

Helsinki 8.3.2016

Dnro 727/5/16

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista 9.3.2016 kello 9.30 hallituksen esityksestä HE 7/2016 vp eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Aluksi

Huomattava osa ehdotetuista säännöksistä on luonteeltaan kompetenssinormeja siitä, mikä taho on toimivaltainen päätöksentekijä eri asioissa. Laillisuusvalvojan näkökulmasta en katso perustelluksi lausua tämänkaltaisista tai muuten luonteeltaan viime kädessä hallinnollisista seikoista.

Hallituksen esitys ei ole muuttunut asiallisesti luonnosversiosta juuri lainkaan (pois lukien se, että ylimmät tuomioistuimet on nyt pitkälti jätetty pois yleislain soveltamisalasta). Toistan lausunnossani samoja huomioita, joita oikeusasiamies Petri Jääskeläinen esitti lausunnossaan 7.8.2015 oikeusministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta (dnro 2721/5/15).

Erittelyvirat

Hallituksen esityksessä lähdetään tuomareiden erittelyviroista luopumisesta ylimpien oikeuksien jäsenten virkoja lukuun ottamatta.

Periaatteelliselta kannalta erittelyviroista luopuminen olisi merkittävä muutos. Tuomarivirkojen lukumäärästä päättäminen jäisi (ylimmät oikeusasteen pois lukien) yksin valtioneuvoston käsiin. Muutosehdotusta perustellaan yleisellä trendillä ja tulosohejauksella, jonka myötä on tärkeää, että ”tulostavuuksilla virastoilla on eduskunnan myöntämien määrärajojen puitteissa valta itsenäisesti päättää henkilöstöhallinnostaan ja virkarakenteestaan” (HE 7/2016 vp s. 32).

Voisin mahdollisesti yhtyä sitaatin argumenttiin siinä tapauksessa, että oikeushallinto todella järjestettäisiin itsenäiseksi virastokseen (perustamalla tuomioistuinvirasto). Nyt tuomioistuinhallinto on kuitenkin oikeusministeriössä. Ministeriötä osana valtioneuvostoa ei voida mitenkään rinnastaa itsenäiseen tulostavuuksiseen virastoon siinä hengessä, että erittelyviroista olisi luovuttava toiminnan tehokkuuden takaamiseksi.

Asiallisesti muutos antaisi oikeusministeriölle suoran toimivallan tuomareiden virkojen perustamiseen, muuttamiseen ja lakkauttamiseen. Hallituksen esityksen mukaan (HE 7/2016 vp s. 51 ja 58–59) erittelyviroista luopuminen vaikuttaisi edullisesti tuomioistuinten resurssijakoon, virkarakenteen kehittämiseen ja tuomioistuinten toiminnan tehokkuuteen. Näitä näkökohtia ei kuitenkaan lähemmin avata kertomalla, mitä valtioneuvosto konkreettisesti haluaisi tehdä virkarakenteelle sen jälkeen, kun eduskunnan rooli asiassa poistetaan (halutaanko esimerkiksi tuomarivirkojen lukumäärää vähentää tai kasvattaa).

Esityksessä ei tällä kohdin huomioida sitä – mielestäni kannatettavaa tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:ään sisältyvää – ehdotusta, että tuomari voisi suostumuksellaan toimia tilapäisesti resurssiapuna toisessa tuomioistuimessa enintään vuoden kerrallaan. Arvioimatta jää se, olisiko tämä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmaton vaihtoehto riittävä korjaamaan ilmeisesti vallitsevia epäkohtia resurssijaossa. Näitä viitattuja ongelmia esityksessä ei tosin yksilöidä.

Ottaen huomioon oikeuslaitoksen asema yhtenä kolmesta ylimmästä valtiovallan muodosta en voi kannattaa erittelyviroista luopumista niin kauan, kun meiltä puuttuu itsenäinen tuomioistuinvirasto. Hallituksen esityksessä tuomioistuinviraston puuttumista ei pidetä riittävänä syynä lykätä erittelyvirkvoja (HE 7/2016 vp s. 41). Olen eri mieltä. Tuomioistuinten uuden keskushallinnon perustamisesta ei ole valitettavasti mitään takeita – vaikka sellaisen kiireellisestä perustamisesta olisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden edistämiseksi tullut päättää jo ajat sitten –, mutta oikeusministeriön ja poliittisesti valitun oikeusministerin ohjausvalta suhteessa riippumattomiin tuomioistuihin lisääntyisi varmuudella.

Nykytilan arviointi – tuomioistuinten voimavarat

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 34–35; jakso 2.3.8 osana nykytilan arviointia) käsitellään otsikolla ”tuomioistuinten voimavarat” tuomarin alueellista toimivaltaa, päätösvaltaisten kokoonpanojen joustavoittamista ja tuomarin toimivaltuuden jatkumista määräaikaisen viran hoidon tai eläköitymisen jälkeisissä ”jälkitöissä”. Olkoonkin että kyse on asioista, jotka voitaneen jollain tavalla jäsentää toiminnan tehostamiskeinoina myös voimavara-otsikon alle, odottaisi tässä kohdin käsiteltävän nimenomaan tuomioistuinten taloudellisia voimavaroja.

Nyt voimavaroista ei ole kuin lyhyt, aksiomaattinen maininta (HE 7/2016 vp s. 37), jonka mukaan ”tuomioistuinten on kyettävä tarjoamaan oikeusturvaa entistä niukemmin voimavaroin”. Vaihtoehtona voisi esimerkiksi ajatella seikkaperäistä selvitystä tuomioistuinlaitoksen toiminnasta ja resursoinnista muihin Pohjoismaihin verrattuna. Tässä vertailussa osoittautuisi, että suomalaiset tuomioistuimet ovat maiden välilukuun suhteutettuna ylivoimaisesti heikoiten resursoituja (poliisi, syyttäjä ja rikosseuraamuslaitos vielä suhteellisesti enemmän). Tuloksen myötä esille voisi tulla vaihtoehto lisätä valtiovallan panostusta oikeusvaltiota ylläpitäviin, valtion

ydintoimintoihin kuuluviin rakenteisiinsa.

Tuomareiden koulutusjärjestelmä

Tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittämiseksi on suuri tarve. EU-maista pakollinen tuomarikoulutus puuttuu Suomen lisäksi vain Kyprokselta ja Ruotsilta (jossa on kuitenkin merkittävästi edistyneempi tuomareiden koulutusjärjestelmä). Huonoa asiantilaa selittää pitkälti se, että tuomioistuinelaitoksen – ja laajemminkin koko oikeuslaitoksen – resursointi on heikko. Suomessa ei ole yksinkertaisesti koskaan haluttu panostaa oikeuslaitokseen kovin paljoa.

Nyt ehdotetaan systemaattista järjestelmää tuomarinkoulutuslautakunnan muodossa. Ehdotus on hyvä ja tärkeä. Esitysluonnoksessa lähdetään perustellusti siitä, että koulutuspanostus tulee nähdä kustannuserän sijasta välttämättömänä lainkäytön laatua ja tehokkuutta edistävänä investointina (s. 60).

Kuitenkin lisäpanostukseksi esitetään 200 000–300 000 euroa. Investointi laatuun ja tehokkuuteen on lähinnä symbolinen.

Pidän riippumattoman tuomarinkoulutuslautakunnan perustamista sinänsä kannatettavana. Tuomareiden koulutusjärjestelmän uudistaminen voisi kuitenkin tapahtua tuomioistuinviraston perustamisen yhteydessä tai uuden tuomioistuinviraston toimesta. Sillä voisi toivottavasti olla mielekkäämpi taloudellinen liikkumavara myös tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittämiseen. Kyse on oikeuslaitoksen ja sitä kautta laajemmin yhteiskunnan kannalta keskeisen tärkeästä osa-alueesta.

Ehdotus asessorin virkojen perustamisesta liittyy keskeisesti ehdotukseen tuomareiden koulutusjärjestelmästä. Edellä lausumaani viitaten kysymys olisi parhaiten ratkaistavissa tuomioistuinviraston myötä. Toisaalta asessorien virat tuodaan esille nykyisen hovioikeuslain 9 §:n ja vakuutusoikeyden käytännön kautta eli liittyen kysymykseen esittelijöiden kuulumiseen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon. Tuomioistuimen kokoonpanon riippumattomuuteen liittyvät syyt sinänsä puoltaisivat ehdotusta. Haittapuolena on se, että koska asessorin virat täytettäisiin määräajaksi, lisääntyisivät määräaikaiset tuomarinimitykset entisestään, vaikka tavoitteen tulisi olla päinvastainen. Toisaalta järjestelmä mahdollistaisi riippumattomuuden kannalta kaikkein ongelmallisimpien lyhyiden määräaikaissuoksien vähentämisen.

Sinänsä en vastusta ehdotusta asessoreiden viroista. Kyse olisi tuomarin viroista, joten eduskunnan tulisi perustaa virat – sikäli kuin tuomareiden erittelyviroista pidetään kiinni. Hallituksen esitys kuitenkin rakentuu sille, että virat tulisivat oikeusministeriön päätäntävaltaan. Kuten sanottu, mielestäni oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kytkeytyvät valtiosääntöiset periaatteet puhuvat kuitenkin sen puolesta, että asian tulisi kuulua riippumattoman tuomioistuinviraston toimivaltaan.

Lautamiesten valintatapa

Lautamiesjärjestelmää ei ole tarkasteltu muuten kuin säädösteknisesti esittämällä sitä koskevan erillisen lain säätämistä. Asiallisesti muutoksia ei esitetä. Koko asia on jätetty *mahdolliseen* erillisvalmisteluun (HE 7/2016 vp s. 63).

Esitysluonnoksen eräissä muissa asiayhteyksissä suoritettu valtiosääntöinen tarkastelu jää nyt suorittamatta lautamiesjärjestelmän kohdalla. Perusteluissa (HE 7/2016 vp s. 130) kyllä todetaan, että lautamies ”ei toimi poliittisella valtakirjalla vaan hänen tulee olla riippumaton.”

Perusteluissa myös viitataan perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 3/1996 vp - K 8/1995 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1994), jossa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Lautamies ei ole poliittisella valtakirjalla toimiva kunnallinen luottamushenkilö, vaan hänen tulee olla riippumaton. Valtuustoryhmillä on tämän suhteen erityinen vastuu. Sama koskee sitä, että lautamiehiksi valittavat ovat valmiita toimimaan tehtävässään koko kauden. Puolueiden ei pidä vaatia lautamiehiksi valittavilta sitoumuksia ns. puolueveron maksamisesta istuntopalkkioistaan, mikä onkin ollut vakiintunut käytäntö oikeuskanslerin kannanoton jälkeen. Asianmukaista ei myöskään ole, että oikeudenkäyntiutisoinnissa liitetään lautamiehen nimen perään jokin puoluetunnus.”

Lautamiehet ovat kunnanvaltuustojen nimittämiä ja käytännössä poliitikkoja. Pidän hyvin ongelmallisena sitä, että valtiollisten tehtävien perustuslailisen jaon (PL 3.3 §) kannalta aivan olennainen tehtävä, tuomioistuimen päätöksenteossa yksilöllisen äänioikeuden omaavien lautamiesten valinta, on jätetty kunnanvaltuustojen ja valtuustoryhmien varaan. Eurooppalainen korruptionvastainen toimielin GRECO on kannustanut järjestelmään, jossa lautamiesten valinta tapahtuisi oikeuslaitoksen itsensä toimesta (ks. Suomea koskevan uusimman raportin (Greco Eval IV Rep (2012) 6E) kohta 101).

Asioiden jakaminen ja siirtäminen

Oikeusasiamies Jääskeläinen on esittänyt vuonna 2006 oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko syytä säätää käräjätuomarin käsiteltäväksi jaetun jutun siirtämisen edellytyksistä sekä mahdollisesti myös tuomioistuimen asiajaon perusteista lain tasolla ja nykyistä käräjäoikeusasetusta täsmällisemmin (dnro 854/4/06). Nyt – olkoonkin että vasta noin 10 vuotta myöhemmin – säädettäväksi ehdotettu tuomioistuinlain 8 luvun 8 §:n säännös on tervetullut.

Riippumattomuuden korostaminen

Selvää parannusta nykysääntelyyn toisivat ehdotettuun tuomioistuinlakiin sisältyvät säännökset tuomioistuinten (lain 1 luvun 3 §) ja tuomareiden

(1 luvun 6 § ja 9 luvun 1 §), myös asiantuntijajäsenten (17 luvun 1 §), riippumattomuudesta. Myös julkista sivutoimirekisteriä koskevat ehdotukset parantaisivat riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta tuomioistuimen ulkopuolelle välittyvää kuvaa.

Päällikkötuomarin valvontavastuu

Ehdotetun tuomioistuinlain 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan päällikkötuomari johtaa tuomioistuinta ja vastaa sen tuloksellisuudesta. Luvun 2 §:n 1 momentin mukaan päällikkötuomarin tehtävänä on:

- huolehtia tuomioistuimen toimintakyvystä ja sen kehittämisestä
- asettaa tuomioistuimen tulostavoitteet ja huolehtia niiden toteutumisesta
- valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen yhdenmukaisuutta
- valvoa laintulkinnan soveltamisen yhdenmukaisuutta.

Ehdotetun tuomioistuinlain 8 luvun 6 §:ssä säädetään osaston johtajan tehtävistä. Hän johtaa osaston työskentelyä, huolehtii työn yleisestä suunnittelusta ja järjestämisestä osastolla sekä työskentelyn tuloksellisuudesta. Lisäksi osaston johtaja valvoo oikeusperiaatteiden ja laintulkinnan soveltamisen yhdenmukaisuudesta osaston ratkaisuihin.

Huomiota herättää, että mainituissa tai muissakaan ehdotetuissa säännöksissä ei ole nykyisenkaltaista, käräjäoikeusasetuksen 12 §:ään sisältyvää (laamannin) velvollisuutta ”valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti”. Tämän johdosta asiantilassa tulisi nähdäkseni tapahtumaan muutos käräjäoikeuden valvontavastuun sekä päällikkötuomarin (ja osaston johtajan) virkavastuun osalta.

Tyypillisten virkarikosten (rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttäminen ja luvun 9 §:n virkavelvollisuuden rikkominen) tunnusmerkistön soveltuminen on sidottu pitkälti käsitteeseen ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuus”. Nykyisestä käräjäoikeusasetuksen 12 §:stä ilmenee selvästi laamannin virkavelvollisuus valvoa, että ”asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti”. Ehdotettuihin säännöksiin ei enää sisältyisi tällaista nimenomaista virkavelvollisuutta – oikeusperiaatteiden ja laintulkinnan soveltamisen yhdenmukaisuuden valvonta on eri asia kuin vastuu valvoa asioiden käsittelemistä.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että tuomioistuimessa ei olisi osastoa, eikä näin ollen osaston johtajaa. Tällöin tuomioistuimen johtamisesta ja valvomisesta säädettäisiin lakitasolla vain päällikkötuomaria koskevilla säännöksillä (8 luvun 1 ja 2 §). Erityisesti tällaisessa tilanteessa voi syntyä aukko tuomioistuimen virkavastuullisen valvonnan alassa.

Tuomioistuimen omassa työjärjestyksessä saatetaan ohjeistaa lähemmin tuomioistuimen toiminnan valvonnasta. Työjärjestyksen sisällöt voivat kuitenkin vaihdella, eikä työjärjestyksessä välttämättä tule olemaan nimenomaisia määräyksiä valvontavastuusta. Joka tapauksessa virkavastuun

kannalta työjärjestysmääräys ei ole samassa asemassa kuin lakiin perustuva velvollisuus, kun arvioidaan ”virkatoiminnassa noudatettavan säännöksen tai määräyksen” noudattamista.

Periaatteessa vastaan voi tulla tilanne, jossa tuomioistuimelle tulee uusi tehtävä lainmuutoksen myötä, eikä tehtävän asianmukaista hoitamista järjestetä tuomioistuimessa. Käsitykseni mukaan – erityisesti jos tuomioistuimessa ei ole osastojakoa eikä osaston johtajaa vastaamassa osaston töiden suunnittelusta ja järjestämisestä – pelkkä päällikkötuomarin johtamista koskeva tehtävä ei riittäisi virkavastuun perusteeksi. Näin ollen katson, että ehdotettua tuomioistuinlain 8 luvun 2 §:ää tulisi täydentää päällikkötuomarin valvontavelvollisuutta koskevalla säännöksellä, jonka sisältö kattaisi vähintään sen, mistä nykyinen käräjäoikeusasetuksen 12 § säättää.

Yksityiskohtia

Käräjänotaarit eivät ole tuomioistuimen jäseniä, mutta käräjänotaarilla on oikeus toimia ratkaisukokoonpanon puheenjohtajana tai jäsenenä tuomioistuinharjoittelulain 15–16 §:n perusteella. Lainsäädäntöteknisesti huomiota kiinnittää se, että ehdotetun tuomioistuinlain 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan käräjäoikeuden puheenjohtajana voivat toimia laamanni ja kärjätuomari (säännöksessä ei mainita käräjänotaaria).

Vastaavasti ehdotetun tuomioistuinlain 4 luvun 2 §:n mukaan hallintotuomioistuimen puheenjohtajana toimii presidentti tai lainoppinut hallinto-oikeustuomari. Säännöksessä ei huomioida ehdotettua 18 luvun 3 §:ää, jonka mukaan myös asessori voi toimia puheenjohtajana.

Ehdotetun tuomioistuinlain 18 luvun 1 §:n 2 momentissa puhutaan tuomarikoulutettavasta, jota termiä ei ole erikseen määritelty. Asiayhteys toisaalta tekee selväksi, että termi on synonyymi asessorille. Säännöksen ”tuomarikoulutettava” on terminologisesti eri asia kuin saman luvun ehdotetun 6 §:n 2 momentin ”tuomarikoulutettu”. Kielellisesti termit tulevat kuitenkin hyvin lähelle toisiaan. Termien käyttö luvussa on ehkä jossain määrin epäselvää. Luvun 1 §:n 2 momentissa voisi ajatella käytettävän jotain muuta termiä kuin tuomarikoulutettava, esimerkiksi sanaa ”henkilö” tai ”virkamies”.

Ehdotetun tuomioistuinlain 23 luvun 6 §:n mukaan tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksiä (kuten päätöstä esivalinnasta asessorin virkaan) koskisi valituskielto. Valituskielto ulottuisi myös tuomioistuinharjoittelulain 3 §:n mukaiseen käräjänotaarien valintaan.

Ehdotukset ovat linjassa vallitsevaan tilanteeseen, jossa valtion virkoihin ottamisesta ei ole valitusoikeutta. Ehdotuksia on kuitenkin syytä arvioida eduskunnan virkamieslain muuttamisesta annetun eduskunnan 4.12.2015 lausuman (EK 22/2015 vp s. 1) valossa. Lausuman mukaan:

”eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Samassa yhteydessä tulee valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain *ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi* niin, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä.” (korostus lisätty)

Nyt käsillä olevan tuomioistuinlakiesityksen puitteissa ei liene käytännössä mahdollista tehdä uudelleenlinjausta valtion nimityspäätösten valitusoikeudesta. Olisi kuitenkin ollut hyvä, että valituskieltoa koskevasta säännöksestä olisi nyt saatu perustuslakivaliokunnan kannanotto.

Säätämisjärjestys

Hallituksen esitystä on rajattu niin, että ”... lautamiehiä koskevien säännösten tarkastelu on päätetty jättää *mahdolliseen* erillisvalmisteluun” (HE 7/2016 vp s. 63; korostus lisätty). Erillisvalmistelusta ei ole takeita. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan lautamiehistä vain seuraava: ”Lautamiehet poikkeavat asemaltaan muista tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoon kuuluvista jäsenistä, sillä heidän tehtävänsään on kyse luottamustehtävästä, johon valinnan tekee kunnanvaltuusto. Yleiset virkanimitysperusteet eivät ulotu tällaisiin luottamustehtäviin.” (HE 7/2016 vp s. 160).

Pidän valitettavana, että käsillä olevaa hallituksen esitystä ei ole lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausuntoa varten. Perustuslakivaliokunnan kanta olisi mielestäni ollut perusteltu lautamiesten valintajärjestelmän suhteesta perustuslain 3 §:n 3 momenttiin.

Kysymys tuomioistuinlain 23 luvun 6 §:n mukaisesta valituskiellosta tulee aikanaan esille perustuslakivaliokunnassa eduskunnan tuoreen kannan (EK 22/2015 vp s. 1) johdosta, mutta kuten sanottu, tätäkin asiaa olisi ollut mahdollista selvittää perustuslakivaliokunnassa jo tässä vaiheessa.

Esittelijäneuvos

Pasi Pölönen