

10.6.2014

Dnro 1812/5/14

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen**

## **LAUSUNTO TYÖRYHMÄMIETINNÖSTÄ ”UUSI TUOMIOISTUINLAKI”**

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä Uusi tuomioistuinlaki (OMML 26/2014).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Ehdotettu tuomioistuinlaki sisältäisi kootusti lakitasolla kaikkia tuomioistuimia ja niiden henkilöstöä yhteisesti koskevat keskeiset säännöt. Kyse olisi tervetulleesta uudistuksesta. Parannusta tapahtuisi niin säädöstatasossa kuin nykyään hajanaisen sääntelyn käytettävyydessä.

Valtiosääntöiseltä näkökulmalta – vaikka muutoksia perustuslakiin ei esitetä – on merkittävää ja positiivista, että ehdotus korostaa tuomioistuinten ja tuomareiden perustuslaillista erityisasemaa ja riippumattomuutta.

Kannatan valtaosaa ehdotetuista uudistuksista. Seuraavassa kiinnitän huomiota lähinnä sellaisiin ehdotuksiin, joita en kannata tai joihin katson muusta syystä olevan perusteltua kiinnittää huomiota.

Tuomarin asema tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelytilanteissa

Tuomioistuinlain 16 luvun 4 §:ään ehdotettu sääntely tuomarin siirtämisestä tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyssä (PL 103 §) on periaatteellisesti merkittävää.

Ehdotus takaisi tuomarin riippumattomuutta nykyistä paremmin. Ehdotuksen mukaan tuomarilla olisi kaikissa uudelleenjärjestelytilanteissa – paitsi silloin kun tuomari kieltäytyy ilman pätevää syytä – oikeus tulla nimitetyksi nimenomaan tuomarin virkaan.

Valtion virkamieslain 47 §:n 3 momentin säännöksen todetaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa (s. 54 ja 70). Näin onkin, koska perustuslain 103 §:n 1 momentin mukaan tuomaria ei voida julistaa virkaansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Virkamieslain 47 §:n mukaan tuomari voidaan kuitenkin uudelleenjärjestelyssä erottaa nimittävän viranomaisen eli vakinaisen tuomarin kohdalla tasavallan presidentin päätöksellä. Ristiriidan toteamisesta huolimatta mietintöön sisältyvässä 11. lakiehdotuksen tekstistä ei ilmene mainittuun virkamieslain säännökseen liittyvää muutos- tai kumoamishdotusta.

Tuomarinkoulutuslautakunta ja avustavat tuomarit

Tuomioistuinlakityöryhmän ehdotuksista tuomarinkoulutuslautakunnan perustaminen ja siihen kytkeytyvä avustavien tuomareiden virkojen perustaminen merkitsisivät täysin uusien instituutioiden luomista oikeushallintoomme. En ainakaan tässä vaiheessa kannata ehdotuksia.

Ehdotukset ensinnäkin edellyttäisivät jatkovalmistelua. Toiseksi on huomattava, että samanaikaisesti kaavailtavana on myös muita merkittäviä oikeushallinnon rakenteisiin liittyviä uudistuksia kuten tuomioistuinviraston perustaminen.

Mielestäni nyt ei ole tarkoituksenmukaista edetä tuomareiden koulutusjärjestelmien kehittämisessä tavalla, joka voisi merkitä mahdollisten muiden, laajempien, kehittämishankkeiden liikkumavaran kaventumista, niiden puitteissa käytettävissä olevien vaihtoehtojen vähentymistä tai joka voisi johtaa tarpeeseen muuttaa tuomarikoulutuksen järjestämistä nopeatempoisesti.

#### Erittelyviroista luopuminen

Vastaavasti katson, että tässä vaiheessa olisi perustelua pidättäytyä tuomarivirkojen erittelyvirka-aseman poistamisesta. Mietinnössä erittelyvirkojen katsotaan vaikeuttavan tuomioistuinlaitoksen virkarakenteen kehittämistä (s. 69).

Asiaa voisi olla perustellumpaa pohtia yhdessä tuomioistuinviraston perustamisen kanssa. Yhdyn mietintöön lausuman jättäneen Suomen Tuomariliitto ry:n näkemykseen, että tuomioistuinlaitoksen virkarakenteen kehittäminen oikeusturvan taso säilyttäen kuuluu tuomioistuinvirastolle. Erittelyviroista luopuminen voisi päinvastoin olla omiaan korostamaan oikeusministeriön roolia tuomioistuinlaitoksen ohjaamisessa.

#### Määräaikaiset tuomarinimitykset

Voimassa olevan hovioikeuslain 9 §:n ja vakuutuslakiin 2 §:n mukainen mahdollisuus määrätä esittelijä määräaikaiseksi tuomariksi esitetään poistettavaksi. Kannatan ehdotuksia. Lyhyet määräaikaisuudet ovat ongelmallisia tuomarin viran hoitamisen edellyttämän riippumattomuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (mm. PeVL 2/2006 vp), että esittely- tai tapauskohtainen tuomarin asema ei ole hyvin sopusoinnussa tuomarin erottamattomuuteen ja siten tuomioistuimen riippumattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta kohdistuvien vaatimusten kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi myös yleisemmin, että tuomioistuimen esittelijänä olevan virkamiehen määrääminen tuomarin tehtävään ei ole perustuslain kannalta aivan ongelmatonta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 199) todetaan lyhyesti, että lyhytaikaiset tuomarin nimitykset voivat olla ongelmallisia. Muita kuin juttu- tai päiväkohtaisia määräaikaisia tuomarinimityksiä ei kuitenkaan ehdoteta rajoitettavaksi. Avustavien tuomareiden järjestelmän kautta määräaikaisten tuomarinimitysten määrä ja merkitys itse asiassa päinvastoin kasvaisi.

Pidän tätä ongelmallisena. Lakivaliokunta on kiinnittänyt vakavaa huomiota tuomioistuinten ja syyttäjäperusrahoituksen heikkoon tilaan ja määräaikaisten tuomareiden määrään (LaVL 6/2013 vp ja LaVL 12/2013 vp).

Pidemmällä aikajänteellä kestävämpi ja oikeusvaltiossa perustellumpi vaihtoehto olisi lisätä tuomariresursseja sellaiselle tasolle, että tarvetta määräaikaisten tuomareiden nimittämiseksi ei olisi. Vuoden 2010 määrärahoja vertailukohtana käyttäen Suomessa tuomioistuimiin panostetaan noin 45 euroa asukasta kohden. Ruotsissa vastaava panostus on noin 58 euroa asukasta kohden eli noin 30 prosenttia enemmän (CEPEJ European Judicial Systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2012, s. 20). Tuomioistuimen toiminnan järjestely vuosikohtaisen lisätalousarviomenettelyn kautta, pahimmillaan yksittäisen oikeusjutun johdosta, antaa synkän kuvan valtiovallan pitkän aikavälin suhtautumisesta tuomioistuinlaitoksemme tilaan. Kyse on myös laatutekijästä. Asianmukaisesti resursoidulla

tuomioistuineläytöksellä tulee olla sillä tavalla liikkumavaraa, että esimerkiksi tuomareiden ammatillinen kouluttautuminen ja tuomioiden syvälinen perustelevinen oikeudellisesti ja näytöllisesti onnistuu ilman, että tästä aiheutuu riski käsittelyaikojen pidentymiselle tai tarve turvautua määrääkaksiin tuomarinimityksiin.

## Asioiden jakaminen ja uudelleenjakaminen

Asioiden jakamisesta otettaisiin lakiin yleissäännös. Tarkemmin asiasta määrättäisiin tuomioistuimen työjärjestyksessä. Olen päätöksessäni 29.9.2006 (dnro 854/4/06) kritisoinut voimassa olevaa juttujen siirtämistä koskevaa asetustasoista sääntelyä normihierarkkiselta tasoltaan ja täsmällisyydeltään, ja esittänyt kärjätuomarin käsiteltäväksi jaetun jutun siirtämisen edellytyksistä ja tuomioistuimen asiajaon perusteista säädettävän lain tasolla ja täsmällisemmin. Nyt käsillä olevat ehdotukset asian jakamisesta ja uudelleen jakamisesta koskisivat kaikkia tuomioistuimia. Pidän ehdotuksia kannattavina.

## Tuomareiden sivutoimet

Ehdotettu 11 luku koskisi tuomareiden sivutoimia. Lakiin otettaisiin asiasta säännökset, joiden keskeinen asiallinen sisältö vastaisi pitkälti korkeimman oikeuden sisäistä ohjeistusta. Uutta olisi se, että välimiesmenettelyn asianosaisten avustajat, jotka ovat asianajajia, lupalakimiehiä tai julkisia oikeusavustajia, olisivat yleisöjulkista tietoa. Välimiesmenettelyn asianosaistieto olisi ehdotuksen mukaan jatkossakin yleisöltä salassa pidettävää. Tältä osin ehdotetaan muutosta siltä osin, että asianosaistieto olisi annettava kyseisen tuomarin tuomioistuimen päällikkötuomarille. Myös uutta sääntelyä olisi se, että yli 10 000 euroa ylittävät tulot sivutoimesta olisi julkista tietoa.

Pidän ehdotuksia parannuksina nykyiseen tilanteeseen (jota muun muassa oikeuskansleri on arvostellut 26.11.2012 OKV/683/1/2012).

## Sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteri

Ehdotuksen mukaan tuomarin sidonnaisuusilmoituksessa mainitut yleisöjulkiset tiedot, mukaan lukien välitoimia koskevat tiedot, julkistettaisiin perustettavassa sidonnaisuus- ja sivutoimirekisterissä. Myös tuomioistuinten asiantuntijajäsenten ja esittelijöiden tulisi antaa sidonnaisuusilmoitus. Muutostiedoista tulisi jatkossa ilmoittaa suoraan kyseisen henkilön "omalle" tuomioistuimelle. Pidän ehdotuksia tärkeinä ja hyvinä.

## Kielituomarit ja -osastot

Ehdotuksen mukaan myös muihin kaksikielisiin tuomioistuimiin kuin kärjäoikeuksiin (ylimmät tuomioistuimet pois lukien) voitaisiin perustaa niin sanottuja kielituomarin virkoja (12:11). Pidän ehdotusta perusteltuna.

Kieliosastojen perustaminen irrotettaisiin oikeusministeriön päätäntävallasta. Niiden perustaminen tulisi joustavasti mahdolliseksi kunkin tuomioistuimen omalla työjärjestyksellä. Kannatan ehdotusta.

## Päällikkötuomareiden määrääkaistaminen

Mietinnössä ehdotetaan, että kaikki tuomioistuinten päällikkövirat, ylimpien tuomioistuinten presidenttien virat ja kaikkien tuomioistuinten niin sanotut välijohdon virat mukaan lukien, muutettaisiin määrääkaksi 7-vuotiseksi viroiksi (13:2). Toimikausi olisi uusittavissa 68-vuoden eroamisikään saakka.

Määräaikaiseen seitsemänvuotiseen päällikkövirkaan nimittäminen merkitsisi irtisanoutumista kyseisen tuomarin vakituisesta virasta (jos kyseisellä henkilöllä sellainen on). Jos henkilöä ei nimitetä uudelle toimikaudelle, olisi hänellä oikeus saada tuomarin virka. Lisäksi entiselle johtajalle maksettaisiin kahden vuoden ajan päällikkötuomarin palkkaa. Menettely päällikkötuomarin virkaan nimittämisessä noudattaisi vakinaisen tuomarin nimittämistä ainoastaan määräaikaisuutta koskevalla erolla.

Ehdotusta perustellaan paitsi yleisellä valtionhallinnon linjalla johtovirkojen määräaikaisuudesta ja sillä, että tuomioistuimen johdon määräaikaisuus olisi omiaan edistämään tuomioistuimen jatkuvaa kehittämistä ja johtotehtävään sitoutumista ja uusiutumiskykyä siinä.

Pidän perusteluita ja ehdotusta yleisesti ottaen hyvinä. Mietintöön sisältyvissä eriävissä mielipiteissä on vastustettu päällikkövirkojen määräaikaisuutta muun muassa viittaamalla siihen, että tuomiovallan käyttö voi merkitä muita valtiovallan käytön muotoja kontrolloivia ratkaisuja, jotka saattavat aiheuttaa vastakkainasettelua muun valtionhallinnon kanssa. Päällikkövirkojen muuttaminen määräaikaiseksi voineekin periaatteessa aiheuttaa riskin siitä, että päällikkötuomari jäisi valitsematta jatkokaudelle epäasiallisena pidettävillä perusteilla. Nähdäkseni tällaisten mahdollisten epäasiallisten motiivien merkitystä voitaisiin vähentää sillä, että tuomarivalintalautakunta osallistuisi myös ylimpien tuomioistuinten päällikkötuomareiden ja jäsenten nimittämisprosessiin.

Mietinnöstä pois rajattuja asioita

Mietinnössä ei ehdoteta muutoksia korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien tai jäsenten nimittämismenettelyihin. Tuomioistuinten riippumattomuutta parantavana asiana pitäisin sitä, että myös ylimpien tuomioistuinten jäsenet ja presidentit nimitettäisiin kuten muutkin vakinaiset tuomarit tuomarivalintalautakunnan nimitysprosessin kautta. Tällainen menettely olisi myös nykyistä avoimempi.

Tuomioistuinlakityöryhmä totesi jo väliraportissaan (OMML 72/2012), että kollegiaalisten tuomioistuinten esittelijöiden asemaa koskeva uudistus edellyttäisi kokonaan erillistä toimeksiantoa. Työryhmämietinnössä esittelijöiden asemaa ei yleisesti käsitelläkään. Pidän tätä valitettavana. Tuomioistuinlakityöryhmän käsiteltävänä olevien asioiden laatu huomioon ottaen on vaikea keksiä otollisempaa tilaisuutta tai asiayhteyttä esittelijäjärjestelmän kehittämistarpeiden selvittämiseksi.

Nykyisen hallitusohjelman (22.6.2011) mukaan "lautamiesjärjestelmä säilytetään". Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on mainitun ohjelmakirjauksen jälkeen ja tuomioistuinlakityöryhmän työn aikana kannustanut pohtimaan keinoja, joilla tuomioistuinlaitos itse voisi osallistua lautamiesten valintaan (Greco Eval IV Rep (2012) 6E, kohta 101). Olen eri yhteyksissä toistuvasti kritisoinut lautamiesten valintatapaa tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta: on ongelmallista, että kunnanvaltuustot eli toimeenpanovaltaa edustavat poliittiset toimijat valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet, ilman tuomioistuinlaitoksen mukanaoloa. Pidän hyvin valitettavana, että tähän epäkohtaan ei ole taaskaan haluttu puuttua.