

1 Kantelut.....	2
1.1 Laamanni A:n kantelu	2
1.2 Vaasan käräjäoikeuden viranhaltijoiden kantelu	3
1.3 Kanteluiden käsittely	4
2 Oikeusasiamiehen toimivalta	4
3 Selvitys	5
3.1 Lausuntopyyntö.....	5
3.2 Oikeusministeriön lausunto	6
3.3 Vastineet.....	9
3.3.1 Laamanni A:n vastine	9
3.3.2 Vaasan käräjäoikeuden viranhaltijoiden vastine	10
4 Käräjäoikeuksien oikeudellinen sääntely	11
4.1 Yleistä tuomioistuinlaitosta ja käräjäoikeuksia koskevasta lainsäädännöstä	11
4.2 Säädöstaso tuomioistuinten perustamisessa	12
4.3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulma	14
4.4 Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista säätäminen.....	15
4.5 Riippumattomat tuomioistuimet valtiovallan kolmijaossa	17
4.6 Perustuslain tuomiovaltaa koskevien säännösten perustuslakivaliokuntakäsittelystä	20
5 Eräiden aikaisempien alioikeusuudistusten toteuttaminen.....	23
5.1 Vuoden 1987 käräjäoikeusuudistus	23
5.2 Vuoden 1993 alioikeusuudistus	24
5.3 Vuoden 2005 käräjäoikeuslain muutos	25
6 Valtioneuvoston menettelyn arviointi	26
6.1 Näkökohtia valtioneuvoston asetuksenantotoimivallan puolesta ja sitä vastaan.....	26
6.2 Kannanottoni valtioneuvoston menettelystä	29
6.3 Oikeustilan kehittämisen arviointi.....	31
7 Tuomiopiirin kielen vaikutus tuomarin virkakelpoisuuteen.....	32
8 Toimenpiteet.....	34

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

VALTIONEUVOSTON MENETTELY KÄRÄJÄOIKEUSVERKOSTON UUDISTAMISESSA

1 Kantelut

1.1 Laamanni A:n kantelu

Salon käräjäoikeuden laamanni A pyysi 5.2. ja 12.2.2009 päivätyissä eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamissaan kirjeissä oikeusasiamiestä tutkimaan, onko valtioneuvostolla ollut toimivalta päättää riippumattomien käräjäoikeuksien lakkauttamisesta (viimeksi valtioneuvoston asetuksella käräjäoikeuksien tuomiopiireistä 12.6.2008/410). Hänen näkemyksensä mukaan valtioneuvoston toimivalta asiassa on laajentunut ohi eduskunnan lainsäädäntövallan.

A:n näkemyksen mukaan kyse ei ole tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämisestä, vaan 27 käräjäoikeuden lakkauttamisesta ja uusien tuomioistuinten perustamisesta. Hänen mielestään eduskunta-vaalien jälkeen muodostettava uusi valtioneuvosto voisi lakkauttaa loput käräjäoikeudet ja muodostaa esimerkiksi vain kahden käräjäoikeuden verkoston, mikäli valtioneuvoston asetuksella tapahtuva käräjäoikeuksien lakkauttaminen hyväksytään.

Tuomioistuinten rakenteelliseen riippumattomuuteen liittyy A:n mukaan perustuslainvoimainen vaatimus siitä, että tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta on säädettävä lailla. A viittasi tältä osin professori Kaarlo Tuorin korkeimmalle oikeudelle 12.8.2008 antamaan niin sanottua avaintuomarihanketta koskevaan lausuntoon, jossa kiinnitetään huomiota myös siihen, että vuoden 1919 hallitusmuodossa oli säännökset, jotka edellyttivät, että yleisistä yli- ja alioikeuksista sekä erikoistuomioistuimista säädetään lailla (HM 55 ja 60.1 §). Uuteen perustuslakiin ei otettu vastaavia säännöksiä. Perustuslain esityöt kuitenkin osoittavat, että vaatimus on yhä voimassa.

A vetosi myös siihen, että perustuslaissa on yleisesti suljettu pois mahdollisuus sellaisten oikeudellisten normien antamiseen lain tason alapuolella, jotka eivät perustu konkreettiseen laissa olevaan valtuutukseen. Tämä merkitsee yhdessä perustuslaissa edellytetyn tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa sitä, että yksittäisen tuomioistuimen toimintaa tuomivallan käyttämisessä voidaan ulkopuolelta ohjata julkisen vallan toimin vain lain säännöksillä tai suoraan laissa annetun valtuuden nojalla, taikka sellaisen alemmantasoisien säännöksen mukaisesti, joka perustuu laissa perustuslain 80 §:n säännöstä noudattaen annettuun valtuutukseen. A viittasi tältä osin emeritusprofessori Mikael Hidénin korkeimmalle oikeudelle 19.9.2008 antamaan lausuntoon.

A katsoi, että ellei valtioneuvoston asetusta korjata lainsäädäntötoimin ennen 1.1.2010, seuraavat ongelmat jäävät voimaan:

1) kuka hyvänsä voi tehdä Varsinais-Suomen käräjäoikeudessa forum-väitteen siitä, että hänen

asiansa kuuluu edelleen Salon kärjäoikeuteen, kun sitä ei ole laillisesti lakkautettu eikä Varsinais-Suomen kärjäoikeutta ole laillisesti perustettu. Mikäli esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin aikanaan toteaa, ettei Salon kärjäoikeutta ole laillisesti lakkautettu, kaikki nykyisen Salon kärjäoikeuden tuomiopiirin alueella tehdyt tuomioistuinratkaisut tulevat mitätöitymään;

2) riippumattomien kärjäoikeuksien riippumattomien tuomarien virka-asemaa heikennetään hallintoviranomaisen toimesta;

3) oikeutta hakevan asianosaisen mahdollisuutta tasavertaiseen oikeudenkäyntiin heikennetään;

4) hallintovalta voi halutessaan lakkauttaa kärjäoikeuden, kun se haluaa sille sopivan ratkaisun toisessa kärjäoikeudessa;

5) kärjäoikeuden laamannin osalta on epäselvää, tuleeko laamannin noudattaa valtioneuvoston asetusta kärjäoikeuden lakkauttamisesta, joka on hänen näkemyksensä mukaan sekä perustuslain että kärjäoikeuslain vastainen.

Lisäkirjoituksessaan 12.2.2009 A viittasi oikeusministeriön oikeushallinto-osaston kärjäoikeuksien rakennemuutokseen liittyvään 4.2.2009 päivättyyn muistioon. Siinä käsitellään muun muassa viran toiseen virastoon siirron edellytyksiä kärjätuomareiden ja muun kärjäoikeuksien henkilöstön kannalta. Muistion mukaan tuomareiden kohdalla suostumus ei ole ehdoton edellytys, mutta sitä pidetään suotavana. Valtion virkamieslain 5 §:n mukaan virka voidaan siirtää vain virkamiehen suostumuksella, jos virka ei ole avoinna. Kärjäoikeuksien muun henkilöstön osalta muistiossa todetaan, että "ellei tarvittavaa suostumusta saada, niin virkamies tulee irtisanoa siten, että irtisanominen astuu voimaan 1.1.2010, irtisanominen tulee tehdä vähintään 6 kk ennen virkasuhteen päättymistä."

A piti itsestään selvänä, että jokainen kärjäoikeuden (muuhun kuin lainkäyttö) henkilökuntaan kuuluva antaa suostumuksen säilyttääkseen työnsä. Kun kärjäoikeuden muu henkilökunta siirtyy toiseen kärjäoikeuteen, riippumattomien tuomareiden on myös pakko siirtyä toiseen virkaan, kun lakkauttavassa kärjäoikeudessa ei ole enää henkilökuntaa.

A toi esille myös sen, että osa kärjäoikeuksista jää valtioneuvoston asetuksella toteutettavien järjestelyiden ulkopuolelle. Hän kyseenalaisti, voidaanko tällöin puhua perustuslain 103 §:ssä tarkoitetusta tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Hänen mielestään laveallakaan kärjäoikeuslain 21 §:n 1 momentin 4 kohdan tulkinnalla tuomioistuinten lakkauttamista, perustamista ja uudistamista ei voida tulkita perustuslain tarkoittamaksi tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämiseksi.

1.2 Vaasan kärjäoikeuden viranhaltijoiden kantelu

Vaasan kärjäoikeuden neljä kärjätuomaria, maa-oikeusinsinööri ja kärjäviskaali yhtyivät 19.3.2009 päivätyssä kirjoituksessaan laamanni A:n kantelussaan esittämiin näkemyksiin.

He pyysivät oikeusasiamiestä lisäksi tutkimaan valtioneuvoston 12.6.2008 antaman asetuksen vaikutukset suomenkielisten kärjätuomareiden ja tuomarintehtävissä toimivien henkilöiden virkakelpoisuuteen ja virassapysymiseen 1.1.2010 perustettavassa, enemmistökieleltään ruotsinkielisessä Pohjanmaan kärjäoikeudessa.

Heidän mielestään valtioneuvoston kantelunalaisen asetuksen mukaan uuden Pohjanmaan kärjäoikeuden enemmistökieleksi on tullut nykyisen kuntajaon perusteella ruotsi. Samalla Vaasan kärjäoikeuden nykyiset suomenkieliset tuomarit ja tuomarintehtävissä toimivat henkilöt ovat tulleet epäpäteviksi nykyisiin tuomarinvirkoihinsa, joihin heidät on laillisesti nimitetty.

1.3 Kanteluiden käsittely

Olen käsitellyt edellä mainitut pääosin samaa asiaa koskevat kirjoitukset yhdessä.

Vaasan kärjäoikeuden viranhaltijoiden 19.3.2009 päivätyssä kirjoituksessa arvosteltiin myös perustuslakivaliokunnan menettelyä kantelijoiden valiokuntaan 5.9.2008 tekemään tutkintapyyntöön liittyvään tiedusteluun vastaamisessa. Tältä osin totean, että perustuslakivaliokunnan menettelyn tai sen antaman vastauksen sisällön arviointi ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Nähdäkseni kantelussa esitetyt väitteet perustuslakivaliokunnan menettelystä niin sanottuna ministerivastuuasiana vireille saatetun asian käsittelyssä liittyvät toimivaltani ulkopuolelle jäävään valiokunnan lainsäädäntötyöhön, mistä syystä en ole tältä osin tutkinut asiaa.

2 Oikeusasiamiehen toimivalta

Kanteluissa siis katsotaan, että valtioneuvostolla ei ole ollut kärjäoikeuslakiin perustuvaa toimivaltaa lakkauttaa kärjäoikeuksia. Niissä pidetään valtioneuvoston menettelyä perustuslain ja kärjäoikeuslain sekä oikeusvaltioperiaatteen vastaisena ja katsotaan, että kärjäoikeuksien lakkauttamista koskeva asia tulisi käsitellä eduskunnassa ja säätää sitä koskeva laki.

Valtioneuvoston asetus kärjäoikeuksien tuomiopiireistä (410/2008) on annettu kärjäoikeuslain (kantelunalaisen) asetuksenantovaltuuden ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 3 kohdan mukaisella toimivallalla. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valtioneuvoston asetukset ja valtioneuvoston ratkaisuehdotukset tasavallan presidentin päätöksiksi.

Tasavallan presidentti on nimittänyt tulevien uusien kärjäoikeuksien laamannit, ja kärjäoikeuksien henkilöstön virkojen siirrot uusiin 1.1.2010 aloittaviin kärjäoikeuksiin on tarkoitus toteuttaa kuluvan vuoden aikana. Tässä asiassa käsiteltäväkseni eivät tule nämä jo tehdyt tai tekeillä olevat ratkaisut.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 12 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta erillisen kertomuksen. Säännöksen 3 momentin mukaan tämän sekä toimintakertomuksensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi saattaa jonkin asian perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi tai ratkaistavaksi (eduskunnan työjärjestyksen (17.12.1999/40 v. 2000) 6 ja 32 §).

Kanteluissa tarkoitettu valtioneuvoston asetus on annettu oikeusministeriön esityksestä valtioneuvoston yleisistunnossa 12.6.2008. Valtioneuvoston yleisistuntoihin liittyy valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittama niin sanottu listatarkastus. Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä. Oikeuskanslerin tarkastus koskee oikeudellisia kysymyksiä.

Oikeuskanslerin läsnäolo ei ole valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksenteon oikeudellinen edellytys. Käytännössä oikeuskansleri tai hänen tehtäviään hoitava on kuitenkin aina läsnä näissä istunnoissa. Säännönmukaisessa listatarkastuksessa toimivaltakysymyksiin kiinnitetään huomiota ja tarkastetaan, että myös ylimpien valtioelinten päätösvallan käytölle on asianmukainen oikeusperusta (ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007 s. 9, 14 ja 16). Oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2007 (s. 18) todetaan valtioneuvoston asetusten listatarkastuksen osalta seuraavaa:

"Valtioneuvoston asetusten osalta oikeusnormien sisällöllinen tarkastelu on ollut hallituksen esityksiä perusteellisempaa, koska virheellisyyksien korjaaminen valtioneuvoston päätöksenteon jälkeen edellyttäisi asetuksen muuttamista. Asetuksen antamiselle on oltava perustuslain 80 §:n mukainen täsmällinen valtuus. Muutoinkin on tarkastettu, että säädöstaso on oikea ja että valtioneuvoston asetukset ei sisällä sellaista, josta olisi säädettävä lailla. Asetuksenantovaltuussäännöksen täydentämisessä kysymys ei yleensä ole ministeriön esittelijän virheellisestä pidettävästä menettelystä, vaan ainakin jossain määrin näkemyseroista lainsäädäntövaltaa delegoivilta säännöksiltä edellytettävistä sisällöllisistä vaatimuksista."

Valtioneuvoston oikeuskansleri ei esittänyt muistutusta valtioneuvoston asetuksesta käräjäoikeuksien tuomiopiireistä (410/2008), eikä tiettävästi aikaisemmistakaan vastaavista valtioneuvoston päätöksistä ja asetuksista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies valvoo valtioneuvoston päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään.

Perustuslain 112 §:ssä säädetään valtioneuvoston virkatoimien laillisuuden valvonnasta. Säännöksen perusteella oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus kuin oikeuskanslerilla tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin valtioneuvoston päätöksen tai muun toimenpiteen laillisuuden johdosta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Käsitykseni mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittama valtioneuvoston asetusten listatarkastusjärjestelmä ei estä oikeusasiamiestä tai oikeuskansleria suorittamasta norminannon säädöstasoon kohdistuvaa jälkikäteistä laillisuusvalvontaa.

Tässä asiassa on esitetty nimenomainen valtioneuvoston asetustenantotoimivaltaa ja valtioneuvoston menettelyn lainvastaisuutta koskeva perusteltu väite. Asia kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja olen pitänyt asian tutkimista kanteluna perusteltuna.

3 Selvitys

3.1 Lausuntopyyntö

Pyysin 26.3.2009 päivätyllä kirjeelläni kanteluiden johdosta lausuntoa valtioneuvostolta. Pyysin kiinnittämään lausunnossa huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

1) "Käräjäoikeuksien perustamisesta virastona tai erillisenä viranomaisena ei ole säädetty lailla, vaikka muut tuomioistuimet on perustettu lailla. Pyydän näkemystä siitä lähemmästä tavasta ja säädöstasosta, jolla perustuslain 103 §:n 1 momentissa mainitun tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisen on tarkoitettu tapahtuvan;

2) Valtioneuvoston asetus käräjäoikeuksien tuomiopiireistä perustuu käräjäoikeuslain 21 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Säännöksen mukaan asetuksella annetaan tarkemmat säännökset käräjäoikeuksien tuomiopiireistä. Käräjäoikeuksien tuomiopiirien yhdistäminen ja sitä kautta käräjäoikeuden perustaminen mainitaan käräjäoikeuslain 1 §:n 4 momentissa. Antavatko mainitut säännökset valtioneuvostolle toimivallan käräjäoikeuksien perustamiseen, yhdistämiseen ja myös lakkauttamiseen? Pyydän tässä yhteydessä kannanottoa siihen, voidaanko perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvien lailla säätämisen vaatimusten ja tuomioistuinten perustuslain 3:n § 3 momenttiin ja 98 §:ään perustuvan riippumattomuuden kannalta käräjäoikeuksien perustamisesta, yhdistämisestä ja lakkauttamisesta päättää lakia alemmalla säädöstasolla; ja

3) Pyydän ottamaan kantaa siihen, mistä syystä käräjäoikeus on katsottu voitavan perustaa käräjäoikeuksia yhdistämällä valtioneuvoston asetuksella, kun eduskuntalailla on katsottu olevan tarpeen säätää esimerkiksi siitä, että hovioikeuden presidentti johtaa hovioikeuden toimintaa (hovioikeuslain 3 §:n 3 momentti) samoin kuin käräjätuomarille jaetun jutun siirtämisen edellytyksistä (oikeusministeriön oikeushallinto-osaston 22.2.2007 päivätty ilmoitus apulaisoikeusasiamiehelle)."

Valtioneuvostolle osoittamani lausuntopyynnön johdosta oikeusministeriö toimitti minulle 20.5.2009 päivätyn lausuntonsa liitteineen. Käsitykseni mukaan oikeusministeriön lausunnon on katsottava edustavan asiassa valtioneuvoston kantaa.

Laamanni A antoi oikeusministeriön lausunnon johdosta 9.6.2009 päivätyn vastineen liitteineen. Kantelun tehneet neljä käräjätuomaria antoivat oikeusministeriön lausunnon johdosta 9.6.2009 päivätyn vastineen.

3.2 Oikeusministeriön lausunto

Käräjäoikeuksia koskeva lainsäädäntö

Alioikeuksien tuomiopiireistä on ennen käräjäoikeuslain 21 §:ään vuonna 2005 lisättyä asetuksenantovaltuutta säädetty valtioneuvoston päätöksellä. Esimerkiksi Espoon tuomiokunnan perustamisesta sekä Helsingin, Lohjan, Mäntsälän, Porvoon ja Raaseporin tuomiokuntien uudelleen muodostamisesta vuonna 1959 on säädetty valtioneuvoston päätöksellä (200/1959). Valtioneuvoston 19.12.1991 antamalla päätöksellä (1623/1991) on säädetty myös 1.12.1993 toimintansa aloittaneista käräjäoikeuksista ja niiden tuomiopiireistä. Tuolloin 97 raastuvanoikeuden ja tuomiokunnan tilalle perustettiin 70 käräjäoikeutta.

Vuoden 1993 jälkeen käräjäoikeuksien tuomiopiireistä on säädetty lukuisilla valtioneuvoston päätöksillä, joista uuden perustuslain säätämisen jälkeen on annettu päätökset 1171/2001, 845/2002, 556/2003 ja 632/2005.

Käräjäoikeuslaissa ei ole myöhemmin annettujen hovioikeuslain (56/1994) ja hallinto-oikeuslain

(430/1999) tapaan mainintoja yksittäisistä tuomioistuimista tai niiden nimistä. Valtioneuvoston päätöksellä, jolla on säädetty jonkin kärjäoikeuden tuomiopiiristä, on näin ollen säädetty myös asianomaisen kärjäoikeuden nimestä ja siten asiallisesti myös kärjäoikeuden olemassaolosta. Niinpä valtioneuvoston päätöksellä esimerkiksi joidenkin tuomiopiirien yhdistämisestä on tullut asiallisesti säädettyksi myös yhdistettävien tuomioistuinten ja niiden tuomiopiirien lakkauttamisesta samoin kuin uuden kärjäoikeuden perustamisesta ja sen nimestä. Valtioneuvosto on esimerkiksi 5.12.2001 a-tamallaan päätöksellä (1171/2001) yhdistänyt Kemin ja Tornion kärjäoikeudet niiden tuomiopiireihin kuuluvine kuntineen Kemi-Tornion kärjäoikeudeksi.

Valtioneuvoston toimivaltaan perustuvaa tuomiopiirisääntelyä ei ole aikanaan pidetty ongelmallisena perustuslakina voimassa olleen hallitusmuodon (HM) niiden säännösten kannalta, jotka ovat nykyistä perustuslakia vastaavasti turvanneet tuomioistuinten riippumattomuutta (HM 2 §), edellyttäneet yleisistä yli- ja alioikeuksista säädettyä lailla (HM 55 §) tai kieltäneet asettamasta satunnaisia tuomioistuimia (HM 60 §). Kärjäoikeuslakia säädettyä on katsottu vaatimuksen siitä, että tuomioistuinten tulee olla laillisesti perustettuja, merkitsevän ennen muuta tilapäisten tuomioistuinten kieltoa. Laissa tuli olla säännökset tuomioistuimen toimivallasta, kokoonpanosta ja toiminnan perusteista (HE 252/1992 vp, LaVM 9/1993 vp).

Kärjäoikeuslain 21 §:ään lisättiin vuonna 2005 asetuksenantovaltuus, koska kärjäoikeuksien tuomiopiireistä katsottiin perustelluksi säätää nimenomaan valtioneuvoston asetuksella ja koska valtioneuvosto ei perustuslain 80 §:n takia voinut antaa asiasta asetusta ilman laissa olevaa nimenomaista valtuutta. Kärjäoikeuslain muutokseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 230/2004 vp) yleisperusteluissa todettiin asiasta seuraavasti:

"Tuomiopiireistä on nykyisellään määrätty yleisesti kärjäoikeuksien tuomiopiireistä annetulla valtioneuvoston päätöksellä (1623/1991) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Eräissä asiaryhmissä kuten yrityksen saneerausta, ulosottovalituksia ja maa- ja metsätalouden asioita koskien erityismääräyksiä kärjäoikeuksien tuomiopiireistä sen sijaan on annettu asetuksella asianomaisissa asiaryhmissä sovellettavissa laeissa annetun valtuutuksen mukaisesti. Kärjäoikeusverkon rakenne vaikuttaa oikeuspalvelujen alueelliseen saatavuuteen. Siksi valtioneuvoston asetus edustaisi asianmukaista säädöstasoa nykyisen valtioneuvoston päätöksen sijasta."

Esityksessä tehtiin selkoa myös siitä, että valtuuden nojalla oli tarkoitus jatkaa kärjäoikeuksien määrän vähentämiseen tähtäviä tuomiopiirijärjestelyjä. Esityksen yleisperusteluissa lausuttiin asiasta seuraavaa:

"Suomessa oli ennen vuoden 1993 alioikeusuudistusta 71 tuomiokuntaa ja 25 raastuvanoikeutta. Alioikeusuudistuksessa muodostettiin 1.12.1993 lukien 70 kärjäoikeutta. Kärjäoikeusverkkoa on sittemmin ollut tarpeen tarkistaa niin, että kärjäoikeuksia on yhdistetty. Kärjäoikeuksia on 1.6.2003 lukien 63. Kärjäoikeuksien tuomiopiirijärjestelyitä on tarkoitus jatkaa vastaisuudessa."

Oikeusministeriö toi lausunnossaan esiin, että esityksestä mietinnön antanut lakivaliokunta oli hyvin selvillä lakiin ehdotetun asetuksenantovaltuuden merkityksestä tuomiopiirijärjestelyjen jatkamisen kannalta. Valiokunta lausui asiasta muun ohella seuraavasti (LaVM 5/2005 vp):

"Valiokunta muistuttaa edelleen myös siitä, että kärjäoikeuksien tarjoamien oikeuspalvelujen tulee olla kaikkien kohtuullisesti saavutettavissa. Tämän vuoksi päätöksiä kärjäoikeuksien tuomiopiirien yhdistämisestä ei voida tehdä pelkästään saavutettavien kustannussäästöjä silmälläpitäen, vaan huomiota tulee aina kiinnittää myös niihin vaikutuksiin, joita päätöksillä on tuomioistuimissa asioivien mahdollisuuksiin kääntyä tuomioistuinlaitoksen puoleen. Tuomiopiirejä yhdis-

tettäessä palvelujen saatavuudesta tulee huolehtia esimerkiksi istuntopaikkoja koskevin järjestelyin. Valiokunta kiinnittää huomiota myös perustuslain 122 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan."

Lakivaliokunnan ehdotuksesta käräjäoikeuslain 1 §:n 4 momenttia täydennettiin säännöksellä, jonka mukaan käräjäoikeuksien tuomiopiirejä yhdistämällä perustetussa käräjäoikeudessa voi yhdistämisen niin edellyttäessä tilapäisesti olla useampi kuin yksi laamannin virka. Tämänkin säännöksen taustalla on ajatus siitä, että käräjäoikeus voidaan perustaa (tuomiopiirejä yhdistämällä) valtioneuvoston asetuksella käräjäoikeuksien tuomiopiireistä.

Laki käräjäoikeuslain muuttamisesta käsiteltiin eduskunnassa – perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta – tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja ilman, että esityksen käsittelyn yhteydessä olisi esitetty epäilyjä asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuudesta. Epäilyjä ei esitetty siitäkään, olisiko valtuuden nojalla sallittua jatkaa käräjäoikeuksien tuomiopiirijärjestelyjä.

Käräjäoikeuslain 21 §:ssä olevan asetuksenantovaltuuden nojalla on – valtioneuvoston oikeuskanslerin esittämättä perustuslain 112 §:ssä tarkoitettua huomautusta – annettu seuraavat valtioneuvoston asetukset siten, että käräjäoikeuksia on 51 (ennen luettelossa viimeisenä mainitun valtioneuvoston asetuksen voimaantuloa 1.1.2010): VNA eräistä tuomiopiirijärjestelyistä (147/2006), VNA käräjäoikeuksien tuomiopiireistä (1110/2006) ja VNA käräjäoikeuksien tuomiopiireistä (410/2008).

Oikeusministeriön mielestä valtioneuvosto on toiminut toimivaltansa puitteissa antaessaan käräjäoikeuslain 21 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla asetuksia käräjäoikeuksien tuomiopiireistä tai tuomiopiirijärjestelyistä. Käräjäoikeuslain kyseinen valtuussäännös on säädetty perustuslain 80 §:stä johtuvien vaatimusten takia siksi, että puheena olevista asioista olisi mahdollista säätää (aiemman valtioneuvoston päätöksen asemesta) valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksilla tuomiopiirijärjestelyistä ja tuomiopiireistä ei ole puututtu tuomioistuinten riippumattomuuteen eli niiden oikeuteen olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen – tässä tapauksessa valtioneuvoston – vaikutuksesta (HE 1/1998 vp, s. 76). Valtioneuvoston asetukset eivät ole oikeusministeriön näemyksen mukaan ongelmallisia myöskään tuomioistuinlaitoksen rakennetta koskevien perustuslain 98 §:n säännösten kannalta.

Tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestäminen

Nyt käynnissä oleva käräjäoikeusorganisaation kehittäminen perustuu valtioneuvoston ja ministeriön hyväksymiin strategisiin linjauksiin. Edellisellä hallituskaudella vuonna 2007 oikeusministeriö asetti työryhmän suunnittelemaan käräjäoikeusverkoston uudistamista. Toimeksiannon mukaan tehtävänä oli laatia ehdotus pääasiassa maakuntapohjaisiksi käräjäoikeuksiksi, joissa olisi vähintään 10 tuomaria ja joiden tuomiopiirin väestöpohja olisi yli 100 000 asukasta. Työryhmän toimeksianto käsitti siis koko käräjäoikeusorganisaation tarkastelun. Kyseessä on perustuslain 103 §:n tarkoittama tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestäminen, jolloin tuomari voidaan siirtää toiseen virkaan ilman suostumustaan.

Työryhmän mietintö valmistui lokakuussa 2007 (työryhmämietintö 2007:12). Työryhmämietinnöstä pyydettiin lausunnot muun muassa kaikilta käräjäoikeuksilta, hovioikeuksilta, kunnilta, eri järjestöiltä ja maakuntien liitoilta. Lausuntopalautteen perusteella esitystä muokattiin ja käytiin lisäneuvotteluja. Kevään 2008 aikana käytiin käräjäoikeuksissa yhteistoimintaneuvotteluja ja järjestettiin tiedotustilai-

suuksia.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan ennen valtioneuvoston päätöstä [pitänee olla: asetusta] 12.6.2008 asiaa käsiteltiin hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmässä sekä esiteltiin eduskunnan lakivaliokunnalle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Oikeusministeriö kertoi, että vastaava menettely on ollut käytössä myös aiemmissä kärjäoikeuksien yhdistämisissä.

Henkilöstön osalta uudelleen järjestäminen tapahtuu kuten aiemminkin siten, että kärjäoikeuksien kansliahenkilökunnalta pyydetään suostumukset siihen, että heidän virkansa siirretään uuteen kärjäoikeuteen ja oikeusministeriö tekee siirtopäätöksen toimivaltansa puitteissa. Tuomarin virkojen osalta on menetely siten, että tuomareilta pyydetään suostumukset siirtoon. Käytännössä suostumukset toimitetaan asianomaiselle hovioikeudelle, joka tekee tuomarivalintalautakunnalle esityksen. Tuomarivalintalautakunta puolestaan tekee esityksen valtioneuvostolle, minkä jälkeen tasavallan presidentti siirtää ja nimittää tuomarit uuden kärjäoikeuden vastaaviin virkoihin. Järjestely vastaa tuomarin nimittämismenettelyä. Ministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että aiempien tuomiopiirijärjestelyiden yhteydessä tuomarit ovat antaneet suostumuksensa tähän menettelyyn.

Siltä osin kuin laamanni A katsoi 12.2.2009 kirjoituksessaan oikeusasiamiehelle, että nyt ei olisi kyse perustuslain tarkoittamasta tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä, koska eräät kärjäoikeudet jäävät hänen mukaansa järjestelyn ulkopuolelle, oikeusministeriö totesi, ettei kärjäoikeusudistuksen luonnetta muuta pelkästään se, että erityisesti suurimpien kärjäoikeuksien osalta ei ole tarpeen tehdä uudelleen järjestämisistä.

Sääntelytaso eräissä asioissa

Oikeusministeriö asetti 21.11.2008 työryhmän, jonka tehtävänä on kehittää hovioikeuksien, kärjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien organisaatiosäädöksiä ja määrääjäksi nimitettävien tuomareiden nimityksiä koskevia säädöksiä. Tavoitteena on saattaa hovioikeuksia, kärjäoikeuksia ja hallinto-oikeuksia koskeva sääntely muiltakin osiltaan asianmukaiselle säädöstasolle. Työryhmän tulee harkita myös mahdollisuutta laatia yhtenäinen hovioikeuksia, kärjäoikeuksia ja hallinto-oikeuksia koskeva tuomioistuinlaki. Lisäksi työryhmä tulee käsittelemään päällikkötuomarin tehtäviä ja vastuita suhteessa muihin tuomareihin. Työryhmän puheenjohtajana toimii hovioikeuden presidentti Mikko Könkölä. Sen määräaika päättyy 31.12.2009.

Oikeusministeriö totesi lopuksi, että valtioneuvosto on toiminut toimivaltansa puitteissa valmistellessaan 1.1.2010 voimaantulevaksi tarkoitettua tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämistä sekä päättäessään siihen liittyvistä toimenpiteistä. Se viittasi myös loppuvuodesta 2008 asettamaansa työryhmään, jonka tehtävänä on muun muassa tarkastella tuomioistuimia koskevien säännösten asianmukaista säädöstasoa. Tässä yhteydessä voidaan lakiin ottaa myös pykälä yksittäisistä kärjäoikeuksista. Näin lakiin sisältyisi jatkossa säännös siitä, että kärjäoikeuksista säädetään lailla.

3.3 Vastineet

3.3.1 Laamanni A:n vastine

Laamanni A katsoi vastineessaan, että jos oikeusministeriön näkemys tuomioistuinten laillisesta perustamisesta ennen muuta tilapäisten tuomioistuinten asettamisen kieltäminen hyväksytään, on Suomessa toiminut aikavälillä 1.12.1993–31.12.2009 kaikkiaan 43 tilapäistä kärjäoikeutta, joiden elinikä on ollut alle 10 vuodesta 16 vuoteen. Hänen mielestään kysee ei ole ollut perustuslain 103 §:ssä tarkoitusta tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä.

A oheisti vastineeseensa professori Kaarlo Tuorin Kärjäätuomarit ry:n pyynnöstä laatiman 2.2.2009 päivätyn lausunnon. Hän katsoi lausunnon tukevan sitä, että tuomioistuimiin liittyvistä kysymyksistä, palkkausasiat mukaan lukien, tulee säätää lailla. Myös perustuslain esitöistä ilmenee lainsäätäjän tahto siitä, että tuomioistuinlaitoksen yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Tämä koskee myös tuomioistuinlaitoksen organisatorisia kysymyksiä.

A:n näkemyksen mukaan kysymys on oikeastaan siitä, ettei oikeusministeriö ole säädöstasolla ollut tietoinen tai ainakaan halunnut tiedostaa kysymyksessä olevia ongelmia. Tätä osoittaa oikeusministeriön näkemys siitä, että kärjäoikeuksien piirirajoja voitaisiin muuttaa lakia alemmalla säädöksellä. A:n näkemyksen mukaan tällainen analoginen tulkinta ei voi tulla kyseeseen kärjäoikeuksien lakauttamisen kohdalla.

A kiinnitti huomiota myös siihen, että lausunnosta ei ilmene, mikä on valtioneuvoston kanta toimivaltuuskysymyksestä. Lausunnossa on esitetty vain oikeusministeriön mielipide. Epäselväksi jää, mikä on koko valtioneuvoston mielipide.

A piti epäselvänä sitä, tarkoittaako oikeusministeriön lausunnossa esiintyvä mahdollisuus ottaa jatkossa lakiin pykälä yksittäisistä kärjäoikeuksista sitä, että lailla jälkikäteen laillistetaan lainvastaiset toimenpiteet, vai sitä, että kärjäoikeuksia tullaan taas jonkin ajan kuluttua järjestämään uudelleen.

Yhteenvetona A katsoi, ettei oikeusministeriön lausunto vastaa eduskunnan oikeusasiamiehen asettamiin kysymyksiin. Hänen näkemyksensä mukaan ongelma on ollut oikeusministeriön tiedossa jo asiaa valmisteltaessa (Forssa-Loimaan kärjäoikeuden lausunto oikeusministeriölle 31.1.2008 OMTRM 2007:12:sta). Hänen mielestään valtioneuvoston asetuksen mukaisen menettelyn noudattaminen tarkoittaisi sitä, että hallitusohjelmaan merkitty kärjäoikeusverkoston supistaminen on menemässä ohi perustuslain.

3.3.2 Vaasan kärjäoikeuden viranhaltijoiden vastine

Vaasan kärjäoikeuden neljä kärjäätuomaria kiinnittivät vastineessaan huomiota siihen, että oikeusministeriökään ei lausunnossaan, jossa se myöntää tuomiopiiriä tosiasiassa päätetyn kärjäoikeuksien olemassaolosta, katso tähänastisen käytännön ja sääntelyn edustavan asianmukaista säädöstasoa. Onkin vain johdonmukaista, että ministeriö ehdottaa erityisen tuomioistuinlain säätämistä, jossa määrättäisiin nimenomaisesti myös kärjäoikeuksista. Lausunnonantajat pitivät ehdotusta ymmärrettävänä senkin vuoksi, ettei nykyinen käytäntö ole millään tavoin ottanut huomioon Suomea sitovia ylikansallisia normeja ja sitoumuksia.

Kärjäätuomarit totesivat, että myös perustuslain asiantuntijat pitävät nykyistä tilannetta kestävämmänä, ja että "... hallitusvalta pysyy omin päätöksin muokkaamaan koko kärjäoikeusinstituution uudelleen ilman, että eduskunta säätää siitä lailla" (valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Vilja-

nen, Helsingin Sanomat 25.4.2009).

Oikeusministeriön lausunnossa on heidän mielestään yritetty kestävästi jälkikäteen puolustella noudatettua menettelyä aikaisemmalla käytännöllä ja katsottu, että se oikeuttaisi nykyisenkin uudistuksen vaatimiin toimenpiteisiin. He eivät pitäneet viittausta käräjäoikeuslain 1 §:n 4 momenttiin perusteltuna, koska sillä muutettiin vain yhdistyvän käräjäoikeuden 2. laamannin asemaa käräjäoikeuden hallinnossa.

Vastineenantajat korostivat kantelun käräjätuomareiden kielitaitovaatimuksista koskevan sitä, ettei myöskään siltä osin ole noudatettu asianmukaista säädöstä soa päätöshetkellä, kun kielitaitoa koskevat viran kelpoisuusvaatimukset ovat muuttuneet valtioneuvoston asetuksen johdosta. Se, että tilanne mahdollisesti korjautuu tulevaisuudessa ehkä säädettävällä lailla, ei poista ongelmaa.

Käräjätuomarit kiinnittivät huomiota oikeusministeriön lausunnossaan toteamaan siitä, että "... maa-oikeutena toimivan käräjäoikeuden tuomiopiiri on laajempi kuin itse käräjäoikeuden", ja että "... tuleva Pohjanmaan käräjäoikeus on maa-oikeuden tuomiopiirin osalta enemmistökieltään suomenkielinen."

Asetuksilla Vaasan käräjäoikeuden tuomiopiiriä on laajennettu maa-oikeuden lisäksi kuitenkin myös merioikeusasioissa, sotilasoikeudenkäyntiasioissa, ulosottovalitusasioissa, yrityssaneerausta koskevissa asioissa, konkurssiasioissa ja osakeyhtiölain tulkintaa sekä ryhmäkannetta koskevissa asioissa. Vaasan käräjäoikeuden tuomiopiiriin käsittävän alueen asukasluku on kyseisten asiaryhmien johdosta noin 900 000, joista ruotsinkielisiä on noin 11 prosenttia.

Vastineenantajat katsoivat, että aiotun Pohjanmaan käräjäoikeuden enemmistökieltä koskevien esitysten tulisi perustua todellisiin asukasmääriin ja laskuperusteisiin. Edellä viitatuissa asioissa, jotka kaikki kuuluvat Vaasan käräjäoikeuden tuomiopiiriin varsinaista tuomiopiiriä huomattavasti laajemmalta alueelta, ei suunnitellun Pohjanmaan käräjäoikeuden enemmistökieli ole ruotsi, vaan suomi. Näissä asioissa suomenkieliset tuomarit eivät tule olemaan vähemmistönä. Näin ollen valtioneuvoston asetusta tulee joka tapauksessa muuttaa. He kyseenalaistivat oikeusministeriön laskelmat ja johdopäätökset Pohjanmaan käräjäoikeuden enemmistökielestä ja pyysivät, että tehtyjen päätösten lainmukaisuus tutkittaisiin näiltäkin osin.

Kärjäviskaalien osalta vastineenantajat katsoivat, ettei aiotulla lainmuutoksella ole tarkoitus muuttaa tilannetta kärjäviskaalien osalta. Käräjäoikeuslain 4a §:ssä kärjäviskaalin virka on rinnastettu monilta osin tuomarin toimivaltaan, ja viran pätevyysvaatimuksista on säädetty lailla. Oikeusministeriön lausunnossa viitatus erivapausmenettelyn lainmukaisuus on heidän mielestään kyseenalainen.

4 Käräjäoikeuksien oikeudellinen sääntely

4.1 Yleistä tuomioistuinlaitosta ja käräjäoikeuksia koskevasta lainsäädännöstä

Perustuslain (731/1999) 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Säännöksen 2 momentin mukaan yleisiä hallinto-tuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Säännöksen 3 momentin mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Säännöksen 4 momentin mukaan satunnaisen tuomioistuinten asettaminen on kielletty.

Perustuslain 103 §:n 1 momentin mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä.

Tuomarin virat ovat niin sanottuja erittelyvirkoja (valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n 2 momentin 4 kohta). Erittelyviroilla tarkoitetaan virkaa, jota ei saa perustaa, lakkauttaa eikä sen nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole eritelty valtion talousarviossa. Tällaisten virkaan liittyvien järjestelyjen toteuttaminen edellyttää siis eduskunnan nimenomaista myötävaikutusta, käytännössä eduskunnan suostumusta talousarvioperusteluissa.

Tuomioistuin yleisesti käsitteenä on oikeudellisesti monitahoinen ilmiö. Myös käräjäoikeutta tuomioistuimena, sen olemassaoloa ja toimintaa voidaan tarkastella niin hallinto-oikeudellisesti, valtiosääntöoikeudellisesti kuin prosessioikeudellisesti.

Hallinto-oikeudellisesti tuomioistuimet ovat oikeusministeriön hallinnonalaan – eivät tosin kuusi muutoksenhakuasioita käsittelevää lautakuntaa, joiden jäsenet kuitenkin toimivat tuomarin vastuulla – kuuluvia virastoja. Hallinnollinen suhde ei ulotu tuomioistuinten vastuulla olevan riippumattoman tuomiovallan käyttöön. Lainkäytössä sovellettavien menettelytapojen osalta tuomioistuimet noudattavat erityisesti prosessioikeuden alaan kuuluvaa lainsäädäntöä. Prosessioikeudellisena ilmiönä käräjäoikeudella voidaan tarkoittaa tuomiovaltaa käyttävää alioikeuden kokoonpanoyksikköä.

Tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellinen aspekti ilmenee erityisesti ylimmän valtiovallan kolmijaon eli perustuslain 3 §:n ja sen edellyttämän tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta koskevissa kysymyksissä. Myös kysymys tuomioistuimen laillisuudesta tai tuomioistuimen lailla perustamisesta on valtiosääntöoikeudellinen.

4.2 Säädöstaso tuomioistuinten perustamisessa

Korkein oikeus on perustettu eduskunnan säätämällä perustamislalla (74A/1918). Samoin on korkeimman hallinto-oikeuden laita (74B/1918). Sittemmin ylimmistä tuomioistuimista on säädetty laeilla korkeimmasta oikeudesta (665/2005) ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006). Itsenäisyyden ajalla kaikkien hovioikeuksien perustamisista on säädetty lailla (esimerkiksi Helsingin hovioikeus lailla 18/1952; Kouvolan ja Rovaniemen hovioikeudet laeilla 318/1976 ja 319/1976). Nytemmin kaikki kuusi hovioikeutta mainitaan nimeltä hovioikeuslain (56/1994) 1 §:ssä.

Hallinto-oikeudet on perustettu yhteisellä lailla (430/1999), jonka 1 §:ssä kukin hallinto-oikeus on erikseen nimetty. Erikseen on säädetty laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (547/1994). Myös erityistuomioistuimet on perustettu erikseen lailla: markkinaoikeuslaki (1527/2001), laki työtuomioistuimesta (646/1974) ja vakuutuslaki (132/2003). Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivas-tuusioiden käsittelystä (196/2000) on säädetty erikseen perustuslain 101 §:n edellyttämällä tavalla.

Ainoina tuomioistuimina käräjäoikeuksia ei ole perustettu lailla. Käräjäoikeudet mainitaan perustuslain 98 §:n 1 momentissa. Käräjäoikeuslaissa (581/1993) säädetään lähemmin muun muassa käräjäoikeuden järjestysmuodosta, viroista, kokoonpanoista ja toiminnasta. Viranomaisyksikköinä käräjäoikeudet on perustettu valtioneuvoston päätösin ja 1.9.2005 lähtien (629/2005) valtioneuvoston asetuksin.

Kantelussa tarkoitettu valtioneuvoston asetus käräjäoikeuksien tuomiopiireistä on annettu käräjäoikeuslain 21 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla (629/2005). Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset käräjäoikeuksien tuomiopiireistä.

Käräjäoikeuksien tuomiopiirit mainitaan myös käräjäoikeuslain 1 §:n 4 momentissa (629/2005). Säännöksen mukaan käräjäoikeuksien tuomiopiirejä yhdistämällä perustetussa käräjäoikeudessa voi yhdistämisen niin edellyttäessä tilapäisesti olla useampi kuin yksi laamannin virka. Tällöin yhteen niistä kuuluu toimiminen viraston päällikkönä. Mitä laissa tai asetuksessa säädetään laamannista, koskee tällaisessa käräjäoikeudessa päällikkönä toimivaa laamannia.

Kuten käräjäoikeuksien kohdalla, valtioneuvosto päättää myös hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä ja niiden muutoksista. Hovioikeuslain 1 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuksien tuomiopiireistä määrätään valtioneuvoston päätöksellä. Vastaavasti hallinto-oikeuslain 2 §:n mukaan hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä säädetään valtioneuvoston päätöksellä. Mainittujen lakien sääntely poikkeaa käräjäoikeuslain 21 §:n 1 momentin 4 kohdasta, jossa säädöstasoa käräjäoikeuksien tuomiopiireistä päätettäessä nostettiin valtioneuvoston päätöksestä valtioneuvoston asetukseen.

Myös hovi- ja hallinto-oikeuksien tuomiopiirien muutokset ovat siis mahdollisia toteuttaa lakia alemmalla säädöstasolla. Olennainen säädöstasossa oleva ero on kuitenkin siinä, että vain käräjäoikeuksien kohdalla on tuomiopiirijärjestelyiden kautta tosiasiallisesti mahdollista perustaa ja lakkauttaa itse viranomaisyksiköitä. Kun käräjäoikeuksia ei ole mainittu nimeltä laissa, eikä niiden lukumäärästä tai istuntopaikoista ole siten säädetty laissa, ovat käräjäoikeusverkoston muutokset toteutettavissa ilman eduskunnan välitöntä myötävaikutusta. Hovioikeuksien tai hallinto-oikeuksien tosiasiallinen lakkauttaminen tai uuden perustaminen ei sitä vastoin ole mahdollista ilman lainmuutosta.

Eräiden erityisasiantuntemusta edellyttävien asioiden käsittely on niitä koskevissa erityislaeissa keskitetty tiettyihin käräjäoikeuksiin. Esimerkiksi ulosottokaareissa, yrityssaneerauksesta annetussa laissa, merilaissa, kiinteistönmuodostamislaisissa ja ryhmäkannelaissa säädetään erikseen niistä käräjäoikeuksista, jotka ovat asiallisesti toimivaltaisia käsittelemään kyseisten lakien mukaisia asioita. Erotuksena muista käräjäoikeuksista nämä käräjäoikeudet mainitaan nimeltä lakitasolla. Muita käräjäoikeuksia, joihin ei ole sanotuin tavoin keskitetty tiettyjä erityisasiaryhmiä, ei mainita laissa nimeltä. Viranomaisyksikköinä myöskään näitä laissa nimeltä mainittuja käräjäoikeuksia ei ole nimenomaisesti perustettu lailla. Kuitenkin toisin kuin muiden käräjäoikeuksien kohdalla, niiden tapauksessa asetustasoisesti suoritettava käräjäoikeuksien lakkauttaminen ja perustaminen tuomiopiirejä yhdistämällä voi edellyttää (teknioluonteista) lainmuutosta.

Oikeuskirjallisuudessa asiantilaa käräjäoikeuksien perustamisen/olemassaolon eilakiperusteisuudesta ei ole nähdäkseni huomioitu juuri lainkaan. Kuitenkin joitakin kriittisiä huomioita on esitetty (ks. Rintala, Erkki: Tuomarien roolista ja riippumattoman aseman takeista eurooppaoikeuden mukaan. DL 1996 s. 563–563; ja professori Jyrki Virolainen teoksessa Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin osalliset, 2004, s. 467–468).

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että myös Ruotsissa hallitus päättää asetuksella käräjäoikeuksien tuomiopiireistä (förfordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor). Ruotsin hallitusmuodon 11 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuimet perustetaan lain nojalla ("annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten inrättas med stöd av lag"). Ruotsin parlamentin lakivaliokunta on useaan otteeseen 1970-luvulta lähtien viime vuosiin saakka käsitellyt lakialoitteita, joissa päätösvalta tuomiopiireistä on esitetty siirrettävän eduskunnalle. Lakivaliokunta on joka kerta esittänyt aloitteiden hylkäämistä, kuten onkin tehty. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että

"Även om det sålunda är regeringen som bestämmer om indelningen i domsagor och därmed om antalet tingsrätter får, med hänsyn till de ändringar i anslagsbehov och personaluppsättning som en domsagoreglering kan föranleda, riksdagen ofta ett avgörande inflytande på frågan." (Justitieutskottets betänkande 2000/01:JuU29).

4.3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulma

Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunta käsitteli Zand v. Itävalta -tapauksessa (12.10.1978, Decisions and Reports 15, October 1979p. 70–86) kysymystä siitä, olivatko itävaltalaiset työtuomioistuimet Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen edellyttämin tavoin laillisesti perustettuja ("established by law"). Lopputuloksena ihmisoikeustoimikunta katsoi, että työtuomioistuin oli laillisesti perustettu.

Tapauksessa työtuomioistuimet oli perustettu oikeusministeriön työtuomioistuinlain täytäntöönpanosta antamalla asetuksella. Työtuomioistuimet oli toisin sanoen perustettu laissa säädetyn asetuksenantovaltuuden nojalla ("... created by delegated legislation enacted by the Minister in exercise of his discretion...").

Ihmisoikeustoimikunta katsoi, että työtuomioistuinten toimivallasta itsessään oli säädetty lain tasolla yleisin termein. Ministerin harkintaan oli jätetty työtuomioistuinten tuomiopiireistä päättäminen. Ihmisoikeustoimikunta totesi, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan termi "laillisesti perustettu" käsittää koko tuomioistuinorganisaation rakenteen. Termi käsittää tuomioistuinten aineelliseen toimivaltaan kuuluvien asioiden sääntelyn lisäksi myös yksittäisten tuomioistuinten perustamisen ja niiden alueellisen toimivallan määrittämisen. Ihmisoikeustoimikunta katsoi, että Salzburgin työtuomioistuimen perustaminen ja sen alueellisesta toimivallasta (tuomiopiiristä) päättäminen ovat asioita, joiden tulee olla lailla säädeltyjä ("governed by law").

Ihmisoikeustoimikunta totesi (kohta 69), että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen objektina ja tarkoituksena (vaatimus tuomioistuinten laillisesta perustamisesta) on se, että demokraattisen yhteiskunnan tuomioistuinorganisaatio ei saa olla riippuvainen toimeenpanovallan harkintavallasta, vaan että asiasta tulee säätää parlamentin säätämällä lailla. Sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että lakiin perustuvan asetuksenantovallan käyttö olisi poissuljettua tuomioistuinorganisaatiosta päätettäessä. Jos tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta ("organizational framework for the judicial organization") on säädetty lain tasolla, ei ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale edellytä, että jokaisesta tuomioistuinten organisointiin liittyvästä yksityiskohdasta tulisi säätää parlamentin muodollisesti antamalla lailla.

Käsillä olleessa tapauksessa itävaltalaisen oikeusministeriön harkintavalta työtuomioistuinten perustamiseen, tuomiopiireistä päättämiseen ja työtuomioistuinten lakkauttamiseen oli laissa säädettyin tavoin rajoitettua, kylläkin jossain määrin epätäsmällisesti (kohta 70).

Vaikka kysymys ministerille laajan harkintavallan jättävällä asetuksella perustettujen työtuomioistuinten "laillisesta perustamisesta" ei osoittautunut itsessään ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vastaiseksi, katsoi ihmisoikeustoimikunta tulkintani mukaan (kohta 71), että kysymys yksittäisen tuomioistuimen "laillisesta perustamisesta" tulee voida esittää ja ratkaista kansallisen

lain ja perustuslain mukaisessa järjestyksessä ("... it is nevertheless a requirement for the lawfulness of a court in a given case that these possibilities exist, and have been exercised, in accordance with the internal law of the State in question including the relevant provisions of the Constitution"). Tässä yhteydessä ihmisoikeustoimikunta pani merkille (kohta 72), että käsillä olleessa tapauksessa kysymystä riidanalaisen Salzburgin työtuomioistuimen perustamisen laillisuudesta oli käsitelty työtuomioistuimen itsensä toimesta ja tämän jälkeen alueellisessa muutoksenhakutuomioistuimessa sekä korkeimmassa oikeudessa, joka nojautui omassa ratkaisussaan perustuslakituomioistuimen aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Kaikki tuomioistuinasteet olivat hyväksyneet Salzburgin työtuomioistuimen laillisesti perustetuksi.

Näissä olosuhteissa ihmisoikeustoimikunta katsoi, että asiassa ei ollut viitteitä siitä, että toimeenpanovallan viranomaisten toimet asiassa olisivat loukanneet Itävallan perustuslain säännöksiä. Ihmisoikeustoimikunta piti Salzburgin työtuomioistuinta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuin tavoin laillisesti perustettuna (kohta 73).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on viitannut edellä kuvattuun Zand-ratkaisuun myös aivan viimeaikaisissa ratkaisuissaan (esimerkiksi 9.3.1999 annettu Lindner v. Saksa -päätos (no. 32813/96) ja 22.1.2009 annettu Trepashkin v. Venäjä (No. 2) -päätos (no. 14248/05). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 22.6.2000 antama Coëme ym. v. Belgia -tuomio (nrot 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 ja 33210/96; kohta 98)).

Euroopan ihmisoikeussopimusta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä käsittelevissä johtavissa oppi- ja käsikirjoissa (ks. esimerkiksi van Dijk, Pieter ym.: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Fourth Edition, 2006, p. 623–634) laillisesti perustettu tuomioistuin -käsitteen tulkinnassa korostetaan käsitykseni mukaan vastaavalla tavalla sitä, että lainkäytön organisointia ei tule jättää toimeenpanovallan harkintaan, vaan että asiaa tulisi säädellä parlamentin antamalla lailla.

Ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta ainakin tuomioistuinlaitoksen perusrakenteiden ("organizational framework") tulee siis määräytyä lakitasolla eli parlamentin myötävaikutuksella. Käsitykseni mukaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta tai sen tulkintakäytännöstä ei kuitenkaan ole johdettavissa vaatimusta siitä, että tuomioistuinlaitoksen organisoinnin tai tuomioistuinten perustamisen tulee kaikin osin ehdottomasti tapahtua lakitasolla.

4.4 Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista säätäminen

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella.

Asian arvioinnissa on keskeistä se, mitä "yleisillä perusteilla" lähemmin tarkoitetaan. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yleisillä perusteilla perustuslain 119 §:ssä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 s. 174). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että näitä periaatteita tulee noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uuden tyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä (PeVL 51/2006 s. 5). Perustuslakivaliokunta on katsonut myös toimielimen toimikauden mahdollisen määräaikaisuuden kuuluvan yleisiin perusteisiin (PeVL 12/2004 s. 3).

Hallituksen esityksen mukaan "merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä olisi kuitenkin asianmukais-

ta säättää aina lailla" (HE 1/1998 s. 174, ks. myös perustuslaki 2008 -työryhmän muistio (OMTRM 2008:8) s. 63).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi vaan että niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätösin (PeVL 6/2002 s. 2, PeVL 29/2006 s. 2, PeVL 42/2006 s. 3 ja PeVL 5/2008 s. 2). Eräässä asiayhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä sitä, että valtion yksiköiden sijoituspaikasta ei perustuslain mukaan tarvitse säätää lailla (PeVL 6/2002 s. 2; lausunto liittyi valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskevaan toimivaltaan).

Nähdäkseni käsillä olevan asian arvioinnille on erityisen merkittävä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 42/2006, joka liittyi hallituksen esitykseen ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 83/2006). Lausunnossa (s. 2–3; korostus lisätty) todetaan seuraavaa:

"Perustuslaista ei sinänsä johdu estettä sille, että paikallisen ulosottoviraston toimialueesta säättäminen osoitetaan lailla asetuksenantajan tehtäväksi (PeVL 29/2006 vp , s. 2/II). Valiokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että ulosottopiireistä ehdotetaan säädettäväksi ministeriön eikä valtioneuvoston asetuksella. ... Viranomaisen toimialueen sääntelyllä on myös perusoikeuskytkentöjä. Hallintoa järjestettäessä tulee nimittäin perustuslain 122 §:n mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään. *Kun aluejaotusten yhteensopivuuspyrkimyksen lisäksi otetaan huomioon se, että ulosottovalituksia käsittelevien käräjäoikeuksien tuomiopiireistä säädetään lakiehdotuksen 11 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella, on valiokunnan mielestä tärkeää, että toimivalta säätää ulosottopiireistä osoitetaan ministeriön asemesta valtioneuvostolle.*

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että valtionhallinnon yksikön sijoituspaikasta voidaan päättää ministeriön hallintopäätöksellä (PeVL 6/2002 vp , s. 2/I, PeVL 29/2006 vp , s. 2/I). Näin ollen ei ole perustuslain kannalta huomautettavaa ehdotuksesta, jonka mukaan oikeusministeriö päättää paikallisen ulosottoviraston toimipaikoista.

Valiokunta korostaa yleisesti sitä, että paikallisten ulosottovirastojen toimialueita ja toimipaikkoja järjestettäessä huolehditaan ulosottopalvelujen alueellisesta saatavuudesta samoin kuin perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisesta."

Perustuslain esitöissä pidettiin itsestään selvänä, että valtionhallinnon yksiköitä voidaan perustaa vain valtion talousarvion sallimissa rajoissa. Tätä tarkoitettavaa mainintaa ei enää sisällytetty perustuslakiin (vrt. HM 65.1 §). "Asetuksella ei siten voitaisi säätää uuden yksikön perustamisesta, ellei siihen ole osoitettu varoja valtion talousarviossa. Näin eduskunta ohjaisi kaikissa tilanteissa uusien valtionhallinnon yksikköjen perustamista." (HE 1/1998 s. 175).

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslakivaliokunta on oikeuskäytännössään valvonut sitä, että perustuslain 80 §:ssä tarkoitettua, perustuslain mukaan "muuten" lain alaan kuuluvista asioista säätämistä ei siirretä asetuksen ta-

solle. Tällaisista kannanotoista voidaan mainita esimerkiksi seuraavat:

- perustuslain 123 §:n mukainen yliopistojen itsehallinto (PeVL 19/2004)
- perustuslain 119 §:n 2 momenttiin nojattu velvollisuus säätää poliisioppilaitoksen hallituksen yleisistä perusteista lailla (PeVL 28/2004)
- sairausvakuutuslain mukaisen tarkastuslautakunnan katsominen sellaiseksi muutoksenhakuelimeksi, josta on perustuslain 98 §:n 3 momentin mukaisesti säädettävä lailla (PeVL 33/2004 vp).

Professori Mikael Hidén on katsonut, että perustuslain 80 § koskee valtiollisessa järjestelmässä oleellisen tärkeää kysymystä säädösten antamiskompetenssin jakamisesta varsinaisen lainsäädäntöelimen ja toimeenpanovallan ylimpien elinten välillä. Kysymys on punninnasta, jossa toisella puolen ovat tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat – mukaan luettuna pyrkimys välttää eduskuntatyön tarpeetonta kuormittamista yksityiskohdilla – ja toisella puolen periaatteellisesti merkittävät kysymykset yksilön aseman turvaamisesta ja eduskunnan vaikutusvallan turvaamisesta. Hän on arvioinut perustuslakivaliokunnan säännöstä koskevasta tulkintakäytännöstä seuraavan, että asetuksen antamiseen valtuutavat säännökset pitää laatia huolella ja täsmällisiksi ja että niihin ei pidä sijoittaa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tai perustuslaissa muuten erikseen järjestettyjen kysymysten kannalta merkittäviä valtuuksia (ks. OMTRM 2008:8 s. 106–107).

Perustuslain 80 §:ään perustuvan valtuuden säätämiseen laissa on kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. PeVL 1/2004 s. 2). Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 33/2004 s. 4).

4.5 Riippumattomat tuomioistuimet valtiovallan kolmijaossa

Valtiollisten tehtävien jaosta on säädetty perustuslain 3 §:ssä. Sen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslailla siis määritellään niin lainsäädäntövaltaa, lainkäyttövaltaa kuin täytäntöönpanovaltaa edustavien viranomaisten toimintaa ja asetetaan samalla pidäkkeitä sitä vastaan, että valtioelimet voisivat ottaa käyttöökseen itselleen kuulumatonta toimivaltaa toisten ylimpien valtioelinten kustannuksella.

Suomessa (HE 1/1998 s. 75–76, PeVL 4/1993 ja OM:n julkaisu 2009:3 s. 24) tai yleisesti muissa maissa ei vallan kolmijako-oppia ole kuitenkaan katsottu voitavan seurata kaikin osin ehdottoman tiukasti. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin on pidättäytynyt riippumattomuutta tulkittaessaan vallan kolmijaon periaatteen tiukasta soveltamisesta, vaikka onkin todennut tuomioistuinten riippumattomuuden tarkoittavan riippumattomuutta lakia säätävästä vallasta ja täytäntöönpanovallasta.

Tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta on säädetty perustuslain 98 §:ssä. Pykälän säännökset erityistuomioistuinista ja satunnaisten tuomioistuinten asettamiskiellosta vastasivat aikaisemmin voimassa olleen hallitusmuodon 60 §:ää. Satunnaisten tuomioistuinten kieltä merkitsee sitä, ettei yksittäistapauksia varten voida perustaa erillisiä tuomioistuinta taikka tehdä yksittäistapauksissa poikkeuksia yleisen lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta

toimivallasta. Satunnaisten tuomioistuinten kieltö seuraa paitsi perustuslain 98 §:stä, myös oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimuksesta (HE 1/1998 s. 156).

Perustuslain 98 §:n säännökset tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta ovat perustuslain tasolla uusia. Sääntely sisällytettiin perustuslakiin, koska katsottiin, että julkisen vallan käyttöä koskevien perusratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista (HE 1/1998 s. 155–156). Toisaalta, perustuslaista jätettiin pois aikaisemmin hallitusmuodon 55 §:ssä ollut säännös siitä, että yli- ja alioikeuksista säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunta on lausunut tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraavaa (PeVL 55/2006 vp s. 2):

"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. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen (PeVL 35/2005 vp, s. 2–3, HE 1/1998 vp, s. 76, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 74/l)."

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta puhuttaessa erotetaan niin sanottu ulkoinen ja sisäinen riippumattomuus. Valtioneuvoston oikeuskansleri on todennut tuomioistuinlaitoksen tulosoikeudesta ja tuomioistuinten riippumattomuudesta oikeusministeriölle 25.2.2000 antamassaan lausunnossa (dnro 6/20/00) muun muassa seuraavaa:

"Tuomioistuinlaitoksen rakenteellisessa riippumattomuudessa on kysymys siitä, että tuomioistuinten pysyvyyttä ja organisaatorakennetta sekä tuomareiden virkamiesoikeudellista erityisasetamaa koskeva lainsäädäntö antaa ulkoisia takeita tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan ja siihen osallistuvien tuomareiden vakaalle asemalle, itsenäisyydelle, esteettömyydelle ja riippumattomuudelle" (valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000 s. 136).

Mainitussa lausunnossa oikeuskansleri totesi myös seuraavaa (s. 141): "*[O]ikeuslaitoksen yleistä järjestysmuotoa, rakennetta ja alueellista ja toimialakohtaista jaotusta sekä oikeudenkäyntimenettelyä koskevilla uudistuksilla on useimmiten välittömiä tuomioistuinlaitoksen sisäisiä ja kansalaisiin kohdistuvia vaikutuksia. Tämänäyttypiset uudistukset on kuitenkin toteutettava lailla.*" (korostus lisätty).

Oikeuskanslerin lausunnon lopputoteamus (s. 142) huomioon ottaen lailla säätämisen vaatimuksesta lausuttu on ymmärtääkseni kohdistettu lähinnä tuomioistuinten tulosoikeusjärjestelmän toteuttamiseen ja tuomioistuimen päällikkötuomarin aseman ja tehtävien järjestämiseen. Tätä tulkintaa tukevan voidaan nähdä se, että oikeuskansleri piti myöhemmin käräjäoikeuslakityöryhmän mietinnöstä 2.6.2003 antamassaan lausunnossa (dnro 12/20/03) perusteltuna sitä, että käräjäoikeuslain viittaussäännöksen säädöstasoa käräjäoikeuksien tuomiopiireistä päätettäessä nostettaisiin valtioneuvoston päätöksen tasosta valtioneuvoston asetuksen tasolle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ilmoitti tuossa yhteydessä tutustuneensa käräjäoikeuslakityöryhmän mietintöön, mutta että hän ei ollut havainnut siinä sellaisia ongelmia, joista hänellä olisi aihetta lausua laillisuusvalvojan näkökulmasta (kirje oikeusministeriölle 11.6.2003, dnro 1247/5/03).

Oikeuskirjallisuudessa professori Ilkka Saraviita (Perustuslaki 2000, s. 91–92) on todennut seuraavaa: "Oikeuslaitoksen sisäisen rakenteellisen riippumattomuuden (suoja tuomiovallan ohjaamista vastaan yhteiskunnan resurssijaolla tai hallinnollisesti sekä instanssijaolla) suojaamiseksi perustuslakiin ei ole kirjoitettu erillissäännöstä, vaan tämä suoja on johdettava suoraan 3.3 §:n säännöksestä." ... "Oikeuslaitoksen rakennetta koskevaa lailla säätämisen edellytystä 1919 HM:n 55 §:n tapaan ei otettu perustuslakiin." (mts. 93–94). Edelleen Saraviidan mukaan (mts. 495): "Valmisteluvaiheessa uuden perustuslain tuomiovaltaa tarkoittavat säännökset nähtiin teknisinä asioina, eikä riippumattomuusperiaatteeseen juurikaan kiinnitetty huomiota. Vasta eduskuntakäsittelyssä ja ensimmäisen käsittelykierroksen jälkeen 1998 valtiopäivillä riippumattomuudesta ryhdyttiin keskustelemaan mm. tuomarijärjestöjen aloitteesta. Huomio kohdistui tuomarien nimittämismenettelyyn tehtyihin muutoksiin."

Professori Kaarlo Tuori on katsonut, että vallanjako-oppi on juurtunut varsin heiveröisesti suomalaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen kulttuuriin erityisesti tuomioistuinten riippumattomuutta koskevilta osiltaan (Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi, Lakimies 7–8/2005 s. 1021).

Tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestäminen mainitaan perustuslaissa ainoastaan yhdessä kohdassa eli perustuslain 103 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Tältä osin perustuslain esitöistä selviää seuraavaa:

"Muista virkamiehistä poikkeavan tuomareiden virassapysymisoikeuden tarkoituksena on omalta osaltaan turvata tuomioistuinten riippumattomuutta. Pääperiaatteena tuomioistuinlaitoksessa on tuomarinvirkojen järjestäminen pysyviksi."

Hallituksen esityksessä HE 1/1998 todettiin myös, että "[s]äännöksestä ei kuitenkaan seuraa, että tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämistilanteissa tuomari voitaisiin siirtää vain toiseen tuomarin virkaan tai virkaan, johon liittyy tuomarin viralle ominainen virassapysymisoikeus (PeVL 3/1994 vp). Valtion virkamieslain (750/1994) 47 §:n mukaan tuomari voidaan siirtää vain sellaiseen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana."

Viitatussa PeVL 3/1994 (perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 143/1993 vp verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi) todetaan muun muassa, että

"ehdotettu liikevaihtovero-oikeuden lakkauttaminen merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan sellaista tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämistä kuin kyseisessä hallitusmuodon kohdassa tarkoitetaan. Tämän perustuslainkohdan avulla on tahdottu turvata tuomarin virassapysymisoikeus hallitusvallan taholta tulevia tuomarin erottamattomuuteen kohdistuvia kiertämisyrityksiä vastaan. Perustuslain tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että tuomarilla olisi tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämistilanteissa aina oikeus säilyä sellaisessa virassa, johon liittyy tuomarin viralle ominainen virassapysymisoikeus. Estettä näin ollen ei ole kumota tavallisella lailla liikevaihtovero-oikeudesta annettua lakia.

Liikevaihtovero-oikeuden lakkauttamiseen liittyvät tuomareiden siirrot voidaan toteuttaa, kuten esityksen perusteluista ilmenee, valtion virkamieslain 70 §:n 1 momentin ja 33 §:n 3 momentin mukaisesti. Valiokunnan käsityksen mukaan tulisi kuitenkin vielä harkita sitä, että lailla säädettäisiin, mitkä liikevaihtovero-oikeuden tuomarit siirretään toiseen tuomarin virkaan." Perustuslakivaliokunta katsoi, että arvioitaessa virkojen sopivuutta siirrettäville tuomareille ensi sijassa tulevat kysymykseen tuomarin virat, seuraavaksi muut virat oikeuslaitoksen piirissä ja viimeiseksi

muunlaiset virat.

Kysymystä tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä on käsitelty myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 11/1999. Lausunto liittyi hallituksen esitykseen (HE 84/1999), jossa ehdotettiin muun muassa vesioikeuksien lakkauttamista ja vesioikeustuomareiden siirtämistä ympäristölupavirastojen vastaaviin johtajan ja ympäristöneuvoksen virkoihin virkoja haettaviksi julistamatta. Perustuslakivaliokunta piti ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä,

”koska hallitusmuodon 91 §:n 1 momentin mukaan tuomaria ei saa siirtää ilman omaa suostumustaan toiseen virkaan, paitsi milloin siirto aiheutuu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Vastaavanlainen säännös on uuden perustuslain 103 §:n 1 momentissa.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tuomareiden siirtämistä liikevaihtovero-oikeuden lakkauttamisen yhteydessä (PeVL 3/1994 vp). Silloin mainituin perustein valiokunta katsoo, ettei perustuslain tarkoituksena ole turvata tuomareille tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämistilanteissa oikeutta säilyä sellaisessa virassa, johon liittyy tuomarille ominainen virassapysymisoikeus. Tuomarin siirtämistä sääntelee valtion virkamieslain 47 §. Ympäristölupavirastojen esityksessä tarkoitettujen virkojen tehtäviin kuuluu nykyisin vesioikeuksissa käsiteltävien kaltaisia lupasioita ja nämä virat ovat siksi selvästikin sellaisia virkoja, joihin vesioikeuksien jäsenet voidaan lähtökohtaisesti siirtää. Ehdotettu järjestely on perusteiltaan hyväksyttävä ja asiallinen, ja ehdotus voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.”

Tuomioistuinten riippumattomuutta on viimeksi käsitelty oikeusministeriön julkaisussa 2009:3 (Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys). Julkaisun sivulla 29 todetaan, että yksi riippumattomuuden asettama vaatimus keskushallinnon kehittämiseksi on se, että tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta on säädettävä lailla.

4.6 Perustuslain tuomiovaltaa koskevien säännösten perustuslakivaliokuntakäsittelystä

Useassa perustuslain lainkäyttöä koskevassa 9 lukua koskevassa perustuslakivaliokunnalle annetussa kirjallisessa asiantuntijalausunnossa käsiteltiin tuomioistuinten rakenteelliseen tai organisatoriseen riippumattomuuteen liittyviä kysymyksiä.

Selvimmin perustuslakivaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa kritisoitiin hallituksen esitykseen sisällyntä 119 §:n säännöstä, jonka mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista olisi säädetty lailla vain, jos niiden tehtäviin kuuluu *merkittävää* julkisen vallan käyttöä. Tältä osin lausuntopalaute otettiin huomioon siten, että sittemmin hyväksytystä perustuslain säännöksestä poistettiin maininta merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Muilta osin perustuslakivaliokunnalle esitetyt näkemykset lainkäyttöä koskevista perustuslain säännöksistä eivät johtaneet hallituksen esityksessä ehdotettujen säädöstekstien muutoksiin. Asiaan liittyvistä näkemyksistä voidaan mainita esimerkiksi seuraavia.

Lakivaliokunta keskittyi lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (94/1998 vp) lausuntopyynnön mukaisesti tuomioistuinjärjestelmää ja 106 §:ää koskevaan osaan hallituksen esityksestä. Se katsoi muun muassa, että "[t]uomiovalta on hallituksen esityksen yleisperusteluissa jätetty täysin huomiota. Sitä ei lainkaan käsitellä omana kokonaisuutenaan. Vain yhdessä virkkeessä, monen muun asian rinnalla, mainitaan tuomioistuimen riippumattomuus säilytettävänä keskeisenä valtiosääntöpe-

riaatteena."

Lakivaliokunnan mielestä hallituksen esitykseen valittu kirjoitustapa "saattaa johtaa tuomiovallan merkityksen aliarviointiin", kun perusoikeuskomiteassa tiettävästi käytyä keskustelua tuomioistuinten jaottelusta yleisiin, hallinnollisiin ja erityistuomioistuimiin ei ollut katsottu tarpeelliseksi mainita hallituksen esityksen perusteluissa saati esitellä niitä syitä, joiden johdosta vallitseva tuomioistuinlinjojen jaottelu päätettiin säilyttää (LaVL 9/1998 vp s. 3).

Lakivaliokunta katsoi myös (LaVL 9/1998 vp s. 5) että

"keskustelu oikeuslaitoksen tarkoituksenmukaisesta rakenteesta on vasta käynnistynyt. ... Myös keskustelu tuomioistuinten riippumattomuuden sisällöstä on taas ajankohtainen. Riippumattomuus on kaikkein olennaisinta itse lainkäyttötyössä eli tuomitsemisessa. ... Kansalaisten oikeusturvan kannalta yhä merkittävämpää on se, että tuomarit ovat ammattitaitoisia ja myös eettisesti korkeatasoisia eli oikeamielisiä. Tähän pääseminen edellyttää ... tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta, johon kuuluu erilaisia osatekijöitä. ...

Lainkäyttöä koskevaan lukuun ehdotetut säännökset täyttävät tuomioistuimen lainkäytön riippumattomuudelle asetettavat vaatimukset, joten valiokunta puoltaa niiden hyväksymistä pääosin sellaisinaan. Samalla vahvistuu nykyinen tuomioistuinten jako yleisiin, hallinto- ja erityistuomioistuimiin. Valiokunta katsoo kuitenkin, että käynnissä oleva oikeuslaitoskeskustelu ei saa tukahtua uuden perustuslain säätämisen vuoksi, vaan perustuslakia pitää tarvittaessa voida muuttaa viivytyksettä, jos päädytään siihen, että tuomioistuinlaitoksen rakenteita on tarpeen muuttaa.

Tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta käynnistynyt keskustelu ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioita velvoittavat suositukset on syytä ottaa vakavasti. Erityisesti on huolehdittava siitä, että oikeusvaltioperiaatteiden toteuttamisen voimavarat turvataan. Valiokunta pitää tarpeellisena sen selvittämistä, pitääkö oikeushallinnon rakenteita muuttaa esimerkiksi siten, että tuomioistuinhallinto erotetaan hallinnollisesti valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä."

Tuomioistuinten lakisääteisyysvaatimuksen osalta lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetusta perustuslaista puuttui (ja jäi puuttumaan) silloista hallitusmuodon 55 §:ää vastannut säännös siitä, että yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla. Säännöksen on katsottu merkitsevän, että tuomioistuimista yleensäkin säädetään lailla. Lakivaliokunta (LaVL 9/1998 vp s. 6) katsoi, että

"Tuomioistuinten lakisääteisyysvaatimus voidaan päätellä monestakin uuden Hallitusmuodon säännöksestä. Myös käytännön linja on vahvasti kiinni lakisääteisyysvaatimuksessa. Toisaalta ehdotuksen mukaan lailla säädettäisiin muun muassa erityistuomioistuimista, syyttäjälaitoksesta, ministeriöiden muodostamisen yleisistä perusteista ja jopa valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista. Lakivaliokunta pitää epäsuhtaisena, että tuomioistuimien lakiperusteisuudesta ei olisi vastaavaa nimenomaista valtiosääntönormia. Lisäksi perustuslain nimenomaisella säännöksellä voidaan sulkea pois se mahdollisuus, että tavallisella lailla siirretään asetuksenantajalle merkittävää valtaa säädellä tuomioistuinlaitoksen organisaatiota.

Valiokunta esittää, että uuteen Hallitusmuotoon lisätään hallitusmuodon 55 §:ää vastaava säännös hallintotuomioistuimia koskevalla maininnalla täydennettynä." – Kuten todettu, tällaista lisäystä ei tehty.

Korkeimman oikeuden presidentti katsoi lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (PeV 96/1998 vp), että tuomioistuinten riippumattomuuden sisällön erittely jäi hallituksen esityksessä HE 1/1998 varsin ohueksi. Hän toi esille, että tuomioistuinten juttukohtaisessa riippumattomuuden ulottuvuudessa ei Suomessa näyttänyt olevan merkittävämpiä ongelmia. Sitä vastoin riippumattomuuden muut ulottuvuudet ovat lausunnon mukaan epämääräisempiä sisällöltään ja niille annettavasta painoarvosta ja

merkityksestä ei ole selkeitä käsityksiä. Toisinaan tässä yhteydessä käytetään alakäsitettä rakenteellinen riippumattomuus. Tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan rajoittaa myös valtion hallinnollisella johtamisella ja tuomioistuinten määrärahaohjauksella. Korkeimman oikeuden presidentti totesi, että "kaikissa näissä ulottuvuuksissa näyttäisi kansainvälistä kehitystä ajatellen olevan tavoiteltavaa tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen. Kuitenkin meillä on parhaillaankin meneillään päinvastaisia hankkeita esimerkkinä tuomareiden nimittämismenettely..."

Professori Olli Mäenpää esitti lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (PeV 41/1998 vp) oudoksuttaa sitä kohtaan, että hallituksen esityksen mukaan tavallisista tuomioistuimista ei säännönmukaisesti päätettäisi lailla, vaikka muun muassa erityistuomioistuimista ja syyttäjälaitoksesta säädetään lailla. Liiallinen hallintotoiminnan joustavuus nähtiin mahdollisesti ongelmallisena oikeusvaltion lähtökohtiin kuuluvan hallintotoiminnan organisatorisen puitteiden lakiperustaisuuden kannalta. Ainoastaan budjettivallan kautta käytettävä eduskunnan ohjaus- ja päätösvalta nähtiin lausunnossa liian ylimalkaisena.

Professori Mikael Hidén katsoi lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle (PeV 96/1998 vp) perustuslain 98 §:ään liittyen, että säännöksen yhteydessä "voisi kuitenkin arvioida lakivaliokunnan lausunnossakin esille otettua kysymystä tuomioistuimia koskevan sääntelyn laintasoisuusvaatimuksesta. HM 55 §:ssä todetaan nyt, että yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla. Tällaista säännöstä ei ole ehdotuksessa. Ehdotuksen 98 §:n 3 momentin toteamusta, jonka mukaan erityistuomioistuimista säädetään lailla, ei ilman muuta voida pitää osoituksena siitä, että myös yleisistä tuomioistuimista säädetään lailla. Liioin ei voida sanoa, että ehdotuksen valtionhallinnon toimielimiä koskeva 119,2 § osoittaa konkreettisesti jotakin tuomioistuimia koskevasta säätelystä. Sääntämistasosta annetun säännöksen puuttumisesta huolimatta voidaan kyllä käytännössä pitää selvänä, että yleisistä tuomioistuimista annetaan (keskeiset) säännökset laissa. Voisi kuitenkin olla paikallaan säännöksissä tuoda esille se, että säännökset asiasta annetaan laissa. Tämä voisi olla aiheellista jo sen korostamiseksi, että tuomioistuimet eivät ole toimeenpanovallan normeerattavissa. Käytännössä ehkä merkittävämpää on kuitenkin se, että tällaisella säännöksellä osaltaan torjuttaisiin sitä, että tuomioistuimia koskevassa säätelyssä voitaisiin liukua väliin lakeihin ja niiden puitteissa annettaviin asetuksiin."

Professori Kaarlo Tuori piti perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeV 96/1998 vp) ehdotettuja säännöksiä "riittävinä turvaamaan perustuslain tasolla tuomioistuinten riippumattomuuden. Voidaan tosin huomauttaa siitä, että ehdotuksessa ei ole nykyisen 56 §:n [pitänee olla: 55 §:n] kaltaista nimenomaista säännöstä siitä, että tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta olisi säädettävä lailla. Lailla sääntämisen vaatimus on nähdäkseni näiltä osin kuitenkin selvä ilman nimenomaista yleissäännöstäkin. Tähän viittaa myös lakivaliokunta hallitusmuotoehdotuksesta antamassaan lausunnossa (9/1998 vp). Vaatimus voidaan perustaa jo tuomioistuinlaitosta koskevien organisaatiosäännösten perusoikeuskytkentään. Toisaalta en näe estettä myöskään sille, että 98 §:ään asiasta lisättäisiin nimenomainen säännös."

Eräässä asiantuntijalausunnossa perustuslakivaliokunnalle (hovioikeuden presidentti Erkki Rintala) otettiin nimenomaisesti kantaa sen puolesta, että tuomioistuinhallinto järjestettäisiin muusta oikeushallinnosta erilliseksi, ja että tuomioistuimet tulisi perustaa ja lakkauttaa nimenomaan lailla.

Valtioneuvoston oikeuskansleri oheisti perustuslakivaliokunnalle (PeV 66/1998 vp) aikaisemmin lakivaliokunnalle antamansa muistion, jossa käsiteltiin muun muassa sitä, ovatko perustuslain (ehdotetut) säännökset tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi asianmukaiset, vai rajoittavatko ne tuomioistuinlaitoksen kehittämistä. Lausunnossaan oikeuskansleri käsitteli kysymystä oikeusministe-

riön perusselvityksessä Tuomioistuimet 2000-luvulle hahmotellun yhden, yleisen tuomioistuimen kehitysvaihtoehdon kannalta. Oikeuskansleri oli hallituksen esityksen mukaisen mallin kannalla. Hän ei käsitellyt muuten kysymystä tuomioistuinlaitoksen uudistusten säädöstasosta.

Lopullisessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp s. 30) totesi perustuslain 98 §:n kohdalla seuraavaa:

"Pykälässä säädetään tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta, koska julkisen vallan käyttöä koskevien perusratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista. Yleiset tuomioistuimet mainitaan 1 momentissa ja yleiset hallintotuomioistuimet 2 momentissa. Valiokunnan mielestä johtuu asian luonteesta, että näistä tuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla eikä niiden sääntelemisen voi esimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon. Lailla säätämisen vaatimus saa tulkinnallista tukea myös 3 momentin sanamuodosta."

5 Eräiden aikaisempien alioikeusuudistusten toteuttaminen

5.1 Vuoden 1987 kärjäoikeusuudistus

Maaseudun ja vuoden 1959 jälkeen perustettujen kaupunkien kihlakunnanoikeudet ja niin sanottujen vanhojen kaupunkien eli ennen vuotta 1959 perustettujen kaupunkien raastuvanoikeudet yhdistettiin vuoden 1987 lainmuutoksella (354/1987) kärjäoikeuksiksi (lainmuutos tuli voimaan 1.12.1993 erillisellä voimaannpanolailla 1417/1992).

Aikaisempien kihlakunnanoikeuksien tuomiopiireinä olivat kärjäkunnat. Kärjäkuntaan saattoi kuulua yksi tai useampi kunta. Yksi tai useampi kärjäkunta puolestaan muodosti tuomiokunnan, joka oli kihlakunnantuomarin ja kärjätuomarin virka-alue. Raastuvanoikeuden tuomiopiirinä oli aina yksi kaupunki. Kärjäoikeusuudistuksessa kihlakunnanoikeuksien tuomiopiirijako uudistettiin niin, että kärjäoikeuksien tuomiopiireiksi tulivat silloisia tuomiokuntia vastaavat alueet. Vaikka kärjäoikeuden tuomiopiirit suurentuivat tuossa yhteydessä, säilyivät kärjäoikeuden istuntopaikat entisellään (HE 28/1986 vp hallituksen esitys eduskunnalle yleisten alioikeuksien yhtenäistämistä koskevaksi lainsäädännöksi s. 28 ja 39–40).

Jo ennen kärjäoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen antamista oli pienempiä raastuvanoikeuksia lakkautettu, ja niiden tuomiopiiriin kuuluvat alueet oli liitetty viereisen tuomiokunnan tuomiopiiriin (HE 28/1986 vp s. 29). Kärjäoikeuksien tuomiopiirien kehittämisessä tärkeänä pidettiin tehokkaan tuomioistuintyön edellytysten turvaamista ja oikeudenkäyntimenettelyn tavoitteiden saavuttamista niin, että samalla turvataan alioikeuksien palvelujen saatavuus ja alueellisesti tasapainoinen kehittäminen. Alioikeusyksikköjen yhdistäminen mainittiin yhtenä tuomiopiirien kehittämistapana (HE 28/1986 vp s. 29).

Kärjäoikeusuudistuksella ei muutettu alioikeuksien asemaa eikä niiden tehtäviä. Uudistuksen ei myöskään katsottu vaikuttavan tuomioistuinten hallitusmuodon mukaiseen riippumattomaan asemaan (HE 28/1986 s. 3 ja 4–5). Tiedossani ei ole, että kärjäoikeuksien perustamisen laillisuutta kohtaan olisi kärjäoikeusuudistuksen yhteydessä esitetty epäilyjä.

5.2 Vuoden 1993 alioikeusuudistus

Vuonna 1993 toteutetun alioikeusuudistuksen yksi osa oli kärjäoikeuslain (581/1993) säätäminen. Kärjäoikeuslakia koskevan hallituksen esityksen HE 252/1992 yleisperusteluissa lähdettiin liikkeelle siitä, että kärjäoikeuslain sisältöön vaikuttavat oleellisesti alioikeusuudistukselle asetettujen tavoitteiden lisäksi myös "valtionhallinnon yleiset kehitysnäkymät, joita ovat virastojen toiminnalle asetetut taloudellisuuden ja tuloksellisuuden vaatimukset."

Uudistuksen taustalla oli valtioneuvoston periaatepäätös siitä, että tulosjohtamiseen ja tulosbudjetointiin siirrytään myös oikeushallinnossa. Tämän katsottiin edellyttävän tuomioistuinten sisäisen hallinnon uudistamista ja hallinnollisen itsenäisyyden lisäämistä, jolloin sidonnaisuus hovioikeuteen ja oikeusministeriöön vähenee.

Kärjäoikeuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 252/1992) pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto. Lausunnossaan (PeVL 4/1993) perustuslakivaliokunta totesi, että "esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kohta sisältyy lakiehdotuksen 19 §:ään, jonka mukaan laamanni voi määrätä kansliahenkilökuntaan kuuluvan ratkaisemaan tiettyjä asioita".

Hallituksen esityksen ja sittemmin säädetyin kärjäoikeuslain 18 §:n mukaan oikeusministeriö määrää kärjäoikeuden kanslian ja istuntopaikan sijainnin. Valtioneuvoston oikeuskansleri piti tätä ehdotusta perusteltuna (Oikeuskansleri Jorma S. Aallon kirje oikeusministeriölle 30.4.1992, dnro 8/20/92; OKV 1992 s. 121). Oikeuskansleri oli aikaisemmin pitänyt perusteltuna kärjäoikeuslakityöryhmän mietinnössä esitettyä näkemystä, jonka mukaan oikeusministeriö määräisi kärjäoikeuden kanslian ja istuntopaikan ja mahdollisten sivukanslioiden sijainnin (kirje oikeusministeriölle 30.4.1992, dnro 8/20/92; valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1992 s. 121).

Lakivaliokunta korosti hallituksen esityksestä HE 252/1992 antamassaan mietinnössä tarkoituksenmukaisuutta eräiden suunniteltujen sivukanslioiden sijoitusmääräysten antamisessa sekä hajasijoituksen haittojen ja hyötyjen tarkkaa punnintaa.

Alun perin kärjäoikeuslain tekstissä mainittiin sana tuomiopiiri vain yhdessä yhteydessä eli lautamiesten kelpoisuutta koskevassa pykälässä. Kuitenkin hallituksen esityksen HE 252/1992 tekstissä kärjäoikeuksien tuomiopiirijako mainittiin ja sitä käsiteltiin useassa yhteydessä. Hallituksen esityksessä muun muassa todettiin, että useat alioikeusuudistukseen liittyvät muutokset aiheuttavat tarpeen uudistaa myös kärjäoikeuksien tuomiopiirejä ja suurentaa tuomioistuinyksiköitä. Hallituksen esityksessä tuotiin esille, että

"[T]ämän vuoksi alioikeuksien tuomiopiirejä on muutettu kärjäoikeuksien tuomiopiireistä annetulla valtioneuvoston päätöksellä (1623/91) siten, että alioikeuksia nykyisten 97 asemesta on alioikeusuudistuksen voimaantultua enää 70." ... "Kärjäoikeuden tuomiopiiri voi vastaisuudessaakin käsittää yhden tai useamman kunnan." ... "Kärjäoikeuksien tuomiopiirejä järjestettäessä on esitetty, että joillekin paikkakunnille, joista tuomiopiirijärjestelyn yhteydessä lakkaisi itsenäisenä toiminut alioikeus, jäisi kuitenkin niin sanottu kärjäoikeuden sivukanslia. Näidenkin lukumäärän ja sijainnin määräisi oikeusministeriö."

Tätä taustaa vasten ja vastakohtaispäätelyllä perustuslakivaliokunnan (PeVL 4/1993) näkemyksestä ehdotuksen ainoasta valtiosääntöoikeudellisesti merkittävästä kohdasta (= kansliahenkilökunnalle annettavat lainkäyttötehtävät) on nähdäkseni mahdollista katsoa, että perustuslakivaliokunta ei nähnyt muita asioita – kuten kärjäoikeuksien muodostamista tai niiden tuomiopiirien järjestämistä lakia

alemmalla säädöstasolla – valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta voidaan lisäksi panna merkille, että se hyväksyi tuomiovallan käytön kohdalla valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseksi argumentiksi sen, että tuomioistuinharjoittelujärjestelmän olemassaoloa on "ainakin konkludenttisesti pidetty ongelmattomana perustuslain kannalta." Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista kärjäoikeuslakiin ehdotetusta ja sittemmin hyväksytystä säännöksestä, jolla kärjäoikeuden laamanni voi antaa notaarille määräyksen erilaisten lainkäyttöasioiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen.

Argumentin asiantilan konkludenttisesta eli tosiasiallisesta, käytäntöön perustuvasta hyväksynnästä voidaan nähdä tukevan sitä, että kärjäoikeuksien muodostamista ja niiden tuomiopiirien määräämistä lakia alemmalla säädöstasolla ei pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena eduskunnan perustuslakivaliokunnassa.

5.3 Vuoden 2005 kärjäoikeuslain muutos

Eduskunta otti nimenomaisesti kantaa säädöstasoon kärjäoikeuksien tuomiopiireistä päätettäessä kärjäoikeuslakiin vuonna 2005 tehtyjen muutosten yhteydessä (HE 230/2004 vp s. 4: "*valtioneuvoston asetus edustaisi asianmukaista säädöstasoa nykyisen valtioneuvoston päätöksen sijasta*"). Hallituksen esityksen kannanotto liittyi kärjäoikeuslain 1 ja 21 §:n muutokseen. Sitä perusteltiin muun muassa sillä, että kärjäoikeusverkoston rakenne vaikuttaa oikeuspalveluiden alueelliseen saatavuuteen.

Kärjäoikeuslain puheena olevaa uudistusta koskeva hallituksen esitys perustui oikeusministeriön 6.1.2003 asettaman työryhmän mietintöön (Kärjäoikeuslakityöryhmän mietintö, lausuntoja ja selvityksiä 2003:12, ks. HE 230/2004 s. 8). Siitä annetussa lausuntopalautteessa valtioneuvoston asetuksen tasoinen sääntely hyväksyttiin voittopuolisesti. Lausuntopalautteessa esitettiin tosin myös eräitä kriittisiä huomautuksia.

"Kärjäoikeuksien tuomiopiireistä säättämistä valtioneuvoston asetuksella ministeriön asetuksen sijasta lausunnonantajat, erityisesti valtioneuvoston oikeuskansleri, Turun hovioikeus, Paraisten kärjäoikeus ja Suomen Asianajajaliitto pitivät asianmukaisena. Kokkolan kärjäoikeus ja Vaasan hallinto-oikeus sitä vastoin katsoivat, että asiasta olisi säädettävä peräti laissa."

Aikaisemmin kärjäoikeuksien tuomiopiireistä siis määrättiin valtioneuvoston päätöksillä ja vuonna 2005 lainsäätäjät otti nimenomaisen kannan siitä, että valtioneuvoston asetus on asianmukainen säädöstaso. Tietooni ei ole tullut tässä tai muussa asiayhteydessä sellaisia näkemyksiä tai kannanottoja, että valtioneuvoston päätöksen tasoisella säädöksellä muodostettuja kärjäoikeuksia tai niiden tuomiopiirejä ei pidettäisi laillisina.

Kärjäoikeuslain uudistuksen esitöissä (HE 230/2004) säädöstason taustaksi ilmoitettiin eräissä asiaryhmissä annetut valtioneuvoston asetustasoiset erityismääräykset kärjäoikeuspiireistä. Vertailuviiniin argumentteihin huomio kiinnittäen olisi toki mahdollista panna merkille myös se, että vastaavaa vertailua tai lainmuutoksia ei lakia säädettäessä tehty siihen, että edelleenkin hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä määrätään valtioneuvoston päätöksellä eikä asetuksella.

6 Valtioneuvoston menettelyn arviointi

6.1 Näkökohtia valtioneuvoston asetuksenantotoimivallan puolesta ja sitä vastaan

Näkökohtia puolesta

Alioikeusuudistuksen, kärjäoikeuslain säätämisen, perusoikeusuudistuksen, perustuslain ja kärjäoikeuslain vuoden 2005 uudistuksen lainsäädäntöhistoria osoittaa käsitykseni mukaan kokonaisuutena, että valtioneuvostolla on yleisesti katsottu olevan toimivalta määrätä kärjäoikeuksien tuomiopiireistä asetuksella (aikaisemmin päätöksellä). Tähän toimivaltaan on kuulunut tosiasiasa myös mahdollisuus yhdistää, lakkauttaa ja perustaa kärjäoikeuksia.

Tätä taustaa vasten valtioneuvoston vuonna 2008 antaman kärjäoikeuksien tuomiopiirejä koskevan asetuksen antamisessa ei – uudistuksen laajuutta lukuun ottamatta – voi sanoa olevan mitään uutta tai aikaisemmista käytännöistä poikkeavaa. Kyse on ollut oikeusministeriön hallinnonalalla vakiintuneesti käytetystä toimivallasta, joka on ollut yleisesti ja myös eduskunnan ja tuomioistuinlaitoksen tiedossa. Tätä käytäntöä ja kärjäoikeuksien siihen perustuvaa asemaa ei ole muutamia yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta asetettu kyseenalaiseksi. Toimivaltaa voidaan pitää ainakin konkludenttisesti vakiintuneena.

Valtioneuvoston toimivalta ilmenee nyttemmin kärjäoikeuslain 1 ja 21 §:n sanamuodoista. Näiden säännösten vuonna 2005 saaman sanamuodon perusteella valtioneuvostolle annettiin nimenomaisesti asetuksenantovalta kärjäoikeuksien tuomiopiireistä päättämiseen. Lain 1 §:ssä puhutaan suoraan kärjäoikeuden perustamisesta tuomiopiirejä yhdistämällä.

Perustuslain säätämisen jälkeen tämä vuonna 2005 muutettu säännös (629/2005) on käsitykseni mukaan ensimmäinen lakitasoinen säännös, jossa tällä tarkkuudella ylipäätään lausutaan kärjäoikeuden perustamisesta. Tuomiopiirien yhdistäminen on mainittu yhtenä kärjäoikeuden perustamisen tapana.

Tuomioistuimen lakkauttamisia on suoritettu lainsäädäntöteitse (liikevaihtovero-oikeuden ja vesioikeuden lakkauttaminen ja raastuvanoikeuksien lakkauttaminen lailla vuonna 1976). Kärjäoikeuksien kohdalla lakkauttamisia on suoritettu valtioneuvoston päätöksin ja asetuksin.

Kärjäoikeuslain vuoden 2005 muutoksen taustalla on ymmärtääkseni vaikuttanut tarve järjestää harvennettavaksi päätetyn kärjäoikeusverkoston laamannin virkojen haltijoiden keskinäinen asematiettyksi siirtymäajaksi. Kysymys laamannien aseman järjestämisestä on noussut esille nimenomaan kärjäoikeuksien yhdistämisen johdosta. Samassa yhteydessä on päätetty nostaa näiden yhdistämispäätösten säädöstasoa valtioneuvoston päätöksestä asetukseksi. Asiaa koskevista lainvalmisteluasiakirjoista ei ole löydettävissä kärjäoikeuksien perustamiseen tai kärjäoikeuksien lakiperustaan liittyvää tämän laajempaa pohdintaa.

Kärjäoikeuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa viitattiin perustuslain 103 §:n mukaiseen tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämiseen ja sitä koskeviin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin (PeVL 3/1994 ja PeVL 11/1999), joiden valossa ”laamannin viran siirtoihin kärjäoikeuksia yhdistettäessä ei ole estettä. Kysymys on tuomarin viran siir-

tämisestä toiseen tuomioistuimeen tuomioistuinlaitosta uudelleen järjesteltäessä” (HE 230/2004 s. 13).

Hallituksen esityksessä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä nähtiin ainoastaan yksittäisten laamannin virkojen siirtoon liittyvät kysymykset, mutta ei kysymystä kokonaisten kärjäoikeuksien perustamisesta tai lakkauttamisesta tuomiopiirijärjestelyin lakia alemmanasteisella säädöksellä. Vastavasti yksittäisen tuomarin aseman järjestäminen lailla nähtiin valtiosääntöisesti merkittävänä myös vesioikeuksien lakkauttamisen yhteydessä. Tuolloinen muutos tosin toteutettiin muutenkin nimenomaisesti lailla.

Hallituksen esitystä HE 230/2004 ei lähetetty perustuslakivaliokuntaan, eli asiasta ei ole olemassa perustuslakivaliokunnan kannanottoa.

Perustuslakivaliokunnan kannanottona ei nähdäkseni voida pitää sitä menettelyä, johon Vaasan kärjäoikeuden viranhaltijat kiinnittivät myös kantelussaan huomiota. He osoittivat perustuslakivaliokunnalle 5.9.2008 kirjoituksen, jossa valiokuntaa pyydettiin tutkimaan valtioneuvoston jäsenten virkatoimien ja valtioneuvoston 12.6.2008 antaman kärjäoikeuksien tuomiopiirirajoja koskevan asetuksen lainmukaisuutta. Pyyntö perustettiin perustuslain 115 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunnasta vastattiin 6.3.2009 kirjoittajille, että perustuslakivaliokunnan jäsenet, joiden tietoon kirje oli saatettu, eivät katsoneet sen antavan aihetta enempään toimenpiteisiin.

Edellä (jakso 1.3) olen todennut tämän osan kantelusta jäävän toimivaltani ulkopuolelle. Tältä osin totean kuitenkin, että käsitykseni mukaan sanotun menettelyn kautta perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa tässä kantelussa tarkoitettuihin tuomioistuimen rakenteelliseen riippumattomuuteen liittyviin kysymyksiin. Perustuslakivaliokunnalle toimitetussa kirjoituksessa on ollut kyse niin sanottuna ministerivastuuasiana käsiteltävästä asiasta (olen käsitellyt ministerivastuuasioissa noudatettuja käytäntöjä eräin osin 20.12.2007 antamassani päätöksessä dnro 876/2/05). Siitä, että kantelijoiden 5.9.2008 kirjoitus on jaettu perustuslakivaliokunnan jäsenten tietoon ministerivastuuasiana ja siitä, että asia ei ole tuossa menettelyssä antanut aihetta valiokunnan toimenpiteille, ei nähdäkseni voi vetää tämän nyt kanteluna tutkittavana olevan asian ratkaisemiselle relevantteja johtopäätöksiä.

Käsitykseni mukaan moni seikka viittaa siihen, että kysymystä kärjäoikeuksien lailla perustamisesta ei ole ylipäättään asetettu oikeuslaitokseen liittyvissä muutostilanteissa tai muissakaan tilanteissa.

Käsitystä valtioneuvoston toimivallan vakiintuneisuudesta tukevat eräät perustuslakivaliokunnan lausunnot (PeVL 4/1993 ja PeVL 42/2006). Kumpaakaan viitatuista lausunnoista ei tosin ole nähdäkseni annettu nimenomaan tai ensisijaisesti kärjäoikeusverkoston valtiosääntöoikeudellista sääntelytasa koskevassa tarkoituksessa tai hengessä.

Edellä jaksossa 5.2 olen katsonut, että valiokunnan lausunnosta PeVL 4/1993 (siitä, että kärjäoikeuslain säätämisen ainoa valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä kysymys liittyi kansliahenkilökunnalle annettaviin lainkäyttötehtäviin) voidaan ainakin vastakohtaispäättelyn keinoin löytää tukea sille, että valtioneuvoston päätöstasoa tuomiopiireistä ei pidetty ongelmallisena. Kärjäoikeuksien tuomiopiireistä määräämisen säädöstasoa on lisäksi käsitelty – välillisesti – perustuslakivaliokunnan ulosottoa koskevassa lausunnossa PeVL 42/2006. Valiokunta viittasi siihen, että ulosottovalituksia käsittelevien kärjäoikeuksien tuomiopiireistä säädetään lakiehdotuksen nojalla valtioneuvoston asetuksella, ja piti vastaavaa toimivallan osoittamista (ministeriön sijasta) valtioneuvostolle perusteltuna.

Viimeksi mainittu lausuma on havaintojeni mukaan vahvin ja myös ainoa perustuslakivaliokunnan tässä puheena olevaa asiaa koskeva suora kannanotto. Lausuma antaa selvästi tukea valtioneuvoston asetuksenantovaltuudelle nyt puheena olevissa suhteissa. Kuitenkaan tämäkään lausunto ei ilmaise perustuslakivaliokunnan suoraa kannanottoa käräjäoikeuksien perustamisen tai lakkauttamisenvaltiosääntöisesti asianmukaisesta säädöstasosta yleisellä tasolla, koska lausunto liittyi vain yhden erityissääntelyn kohteena olevan asiaryhmän eli ulosottovalituksia käsittelevien käräjäoikeuksien tuomiopiiri-järjestelyihin.

Tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisen mainitseva perustuslain 103 § ei itsessään määrää siitä, millä säädöstasolla tai millä tavoin muuten tuomioistuinlaitoksen järjestelyt voidaan toteuttaa perustuslain kannalta moitteettomalla tavalla. Toisin kuin useassa muussa perustuslain asiayhteydessä, perustuslain asianomaisessa kohdassa ei ole "sen mukaan kuin lailla säädetään" -tyyppistä tai muunkaan tyyppistä sääntelyvarausta.

Sääntelyvarauksen puuttuminen antaa lisävahvistusta tulkinnalle, jonka mukaan käräjäoikeuksista voidaan – käräjäoikeusverkoston organisatorisessa mielessä – säätää lakia alemmalla säädöstasolla. Estettä tähän eikäsitykseni mukaan muodostu myöskään Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen johdosta. Kuten edellä on tullut ilmi, tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta määrääminen nähdään Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta ensisijaisesti lainsäätäjälle kuuluvana asiana. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä yksittäisten tuomioistuinten perustaminen ja lakkauttaminen on kuitenkin hyväksytty laissa olevan asetuksenantovaltuuden kautta.

Lisäksi voidaan panna merkille, että perustuslain 98 §:ssä käräjäoikeudet mainitaan monikossa. Puhtaan sanamuodollisesti perustuslaki edellyttää näin ollen vähintään kahta käräjäoikeutta. Kuitenkin käytännössä valtioneuvoston harkintavaltaa käräjäoikeuksien lukumäärän ja niiden tuomiopiirin asetuksentasoisessa määrittelyssä rajoittavat monet tekijät. Esimerkiksi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, tehokkaita oikeussuojakeinoja ja ihmisten yhdenvertaista kohtelua koskevat perustuslailiset, ihmisoikeudelliset ja yhteisöoikeudelliset velvoitteet asettavat reunaehdoita sille, miten pitkälle oikeuslaitoksen järjestelyissä ylipäätään voidaan mennä. Tässä suhteessa rajoituksia on siitä riippumatta, tapahtuivatpa nuo muutokset lainsäätäjän tai toimeenpanovaltaa edustavan valtioneuvoston toimesta.

Näkökohtia vastaan

Tuomiovallan käyttäjänä käräjäoikeus on riidatta valtionhallinnon toimielin. Perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Se, että tällaisena yleisenä perusteena pidetään perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan myös yksikön nimeä (HE 1/1998 vp s. 174), puhuu sitä vastaan, että käräjäoikeuden perustaminen ja siinä yhteydessä tapahtuva yksikön nimeäminen voisi tapahtua valtioneuvoston asetuksella. Kantelunalaisella valtioneuvoston asetuksella uudet perustettavat käräjäoikeudet on paitsi perustettu viranomaisyksikköinä, myös nimetty, osin uusin nimin.

Myös perustuslakia koskevan hallituksen esityksen argumentti siitä, että merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä on "asianmukaista" säätää lailla, puhuu saman johtopäätöksen puolesta. Minun on vaikea nähdä, että kyseessä ei olisi merkittävä valtionhallinnon järjestely, kun nyt voidaan perustellusti puhua käräjäoikeusverkoston kokonaisuudistuksesta (HE 45/2009 s. 6 puhutaan käräjäoikeusverkoston uudistuksesta ja käräjäoikeuden rakenneuudistuksesta, ja LaVM 9/2009 käräjäoikeusuudistuksesta). Aikaisempien alioikeuksien ja nykyisten käräjäoikeuksien tuomiopiirejä on toki järjestelty

aikaisemminkin, mutta voimassa olevan perustuslain aikana ei ole tätä ennen tehty nyt puheena olevan mittaluokan kokonaisuudistusta, jossa käräjäoikeuksien lukumäärä yhdellä kertaa lähes puolitetaan (51:stä 27:ään).

Kuten edellä on tullut ilmi, perustuslain perustuslakivaliokuntakäsittelyyn liittyviin asiantuntijalausuntoihin sisältyi useita arvovaltaisia kannanottoja tuomioistuinten paremman organisatorisen riippumattomuuden huomioimiseksi perustuslaissa. Esimerkiksi eduskunnan lakivaliokunta totesi vahvaan sävyyn, että tuomiovalta on hallituksen esityksen yleisperusteluissa jätetty täysin vaille huomiota. Lakivaliokunta totesi myös, että keskustelu oikeuslaitoksen tarkoituksenmukaisesta rakenteesta oli vasta käynnistynyt. Perustuslain valmistelun lopputulosta on tältä osin kuvattu oikeuskirjallisuudessa samansuuntaisesti eli teknisenä asiana tai prosessina, jossa riippumattomuusperiaatteeseen ei juuri kiinnitetty huomiota (Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000 s. 91–92).

Lakivaliokunnan ehdotus siitä, että perustuslakiin otettaisiin hallitusmuodon 55 §:ää vastannut säännös siitä, että yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla (LaVL 9/1998 vp s. 6), ei menestynyt. Lakivaliokunta perusteli esitystään nimenomaisesti muun muassa sillä, että näin voitaisiin sulkea pois se mahdollisuus, että tavallisella lailla siirretään asetuksenantajalle merkittävää valtaa säädellä tuomioistuinlaitoksen organisaatiota.

Perustuslakivaliokunta katsoi (PeVM 10/1998 vp s. 30) johtuvan "asian luonteesta, että näistä tuomioistuimista [yleiset tuomioistuimet ja yleiset hallintotuomioistuimet] säädetään *tarkemmin lailla* eikä niiden säänteleminen voi esimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon. Lailla säätämisen vaatimus saa tulkinnallista tukea myös 3 momentin sanamuodosta." (korostus lisätty).

Mielestäni perustuslakivaliokunta ei ottanut asiaan yhtä selvää kantaa kuin lakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan puheena olevassa asiayhteydessä käyttämä ilmaisu siitä, että tuomioistuimista *säädetään tarkemmin lailla*, on tuomioistuinten organisatorisen riippumattomuuden ja tuomioistuinlaitoksen rakenteesta määräämisen arvioimisen kannalta siinä määrin tulkinnalle avoin, ettei asiaa voiksin sen pohjalta riidattomasti arvioida suuntaan tai toiseen. Säädetään tarkemmin lailla -ilmaisun voidaan tulkita tarkoittavan joko kantelijoiden näkemystä siitä, että tuomioistuimen – myös käräjäoikeuden – tulisi olla viranomaisyksikkönä lailla perustettu, tai vaihtoehtoisesti esimerkiksi sitä, että käräjäoikeuslaissa ja prosessuaalisessa lainsäädännössä olevat säännökset tuomioistuinten viroista, toimivallasta, tuomioistuimen juttukohtaisesta kokoonpanosta ja muusta tuomioistuinten toiminnan lailla järjestämisestä ovat riittäviä.

Siihen, miten ja millä säädöstasolla "valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista" säätäminen (PL 119 §:n 2 momentti) tai "tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestäminen" (PL 103 §) tapahtuu, ei nähdäkseni lopulta voida saada kaikin osin yksilöityä vastausta. Mielestäni sama koskee sitä, mitä tarkkaan ottaen ymmärretään ilmaisuilla "tuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla" (PeVM 10/1998) tai sillä, että "merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä olisi kuitenkin asianmukaista säätää aina lailla" (HE 1/1998 s. 174).

6.2 Kannanottoni valtioneuvoston menettelystä

Johtopäätöksenäni totean, että käräjäoikeuslain vuoden 2005 muutoksen yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta on ollut tietoinen käräjäoikeuslakiin ehdotetun asetuksenantovaltuuden merkityksestä

tuleville tuomiopiirijärjestelyille ja että eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen pykälien sanamuodon laiksi.

Tuolloista hallituksen esitystä ei saatettu perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Viimeksi mainittu ratkaisu kuuluu eduskunnalle lainsäätäjänä, eikä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuulu sen arviointi.

Käräjäoikeuslain 1 ja 21 §:n sanamuodot tuovat selvästi ilmi sen, että valtioneuvostolle on annettu laissa valtuutus perustaa käräjäoikeus yhdistämällä asetuksella tuomiopiirejä. Tästä seuraa loogisesti se, että myös käräjäoikeuden tosiasiallinen lakkauttaminen sisältyy samaan asetuksenantotoimivaltuuteen.

Käsitykseni mukaan yksin käräjäoikeuslain 21 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuoto ("valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset käräjäoikeuksien tuomiopiireistä") ei antaisi selkeää perustuslain 80 §:n edellyttämää täsmällistä ja tarkkarajaista asetuksenantotoimivaltuutta, jonka voitaisiin tulkita oikeuttavan käräjäoikeuksien tosiasialliseen lakkauttamiseen ja uusien perustamiseen.

Sitä vastoin käräjäoikeuslain 1 §:n 4 momentin sanamuoto ("käräjäoikeuksien tuomiopiirejä yhdistämällä perustetussa käräjäoikeudessa...") on tässä suhteessa täsmällisempi. Tämä lakitasoinen säännös ottaa selvästi huomioon myös sen, että käräjäoikeus voidaan perustaa tuomiopiirien yhdistämisen kautta.

Vaikka käräjäoikeuslain 1 §:n 4 momentin ja 21 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuodoista johdettava asetuksenantovaltuutus ei mielestäni voida yhdessäkään tarkasteltuna pitää erityisen täsmällisenä tai tarkkarajaisena, voidaan säännösten tulkintani mukaan kuitenkin katsoa täyttävän perustuslain 80 §:ssä asetuksenantovaltuutukselle säädetyt edellytykset.

Asiaa on tarkasteltava kokonaisuutena ja otettava huomioon, että valtioneuvoston asetuksenantovaltaa voi sanoa muodostavan jatkumon pitkäaikaiselle käytännölle, jossa vastaavia ratkaisuja on tehty valtioneuvoston päätösten tasolla. Tämän käytännön perustuslainmukaisuuteen tai asianmukaisuuteen ei ole puututtu aikaisempien alioikeusjärjestelyiden yhteydessä ylimpien valtioelinten tai esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen toimesta. Tässä mielessä kyse on eräänlaisesta valtiosääntöoikeudellista tapaoikeudesta, jolle argumentille perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä antanut merkitystä perustuslainmukaisuuden arvioinneissa. Erikseen merkille voidaan panna perustuslakivaliokunnan ulosottovalitusten tuomiopiireistä toteama (PeVL 42/2006), joka voidaan nähdä ainakin implisiittisenä mainitun valtiosääntöisen käytännön hyväksyntänä.

Yhteenvedon edellä esittämästäni totean, että minulla ei ole oikeudellista perustetta katsoa, että valtioneuvosto ei olisi ollut toimivaltainen määräämään asetuksella käräjäoikeuksien tuomiopiireistä, niiden yhdistämisestä ja sitä kautta tosiasiallisen uudelleennimeämisestä, perustamisesta ja lakkauttamisesta. Katsonkin, että valtioneuvosto ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti.

Edellä oikeusasiamiehen toimivaltaa koskevassa jaksossa 2 esille tuoduista syistä olen voinut ottaa tässä asiassa kantaa vain valtioneuvoston menettelyyn. En näin ollen voi ottaa kantaa muihin kanteissa epäkohtina esille tuotuihin seikkoihin.

Sikäli kuin käräjäoikeusverkoston uudistamisen säädösten ei tehdä muutoksia ennen uusien käräjäoikeuksien toiminnan aloittamista, voinee riippumaton tuomioistuinlaitos tämän jälkeen ottaa itse

asiaan kantaa esimerkiksi prosessiväitteeseen annettavan päätöksen muodossa.

6.3 Oikeustilan kehittämisen arviointi

Totean kuitenkin vielä kärjäoikeuksien perustamisen säädöstasosta seuraavaa.

Tuomiovallan järjestämiseen liittyvät kysymykset ovat periaatteellisesti erittäin merkittäviä. Kysymykselle kärjäoikeuksien perustamisen säädöspohjasta tulisi olla vankka valtiosääntöinen pohja. Valtiosäännön tasolla asian ei voida sanoa tulevan loppuun asti tai riittävästi käsitellyksi eduskunnan oikeusasiamiehen antaman asiaan liittyvän yksittäisen kannanoton myötä.

Vallitsevaan oikeustilaan verrattuna tuomioistuinten organisatorinen riippumattomuus tulisi nähdäkseni vahvemmin turvatuksi, jos demokraattista lainsäädäntövaltaa käyttävällä eduskunnalla olisi päätöksentekijän rooli kärjäoikeusverkoston kehittämisessä muutenkin kuin vain valtion budjettivallan kautta. Tällainen järjestely toteuttaisi näkemykseni mukaan riidattomasti perustuslain 119 §:n 2 momentin sanamuotoa ja säännöksen tarkoitusta siitä, että merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä on asianmukaista säätää lailla.

Pidänkin positiivisena sitä, että oikeusministeriössä on valmistunut kesäkuussa 2009 tuomioistuintuoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys (OM:n julkaisu 2009:3), jossa selvitetään tuomioistuinten hallinnon järjestämisen vaihtoehtoja ja käsitellään asiaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia sekä kuvataan laajasti tuomioistuinten riippumattomuudesta perustuslain säätämisen jälkeen käytyä keskustelua. Merkille voidaan toisaalta panna, että perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa (OMTRM 2008:8), jossa kartoitetaan perustuslain muutostarpeita, ei ole käsitelty kysymystä kärjäoikeuksien perustamisen ja lakkauttamisen säädöstasosta.

Vallitsevaa oikeustilaa voidaan mielestäni pitää epäjohdonmukaisena sikäli, että kärjäoikeuksien perustamisen normipohja poikkeaa muista tuomioistuimista. Kärjäoikeuksien tuomiopiirijärjestelyiden tosiasiallinen luonne ja merkitys poikkeavat merkittävästi hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien tuomiopiirijärjestelyistä, koska viimeksi mainitut tarkoittavat vain alueellisia rajankäyntejä eivätkä tosiasiasa tuomioistuinyksiköiden perustamisia ja lakkauttamisia.

Kärjäoikeuksien lakiperusteisuudessa on nykyään eroa sillä perusteella, onko kärjäoikeuteen keskitetty erityislaila tiettyihin asiaryhmiin liittyviä asioita vai ei. Oikeusministeriön työryhmä on ehdottanut (OMTRM 2009:13) näihin erityislakeihin tehtäväksi kärjäoikeusverkoston uudistamisen edellyttämät kärjäoikeuksien asiallisen toimivallan tarkastukset. Ehdotuksen mukaan siis jatkossakin vain osa kärjäoikeuksista mainittaisiin lakitasolla.

Perustuslain 80 §:n kannalta voidaan panna merkille, että esimerkiksi rikosseuraamusalan organisaatiouudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 92/2009 s. 29) lähdetään siitä, että uudistuksen yhteydessä virkamiesten oikeusaseman perusteista on säädettävä lain tasolla siirtymäsäännöksiin. Oudoksuttavana voidaan mielestäni pitää sitä, että vastaavaa lailla säätämisen vaatimusta ei ole katsottu tarpeelliseksi kärjäoikeusverkoston uudistuksessa ja siihen liittyvissä muun muassa tuomarinvirkojen siirroissa, erityisesti kun otetaan huomioon perustuslain 103 §:ssä säädetty tuomarin virassapysymisoikeus ja se, että kärjäoikeuksien tehtävät perustuvat suoraan perustuslakiin.

Viittaan edelleen apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen 29.9.2006 antamaan päätökseen (dnro

854/4/06), jossa hän katsoi – kärjätuomarille jaetun asian siirtämiseen liittyen –, että perustuslain 3 §:n 3 momentin, 21 §:n 2 momentin ja 80 §:n 1 momentin vaatimusten johdosta kaikista sellaisista toimivaltuuksista ja asioista, jotka saattavat vaikuttaa tuomioistuinten tai tuomareiden riippumattomuuteen, tulisi säätää eduskuntalailla. Viitataan myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen R (94) 12 (on the Independence, Efficiency and Role of Judges), jonka lähtökohtana on, että kukin jäsenmaa suorittaa kaikki tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vahvistamisen kannalta olennaiset toimenpiteet.

Käsitykseni mukaan kärjäoikeuksien asetustasoiseen perustamiseen ja lakkauttamiseen liittyvät tulkinnanvaraiset piirteet olisivat vältettävissä, jos kärjäoikeusverkostosta säädettäisiin lakitasolla. Pitäisin perusteluna, että valtioneuvosto asiaan liittyvät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat huomiioon ottaen harkitsisi, tulisiko eduskunnalle vielä antaa 1.1.2010 a loittavat kärjäoikeudet lain tasolla mainitseva hallituksen esitys.

Saatan edellä esittämäni käsitykset valtioneuvoston ja oikeusministeriön tietoon. Pyydän oikeusministeriötä saattamaan päätökseni myös 21.11.2008 asetetun työryhmän (hankenumero OM023:00/2008) sekä oikeusministeriön perustuslain tarkistamista varten 30.10.2008 asettaman toimikunnan (hankenumero OM042:00/2008) tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

7 Tuomiopiirin kielen vaikutus tuomarinvirkakelpoisuuteen

Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejako-
tuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Oikeusministeriö totesi minulle antamassaan lausunnossa, että valtioneuvoston 12.6.2008 antaman kärjäoikeuksien tuomiopiirejä koskevan asetuksen mukaan nykyiset Vaasan ja Mustasaaren kärjäoikeudet yhdistetään Pohjanmaan kärjäoikeudeksi. Väestön kielellisestä jakautumasta seuraa, että muodostettava kärjäoikeus on väestön enemmistökieliltä ruotsinkielinen. Siten myös tuomareiden kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset muuttuvat. Vastaavasti nykyinen enemmistökieliltään ruotsinkielinen Paraisten kärjäoikeus yhdistetään Turun, Salon ja Vakka-Suomen kärjäoikeuden kanssa Varsinais-Suomen kärjäoikeudeksi. Kärjäoikeudesta tulee enemmistökieliltään suomenkielinen.

Hallituksen esitys (HE 45/2009) laeiksi kärjäoikeuslain ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta lähetettiin lakivaliokuntaan eduskunnan 14.4.2009 täysistunnossa; täysistunnon pöytäkirja (PTK 37/2009) sisältää pitkällisen lähetekeskustelun, jossa sivutaan myös kärjäoikeuksien tuomiopiireistä päättämistä. Lakivaliokunta antoi ehdotuksesta mietinnön (LaVM 9/2009), jossa se piti eräiden muutosten tekemistä hallituksen esitykseen perusteltuna. Eduskunta hyväksyi lain (591/2009) lakivaliokunnan ehdottamin muutoksin. Tasavallan presidentin 24.7.2009 vahvistama laki tulee voimaan 1.1.2010.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan uudistuksen eräänä tavoitteena on parantaa tuomiopiiriin asukkaiden edellytyksiä saada oikeudellisia palveluita omalla äidinkielellään. Tässä tarkoituksessa jokaisessa kaksikielisessä kärjäoikeudessa tulisi vastaisuudessa olla riittävä määrä kärjätuomareita, jotka hallitsevat tuomiopiirin väestön vähemmistön kielen erinomaisesti. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tällaisten kärjätuomareiden lukumäärä ja heidän sijoittumisensa kärjäoike-

uksiin.

Hallituksen esityksen mukaisesti kärjäoikeuslakiin lisättiin uusi 1 a §, jossa säädetään kaksikielisen kärjäoikeuden viroista, joita koskee tuomiopiirin väestön vähemmistön kielen erinomainen suullisen ja kirjallisen taidon vaatimus sekä enemmistön kielen tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Säännöksen voimaantulosäännös kuuluu seuraavasti:

"Tämän lain voimaan tullessa kärjätuomarin virkaan nimitettynä oleva on kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten osalta edelleen kelpoinen siihen kärjäoikeuden tuomarin virkaan, johon hänet on nimitetty, sekä kärjäoikeuden tuomarin virkaan siinä kärjäoikeudessa, johon tämä virka siirretään.

Tämän lain voimaan tullessa määrääjäksi kärjätuomariksi nimitettynä oleva on kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten osalta kelpoinen virkasuhteeseen määrääjän loppuun.

Sen arvioinnissa, onko kaksikielisessä kärjäoikeudessa riittävä määrä 1 a §:ssä tarkoitettuja virkoja, voidaan ottaa huomioon ne kärjätuomarin virat, joihin on tämän lain voimaan tullessa nimitettyinä henkilöt, jotka täyttävät tuomareiden nimittämisestä annetun lain 12 §:n 2 momentissa säädetty kielitaitovaatimukset."

Oikeusministeriö katsoi, että näin ollen myös kyseessä olevat kärjätuomarit olisivat edelleen kelpoisia tehtäväänsä. Maa-oikeutena toimivan kärjäoikeuden tuomiopiiri on laajempi kuin itse kärjäoikeuden. Siten esimerkiksi tuleva Pohjanmaan kärjäoikeus on maa-oikeuden tuomiopiirin osalta enemmistökieliltään suomenkielinen ja maa-oikeusinsinööri on kelpoinen jatkamaan virassaan, vaikkei hänellä olisikaan täydellistä ruotsin kielen taitoa. Oikeusministeriö toi vielä esille, että kärjäviskaalille on mahdollisuus hankkia erivapaus, mikäli hän ei täytä kielitaitoa koskevia kelpoisuusvaatimuksia.

Vastineessaan kärjätuomarit asettivat kyseenalaiseksi perustettavaksi päätetyn Pohjanmaan kärjäoikeuden enemmistökielen eräissä asiaryhmissä, joissa kärjäoikeuden tuomiopiiri on säädetty erikseen kärjäoikeuden normaalia tuomiopiiriä laajemmaksi. He epäilivät myös sitä, voitaisiinko kärjäviskaalin viran kelpoisuusehdoista myöntää erivapautta.

Voidaan panna merkille, että perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa (OMTRM 2008:8) työryhmä viittaa (s. 42) käynnissä oleviin julkishallinnon rakennemuutoksiin, joita se pitää merkityksellisinä kielellisten oikeuksien kannalta. Työryhmä mainitsee tässä yhteydessä erikseen muun muassa kärjäoikeusverkoston kehittämisen. Työryhmä totesi kannanottonaan, että kielellisten oikeuksien toteutumiseen kohdistuu vireillä olevissa ja jo toteutetuissa hallintorakenteiden muutoksissa uhkia, jotka tulee pyrkiä torjumaan.

Totean, että tuomarin viran kielitaitovaatimuksia koskeva lainmuutos on hyväksytty eduskunnassa. Kuten edellä olen todennut, oikeusasiamies ei ole toimivaltainen puuttumaan eduskunnan lainsäädäntötyöhön.

Totean kuitenkin, että käsitykseni mukaan kärjäoikeuslain 1 a §:n siirtymäsäännöksen perusteella Vaasan kärjäoikeuden viranhaltijoiden kantelussa esittämä kysymys ei näyttäisi muodostuvan ongelmalliseksi virassa olevien tuomareiden virassapysymisoikeuden ja riippumattomuuden kannalta.

Tässä yhteydessä en voi arvioida sitä, millaisia tosiasiallisia vaikutuksia uudella kärjäoikeusorganisaatiolla voi olla tuomarin kielitaitovaatimusten kannalta vastineessa (3.3.2) mainituissa erityissään-

telyn kohteena olevissa asiaryhmissä, tulevissa tuomareiden nimittämistilanteissa tai yleisemmin kielisten oikeuksien toteutumiselle.

8 Toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 6.3 esittämäni käsitykset käräjäoikeuksien lakiperusteisuuden kehittämiseksi valtioneuvoston ja oikeusministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän valtioneuvostolle ja oikeusministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän oikeusministeriötä saattamaan edellä kohdassa 6.3 esittämäni käsitykset myös hovioikeuksien, käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien organisaatiosäädösten ja määrääjäksi nimitettävien tuomareiden nimittämistä koskevien säädösten kehittämiseksi 21.11.2008 asetetun työryhmän sekä perustuslain tarkistamista valmistelevan komitean tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle 30.11.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on antanut aihetta.