

Eduskunnan oikeusasiamies, OTT

Petri Jääskeläinen

XLIII Asianajapäivät Hotelli Kalastajatorpalla 14.1.2011

Oikeuspolitiikan forum

Suomalaisen oikeusvaltion kehittämisen mahdollisuudet ja haasteet

Suomessa on hyvä perustuslaki. Meillä on myös yleisesti ottaen hyvä viranomaiskoneisto, jonka toiminta perustuu varsin kattavasti lakiin. Myös virkamiesmoraali on korkea: ainakin oikeusasiamiehen toiminnassa tulee harvoin esille sellaisia tapauksia, joissa virkamies olisi tahallaan rikkonut lakia. Yleensä kysymys on huolimattomuudesta, tietämättömyydestä, ymmärtämättömyydestä tai voimavarojen puutteesta. Oikeusvaltioon kuuluvan julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden ja lain noudattamisen halun kannalta suomalainen oikeusvaltio on yleisesti ottaen hyvällä tolalla.

Perustuslaissa on myös mielestäni varsin onnistunut kodifikaatio yksilön perusoikeuksista ja –vapauksista. Suomalaisen oikeusvaltion haasteet liittyvät perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien aineellisessa turvaamisessa eli niiden tosiasiallisessa käytännön toteutumisessa on ongelmia.

Vi alltså har en bra grundlag. Utmaningarna har främst att göra med tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna i praktiken.

Eri perusoikeuksien käytännön toteutumisessa on erilaisia ongelmia ja ongelmat myös vaihtelevat eri hallinnonaloilla. Tässä auditoriossa, jossa on pääasiassa oikeudenhoidon ammattilaisia, erityisen tuttuja ovat perustuslain 21 §:n tarkoittamaan oikeusturvaan liittyvät ongelmat.

Tämä 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 korvaaminen näet usein edellyttää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Tässä mielessä voidaan sanoa, että muiden perusoikeuksien aineellinen turvaaminen edellyttää tuomioistuimiin

nojautuvan oikeusturvakoneiston toimivuutta. Se puolestaan edellyttää, että tuomioistuimet ja muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseen osallistuvat tahot, kuten erityisesti syyttäjät ja asianajajat, suoriutuvat asianmukaisesti tehtävistään. Oikeudenkäyntiavustajien osalta tätä tulee osaltaan turvaamaan parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä oleva Laki luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista.

Kuten tunnettua, suomalaisen oikeusturvakoneiston ongelmat liittyvät erityisesti oikeudenkäyntien ja hallintoasioiden käsittelyn kestoon ja siviilijutuissa myös kustannuksiin. Toivon, että edellä mainittu laki ei nosta oikeudenkäyntikustannuksia, kuten hallituksen esityksessä on arvioitu.

Viime aikoina on toteutettu ja vireillä on lukuisia uudistuksia, joilla oikeusprosessin pitkittymistä pyritään estämään. Näitä on rikosprosessin osalta esitetty kootusti mm. juuri ilmestyneessä OM:n ja SM:n yhteisen työryhmän laatimassa mietinnössä (OM:n julkaisu 27/2010). Jo toteutetuista uudistuksista esimerkiksi tämän vuoden alusta voimaan tulleella hovioikeuden jatkokäsittelylupaa ym. koskevalla sääntelyllä voi odottaa olevan konkreettista vaikutusta kokonaiskäsittelyaikoihin. Viime vuoden alusta voimaan tulleet lait oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja mahdollisuudesta asian kiireelliseksi määrittämiseen ovat ainakin periaatteelliselta kannalta ja ns. tehokkaiden oikeusturvakeinojen vaatimuksen kannalta tärkeitä.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen on mielestäni tärkeä päänavaus, jolle toivon jatkoa. Hyvityksen tulisi olla mahdollista kaikissa muissakin perusoikeusloukkauksissa, ei siis vain silloin, kun kyse on oikeudenkäynnin viivästymisestä.

Voimassa olevassa vahingonkorvauslaissa mahdollisuus perusoikeusloukkauksesta johtuvan aineettoman vahingon korvaamiseen eli ns. kärsimyskorvaukseen on hyvin kapea. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa, joka siis on meillä lain tasoisesti voimassa, on kuitenkin taattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ihmisoikeusloukkauksissa. Kärsimyskorvaus on mahdollista perustaa siihen.

Korkein oikeus onkin ainakin yhdessä tapauksessa (KKO:2008:10) määrännyt valtion maksamaan perusteettoman vapaudenmenetyksen aiheuttaman kärsimyksen johdosta korvausta, vaikka siihen ei olisi ollut oikeutta sen paremmin ns. koppikorvauslain kuin vahingonkorvauslain nojalla. Tämä päätös on mielestäni hyvin tärkeä ja asianajajienkin kannalta merkittävä:

tuomioistuimesta voi olla mahdollista saada korvausta ihmisoikeusloukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä muissakin kuin vahingonkorvauslain tuntemissa tilanteissa.

Mielestäni hyvitysmahdollisuus on tärkeä paitsi loukatun hyvittämiseksi, myös siksi, että sillä voi olla ennalta ehkäisevä ja puutteiden korjaamista edistävä vaikutus. Olen joskus todennut, että jos valtio joutuisi maksamaan esimerkiksi paljuselleissä vietetyistä vuorokausista korvausta, paljusellit olisivat hävinneet vankiloistamme jo ajat sitten. Tietooni on sittemmin tullut, Brittein saarilla onkin tapahtunut juuri näin. Oikeusministeriöstä saamieni tietojen mukaan Englannissa, Walesissa, Pohjois-Irlannissa ja Skotlannissa vangeille on maksettu korvauksia ns. "Doubled-up slopping out" -tilanteista, joka tarkoittaa sitä, että kaksi vankia on ollut samassa sellissä, jossa he ovat joutuneet tekemään tarpeensa paljuun. Yksittäisten korvausten keskiarvo on ollut noin 2.500 puntaa. Vuoden 2009 alkupuolella korvauksia oli maksettu jo 11 miljoonaa puntaa. Esimerkiksi Skotlannissa arvioidaan, että korvausvaatimusten lukumäärä voi nousta jopa 20.000:een, jolloin puhutaan yhteensä jo kymmenien miljoonien korvaussummistä. Asianajotoimistoilla on online-sivustoja, joilla voi tehdä korvausvaatimuksen.

Ehkä on syytä korostaa, että en pidä paljusellejä suomalaisen oikeusvaltion suurimpana ongelmana. En myöskään pidä todennäköisenä, että suomalaiset paljuselliolosuhteet voisivat johtaa kärsimyskorvaukseen suomalaisissa tuomioistuimissa tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Totean myös, että paljuselliongelmaan on oikeusministeriössä tartuttu ja tilanne on menossa parempaan suuntaan.

Hyvitysmahdollisuuden tulee kuulua oikeusvaltion perusoikeusjärjestelmään. Hyvitys ei tietenkään saa olla keino maksaa rahalla pois loukkauksia ja olla puuttumatta perusoikeusongelmien syihin. Hyvityksestä ei myöskään saa muodostua rahastusautomaattia, kuten Brittein saarilla näyttää käyneen.

Perusoikeuksien loukkaukset pitää ensisijaisesti estää. Jos se ei onnistu, ne pitää oikaista tai korjata. Mutta jos sekään ei onnistu, loukkaus tulee hyvittää. Toivon, että suomalainen oikeusvaltio kehittyy tässä suhteessa. Asia on vireillä oikeusministeriössä ja hiljattain lausuntokieroksella oli julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskeva selvitys (OM:n julkaisu 59/2010).

Det hör till rättsstatens grundrättighetssystem att det finns möjlighet till gottgörelse vid kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Perusoikeuksien toteutumisessa merkitystä on myös ihmisoikeusrakenteilla. Parhaillaan on vireillä kaksikin hanketta, joilla voi olla liityntä myös asianajajakuntaan. Eduskunnan käsiteltävänä on oikeusministeriössä valmisteltu esitys ns. Pariisin periaatteiden mukaisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettaisiin Ihmisoikeuskeskus, jonka tehtäviin kuuluisivat mm. ihmisoikeuskasvatus, -koulutus, -tiedotus ja -tutkimus sekä kansainvälinen yhteistyö. Keskuksella olisi ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka oikeusasiamies asettaisi neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunta koostuisi kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Asianajajia ei lakiehdotuksen perusteluissa nimenomaisesti mainita, mutta mielestäni voitaisiin hyvin ajatella, että asianajajilla olisi jäsen valtuuskunnassa.

Toinen hanke liittyy YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjaan (ns. OPCAT), jonka Suomi on allekirjoittanut jo vuonna 2003, mutta jonka ratifiointi on vielä kesken. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiprosessien viipyminen näyttää olevan yksi yleisempikin haaste suomalaiselle oikeusvaltiolle. Tässä tapauksessa ratifiointi edellyttää kansallista valvontaelintä, jonka tehtävänä on tehdä valvontakäyntejä kaikkiin sellaisiin tiloihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä. Asiaa valmisteleavassa ulkoasiainministeriön asettamassa työryhmässä on lähdetty siitä, että oikeusasiamies nimettäisiin täksi valvontaelimeksi. Valvontaelimen tulisi kuitenkin täyttää Pariisin periaatteiden mukainen pluralistisuus, minkä vuoksi valvontaelimeen tulee kytkeä myös muita asiantuntijoita, kuten esim. lääkäreitä. Tässäkin voitaisiin mielestäni ajatella, että asianajajat osallistuisivat valvontaelimen toimintaan asiantuntijan ominaisuudessa.

Våra grundrättighetsstrukturer kommer att stärkas genom inrättandet av Människorättscentret i samband med JO:s kansli och genom att JO kommer att utses som nationellt övervakningsorgan enligt OPCAT. Advokaterna kan möjligen delta i deras verksamhet som medlemmar i Människorättsdelegationen och som sakkunniga vid övervakningen enligt OPCAT.

Lopuksi haluan vielä nostaa esiin yhden haasteen tai uhan, jonka tosin joudun jättämään lähinnä maininnan varaan. Se on julkisen vallan antaminen yksityisille. PL 124 §:ään sisältyvän ns. virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi

hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Joissakin tapauksissa julkista valtaa on siirtynyt yksityisille ilman lain tukea. Näin on käynyt esimerkiksi terveydenhuollossa, jossa muut kuin virkalääkärit ovat tehneet mielenterveyslain mukaisia tarkkailulähetteitä ja virka-apupyynnöjä. Mielisairaaloissa taas yksityisiä vartijoita saatetaan käyttää sellaisissa tehtävissä, joihin heidän toimivaltuutensa eivät ilmeisesti ulotu.

Vaikka julkisen vallan antaminen yksityiselle olisi tapahtunut sinänsä asianmukaisesti lain nojalla, heidän käytännön toimintaansa saattaa oikeusvaltionäkökulmasta liittyä ongelmia. Rikoslain 40 luvun soveltamisalasäännöksen mukaan luvun virkarikossäännöksiä kyllä sovelletaan julkista valtaa käyttäviin yksityisiin. Heidän virkavastuunsa sisältö voi kuitenkin olla erilainen kuin virkamiehillä, koska virkatoiminnassa noudatettavat säännökset ja määräykset voivat olla erilaisia.

Toiseksi yksityisten valvonnan tehokkuus voi olla heikompi kuin virkamiesten. Yksityisetkin julkista valtaa käyttävät ovat kyllä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvontavallan piirissä, mutta yksityisillä ei välttämättä ole tehokasta hallinnon sisäistä virkavalvontaa kuten viranomaisissa on.

Kolmanneksi yksityisten osaamisvaatimukset jäävät epävarmemmalle ja kontrolloimattomammalle pohjalle. Esim. terveyskeskukseen ilmestyvän reppulääkärin osaamisesta ei välttämättä kellään ole oikein tietoa. Yksityiset vartijat puolestaan joutuvat usein tilanteisiin, joissa edellyttäisiin esimerkiksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, vapauteen, yksityisyyteen, sananvapauteen ja omaisuuden suojaan liittyvää sellaista perusoikeuksien punnintaa, johon näillä yleensä nuorilla pojilla tuskin on aina edellytyksiä.

Jag är alltså från rättsstatlig synpunkt i viss mån orolig för den utveckling där offentlig makt i allt större utsträckning utövas av andra än myndigheter.