

Tuomaripäivä, perjantai 14.10.2022, Pikku-Finlandia

Vahva oikeusvaltio tarvitsee vahvoja tuomioistuimia

Kiitos arvoisa puheenjohtaja, hyvät kuulijat – bästa åhörare.

Kiitän Suomen tuomariliittoa Tuomaripäivän järjestämisestä. Kiitoksia myös saamastani puhujakutsusta.

Tuomaripäivän teema – tuomioistuinten riippumattomuus ja uskottavuus – on oikeusvaltiossa aina ja jatkuvasti ajankohtainen, ja keskeisen tärkeä. Meillä on etuoikeus elää vahvassa, demokraattisessa oikeusvaltiossa, joka aidosti kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Myös tuomioistuinten riippumattomuuden osalta olot ovat vakaat. Meillä ei silti ole varaa itsetyytyväisyyteen. Oikeusvaltiota on vaalittava ja kehitettävä aktiivisesti.

Olemme perineet aiemmilta sukupolvilta legalistisen oikeuskulttuurin. Se on iskostanut lakien noudattamisen keskeiseksi osaksi käsitystämme omasta yhteiskunnastamme. Tämä on hyvä asia. Toisaalta lähihistoriastamme johtuu sekin, että Suomi on päässyt osaksi läntistä oikeusyhteisöä vasta kovin myöhäisessä vaiheessa. Tämä on vähemmän hyvä asia. Euroopan neuvoston jäsenyys, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi ja sittemmin Euroopan unionin jäsenyys tapahtuivat vasta 1990-luvulla. Hallinto-oikeudet tulivat lääninoikeuksien tilalle vasta vuonna 1999. Ja Suomi myös joutui ylläpitämään ylikansallisessa ihmisoikeusvalvonnassa pitkäkhön ajan varauksia mm. EIS 6 artiklan tarkoittaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta.

Olemme kuitenkin monin tavoin kirineet umpeen ”eurooppaoikeudellista” takamatkaamme, ja oikeusvaltiomme on muutenkin vahvistunut olennaisesti. Ehkä kuitenkin tiettyjä vanhaa perua olevia, vähemmän positiivisia, piirteitä kuitenkin meillä yhä on – ei oikeastaan niinkään itse tuomioistuinlaitoksessa, vaan pikemmin sen yhteiskunnallisessa asemassa. Tässä viitataan paitsi oikeuslaitoksen sääntelyn niukkuuteen perustuslaissa, myös tuomioistuinten resursseihin ja siihen, että tuomioistuimillemme on annettu vain vähän sijaa valtiosääntöisten kysymysten käsittelemisessä.

Esimerkkinä tämänhetkisestä oikeusvaltiollisesta vakaudesta voidaan huomioida Nato-hakeutumiseen liittyvä paine sitä kautta, että Turkki vaatii Suomelta kovempia otteita terrorismin vastustamiseen ja sen osana useiden henkilöiden luovuttamista Turkkiin. Tuskin monellakaan on tämän prosessin aikana edes käväissyt mielessä sellainen mahdollisuus, että suomalainen ministeri tai virkamies taipuisi paineelle ja unohtaisi luovutuspyyntöjä koskeneiden tuomioistuinratkaisuiden merkityksen. Vähemmän vahvassa oikeuskulttuurissa voisi olla toisinkin, sekä mielikuvien tai ajatusten tasolla että itse reaalissa toimenpiteissä.

Oikeusvaltion vakaus ja vahvuus edellyttää eri valtioelinten erillisiä toimivaltuuksia ja näiden rajojen kunnioittamista. Vahvat tuomioistuimet ovat välttämätön osa tätä oikeusvaltion kokonaisuutta. Epäasiallisista vaikutuksista vapaa, toimintakykyinen lainkäyttöjärjestelmä torjuu mielivaltaisen hallintovallan mahdollisuuksia, antaa oikeusturvaa ja oikeusrauhaa ja tukee perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Riippumattomuuden ja tehokkaan oikeusturvan tulee toteutua säädösten tasolla ja aidosti oikeuskäytännöissä.

Otan seuraavassa esille eräitä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta merkityksellisiä asioita. Näkökulmani värityy laillisuusvalvonnan linssein, eli tarkastelu on valtiosääntöistä ja väistämättä siihen sekoittuu perus- ja ihmisoikeusjuridista pohjaa omaavia huomioita. Laillisuusvalvonnallinen ote näkyy varmaan myös siinä, että esille tulee otettua nimenomaan asioita, joiden kohdalla tilanne voisi olla paremminkin. Suokaa siis jo etukäteen anteeksi tietty kriittinen otteeni. Rohkenen myös sivuta oikeuslaitoksen toimintaedellytyksiä eli resurssikysymyksiä. Edelleen, tuomareiden valvontajärjestelmä on tässä yhteydessä luontevasti esille otettava teema.

Tuomioistuimia koskeva perustuslaintasoinen sääntely

Suomessa tuomioistuinten riippumattomuuden sääntely perustuslaillisella tasolla on niukkaa. Olemme tottuneet elämään tämän asiantilan kanssa, kun ei siitä ole koitunut erityisen suuria ongelmia. Joitain ongelmallisia tilanteita on tosin ollut. Mainitsen tästä pian esimerkkinä vuoden 2010 käräjäoikeusuudistuksen.

Tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan heikentää teknisiltä vaikuttavilla lainmuutoksilla tai epäsuorilla hallinnollisilla järjestelyillä. Tuomareiden työ riippuu esimerkiksi palkanmaksun jatkumisesta, toimitilojen olemassaolosta, ICT-järjestelmien toimivuudesta ja työturvallisuudesta. Mikäli nämä asiat jäävät tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen hallinnon hoidettaviksi, on toimeenpanovallalla periaatteessa käytössään tehokkaat keinot vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen työhön.

Itse lainkäyttö on Suomessa aidosti riippumatonta. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on äskettäin rankattu maailman 3. parhaaksi oikeusvaltioksi; heikkoutemme liittyvät erityisesti rikosoikeudenhoidon resursseihin ja oikeudenkäyntien kestoon, siviiliasioiden kuluriskiin ja ylipäätään tuomioistuinresursseihin. Osaltaan siviilijuttujen kuluriskiin liittyy se, että Suomessa on Euroopan vähiten oikeuteen päätyviä riita-asioita.

EU:n oikeusvaltiokertomuksessa Suomi esiintyy esimerkillisenä oikeusvaltiona ja tuomioistuinten riippumattomuuden siinäkin todetaan olevan erittäin korkealla tasolla.

Tämän päivän haasteemme liittyvät enemmän oikeuden saavutettavuuteen kuin riippumattomuuteen. Silti riippumattomuudessakin on parantamisen varaa. Ja jos riippumattomuutta halutaan tukea ja tehostaa, tulisi tämä tehdä hyvissä ajoin hyvinä aikoina. Varautumisnäkökulma onkin viimeaikaisessa keskustelussa tullut esille entistä vahvemmin. Vakiintunutkaan, vahvakaan demokratia ei ole immuuni takaiskuille. Demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta ja perus- ja ihmisoikeuksia on, kuten sanottu, vaalittava aktiivisesti.

Våra utmaningar i dag handlar mer om att uppnå rättvisa än om oberoende. Likväl finns det utrymme för förbättring även i fråga om oberoende. Och om man vill stödja och effektivisera oberoendet bör detta göras i god tid under goda tider. Beredskapsaspekten har också lyfts fram allt starkare i den senaste tidens diskussion. Inte ens en stark och stabil demokrati är immun mot bakslag. Demokratin, rättsstatsprincipen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna måste, som sagt, värnas aktiv.

Voidaan palauttaa mieliin, että Ruotsissa käsiteltiin jo kymmenkunta vuotta sitten perustuslain tarkistamistyössä (Prop. 2009/10:80) kattavasti tuomioistuinten asemaan, tehtäviin ja riippumattomuuteen liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä. Tällaisia ovat mm. perustuslaintasoinen tuomioistuinten riippumattomuuden määrittely, tuomioistuinten perustaminen lain nojalla, päätösvalta lainkäyttötehtävien jakamisessa yksittäisille tuomareille ja tuomareiden nimittämismenettelyt.

Meillä vastaavia asioita ei ole arvioitu yhtä tarkasti perustuslain tasolla. Parannuksia toki on tehty lakitasolla, erityisesti tuomioistuinlakia säädettäessä ja Tuomioistuinvirastoa perustettaessa. Esimerkiksi sekä tuomioistuinten että tuomareiden riippumattomuuden käsitelystä säädetään nyttemmin tuomioistuinlaissa. Mutta nimenomaan valtiosääntöisten suojamekanismien kannalta tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat perustuslain pykälät ja säätämisaineistot ovat kovin vaatimattomat.

Kun perustuslakia viimeksi yhtään suuremmin muutettiin vuonna 2010, siis samoihin aikoihin, kun Ruotsissa oli esillä mainittu pohdinta, perustuslain tarkistamiskomitea katsoi, että meillä tuomioistuinlaitoksen sääntely perustuslaissa ei edellytä tarkistamista. Lausuntoa voi pitää kovin suppeana ja siitä voi perustellusti olla eri mieltä. Oikeusasiamies Jääskeläinen totesi tuolloin (OMML 9/2010; 8.3.2010; dnro 576/5/10), että ”Erityisesti tuomioistuimille oikeusvaltion puolustamiseksi kuuluvien oikeusturva- ja normikontrollitehtävien johdosta olisi yksityiskohtaisempi perustuslaintasoinen sääntely tuomioistuinten riippumattomuuden korostamiseksi myös meillä perusteltua.” Tähän näkemykseen yhdyin täysin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoitus on, että yleisistä tuomioistuimista säänteleminen ei voi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon. Kuitenkin kun vuonna 2009 tehtiin suurta käräjäoikeusuudistusta, sääntelymalli nimenomaan näytti liukuvan tai jäävän asetustasolle. Useampi tuomari teki kantelun oikeusasiamiehelle kysyen, onko valtioneuvostolla toimivaltuutta näin merkittävän organisaatiouudistuksen tekemiseen asetustasoisesti, siis eduskunta eli lainsäätävä ohittaen.

OA Riitta-Leena Paunio kritisoi vuonna 2009 päätöksessään (dnro 428/4/09) asiaa koskevaa sääntelyä, nimenomaan valtiosääntöisellä tasolla. Hän piti perusteltuna, että käräjäoikeuksista tuomioistuinyksikköinä säädettäisiin lakitasolla. Oikeusministeriö ja poliittiset päättäjät ottivat päätöksen nopeasti ja kiitettävästi huomioon, ja käräjäoikeuslakia muutettiin OA:n suosittelemalla tavalla nimeämällä käräjäoikeudet laissa. Kuitenkin, koko kysymyksenasettelu olisi vältetty, jos käräjäoikeuksille tuomioistuinyksikköinä olisi ollut selvempi valtiosääntöinen pohja.

Se, että riippumattomuutta tuolloin vahvistettiin, liittyi hyvään oikeusvaltiolliseen tilaamme – suoranaista oikeudellista pakkoa muutokseen ei ollut. Ehkä joissain muissa yhteiskunnallisissa oloissa valtioneuvoston vallasta tällä kohtaa ei välttämättä olisi luovuttu eduskunnan hyväksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja EU:n tuomioistuin ovat sittemmin antaneet useita tuomioita, joissa tarve tuomioistuimen lakiperustaisuudelle – niin itse tuomioistuimen perustamiselle kuin juttukohtaiselle kokoonpanolle – tuodaan esille entistäkin selvemmin. EIS 6 artiklan käyttämän ilmaisun ”laillisesti perustetussa tuomioistuimessa” tarkoituksena on varmistaa se, että demokraattisen yhteiskunnan tuomioistuinlaitos ei ole riippuvainen täytäntöönpanovallan harkintavallasta (Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland (SJ), 1.12.2020, § 214 – tapauksessa 6 artiklan vastaista oli, kun ylioikeuden tuomari, jonka oikeusministeri oli junaillut virkaan nimittämismenettelyn vastaisesti, kuului liikenne- ja viestikokouksen ratkaisukokoonpanoon. Kyse ei ollut lainkaan juttukohtaisista esteellisyyksiperusteista, vaan aikaisemman – kyseiseen juttuun mitenkään liittymättömän – nimittämisvaiheen virheen vaikutuksesta).

Lähemmän peruslaintasoisesta sääntelyn puuttuminen tuomioistuinlaitoksesta voi vastaisuudessakin aiheuttaa ongelmia mahdollisissa poikkeuksellisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa. Mitä löysepää tai vähempää sääntely perustuslaissa on, sitä enemmän hallitusvallalle jää mahdollisuuksia esimerkiksi tuomioistuinten lakkauttamisiin, tai niiden toimintaedellytyksiin vaikuttamiseen budjettipäätöksin.

Tuomareiden nimittäminen

Suomessa tuomarivalintalautakunnan esitykset ovat käytännössä toteutuneet, eli ainakin noin 20 vuoden ajan oikeusministeriö on esitellyt ja tasavallan presidentti on päättänyt nimitysasiat siten kuin tuomarivalintalautakunta on esittänyt. Korkeimpien oikeuksien jäsenten ja presidenttien nimitys etenee eri tavoin, mutta tiettävästi näissäkin suhteissa asiat on päätetty tuomioistuinlaitoksen oman esityksen mukaisesti. Hyvä näin.

Tuomarivalintalautakunnan perustaminen on ollut merkittävä teko riippumattomuuden vahvistamisessa. Aikaisemmin 1900-luvulla vahvasti presidenttijohtoisessa Suomessa tuomareiden nimittäminen ei välttämättä ole mennyt aivan yhtä ongelmattomasti – tällainen näkökulma nostettiin kuluneena kesällä esille Suomalaisen lakimiesyhdistyksen *Oikeusvaltion pelastaminen* -seminaarin kommenttipuheenvuorossa.

Äsken mainitsemani Islantia koskenut EIT:n suuren jaoston tuomio herättää kysymyksen siitä, miten meillä meneteltäisiin, jos tuomarinimityksessä olisi merkittävä virhe? Erityisesti syynissä olisi se, jos täytäntöönpanovalta tulisi puuttumaan tuomarivalintaan – tällaisesta kun ei saa syntyä edes epäilyä. Vastaavaa tilannetta kuin mitä EIT:n suuri jaosto tarkasteli Islannin kohdalla, en tiedä, onneksi, Suomessa tulleen vastaan.

EIT:n tuomiossaan esittämien oikeusohjeiden valossa on selvää, että vastuu asiaa koskevien (varteenotettavien) prosessiväitteiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen kuuluu tuomioistuimille itsellensä. EIT nimittäin vahvasti, että ”laillisesti perustettu tuomioistuin” sisältää vaatimuksen tuomareiden nimittämismenettelyn laillisuudesta. Ja sikäli kuin nimittämismenettely ei ole ollut laillinen, voi tämä heijastua yksittäisen tuomioistuinkäsittelyn 6 artiklan vastaisuutena ”väärin” nimitetyn tuomarin istuessa jutussa. Näiden seurausten arviointi on tehtävä juttutasolla tuomioistuimessa. Vastaus voi olla se, että tuomarin on vetäydyttävä jutusta.

Toki tilanne tuntuu varsin teoreettiselta Suomessa. Kuitenkin jos jollain nimityskerralla oikeusministeriö tai tasavallan presidentti lähtisi epäasianmukaisesti puuttumaan tuomarivalintalautakunnan nimitysesitykseen, ei asetelma olisi aivan mahdoton.

Kuten sanottu, tällaisiin mahdollisiin virheisiin reagoiminen kuuluu tuomioistuinlaitokselle itselleen. Tässä kohdin voisi tosin aktualisoitua myös ylimmän laillisuusvalvojan reagointi. Tuomarivalintalautakunnan menettelyn valvonta, samoin esittelevän ministeriön, ja itse asiassa myös tasavallan presidentin virkatoimien valvonta, kuuluu OA:n valvontavaltaan. Toki kuten

muussakin tuomioistuinten laillisuusvalvonnassa, ei OA puutu itse harkinnan sisältöön. Kyse on ennen kaikkea menettelyn asianmukaisuuden valvonnasta.

Tuomarivalintalautakunta itse ei juuri koskaan tule kantelun kohteeksi, mutta ainakin yksi esimerkki on mainita, ns. karenssiaikapäätös (EOAK/3889/2007). Asiassa oli kyse siitä, että tultuaan nimitetyksi tuomarin virkaan sama henkilö ei voinut tulla nimitetyksi toiseen tuomarin virkaan joksikin, lähemmin määrittelemättä jätetyksi ajaksi. Laissa tuomarivalintalautakunnalle on jätetty laaja harkintavalta nimitysten valmistelukäytännön kehittämisessä ja menettelymuotojen valinnasta. Tästä tietoisesta joustavasta lain ratiosta huolimatta OA ei pitänyt karenssiaikaa mahdollisena: ”Perustuslain säännös yleisistä nimitysperusteista ja siihen sisältyvä vaatimus virkanimityksen perustumisesta pätevyyteen ja ansioihin menettäisi keskeisen osan merkityksestään, jos viranomainen voisi oman harkintansa mukaan sulkea hakijoita kokonaan nimitysharkinnan ulkopuolelle.”

Perustuslaillista ja taloudellista oikeusvaltion itsearviointia

Ruotsissa ei olla tyydytty runsaan 10 vuoden takaiseen valtiosääntöiseen tuomioistuinten riippumattomuuden kohentamiseen, vaan siellä parhaillaan selvitetään vielä lisää riippumattomuuden vahvistamista. Asiaa arvioidaan komiteatasolla, korkeimman oikeuden puheenjohtajan johdolla. Työssä ovat tiettävästi esillä mm. korkeimpien oikeuksien tuomareiden jäsenmäärän ja eläkeiän sääntely perustuslakitasolla. – Myös Norjassa on tehty vastaavaa työtä.

Suomessa ei olla vielä aivan samalla valmistelun tasolla, mutta meillä on nyt kuitenkin vireillä oikeudenhoidon selonteko. Haluan korostaa tämän hankkeen tärkeyttä. Kyse on laatuaan ensimmäisestä ja periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä tarkastelevasta selvityksestä. Sen puitteissa suurelle yleisölle ja yhteiskunnallisille päättäjillemme avautuu mahdollisuus saada toivottavasti realistinen yleiskuva oikeusjärjestelmämme toimivuudesta, resurssitilanteesta ja myös sen riippumattomuuden takeista.

Pidän aika selvänä, että pyyhkeitä on tulossa. Sen verran oikeuspoliittisesti uskallan tässä sanoa ja toivoa, että tuomioistuinten tilanteen kohentamiseksi työn tulokset tulisivat näkymään myös hallitusohjelmatasolla, ihan oikeasti ja kunnolla.

Kuten todettu, oikeudellisia riippumattomuuden takeita ei meillä ole juurikaan perattu perustuslaillisella tasolla, ja tarvetta sille olisi. Mitä rahaan tulee, niin tähänastiset lukuisatkaan oikeuslaitoksen selkeistä voimavarapuuhteista kertovat painavat kannanotot eivät ole vielä koskaan kantautuneet talousvaliokunnan mietintötasolle asti, tai pieniä kosmeettisia yksittäispoikkeamia lukuun ottamatta talousarviomenettelyihin.

Yksi tuomioistuinten yhteiskunnallista asemaa määrittävä asia on se, tuomioistuimilla on hyvin kapea rooli valtiosääntöisissä kysymyksissä. Perustuslain 106 §:n mukaista yksittäistapauksellista jälkikontrollia on käytetty vähän, ja koko instrumentti on ylipäättään rajattu vain pistemäiseksi. Säädösvalmistelun aikaiset kontrollit ja perustuslakivaliokunnan abstrakti etukäteiskontrolli korostuvat vastaavasti. – Kokonaiskuvassa on syytä huomioida myös ylin laillisuusvalvonta. Oikeusasiamies ei ole lainsäätävä, ei tuomioistuin eikä osa toimeenpanovaltaa. Ylimmän laillisuusvalvonnan laajat ja joustavat toimintamahdollisuudet mahdollistavatkin tietyn roolin valtiosääntöisissä asioissa. Se ei rajoitu lausuntojen antamiseen säädöshankkeista. Tarvittaessa oikeusvaltion rakenteille tärkeisiin kysymyksiin puututaan myös kantelututkinnassa tai omin aloittein. Edellä esimerkkinä tällaisesta jo mainitsin vuoden 2010 käräjäoikeusuudistuksen säädöstäsoon puuttumisen.

Viime vuoden OA:n toimintakertomukseen sisältyvässä puheenvuorossani sivusin kuvitteellista tilannetta, jossa oikeusvaltion perusteita voitaisiin horjuttaa. Kyse on suojasta epäliberaalin demokratian pelisäännöillä toimivan enemmistölainsäätäjän ylilyöntejä vastaan. Voidaan kuvitella tilanne, jossa eduskunnan enemmistö, sitä kautta myös valtioneuvosto, mahdollisesti myös perustuslakivaliokunta ja vielä tasavallan presidentti, joutuisivat kaikki sellaisen poliittisen toimijan käsiin, joka ei kunnioittaisi oikeusvaltion periaatteita. Tällöin erityisesti perustuslakivaliokunnan toiminnan kautta voisi avautua mahdollisuus syvälle käyviin muutoksiin. Koska meillä ei ole valtiosääntötuomioistuinta, paljon riippuisi ennakkovalvonnasta ja viime kädessä siitä, millaisia pidäkkeitä itse perustuslain tekstissä on perusoikeuksien ja oikeusvaltion heikentämisen estämiseksi.

Suomen vahvuuksia on laaja yhteiskunnallinen luottamus. Kuitenkin siltä osin, kun oikeusvaltiolliset rakenteet lepäävät vain luottamuksen ja totunnaisten sovinnaisuussääntöjen varassa, voi löytyä myös potentiaalinen vaaran paikka. Vahvat suojaavat rakenteet perustuslaissa olisivat parempi kuin vain vakiintunut käytäntö.

En av Finlands styrkor är en bred samhällelig tillit. Till den del de rättsstatliga strukturerna vilar endast på tillit och konventionella regler, kan det emellertid också finnas en potentiell plats för fara. Starka skyddsstrukturer i grundlagen skulle vara bättre än bara vedertagen praxis.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (vuoden 2021 kertomuspuheenvuoro, s. 19) on ilmoittanut, että hän tulisi puuttumaan sellaisiin hallituksen esityksiin, jotka uhkaisivat olennaisesti oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Tällöin voisi ja tulisikin ajankohtaistaa perustuslain 112 §:n mukaisen oikeuskanslerin lausuman jättäminen, siis muodollisen huomautuksen tekeminen hallituksen lainvastaisesta

menettelystä. Esimerkin tilanteessa voi kuitenkin olla, että tämäkin suojalukko pettäisi sitä kautta, että tasavallan presidentti yksinkertaisesti vaihtaisi tilalle mieluisamman oikeuskanslerin, jonka jälkeen reitti olisi vapaampi.

Tällöinkin tosin käytössä olisi vielä OA:lla oleva vastaava toimivalta. Kahden ylimmän laillisuusvalvojan rakenteen vahvuus onkin siinä, että toimijat voivat tarvittaessa täydentää toisiaan. Pidän selvänä, että vastaavasti myös oikeusasiamies tulisi vastustamaan ilmeisen perustuslain vastaisia lakiesityksiä. Toki oikeusasiamiehenkin saa pois tehtävistään, mutta kynnyks tähän on korkeampi.

Korostan vielä kuvatun tilanteen tiettyä ”lennokkuutta”, ja voimme ollakin siitä onnellisia, että tällaisten uhkakuvien toteutumiseen on useita esteitä. En malta kuitenkaan olla toteamatta, että jos tuomioistuimilla olisi vahvempi rooli valtiosääntöisissä kysymyksissä, voisi tuomiovalta itsessään nousta vastavoimaksi lainsäädäntö- ja toimeenpanovallalle, sikäli kuin nämä kaksi muuta valtiovallan haaraa ottaisivat oikeusvaltion karikkoisille vesille vievän kurssin. Tällöin kuitenkin todennäköisesti vaadittaisiin enemmän kuin vain PL 106 §:n ilmeisyyskriteerin poistamista. Pikemminkin tarvittaisiin jollain lailla järjestettyä valtiosääntötuomioistuivaltaa. Jonkin verran keskustelua onkin käyty KKO:n ja KHO:n yhteisestä jaostosta valtiosääntöisten asioiden käsittelyä varten.

Oikeudenhoidon selonteko voinee antaa eväitä myös jossain vaiheessa vuoroon tulevalle seuraavalle perustuslain tarkistamistyölle. Tuomioistuinten riippumattomuuden nykyistä pitävämmät takeet perustuslakiin tulisi mielestäni ottaa vakavasti harkittavaksi. Tuomiovallan riippumattomuuden käsitteen keskeiset elementit olisi hyvä ankkuroida perustuslakitasoisesti.

Samalla arvioida voisi, ja mielestäni tulisi, nykyisen perustuslain 21 §:n sanamuodon päivittämistä. Perustuslain 21 §:ssä yleinen valtionhallinto ja tuomioistuimet niputetaan yhteen samassa lauseessa. Säännös ilmentää sinänsä erittäin arvokasta suomalaista erityispiirrettä siitä, että myös hyvä hallinto on turvattu perustuslaintasoisesti. Tällainen perusoikeus on oikeusvertaillen hyvin harvinainen. Kuitenkin hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin yhdistävä ilmaisu on nimenomaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeuden kannalta kovin suppea. Pitäisin parempana, jos tuomiovalta tässäkin kohtaa selvästi erotettaisiin hallintovallasta. Oikeudenkäynnin riippumattomuuden laajempi ja vahvempi sisällöllinen sääntely perustuslaissa olisi ilman muuta tehtävissä siten, että perusoikeussäännös hyvästä hallinnosta samalla säilytetään.

Tuomioistuinlaitoksen yhteiskunnallisen aseman ja välittömän oikeusturvan tarjoamisen kannalta olennainen asia olisi myös jo mainitun PL 106 §:n

ilmeisyyskriteerin poistaminen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus on kuluvana vuonna julkaissut ilmeisyyskriteeristä kattavan ja hyvin perustellun selvityksen, jonka puitteissa kuultiin myös ylimpiä tuomioistuimia. Aika olisi nähdäkseni kypsä tämän jo pitkään keskustelussa esillä pidetyn uudistuksen toteuttamiseksi. Minulla ei ole mitään syytä uskoa, etteivätkö tuomarimme tulisi soveltamaan laajennettua perustuslainmukaisuuden arviointimandaattiaan vastuullisesti ja todennäköisesti jatkossakin pidättyväisesti. Lainsäädäntövalta pysyisi eduskunnalla.

Periaatteellisempaa riippumattomuusproblematiikkaa edustaa lautamiesjärjestelmä. Siinä lainkäyttäjiksi valikoidaan kunnallispoliittisessa päätöksenteossa käytännössä paikallispoliitikkoja. Lautamiesjärjestelmäämme ei ole tarkasteltu valtiosääntöisesti tuomioistuinten riippumattomuuden tai valtiollisten tehtävien perustuslaillisen jaon (perustuslain 3.3 §) kannalta. Eurooppalainen korruptionvastainen toimielin GRECO on kannustanut järjestelmään, jossa lautamiesten valinta tapahtuisi oikeuslaitoksen itsensä toimesta. Oikeusasiamies on pitkään pitänyt järjestelmää ongelmallisena ja esittänyt, että sikäli kuin järjestelmä aiotaan säilyttää, tulisi Tuomioistuinvirasto kytkeä mukaan lautamiesten nimittämiseen.

Resursseista

Tehokkaan oikeussuojan ja perus- ja ihmisoikeusturvan vaatimukset perustuvat perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja muun muassa YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen. Korkean tason vaatimuksia. Nämä lähtökohdat tarkoittavat, että oikeuslaitokseen ja erityisesti tuomioistuinlaitokseen kohdistuu valtiovallan ohjailussa aivan erilaiset vaatimukset, oikeastaan rajoitukset, kuin tavallisiin hallintoviranomaisiin. Tämä täytyy muistaa myös esimerkiksi toimitilakysymyksissä.

Oikeuslaitoksen resurssien niukkuus on Suomessa vakiintunut, normaali asiointila. Ruotsiin verrattuna Suomi panostaa tuomioistuimiin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti merkittävästi vähemmän. Vastaavasti koko oikeuslaitoksen budjettiosuus Suomessa (1,6 %) on kolmasosan Ruotsia (2,2 %) pienempi (Cepej 2014 s. 24 ja 28). Hovioikeuksien tarkastuksilla käräjäoikeuksissa on havaittu sekä tuomareiden että kansliahenkilökunnan työuupumista ja todettu resurssien riittämättömyyttä työmäärään nähden.

Joissain käräjäoikeuksissa kolmen tuomarin kokoonpanoja käytetään liian vähän resurssisyyttä. Kuitenkin tätä laajempaa kokoonpanoa on tarkoitettu käytettävän, jotta tietyt laatuasiat saavat korostetun perusteellisen käsittelyn. Samalla kyse on suojasta valitettavalta maalittamis-ilmiöltä; kolmen tuomarin kokoonpano on tässä suhteessa yhtä tuomaria ”vahvempi”. Voi olla, että niukkojen resurssien vallitessa ajatellaan niin, että kahdelle ”muulle” istuminen kolmen

kokoonpanossa on ylimääräistä työtä (koska muita töitä ei vastaavasti helpoteta), ja siksi kolmen kokoonpanon pyytämistä arastellaan. Siviilijutuissa tällaista ”arastelua” ilmeisesti esiintyy myös avustajilla. Laajempaa kokoonpanoa ei ehkä pyydetä, koska sen tiedetään aiheuttavan ”ylimääräistä” vaivaa, ja vaikeuttavan jutun aikatauluttamista.

Tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu myös yksittäisten tuomareiden riippumattomuus tuomioistuinlaitoksen sisällä. Määräaikaisten tuomarien määrä on Suomessa varsin suuri. Tämä on huono asia tuomareiden riippumattomuuden kannalta, koska määräaikaisuus voi eri tavoin johtaa tuomarin riippuvuuteen nimittävistä tahosta.

Hälyttävänä on pidettävä sitä, että aika ajoin jonkin yksittäisen suuren rikosjutun käsittelyn mahdollistamiseksi joudutaan turvautumaan lisäbudjettiin. Vuosikohtaisiin lisätalousarviomenettelyihin turvautuminen, kestävän pysyvän rahoituksen turvaamisen sijasta, antaa mielestäni synkän kuvan valtiovallan pitkän aikavälin suhtautumisesta tuomioistuinlaitoksemme tilaan. Pandemia-aikaisilla lisärahoituksilla on vain paikkailtu perusrahoituksen puutteita.

Kyse on myös laatutekijästä. Asianmukaisesti resursoidulla tuomioistuinlaitoksella tulee olla sillä tavalla liikkumavaraa, että esimerkiksi tuomareiden ammatillinen kouluttautuminen ja tuomioiden syvälinen perusteleminen oikeudellisesti ja näytöllisesti onnistuu ilman, että tästä aiheutuu merkittävää riskiä käsittelyaikojen pidentymiselle tai tarvetta turvautua määräaikaisiin tuomarinimityksiin.

Oikeusasiamies ei päättä resursseista. Kuitenkin osana laillisuusvalvontaa resurssikysymykset väistämättä tulevat esille. Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä vuositeemana oli vuosina 2020–2021 huomion kiinnittäminen eri viranomaisten resurssitilanteeseen. Käynnistin kaksi omaa aloitetta tuomioistuinten resursseihin liittyen. Molempien aloitteiden käsittely on vielä kesken, mutta otan tässä esille joitain huomioita saaduista selvityksistä.

Hovioikeuksien nykyresurssit aiheuttavat ongelmia noudattaa 30 päivän määräaika (tuomion antamiseksi pääkäsittelyn jälkeen). Sinänsä oikeudenkäyntien kokonaiskestossa määräajan merkitys on vähäinen. OA on aikanaan esittänyt määräaikasäännöksen tarkastelua, kun ei sitä ole ennenkään oikein pystytty noudattamaan. Tähän esitykseen OM ei ole lämmennyt. Viime vuonna 57 % asioissa tuomion antamiseen meni yli 30 päivää, Helsingin hovioikeudessa jopa 80 % asioista viipyi tämän määräajan yli. Tilanne ei vaikuta hyvältä.

Toisen aloitteeni puitteissa olen selvittänyt hallinto-oikeuksien kiireellisten asioiden käsittelyn tilaa, niiden ”oikeaa kiireellisyyttä”. Hallinto-oikeuksien

käsitlemistä asioista noin puolet on säädetty kiireellisiksi eri hallinnonalojen substanssilaeissa. Onkin ilmeistä, että kiireellisiksi säädettyjä joudutaan priorisoimaan keskenään, ja samalla tasapainottelemaan ei-kiireellisten asioiden käsittelyssä. Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika nousi vuodesta 2020 vuoteen 2021, samoin kiireellisesti käsiteltävien asioiden (7,4 kuukaudesta 8,1 kuukauteen). Saatujen tietojen ja selvitysten valossa tilanne näyttää resurssimielessä perin huonolta: käsittelyajat pidentyvät, kun henkilöresursseja ei ole riittävästi. Muutoksenhaun kiireellisyyssäätely ei käytännössä toteudu.

Tuomioistuinten valvonta

Tunnettua on, että oikeusvaltiossa ei saa olla valvonnan ulkopuolelle jäävää julkisen vallan käyttöä. Tämä koskee myös tuomareita ja tuomioistuimia. Samalla on selvää, että riippumattomuus asettaa valvonnalle erilaiset reunaehdot kuin hallinnon valvonnassa.

Valvontaa kuitenkin tarvitaan oikeusturvasyistä ja siksi, että tuomioistuimiin voitaisiin yleisesti luottaa. Tuomarin riippumattomuus ei ole henkilökohtainen privilegio.

Tuomioistuinten laillisuusvalvonta on meillä järjestetty erittäin poikkeuksellisella tavalla, ylimpien laillisuusvalvojien varaan. Miksi näin? Syyt ovat Ruotsin ja sitä kautta myös Suomen historiassa. Ensin Ruotsiin – siis Ruotsi-Suomeen – perustettiin oikeuskanslerin instituutio – joka valvoi kuninkaan puolesta myös tuomareita, jotta nämä noudattaisivat lakeja. Autonomian aikana saimme pitää oikeuskanslerin, ja Suomen itsenäistyessä meillekin perustettiin Ruotsin mallinen oikeusasiamies. Tuomioistuinvalvonta on näin meillä ”aina” kuulunut ylimmän laillisuusvalvonnan toimivaltaan. Meillä ei ole kokemuksia muunkaanlaisesta tuomioistuinvalvonnasta.

Suomessa on viime vuosikymmeninä tehty useita tuomareiden valvontajärjestelmää koskevia selvityksiä. Esillä on, perustellusti, ollut kysymys siitä, eikö tuomareiden ja tuomioistuinten valvonta tulisi järjestää tuomioistuinlaitoksen sisäisesti, tuomarikunnan omiin käsiin, kuten kansainväliset suositukset ja esimerkit osoittavat.

Asia oli esillä yhtenä seikkana vuonna 2003 tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä. Komitea ehdotti perustettavaksi erityisen tuomareiden valvontalautakunnan, jolloin yleisten laillisuusvalvojien tuomareihin kohdistamasta valvonnasta voitaisiin vähitellen luopua. Näin ei olla kuitenkaan tehty.

Tuomioistuinvalvontaa on sittemmin käsitelty kahdessa OM:n tuomarivastuutyöryhmässä, vuosina 2015 ja 2017. Ne eivät enää ehdottaneet

erillisen valvontaelimen perustamista. Niiden selvityksistä kuitenkin seurasi päällikkötuomarin toimivalta antaa varoitus yksikkönsä tuomarille.

Vuosituhanen vaiheessa tuomioistuinvalvonnan uudistaminen oli esillä vakavasti. Tarkoituksen vakavuutta osoittaa sekin, että järjestelmän uudistaminen edellyttäisi perustuslain avaamista.

Toisaalta, kun perustuslakia tulisi nähdäkseni joka tapauksessa uudistaa tuomioistuinten riippumattomuuden paremmaksi turvaamiseksi, olisi samalla perusteltua suorittaa – uudestaan – tarkka oikeudellinen analyysi myös tuomioistuinvalvonnasta. Kansainvälisille malleille on vahvat periaatteelliset syyt, ja meilläkin muutostarpeet on huolella käytävä läpi.

En kuitenkaan pidä muutosta mitenkään itsestään selvästi välttämättömänä, enkä välttämättä edes parannuksena nykytilaan. Tietysti tällainen arvio olisi tehtävissä kunnolla vasta sitten, kun on tiedossa, mitä mahdollisesti olisi tulossa nykyisen tilalle.

Useita argumentteja puolesta ja vastaan pyöriteltiin jo vuosituhanen vaihteen ympärillä. Pitkälti vastaavilla pelimerkeillä tulisi asiaa nähdäkseni jälleen arvioida, jos se eteen arvioitavaksi tulee.

Lähtökohtana OA:n ja OKA:n tuomioistuinvalvonnassa on tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuuden kunnioittaminen. Näyttö- tai oikeuskysymysten uudelleenarviointi laillisuusvalvojan työpöydällä ei tule kysymykseen. OA tai OKA ei ole muutoksenhakuelin. Valvonnassa on kyse lainkäyttöön liittyvien prosessuaalisten seikkojen arvioinnista. Siinäkin laillisuusvalvoja on pidättyväinen.

Selvät poikkeamat laissa säädetyistä menettelyistä ovat asioita, joihin valvonnan tulee puuttua, ja puututaankin. Osa valvottavista asioista kuten oikeudenkäynnin keston arviointi, jättää harkinnanvaltaa, eikä OA välttämättä puutukaan kaikkiin seikkoihin, vaikka voisikin. Osa valvottavista asioista on systeemitasoisia eikä niinkään yksittäisen tuomarin kontolle kuuluvia. Tällaisia ovat mm. tietojärjestelmien toiminta ja se, mikä on annetuilla resursseilla mahdollista.

Etuina nykymallisessa tuomioistuinvalvonnassa on ylimmän laillisuusvalvonnan itsensä erittäin vahva riippumattomuus kaikista muista valtiovallan tahoista. Vahvuutena on myös toiminnan vakiintuminen toimiviin ja selviin uomiin pitkän valvontahistorian aikana. Järjestelmään on totuttu, eikä erityisen vahvaa tyytymättömyyttä sen toimintaan ole ilmennyt.

Suuri OA:n vahvuus ovat erittäin laajat tiedonsaantioikeudet, ja se, että OA voi myös omaehtoisesti suunnata tutkintaansa yli tai ohi sen, mihin kantelija itse

kiinnittää huomiota. OA myös arvioi jokaista asiaa periaatteessa kahtalaisesta tulokulmasta, yhtäältä perinteisen lain noudattamisen valvonnan kannalta, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Molemmat näkökulma ovat samantasoisia, ja läsnä periaatteessa kaikessa, mitä OA tekee. OA:n kannanotoissa onkin usein kyse oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden edistämisestä, eikä niinkään tuomioistuimen suoranaisesti lainvastaisen menettelyn moittimisesta.

Näin kattavaa perus- ja ihmisoikeusmandaattia ei ole millään muulla toimijalla. Tätä vahvistaa vielä se, että OA voi tehdä esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi ja virheiden korjaamiseksi.

Ei ole helppo nähdä, että mahdolliselle uudelle tuomareita valvovalle elimelle tulisi yhtä laajat toimintamahdollisuudet.

Merkittävä näkökohta tuomareiden valvonnassa liittyy toiminnan legitimitettiin, uskottavuuteen ja vaikuttavuuteen. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kannanotoilla on yleensä suuri painoarvo. Ei ole itsestään selvää, että uuden toimijan ääni kuuluisi yhtä vahvasti. Erillistä valvontalautakuntaa tietenkin tukisi se, jos tuomarikunta itse sitoutuisi sen toimintaan vahvemmin kuin nykymallissa. Samoin tärkeää on se, miten valvontarakenteet tukevat suuren yleisön käsitystä ja luottamusta tuomioistuinlaitoksen toimintaa kohtaan. Nämä ovat isoja kysymyksiä.

Vielä erillinen kysymyksensä on tuomareiden virkasyyteasioiden järjestely. Tämäkin on perustuslaillisesti ankkuroitu asia. OA:lla ja OKA:lla on koko julkiseen sektoriin ulottuva erityissyyttäjän asema virkarikosasioissa. Tuomareiden syytetoimivalta, voidaan väittää, istuu itsessään tähän laajempaan kokonaisuuteen. Ylimmän laillisuusvalvojan nostamat virkasyytteet ovat joka tapauksessa erittäin harvinaisia – niin tuomareiden kuin hallinnon virkamiesten kohdalla.

On vielä muistettava, että vain OA:n syytemääräys sitoo oikeudellisesti, eli velvoittaa vain syytteen nostamiseen. Itse syytteen kohtalon ratkaisee tuomioistuinlaitos itse, muu ei olisikaan mitenkään mahdollista.

Aivan viimeksi tuomioistuinten laillisuusvalvonnan järjestämistä on sivunnut eduskunnan perustuslakivaliokunta. Tämän se teki antaessaan mietinnön OKA:n ja OA:n tehtävienjakoa koskevasta esityksestä (joka laki tuli voimaan nyt lokakuun alussa). Alun perin tässä hankkeessa esitettiin tuomioistuinvalvonnan keskittämistä oikeuskanslerille. Tämä ajatus kuitenkin törmäsi lausuntokierroksella tuomioistuinlaitoksen kritiikkiin, ja se vedettiin pois. Näinpä perustuslakivaliokunta ei tullut ottamaan siihen suoraan kantaa.

Mietinnössään PeV yhtä kaikki otti yleisemmin esille ylimmän laillisuusvalvonnan kehittämistarpeita, ja yksi niistä liittyi juuri tuomioistuinvalvontaan.

”Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarvetta selvitettäisiin. ... Selvityksen olisi syytä kattaa muun muassa kysymys ... tuomioistuinten toimintaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta” (PeVM 3/2022 vp).

Voi siis hyvin olla, että tuomioistuinvalvonnan perustat tulevat uudelleen arvioiduksi siinä vaiheessa, kun perustuslakimme muutostarpeita seuraavan kerran tarkastellaan. Tätä jäämme odottamaan. Siihen asti toivon ja luotan siihen, että tuomioistuimemme hoitavat kunnialla arvokkaan tehtävänsä.

Hyvät kuulijat – Oikeusasiamies on siis tuomioistuinten valvoja. Kuitenkin, oikeusvaltion vaalijana oikeusasiamies on tuomioistuinten kanssa ”samalla puolella”, yhteisellä tehtävällä. Näenkin niin, että suuressa kuvassa oikeusasiamies on tuomioistuimia niiden työssään tukeva taho, nyt ja myös jatkossa.

Toivotan kaikille erittäin hyvää tuomaripäivän jatkoa – kiitoksia.