



LAILLISUUSVALVONNAN
ERÄITÄ TOIMINTA-ALUEITA

Tuomioistuinten valvonnan perusteet, rajoitukset ja sisältö

Tuomioistuinvalvontaa 90 vuotta sitten

Eduskunnan oikeusasiamiehen ensimmäisen toimintavuoden 1920 kertomuksessa on mainittu kaksi tuomioistuinvalvontaan liittyvää asiaa. Niistä toisessa oli kysymys eräästä tänäänkin ajankohtaisesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementistä: ”Pätevimmit muistutukset oikeudenkäyntilaitostamme vastaan ovat kohdistuneet oikeudenkäynnin hitauteen, niinhysin ali- kuin ylioikeuksissakin, ja jo noin kolmekymmentä vuotta vireillä olleet oikeudenkäyntilaitoksemme uudistushankkeet ovat etupäässä tarkoittaneet tämän epäkohdan poistamista. - - - Kun kuitenkin oikeudenkäyntilaitoksen uudistaminen kaikesta päättäen ei vielä moniin vuosiin ehdi tuomaan korjausta tähän epäkohtaan ja kun Eduskunta myöntäessään kuluvaan vuoteen varten tuntuvat kalliinajanlisäykset virkamiesten palkkoihin lausui toivomuksen, että hallitus parantaisi työtehoa virastoissa ja vähentäisi tarpeettomia virkamiehiä, on mielestäni välttämätöntä, että hovioikeuksienkin työtehon parantamiseksi viipymättä ryhdytään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät edellytä lainmuutosta.”

Oikeusasiamiehen esitys valtioneuvostolle kuulostaa tänä päivänä hätkähdyttävältä: ”Eräs sellainen toimenpide, joka on toteutettavissa muuttamalla hovioikeuksien toimintaa koskevia hallinnollisia määräyksiä ja joka, vaikkakaan se ei voi edellä mainittua epäkohtaa poistaa, epäilemättä osaltaan lisää hovi- ja hovioikeuksien suorittamaa työn määrää, on hovioikeuksien työajan lisääminen lyhentämällä niiden jäsenten ja virkamiesten kesä- y.m. lomia.” Oikeusasiamiehen esitystä selittää se, että hovioikeuksien jäsenet ja virkamiehet saivat tuolloin kahden kuukauden kesäloman, kun taas korkeimmassa oikeudessa loma oli vain kuusi viikkoa.

Toinenkin oikeusasiamiehen kertomuksessa käsitelty tuomioistuinasia oli sellainen, että vastaavaa ei tänä päivänä enää nähdä. Vastoin nykyisin perusoikeutena turvattua asuinpaikan valinnanvapautta tuolloin voimassa olleiden määräysten mukaan kihlakunnantuomarin tuli asua tuomiokuntansa sisällä tai siellä, missä hän muuten oli saanut luvan asua. Oikeusasia-

miehen tietoon oli tullut, että Lohjan tuomiokunnan tuomari, joka oli saanut luvan asua tuomiokuntansa ulkopuolella Helsingin kaupungissa, olikin vuosina 1919 ja 1920 asunut vakinaisesti Lahdessa. Lisäksi Lohjan tuomiokunnan arkiston hoitaminen oli noina aikoina ollut "aivan epätydyttävästi järjestettynä".

Oikeusasiamies oli lähettänyt asiakirjat Turun hovioikeuden kanneviskaalille syyteen nostamista varten. Hovioikeus oli tuominnut kihlakunnantuomarin virkarikoksesta sakotettavaksi 400 markkaa tahi maksuvarojen puutteessa pidettäväksi 50 päivää vankeudessa.

Miten oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on muuttunut noista ajoista? Mitkä ovat nykyisin oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan perusteet, rajoitukset ja sisältö?

Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan perusteet

Perustuslain (PL) 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä on säädetty samalla tavalla PL 108 §:ssä.

PL 109 § antaa oikeusasiamiehelle lähtökohtaisesti selvän toimivallan tuomioistuinten valvontaan. Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan rajoitusten ja sisällön hahmottamiseksi on kuitenkin syytä tarkastella, minkälaiseen perustuslain sääntelykokonaisuuteen tuo normi liittyy.

PL 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuus on myös keskeinen osa PL 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksesta johtuu, että tuomareille on PL 103 §:ssä taattu vahva virassapysymisoikeus. Tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla.

PL 2 §:n 3 momenttiin kirjatun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Vastuu virkatöistä on puolestaan säädetty PL 118 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatöidensä lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.

Demokraattisessa yhteiskunnassa ei saa olla kontrolloimatonta julkista valtaa. Suomalaiseen laillisuusperinteeseen kuuluva jokaisen virkamiehen vastuu virkatoimistaan koskee myös tuomioistuinten tuomareita. Kysymys on vain siitä, kuinka tuomioistuinten ja tuomareiden toiminnan valvonta järjestetään loukkaamatta niiden riippumattomuutta.

Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmattominta on tuomioistuinlaitoksen sisäinen muutoksenhakujärjestelmän kautta tapahtuva kontrolli. Muutoksenhaku voi olla joko varsinaista taikka ylimääräistä. Ylimääräisellä muutoksenhauulla voidaan puuttua jo lainvoiman saaneisiin tuomioihin. Muutoksenhakukeinojen avulla voidaan korjata niin oikeudenkäyntimenettelyssä kuin lain soveltamisessa tai tuomioiden aineellisessa oikeellisuudessa ilmeneviä virheitä. Ylempien tuomioistuinten ratkaisulla voidaan myös ohjata lainkäyttöä. Muutoksenhakujärjestelmän tehtävät ovat kuitenkin osin erilaiset kuin virkavastuun valvonnan.

PL 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tällä ei kuitenkaan ole tarkoitettu virkavastuun valvontaa. Säännöksen esitöiden mukaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksina, eikä valvonta merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään on katsottu kuuluvan "lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen" (HE 1/1998 vp, s. 157).

Hovioikeuslain 2 §:n mukaan hovioikeus valvoo alaistensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Hovioikeusasetuksen 23 §:n mukaan hovioikeuden on laadittava alioikeuden valvonnassa havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Lisäksi hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa.

Tuomioistuinlaitoksen sisäisen valvonnan mahdollisuutta rajoittaa se, että meillä tuomioistuimen riippumattomuuteen katsotaan kuuluvan myös sisäisen riippumattomuuden. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan tuomioistuimen riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että "tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta" (HE 1/1998 vp, s. 76, samoin PeVL 55/2006 vp, s. 2).

.....

Tuomioistuimen riippumattomuus edellyttää, että myös sen ulkopuolinen valvontaelin on riippumaton edellä kuvatuista tahoista. Valvontaelimen tulee siis olla riippumaton lainsäätäjistä, hallitusvallan käyttäjistä ja viranomaisista eli valtiollisten tehtävien jakoa koskevan PL 3 §:n mukaisista tahoista. Oikeusasiamies täyttää hyvin tämän vaatimuksen. Oikeusasiamies on riippumaton ja toimii valtiovallan perinteisen kolmijaon – lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan – ulkopuolella. Tältä kannalta on tärkeää, että eduskunta ei puutu oikeusasiamiehen toimintaan ja ratkaisuihin yksittäistapauksissa.

Voidaan panna merkille, että perustuslaissa tuomioistuinten riippumattomuusvaatimus on tarkoitettu ulottaa oikeusriidan osapuoliinkin. Tämän kanssa voi olla jossain määrin ristiriitaista se, että PL 118 §:n 3 momentissa virkavastuun toteuttamisen mahdollisuus on annettu jokaiselle lainvastaisesta virkatoimesta kärsineelle, joka tuomarin menettelyn osalta on yleensä juuri oikeusriidan osapuoli. Lainkohdan mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

Säännöksen tarkoittamissa tilanteissa asianomistajan syyteoikeus ei edes ole toissijainen virallisen syyttäjän syyteoikeuteen nähden, kuten yleensä rikosasioissa. Tämä asianomistajan itsenäinen syyteoikeus ulottuu kaikkiin tuomioistuimen tuomareihin, paitsi korkeimpien oikeuksien jäseniin, joiden virkasyyttefoorumi on valtakunnanoikeus.

Tuomareiden rikosoikeudellinen vastuu ei voi olla pelkästään asianomistajan toimenpiteiden varassa, vaan jollakin taholla täytyy olla oikeus käyttää julkista kannevaltaa. PL 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. He käyttävät tuomareiden virkarikosasioissa yksinomaisesti julkista kannevaltaa. Yleisillä syyttäjillä, edes valtakunnansyyttäjillä, ei ole valtaa nostaa syytettä tuomaria vastaan.

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

.....

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

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

Sinänsä olisi mahdollista, että tuomioistuinten valvontaan liittyvät tehtävät kuuluisivat jollekin muulle, esimerkiksi pääosin tuomareista koostuvalle kollegiaaliselle elimelle. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3) ehdottikin perustettavaksi erityisen tuomareiden valvontalautakunnan. Tällöin yleisten laillisuusvalvojien tuomareihin kohdistamasta valvonnasta voitaisiin ehdotuksen mukaan vähitellen luopua, mikä vastaisi kansainvälisiä malleja. Komitea perusteli ehdotustaan yhtäältä valvontaelimen toimivaltaan liittyvillä tarpeilla ja toisaalta itse valvontaa suorittavaan elimen liittyvillä perusteilla.

Mielestäni komitea ei esittänyt sellaisia tarpeita tai syitä, joiden nojalla valvontalautakunnan perustaminen olisi tarpeellista. Totesin komitean ehdotuksesta antamassani lausunnossa (8.4.2004, 537/04) muun muassa seuraavan.

Komitean käsityksen mukaan yleisiin laillisuusvalvojiin verrattuna valvontalautakuntaa puolsi se, että lautakunnan toimivalta voisi olla laajempi kuin laillisuusvalvojien. Valvontalautakunta voisi käsitellä tuomariin kohdistuvia kanteluita myös siinä vaiheessa kun oikeudenkäynti on vielä vireillä, mitä laillisuusvalvojat eivät voi tehdä.

Tässä oli jonkinlainen väärinymmärrys. Tuomioistuimessa vireillä olevia asioita ei missään ole nimenomaisesti suljettu laillisuusvalvojien toimivallan ulkopuolelle. Tämä perustuu vain vakiintuneeseen käytäntöön, joka puolestaan perustuu siihen, että vireillä olevaan asiaan puuttuminen voisi loukata tuomioistuimen riippumattomuutta. Näin ei aina ole, ja esimerkiksi asian käsittelyn viipymiseen oikeusasiamies voi puuttua jutun vireillä ollessakin.

Olennaista on kuitenkin se, että niissä tilanteissa, joissa asian vireilläolo on oikeusasiamiehen tutkinnan este, se olisi myös valvontalautakunnan tutkinnan este. Jos tutkittava kysymys on sellainen, että siihen puuttuminen jutun vireillä ollessa voisi loukata tuomioistuimen riippumattomuutta, merkitystä ei ole sillä, miltä taholta puuttuminen tulisi. Valvontalautakunnan toimivalta ei toisin sanoen voisi olla komitean ajattelemalla tavalla laajempi kuin oikeusasiamiehen.

Komitea arvioi, että tuomarit sitoutuisivat paremmin valvontalautakunnan päätöksiin, koska valvontalautakunnan jäsenet edustaisivat tuomarikuntaa, eivätkä tuomioistuinlaitokselle ulkopuolisia laillisuusvalvoja. Tämä saattaakin joidenkin tuomareiden kohdalla ja joissakin tilanteissa pitää paikkansa. Totesin kuitenkin, että olennaista sitoutumiselle pitäisi olla esitetyn arvostelun tai kannanoton perusteluiden, eikä sen, mikä valvontaelin ne on esittänyt.

Tämän komitean esittämän tuomioistuinlaitoksen sisäisen näkökulman lisäksi valvontalautakuntaa oli mielestäni syytä tarkastella myös ulkoisesta näkökulmasta. Kysymys oli siten myös siitä, olisiko valvontalautakunta yleisön näkökulmasta uskottavampi ja enemmän luottamusta herättävä valvontaelin kuin oikeusasiamies. Tähän vaikuttaisi muun muassa se, mikä olisi elimen kokoonpano ja mikä taho sen jäsenet nimittäisi. Joka tapauksessa uudella elimellä ei olisi ihmisten luottamusta tukevaa institutionaalista perinnettä.

Tässä valossa ei ole selvää, voisiko ja kuinka nopeasti valvontalautakunta saavuttaa suomalaisessa yhteiskunnassa samanlaisen aseman kuin oikeusasiamiehellä on. Muistutin siitä, että oikeusasiamies on instituutiona yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi. Mielestäni tämä oli syytä pitää mielessä myös viitattaessa siihen, että muissakaan maissa lähinnä Ruotsia lukuun ottamatta oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu tuomioistuinvalvonta. Muissa maissa oikeusasiamiehellä ei instituutioon nuoruuden takia ole eikä voikaan olla samanlaista asemaa kuin Ruotsissa ja Suomessa. Oikeusasiamiesinstituutio on perustettu Ruotsiin 1809, Suomeen 1919, Tanskaan 1955 ja Norjaan 1962 ja vasta tämän jälkeen instituutio on levinnyt muualle maailmaan. Oikeusasiamies on siis muissa maissa varsin nuori instituutio. On ymmärrettävää, ettei tuomioistuinvalvontaa eli kaikkein arinta valvonnan aluetta ole haluttu antaa uudelle elimelle tai tuomioistuinvalvonta on mahdollisesti ollut jo tyydyttävästi järjestettynä oikeusasiamiesinstituutiota perustettaessa.

Viittasin myös siihen, että oikeusasiamiehen tehtävässä painottuu nykyisin perinteisen laillisuusvalvonnan rinnalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen. Tätä pidin tärkeänä myös tuomioistuinvalvonnassa. Useimmissa tuomioistuinten menettelyä koskevissa oikeusasiamiehen kannanotoissa on ollut kysymys oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden edistämisestä eikä tuomioistuimen suoraanlaisesti lainvastaisesta menettelystä. Tällainen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistehtävä ei ehkä sopisi valvontalautakuntatyyppiselle elimelle niin hyvin kuin oikeusasiamiehelle, jolla on tähän tehtävään perustuslakiin nojaava nimenomainen toimeksianto.

Ajatuksesta perustaa erillinen tuomarINVALVONTALAUTAKUNTA on sittemmin luovuttu. Asia oli vielä esillä kahdessa työryhmässä (Tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittäminen, oikeusministeriön työryhmämietintö 2005:16 ja Tuomarinvastuun kehittäminen, 2007:8), joiden valmistelun pohjalta päädyttiin vain kehittämään olemassa olevia valvonta- ja seuraamusjärjestelmiä. Tuomioistuimen päällikkötuomarille annettiin mahdollisuus antaa tuomarille valtion virkamieslain mukainen kirjallinen varoitus, johon voi hakea muutosta asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Hallituksen esityksessä (HE 33/2008 vp) ehdotettiin myös laajennettavaksi tuomareiden viraltapanomahdollisuutta, mutta ehdotus hylättiin eduskunnassa (ks. PeVL 36/2008 vp ja LaVM 1/2009 vp).

Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan rajoitukset

Oikeusasiamiehen ja vastaavasti oikeuskanslerin tuomioistuinvalvonnan rajoituksia ja sisältöä ei ole lähemmin arvioitu perustuslain esitöissä. Ainoa maininta on oikeuskanslerin tehtäviä koskevan PL 108 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 165): ”Tuomioistuinten osalta valvonnan harjoittamista rajoittaisi 3 §:n 3 momentissa turvattu tuomioistuinten riippumattomuuden periaate. Siten oikeuskanslerin harjoittamassa tuomioistuinten valvonnassa olisi kyse ainoastaan niiden toiminnan laillisuuden jälkikäteisestä valvonnasta.”

Tämä lausuma ei juurikaan selvennä asiaa. Myös muiden viranomaisten valvonta on ”jälkikäteisistä”, eikä oikeusasiamies voi pyrkiä vaikuttamaan siihen, kuinka viranomaisen olisi ratkaistava kantelun kohteena oleva asia. Oikeusasiamiehen asianmukaisen tuomioistuinvalvonnan sisältöä on joka tapauksessa arvioitava erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ja ottaen huomioon edellä kuvattu perustuslain säännösten muodostama kokonaisuus. Pidän seuraavassa tarkastelussa silmällä lähinnä tuomioistuimen lainkäyttötehtäviä.

Olen esittänyt seuraavat oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan periaatteet puheenvuorossani oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2002. Samat periaatteet on sittemmin otettu myös Tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittäminen -työryhmän mietintöön (2005:16 s. 15–16) kuvaamaan ylimpien laillisuusvalvojen tuomioistuinvalvonnan ja tuomioistuinten riippumattomuuden välistä suhdetta.

Yksi perussääntö on, että oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Näin on yleensä myös silloin, kun asia ei enää ole vireillä kantelun kohteena olevassa tuomioistuimessa, mutta se on vielä vireillä muutoksenhakuasteessa. Tällaisessakin tilanteessa oikeusasiamiehen puuttuminen alemman tuomioistuimen menettelyyn tai ratkaisuun voisi vaikuttaa tai se saatettaisiin tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa ylemmässä tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan. Tästä voi olla poikkeuksena esimerkiksi edellä jo mainittu mahdollisuus puuttua käsittelyn viivästymiseen vireilläkin olevassa asiassa.

Jos tällaista tai muutamaa estettä kantelun tutkimiselle ei ole, oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksien piiri riippuu siitä, kohdistuuko kantelu tuomioistuimen ratkaisuun vai menettelyyn. Kun on kyse ratkaisusta, eroa on vielä sillä, kohdistuuko kantelu näyttö- vai oikeuskysymyksiin.

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

Myös oikeuskysymyksiin liittyy yleensä niin runsaasti harkintavaltaa, ettei oikeusasiamies voi puuttua tuomioistuimen lainulkintaan. Käytännössä puuttuminen voi tulla kysymykseen lähinnä siinä tapauksessa, että sääntötyyppistä normia on rikottu tai harkintavalta on muutoin ilmeisen selvästi ylitetty.

Prosessuaalisten normien tulkintatilanteissa oikeusasiamiehen toimintamahdollisuus on kuitenkin laajempi. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että prosessinormien tulkinta ei yleensä vaikuta välittömästi ratkaisun sisältöön, kuten aineellisten normien tulkinta. Prosessinormien tulkintaan ehkä liittyvä arvostelu ei siten yleensä ole tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta samalla tavalla ongelmallista kuin aineellisten normien tulkintakannanottojen arvostelu olisi. Toiseksi, oikeudenmukainen oikeudenkäynti kuuluu perus- ja ihmisoikeuksiin, joiden toteutumisen valvonta on perusoikeusuudistuksessa nimenomaisesti annettu oikeusasiamiehelle. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi kiinnittää valvottavan, siis myös tuomioistuimen, huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Näistä syistä tyypillisintä oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan piiriä ovat juuri prosessuaaliset, menettelytapoihin liittyvät seikat. Tältä osin oikeusasiamiehen toiminta on samantyyppistä kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten, kuten erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen. Oikeusasiamies kuten ihmisoikeustuomioistuin ei voi olla ”neljäs muutoksenhakuaste” ja muuttaa tai arvioida uudelleen kansallisten tuomioistuinten aineellisia ratkaisuja. Niinpä oikeusasiamiehen valvonnan piiriin kuuluvat tyypillisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Suomen perustuslain 21 §:n tarkoittamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan sisältö

Esitän seuraavassa yleiskuvan oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan sisällöstä käytännössä. Tarkastelun aikajänne on noin 2002–2009 eli viimeiset kahdeksan vuotta, jolloin oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on kuulunut tämän kirjoittajalle.

Kanteluiden lukumäärän perusteella tuomioistuinvalvonta on oikeusasiamiehen kanslian viidenneksi suurin asiaryhmä sosiaali-, poliisi-, vankeinhoito- ja terveydenhuoltoviranomaisten valvonnan jälkeen. Tuomioistuimiin kohdistuvia kanteluita on ollut vuosittain noin 250. Jos kantelu on koskenut esimerkiksi ulosottoasiaa käräjäoikeudessa tai veroasiaa hallinto-oikeudessa, se on kuitenkin tilastoitu ulosotto- tai verotusasioihin. Lisäksi muihin viranomaisiin kohdistuvissa kanteluissa arvostellaan usein samalla myös tuomioistuinta. Näin ollen tuomioistuimiin tavalla tai toisella kohdistuvia kanteluita on tosiasiasa paljon enemmän kuin tilastojen perusteella näyttäisi.

Oikeuskanslerinvirastossa tuomioistuimiin kohdistuvia kanteluasioita on ollut suurin piirtein saman verran, ja siellä ne ovat suurin kanteluasioiden ryhmä. Asioiden tilastointiperusteissa oikeuskanslerinvirastossa ja oikeusasiamiehen kansliassa voi olla eroja. Tuomioistuinvalvontaan liittyviä asioita tulee oikeuskanslerinvirastoon myös monella muulla tavalla kuin kanteluiden kautta. 1) Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomioita. Oikeusrekisterikeskus lähettää vuosittain oikeuskanslerinvirastoon tarkastettavaksi noin 7 000 päätösilmoitusta, joista tarkempaan selvittelyyn otetaan vuosittain 100–200 asiaa. 2) Poliisit ja syyttäjät tekevät sisäasiainministeriön ja valtakunnansyyttäjän ohjeiden mukaisesti oikeuskanslerille ilmoituksen tuomareiden epäilyistä virkarikosasioista. 3) Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille alioikeuksien valvonnassa tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. 4) Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 7 luvun 24 §:n mukaan tuomioistuimen on varattava syyttäjälle tilaisuus tulla kuulluksi asianomistajan yksin ajamassa rikosasiassa. Tuomareiden virkarikosasioissa tuomioistuimet tekevät tämän ilmoituksen käytännössä oikeuskanslerille.

Oikeusasiamiehelle tehdyistä tuomioistuinasioihin tilastoiduista kanteluista noin 90 % kohdistuu yleisiin tuomioistuimiin. Tämä selittyy joiltakin osin sillä, että suurin osa hallintotuomioistuimiin tai erityistuomioistuimiin kohdistuvista kanteluista on tilastoitu muihin asiaryhmiin. Yksi keskeinen asiassy on se, että monet kantelun aiheet liittyvät tavalla tai toisella tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn, joita hallintotuomioistuimissa järjestetään yleisiin tuomioistuimiin verrattuna harvoin.

Tyypillisiä suulliseen pääkäsittelyyn liittyviä kantelun aiheita ovat tuomarin käytös ja asianosaisten kohtelu, tuomarin prosessinjohto ja sen tasapuolisuus, oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittamiseen liittyvät ratkaisut (käsittely suljetuin ovin), pääkäsittelyn tallenteet (esimerkiksi äänitteiden epäonnistuminen tai katoaminen) ja erilaiset pääkäsittelyyn liittyvät menettelysäännöt ja -tavat.

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

Keskimäärin vähän yli puolet kanteluista on kuitenkin muutoksenhakutyypisiä, eli niissä on kysymys tyytymättömyydestä tuomioistuimen ratkaisun lopputulokseen. Tyypillistä on, että väärän lopputuloksen väitetään johtuneen tuomioistuimen virheellisestä näytön arvioinnista, mutta kysymys voi olla myös väitetystä väärästä oikeussääntöjen soveltamisesta. Usein kantelu tehdään oikeusasiamiehelle, vaikka asia on vielä vireillä muutoksenhakuasteessa tai asiaan voi vielä hakea muutosta.

Käytännössä suurin osa tuomioistuinkanteluista on siis sellaisia, jotka eivät voi johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin juuri tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvistä syistä. Näistä syistä myös oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden osuus kaikista asiaryhmän kanteluista eli niin sanottu toimenpideprosentti on tuomioistuinkanteluissa huomattavasti keskimääräistä alhaisempi. Esimerkiksi vuosina 2003–2008 keskimääräinen toimenpideprosentti oli 15–18, mutta tuomioistuinasioissa vain 4–10.

Oikeusasiamies voi itse ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi tuomaria vastaan. Jos oikeusasiamies antaa syytemääräyksen, syytettä ajaa lain mukaan Valtakunnansyyttäjänviraston valtiosyyttäjä. Käytännössä oikeusasiamies ei ole viime vuosina nostanut syytteitä tuomareiden virkarikoksista. Tämä johtuu muun muassa siitä, että sellaiset asiat, jotka saattaisivat johtaa virkasyytteesen tuomaria vastaan, ohjautuvat aiemmin kerrotuista syistä yleensä oikeuskanslerille.

Rikoksen syyksi lukevia syyteharkintaratkaisuja on kuitenkin tehty. Tuomarin syyksi luettu rikos on ollut käytännössä tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Syyteharkintaasioissa olen pitänyt periaatteena, että asian selvittämiseksi toimitetaan esitutkinta, jossa epäiltyä suojaavat normaalit rikosprosessin oikeusturvatakeet. Tuomareiden epäillyissä virkarikoksasioissa oikeus- ja näyttökysymykset ovat kuitenkin usein selviä jo muun kirjallisen aineiston perusteella. Tällaisissakin tapauksissa tuomarilta on kysyty, haluaako hän, että asiassa toimitetaan esitutkintalain mukainen esitutkinta. Tuomarilla on myös mahdollisuus

saattaa syyllisyyskysymys tuomioistuimen käsiteltäväksi, kuten yleensäkin niissä tapauksissa, joissa syyttäjä tekee rikoksen syyksi lukevan niin sanotun seuraamusluonteisen syyttämättä-jättämispäätöksen. Tätä mahdollisuutta voidaan pitää tärkeänä myös tuomareiden riippumattomuuden kannalta.

Oikeusasiamies voi antaa tuomarille huomautuksen myös sellaisesta lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä, joka ei ole virkarikos. Tällaisia huomautuksia annetaan vuosittain muutama.

Tavallisimmin oikeusasiamiehen toimenpiteenä on moittiva tai ohjaava käsitys. Siinä oikeusasiamies saattaa tuomarin tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää hänen huomiotaan hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käytännössä oikeusasiamiehen syyttäjänrooli on siis jäänyt taka-alalle, ja toiminta painottuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja niin sanotun hyvän tuomioistuintavan toteutumista edistävien käsitysten esittämiseen.

Oikeusasiamies voi tehdä esityksen tuomion purkamiseksi. Käytännössä hyvin harvinaiset oikeusasiamiehen purkuesitykset on tehty yleisten tuomioistuinten tuomioista korkeimmalle oikeudelle. Yleensä tuomionpurun hakeminen kuuluu asianosaiselle itselleen, ja hän voi tarvittaessa saada siihen julkista oikeusapua.

Oikeusasiamies voi tehdä myös esityksiä lainsäädännön kehittämiseksi ja siinä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Tuomioistuinasioissa on tehty useita lainsäädäntöesityksiä viime vuosina. Joissakin niistä on ollut kysymys tuomarin tai tuomioistuimen riippumattomuuden turvaamiseen liittyvistä asioista.

Oikeusasiamies antaa vuosittain myös useita lausuntoja tuomioistuimia ja muuta prosessinormistoa koskevista lakiehdotuksista oikeusministeriölle tai eduskunnan valiokunnille. Oikeusasiamiehen lausunnoissa lakiehdotuksia on arvioitu erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta.

Oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Oikeusasiamiehen on toimitettava tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen rauhanturvajoukoissa. Viimeksi mainitut oikeusasiamiehen erityisen tarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluvat kohteet vievät pääosan oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroista. Tuomioistuimiinkin tehdään kuitenkin vuosittain joitakin tarkastuskäyntejä. Käytännössä nämä käynnit eivät

yleensä ole luonteeltaan varsinaisia tarkastuksia, vaan niillä pyritään perehtymään ajankoh-
taisesti tuomioistuinten toimintaan liittyviin kysymyksiin ja ongelmiin.

Tuomioistuinvalvonnan rajoitusten heijastuminen hallinnon valvontaan

Edellä hahmotellut oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvontaan liittyvät rajoitukset ja piirteet heijastuvat nykyisin muidenkin viranomaisten toiminnan valvontaan. Tämä johtuu siitä, että perustuslain 21 §:n mukainen jokaisen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on toteutettu melko kattavasti eri hallinnonaloilla. Hallintoviranomaisen päätöksen käsitteleminen tuomioistuimessa rajoittaa oikeusasiamiehen mahdollisuutta puuttua asiaan.

Oikeusasiamies ei yleensä voi puuttua hallintoviranomaisen ratkaisuun tai menettelyyn, jos valitus siitä on tuomioistuimessa vireillä. Oikeusasiamiehellä voi olla aihetta pidättyvyyteen jo sen takia, että arvostelun kohteena oleva ratkaisu olisi ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka valitusoikeutta ei olekaan käytetty. Näin voi olla esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, että hallintoviranomaisen ratkaisuun sisältyy epäselvä aineellinen oikeuskysymys, joka muussa samanlaisessa asiassa ilmeisesti tulee tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten tekeminen kuuluu tuomioistuimille, viime kädessä korkeimmille oikeuksille, oikeusasiamiehen voi olla syytä rajoittaa kannanottonsa siihen, onko hallintoviranomainen toiminut harkintavaltansa rajoissa.

Jos tuomioistuin on jo ratkaissut hallintoviranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen, oikeusasiamies ei yleensä voi arvioida asiaa tuomioistuimen ratkaisusta poikkeavasti. Jos tuomioistuin on hyväksynyt hallintoviranomaisen ratkaisun, oikeusasiamies ei siis yleensä voi siihen puuttua. Jos taas tuomioistuin on muuttanut tai kumonnut hallintoviranomaisen ratkaisun, oikeusasiamies voi esimerkiksi arvioida viranomaisen menettelyn moitittavuutta, vaikka mahdollinen virhe olisi tuomioistuimen ratkaisulla jo korjaantunut. Tuomioistuin ei näet tee tällaista moitittavuusarviointia. Muutoinkin oikeusasiamies voi tutkia hallintoviranomaisen menettelyä niiltä osin kuin tuomioistuin ei ole sitä tutkinut ja hyväksynyt.

Oikeus saada viranomaisen ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi on siten tietyllä tavalla kaventanut oikeusasiamiehen toimintamahdollisuuksia, vaikka muutoin perus- ja ihmisoikeudet ja niiden valvontatehtävä on laajentanut oikeusasiamiehen tehtäväkenttää. Yksilön oikeusturvaa tämä kehitys ei ole kaventanut. Päinvastoin, tuomioistuin on juuri se oikeusturvaelin, jonka ratkaistavaksi yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat asiat viime kädessä kuu-

luvat. Tuomioistuimella on asemansa, menettelyllisten oikeusturvatakeidensa ja usein myös kokoonpanonsa puolesta parhaat edellytykset asian oikeaan ja oikeudenmukaiseen ratkaisuun. Oikeusasiamiehen tehtävänä on omalta osaltaan täydentää tuomioistuimiin nojautuvaa oikeusturvaa.

Tässä valossa oikeusasiamiehen mahdollisuus puuttua valvottavan ratkaisuihin on laajempi sellaisilla hallinnonaloilla tai sellaisissa tapauksissa, joissa ei aina anneta valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Tyypillisesti näin on usein tilanne esimerkiksi vankeinhoidossa tai poliisin toiminnassa, joista oikeusasiamies antaakin vuosittain suuren määrän toiminnan sisältöä koskevia kannanottoja. Toisen suuntaisen esimerkin tarjoaa verotus, jossa muutoksenhaun määrääjat ovat pitkiä. Verotuksessa tapahtuneet virheet ovat ensi vaiheessa korjattavissa oikeusmenettelyssä, jonka jälkeen asia voidaan valituksin saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Näistä syistä oikeusasiamiehellä on melko harvoin aihetta toimenpiteisiin verotusta koskevista asioista.

Menettelyllisen oikeusturvan valvonnan merkitys

Minkälainen merkitys oikeusasiamiehen menettelylliseen oikeusturvaan painottuvalle laillisuusvalvonnalle sitten jää? Mielestäni varsin suuri merkitys. Menettelylliset oikeusturvatakeet ovat keskeisiä sen vuoksi, että ne juuri luovat edellytykset aineellisesti oikeisiin ja oikeudenmukaisiin ratkaisuihin pääsemiselle.

Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden merkitys ulottuu kuitenkin vielä yksittäistapauksia laajemmalle. Kuten prosessioikeudellisessa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa on korostettu (ks. esimerkiksi tämän kirjoittajan väitöskirja *Syyttäjätuomarina*, Helsinki 1997, s. 108–126), menettelytavoilla on suuri vaikutus ihmisten viranomaisia ja tuomioistuimia koskevien legitimitiikäsitysten muotoutumiseen. Ihmiset ovat taipuvaisia yleisemminkin luottamaan yhteiskunnan julkista valtaa käyttäviin instituutioihin, jos niiden menettelytavat ovat oikeudenmukaisia ja ne myös koetaan oikeudenmukaisiksi.

Ihmisten legitimitiikäsityksillä puolestaan on vaikutusta heidän omaan lain noudattamiseen. Ihmiset ovat taipuvaisia noudattamaan legitimiinä pitämänsä julkisen vallan antamia määräyksiä tai sen asettamia sääntöjä ja käyttäytymisnormeja.

Näin ollen parhaimmillaan oikeusasiamiehen menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin painottuva valvonta ei ainoastaan edistä niiden noudattamista tuomioistuimissa ja viranomaistoiminnassa, vaan se voi samalla edistää normien noudattamista yleisesti yhteiskunnassa. □□□