

VALTAKUNNANOIKEUS TUOMIOISTUIMENA POLIITTISEN JA OIKEUDELLISEN JÄRJESTELMÄN RAJAPINNALLA – oikeushistoriallinen katsaus valtakunnanoikeuden aseman taustaan

I. Valtakunnanoikeus tuomioistuimena ja sen toimivalta

1.1. Valtakunnanoikeus virkatuomarien ja eduskunnan nimeämien tuomarien tuomioistuimena

Julkisen vallan käyttäminen sisältää aina vastuun toiminnasta, viime kädessä rikosoikeudellisen virkarikosvastuun kautta. Pääsääntöisesti virkarikosepäilyjen käsittely tapahtuu rikosprosessissa yleisissä tuomioistuimissa. Kuitenkin Suomessa on ylimmän poliittisen johdon ja ylimpien tuomarien sekä ylimpien laillisuusvalvojen virkarikossyytteiden käsittelyä varten erillinen tuomioistuimensa, valtakunnanoikeus.

Valtakunnanoikeus käsittelee perustuslain 101 §:n mukaisesti valtioneuvoston jäseniä, korkeimpien oikeuksien jäseniä ja ylimpiä laillisuusvalvoja sekä heidän varahenkilöitään vastaan nostetut virkarikossyytteet. Lisäksi valtakunnanoikeus käsittelee perustuslain 113 §:n puitteissa tasavallan presidenttiä vastaan nostetut virkarikossyytteet. Valtakunnanoikeus toi-

mii näissä asioissa ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena, eikä sen tuomioista voi valtakunnanoikeudesta annetun lain (197/2000) 16 §:n mukaisesti valittaa muihin tuomioistuihin. Valtakunnanoikeudesta annetun lain 17 §:n mukaisesti valtakunnanoikeus ratkaisee itse sen päätöksistä tehtyt ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Valtakunnanoikeus toimii käytännössä siis korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden rinnalla itsenäisenä tuomioistuimena.

Valtakunnanoikeus poikkeaa ylimmistä tuomioistuimista kahdella keskeisellä tavalla: toimivallan ja kokoonpanon osalta. Tuomioistuinten toimivaltaan kuuluu käytännössä noin 70 virkatehtäviä hoitavaa henkilöä.¹ Tuomioistuin on siis hyvin suppean toimivallan omaava tuomioistuin ja se onkin kokoontunut satavuotisen historiansa aikana vain neljästi.² Kaikki käsiteltävät asiat ovat liittyneet valtioneuvoston jäsenten virkatoimiin. Ylimpien tuomarien tai laillisuusvalvojen toimintaa ei ole viety valtakunnanoikeuteen.³ Viimeisimmän kerran eduskunta on arvioinut kysymystä valtioneuvoston jäsenen virkavastuusta vuonna 2013, jolloin syytettyä ei nostettu.⁴ Ylipäänsä asioita

1 KKO:n jäsenten määrä on tällä hetkellä 19 (https://korkeinoikeus.fi/fi/index/korkeinoikeus/jasenetja_henkilosto.html), KHO:n jäsenten määrä 27 määräaikaiset oikeusneuvokset mukaan luettuna (https://www.kho.fi/fi/index/korkein_hallinto-oikeus/henkilosto/khonjasenet.html) ja valtioneuvoston jäsenten määrä on 19 (<https://valtioneuvosto.fi/rinteen-hallitus/ministerit>), joiden lisäksi oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri ja tämän sijainen, eduskunnan oikeusasiamies, kaksi apulaisoikeusasiamiestä ja näiden sijainen sekä tasavallan presidentti.

2 Tuomioistuin on tähän mennessä kokoontunut olemassaolonsa aikana neljästi: vuosina 1933, 1953, 1961 ja 1993. Valtakunnanoikeuden käsittelemistä asioista kolme on johtanut tuomioon ja yksi syytteestä vapauttamiseen. Valtakunnanoikeuden ensimmäinen käsitelty asia ei johtanut tuomioon, kaksi seuraavaa johti sakkorangaistukseen ja viimeisin käsitelty asia valtioneuvoston jäsenen tuomitsemiseen ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Ministerivastuujärjestelmän kehittäminen: työryhmän mietintö ('Ministerivastuutyöryhmän mietintö'), julkaistu 1994, s. 28–29.

3 Oikeuskanslerin toimintaa on saatettu perustuslakivaliokunnan tulkittavaksi useita kertoja, esimerkiksi Muistutuskirjelmä M 1/2004 vp: Oikeuskanslerin virkatoimen lainvastaisuus ja Muistutuskirjelmä M 2/2004 vp: Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus valtioneuvoston oikeuskanslerin Paavo Nikulan virkatointien lainmukaisuuden tutkimisesta, mutta nämä eivät ole johtaneet syytteiden nostamiseen.

4 Viimeisimmät ministerivastuumuistutukset olivat vuosina 2013 pääministeri Jyrki Kataisen toimintaa koskeva muistutus M 2/2013 vp ja pääministeri Vanhasen toimintaa koskeva muistutus M 6/2010 vp.

on yritetty saattaa valtakunnanoikeuteen ministerivastuumuistutuksilla viime vuosina hyvin vähän.

Valtakunnanoikeuden toinen erityispiirre toimivallan lisäksi on sen kokoonpano. Perustuslain 101 §:n 2 momentin mukaan eduskunta valitsee viisi valtakunnanoikeuden jäsentä, kun taas toiset viisi jäsentä määräytyvät virkatuomareista heidän virka-asemansa perusteella⁵. Eduskunta tekee kyseisen päätöksen täysin vapaan poliittisen harkinnan perusteella. Eduskunnan rooli tuomarien valinnassa on merkittävä poikkeus pääsäännöstä. Virkatuomarien valintaesitykset valmistelee erityinen oma asiantuntijajakoonpanonsa, tuomarivalintalautakunta⁶. Nimittämispäätöksen tekee perustuslain 102 §:n mukaisesti tasavallan presidentti.

Poliittisten toimielinten tekemät tuomarivallinnat ovat Suomen oikeusjärjestelmässä hyvin poikkeuksellisia. Ainoat tuomarit, jotka nimitään puhtaasti poliittisessa päätöksenteossa ovat valtakunnanoikeuden viisi eduskunnan nimeämää jäsentä ja käräjäoikeuksien lautamiehet.⁷

Viime vuosina on pyritty vähentämään poliitikkojen roolia tuomioistuinten toiminnassa. Esimerkiksi vuoden 2020 alussa aloittaa uusi tuomioistuinvirasto, joka toimii jatkossa riippumattomana tuomioistuimia ohjaavana keskusvirastona, eikä tuomioistumia enää ohjata suoraan ministeriöstä käsin.⁸ Toisaalta käräjäoikeuksien lautamiesjärjestelmää on kyseenalaistettu viime vuosina kokonaisuudessaan ja erityisesti puolueiden vahvan roolin osalta.⁹ Poliitikkojen rooli valtakunnanoikeuden maallikotuomarien nimittämisessä on jäänyt vähem-

mälle huomiolle.

Eduskunta tulee nimeämään jälleen loppuvuodesta 2019 valtakunnanoikeuden viisi jäsentä kaudelle 2020–2024. Uuden toimikauden alkaessa on hyvä pohtia tuomioistuimen nykytilan taustoja. Noin 70 virkamiehen virkarikosasioiden käsittelyä varten olemassa oleva ja osin poliittisesti nimetty erityistuomioistuin on oikeusjärjestyksessämme poikkeuksellinen.

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on esittää vastaus kysymyksiin siitä, miten nykymuotoinen valtakunnanoikeus on muodostunut itsenäisyyden alkuvuosina ja toisaalta, miten sen asema on säilynyt käytännössä muuttumattomana noin sadan vuoden ajan. Kirjoituksen näkökulmana on oikeushistoriallinen lähestymistapa, jolla pyritään kuvaamaan tuomioistuimen aseman muotoutumista ja toisaalta sen muuttumattomuuden pitkää kaarta.¹⁰

1.2. Valtakunnanoikeus osana tuomioistuinjärjestelmää

Suomen ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää perustuslain 99 §:n mukaisesti korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus perustettiin vuonna 1918. Korkein oikeus korvasi senaatin oikeusosaston ylimpänä rikos- ja siviiliasioiden tuomioistumena. Korkein hallinto-oikeus taas korvasi senaatin talousosastolle kuuluneen ylimmän tuomiovallan hallintoasioissa.¹¹ Valtakunnanoikeus perustettiin samana vuonna hieman näitä tuomioistumia aiemmin.¹²

Alusta alkaen valtakunnanoikeuden tehtä-

5 Jäseniä ovat perustuslain 101 §:n 2 momentin mukaan korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja kolme virkaiältään vanhinta hovioikeuden presidenttiä.

6 Tuomarien nimittämisestä tuomioistuinlaki (673/2016), erit. 11 luku.

7 Laki käräjäoikeuksien lautamiehistä (675/2016) 4 §.

8 Viraston perustamisen tarkoituksesta vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta poliittisesta päätöksenteosta ks. esim. HE 136/2018 vp, s. 21–23.

9 Esim. Sipilän hallituksen oikeusministeri Antti Häkkänen esitys lautamiesten valinnan siirtämisestä tuomioistuinvirastolle. Oikeusministeriön tiedote 11.2.2019, https://oikeusministerio.fi/artikkeli//asset_publisher/ministerihakkanen-puolueet-pois-tuomarivalinnoista-lautamiesten-valinta-siirrettavatuomioistuinvirastolle ja Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, jossa esitettiin lautamiesjärjestelmästä luopumista pitkällä aikavälillä, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013, s. 14.

10 Jukka Kekkonen, Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsingin yliopisto 2013, s. 10. Tarkastelu on oikeushistoriallinen, koska kirjoituksen tarkoituksena on pyrkiä selittämään oikeudellisen muuttumattomuuden syitä.

11 Ks. esim. Pekka Vihervuori, esipuhe, s. 5–9, teoksessa Markus Kari (toim.), Oikeusvaltion rakentaja: Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Edita 2018, s. 5.

12 Laki Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatointen lainmukaisuutta (42/1918).

vänä on ollut olla molemmista tuomioistuulinjoista erillinen erityistuomioistuin, joka vastaa ylintä valtiojohtoa vastaan nostettujen virkarikossyytteiden käsittelystä. Valtakunnanoikeutta koskeva lainsäädäntö tuli perustuslakita-soiseksi sääntelyksi itsenäisinä perustuslakeina hallitusmuodon (94/1919) rinnalla.¹³ Valtakunnanoikeudelle säädettiin itsenäinen oma toimivaltansa, joka ei ole millään tavalla alisteinen korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden toimivallalle. Valtakunnanoikeutta voitaisiin näin ajatella itsenäisenä kolmantena ylimpänä tuomioistuimena korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden rinnalla.

Valtakunnanoikeuden toimivallaksi muotoutui entisen senaatin jäsenen virkarikosasioiden käsittely. Senaatista muodostettiin itsenäisyyden alkuaikoina valtioneuvosto, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Valtakunnanoikeus perustettiin käytännössä valvomaan näitä aiemmin senaatin kokoonpanoon kuuluneita virkamiehiä.

2. Valtakunnanoikeuden perustaminen

2.1. Valtakunnanoikeuden perustamisen tausta

Osana Suomen suurruhtinaskunnan ja keisarin välistä vallanjakoa koskevaa keskustelua läpikäytiin myös kysymystä siitä, mikä on

ministerien vastuu suhteessa suurruhtinaskunnan valtiopäiviin. Autonomian aikana ministerit olivat vastuunalaisia toiminnastaan lähinnä keisarille.¹⁴ Keskustelu ministerien vastuunalaisuuden laajentamista alkoi jo 1860-luvulla säätyvaltiopäivillä.¹⁵ Valtakunnanoikeuden perustamisen taustalla oli kysymys ministerien tekemisestä vastuunalaiseksi toiminnastaan valtiopäiville, eikä vain valtionpäämiehelle.¹⁶

Ensimmäistä kertaa lakiehdotus vastuunalaisuuden laajentamisesta tuotiin käsiteltäväksi valtiopäiville 1905–1906. Keisarin antamassa julistuskirjeessä oli veloitettu valtiopäiviä laatimaan ehdotus säännöksiksi, joilla ”kansaneduskunnalle omistetaan oikeus tarkastaa hallituksenjäsenten virkatointien laillisuutta”.¹⁷ Valtiopäivien käsiteltäväksi annettiin esitys ministerien tuomisesta vastuunalaisiksi toimistaan kansanedustuslaitokselle ja väärinkäytösten tutkimisesta erityistuomioistuimessa.¹⁸ Vastuunalaisuuden laajentamisen ydinkysymys oli ministerien tuominen oikeudellisesti vastuunalaisiksi virkatoimistaan, mitä he eivät aiemmin olleet.¹⁹

Perustuslakivaliokunta perusteli vastuunalaisuuden laajentamista todeten, että ”tavalista onkin sen tähden, että eduskunnalla tai ainakin sillä eduskunnan osalla, joka on kansan valitsema, on oikeus panna asianomainen ministeri syytteeseen”.²⁰ Esityksen tarkoituksena oli tuoda nimenomaisesti vain toiminnan laillisuuskytymykset oikeudellisen arvioinnin piiriin.²¹ Esityksen hyväksyminen olisi osaltaan

13 Vuonna 1917 esitetyt säädökset olivat osa laajempaa valtio-organisaation peruslakien pakettia. Tällöin ei perusteltu, miksi ministerivastuuta ja erillistä tuomioistuinkokoonpanoa tulee pitää säädöksinä, jotka ovat perustuslakeina voimassa. Hallituksen esitys laiksi eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenten virkatointien lainmukaisuutta HE 4/1917 I vp, s. 1.

14 Puhakka on todennut, että vastuunalaisuus rajoittui sellaisiin päätöksiin, joissa käytettiin ”erityisen valtuutuksen nojalla hallitsijan valtaa, esityksistään hallitsijalle ja muista omista virkatoimistaan. Mutta hallitsijan omia lainvastaisia toimia he eivät olisi voineet estää.” Yrjö Puhakka, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Tietosanakirja-Osakeyhtiö 1923, s. 45.

15 Tarkkaan ottaen kyse on silloisen nimikkeen mukaisesti senaattorien vastuusta säätyvaltiopäiville. Jukka Kekkonen, Korkein hallinto-oikeus 1918–1939; oikeusvaltion hiljainen tukipilari, s. 74–107, teoksessa Markus Kari (toim.), Oikeusvaltion rakentaja: Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Edita 2018, s. 84.

16 Suomen itsenäistyessä voimassa olleessa ministerivastuujärjestelmässä ministerit vastasivat toimistaan vain valtionpäämiehelle. HE 4/1917 I vp, s. 1.

17 Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys no 16 laista Suomen suuriruhtinaanmaan eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenten virkatointien laillisuutta (Esitys 16/1905–1906 vp), s. 1.

18 Puhakka 1923, s. 45–46.

19 Esitystä perusteltiin tavoitteella aikaansaada ”perustuslaillisissa valtioissa yleensä tarpeelliseksi katsottu hallituksenjäsenten vastuunalaisuus kansaneduskunnalle” HE 4/1917 I valtiopäivät, s. 1. Hallituksen jäsenten oikeudellisen vastuun tuomista on perusteltu perustuslakivaliokunnan mietinnössä perustavanlaatuisena hallitusvallan käytön valtiosäännön mukaisuuden valvontamekanismina. PeVM 3/1905–1906 vp, s. 2–3.

20 PeVM 3/1905–1906 vp, s. 2–3.

21 PeVM 3/1905–1906 vp, s. 3–5.

tehnyt Suomen ministereistä oikeudellisesti vastuunalaisia Suomen lainsäädännön mukaan ja vahvistanut Suomen parlamentin itsenäistä roolia suhteessa keisarin asemaan. Kyseinen lakiesitys lopulta raukesi.

2.2. Valtakunnanoikeuden perustaminen

Varsinaisesti valtakunnanoikeuden perustaminen lähti liikkeelle vuonna 1917. Vuonna 1906 annettu valtiopäiväjärjestys sinänsä edellytti ministerien vastuusta annettavaa lainsäädäntöä, mutta sitä ei siitä huolimatta ollut annettu. Osana laajempaa Suomen asemaa koskevaa murrosta Venäjän väliaikaisen hallituksen 1917 antaman julistuskirjan perusteella lainsäädännön jatkovalmistelu palasi eduskuntaan. Hallituksen esityksessä todettiin tämän esityksen olevan asiallisesti jatkoa edelliseen esitykseen eräillä muutoksilla ja esityksessä keskitettiin erittelemään muutoksia suhteessa aiempaan esitykseen.²² Eduskunnan keskustelussa kuvattiin, että kysymys tuomioistuimen kokoonpanosta oli ollut eri vaiheissa kantoja jakanut kysymys. Keskustelussa esitettiin myös vahvaa kritiikkiä valittua tuomioistuimen kokoonpanoa kohtaan, koska esityksen mukaan eduskunnalle tuli ministerivastuuasioissa kaksoisrooli yhtäältä syytteen nostajana ja toisaalta tahona, joka nimitti osan tuomioistuimen jäsenistä.²³ Asia oli poliittisesti eri ryhmiä hyvin jakava: lakiehdotusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä yhteensä kahdeksan valiokunnan jäsentä oli eri vastalauseiden allekirjoittajana.²⁴ Eduskunta ehti hyväksyä lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatointen lain-

mukaisuutta vuoden 1917 ensimmäisillä valtiopäivillä²⁵.

Vuoden 1917 ensimmäisten valtiopäivien hyväksymä laki ei kuitenkaan tullut vahvistetuksi. Asian käsittely jatkui saman vuoden toisilla valtiopäivillä. Merkittäviltä osin toisilla valtiopäivillä hyväksytty esitys vastasi ensimmäisillä valtiopäivillä hyväksyttyä esitystä.²⁶ Esitysten käsittelemisen pirstoutuminen useammille valtiopäiville selittyi yhteiskunnallisten olojen nopealla muutoksella ja eduskunnan hajottamisella sekä työn keskeyttämällä. Yksi keskeinen kysymys käsittelyssä oli se, missä määrin poliittiset päätöksentekijät katsoivat voivansa luottaa tuomioistuimien riippumattomuuteen poliittisesta päätöksenteosta.²⁷ Vastaavalla tavalla useat muut oikeuslaitoksen peruslait, kuten esitykset korkeimmista tuomioistuimista, käsiteltiin useampien valtiopäivien aikana.²⁸

Valtakunnanoikeuden asema vahvistettiin lopullisesti vuonna 1919 hyväksytyssä hallitusmuodossa, jossa säädettiin Suomessa olevan valtakunnanoikeus, joka vastaa valtioneuvoston, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä tai oikeuskansleria vastaan nostetun syytteen käsittelystä.²⁹

Yhtenä keskeisenä perusteena erillisen ministerivastuuasioita käsittelevän tuomioistuimen perustamiseen oli lopulta se, että korkeimmalta säännölliseltä tuomioistuimelta katsottiin puuttuvan tarvittava poliittinen osaaminen näiden asioiden käsittelemiseen.³⁰ Valtakunnanoikeutta³¹ kritisoitiin siitä, että se asetettiin poliittisia tarkoituksia silmällä pitäen, jolloin siltä puuttuu oikeudellista asiantuntemusta ylimpien tuomioistuinten tuomarien ja laillisuusvalvojien toiminnan arviointiin.³² Käytännös-

22 HE 4/1917 I vp, s. 1–2.

23 Eduskunnan täysistuntojen pöytäkirjat vuoden 1917 ensimmäisiltä valtiopäiviltä, PTK s. 456–457.

24 PeVM 7/1917 vp, s. 9–17.

25 Eduskunnan vastaus esitykseen 4/1917 I vp, s. 6.

26 PeVM 8/1917 II vp, s. 1–3.

27 Esimerkkinä eräs kriittinen täysistuntopuheenvuoro, jossa kyseenalaistettiin virkakoneiston puolueettomuutta hyvin kovasanaisesti. Täysistuntojen pöytäkirjat, vuoden 1917 toiset valtiopäivät, s. 486–487.

28 Tästä esim. Kekkonen 2018, s. 88–91.

29 Hallitusmuoto 59 §.

30 Puhakka 1923, s. 128.

31 Tuomioistuinta alettiin kutsua valtakunnanoikeudeksi vuoden 1918 ylimääräisillä valtiopäivillä käsitellyssä monarkiahallitusmuotoesityksessä. Hallituksen esitys Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1918 ylim. vp, s. 7, s. 14–15.

32 Puhakka 1923, s.139.

sä siis tuolloin jo tunnustettiin, että valtakunnanoikeus ei voinut toimia täysin poliittisesta järjestelmästä riippumattomana tuomioistuimena. Tuomioistuimen erityisluonteen katsottiin edellyttävän poliittisen asiantuntemuksen läsnäoloa tuomioistuimessa.

2.3. Valtakunnanoikeuden toimivalta ja kokoonpano ministerivastuulaissa

Yksi keskeinen kysymys valtakunnanoikeuden perustamisessa oli sen toimivalta ja kokoonpano, jotka vaihtelivat huomattavasti eri vaiheiden esityksissä. Keskeistä näiden eri vaihtoehtojen välillä oli yhtäältä se, millainen eri poliittisten ryhmien luottamus tuomioistui- miin oli ja mitä pidettiin soveltuvana ammattituomarien osuutena, sekä toisaalta se, mitä asioita ylipäänsä tulisi saattaa valtakunnan- oikeuden käsiteltäväksi.

Ensimmäisessä valtiopäivien 1905–1906 mi- nisterivastuuesityksessä tuomioistuimen ko- koonpano olisi ollut täysin lainoppinut kokoon- pano. Esityksessä katsottiin, että valtakunnan- oikeuden kokoonpanon tulisi olla sellainen, että hallitusvallalla ei ole ollenkaan tai ainoastaan rajattu oikeus kokoonpanoon vaikuttamiseen.³³ Valmistelussa oli esitetty useita erilaisia vaih- toehtoja tuomioistuimen kokoonpanoksi.³⁴ Esityksen käsittelyssä perustuslakivaliokunta esitti kokoonpanoa muutettavaksi siten³⁵, että alempien tuomioistuinten tuomareita lisättäisiin kokoonpanoon, jonka jälkeenkin kokoonpano olisi ollut edelleen täysin lainoppineista jäse-

nistä koostuva kokoonpano.³⁶ Tässä esityk- sessä ehdotettiin, että toimivallan osalta vas- tuun piiriin kuuluisivat senaatin varapuheen- johtaja ja talousosaston jäsenet.³⁷ Ylin tuomio- valta olisi järjestetty silloin senaatin oikeus- osastoon, jonka jäsenet eivät olisi kuuluneet tämän toimivallan piiriin.

Toisessa, vuoden 1917 ensimmäisille val- tiopäiville annetussa esityksessä ehdotettiin säätyvaltiopäivien hyväksymästä esityksestä poikkeavaa kokoonpanoa, johon kuuluisi am- mattituomarien lisäksi maallikkojäseniä.³⁸ Tätä maallikkoedustuksen lisäämistä aiempaan esi- tykseen nähden perusteltiin esityksessä tode- ten, että ”tulisi hallituksen mielestä myöskin maallikkoaineksen voida saada sijaa, niin kuin muissa maissa yleensä on laita. Täten siinä saataisiin maassa vallitseva yleinen oikeuskä- sitys täydellisemmin edustetuksi.”³⁹ Maallik- koedustuksen lisäämistä ei perusteltu tämän laajemmin. Kyseisessä esityksessä eduskun- nan nimeämiä maallikkojäseniä olivat olleet kaikki muut tuomioistuimen jäsenet kuin tuomioistui- men puheenjohtajana virkansa puolesta toimi- va maan korkeimman oikeuden puheenjohta- ja.⁴⁰

Samassa esityksessä ehdotettiin, että se- naatin oikeusosaston jäsenet eivät olisi minis- terivastuun piirissä, koska oikeusosastoa oli- tiin erottamassa erilliseksi ylimmäksi tuomiois- tuimeksi. Esityksessä lausuttiin tavoite, että tulevan korkeimman oikeuden jäsenet voidaan tuomita korkeimmassa oikeudessa, koska hei- dän tehtävänsä olisivat ”miltei yksinomaan

33 Esityksen mukaan tuomioistuimen kokoonpanoon olisivat kuuluneet senaatin oikeusosaston varapuheenjohtaja, jäsenenä viisi senaatin oikeusosaston jäsentä, presidentti ja vanhin jäsen kustakin maan hovioikeudesta ja lisä- säksi kaksi vanhinta professoria yliopiston lainopillisesta tiedekunnasta, PeVM 3/1905–1906 vp, s. 14.

34 Eduskunnan uudistamiskomitean esityksessä oli esitetty kokoonpanoksi ”korkeimman tuomioistuimen puheen- johtajaa sekä viittätoista jäsentä, joihin kuuluvat neljä korkeimman tuomioistuimen vanhinta jäsentä, kaik- ki Suomen hovioikeuksien presidentit, niin myös arpomisen nojalla, yksi jäsen kustakin hovioikeudesta, yksi yliopiston lainopillisen tiedekunnan professori sekä neljä kihlakunnantuomaria ja oikeuspormestaria”, PeVM 3/1905–06 vp, s. 14.

35 Perustuslakivaliokunta esitti tuomioistuimen kokoonpanon laajentamista siten, että sen ”jäsenillä on koke- musta, joka on saavutettu eri yhteiskunnankerrosten yhteydessä, sekä perehtymistä niissä vallitseviin kat- santotapoihin”. Valiokunta lopulta esitti korkeimpien tuomioistuinten tuomarien lisäksi kahta yliopiston lai- nopillisen tiedekunnan professoria sekä kolmea kihlakunnantuomaria tai oikeuspormestaria. PeVM 3/1905– 1906 vp, s. 16.

36 Säätyjen vastaus esitykseen 16/1905–1906 vp, esityksen 7 §, s. 23.

37 Esitys 16/1905–1906 vp, s. 6.

38 Puheenjohtaja olisi virkaan sidottuna ammattituomarina korkeimman oikeuden puheenjohtaja ja jäsenenä edus- kunnan valitsijamiesten valitsevat kuusi virassa olevaa tuomaria ja kuusi muuta jäsentä, HE 4/1917 I vp, s. 7–8.

39 HE 4/1917 I vp, s. 3.

40 HE 4/1917 I vp, s. 3, s. 6–7.

tuomarintehtäviä”.⁴¹ Eduskuntakäsittelyn aikana esitettiin, että senaatin oikeusosasto tuotaisiin saman tuomioistuimenmenettelyn piiriin kuin ministerit. Perustuslakivaliokunta perusteli tätä todeten, että ”lainkäytön alalla on yhtä tarpeellista kuin hallituksen hoidon alalla saattaa ylimpien viranomaisten lainvastainen menettely edesvastuun alaiseksi”.⁴² Valiokunta katsoi, että oikeusosaston jäseniä vastaan nostettuja kanteita ei tulisi saattaa oikeusosaston itsensä tutkittavaksi, eikä tätä varten erillisen tuomioistuimen perustaminen olisi järkevää. Tästä syystä perustuslakivaliokunta esitti lain soveltamisalan laajentamista senaatin oikeusosastoon.⁴³ Valiokunta ei ollut tästä kuitenkaan yksimielinen: pöytäkirjaan jätetyissä vastalauseissa kritisoidaan oikeusosaston lisäämistä esitykseen, toisaalta laajentamista pidettiin tarpeettomana⁴⁴ ja toisaalta katsottiin, että lainkäytön tulisi olla täysin riippumaton eduskunnasta.⁴⁵ Lopulta eduskunnan hyväksymässä esityksessä oikeusosaston jäseniä ei olisi otettu lain piiriin.⁴⁶

Kolmannessa, vuoden 1917 toisilla valtiopäivillä hyväksytyssä esityksessä kokoonpano lopulta oli säätyvaltiopäivillä hyväksytystä ehdotuksesta poiketen ammattituomarien ja maallikkojäsenten yhdistelmä.⁴⁷ Perustuslakivaliokunta perusteli tätä ammattituomarien määrän lisäämistä todeten, että ”valiokunnan mie-

lestä tuomioistuimen lainkäyttötehtävää vastaavampi” olisi malli, jossa tuomioistuimen jäsenistä suurempi osa olisi ammattituomareita.⁴⁸ Perustuslakivaliokunta esitti mallia, jossa tuomioistuimen jäsenenä olisivat korkeimman oikeuden presidentti, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, hovi-oikeuksien presidentit ja Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan professori sekä kuusi muuta jäsentä.⁴⁹

Neljännän kerran valtakunnanoikeuden toimivaltaa käsiteltiin ylimpien tuomioistuinten muodostamista koskevan lainsäädännön säätämisen yhteydessä vuonna 1917. Ilmeisen selvää tyytymättömyyttä vallinneeseen tilanteeseen senaatin oikeusosaston ja poliittisen vallan sijainnista samassa organisaatioissa kuvattiin esimerkiksi hallituksen esityksessä laiksi korkeimmasta oikeudesta⁵⁰ sekä esityksessä laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta⁵¹. Ongelmiksi katsottiin erityisesti se, että senaatin oikeusosasto ei ollut poliittisesta vallankäytöstä riippumaton ja jäsenet oli nimitetty määrääjäksi, mikä vaikeutti tuomioistuimen riippumattomuutta.⁵²

Hallituksen esityksessä laiksi korkeimmas- ta oikeudesta ehdotettiin, että korkein oikeus käsittelee sen jäseniä vastaan nostetut syyt- teet lainvastaisesta toiminnasta virantoimituk- sessa.⁵³ Korkeimman hallinto-oikeuden jäsen- ten syytteitä käsittelemään taas esitettiin kor-

41 HE 4/1917 vp, s. 3–4.

42 Perustuslakivaliokunnan mietintö esityksestä eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenten virkatointen lainmukaisuutta PeVM 7/1917 vp, s. 2.

43 PeVM 7/1917 vp, s. 2.

44 ”Tätä säännöstä täytyy pitää sekä periaatteellisessa suhteessa vääränä, koska laki tarkoittaa ainoastaan hallituksenjäsenten vastuunalaisuutta, että myös käytännöllisesti tarpeettomana, koska on annettu esitys oikeusosaston muodostamisesta erillään olevaksi ja riippumattomaksi ylimmäksi tuomioistuimeksi”, PeVM 7/1917 vp, s. 9, Vastalause I.

45 ”Vuosisatain kokemus osoittaa sen periaatteen oikeaksi, että lainkäytön tulee olla riippumaton sekä hallituksesta että eduskunnasta. Ja kun senaatin oikeusosastolla on vain vähäinen määrä hallintotoimia, ei mielestämme niiden vuoksi ole syytä tehdä heitä tämän lain alaisiksi”, PeVM 7/1917 vp, s. 14, vastalause II.

46 Eduskunta on täysistuntokäsittelyssä päättänyt jättää oikeusosaston esityksen ulkopuolelle. Ks. suuren valiokunnan mietintö esityksestä eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenten virkatointen lainmukai- suutta, SuVM No 14a/1917 vp, s. 1–2 ja esitystä 4/1917 I vp koskeva eduskunnan vastaus, s. 3.

47 Esitettyyn kokoonpanoon kuului korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana, jäsenenä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, kaikkien hovioikeuksien presidentit ja yliopiston lainopillisen tiedekunnan kes- kuudestaan valitsema professori sekä kuusi muuta eduskunnan valitsijamiesten valitsemaa jäsentä. Hallituk- sen esitys laiksi eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatointen lain- mukaisuutta HE 6/1917 II vp, Eduskunnan vastaus esitykseen 6/1917 II vp, s. 3.

48 PeVM 8/1917 II vp, s. 2–3.

49 PeVM 8/1917 II vp, s. 5–6.

50 Hallituksen esitys laiksi Korkeimmasta oikeudesta HE 6/1917 I vp, s. 1–2.

51 Hallituksen esitys laiksi Korkeimmasta hallinto-oikeudesta HE 7/1917 I vp, s. 1–4.

52 HE 6/1917 I vp, s. 1–2.

53 HE 6/1917 I vp, s. 4.

keinta oikeutta.⁵⁴ Esityksiä käsitellyt lakivaliokunta ei hyväksynyt esitettyä ajatusta korkeimmasta oikeudesta ylimpien tuomioistuinten syyteforumina. Lakivaliokunta esitti, että korkeimman tuomioistuimen jäsenet saatetaan lainvastaisesta menettelystä vastuuseen samalla tavalla kuin säädetään laissa eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksen jäsenten virkatoimien lainmukaisuutta.⁵⁵ Valiokunta katsoi korkeinta oikeutta koskevan esityksen mietinnössä ongelmalliseksi, jos saman tuomioistuimen jäsenet joutuisivat tuomitsemaan toisiinsa.⁵⁶ Lakivaliokunta esitti korkeimman hallinto-oikeuden jäseniä vastaan mahdollisesti nostettavien syytteiden käsittelyyn vastaavaa menettelyä.⁵⁷

Ylimpien tuomioistuinten jäsenten vastuunalaisuus toteutettiin lopulta hallitusmuodolla. Vuoden 1918 ministerivastuulaki uudistettiin vuonna 1922 annetuilla laeilla. Tällöin ministerin oikeudellista vastuuta koskevat säädökset ja yleiset valtakunnanoikeutta koskevat säädökset jaettiin kahteen eri lakiin. Tämä säädösten jakaminen kahteen eri lakiin katsottiin perustelluksi, koska hyväksytty hallitusmuoto oli laajentanut tuomioistuimen soveltamisalan ministerien oikeudellista vastuuta laajemmaksi, jolloin oli perusteltua jakaa säädökset kahteen eri lakiin.⁵⁸

Valtakunnanoikeuden perustaminen oli osaltaan runsaan viidenkymmenen vuoden prosessi, joka alkoi varhain säätyvaltiopäivillä ja muutui reaalisesti keskustelussa olevaksi teemaksi vuosien 1905–1906 valtiopäivillä. Vuosien 1917–1918 aikana eduskunta hyväksyi valtakunnanoikeuden perustamisen osana tuota jatkumoa.

Valtakunnanoikeuden perustaminen itsessään sekä tuomioistuimen toimivalta ja kokoonpano herättivät loppuun asti poliittista vääntöä. Kamppailun voidaan luonnehtia olleen yksi osa keskustelua senaatin jakamisesta kolmeksi ylimmäksi valtioelimeksi. Käytännössä tuolloin poliittisesta senaatista muodostettiin yksi poliittinen toimielin ja kaksi poliittisesti riippumatonta toimielintä. Voidaan pitää ymmärrettävänä, että luottamuksen rakentaminen ylimpien tuomioistuinten poliittiseen riippumattomuuteen vaati aikansa ja prosessin ollessa kesken lainsäädäntötyö oli haastavaa.

3. Valtakunnanoikeuden lainsäädännöllisen aseman muutoksesta vuoden 1922 jälkeen

3.1. Valtakunnanoikeuden lainsäädännöllisen aseman muutoksesta 1922–1999

Vuodesta 1922 alkaen valtakunnanoikeutta ja ministerivastuuta koskevat säädökset oli jaettu kahteen eri lakiin: lakiin valtakunnanoikeudesta (273/1922) sekä lakiin eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenen ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta⁵⁹ (ns. ministerivastuulaki).

Molemmat lait ovat olleet hyvin harvoin muutoksen kohteena. Valtakunnanoikeuslakia muutettiin voimassaolonsa aikana viidesti. Vuosina 1955⁶⁰, 1983⁶¹, 1990⁶², 1994⁶³ ja 1997⁶⁴ muutokset olivat hyvin teknisluonteisia. Val-

54 HE 7/1917 I vp, s. 8.

55 Lakivaliokunnan mietintö esityksestä laiksi korkeimmasta oikeudesta LaVM 14/1917 I vp, s. 12.

56 LaVM 14/1917 I vp, s. 4–9.

57 Lakivaliokunnan mietintö esityksestä laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta LaVM 15/1917 I vp, s. 9.

58 Hallituksen esitys ehdotukseksi eräitä perustuslakeja muuttaviksi laeiksi HE 74/1921 vp, s. 1–2.

59 Tämä nimike vasta laista 1222/1990 alkaen.

60 Muutos johtui pääosin siitä, että eduskunnan toimikautta pidennettiin kolmesta neljään vuoteen, jolloin myös valtakunnanoikeuden eduskunnan valitsevien jäsenten toimikautta oli hyvä pidentää nelivuotiseksi. Laki valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (421/1955).

61 Muutoksessa palautettiin tasapaino virkansa puolesta valtakunnanoikeuteen kuuluvien jäsenten ja eduskunnan valitsevien jäsenten välille. Laki valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (282/1983).

62 HE 72/1990 vp, s. 16.

63 Muutoksessa eduskunta muutti valtakunnanoikeuden eduskunnan valitsevien jäsenten valintatapaa. Valintamenettelyä kevennettiin niin, että yksimielisessä tilanteessa jäsenten valinnan teki eduskunnan täysistunto suoraan, eikä valitsijamiesten tarvinnut kokoontua yksimielistä päätöstä toteamaan. Lakialoite: Ehdotukset laeiksi valtiopäiväjärjestyksen ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta LA 110/94, s. 1–3.

64 Siirryttäessä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään tehtiin näiden valtakunnanoikeuden toimivallan piiriin sisällyttämisen vaatima muutos. Laki valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (1115/1997).

takunnanoikeuden ja koko oikeudellisen ministerivastuun järjestelmä säilyi siis käytännössä lähes muuttumattomana.

Käytännössä lähes ainoa periaatteellisesti merkittävä lainmuutos oli vuonna 1990 oikeusasiamiehen toiminnan arvioinnin tuominen valtakunnanoikeuden toimivallan piiriin.⁶⁵ Valtakunnanoikeudesta tehtiin oikeusasiamiehen syyteforum, koska oikeusasiamiehen tehtävän katsottiin rinnastuvan niin vahvasti oikeuskanslerin tehtävään, ettei erilaiselle virkasyyteforumille katsottu olevan perusteita.⁶⁶ Vastaavat oikeusasiamiehen vastuunalaisuutta koskevat muutokset tehtiin ainoana muutoksina myös ministerivastuulakiin.⁶⁷

Muuttumattomuuden syyksi voidaan nähdä toisaalta se, että tuomioistuin kokoontui hyvin harvoin, joten sille ei tullut ratkaisukäytäntöä, joka olisi osoittanut tarvetta uudistaa tuomioistuinta. Toisaalta voitaneen ajatella, että valtakunnanoikeuden järjestelmää pidettiin pitkään niin perustavanlaatuisena ratkaisuna oikeusjärjestyksessä, ettei siihen lähdetty koskemaan. Näitä syitä voidaan pitää aikanaan perusteltuina, mutta kriittistä tarkastelua ne eivät kestä.

3.2. Valtakunnanoikeus perustuslakiuudistuksessa

Suomen perustuslakien uudistaminen oli pitkälinen prosessi, joka kesti vuosikymmeniä.⁶⁸ Kysymys valtakunnanoikeuden ja oikeudellisen ministerivastuujärjestelmän arvioinnista tuli ajankohtaiseksi 1990-luvun alussa, kun oi-

keusministeriön asettama ministerivastuutyöryhmä esitti ehdotuksensa ministerivastuun uudistamiseksi. Työryhmä esitti, että valtakunnanoikeus lakkautettaisiin ja sen toimivaltaan kuuluvien asioiden käsittely siirrettäisiin korkeimmalle oikeudelle.⁶⁹

Ministerivastuutyöryhmä katsoi, että valtakunnanoikeuden perustamiseen aikanaan johtaneet syyt eivät pitkälti olleet enää merkityksellisiä. Valtakunnanoikeus oli ollut perustamisajankohtanaan luonteva ratkaisu, koska vastaava tuomioistuinjärjestely oli olemassa monissa muissa Euroopan maissa.⁷⁰ Työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että valtakunnanoikeus oli aikanaan perustettu, koska vasta lähes samanaikaisesti perustettiin itsenäiset ylimmät tuomioistuimet, jotka eivät vielä nauttineet täyttä parlamentaarista luottamusta.⁷¹ Koska korkein oikeus oli saanut laajan luottamuksen olemassaolonsa aikana, työryhmä ei pitänyt erillisen tuomioistuimen olemassaoloa enää perusteltuna ja ehdotti tämän lakkauttamista.

Eduskunnassa valtakunnanoikeuden asema tuli keskusteltavaksi ministerivastuutyöryhmän työn ollessa vielä käynnissä⁷², kun eduskunnassa käsiteltiin entistä ministeriä *Kauko Juhantaloa* kohtaan tehtyä muistutuskirjelmää.⁷³ Tuolloin eduskunta oli erimielinen valtakunnanoikeuden tulevaisuudesta. Eräissä puheenvuoroissa esitettiin, että oikeudellinen ministerinvastuu olisi tullut siirtää yleisten tuomioistuinten puolelle, tai ainakin pois eduskunnan toimivallasta.⁷⁴ Toisaalta eduskunnan asema ministerien vastuunalaisuudesta päättämisessä sai kannatusta.⁷⁵ Osaltaan ensimmäistä

65 Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 72/1990 vp.

66 HE 72/1990 s. 15. Muutoksessa eduskunta muutti valtakunnanoikeuden eduskunnan valitsemien jäsenten valintatapaa.

67 Muutoksessa vuonna 1990 tehtiin oikeusasiamiehen järjestelmän piiriin tuominen vaatimat muutokset lisäämällä oikeusasiamies järjestelmän piiriin. Perustuslakivaliokunnan mietintö no: 9 eräiden valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi PeVM 9/1990 vp, s. 3. Muutoksessa vuonna 1997 tehtiin kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymisen edellyttämät muutokset. Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (1114/1997).

68 HE 1/1998 vp, s. 7–11.

69 Ministerivastuutyöryhmän mietintö, s. 81.

70 Ministerivastuutyöryhmän mietintö, s. 76.

71 Ministerivastuutyöryhmän mietintö, s. 76–77.

72 PTK 77/1993 vp, s. 1760–1761.

73 M 6/1992 vp.

74 Esim. PTK 90/1993, s. 2149, 2151 ja 2154. Yhtenä ehdotuksena esitettiin myös ministerien virkasyyteasioiden siirtämistä Helsingin hovioikeudessa käsiteltäväksi. PTK 90/1993, s. 2181.

75 PTK 90/1993 vp, s. 2159.

kertaa vuosikymmeniin eduskunnassa aktivoitunut ministerivastuukeskustelu lienee vaikuttanut poliittiseen ilmapiiriin tuomioistuimen tulevaisuudesta ja näin vaikuttanut puolueiden näkemyksiin valtakunnanoikeuden tulevaisuudesta perustuslakiuudistuksessa.

Yhtenä näkökulmana valtakunnanoikeuden säilyttämistä koskevassa keskustelussa on syytä huomioida valtakunnansyyttäjän asemaa koskeva lainsäädäntö. Ylimmän syyttäjän tehtävät siirrettiin oikeuskanslerilta osaksi uutta valtakunnansyyttäjän virkaa.⁷⁶ Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän virkasytforumiksi esitettiin korkeinta oikeutta.⁷⁷ Valtakunnanoikeutta koskeva jatkovalmistelu oli esityksen antamisen kohdalla vielä kesken, osana perustuslakikomitean työtä.⁷⁸ Eduskuntakäsittelyssä valtakunnanoikeutta olisi pidetty yhtenä vaihtoehtona virkasytforumiksi, mutta eduskunta hyväksyi esityksen korkeimmasta oikeudesta virkasytforumina⁷⁹. Voidaan ajatella, että valtakunnansyyttäjän tehtävän irrottaminen oikeuskanslerin tehtävistä olisi sinänsä puolustanut vastaavaa virkasytjärjestelyä kuin oikeuskanslerilla. Lakiehdotuksessa valittu malli vastasi sitä, mikä virkasytjärjestely olisi ollut valtakunnanoikeuden lakkauttamisen jälkeen. Huomionarvoista on, että tämä valtakunnansyyttäjän syytymenettely tuli sovellettavaksi, kun korkein oikeus tuomitsi valtakunnansyyttäjän virkarikoksesta sakkoihin.⁸⁰

Perustuslakiuudistusta valmisteltiin erillisessä asiantuntijatyöryhmässä ministerivastuu-

työryhmän jälkeen. Perustuslaki 2000 -asiantuntijatyöryhmä ei ottanut kantaa kysymykseen valtakunnanoikeuden tulevaisuudesta osana perustuslakiuudistusta, vaan jätti asian erikseen arvioitavaksi.⁸¹ Perustuslakiuudistusta jatkettiin perustuslakikomitean työskentelyllä. Toisin kuin ministerivastuutyöryhmän⁸² ja perustuslaki 2000 -työryhmän⁸³ jäsenet, perustuslaki 2000 -komitean jäsenet oli nimitetty poliittisesti edustettuina.⁸⁴ Perustuslakikomitea otti ministerivastuutyöryhmän mietinnön pääosin työnsä pohjaksi oikeudellista ministerivastuuta koskevien säädösten osalta, kuitenkin todeten poikkeuksena, että ”ehdotukset ovat olleet pohjana esityksen ministerivastuujärjestelmää koskeville ehdotuksille kuitenkin niin, että valtakunnanoikeus säilyisi työryhmän ehdotuksesta poiketen edelleen ministerisytfoorumina”.⁸⁵

Valtakunnanoikeus jäi näin esitykseen perustuslakikomitean esityksen johdosta. Komitean kanta valtakunnanoikeuden säilyttämisestä toistettiin perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ilman tarkempia perusteluja.⁸⁶ Valtakunnanoikeutta koskeva sääntely otettiin osaksi yhtenäistä perustuslakia⁸⁷, koska sen ei katsottu olevan niin itsenäinen sääntelykokonaisuus, että se olisi tullut pitää erillisenä perustuslakina.⁸⁸ Perustuslakiuudistuksessa valtakunnanoikeudelle annettiin rooli toimia tasavallan presidentin virkasytfoorumina aiemman korkeimman oikeuden sijaan.⁸⁹ Tämän muutoksen taustalla voidaan nähdä ylei-

76 HE 131/1996 vp, s. 1.

77 Virkasytforum-valintaa ei perusteltu esitöissä tarkemmin. Ks. Yksityiskohtaiset perustelut HE 131/1996 vp, s. 43.

78 HE 131/1996 vp, s. 18–19.

79 LaVM 20/1996 vp, s. 11, PeVL 32/1996 vp, s. 2.

80 Korkeimman oikeuden tuomio (20.12.2017, R2017/696), julkinen tiedote 20.12.2017 <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2017/12/valtakunnansyyttajatuomittiinsakkorangaistuksee.n.html>

81 Perustuslaki 2000: yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat, työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1996 (’Perustuslaki 2000 -työryhmä’), s. 110–111.

82 Ministerivastuutyöryhmän mietintö, s. 2–3.

83 Perustuslaki 2000 -työryhmä, s. 2.

84 Perustuslaki 2000 -komitean mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja 13/1997 (’Perustuslaki 2000 -komitea’), s. 1–2.

85 Perustuslaki 2000 -komitea, s. 113.

86 Hallituksen esitys Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp, s. 55.

87 Valtakunnanoikeudesta oli ennen perustuslakiuudistusta säädetty erillisenä perustuslakina voimassaolevana lailla. Tällainen useamman erillisen perustuslain järjestelmä oli osa aikaisempaa valtiosääntötraditiota, eikä sillä ole jälkikäteen katsottu olevan tuomioistuimen toimivallan kannalta laajempaa merkitystä. HE 1/1998 vp, s. 7–8.

88 Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuusioiden käsittelystä (196/2000). Sääntelyratkaisusta esim. HE 1/1998 vp, s. 33.

89 Perustuslaki 2000 -komitea, s. 299–300.

nen presidentin valta-aseman muuttaminen lähemmäksi valtioneuvostoa ja toisaalta tapa perustella valtakunnanoikeuden säilyttämistä, kun sille määritellään laajempi tuomiovallan piiriin kuuluva henkilökoukko.

Valtakunnanoikeuden kokoonpano säilyi perustuslakiuudistuksessa pääosin muuttumattomana.⁹⁰ Valtakunnanoikeuden jäsenistä poistettiin Helsingin yliopiston valitsema professorijäsen.⁹¹ Tätä perusteltiin yhtäältä sillä, että ”yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tehtäviin ei voida katsoa luontevasti kuuluvan jäsenen valitseminen riippumattomaan tuomioistuimeen”. Toisaalta todettiin, että oikeudellinen osaaminen ei tämän muutoksen johdosta heikkenisi, koska eduskunnan valitsemat jäsenet ”ovat lähes poikkeuksetta olleet viime vuosina oikeustieteellisen koulutuksen saaneita”.⁹²

Valtakunnanoikeuden tulevaisuutta koskevassa eduskuntakäsittelyssä valtakunnanoikeuden säilyttäminen ei herättänyt keskustelua. Erityisesti keskustelussa keskityttiin perustuslakivaliokunnan kantaan säilyttää ministerivastuuasiassa syyteen nostaminen täysistunnolla, kun hallitus oli esittänyt, että syyteen nostamisesta päättäisi täysistunnon sijaan perustuslakivaliokunta.⁹³ Keskustelussa tuotiin esille erilaisia uusia näkemyksiä valtakunnanoikeuden roolista. Ehdotettiin esimerkiksi, että tulisi luoda jokin valtakunnanoikeuden koollekutsumista kevyempi malli ministerivastuun arvioimiseen.⁹⁴ Muutamassa puheenvuorossa pohdittiin mahdollisuutta siirtää kansanedustajan erottaminen eduskunnalta ulkopuoliselle toimielimelle, esimerkiksi valtakunnanoikeudelle.⁹⁵ Toisaalta ehdotettiin, että valtakunnanoikeudesta olisi voinut tehdä ns. perustuslakituomioistuimen.⁹⁶

4. Johtopäätökset

Valtakunnanoikeuden perustamisen taustalla oli ensinnäkin tavoite tehdä ministereistä oikeudellisesti vastuunalaisia toiminnastaan. Toisaalta päämääränä oli toteuttaa ylimpien tuomioistuinten tuomarien virkavastuu niistä erillisessä tuomioistuimessa. Tuomioistuimen perustaminen oli osa itsenäisen Suomen valtio-organisaation muodostamista.

Alun perin valtakunnanoikeuden toimivaltta olisi ollut vain valtioneuvoston jäseniä, oikeuskansleria ja tasavallan presidenttiä kohtaan nostettavien syytteiden käsittely. Korkein oikeus olisi tällöin käsitellyt omia jäseniään ja korkeimman hallinto-oikeuden jäseniä vastaan nostetut virkarikossyytteet. Eduskunta päätti kuitenkin hallituksen esityksestä poikkeavasti, että ylimpien tuomioistuinten tuomarit otettiin valtakunnanoikeuden toimivallan piiriin. Tasavallan presidentti jätettiin tässä vaiheessa kuitenkin valtakunnanoikeuden toimivallan ulkopuolelle käytännössä ilman mitään keskusteluja.

Osaltaan lainsäädäntöratkaisuihin vuosien 1917–1922 aikana vaikutti se, että poliittisesta päätöksenteosta itsenäinen tuomioistuinlaitos oli vasta muotoutumassa. Tämän vuoksi eduskunnassa ei täysin vielä luotettu tuomioistuinlaitoksen poliittiseen riippumattomuuteen. Osaltaan sen vuoksi valtakunnanoikeudesta muodostettiin puoliksi virkatuomarien ja puoliksi poliitikkojen nimeämä tuomioistuin.

Säätyvaltiopäiville annettussa hallituksen esityksessä esitettiin alkuun vahvasti virkatuomareista koostuvaa valtakunnanoikeutta, mutta lopulta maallikkotuomarit tulivat osaksi valtakunnanoikeutta. Tämän taustalla on nähty poliitikkojen kriittisyys tuomioistuinlaitok-

90 Valtakunnanoikeuden puheenjohtajana toimi uudistuksenkin jälkeen korkeimman oikeuden presidentti ja varapuheenjohtajana korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. Lisäksi kolme virkaikäitään vanhinta hovioikeuden presidenttiä kuului valtakunnanoikeuteen virkansa puolesta sekä tämän lisäksi eduskunnan valitsemat viisi jäsentä.

91 HE 1/1998 vp, s. 158–159.

92 HE 1/1998 vp, s. 159. Viimeisimmän valtakunnanoikeuden jäsenten vaalin osalta ainakin tämä perustuslain esitöissä ilmaistu oletus on pitänyt yhä paikkansa, kun neljä viidestä valitusta varsinaisesta jäsenestä on ollut oikeustieteellisen koulutuksen saaneita. Eduskunnan kirjelmä Valtakunnanoikeuden jäsenten vaali EK 23/2015 vp.

93 Esim. PTK 195/1998 vp, s. 7575 ja PTK 196/1998 vp, s. 7602–7603.

94 PTK 4/1998 vp, s. 107.

95 PTK 5/1998 vp, s. 147–148.

96 PTK 196/1998 vp, s. 7592.

sen riippumattomuutta kohtaan.

Perustuslakiuudistuksen esivalmistelussa ministerivastuutyöryhmä esitti valtakunnanoikeuden lakkauttamista ja asioiden siirtämistä korkeimman oikeuden käsiteltäväksi. Tämä esitys kuitenkin sivuutettiin perustuslakiuudistuksen poliittisessa käsittelyssä. Voidaan ajatella, että asiantuntijatyöryhmä oli valmiimpi tällaiseen periaatteelliseen muutokseen, kuin poliittiset päättökentekijät lopulta olivat. Tuomioistuimen tulevaisuudesta oli oletettavasti vaikeampi käydä poliittista keskustelua, kun tuomioistuimien oli juuri kokoontunut vuosikymmenten tauon jälkeen. Perustelematon lakkauttamista koskevan esityksen sivuuttaminen viitanee osaltaan erimieliseen poliittiseen keskusteluun, tai siihen, että poliittisella tasolla on katsottu, ettei keskustelua ole voitu perusteellisesti käydä ajankohdasta johtuen.

Myös valtakunnanoikeuden rooli oli muutoksen kohteena. Valtakunnanoikeuden toimivaltaa laajennettiin 1990-luvulla tekemällä siitä tasavallan presidentin virkarikossyyteforum ja tuomalla eduskunnan oikeusasiamies apulaisineen tuomioistuimen toimivallan piiriin. Toisaalta kun ylimmän syyttäjän tehtävät eriyettiin oikeuskanslerin tehtävästä, ei uuden valtakunnansyyttäjän virkasyyteforumiksi tullut valtakunnanoikeus, vaan korkein oikeus.

Valtakunnanoikeuden asemaa käsittelevä keskustelu palaa varmasti aikanaan taas perustuslain arvioinnissa tarkasteltavaksi. Viimeisin kannanotto tuomioistuimen säilyttämisestä jäi hyvin ohueksi ja edellyttää varmasti tulevaisuudessa kriittistä arviointia. Nykyisen lainsäädännön varsinaiset perusratkaisut on tehty noin sata vuotta sitten, eikä perusteellista poliittista keskustelua tuomioistuimen säilyttämisestä käyty osana perustuslakiuudistusta. Viimeaikaiset pyrkimykset vahvistaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta poliittisesta päätöksenteosta tulevat oletettavasti aikaansaamaan jossain vaiheessa myös valtakunnanoikeuden uudelleenarvioimista.