

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Laura Valkiala

**TUOMIOISTUINLAITOKSEN
RIIPPUMATTOMUUS**

–

VAHVAA VALLANJAKOA VAI KOHTI KESKUSHALLINTOA?

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeuden opintosuunta

Tampere 2016

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Julkisoikeuden opintosuunta

VALKIALA, LAURA: Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus – vahvaa vallanjakoa vai kohti keskushallintoa?

Pro gradu -tutkielma, XIV + 73 s.

Huhtikuu 2016

Suomen perustuslain 3 § säätelee valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista. Sen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta, hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, ja tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpänä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Valtiovallan jakamisen tarkoituksena on valtiollisten perustehtävien erottelu ja vallan keskittymisen ehkäiseminen.

Tässä tutkielmassa tutkitaan, toteutuuko vallan kolmijako etenkin tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden osalta, vai vaatisiko se pohjaksi tuomioistuinlaitoksen omaa keskushallintoa. Erityisen tärkeänä suomalaisessa käytännössä on pidetty sitä, että tuomiovalta on erillään lainsäädäntövallasta ja hallitusvallasta, ja että tuomiovaltaa käyttää riippumaton tuomioistuin. Tuomioistuimen riippumattomuuteen kuuluu paitsi yksittäisen tuomarin riippumattomuus yksittäisessä lainkäyttötapauksessa, myös koko tuomioistuinlaitoksen institutionaalinen riippumattomuus. Tämä on täsmällisemmän tarkastelun kohteena myös tutkielmassa.

Uhka tuomioistuimen riippumattomalle toiminnalle voi olla sen toimiminen hallitusvallan alaisena. Hallintohierarkian puuttumisesta huolimatta voidaan nähdä ongelmallisena, jos hallitusvalta voi ohjailta tuomioistuimen toimintaa. Tosiasiassa tapahtuvan vaikuttamisen tai vaikuttamattomuuden lisäksi tärkeää on myös se, onko tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa. Todellinen riippumattomuus vaatii sen, että toiminta myös näyttää riippumattomalta. Tähän voidaan etsiä varmuutta oikeusministeriön hallinnoinnin korvaavasta keskushallinnosta. Tutkimus sisältää myös lainsäädäntövallan ja tuomioistuinvaltan välisiä vallanjaon mahdollisia horjumisia.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimuskysymys, tutkimusmetodit ja tutkielman rakenne	4
2 VALTIOVALLAN KOLMIJAKO-OPPI	6
2.1 Kolmijako-opin käsite ja vallanjaon perusteet	6
2.2 Organisatorisen vallanjaon merkitys	10
2.3 Riippumattomuuden käsite ja sen eri merkitykset	12
2.3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys tuomioistuimen riippumattomuudelle	16
2.3.1.1 Ihmisoikeussopimusten ja perusoikeuksien perusta	16
2.3.1.2 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti perus- ja ihmisoikeutena	21
3 HALLINTOVALLAN JA TUOMIOISTUINVALLAN VÄLINEN SUHDE	25
3.1 Yleistä oikeushallinnosta	25
3.2 Tuomareiden nimittäminen hallintovallan edustajan tehtävänä	27
3.2.1 Tuomareiden nimittäjä	27
3.2.2 Nimityksen määräaikaisuuden ongelma	29
3.3 Hallintovallan edustajien kommentteja vallanjaon rajoilla	31
3.4 Tulosohjausjärjestelmä ja siihen liittyviä ongelmakohtia	34
3.4.1 Yleistä tulosohjausjärjestelmästä	34
3.4.2 Tulosohjausjärjestelmä tuomioistuimissa	36
4 TUOMIOISTUINVALLAN VAIKUTUS LAINSÄÄDÄNTÄÄN	39
4.1 Taustaa	39
4.2 Perustuslain tulkinta	41
4.2.1 Perustuslaintulkinnan ristiriidat	44
4.3 Asiantuntijakuulemiset lainsäädäntätyössä	47
4.4 Korkeimpien oikeuksien päätökset ja jäsenten toiminta	50
4.4.1 Tapaus Pekka Hallberg	51
4.4.2 Tapaus Pauliine Koskelo	56

4.4.3 Johtopäätöksiä tuomareiden sananvapaudesta	59
5 KANSAINVÄLINEN SUUNTAUS KESKUSHALLINTOJEN OSALTA	61
5.1 Riippumattomuudesta kansainvälisessä käytännössä	61
5.2 Suosituksia ja hallintomalleja	63
5.3 Pohjoismainen käytäntö	67
5.4 Tarkastelussa Norjan malli	68
6 LOPUKSI	71

LÄHTEET

Kirjallisuuslähteet

Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Vantaa 2002.

Etelälahti, Pekka: Valtiontalous. Teoksessa Etelälahti, Pekka – Kiviniemi, Markku – Strömberg, Erik – Vehkamäki, Pirjo: Valtionhallinnon perusteet, s. 105–149. Helsinki 2008.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka.: Perusoikeudet. 2., uud. p., s. 783–809. Helsinki 2011.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg ym.: Perusoikeudet. 2., uud. p., s. 29–61. Helsinki 2011.

Hautamäki, Veli-Pekka: Tuomioistuinaktivismi tutkimuskohteena. Oikeus 2/2003. s. 170–180.

Hautamäki, Veli-Pekka: Lainsäädäntövallan delegointi Suomessa ja Euroopan unionissa – vertailevia huomioita. Lakimies 1/2013. s. 74–81.

Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 1/2003, s. 4–25.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uud. p. Tampere 2008.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen. 4., uud. p. Helsinki 2014.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. 3., uud. p. Jyväskylä 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

Keinänen, Anssi – Wiberg, Matti: Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana. Oikeus 1/2012, s. 86–106.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Lavapuro, Juha: Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana. Teoksessa *Perustuslakihaasteet* (toim. Matti Wiberg), s. 77–95. Helsinki 2010.

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010. Viite 2010b.

Meklin, Pentti: Valtiontalouden perusteet. 4., uud. p. Helsinki 2002.

Myrsky, Matti: Valtiontalousoikeus. 3., uud. p. Hämeenlinna 2010.

Nieminen, Liisa: Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? Lakimies 1/2007, s. 3–24.

Nikula, Paavo: Tuomareiden nimityslaki ja tuomareiden riippumattomuus. Lakimies 7-8/2000, s. 1106–1111.

Ojanen, Tuomas: Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki 2001.

Ojanen, Tuomas: Tuomioistuimet – suomalaisen valtiosääntöoikeuden sokea piste? Teoksessa *Perustuslakihaasteet* (toim. Matti Wiberg), s. 95–119. Helsinki 2010.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uud. p. Liettua 2012.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uud. p. Helsinki 2011.

Sasi, Kimmo: Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä. Teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939-7/12-2009 (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu)*, s. 153–167. Jyväskylä 2009.

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.

Scheinin, Martin: Yhteiset ihmisoikeutemme. Helsinki 1998.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.

Tiihonen, Seppo: Ministeriön johtaminen. Tampere 2006.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Tuori, Kaarlo: Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. *Lakimies* 7-8/2000.s, 1049–1059. Viite 2000b.

Tuori, Kaarlo: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003.

Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? *Lakimies* 6/2003, s. 915–943. Viite 2003b.

Tuori, Kaarlo: Vallanjako – vaiettu oppi. *Lakimies* 7-8/2005, s. 1021–1049.

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

Tuori, Kaarlo: Perustuslain tuomioistuINVALVONNAN ultima ratio -perustelu ja perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimus. Teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939-7/12-2009 (Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu)*, s. 319–335. Jyväskylä 2009.

Tuori, Kaarlo – Lavapuro, Juha: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus (PL 22 §). Teoksessa *Hallberg ym.: Perusoikeudet*. 2., uud. p., s. 809–821. Helsinki 2011.

Vehkamäki, Pirjo: Oikeus ja hallinto-menettely. Teoksessa *Etelälahti ym.: Valtionhallinnon perusteet*, s. 59–105. Helsinki 2008.

Wiberg, Matti: Poliitikka Suomessa. WSOY 2006.

Elektroniset lähteet.

Eduskunta, asiantuntijakuuleminen.

<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/Sivut/Asiantuntijan-kuuleminen-.aspx>

<http://www.eduskunta.fi> → Lakien säätäminen → Valiokunnat → Asiantuntijan kuuleminen valiokunnassa. 2.3.2016.

Eduskunta, näin budjetti syntyy.

https://www.eduskunta.fi/FI/talousarvio/nain_budjetti_syntyy/Sivut/default.aspx

<https://www.eduskunta.fi> → Talousarvio → Näin budjetti syntyy. 22.3.2016.

Eduskunta, perustuslakivaliokunta.

[https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Sivut/default.a](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Sivut/default.aspx)

[spx http://www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi) → Lakien säätäminen → Valiokunnat → Perustuslakivaliokunta. 2.3.2016.

Eduskunta, talousarvio.

<https://www.eduskunta.fi/FI/talousarvio/Sivut/default.aspx>

<https://www.eduskunta.fi> → Talousarvio. 22.3.2016.

Helsingin Sanomat 16.6.2012. ”Professorit: Kansanedustajan ei pidä hyökätä yksittäistä tuomiota vastaan”.

<http://www.hs.fi/kotimaa/a1339726410383> . 6.4.2016.

Ihmisoikeudet.net.

[http://www.ihmisoikeudet.net/opi-ihmisoikeuksista/ihmisoikeusjarjestelma/ykn-](http://www.ihmisoikeudet.net/opi-ihmisoikeuksista/ihmisoikeusjarjestelma/ykn-ihmisoikeussopimukset/ihmisoikeuksien-yleismaailmallinen-julistus/)

[ihmisoikeussopimukset/ihmisoikeuksien-yleismaailmallinen-julistus/](http://www.ihmisoikeudet.net/opi-ihmisoikeuksista/ihmisoikeusjarjestelma/ykn-ihmisoikeussopimukset/ihmisoikeuksien-yleismaailmallinen-julistus/) 4.4.2016.

Jukka Kemppisen blogi 5.3.2011.

<http://kemppinen.blogspot.fi/2011/03/sananen.html> . 14.3.2016.

Jyrki Virolaisen blogi 25.6.2015.

<http://jyrkivirolainen.blogspot.fi/2015/06/954-tapanilan-raiskaustapaus.html> . 15.3.2016.

Korkein hallinto-oikeus, tehtävät.

<http://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/tehtavat.html> . 14.4.2016.

Korkein oikeus, perustelut.

<http://korkeinoikeus.fi/fi/index/muutoksenhakijalle/korkeimmanoikeudentuomioidenprejudikaattimerkitysjatuomioidenperustelut.html> . 2.3.2016.

Korkein oikeus, tehtävät.

<http://korkeinoikeus.fi/fi/index/korkeinoikeus/tehtavat.html> . 26.5.2016.

Lakimiesliiton selvitys.

<http://www.lakimiesliitto.fi/uutiset/tuomioistuinhallinnolla-jopa-tuhansien-kasiteltyjen-asioiden-tehokkuusparannukset/> . 2.4.2016.

Legislation.org.

<http://www.legislationline.org> → Independence of the Judiciary. 2.3.2016.

Norjan tuomioistuinhallinto.

<http://www.domstol.no/en/National-Courts-Administration/>.

<http://www.domstol.no> → English → Norwegian Courts Administration → Organization → Departments.

<http://www.domstol.no> → English → National Courts Administration → Board of governors.

<http://www.domstol.no/nn-NO/Domstoladministrasjonen/> .

<http://www.domstol.no> → Nynorsk → Domstoladministrasjonen. 2.3.2016.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen kirjoitus, Turun Sanomat, ”Lukijalta”, 24.11.2015.

<http://www.ts.fi/mielipiteet/lukijoilta/831287/Tuomioistuimen+tulee+myos++nayttaa+riippumattomalta> . 14.4.2016.

Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto.

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio/organisaatio/oikeushallinto-osasto.html> .

www.oikeusministerio.fi [Etusivu](#) » [Ministeriö ja hallinnonala](#) » [Osastot ja yksiköt](#) »
Oikeushallinto-osasto. 22.3.2016

Ruotsin tuomioistuinlaitos.

<http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Rattsvasendet/> .

<http://www.domstol.se/> → Om Sveriges Domstolar → Rättsväsendet. 1.3.2016.

Tieteen termipankki: oikeusvarmuus.

http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeusvarmuus_%28eurooppaoikeus%29 .

4.4.2016.

Tieteen termipankki: parlamentarismi.

<http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:parlamentarismi> . 25.3.2016

Tuomioistuimet, hallinto-oikeudet.

<http://www.oikeus.fi/tuomioistuimet/hallintooikeudet/fi/> . 14.4.2016

Tuomioistuinjärjestelmät jäsenmaissa.

https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-fi.do .

<https://e-justice.europa.eu/home.do> → Euroopan oikeusportaali → Tuomioistuinjärjestelmät →
Tuomioistuinjärjestelmät jäsenvaltioissa. 1.3.2016.

Valtion hallintojärjestelmä.

https://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/valtion_hallintojarjestelma/index.html.

<http://www.suomi.fi> → Valtio ja kunnat → Valtion hallintojärjestelmä. 2.3.2016.

Venetsia-toimikunta.

http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_Judiciary&lang=EN

<http://www.coe.int> → Human Rights and Rule of Law → Venice Commission. 2.3.2016.

YLE Uutiset 4.3.2011. ”KKO:n presidentti haluaa selkeän lain yksityiselle pysäköinninvalvonnalle”.

http://yle.fi/uutiset/kkon_presidentti_haluaa_selkean_lain_yksityiselle_pysakoinninvalvonnalle/5092372 . 11.3.2016.

YLE Uutiset 7.3.2011. ”KKO:n Koskelo puolustaa lausuntoaan”.

http://yle.fi/uutiset/kkon_koskelo_puolustaa_lausuntoaan/5093599 . 11.3.2016.

YLE Uutiset 12.6.2012. ”Vallan kolmijako-oppia horjutettu ennenkin”.

http://yle.fi/uutiset/vallan_kolmijako-oppia_horjutettu_ennenkin/6178591 . 6.4.2016.

YLE Uutiset 5.2.2014. ”Heinäluoma: Perustuslakituomioistuimelle perusteita”.

http://yle.fi/uutiset/heinaluoma_perustuslakituomioistuimelle_perusteita/7071527 . 12.4.2016.

YLE Uutiset 7.2.2014. ”Outi Mäkelä haluaa selvityksen perustuslakituomioistuimesta”.

http://yle.fi/uutiset/outi_makela_haluaa_selvityksen_perustuslakituomioistuimesta/7075943 .

12.4.2016.

Verkkouutiset 24.6.2015. ”Oikeusministeri selvittää, vastaavatko rangaistukset oikeustajua”.

<http://www.verkkouutiset.fi/kotimaa/Lindstrom%20selvitys%20-37869> , 15.3.2016.

Virallislähteet

Council of Europe: Recommendation CM/Rec(2010)12. Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities. Strasbourg 2011.

Consultative Council of European Judges (CCJE) Opinion no. 13 on the Role of Judges in the Enforcement of Judicial Decisions. Strasbourg 2010.

European Commission: Democracy Through Law (Venice Commission). Judicial Appointments. Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007) CDL-AD(2007)028. Venetsia 2007.

European Commission: Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session, CDL-AD(2010)004-e. Strasbourg 2010.

European Court of Human Rights. Rules of Court. Strasbourg 2016.

Kirjallinen kysymys 1011/2002 vp. Ministeri Koskisen lausunto yksittäisistä keskeneräisistä oikeudenkäynneistä.

Oikeusministeriön julkaisu: Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteanmietintö 2003:3. Helsinki 2003.

Oikeusministeriön julkaisu: Lausunnot tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä. Tiivistelmä. Helsinki 2004.

Oikeusministeriön julkaisu: Tuomioistuinlaitoksen tulohajauksen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:17. Helsinki 2006.

Oikeusministeriön julkaisu: Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriö 37/2013. Helsinki 2013.

Oikeusministeriön julkaisu: Arviomuistio. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen. Oikeusministeriö 2/2015. Helsinki 2015.

The Universal Declaration of Human Rights.

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys. Koonnut Anni Tuomela. Helsinki 2009.

Ulkoasiainministeriön julkaisu: Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014. Jyväskylä 2014.

Valtiovarainministeriön julkaisu: Tulohajauksen käsikirja 2/2005. Helsinki 2005.

Euroopan ihmisoikeussopimus. Ulkoasiainministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi)

sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla. 63/1999.

Lainsäädäntö

Eduskunnan työjärjestys (40/1999).

Hallintolainkäyttölaki (586/1996).

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006).

Laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005).

Laki tuomareiden nimittämisestä (207/2000).

Oikeusministeriön asetus oikeusministeriön työjärjestyksestä (110/2012), 17 § (365/2015).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Suomen vanha hallitusmuoto (94/1919).

Valtiopäiväasiakirjat

HE 1/1998 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 109/1999 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 60/2010 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 223/2010 vp., Hallituksen esitys Eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 57/2010 vp – HE 223/2010. Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä Eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Findlay v. Iso-Britannia (110/1995/616/706), 1997.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Sovtransavto Holding v. Ukraina (48553/99), 2002.

KHO 3089/1/09.

KKO 2010: 23.

Oikeusasiamiehen päätös, dnro 1933/2/10, 16.2.2011.

Oikeuskanslerin päätös dnro 195/1/05, 28.1.2008.

Muut lähteet

Hallintoneuvos Matti Pellonpään puhe tuomaripäivillä 13.10.2006.

<http://www.tuomariliitto.fi/historiaa/prime100/prime101.aspx> . Osoite 14.5.2014.

KKO:n presidentti Pauliine Koskelon puhe tuomaripäivillä

13.10.2006.<http://archive.today/9end1> , (talletettu osoitteesta <http://www.kko.fi/37412.htm>).

Osoite 6.5.2014.

Oikeuskansleri Paavo Nikulan puhe tuomaripäivillä 13.10.2006.

<http://www.tuomariliitto.fi/historiaa/prime100/prime103.aspx>. Osoite 14.5.2012.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Tutkimuksen aiheena on valtiovallan kolmijako-oppi ja sen toteutuminen tuomiovallan ja tuomioistuinelaitoksen riippumattomuuden osalta. Valtiovallan kolmijako-oppi tarkoittaa valtion ylimpien valtioelinten tai valtiovallan eri haarojen välisiä suhteita, joiden välillä pitää olla selvä toimivallanjako. Lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta ovat toiminnallisesti riippumattomia toisistaan. Tuomioistuinten riippumattomuus tarkoittaa, että tuomioistuinten tulee lainkäyttötoiminnassa olla riippumattomia muiden tahojen, esimerkiksi lainsäätäjän tai hallitusvallan käyttäjän vaikutuksista.¹ Tällä hetkellä tuomioistuinelaitos on kuitenkin toiminnallisesti hallitusvallan alainen ja sen keskushallintoyksikkönä toimii oikeusministeriön oikeushallinto-osasto. Vaikka oikeusministeriö ei valvo tai ohjaa tuomioistuinten varsinaista ratkaisutoimintaa, saattaa se kuitenkin muodostaa uhkan tuomioistuinten riippumattomuudelle kokonaisuudessaan. Tähän keskeisesti liittyviä asioita ovat esimerkiksi tuomareiden nimittämismenettely ja tuomioistuinten tulohjaus resurssimääräyksineen ja tavoiteasetuksineen. Toisaalta tuomioistuinten riippumattoman toiminnan uhkaan on liitetty ylempien oikeuksien toiminta ja edustajiensa eräät lausunnot. Näihin riippumattomuuden uhkiin kohdistuen tutkielmassa pohditaan hälventyisivätkö ne, jos tuomioistuinelaitoksella olisi oma, itsenäinen hallinto.

”Edellyttäisikö ihmisoikeussopimuksessa turvattu tuomioistuinten riippumattomuus erillisen tuomioistuinhallituksen tai vastaavan viraston perustamista tai vaikkapa jonkinlaisen tuomarijohtokunnan tai -lautakunnan luomista? Vastaus on ei siinä mielessä, että en näe vaaraa, että jossain konkreettisesti tapauksessa suomalaiselta tuomioistuimelta katsottaisiin puuttuvan riippumattomuus OM:n roolin vuoksi.”² - Hallintoneuvos Matti Pellonpää 13.10.2006 Tuomaripäivien puheessaan.

Pro gradu -tutkielmassani tutkin, mikä on valtiosääntöoikeudellisen vallan kolmijako-opin ydin ja tarkoitus, ja olisiko niiden varmemman toteutumisen valossa perusteltua siirtyä jonkinlaiseen

1 HE 1/1998 vp., s. 76.

2 Matti Pellonpään puhe, 2006.

tuomioistuinelaitoksen erillisen keskushallinnon perustamiseen ja käyttöön nykyisen oikeusministeriövetoisen hallinnon sijaan. Tutkielmassa käsitellään riippumattomuuden toteutumista sekä käytännön että periaatteen tasolla eli sekä sitä, vaikuttaako nykyinen toimintamalli tuomioistuinten riippumattomuuteen että sitä, olisiko sen mahdollista vaikuttaa. Valtiovallan kolmijaon epätasapainoon liittyvää arvostelua ei nimittäin voida sivuuttaa vain sillä perusteella, että sen ei tällä hetkellä ole katsottu olevan käytännössä ongelmallista. Riippumattomuuden periaatteellisuus edellyttää, että valtiovallan kolmijako-opin toteutuminen ei riitä vain käytännön tasolla, vaan toteutumisen pitää näkyä myös ulospäin ja olla selvästi havaittavissa.³ Käytännön vaikutuksen osalta ongelmia tuskin juurikaan on tuomioistuinelaitoksen varsinaisessa lainkäyttötoiminnassa epäiltäessä yksittäiseen tuomariin kohdistuvaa suoraa painostamista. Yksittäistapauksiin puuttumisen sijaan käsittelyn kohteenani onkin laaja-alaisempi, koko tuomioistuinelaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten toimintaan kohdistuvat vaikutukset ja niiden seuraukset.

”Tuomioistuimen rakenteelliseen riippumattomuuteen vaikuttavat monet eri seikat. Minkään näistä vaikutus yksin tai yhdessä muiden kanssa ei saa johtaa siihen, että ulkopuolisten taholla syntyy tosiasiasyihin perustuva epäily siitä, että ratkaisutoimintaan eivät vaikuta mitkään muut tekijät kuin tutkittavana olevan tapauksen tosiseikat ja niihin sovellettavat säännökset. Tosiseikat ja sovellettava säännös ovat ne koivu ja tähti, jotka ohjaavat lainkäyttäjän oikeaan tulokseen. – – Siksi on viisasta mieluummin pidättäytyä toimenpiteistä, jotka voivat loukata riippumattomuutta kuin lähteä kyseenalaisen kokeilun tielle.”⁴ - Oikeuskansleri Paavo Nikula 13.10.2006 Tuomaripäivien puheessaan.

Periaatteellisen tuomioistuimen riippumattomuuteen vaikuttamisen mahdollisuuden osalta pidetään nykyään oleellisena sitä, että hallinto- ja viranomaistoiminnassa on tärkeää asioiden läpinäkyvyys ja laajalle yleisölle myös ulospäin näkyvä uskottavuus. Tästä syystä on tärkeää tarkastella asiaa myös teoreettisen vaikutusmahdollisuuden kannalta. Vaikka väärää tai laitonta toimintaa ei olisikaan vielä tapahtunut, on pidettävä erittäin tärkeänä, että myös mahdollisuudet siihen poistetaan. Kaikessa hallinnollisissa toiminnassa korostetaan yhä enenevässä määrin avoimuutta ja kaikenlaista valtasuhteiden ja vaikutusmahdollisuuksien väärinkäytön eliminoimista, liittyvät ne sitten hierarkiaan tai muuhun vaikutus- tai painostusmahdollisuuteen. Tästä syytä paitsi oikeudellinen, myös yhteiskunnallinen merkitys on mielestäni tässä aiheessa tärkeä.

³ Viitteitä esim. Komiteanmietintö 2003:3, s. 78–79, 454, 486 ja oikeusasiamies Petri Jääskeläisen kirjoitus.

⁴ Paavo Nikulan puhe, 2006.

Aihetta koskien on aiemmin julkaistu oikeusministeriön työryhmämietintö ”Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö” vuonna 2003 ja Anni Tuomela kokoama ”Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys” vuodelta 2009. Kyseisiä julkaisuja on eräiden yksityiskohtien osalta käytetty lähteinä käsillä olevassa tutkielmassa. Pro gradu -tutkielmani keskittyy kuitenkin lähtökohtaisesti käsittelemään tuomioistuinten riippumattomuutta ja keskushallinnon tarvetta valtiosääntöisesti ja vallan kolmijaon toteutumisen kannalta, mainittujen koontien käsitellessä myös hallinnollista osuutta ja organisaatioiden järjestämistä ja toimintaa. Vuonna 2015 julkaistu oikeusministeriön arviomuistio ”Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen” pyrki selvittämään, millainen mahdollinen tuomioistuinvirasto voisi olla ”niin yhteiskunnallisen aseman, toimivallan, tehtävien, organisaation kuin toimintaresurssien ja näistä aiheutuvien vaikutusten suhteen”. Keskushallinnon järjestämisen tavoitteiksi luettiin tuomioistuinten riippumattoman aseman korostamisen lisäksi tuomioistuinten hallintotehtävien tehokas ja tulokellinen hoitaminen ja tuomioistuinten lainkäytön korkean laadun ja oikeusvarmuuden vahvistaminen.⁵ Tämä selvitys lienee joiltain osin, esimerkiksi oikeusvarmuuden vahvistamisen tavoitteen myötä lähempänä omaa tutkielmaani kuin aiemmin mainitut selvitykset, mutta myös se käsittelee keskushallintoon sisältyviä alueita (muun muassa koulutus, edustaminen ja virasto-organisaatioon liittyvät asiat) laaja-alaisemmin mutta pintapuolisemmin. Muistion selvitysmiehille annetussa toimeksiannossa ei mainita erikseen riippumattomuuteen liittyviä seikkoja, vaan siihen lähimmin viittanevat ”talouteen ja kehittämiseen liittyvien tehtävien jako oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston välillä”, ”perustuslainmukaiset valvontaroolit” koskien ylimpiä tuomioistuimia ja yleisesti ”tuomioistuinviraston johtaminen, hallintorakenne ja virkanimitykset”.⁶

Samaan aikaan tutkielmaa viimeistellessä ilmestyi Lakimiesliiton teettämä selvitys ”Tuomioistuinhallinto – tehokkuutta tuomioistuinlaitokseen. Selvitys tuomioistuinhallinnon tehokkuuspotentiaalista” (Aula Research Oy: Vekkilä, Juha ja Helin, Ellinoora), joka osaltaan viittaa tuomioistuinlaitoksen erillisen keskushallinnon tarpeeseen. Selvitys sivusi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta haastatelluiden todetessa, että tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on tuomioistuinhallinnon tärkeä periaatteellinen tehtävä. Pääpaino selvityksessä on kuitenkin tuomioistuinten toiminnan tehostamisessa esimerkiksi johtamisen ja ohjauksen tehostamisella, kehittämisellä ja koulutuksella sekä kustannus-hyötyanalyysia

5 Arviomuistio 2015, s. V–VI.

6 Arviomuistio 2015, s. 48 (liite 1).

tutkimalla.⁷

1.2 Tutkimuskysymys, tutkimusmetodit ja tutkielman rakenne

Tutkielma painottaa valtiosääntöoikeudellista taustaa ja pyrkii pohtimaan asiaa monisyisesti eri vallanhaarojen toiminnan ja niiden mahdollisten ristiriitaisuuksien välillä. Tutkielmassa haetaan vastauksia siihen, mitä varsinaisesti tarkoittaa tuomioistuimen riippumattomuus, mikä sen tarkoituksena on ja miten sitä oikeusteoreettisesti perustellaan. Erittelen sekä tuomioistuinvalvan ja hallintovalvan että tuomioistuinvalvan ja lainsäädäntövalvan välisiä suhteita ja sitä, millaisia ongelmakohtia niissä on tai saattaa olla. Tutkimuksessa käsitellään osin myös aiheen kansainvälistä suuntausta, kohdistuen etenkin sopivaa vertailupohjaa luoviin Pohjoismaihin, joissa yleisesti on samankaltainen oikeuskulttuuri ja suhteellisen samankaltaiset oikeusjärjestelmät kuin Suomessa. Tutkimuksen pohjaoletuksena pidetään valtiovalvan kolmijako-oppia ja sen seurauksena tutkimuskysymyksenä on ”Mitkä asiat voivat vaarantaa valtiovalvan kolmijako-opin toteutumisen?” ja sen ohella luonnollisena jatkumona se, toteutuuko kolmijako-oppi ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus. Kysyn myös, olisiko perustelua perustaa erillinen tuomioistuinlaitoksen keskushallinto ja kasvaisiko tai vahvistuisiko tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus sen myötä.

Tutkimus on metodiltaan pääosin oikeusdogmaattinen. Lähtökohdaltaan tutkimus tarkastelee vallanjakoa valtiosääntöoikeudellisena asiana ja tarkastelee mikä on sen pyrkimys ja miksi sitä tavoitellaan. Edelleen tuomioistuinten riippumaton toiminta ja toiminnan toteutuminen on lainopillista tutkimusta, joka linkittyy edellä mainittuun. Oikeuspoliittista näkökulmaa tutkimukseen tuovat paitsi hallintovaltaan liittyvät asiat, myös varsinaisen keskushallinnon uudistaminen ja sen toteutumisen edellytykset ja seuraukset, ja kokonaan erillisen keskushallinnon luomat järjestelyt. Myös lainsäädäntään liittyviä asioita ja lainoppineiden julkiset kommentit liikkuvat osin oikeuspoliittisella alueella. Kansainvälisten mallien ja käytäntöjen tuominen esiin antaa tutkimukselle hieman myös oikeusvertailua.

Tutkielman aluksi avaan vallan kolmijako-opin merkitystä ja sen taustaa. Käsittelyssä on myös tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden käsite ja sen eri merkitykset. Luvussa käsitellään myös

⁷ Lakimiesliiton selvitys.

riippumattomuuden perustana olevaa perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää sekä oikeusturvaa. Omissa pääluvuissaan käsittelen ensin tuomioistuinvallan ja hallintovallan välistä suhdetta, josta poimin esiin erityisesti tuomareiden nimittämiseen, tulosohjaukseen ja eräiden poliitikoiden toimiin ja kommentteihin liittyviä seikkoja. Sitten käyn läpi tuomioistuinvallan ja lainsäädäntövallan välistä toimintaa ja korkeimman oikeuden toimintaa sekä lainsäädäntötyöhön liittyvien asiantuntijakuulemisten mahdollisesti aiheuttamaa ongelmallisuutta. Kansainvälisen suuntauksen tutkimisen kohdistan yleisesti Euroopassa käytössä oleviin käytänteisiin ja hallintomalleihin sekä tarkemmin norjalaiseen tuomioistuinlaitoksen hallintomalliin. Lopuksi kokoan teeman yhteen ja selvennän saamiani johtopäätöksiä.

2 VALTIOVALLAN KOLMIJAKO-OPPI

2.1 Kolmijako-opin käsite ja vallanjaon perusteet

Suomen hallintorakenne muodostuu valtion ylimmistä toimielimistä, joita ovat eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, riippumattomista tuomioistuimista sekä valtionhallinnosta ja muusta julkisesta hallinnosta.⁸ Näitä elimiä voidaan yhdessä kutsua valtiolliseksi organisaatioksi. Valtiollisen organisoitumisen eräs keskeisin pulma on valtion ylimpien toimielinten tehtävien ja niiden keskinäisten suhteiden järjestäminen. Julkisen vallan käyttö riippuu pitkälti näiden suhteiden järjestämistavasta ja järjestämistapa heijastuu laajalle. Perinteisessä valtiosääntöteoriassa tunnetut perusmallimuodot ylimpien valtioelinten keskinäissuhteiden järjestämisessä ovat valtiovallan kolmijako-oppi ja kansan suveriniteettioppi.⁹

*Rousseau*n suveriniteettioppi asettaa keskeisimpään asemaan kansaa edustavan elimen eli parlamentin. Vaalien välityksellä parlamentti edustaa kansaa muita valtiovallan haaroja suoremmin. Perustuslain 2.1 § (731/1999) mukaan ”*valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta*”. Täten valtiovallan lähteeksi ilmaistaan kansa ja kansan edustajaksi eduskunta, joka valtiopäivillä käyttää tätä valtaa.¹⁰

Montesquieun kehittämällä valtiovallan kolmijako-opilla tarkoitetaan valtion ylimpien valtioelinten tai valtiovallan eri haarojen välisiä suhteita. Valtiovallan kolme päälohkoa ovat valta säätää yleisiä oikeusnormeja (*lainsäädäntövalta*), valta päättää julkisen vallan käytön koneistosta ja toiminnasta (*hallitusvalta* tai *toimeenpanovalta*) ja valta soveltaa oikeusnormeja käyttöön yksittäistapauksissa (*tuomiovalta*). Julkisen vallan voimat sidotaan siten tiettyihin rajattuihin tehtäväkenttiin ja näiden suhteiden välille tulee syntyä selvä toimivallanjako. Sitä kautta saavutetaan valtatasapaino julkisten voimien välille.¹¹

Alkujaan valtiovallan jakamisella on tarkoitettu valtiollisten perustehtävien erottelua eri

8 Valtion hallintojärjestelmä.

9 Husa – Pohjolainen 2014, s. 77.

10 Husa – Pohjolainen 2014, s. 77–78.

11 Husa – Pohjolainen 2014, s. 77.

valtionorganien käytettäväksi. Lainsäädäntövallan käyttö pidetään erillään hallitus- ja tuomiovallan käytöstä ja hallitusvalta erillään lainsäädäntö- ja tuomiovallasta. Tuomiovallan käyttö kuuluu erilliselle viranomaisorganisaatiolle, jolla ei ole tehtäviä muista lohkoista. Lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta ovat eri käsissä ja kaikki nämä ovat organisatorisesti ja toiminnallisesti riippumattomia toisistaan. Vallanjaon eurooppalaiseen ajatteluun tuoneen Montesquieun mukaan vallanjaossa ei sinänsä ollut kysymys valtion tehtävien erottelusta vaan niiden keskittymisen välttämisestä.¹² 1900-luvulla tapahtuneen parlamentarismien läpimurron seurauksena valtiovallan jako ei kaikilta osin enää käytännössä pidä paikkaansa ja vastaa valtiollista todellisuutta, koska hallitusvalta ja lainsäädäntövalta ovat pitkälti sulautuneet toisiinsa. Nykyään painotus onkin siinä, että lainsäädäntä ja hallitusvalta on pidettävä erillään lainkäytöstä, eli että säännösten vahvistaminen ja niiden yksittäistapauksiin soveltaminen pidetään eri toimijoiden käsissä. Lainkäyttö on varattava ainoastaan tuomioistuimille, riippumattomille viranomaisille.¹³

Valtiosääntöinen vallanjako-oppi voidaan ymmärtää usealla eri tavalla ja siksi sen sisältöä on avattava eri merkitysten kautta. Sen ulottuvuudet ja ilmenemismuodot voidaan jakaa ainakin *funktionaaliseen, organisatoriseen, henkilölliseen ja menettelylliseen* merkitykseen.¹⁴

Funktionaalista eli tehtävänmukaista merkitystä voidaan pitää perustavana, sillä vasta tehtävien – lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta – erottelun ja sisällöllisten tunnusmerkkien määrittelyn jälkeen voidaan käsitellä muita mainittuja merkityksiä. Funktionaalisen vallanjaon yhteydessä pohditaankin juuri vallanjako-opin kattavuutta. *Organisatorinen* vallanjako tulee esille perustuslaissa, ja se edellyttää kolmijaon mukaisesti eriytettyjen tehtävien antamista eri valtioelimille. *Henkilöllisessä* vallanjaossa on kyse organisatorisissa asemissa toimivista henkilöistä. Henkilöllinen vallanjako tarkoittaa sitä, voiko sama henkilö hoitaa useampia vallanjaon erottamia tehtäviä¹⁵. Myös *menettelyllinen* merkitys nojautuu perustuslakiin. Tausta-ajatuksena on asioiden käsittelyn menettelyllisten vaatimusten vaihtelusta sen mukaan, onko kyse lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan vai tuomiovallan käytöstä. Menettelyllinen puoli voi täydentää sekä organisatorista että henkilöllistä vallanjakoa niin, että lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaa käyttävien elinten noudatettavasta menettelystä on erikseen säädetty ja että tehtävien erityisluonne on otettu huomioon.¹⁶

12 Jyränki 2003, s. 146–147.

13 Jyränki 2003, s. 148–149.

14 Tuori 2009, s. 1028.

15 Ks. luvut 4.3 ja 4.4.

16 Tuori 2005, s. 1028–1030.

Funktionaalista vallanjakoa perustellaan sillä, että lainsäätäminen (eli oikeusnormien asettaminen), hallinto (oikeusnormien täytäntöönpano) ja tuomiovallan käyttäminen (oikeusnormien soveltaminen) edellyttävät erityyppisiä argumentaatioita ja erityyppisiä diskursseja. Näiden menettelyä ja osanottajia koskevat vaatimukset poikkeavat toisistaan.¹⁷ *Habermasin* mukaan legitiimin oikeuden tuottaminen eli nykyaikainenkin lainsäädäntötyö on menettelyä, joka koostuu toisiaan seuraavista erilaisista diskursseista ja neuvotteluista. Ensimmäisessä, pragmaattisessa diskurssissa, pohditaan soveliaita keinoja tavoitteiden toteuttamiseen annettujen preferenssien pohjalta. Diskurssin seurauksena saatujen vaihtoehtoisten hypoteettisten ohjelmien hyväksyttävyyden riippuu niiden arvojen ja intressien hyväksyttävyydestä, jotka ovat tavoitteiden perustana. Pragmaattista diskurssia seuraa eettispoliittinen diskurssi, mikäli pragmaattisten diskurssien tuottamat arvot ja niihin perustuneet ohjelmat osoittautuvat ongelmallisiksi. Pragmaattisten diskurssien pulmallisuus saattaa johtua esimerkiksi siitä, että suositukset koskevat sellaisia ristiriitoja, joita ei voida ratkoakaan diskursiivisesti, kaikkien asianosaisten hyväksymillä rationaalisilla perusteilla. Tällöin lainsäätämisen prosessi jatkuu neuvotteluilla, jolloin intressiristiriidat pyritään ratkaisemaan löytämällä kompromissi. Moraalisten diskurssien testissä varmistetaan, että lainsäädännöllä tavoitellut tavoitteet ovat yhteensopivat universalististen moraalivaatimusten kanssa. Demokraattisen lainsäätämismenettelyn päätteeksi tulee vielä juridinen diskurssi. Asiantuntijadiskurssissa varmistetaan oikeuden yhtenäisyys, siis lakien muotoon puettujen ohjelmien sisäinen ristiriidattomuus.¹⁸

Hallinnon osalta itsenäinen päätöksenteko rajoittuu keinojen ja tavoitteiden punnintaan lainsäädännön asettamisessa rajoissa. Pragmaattiset diskurssit ovat ominaisia myös hallintotoiminnalle. Diskurssiteoreettinen perustelu lainkäytön funktionaaliselle eriyttämiselle ei johdu pragmaattisuudesta, vaan lainkäyttö seuraa soveltamisdiskurssin logiikkaa. Soveltamisdiskurssissa on kyse päteväksi oletettujen normien asianmukaisuudesta konkreettisesti soveltamistilanteessa. Tilanteessa tulee ottaa huomioon kaikki relevantit normit ja saada ratkaisu, joka edellyttää tilannetulkinnan täydellisyyttä. Lainkäyttöratkaisut tarvitsevat pohjaksi asianmukaisuuden ja oikeusvarmuuden vaatimuksen täyttämisen voidakseen olla vakuuttavan rationaalisia.¹⁹ Diskurssiteorian ohella lainkäyttöratkaisuissa voidaan muodostaa erilaisia päätöksentekomalleja: normirationaalinen malli, intressipunnintamalli ja toimintatavoitteinen malli. Näistä normirationaalisessa mallissa keskeisessä asemassa on normitieto, ja tämä malli edustaakin

17 Tuori 2000, s. 122.

18 Tuori 2000, s. 111.

19 Tuori 2000, s. 122–126.

lakisdonnaista päätöksentekoa vahvassa mielessä.²⁰ Lopputulemana näistä diskurssiteorioista huomataan, että vallanjaon orgaanit pohjaavat toimintansa erilaisille diskursseille ja toimintatavoille. Kukin orgaani toimii eri tavoin täyttääkseen oman pääasiallisen tehtävänsä ja siksi kunkin tulee olla puuttumatta omien käytäntöjensä perusteilla toisen orgaanin tehtäviin ja toimiin.

Tutkittaessa tuomioistuinlaitosten riippumattomuutta sellaisenaan paneudutaan etenkin organisatoriseen vallanjakoon. Suomen perustuslain 3 § lausuu julki vallanjaon kolmijako-opin ajatuksen seuraavasti:

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.

Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Lakiteksti ei sisällä kuvausta siitä, mitä näiden orgaanien tehtävät konkreettisesti ovat, vaan terminä käytettävä *valta* sisältänee toimivaltuudet ja toimivallan alan. Ilmaisut 'lainsäädäntövalta' ja 'valtionaloudesta päättäminen' ovat pitkälti informatiivisia ja symbolisia, ja niiden varsinainen sisältö ja tarkoitus on pääteltävä myöhemmästä lakitekstistä²¹. Pääosin *lainsäädäntövalta*-termillä tarkoitetaan toimivaltaa päättää laki-nimisten oikeusnormien sisällöstä ja niiden muodostamisesta PL 72 § (Lakiehdotuksen käsittely eduskunnassa) ja PL 73 § (Perustuslain säätämisyjärjestys) määräämässä menettelyssä.^{22 23} Myös *hallitusvallasta* kirjoitetaan tarkemmin muussa yhteydessä (PL 119 § Valtionhallinto). Se voidaan määritellä myös julkisen vallan käytöksi valtiosäännössä ylimmällä määritetyllä tavalla, ja hallinnoksi luokitellaan julkisen vallan käyttäminen valtioneuvostotason alapuolella²⁴. *Tuomiovallalla* ja *tuomioistuinten riippumattomuudella* tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimet ovat lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia näiden muiden tahojen vaikutuksesta²⁵.

20 Laakso 2012, s. 374.

21 Kuten myös HE 1/1998 vp., s. 75: ”Ehdotettu säännös ilmaiseekin vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä.”.

22 Saraviita 2011, s. 73–74, 78.

23 Joskaan käytännössä ja monien säädännäisten kohtien myötä lainsäädäntövalta ei sinänsä ole yksin eduskunnalla, ks. esim lainsäädäntöaloitevallasta, päätösvallasta hallituksen esityksistä ja tasavallan presidentille kuuluvasta oikeudesta palauttaa lakiehdotus eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi. Saraviita 2011, luku 6.

24 Saraviita 2011, s. 87.

25 Esim. Saraviita 2011, s. 103.

2.2 Organisatorisen vallanjaon merkitys

Organisatorinen vallanjako edellyttää, että eri tehtävät on annettu eri valtioelinten hoidettavaksi. Pelkkä tehtävien jakamisen määrittely ei silti vielä liiemmin kerro vallanjako-opin normatiivisesta sisällöstä. Pohdittavana ja asian varmistamisena on sen tutkiminen, voivatko valtioelimet vaikuttaa toistensa toimintaan, ja jos voivat, missä muodossa ja millaisin menettelyin. Täsmennettynä, voiko esimerkiksi eduskunta vaikuttaa toimeenpanovallan käyttämiseen?²⁶ Ja kuten vaikkapa tässä työssä, voiko toimeenpanovalta vaikuttaa tuomiovallan käyttämiseen.

Toinen kysymys on, onko tällainen organisatorinen vallanjako ehdotonta vai sallitaanko siihen poikkeuksia. Perustuslain 80 pykälässä säädetään lainsäädäntövallan delegoimisesta:

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn 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.

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Toisessa momentissa mainittu ”oikeussäännön antaminen” ei kuitenkaan asetu varsinaisen lainsäädäntövallan alueelle. Tämän sulkee pois jo ehto, ettei asiasta tarvitse säätää lailla. Muulle viranomaiselle annettavan valtuuden tulee kuitenkin olla poikkeuksellinen ja sillä on tiukat edellytykset. Lähtökohtana on, ettei valtaa antaa yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä sekä viranomaisia velvoittavia yleisiä oikeussääntöjä tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistalolle.²⁷ Lain

26 Tuori 2005, s. 1028.

27 Lainkirjoittajan opas s. 288.

ensimmäisten voimassaolovuosien aikana haettiin linjauksia siihen, mitä ovat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ja mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että asiasta on säädettävä lailla. Nykyisin tulkintakäytäntöä on jo reilusti, ja myös lainvalmistelussa on ehditty omaksua perustuslain asettamat vaatimukset. Perustuslakiin on siltikin kirjattu merkittävä määrä lakiviittauksia, joilla tietyistä asioista säätäminen pidetään lain alaan. Viittauksia on myös valtuuttamiseen lainsäätäjän pääsäännöstä poikkeamiseen, poikkeamisvaltuuden rajoittamiseen tai toimeksiannon osoittamiseen lainsäätäjälle. Näitä erillisiä viittauksia on noin sata.²⁸

Presidentin lykkäävän veto-oikeuden muuttaminen oikeudeksi palauttaa laki eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi on vahvistanut eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä. Myös kansanedustajan aloiteoikeus lisää eduskunnan mahdollisuutta säätää haluamansa laki vastoin muiden valtioiden mielipiteitä. Vallanjaon ja lainsäädäntövallan pääsäännöstä huolimatta tasavallan presidentti ja valtioneuvosto osallistuvat lainsäätämismenettelyyn erikseen mainittujen perustuslain pykälien mukaisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi tasavallan presidentin antaminen hallitukset esitykset valtioneuvoston ehdotuksen mukaisesti (PL 58 § ja 70 §), presidentin vahvistus (PL 77 §) ja allekirjoitus (PL 79 § 2 mom.) eduskunnan hyväksymiin lakeihin ja valtioneuvoston lakien julkaiseminen säädöskokoelmassaan (PL 79 § 2 mom.)²⁹ Nämä jäävät kuitenkin pitkälti käytännön merkitykseen sisällöllisen lainsäätämisen sijaan.

Organisatorisessa vallanjaossa organit on jaettu *in abstracto*, eli se eriyttää valtiokoneiston organisatorisia asemia ja niitä määritteleviä kompetensseja. Henkilöllinen vallanjako koskee orgaaneja *in concreto*, mikä tarkoittaa kyseisissä organisatorisissa asemissa toimivia henkilöitä. Pohdittavaksi tulee, missä määrin eri tehtäviä hoitavien elinten henkilöstö voi limittyä siten, että sama henkilö hoitaa useampaa vallanjaon erottamaa tehtävää.³⁰

Vallanjaon menettelyllinen puoli merkitsee, että lainsäädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa ja tuomiovaltaa käyttävien elinten on noudatettava sellaista menettelyä, josta on säädetty erikseen. Esimerkiksi perustuslain 3-5 luvut säätävät muun muassa eduskunnan ja valtioneuvoston toiminnasta ja 6 luku lainsäädännestä. Lainsäädäntövaltaa käyttävä eduskunta noudattaa myös eduskunnan työjärjestystä (40/1999). Toimeenpanovallasta säädetään hallintolaissa (434/2003) ja

28 Hautamäki 2013, s. 74–75.

29 HE 1/1998 vp., s. 75.

30 Tuori 2005, s. 1029.

tuomioistuinten oikeudenkäyntimenettelyä sääntelee oikeudenkäymiskaari ja hallintotuomioistuimissa hallintolainkäyttölaki (586/1996).³¹

Kolmen perinteisen lohkon rajaukset ja toimialueet ovat sinänsä käyneet epätarkemmiksi eivätkä ne enää täysin sovellu vallanjaon tehtävään, koska kaikkea hallintotoimintaa ei voida enää pitää pelkästään lakien soveltamisena ja tulkitsemisena. Tästä huolimatta nykyaikaiseenkin oikeusvaltioajatteluun kuuluu edelleen peruseriaate, jonka mukaan julkinen valta pitää jakaa toisiaan valvoviin ja tasapainottaviin lohkoihin. Sen vuoksi kolmijako-oppia voidaan edelleen pitää hyvin merkityksellisenä yleisenä oppina huolimatta siitä, että nykyaikaisen julkishallinnon ja viranomaiskoneiston tehtävät ovatkin edellä mainitusti ajan saatossa asteittain muuttuneet ja laajentuneet.³² Valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen kannalta huomioitavaa on myös asian käsittely nimenomaan vallanjako-opin *toimivallan* jakautumisena ja toteutumisenä eikä politiikan tutkimuksen alueelle sijoittavana *yhteiskunnallis-poliittisena valtana*³³.

2.3 Riippumattomuuden käsite ja sen eri merkitykset

Tuomioistuinlaitoksen toimintaan liittyen riippumattomuudella voidaan ensinnäkin tarkoittaa *henkilökohtaista autonomiaa*, jolla tarkoitetaan, että yksittäisen tuomarin yksittäiseen ratkaisuun ei voida valtiovallan taholta puuttua tuomarin ollessa itsenäinen suhteessa parlamenttiin ja hallintoon. Yksittäisen tuomarin lainkäyttötyössä ei saa olla muitakaan tekijöitä, jotka vaikuttaisivat tuomarin objektiivisuuteen. *Tosiasiallisessa* riippumattomuudessa on kyse siitä, ettei asiaa ratkaisevalla tuomarilla ole sidoksia mihinkään ulkopuoliseen tahoon, esimerkiksi poliittiseen puolueeseen, etujärjestöön, kirkkoon tai muun kaltaiseen mahdolliseen painostusryhmään.³⁴ Alkujaan riippumattomuuden perinteisenä ydinsisältönä pidetty yksittäisiä lainkäyttötapauksia koskeva riippumattomuus on siis saanut vahvasti rinnalleen myös riippumattomuuden ”yhteiskunnallisista erityisintresseistä”, joilla tarkoitetaan lainsäätäjän poliittisia tavoitteiden asettelua³⁵. Myös tällaiset sidonnaisuudet tulee pitää ulkona tuomioistuimen päätöksenteosta. Tuomioistuimen ja tuomarin

31 Tuori 2005, s. 1030.

32 Husa – Pohjolainen 2014, s. 65–66.

33 Tuori 2005, s. 1031.

34 Aarnio & Uusitupa (toim.) 2002, s. 2.

35 Tuori 2000b, s. 1057.

autonomia ilmenee yksittäistapauksissa edelleen siten, että se on vapaa myös ylempien oikeustahojen tai muiden tuomareiden vaikutuksesta³⁶.

Toiseksi, *institutionaalisella* eli *oikeudellisella riippumattomuudella* tarkoitetaan koko tuomioistuineläitoksen autonomiaa muihin vallan haarioihin nähden: toimeenpanovalta tai sen edustaja ei voi normiohjauksella puuttua tuomioistuinten päätöksentekoon³⁷. Tässä työssä tarkastelun kohteena on erityisesti nimenomaan institutionaalinen riippumattomuus. Se on usein päällimmäisenä myös erilaisten tuomioistuineläitoksen omaa keskushallintoa koskevissa keskusteluissa.

Suomen perustuslaissa säädetään alkuperäisen ajatuksen mukaisesti valtiovallän tehtävien jaosta ja parlamentarismista. Näin on edelleen myös usean muu maan perustuslaissa³⁸. 3 § 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan, että tuomioistuinten tulee lainkäyttötoiminnassa olla riippumattomia muiden tahojen vaikutuksia. Tällaisia tahoja voivat olla lainsäätävä, hallitusvallän käyttävä, viranomainen tai myös oikeusriidan osapuoli.³⁹

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen, joka on turvattu perus- ja ihmisoikeuksin⁴⁰. Tämä vaatimus on edelleen kirjattu myös Suomen perustuslakiin: Perustuslaki 21 § 1 mom: ”*Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*” Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) 6 artiklan 1 kohdassa säädetään yksilön oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin: ”*Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.*” Perustuslain 21 § ensimmäisen momentin sisältämällä ilmaisulla ”muu riippumaton lainkäyttöelin” tarkoitetaan sellaista toimielintä

36 Jyränki 2000, s. 70.

37 Aarnio & Uusitupa (toim.) 2002, s. 2.

38 Jyränki 2003, s. 148.

39 HE 1/1998 vp., s. 78.

40 HE 1/1998 vp., s. 76.

ja käsittelyprosessia, joka täyttää tuomioistuimelle ominaiset oikeussuojavaatimukset. Se sisältää vaatimuksen riippumattomuudesta suhteessa toimeenpanovaltaan ja vaatimuksen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun tai muun asian osapuoliin.⁴¹

Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen kaikilta osin on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi, jotta jokaisella on oikeus asianmukaiseen ja puolueettomaan oikeudenkäyntiin. Perus- ja ihmisoikeuksiin tuomioistuimen riippumattomuuden perustana palaan jäljempänä luvussa 2.3.1.

Kolmanneksi, tuomioistuin on lainkäyttötoiminnassa muiden tahojen vaikutuksen lisäksi riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Kuten jo edellä tuomarın autonomiasta mainittiin, se tarkoittaa, että ylempi tuomioistuin ei saa vaikuttaa alemman tuomioistuimen tapauskohtaiseen ratkaisuun, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Tästä johtuen ylimpien tuomioistuinten niin sanotuilla ennakkopäätöksillä ei ole välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisten oikeustapausten ratkaisuisissa, vaan ne luovat ja turvaavat lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä. Ennakkopäätösten ehdoton sitovuus olisi ongelmallista paitsi siksi, että se rajoittaisi alemman tuomioistuimen riippumattomuutta, myös siksi, että luodessaan ehdotonta lainkäyttöä tuomioistuin puolestaan astuisi lainsäädäntövallan alueelle. Tällainen lainkäytön välityksellä tapahtuva kolmijako-opin murtaminen muodostuisi varsin ongelmalliseksi, mikäli se olisi ylempien tuomioistuinten osalta sallittua toimintaa. Harkinnan alle jää, onko esimerkiksi korkeimman oikeuden tapauksilla silti liialti tosiasiallista lainkäyttöä ohjaava ja suostutteleva merkitys, vaikka ratkaisu ei rinnastuisikaan virallisena oikeuslähteenä pidettyyn lainsäädäntöön.⁴²

Vallan jakamisessa kolmelle eri taholle on aiemmin mainitun pelkän keskittymisen välttämisen lisäksi huomioitavana myös se seikka, että vallankäyttäjät edustavat eri intressejä. Lainsäädäntövallan käyttäjät edustavat pääasiallisesti julkista intressiä. Lakia sovellettaessa julkinen intressi saattaa joutua vastakkain yksilön intressin kanssa ja tällöin on koettu, että riippumaton tuomioistuin pystyy poliittista elintä objektiivisemmin soveltamaan lakia.⁴³ Tuomioistuimia kuitenkin sitoo lakisidonnaisuus: yleisten oikeussääntöjen välityksellä lainsäätäjän voidaan

41 Lainkirjoittajan opas 37/2013, s. 152.

42 Jyränki – Husa 2012, s. 327.

43 Jyränki 2003, s. 163.

kuitenkin olettaa määrävän tuomioistuinten toiminnasta⁴⁴. Yksittäistä lainkäyttöratkaisua ei siltikään saa ohjata sellaisella ilmaisulla tai muulla ratkaisulla, joka olisi näennäisesti puettu lain muotoon ja joka siten sellaisenaan pakottaisi lainkäyttäjän toimimaan lainsäätäjän tahdon mukaisesti⁴⁵.

Oikeudellinen argumentaatio on päättelyä oikeustositseikoista oikeusseuraamuksiin ja oikeusnormien keskinäisten suhteiden määrittämistä. Oikeudellinen argumentaatio voidaan eritellä oikeussääntöjen tulkintaan, oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden systematisointiin ja oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien punnintaan. Teorian mukaan oikeussäännön tulkinnan hetkellä sitä ei ole tarpeen palauttaa taustalla vaikuttaviin tai säätämishetkellä vaikuttaneisiin yhteiskunnallisiin arvoperusteisiin tai tavoiteperusteisiin, jotta sen merkityssisältö selviäisi. Formaalin ratkaisuperusteen validiteetti ja ratkaisuarvo tuomarin ratkaisuharkinnassa ei riipu oikeussäännön aineellisesta tai yhteiskunnallisesta perustasta.⁴⁶ Ymmärrettävästi voidaan kuitenkin todeta myös, että käytännön oikeusharkinnassa säädökset eivät lainkaan aina ole yksiselitteisiä sellaisenaan. Viitaten edelle oikeudellisten ratkaisustandardien punnintaan, voidaan säädökselle siten nimenomaan joutua erikseen etsimään merkityssisältöä tai tulkitsemaan niin sanottuja joustavia normeja. Tällaisia ovat esimerkiksi termit ”hyvä tapa” tai ”ympäristöön sopeutuva”. Tämän oikeudellisen harkinnan pyrkimyksenä on saada aikaan laillinen ratkaisu.⁴⁷

Ongelmaksi tuomioistuinten riippumattomuudelle muodostuu, jos tuomioistuimet edellisen teeman mukaisesti soveltavat lain säännöksiä mekaanisesti sen mukaan, mitä perustuslakivaliokunta on tai ei ole aikanaan todennut lain perustuslainmukaisuudesta sitä säädettäessä. Perustuslakivaliokunnan kannanotot passivoivat tuomioistuinta, mikäli niissä ei oteta huomioon mahdollisesti muuttuneita olosuhteita ja voimassa olevaa perusoikeuskäsitystä. Jos tuomioistuin tällä tavalla irtautuu konkreettisesta ratkaisutilanteesta tukeutuen ainoastaan siihen kantaan, joka perustuslakivaliokunnalla oli lakia säädettäessä, voi ratkaisu tosiasiallisesti ollakin esimerkiksi ajan mukaisten Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen.⁴⁸ Tästä huomataan, että tuomioistuimen ratkaisu perustuu myös sen itsenäiseen tulkintaan lain sisällöstä ja tarkoituksesta,

44 Jyränki 2003, s. 167.

45 Jyränki 2003, s. 164.

46 Siltala 2003, s. 783–784.

47 Vehkamäki 2008, s. 63.

48 Ojanen 2010, s. 109.

ilman että lainsäätävä voisi taustalla vaikuttavalla (esimerkiksi) asenteellaan vaikuttaa lainkohdan tulkintaan yksittäisessä tulkinta- ja ratkaisutilanteessa tai että tuomioistuin jättäisi tarkoituksenmukaisuuden ainoastaan jo säädetyn lain ja sen silloisten esitöiden varaan.

Tuomioistuinten harkintavallan ei siis voida sanoa olevan vaatimatonta tai että tuomioistuin ei voisi toimia riippumattomana sen vuoksi, että se johtaa ratkaisunsa pääasiassa suoraan lainsäädäntövallan edustajien asettamasta laista. Viime vuosikymmeninä oikeustieteessä onkin vähitellen hyväksytty niin sanottu usean oikean ratkaisun idea, eli soveltamisratkaisun voidaan sanoa olevan oikea oikeusyhteisön enemmistön hyväksyessä sen. Tämä tarkoittaa, että lainsäätävä on huomionut tuomioistuimen tarvitseman liikkumavaran ja välttänyt ehdottomia ohjauksia. Tuomioistuimilla on siten harkinnan- ja tulkinnanvaraa yksittäisissä lainkäyttöratkaisuissaan.⁴⁹ Väljäksi muotoillut ja tulkinnanvaraiset säännökset, joiden myötä lainkäyttötoiminta saa dynaamisempia ja luovempia piirteitä, on yleisestikin ominaista hyvinvointivaltiolliselle sääntelylle⁵⁰. Tällä kaikella pyritään siihen, ettei lainsäätävä voi vaikuttaa tuomioistuinten suoranaiseen lainkäyttötoimintaan silloin, kun lakia tulkitaan ja sovelletaan yksittäistapauksiin. Laintulkinnan yksityiskohtainen sitomattomuus ja siitä johtuva tuomioistuinten harkintavallan mahdollisuus tuomioistuintoiminnassa on osoituksena tuomioistuinten toiminnallisesta riippumattomuudesta.

2.3.1 Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys tuomioistuimen riippumattomuudelle

2.3.1.1 Ihmisoikeussopimusten ja perusoikeuksien perusta

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus hyväksyttiin 10.12.1948 Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa. Julistus pyrki kattamaan koko ihmisoikeuksien kentän ja muodostamaan määritelmän sille, mitä ihmisoikeuksilla tarkoitetaan. Myöhemmin hyväksytyt ihmisoikeussopimukset nojaavat edelleen pitkälti julistuksen periaatteille. Ihmisoikeudet ovat

⁴⁹ Jyränki 2003, s. 167.

⁵⁰ Hautamäki 2003, s. 171.

universaaleja ja luovuttamattomia, eli ne ovat yhteisiä kaikille maailman ihmisille ja kuuluvat ihmiselle hänen ihmisyytensä perusteella, eikä niitä voida ottaa pois. Historialliselta taustaltaan ihmisoikeudet ovat pitkälti moraalisia ja filosofisia käsitteitä, mutta nykyään niitä pidetään oikeustieteen(kin) käsitteenä. Länsimaisissa yhteiskunnissa, kuten Suomessakin, ihmisoikeudet ovat myös kiinteä osa poliittista demokratiaa.⁵¹

Euroopan ihmisoikeussopimus perustuu sanamuodoltaan ihmisoikeuksien yleismaailmalliselle julistukselle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen alkutekstissä todetaan, että ”*Tämän yleissopimuksen allekirjoittaneet hallitukset, jotka ovat Euroopan neuvoston jäseniä, ottavat huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 10 päivänä joulukuuta 1948 antaman ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen;* - ”⁵². Kirjoitetun Euroopan ihmisoikeussopimuksen pohjana oli yleiskokouksen oikeudellisen ja hallinnollisen komitean valmisteleva sopimusluonnos, jonka yleiskokous hyväksyi syyskuussa 1949. Luonnoksessa oli suppea luettelo demokraattisessa järjestelmässä olennaisiksi katsottuja, lähinnä vapausoikeuksiksi luonnehdittavia ihmisoikeuksia. Luonnos sisälsi myös määräykset perustettavista ihmisoikeustoimikunnasta ja ihmisoikeustuomioistuimesta, jotka turvaisivat oikeudet kansainvälisesti. Elokuussa 1950 ministerikomitea hyväksyi jatkovalmistelun tuloksena syntyneen uuden sopimusluonnoksen. Uudessa luonnoksessa joitakin oikeuksia koskevia määritelmiä oli täsmennetty. Suurimmat muutokset koskivat kansainvälistä valvontajärjestelmää, joka oli aiottu sopimuksella perustaa. Sen osalta alkuperäisten suunnitelmien osalta jouduttiin päätyämään kompromissiin, ja yksilön valitusoikeus ja ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta sovittiin valinnaiseksi. Marraskuussa 1950 Euroopan ihmisoikeussopimus avattiin allekirjoitettavaksi, ja se astui voimaan syyskuussa 1953.⁵³

Ennen vuoden 1966 yleisten ihmisoikeussopimusten ratifiointia Suomessa toteutettiin ihmisoikeussopimusten voimaansaattaminen yleensä asetuksella eikä ratifioinnille pyydetty edes eduskunnan suostumusta. Ihmisoikeussopimusten katsottiin muutoinkin vain poikkeuksellisesti aiheuttavan Suomen oikeusjärjestykselle sisällöllisiä vaatimuksia. Liityttäessä mainitun vuoden yleissopimukseen, TSS-sopimukseen (taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva yleissopimus) ja KP-sopimukseen (kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus), alettiin vasta tiedostaa tarve huolehtia siitä, että Suomen lainsäädäntö ja ihmisoikeussopimukset ovat sopusoinnussa. Ratifiointia edelsi pitkä valmistelutyö ja

51 Scheinin 1998, s. 4–6.

52 Ulkoasiainministeriön ilmoitus 63/1999.

53 Pellonpää ym. 2012, s. 11–12.

ratifiointityölle haettiin eduskunnan suostumus. Tässä vaiheessa alkoi säännönmukaiseksi, että uusille ihmisoikeussopimuksille haetaan vähintään eduskunnan hyväksyntä. Suuri osa ihmisoikeussopimuksista voimaansaatettiin laintasoisella säädöksellä, mutta ihmisoikeussopimusten suora sovellettavuutta tuomioistuimissa ei ratkaisujen yhteydessä käsitelty. Vasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioimisen vaiheessa pidettiin tunnusomaisena, että ihmisoikeussopimusten laintasoisuus on säännönmukaista ja että eduskunta ilmaisi nimenomaisia kannanottoja sopimusmääräysten soveltamisesta tuomioistuin- ja hallintotoiminnassa.⁵⁴

Perusoikeuksilla tarkoitetaan yksilölle kuuluvia oikeuksia, joista on säädetty perustuslaissa. Perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia ja ne ovat yleisiä, kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia. Perusoikeudet määrittelevät (yksilölle) yksilön oikeudet ja aseman suhteessa julkiseen valtaan, ympäristöön ja yhteiskuntaan. Perusoikeudet ovat olennainen osa oikeusvaltion tunnusmerkkejä ja niihin sisältyy vaatimus kansalaisvapauksien ja oikeusturvan takaamisesta valtiosäännössä. Perusoikeussäännökset ovat osa oikeusjärjestystä ja niitä on noudatettava julkisen vallan toiminnassa. Käytännössä perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa valtiosäännössä ja ihmisoikeudet kansainvälisissä sopimuksissa. Oikeuksilla on yhteisiä liittymäkohtia ja keskinäistä vuorovaikutusta, ja sisällöllisesti kyse onkin pitkälti samoista oikeuksista.⁵⁵

Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Hallitus on sitoutunut ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja suojelemiseen ja niiden edistämiseen politiikkaohjelmissa ja lainsäädäntätyössä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hyväksyminen ja niiden tulkinta vaikuttavat kansalliseen lainsäädäntöön.⁵⁶ Eduskunta on lakeja säätäessään oikeudellisesti sidottu perus- ja ihmisoikeusnormeihin. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien periaatevaikutusta ei välttämättä erotakaan lain säätämisen tarkoituksenmukaisuusargumenteista. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa tosin on saatettu pyrkiä ohjaamaan lainsoveltajia ottaman huomioon perusoikeussäännökset heidän tehdessään ratkaisujaan. Samasta perusoikeussäännöksestä tai ihmisoikeusmääräyksestä johdetut oikeusnormit voivat siis kyllä ulkoisesti erota toisistaan, mutta lopulta tuomioistuimen tai muun viranomaisen tekemien ratkaisujen on kuitenkin oltava sisällöltään perus- ja ihmisoikeusnormien ohjaamia ja niiden mukaisia.⁵⁷ Lainsoveltajaa koskee

54 Scheinin 1991, s. 142 ja s. 153.

55 Hallberg 2011, s. 29–30, 35 ja Tuori – Lavapuro 2011, s. 809.

56 Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, s. 5.

57 Scheinin 1991, s. 37 ja s. 321.

myös presumptiosäännös, joka tarkoittaa, että kansallista lakia on sovellettava siinä oletuksessa, ettei lakia säädettäessä ole tarkoitettu loukattavan ihmisoikeussopimuksia⁵⁸. ”Ihmisoikeusystävällinen tulkinta” tarkoittaa, että vaikka kysymys Euroopan ihmisoikeussopimuksen asemasta valtiosisäisessä oikeusjärjestyksessä voi eräiltä osin olla auki, ei lainsäätäjän voida katsoa tarkoittaneen poiketa ihmisoikeusvelvoitteista⁵⁹. Euroopan ihmisoikeussopimuksen alkusanat ilmentävät myös osaltaan oikeudenmukaisuuden perusvapauksia: ”*Tämän yleissopimuksen allekirjoittaneet hallitukset, jotka ovat Euroopan neuvoston jäseniä, - - vakuuttavat vankkaa uskoaan oikeudenmukaisuuden ja maailmanrauhan perustana oleviin perusvapauksiin, joiden säilymisen paras tae on toisaalta toimiva poliittinen demokratia ja toisaalta niiden ihmisoikeuksien laaja ymmärtäminen ja kunnioittaminen, joihin ne vetoavat; - -*”⁶⁰. Suomi korostaa sekä kansainvälisesti että kansallisesti hyväksytyjen ihmisoikeusvelvoitteiden tehokasta täytäntöönpanoa. Valtioneuvoston tavoitteena on yhä parempi, sopimusten edellyttämää vähimmäistasoa korkeampi taso ihmisoikeuksien täytäntöönpanossa. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että Suomen tulee seurata ihmisoikeuspolitiikan kehitystä aktiivisesti ja harjoittaa aloitteellista, tavoitteellista ja pitkäjänteistä perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa. Siten voidaan parantaa oikeuksien tunnistamista ja niiden täytäntöönpanon tehostamista.⁶¹

Ihmisoikeusmääräysten kansallinen sovellettavuus vaihtelee käyttöyhteytensä mukaan. Ensinnä ihmisoikeuksien sisältyessä oikeusjärjestykseen on sopimusmääräyksellä valtiosisäinen sitovuus. Se merkitsee valtiosisäistä voimassaoloa, mutta ei niiden soveltamiskelpoisuutta lainkäyttöratkaisun perusteena. Toisekseen oikeudellisessa ratkaisussa sopimusnormiin voidaan viitata, mutta se ei todista sitä että normia olisi sovellettu, ja toisaalta normia voidaan soveltaa ja se voi vaikuttaa ratkaisuun, vaikka sitä ei suoranaisesti mainittaisikaan. Käsiteltäessä ihmisoikeuksiin kuuluvaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, katson tärkeimmiksi kansainvälisen normiston soveltamisaloiksi seuraavat, toisiinsa limittyvät mahdollisuudet. Niiden mukaan lainsoveltajalla on mahdollisuus soveltaa sopimusmääräystä suoraan kansainvälisoikeudellisen velvoittavuuden nojalla tai valtiossa käytetyn voimaansaattamismenetelmän nojalla. Sopimusnormeilla voi myös olla sellainen valtiosisäinen asema, että se mahdollistaa sopimusmääräyksiin tukeutumisen itsenäisinä oikeusnormeina, ei vain kansallisten normien tulkinnassa.⁶²

58 Scheinin 1991, s. 323.

59 Pellonpää ym., s. 79.

60 Ulkoasiainministeriön ilmoitus 63/1999.

61 Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteko 2014, s. 83.

62 Scheinin 1991, s. 27.

Kansainvälisten sopimusten ja valtiosisäisen oikeuden välisen suhteen osalta Suomi on omaksunut dualistisen perusmallin. Johtuen perustuslain säännöksistä ja niitä koskevasta vakiintuneesta käytännöstä, eduskunnan on paitsi hyväksyttävä myös lailla saatettava voimaan Suomea sitomaan tarkoitetut kansainväliset sopimukset, mikäli ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Tyypillisimpiä tällaisia lainsäädännön alaan kuuluvia ovat sopimusmääräykset, kun ne ovat ristiriidassa Suomen eduskuntalain ja perustuslain tasoisten voimassa olevien säännösten kanssa. Lainsäädännön alaan kuuluvat sopimukset saatetaan Suomessa usein voimaan niin sanotulla blankettilailalla, jossa sopimuksen todetaan olevan ”voimassa niin kuin siitä on sovittu”. Silloin laki saa materiaalsen sisältönsä itse sopimuksesta. Blankettilailalla tapahtuva voimaansaattaminen merkitsee sitä, että sopimus inkorporoidaan valtiosisäiseen oikeuteen. Sopimuksen aihepiiriä sivuavaa erityislainsäädäntöä voidaan muuttaa, ja mikäli kaikki tarvittava lainsäädäntö muutetaan ennen sopimuksen hyväksymistä, voitaisiin sopimus inkorporoida pelkällä blankettiasetuksella. Ihmisoikeussopimusten kaltaiset yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavat sääntelyt edellyttänevät kuitenkin aina lakia. Suomessa tehtiinkin paljon ratifioimista edellyttäviä lakimuutoksia ja Suomen lainsäädäntöä tarkasteltiin ihmisoikeussopimusta vasten. Valmistelutyö aloitettiin vuoden 1988 alussa, ja keväällä 1990 hallitus antoi esityksen, jossa se esitti, että eduskunta hyväksyisi sopimuksen ja sitä täydentävät lisäpöytäkirjat. Hallituksen esitykseen kuului myös, että Suomi tunnustaisi silloisen ihmisoikeustoimikunnan toimivallan käsitellä niin sanottuja yksilövalituksia ja ihmisoikeustuomioistuimen tuomiovallan. Sopimuksen voimaansaattamista koskeva blankettilaki annettiin toukokuun alussa vuonna 1990 ja sopimus tuli valtiosisäisesti voimaan 23.5.1990.⁶³

Voimaansaattamisen jälkeen sopimuksesta tuli osa Suomen oikeutta. Se on sovellettavissa samalla tavoin kuin mikä tahansa valtiosisäinen säädös. Ihmisoikeussopimuksen muodollinen asema ei kuitenkaan tosiasiallisesti määrää sen käytännön merkitystä oikeuselämässä. Ihmisoikeussopimukseen viittaaminen ja niiden oleellinen merkitys tuomioistuimissa on vankentunut vasta lähivuosikymmeninä, jolloin suomalaisessa ihmisoikeuskulttuurissa on tapahtunut kasvavaa murrosta. Myös vuonna 1995 tapahtuneen perusoikeussäännösten uudistamisen jälkeen perus- ja ihmisoikeuksiin viittaaminen yleistyi tuomioistuinikäytännössä merkittävästi. Tuolloin paitsi laajennettiin, myös täsmennettiin aikaisempia vapausoikeuksia ja perustuslakiin otettiin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Euroopan

63 Pellonpää ym. 2012, s. 57–58, 60–63.

ihmisoikeussopimuksen sanotaan myös myötävaikuttaneen siihen, että kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja niiden kautta tapahtuvaa perusoikeusluonteisten säännösten huomioista on saatu arkipäiväistettyä nykyiseen lainkäyttöön.⁶⁴

2.3.1.2 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti perus- ja ihmisoikeutena

Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 10. artikla kuuluu seuraavasti: ”*Jokaisella on täysin tasa-arvoisesti oikeus siihen, että häntä oikeudenmukaisesti kuullaan riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan määrättäessä tai häntä vastaan nostettua rikossyytettä selvitettäessä.*” Ihmisoikeudet voivat toteutua vain oikeusvaltiossa ja ilman tehokkaita oikeussuojakeinoja kansainvälisiin sopimuksiin tai valtioiden perustuslakeihin kirjatut tavoitteet jäävätkin vain tavoitteiksi. Ihmisoikeusjulistus (kuten monet muutkin ihmisoikeussopimukset) sisältävät siten määräyksen, jonka mukaan sopimukseen liittyvän ja siihen kuuluvan valtion on turvattava tehokkaat oikeussuojakeinot aina, kun esitetään väite sellaisen oikeuden loukkauksesta, joka perustuu sopimukseen. Vähimmäisvaatimuksena pidetään, että asia on mahdollista saada käsiteltäväksi toimielimeen, joka on riippumaton mahdollisen alkuperäisen päätöksen tekijästä tai muusta ihmisoikeuksien loukkaajasta väitetystä tahosta. Useat sopimukset menevät luonnollisesti vähimmäisvaatimuksia pidemmälle, ja sekä rikosasioissa että päätettäessä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista edellytetään oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Se tarkoittaa, että jokaisella on oikeus saada asiansa riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen käsiteltäväksi ja sellaista oikeudenkäyntimenettelyä, joka toteuttaa tuon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyn. Määreitä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ovat muun muassa käsittelyn joutuisuus, osapuolten tasavertaisuus todisteiden esittämisen suhteen ja usein myös oikeus hakea muutosta ylemmästä tuomioistuimesta.⁶⁵

Suomen perustuslain 21 § koskien oikeusturvaa seurailee ihmisoikeusjulistusta ja määrää yksilön oikeusturvasta seuraavasti: ”*Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja*

64 Pellonpää ym. 2012, s. 59 ja Hallberg 2011, s. 30–31.

65 Scheinin 1998, s. 43.

ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. - Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (ja hyvän hallinnon) osa-alueet ovat mainitut käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta ja oikeus hakea muutosta. Lisäksi oikeussuojan takeisiin kuuluvat vaatimukset käsittelyn suullisuudesta, oikeus saada tarvittaessa oikeudellista apua ja oikeus valita oikeusavustajansa ja neuvotella hänen kanssaan luottamuksellisesti. Edelleen oikeussuojatakeisiin luetaan eräät rikoksesta syytetylle taatut oikeudet, joita ovat oikeus tulla pidetyksi syyttömänä kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen, oikeus olla todistamatta itseään vastaan, oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto syytteiden sisällöstä ja perusteista, oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytyksiä valmistella puolustustaan, oikeus kuulustella tai kuulusteluttaa todistajia, oikeus saada maksutonta tulkkausapua sekä oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella.⁶⁶

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva perusoikeus. Julkista valtaa koskee PL 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös on niin sanotusti epäitsenäinen, jolloin se tulee sovellettavaksi vain yhdessä jonkin tietyn perusoikeussäännöksen tai ihmisoikeusmääräyksen kanssa. Perustuslain 21 pykälän mukainen oikeusturvaa koskeva säännös on eräs säännös, jossa julkiselta vallalta katsotaan vaadittavan aktiivisuutta. Turvaamisvelvoitteen myötä valvotaan perusoikeuksien tosiasiallisia toteutumisedellytyksiä.⁶⁷ Oikeusturvan toteutumiselle vakiintuneita lähtökohtia ovat olleet lainalaisuuden periaate, vahva hallintorakenne ja riippumaton oikeudenkäyttö. Lainkohdasta on luettavissa odotus tuomioistuimen riippumattomuudesta: ”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi - - sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.” Riippumattoman tuomioistuimen periaate ilmaisee vallanjaon ja oikeusvaltion perusperiaatteita ja julkisen vallan lainalaisuuden oikeudellisia takeita⁶⁸.

Perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudesta oikeudenmukaiseen

66 Hallberg 2011, s. 801.

67 Tuori – Lavapuro 2011, s. 809–810.

68 Hallberg 2011, s. 784.

oikeudenkäyntiin määrävä 6 artiklan 1 kohta ovat edelleen yhteneväiset: ”1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. - -”⁶⁹. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tärkein kohta tämän tutkielman osalta on sen ensimmäinen kohta. Päätettäessä henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka liittyvät oikeus- tai tosiasiakysymyksiin, on hänellä oikeus sopimusmääräyksen asettamat vaatimukset täyttävään oikeudenkäyntiin. Tuomioistuinmenettelyn tulee tapahtua artiklan mukaisesti ”lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa”. Ihmisoikeussopimuksen käsitteillä ”riippumattomuus” ja ”puolueettomuus” on tulkittu olevan toisistaan eroava sisältö. Puolueettomuus viittaa tuomioistuimen ja sen yksittäisen jäsenen asemaan eli useimmiten siihen, onko hän vapaa oikeudenkäyntiin vaikuttavista sidonnaisuuksista, eli että hän ei ole toiminnassaan esteellinen⁷⁰. Riippumattomuudella tarkoitetaan rakenteellisia seikkoja eli sitä, että tuomioistuimella ja sen jäsenillä ei ole haitallisia sidonnaisuuksia suhteessa toimeenpanovaltaan, oikeudenkäynnin osapuoliin yksittäistä oikeudenkäyntiä laajemmin tai lainsäätäjään. Riippumattomuuteen on katsottu vaikuttavan muun muassa se, millä tavoin ja kuinka pitkäksi toimikaudeksi tuomioistuimen jäsenet on nimitetty tehtävänsä, järjestelyt jotka suojaavat tuomioistuinta ulkoiselta painostukselta ja se, millainen riippumattomuuden vaikutelma tuomioistuimen toiminnasta muodostuu.⁷¹

Tuomioistuimen ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen ei ihmisoikeussopimuksen mukaan riitä se, että tuomioistuimen ja sen lainkäyttäjien voidaan osoittaa toimineen tosiasiallisesti riippumattomasti. Riippumattomuuden pitää näkyä myös ulospäin ja se ei saa edes vaikuttaa vaarantuneen. Riippumattomuuden perusedellytyksen vaarantumiseen vaikuttaisi riittävän se, että läheinen yhteys johonkin toiseen elimeen, esimerkiksi toimeenpanovaltaan tai vastaavaan viranomaiseen, aiheuttaa mahdollisuuden riippumattomuuden toteutumattomuuteen. Tällöin niin

69 Artikla määrää myös julkisesti annettavasta päätöksestä eräin poikkeuksin, ja siihen kuuluu myös muita kohtia jotka liittyvät vankasti oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, vaikkakaan eivät aiheen mukaisesti enää suoraan riippumattomaan tuomioistuimeen: ”2. Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen. 3. Jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet: a) oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä; b) oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan; c) oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa; d) oikeus kuulustella tai kuulustuttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat; e) oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.”

70 Ks. käsite ”henkilökohtainen autonomia” luvussa 2.3.

71 Pellonpää ym., s. 464, 472, 494.

yksittäisen tapahtuman osapuoli kuin suuri yleisökin voivat kyseenalaistaa riippumattomuuden. Sopimuksesta sanotaan, ”*justice must not only be done, it must also be seen to be done*”.⁷² Ilmaisuu vaikuttaa osin jääneen vähälle huomiolle täkäläisessä keskustelussa, jossa tuomioistuinten riippumattomuuden on todettu toteutuvan lähinnä vain sillä perusteella, että tosiasiallisessa toiminnassa ei ole havaittu epäkohtia. Kuitenkin erittäin tärkeää on myös se, minkälaisena tuomioistuimen (itsenäisen) toiminta näyttäytyy ja voiko se edes herättää epäilyksiä siitä, että riippumattomuus ei toteutuisi. Olennaista ei ole vain se, *vaikuttaako* jokin taho tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen vaan myös se, *voiko jokin taho vaikuttaa siihen*. Tämä ilmentää perustavanlaatuisia syytä niin käsillä olevan tutkielmankin pohjaksi, kuin käytyyn yleiseenkin keskusteluun siitä, tulisiko suomalaisessa järjestelmässä erottaa tuomioistuinlaitos ja sen hallinto omaksi yksikökseen, jolloin toiminnallinen kokonaisuus oletettavasti näyttäytyisi itsenäisempänä ja riippumattomampana organisaationa verrattuna nykytilanteeseen.

Edellä olevan perusteella voidaan siten nähdä, että ihmisoikeussopimuksissa toistuvat vaatimukset riippumattomasta ja puolueettomasta tuomioistuimesta. Vaatimus kuuluu myös Suomen perustuslakiin. Voidaan hyvin nähdä, että se on ehkä lähes merkittävin tekijä yksilön oikeusturvan toteutumisessa. Oikeusturvan edellytyksiä ovat myös oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ja oikeusvarmuus. Oikeusvarmuuden periaatteen mukaan oikeusvaikutusta omaavien päätösten tulee olla sekä ennakoitavia että hyväksyttäviä niin, että niihin kuuluu mielivallan ja ennakoimattoman lainkäytön tai päätöksenteon kielto ja niin, että päätöksen tulee olla materiaalisesti oikeudenmukainen ja vastata tapahtuneita tosiasioita⁷³. Oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon säädetään esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa: ”*Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.*”

72 Pellonpää ym., s. 491.

73 Tieteen termipankki: oikeusvarmuus.

3 HALLINTOVALLAN JA TUOMIOISTUINVALLAN VÄLINEN SUHDE

3.1 Yleistä oikeushallinnosta

Tällä hetkellä tuomioistuinlaitoksen keskushallintoyksikkönä toimii oikeusministeriön oikeushallinto-osasto. Osaston vastuulla ovat tuomioistuinten, oikeusaputoimen, yleisen edunvalvonnan, kuluttajariitalautakunnan, konkurssiasiamiehen ja Oikeusrekisterikeskuksen viranomaistehtävien tulosohjaustehtävät ja toimintaedellytyksistä huolehtiminen. Toimintaedellytysten huolehtimiseen sisältyvät toiminnan ja organisaatioiden rakenteet, työnantaja- ja henkilöstöhallinto, tehtäväalueen toimitilat ja vuokrasopimukset sekä virastojen henkilöstökoulutus. Osaston vastuulle kuuluu vielä ulosottolaitoksen toimintaedellytyksistä huolehtiminen ja sen toiminnan strateginen suunnittelu ja ohjaus. Oikeushallinto-osaston vastuulle kuuluu osaltaan myös oikeusturvapolitiikan kehittäminen ja strateginen suunnittelu. Näiden lisäksi osasto vastaa toimialueensa säädösvalmistelusta, huolehtii tuomarivalintalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan toimintaedellytyksistä ja osallistuu toimialaansa liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön seuraamalla kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä koskevia sopimuksia ja säädöksiä ja hoitaa niiden perusteella ministeriölle keskusviranomaisena kuuluvat tehtävät.⁷⁴

Oikeusministeriön asetuksen oikeusministeriön työjärjestyksestä (110/2012) 17 § (365/2015) mukaan oikeushallinto-osaston tehtävänä on:

- 1) huolehtia tuomioistuinlaitoksen, ulosottolaitoksen, julkisen oikeusaputoimen ja yleisen edunvalvonnan, Konkurssiasiamiehen toimiston ja kuluttajariitalautakunnan toimintaedellytyksistä ja strategisesta suunnittelusta sekä tuomioistuinlaitoksen, julkisen oikeusaputoimen ja yleisen edunvalvonnan, Konkurssiasiamiehen toimiston ja kuluttajariitalautakunnan toiminnan ja henkilöstön kehittämisestä;
- 2) tukea toimialansa virastoja näiden suorittaessa perustehtäviään;
- 3) vastata toimialansa palvelujen saatavuudesta ja oikeudellisesta jaotuksesta;

⁷⁴ Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto.

4) seurata kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä koskevia sopimuksia ja säädöksiä sekä hoitaa niiden perusteella ministeriölle kuuluvat tehtävät;

5) kehittää ja yhteensovittaa hallinnonalan osallistumista siviilikriisinhallintaan.

Osaston tehtävänä on myös:

1) hoitaa toimialaansa kuuluvien tuomioistuimien ja muiden virastojen virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioita;

2) huolehtia tuomioistuinlaitoksen, julkisen oikeusaputoimen ja yleisen edunvalvonnan, Konkursiasiamiehen toimiston sekä kuluttajariitalautakunnan tietoteknisten tarpeiden selvittämisestä ja tietoteknisten palvelujen hankinnasta;

3) huolehtia ministeriölle kuuluvista yleistä asianajajayhdistystä koskevista asioista;

4) huolehtia holhoustoimen sisällön kehittämisestä;

5) käsitellä tuomarivalintalautakuntaa ja oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa koskevat asiat;

6) esitellä tuomarinnimitykset;

7) valmistella toimialaansa liittyvät säädökset tarvittaessa yhteistyössä lainvalmisteluosaston kanssa;

8) huolehtia muista oikeudenhoitoa koskevista asioista, jolleivät ne kuulu jonkin muun osaston toimialaan.

Saman lain 18 § (232/2013) mukaan oikeushallinto-osasto huolehtii tuomioistuimia, Valtakunnanvoudinvirastoa, oikeusaputoimistoja, Konkursiasiamiehen toimistoa, kuluttajariitalautakuntaa, tuomarivalintalautakuntaa ja oikeudenkäyntiavustajalautakuntaa koskevista tulosohjaustehtävistä.

Oikeusministeriön ja tuomioistuinten, eli kahden vallanjaon eri haaran edustajan, välillä ei ole hallintohierarkista suhdetta. Tuomioistuimet ovat lainkäyttötehtäviä suorittaessaan riippumattomia eikä oikeusministeriö ohjaa tai suoraan edes valvo tuomioistuinten ratkaisutoimintaa.⁷⁵ Lainsäätäjä, hallitus tai hallintoviranomaiset eivät saa yksittäistapauksissa vaikuttaa eivätkä pyrkiäkään vaikuttamaan siihen, kuinka tuomioistuin tietyn yksittäisen lainkäyttöasian ratkaisee. Tuomioistuimen ratkaisuihin ei saa puuttua tapauskohtaisesti eikä välillisesti määräämällä sellaisia yksittäisiä tapauksia koskevia säädöksiä tai tiettyjä poikkeuksia, jotka rajoittaisivat tai ohjaisivat

⁷⁵ Tuomela 2009, s. 16.

tuomioistuinten toimivaltaa.⁷⁶

Yksittäiseen lainkäyttötapaukseen puuttumattomuus ei siltikään voi todentaa koko tuomioistuinlaitoksen tosiasiallista riippumattomuutta sen kaikessa toiminnassa. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuusvaatimukset korostuvat muun muassa hallinnollisissa rakenteissa, nimityskäytännöissä ja tulosohjauksessa. Myös poliittisten tavoitteiden määrittely ja lainsäädäntään liittyvät seikat saattavat heikentää tai häivyttää tuomioistuimen riippumattomuutta ja sen asemaan vallan kolmijaon yhtenä erillisenä osa-alueena. Kaikkia mainitut kohdat otetaan huomioon tässäkin tutkimuksessa.

3.2 Tuomareiden nimittäminen hallintovallan edustajan tehtävänä

3.2.1 Tuomareiden nimittäjä

Tuomioistuinten riippumattomuuteen ja riippumattoman toiminnan varmistamiseen liittyen on syytä tarkastella tuomareiden nimittämistä. Tuomareiden riippumattomuus koskee ennen muuta ratkaisutoimintaa. Se tarkoittaa, että mitkään ulkopuoliset tahot eivät saa asiaankuulumattomasti vaikuttaa tuomitsemistoimintaan. Tuomarin tulee tarkoin tuntea laki ja soveltaa sitä, ja poliittinen päätöksenteko, hallinto ja muut intressitahot on pidettävä erillään lainkäytöstä. Riippumattomuus ja puolueettomuus toteutuvat pääosin yksittäisessä ratkaisutoiminnassa. Tuomarin riippumattomuuden vaatimukseen liittyen voidaan kuitenkin vaatia myös, että 1) tuomarin tulee olla esteetön jutun osapuoliin ja käsiteltävään asiaan nähden, 2) tuomarin on oltava riippumaton ulkopuolisista vaikutteista, 3) tuomarin on oltava sisäisesti riippumaton ulkopuolisista vaikutteista ja 4) tuomarilla tulee olla ainakin jonkinlainen taloudellinen riippumattomuus.⁷⁷

Lain tuomareiden nimittämisestä (25.2.2000/205) 2 luku 2 § määrää, että vakinaiset tuomarit nimittää tehtävänsä tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Hallituksen esityksessä todettiin, että tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamiseksi

⁷⁶ Jyränki – Husa 2012, s. 326–327.

⁷⁷ HE 109/1999 vp., s. 6.

on perusteltua uskoa vakinaisten tuomarien nimittäminen edelleen tasavallan presidentin tehtäväksi. Eesityksen mukaan presidentti päättäisi tuomarien nimittämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.⁷⁸ Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi oli siis katsottu perustelluksi, että poliittisesti kokoonpantu toimielin valtioneuvosto ei tekisi ratkaisuehdotuksia tuomareiden nimityksiin, jotka liittyvät olennaisesti tuomioistuinlaitoksen riippumattomaan toimintaan.⁷⁹ Perustuslakivaliokunta oli kuitenkin mietinnössään sitä mieltä, että tuomareiden nimitysvallan painopiste ei määräydy sen perusteella, päättääkö presidentti nimityksistä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksista. Oleellisena sen sijaan pidettiin sitä, millainen on se nimittämismenettelyn vaihe, joka edeltää valtioneuvostokäsittelyä. Valiokunnan mukaan tuomareiden nimittäminen kuuluminen presidentin päätöksentekomenettelyn piiriin on perusteltua niistä syistä, jotka yleisesti puoltavat vaatimusta parlamentaarista vastuukatteesta⁸⁰ presidentin päätöksenteossa.⁸¹ Perustuslain 58 § säätelee presidentin päätöksenteosta. Ensimmäisen momentin mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Toisessa momentissa (1112/2011) säädetään, että mikäli presidentti ei pääte asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tällöin valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon, minkä jälkeen valtioneuvoston niin ehdottaessa, asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti. Poikkeamana menettelystä ovat lain vahvistaminen, virkaan nimittäminen tai tehtävään määrääminen. Nimitystoimivaltaan on säädetty sellaisia virkoja ja tehtäviä, joiden kohdalla tasavallan presidentillä on itsenäistä harkintavaltaa. Riippumattomuudesta johtuvista syistä tällaisia virkoja ovat etenkin kansallisen oikeuslaitoksen nimitykset. Lisäksi eduskunnalle ei lähtökohtaisesti kuulu sellaiset toimeenpanovallan piiriin kuuluvat asiat, joiksi virkanimitykset voidaan lukea.⁸²

Nimittämisen osalta riippumattomuuden kannalta olennaisina asioina voidaan pitää kahta seikkaa: 1) tuomarin nimittäjä ei voi nimityksen vastikkeeksi vaatia tuomarilta nimittäjälle suotuisia tai mitään tiettyjä lainkäyttöpäätöksiä eikä sanktioida nimitettyä tuomaria jos nimittäjän odotukset eivät täyty; ja 2) tuomaria ei nimitetä määrääjäksi, jolloin uutta nimityspäätöstä ennakoitessa ei tarvitse pohtia nimittäjän kantaa ratkaistavaan asiaan. Nämä asiat johtavat tuomarin vahvaan virassapysymisoikeuteen.⁸³ Perustuslain 103 § mukaan ”*Tuomaria ei voida julistaa virkansa*

78 HE 1/1998 vp., s. 159.

79 Nikula 2000, s. 1106.

80 Niin sanotun parlamentaarisen katteen tarkoituksena on sitoa tasavallan presidentin toiminta kiinni valtioneuvoston tekemiin ratkaisuehdotuksiin presidentin esittelyssä. Tieteen termipankki: parlamentarismi.

81 PeVM 10/1998 vp., s. 18.

82 HE 60/2010 vp., s. 41.

83 Jyränki 2003, s. 166.

menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. - -”. Myös hallituksen esityksessä todetaan, että tuomareiden on voitava tehdä itsenäisiä ratkaisuja ilman pelkoa siitä, että ratkaisut voisivat vaikuttaa myöhempiin nimityksiin⁸⁴. Tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus lainkäyttöasioissa ei saa siis vaarantua tuomareiden nimittämismenettelyn takia. Edellä mainittu hallituksen esityksen perustelu poliittisen kokoonpanon osallisuudesta tuomarin nimittämiseen ilmeisesti pyrki poistamaan tämän vaikutusvallan mahdollisuutta. Kaikkien ulkopuolisten tahojen – myös poliittisten ja taloudellisten vallankäyttäjien – vaikutusten tulee olla oikeudenkäynnin ulkopuolella siten, että ratkaisun perusteena ovat vain kyseisen tapauksen vaatimukset, tosiseikat ja siihen sovellettavat oikeussäännökset⁸⁵. Olemalla osallisena tuomarinviran täyttäjän esittelyyn valtioneuvostolla tai sen jäsenellä kuitenkin vaikuttaisi olevan vähintään välillinen mahdollisuus vaikuttaa myös henkilökohtaisesti viran täyttäjään. Tuomioistuimen riippumattomuuden osalta vaikutusmahdollisuus voi muodostua riskitekijäksi.

Lain tuomareiden nimittämisestä 6 § mukaan muiden kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten virkojen valintaa ja täyttämistä varten on riippumaton tuomarivalintalautakunta. Se valmisteleo viran täyttämistä ja tekee tuomarin nimittämisestä perustellun esityksen, joka toimitetaan valtioneuvostolle tasavallan presidentille esittelemistä varten. Alle vuoden mittaisessa määräaikaisuudessa tuomarit kuitenkin nimittää esimerkiksi hovioikeuden presidentti hovioikeuteen, käräjäoikeuden laamanni käräjäoikeuteen ja hallinto-oikeuden ylituomari hallinto-oikeuteen. Yli vuoden mittaisiin määräaikaisuuksiin tuomarin nimittävät korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus edellä mainittujen henkilöiden esityksistä. (Laki tuomareiden nimittämisestä 3 luku 18 §.) Nimitysten välillä voidaan havaita ristiriitaa, sillä vakinaisessa virassa oleva tuomari ja määräajaksi nimitetty tuomari käyttävät samanlaista tuomiovaltaa. Tällöin olisi oletettavaa, että myös nimittämismenettely olisi samankaltaista ja tapahtuisi samojen henkilöiden toimesta.

3.2.2 Nimityksen määräaikaisuuden ongelma

Hallituksen esityksen mukaan olisi tavoitteellista, että määräaikaisia virkoja ei enää erikseen

84 HE 109/1999 vp., s. 6.

85 Nikula 2000, s. 1107.

perustettaisi ja tuomarin nimittämisen määräajaksi tulisi olla poikkeuksellista⁸⁶. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että määräaikaiset nimitykset olisivat yksittäistapauksia. Määräaikaisen nimityksen perusteluksi Laissa tuomareiden nimittämisestä 3 luvun 15 § 1 momentissa todetaan, että *”Vakinaisen tuomarin viran ollessa ilman viran hoitajaa taikka tuomarin ollessa estyneenä tai vuosilomalla voidaan virkaa hoitamaan nimittää tuomari määräajaksi virkasuhteeseen.”* Saman pykälän toisen momentin mukaan *”Tuomioistuimeen voidaan nimittää tuomari määräajaksi myös, milloin se on käsiteltävien asioiden lukumäärän tai laadun vuoksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen.”*

Määräaikainen tuomari voidaan siis ilmeisimmin nimittää virkaan ilman tarkemmin määriteltyä riippumattomuuden suojaa. Lain tuomareiden nimittämisestä 3 luvun 15 § 3 momentti toteaa seuraavaa: *”Määräajaksi nimitetyn tuomarin kelpoisuudesta, virassapysymisoikeudesta sinä aikana, joksi hänet on nimitetty, sekä palkkauksen perusteista on voimassa, mitä vastaavan vakinaisen tuomarin kelpoisuudesta, virassapysymisoikeudesta ja palkkauksesta säädetään tai määrätään.”*

Riippumattomuuden osalta huomionarvoinen on kohta *”- - virassapysymisoikeudesta sinä aikana, joksi hänet on nimitetty, - -”*. Virassapysymisoikeus koskee siis, toki luonnollisesti, vain sitä aikaa, joksi tuomari on nimitetty virkaan. Se ei vaikuta määräaikaisen viran päättymisen jälkeen sen suhteen, millaisia päätöksiä ja ratkaisuja hän on virka-aikansa kuluessa tehnyt. Voiko riippumattomuus vaarantua, jos virassapysymisoikeuden päättymisen vaikutus muuttuu *”virkaanpääsemisoikeuden”* puuttumisen uhkaksi? On huolestuttavaa, jos tämänkaltaisella käytännöllä voidaan rikkoa teoriaa riippumattomasta tuomioistuimesta, jossa tuomari voi tehdä päätöksensä itsenäisesti ja oman harkintansa mukaisesti. Määräaikaiseen virkaan nimitetyllä tuomarillakaan ei saisi lainkäyttöössään olla paineita tai epäilyksiä sen suhteen, kuinka määräaikaisessa virassa suoritettu ratkaisutoiminta voisi vaikuttaa mahdollisiin myöhempiin seurauksiin esimerkiksi vakinaiseen virkaan nimittämisen suhteen. Virassapysymisoikeudenhan katsotaan olevan juuri eräitä olennaisimpia seikkoja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudelle, ja määräaikainen tuomarin virka on siten ristiriidassa perustuslain 3 § 3 momentin kanssa⁸⁷.

Lienee kyseenalaista, millä tavoin määräaikaisen tuomarin riippumattoman toiminnan voitaisiin olettaa eroavan vakinaisen tuomarin toiminnasta, kun yksi oleellisin sitä takaava seikka on

86 HE 109/1999 vp., s. 44.

87 Jyränki 2003, s. 166.

nimenomaisesti virassa pysymisen oikeus. Konkreettisen työnteon järjestämisen hankaluus esimerkiksi aiemmin mainitun vuosiloman vuoksi voi olla varsin lievä peruste asettaa tuomioistuinlaitoksen ja virkatuomarin riippumattomuuden heikkenemisen vaakalaudalle, tai edes epäilyksen alle.

Kokonaisuutena nimittämismenettelyn ei välttämättä voida katsoa toteuttavan riippumattomuuden periaatteellista ideaa. Nimittämismenetelmien vaihtelu ja määräaikaan virkoihin nimittäminen ja niiden yleinen käyttö voivat antaa viitteitä siitä, että jonkinlainen uudistaminen, ehkä asiaan keskittynyt erillinen organisaatio voisi varmistaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden toiminnan nykyistä käytäntöä varmemmin.

3.3 Hallintovallan edustajien kommentteja vallanjaon rajoilla

Tuomioistuinten erillisen keskushallinnon tarpeesta keskusteltaessa ei ensisijaisesti ole koettu ongelmalliseksi sitä, että hallintovallan taholta koetettaisiin puuttua yksittäistapaukselliseen lainkäyttötoimintaan sen ratkaisuvaiheissa, esimerkiksi tuomaria henkilökohtaisesti painostamalla. Suurempana haasteena rajojen ylittämättömyydelle on ollut sen määrittäminen, miten hallintovallan edustaja saa ja voi keskustella tuomioistuinlaitoksen toiminnasta ja sen tekemistä ratkaisuista. Ratkaisujen kritisoiminen tai päätösten oikeuden arvioiminen ei valtiovallan kolmijako-opin mukaan kuulu hallintovallan tehtäviin. Mikäli tällaista kuitenkin tapahtuu, voidaan kommentointi kokea johdatteluksi sen tullessa esimerkiksi oikeusministeriöltä, jonka alaisuudessa kritiikin kohde eli tuomioistuinlaitos toimii, ja mielipiteet saattavat vaikuttaa tuomioistuimen toimintaan ja ratkaisuihin. Hallintovallan edustajan kommentointi käytetystä laista voi vaikuttaa myös lainsäätäjän työhön, jos se kokee tarpeelliseksi tai pakottavaksi seurata hallintovallan vihjaamia ohjeita.⁸⁸

Silloisen oikeusministeri *Johannes Koskisen* toiminnasta tehtiin kirjallinen kysymys vuonna 2002, ”Ministeri Koskisen lausunto yksittäisistä keskeneräisistä oikeudenkäynneistä”. Kysymyksessä kansanedustaja *Tuija Brax* ym. kysyivät, ”Pitääkö valtioneuvosto hyväksyttävänä, että oikeusministeri antaa lausuntoja yksittäisistä keskeneräisistä oikeudenkäynneistä?”. Kysymyksessä

⁸⁸ Ks. esim. Kirjallinen kysymys 1011/2002 vp.

kirjoitettiin, että oikeusministeri Koskinen oli virkakautensa aikana useasti poikennut vallan kolmijako-opista, jonka mukaan toimeenpanovallan edustajalle ei ole sopivaa puuttua lainsäädäntövallan toimintaan asian ollessa kesken, tai käydä keskustelua keskeneräisestä oikeudenkäynnistä. Kysymyksessä kritisoitiin edelleen myös yksittäisen oikeustapausten yksityiskohtaista kommentointia, kun oikeustapaukset olivat vielä valitusvaiheessa. Kysymyksessä nostettiin esiin useita ongelma- ja riskikohtia, joita saattaa seurata hallintovallan edustajan, tässä tapauksessa nimenomaan oikeusministerin kommentoinnista:

- 1) Ministerin kommentoidessa alioikeuden tai hovioikeuden ratkaisua ja seuraavan oikeusasteen päätyessä samalle kannalle, saattaa kommentointi vastapuolen silmissä vaikuttaneen asiaan.
- 2) Toisaalta vastakohtana voidaan kokea tuomioistuimen pyrkivän nimenomaisesti osoittavan riippumattomuutensa, ja siten tarkoituksella hakevan ministerin kanssa vastakkaista ratkaisua.
- 3) Oikeusministerin alioikeuksien yksittäisten päätösten kommentoinnin vakiintuessa voinee syntyä yleinen käsitys siitä, että oikeusministeri olisi jonkinlainen valitusprosessin asiantuntijalausuntojen tai jopa lain soveltamisohjeiden antaja.⁸⁹

Kysymyksen perusteluiden mukaan oikeusministerin tulisi yksittäistapausten sijaan kommentoida ”suuria kehitysnäkymiä” ja yksittäistapaustenkin kohdalla odottaa, että tapaus on lainvoimaisesti käsitelty loppuun asti. Oikeusministeri Koskinen itse oli sitä mieltä, että ministereillä on oikeus arvostella tuomioistuinten huonoja päätöksiä, ja sen olevan eri asia suoraan päätöksiin puuttumiseen verrattuna. Koskinen mukaan hänellä myös on velvollisuus arvioida yleistä oikeuskäytäntöä.⁹⁰

Nykyisen oikeusministeri Jari Lindströmin toimintaan liittyen voidaan myös pohtia, onko se pysynyt kolmijako-opin puitteissa omalla alueellaan. Lindström päätti käynnistää oikeusministeriössä selvityksen, toteutuuko oikeusturva Suomessa tehokkaasti ja vastaavatko rangaistukset yleistä oikeustajua⁹¹. Lindströmin ilmoitus asiasta päivää sen jälkeen, kun kärjäoikeus oli vapauttanut kaksi joukkoraiskauksesta epäiltyä ja tuominnut kolme muuta ehdolliseen vankeuteen, voi herättää kysymyksen, arvosteleeke oikeusministeri nimenomaisen tuomioistuimen toimintaa kyseisessä jutussa. Mikäli lainsäädännön muutokselle on tarvetta, tehdään se lainsäätäjän toimesta. Tämän seurauksena, mikäli sen tutkimisen, mukailevatko rangaistukset ”yleistä oikeustajua”, pyrkimyksenä on lainsäädännön muutos, ei tällainen tehtävä muutoin kuin

89 Kirjallinen kysymys 1011/2002 vp.

90 Kirjallinen kysymys 1011/2002 vp.

91 Esim. Verkkouutiset 24.6.2015.

lainvalmistelun lähtökohdan esiintuomisena kuuluu ministeri(ö)lle. Asiaa on kommentoinut myös emeritusprofessori *Jyrki Virolainen*: ”Ehkä joku oikeusministeriössä voi kertoa *Lindströmille*, että rangaistusten oikeudenmukaisuuden ja oikeustajun vastaavuuden selvittäminen ja ”varmistaminen” kuuluu joka päivä riippumattomille tuomioistuimille, jonka antamiin ratkaisuihin oikeusministerin ei ole syytä työntää lusikkaansa.”⁹²

Kaikkea yleistä keskustelua ei tietystikään voida estää sillä perusteella, että kommentoija on osa jotakin valtionhallinnon elintä. Myös ne henkilöt, jotka toimivat jonkin vallanhaaran alaisuudessa ja edustavat sitä, ovat oikeutettuja osallistumaan julkiseen keskusteluun. Rajanveto sananvapauteen kuuluvan julkisen tason ja yksityiskohtaisen tason välillä voi kuitenkin olla hankalaa ja näyttäytyä erilaisena eri katsantokannoista. Kuten ministeri Koskisen tapauksessa, toiminnan hyväksyttävyydestä saatetaan olla hyvinkin eri mieltä. Vallanjako ja sen toteutuminen ovat oikeusvaltion peruspilareita, eikä niihin siksi tule suhtautua väheksyvästi. Vetoaminen ”julkiseen keskusteluun” tai yleiseen oikeuspoliittiseen keskusteluun osallistumiseen saattaa ilmentää ymmärtämättömyyttä siitä, mitkä osa-alueet todella kuuluvat millekin organille, ja kenellä on oikeus ja mahdollisuus puuttua mihinkin ratkaisuun ja tapaukseen.

Oikeusriidan osapuolella on useimmiten oikeus hakea muutosta samaansa tuomioon, jos hän kokee sen vääräksi tai epäoikeudenmukaiseksi. Yksityishenkilöllä on oikeus arvostella lainsäätäjää, osin myös tuomioistuinta. Ristiriitaisena tapauksena pidettiin *Jussi Halla-ahon* kommentteja, kun hän kansanedustajana toimiessaan arvosteli korkeimmalta oikeudelta samaansa tuomiota. Halla-ahon mielestä tuomio oli ”väärä ja epäoikeudenmukainen”, ja hän totesikin sen olevan vain muutaman yksittäisen ihmisen mielipide. Lausuntoa pidettiin osin valtiovallan kolmijako-opin vastaisena, koska lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan käyttäjien tulisi tyytyä tuomioistuinlaitoksen lainvoimaisiin tuomioihin ja muutenkin kunnioittaa toisiaan. Toisaalta Halla-ahon ei katsottu puuttuneen lainsäätäjän edustamana asiaan yleisesti, eli rikkoneen sen asettamaa toimivaltaa, vaan kommentoineen omaa henkilökohtaista tilannettaan. Tuolloin asia ei koske vallanjaon juridista puolta, vaikka kommentointi saattaisikin sellaisenaan olla välinpitämätöntä, epäsopevaa ja tuomioistuinlaitosta ja sen päätöstä väheksyvää.⁹³

92 Jyrki Virolaisen blogi 25.6.2015.

93 Helsingin Sanomat 16.6.2012 ja YLE Uutiset 12.6.2012.

3.4 Tulosohjausjärjestelmä ja siihen liittyviä ongelmakohtia

3.4.1 Yleistä tulosohjausjärjestelmästä

Perustuslain 3 § 1 momentin mukaan ”*Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.*” Valtionaloudella tarkoitetaan yleisesti valtionhallinnon taloutta. Valtionalous sisältää valtionhallinnon ja se eri toimintayksiköiden rahan käyttämistä, tulojen keräämistä ja menojen maksamista. Talouteen kuuluu myös omaisuuden hankkiminen ja sen hoitaminen, sekä toiminnan tai hankintojen rahoitus eli velanotto ja lainojen hoitaminen.⁹⁴ Budjettivallan käyttäminen on siis yksi eduskunnan perustehtävistä. Eduskunta käyttää budjettivaltaansa käsittelemällä valtion talousarvion. Valtion talousarvioesitys käsitellään eräin erityispiirtein lisättyinä pitkälti samalla tavalla kuin muutkin hallituksen esitykset. Eduskuntakäsittely alkaa lähetekeskustelussa, joka pidetään täysistunnossa. Valtiovarainministeri esittelee talousarvion päälinjat. Lähetekeskustelun jälkeen talousarvioesitys lähetetään valtiovarainvaliokuntaan. Valiokuntakäsittelyn jälkeen talousarvioesitys palaa täysistuntoon. Eduskunnan täysistunnossa käydään yleiskeskustelu jokaisesta pääluokasta, ja jokaisesta kansanedustajien tekemästä muutosehdotuksesta äänestetään. Eduskunnan hyväksyttyä talousarvion, se painetaan ja julkaistaan osana säädöskokoelmaa. Sen jälkeen talousarvio on valmis sovellettavaksi.⁹⁵

Eduskunnan rooli taloushallinnossa ja budjettivallan käyttäjän on osin muuttunut viime vuosien aikana. Muutos on merkinnyt ensinnä sitä, että budjetin ulkopuolella hoidetaan yhä suurempi osa valtionaloutta. Tähän kuuluvat esimerkiksi valtion liikelaitokset, valtionyhtiöt ja budjetin ulkopuoliset rahastot. Toinen olennainen muutos liittyy tulosohjaukseen. Se merkitsee sitä, että säädökset ovat muuttuneet enemmänkin kehys- ja tavoiteohjauksen välineiksi. Tulosohjaus näkyy erityisesti juuri valtion talousarviossa, jossa eduskunta ottaa kantaa yhä harvempiin määrärahoihin.⁹⁶

Virastot ja laitokset saavat varansa valtion talousarviosta ja ne kuuluvat tulosbudjetointiin. Tulosohjaus rakentuu tulosbudjetoinnin periaatteelle, jossa virastoissa ja laitoksissa määritellään

94 Etelälähti 2008, s. 105.

95 Eduskunta, talousarvio ja Eduskunta, näin budjetti syntyy.

96 Meklin 2002, s. 99.

tulostavoitteet, tulosbudjetit, toimenpiteet ja resurssitarpeet ja niitä kuvaavat suunnitelmat.⁹⁷ Tulosohjauksessa ja tulosjohtamisessa viraston käytettävissä olevat resurssit määräytyvät viraston aikaansaannosten määrän ja laadun perusteella. Koska valtionhallinnon palveluilta kuitenkin puuttuvat sekä kilpailu että markkinat, ei palvelujen arvoa voida sellaisenaan mitata eikä sen aikaansaannoksille voida suoraan osoittaa euromääräistä arvoa. Toisin kuin yksityisellä sektorilla ja liiketoiminnassa, valtionhallinnon vaikutukset ja hyödyt eivät näy välittöminä valtion tuloina. Vaikutukset voivat olla pitkäaikaisia ja realisoitua vuosikymmentenkin kuluttua. Julkisen sektorin tuloksellisuudella tarkoitetaan, että ”*julkisen hallinnon tavoitteena on aikaansaada yhteiskunnan tarpeiden mukaisia vaikutuksia ja hyötyjä, mahdollisimman taloudellisella tavalla*”.⁹⁸

Valtionhallinnon tuloksellisuutta arvioidaan neljällä osa-alueella. Osa-alueet ovat *yhteiskunnallinen vaikuttavuus, tuotokset ja laadunhallinta, toiminnallinen tehokkuus ja henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen*. Tuloksellisuuden kannalta tärkeimpänä pidetään yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Se kuvaa toimintapolitiikan tavoitteita, niiden saavuttamisen asteita ja sen kustannuksia. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus tarkoittaa sitä, kuinka hyvin valtionhallinnon toiminta vastaa yhteiskunnan tarpeita ja kuinka kustannustehokkaasti tarpeet saadaan tyydytettyä. Tuotokset ja laadunhallinta liittyvät palveluihin ja aikaansaannoksiin. Tuloksellisuutta määrittelee se, millaisia palveluita, tuotteita ja muita suoritteita valtionhallinto on saanut aikaan ja se, kuinka laadukkaita palvelut, tuotteet ja suoritteet ovat olleet. Toiminnalliseen tehokkuuteen sisältyy toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus maksullisen palvelutoiminnan osalta. Sen tarkastelussa seurataan, kuinka tuottavasti, taloudellisesti ja tehokkaasti toiminta on järjestetty. Toiminta on sitä tuottavampaa, mitä vähemmällä panoksella tuotokset on saatu aikaan, ja sitä taloudellisempaa, mitä vähemmällä kustannuksella ne on saatu aikaan. Henkilöstövoimavarojen hallinta ja kehittäminen liittyy henkilöstön määrään, henkilöstörakenteeseen ja osaamiseen ja muuhun aineettomaan pääomaan. Henkilöstövoimavaroihin kuuluvat myös esimerkiksi henkilöstön kouluttaminen ja työtyytyväisyys.⁹⁹

Valtiontalouden resursseja tulisi kohdentaa valtionhallinnon eri yksiköille niiden toiminnan tuloksellisuuden perusteella. Tuloksellisuutta on kuitenkin hankala arvioida yksiselitteisesti tai rahamääräisesti, joten myönnettävät resurssit ja niiden kohdentaminen ovat lopulta

97 Myrsky 2010, s. 162.

98 Etelälähti 2008, s. 117.

99 Etelälähti 2008, s. 120–121, Tulosohjauksen käsikirja 2005, s. 25.

(henkilökohtaisia) arvioita.¹⁰⁰ Myös päätös virastojen toimintamenoihin myönnettyjen määrärahojen käytöstä siirtyy myöntämisen jälkeen virastoille ja niissä toimiville henkilöille, eli ministeriö päättää vain niistä rahoituksen puitteista, joissa viraston toiminta tapahtuu. Tulohjauksen myötä virasto sitoutuu täyttämään ministeriön asettamat tavoitteet tuottavuuden, taloudellisuuden, palvelutason ja muiden vaikuttavien seikkojen suhteen. Yksittäisellä yksiköllä on kuitenkin lähtökohtaisesti valta päättää itse, kuinka se saavuttaa tulostavoitteet.¹⁰¹

3.4.2 Tulohjauksjärjestelmä tuomioistuimissa

Tuomioistuimet toimivat osana tulohjausta¹⁰² ja niiltä, kuten muiltakin valtionhallinnon organisaatioilta, voidaan odottaa ja vaatia sellaista toimintaa, joka on yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, tuloksellista ja kustannustehokasta. Koska tuomioistuinlaitos kuitenkin eroa osasta muuta valtionhallintoa sen valtiosääntöoikeudellisen aseman takia, tulee tuomioistuinten hallintoa tarkastella erillään muista valtionhallinnon virastoista ja laitoksista.¹⁰³ Myös komiteanmietinnössä todetaan, että ”*Tulohjauksjärjestelmä sisältää ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Tulohjauksen kaavailtu terävöittäminen ja nykyistä pidemmälle menevä tuomioistuinten toiminnan laadun ja vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi saattavat lisätä ongelmia.*”¹⁰⁴

Consultative Council of European Judges (CCJE) on painottanut laadun merkitystä suosituksessaan Opinion (2004) No 6:32. Laadun ja tehokkuuden arvioinnin tulisi perustua erityisen objektiivisiin kriteereihin, koska oikeudellisen toiminnan laatua voi olla hankala mitata. CCJE suosittaa, että laadunarvioinnista vastaisi itsenäinen hallintoelin. Kuten tuomioistuinlaitoksen toimintaa ja riippumattomuuden edellytyksiä muutonkin tarkastellessa, myös laatutyön ja sen arvioinnin tulee palvella tuomioistuimia itsejään sen sijaan, että se seuraisi muualta asetettuja hallinnollisia

100 Etelälahti 2008, s. 122.

101 Myrsky 2010, s. 163.

102 Komiteanmietintö 2003:3, s. 464.

103 Komiteanmietintö 2003:3, s. 466.

104 Komiteanmietintö 2003:3, s. 467.

tavoitteita tai tulostavoitteita.¹⁰⁵ Tuomioistuimen tavoitehan ei ole täyttää hallinnon toiveita, vaan toteuttaa omaa lainkäyttötyötään ja toimia siinä riippumattomana ja itsenäisenä.

Tulosohjauksikäytännössä tulossopimusten tavoitteiden saavuttamista mitataan usein tulosmittareilla. Mittareita pidetään selkeinä ja luotettavina keinoina arvioida tuloksia. Hyvien tulosmittareiden ominaisuuksina on pidetty esimerkiksi seuraavia asioita: 1) mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä, 2) mittari kuvaa juuri niitä keskeisiä asioita, joita halutaan saavuttaa, 3) mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita, 4) mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein, 5) mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena ja sen avulla voidaan tehdä ajallisia vertailuja ja 6) mittaria tulkitaan samalla tavalla sekä virastossa että ministeriössä.¹⁰⁶ Viitaten edelliseen suositukseen voidaan nähdä, että tulosohjausmittarit eivät pääsääntöisesti mittaa laatua abstraktissa toiminnassa, kuten lainkäytössä. Numeraaliset tulokset tuomioistuinten ratkaisuksista eivät suoraan ilmennä tehokkuutta, saati sitä, kuinka hyvin tuomioistuimet onnistuvat pääasiallisessa tehtävässään ei oikeudenmukaisessa ja riippumattomassa tuomitsemistoiminnassa. Kohta 6 voi aiheuttaa haasteita viraston ja ministeriön yhteistyölle, jos ministeriö tulkitsee tulosohjauksen onnistumista muihin mittarin vaatimuksiin nojautuen, ja virasto itse painottaa huolellista ja oikeudenmukaista lainkäyttöä riippumatta siitä, osuuko se asetettuihin numeraalisiin tavoitteisiin. Siten myös tuomioistuinlaitoksen tulosohjaustyöryhmän mietinnössä esitetään, että lainkäytön laatutavoitteet olisivat tuomioistuinlaitoksen itsensä asettamia ja että laatua arvioitaisiin nimenomaisesti ratkaisujen laatuina. Tämä tarkoittaisi, että päätösten tulee olla lainmukaisia ja hyvin perusteltuja ja käsittelyajat toteutuvat.¹⁰⁷

Eräät hallinnon uudistukset (esimerkiksi eduskunnan vallan kasvattaminen, ammattiministerien ja virkamieshallitusten jääminen historiaan ja hallituksen ja pääministerin aseman vahvistaminen presidentin valtaoikeuksien siirtämisellä) ovat osaltaan luoneet virkamiehille aiempaa paremmat edellytykset ministerin poliittiselle johtamiselle. Tulosohjaus on tähän liittyen yksi niistä asioista, jotka ovat antaneet ministeriön johdolle kokonaisvaltaisemmat välineet suunnata ministeriön ja hallinnonalan toimintaa.¹⁰⁸ Tämän seurauksena ministeriöllä saattaa siten olla melko suoranaisiakin vaikutusmahdollisuuksia puuttua virastojen käytännön toimintaan tulosohjauksen nimissä. Valtiontalouden tarkastusviraston haastattelemien laamannien mielestä ministeriöllä on

105 Tuomela 2009, s. 49–50.

106 Tulosohjauksen käsikirja 2005, s. 45.

107 Työryhmämietintö 2006:17, s. 26–28.

108 Tiuhonen 2006, s. 70–71.

taloudellisen resurssiohjauksen vuoksi mahdollisuus käyttää epäasiallisia ohjaus- ja painostuskeinoja tuomioistuimia kohtaan. Kenelläkään ei ollut tällaisesta käytännön kokemusta, mutta oleellisenä voidaan pitää sitä, että tällaiseen toimintaan voi aueta mahdollisuus.¹⁰⁹ Mikäli tulosohjauksen puitteissa olevalla määräysvallalla, joka ei sinänsä kohdistukaan lainkäyttötoimintaan, on mahdollista esimerkiksi resursseilla ja asetetuilla tavoitteilla vaikuttaa jollakin tavalla tuomioistuimen käytännön tosiasialliseen työhön, saattaa se lopulta heijastua yksilöön, jonka asiaa tuomioistuimessa käsitellään. Mikäli perustuslain 21 § mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä vaarantuu, on hallintovallan vaikutus riippumattoman tuomioistuimen toimintaan erittäin haitallista.

Tulosohjaustyöryhmä onkin todennut olevan tarvetta kehittää tuomioistuinlaitokselle paremmin soveltuva laadunmittaus- ja resurssienjakojärjestelmä. Toivottavaa on ollut myös se, että tuomioistuimet osallistuvat keskeisesti tulosohjauskäytäntöjen kehittämiseen.¹¹⁰ Nykyään oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikkö käy tulosneuvottelut suoraan jokaisen tuomioistuimen kanssa. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskevassa arviomuistiossa ehdotetaan, että tuomioistuinviraston myötä oikeusministeriö voisi käydä tulosneuvottelut viraston kanssa ja virasto puolestaan tuomioistuinten kanssa. Tämä antaisi oikeusministeriön sijaan tuomioistuinvirastolle taloudellista ohjausvaltaa suhteessa yksittäisiin tuomioistuihin. Tulosneuvotteluista saataisiin nykyistä aktiivisempia ja määrällisten tavoitteiden sijaan voitaisiin painottaa laadullisia tavoitteita, kun virasto tuntisi tuomioistuinten käytännön tilannetta ministeriötä paremmin.¹¹¹

109 Työryhmämietintö 2006:17, s. 10.

110 Työryhmämietintö 2006:17, s. 14.

111 Arviomuistio 2015, s. 29–30.

4.1 Taustaa

Perustuslain 3 § 1 momentin nojalla lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Eduskunnan tehtäviin kuuluu valta päättää perustuslain ja muiden lakien säätämisestä, muuttamisesta ja kumoamisesta. Tasavallan presidentillä on valta olla vahvistamatta eduskunnan hyväksymää lakia, mutta mikäli eduskunta hyväksyy palautetun lain uudestaan asiasisällöltään muuttumattoman, tulee se kuitenkin voimaan¹¹². Eduskunnalla on siis ns. kompetenssi-kompetenssin mukaan toimivalta päättää valtioelinten, myös omansa, toimivallasta sitovalla ja lopullisella tavalla. Käytännön tasolla lain säätämiseen osallistuvat eduskunnan lisäksi useat muutkin tahot, mutta lakiehdotuksen eduskuntakäsittely on valtiosääntöoikeudellisesti keskeisin. Lakeja valmistellaan useimmiten ministeriössä ja erilaisin komiteoiden tai työryhmien avuin, ja työskentelyn lopputuloksena saadaan mietintö. Mietinnöstä yleensä kuullaan eri viranomaistahoja ja intressiryhmiä, ja kuulemisen jälkeen lakiehdotusta saatetaan muuttaa. Ehdotus saattaa myös raueta, mikäli lakihanke ei saa tarpeeksi kannatusta. Kannatettua lakiehdotusta arvioidaan valtioneuvostossa siten, annetaanko se eduskunnalle hallituksen esityksenä. Lakiehdotuksen eduskunnalle antaa tasavallan presidentti. Mikäli presidentti päättää olla antamatta hallituksen esitystä laiksi eduskunnalle, palautuu se valtioneuvoston valmisteltavaksi. Kun hallituksen esitys laiksi on tullut eduskunnassa asianmukaisesti vireille, se lähetetään valmisteltavaksi alansa eduskunnan valiokuntaan. Valiokunnan annettua ehdotuksesta mietintönsä, lakiehdotus otetaan eduskunnan täysistunnossa kahteen käsittelyyn. Ensimmäisessä käsittelyssä täysistunnolle esitellään valiokunnan mietintö lakiehdotuksesta ja eduskunta käy siitä keskustelun. Ensimmäisessä käsittelyssä päätetään myös ehdotuksen mahdollisista muutoksista sekä siitä, käsitelläänkö lakiehdotus tavallisessa vai perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Toisessa käsittelyssä täysistunto päättää ainoastaan lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Eduskunnan hyväksytyä lain se on vielä esiteltävä tasavallan presidentille vahvistettavaksi.¹¹³

112 PL 77 § 2 mom.: ”Jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. - -”

113 Ojanen 2001, s. 117–119, 121.

Nykyaikaisessa oikeusjärjestelmässä tärkein uusien oikeusnormien lähde on kirjoitettu lainsäädäntö. Lakien säätämisen keskeisimmässä osassa ovat poliitikot. Lakiesityksistä käytävä keskustelu on luonteeltaan ensisijaisesti poliittista keskustelua ja argumentit ovat niinkään poliittisia, eivät oikeudellisia. Poliittinen keskustelu tässä tapauksessa tarkoittaa, että lainsäädäntöä tarkastellaan ja arvioidaan yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamisen keinona. Lakien säätäminen ei siten muodostune oikeudellisista, vaan poliittisista käytännöistä.¹¹⁴ Toisaalta on arvosteltu sitä, että poliitikot siirtävät vastuutaan suoraan perustuslakivaliokunnalle ja erilaisille asiantuntijoille niin, että yhä useammasta asiasta tehdään perus- ja ihmisoikeuskysymys. Äänestyskäyttäytymisen pelossa poliitikot saattavat haluta antaa ymmärtää, ettei heillä ole tietyissä asioissa sananvaltaa tai mahdollisuutta käyttää poliittista harkintaa vedoten siihen, että perustuslaki ja erilaiset ihmisoikeussopimukset määrittävät niin paljon poliittisten päätösten sisältöä. Tällä tavoin politiikkaa pyritään oikeudellistamaan tarkoituksellisesti.¹¹⁵ Tällaisissa tilanteissa lainsäädäntökeskusteluja siirretään pois politiikan alalta, ja sen seurauksena itse lainsäädäntötyö saattaa enenevissä määrin siirtyä eduskunnalta perustuslakivaliokunnan kautta ulkopuolisille asiantuntijoille (ks. luku 4.3).

Lainsäätämiseen liittyvä poliittinen keskustelu ja käytäntö muuttuu osin oikeudelliseksi viimeistään niissä lainsäädännön vaiheissa, joissa pääasiallisina toimijoina ovat lakimiehet. Lakimiesten osallistuessa lainvalmisteluun heidän tavoitteenaan on saada poliittiset tavoitteet oikeudellisen sääntelyn muotoon. Oikeusjärjestyksen sisäisen johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden täytyy säilyä silloinkin, kun lainsäädännöllä tavoitellaan yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Uuden lainsäädännön tulee sopeutua oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen ja ristiriidat täytyy karsia pois.¹¹⁶ Lakimiesten osallisuus ei tässä tapauksessa kuitenkaan vaikuta siltä, että he nimenomaisesti tuomiovallan edustajina loisivat lainsäädäntöä. He enemmänkin ”kääntävät politiikan kielen oikeudelliselle kielelle” ja tavoitteellisen näkökulman sijaan tarkastelevat oikeuden sisäistä näkökulmaa¹¹⁷.

Eduskunnan perustuslain mukainen tehtävä vaikuttaa sinänsä yksiselitteiseltä. Lainsäädäntöön saatetaan kuitenkin joko tahallaan tai tahattomasti pyrkiä vaikuttamaan muiltakin tahoilta. Myös niin sanotusti liian tiivis yhteistyö lainsäädäntävallan ja tuomiovallan välillä saattaa johtaa rikkomaan kolmijako-opin perusteita. Valtiovallan kolmijaon toteutumisessahan tulee huomioida

114 Tuori 2003, s. 16–19, 76.

115 Nieminen 2007, s. 6.

116 Tuori 2003, s. 16–19.

117 Tuori 2003, s. 17.

paitsi tuomiovallan käytön erillisyys lainsäädäntövallasta ja hallintovallasta, myös saman asian toinen puoli. Tuomioistuinvallan on pitädyttävä erillään muista vallan lohkoista.

Tuomarivaltioistumiseksi kutsutaan kehitystä, jossa tuomioistuinten piiriin tulee yhä suurempi osa asioista. Sen seurauksena tuomareilla on jatkuvasti tärkeämpi ja olennaisempi ratkaisuvaikutus myös yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.¹¹⁸ Pidemmälle viedyssä, niin sanotussa tuomioistuinaktivismissa on kyse siitä, asettaako tuomioistuinten aktiivinen toiminta oikeusjärjestyksessä perinteisen vallanjako-opin jo kyseenalaiseksi eli toteuttavatko tuomioistuimet myös lainsäätäjälle kuuluvia tehtäviä ja siten luovat oikeutta omien tulkintakäytäntöjensä kautta¹¹⁹. Tuomioistuinaktivismia voidaan tarkastella niin sanotun ”tuomarimentaliteetin” huomioiden. Sillä voidaan määritellä, onko tuomari enemmän virkamiesmäinen ja passiivinen norminsoveltaja vai onko tuomari omaksunut roolin oikeutta luovana aktiivisena toimijana. Mannermainen oikeus tosin pitää tuomareiden kehittymisen ja osallistumisen enimmäkseen ammatillisena kehityksenä koskien laintulkinnallisia taitoja, kun taas common law -järjestelmä edesauttaisi persoonaan ja luovuuteen liittyvää lainkäyttöä ja sitä myöden osaltaan helpompaa lain ja oikeuden luomiseen.¹²⁰ Tästä johtuen kansallisen valtiosääntömme mukaisessa vallan kolmijaossa tuomiovallan aktiivisuus koskenee enemmän esimerkiksi ylempien oikeuksien niin sanotusti epävirallista toimintaa, mitä käsittelen jäljempänä.

4.2 Perustuslain tulkinta

Normihierarkian mukaan korkeimmanasteinen säädös eli perustuslaki määrää alemmanasteisten säädösten tuottamistavan ja sitoo myös niiden sisältöä. Valta oikeussäännön asettamiseen on johdettava perustuslaista ja oikeussäännön voimassaolo on voitava joko suoraan tai välillisesti palauttaa perustuslakiin. Lain perustuslainmukaisuudella tarkoitetaan, että 1) laki ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa, tai 2) laki täyttää sisältönsä puolesta sen toimeksiannon, jonka

118 Wiberg 2006, s. 153.

119 Hautamäki 2003, s. 170.

120 Hautamäki 2003, s. 175.

perustuslainsäätäjät on asettanut. Lain sanotaan olevan muodollisesti perustuslainmukainen sen ollessa hyväksytty perustuslainmukaisessa järjestyksessä ja aineellisesti perustuslainmukainen silloin, kun se ei ole perustuslain kanssa ristiriidassa.¹²¹

Lakien perustuslainmukaisuutta valvoo ennakkollisesti perustuslakivaliokunta, joka koostuu kansanedustajista. Ennakolliseksi, abstraktiksi ja parlamentaariseksi luonnehditussa valvonnassa vertailukohteina ovat perustuslain ja lakiehdotuksen säännökset¹²². Perustuslakivaliokunta hoitaa tehtävää valtiosääntöoikeuteen perehtyneiden asiantuntijoiden avustamana¹²³. Ennakkovalvonnalla pyritään välttämään oikeudellista epävarmuutta ja valtioelinten välisiä arvovaltakonflikteja. Eduskunnan edustusorganin harjoittaman ennakkollisen perustuslainmukaisuuden katsotaan kuuluvan demokratian piiriin.¹²⁴ Tuomioistuinten perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen konkreettinen valvonta johdetaan perustuslain 106 §:stä: ”*Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.*”

Valtiosääntökeskustelussa merkittävä kysymys on se, mille taholle lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu ja missä vaiheessa, ennen lain voimaantuloa vai lain voimaantulon jälkeen, valvontaa toteutetaan. Tämä on olennainen kysymys valtiovallan kolmijako-opin ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta. Ennen vuoden 2000 perustuslain uudistamista keskeinen ja auktoritatiivinen lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvoja oli eduskunnan perustuslakivaliokunta. Se toteutti siis lakien perustuslainmukaisuuden *ennakkovalvontaa*. Ennakollista parlamentaarista valvontaa korostamalla pyrittiin välttämättään sekä oikeudellista epävarmuutta että valtioelinten välisiä arvovalta- tai vallanjakokonflikteja. Nykyinen PL 106 § antaa myös tuomioistuimille mahdollisuuden *jälkikäteiseen valvontaan*. Abstraktissa valvonnassa tutkitaan säädöksen tai säädösehdotuksen perustuslainmukaisuutta yleisellä tasolla. Konkreetti valvonta puolestaan tarkoittaa sitä käytännön soveltamistilannetta, jolla lainsäädännön ja perustuslainsäädännön suorat soveltamistilanteet ovat keskenään kilpailevia tai ristiriitaisia. Abstraktin luonteensa vuoksi ennakkollinen säädösvalvonta saattaa joltain osin jäädä vajavaiseksi eikä sillä välttämättä voida ennakoida kaikkia niitä mahdollisia ongelmatilanteita, joita lainkäytössä saatetaan kohdata. Myös joidenkin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suora sovellettavuus on

121 Jyräni 2003, s. 310, 373–374.

122 Lainkirjoittajan opas 37/2013, s. 35.

123 Ks. luku 4.3 Asiantuntijakuulemiset lainsäädäntätyössä.

124 Jyräni 2003, s. 393.

osaltaan lisännyt eduskuntalakien jälkivalvonnan tarvetta.¹²⁵

Tuomioistuinten suorittama jälkivalvonta on alkujaan tarkoitettu niin sanotuksi täydentäväksi valvontajärjestelmäksi. Valvontajärjestelmä täydentää ennakkovalvontaa ja poistaa sen puutteet. Olennainen puute on edellä jo mainittu mahdottomuus luoda ja järjestää ennakkovalvontajärjestelmä niin kattavaksi, että siinä voitaisiin ottaa huomioon jokainen mahdollinen lakien soveltamistilanne. Koska ennakkovalvonnan käsittelyssä ei ole konkreettisia lainkäyttötilanteita, on mahdotonta ennakoida ne täysin aukottomasti. Kokonaisuutena perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä ei etusijaperiaatteen myötä siirry tuomioistuimille, vaan se rajoittuu yksittäisiin lainkäyttötapauksiin. Se tarkoittaa, ettei tuomioistuimella ole oikeutta yleisellä tasolla arvioida lakien ristiriitaisuutta perustuslain kanssa, vaan tulkita siten vain kyseisessä oikeustapauksessa. Tuomioistuin ei myöskään voi julistaa lakia perustuslainvastaiseksi tai vaikuttaa lain voimassaoloon.¹²⁶ Valtiovallan kolmijako-opin edellyttämien eduskunnan lainsäädäntövallan ja tuomioistuimen tuomiovallan ja niiden erillisyyden osalta ongelma nousee esille silloin, jos edellistä käytäntöä mukaillen tuomioistuinlaitos joutuu perustuslain liian avaran ilmaisun vuoksi täsmentämään liiaksi sen tarkoitusta. Silloin tuomioistuimen tulkitsija-asema voi alkaa muuttua lainsäätäjän ja lainluojan asemaksi.¹²⁷

Jälkivalvonta ja tuomioistuinlaitoksen suorittama perustuslaintulkinta voidaan käytännön tasolla ymmärtää oikeusnormien tulkinnaksi. Oikeusnormin tulkinnalla tarkoitetaan merkityksen antamista kielelliselle ilmaisulle. Kirjoitettu säännös on oikeusnormin tekstuaalinen ilmaisu, josta selvitetään oikeusnormin sisältö. Tulkinta ja tulkintatilanne ovat oikeudellisen ratkaisutoiminnan tärkeitä osia. Perustuslain tulkinnan ja sen sisällön määrittelyn tarve syntyy silloin, kun on sovellettava alemmanasteista oikeusnormia, jolle ei ole yksiselitteistä tulkintaa. Perustuslain 106 § määrää tuomioistuinten ratkaisutoimintaa koskien, että jos lain säännöksen soveltaminen käsiteltävässä asiassa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on annettava etusija perustuslain säännökselle. Tällöin tuomioistuin voi joutua tulkitsemaan edelleen perustuslain säännöksestä, mikä on sen merkityssisältö. Laintulkintaan liitettyjä metodeja ovat *sanamuodonmukainen tulkinta*, *systemaattinen tulkinta* ja *teleologinen tulkinta*. Sanamuodonmukainen tulkinta tarkoittaa tekstin käytännöllistä ymmärtämistä säädöstekstin ja sen normien perusteella. Systemaattisessa tulkinnassa argumentaatio perustetaan oikeusnormien keskinäissuhteista saataviin johtopäätöksiin.

125 Jyräni 2003, s. 374, 376, Jyräni – Husa 2012, s. 345–346.

126 HE 1/1998 vp., s. 52–54.

127 Ks. tästä s. 44–45.

Teleologisessa tulkinnassa oikeusnormeja tulkitaan tavoitteellisesti, eli pyritään tulkitsemaan normia sen tarkoituksen mukaisesti. Perustuslainmukaista laintulkintaa ei voida suoraan liittää mihinkään näihin yksittäisiin tulkintametypeihin. Perustuslainmukaisella laintulkinnalla niin sanotusti suljetaan pois vaihtoehdot jotka eivät ole perustuslainmukaisia, ja pelkän sopusointuisen tulkinnan sijaan pyritään löytämään se ratkaisu, joka parhaiten vastaa perustuslain tarkoitusta ja sisältöä.¹²⁸

4.2.1 Perustuslaintulkinnan ristiriidat

Lainsäätäjän ja tuomiovallan välinen auktoriteettiasema perustuslaintulkinnan suhteen saattaa horjua, mikäli tuomioistuin pääsee tai pyrkii nousemaan määrävään asemaan. Koska selkeä auktoriteettiasema merkitsee kyseisen organin tekemän tulkinnan pätevää asemaa muiden organien tulkintoihin nähden, voi olla hyvinkin merkitsevää, kenellä tämä auktoriteettiasema on.¹²⁹ Vanhan hallitusmuodon muodostaman käytännön ja nykyisen, perustuslain 106 § asettaman perustuslain etusijasäännöksen aiheuttaman muutoksen myötä voikin syntyä kiistaa perustuslain viimesijaisesta tulkitsijasta ja oikeutuksesta siihen. Tuomioistuimen tulee tulkita lakia perustuslain mukaisesti, mutta tulkitsemalla lakien *suhdetta* perustuslakiin voi tuomioistuinten asema vahvistua lainsäätäjän eli kansanedustuslaitoksen kustannuksella. Abstrakti jälkivalvonta on kiellettyä (106 § ilmaisee lain säännöksen ja perustuslain ristiriidan ”käsiteltävänä olevassa asiassa”), mutta edes jonkinlaisen jälkikäteisen säädösvalvonnan hyväksyminen on siirtymä aiemmin vallinneeseen tilanteeseen, jolloin demokratia-argumentin perusteella suhtauduttiin kielteisesti kaikenlaiseen jälkikäteiseen valvontaan.¹³⁰

Tuomioistuinten harkintavalta kasvaa ja kysymys sen roolista korostuu jos perustuslain tulkintaylivaltaa siirtyy tuomioistuimille. Tuolloin lainsäätäjän toiminnan oikeudelliset rajat tulevatkin tulkituksi riippumattoman lainkäyttöelimen toimesta ja yksittäisen oikeusjutun

128 Hautamäki 2002, s. 64–65, 68.

129 Hautamäki 2002, s. 79.

130 Nieminen 2007, s. 10–11.

yhteydessä. Tällöin tuomioistuinalta voi syrjäyttää lainsäätäjän suvereniteettia. Aiempi, vanhan hallitusmuodon tulkinnasta johtunut tapa tällaiselle *tuomioistuinten ylivallan* sijalle on *lainsäätäjän ylivallalta*, jolloin lainsäätjä itse valvoo perustuslain toteutumista. Lain perustuslainmukaisuuden valvonnan on ajateltu kuuluvan eduskunnalle ja etenkin perustuslakivaliokunnalle. Tuomioistuinten valvontavallan on epäilty johtavan arvoaltakiistoihin.¹³¹ Tuomioistuin saattaa päästä myös luomaan tavanomaisoikeutta ja tarkentamaan perustuslakia. Tällaisia tilanteita voi syntyä silloin, kun säädöstekstissä on ”normatiivinen aukko”, eli perustuslain teksti ei edes lavealla tulkinnalla anna ohjetta käytännön tilanteeseen, tai kun perustuslaki sanamuotonsa perusteella antaa kaksi tai useamman tulkintavaihtoehdon. Tällöin tuomioistuimen tulkintakäytäntö alkaa täsmentää asianomaista perustuslainkohtaa ja sen sisältöä ja seurauksena voi olla, että edelleen toisen tulkintavaihtoehdon käyttö alkaakin osoittautua perustuslainvastaiseksi. Tilanteessa normeja tuotettaisiin muualla kuin lainsäädäntöprosessissa, jossa normit pitäisi luoda.¹³²

Ratkaisutoiminnassa PL 106 §:n etusijasäännös velvoittaa tuomioistuimen antamaan etusijan perustuslaille, jos lain soveltaminen johtaa sen kanssa ristiriitaan. Näin on, vaikka lainsäätämishistoriassa on vaatimuksia lainsäätäjän perustuslaintulkintavallan ensisijaisuudesta.¹³³ Perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevaa lakia (tuomioistuimen) ei luonnollisesti tarvitse noudattaa. Kyse onkin usein enemmän perustuslaintulkinnan erimielisyydestä. Virheelliseksi väitetty tulkinta on varsin eri asia kuin se kiistaton loukkaus. Eräs tulkintaerimielisyyksien ja ristiriitojen aihe on yksilön asema. Yksilön oikeusturvaa tehostetaan lainsäätäjän asemassa ja se on lähtökohtainen seikka myös koko tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden perusteeksi, kun taas lainsäätäjä ja eduskuntalaitos saattaa yhteistä hyvää ajaessaan osin loukata yksilön oikeuksia. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimen tulkintavalta määrää vallitsevaksi oman tulkintansa yhteiskunnallisesta järjestyksestä parlamentin tulkinnan sijaan. Ongelma kuitenkin on, että tilanne johtaa tuomioistuimen muuttumiseen poliittiseksi elimeksi.¹³⁴ Käytännön tilanteissa varsinaista etusijasäännökseen turvautumista voidaan kuitenkin olettaa tapahtuvan varsin harvoin, koska jo mukailevalla tulkinnalla pystytään yleensä välttämään perustuslain ja tavallisen lain välinen ristiriita. Hallituksen esityksessä todetaankin, että ainakin silloin tapaukset, joissa olisi jälkikäteen esitetty väitteitä lakien perustuslainvastaisuudesta, olisivat olleet harvinaisia. Tämä johtunee hyvästä ja mahdollisimman pitkälle menevästä etukäteisestä perustuslain ja lakien välisten

131 Lavapuro 2010b, s. 67–69.

132 Jyräki 2003, s. 244–245.

133 Lavapuro 2010b, s. 67–69.

134 Jyräki 2003, s. 381, 383.

ristiriitojen ehkäisystä.¹³⁵ 106 § oleellisin merkitys lieneekin siinä, että se sinällään korostaa perusoikeusmyönteistä laintulkintaa¹³⁶.

Normikontrollin hajauttaminen usealle eri organille ja toisaalta jonkun instituution olevan kuitenkin lopulta ratkaiseva, päädyttäneen yhteen auktoriteettiin. Perustuslaintulkintatoimivalta voisi sen mukaan kuulua hierarkisesti vain yhdelle toimijalle, lainsäätäjälle tai lain soveltajalle. Asiantuntijakuulemisten myötä osa perustuslaintulkinnan vallasta, tai ainakin osallisuutta siihen, voi epävirallisesti siirtyä osittain vielä asiantuntijakunnallekin, joka lähtökohtaisesti on ulkopuolinen tekijä niin lainsäädännössä kuin lainkäytössäkin. Lainsäätäjän tai lain soveltajan lopullisella valinnalla on seurauksia valtioelinten toimivallanjakoon,¹³⁷ mikä tulee ottaa huomioon sekä perustuslainsäätämistyössä että perustuslain tulkinnassa. Lopulta perusoikeusmyönteisyydellä tarkoitettaneenkin, että tuomioistuimet tulkitsevat lakia ja säädöksiä perusoikeusmyönteisesti, eivätkä tekisi niistä ratkaisuperiaatteita¹³⁸. Tällöin sekä lainsäätäjä että lainkäyttäjä vaikuttaisivat pysyvän omalla vallankäytön alueellaan ilman, että varsinainen perustuslaintulkinnan toimivalta nimettäisiin vain yhdelle organille. Kuten kuitenkin voimme huomata, käytännön työ voi poiketa ja poikkeakin tästä monin eri vivahtein, minkä takia nykytilannetta ei aina voida pitää ihanteellisena niin yksilön kuin vallan kolmijaon periaatteenkaan kannalta.

Tutkielman kysymyksenasetteluun liittyen on pohdittava, selkeytyisikö perustuslain tulkintakäytäntö tai poistuisivatko sen mahdolliset ristiriidat, mikäli tuomioistuinlaitos toimisi oman keskushallintonsa alaisena. Nähdäkseni asiaan liittyy enemmän kysymykset perustuslakituomioistuimesta tai valtiosääntötuomioistuimesta, kuin tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta sellaisenaan. Valtiosääntötuomioistuin on yleisempi instituutio keski- ja eteläeurooppalaisena tapana kuin pohjoisemmissa valtioissa. Sen tarve on usein ollut luoda vahvat institutionaaliset takeet autoritaariseen järjestelmään. Suomalaisessa valtiojärjestyksessä ja oikeuskulttuurissa ei ole nähty tarvetta eikä perusteluita erilliselle valtiosääntötuomioistuimelle. Sille ei ole katsottu olevan riittävää määrää tehtäviä ja mahdollisuuden jälkikäteiseen abstraktiin lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen on viitattu johtavan mahdollisiin ristiriitoihin eduskunnan lainsäädäntövallan kanssa.¹³⁹ Välillä on esitetty tarvetta perustuslakituomioistuimen

135 HE 1/1998 vp., s. 52.

136 Tuori 2007, s. 261.

137 Lavapuro 2010b, s. 71–72.

138 Tuori 2007, s. 261.

139 HE 1/1998 vp., s. 53.

perustamisen selvittämiseksi, esimerkiksi vuonna 2014 näin tekivät silloiset eduskunnan puhemies *Eero Heinäluoma* ja perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja *Outi Mäkelä*. Heinäluoman mukaan nykytilanne, jossa perustuslakivaliokunta voi tulkita mille organille mikin asia kuuluu ”ei ole paras mahdollinen”, ja perustuslakituomioistuimen työnä olisi ottaa kantaa presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltaan.¹⁴⁰ Mäkelän mukaan piti selvittää kuinka politisoituminen näkyy päätöksenteossa ja pitäisikö jotkut asiat erottaa eduskuntatyöstä, sekä vaikuttaako politiikka perustuslakivaliokunnan päätöksiin. Mäkelä pohti ja halusi perustuslakituomioistuinselvityksessä tutkittavan myös sitä, onko perustuslakivaliokunta oikea taho arvioimaan esimerkiksi pääministerin toimintaa.¹⁴¹

Perustuslakituomioistuimen asema voisi helpohkosti päästä ylittämään vallan kolmijaon rajat. Mikäli kyseisellä tuomioistuimella olisi abstraktin jälkivalvonnan seurauksena valta syrjäyttää jokin lain säännös, olisi sillä ns. negatiivinen lainsäädäntövalta. Tällöin se toimisi lainsäätäjän tehtävissä, vaikka edustaisi tuomioistuinta. Toisaalta perustuslakituomioistuimen voidaan odottaa olevan lainsäätäjääkin sidotumpi perustuslakiin, ja mikäli kansanedustuslaitos vielä saisi nimittää osan perustuslakituomioistuimen jäsenistä, ei sen rooli välttämättä olisi epädemokraattisuudessaan rinnastettavissa tavalliseen tuomioistuimeen.¹⁴² Tosiasiassa on siltikin hyvin hankala nähdä perustettavan kokonaan uutta tuomioistuinta vain tätä tarkoitusta varten. Se vaatisi joka tapauksessa myös erittäin paljon olennaisia muutoksia esimerkiksi perustuslaissa säänneltyyn vallan kolmijaon ilmaisemiseen ja tuomareiden nimityskysymyksiin, jotka eduskunnan käsissä ylittäisivät myös nykyiset toimivalta-asetukset.

4.3 Asiantuntijakuulemiset lainsäädäntätyössä

Korkeimman oikeuden ratkaisujen painotuksen ja yhteiskunnallisia arvoja luovan oikeuskäytännön lisäksi huomionarvoiseksi asiaksi tuomiovallan rajoista puhuttaessa on syytä nostaa myös

140 YLE Uutiset 5.2.2014.

141 YLE Uutiset 7.2.2014.

142 Jyräki 2003, s. 382.

asiantuntijakuulemisten¹⁴³ käyttö lähinnä perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjana ja tukena. Perustuslakivaliokunnan tehtäviin kuuluu antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja niiden suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin¹⁴⁴. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen vahvan aseman oikeuttava peruste on legitimititeettiperiaate, eli demokraattinen legitimaatio. Sen ajatuksena on, että kun valvontavalta kuuluu kansan valitsemalle organille eli eduskunnalle, on sillä demokraattisempi luonne kuin jälkikäteen tapahtuvalla tuomioistuINVALVONNALLA olisi¹⁴⁵. Voidaan myös olettaa, että lainsäätäjälle ja sen tuottamalle normistolle voidaan antaa suuri asema siksi, että kyseistä tahoja voidaan kontrolloida demokraattisesti, toisin kuin tuomioistuinlaitosta, jonka edustajia koskevat täysin erilaiset valinta- ja nimitysmenettelyt ja joita, aivan toisin kuin lainsäätäjiä eduskunnassa, koskee virassapysymisoikeus.¹⁴⁶

Demokratiaperiaate muodostaa keskeisen oikeutuksen perustuslakivaliokunnan institutionaaliselle auktoriteetille. Perustuslakivaliokunta pyrkii säilyttämään tämän auktoriteetin huolehtimalla ratkaisujensa perustuvan mahdollisimman yksiselitteisesti niin perustuslain sanamuotoihin ja esitöihin kuin valiokunnan omaan aikaisempaan käytäntöönkin.¹⁴⁷ Työssään perustuslakivaliokunta, kuten muutkin valiokunnat, voi käyttää ja käyttääkin asiantuntijalausuntoja erilaisten näkemysten esittämiseen ja niiden perustelemiseen. Asiantuntijat pitävät oman puheenvuoronsa, heille voidaan esittää kysymyksiä ja he voivat kommentoida toistensa lausuntoja.¹⁴⁸ Asiantuntijainstituutiolle on muodostunut erityinen painoarvo ja asiantuntijoiden kuulemiset on ymmärretty (valiokunnan arvoavallan) legitimitietin takeeksi¹⁴⁹.

Asiantuntijakuulemisilla on varsin olennainen rooli valiokunnan kannanotoissa ja lausunnoissa. Käytännölle muodostunut painoarvo on toki ymmärrettävää, sillä kunkin alan asiantuntijoilla on luonnollisesti laajempi taustatieto ja ymmärrys monista käsiteltävistä asioista. Perustuslakivaliokunta kuitenkin poikkeaa muista eduskunnan jäsenten muodostamista

143 Eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) 37 § 1 mom. toteaa lyhyesti: ”Valiokunta voi kuulla asiantuntijoita.”

144 Eduskunta, perustuslakivaliokunta.

145 Asiaan liittyy osaltaan myös historialliseksi luokiteltava jäännös. Suomen vanhan hallitusmuodon (94/1919) 92 § 2 momentissa säädettiin seuraavasti: ”Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.” Tätä tulkittiin niin, etä tuomioistuimilla oli suoranainen kielto tutkia eduskuntalakien perustuslainmukaisuutta, ja tätä pidettiin voimassa aina vuoden 2000 perustuslain voimaantuloon asti. Ojanen 2010, s. 95–96.

146 Husa 2003, s. 9.

147 Lavapuro 2010, s. 79–81 ja Jyränki 2003, s. 393.

148 Eduskunta, asiantuntijakuuleminen.

149 Lavapuro 2010, s. 81.

valiokunnista siten, että vahvojen valtiosääntöasiantuntijalausuntojen myötä valiokunta käyttää kannanotoissaan pikemmin oikeudellista kuin poliittista argumentointia.¹⁵⁰ Ongelmallista asiassa voi olla, mikäli asiantuntijoiden määrä on liian suppea ja lausuntojen antaminen keskittyy vain harvoille henkilöille ja heidän näkemyksiinsä. Näin etenkin, jos nämä henkilöt edustavat tuomioistuinvallaa ja antavat hallinto- ja lainsäädäntävallan toimijoille lausuntoja – joiden perusteella asioita saatetaan päättää – nimenomaan tuomioistuinvallan toimijoina. Tällöin voi esiintyä riski, että kolmijaon haaroista tuomioistuinvallalta pääsee toimimaan toisen vallan haaran alueella. Edelleen vaikkakaan asiantuntijakuulemiset eivät keskittyisi yksinomaan tuomioistuinten edustajiin vaan kerääntyvät myös professorikuntaan, ovat lausunnot usein nimenomaan juridisia ja lausuntojen vaikutus on yleensä ratkaiseva¹⁵¹.

Tarkasteltaessa perustuslakivaliokunnan kuulemia asiantuntijoita silloin kun perustuslakivaliokunta on antanut lausuntoja muille valiokunnille vuosina 2007-2010, huomataan, että kuulemiset voivat hyvinkin kerääntyä samoille asiantuntijoille. Perustuslakivaliokunnan kuultavana olivat professori *Olli Mäenpää* (73 kertaa), professori *Mikael Hidén* (70 kertaa), professori *Veli-Pekka Viljanen* (68 kertaa), professori *Kaarlo Tuori* (54 kertaa) ja professori *Tuomas Ojanen* (48 kertaa). Nämä viisi eniten kuultua asiantuntijaa muodostivat yhteensä lähes 60 prosenttia kaikista ulkopuolisten asiantuntijoiden kuulemisista. Kun lisätään professori *Teuvo Pohjola* (37 kertaa) ja oikeustieteen tohtori *Pekka Lämsinen* (28 kertaa) kuulemiset, saadaan henkilöille yhteensä yli 70 prosentin määrä kaikista valiokuntien kuulemisista ulkopuolisista asiantuntijalausunnoista.¹⁵²

Ottamatta kantaa kyseisten henkilöiden intresseihin tai vaikutusvalttaan, ei liene täysin perusteetonta arvioida pienehkön määrän vakiintuneita asiantuntijoita olevan mahdollinen epäkohta neutraalille lainsäädäntävallan käytölle. Lausuntojen argumentaatio jää usein myös vain juridiselle tasolle, jos asiantuntijat koostuvat nimenomaisesti valtiosääntöjuristeista. Toisaalta hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että asiantuntijat korostavat lausunnoissaan perusoikeuksia. Yhteiskunnallinen näkemys ja kokonaisuus jäävät kuitenkin helposti lähes kokonaan perustuslakivaliokunnan jäsenten osuudeksi.¹⁵³ Ongelmana voi sittemmin olla myös se, että liian vähäisen esimerkiksi valtiosääntöisiä lausuntoja antaneen joukon käyttäminen voi olla epäedullista yleiselle valtiosääntökeskustelulle, jos aloitteita ja ehdotuksia ovat lausuntojensa myötä muotoilemassa ne samat henkilöt, joiden tulisi

150 Tuori 2009, s. 330.

151 Tuori 2009, s. 330.

152 Keinänen – Wiberg 2012, s. 100.

153 Sasi 2009, s. 165.

myöhemmin voida kommentoida niitä puolueettomasti¹⁵⁴. Mikäli valtiosääntöoikeuden tutkijat asiantuntijaominaisuudessaan sitoutuvat yhteistoimintasuhteeseen perustuslakivaliokunnan kanssa, vähentää se – tai sen pitäisi vähentää – heidän mahdollisuuksiaan kommentoida kriittisesti valiokunnan tulkintaratkaisuja. Asiantuntijan kommentointimahdollisuuden puutetta voidaan pitää varsin ongelmallisena.¹⁵⁵

4.4 Korkeimpien oikeuksien päätökset ja jäsenten toiminta

Vallanjakoon liittyen tuomioistuinvallan vaikutukseen lainsäädäntätyöhön eniten lienee ollut esillä ja harkinnassa korkeimpien oikeuksien ennakkotapaukset ja niiden vaikutus tuomioistuinten ratkaisuihin. Korkeimman oikeuden tehtävistä todetaan: *”Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa sekä valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Korkeimman oikeuden keskeisin tehtävä on antaa ennakkopäätöksiä sellaisista kysymyksistä, joihin laki ei anna selvää vastausta. Ennakkopäätöksillä annetaan oikeusohjeita tulevien vastaavanlaisten oikeusriitojen varalle ja pyritään varmistamaan, että tuomioistuimet eri puolilla maata tulkitsevat lakia samalla tavalla.”*^{156 157} Korkein hallinto-oikeus on kaksiasasteisen hallintotuomioistuinlaitoksen ylempi osa. Hallinto-oikeuteen voidaan valittaa oikeudellisin perustein valtion tai kunnan viranomaisen päätöksestä itseään koskevassa asiassa, mikäli pitää päätöstä lainvastaisena. Hallinto-oikeuden ratkaisusta voi useimmissa asioissa valittaa tai hakea valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa oikeudellisin perustein myös ylintä toimeenpanovaltaa edustavien valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä.^{158 159}

Korkeimman oikeuden tehtävänä on siis luoda yhtenäistä tulkintaa niihin kysymyksiin, joihin ei

154 Keinänen – Wiberg 2012, s. 91.

155 Jyräki 2003, s. 398.

156 Korkein oikeus, tehtävät.

157 Laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005) 1 § 1 mom.: *”Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa.”* ja 2 mom.: *”Korkein oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.”*

158 Tuomioistuimet, hallinto-oikeudet ja Korkein hallinto-oikeus, tehtävät.

159 Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006) 1 § 1 mom.: *”Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa.”* ja 2 mom.: *”Korkein hallinto-oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.”*

löydy ratkaisua suoraan lakitekstistä. Kyse ei kuitenkaan pääosin ole lainsäädäntöä luovasta vaan täydentävästä menettelystä. Entuudestaan sääntelemättömissä tilanteissa luodaan oikeuskäytäntöä ja kehitetään sitä.¹⁶⁰ Tulkintaan liittyvä oikeutta luova merkitys näkyy myös viime vuosikymmenien aikana muuttuneessa lainsäädäntötekniikassa, joka on seurausta yhteiskunnallisesta kehityksestä ja hyvinvointivaltiolliselle ominaisesta väljäksi muotoilluista säännöksistä. Tuomioistuimilla on siten enemmän harkintavaltaa sen määrittäessä säännöksen merkitystä ja tulkintatoiminta voi saada aiempaa dynaamisempia piirteitä.¹⁶¹ Korkein hallinto-oikeus on osa tuomioistuinlaitosta, joten sitä koskee samat riippumattomuuden vaatimukset ja odotukset kuin muitakin tuomioistuinlaitoksen osia.

4.4.1 Tapaus Pekka Hallberg

Erityisen ongelmalliseksi korkeimman oikeuden tai sen jäsenen rooli voi muodostua, mikäli asemaa käytetään tietoisesti tai erehdyksessä väärin ja pyritään suoranaisesti vaikuttamaan muiden valtaa tai tosiasiallista toimintavaltaa käyttävien toimintaan. Asiaan liittyen julkisuudessa on ollut esillä muun muassa niin kutsuttu isoäitien käännytystapaus¹⁶² vuodelta 2010. Tapauksessa iäkäs Egyptin kansalainen F oli hakenut Suomesta oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Ulkomaalaisvirasto (nyk. Maahanmuuttovirasto) oli hylännyt hakemuksen. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi F:n vaatimuksen suullisen käsittelyn pitämisestä ja valituksen ulkomaalaisviraston päätöksestä, ja korkein hallinto-oikeus hylkäsi F:n hakemuksen valitusluvan myöntämiseksi hallinto-oikeuden päätöksestä. F haki uutta oleskelulupaa inhimillisten syiden, heikon terveydentilan ja lasten avuntarpeesta riippuvaisuuden perusteella, mutta maahanmuuttovirasto hylkäsi hakemuksen ja päätti käännyttää hänet kotimaahansa. Syitä hakemusten hylkäämisiin olivat mm. se, ettei henkilöllä ollut etukäteen hankittua oleskelulupaa, ja että perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuvan henkilö tai tämän aviopuoliso. Hakijalla ei ollut kiinteää perheyhteyttä eikä häntä voitu pitää täysin riippuvaisena Suomessa asuvista omaisistaan. Maahanmuuttovirasto katsoi, että hakijalla ei ollut erityisiä syitä

160 Korkein oikeus, perustelut.

161 Hautamäki 2003, s. 171.

162 KHO 3089/1/09.

(esimerkiksi terveydentila, inhimillinen syy tai kotimaan olosuhteet) saada oleskelulupaa myönnettyksi.¹⁶³ Helsingin hallinto-oikeus käsitteli valituksen uuden hakemuksen hylkäämisestä ja ratkaisi, ettei maahanmuuttoviraston kieltävää päätöstä ole syytä muuttaa. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja tutki valituksen, päätyen hallinto-oikeuden kanssa samoin perustein samaan lopputulokseen.¹⁶⁴

Asiaa oli ratkaisemassa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Hallberg*, joka jätti asiaan eriävän lausunnon. Hänen mukaansa oleskelulupa olisi voitu myöntää hakijan terveydentilan perusteella ja siksi, että hoidon taso ja saatavuus kotimaassa eivät olisi riittävät, ottaen huomioon että hakijan terveydentila on osoitettu jatkuvasti huononevaksi. Hallberg oli sitä mieltä, että oleskeluluvan myöntäminen F:lle ei olisi kohtuutonta.¹⁶⁵ Päätöksen (ja toisen vastaavan kaltaisen käännytyspäätöksen) jälkeen presidentti Hallberg oli lähettänyt käännytyspäätösten täytäntöönpanosta vastaaville poliisiviranomaiselle ja silloiselle poliisiylijohtaja Mikko Paaterolle kirjeet, jossa hän viittasi mahdolliseen tulevaan lainmuutokseen ja käyttäen ilmaisua ”tuomioistuimen kannalta” esittänyt, että asioissa ei päätösten täytäntöönpanoon liittyen ole perusteita kiirehtiä.¹⁶⁶

Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1 § 1 momentissa säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavista. Sen mukaan valvottavilla tarkoitetaan perustuslain 109 §:n 1 momentin¹⁶⁷ mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia. Saman lain 2 § 1 momentin mukaan oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamies saikin yhteensä 19 kantelua, jossa arvosteltiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin menettelyä. Kanteluissa tiedusteltiin Hallbergin toimivaltaa kyseiseen menettelyyn ja arvosteltiin sitä muun muassa tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.¹⁶⁸

163 KHO 3089/1/09, s. 1–3.

164 KHO 3089/1/09, s. 6, 16.

165 KHO 3089/1/09, s. 26–27.

166 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 3.

167 PL 109 § 1 mom.: ”Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät. Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.”

168 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 3.

Oikeusasiamies pyysi Hallbergilta selvityksen, jossa kysyttiin mm. seuraavia asioita: ”*Miten arvioitte osallistumistanne kirjeessänne viittaamaanne lainsäädännön muuttamistarpeita koskevaan selvitystyöhön perustuslain 3 §:n ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 6 artiklan tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevan oikeuskäytännön valossa?*” ja ”*Voidaanko 24.3.2010 päivätyyn kirjeen lähettämistä pitää puuttumisena tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden 8.3.2010 enemmistön Fadailin asiassa ratkaisun antaneiden tuomareiden ja Antonovan tapauksessa valituslupahakemuksen 8.3.2010 hylänneen tuomarikokoonpanon (tai valituksenalaiset päätökset antaneiden hallinto-oikeuksien) kannalta?*”¹⁶⁹ Antamassaan selvityksessä Hallberg totesi hallitusryhmien sopineen, että hallitus antaa pikaisen esityksen ulkomaalaislain muuttamiseksi siten, että lakiin lisättäisiin harkintamahdollisuuksia sellaisten tilanteiden varalta, joissa oleskeluluvan epäminen muodostuisi ilmeisen kohtuuttomaksi. Hallberg oli luvannut tukensa tälle hankkeelle. Saatuaan tiedon lainmuutoksen valmistelusta, Hallberg oli tuntenut ”*inhimillistä velvollisuutta ilmaista kantansa siitä, ettei hoppuiluun päätösten täytäntöönpanossa ollut aihetta*”. Hallbergin ilmoitettua asiasta poliisiylijohdajalle, oli ylijohdaja ilmoittanut poliisiviranomaisten jo harkinneen asiaa samoin. Siten Hallbergin ilmoituksella ei sen mukaan ollut vaikutusta päätösten täytäntöönpanoon.¹⁷⁰

Edelle liitettyihin yksilöityihin kysymyksiin liittyen Hallberg kiisti arvostelleensa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä tai puuttuneensa kenenkään sen jäsenen tai muun henkilökunnan riippumattomuuteen. Hän sanoi myös, ettei ole osallistunut selvitystyöhön ulkomaalaislain muuttamiseksi. Pelkällä puhelinkeskustelussa ilmaistulla tuella lainmuutokseen ei Hallbergin mukaan voinut olla merkitystä puolueettomuudelle.¹⁷¹

Päätöksessään oikeusasiamies toteaa tuomioistuimen päätöksen lainvoimaisuuden tarkoittavan, että päätökseen ei varsinaisin muutoksenhakukeinoin saa hakea muutosta. Lainvoimaisuus merkitsee siis oikeudellisesti lopullisen ratkaisun antamista. Tuomioistuimen päätöksen pysyvyyttä puoltavat oikeusturvan ja oikeusvarmuuden vaatimukset voimassa olevan aineellisen ja menettelyllisen lainsäädännön tarkasta noudattamisesta. Myöskään lainvoimaiseen päätökseen kohdistuvilla hallintolainkäyttölain (586/1996) 58 §:n mukaisilla ylimääräisillä muutoksenhakukeinoilla, joita

169 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 4–5.

170 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 14–15.

171 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/20, s. 15.

ovat kantelu, menetetyt määräajan palauttaminen ja purku, ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen on kuitenkin mahdollista ylimääräisen muutoksenhaun ollessa vireillä. Hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan päätöksen täytäntöönpano voidaan kieltää tai se voidaan määrätä keskeytettäväksi. Lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta on mahdollista antaa väliaikainen negatiivinen täytäntöönpanomääräys myös Suomen kansainvälisten sitoumusten perusteella, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan.¹⁷² Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen työjärjestyksen 39. säännössä voidaan määrätä esimerkiksi hyväksyttävästä ja osapuolten etujen mukaisista väliaikaisista toimenpiteistä¹⁷³.

Kyseisessä Hallbergin asiassa ei kuitenkaan ollut kysymys lainvoimaisten hallintolainkäyttöasioissa annettujen päätösten täytäntöönpanosta eikä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen väliaikaismääräystä oltu annettu. Oikeusasiamiehen mukaan olikin siis selvää, ettei Hallbergin toimivaltaan kuulunut tehdä päätöstä tai antaa käskyjä tämän lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä. Toimivaltaansa ei myöskään kuulunut lausuntojen tai ohjeiden antaminen. Jälkimmäisen totesi myös Pekka Hallberg itse ja todennut, ettei toimivaltaa ole käytetty. Hallberg ilmaisee toimineensa asiassa epävirallisesti ja oman henkilökohtaisen näkemyksensä pohjalta. Oikeusasiamies toteaa kuitenkin, ettei menettelyä voida pitää yksityishenkilön toimina, sillä poliisiviranomaisille osoitetussa kirjeessään hän viittasi asemaansa korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä ja kyseisen asian ratkaisukokoonpanon jäsenenä ja tarkoituksena on ollut vaikuttaa poliisin suorittamiin täytäntöönpanotoimiin.¹⁷⁴

Oikeusasiamiehen päätöksessä Hallbergin katsottiin lopulta toimineen perustuslain 3 §:n ja tuomioistuimen riippumattomuutta koskevien periaatteiden vastaisesti. Menettelyn on todettu olleen sopimatonta. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan Hallbergin tarkoituksena oli nimenomaan vaikuttaa poliisiin sen täytäntöönpanoon liittyvissä tehtävissä, mikä rikkoo vallanjaon periaatteita. Tuomioistuinlaitoksen riippumaton toiminta tarkoittaa, että oikeudenkäynnin ulkopuolisilla tahoilla ei voi olla vaikutusta oikeudenkäynnin kulkuun eikä tuomioistuimen antaman oikeudellisen ratkaisun lopputulokseen. Tämän on todennut myös oikeuskansleri päätöksessään, joka toisessa tapauksessa koski silloisen ministerin Johannes Koskisen antamia lausuntoja¹⁷⁵.¹⁷⁶

172 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 21–23.

173 Rules of Court: Rule 39 – Interim measures.

174 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 23–24.

175 Oikeuskanslerin päätös 195/1/05, s. 4–5.

176 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 45.

Oikeusvaltion perinteisiin kuuluu oikeusvarmuuden periaate joka edellyttää, että tuomioistuinten lainvoimaiset päätökset ovat pysyviä eikä niitä voida miltään taholta asettaa kyseenalaiseksi tai pätemättömiksi. Tähän on viitannut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin päätöksessään *Sovtransavto Holding v. Ukraina* (2002), jossa kantajana toiminut yritys väitti, ettei se ollut saanut oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä kohtuullisen ajan kuluessa puolueettomassa ja riippumattomassa tuomioistuimessa. Muutoin kantajan väitteet koskivat yritysten välisiä sopimusten ratifiointia ja viranomaisten harjoittamaa syrjintää. Asian kulussa oli ollut riski toistuvasta lopullisten päätösten kumoamisesta, ja ihmisoikeustuomioistuimen mukaan se on ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.¹⁷⁷ Päätösten pitämisen periaatteeseen on viitattu myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksessä *Findlay v. Iso-Britannia*, kohta 77: *"In addition, the Court finds it significant that the convening officer also acted as "confirming officer". Thus, the decision of the court-martial was not effective until ratified by him, and he had the power to vary the sentence imposed as he saw fit - -. This is contrary to the well-established principle that the power to give a binding decision which may not be altered by a non-judicial authority is inherent in the very notion of "tribunal" and can also be seen as a component of the "independence" required by Article 6 § 1"*. Suositus CCJE Opinion no. 13 (2010) on the Role of Judges in the Enforcement of Judicial Decision ilmaisee samaan viitaten seuraavaa: *"The very notion of an "independent" tribunal set out in Article 6 of the ECHR implies that its power to give a binding decision may not be subject to approval or ratification, or that the decision may not be altered in its content, by a non-judicial authority, including the Head of State."*

Hallbergin tapauksessa on huomioitava vielä tuomioistuimen sisäinen riippumattomuus, joka vallitsee ratkaisukokoonpanoon kuuluvien tuomareiden keskinäisessä suhteessa. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentillä on ratkaisujen teossa sama asema kuin muillakin ratkaisukokoonpanon tuomareilla. Tuomioistuimen ratkaisun lopputuloksen ja sen perusteiden tulee ilmetä tuomiosta ja tuomion perusteluista, ei prosessin ulkopuolisista kannanotoista ja kommentaareista. Erityisen ongelmallista Hallbergin tapauksessa on, että hän esitti näkemyksiä jotka hän ilmaisi tulevan ”tuomioistuimen kannalta”, vaikkakin hän ja hänen näkemyksensä oli jäänyt vähemmistöasemaan tuomioistuinpäätöksen äänestysratkaisussa. Tämän voidaan katsoa

¹⁷⁷ *Sovtransavto Holding v. Ukraina*, s. 2, 21–22. Lisäksi s. 20: *"One of the fundamental aspects of the rule of law is the principle of legal certainty, which requires, inter alia, that where the courts have finally determined an issue, their ruling should not be called into question."*

konkreettisesti rikkoneen tuomioistuimen sisäistä riippumattomuutta.¹⁷⁸

4.4.2 Tapaus Pauliine Koskelo

Eräs toinen tapaus, jossa korkeimman oikeuden jäsenen on esitetty toimineen vastoin vallanjaon periaatteita, on korkeimman oikeuden presidentti *Pauliine Koskelon* kommentointi liittyen yksityiseen pysäköinninvalvontaan ja siitä annettuihin ratkaisuihin. Tapauksessa vuonna 2007 yksityinen pysäköinninvalvontafirma ajoi kannetta henkilö A:ta vastaan, jossa firma katsoi A:lle syntyneen maksuvelvollisuuden yksipuolisella sopimuksella. Firma oli suorittanut erään kiinteistön alueella pysäköinninvalvontaa ja asettanut alueelle kyltit seuraavalla tekstillä: ”Yksityisalue / Pysäköinti sallittu merkityille paikoille pysäköintiluvan saaneille / Ehtojen vastaisesta pysäköinnistä veloitetaan valvontamaksu 40 € / Pysäköimällä hyväksyt ehdot”. Kannetta vastustettiin perustellen, että pysäköintivirhemaksun määräämisen oikeudesta säädetään tieliikennelaissa ja pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa, ja että pysäköintivirhemaksun voi määrätä joko poliisi tai kunta alueellaan. Oikeus määrätä valvontamaksu yksityiselle alueelle ja kerätä siitä maksua sanottiin olevan lainsäädäntöä edellyttävää yksityisen toimesta tapahtuvaan julkisen vallan käyttöä, eikä tällaista tointa voi perustaa pysäköintivalvontafirman asettamaan yksipuoliseen sopimukseen.¹⁷⁹

Vantaan käräjäoikeuden tuomiossa 14.12.2007 lausutaan, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla on tieliikennelain 28 § 2 mom. perusteella oikeus määrätä pysäköinnin rajoituksista alueellaan sekä siirtää oikeutensa toiselle. Yksipuolisen sopimuksen osalta käräjäoikeus totesi myös, että sopimus voi syntyä ilman tahdonilmaisujen vaihtoa ja että tosiasiallinen toimenpide voi aikaansaada sopimuksen. Käräjäoikeuden mukaan tällainen sopimus ei kuitenkaan ole velvoittava, jos kyse on sellaisen rikkomuksen seuraamuksesta, jonka määrääminen on laissa säädetty julkisen vallan tehtäväksi, eli jota yksityinen taho ei ilman siihen oikeuttavaa lainsäädäntöä olisi alkuaankaan voinut ottaa sitä suorittaakseen. Myöskään maksun nimellinen luokittelu ”yksityisoikeudellisen

¹⁷⁸ Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 30–31, 44.

¹⁷⁹ KKO 2010:23.

sopimuksen rikkomisesta johtuvaksi seuraamukseksi” ei poista sen täysin vastaavaa sisältöä julkisen vallan asettaman pysäköintivirhemaksun kanssa. Käräjäoikeuden mukaan valvontamaksun osalta kysymys on julkiselle vallalle annetun tehtävän suorittamisesta, jota ei oltu siirretty yksityiselle toimijalle¹⁸⁰. Lopulta se hylkäsi kanteen.¹⁸¹

Helsingin hovioikeus ei muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua. Korkein oikeus punnitsi henkilö A:n kantaa (”valvontamaksun määrääminen yksityiselle alueelle kiinteistön omistajan tai haltijan määräysten vastaisesti tapahtuneesta pysäköinnistä sisältää julkisen vallan käyttöä, ja se voi perustua vain lakiin.”) ja pysäköintivalvontafirman kantaa (”- - on puolestaan katsonut, ettei sopimukseen perustuvan valvontamaksun veloittaminen auton kuljettajalta ollut julkisen vallan käyttöä.”). Korkein oikeus katsoi, että kiinteistö omistaja tai haltija saavat määrätä ehdot alueelliselle pysäköinnilleen ja sen, mitä ehtojen rikkomisesta voi seurata. Lain mukaan pysäköintivirhemaksun voi määrätä vain poliisi tai kunnallinen pysäköinninvalvoja, mutta sopimukseen perustuvaa valvontamaksua periessään kiinteistön omistaja tai haltija ei käytä tätä viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Korkeimman oikeuden mukaan tapauksessa oli siten kyse yksityisten välisestä sopimuksesta ja sopimuksen rikkomisesta, ei julkisen vallan käytöstä.¹⁸²

Sittemmin hallitus teki esityksen eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp.), jossa esitettiin, että ”yksityisellä alueella tai maastossa voitaisiin järjestää yksityinen pysäköinninvalvonta, josta huolehtisi kiinteistön omistaja tai haltija.¹⁸³”. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että ”säännöksen tai määräyksen vastaisesta menettelystä voitaisiin veloittaa valvontamaksu, joka ei saisi olla rahamäärältään suurempi kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrättävä pysäköintivirhemaksu.¹⁸⁴” Valvontamaksu ei olisi rinnastettavissa pysäköintivirhemaksuun, vaan sitä pidettäisiin sopimusrikkomukseen perustuvana sopimussakkona. Maksu olisi rikkomuksen yksityisoikeudellinen seuraamus ja yksityisoikeudellinen saatava.¹⁸⁵ Perustuslakivaliokunta arvioi yksityisen pysäköinninvalvonnan sallimista PL 124 § kautta. Se viittasi oikeuskirjallisuuteen

180 PL 124 §: ”Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

181 KKO 2010:23.

182 KKO 2010:23.

183 HE 223/2010 vp., s. 14.

184 HE 223/2010 vp., s. 14.

185 HE 223/2020 vp., s. 14.

(Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 453.) ja totesi hallinnollisten seuraamusten määräämisen olevan PL 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä. Yksityinen pysäköinninvalvonta voitaisiin toteuttaa ehdotetulla tavalla vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.^{186 187}

Presidentti Koskelo otti asiaan vahvasti kantaa ollen sitä mieltä, että yksityisten pysäköinninvalvontafirmojen toiminta tulisi sallia. Koskelon mukaan pitäisi säätää laki, jonka puitteissa yksityinen taho voisi antaa kyseisenlaisen valvontamaksun. Hän otti esimerkin Ruotsista, jossa valvontamaksujen antaminen on sallittu, eikä sen ole tulkittu olevan perustuslain kanssa ristiriidassa. Koskelo esitti toiveen, että perustuslakia voitaisiin tulkita siten, että yksityiselle pysäköinninvalvonnalle ja niiden antamille valvontamaksuille ei olisi estettä. Presidentti Koskelo myös ihmetteli eduskunnan perustuslakivaliokunnan kantaa lakihankkeseen ja epäili perustuslakivaliokunnalla olleen ”vähän liikaa vaikeita asioita viime aikoina ja ehkä siellä ei ollut aikaa miettiä tätä ihan niin perusteellisesti kuin olisi ollut toivottavaa”.¹⁸⁸ Useat oikeusoppineet olivat sitä mieltä, että Koskelo vallan kolmijaon vastaisesti astui lainsäädäntövallan alueelle, puuttui siihen törkeästi eikä pitäytynyt tuomioistuinvallan ja tuomioistuinlaitoksen edustajan roolissaan¹⁸⁹. Kuten aiemmin oikeusministeri Johannes Koskinen (ks. luku 3.3), myös Koskelo puolustautui sanomalla, että tuomareillakin on oikeus osallistua yleiseen oikeuspoliittiseen keskusteluun¹⁹⁰.

186 PeVL 57/2010 vp., s. 5.

187 Perustuslakivaliokunta jatkoi edelleen, että jotta pysäköinninvalvontaa voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle, edellyttäisi se toiminnan rajaamista niin, ettei kyse olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tulisi myös turvata voimakkaampi julkisyhteisön kontrolli ja säätää oikeusturvakeinoista. Sääntelyn pitäisi myös täyttää vaatimuksia muun muassa toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä. PeVL 57/2010 vp., s. 5.

188 YLE Uutiset 4.3.2011.

189 Esimerkiksi professori Jukka Kempainen kirjoittaa blogissaan rajusti: ”- - Mutta tuomarin tulee virkatoimintansa ulkopuolellakin käyttäytyä asiallisesti. Meillä on pitkä perinne vedota vallan kolmijaon oppiin. On tuomiovalta, lainsäädäntövalta ja toimeenpaneva valta, eikä niiden pidä mennä toistensa alueelle. Korkeimman oikeuden presidentin ei pidä mennä opettamaan kunniamapponialle kivääriotteita, koska armeija on osa toimeenpanovaltaa, eikä tuomioistuimella ole mitään sanottavaa sen toimintatapoihin – elleivät ne tule vastaan vireillä olevassa asiassa. Synkintä on, että presidentti Koskelo rikkoi asianaan olevan sopivuuden rajat ottamalla kantaa tilanteessa, jossa julkisen vallan luistuminen yksityisille – firmoille – on raju poliittinen ongelma. Lausumallaan hän jäväsi koko korkeimman oikeuden eräissä asiaryhmässä. Lisäksi hän toden totta neuvoi suhtautumaan perustuslakiin vähemmän vakavasti.” Jukka Kempaisen blogi 5.3.2011.

190 YLE Uutiset 7.3.2011.

4.4.3 Johtopäätöksiä tuomareiden sananvapaudesta

Tapausten valossa ei ole yksiselitteistä, missä kulkee teoreettinen raja tuomioistuinvallan ja lainsäädäntövallan välillä. Ero Pauliine Koskelon ja Pekka Hallbergin tapauksissa on se, että Hallberg ryhtyi konkreettisiin toimiin ja puuttui toimeenpanoon ja tuomioistuimen jo antaman tuomion täytäntöön. Hallbergin tapauksessa huomioitavaa on myös se, että Hallberg esiintyi kirjeessään nimenomaisesti korkeimman hallinto-oikeuden jäsenenä ja olleensa mukana ratkaisukokoonpanossa. Myös oikeusasiamies totesi, ettei subjektiivisen velvollisuudentunteen voi antaa ohjata toimintaa korkeimman hallinto-oikeuden presidentin asemassa¹⁹¹. Asiassa ei siten varmastikaan ole edes pohtimisen varaa sille, tulisiko tällainen toiminta sallia, vaan on yksiselitteistä, että henkilö toiminta liikkuu vallanjaon rajojen yli.

Käytässä yleistä ja julkista keskustelua voidaan sen sijaan ottaa erilaisia kantoja siitä, onko kyse puolueettomasta keskustelusta, lainkäyttäjän virallisesta kannasta, vaikuttamisyrityksestä tai toimijana ”väärässä” roolissa. Tunnetun korkeimman oikeuden jäsenen lienee kuitenkin mahdotonta käydä keskustelua tai kertoa mielipiteensä jos tehdystä ratkaisusta ainoastaan yksityishenkilön mielipiteenä, koska heidän sanomisensa painoarvo saattaa olla merkittävä. Vaikka Koskelo sanoikin vain osallistuvansa yleiseen oikeuspoliittiseen keskusteluun, viittasi hän selvästi tiettyyn yksittäistapaukseen ja siihen liittyvään lainsäädäntöön, jota hänen mielestään pitäisi luoda. Tällöin voidaan hyvin olettaa, että käytännön työn tekijän, eli lainkäyttäjän, mielipide, kommentti tai jopa neuvo voi vaikuttaa merkittävästikin lainsäätäjän tekemisiin. Lainsäätäjän tulisi kuitenkin toimia työssään omasta lähtökohdastaan ja puolueettomassa valossa, ilman lainkäyttäjän ohjeistusta.¹⁹² Ja kuten oikeuskansleri on eräässä lausunnossaan todennut: ”*Mutta tosiasia on, että mitä vaikutusvaltaisempi kannanoton esittäjä on, sitä herkemmin lausumaa arvioidaan puuttumiseksi tuomioistuinten riippumattomuuteen.*”¹⁹³ Tästä voidaan tehdä johtopäätös, että (esimerkiksi) korkeimman oikeuden edustajan olisi hyvä pidättäytyä vahvoista kannanotoista jo ratkaistuissa jutuissa, etenkin mikäli kritiikki kohdistuu heidän mielestään puutteelliseen tai korjattavaan yksityiskohtaiseen lainsäädäntöön. Kipakkakin keskustelu voi olla suotavaa ja tarpeellista, jos se pystytään pitämään yksiselitteisen yleisenä ja liittyen vallitsevaan oikeuspolitiikkaan ja -kulttuuriin. Yhdistäminen tiettyihin ratkaisuihin, ja etenkin toisen toimivallan edustajan niitä vahvasti

191 Oikeusasiamiehen päätös 1933/2/10, s. 35.

192 Joskin samoja henkilöitä voidaan kuulla virallisena tahona lainsäädännän asiantuntijakuulemisissa, jolloin heidän oma mielipiteensä ja tuomioistuimen edustajan rooli voi myös vaikuttaa lainsäätäjän työhön. Tämäkin voidaan nähdä ongelmallisena, ks. luku 4.3 Asiantuntijakuulemiset lainsäädäntätyössä.

193 Oikeuskanslerin päätös 195/1/05, s. 10.

kritisoidessa ja muuttamaan pyrkiessä, liikutaan helposti alueella, jolloin vallanjaon perusteella olisi suotavaa pidättäytyä kommentaista.

Hallbergin tapauksessa oikeusasiamies myöntää, että menettelyä voidaan pitää ”subjektiivisessä suhteessa jossain määrin ymmärrettävänä, mutta ei kuitenkaan oikeudellisesti arvioituna ja periaatteelliselta kannalta hyväksyttävänä”¹⁹⁴. Tämä viitanee ajatukseen siitä, että tuomioistuimet eivät voi ruveta määrittelemään lainsäädännön yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja siten siirtyä lainsäätäjän alueelle¹⁹⁵ vain omiin inhimillisiin ajatuksiinsa ja näkökulmiinsa vedoten. Tämäkin voidaan katsoakseni tulkita niin, ettei tavoitteellinen keskustelu liene suotavaa, vaikka sitä puolustaisi yleisellä osallistumisella. Yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden määrittelyminen ja vastaava muunlainen toiminta tarkoittaisi vallanjakoperiaatteen vastaista lainkäytön politisoitumista. Yhtä lailla politiikan oikeudellistumiseen voi johtaa se, jos hallituksen ja eduskunnan lainsäädäntötyö alkaa seuralla tuomioistuinten muodostamia arvovalintoja ja niiden pohjalta tehtyjä päätöksiä.¹⁹⁶ *Politiikan oikeudellistumisen* tai lainkäytön politisoitumisen pelossa ei kuitenkaan ole syytä poistaa tai vähätellä tuomioistuinten puheenvuoroja ja niiden asiallista vaikutusta oikeusjärjestykseen, sen toteuttamiseen ja sen kehittämiseen. Tuomioistuinten ratkaisujen perustelut ovat osa koko yhteiskunnan kattavaa oikeusyhteisöä ja sen toimintaa, ja etenkin kiperien tapausten argumentit ovat jossain määrin luonnollinen ja välttämätönkin osa demokraattisen oikeusvaltion diskurssia.¹⁹⁷ *Oikeuden politisoitumisessa* sitä vastoin on riskinä, että tuomioistuimet alkavat käyttää poliittisluonteista harkinta- ja päätösvaltaa, jolloin uhkana voi olla vallanjaon rajojen hämärtyminen¹⁹⁸.

Toisaalta tuomioistuinten ollessa osa valtiollisen politiikan järjestelmää, eivät ne ole täysin epäpoliittisia. Tuomioistuinten tehtävänä on harjoittaa lakien auktoritatiivista tulkintaa ja soveltaa niitä yksittäisiin tapauksiin, mutta osin tuomioistuinten voidaan käyttää myös poliittista valtaa eli tekävän arvosidonnaisia ratkaisuja. Tuomioistuimillahan on ratkaisutoiminnassaan ja laintulkinnassa aina jossain määrin myös vapaata harkintaa.¹⁹⁹ Lainsäätäjä ei voi lainsäädännöllä etukäteen päättää tuomiovallan käytöstä eikä tehdä niin yksitulkintaista ja yksityiskohtaista säädäntöä, jolloin tuomioistuinlaitokselle jäisi vain rangaistuksen asettajan, ei lainkäyttäjän rooli.

194 Oikeusasiamiehen päätös, Hallberg.

195 Tuori 2003b, s. 940.

196 Tuori 2003b, s. 940–941.

197 Tuori 2000b, s. 1058.

198 Tuori 2007, s. 256.

199 Wiberg 2006, s. 149, 151–152.

5.1 Riippumattomuudesta kansainvälisessä käytännössä

Vaatimukset tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta ja riippumattomasta toiminnasta ovat Euroopassa yhtä oleellisia kuin Suomessakin. Hyvin toimivaa, tehokasta, neutraalia ja riippumatonta oikeuslaitosta pidetään olennaisena ja johdonmukaisena toimijana lainkäytössä. Oikeuslaitoksen riippumattomuutta pidetään välttämättömänä osana asianmukaista oikeusvaltiota. Yksittäisen henkilön oikeusturva ja oikeus saada asiansa käsiteltyksi oikeudenmukaisessa tuomioistuimessa turvaa kunkin oikeuksia ja velvollisuuksia. Kuten Suomessa, myös yleisesti muualla Euroopassa valtiovallan vallanjakoa pidetään perustavanlaatuisena takeena oikeuslaitoksen riippumattomuudesta. Tuomareilla pitää olla valta ja vapaus ratkaista asiat puolueettomasti ja lainmukaisesti ilman painostusta, uhkaa tai häiriötä ja ilman, että hänen toimintaansa puututaan asiattomasti.²⁰⁰

Oikeuslaitoksen riippumattomuudesta säädetään useissa kansainvälisissä sopimuksissa, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa. Sopimusten lisäksi voidaan tuomioistuimen riippumattomuuteen ja tuomioistuinhallinnan hyviin takeisiin liittyen mainita myös Ministerikomitean hyväksymä Euroopan neuvoston suositus ”Recommendation on Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities” (2010), johon viitataan myöhemmin.

Länsi-Euroopan maissa on ollut yleistä, että tuomioistuinten keskushallintoa hoitaa oikeusministeriö, mutta keskushallintoja on sittemmin organisoitu uudestaan.²⁰¹ Suomessa erillisen keskushallinnon organisointiin ja käyttöönottoon ei ole tähän mennessä nähty virallista tarvetta. Muissa Pohjoismaissa tuomioistuinten keskushallintoa hoitaa oikeusministeriöstä erillinen viranomainen.²⁰²

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”*Jokaisella on oikeus*

200 Legislation.org.

201 Tuomela 2009, s. 75–76.

202 Tästä tarkemmin luvuissa 5.3 ja 5.4.

kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa – –”. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti itsenäisessä ja riippumattomassa tuomioistuimessa on laajasti tunnustettu oikeus myös muissa sopimuksissa²⁰³. Venetsia-toimikunnan²⁰⁴ raportissa kirjoitetaan tuomioistuinlaitoksen toiminnan riippumattomuudesta, ja myös siinä riippumattoman toiminnan todetaan olevan yksilön oikeusturvan kannalta korvaamatonta. Ilman itsenäisiä tuomareita ei voi saavuttaa oikeuksien ja vapauksien oikeaa ja lainmukaista toteutusta. Raportin mukaan institutionaaliset säännöt tulee toteuttaa siten, että ne takaavat laadukkaan ja luotettavan tuomaritoiminnan. Tuomareille tulee myös luoda asema, jossa he voivat työskennellä vapaana vaikutuksista ja painostuksista.²⁰⁵

Ongelma kuitenkin on, että riippumattoman tuomioistuimen määritelmää ei sellaisenaan ole asetettu eikä määritelty, mitä riippumattomuus edellyttää. Yleinen suositus riippumattomuuden peruseriaatteiden kirjaamisesta perustuslakiin²⁰⁶ ei vielä kerro konkreettisen toiminnan sisältöä. Keskushallintotyyppiin ohjaavat valinnat sisältävät siten vain samankaltaisia kriteerejä riippumattomuuden toteutumisesta kuin kansallisetkin periaatteet, jotka nimenomaan ovat epäselviä ja herättävät keskustelua erillisen viraston ja hallinnon tarpeesta²⁰⁷. Eri lähteissä kuitenkin useasti muistutetaan, että tuomioistuinlaitoksen mahdollisesti alisteisesti hierarkkinen asema johonkin toiseen instituutioon, esimerkiksi hallitus- tai lainsäädäntävallan edustajaan, voi rikkoa selvästi tuomioistuinlaitoksen itsenäisen toiminnan perusteita. Ulkopuolisten toimijoiden vaikutus tuomarin lainkäyttötoimintaan ja ratkaisuihin saattaa edelleen vaarantua alisteisessa asemassa.²⁰⁸

Osittaisesta epäselvyydestä ja suoran ohjeistuksen puutteesta huolimatta kansainvälisissä lähteissä on siltikin selkeästi painotettu sitä, että tuomioistuinlaitos tulee joka tapauksessa järjestää valtion hallintavallasta erilliseksi. Tästä johtuen useissa valtioissa on oikeusministeriöstä poikkeavalla keskushallinnolla varmistettu odotettujen edellytysten toteutuminen paitsi periaatteellisella, myös toiminnallisella tasolla.²⁰⁹ Venetsia-toimikunnan raportti kuitenkin muistuttaa, että aito halu todella toteuttaa selkeä riippumattomuus ja siihen johtavien tarpeeksi pitkälle vievien erilaisten asetusten

203 Vuonna 1948 hyväksytyn alkuperäisen ihmisoikeusjulistuksen The Universal Declaration of Human Rights 10 artikla: ”*Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.*” Julistus on antanut pohjan yli 90 sopimukselle, julistuksella ja muulle asiakirjalle ja sen voidaan sanoa olevan tärkein asiakirja ihmisoikeuksien saralla. Ihmisoikeudet.net.

204 Venetsia-toimikunta.

205 CDL-AD(2010)004, s. 3.

206 Legislationline.org.

207 Tuomela 2009, s. 40.

208 Esim. Legislationline.org.

209 Tuomela 2009, s. 43.

toimeenpano on vähintään yhtä tärkeää, kuin vain huomioida säännösten tarve ja olettaa riippumattomuuden toteutuvan niiden ihanteiden mukaan²¹⁰. Tämä viitanee siihen, ettei pelkän ajatuksen riippumattomuuden toteutumisesta voida katsoa riittävän, mikäli sitä ei ole varmistettu asianmukaisilla määräyksillä ja riippumattomuutta toteuttavalla toimintaympäristöllä.

5.2 Suosituksia ja hallintomalleja

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus ”R (94) 12 on the Independence, Efficiency and Role of Judges” ei sisällä tarkkaa määrittelyä tai erittelyä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta, mutta siitä ilmenevät suositukset määrittävät sellaisia seikkoja, jotka on otettava huomioon tuomioistuinhallinnon järjestämisessä. Suomen kannalta oleellisina voidaan pitää esimerkiksi seuraavia:

- tuomareiden riippumattomuuden turvaaminen perustuslaissa (Principle I, 2a)
- nimittämismenettelyn säätämisestä lailla (Principle I, 2a)
- tuomareiden toiminnan valvomisesta säätämisestä lailla (Principle I, 2a)
- toimeenpano- ja lainsäädäntövallan aktiivinen varmistuminen siitä, että tuomarit ovat riippumattomia, ja että ei tehdä asioita tai muutoksia jotka vaarantavat tuomarin riippumattomuutta (Principle I, 2b)
- tuomareita ei velvoiteta raportoimaan ratkaistavien asioiden tosiseikoista millekään tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliselle taholle Principle I, 2d)
- tuomareiden työn tehokkuuden takaaminen esimerkiksi asianmukaisilla työolosuhteilla ja niiden tehtävien, jotka eivät ole oikeudellisia, osoittaminen muulle henkilöstölle kuin tuomareille.²¹¹

Myös Venetsia-toimikunta tukee vahvasti asennetta, jonka mukaan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä tukevat periaatteet olisi oltava luettavissa perustuslaista tai vastaavantasoisesta tekstistä²¹² ja sanoo, että perustavanlaatuisimmat oikeudet tuomareiden säännöksissä asetetaan

210 CDL-AD(2010)004, s. 4.

211 Tuomela 2009, s. 40.

212 Raportti kirjoittaa auki R (94)12 Principle I, 2a: *“The independence of judges should be guaranteed pursuant to the provisions of the Convention and constitutional principles, for example by inserting specific provisions in the*

sisäisen normiston korkeimmalle tasolle²¹³.

Edellä mainittua suositusta on pyritty kehittämään eurooppalaisen käytännön mukaan ja nykykäytäntöjä mukailevaksi, ja sen tarkoituksena lienee ollut luoda sitovia tapoja ja vähimmäisvaatimuksia²¹⁴. On tietenkin tarkoituksenmukaista, että kansalliset järjestelyt suoritetaan pidemmälle menevin toimin, kuin mitä suppeimmissa vaatimuksissa esitetään. Asiaan jätetystä tulkinnanvarasta johtuen eri valtioiden ratkaisukäytännöt saattavat olla erilaisia.²¹⁵

Eri maissa on käytössä ja otettu käyttöön erilaisia hallintomalleja. Pelkistetyn jaottelun mukaan voidaan määritellä neljä erilaista hallintomallia:

- 1) oikeusministeriöstä hoidettava keskushallinto (esimerkiksi Suomessa ja Saksassa)
- 2) oikeusministeriöstä hoidettava keskushallinto, jossa ylimmillä oikeuksilla on merkittäviä tehtäviä (esimerkiksi Ranska)
- 3) oikeusministeriöstä erillinen keskushallintoyksikkö (esimerkiksi Ruotsi ja Norja) ja
- 4) jollakin tavalla tuomarineuvostoon kytkeytyvä keskushallinto (useat Itä-Euroopan maat).²¹⁶

Kunkin mallin sisällä on eroja tarkemmissa tuomioistuinorganisaatioissa, keskushallinnon kokonaisuudessa ja toimielinten tehtävissä, sekä toimivalta- ja päätösvaltasuhteissa, minkä vuoksi eri systeemien yksityiskohtainen vertailu Suomen oloihin ei sellaisenaan ole tarkoituksenmukaista eikä välttämättä luo realistista tutkimuspohjaa²¹⁷. Niin sanottujen vanhojen ja uusien demokratioiden väliset erot (esimerkiksi toimeenpanovaltojen tuomioistuinlaitoksia koskevien lopullisten päätösten erilaiset vaikutukset) aiheuttavat myös sen, että Euroopasta löytyy erilaisia tuomioistuinlaitoskäytäntöjä ja osoittaa, ettei yksi samanlainen malli sopisi kaikkiin valtioihin²¹⁸.

Osittain edellä mainittuihin hallintomalleihin viitaten on kehitetty erilaisia vaihtoehtoisia hallintomalleja kansallista käyttöämme varten. Vaikka mikään näistä ei erilaisista kansallisista säännöksistä johtuen ole täysin vastaava muiden eurooppalaisten hallintomallien kanssa, on ne syytä esitellä lyhyesti.

constitutions or other legislation or incorporating the provisions of this recommendation in internal law.”.

213 CDL-AD(2010)004, s. 5.

214 Tuomela 2009, s. 40 ja CJ-S-JUD (2009) 16, s. 49.

215 Tuomela 2009, s. 40–41.

216 Komiteanmietintö 2003:3, s. 474.

217 Komiteanmietintö 2003:3, s. 474.

218 (CDL-AD(2007)028), s. 10.

1) *Erillinen tuomioistuinten keskushallintoyksikkö* (osa Pohjoismaista.) Yksikön tehtävänä olisi vain tuomioistuinlaitoksen keskushallintovirastona toimiminen. Yksikkö ei vastaisi oikeuslaitoksen muiden osien hallinnosta. Keskushallintoyksiköllä olisi hallinnollinen yhteys oikeusministeriöön, mutta se toimisi itsenäisenä. Etenkin budjetin valmistelu vaatisi hallinnollista yhteistyötä ministeriön ja keskushallintoyksikön välillä. Yksikössä olisi johtokunta, jossa olisi vahva tuomariedustus. Johtokunnan alaisuudessa työskentelisi operatiivisesta johtamisesta vastuussa oleva pääjohtaja. Johtokunnan tehtäviin kuuluisi pääosin:

- a) keskushallintoyksikön toimintalinjoista päättäminen,
- b) tuomioistuinlaitosta koskevan tulo- ja menoarvioehdotuksen vahvistaminen,
- c) tuomioistuinlaitoksen koulutussuunnitelman vahvistaminen,
- d) keskushallintoyksikön työjärjestyksen vahvistaminen,
- e) keskushallintoyksikön tulo- ja menoarvioehdotuksesta ja toiminta- ja taloussuunnitelmista päättäminen ja
- f) keskushallintoyksikölle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen valvominen.

Riskinä mallissa voisi olla liiallinen päällekkäinen hallinto. Myös keskushallintoyksikön suhde yksittäisiin tuomioistuimiin sekä koko organisaation ja sen päätösvaltasuhteiden järjestäminen tulisi käsitellä ja järjestää huolellisesti siten, että se on riippumattomuuden näkökulmasta hyväksyttävää.²¹⁹ Mainitut listaukset ja päätösvaltasuhteet ovatkin eri valtioissa järjestetty joiltain osin eri tavoin.

2) *Ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien varaan rakennettu keskushallinto* (osin Ranska). Tässä hallintomallissa tuomioistuinten keskushallintotehtäviä siirrettäisiin yleisten tuomioistuinten osalta korkeimmalle oikeudelle ja hovioikeuksille ja hallintotuomioistuinten osalta korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Siirrettäviä tehtäviä voisivat olla tulosohjaukseen liittyvät tehtävät, tuomioistuinlaitoksen kehittämistehtävät ja tuomareiden koulutuksen järjestäminen. Oikeusministeriö voisi edelleen vastata koko tuomioistuinlaitoksen budjetin valmistelusta, ja jakaisi sen eri lainkäyttöelimille. Oikeusministeriölle jäisi myös tuomioistuinten keskushallintoon liittyviä suorittavia hallintotehtäviä. Mallin myötä voisi järjestää myös tuomioistuinlaitosta koskevan tutkimuksen ja selvityksen organisoinnin. Riippumattomuuteen nähden hallintomallin erityisen hyvänä puolena nähtäisiin nimenomaan korkeimman hallinto-oikeuden ja hovioikeuksien vahva

219 Tuomela 2009, s. 90–92.

rooli, kun niillä olisi aiempaa suurempi vastuu tuomioistuinten tehokkuudesta ja taloudellisuudesta. Toisaalta ongelmakohtia olisivat esimerkiksi erityistuomioistuinten rooli ja asema, oikeusasteellisen riippumattomuuden vaarantuminen, kokonaan uusien hallintotasojen rakentamisen vaatimus ja keskushallintojärjestelmän pirstaleisuus ja mahdollinen epäselvyys. Lisäksi malli ei myöskään vastaisi kansainvälistä kehitystä, koska vastaavaa mallia ei sellaisenaan ole käytössä missään.²²⁰

3) *Oikeusministeriöstä erillinen tuomarijohtokunta* (osittain Viro). Mallissa esitetään, että tuomioistuinlaitosta koskeva periaatetasoinen päätöksenteko eriyttäisiin tuomarivetoiselle lautakunnalle tai muulle vastaavalle, oikeusministeriöstä erilliselle elimelle. Elimen kokoonpanona voisi olla esimerkiksi samankaltainen johtokunta, kuin kohdassa 1 esitellyssä mallissa mainittu johtokunta. Erillisen tuomarijohtokunnan mallissa eduiksi muodostuisivat hyvä toteutettavuus, tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistuminen ja tuomareiden vaikutusvallan lisääntyminen. Johtokunnan ja oikeusministeriön väliset epäselvyydet ja päätösvaltasuhteet saattaisivat kuitenkin olla suuria ja vaatisivat runsaasti selvitystä. Ongelma voisi olla myös se, kuka valvoo johtokunnan päätöksentekoa ja vastaa siitä. Myös Viroon perustetun tuomarineuvoston rooli on rajoittunut vain ministeriön toimien hyväksymiseen ja vahvistamiseen. Vähäiseksi jäävä toimivalta ei siten liene tarpeeksi suuri kannustin järjestelmän uudistamiseen.²²¹

Valtiosääntöinen valtiovallan kolmijaon toteutuminen on tavoitteena kaikissa esitellyissä malleissa, joskin se näkyy eri tavoin ja painotukset ovat erilaisia. Luonnollisesti myös jo nyt käytössä olevassa järjestelyssä tavoitteena ja tarkoituksena on turvata tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus. Kokonaisarvio onkin tehtävä punniten useampia aineistoja ja argumentteja. On otettava huomioon oikeudellinen arviointi, tarkoituksenmukaisuuskysymyksien painottaminen, seuraamusten arviointi sekä tavoitteiden ja taustaperiaatteiden arvostaminen²²². Erilaiset hallintomallit – jo eri valtioissa käytössä olevat mallit ja teoreettiset kansalliset mallit – luovat erilaisia näkökulmia käsiteltävään asiaan. Jokaisessa on lopulta taustalla pyrkimys tuomioistuinlaitoksen riippumattomaan toimintaan ja siten niitä tulee punnita tämän tavoitteen toteutumiseen nähden.

220 Tuomela 2009, s. 93.

221 Tuomela 2009, s. 94.

222 Tuomela 2009, s. 97.

5.3 Pohjoismainen käytäntö

Pohjoismaissa on keskenään verrattaen varsin samankaltaiset oikeusjärjestelmät ja yhteiskunnalliset olosuhteet. Vain Suomessa tuomioistuinlaitoksen keskushallinto kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen, kun muut Pohjoismaat ovat järjestäneet keskushallintonsa toisin. Tanskassa tuomioistuimia hallinnoi tuomioistuinhallinto, joka on perustettu vuonna 1999. Tuomioistuinhallinto on oikeusministeriön alainen. Ministeriöllä ei kuitenkaan ole valtaa antaa tuomioistuinhallinnolle ohjeita eikä se voi muuttaa tuomioistuinhallinnon tekemiä päätöksiä. Ruotsissa oikeusministeriön vastuulla ovat eräät tuomioistuimiin liittyvät asiat, kuten tuomioistuinten työjärjestys. Tuomioistuinvirasto taas toimii keskushallintoviranomaisena, joka hallinnoi yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi myös alueellisia vuokra- ja maanvuokralautakuntia sekä oikeusapuviranomaista.²²³ Tuomioistuinlaitoksen toiminnasta todetaan olevan välttämätöntä, että tuomioistuimet ovat riippumattomia ja itsenäisiä suhteessa eduskuntaan, hallitukseen ja muihin viranomaisiin²²⁴. Erona Suomessa käytettyyn, myös perustuslakiin kirjattuun, ilmaisuun huomataan maininta myös nimenomaisesta *itsenäisyydestä* pelkän *riippumattomuuden* sijaan.

Pohjoismaisissa tuomioistuinvirastoissa on sekä samankaltaisuuksia että eroja. Nämä ilmenevät käytännöllisissä asioissa ja ovat pitkälti peräisin erillisen tuomioistuinhallinnon perustamistarpeista ja -sivistä. Ruotsin, Norjan ja Tanskan tuomioistuinvirastoille kuuluu kaikille keskushallinnolle tyypillisiä hallintotehtäviä, kuten esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallintoon ja informaatioteknologian käyttöön liittyviä asioita. Myös tuomioistuinlaitosten budjettien valmistelu ja määrärahojen jakaminen tuomioistuimille kuuluu kunkin keskushallintoviraston tehtäviin. Nimitysmenetelmät vaihtelevat maittain: Ruotsissa tuomareiden nimitysasiat ovat kuuluneet tuomioistuinlaitoksen virkaehdotuslautakunnalle, Norjassa tuomarinvalintalautakunnalle ja Tanskassa tuomareiden nimitysasioita on valmistellut tuomariennitysneuvosto.²²⁵

Edellä mainittujen yhtäläisyyksien lisäksi pohjoismaisilla tuomioistuinlaitosten keskushallinnoilla on myös eroavaisuuksia. Päätösvaltasuhteiden erot johtuvat pitkälti siitä pohjasta, jonka vuoksi keskusvirastot ovat alkujaan perustettu. Ruotsin keskusviraston perustamisella on haettu mainitun riippumattomuuden ja itsenäisyyden lisäksi myös käytännön tasolla tapahtuvaa tuomioistuinten

223 Tuomioistuinjärjestelmät jäsenmaissa.

224 Ruotsin tuomioistuinlaitos.

225 Komiteamietintö 2003:3, s. 475–476.

toiminnan tehostamista ja aiempaa parempaa toiminnan suunnittelemista. Tanskassa ja Norjassa keskusvirastojen perustamista sen sijaan on argumentoitu enemmälti periaatteellisena tuomioistuimien itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamisena. Tuomitsemistoiminnan lisäksi myös hallinnollisten kysymysten on siis katsottu olevan osa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta. Näiden lähtökohtaisten erojen vuoksi myös virastojen johdot ovat järjestetty eri tavoin. Ruotsin keskusvirastoa johtaa pääjohtaja, joka käyttää virastossa ohjausvaltaa. Norjan ja Tanskan keskusvirastoissa ylintä päätösvaltaa käyttää hallitus, joissa on mukana vahva tuomariedustus.²²⁶

Etenkin Tanskassa ja Norjassa keskusvirastoja puoltavat argumentit ovat tuoneet erillisen keskushallinnon hyötypuolina esille nimenomaan tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisyyden. Vaikka näissä asioissa ei katsottukaan olevan varsinaisia puutteita, katsottiin tuomioistuinten itsenäisyyden silti vahvistuvan sen ollessa riippumaton paitsi tuomitsemistoiminnassa, myös hallinnollisissa asioissa. Tanskan ja Norjan käytössä oleva malli onkin sama, jota ilmeisesti voitaisiin pitää vahvimpana vaihtoehtona myös omaan kansalliseen käytäntöömme. Mallin perustelut vaikuttavat samoilta, sillä myöskään suomalaisessa keskustelussa ei ole aina tuotu esille varsinaisia puutteita, vaan enemmälti nykyisen tilan kohennusta ja juuri periaatteellisen riippumattomuuden selkeämpää ja varmempaa toteutumista ja sen näkymistä ulospäin.

5.4 Tarkastelussa Norjan malli

Norjan perustuslaista on luettavissa vaatimus tuomioistuinten riippumattomuudesta, vaikka perustuslaki ei erikseen sisällä vallan kolmijako-opin ajatusta²²⁷. Aiemmin Norjan tuomioistuinhallinnosta vastasi oikeusministeriö, jonka ei kuitenkaan katsottu olevan riittävä hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutumiselle.²²⁸ Norjassa tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista pohtinut komitea nosti esiin kolme periaatetta, ja niiden toteutumista pidettiin uudistuksen lähtökohtana. Periaatteet olivat *demokraattinen periaate*, *oikeudellisen riippumattomuuden periaate* ja *oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin*. Demokraattinen

226 Komiteanmietintö 2003:3, s. 475–476.

227 Tuomela 2009, s. 109.

228 Tuomela 2009, s. 110.

periaate tarkoittaa, että koska tuomioistuintyö muodostaa tärkeän osa julkisen vallan käytöstä, tuomioistuimen ja tuomioistuinhallinnon on oltava demokraattisen hallitusmuodon kanssa yhteensopivat. Oikeudellisen riippumattomuuden periaate edellyttää tuomioistuinten ja tuomarikunnan suojaamisen ulkopuolisten epäasialliselta puuttumiselta lainkäyttötoimintaan. Etenkin demokraattisen periaatteen ja oikeudellisen riippumattomuuden periaatteen välinen punninta tuo esille varsin oleellista argumentaatiota liittyen tuomioistuinhallinnon järjestämiseen.²²⁹

Jo vuonna 1814 tapahtuneesta perustuslain osatekijöiden kokoamisesta lähtien Norjan hallituksen keskeinen periaate on ollut se, että tuomioistuimia ei saa asettaa minkäänlaiseen poliittiseen ohjaukseen niiden hoitaessa oikeudellisia tehtäviä. Jotta edelleen nykyäänkin voitiin taata tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus toimeenpanovallasta ja lainsäädäntövallasta, Norjassa päätettiin perustaa itsenäisesti tuomioistuimia hallinnoiva virasto.²³⁰

Norjaan perustettiin vuonna 2002 tuomioistuinten keskushallinnosta vastaava Domstoladministrasjon (DA). DA:n vastuulle kuuluu tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaaminen ja osaltaan huolehtia yleisestä tuomioistuimia kohtaan tunnetun luottamuksen säilymisestä. Eduskunta asettaa DA:n ja tuomioistuinten yleiset päämäärät ja tavoitteet, ja eduskunta myös päättää DA:n vuosittaisesta budjetista. Domstoladministrasjonin tehtäviin ja vastuualueisiin kuuluu myös julkisten suhteiden hoitamista, tuomioistuinten talouteen ja kiinteistöihin liittyviä asioita, organisaatio- ja henkilöstökehitystä, koulutuksen ja palveluiden kehittämistä ja tiedotus-, viestintä- ja teknologiapalveluita. DA hoitaa myös tuomarivalintalautakunnan sihteeritoimintoja.²³¹ Oikeusministeriöllä on päävastuu esimerkiksi säädösvalmisteluista, mutta se ei voi antaa keskushallinnosta vastaavalle virastolle määräyksiä yksittäisten hallintotehtävien hoitamisesta.²³² DA:lla on hallitus, joka on vastuussa tuomioistuinten keskushallinnosta ja joka valvoo toiminnan asianmukaisuutta. Hallitus päättää myös talousarvioesityksestä.²³³

DA:n toimintaan ollaan oltu kokonaisuutena tyytyväisiä, eikä oikeusministeriövetoiseen hallintomalliin ole esitetty palaamista. Uutta hallintomallia on pidetty hyvänä ja toimivana niin tuomioistuimen riippumattomuuden kuin hallinnon toiminnan ja kehittämisenkin kannalta. Hyötyinä on nähty hallinnollisen ammattimaisuuden lisääntyminen, hallinnon ja

229 Tuomela 2009, s. 99.

230 Norjan tuomioistuinhallinto.

231 Norjan tuomioistuinhallinto.

232 Tuomela 2009, s. 108.

233 Norjan tuomioistuinhallinto.

tuomioistuintoiminnan kehittämismahdollisuudet ja kehittämismotivaatio sekä organisatorisen riippumattomuuden takaaminen. Tärkeät käytännön edellytykset, eli tuomioistuinlaitoksen itsekontrolli, itseohjaus ja rahoitus ovat uuden laitoksen mukaan koettu toteutuneen paremmin.²³⁴ Vastaavankaltaisen tuomioistuinlaitoksen keskushallintomallin voisi nähdä toteutuvan ja toimivan Suomessakin. Varsinaisen organisaatiotutkimuksen osalta hallintomallit vaativat laajempaakin selvitystä, mutta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden varmistamisen perusteet ja tavoitteet ovat norjalaisessa mallissa varsin samankaltaiset, kuin suomalaisessakin järjestelmässä tulisi olla.

234 Tuomela 2009, s. 112–113.

6 LOPUKSI

Valtiovallan ylimpien orgaanien välistä valtatasapainoa pidetään yhteiskunnassamme ja oikeuskulttuurissamme oleellisena tekijänä. Vallan jakautuminen eri toimijoille luo luottamusta siitä, että valtion ylimmät elimet toteuttavat tehtävänsä luotettavasti, puolueettomasti ja asiaankuuluvasti. Tuolloinhan kukaan ei pääse käyttämään ylivaltaa eikä vaikuttamaan sellaisiin asioihin, jotka eivät toimialaansa kuulu ja joita toimijan ei välttämättä voida olettaa edes hallitsevan. Suomessa jo perustuslaki takaa, että lainsäädäntövalta, hallintovalta ja tuomioistuINVALTA toimivat toisistaan erillään, kukin omalla alallaan.

Tuomioistuimen on painotettu toimivan riippumattomana ja puolueettomana. Riippumattomuuden lähtökohtana on yksilön oikeusturva, joka on perusoikeus. Jokaisen tulee saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, joutuisasti ja puolueettomasti riippumattomassa tuomioistuimessa. Tuomioistuimen riippumattomuutta turvaavia seikkoja ovat esimerkiksi osapuolten, ulkoisten tekijöiden ja muiden painostustahojen kieltä puuttua tuomioistuimen lainkäyttötoimintaan ja tuomareiden virassapysymisoikeus. Ulkoiset tahot eivät saa vaikuttaa yksittäisen lainkäyttötapausten ratkaisuihin eikä tuomiovaltaa saa käyttää kuin laillinen tuomioistuin. Vaikuttamisen kieltöön kuuluu myös pyrkimys vaikuttamiseen sekä joissakin tapauksissa myös jälkikäteiset kommentit tuomioistuimen toimintaa koskien.

Tuomioistuimen riippumattomuuden toteutuminen ei tarkoita vain sitä, että yksittäinen tuomari pystyy toimimaan itsenäisesti yksittäisessä lainkäyttötapauksessa. Riippumattomuudessa on kyse suuremmasta rakenteellisesta kokonaisuudesta, joka koskee koko tuomioistuinlaitosta ja sen toimintaa. Tällöin ei riitä, että ratkaisutoiminta sellaisenaan on riippumatonta, on turvattava itsenäinen ja riippumaton asema myös sen pohjaksi, että tuomioistuinlaitos voi toteuttaa tarkoituksenmukaista tehtävänsä ilman, että sen toimiin puututaan tai että sen toimintaan jo lähtökohtaisesti vaikutetaan. Tällaista vaikuttamisen mahdollisuutta on epäilty olevan muun muassa tulosohjaustoiminnassa, jossa tuomioistuinlaitokselle annetut resurssit ja muu sen kaltainen ohjaustoiminta voisi vaikuttaa laitoksen käytännön työhön ja sitä kautta yksilöön, jonka asiaa tuomioistuinlaitos käsittelee. Lopulta siis jo lähtökohtainen vaikutus koko tuomioistuimen toimintaedellytyksiin voi palautua yksilöön, jolloin alkuperäinen edellytys, yksilön oikeusturva, voi vaarantua.

Johdantoluvussa tutkimuskysymyksekseni asetui kysymys, ”Mitkä asiat voivat vaarantaa valtiovallan kolmijako-opin toteutumisen?”. Tämän seurauksena halusin tutkia, toteutuuko kolmijako-opin mukainen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus. Edelleen asetin kysymyksen, voisiko olla perusteltua perustaa erillinen tuomioistuinlaitoksen keskushallinto, toisiko se tuomioistuinlaitokselle vahvemman ja ehkä uskottavamman riippumattomuuden. Huomioitavaa kuitenkin oli, että valtiovallan kolmijako-oppia voidaan murentaa myös muulla tavoin kuin tuomioistuinlaitoksen riippumattomaan toimintaan kohdistuen. On esitetty, että myös tuomioistuinlaitoksen puolelta pyritään vaikuttamaan muihin vallanhaaroihin ja niiden orgaanien edustajiin. Tällaista on näkynyt esimerkiksi ylempien oikeuksien edustajien antamissa puheissa ja kommenteissa, ja myös lainsäädäntään liittyvän perustuslakivaliokunnan työhön liittyvissä asiantuntijakuulemisten painavassa asemassa²³⁵. Vaaraa valtiovallan kolmijako-opin toteutumiselle ilmentää erityisesti hallintovallan ja tuomiovallan välinen suhde. Näiden välillä ei ole varsinaista hallintohierarkiaa, mutta on kyseenalaista, toimiiko tuomioistuinlaitos todella vapaana alaisen roolista. Kuten useasti on jo mainittu, tuomioistuinlaitoksen toimintaan vaikuttaa usea muukin seikka, kuin tuomarin henkilökohtainen autonomia ja riippumattomuus. Tästä syystä ei nähdäkseni voida väittää, että pelkkiin yksittäisiin, puolueettomiksi todettuihin ratkaisuihin vedoten voitaisiin sanoa, että koko tuomioistuinlaitos on vapaa hallintovallan toimista. Vaikuttaa erikoiselta, että taho, joka asettaa toimijalle (tuomioistuimet) puitteelliset ja toiminnalliset raamit, ei voisi näillä millään tavoin johtaa toimijan tosiasiallista työtä. Teoreettiset erot vaikutuksissa näkyvät erilaisten hallintomallivaihtoehtojen myötä, ja uskoakseni ne antavat realistisen kuvan myös riippumattomuuden paremmista mahdollisuuksista ja siitä, miltä tuomioistuinlaitoksen toiminta ja tuomiovallan käyttö ulkoisesti näyttävät.

On mielestäni selvää, että yksittäisten ihmisten epävirallisiksi miellettyihin tai väitettyihin toimiin ei voida vaikuttaa jollakin virastolla tai hallinnolla sellaisenaan. Tällä viitataan esimerkiksi korkeimpien oikeuksien edustajien antamiin lausuntoihin, joita käsittelemme luvussa 4.4. Keskustelu sananvapaudesta ja kommentoinnin rajoista olisi varmastikin lähtökohtaisesti samanlaista riippumatta siitä, minkä nimellisen organisaation alla tuomioistuinlaitoksen edustaja työskentelee. Saattaa kuitenkin olla, että tuomioistuinlaitoksen omalla hallinnolla kyseisenlaisia tapauksia voitaisiin selkiyttää ja oman alan korkeamman ja pysyvämmän hallintotason ohjeistuksen myötä keskustelun rajoista saataisiin vahvemmat ja tarkemmat. Sen sijaan esimerkiksi tulosoikeuteen

235 Suurelta osin asiantuntijakuulemisten myötä lainsäädäntätyötä näytti kuitenkin liukuvan ulos eduskunnalta ja siirtyvän paljolti valtiosääntöasiantuntijoiden eli lähinnä professorien suuntaan, ei pelkästään tuomioistuinten edustajille. Tämä siis on kylläkin merkittävä huomio sen suhteen, että perustuslain mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, mutta asia ei kuitenkaan tutkielman pääteeman mukaisesti koske (vain) tuomioistuinlaitosta.

liittyen on varsin uskottavaa, että oman keskushallintoviraston toiminta olisi tuomioistuinlaitoksen kannalta parempaa ja tehokkaampaa. Tuomioistuinlaitoksen sisäiset neuvottelut ja resursointi voisivat johtaa tehostetumpaan ja harkitumpaan tulokseen kuin ulkopuolelta annetut ja ohjatut vastaavat. Tuomioistuinlaitoksen laadun tarkkailu on oikeusturvan ja tuomioistuimen tehtävien takia välttämättömästi olennaisempaa, kuin määrälliset tulokset ja (vain) niihin pyrkiminen.

”[Mutta] tuomioistuimet eivät ole osa hallintoa. Ne eivät ole oikeusministeriön palveluntuottajia. Tuomioistuinten tehtävä ja toiminta nojautuvat vallanjakoa ja oikeusturvaa koskevien normien mukaan suoraan perustuslakiin. Sen mukaan lainkäyttöä ohjaa laki, ei hallinto. – – Tuomioistuimet eivät ole panemassa toimeen omaa agendaansa, saati hallinnon agendaa, vaan lakia ja oikeutta. Tuomioistuinten riippumattomuus turvaa juuri sitä, että lakia ja oikeutta toteutetaan siinäkin tapauksessa, että se ei vastaisi hallinnon kulloinkin omaksumia tavoitteita, toiveita tai prioriteetteja.”²³⁶ - Korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo 13.10.2006 Tuomaripäivien puheessaan.

Tuomioistuinlaitoksen tehtävä on olla riippumaton elin, joka toteuttaa lakia ja oikeutta niin, että kunkin yksilön oikeusturva voidaan pitää taattuna. Tuomioistuinlaitos ei mukaile eikä sen pidä mukailla muita tavoitteita, kuin oikeudenmukaista lainkäyttöä. Tähän tavoitteeseen on ilmeisesti pyritty myös niillä selvityksillä ja toimilla, jotka on tehty tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta ja sen tarpeesta. Asia on noussut suomalaisessa keskustelussa esille useasti, mutta vähintään yhtä useasti se on jäänyt vaille lopullista ratkaisua. Näin on käynyt huolimatta siitä, että lähes poikkeuksetta sekä kansalliset että kansainväliset selvitykset ja tutkimukset ilmaisevat, että tuomioistuinvaltaa turvaava tuomioistuinlaitoksen oma hallinto on erittäin hyvä ja voimakas tae tuomioistuimen riippumattomuudelle ja sitä myöden yksilön oikeusturvalle. Samaan tulokseen ja sitä seuraaviin toimenpiteisiin, eli erilaisten keskushallintojärjestelmien toteuttamiseen, on päädytty myös muissa Pohjoismaissa ja joiltain osin muussakin eurooppalaisessa käytännössä. Tutkielmani myötä uskon olevan todennäköistä, että sekä riippumattomuuden toteutumisen vaatiminen että sen toteutumisen ulkoapäin havaitseminen vievät myös Suomea vähitellen kohti itsenäistä elintä, joka vahvistaa perustuslain säätämään valtiiovallan kolmijakoa ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta.

236 Pauliine Koskelon puhe, 2006.