

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Kuuleminen 3.3.2016 kello 10.00

Asia: Hallituksen esitys tuomioistuinlaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 7/2016 vp)

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) esittää kunnioltavasti yllä mainitun hallituksen esityksen johdosta seuraavaa:

Johdanto

Vaikka hankkeen keskeinen tarkoitus on säädösten kokoaminen tuomioistuinlakiin, niin merkittävin muutos tuomarikunnan kannalta olisi uuden tuomareiden koulutusjärjestelmän luominen ja siihen liittyvät virkajärjestelyt. Ehdotuksessa on useita säädösuudistuksia, jotka vaarantavat tuomioistuinten ulkoista ja sisäistä riippumattomuutta.

Tuomariliitto vastustaa uusien määräaikaisten koulutusvirkojen perustamista ja siihen kytettyä esittelijäjärjestelmän alasajoa sekä koulutuslautakunnan perustamista. Tuomariliitto pitää vakavana puutteena, että muita vaihtoehtoja koulutuksen toteuttamiselle ei ole pohdittu, että kansainvälinen vertailu puuttuu ja että vaikuttavuusarviointi on täysin puutteellinen.

Lakiesitys on saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Keskeiset toimijat ovat lausuntovaiheessa vastustaneet uutta tuomareiden koulutusjärjestelmää

Korkein oikeus, Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Turun hovioikeus, Vaasan hovioikeus, Rovaniemen hovioikeus, Helsingin käräjäoikeus, Tuomariliitto, Suomen Lakimiesliitto ja Suomen Asianajajaliitto eivät ole lausuntovaiheessa kannattaneet ehdotusta. Esitetystä kritiikistä ja todetuista puutteista huolimatta ehdotus on tuotu eduskuntaan käytännössä muuttamattomassa muodossa.

Valtion talouden tarkastusvirasto on lausunut, että ehdotus ei anna riittävää tietoa eduskunnalle esityksen taloudellisista vaikutuksista

Ehdotetun koulutusjärjestelmän kustannukset on tietoisesti aliarvioitu ja iso osa kustannusvaikutuksista on sivuutettu. Tähän on kiinnittänyt huomiota myös Valtiontalouden tarkastusvirasto lausuntovaiheessa (Dnro 204/31/2015). Tuomariliitto on samaa mieltä Tarkastusviraston kanssa, että ehdotus ei anna eduskunnalle riittävää tietoa esityksen taloudellisista vaikutuksista. Epäselväksi myös jää, millä tavoin ehdotuksessa esitettyyn lisärahoitustarpeeseen on päästy. Tarkastusvirasto on lisäksi aiheellisesti korostanut, että säästyviksi arvioitujen erien käyttäminen esityksen aiheuttamien lisäkustannusten kattamiseen saattaa olla mahdotonta säästöpainetta huomioon ottaen. Tarkastusviraston havainnot eivät ole vaikuttaneet ehdotuksen perusteluihin ja laskelmiin.

Tuomariliiton laskelmien mukaan esitetyn koulutusjärjestelmän kustannusvaikutus on yli 6 miljoonaa euroa esitetyn 700.000 euron sijasta

Tuomariliitto on laskenut oheisesta laskelmasta ilmenevin tavoin, että koulutuksen kehittäminen ehdotetulla tavalla tulisi maksamaan varovaisestikin arvioiden yli 6 miljoonaa euroa. Siten on selvää, että hallituksen esityksen mukainen 200.000 – 300.000 euron mukainen lisärahoitustarve ei riitä kattamaan todellisia kustannuksia.

Ehdotus sitoo tuomareiden työaikaa merkittävästi muista lainkäyttötehtävistä. Hallituksen esityksen laskelmat lähtevät siitä, että tutortehtävät tehtäisiin lainkäytön ohella ilman erillistä korvausta tai ilman lisäresursseja. Hallituksen esityksen laskelmassa ei ole myöskään otettu huomioon, että tuomarikoulutettavan työpanos ei vastaa muiden tuomareiden työpanosta, koska koulutettavan tulee käyttää koulutukseen ja itsensä kehittämiseen 30 prosenttia työajastaan. Lisäksi täydennyskoulutuksen lisääminen esitetyssä laajuudessa vähentää varsinaiseen työhön käytettävissä olevaa aikaa. Täydennyskoulutukseen esitetyillä 40.000 eurolla on mahdotonta kaksinkertaistaa koulutuksen määrää ja samalla tuottaa sisällöllisesti ja laadullisesti parempaa koulutusta sekä korjata suunnitelmallisuuden puutetta.

Koska lisärahoitustarve on aliarvioitu eikä ole nähtävissä, että tuomioistuinten määrärahoja oltaisiin lisäämässä, vaan päinvastoin virkoja vähennetään samanaikaisesti, tämä tulee väistämättä johtamaan siihen, että käsittelyaikojen pitenevät entisestään ja ettei uudistuksen tavoitteita saavuteta.

Sulkee käytännössä tuomariuran

Ehdotuksen mukaan hakeutuminen tuomioistuinuralle tuomioistuinten ulkopuolelta olisi mahdollista jatkossakin. Käytännössä järjestelmä vaikuttaa kuitenkin tuomioistuinuralle pääsyyn, uralla etenemiseen ja tuomarinuran houkuttelevuuteen. Vaikka tuomarikoulutettavan on jo koulutukseen päästessään täytettävä tuomarin kelpoisuusvaatimukset, kolmen vuoden tuomarikoulutuksen suorittaminen ei takaa virkaa tuomioistuimessa eikä tuomarikoulutettavan palkka ole kilpailukykyinen, vaan päinvastoin koulutettavalle on ehdotettu maksettavaksi huomontavaa palkkaa kuin muille tuomareille samasta työstä. Ehdotettu koulutus ei tätä vakavaa epäkohtaa kompensoi. Kysymys on siis käytännössä halpatuomarijärjestelmästä. Ehdotettu malli ei ole edes tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevalle houkutteleva vaihtoehto, koska tämän hetkessä urapolussa siirrytään suoraan vähintään T11 -palkkausluokan työhön. Tuomarikoulutuksen suorittaneen ja muiden vertailtavuus myös vaikeutuu.

Tuomariliiton keskeiset vastustamisen periaatteet - perusteet:

- Kustannusvaikutukset ovat moninkertaiset ehdotuksessa esitettyyn verrattuna.
- Uudistuksen kustannukset ovat pois tuomioistuinten ydintehtävästä eli lainkäytöstä.
- Ilman lisäresursseja käsittelyajat pitenevät huomattavasti.
- Ei poista riippumattomuusongelmaa hankkeen tavoitteen mukaisesti.
- Luo halpatuomarijärjestelmän koulutuksen varjolla.
- Heikentää tuomareiden palkka- ja henkilöstörakennetta.
- Rikkoo periaatetta, että samaa työtä tekeville on maksettava sama palkka.
- Luo uuden määräärikaisten tuomareiden ryhmän
- Sulkee käytännössä tuomarinuran.
- Heikentää tuomarinuran houkuttelevuutta.
- Tuottaa kahdentasoisia esittelijöitä ja tuomareita.
- Ehdotettu järjestelmä muuttaa perinteistä nimitysjärjestelmää.
- Tuomarikoulutettavien oikeusturvatakeet ovat riittämättömät.
- Ehdotettu koulutusohjelma tuomarikoulutettaville ei juurikaan tuo parannusta nykyiseen tilaan.

Tuomarinkoulutuslautakunta ei tuota lisäarvoa vallitsevaan tilanteeseen nähden

Tuomariliitto vastustaa tuomioistuinharjoittelijoiden valintamenettelyn siirtämistä tuomarinkoulutuslautakunnalle. Nykyinen järjestelmä on toimiva ja ottaa hyvin huomioon paikalliset tarpeet. Suuret yksiköt osaavat ammattitaitoisesti ja objektiivisesti hoitaa notaarien valinnan. Koulutuslautakunnalla ei ole riittäviä edellytyksiä arvioida henkilön soveltuvuutta samalla tavalla kuin yksittäisellä tuomioistuimella. Vaarana on, että valinta painottuisi kaavamaisiin kriteereihin. Ehdotettu valinnan keskittäminen ei tuo kustannussäästöjä, vaan päinvastoin lisää kustannuksia.

Koulutuslautakunnan tehtävät ovat moninkertaiset verrattuna tuomarinvalintalautakuntaan. Koulutuslautakunta ei tule selviämään sille kaavailluista tehtävistä esitetyillä resursseilla.

Osa koulutuslautakunnalle kaavailluista tehtävistä on keskeisiä tuomioistuinten toiminnan kannalta eikä niitä tule antaa sivutoimisen, osittain tuomioistuinten ulkopuolisista tahoista koostuvan lautakunnan hoidettavaksi. Lautakunnan kokoonpanon pitää muodostua tuomioistuinlaitoksen edustajista ja Tuomariliiton edustajasta.

Tuomariliiton ehdotukset

Tuomareiden koulutuksen suunnittelua ja toteuttamista on pidetty tuomioistuinviraston eräänä keskeisenä tehtäväalueena. Tähän nähden on epätarkoituksenmukaista pyrkiä ratkaisemaan näin merkittävää uudistusta osittaisuudistuksena ja ennen sanotun viraston perustamista. Tuomioistuinvirastolla on parhaat edellytykset arvioida toimivan tuomarinkoulutusjärjestelmän kehittämistä.

Tuomioistuinlaitoksen resurssipula tulee ratkaista muilla keinoilla. Asessorin virkojen sijasta tulee perustaa tarvittava määrä tuomareiden virkoja. Näillä viroilla on mahdollista korvata nykyiset esittelijäkokoonpanot, mikäli se vastoin Tuomariliiton käsitystä on välttämätöntä. Tuomarinuran avoimuutta ja houkuttelevuutta tulee vahvistaa eikä pidä yhdistää koulutukseen pääsyyn. Koulutus pitää toteuttaa tasapuolisesti koko lainkäyttöhenkilöstön tarpeet huomioon ottaen.

Tuomariliitto katsoo, että tuomarinkoulutuslautakunnan ja tuomioistuinten roolit käräjänotaareiden ja tuomarikoulutettavien valinnassa on arvioitava uudelleen. Koulutettavat tulisi valita tai ainakin määräaikaisen nimityksen valmistelun tulisi tapahtua tuomarinvalintalautakunnassa. Eri sidosryhmien edustettavuus tulee arvioida uudelleen lautakunnan eri tehtävissä. Asessorien toimivaltasäntelyä pitää täsmentää.

Tuomioistuinten sisäisen ja ulkoisen riippumattomuuden heikentäminen

Säädöstason muutokset ja sen vaikutukset riippumattomuuteen

Hallituksen esityksen tavoitteeksi on ilmoitettu ensinnäkin (kohta 3.1.1) selkiyttää tuomioistuimia koskevaa lainsäädäntöä ja saada aikaan tuomioistuinlaitoksen kannalta johdonmukainen kokonaisuus säätämällä tuomioistuimia ja tuomareita koskeva yhtenäinen laki, jolla pääosin korvattaisiin voimassa olevat organisaatiolait ja -asetukset. Tavoitteena on ilmoitettu olevan korostaa tuomioistuinten itsenäistä asemaa ja vastuuta toimintansa järjestämisestä. Asetustasosta pääosin luovuttaisiin ja tuomioistuimet voisivat entistä itsenäisemmin päättää omasta toiminnastaan työjärjestykseen otettavilla määräyksillä. Hallituksen esityksellä ilmoitetaan myös (kohta 3.1.2) tavoiteltavan tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vahvistamista.

Tuomariliitto pitää kannatettavina sääntelytason muutoksia niiltä osin kuin kysymys on nykyisin asetustasoisten säännösten siirtämisestä lain tasolle. Sitä vastoin Tuomariliitto vastustaa työjärjestyssäntelyn käyttöalan laajentamista ehdotetulla tavalla. Työjärjestyssäntelyn

käyttöalan laajentaminen lisää huomattavassa määrin päällikkötuomarin valtaa ja merkitsee siten käytännössä **lainsäädäntövallan siirtämistä parlamentaarisen valvonnan ulkopuolelle, mikä on perustuslailliselta kannalta vähintäänkin arveluttavaa**. Työjärjestyssääntelyn käyttöalan laajentaminen ei myöskään lisää tuomioistuinten itsenäistä asemaa, vaan se **päinvastoin heikentää tuomioistuinten sisäistä riippumattomuutta**. Tätä kautta se on myös omiaan heikentämään tuomioistuinten tuomareiden ja muunkin henkilökunnan työviihtyvyyttä ja -motivaatiota sekä sitoutumista tuomioistuimille asetettavien määrällisten ja laadullisten tulostavoitteiden saavuttamiseen.

Työjärjestyssääntelyn käyttöalan laajentaminen esityksessä suunnitelluin tavoin mahdollistaisi esimerkiksi (korkeimpia oikeuksia lukuun ottamatta) **osastojaon lakkauttamisen kaikissa tuomioistuimissa päällikkötuomarin päätöksellä**, mikä ei ole ainakaan hovioikeuksien osalta nykyisen hovioikeuslain 8 §:n 1 momentin eikä vakuutuslakien 9 §:n 1 momentin nojalla mahdollista. Niin ikään se mahdollistaisi **johtoryhmän lakkauttamisen päällikkötuomarin päätöksellä** näissä tuomioistuimissa, mukaan lukien hovi-, vakuutus- ja hallinto-oikeudet, joissa sellainen nykyisten asetustasoisten säännösten mukaan on oltava. Huomionarvoista on myös, että työjärjestyssääntelyn käyttöalan laajentaminen avaisi myös mahdollisuuden sille, että keskenään samanlaistenkin tuomioistuinten työjärjestykset poikkeaisivat toisistaan huomattavasti ilman perusteltua syytä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että myös lainkäyttöön liittyvät menettelytavat muodostuisivat erilaisiksi samankin tuomioistuinlinjan tuomioistuimissa. Tätä ei voida yhdenvertaisuuteen ja lainkäytön yhtenäisyyteen liittyvistä syistä pitää missään olosuhteissa hyväksyttävänä.

Selvää on, että tuomioistuinten toiminnan sääntelyn siirtäminen enenevässä määrin työjärjestystasolle merkitsee vastoin hallituksen esityksen tavoitteeksi ilmoitettua **säädöstason alentamista ja tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden heikentämistä**.

Tuomioistuinlain säätäminen ehdotetussa muodossa merkitsisi päällikkötuomarien vallan lisäämistä entisestään. Ehdotus sisältää jopa selkeästi lailla säänneltäviksi kuuluvien esittelijän virkoihin ja ehdotettuihin asessorin koulutusvirkoihin kuuluvien lainkäyttötehtävien osittaista sääntelemistä työjärjestyksellä.

Koulutusjärjestelmän vaikutukset riippumattomuuteen

Hallituksen esityksessä on perusteltu asessorin koulutusvirkojen lisäämistä myös sillä, että se toteuttaisi tuomioistuinten riippumattomuutta paremmin kuin niin sanotut esittelijäkoonpanot, joihin jäsenenä kuuluu tuomarien ohella esittelijä (mm. hovioikeuslain 9 §:n 1 momentin mukainen kokoonpano). Lisäksi koulutusvirkojen on katsottu vähentävän tarvetta määrääkaisiin tuomarin virkoihin, minkä on niin ikään katsottu parantavan tuomioistuinten riippumattomuutta.

Tuomariliiton käsityksen mukaan koulutusvirat eivät millään tavoin tuo parannusta nykytilaan. Riippumattomuusongelmia ei poista uusien määrääkaisten virkojen luominen entisten tilalle. Riippumattomuusongelmat liittyvät yhtä lailla määrääkaisiin tuomareihin kuin määrääkaisiin esittelijöihin. Määrääkaisuuden pituudella ei ole riippumattomuuden kannalta olennaista merkitystä.

Tuomariliitto korostaa, että asessorien koulutusjärjestelmässä ehdotetaan entistä kattavampaa työn seurantaa ja arviointia, eikä asessori siten voisi toimia ratkaisukokoonpanossa riippumattomasti. Koska asessorikoulutuksen läpikäyminenkin ei takaisi tuomarin virkaa, tulisivat asessorin uralla etenemiseen vaikuttamaan merkittävästi hänen koulutuksen aikana saamansa arviot. Tämä on erittäin ongelmallista riippumattomuuden kannalta. Riippumattomuuden korostaminen sopiikin huonosti argumentiksi asessorin virkojen perustamiselle, eikä sillä pitäisikään lainkaan perustella tällaisen järjestelmän luomista. Tuomariliitto korostaa, että riippumattomuusongelmat on mahdollista poistaa ainoastaan muuttamalla määrääkaiset virat vakituisiksi.

Nykyisin voimassa olevan hovioikeuslain 9 §:n 1 momentin mukaista ratkaisukokoonpanoa voidaan käyttää vain tarkasti rajatuissa vähäisissä asioissa. Esityksen mukaan asessorin toimivalta on yleinen ja hän voisi muiden tuomareiden tavoin määräaikaissa harjoitteluvirassaan ratkaista asioita itsenäisesti yhden tuomarin kokoonpanossa sekä toimia myös tuomioistuimen puheenjohtajana. Näin ollen joissakin tapauksissa varsin vaatimattomankin tuomioistuinkokemuksen omaava asessori voisi toimia vaativissa ja monimutkaisissa valitusasioissa esimerkiksi valmistelusta vastaavana tuomarina. Tämä muutos ei esityksen tavoitteiden mukaisesti toteuttaisi kansalaisten oikeusturvaa nykyistä, käytännössä tehokkaaksi ja toimivaksi todettua hovioikeuslain 9 §:n 1 momentin mukaista menettelyä paremmin.

Asessorin asema riippumattomuuden kannalta

Asessorin koulutusviran aseman sääntely jää hallituksen esityksen valossa epäselväksi. **Hallituksen esityksen teksti ja perustelut ovat osin vakavasti ristiriitaisia.** Perusteluissa on todettu muun muassa (s. 47), että kysymys olisi määräajaksi täytettävistä tuomarin viroista, joihin nimitettäisiin pääsääntöisesti enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ehdotetun tuomioistuinlain 1 luvun 5 §:ssä on **virkanimikkeet sisältävä luettelo tuomareista. Tuohon luetteloon ei sisälly asessoreja.** Ehdotetun 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuimessa voi lisäksi olla muita jäseniä siten kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Perustelujen (s. 68) mukaan näillä tarkoitetaan tuomioistuimen muita jäseniä kuin tuomareita.

Asessorit on mainittu **tuomioistuinten jäseninä** ehdotetuissa tuomioistuinlain 3 luvun 8 §:ssä (hovioikeuksissa), 4 luvun 5 §:ssä (hallinto-oikeuksissa), 5 luvun 2 §:ssä (markkinaoikeudessa), 6 luvun 2 §:ssä (työtuomioistuimessa) ja 7 luvun 2 §:ssä (vakuutus oikeudessa).

Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy myös muita asessorien asemaa koskevia epäselviä lausumia. Ehdotetun tuomioistuinlain 11 luvun 12 §:n sidonnaisuusilmoituksia koskevan säännöksen perusteluissa (s. 92) on lausuttu, että ”(k)oska asessorit olisivat tuomareita, myös heidän tulisi ilmoittaa sidonnaisuutensa. Heitä koskisi 12 luvun 5 §:n säännös.” Viimeksi mainitussa säännöksessä on säädetty määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetyn tuomarin sidonnaisuusilmoituksista. Lisäksi asessoreja koskevan ehdotetun 18 luvun 1 §:n perusteluissa (s. 111) on lausuttu, että ”(v)irat olisivat vakinaisia tuomarin virkoja, jotka kuitenkin täytettäisiin määräajaksi.” Edelleen samassa perustelujen kappaleessa on **ehdotetun säädöstekstin vastaisesti** lausuttu, että ”(a)ssessorit olisivat siten lueteltu tuomareita koskevassa 1 luvun 5 §:ssä.” Vielä samassa kappaleessa on lausuttu asessorilla olevan nimityksensä keston ajan tuomaria vastaava virassapysymisoikeus ja tuomioistuimen jäsenenä samat velvollisuudet kuin tuomarilla.

Asessorin toimivaltaa koskevasta ehdotetusta tuomioistuinlain 18 luvun 3 §:stä on epäsuorasti pääteltävissä, että asessorin toimivalta olisi 2 momentissa säädettyä poikkeusta lukuun ottamatta tuomarin toimivaltaa vastaava. Toimivaltasäännöskin on tässä tilanteessa, kun asessori ei tuomioistuinlain 1 luvun 5 §:n mukaan olisi tuomari, Tuomariliiton käsityksen mukaan puutteellinen. Palkkauksellisesti asessorin ei tuomariin rinnastuvasta asemastaan huolimatta kuitenkaan ole tarkoitettu olevan tuomaria vastaavassa asemassa, koska hänelle maksettaisiin tuomarin työstä huonompaa palkkaa kuin tuomarille. **Tosiasiassa asessorin virassa on siis kysymys ”halpatuomarin” virasta, jonka valtiosääntöoikeudellinen asema ja sen myötä virassapysymisoikeus ja myös virkavastuu jäävät edellä selostetuista perustelulausumista huolimatta varsin epäselviksi.**

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 113) on lisäksi asessorin toimivallan osalta lausuttu, että ehdotetun tuomioistuinlain ”1 luvun 4 §:n perusteella tuomioistuimen työjärjestyksessä voitaisiin tarvittaessa antaa määräyksiä, joiden mukaan työskentelyn järjestämisessä ja esimerkiksi asioiden jakamisessa voidaan ottaa huomioon asian tai asiaryhmän vaikeusaste ja asessorin perehtyneisyys. Tarkoituksenmukaista voisi esimerkiksi olla, että asessorin käsittelemien asioiden vaikeusaste kasvaa koulutuksen edetessä.” **Tuomariliiton käsityksen mu-**

kaan tällainen tuomarin lainkäyttötehtävistä säätäminen työjärjestyksen määräyksellä on perustuslain vastaista.

Erittelyviroista luopuminen

Tuomariliitto vastustaa ehdotusta luopua erittelemästä tuomarinvirkoja valtion talousarviossa. Tuomioistuinten hallinnon järjestäminen oikeusministeriön alaisuuteen on jo entuudestaan oikeusvaltion ja vallan kolmijako-opin kannalta merkittävä rakenteellinen ongelma tuomioistuinten riippumattomuudelle. Muutos lisäisi entuudestaan oikeusministeriön ohjausvaltaa. Toisin kuin muiden tuomareiden, korkeimpien oikeuksien jäsenten virat on päätetty säilyttää erittelyvirkoina. Ehdotus tuomarin virkojen erittelystä luopumisesta vaarantaa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Koska kaikkia tuomareita koskevat samat riippumattomuuden takeet ja edellytykset kuin korkeimpien oikeuksien jäseniä, tuomarin virkojen lakkauttamista ei voi tehdä ilman eduskunnan myötävaikutusta. Uudistus voidaan toteuttaa vasta sen jälkeen, kun riippumaton tuomioistuinvirasto on perustettu.

Ehdotuksen vaikutukset esittelijäjärjestelmään

Suomessa esittelijäjärjestelmä muodostaa perinteisesti olennaisen osan kollegiaalisten tuomioistuinten (hoivi- ja hallinto-oikeuksissa sekä pääosassa erityistuomioistuimista) lainkäyttötoimintaa.

Hallituksen esityksen mukaan koulutusvirkaajärjestelmän perustamisen eräänä tavoitteena on lisätä tuomaripainotteisuutta, mitä järjestelmän on katsottu edistävän. Esittelijäjärjestelmä tulisi kuitenkin hallituksen esityksen mukaan säilyttää, jotta tuomarin virkoihin olisi jatkossakin riittävästi päteviä hakijoita.

Tuomariliitto toteaa, että poiketen edellä mainitusta julkilausutusta tarkoituksesta hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset merkitsevät tosiasiallisesti pyrkimystä esittelijäjärjestelmän alasajoon ja sen muuttamiseen valmistelijajärjestelmäksi. Tämä käy ilmi ensinnäkin esittelijäkokoonten käytön mahdollisuuden poistumisesta, mikä johtaa siihen, ettei esittelijä voi saada kokemusta tuomarina toimimisesta. Niin ikään pyrkimys ilmenee ehdotetusta tuomioistuinlain 19 luvun 1 §:n 4 momentista, jonka mukaan esittelijä voisi toimia asian valmistelijana tuomarin toimiessa asian esittelijänä. Säännöksen on katsottu poistavan sen epäselvyyden, jonka korkein oikeus on ratkaisussaan KKO:2002:68 todennut liittyvän ratkaisukokoonpanon ulkopuolisen henkilön osallistumiseen asian valmisteluun silloin, kun häntä ei ole asianmukaisesti määrätty tällaiseen tehtävään. Tuomariliitto toteaa, että edellä mainitun säännöksen säätäminen ei poistaisi hallituksen esityksen perusteluissa mainittua ongelmaa.

Tuomariliitto vastustaa esittelijän aseman muuttamista valmistelijaksi. Esitys heikentää merkittävästi esittelijän tehtävien mielekkyyttä ja houkuttelevuutta, jos esittelijän työ voi asiaryhmästä, työyhteisön toimintatavoista ja päällikkötuomarista riippuen sisältää vaihtelevan määrän tuomarin avustamista valmistelijana.

Hallituksen esityksessä on korostettu, että myös jatkossa esittelyllä ja esittelijöillä tulisi olemaan tärkeä asema monijäsenisten tuomioistuinten lainkäytössä. Tämä asema jää kuitenkin epämääräiseksi. Esittelijän virkaa on tähän saakka voinut pitää myös koulutusvirkana tuomarin tehtäviin, koska esittelijä on päässyt työskentelemään monipuolisesti erilaisten asiaryhmien ja kokoonpanojen kanssa. Esittelijän tehtävät ja asiaryhmät ovat vaikeutuneet samalla, kun esittelijän keräämä kokemus sekä omat tiedot ja taidot ovat lisääntyneet. Tätä kehitystä on myös tukenut muun muassa hovioikeuslain 9 §:ssä mainitun esittelijäkokoonten käyttäminen sekä kokeneemmille esittelijöille annetut lyhyet tuomarimääräykset. Esityksessä esittelijäkokoonten käyttämisestä ollaan luopumassa, mikä on myös omiaan heikentämään esittelijän asemaa esityksen tarkoituksen vastaisesti.

Esityksessä on lähdetty siitä, että tuomariesittelyjä tulisi lisätä ja tuomari voisi käyttää esittelijää apunaan asian valmistelussa. Valmistelulla tarkoitetaan ilmeisesti erilaisen taustamateriaalin, kuten esitöiden ja oikeustapausten etsimistä ja asioiden tutkimisen yhteydessä tehtävien muistioden laatimista. Tällainen valmistelija jää kuitenkin vaille kokemusta oman osaamisensa kannalta tärkeistä päätösneuvotteluista sekä tutkimisen ja muistioden laatimisen pohjalta tehtävän lopullisen päätösesityksen laatimisesta. Tuomariliitto pitää esityksessä kaavaillun tuomaria avustavan valmistelun opetuksellista antia kyseenalaisena, koska koko oikeustapausten elinkaaren näkeminen ja tuomion rakentuminen jää esittelijän työtehtävien ulkopuolelle. Hovioikeudessa esittelijä jäisi myös pääkäsittelyn ulkopuolelle, ja häneltä jäisi saamatta tällöin myös prosessinjohtoon seuraamisesta sekä näytön vastaanottamisesta ja arvioinnista saatava arvokas kokemus.

Tuomariliitto pitää keskeisenä, että vakuutus oikeuden esittelijöiden tulee vastaisuudessaakin esitellä myös lainopillisia asioita, eikä ainoastaan lääkeopillisia asioita. Tämä on keskeistä juristin työn mielekkyyden, töiden monipuolisuuden sekä työssä kehittymisen kannalta.

Nykyisen kaltainen esittelytyö on esittelijälle palkitsevaa ja valmistaa häntä tehokkaasti tuomarin tehtäviin, kun esittelijä valmistelee asian alusta alkaen sen loppuun asti itse valmistelusta vastaavan jäsenen kanssa yhteistyössä ja saa työstään jatkuvasti palautetta tältä ja kokoonpanon muilta tuomareilta. Suunniteltu asessorien koulutusjärjestelmä johtaa esittelijöiden aseman huomattavaan heikennykseen. Vain pienellä osalla esittelijöistä olisi tulevaisuudessa mahdollisuus päästä asessorin koulutusvirkaan. Vaikka koulutus ei olisi edellytys tuomarin virkaan nimittämiseksi, vaikeuttaisi se tosiasiallisesti koulutuksen käymättömien mahdollisuuksia tulla nimitetyksi tuomarin virkaan. Mikäli ehdotettu koulutusvirkajärjestelmä toteutetaan, epäselväksi jää, mikä tulee jatkossa olemaan koulutusvirkojen ulkopuolelle jäävien esittelijöiden asema ja urapolku. Ehdotuksella nykyisten esittelijöiden asemaa heikennetään huomattavasti samalla, kun esittelijän työn mielekkyys ja koulutuksellisuus kärsivät.

Epärealistista on ajatella, että tuomarit voisivat yhä enenevässä määrin korvata esittelijät. Yhden täystyöllistetyn esittelijän tilalle tuskin saadaan yhtä tuomaria. On selvää, että ellei esittelijöitä korvata lähes vastaavalla määrällä uusia tuomareita, tuomioistuimet ruuhkautuvat. Esittelijöitä tarvitaan hovioikeuksissa jatkossakin etenkin asioissa, joissa myönnetään jatkokäsittelylupa. Näiden valmistelu ja käsittely vaativat paljon aikaa. Kokeneen esittelijän työpanos mahdollistaa sen, että tuomarit, joiden työpanoksesta merkittävä osa kuluu jatkokäsittelyluparatkaisujen tekemiseen, voivat keskittyä itse asian ratkaisemiseen. Samalla on muistettava, että taito ottaa haltuun laajoja juttuja syntyy vain harjoittelemalla ja esimerkiksi seuraamalla esittelijänä kokeneiden tuomareiden työskentelyä. Ei myöskään ole olemassa mitään selvitystä siitä, että tuomariesittelyt lisääisivät tuottavuutta. Päinvastoin lainkäyttötoiminnan tuloksellisuus on ollut esimerkiksi Turun hovioikeudessa selvästi parempi kuin toimintansa tuomaripainotteisemmaksi järjestäneessä Itä-Suomen hovioikeudessa.

Tuomarin siirtäminen tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyssä

Hallituksen esityksessä on katsottu ehdotetun tuomioistuinlain 14 luvun 4 §:n täyttävän perustuslain 103 §:n 1 momentissa asetetut tuomarin virassapysymisoikeuteen liittyvät vaatimukset tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestelyissä.

Esityksessä on perustuslain esityölausuman perusteella katsottu, että kyseinen säännös nimienomaisesti sallisi tuomarin siirtämisen tämän tahdon vastaisesti toiseen tuomarin virkaan tai muuhunkin kuin tuomarin virkaan tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestelyssä. Tällaista tulkintaa ei sisältynyt tuomioistuinlakityöryhmän mietintöön ja tulkinta on uusi myös oikeuskirjallisuuden valossa. Tuomariliitto ei pidä tulkintaa oikeana ja kiinnittää asian arvioimisessa huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Hallitusmuodon voimassa ollessa vastaavaa HM:n 91 §:n säännöstä tulkittiin niin, että sään-

nös esti tuomarin siirtämisen toiseen tuomarinvirkaan vastoin tämän suostumusta. Ainoastaan tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestelytilanne muodosti tähän nähden poikkeuksen (Hidén Mikael – Saraviita Ilkka, Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, 1977, s. 189). Liikevaihtovero-oikeuden lakkauttamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta antoi lausunnon PeVL 3/1994 vp, johon perustuslain esitöissä viitataan. Lausunnon mukaan tuomari on uudelleen järjestelyssä ensisijaisesti siirrettävä tuomarin virkaan, vaikka tuomarilla ei aina ole oikeutta säilyä sellaisessa virassa, johon liittyy tuomarin viralle ominainen virassapysymysoikeus. Lausunnosta ei kuitenkaan ole tehtävissä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tuomarin asemasta uudelleenjärjestelyssä, koska se ei koskenut varsinaisten vakinaiseen tuomarin virkaan nimitettyjen tuomareiden asemaa uudelleenjärjestelyssä, vaan ainoastaan lailla virassapysymisoikeudella suojattujen liikevaihtovero-oikeuden esittelijöiden asemaa.

Kyseisessä perustuslain 103 §:ssä säädetään sen otsikon mukaisesti tuomareiden virassapysymisoikeudesta. Sitä turvataan vaatimuksella, että tuomaria ei saa siirtää toiseen virkaan ilman suostumustaan. Kuten edellä on todettu, tällä toisella viralla on alun perin tarkoitettu tuomarin virkaa. Vastaava säännös, jota sovelletaan myös tuomareihin, on valtion virkamieslain 5 §:ssä. Virassapysymisoikeus on Tuomariliiton käsityksen mukaan voimassa myös tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestelytilanteissa eikä perustuslain 103 §:ää voida tulkita tarkoituksensa vastaisesti niin, että tuomarin tahdolla pysyä tuomarin virassa ei olisi lainkaan merkitystä uudelleen järjestelytilanteissa. Säännöksestä johtuu ainoastaan virassapysymisoikeuden rajoitus niin, että uudelleen järjestelyssä tuomari ei voi virassapysymissuojaansa vetoamalla estää virkansa siirtämistä muualle. Sen sijaan perustuslaista ei voi johdtaa tuomarille velvollisuutta siirtyä virkansa mukana. Tuomari siirtyy virkansa mukana muualle vain, jos hän antaa siihen suostumuksensa. Vastoin tahtoaan häntä ei voida nimittää muualle siirrettyyn tuomarinvirkaan eikä velvoittaa minkään muunkaan viran tehtäviin. Tässä tuomaria suojaa kuten ketä tahansa perustuslain 9 §:n mukainen liikkumisvapauden suoja. Esitykseen sisältyvä perustuslain 103 §:n tulkinta on epäjohdonmukainen siihen nähden, että suostumusperiaate on asianmukaisesti otettu huomioon esityksen uudelleen järjestelyä koskevassa tuomioistuinlain säännöksessä.

Tuomarin asema uudelleen järjestelyssä ei voi perustuslain nojalla olla heikompi kuin virkamiehen tai tuomarin asema virkamieslain nojalla. Myös tuomareihin sovelletaan virkamieslain 5 a §:n 3 momenttia, jonka mukaan virkamieheltä on nimenomaan edellytettävä suostumusta, jos hänen virkansa siirretään uudelleen järjestelyssä työssäkäyntialueen ulkopuolelle. Ehdotetun tuomioistuinlain asianomainen säännös vastaa tätä. Kirjallisuuden mukaan virkamiestä suojaa myös uudelleen järjestelytilanteissa suostumusperiaate (Koskinen Seppo – Kulla Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet 2013, s. 48 – 56). Mainitun teoksen perusteella perustuslain esitöistä ei johdu, että tuomarin suostumus virkamieslain 5 §:n mukaisessa virkasiirrossa olisi eri asemassa kuin virkamiehen suostumus (mts. 53 viite 32).

Näillä perusteilla Tuomariliitto pitää virheellisenä esitykseen sisältyvää käsitystä siitä, että esitys joiltain osin ylittäisi perustuslain asettamat vaatimukset tuomarin asemalle tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämistilanteissa.

Tuomariliitto vastustaa tuomioistuinlakityöryhmän mietintöön nähden ehdotettua heikennystä tuomarin virassapysymissuojaan tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyssä. Esityksen mukaan tuomarilla ei olisi ehdotonta oikeutta tuomarinvirkaan tilanteessa, jossa tuomarin viran tilalle on perustettu jokin muu kuin tuomarinvirka. Tuomariliitto katsoo, että perustuslain 103 § edellyttää, että tuomarille tällaisessa tilanteessa järjestetään nimenomaan tuomarin virka.

Nämä huomautukset on esitetty jo tuomioistuinlakihankkeen säädöstyöryhmän valmistelusta HE-luonnoksesta, mutta ne on hallituksen esitystä lopulliseen muotoonsa laadittaessa jätetty kokonaan huomioon ottamatta.

Johtopäätökset

Hallituksen esitys ja siihen sisältyvät ehdotukset ovat poikkeuksellisen huonosti valmisteltuja. Ehdotettu koulutusjärjestelmä, josta ei edes saa minkäänlaista kuvaa tutustumatta erilliseen työryhmämietintöön (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 38/2015), on valmisteltu vaihtoehdottomasti kopioiden Ruotsissa käytössä olevaa koulutusjärjestelmää, johon suunnatut resurssit ovat moninkertaiset verrattuna niihin resursseihin, jotka Suomessa edes voitaisiin ajatella saatavan koulutusjärjestelmän käyttöön.

Huomattava lisäksi on, että Ruotsissa järjestelmä ei ole taannut koulutettujen hakeutumista tuomioistuinvirkoihin, vaan päinvastoin koulutettujen ”vuoto” niin yksityissektorille kuin valtionhallinnon virkoihinkin on ollut merkittävää, jopa siinä määrin, että suurten kaupunkikeskusten ulkopuolella sijaitseviin tuomarin virkoihin on ollut vaikeata tai mahdotontakin löytää hakijoita.

Hallituksen esitys sisältää lukuisan määrän huonosti harkittuja säännösehdotuksia, joista monet heikentävät olennaisella tavalla tuomioistuinten riippumattomuutta ja sisältävät vakavia tuomarin asemaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Hallituksen esitys tulisiikin Tuomariliiton käsityksen mukaan kokonaan hylätä ja hanke palauttaa uuteen valmisteluun, jossa esitetty laaja ja perusteltu kritiikki otettaisiin asianmukaisella tavalla huomioon.

Kuvaavaa valmistelun tason kannalta on muun muassa kokonaisuutta silmällä pitäen sinänsä vähäinen kysymys maa-oikeuksien maa-oikeusinsinöörien määräämisestä ehdotetun tuomioistuinlain 14 §:n 2 §:n nojalla suostumuksellaan toimimaan muussa kuin samaan maa-oikeuksien yhteistoiminta-alueeseen kuuluvassa maa-oikeudessa. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 97) mukaan määräyksen antaisi se hovioikeus, jonka tuomiopiiriin vastaanottava kärjäoikeus kuuluu, vaikka hovioikeus ei lainkaan ole toimivaltainen tuomioistuin maa-oikeusasioissa eikä sen hallinnolliselle toimivallalle maa-oikeusinsinööriin nähden voine näin olla mitään asiaperustetta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen

Tuomariliiton käsityksen mukaan hallituksen esityksestä tulisi vähintäänkin pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Tuomariliitto katsoo perustuslakivaliokunnan lausuntoa tarvittavan välttämättä, koska hallituksen esitys sisältää useita tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta vähintäänkin arveluttavia ehdotuksia. Näitä liittyy erityisesti työjärjestyksellä säätämisen merkittävään laajentamiseen, tuomarin asemaan tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestelyissä, tuomarin virkojen erittelyvelvollisuuden poistamista koskevaan ehdotukseen, ehdotettujen asessorin koulutusvirkojen asemaan ja ehdotettuun koulutusvirka-järjestelmään yleisemminkin sekä ehdotettuihin esittelijäjärjestelmän heikennyksiin.

Tuomioistuinlakihankkeen säädöstyöryhmän laatiman HE-luonnoksen perusteluissa oli lausuttu seuraavaa:

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan edellä todetun perusteella käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ottaen huomioon sen, että esitys koskee monilta osin tuomioistuimen ja tuomarin asemaan liittyviä perustuslakikysymyksiä, esityksestä olisi kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluihin **jälkimmäistä virkettä ei enää ole otettu.** Ilmeistä on siis, että tarkoituksena on ajaa lakipaketti läpi pikavauhtia sen perus-

tuslailliset ongelmakohdat sivuuttaen. Tämänkin vuoksi perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen hallituksen esityksestä on ehdottoman välttämätöntä.

Helsingissä 2.3.2016

Tuomariliiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos

Kimmo Vanne

Tuomariliiton varapuheenjohtaja,
käräjätuomari

Minna Hällström