

29.9.2006

Dnro 854/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen**

## **KÄRÄJÄTUOMARILLE JAETUN ASIAN SIIRTÄMINEN TOISELLE TUOMARILLE**

### **1 KANTELU**

Helsingin käräjäoikeuden kärjätuomari pyysi 10.3.2006 päivätyssä kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin käräjäoikeuden laamannin määräystä siirtää kärjätuomarin käsiteltävänä olleet kolme riita-asiaa toiselle tuomarille. Kantelijan näkemyksen mukaan laamanni oli määräyksellään ylittänyt toimivaltansa. Kantelija toi esille, että asian siirtämisestä pois tuomarilta ei ole säädetty lailla, vaan ainoastaan käräjäoikeusasetuksen säännöksellä. Kantelijan mielestä kyseinen asetus on perustuslain vastainen, eikä laamannin olisi siksi tullut sitä soveltaa.

Kärjätuomari katsoi, että käräjäoikeuden laamannia ei voida pitää tuomarien roolia, riippumattomuutta ja tehokkuutta koskevassa Euroopan neuvoston ministerineuvoston suosituksessa R (94) 12 tarkoitettuna sellaisena riippumattomana viranomaisena, että hänellä voitaisiin katsoa olevan oikeus sanotunlaisen määräyksen antamiseen.

Kantelija katsoi vielä, että juttujen pois siirtämiseen ei ollut myöskään asiallisia perusteita, kun kyseisiä asioita on käsitelty keskeytyksettä. Asiat oli saatu valmisteltua siten, että ne olisi voitu ratkaista aivan lähiaikoina.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tapahtumat**

Helsingin käräjäoikeuden laamanni määräsi 6.3.2006, että käräjäoikeuden osastonjohtajan tulee jakaa eräät kärjätuomarilla vireillä olevat riita-asiat uudelleen toisen tuomarin käsiteltäväksi. Päätöksessä laamanni katsoi, että asiat liittyvät toisiinsa siten, että ne on määrättävä saman tuomarin ratkaistaviksi. Määräyksen mukaan vanhimmat asiat olivat saapuneet vuonna 2002 ja niiden käsittely oli saatava päätökseen kiireellisesti. Määräyksen mukaan yhdessäkään asiassa ei ollut päästy suulliseen pääkäsittelyyn. Laamanni katsoi

käräjätuomarin esteelliseksi takaisinsaantia ja hovioikeuden palautuspäätöksiä koskeissa asioissa.

Käräjätuomari vastusti määräystä 8.3. ja 9.3.2006 kirjeillään laamannille. Käräjätuomari piti määräystä lainvastaisena ja hän katsoi virkavelvollisuuksiensa edellyttävän, että hän ei noudata määräystä. Kun käräjätuomari oli kuitenkin kertomansa mukaan erehdyksessä luovuttanut juttujen asiakirjat osastonjohtajalle, hän katsoi, että määräys on peruutettava ja asiakirjat on palautettava hänelle. Käräjätuomari toi kirjeissään esille vastaavat perusteet kuin käsillä olevassa kantelussa oikeusasiamiehelle. Laamanni vastasi käräjätuomarille 9.3.2006 kirjeellään, jossa hän katsoi, ettei esitettyjen perusteiden mukaan ollut aihetta peruuttaa annettua määräystä tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

## 3.2

### Selvitysten sisältö

Helsingin käräjäoikeuden **laamanni** totesi, että käräjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentti sallii nimenomaisesti sen, että laamanni voi perustellusta syystä siirtää tuomarille jaetun asian toiselle tuomarille.

Laamanni totesi, että yksittäisen tuomarin riippumattomuudesta erottuu selkeästi ratkaisutoiminta. Tältä osin on selvää, että tuomioistuimen päällikkö yhtä vähän kuin kukaan muukaan ulkopuolinen ei voi puuttua yksittäisen asian aineelliseen ratkaisuun.

Laamanni toi esille, että Helsingin käräjäoikeuden laamannin lainkäyttöön liittyvä hallinnollinen perustehtävä on ohjata työjärjestyksen mukaista asiajakoa osastoille ja käräjätuomareille tasapuolisesti sekä valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti ynnä seurata, että lakia sovelletaan yhdenmukaisesti. Laamanni totesi, että valtion virkamieslain 12 luvun mukaiset tuomareita koskevat erityissäännökset eivät rajoita lain 14 §:n soveltuvuutta tuomareihin. Säännöksen mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Laamanni totesi, että Helsingin käräjäoikeudessa on seitsemän lainkäyttöosastoa. Laamanni vastaa siitä, että osastoille ohjautuva työmäärä vastaa tasaisesti kunkin osaston tuomareiden määrää ja että samanlaatuisten asioiden ratkaisunopeus eri osastoilla on mahdollisimman yhdenmukainen. On selvää, että tämä tehtävä vaatii paitsi seurantaa, myös ajoittaista puuttumista osastojen väliseen työnjakoon ensisijaisesti ohjaamalla asiajakoa, mutta tarvittaessa myös siirtämällä asioita osastolta toiselle.

Laamanni korosti, että oikeudenkäynnin asianosaisten oikeusturva edellyttää mahdollisimman yhdenmukaista käsittelynopeutta eri tuomareiden käsittelemissä asioissa. Laamannin mukaan ei ole poikkeuksellista, että eri tuomareiden työmäärissä ja -ruuhkissa syntyy eroja. Tilanteessa, jossa jollekin tuomarille on kertynyt poikkeuksellisen paljon "ikäntyneitä" asioita on asianosaisten oikeusturvan kannalta tarpeellista, että osa tämän tuomarin

vanhoja asioita siirretään toisille tuomareille.

Laamanni totesi, että asioiden siirtäminen tuomarilta toiselle saattaa joskus olla kummankin tuomarin kannalta kiusallinen kysymys jo sen vuoksi, että toiselta tuomarilta siirretyn asian käsittelijä voi kokea joutuneensa tekemään toiselle kuuluneen työn. Asioiden siirrot Helsingin kärjäoikeudessa on kuitenkin tähän asti onnistuttu tekemään yhteisymmärryksessä.

**Helsingin hovioikeus** katsoi saadun selvityksen perusteella olevan pääteltävissä, että kantelun kohteena oleva määräys on perustunut kärjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentin soveltamiseen. Määräyksen syynä on ollut asioiden viipyminen. Hovioikeus katsoi, että laamanni on ollut mainitun säännöksen ja kärjäoikeusasetuksen 12 §:n nojalla toimivaltainen antamaan sanotun määräyksen. Tällaisen määräyksen antamista ei hovioikeuden näkemyksen mukaan voida pitää puuttumisena tuomarinkäytönsä riippumattomuuteen. Kärjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentissa säädetyn laamannin toimivallan ei näin voitane hovioikeuden näkemyksen mukaan katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 3 §:n 3 momentin tai 80 §:n kanssa. Hovioikeuden näkemyksen mukaan määräys on ollut asiallisessa suhteessa perusteltu painavin syin.

### 3.3

Jutun siirtäminen voimassa olevan sääntelyn valossa

Asioiden jakaminen kärjätuomareiden kesken perustuu nykyisin kärjäoikeusasetukseen (582/1993) ja tuomioistuinten työjärjestyksiin. Kärjäoikeusasetuksen 3 §:n mukaan käsiteltävät asiat jaetaan työjärjestyksessä määrättävällä tavalla kärjäoikeuden lainoppineille jäsenille tai muille ratkaisijoille. Käsiteltäviä asioita jaettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että asiat, jotka on käsiteltävä yhdessä, jaetaan samalle henkilölle (1 momentti). Jakoperusteita määrättäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että lainoppineen jäsenen käsiteltävät asiat, silloinkin kun hänelle jaetaan pääasiallisesti tiettytyypisiä asioita, ovat riittävän monipuolisia (2 momentti). Kärjäoikeusasetuksen 4 §:n 1 momentin mukaan laamanni voi perustellusta syystä määrätä poikettavaksi vahvistetuista jakoperusteista. Laamanni ratkaisee jakoperusteiden soveltamisessa syntyneet erimielisyydet.

Myöskään juttujen siirtämisestä kärjätuomarilta toiselle ei ole nimenomaisesti säädetty lakitasolla kärjäoikeuslaissa tai muussa laissa. Oikeudellinen perusta asiaan löytyy kärjäoikeusasetuksesta, jonka 4 §:n 2 momentin mukaan jos jonkun lainoppineen jäsenen työmäärä poikkeaa muiden lainoppineiden jäsenten työmäärästä tai jos siihen on muu perusteltu painava syy, laamanni voi siirtää lainoppineelle jäsenelle jaetun asian toisen lainoppineen jäsenen käsiteltäväksi.

Perustuslain 107 §:n mukaan jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat

tuomioistuimet. Tuomioistuinten riippumattomuuden tarkoituksena on varmistaa niiden päätösvallan itsenäisyys. On huolehdittava siitä, ettei mikään ulkopuolinen taho pääse asiattomasti puuttumaan tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan ja ettei tuomioistuihin muutenkaan kohdistu asiattomia vaikuttamisyriytyksiä.

Myös yksittäiselle tuomarille on turvattava riippumaton asema hänen toimiessaan tuomioistuimen jäsenenä. Tältä osin puhutaan tuomioistuimen sisäisestä riippumattomuudesta. Tähän kuuluu muun muassa se, että päällikköasemassa oleva tuomari, esimerkiksi käräjäoikeuden laamanni, ei saa vaikuttaa johtamansa tuomioistuimen muilla tuomareilla käsiteltävänä olevien yksittäisten lainkäyttöasioiden ratkaisuun, vaikka hän onkin viraston päällikkö.

Käytännössä voi joskus ilmetä ongelmia päällikkötuomarille kuuluvan lainkäytön johtamisen rajojen määrittämisessä. Käräjäoikeuksien osalta lainkäytön johtamisesta säädetään käräjäoikeusasetuksen (28.6.1993/582) 12 §:n 1 momentissa, jonka mukaan laamannin tulee valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti sekä seurata, että lakia sovelletaan yhdenmukaisesti.

Tuomioistuimen sisäistä riippumattomuutta koskevan vaatimuksen ei ole katsottu estävän esimerkiksi sitä, että päällikkötuomari keskustelee yksikkönsä tuomareiden kanssa erilaisista työtavoista ja lainkäytön linjauksista tai että hän jälkikäteen arvioi tuomarin menettelyä yksittäisen asian käsittelyssä kuin myös siinä annettua tuomiota. Päällikkötuomarille on oikeuskirjallisuudessa asetettu jopa velvollisuus pyrkiä saamaan johtamassaan tuomioistuimessa noudatetusta yhdenmukaisesta käytännöstä poikkeava tuomari muuttamaan käytäntöään. Käräjätuomareille jaettujen asioiden käsittelyn joutuisuutta valvoessaan päällikkötuomari voi joutua puuttumaan asioiden jakoon jo kertaalleen jaettujen juttujen osalta (ks. Arponen, Markku: Teesejä laamannista käräjäoikeuden päällikkötuomarina, Lakimies 7–8/2000, s. 1316–1317).

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea käsitteli mietinnössään (oikeusministeriön komiteamietintö 2003:3 s. 431–432) muun muassa edellytyksiä, joilla tuomarille jaettu asia voidaan siirtää häneltä pois. Komitea totesi tuomarin riippumattomuuden kannalta olevan merkityksellistä, "millä edellytyksillä tuomarille jaettu asia voidaan siirtää häneltä pois muiden tuomareiden käsiteltäväksi. Lähtökohtana tulisi olla, että asioita ei voi siirtää tuomarilta pois kuin erityisistä ja hyväksyttävistä syistä." Komitea piti siis sinänsä mahdollisena, että juttu siirretään pois tuomarilta.

Oikeusministeriön työryhmämietinnössä 2005:16 (tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittäminen) katsottiin, että "tuomioistuimeen saapuneet asiat eivät ole jonkun yksittäisen tuomarin asioita, vaikka ne on jaettu asianomaisen tuomarin käsiteltäviksi. Ne ovat tuomioistuimen asioita. Sen vuoksi on ulkoapäin katsottuna tärkeää tarkastella tuomioistuinta kokonaisuutena, mistä vastuun kantaa ensisijaisesti päällikkö. Hänellä tulee olla keinot vaikuttaa muun muassa asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja työtehtävien järjestämiseen. Tätä ei voida pitää puuttumisena tuomarin riippumattomuuteen. ... Tuomarin riippumattomuus ei oikeuta tuomaria kieltäytymään työnjohdollisen toimenpiteen täytäntöönpanosta." (s. 29–30).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 § 1 artiklan mukaan tuomioistuinmenettelyn tulee tapahtua lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Tuomioistuimen kokoonpanon on täytettävä laillisuuden vaatimukset myös yksittäisessä asiassa (ks. Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (2005) s. 349 ja s. 65 käsitelty korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu 2002:68 sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Gurov v. Moldova (11.7.2006) kohdat 34–35). Nähdäkseni ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei edellytä sitä, että jutun siirtämistoimivallasta ei voisi kansallisella tasolla säätää lakia alemmantasoisessa oikeusnormissa.

Käsitykseni mukaan voimassa olevaa käräjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentin sääntelyä ei ole pidettävä perustuslain 107 §:n tarkoittamalla tavalla ristiriitaisena perustuslain tai muun lain kanssa. Näin ollen laamanni on voinut soveltaa mainittua säännöstä. Käytettävissäni olevan selvityksen valossa minulla ei ole aihetta epäillä, että laamanni olisi asiallisessa suhteessa ylittänyt hänelle säännöksen mukaan kuuluvaa toimi- ja harkintavaltaa.

Euroopan Neuvoston ministerineuvoston 13.10.1994 hyväksymässä suosituksessa tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista (Recommendation No. R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges) katsotaan, että tuomarille jaettua juttua ei tulisi siirtää häneltä pois ilman päteviä syitä. Tällainen päätös tulisi tehdä sellaisen tahon toimesta, jolla on samanlainen riippumattomuus kuin tuomareilla (periaate I (2) f). Suositusta koskevan muistion mukaan mainitun periaatteen tarkoituksena on estää hallinnon ("the executive") mahdollisuus vaikuttaa jutun siirtämiseen (esimerkiksi tilanteessa, jossa tuomarilta "pelätään" hallinnon odotuksille vastakkaista ratkaisua). Joutuisuusvaatimukset mainitaan yhtenä esimerkkinä siirron mahdollistavista pätevästä syistä (muistion kohdat 19–20).

Ministerineuvoston suosituksen mukaan virkatehtävänsä laiminlyövään tai järjestyserikkomuksiin syyllistyvään tuomariin on sovellettava kaikkia tarpeellisia toimenpiteitä, jotka eivät vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta. Valtion perustuslaillisista periaatteista, lainsäädännöstä ja perinteistä riippuen toimenpiteet voivat suosituksen mukaan olla esimerkiksi juttujen ottaminen pois tuomarilta, tuomarin siirtäminen toisiin oikeudellisiin tehtäviin tuomioistuimen sisällä, taloudelliset seuraamukset tai määräaikainen virasta erottaminen (periaate VI (1) a–d). Suositusta koskevan muistion mukaan jos tuomarilla on huomattava jutturuuhka, tuomioistuimen päällikkö, korkeampi oikeusinstanssi tai oikeusministeriö voi päättää tutkinnan aloittamisesta asiantilan syiden selvittämiseksi. Tällaisissa tapauksissa oikeudenhoidon joutuisuuden vaatimusten ei muistiossa nähdä vaarantavan tuomareiden riippumattomuutta (muistion kohta 43).

Käräjäoikeuden laamannilla on tuomarin riippumaton asema. En näe käräjäoikeusasetuksen 4 §:n sääntelyn olevan ristiriidassa myöskään Euroopan neuvoston ministerineuvoston suosituksen kanssa kantelussa väitetyllä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella minulla ei ole perusteita arvostella laamannin

menettelyä. Seuraavassa olen kuitenkin arvioinut asian sääntelyä yleisemmin perustuslaillisten vaatimusten näkökulmasta.

### 3.4

Juttujen siirtämisestä säätämisen normihierarkkinen taso ja täsmällisyys

Voimassa olevan sääntelyn normihierarkkisen tason ja täsmällisyyden asianmukaisuuden arvioimisessa voidaan ensinnäkin todeta, että kärjäoikeusasetus on säädetty vuonna 1993 eli ennen perusoikeusuudistusta ja voimassa olevan perustuslain säätämistä. Juttujen siirtämistä koskevaa kärjäoikeusasetuksen 4 §:ää valmisteltaessa ja annettaessa ei ole tästä syystä voitu nimenomaisesti pohtia kysymystä nyttemmin voimassa olevien perustuslaillisten vaatimusten näkökulmasta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tuomioistuinten riippumattomuudesta on nimenomaisesti säädetty perustuslain 3 §:n 3 momentissa. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae on tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuus.

Käsitykseni mukaan perustuslain 3 §:n 3 momentin, 21 §:n 2 momentin ja 80 §:n 1 momentin vaatimusten johdosta kaikista sellaisista toimivaltuuksista ja asioista, jotka saattavat vaikuttaa tuomioistuinten tai tuomareiden riippumattomuuteen, tulee säätää nimenomaan eduskuntalailla. Juttujen siirtäminen tuomarilta toiselle on asia, joka voi vaikuttaa tuomioistuimen tai tuomarin riippumattomuuteen. Tämän vuoksi katson, että juttujen siirtämisestä pois kärjäoikeudelta ja jakamisesta toisen kärjäoikeudelle tulisi säätää kärjäoikeuslaissa kärjäoikeusasetuksen sijasta.

Todettakoon vertailun vuoksi, että paikallisten syyttäjänvirastojen tai kihlakunnanvirastojen syyttäjäosastojen päälliköillä ei ole oikeutta juttujen siirtämiseen kihlakunnansyyttäjältä toiselle ilman ensin mainitun syyttäjän suostumusta. Tällainen oikeus on tosin valtakunnansyyttäjällä yleisistä syyttäjäistä annetun lain (199/1997) 10 §:n 2 momentin mukaisesti. Toisin kuin kärjäoikeuksien kohdalla, syyttäjälaitoksen sisäisistä toimivaltasuhteista on siis tältä osin säädetty lakitasolla.

Kärjäoikeuden ratkaisukokoonpanon sääntelyssä on nähdäkseni otettava huomioon paitsi oikeudenhoidon riippumattomuuden ja oikeudenmukaisuuden turvaaminen yleisten rakenteiden tasolla, myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaaminen kunkin yksittäisen jutun asianosaisille. Molemmista näkökulmista on tärkeää, että tuomarin riippumattomuuteen vaikuttavista tekijöistä säädetään täsmällisesti.

Juttujen jakamistavan ja kokoonpanojen muodostamisen sääntelyä on arvosteltu oikeuskirjallisuudessa (ks. esim. Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi: Rikosprosessin osalliset (2004) s. 468–469).

Voimassa oleva käräjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentin sanamuoto on varsin väljästi muotoiltu. Säännös mahdollistaa juttujen siirron "perustellusta painavasta syystä". Mielestäni siirtämisen edellytyksistä olisi perusteltua säätää täsmällisemmin. Lisäksi saattaisi olla aihetta pohtia, tulisiko tuomioistuinlaitoksen sisäisesti järjestää mahdollisuus saattaa siirtämisen asiallisten edellytysten olemassaolo uudelleen tutkittavaksi.

Samassa yhteydessä voisi olla perusteltua pohtia myös tuomioistuimen juttujen asiajaon perusteista säätämistä nykyisen käräjäoikeusasetuksen 3 §:n sijasta lain tasolla ja täsmällisemmin. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea käsitteli mietinnössään (oikeusministeriön komiteamietintö 2003:3 s. 431–432) myös tuomioistuimen asiajakoa. Komitea katsoi, että asiajaon perusteista tulisi säätää lailla.

4

#### LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

En ole havainnut asiassa oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä.

Esitän oikeusministeriön harkittavaksi edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset tarpeesta säätää käräjätuomarin käsiteltäväksi jaetun jutun siirtämisen edellytyksistä sekä mahdollisesti myös tuomioistuimen asiajaon perusteista lain tasolla ja täsmällisemmin kuin nykyisissä käräjäoikeusasetuksen 4 §:n 2 momentissa ja 3 §:ssä.

Tässä tarkoituksessa lähetän oikeusministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan 28.2.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä esitykseni mahdollisesti antaa aihetta.