



KANTELUT

Dnro OKV/883/1/2014

Kantelija A arvostelee oikeuskanslerille 26.4.2014 osoittamassaan kantelussa korkeimman oikeuden presidentin Pauliine Koskelon menettelyä. A viittaa Yleisradion uutisointiin, jonka mukaan Koskelo on lähettänyt eduskunnan käsiteltävinä olleisiin lakiesityksiin liittyviä viestejä eduskunnan valiokuntien jäsenille ja muutoinkin kansanedustajille paljon sähköpostia. A:n mielestä ”vallan kolmijako-opin mukaisesti hallitusvallan, lainsäädäntövallan ja tuomiovallan on pidettävä toisiinsa hajurakoa”. Hän pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko Koskelon toiminta asiassa ollut lainmukaista.

Dnro OKV/1026/1/2014

Eduskunnan oikeusasiamies on siirtänyt oikeuskanslerin käsiteltäväksi kantelija B:n 5.5.2014 oikeusasiamiehelle osoittaman kantelun. B:n mukaan Koskelo on ”massiivisella viestinnällään” yrittänyt vaikuttaa eduskunnan riippumattomuuteen. B on pyytänyt laillisuusvalvojaa tutkimaan Koskelon menettelyn asiassa ja ryhtymään toimiin, jotta korkeimman oikeuden presidentti ei enää jatkossa toimi vastoin vallan kolmijako-oppia. B:n mielestä tuomioistuinlaitoksen edustajien osallistumisen lainsäädäntötyöhön tulisi olla lähtökohtaisesti pidättyvää. Hän viittaa näkemyksensä tueksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 1995 ns. Procola-tapauksessa antamaan tuomioon.

SELVITYS

Presidentti Koskelo on käyttänyt hänelle tarjoamani mahdollisuuden halutessaan lausua näkemyksensä kantelukirjoituksissa tarkoitettusta asiasta.

VASTINE

A on antanut vastineensa Koskelon lausumasta.

RATKAISU

Presidentti Koskelon lausuma

Koskelo selostaa oikeuskanslerille toimittamassaan lausumassa, millaista yhteydenpitoa korkeimmalla oikeudella ja hänellä sen presidenttinä on eduskuntaan. Hän toteaa, että korkeimman oikeuden edustajia kutsutaan kuultaviksi eduskunnan valiokuntiin sekä erinäisissä lainsäädäntöasioissa että tuomioistuinlaitoksen rahoituskehyksiä ja talousarviota koskevia asioita käsiteltäessä. Koskelon henkilökohtainen osallistuminen valiokuntien järjestämiin kuulemisiin on hänen ilmoittamansa mukaan painottunut oikeudenhoidon yleisiä kysymyksiä, kuten rahoituskehyksiä, talousarvioasioita sekä kehittämis- ja uudistustarpeita koskeviin aiheisiin. Hän toteaa, että etukäteen laadittujen kirjallisten lausuntojen esittämisen jälkeen käytävässä keskustelussa tulee toisinaan esiin kysymyksiä, joihin ei ole voinut ennalta varautua, jolloin saattaa olla aiheutta toimittaa lisätietoja vielä jälkikäteen. Hän kertoo joskus lähettäneensä jälkikäteen muun muassa tarkempaa tietoa tilastoista taikka siitä, miten jokin asia on ulkomailta järjestetty. Mainituntyyppisen lisätiedon Koskelo on kertomansa mukaan osoittanut yleensä paitsi kysymyksen esiin nostaneelle kansanedustajalle myös valiokunnan puheenjohtajalle, jotta tämä voisi arvioida mahdollista tarvetta jakaa informaatio tiedoksi koko valiokunnalle.

Yksittäisistä lainsäädäntöhankkeista Koskelo on ollut nykyisessä virassaan kuultavana vain harvoin. Hän ei ilmoittamansa mukaan saa mieleensä sellaisia asiayhteyksiä, joissa olisi omaaloitteisesti toimittanut kansanedustajille lainsäädäntöhankkeita koskevia kannanottoja tai näkemyksiä ilman liityntää valiokuntien kutsusta tapahtuneisiin kuulemisiin. Hänen mukaansa Yleisradion uutisointi, jossa hänellä on väitetty olevan tapana lähettää kansanedustajille runsaasti sähköpostia tarkoituksin vaikuttaa erilaisiin keskeneräisiin lainsäädäntöasioihin, ei pidä paikkaansa.

Koskelo kertoo omaaloitteisesti toimittaneensa vuosien varrella eri tahoille yleistä, pääosin eurooppalaista, aineistoa oikeusvaltioon, perus- ja ihmisoikeuksiin sekä oikeudenhoidon ajankohtaisiin aiheisiin liittyvistä kysymyksistä. Kyse on hänen mukaansa käytännössä ollut sähköisistä linkeistä tai pdf-liitteistä, jotka ovat koskeneet esimerkiksi ulkomaisia perustuslakituomioistuinten tai muiden elinten ratkaisuja, konferenssiaineistoja, esitelmää, artikkeleita tai keskustelupuheenvuoroja. Mainitunkaltaista mielestään yleisesti kiinnostavaa ja ajankohtaista aineistoa Koskelo kertoo välittäneensä ”aiheen mukaan vaihtelevin jakeluin tuomioistuinlaitoksen päällikkötuomareille, muille oikeuslaitoksen ja asianajajalaitoksen edustajille, oikeusministeriön johdolle, yliopistoväelle, sekä toisinaan myös eräille kansanedustajille, joiden tehtäviin tai kiinnostuksen kohteisiin tällaiset aihepiirit kuuluvat esimerkiksi valiokuntavastuiden näkökulmasta”. Koskelo kertoo toisinaan toimittaneensa mainitunkaltaista aineistoa tiedoksi myös ylimmille laillisuusvalvojille. Koskelo kertoo, ettei ole saanut vastaanottajilta menettelystään kielteistä palautetta ja että tiedon jakaminen ”jättää jokaiselle täysin avoimeksi mahdollisuuden suhtautua aineistoon valitsemallaan tavalla”.

Koskelo käsittelee lausumassaan lisäksi tarkemmin Yleisradion uutisoinnissa esiin nostettua lainsäädäntöhanketta, hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2012 vp). Koskelon mukaan korkeimmassa oikeudessa oli havaittu tuoreeltaan, että lakiesitys olisi ollut ristiriidassa ihmisoikeussopimusten kanssa. Lain säätäminen esityksessä muodossa olisi Koskelon mukaan aiheuttanut sekä oikeusturvan kannalta että oikeuslaitoksen näkökulmasta uusia ongelmia.

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Korkeimman oikeuden edustajia, muun ohella Koskeloa itseään, oli kuultu asiassa kolmessa eri valiokunnassa. Koskelo toteaa, että lainkäyttäjän roolina ei ole osoittaa ratkaisuja, vaan niitä ongelmia, jotka vaativat ratkaisua, jotta säädettävään lakiin ei jäisi ristiriitaa esimerkiksi ihmis-oikeussopimuksen kanssa. Hän oli pyrkinyt osaltaan varmistamaan, että lakiehdotuksessa ollut, valmisteluvaiheessa sivuutettu, ongelma tuli tiedostetuksi samoin kuin tarve sen korjaamiseen.

Koskelo on mainitun lakiesityksen täysistuntokäsittelyn jälkeen lähettänyt täysistunnossa asiaa käytyyn keskusteluun osallistuneille kansanedustajille ”asian vaiheita kerran viestin nimenomaan sen esiin tuomiseksi, että perimmäinen epäkohta oli ollut lainsäädännön puolella ja säädöstason muutosten viipymisessä”. Tällä on Koskelon mukaan ”yleisempää merkitystä, sillä jos järjestelmätason ongelmiin ei tartuta korjaamalla lainsäädäntöä, lainkäyttäjälle ei useinkaan ole hyviä vaihtoehtoja tarjolla”. Koskelo toteaa, että perus- ja ihmisoikeusvaatimuksista ja niiden ylikansallisista tulkinnoista voi seurata muutostarpeita, jotka ovat asianmukaisesti hallittavissa vain sillä, että niihin reagoidaan ajoissa lainsäädännöllä.

Koskelon mukaan hänen viestinsä ainoa motiivi on ollut nimenomaan sen korostaminen, kuinka tärkeää on, että valtiollinen tehtävänjako oikeusjärjestyksen muutospaineissa toimisi asianmukaisesti. Hänelle on tullut yllätyksenä, että tällaisen näkökohdan esittäminen on voitu tulkita vallanjakoperiaatteiden kannalta arveluttavaksi. Koskelon käsityksen mukaan päinvastoin on asianmukaista, tarpeellista ja hyödyllistä, että valtioelinten edustajien kesken käydään ja voidaan käydä keskustelua vastuunjaosta oikeuden eurooppalaistumisen ja konstitutionalisoitumisen aiheuttaman oikeudellisen murroksen oloissa.

Koskelo on liittänyt lausumaansa tulosteen Helsingin Sanomien uutisesta ”Puhemies: Eduskuntaa ei painostettu”. Siinä kerrotaan, että eduskunnan puhemiesneuvosto oli käsitellyt Koskelon menettelyä. Helsingin Sanomien haastattelema eduskunnan puhemies on uutisen mukaan todennut, että hän ei ”ole tavannut henkilöä”, joka olisi kokenut Koskelon viestittelyn ”häiritseväenä tai painostuksena”. Puhemiehen mukaan puhemiesneuvostossa oli todettu, että ”erilaista yhteydenpitoa on, ja korkeimman oikeuden näkökulmilla on merkitystä lainsäädäntötyön kannalta”. Hän on uutisen mukaan lisäksi todennut, että eduskunnan kannalta on ”normaali tilanne, että ihmiset esittävät näkökulmiansa ja kommenttejaan”.

Koskelon menettelyn arviointi

Saadun selvityksen mukaan Koskelo toisinaan on eduskunnan valiokunnan kuultavana oltuaan lähettänyt valiokunnalle jälkikäteen lisämateriaalia. Lisäksi hänellä on kertomansa mukaan tapana lähettää yleisesti kiinnostavana pitämäänsä oikeudellista aineistoa eri tahoille, myös joillekin kansanedustajille. Koskelo ei muista, että hän olisi oma-aloitteisesti toimittanut kansanedustajille lainsäädäntöhankkeita koskevia kannanottoja tai näkemyksiä ilman liityntää valiokuntien kutsusta tapahtuneisiin kuulemisiin.

Perustuslain 3 §:ssä on valtiollisten tehtävien jaosta säädetty, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Kantelukirjoituksissa Koskelon menettelyä on pidetty mainitun tehtävienjaon kannalta ongelmallisena.

Edellä mainitun perustuslain säännöksen on todettu asettavan pidäkkeitä sitä vastaan, että siinä mainitut valtioelimet voisivat ottaa käyttääkseen itselleen kuulumatonta toimivaltaa (oikeus-asiamiehen päätös 16.2.2011 dnro 1933/2/10). Epäasiallisena voitaisiin pitää esimerkiksi, jos valtioneuvoston tai eduskunnan taholta yritettäisiin vaikuttaa riippumattoman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäisessä lainkäyttöasiassa tai jos tuomioistuimen jäsen pyrkisi toimivaltaansa

kuulumattomalla tavalla vaikuttamaan tuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun täytäntöönpanoon.

Totean yleisesti, että tuomioistuimen jäsenen pyrkimys vaikuttaa eduskunnan käsiteltävänä olevaan lainsäädäntöasiaan ei lähtökohtaisesti ole valtiovallan kolmijako-opin kannalta siinä määrin herkkä kysymys kuin vaikkapa edellä mainitsemani puuttuminen riippumattomille tuomioistuimille kuuluvan tuomiovallan käyttöön. Lainkäyttäjien kokemuksella ja asiantuntevuksella saattaa olla lakia säädettäessä merkitystä, mitä osoittaa jo se, että eduskunnan valiokunnat kutsuvat tuomioistuinten edustajia kuultaviksi käsiteltävinään olevista säädösehdotuksista. Mainittakoon, että ylimmät tuomioistuimet voivat perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä, missä on kyse periaatteellisesti merkittävästä ylimmille tuomioistuimille kuuluvasta oikeudesta virallisesti kiinnittää huomiota sellaisiin lainsäädännön kohtiin, joiden tuomioistuin katsoo tarvitsevan muutosta.

B:n kantelussaan esiin nostama Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 28.9.1995 ns. Procola-tapauksessa antama tuomio koskee kysymystä, oliko lainkäyttötehtävää hoitanut Conseil d'Etatin oikeudellinen komitea ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämällä tavalla puolueeton käsittelemään maitokiintiöiden vahvistamista koskenutta asiaa, kun samalla toimielimellä oli ollut neuvoa antava tehtävä asiassa sovellettavien säännösten valmistelussa ja neljä sen jäsenistä toimi asiassa komitean molemmissa rooleissa. Asiassa ihmisoikeustuomioistuin totesi valittajalla olleen perusteltu syy epäillä, että komitean jäsenet olivat kokeneet olevansa sidottuja samasta asiasta aikaisemmin lausumaansa mielipiteeseen, minkä perusteella komiteaa ei voitu pitää ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tavalla puolueettomana. Kanteluissa ei ole esitetty väitettä eikä asiassa muutoin tullut ilmi, että Koskelon riippumattomuus tuomarina olisi hänen jossakin lainsäädäntöasiassa esittämiensä näkemysten perusteella vaarantunut. Mainitusta ratkaisusta ei mielestäni B:n arvioimin tavoin seuraa, että tuomioistuinlaitoksen edustajien tulisi pidättyä osallistumasta lainvalmisteluun.

Perustuslaissa on kerrotuin tavoin säädetty valtiollisten tehtävien jaosta. Kolmijako-opin toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta on tärkeää, että lainsäätäjän, hallintovallan ja tuomioistuinten keskinäinen yhteydenpito on mahdollisimman avointa ja julkista, jolloin se on myös ulkopuolisten kontrolloitavissa ja arvioitavissa.

Pidän kerrottuun nähden myönteisenä Koskelon lausumassaan esiin tuomaa käytäntöään, että hän välittäessään valiokuntakuulemisensa jälkeen häntä kuululle valiokunnalle lisäinformaatiota jostakin kysymyksestä on yleensä osoittanut lisätiedon paitsi kysymyksen esiin nostaneelle kansanedustajalle myös valiokunnan puheenjohtajalle, jotta puheenjohtaja voisi arvioida mahdollista tarvetta jakaa informaatio tiedoksi koko valiokunnalle. Menettelytapa varmistaa yhteydenpidon avoimuutta ja sitä, että välitetty informaatio on kaikkien valiokunnan jäsenten käytettävissä ja kommentoitavissa. Julkisuudessa olleiden tietojen (Yle Uutiset 25.4.2014) mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja on todennut olevan ”sinänsä hyvä, että saadaan informaatiota tuomioistuimilta ja että tuomarit ovat käytettävissä esimerkiksi valiokunnissa, kun asiantuntijalausuntoja tarvitaan, mutta tietysti pääsääntöisesti tiedot ja yhteydenotot pitäisi tulla koko valiokunnille tai jaostoille”.

Koskelo on 15.10.2013 eduskunnan täysistunnossa hallituksen esityksestä 191/2012 vp käydyssä yleiskeskustelun jälkeen lähettänyt sähköpostiviestin erälle täysistunnossa asiasta puheenvuoron esittäneille kansanedustajille. Täysistunnon pöytäkirjasta (PTK 99/2013 vp) käy ilmi, että täysistunnossa käytetyissä puheenvuoroissa oli viitattu korkeimman oikeuden ne bis in idem -kieltoa koskeviin ratkaisuihin. Puheenvuoroissa oli esitetty muun ohella näkemykset,

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

että asiassa ongelmana oli ”korkeimman oikeuden ratkaisut, joissa estettiin tuplaratkaisut talousrikosten osalta”, että kiire lainsäädännön muuttamiseen aiheutui eräästä korkeimman oikeuden kesällä 2013 antamasta ratkaisusta ja että valtiovarainvaliokunnan mietintöä kirjoitettaessa oli muun ohella korkeimpaan oikeuteen kohdistuva kritiikki pitänyt ”hyvin taiten laittaa niin sanotusti rivien väliin”.

Koskelo on kansanedustajille lähettämässään viestissä ilmoittanut haluavansa täysistunnossa käytettyjä puheenvuoroja kuultuaan ”suurella kunnioituksella ylintä valtioelintämme kohtaan palauttaa mieliin pari vaihteeksi melko yksinkertaista tosiasiaa”. Hän toteaa viestissään muun ohella, että tarve lainsäädäntömuutoksiin oli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ne bis in idem –kieltoa koskevien ratkaisujen vuoksi ollut ilmeinen jo vuodesta 2009 ja että korkein oikeus oli jo vuonna 2010 nimenomaan todennut asian vaativan lainsäädännöllisiä toimia. Viesti päättyy toteamukseen, jonka mukaan on ”syytä toivoa, että jatkossa tehtävien jako lainsäätäjän ja lainkäyttäjän kesken järjestyisi kaikkien kannalta paremmin, kun välttämättömiin lainsäädännöllisiin muutostarpeisiin reagoidaan riittävän varhain ja asianmukaisin keinoin”.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että varsinkin ylimpien virkamiesten kohdistuessa viestinsä vain yksittäisille kansanedustajille saatetaan yhteydenotto mieltää pyrkimykseksi puuttua heidän toimintaansa etenkin, jos viestintä liittyy johonkin edustajantoimessa esitettyihin puheenvuoroihin tai muihin kannanottoihin. Kerrotunlainen asetelma on lähtökohtaisesti altis spekulatioille viestinnän motiiveista.

Koskelon lausumansa liitteenä toimittamasta viestistä ilmenee, että se ei sisällä keneenkään yksittäiseen kansanedustajaan kohdistuvaa arvostelua. Se ei myöskään sisällä näkemyksiä saati painostusta sen suhteen, miten eduskunnan tulisi kyseisen lakiehdotuksen käsittelyssä toimia. Koskelon itsensä ilmoittaman mukaan hänen viestinsä ”ainoa motiivi on ollut nimenomaan sen korostaminen, kuinka tärkeää on, että valtiollinen tehtäväjako oikeusjärjestyksen muutospainissa toimisi asianmukaisesti”.

Minulla ei Koskelon menettelystä käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ole oikeudellisia perusteita todeta hänen menetelleen tavalla, joka antaisi aiheita toimenpiteisiin ylimpänä laillisuusvalvojana. Lähetän jäljennöksen tästä vastauksestani hänelle tiedoksi.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Petri Martikainen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
