

Lausunto

16.09.2019

Asia: VN/5035/2018

Lausuntopyyntö ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jakoa koskevasta työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriön työryhmämietintö 2019:24 koskee ylimpien laillisuusvalvojen eli eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välistä tehtäväjako. Tuomariliitto pitää sinänsä kannatettavana ja perusteltuna, että laillisuusvalvojen tehtäväjako kehitetään, mikä mahdollistaa erikoistumisen ja syvällisen perehtymisen tietyn sektorin laillisuusvalvontaan. Laillisuusvalvonnassa pitäisi olla korkeatasoista osaamista ja ymmärrystä valvotun viranomais- tai tuomioistuintoiminnan luonteesta, sitä koskevasta lainsäädännöstä ja sovelletuista menettelytavoista, jotta laillisuusvalvonta olisi uskottavaa ja valvottavaa toimintaa kehittävää.

Mietinnössä tehtäväjako on esitetty toteutettavaksi siten, että 2/3- osaa laillisuusvalvontatehtävistä tulisi jaon piiriin. Jakoa ei toteutettaisi niin, että kummankaan laillisuusvalvojan toimivaltaa poistettaisiin, vaan jako toteutuisi nykyisin noudatettua tehtäväjako laajentamalla. Esitetty ratkaisu on sinänsä perusteltavissa, mutta se ei ole erityisen informatiivinen, koska tosiasiallinen tehtäväjako ei ilmenisi laista. Perustuslain 108 § ja 109 § sisältää samankaltaiset määrittelyt laillisuusvalvojen tehtävistä ja perustuslain 110 §:n mukaan tehtävien jaosta voidaan säätää lailla. Nyt omaksuttu ratkaisu ei edellytä perustuslain muuttamista, mutta tosiasiasa tehtäväjako tarkoittaa sitä, että esimerkiksi tuomioistuimien valvonta siirtyy kokonaan toisen laillisuusvalvojan tehtäväksi. Ratkaisu merkitsee siten perustuslaissa määritellyn tehtäväjaon lähtökohdan sivuuttamista, mikä ei ole täysin ongelmatonta.

Tuomariliiton kannalta olennaisin kysymys mietinnössä on se, kohdistuuko tehtäväjako tuomioistuimien laillisuusvalvontaan ja jos kohdistuu, kumman laillisuusvalvojan tehtäväksi tuomioistuimien laillisuusvalvonta luontevammin kuuluu.

Mietinnössä on päädytty esittämään sitä, että tuomioistuimien laillisuusvalvonta kuuluisi jatkossa oikeuskanslerin tehtäväkenttään. Mietinnössä on tunnustettu (s. 50) riippumattomien tuomioistuimien valvonnan periaatteellinen ongelmallisuus, sillä tuomioistuimien tulee lainkäyttötehtävissään olla riippumattomia ulkopuolisten tahojen vaikuttamisesta. Myöskään laillisuusvalvojat eivät voi puuttua yksittäisten ratkaisujen sisältöön muutoin kuin mahdollisesti ylimääräisen muutoksenhaun keinoin. Lisäksi laillisuusvalvojilla on toimivalta nostaa virkasyyte tuomaria vastaan sekä määrätä vähäisemmistä seuraamuksista, kuten huomautuksen tai varoituksen antamisesta.

Tuomioistuimien laillisuusvalvonnan painopisteen tulisi olla tuomioistuinmenettelyjä kehittävässä toiminnassa, jossa tarkasteltaisiin tuomioistuimien menettelytapoja siltä kannalta, mikä on kussakin tilanteessa optimaalisin tapa hoitaa lainkäyttötehtävää. Tämänkaltainen laillisuusvalvonta edellyttää luonnollisesti korkeatasoista oikeudellista osaamista sekä ymmärrystä tuomioistuimen tehtävistä sekä käytetyistä menettelytavoista.

Tuomioistuimien laillisuusvalvonnan kannalta olennaisinta ei ole vähäisten, lähinnä epähuomiossa tehtyjen virheiden etsimisessä ja virkarikossyytteiden ajamisessa niiden perusteella. Tämänkaltainen laillisuusvalvonta johtaa pahimmillaan siihen, että tuomioistuimissa huomio kiinnittyy virheiden välttämiseen, mikä entisestään pitkittää oikeudenkäyntejä ja vie huomion tärkeimmiltä näkökohdilta, jotka lainkäytössä liittyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseen ja laadukkaasti perusteltujen ratkaisujen laatimiseen. Vähäisten virheiden välttämisen kannalta huomattavasti tuloksetkaampaa olisi, jos kehitteillä oleviin tuomioistuimien tietojärjestelmiin olisi mahdollista ohjelmoida toimintoja, jotka huomauttaisivat käyttäjää ilmeisistä virheistä (esim. syyteoikeuden vanhentuminen, vapaudenmenetyksajat, rangaistusasteikon ylittäminen/alittaminen, ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan ylittäminen/alittaminen). Pyyntöistä huolimatta tällaista ei kuitenkaan ole näköpiirissä kehitteillä olevassa aineistopankki- hankkeessa.

Tuomioistuimien laillisuusvalvonta on sinänsä mahdollista määritellä jommankumman laillisuusvalvojan tehtäväksi. Tuomioistuimien valtiosääntöoikeudellinen asema asettaa laillisuusvalvonnalle selkeät rajoitteet, valvonta poikkeaa olennaisesti muiden viranomaisten valvonnasta ja valvonta edellyttää korkeatasoista oikeudellista osaamista sekä ymmärrystä tuomioistuimien lainkäyttötehtävistä, mitkä seikat puoltavat tehtävän keskittämistä toiselle laillisuusvalvojista.

Verrattaessa oikeusasiamiestä ja oikeuskansleria on todettava, että mietinnössä on sivuttu kysymystä verraten kevyesti ja painottaen osaksi vähämerkityksisiä näkökohtia. Mietinnössä on pidetty oikeuskanslerin asemaa herkkänä kritiikille, mutta verrattu asemaa oikeusasiamieheen, jonka on valinnut tehtävään lainsäädäntövaltaa harjoittava eduskunta.

Perustuslain valossa tarkasteltuna oikeuskanslerin asema eroaa oikeusasiamiehestä merkittäväällä tavalla, koska oikeuskanslerin ensisijainen tehtävä on valvoa valtioneuvoston virkatointen

lainmukaisuutta. Kun oikeuskanslerin keskeisin tehtävä kytkeytyy valtioneuvoston valvontaan ja oikeudelliseen konsultointiin, riippumattomien tuomioistuinten valvontaa ei ole perusteltua yhdistää oikeuskanslerin tehtäviin. Tässä yhteydessä olennaista on myös se, miltä järjestely näyttää tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimusten kannalta.

Valtiosääntöoikeudellista näkökohtaa ei muuta se, että mietinnössä on pohdittu tuomioistuinten laillisuusvalvonnan olevan vakiintunutta ja tuomioistuinten riippumattomuuden kunnioituksen olevan syvälle juurtunutta valtiosääntöperinteessä (s. 51). Kokemus eräistä Euroopan unionin jäsenvaltioista on käytännössä osoittanut, että perinteet tai kansainvälisiin sopimuksiin sitoutuminen eivät ole tae oikeusvaltion peruseräkkeiden kunnioittamisesta. Myöskään oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen valintatapa tai tehtävän määräaikaisuus eivät vaikuta asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Sen sijaan on huomattava, että sekä oikeuskanslerin että tuomarit nimittää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti, mikä on syytä ottaa huomioon ensisijaista laillisuusvalvojaa harkittaessa.

Tuomioistuinten laillisuusvalvonnan asettamista oikeuskanslerin tehtäväksi ei voida puoltaa aikaisemmillä käytännöillä. Oikeuskanslerinvirastossa on suoritettu rangaistustuomioiden tarkistamista, joka sinänsä on luonteeltaan teknistä eikä ole omiaan lisäämään laillisuusvalvonnassa tarvittavaa osaamista tai ymmärrystä tuomioistuinten lainkäyttötoiminnasta. Rangaistusten tarkistaminen on mahdollista toteuttaa hyödyntäen tietotekniikkaa ja oikeastaan perustelluin ratkaisu olisi käyttää näitä mahdollisuuksia hyväksi jo alkuvaiheessa rangaistuksia määrättäessä. Mietinnössä on verrattu tuomioistuinta koskevien kanteluiden määriä oikeuskanslerinvirastossa ja oikeusasiamiehen kansliassa. Kappalemäärissä ei ole havaittavissa sellaisia eroja, jotka puoltaisivat oikeuskanslerin valintaa yksinomaiseksi tuomioistuinten laillisuusvalvojaksi.

Oikeusasiamiehen valintaa voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti perustellumpana. Oikeusasiamies toimii eduskunnan yhteydessä ja eduskunnan valitsemana, mutta oikeusasiamiehellä ei ole suhteessa eduskuntaan tai muutoin sellaisia tehtäviä, jotka aiheuttaisivat ongelmia riippumattomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimii ihmisoikeuskeskus ja lisäksi oikeusasiamies toimii kidutuksen vastaisen sopimuksen kansallisena valvontaelimenä. Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu myös poliisin laillisuusvalvonta esitutkinnan ja pakkokeinojen osalta. Nämä tehtävät sopivat luontevasti yhteen tuomioistuinten laillisuusvalvonnan kanssa, koska molemmissa on kysymys rikosprosessista kokonaisuutena kuten myös syyttäväviranomaisten valvonnassa. Laillisuusvalvonnan kannalta olisi epä johdonmukaista pilkkoa rikosprosessi tarkasteltavaksi eri laillisuusvalvontaviranomaisissa eikä tällainen ratkaisu myöskään mahdollista erikoistumista ja syvällistä perehtymistä rikosprosessuaalisiin kysymyksiin. Kokemukset oikeusasiamiehen suorittamasta laillisuusvalvonnasta ovat käytännössä osoittaneet, että kansliassa on tuomioistuinten toiminnan tarkastelun vaatimaa osaamista myös hallintotuomioistuinten osalta.

Tuomariliitto toteaa edellä lausutun perusteella, että tuomioistuinten laillisuusvalvonnan keskittämistä eduskunnan oikeusasiamiehelle voidaan puoltaa huomattavasti painavammin perusteiden kuin keskittämistä oikeuskanslerille.

Tuomariliitolla ei ole huomautettavaa mietinnössä käsiteltyihin menettelyllisiin kysymyksiin, jotka liittyvät tehtävänjaon tekniseen toteuttamiseen.

Tuomariliitto toteaa lopuksi, että vaikka laillisuusvalvonta on tärkeä osa oikeusvaltion rakenteita, laillisuusvalvontaa rajoittaa merkittäväällä tavalla tuomioistuimien riippumattomuus. Myös tuomarin ammattietiikkaa koskevat kysymykset ovat aihealue, jotka jäävät laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Tuomariliitossa on parhaillaan valmisteltavana selvitystyö ammattieettisen toimikunnan perustamisesta tuomariliiton yhteyteen, jolla olisi ammattietiikkaa tarkastelevia ja kehittäviä tehtäviä. Toimikunta tukisi osaltaan ammattieettisten periaatteiden kouluttamista sekä ylläpitäisi periaatteista käytävää keskustelua ammattikunnan keskuudessa.

Lausuntoa on käsitelty tuomariliiton oikeuspoliittisessa valiokunnassa ja hallituksessa.

Tampereella 13. syyskuuta 2019

Antti Tapanila

Kärjäjätuomari

Puheenjohtaja, Suomen tuomariliitto ry.

Ojala Liisa

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry