

28.9.2007

Dnro 2584/5/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

Viite: Oikeusministeriön kirje 20.8.2007 dnro OM 3/41/2007

LAUSUNTO TUOMARINVASTUUN TOTEUTTAMINEN –TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa tuomarinvastuun toteuttaminen - työryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:8).

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1

Yleistä työryhmän mietinnöstä

Mietinnössä ehdotetaan laajennettavaksi tuomarin vastuuta käyttäytymisestään sekä viranhoidossa että sen ulkopuolella. Erillisen tuomarivalvontalautakunnan perustaminen ei ole kuulunut työryhmän ensisijaisiin vaihtoehtoihin, vaan mietinnössä ehdotetaan jo olemassa olevien valvonta- ja seurantajärjestelmien kehittämistä parantamalla ja tehostamalla nykyisten järjestelmien toimivuutta. Ehdotus perustuu tuomarinvastuutyöryhmän mietintöön (työryhmämietintö 2005:16) ja siitä saatuun lausuntopalautteeseen.

Mietinnön kuvailulehden mukaan työryhmän tehtävänä on ollut harkita tuomarinvastuun toteuttamista niin, että sen muodot olisivat oikeassa suhteessa tuomarin riippumattomaan asemaan viranhoidossa. Mielestäni työryhmän ehdotuksessa hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan ole riittävästi pohdittu ehdotettuihin tuomarin vastuuta laajentaviin muutoksiin sisältyviä tuomarin riippumattomasta asemasta johtuvia ongelmakohtia. Mielestäni hallituksen esitykseltä olisi edellytettävä laajempia ja monipuolisempia perusteluja.

2

Tuomarin viraltapanomahdollisuuden laajentaminen

Mietinnössä ehdotetaan tuomarinvastuutyöryhmän mietinnön mukaisesti, että rikoslain 2 luvun 10 §:n muuhun rikokseen kuin virkarikokseen perustuvaa viraltapanosäännöstä muutetaan tuomarin osalta siten, että sakollakin rangaistavaan tahalliseen tekoon syyllistynyt tuomari voitaisiin tuomita viralta pantavaksi tuomarin virasta, jos rikoksen laatu, toistuvuus tai muu vastaava

rikokseen liittyvä seikka osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan tuomarina.

Kuten olen tuomarinvastuutyöryhmän mietintöön (työryhmämietintö 2005:16) antamassani lausunnossa (17.3.2006 dnro 185/5/06) tuonut esiin, pidän ehdotusta sinänsä kannatettavana. Mainitussa lausunnossani olen pitänyt ehdotusta kuitenkin epäjohdonmukaisena siinä suhteessa, että mahdollisuus viraltapanon tuomitsemiseen muusta rikoksesta kuin virkarikoksesta tuomitun sakkorangaistuksen perusteella ei tuomareiden lisäksi koskisi muita virkamiehiä, kuten esimerkiksi syyttäjiä tai poliiseja. Muu virkamies kuin tuomari voidaan tosin irtisanoa hallinnollisessa järjestyksessä, mutta tässä on kysymys osittain eri asiasta. Lausunnossani olen korostanut sitä, että tuomiovallan käyttämisen näkökulmasta tuomioistuimilla pitäisi mielestäni olla kaikkien virkamiesten osalta sama mahdollisuus arvioida heidän sopivuuttaan virkamieheksi. On näet mahdollista, että hallintoviranomainen ei ryhdy irtisanomistoimenpiteisiin, vaikka siihen olisi aihetta. Mietinnössä ei ole lainkaan pohdittu näitä mielestäni tärkeitä näkökohtia.

Mainitussa lausunnossani olen tuonut esiin myös ehdotuksen ongelmallisuuden siinä suhteessa, että tuomareiden tulee olla riippumattomia yleisistä syyttäjistä. Tätä riippumattomuutta on pyritty takaamaan muun muassa sillä, että tuomarien virkarikosten osalta syyteharkintavalta on perustuslain 110 §:n mukaan vain valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä. Tähän nähden olen mainitussa lausunnossani pitänyt jossakin määrin ongelmallisena sitä, että yleinen syyttäjä arvioi muun rikoksen kuin virkarikoksen osalta sitä, osoittaako syytteessä tarkoitettu rikos tuomarin ilmeisen sopimattomaksi olemaan tuomarina. Vankeudella rangaistavien rikosten osalta yleiset syyttäjät tekevät jo nyt tällaista harkintaa. Virkarikosten syytevallan sääntelyyn nähden olisi kuitenkin johdonmukaista, että viraltapanovaatimuksesta päättäisi valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Mahdollisuus päättää viraltapanovaatimuksesta voi olla tuomarin riippumattoman aseman turvaamisen kannalta jopa olennaisempaa kuin mahdollisuus päättää sellaisesta virkasyytteestä, joka ei voi johtaa viraltapanoon. Tämä ongelma voi olla käytännössä vaikeasti ratkaistavissa, mutta kysymystä olisi mielestäni syytä pohtia asian jatkovalmistelussa.

Se, että käräjäoikeuden olisi syyteasiaa käsitellessään työryhmän ehdottaman mukaan jo viran puolesta harkittava kysymyksessä olevan seuraamuksen tuomitsemista, ei mielestäni poista ehdotuksen ongelmallisuutta tuomarin riippumattomuuden kannalta. Mielestäni asian valmistelussa olisi syytä pohtia myös sitä, onko viraltapano ilman muuta tuomittavissa viran puolesta. Tältä osin totean, että rikosprosessia on viety ja on syytä viedä akkusatoriseen suuntaan. Esimerkiksi rikoslain 10 luvun uudistuksen jälkeen menettämisseuraamus on tuomittavissa vain vaadittaessa.

3

Valtion virkamieslain mukaisen varoitusmahdollisuuden ulottaminen tuomariin

Mietinnössä ehdotetaan valtion virkamieslain 24 §:ssä tarkoitetun varoitusmahdollisuuden ulottamista muiden virkamiesten ohella myös tuomareihin. Pidän työryhmän ehdotusta sinänsä kannatettavana.

Tuomarinvastuutyöryhmän mietinnössä ehdotettiin, että varoitukseen olisi haettu muutosta ylemmältä tuomioistuimelta valittamalla hallintolainkäyttölaissa säädettyssä järjestyksessä. Ehdotettu muutoksenhakutie olisi kulkenut yleisten tuomioistuinten puolella hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen ja hallintotuomioistuimissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tässä mietinnössä taas ehdotetaan, että oikaisua tuomioistuimen päällikkötuomarin varoitusta koskevaan päätökseen haettaisiin eräitä ylimpiä tuomareita lukuun ottamatta virkamieslautakunnalta. Pidän tätä ehdotusta ongelmallisena tuomarin riippumattomuuden kannalta. Virkamieslautakunta toimii valtiovaraministeriön yhteydessä ja siihen kuuluu valtiovaraministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämät puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Puheenjohtaja ja kaksi jäsentä määrätään henkilöistä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijäetuja. Kolme jäsentä määrätään valtiota työnantajana edustavista virkamiehistä ja kolme jäsentä virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Mietinnössä ehdotetaan, että tuomarille annettua varoitusta lautakunta käsitelisi sellaisessa kokoonpanossa, jossa virkamiesjärjestöjen nimeämien kolmen jäsenen asemasta lautakuntaan kuuluisi tuomarijärjestöjen nimeämät kolme jäsentä.

Pidän ongelmallisena sitä, että ministeriön yhteydessä toimiva ja sen asettama toimielin voisi päättää, onko riippumaton tuomari toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyönyt niitä. Tätä ongelmaa ei mielestäni poista ehdotettu kokoonpanomuutos näissä asioissa.

Mietinnössä ei ole juurikaan perusteltu sitä, miksi virkamieslautakunta on katsottu sopivaksi elimeksi käsittelemään tuomarin saamaa varoitusta, eikä lainkaan pohdittu asiaa tuomarin riippumattomuuden näkökulmasta.

Ehdotuksen mukaan virkamieslautakunnan puheena olevassa asiassa antamaan päätökseen haettaisiin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tämä koskisi myös yleisen tuomioistuimen tuomaria. Totean, että työryhmä on työkyvyn menettäneelle tuomarille myönnettävää eroa käsitellessään viitannut perustuslain 99 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Mielestäni tuomarille annettua varoitusta koskevan muutoksenhakutien tulisi samoin perustein, mitä työryhmä on esittänyt hakemuksettoman eron myöntämisen osalta, kulkea samaa tuomioistuinlinjaa, minkä tuomioistuimen tuomarista on kysymys. Tämäkin puoltaisi sitä, että asiaa ei käsiteltäisi virkamieslautakunnassa.

4

Eron myöntäminen työkykynsä menettäneelle tuomarille

Työryhmän ehdottaman mukaan työkykynsä menettäneelle yleisen tuomioistuimen ja työtuomioistuimen tuomarille hakemuksettoman eron antaisi korkeimman oikeuden presidenttiä ja jäsentä lukuun ottamatta se tuomioistuin, jossa tuomaria olisi syytettävä virkarikoksesta. Hallinto-oikeuden,

markkinaoikeuden ja vakuutuslaitosten tuomarille eron myöntäisi korkein hallinto-oikeus.

Totean, että työryhmän ehdottama valtion virkamieslain 46 §:n 2 momentti ei näyttäisi ehdotetussa muodossaan lainkaan koskevan korkeimman hallinto-oikeuden esittelijää. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kyllä maininta siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden esittelijää syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa. Ehdotetun säännöksen mukaan virkarikoksen oikeuspaikka koskisi kuitenkin vain yleisen tuomioistuimen ja työtuomioistuimen tuomareita.

Työryhmän ehdotuksen mukaisissa yleisperusteluissa on tuotu esiin, että puheena olevat asiat tulisi käsitellä lainkäyttöasiana tavanomaisessa kolmen tuomarin kokoonpanossa, jossa puheenjohtajana olisi kuitenkin hovioikeuden presidentti ja esittelijänä kansliapäällikkö. Tältä osin totean, ettei työryhmän ehdottamiin säännöksiin kuitenkaan sisälly tällaista kokoonpanoa koskevaa ehdotusta.

5 Säätämisyjärjestys

Työryhmä on katsonut, että ehdotetut lait voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Mielestäni työryhmän ehdotukseen sisältyy sellaisia perustuslain 3 §:n 3 momenttiin, 99 §:n 2 momenttiin ja 110 §:ään liittyviä ongelmakohtia, että niiden hyväksyttävyydestä olisi asianmukaista pyytää perustuslakivaliokunnan arvio.