

Mikko Könkkölä

23.2.2016

HE 7/2016 vp eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunta

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yleinen tuomioistuinlaki. Uuteen lakiin otettaisiin keskitetysti kaikki nyt eri laeissa olevat tuomioistuimia sekä tuomareita koskevat säännökset. Useimmat eri tuomioistuimia koskevat lait kumottaisiin. Ylimpiä tuomioistumia koskevat lait, jotka uudistettiin viime vuosikymmenellä, jäisivät edelleen voimaan. Tuomioistuinlakiin siirrettäisiin myös tuomareiden nimittämislaki ja valtion virkamieslain perustuslaista johtuvat tuomarin erityisasemaa koskevat säännökset. Oikeudenkäyntimenettelyä esitys ei yleisesti ottaen koskisi.

2. Esitys perustuu Tuomioistuinlakityöryhmän vuonna 2014 antamaan ehdotukseen ja sen jatkovalmisteluun. Työryhmän ehdotukset ovat jo johtaneet eräisiin, 1.10.2015 voimaan tulleisiin osittaisuudistuksiin (mm. kielituomarit, hovioikeuden osastonjohtajan tehtävät, tuomareiden sidonnaisuudet), jotka on siirretty tähän kokonaisuudistusehdotukseen.

3. Uuden lainsäädännön yksi keskeinen tavoite on se, että tuomareita ja tuomioistuimia koskeva sääntely olisi kaikilta osin lain tasoista ja että asetuksella sääntelystä luovut-taisiin. Yhtenäisen lain säätäminen vahvistaa myös monin eri tavoin tuomioistuinten ja tuomareiden asemaa. Vastaavanlainen yleinen tuomioistuinlaki on voimassa hyvin monessa valtiossa.

4. Kun esityksen mukaan asetustasosta luovuttaisiin, tuomioistuinten toiminta sääntelisivät jatkossa siten vain laki ja tuomioistuimen itselleen vahvistama työjärjestys. Tuomioistuinlaissa annettaisiinkin tuomioistuimille oikeus päättää toimintansa järjestämisestä lain sallimissa rajoissa (1:4). Työjärjestyksen merkitys tulee tämän vuoksi kasvamaan.

5. Uusi lainsäädäntö on pitkälti jo olemassa olevan lainsäädännön kodifointia. Useat lait on lähes sellaisinaan vain siirretty uuteen lakiin. Esitystä valmisteltaessa on kuitenkin ollut mahdollista järjestelmällisesti tarkastella voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä arvioida, miltä osin sääntelyä on syytä nykyaikaistaa, yhtenäistää tai täydentää.

5. Yksittäisinä uudistusehdotuksina, joilla voi kuitenkin olla periaatteellista tai käytännöllistä merkitystä, voidaan mainita esim.

- tuomarinvalan sijasta aina tuomarinvakuutus (ei-uskonnollinen) 1:7
- säännökset asioiden jakamisesta tuomareille TL 8:7 ja 8
- tuomarin kouluttautumisvelvollisuus sekä koulutuksen järjestämisvelvollisuus TL 9:4
- tuomarin siirtäminen väliaikaisesti, resurssisyydestä, toiseen tuomioistuimeen TL 14:2
- mahdollisuus vahvistaa monijäsenistä kokoonpanoa yhdellä lisätuomarilla (esim sairastumisriskin varalta) OK 2:11
- oikeuden kokoonpanon toimivallan jatkuminen, vaikka yhdelle jäsenelle tulee este (kuolema, sairaus) istunnon jälkeen OK 12:2
- toisiinsa läheisyysuhteessa olevien tuomareiden (erityisesti puoliset ja avopuoliset) osallis-

tuminen saman asian ratkaisemiseen OK 12:3

-kokoonpanon puheenjohtajuuden määräytyminen nykyistä joustavammin (HE s. 54)

- tuomioistuimen velvollisuus raportoida toiminnastaan TI 8:9

- pääsääntöinen kielto nimittää määräaikaista tuomaria yksittäistä asiaa varten TL 12:1,2

- päällikkötuomarin sijaistaminen TL 13:3

6. Esityksen merkittävimpiin kuuluvia systeemi uudistuksia ovat erityisesti

- päällikkötuomarivirkojen määräaikaistaminen

- tuomarin koulutusvirkojen perustaminen ja osaksi siihen liittyvä

- tuomarikoulutusjärjestelmän organisointi (Tuomarinkoulutuslautakunta)

7. Esityksessä ehdotetaan, että päällikkötuomareiden viroista tulisi määräaikaisia, ylimpien tuomioistuinten presidentin virkoja lukuun ottamatta. Päällikkötuomarin virkaan nimitettäisiin - vakinaista tuomaria koskevan nimitysmenettelyä noudattaen – kerrallaan enintään seitsemäksi vuodeksi. Nimitys on rajoituksessa uusittavissa.

8. Päällikkötuomareiden virkakauden määräaikaistamista voidaan perustella erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin se vastaa sitä yleistä kehitystä, jota valtionhallinnossa ylimpien johtamistehtävien osalta muutenkin noudatetaan. Tuomioistuinten johtamiseen liittyy tietenkin omia erityispiirteitä, mutta tuomioistuinten johtaminen ei muuten ratkaisevasti poikkea muiden organisaatioiden johtamisesta. Nykypäivänä myös tuomioistuimet ovat jatkuvassa muutoksessa ja johtaminen on tullut entistä haasteellisemmaksi. Tämä korostaa sen merkitystä, että johtamistehtävässä menestyminen ja motivaation säilyminen on voitava ottaa aika ajoin tarkasteltavaksi. Todettakoon, että tuomioistuinlaitoksen välijohtajan tehtävät (osaston johtajan ja jaoston puheenjohtajan tehtävät) on jo lailla määräaikaistettu. Toiseksi tuomioistuimet ovat – ylimpiä tuomioistuinta lukuun ottamatta – päällikkövirastoja, joissa päällikkötuomarilla on hallintoa ja lainkäytön yleistä järjestämistä koskevissa asioissa laaja päätäntävalta. Päällikkötuomareiden virkojen määräaikaistaminen on omiaan luomaan tähän tasapainoa.

9. Määräaikaistamisen yhteydessä on esitetty perustellusti kysymys siitä, miten tämä on sopusoinnussa tuomarin riippumattomuuden (ja virassapysymisoikeuden) kanssa. Ensinnäkin on todettava, että hyvin monessa valtiossa päällikkötuomarit nimitetään määräaikaista eikä ilmeisesti tässä ole nähty riippumattomuusongelmaa. Toiseksi tuomarin riippumattomuus koskee tuomarin toimintaa lainkäytössä mutta ei viraston päällikkönä. Esityksessä määräaikaista nimitetyn päällikkötuomarin asema turvattaisiin siten, että

- hän on virkavapaana siitä vakinaisesta tuomarinvirasta, josta hänet on nimitetty päällikkötuomariksi tai

- jos hän ei ole ollut tuomarin virassa, että hänellä on ehdoton oikeus tulla päällikkötuomarin virkakauden päätyttyä nimitetyksi tuomarinvirkaan – joko siinä tuomioistuimessa, jossa hän on päällikkötuomarina tai muussa sopivassa tuomioistuimessa ("tuomaritakuu").

Näin ollen päällikkötuomari voi kaikissa tapauksissa palata tai siirtyä tuomarinvirkaan.

10. Päällikkötuomarin virkaan nimitetyn virkavapaus vakinaisesta tuomarinvirasta ei ole välttämättä ongelmaton. Se voi aiheuttaa pitkiä virkavapausketjuja, joita olisi syytä välttää. Erityisen ongelmallista tämä olisi silloin, kun päällikkötuomari on ennestään päällikkötuomarin virassa. Ehdotus ei ole myöskään aina käytännön tarpeiden mukainen, jos tuomari on siirtynyt päällikkötuomariksi kokonaan toiselle paikkakunnalle. Huomattava myös on, että ehdotetussa lakitekstissä ei näyttäisi edes olevan säännöstä, jonka mukaan virkavapautta olisi myönnettävä. Harkita voitaisiin sitä, että vakinaiseen virkaan nimittämisen tavoin päällikkötuomariksi nimitettävä menettäisi sen tuomarin viran, jossa hän oli, ja että hänen asemansa turvattaisiin "tuomaritakuun" kautta. Tuomarintakuun järjestämisestä aiheutuu tiettyä hallinnollista työtä, mutta käyt-

tännässä tilanteet jäänevät varsin harvinaisiksi päällikkötuomarin virkojen vähäisyyden ja eläköitymisten vuoksi.

11. Koulutusvirkojen eli asessorin virkojen käyttöönotto pohjautuu keskeisesti hovioikeuslain 9 §:n mukaiseen järjestelmään, jossa kolmen vuoden esittelijä- tai tuomarikokemuksen omaavat esittelijät voivat toimia suoraan lain perusteella jäseninä laissa määritellyissä asioissa. Vakuutusoikeudessa esittelijän asema on tätäkin merkittävämpi, sillä esittelijä on ratkaisukokoonpanon jäsenenä tietyissä asioissa jo heti virkasuhteensa alettua.
12. Esittelijäjäsenten käyttöön liittyy HE:ssä mainittuja periaatteellisia ongelmia, kun esittelijät toimivat jäseninä lainkäyttöasioissa ilman tuomareilta vaadittavaa riippumattonta asemaa. Toisaalta esittelijän osallistuminen ratkaisutoimintaan harjaannuttaa häntä tuleviin tuomarintehtäviin ja asialla on myös resurssimerkitystä. Huomattava on, että vastaavaa perehtymismahdollisuutta ei ole muiden monijäsenisten tuomioistuinten, kuten hallinto-oikeuksien esittelijöillä, vaikka vastaava tarve siihen olisi.
13. Esityksessä luodaan koulutusvirkajärjestelmä, jossa eri tarpeita on sovitettu yhteen. Tuomioistuinlaitoksella olisi tarjolla uraputki, jossa laissa vaaditun kokemuksen omaavat lakimiehet voivat hakumenettelyn perusteella tulla nimitetyksi asessorin virkaan. Riippumattomuutta tuomarin tehtävässä turvattaisiin sillä, että virkasuhde kestäisi kolme vuotta. Olennaista on, että koulutusvirat tulisivat tuomioistuinlaitoksessa laajalti käyttöön, paitsi hovioikeudessa ja vakuutusoikeudessa myös hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa ja työtuomioistuimessa.
14. Koulutusvirkoihin liittyy myös koulutusohjelma ja vaatimus loppukokeen suorittamisesta. Merkittävä tehtävä tässä olisi perustettavalla tuomarinkoulutuslautakunnalla.
15. Kaiken kaikkiaan ehdotettu uusi järjestelmä on erittäin tarpeellinen ja odotettu. On oletettavaa, että sillä voidaan lisätä lakimieskunnan kiinnostusta tuomarintehtäviin, erityisesti kun järjestelmään liittyy laadukas ja suunnitelmallinen koulutusohjelma. Järjestelmä on myös avoin eli kuka tahansa vaaditun kokemuksen omaava voi hakeutua koulutusvirkoihin. On huomattava, että koulutusvirkojen samoin kuin esittelijöiden määrää on mahdollista säätää oletetun tuomaritarpeen mukaan. Näin voitaneen turvata se, että tuomioistuinten työskentelevillä esittelijöillä on realistinen mahdollisuus edetä koulutusvirkoihin ja sitä kautta tuomarinvirkoihin. Ehdotettu järjestelmä ei toisaalta myöskään rajoita - eikä saa rajoittaa - muiden kuin koulutusvirassa olleiden mahdollisuuksia hakeutua avoimna oleviin tuomarinvirkoihin.
16. Ehdotus tuomarinkoulutuslautakunnasta on perusteltu. Lautakunnalle on varattava riittävä resurssit.
17. Uudistukset ovat toteutettavissa ennen tuomioistuinviraston perustamista. Mitään poliittista päätöstä viraston perustamisesta ei liene edes tehty ja joka tapauksessa sellaisen viraston toiminnan käynnistymiseen menee useita vuosia. Koulutuslautakunta lienee aikanaan vaivatta siirrettävissä tuomioistuinviraston yhteyteen. Kun koulutuslautakunnalle on kertynyt tehtävästään kokemusta, sitä voidaan hyödyntää myöhemmin tuomioistuinviraston aloittaessa toimintansa.