

23.9.2015

Dnro 3331/5/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

LAUSUNTO EUROOPAN NEUVOSTON KYSELYYN TUOMAREIDEN ITSENÄISYYDESTÄ JA PUOLUEETTOMUUDESTA

Ulkoasiainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa Euroopan neuvoston pääsihteerin jäsenmaille lähettämään kyselyyn tuomareiden itsenäisyydestä ja puolueettomuudesta vastaamiseksi. Kyselyn taustalla on Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymä suositus tuomareiden itsenäisyydestä, tehokkuudesta ja vastuista (CM/Rec(2010)12).

Lausuntonani esitän seuraavan. Lausuntopyynnön jakelussa mukana olleet muut vastaajat huomioon ottaen vastaan harkintani mukaan osaan mutta en kaikkiin kyselyn vastauksiin.

General aspects of judicial independence

Describe the constitutional guarantee(s) of judicial independence that are in place as referred to in paragraph 7 of the Appendix to CM/Rec(2010)12

Olen perustuslain tarkistamiskomitean mietinnöstä (OMML 9/2010) 8.3.2010 antamassani lausunnossani (dnro 576/5/10) todennut seuraavaa, johon viittaa vastauksena 1. kysymykseen. Lyhyesti ilmaisten perustuslaissamme voisi perustellusti olla nykyistä seikkaperäisempää sääntelyä sekä tuomioistuinten organisatorisesta riippumattomuudesta että tuomarin riippumattomuuden käsitteistä.

"Komiteamietinnössä katsotaan, että tuomioistuinlaitoksen sääntely perustuslaissa ei edellytä tarkistamista. Perustelut tälle kannanotolle ovat hyvin suppeat.

Lakivaliokunta ehdotti, että perustuslakiin otettaisiin hallitusmuodon 55 §:ää vastannut säännös siitä, että yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla (LaVL 9/1998 vp s. 6). Oikeusasiamies piti viitatussa päätöksessään perustuslakivaliokunnan (PeVM 10/1998 vp s. 30) asiayhteydessä käyttämää ilmaisua siitä, että tuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla, tuomioistuinten organisatorisen riippumattomuuden ja tuomioistuinlaitoksen rakenteesta määräämisen arvioimisen kannalta siinä määrin tulkinnalle avoimena, ettei kysymystä käräjäoikeuksien perustamisen säädöstasosta voi yksin sen pohjalta riidattomasti ratkaista.

Perustuslain tarkistamiskomitea (s. 125) katsoo, että puheena olevaan perustuslakivaliokunnan lausumaan, jonka mukaan yleisistä tuomioistuimista säänteleminen ei voi esimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon, voidaan edelleen yhtyä. Kuitenkin vuoden 2009 käräjäoikeusuudistuksen alkuperäinen sääntelymalli nimenomaan näytti liukuvan tai jäävän asetustasolle. Käräjäoikeusverkoston selvempi valtiosääntöinen pohja olisi näkemykseni mukaan estänyt kysymyksenasettelun ajankohtaistumisen. [oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio 25.8.2009 antaman päätöksen (dnro 428/4/09) johdosta käräjäoikeuslakia muutettiin oikeusasiamiehen päätöksessä suositelluin tavoin nimeämällä käräjäoikeudet lakitasolla]

Aikaisemman hallitusmuodon 55 §:n kaltaisen säännöksen ("yleisistä ali- ja ylioikeuksista säädetään lailla") puuttuminen perustuslaista voi vastaisuudessaakin aiheuttaa ongelmia ja mahdollisissa poikkeuksellisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa jättää hallitusvallalle helpommin mahdollisuuden käräjäoikeuksien lakkauttamisiin tai muihin järjestelyihin, jos asiaa ei perustuslaissa riittävän selvästi osoiteta lailla säädettäväksi eli eduskunnan päätösvaltaan kuuluvaksi.

Kuten voimassa olevan perustuslain esitöissä, myös perustuslain tarkistamista koskevassa komiteamietinnössä käsitellään hyvin niukasti tuomioistuinlaitokseen liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi Ruotsin perustuslain tarkistamista koskevassa hallituksen esityksessä (Prop. 2009/10:80) käsitellään kattavasti muun muassa tuomioistuinten asemaan, tehtäviin ja riippumattomuuteen liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä (kuten perustuslaintasosta tuomioistuinten riippumattomuuden määrittelyä, tuomioistuinten perustamista lain nojalla, päätösvaltaa lainkäyttötehtävien jakamisessa yksittäisille tuomareille ja tuomareiden nimittämismenettelyitä). Ruotsin perustuslaintasoinen tuomioistuinlaitoksen sääntely on jo nyt Suomea yksityiskohtaisempaa, ja perustuslain sääntelyä esitetään edelleen tarkistettavaksi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta korostavaan suuntaan.

Erityisesti tuomioistuimille oikeusvaltion puolustamiseksi kuuluvien oikeusturva- ja normikontrollitehtävien johdosta olisi yksityiskohtaisempi perustuslaintasoinen sääntely tuomioistuinten riippumattomuuden korostamiseksi myös meillä perusteltua."

External independence

Please describe the measures that have been adopted to respect, promote and protect the external independence of judges in relation to paragraphs 11-21 of the Appendix to CM/Rec (2010)12, in particular, with reference to:

- maintaining public confidence in the judiciary;**
- relations between judges and other branches of state power, and non-interference in their decisions;**
- relations with the media**

Tuomioistuinlaitoksen ulkoisen riippumattomuuden takeissa on puutteita. Keskeinen ongelma on se, että tuomioistuinlaitokselta puuttuu riippumaton keskusvirasto. Käytännöllisenä hankaluutena voidaan mainita myös se, että tuomioistuinten päällikkötuomarit käyvät vuosittain tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa ajankohtana, jolloin ministeriölläkään ei välttämättä ole lopullista tietoa hallituksen menokehyksistä.

Tuomioistuimilla ei ole ylimpiä tuomioistuimia lukuun ottamatta viestintäosastoja tai viestintävastaavia. Myöskään verkkoviestintä ei ole tuomioistuinten omissa käsissä.

Sinänsä lainsäätäjä ja hallintoviranomaiset kunnioittavat tuomioistuinten riippumattomuutta käsitykseni mukaan hyvin. Esimerkiksi erityislakeja, joilla pyritäisiin jonkin yksittäisen asian ratkaisemiseen tai tuomioistuinratkaisun tehostamiseksi tekemiseen nopealla lainsäätämällä ei esiinny.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kunnioittamiseen liittyviä seikkoja on käsitelty valtioneuvoston oikeuskanslerin 28.1.2008 antamassa päätöksessä (dnro 195/1/05). Asiassa oli kyse silloisen oikeusministerin julkisille tiedotusvälineille antamista lausunnoista tuomioistuimissa ratkaistuista tai vielä vireillä olleista asioista. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että "oikeudellisesti perusteltavissa oleva puheenvuoro voi saada julkisuudessa epäasiallista sivumerkitystä, jos sen esittäjä on oikeusministeri. Olennaista myös on kannanoton yleisyystaso, sisältö ja kohde. Mitä konkreettisemmin kannanotto on yhdistettävissä yksittäiseen oikeudenkäyntiin, sitä arempi asetelma on perustelluille epäilyille – pahinta tässä suhteessa on, jos kannanotto kohdistuu vireillä olevaan oikeudenkäyntiin." – Kantelussa tarkoitetun kaltaisia tilanteita ei ole enää viime vuosina tullut laillisuusvalvonnassa käsiteltäväksi.

Lautamiesjärjestelmäämme ei ole tarkasteltu valtiosääntöisesti tuomioistuinten riippumattomuuden tai valtiollisten tehtävien perustuslaillisen jaon (PL 3.3 §) kannalta. Lautamiehet toimivat tuomarin vastuulla ja riippumattomasti. Kuitenkin kunnanvaltuustojen nimittäminä lautamiehet ovat käytännössä poliitikkoja. Eurooppalainen korruptionvastainen toimielin GRECO on kannustanut järjestelmään, jossa lautamiesten valinta tapahtuisi oikeuslaitoksen itsensä toimesta (ks. Suomea koskevan raportin (Greco Eval IV Rep (2012) 6E) kohta 101). Olen kiinnittänyt asiantilaan huomiota toistuvasti mutta tuloksetta.

Internal independence

Please describe the measures that have been adopted to increase the independence of each individual judge in the exercise of adjudicating functions in relation to paragraphs 22-25 of the Appendix to CM/Rec(2010)12, as well as to paragraphs 5-6 and 8-10, in particular with reference to protection against undue influence within the judicial hierarchy, the allocation of cases within a court, the freedom to decide cases impartially and the criteria for withdrawing judges from cases.

Tällä hetkellä säädöstaso asioiden jakamisesta tuomarille ja asioiden siirtämisestä tuomarilta toiselle on puutteellinen. Oikeusasiamies esitti 29.9.2006 antamassaan päätöksessä (dnro 854/4/06) oikeusministeriön harkittavaksi käsityksensä tarpeesta säätää käräjätuomarin käsiteltäväksi jaetun jutun siirtämisen edellytyksistä sekä mahdollisesti myös tuomioistuimen asiajaon perusteista lain tasolla ja täsmällisemmin kuin nykyisissä käräjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentissa ja 3 §:ssä. Vireillä olevassa tuomioistuinlakihankkeessa kaavillaan lakitasoisia, mahdollisesti kaikkia tuomioistuimia koskevia yhteisiä säännöksiä asioiden jakamisen perusteista (luonnoksessa 8 luvun 7 ja 8 §:t).

Tuomioistuimen sisäinen riippumattomuus toteutuu käsitykseni mukaan käytännössä hyvin. Tuomarikulttuurissamme on perinteisesti kunnioitettu tuomarien kollegiaalista riippumattomuutta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on tosin viime vuosilta mainittavissa yksittäinen tapaus, jossa sisäinen riippumattomuus oli koetuksella.

Niin sanotussa isoäitien käännytystapauksessa (16.2.2011; Dnro 1933/2/10) silloinen korkeimman hallinto-oikeuden presidentti lähetti KHO:n käännytyspäätösten täytäntöönpanosta vastaaville poliisiviranomaisille ja poliisiyliohtajalle kirjeen, jossa hän muun ohella viittasi mahdolliseen lainmuutokseen ja ”tuomioistuimen kannalta” esitti, ettei asioissa ole perusteita kiirehtiä päätöksen täytäntöönpanoa. OA katsoi, että kollegiaalisen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvan yksittäisen tuomarin ulkoprosessuaaliset kannanotot ratkaisuun liittyvistä seikoista ovat jo lähtökohtaisesti ongelmallisia tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta. Presidentti oli konkreettisesti puuttunut tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen, kun hän oli esittänyt ”tuomioistuimen kannalta” näkemyksiään päätöksen täytäntöönpanosta. Riippumattomuusperiaatteen kannalta menettelyn ongelmallisuutta korosti se, että hän oli toisen asian osalta ollut tuomioistuimen päätöksenteossa vähemmistöön jäänyt tuomari, ja se, että puuttuminen tapahtui ylimmän hallintotuomioistuimen presidentin taholta. OA piti presidentin menettelyä PL 3 §:n mukaisten valtiollisten tehtävien jakoa ja tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien periaatteiden vastaisena. Menettely oli myös ollut KHO:n presidentille ja tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa vähemmistöön jääneelle tuomarille sopimatonta.

Councils for the Judiciary

Please confirm whether there is a council for the judicial and, if so, please describe, in relation to paragraphs 26-29 of the Appendix to CM/Rec(2010)12, its legal basis, composition, functions and powers, and rules of procedure.

Suomesta puuttuu tuomioistuinten riippumattoman keskushallinnon ohella kysymyksessä viitattu elin.

Independence, efficiency and resources

Please provide any information that you consider might be appropriate in relation to paragraphs 30-43 of the Appendix to CM/Rec(2010)12 in order to supplement the replies of your national authorities to the 6th evaluation cycle (2012-2014) of the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

Pitkäkestoisena perus- ja ihmisoikeusongelmana Suomessa on oikeuslaitoksen rakenteellista riippumattomuutta hiertävä ministeriöjohtoisuus ja aliresursointi. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta hälyttävänä ääriesimerkkinä tästä on se, että vuonna 2013 yksittäisen rikosjutun (niin sanottu Wincapita) käsittelyyn jouduttiin myöntämään määrärahaa lisäbudjetissa.

Oikeuslaitoksen heikko resurssitilanne on yleisemminkin pysyvä huoli. Esimerkiksi Ruotsiin verrattuna Suomi panostaa tuomioistuimiin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti kolmanneksen vähemmän. Vastaavasti koko oikeuslaitoksen budjettiosuus Suomessa (1,6 %) on lähes kolmasosan Ruotsia (2,2 %) pienempi (Cepej 2014 s. 24 ja 28). Oikeuslaitoksen määrärahoja ollaan edelleen leikkaamassa, vaikka jo lähtötaso on huono.

Hovioikeuksien tarkastuksilla käräjäoikeuksissa on havaittu sekä tuomareiden että kansliahenkilökunnan työuupumista ja todettu resurssien riittämättömyyttä työmäärään nähden. Joissain käräjäoikeuksissa käytetään kolmen tuomarin kokoonpanoja liian vähän resurssien riittämättömyydestä johtuen.

Eräässä tapauksessa käräjäoikeus oli antanut tuomion rikosasiassa noin 11 kuukauden kuluttua pääkäsittelyn päättymisestä. Tapaus on huolestuttava esimerkki siitä, että oikeuslaitos ei aliresursoinnin takia kykene asianmukaisesti suoriutumaan tehtävistään, vaikka tuomarit työskentelisivät voimavarojensa ääri rajoilla. Viivästymiseen oli vaikuttanut riittämättömistä resursseista johtunut käräjäoikeuden huono työtilanne ja käräjätuomarin kohtuuton työmäärä (31.3.2014; dnro 2399/4/13).

Työtilanne on vaikea myös hallinto-oikeuksissa. Helsingin hallinto-oikeudessa kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on kahdessa vuodessa pidentynyt 7,9 kuukaudesta 8,9 kuukauteen. Epäkohta on myös henkilöstön määräaikaisuus. Hallinto-oikeudessa on ollut vuosia useita määräaikaisia tuomarin virkasuhteita ilman tuomarin riippumattomuuden turvaavaa virkaa. Lisäksi siellä työskentelee noin 20 esittelijää määräaikaisissa virkasuhteissa.

Tuomioistuinten tietotekniset järjestelmät ovat uudistustyön alla. Yleisten tuomioistuinten rikostuomiosovelluksen (Ritu) käyttöönotto viivästyi ja sen kehitystyö jatkuu. Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke (AIPA-hanke) käynnistyi jo vuonna 2010 ja on yhä vahvasti kesken.

Status of the judge - Selection and career

Please describe the measures that have been adopted with respect to paragraphs 44-48 of the Appendix to CM/Rec(2010)12, and in particular with reference to the authorities with responsibility for the selection and career of judges and to the right of individuals to challenge their decisions

Tuomarivalintalautakunnan työ on tosiasiallisesti ratkaisevaa tuomareiden nimittämisen kannalta. Lautakunta toimii tuomarivetoisesti ja käsitykseni mukaan toiminta on tosiasiallisesti riippumatonta. Lautakunta antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan.

Tuomarivalintalautakunnalle on jätetty laaja harkintavalta nimitysten valmistelukäytännön kehittämiseksi. Lautakunta on laatinut itse oman työjärjestyksensä ja kehittänyt itsenäisesti nimitysasian valmistelun tarkemmat menettelymuodot, työtavat ja nimityskulttuurin.

Lain mukaan tuomarivalintalautakunnan virkaesitysten tulee olla perusteltuja. Perustelut ovat oikeussuojatekijänä tärkeitä niin yleiseltä kannalta kuin yksittäisen viranhakijan kannalta, erityisesti koska valtion viroissa nimittämisesityksiin tai -päätöksiin ei voida hakea muutosta valittamalla. Nimittämislain esitöissä (HE 109/1999) torjuttiin mahdollisuus muistutuksen tekemisestä katsoen, että "moniportainen nimitysasian valmistelu voisi lain tavoitteiden vastaisesti siirtää nimitysvallan painopisteen pois asiantuntijaelimenä toimivalta virkaesityslautakunnalta."

Virantäyttömenettelyn valmistelu on myös tuomioistuinlaitoksen sisällä hallintomenettelyä. Virantäyttömenettelyyn sovelletaan näin ollen paitsi nimittämistä koskevaa erillissäätelyä, myös yleistä hallintomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä ja hyvään hallintoon kuuluvia oikeusperiaatteita. Viranomaisella on oikeus harkita itse, mitä hakijoiden ominaisuuksia virantäytössä painotetaan. Näiden perusteiden tulee kuitenkin olla jälkikäteen objektiivisesti arvioituna hyväksyttävissä. Nimitysharkintaa ohjaavat hyvän hallinnon oikeusperiaatteina olevat objektiivisuus, suhteellisuus, tarkoitussidonnaisuus ja yhdenvertaisuus. Nimittämislainsäädäntö on säädetty muun muassa hakijoille varattavasta tilaisuudesta lausua valmistelussa hankittujen lausuntojen ja selvitysten johdosta.

Kantelu ylimmälle laillisuusvalvojalle voi toimia oikeusturvakeinona tuomarivalintalautakunnan menettelyllisistä kysymyksistä. Varsinaisen nimitysratkaisun sisältöön kanteluun annettavalla ratkaisulla ei ole vaikutusta. Eräässä asiassa käsiteltiin tuomarin virkaan nimittämiseksi sovellettavaa karenssiajaksi kutsuttavissa olevaa linjausta tai menettelyä, jossa aikaisempi tuomariksi nimittäminen esti toiseen tuomarinvirkaan tapahtuvan nimittämisen joksikin, lähemmin täsmentymättä jääväksi ajaksi (10.11.2009; Dnro 3889/4/07). OA katsoi, että haettavaksi julistettua tuomarin virkaa asianmukaisesti hakenutta henkilöä ei voida jättää nimitysharkinnan ulkopuolelle, vaan häntä on arvioitava perustuslain 125 §:n ja tuomareiden nimittämistä annetun lain 11 §:n perusteiden mukaisesti. OA piti kyseenalaisena, olisiko puheena olevan kaltaisesta pituudeltaan epätasaisesta karenssiajasta, joka sulkee jotkut tuomarinviran hakijat nimitysharkinnan ulkopuolelle, mahdollista säätää edes lailla.

Duties and responsibilities - Liability and disciplinary proceedings

Please describe the measures that have been adopted in relation to the liability of judges and the conduct of disciplinary proceedings with reference to paragraphs 66-71 of the Appendix to CM/Rec(2010)12

Tuomari voi valittaa päällikkötuomarilta saamastaan valituksesta tuomioistuinlinjalla ylempään tuomioistuimeen.

Ylimpien laillisuusvalvojen toimenpideratkaisuista ei ole valitusmahdollisuutta. Poikkeuksena on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 3 momentin tarkoittama tilanne, jossa oikeusasiamiehen antaman rikoksen syyksilukemisen sisältävän huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi.