

Mikko Könkkölä

30.3.2016

HE 7/2016 vp eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta

Lakivaliokunta on kirjeellään perustuslakivaliokunnalle 9.3.2016 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon siitä, miten hallituksen esitystä tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016) on arvioitava Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sekä tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskevien perustuslain säännösten kannalta. Lakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan asiantuntijakuulemisessa on erityisesti kiinnitetty huomiota myös sellaisiin ehdotuksiin, joita ei ole käsitelty esityksen säätämisperusteluissa. Käsittelen näistä hovioikeuden valvontatehtävää sekä tuomioistuimen työjärjestyksen asemaa.

Hovioikeuden valvontatehtävä

Kysymys on nähdäkseni siitä, onko tuomioistuinlakiehdotuksen 3 luvun 2 §:n 1 momentissa hovioikeuksille säädettävä, käräjäoikeuksiin kohdistuva valvontatehtävä sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuutta turvaavan perustuslain 3 §:n 3 momentin kanssa.

Ehdotetun lainkohdan mukaan hovioikeus *valvoo tuomiopiirinsä käräjäoikeuksien toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi*. Pykälän 2 momentin mukaan hovioikeuden on laadittava valvonnassa havaitsemistaan seikoista kertomus, joka toimitetaan tiedoksi oikeuskanslerille ja oikeus-asiamiehelle. Hovioikeuden on lisäksi ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka voivat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Pykälän 3 momentin mukaan hovioikeuden työjärjestyksessä määrätään, miten valvonta on suoritettava

Ehdotetun pykälän 1 momentti on samansisältöinen kuin hovioikeuslain 2 §:n 3 momentti. Pykälän 2 ja 3 momentti vastaa taas hovioikeusasetuksen 23 §:ää. Ehdotus ei siis muuta voimassaolevaa lainsäädäntöä. Olennaista on, että sääntely tulee kaikilta osin lain tasolle. Asiassa on siten arvioitava, onko nykyinen sääntely lain tasolle siirrettynäkin ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen kanssa, erityisesti käräjäoikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on erotettu tuomioistuinten ulkoinen ja sisäinen riippumattomuus. Tuomioistuinten tulee olla ensinnäkin riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta (hallitus, lainsäätäjät, viranomaiset, asiaosaiset) mutta niiden tulee olla riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä. Tästä sisäisestä riippumattomuudesta on todettu mm, että ”ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta” (HE 1/1998).

Tuomioistuinlaitoksen sisäisen riippumattomuuden ytimenä on siis se, että ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksit-

täistapauksessa. Tuorin mukaan tämä koskee myös sellaista ohjausta, johon ei liity välitöntä oikeudellista sitovuutta: ”Niinpä esimerkiksi korkeimmalle oikeudelle jo perustuslain nojalla ja hovioikeuksille hovioikeuslain mukaan kuuluvaa valvontatehtävää ei tule toteuttaa yksittäisiä lainkäyttöasioita koskevilla ohjeilla..”¹

Ylimpien tuomioistuimien tehtävänä on perustuslain 99 §:n *mukaan valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan*. Samansisältöinen säännös on myös korkeinta oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta koskevissa laeissa (1 § 2 momentti).

Perustuslain esitöiden mukaan ylimpien tuomioistuimien valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa *viranomaislaitoksena* eikä valvonta merkitse oikeutta puuttua yksittäisten oikeusjuttujen käsittelyyn. Perustuslain mukaan ”käytännössä ylimpien tuomioistuimien valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen. (HE 1/1998) ”

Hovioikeuslain lakisääteisellä valvontatehtävällä on samanlainen perusta kuin ylimpien tuomioistuinten perustuslain mukaisella valvontatehtävällä ja sen ulottuvuutta koskevat periaatteissa myös samanlaiset rajoitukset. Niinpä Hidén on viitatessaan perustuslain esitöiden lausumaan siitä, että ylimpien tuomioistuinten perustuslain mukainen valvontatehtävä tarkoittaa lähinnä alempien tuomioistuinten toimintaa viranomaislaitoksia, todennut, että ”pitemmälle ei tietysti voi ulottua myöskään hovioikeuksille hovioikeuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kuuluva valvontatehtävä.”²

Näyttäisi siten siltä, että hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistuva valvontatehtävä ei ole ongelmallinen riippumattomuusvaatimuksen kanssa, jos valvonta käytännössä toteutetaan hyväksyttävällä tavalla, käräjäoikeuden riippumattomuutta kunnioittaen.

Hovioikeuslain 2 §:ssä tarkoitettua hovioikeuden valvontatehtävää käsitellään tavalla, joka korostaa keskustelun ja koulutuksen merkitystä.

” Hovioikeudelle kuuluu oman ratkaisutoimintansa lisäksi huolehtiminen koko hovioikeuspiirin lainkäytön tasosta. Havaitessaan lainkäyttötoiminnassa puutteita tai ristiriitatilanteita hovioikeuden tulisi ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Tämä tapahtuisi esimerkiksi keskusteluilla eri yhteyksissä alioikeuksien päälliköiden kanssa, tekemällä käyntejä alioikeuksiin ja järjestämällä koulutusta. (HE 139/1993) ”

Hovioikeudet toteuttavat käytännössä valvontatehtäväänsä monin tavoin. Ne järjestävät säännöllisesti, yhteistyössä käräjäoikeuksien kanssa, hovioikeuspiirin lainkäyttöhenkilöstölle neuvottelupäiviä, koulutustilaisuuksia ja erilaisia laatuhankeita. Hovioikeuspiirien päällikkötuomarit kokoontuvat myös säännöllisesti.

Hovioikeuksien valvontatehtävään ovat vakiintuneesti kuuluneet myös käräjäoikeuksien määrääjoin toimitettavat tarkastukset. Tarkastuksessa selvitetään muun oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta, asioiden käsittelyn joutuisuutta ja tuomioistuinharjoittelun järjestämistä (Helsingin hovioikeuden työjärjestys). Tarkastukseen kuuluvat keskeisesti keskustelut käräjäoikeuden laamannin ja eri henkilöstöryhmien sekä nykyisin myös käräjäoikeuksien sidosryhmien kanssa. Tarkastuksesta laaditaan kertomus, joka saatetaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tietoon.

¹Kaarlo Tuori: Domstolväsendets interna styrning i bråttmål, JFT 2009 s. 101-

²Mikael Hidén: Joitakin rangaistuskäytäntöjen yhtenäistämisyhteyksiä liittyviä näkökohtia, Muistio 16.3.2008 Julkaisematon

Hovioikeuksien tehtävänä on hovioikeuslain nojalla valvoa kärjäoikeuksien toimintaa muutenkin kuin säännönmukaisilla tarkastuksilla ja, jos aihetta ilmenee, hovioikeuden on ryhdyttävä asian vaatimiin toimenpiteisiin. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi selvitystoimia tai jopa ilmoituksen tekemistä havaitusta laiminlyönnistä tai virheestä valtioneuvoston oikeuskanslerille mahdollisia toimenpiteitä varten. On myös huomattava, että hovioikeudella voi olla myös valtion virkamieslain perusteella velvollisuus ryhtyä tietyissä tilanteissa laissa säädettyihin toimenpiteisiin kärjäoikeuden laamania tai kärjätuomaria kohtaan (kirjallisen varoituksen antaminen, virantoimituksesta pidättäminen, vaatimus tuomarin erottamisesta virastaan työkyvyn menettämisen perusteella)

Kaiken kaikkiaan hovioikeuksien valvontatoimintaa voidaan selvästikin pitää kärjäoikeuksiin ”viranomaislaitoksena” kohdistuvana toimintana. Valvonnassa pyritään erityisesti varmistautumaan kärjäoikeuden toimintakyvystä. Tarkastuksetkin ovat entistä enemmän vuoropuhelua hovioikeuden ja kärjäoikeuden välillä. Valvonnassa ei esitetä käsityksiä tai anneta ohjeita siitä, miten lainkäyttöasia on ratkaistava.

Oman käsitykseni mukaan siis hovioikeudet eivät ole käytännössäkään toteuttaneet valvontatehtävää kärjäoikeuksien riippumattomuutta vaarantavalla tavalla.

Tuomioistuimien työjärjestyksen asema

Lakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota myös ”työjärjestyksellä säätämiseen ja työjärjestyksen käytön laajalaisuuteen”.

Yleiset säännökset tuomioistuimen työjärjestyksestä ovat ehdotetun tuomioistuinlain 1 luvun 4 §:ssä sekä 8 luvun 1 ja 9 §:ssä.

Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n 1 momentissa vahvistetaan tuomioistuimille ensinnäkin eräänlainen itsemääräämisoikeus omasta toiminnastaan. Tämän lainkohdan mukaan näet tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä noudattaen mitä tuomioistuinlaissa tai muussa laissa säädetään. Tämä säännös turvaa osaltaan tuomioistuinten ulkoista ja sisäistä riippumattomuutta; tuomioistuimet järjestävät oman lainkäyttötoimintansa lain asettamissa rajoissa itsenäisesti ilman että ulkopuoliset (viranomaiset, asianosaiset, ylemmät tuomioistuimet voivat siihen puuttua).

Pykälän 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan työjärjestyksessä. Työjärjestys on siten se asiakirja, jolla tuomioistuin itse päättää sisäisestä toiminnastaan. Lainkohdan mukaan tuomioistuin itse hyväksyy oman työjärjestyksensä.

Ehdotetun tuomioistuinlain 8 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan työjärjestyksen vahvistaa päällikkötuomari johtoryhmää tai sen puuttuessa vakinaisia tuomareita kuultuaan). Pykälän 2 momentissa korostetaan työjärjestyksen julkisuutta ja sen tosiasiallista saatavilla oloa (käytännössä jokaisen luettavissa tuomioistuimen kotisivuilla). Lakiehdotuksen 8 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan esitys tuomioistuimen työjärjestyksestä on käsiteltävä aina johtoryhmässä.

Tuomioistuinlakiehdotuksessa on lisäksi useita säännöksiä, joissa vielä erikseen edellytetään, että tietyistä asiasta on määräykset työjärjestyksessä: 8 luvun 4 § (tuomioistuimen osastojako), 8 luvun 7 § (lainkäyttöasioiden jakaminen), 13 luku 3 ja 4 § (päällikkötuomarin ja osaston johtajan sijaisena toimiminen), 19 luku 1 §:n 3 momentti (muun kuin esittelijän ja valmistelijan toimiminen esittelijänä) ja 19 luvun 5 §

(muun henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista määrääminen.

Uudistuksen yhtenä keskeisenä tarkoituksena on, että perustuslain mukaisesti tuomioistuimen toiminnasta säädetään vain lailla. Asetuksen tasoisesta säätelystä luovutaan lähes kokonaan. Osa asetuksen säännöksistä nostetaan kuitenkin lain tasolle. Laintasoinen sääntely on jo toteutettu ylimpien tuomioistuinten osalta (2005 ja 2006).

Nykyisin eri tuomioistuinta koskevien lakien mukaan tuomioistuinten toiminnasta annetaan tarkempia määräyksiä tuomioistuimen itselleen vahvistamassa työjärjestyksessä. Työjärjestyksestä koskevat säännökset on kirjoitettu yleiseen muotoon eikä työjärjestyksessä määrättävien kysymysten alasta ole säädetty rajoituksia. Käytännössä työjärjestyksessä voidaan antaa hyvinkin yksityiskohtaisia määräyksiä tuomioistuimen lainkäyttötoiminnasta (esimerkiksi lainkäyttöasioiden jakamisesta, asioiden kii-reellisyysluokituksesta, asioiden jakamisesta sekä valmistelusta ja ratkaisemisesta) ja muusta toiminnasta.

Nyt esitetty ehdotus ei käsitykseni mukaan mitenkään merkittävästi muuta sitä, mistä ja missä laajuudessa asioista voidaan määrätä työjärjestyksessä. Näin on siitä huolimatta, että asetuksen taso jää sääntelystä kokonaan pois. Nykyisinkin laissa (ja asetuksessa) voi olla säännöksiä, joissa edellytetään, että tietyistä asiasta annetaan tarkempia määräyksiä työjärjestyksellä.

Säädöshierarkkinen ongelma on ollut nimenomaan se, että tähän päivään asti tuomioistuimen toiminnasta on säädetty asetuksella, vaikka lakiperusteisuus on johdettavissa jo perustuslaista. Käsittäakseni mikään säädöshierarkkinen kysymys ei sitä vastoin ole se, että uuden lain mukaan, kuten nykyisinkin, tuomioistuimen työnkulua ja hallintoa voidaan laajaltikin ohjata työjärjestyksellä. Tuomioistuimen on tietenkin toimittava lain mukaan eikä työjärjestyksessä saa olla mitään sellaista, joka on ristiriidassa lain kanssa. Työjärjestys on kuitenkin vain sisäinen toimintaohje ja sen vaikutukset rajoittuvat vain kyseiseen tuomioistuimeen. Niinpä jos tuomioistuimessa ei ole lainkäyttö-asiassa noudatettu tuomioistuimen työjärjestyksessä lainkäytöstä annettuja tarkempia määräyksiä, ei tämä anna asianosaisille mahdollisuutta vedota oikeudenkäynti-virheeseen, jos menettely ei ole vastoin lakia.

Tässä yhteydessä on tuotava esiin päällikkötuomarin ja osaston johtajan sijaisena toimimista koskevat säännökset lakiehdotuksen 13 luvun 3 ja 4 §:ssä. Lakiehdotus antaa mahdollisuuden siinä tarkoitetulla tavalla työjärjestyksellä määrätä päällikkötuomarin tai osaston johtajan sijaisuudesta. Jos tällaista määräystä ei ole annettu, sijaisuus määräytyy suoraan lain mukaan osaston johtajan tehtävässä olevien tai tuomareiden virkaikäjärjestyksen perusteella. Tällaiselle ”perälautasäännökselle” on painavat syyt. Tuomioistuimen ja osaston johtaminen on tullut entistä vaativammaksi eikä virkaiän noudattaminen takaa sitä, että sijaisuus tulee hoidetuksi parhaimmalla mahdollisella tavalla. Siten usein on perusteltua määrätä sijaisuudesta työjärjestyksellä. Toisaalta säännös varmistaa myös sen, että päällikkötuomarin tai osaston johtajan sijainen on yksiselitteisesti aina tiedossa, jos asiasta ei ole työjärjestyksessä määräystä tai se ei ole enää sovellettavissa.

Työjärjestykseen liittyy myös toinen kysymys, joka koskee työjärjestyksen vahvistamista päällikkövirastoiksi muodostetuissa tuomioistuimissa. Näissä tuomioistuimissa työjärjestyksen vahvistaa päällikkötuomari, johtoryhmää kuultuaan. Oletan, että lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tähän kiinnitetty huomiota ja katsottu, että päällikkötuomarin valta on liian suuri ja horjuttaa tuomioistuimen riippumattomuutta.

Täysin sama kysymys oli esillä lakivaliokunnassa käsiteltäessä nykyistä hovioikeuslakia koskevaa esitystä (LaVM 24/1993 vp) ja vastaavaa kritiikkiä esitettiin silloinkin

lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa.

Hallituksen esityksessä ehdotettua hovioikeuksien organisaation uudistamista ja päällikkövirastoksi muodostamista perusteltiin ennen kaikkea tulosohjaukseen siirtymisellä, minkä katsottiin edellyttävän aikaisempaa joustavampaa organisaatiota. Hovioikeusuudistuksella pyrittiinkin lisäämään hovioikeuksien mahdollisuutta järjestää työskentelynsä mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti (HE 139/1993)

Lakivaliokunta piti perusteltuna kehittää hovioikeuden organisaatiota hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla eikä valiokunta katsonut esityksen puuttuvan tuomareiden tai tuomioistuimen riippumattomuuteen sen johdosta, että presidentin tehtäväksi annetaan pääasiassa hallinnollisia ja työn kulkua ohjaavien säännösten sisältävän työjärjestyksen vahvistamisen³. Lakivaliokunta kuitenkin esitti useiden säännösten nostamista lain tasolle. Lakiin otettiin muun muassa säännös, jonka mukaan hovioikeuden presidentti johtaa hovioikeuden toimintaa ja vastaa sen tuloksellisuudesta.

Hovioikeutta vastaavalla tavalla päällikkötuomarin asema on järjestetty myös muissa tuomioistuimissa, ylimpiä tuomioistuimia lukuun ottamatta.

Mainitusta esityksestä ei pyydetty perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Nähdäkseni runsaassa 20 vuodessa ei ole tullut esiin mitään sellaista, jonka vuoksi tätä kysymystä olisi arvioitava nyt toisella tavalla. Tuomioistuimiakin koskevat tehokkuus- ja säästövaatimukset, tuomioistuinrakenteen sekä lainsäädännön ja erilaisten tietojärjestelmien jatkuvat muutokset sekä toisaalta tarve korkean tason oikeusturvan ylläpitämiseen edellyttävät tuomioistuinten toiminnalta ja organisaatiolta entistä suurempaa joustavuutta.

³Tässä yhteydessä lakivaliokunta mietinnössään lainasi korkeimman hallinto-oikeuden 75-vuotisjuhlansa johdosta hyväksymää muistiota tuomioistuinten riippumattomuudesta: ”Tuomioistuinten riippumattomuuden korostaminen ei saa johtaa eristäytymiseen eikä vaikeuttaa tuomioistuinten kehittämistä virastoyksikköinä. Tämän vuoksi on tärkeää, että tuomioistuimissa ymmärretään myös työskentelyn tehokkuudelle asetettava vaatimukset ja voidaan itse ratkaista niille osoitettujen taloudellisten voimavarojen suuntaaminen.”

