

Olli Mäenpää
3.3.2016

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016 vp)

Lainsäädännön peruslähtökohdat

Ehdotettu tuomioistuinlaki sisältäisi kaikkia tuomioistuimia koskevan yhtenäisen perussääntelyn. Ehdotukseen sisältyy melko vähän sisällöllisiä muutoksia nykyiseen sääntelyyn, joten tuomioistuinlakiin lähinnä kootaan ja harmonisoidaan nykyisiä, eri tuomioistuimia koskeviin lakeihin sisältyviä sääntelyjä. Uuteen tuomioistuinlakiin otettaisiin myös tuomarien nimittämistä koskevat säännökset, jotka nyt ovat erityisessä tuomarien nimittämislaisissa. Tuomarien koulutusjärjestelmään ehdotetaan lisäksi joitakin muutoksia.

Ehdotus tuomioistuinlaiksi perustuu huolelliseen ja monipuoliseen valmisteluun, jota on tehty useammassa vaiheessa. Myös lakiehdotusten valmisteluun liittyvä kuulemismenettely on ollut laaja-alainen, ja siinä esitetyt perustellut näkökohdat on otettu tasapainoisesti huomioon.

Tuomioistuinlakiehdotusta voidaan pitää harkittuna ja nykyistä hajanaista sääntelyä riittävästi selventävänä kokonaisuutena. Siinä on otettu huomioon myös tuomioistuinten johtamiseen ja tuomarikoulutukseen kohdistuvia ajan-kohtaisia vaatimuksia.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia yleiseen tuomioistuinhallintoon tai lautamiesjärjestelmään. Tuomioistuinten hallinnon peruslähtökohtana olisi tuomioistuinlakiehdotuksen mukaan (1:4) se, että tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä noudattaen lainsäädäntöä. Sen sijaan tuomioistuinten yleishallinto pysyisi nykyisellään. Kaikkia tuomioistuimia palvelevaa tuomioistuinhallintoa kehitettäessä on perusteltua edelleen pyrkiä turvaamaan tuomioistuinten itsenäisyys ja tuomiovallan käytön riippumattomuus. Tältä kannalta voidaan pitää erityisen ongelmallisena tuomioistuinhallinnon kehittämistä organisaatioratkaisuilla, jotka mahdollisesti voimistaisivat tuomioistuihin kohdistuvaa byrokraattista sääntelyä, ohjausta ja valvontaa.

Lautamiesjärjestelmään mahdollisesti tehtävät muutokset edellyttäisivät tarkempaa arviota myös siitä, voiko perinteinen järjestelmä edelleen tuottaa hyödyllistä lisäarvoa kansalaisten oikeusturvaan, tuomiovallan käyttöön ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteisiin. Arvioinnissa tulisi erityisesti ottaa huomioon tuomioistuinten toimintaan ja toimintaympäristöön kohdistuneet muutokset, joita aiheuttavat muun muassa monimutkaistuva ja eurooppalaistuva lainsäädäntö sekä tuomiovallan käytön perusteiden yksityiskohtaisempi

sääntely ja oikeusturvan tehokkuuteen ja laatuun kohdistuvat lisääntyvät odotukset.

Tuomarien virkamiesoikeudellinen asema

Tuomarien virkamiesoikeudellista asemaa koskevat perussäännökset valtion virkamieslain 12. luvusta siirrettäisiin ehdotuksen mukaan lähes sellaisenaan tuomioistuinlakiin. Tätä voidaan pitää perusteltuna sekä tuomarien virkamiesoikeudellisen erityisaseman että säädettävän lain kattavuuden kannalta. Periaatteellisesti tärkeänä yleissäännöksenä voidaan pitää tuomarin riippumattomuutta edellyttävää sääntelyä (1:6 ja 9:1), joka se ei kuitenkaan aiheuta erityistä muutosta tuomarin aseman perusteisiin.

Valtion virkamieslakia sovellettaisiin tuomioistuinlain ohella edelleen myös tuomareihin. Sääntely muodostuu siten jossain määrin hajanaiseksi ja osittain päällekkäiseksi, vaikka ehdotettu sääntely muodostaa nykyistä selvemmän kokonaisuuden. Sääntelyn kaksijakoisuuden haasteellisuutta ei ole omiaan vähentämään se, että tuomarien asemaa koskevasta sääntelystä vastaisi oikeusministeriön ohella myös valtiovarainministeriö. Esimerkiksi valmisteltaessa säännöksiä, jotka mahdollistavat virkanimityksiin kohdistuvan valitusoikeuden eduskunnan edellyttämällä tavalla (EK 22/2015 vp), on välttämätöntä ottaa huomioon tuomarien erityisasema ja tuomioistuinlain mukaisen päätöksenteon erityispiirteet.

Tuomarin perusvelvoitteista säädettäisiin jossain määrin virkamieslaista poikkeavasti, mikä perustuu asianmukaisella tavalla tuomarin tehtävien erityispiirteisiin. Tuomarin perusvelvollisuutena on ratkaista hänen käsiteltäväkseen jaettu asia (9:1). Lisäksi tuomarin on virkatoimissaan oltava tunnollinen ja huolellinen. Hänen on käsiteltävä ja ratkaistava asia joutuisasti. Uutena säädännäisenä virkavelvollisuutena olisi tuomarin velvollisuus ylläpitää ja kehittää lain-tuntemustaan, oikeudellista osaamistaan ja ammattitaitoaan (9:4). Sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena ja perusteltuna.

Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä luovuttaisiin valtion virkamieslain edellyttämästä tuomarin virkojen erittelystä talousarviossa ylimpien tuomioistuinten tuomareita lukuun ottamatta. Tällä muutoksella voidaan arvioida olevan suhteellisen vähäinen vaikutus tuomarien nykyiseen asemaan. Talousarviossa tapahtuvan erittelyn merkitys on talousarviomenettelyn muutosten johdosta olennaisesti menettänyt alkuperäisen merkityksensä tuomarin erityisaseman takeena, ja toisaalta eduskunta päättää joka tapauksessa organisatiouudistuksista lainsäädäntövaltaa käyttäen. Myöskään valtiosääntöoikeudelliselta kannalta erittelyvirkojen määrän vähentämisen ei voida arvioida merkittävästi heikentävän eduskunnan ohjausvaltaa tai valtaa päättää viroista aiheutuvista valtion menoista (PeVL 19/2011 vp).

Tuomioistuinlaissa ehdotetaan säädettäväksi myös tuomarin asemasta tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyyn liittyvissä tilanteissa. Lähtökohtana on, että tuomarilla olisi tällaisissa tilanteissa oikeus tuomarin virkaan. Mikäli

tuomarin virka uudelleenjärjestelyssä muutettaisiin muuksi kuin tuomarin viraksi, tuomarilla olisi niin halutessaan ensisijainen oikeus tulla nimitetyksi tuomarin virkaan. Sääntelyn voidaan katsoa varsin tehokkaasti turvaavan tuomarin aseman tuomioistuinlaitosta organisoitaessa.

Tuomioistuimen työskentely ja johtaminen

Tuomioistuinlain 8. lukuun sisältyy uudensisältöistä sääntelyä, jonka kohteena on tuomioistuimen työskentely ja johtaminen. Tuomioistuimen työskentelyn ja lainkäytön puitteiden kannalta keskeinen perussäännös on asioiden jakamista määrittelevä 8 luvun 7 §, jonka mukaan tuomioistuimessa käsiteltävät asiat on jaettava valmisteltaviksi ja ratkaistaviksi työjärjestyksessä vahvistettujen perusteiden mukaisesti. Työjärjestyksessä määriteltyjen perusteiden on oltava selkeitä ja niiden on turvattava asianosaisten oikeus saada asiansa ratkaisuksi riippumattomasti, puolueettomasti ja joutuisasti.

Uusi säännös ilmaisee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tuomiovallan riippumattomuuden kannalta tärkeän periaatteellisen vaatimuksen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa riippumattoman, ennalta määrättyjen perusteiden mukaisesti valikoituneen tuomarin tai tuomionvoivan kokoonpanon käsiteltäväksi. Asioiden jakamisella ei siten saa pyrkiä edes välillisesti vaikuttamaan asiassa tehtävän ratkaisun sisältöön. Myöskään tuomioistuimen päällikkötuomari ei erikseen säädettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta voi vaikuttaa asioiden jakamiseen tuomarien ja kokoonpanojen välillä.

Tuomioistuimen hallinnollista johtamista koskevat 8. luvun uudet säännökset ovat verraten yleisluonteisia, ja ne sallivat erilaisia johtamismenetelmiä. Tärkeää ja hyvin perusteltua on joka tapauksessa, että laissa kiinnitetään huomiota tuomioistuimen asianmukaiseen ja tulokselliseen johtamiseen. Tuomioistuimen hallinnollisen johtamisen kannalta keskeiset vaatimukset ja tavoitteet käyvät epäsuorasti ilmi päällikkötuomarin tehtävänmäärittelystä (8:2). Johtamisen tavoitteena on huolehtia tuomioistuimen toimintakyvystä ja sen kehittämisestä. Tuomioistuimen toiminnan tuloksellisuuden vaatimus käy ilmi siitä, että tuomioistuimelle on asetettava tulostavoitteet ja niiden toteutumisesta on myös huolehdittava. Johtamiseen kuuluu lisäksi huolehtiminen oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuudesta tuomioistuimen ratkaisuisissa.

Tuomioistuimen hallinnollinen johtaminen on luonnollisesti alisteinen tuomioistuimen toiminnan perustarkoituksille. On siten selvää, että myös tuomioistuimen hallinnollisen johtamisen tehtävänä on luoda edellytykset sille, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja oikeusturvan takeet toteutuvat tuomioistuimen toiminnassa. Tuomioistuimen toiminta, tuloksellisuus ja tulostavoitteet on siten mitoitettava ja määriteltävä ensisijaisesti näiden perustavoitteiden toteuttamiseksi. Kyseisten perustavoitteiden periaatteellisesti keskeinen merkitys ja perusoikeutena turvattu asema huomioon ottaen, voisi olla perusteltua kirjata tavoitteet myös säädettävään lakiin. Sääntely voisi luonteeltaan sopia joko 1. luvun yleissäännöksiin tai 8. lukuun.

Tuomarien koulutusjärjestelmä

Yhtenä harvoista uusista sääntelyistä lakiesityksessä ehdotetaan laajennusta tuomarien koulutusjärjestelmään. Ehdotus perustuu keskeiseltä osalta koulutustarkoitusta toteuttavaan asessorijärjestelmään. Tuomioistuimiin voitaisiin koulutustarkoituksessa 18. luvun mukaisesti nimittää kolmen vuoden toimikaudeksi asessoreja. Asessorijärjestelmää ei kuitenkaan sovellettaisi ylimmissä tuomioistuimissa. Tätä voitaneen perustella näiden tuomioistuinten erityisluonteella, joskaan erityistä asiallista estettä ei voitane esittää sille, että asessorijärjestelmä ulotettaisiin myös ylimpiin tuomioistuimiin.

Asessorin olisi toimikautensa aikana osallistuttava tuomari[n]koulutuslautakunnan suunnittelemaan koulutusohjelmaan hänelle koulutuspaikassa laaditun henkilökohtaisen opintosuunnitelman mukaisesti (18:4). Asessorien koulutuksen ja koulutusohjelman tarkempi sisältö on lain tasolla määritelty melko yleisluonteisesti, mikä on perusteltua etenkin tuomioistuinten käsiteltävänä olevien asioiden eroavuudet huomioon ottaen ja sallii koulutuksellista joustavuutta eri koulutustarpeiden mukaan. Lisäksi voidaan arvioida, että asessorin toimikauden päättyessä järjestettävä lopputyö tai loppukoe, jossa arvioidaan tuomarin tehtävässä vaadittavaa taitoa ja osaamista, vahvistaa koulutusohjelmassa edellytettävää sisällöllistä yhtenäisyyttä ja riittävää vaatimustasoa.

Asessorin viroilla on tarkoitus myös vahvistaa asioiden käsittelyn tuomaripainotteisuutta. Tämän voidaan arvioida lähinnä tukevan lainkäytön laatua sekä lisäävän tuomioistuinten tuottavuutta ja käsittelyn joutuisuutta.

Tuomarien koulutusjärjestelmän kehittäminen edelleen laissa pääpiirteissään määritellyltä pohjalta on aiheellista. Asessorijärjestelmän määrittely tuo koulutukseen tarpeellista suunnitelmallisuutta ja tavoitteellisuutta. Järjestelmän voidaan myös arvioida turvaavan siihen kuuluvien riippumattomuutta paremmin kuin koulutuksessa nykyään käytettävä esittelijäjärjestelmä.

Ehdotuksen mukaan koulutusohjelmaa kehittää lautakuntatyypinen toimielin, jossa keskeisillä tuomioistuimilla on merkittävä edustus. Tuomarien koulutuksen järjestämisessä voidaan pitää perusteltuna ehdotetunlaista mahdollisimman kevyttä ja kustannustehokasta hallinnollista mallia. Tuomioistuinten edustukseen perustuva lautakuntamalli välttää virastomaisen organisaation jäykkyyden, mutta samalla se käyttää täysimääräisesti hyödyksi tuomioistuinten asiantuntemuksen. Sen voidaan myös arvioida turvaavan tuomioistuinten riippumattomuutta koulutuksen järjestämisessä virasto-organisaatiota paremmin.

Tuomioistuinharjoittelusta säädettäisiin erikseen, käytännössä nykyistä lain-säädäntöä vastaavasti 2. lakiehdotuksessa ehdotetulla tavalla.

Tuomarien tehtävien määräaikaisuus

Esityksen mukaan päällikkötuomarit nimitettäisiin virkoihinsa seitsemän vuoden määräajaksi. Tämän toimikauden päätyttyä päällikkötuomari olisi mahdollista nimittää uudelleen seitsemän vuoden määräajaksi. Määräaikaaisuutta ja

määräajan pituutta voidaan pitää perusteltuna etenkin tuomioistuimen johtamiseen kohdistuvien vaatimusten lisääntymisen vuoksi.

Tuomarin riippumattomuuden vaatimuksen kannalta voidaan todeta, että päällikkötuomari olisi samalla tavalla erottamaton kuin muutkin tuomarit seitsemän vuoden toimikauden ajan. Virassapysymisoikeutta vahvistaisi se, päällikkötuomarilla olisi oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseen tuomarin virkaan toimikauden päätyttyä (11:13). Yleensä kuitenkin päällikkötuomarin virkaan nimitettävällä on taustavirka tuomarina, joten toimikauden päättyminen ei merkitse tuomarin viran menetystä. Määräaikaisuus sopeutuu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tältä osin relevantteihin vaatimuksiin.

Vastaavaa sääntelyä ei esitetä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien osalta. Ylimmät tuomioistuimet poikkeavat muista tuomioistuimista tehtäviensä ja asemansa perusteella tavalla, joka ei välttämättä edellytä ylimpien tuomioistuinten presidenttien tehtävien pysyvyyttä. Mitään asiallista tai oikeudellista estettä tällaiselle määräaikaisuudelle ei kuitenkaan ole esitettävissä.

Myös eräissä muissa 12 luvussa säännellyissä tapauksissa tuomarin virkaan voitaisiin nimittää määräaikaisesti. Tällaiset tapaukset ovat kuitenkin rajoitettuja poikkeuksia pääsääntöisesti pysyvästä tuomarin asemasta. Ne liittyvät yleensä tuomioistuinten toiminnan erityistilanteisiin ja ovat mahdollisia vain erityisillä perusteilla. Ehdotetun sääntelyn voidaan myös tältä osin katsoa sopeutuvan tuomioistuinten ja tuomarien riippumattomuuden vaatimukseen.