehottomuus on poistettavissa teknisin järjestelyin, jolloin järjestelmä päivittää jatkuvasti osoite-, rikosrekisteri- yms. tietoja ajan tasalle. Näin on jo tehty eräissä Euroopan maissa

Järjestelmän tulee taata, ettei poliisilta syyttäjälle tai syyttäjältä tuomioistuimeen ole mahdollista siirtää vakavia muodollisia puutteita sisältäviä rikosasioita. Esimerkiksi alaikäisillä on aina huoltaja, jotka poliisin on esitutkintalain mukaan selvitettävä. Osakeyhtiöillä on yhtiötä edustava henkilötaho, joka poliisin on selvitettävä. Vastaajalla on osoite - joillakin tosin poste restante. Epäillyllä rikoksella on tunnusmerkistö ja sitä koskeva lainkohta. Ja niin edelleen. Järjestelmän tulee estää puutteellisia tietoja omaavien asioiden toimittamisen eteenpäin. Näin on asia järjestetty eräissä Euroopan maissa.

Järjestelmän tulee taata, että kukin poliisin syyttäjälle toimittama rikosasia voidaan käsitellä ja ratkaista missä tahansa syyttäjänvirastossa. Näin on asia järjestetty eräissä Euroopan maissa.

Järjestelmän tulee taata, että sekä syyttäjät että tuomarit voivat käsitellä ratkaistavanaan olevia asioita langattoman yhteyden välityksellä työhuoneensa ulkopuolella, missä tahansa Suomessa. Näin on asia järjestetty eräissä Euroopan maissa.

## **2.6 Prosessilainsäädännön uudistaminen**

Kuten jo aikaisemmin on todettu, maamme oikeusjärjestelmämme perusongelmana on oikeudenkäyntien viivästyminen, joka johtuu siitä, että raskaiksi kehitettyjen oikeudellisten prosessiemme toteuttamiseen ei ole panostettu riittävästi resursseja.

Lakimiesliitto esittää Oikeusturvaohjelmassaan joukon oikeudellisten prosessiemme dynaamisuutta edistäviä lainsäädäntöuudistuksia. Näiden uudistusten tarkoitus on myös mahdollistaa oikeusturvan kohdentaminen sinne, missä sitä kaikkein eniten tarvitaan eli laajoihin ja oikeuskysymyksiltään vaikeisiin asioihin.

### 2.6.1 Suullisten hovioikeuskäsittelyjen kohdentaminen

Suurena ongelmana tämän hetken muutoksenhakujärjestelmässämme ovat tilanteet, joissa hovioikeudessa joudutaan käräjäoikeudessa jo kertaalleen ratkaistussa asiassa järjestämään uudelleen suullinen pääkäsittely tilanteessa, jossa käsillä olevassa asiassa ei ole näytön arvioinnin eikä oikeuskysymysten kohdalla epäilystä käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuudesta.

Suullisen todistelun osalta voi jopa esittää kysymyksen, onko muutoksenhakutuomioistuimessa uudelleen vastaanotettu suullinen todistelu enää samaa oikeudenkäyntiaineistoa kuin käräjäoikeudessa vastaanotettu. Aikaa on kulunut ja todistajien mielikuvat asiaa koskevista tapahtumista hämärtyneet. Onko siis suullisessa oikeudenkäyntijärjestelmässä ylipäänsä mahdollista hakea pätevästi muutosta näyttöön, jos suullinen todistelu on muutoksenhakutuomioistuimessa erisisältöistä kuin alioikeudessa? Silloinhan ei ole kysymys tilanteesta, jossa muutoksenhakutuomioistuin tutkii asiaa alemman tuomioistuimen oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Oikeudenkäyntiaineisto on tosiasiallisesti muuttunut.

Muutoksenhakujärjestelmää järkevöittämään ollaan toteuttamassa jatkokäsittelylupajärjestelmää käräjäoikeuksista hovioikeuteen. Lakimiesliitto on antanut asiaa koskeneesta työryhmämietinnöstä lausunnon ja Liiton edustaja on esittänyt puheenvuoron eduskunnan lakivaliokunnalle asiaa koskeneen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Tärkeintä muutoksenhakujärjestelmän uudistamisessa on niin sanottujen turhien pääkäsittelyjen karsiminen pois hovioikeudesta ja se, että uudistuksella toivottavasti saavutettavat työekonomiset hyödyt ohjataan täysimääräisinä toiminnan tehostamiseen eli oikeudenkäyntien nopeuttamiseen, ei säästämiseen.

Suullisten pääkäsittelyjen käyttöalan laajuus on Suomessa poikkeuksellisen laaja. Hovioikeuden suulliset pääkäsittelyt - yli 3.000 rikosasiaa per vuosi - kuluttavat runsaasti syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksen resursseja. Se sisältää runsaasti käsittelyjä, joissa oikeusturvanäkökulmasta tarkastellen oikean lopputuloksen saavuttamistavoite ei hovioikeuden uusintakäsittelyllä parane, samalla kun ratkaisun viivästyksen aiheuttamat oikeudenmenetykset lisääntyvät.

Viivästysten aiheuttamien oikeudenmenetysten osalta on syytä nostaa esille erityisesti silminnäkiä todisteluun perustuvat asiat, joissa henkilötodistelu hovioikeuteen mennessä koskee niin vanhoja asioita, että muistikuvat ovat muuttuneet epäselviksi ja totuuden selville saaminen yhä vaikeammaksi.

Tämä ongelma voitaisiin ratkaista siten, että hovioikeus hyödyntäisi mahdollisimman pitkälle käräjäoikeudessa tallennettua henkilötodistelua. Suulliseen käsittelyyn voitaisiin turvautua niissä tapauksissa, joissa tuomioistuin arvioi muutoksenhaun nostaneen esiin kysymyksiä, joihin käräjäoikeudessa esitetty henkilötodistelu ei anna vastausta ja joilla on ratkaiseva merkitys näytön arvioinnille.

Tällä prosessuaalisella uudistuksella olisi mahdollista saavuttaa merkittäviä tehokkuusparannuksia hovioikeuksien toiminnassa. Tehokkuusparannusten tulokset tulisi ohjata täysimääräisinä laajojen ja oikeuskysymyksiltään monimutkaisten asioiden käsittelyn nopeuttamiseen.

### **2.6.2 Summaaristen asioiden käsittelyn tehostaminen**

Summaariset asiat ovat juttuja, joissa velkoja olettaa, että saatava ei ole riittävä tai väittää asiaa sellaiseksi. Tyypiesimerkkinä summaarisesta asiasta toimii maksamatta jäänyt matkapuhelinlasku, jota perintäfirma perii konekielisenä perintänä. Vastaajalle lähtee haaste, hän ei vastusta ja asia ratkaistaan. Paperit lähtevät velkojalle, joka lähettää ne ulosottomiehelle. Tämä prosessuaalinen ketju ei tuota juurikaan ongelmia. Ongelmia tulee sen sijaan tilanteessa, jossa hakemusta vastustetaan. Silloin asia siirretään käsiteltäväksi riittäväksi. Näistä suurin osa on juttuja, joissa vastustaminen on tapahtunut riittävin, mutta osin epäselväksi jäänein perustein.

Ongelma syntyy yleensä siitä, että materiaali, jonka pohjalta tätä riitautettua juttua aletaan käsitellä, on kovin ohut ja menettelyvalikoimassa on vain kaksi vaihtoehtoa: kevyt ja raskas eli summaarinen ja laajan riita-asian mukainen. Seurauksena on usein lukuisia täydennyspyyntöjä, turhia varauksia istuntoon (yksipuolinen tuomio, mutta käsittelyaika on jouduttu varaamaan) tai turhia istuntoja (joudutaan lykkäämään).

Ratkaisuna tähän prosessuaaliseen käytännön ongelmaan Lakimiesliitto esittää, että jos velallinen vastustaa hakemusta järkevällä väitteellä, asia palautetaan velkojalle, joka saa harkita prosessin aloittamista laajana riita-asiana. Summaaristen juttujen määrä on vuositasolla valtiossa noin 300 000 kpl ja yksi virkailija käsittelee noin 2500 kpl vuodessa. Mainitulla prosessuaalisella muutoksella olisi mahdollista saada aikaan huomattavia tehokkuusparannuksia.

### **2.6.3 Tuomioiden julistamisen tehostaminen**

Lakimiesliitto esittää, että tuomion julistamista koskevaa menettelyä muutettaisiin siten, että lainvoimaisiksi jäävistä, julistetuista rikostuomioista laaditaan ja säilytetään kirjallisessa muodossa tuomiolauselmat sekä lisäksi asiankäsittelystä laaditut pöytäkirjat, sekä tallenteina todistajien kertomukset ja tuomion julistaminen. Tämänkaltaisen menettely on käytössä esimerkiksi Tanskassa.

Rikosasioista arviolta 80 % on laadultaan sellaisia, että niitä koskevat tuomiot julistetaan. Lakimiesliiton arvion mukaan ehdotetulla uudistuksella olisi mahdollista tehostaa käräjäoikeuden työtä jopa 20 henkilötyövuoden verran. Tämä tehokkuuslisä voitaisiin tuomariresursseissa panostaa laajojen ja oikeuskysymyksiltään vaikeiden asioiden käsittelyyn ja näin vaikuttaa

merkittävästi oikeudenkäyntien viivästymisen ehkäisyyn. Vastaavan tehokkuuslisän saavuttamiseen vaadittaisiin useiden miljoonien eurojen investoinnit.

#### **2.6.4 Hovioikeuskäsittelyn tehostaminen antamalla tunnustaneille oikeus täytäntöönpanon lykkäämiseen**

Lakimiesliitto esittää, että rikosasioissa, joissa ei-vangittu syytetty tunnustaa teon, hänelle annettaisiin subjektiivinen oikeus määrämittaiseen tuomion täytäntöönpanon lykkäämiseen. Tämä poistaisi hovioikeuksista valituksia, joilla ei tosiasiallisesti ole syytetyn oikeusturvaa lisäävää vaikutusta vaan joiden ensisijainen peruste on saada lykkäystä tuomion täytäntöönpanoon. Muutoksella olisi hovioikeuksissa saavutettavissa potentiaalisesti merkittäviä tehokkuuslisäjä, joiden seurauksena resursseja voitaisiin ohjata laajojen ja oikeuskysymyksiltään vaikeiden asioiden käsittelyyn. Uudistuksella olisi myös mahdollisia tehostavia vaikutuksia käräjäoikeuskäsittelyyn.

#### **2.4.5 Lapsiin kohdistuneiden seksuaali- ja väkivaltarikosten kokonaisvaltainen käsittely**

Väkivaltaiset toimintamallit ovat tutkitusti voimakkaasti sukupolvea toiseen siirtyviä. Jos ja kun halutaan vaikuttaa seksuaali- ja väkivaltarikollisuuteen ilmiönä, on tehostettava lapsiin kohdistuvien seksuaali- ja väkivaltarikosten viranomaiskäsittelyä. Tällöin kysymys on nopeasta puuttumisesta. Oikeusprosessien ja asioiden selvittämisen kannalta lapsiin kohdistuneet rikokset ovat hyvin etupainotteisia. Viiveet vakavienkin rikosten selvittelyssä ovat tällä hetkellä usein vuosien pituisia; viiveet ja epäonnistuneet alkuvaiheen toimet aiheuttavat jatkuvasti uhreille lopullisia oikeudenmenetyksiä. Asioiden muuttuessa ajankulun vuoksi epäselviksi voi toisaalta väittää, että myös epäillyn oikeusturva on koetuksella.

1.1.2009 tuli voimaan laki lapsen kohdistuneen seksuaalirikoksen selvittämisen järjestämisestä. Sosiaali- ja terveystieteiden toimien koordinaatio toteutetaan aiempaa paremmin. Oikeusprosessien kannalta välttämätöntä olisi, että tämän lisäksi esim. ruotsalaisen Lastentalo-hankkeen ideologialla poliisi, syyttäjä ja epäillyn avustaja sidottaisiin prosessiin sen alusta lähtien.

Seksuaalirikosten lisäksi kokonaisvaltainen viranomaiskäsittely tulisi laajentaa muihin vakavampiin lapsiin kohdistuviin väkivaltarikoksiin. Kokonaisvaltainen lapsiin kohdistuneiden väkivaltarikosten viranomaiskäsittely on välttämätöntä järjestää, jos uhrien oikeudenmenetyksiä halutaan vähentää ja sukupolvea toiseen jatkuvia, ihmisiä henkisesti rampauttavia väkivaltarikoskierteitä katkaista. Järjestely vaatii lainsäädäntöä, mutta sen lisäksi eri toimijoille koulutusta ja riittäviä resursseja.

## 2.7 Tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeushallinnon yhteistyön vahvistaminen

### 2.7.1 Riippumaton tuomioistuinvirasto

Tuomioistuimet ovat ainoa oikeuslaitoksen osa-alue, jolla ei ole itsenäistä keskushallintoviranomaista. Nykyinen malli on ongelmallinen valtiosääntöoikeudellisen vallanjaon tai tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta sekä poikkeaa muista pohjoismaista.

Tuomioistuinviraston puute on merkittävä haitta tuomioistuinlaitoksen itsenäiselle ja tavoitteelliselle kehittämiselle. Tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteesta seuraa, että tuomioistuinten tulee voida päättää omista toimintatavoistaan huomattavan itsenäisesti. Oikeusministeriö ei käytännössä voi, eikä sen ole syytä voida, puuttua tuomioistuinten sisäisen toiminnan organisoimiseen puuttumatta samalla tuomioistuinten riippumattomuuteen. Käytännössä tästä seuraa, että tuomioistuinten toimintatapojen valtakunnallinen kehittäminen on hyvin haasteellista.

Tuomioistuintyön kehittäminen edellyttää, että tuomioistuimilla on nykyistä laajemmin mahdollisuus päättää yhdessä omista toimintatavoistaan. Käytännössä tämä tapahtuisi tuomioistuinlaitoksen kiinteänä osana toimivan tuomioistuinviraston puitteissa.

Lakimiesliitto esittää, että tuomioistuinhallinto järjestetään uudelleen perustamalla riippumaton Euroopan neuvoston suositusten mukainen tuomioistuinvirasto. Valmisteilla olevassa Euroopan neuvoston suosituksessa on todettu, että keskusvirasto tulee perustaa perustuslailla tai mahdollisimman korkeatasoisella lailla. Enemmistön viraston hallinnossa tulee olla kollegojensa valitsemia monipuolisesti tuomioistuinlaitosta edustavia tuomareita.

Lakimiesliitto ehdottaa myös, että säädetään erillinen tuomarilaki. Tältä osin eduskunnan lakivaliokunta on lausunut seuraavaa (LAVM 1/2009 vp); *”Tuomareiden perustuslailliseen erityisasemaan liittyvä virkamiesoikeudellinen sääntely on syytä arvioida huolella kokonaisuudessaan sekä selvittää mahdollisuudet sisällyttää tuomareita koskeva erityissääntely omaan lakiinsa.”*

### 2.7.2 Kansallinen Oikeusturvaneuvosto

Oikeuslaitoksessa eri viranomaisten välisen yhteistyön muodot poikkeavat väistämättä monilla muilla hallinnonaloilla tavanomaisesta ministeriöiden yhteistyönä toteutettavasta yhteistyöstä. Erityisesti tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraa, että oikeusministeriöllä ei voi olla roolia monien tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta keskeisten asioiden järjestämisessä. Tuomioistuinlaitoksen olisi kuitenkin syytä neuvotella toimintatavoistaan ja

niiden kehittämistä muiden keskeisten kansalaisten oikeusturvaa turvaavien toimijoiden kanssa.

Ratkaisuksi yhteistyön kehittämisen haasteeseen Lakimiesliitto esittää Kansallisen Oikeusturvaneuvoston perustamista.

Kansallisessa Oikeusturvaneuvostossa olisivat edustettuina perustettava Tuomioistuinvirasto sekä Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos. Asianajajaliitolla ja Valtakunnanvoudinvirastolla olisi edustus neuvostossa pysyvän asiantuntijan ominaisuudessa.

Oikeusturvaneuvosto tekisi suoraan valtioneuvostolle esityksen poliisihallinnon, syyttäjälaitoksen, tuomioistuinlaitoksen ja rikosseuraamuslaitoksen talousarvioiksi. Neuvosto myös käsitelisi ja antaisi lausunnot niistä näitä aloja koskevista lainmuutosesityksistä, joiden se katsoo vaikuttavan useamman alan toimintaan.



**SUOMEN LAKIMIESLIITTO -  
FINLANDS JURISTFÖRBUND ry**