

Arvoisa puheenjohtaja, hyvät lakivaliokunnan jäsenet

Hallituksen esitystä 7/2016 on valmisteltu pitkään. Presidentti Könnkölän johtama ensimmäinen tuomioistuinlakityöryhmä aloitti työnsä vuonna 2009. Sen jälkeen hankkeeseen on kuulunut niin ikään presidentti Könnkölän johdolla toiminut tuomioistuinlakityöryhmä 2, presidentti Timo Eskon johtama koulutustyöryhmä sekä ylijohtaja Kari Kiesiläisen johdolla toiminut hankkeen ohjausryhmä. Kaikissa näissä on ollut mukana laaja tuomioistuinten edustus. Hallituksen esityksiä osauudistuksista on annettu kaksi, HE 280/2010 vp. (tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta) sekä HE 224/2014 vp. (HE laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

Osa HE:stä 7/2016 on säännösten uudelleenjärjestelyä ja teknisiä viittauksia. Esitykseen sisältyy kuitenkin eräitä periaatteellisella tasolla merkittäviä ehdotuksia, joista ei laajapohjaisen ja pitkäkestöisen valmistelutyön aikana ole saavutettu yksimielisyyttä. Merkittävimpiä näkemyseroja ovat aiheuttaneet ehdotus tuomioistuinten päällikkötuomareiden nimittämisestä 7 vuoden määräajaksi sekä tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittäminen.

Toimeksiannon rajauksista

Hankkeen toimeksiannossa **valmistelun ulkopuolelle** oli suljettu seuraavat kysymykset:

- KKO ja KHO presidenttien nimittäminen määräajaksi
- KKO ja KHO esittelijöiden tuomaria vastaavan virassapysymisoikeuden poistaminen
- Hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistama valvonta
- Tuomareiden kurinpitojärjestelmä

Valmistelun aikana tehtiin lisäksi päätös, jonka mukaan korkeimpien oikeuksien osalta tehdään tässä yhteydessä vain ehdotukset, jotka katsottiin välttämättömiksi. Korkeimpien oikeuksien osalta lähempi tarkastelu voidaan tehdä myöhemmin, sopivana ajankohtana.

Lausunnoista

Tuomioistuinlakityöryhmän mietinnöstä annetuista lausunnoista on koottu noin 150 - sivuinen lausuntotiivistelmä (OM 44/2014) ja koulutustyöryhmän mietinnöstä annetuista lausunnoista oma tiivistelmänsä (OM 3/2016).

Hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella yhdessä koulutustyöryhmän mietinnön kanssa. Esitysluonnoksesta ei ole enää erikseen koottu lausuntotiivistelmää muilta osin, koska lausuntopyynnössä oli todettu, ettei lausuntoa ole tarpeen antaa niistä seikoista, joista on lausuttu tuomioistuinlakityöryhmän mietinnön jälkeen. Sinänsä lausunnoissa on viimeisimmässä vaiheessa keskitytty koulutusjärjestelmän arviointiin eikä esityksen muiden perusratkaisujen osalta ole juurikaan tapahtunut muutoksia kannanotoissa. Joitakin yksityiskohtaisia säästöjen muutosehdotuksia on lausunnoissa tehty ja ne on otettu huomioon siltä osin kuin ne on harkittu tarpeellisiksi.

Esityksen rakenteesta

1. Säädetään kaikille tuomioistuimille yhteinen tuomioistuinlaki,

- Laki sisältäisi tuomioistuimia, tuomareita ja muita tuomioistuimen jäseniä sekä muuta henkilöstöä koskevat säännökset
- Laki korvaisi pääosin nykyiset ns. organisaatiolait ja -asetukset (käräjäoikeuslaki, hovioikeuslaki jne.)
- Sisältäisi tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen säännökset
- Sisältäisi myös valtion virkamieslain 12 luvun tuomareita koskevat säännökset
- KKOL ja KHOL kuitenkin säilytettäisiin. Tuomioistuinlaissa ei säädettäisi niiden organisaatiosta, johtamisesta tai hallinnosta, mutta tuomioistuinlain tuomareita koskevat säännökset (virkamiesoikeudellinen asema, nimittäminen ym.) koskisivat myös ylimpien tuomioistuinten jäseniä ja asiantuntijajäseniä

2. Asetustasosta luopuminen pääosin - sääntelyn keveneminen, tuomioistuinten itsenäisyyden korostaminen

- Määräykset, joita ei ole tarpeen sisällyttää lakiin, olisivat tuomioistuinten työjärjestyksissä. Niiden merkitys kasvaa (tulisi olla saatavilla esim. kotisivuilla)
- Poikkeuksena tuomiopiirit ja käräjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainti, joita koskevat asetukset jätettäisiin voimaan
- Myös hovioikeuden pysyvän istuntopaikan sijainnista säädettäisiin vastaisuudessa asetuksella, tällä hetkellä laissa on säännös Itä-Suomen hovioikeuden pysyvästä istuntopaikasta Kouvolassa

3. Erityistuomioistuimia koskevat lait

- Säilytetään siltä osin kuin niissä on oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä → olisivat prosessilakeja
- Tuomioistuimen päätösvaltaista kokoonpanoa koskevat säännökset sijoitettaisiin pääsääntöisesti oikeudenkäyntimenettelyä koskeviin lakeihin
- Poikkeuksena KKO ja KHO, joiden osalta säännökset säilytettäisiin tältäkin osin niitä koskevissa laeissa
- HaOL jätetään voimaan kokoonpanosäännösten osalta

4. **Erillislait** lautamiehistä, tuomioistuinharjoittelusta sekä ehdokkaiden nimeämisestä kansainvälisten tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomarin ja jäsenen tehtäviin

Keskeiset ehdotukset

1. Päällikkötuomarin nimittäminen määräajaksi (tällä hetkellä nimitetään vakituisesti)

- Tuomioistuinten päällikkötuomarit nimitettäisiin määräajaksi lukuun ottamatta KKO ja KHO presidenttejä
- 7 vuoden toimikausi, uudelleenvalinta mahdollinen
- Päällikkötuomarin riippumattomuus olisi turvattu:
 - Vakinaisesta tuomarin virasta päällikkötuomariksi nimitetty olisi virkavapaalla taustavirastaan, johon voisi toimikauden jälkeen palata tai hakeutua muihin tehtäviin
 - Muusta kuin vakinaisesta tuomarin virasta nimitetyille (ts. tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tai ma. tuomarin virkasuhteesta) **virkatakuu** eli oikeus toimikauden päättymisen jälkeen tulla nimitetyksi vakinaiseksi tuomariksi (ensisijaisesti samassa tuomioistuimessa)

2. Tuomarin viran erittely talousarviossa - sääntely kevenee, hallinnollinen työ vähenee

- Tuomarin virkaa ei enää eriteltäisi talousarviossa lukuun ottamatta KKO ja KHO jäsenten virkoja

3. Tuomarin asema tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyssä

- Sääntelyä selkiytettäisiin ja tarkistettaisiin nykyisestä
- Niissä uudelleenjärjestelyissä, joissa **tuomarin virka muuttuu muuksi kuin tuomarin viraksi** (ts. tilanteet, joissa tuomioistuinlaitoksen tehtäviä siirretään sen ulkopuolelle), tuomari voitaisiin sijoittaa tähän virkaan
→ tuomarilla olisi tällöinkin **ensisijainen** oikeus tuomarin virkaan, mutta jos sellaista ei kyettäisi järjestämään, voisi hänet sijoittaa muuttuneeseen virkaansa
- Mikäli tuomarille jouduttaisiin antamaan ero, asian käsittelisi KHO perustuslain 103 §:n edellyttämällä tavalla (Nykyisin oikeustila epäselvä, eron antaisi ilmeisesti tasavallan presidentti)

4. Esittelijät ja valmistelijat

- Tuomari voisi itse esitellä, kuten nykyäänkin

- Esittelijöiden tehtävät nykyistä joustavimmiksi → esittelijän toimimisesta valmistelijana olisi laissa säännös
- Virkanimikkeiden muutokset nykyistä kuvaavammiksi: hovioikeuden, hallinto-oikeuden jne. esittelijä sekä markkinaoikeuden valmistelija
- Aessori - nimikettä käytettäisiin vastaisuudessa vain koulutusviroissa olevista tuomareista

5. Kansliapäällikkö ja hallintopäällikkö

- Myös hallinto-oikeuksissa voisi olla vakinaisia hallintopäällikön virkoja
- Voitaisiin toteuttaa muuttamalla esim. esittelijän virka hallintopäällikön viraksi

6. Asiantuntijajäseniä koskevan sääntelyn uudistaminen

- Nimittämismenettelyn yhdenmukaistaminen (vastuu hakuprosessista tuomioistuimille)
- Toimikausi kaikille sama: 5 vuotta
- Kaikilta edellytettäisiin tuomaria vastaavia sidonnaisuusilmoituksia
- Asema saatettaisiin myös lain tasolla selkeästi vastaamaan tuomaria (voitaisiin antaa kirjallinen varoitus, pidättää tehtävästä, erottaa työkyvyttömyyden perusteella, uudelleenjärjestelyssä olisi oikeus jatkaa uudessa sijoituspaikassa)
- Sotilasjäseniä koskeva sääntely säilytettäisiin sotilasoikeudenkäyntilaissa

7. Asioiden jakamisesta ja uudelleen jakamisesta säännökset lakiin

- Yleiset perusteet laissa → varmistetaan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin
- Tarkemmat määräykset työjärjestyksessä, jolloin kunkin tuomioistuimen erityispiirteet voitaisiin huomioida

8. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon puheenjohtajuutta koskevan sääntelyn joustavoittaminen

- Puheenjohtajana voisi toimia kuka tahansa kokoonpanon jäsenistä (nyt virkaiältään vanhin) → puheenjohtajuus määräytyisi tarkoituksenmukaisella tavalla (asian valmistellut jäsen voisi toimia, niin ikään erityisasiantuntemus, kielelliset tai koulutukselliset syyt voisivat olla perusteena)

9. Tuomarin toimiminen toisessa tuomioistuimessa - lisää joustavuutta poikkeustilanteissa

- Ylempi tuomioistuin voisi määrätä tuomarin toimimaan tilapäisesti toisessa tuomioistuimessa (asian laatu, laajuus, erityisasiantuntemuksen tarve yms. syyt perusteena) → resursienkäytön joustavuus tavoitteena
- Ei koskisi ylimpien tuomioistuinten tuomareita

10. Tuomarin vakuutuksen uudistaminen

- Uskonnollisesta valasta luovuttaisiin vrt. todistajan valasta luopuminen 1.1.2016 alkaen

11. Kokoonpanosäännösten joustavoittaminen

- Mahdollisuus kokoonpanon vahventamiseen ennakolta lainoppineella jäsenellä
- Päätösvaltaisuuden säilyminen yhdelle jäsenelle tulleesta esteestä huolimatta
→ ei koskisi KKO/KHO:a

12. Tuomarin toimivallan jatkuminen virkasuhteen päättymisen jälkeen

- Selvytyden vuoksi lakiin otettaisiin säännös tuomarin oikeudesta hoitaa loppuun asia, jonka ratkaissut tai jossa on tehty ratkaisuehdotus ennen virkasuhteen päättymistä (koskisi sekä ma. että vakinaista tuomaria ja asiantuntijajäsentä, jonka toimikausi on päättynyt)

13. Ilmoittautumisvirka -käsitteestä luopuminen tarpeettomana

- KKO:n ja KHO:n virat julistetaan jo nykyisinkin haettavaksi, kuten muut tuomarin virat

14. Virkojen haettavaksi julistamisen sujuvoittaminen

- Kaikki tuomioistuimet julistaisivat omat virkansa haettavaksi (myös KO, kun nykyisin valta HO:lla)
- Päällikkötuomarin virat haettavaksi julistaisi jatkossakin haettavaksi ylempi tuomioistuimien
- Myös uudelleen haettavaksi julistamisesta, hakuajan jatkamisesta ja viranhaun peruuttamisesta säädettäisiin laissa

15. Virkavapaus ja sijaisjärjestelyt - menettelyjen sujuvoittaminen

- Virkavapauden myöntäisi asianomainen tuomioistuin (pituudesta riippumatta) ja päällikkötuomarin yli kuukauden harkinnanvaraisesta virkavapaudesta päättäisi ylempi oikeus
- Päällikkötuomarin ja osaston johtajan sijaisena toimiminen perustuisi työjärjestysmääräyksiin
- Jos ei olisi määrätty, sijaisuus perustuisi virkaikäjärjestykseen

16. Tuomioistuinten olisi vuosittain laadittava toiminnastaan toimintakertomus

- Tulisi sisältää toimintaa kuvaavat tunnusluvut
- Tuomioistuimet voisivat laatia tämän myös yhdessä (ns. sektorikertomus)
- Tavoitteena avoimuuden lisääminen

17. Rekisterimerkintärikos

- Voitaisiin käräjäoikeudessa ratkaista 1 tuomarin kokoonpanossa nykyisen lautamieskokoonpanon sijaan
- Ehdotus perustuu eräiden tuomioistuinten aloitteeseen

18. Haastemieslain muutos

- Tavoitteena sujuvoittaa tiedoksiantotoimintaa siten, että haastemiehellä olisi vastaisuudessa oikeus tietojen saantiin esim. väestötietojärjestelmästä teknisen käyttöyhteyden avulla (ts. ei enää vain yksittäisissä asioissa), oikeus myös salaisiin tietoihin, kun välttämättöntä,
- Myös poliisilta saatavaa virka-apua täsmennettäisiin.

Tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittämistä koskevia ehdotuksia esittelee ma. erityisasiantuntija, oikeussihteeri Samuli Sillanpää, joka on toiminut mm. koulutustyöryhmän sihteerinä.

Taloudelliset vaikutukset

Raha-asiainvaliokunnassa on katsottu, että virkarakenteen kehittämisestä, tuomareiden koulutuksen kehittämisestä ja tuomarin koulutuslautakunnan perustamisesta aiheutuvat kustannukset on toteutettava kehysten puitteissa. Esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että

- Virkarakenteen kehittämisestä (noin 50 asessorin virkaa) aiheutuva lisäkustannus on noin 400 000 € / vuosi → voidaan kattaa esittelijän /ma. tuomarin virkoja vähentämällä
- Koulutuksen kehittämisestä ja lautakunnan toimintamenoista aiheutuisi lisäkustannuksia noin 200–300 000 € / vuosi

Ponsi

Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen laiksi vakuutuslakiin muuttamisesta (HE 104/2014 vp; EV 330/2014 vp) on edellytetty, että hallitus arvioi mahdollisuudet muuttaa vakuutus-oikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten nimitysmenettelyä nykyistä avoimemmaksi sekä kelpoisuusvaatimusten asettamista tällaisille jäsenille.

Pontta ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon tämän esityksen valmisteluajataulussa. Asialla on vastuuhenkilö, jonka työtehtävissä turvapaikanhakijoihin liittyvillä asioilla on tällä hetkellä etusija. Oikeusministeriö tulee laatimaan muistion vakuutus-oikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten tämän hetkisestä nimitysmenettelystä. Oikeusministerin linjaus siitä, miten arviointi nimitysmenettelyn muuttamisesta nykyistä avoimemmaksi ja kelpoisuusvaatimusten asettamisesta suoritetaan hallituksessa, pyritään saamaan vuoden 2016 aikana.

Oikeuskanslerinviraston ehdotus

Hallituksen esitystä annettaessa oikeuskansleri on ehdottanut pohdittavaksi, ilmeneekö tuomioistuinelain 18 §:n 1 momentin sanamuodosta riittävän selkeästi se, että myös määräaikaisessa koulu-

tusvirassa olevat asessorit ovat tuomareita. Hallituksen esityksen esittelijä on katsonut, että kysymys momentin sanamuodosta voi jäädä lakivaliokunnassa harkittavaksi.