

Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
9.3.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 7/2016 vp** eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuinlaki. Kysymys on merkittävästä uudistuksesta, jonka tarkoituksena on säätää tuomioistuimia ja tuomareita koskeva yhtenäinen laki, jolla pääosin korvattaisiin voimassa oleva asiaa koskeva lainsäädäntö.

Esitys on usealla tavalla hyvin merkityksellinen. Keskityn lausunnossani tarkastelemaan ehdotettua lainsäädäntöä ennen muuta tuomareiden määräaikaaisuutta ja ehdotettua koulutusjärjestelmää koskevin osin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on sinänsä asiantuntevasti ja perusteellisesti laadittu. Esityksessä ehdotettuja ratkaisuja perustellaan monipuolisesti ja kattavasti. Valittavana olleita ratkaisuvaihtoehtoja myös usein aidosti perustellaan siten, että niiden osalta punnitaan puolesta ja vastaan olevia argumentteja. Esitys on hyvä tässä suhteessa esimerkki hyvätasoisesta lainvalmistelusta.

On myös huomattava, että esitys pohjautuu laajapohjaiseen ja melko pitkäkestoiseen lainvalmisteluun. Esitys pohjautuu tuomioistuinlakityöryhmän vuonna 2014 antamaan mietintöön (Uusi tuomioistuinlaki. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2014). Tuomioistuinlakityöryhmän työskentelyyn perustuen oikeusministeriö asetti tuomioistuinlain jatkovalmistelua varten hankkeen, jonka puitteissa nyt käsillä oleva esitys on valmisteltu. Lisäksi on huomattava, että avustavien tuomareiden koulutusohjelmaa sekä tuomarinkoulutuslautakunnan samoin kuin kärä-

jänotaarien asemaa ja koulutusta varten asetettiin oma työryhmä (ns. koulutustyöryhmä), joka valmisti asiaa koskevan mietinnön (Tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittäminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 38/2015). Edellä esitetyn kaltaista laajapohjaiseen työryhmä- ja komiteatyöskentelyyn pohjautuvaa lainvalmistelua voidaan pitää hyvin tervetulleena ja perusteltuna tapana valmistella periaatteellisesti ja käytännöllisesti erittäin merkittävää lainsäädäntöä.

Esityksen tavoitteista

Esityksellä on useita tavoitteita. Ensinnäkin tavoitteena on selkiyttää tuomioistuimia koskevaa lainsäädäntöä ja saada aikaan tuomioistuinlaitoksen kannalta johdonmukainen kokonaisuus (s. 35). Tähän tavoitteeseen liittyy se, että tarkoitus on pääsääntöisesti luopua asetuksentasoisesta sääntelystä. Toiseksi tavoitteena on vahvistaa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta (s. 35). Kolmanneksi esityksen tavoitteena on uudistaa tuomioistuinten hallinto- ja johtamisjärjestelmiä siten, että ne nykyistä paremmin mahdollistavat tuomioistuinten tehokkaan ja tuloksellisen toiminnan (s. 36).

Esityksen tavoitteita on pidettävä sinänsä kannatettavina. Etenkin ensimmäinen ja toinen tavoite ovat myös perustuslaillisesta näkökulmasta kannatettavia, kun pyrkimyksenä on lainsäädännön tasoisen sääntelyn lisääminen, sääntelyn selkeyden parantaminen sekä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vahvistaminen. On kuitenkin myös huomautettava, että paikoin etenkin ehdotettujen säännösten yksityiskohtaiset perustelut ovat melko niukkoja eikä niistä välttämättä saa täysin kattavaa kuvaa ehdotettujen säännösten tarkoituksesta. Paikoin ehdotettuja säännöksiä olisi saattanut olla syytä perustella kattavammin.

Tuomarin koulutusvirat – ehdotetut asessorin virat

Esityksessä ehdotetaan, että hovioikeuksiin, hallinto-oikeuksiin, markkinaoikeuteen, työtuomioistuimeen ja vakuutusoikeuteen voitaisiin perustaa koulutuksellisista syistä määräajaksi täytettäviä asessorin virkoja. Asessoreista säädetäisiin ehdotetun tuomioistuinlain 18 luvussa. Kysymys olisi määräajaksi enintään kolmen vuodeksi täytettävistä viroista.

Tuomarin koulutusvirkoja – eli asessorin virkoja – koskevan ehdotuksen taustalla on puuttua ennen muuta hovioikeuslain (56/1994) 9 §:ssä tarkoitetun niin sanotun kevennetyn kokoonpanon mukanaan tuomiin ongelmiin. Hovioikeuslain 9 §:n mukaan hovioikeus on tietyissä säännöksessään tarkemmin määritellyissä tilanteissa päätösvaltainen myös kolmijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä esittelijä. Säännöksen 4 momentin mukaan kokoonpanoon kuuluvan esittelijän tulee olla hovioikeuden asessori tai viskaali taikka vähintään kolme vuotta asessorin, viskaalin tai käräjätuomarin virkaa hoitanut hovioikeuden esittelijä. Esittelijällä on säännöksen mukaan perustuslaissa tuomarille säädetty virassa pysymisoikeus sinä aikana, jona hän toimii tässä pykälässä tarkoitetulla tavalla hovioikeuden jäsenenä.

Niin sanottua kevennettyä kokoonpanoa koskeva sääntely sisällytettiin hovioikeuslakiin eduskunnan lakivaliokunnan ehdotuksesta, kun se oli hylännyt oikeudenkäymiskaaren muutoksenhaku hovioikeuteen koskevien säännösten muutosesitykseen (HE 33/1997 vp) sisältyneen ehdotuksen muutoksenhakulupajärjestelmästä hovioikeuksissa. Tämän vastapainoksi lakivaliokunta katsoi, että hovioikeusmenettelyyn tarvitaan kevennys sallimalla vähäisemmissä asioissa edellä mainittu niin sanottu kevennetty kokoonpano (LaVM 19/1997 vp, s. 4/I ja 16–17). Taustalla oli eduskunnan perustuslakivaliokunnan näkemys, jonka mukaan muutoksenhakujärjestelmän noudattaminen jo hovioikeusasteessa ei aivan vaikeuksista sovi suomalaiseen oikeusperinteeseen.

(PeVL 9/1997 vp, s. 2/I). On myös muistettava, että alun perin mainittu kokoonpano otettiin käyttöön hovioikeuden päätösvaltaisen kokoonpanon muuttamisesta annetulla lailla (1128/1993), jonka tarkoituksena oli ennen muuta hovioikeuksissa olleiden jutturuuhkien purkaminen (HE 140/1993 vp, esim. s. 2–3). Tuolloin eduskunnan lakivaliokunta piti ehdotettua muutosta hyväksyttävänä, mutta tarkasteli muun muassa ehdotuksen suhdetta tuomioistuimen riippumattomuuteen, minkä seurauksena asiaa koskevaan säännökseen lisättiin edellytys, jonka mukaan esittelijällä on hallitusmuodossa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus sinä aikana, jona hän toimii väliaikaisessa kokoonpanossa (LaVM 23/1993 vp, s. 2).

Edelleen on huomattava, että hovioikeuslain 9 §:n käyttöalaa laajennettiin vuonna 2003 (HE 83/2001, LaVM 27/2002 vp, L 383/2003). Tuolloisessa hallituksen esityksessä kevennetyn menettelyn käyttöalan laajentamisen ohella ehdotettiin, että kevennetyn kokoonpanon esittelijää koskevat kelpoisuusehdot olisi poistettu (HE 83/2001 vp, s. 12/I, 20/I ja 37–38). Pääasiallisena perusteena ehdotetulle muutokselle oli, että kevennetyn kokoonpanon esittelijältä ei ole johdonmukaista vaatia säännöksessä edellytettyä tuomioistuin kokemusta, koska hieman aiemmin säädettyssä tuomareiden nimittämislaisissa (205/2000) tuomareiltakaan ei enää vaadittu tällaista kokemusta. Eduskunnan lakivaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt ehdotettua muutosta, koska tuomariksi nimitetyillä on takanaan pitkäkö lakimiesura ja kokemus joltakin oikeudenalalta, kun taas esittelijäksi nimitetyillä ei välttämättä ole juuri lainkaan ammatillista työkokemusta, minkä lisäksi lakivaliokunta arvioi ehdotuksen olleen pääasiassa seurausta hovioikeuksien vinoutuneesta virkarakenteesta (LaVM 27/2002 vp, s. 21/II). Hovioikeuslain 9 §:n hyväksyttävyyttä ja suhdetta lainkäytön laatuun ja perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan arvioitaessa on lisäksi huomioitava, että lakivaliokunta on säännöstä arvioidessaan korostanut oikeusturvanäkökohtien merkitystä ja todennut, että vaikka kevennetyn menettelyn käyttäminen olisi mahdollista, vaikeat ja hankalat asiat on kuitenkin tarvittaessa ratkaistava peruskokoonpanossa (LaVM 19/1997 vp, s. 17/II).

Hallinto-oikeuslakia koskevaa muutosesitystä käsitellessään eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa esittelijän asemaan tuomioistuimen päätösvaltaisessa kokoonpanossa ehdotetun hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mainitunlaista hovioikeuslain 9 §:ää vastaavaa sääntelyä merkityksellisenä tuomiovallan käytön riippumattomuuden samoin kuin tuomareiden nimittämistä ja oikeusasemaa koskevien perustuslain säännösten näkökulmasta (PeVL 2/2006 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa, että esittely- tai tapauskohtainen tuomarin asema ei ole hyvin sopusoinnussa tuomarin erottamattomuuteen ja siten tuomioistuimen riippumattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta kohdistuvien vaatimusten vuoksi (PeVL 2/2006 vp, s. 3–4). Kokonaisuutena arvioiden perustuslakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua sääntelyä perustuslain kannalta aivan ongelmattomana ja katsoi, että lakivaliokunnan oli vielä vakavasti harkittava ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta (PeVL 2/2006 vp, s. 4). Lakivaliokunta päätyi perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella siihen, että lainsäädäntöä ei ollut syytä toteuttaa ehdotetussa muodossa (LaVM 9/2006 vp, s. 3/I). Samassa yhteydessä lakivaliokunta katsoi, että oikeusministeriön on hallinto-oikeuslakia koskevan mainitun uudistuksen sekä perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon perusteella syytä arvioida hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettun järjestelyn asianmukaisuutta (LaVM 9/2006 vp, s. 3/II).

Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan, että tuomioistuinlaisissa säädettäisiin hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettut tilanteet käytännössä korvaavista asessorin koulutusviroista ja että hovioikeuslaki kumottaisiin. Nyt käsillä oleva asessoria koskeva ehdotus on näin käytännössä vastaus lakivaliokunnan vuonna 2006 toteamaan hovioikeuslain 9 §:n asianmukaisuutta koskevan arvioinnin tarpeellisuutta koskevaan lausumaan. Esityksen perusteluista käy lisäksi ilmi (s. 24), että hovioikeuksissa on kevennetyn kokoonpanon käytön lisäksi määrätty esittelijöitä määräaikaisiksi

tuomareiksi ja että nämä määräykset ovat usein lyhyitä ja joskus myös yksittäistä asiaa varten annettuja. Näitä lyhyitä määräaikaisia jopa asiakohtaisia tuomarimääräyksiä on lähtökohtaisesti arvioitava samoin perustein kuin kevennetyn kokoonpanon käyttöä.

Asessoriksi voitaisiin ehdotetun tuomioistuinlain 18 luvun 2 §:n mukaan nimittää lain 10 luvun 1 §:ssä säädetty edellytykset täyttävä henkilö, jolla on vähintään kolmen vuoden kokemus tuomarin, tuomioistuimen esittelijän tai valmistelijan, syyttäjän, asianajajan tai oikeusavustajan taikka muusta sellaisesta lakimiestehtävästä, jonka voidaan katsoa antavan valmiuksia tuomarin tehtävään. Lain 10 luvun 1 §:ssä säädettäisiin tuomareiden yleisistä kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista. Tarkoitus lienee näin ollut, että asessorin virka olisi tuomarin virka (s. 111), mikä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että asessorilla olisi nimityksensä keston ajan tuomaria vastaava vi-rassapysymisoikeus sekä samat velvollisuudet tuomioistuimen jäsenenä kuin tuomarilla (s. 111).

Edellä esitetyn valossa esityksessä asessorin koulutusviran perustamista koskeva ehdotus on perusteltu ja lähtökohtaisesti kannatettava. Selvää lienee, että hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettua niin sanottua kevennetyn kokoonpanon järjestelmää on perustuslakivaliokunnan edellä selostetun vuonna 2006 omaksuman kannanoton (PeVL 2/2006 vp) arvioitava uudelleen. Perustuslakivaliokunnan kannanotto asettaa samalla kuitenkin ehdotetulle uudelle järjestelmälle tiettyjä vähimmäisvaatimuksia.

Ehdotettua asessorin koulutusvirkaa on tarkasteltava ennen muuta perustuslain 3 §:n 3 momentissa ja 21 §:ssä tarkoitetun tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Tuomioistuimen riippumattomuus on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu keskeinen oikeusturvatae. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lainkäyttöelimen riippumattomuutta arvioidessaan kiinnittänyt erityisesti huomiota tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettelyyn, heidän toimikautensa keston ja takeisiin ulkopuolista painostusta vastaan sekä myös siihen, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta (esim. *Langborger v. Ruotsi*, tuomio 22.6.1989, 32 kohta, ja *Sacilor Lormines v. Ranska*, 9.11.2006, 59 kohta).

Riippumattomuuden näkökulmasta asessorin koulutusviran osalta keskeistä on arvioida asessorin nimittämismenettelyä sekä virkakauden kestoä. Ehdotetun tuomioistuinlain 18 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan asessorin nimittämisessä noudatettaisiin, mitä lain 12 luvussa säädetään tuomarin nimittämisestä määräaikaiseen virkasuhteeseen. Koska asessorin virkasuhde pääsääntöisesti kestäisi kolme vuotta, asessorit tavallisesti nimittäisi ehdotetun tuomioistuinlain 12 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan korkein oikeus. Nimittämismenettely näin vaikuttaa riittävästi turvaavan tuomioistuimen riippumattomuutta.

Asessorin virkakauden kesto olisi ehdotetun tuomioistuinlain 18 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan pääsääntöisesti kolme vuotta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on ollut arvioitavana tapauksia (*Langborger v. Ruotsi*, 22.6.1989, *Sramek v. Itävalta*, 22.10.1984, *Campbell ja Fell v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 28.6.1984), joissa arvioitavana olleessa tapauksessa on ollut kysymys kolmen vuoden toimikaudesta. Kuten esityksen perusteluistakin käy ilmi (s. 27), Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole mainituissa tapauksissa pitänyt kolmen vuoden toimikautta riippumattomuuden kannalta ongelmallisena.

Edellä esitetyn perusteella sääntely näyttää pääosin täyttävän ne vähimmäisvaatimukset, joita tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää. Esityksestä ei kuitenkaan käy täysin yksiselitteisesti ilmi, miten asessorin asema on lainsäädännöllisesti järjestetty. Esityksen perusteluissa todetaan, että asessorin virka olisi tuomarin virka, mikä ilmenisi siitä, että asessori lueteltaisiin tuomareita koskevassa ehdotetun tuomioistuinlain 1 luvun 5 §:ssä (s. 111). 1. lakiehdotuksen (tuomioistuinlaki) 1 luvun 5 §:ään ei kuitenkaan sisälly mainintaa, jonka mukaan asessorit olisivat tuomiois-

tuinlaissa tarkoitettuja tuomareita. Jotta sääntely olisi riippumattomuuden näkökulmasta asianmukaisesti järjestetty, asessorit tulisi mainitussa säännöksessä määritellä tuomioistuinlaissa tarkoitetuiksi tuomareiksi.

Esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että asessorilla olisi nimityksensä keston ajan tuomaria vastaava virassapysymisoikeus. Jos asessorit määriteltäisiin ehdotetun tuomioistuinlain 1 luvun 5 §:ssä tuomareiksi, tuomarin erottamattomuutta koskeva perustuslain 103 §:n sääntely koskisi asessoria ilman eri mainintaa (PeVL 2/2006 vp, s. 3/II). Tämäkin edellyttää, että asessorit määritellään lain 1 luvun 5 §:ssä tuomareiksi.

Määräaikaiset tuomarinimitykset ja tuomioistuimen riippumattomuus

Kuten esityksen perusteluista käy ilmi (s. 24), hovioikeuksissa on hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettuna kevennetyn kokoonpanon käytön lisäksi määrätty esittelijöitä määräaikaisiksi tuomareiksi ja että nämä määräykset ovat usein lyhyitä ja joskus myös yksittäistä asiaa varten annettuja. Näitä lyhyitä määräaikaisia jopa asiakohtaisia tuomarimääräyksiä on lähtökohtaisesti arvioitava samoin perustein kuin kevennetyn kokoonpanon käyttöä.

Yleisesti tuomariksi nimittäminen määräajaksi on mahdollista ja tuomioistuinlakityöryhmän mietinnössä esitetyn mukaan määräaikaisten tuomareiden määrä voi joissakin tuomioistuimissa olla huomattava (Uusi tuomioistuinlaki. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2014, s. 48). Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa katsotaan, että määräaikaisten tuomareiden tarvetta ei voida ainakaan lyhyellä aikavälillä poistaa kokonaan, minkä vuoksi määräaikaisia tuomareita koskevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavaksi (s. 50). Määräaikaisen tuomarin nimittämistä koskevat säännökset sisältyisivät ehdotetun tuomioistuinlain 12 lukuun.

Tuomarin nimittäminen määräajaksi on edellä esitetty huomioon ottaen merkityksellistä perustuslain 3 ja 21 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa edellytetyn tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta. Edellä esitetyn mukaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ei sinänsä aiheudu estettä tuomarin nimittämiseksi määräajaksi, jos tuomari tänä aikana nauttii erottamattomuutta (esim. *Ettl ym. v. Itävalta*, 23.4.1984, 41 kohta). On kuitenkin arvioitu, että hyvin lyhytaikainen nimitys saattaa joidenkin tuomioistuinten kohdalla asettaa niiden riippumattomuuden kyseenalaiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetussa mielessä (PeVL 2/2006 vp, s. 3/II ja PeVL 26/2009 vp, s. 2/II; ks. myös *Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila*, Euroopan ihmisoikeussopimus (5. uud. p., Talentum 2012), s. 496). On lisäksi huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on korkeimman oikeuden esittelijäneuvoksen virkoja laajemmin määräaikaiseksi muuttamista koskevan esityksen (HE 132/2009 vp) arvioinnin yhteydessä nimenomaisesti todennut, että laajasti käytettynä lyhyet määräaikaiset virkasuhteet saattaisivat vaikuttaa kielteisesti esittelijän riippumattomuuteen sekä arvioon siitä, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettua sääntelyä oli syytä täsmentää siten, että viiden vuoden määräaika asetetaan pääsäännöksi, josta voidaan poiketa vain erityisestä syystä (PeVL 26/2009 vp, s. 3/II).

Edellä esitetyn perusteella tuomarin nimittäminen määräaikaiseen virkasuhteeseen on merkityksellistä perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu ehdotonta estettä nimittää tuomareita määräajaksi (esim. PeVL 26/2009 vp, s. 2/I). Edellä esitetyn valossa olisi kuitenkin syytä huolehtia siitä, että tuomareita ei nimitettäisi määräajaksi erityisen lyhyisiin virkasuhteisiin. Tällaisilla lyhyillä määräaikaisuuksilla voi edellä esitetyn mukaisesti olla perustuslakivaliokunnan käytäntökin huomioon ottaen vaikutusta tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta. Huomiota on lisäksi kiinnitet-

tävä siihen eduskunnan lakivaliokunnan korostamaan seikkaan, että lyhyet määräaikaiset virkasuhteet johtavat henkilökunnan vaihtuvuuteen ja vaikeuttavat oikeushallinnon toiminnan pitkäjännitteistä suunnittelemista (LaVL 6/2013 vp, s. 3/II). Etenkin lyhyiden määräaikaisten tuomarin virkasuhteiden vähentämisen tavoite on näin viime kädessä merkityksellinen siitä näkökulmasta, että tuomioistuimet kykenevät asianmukaisesti täyttämään perustuslain ja kansalaisten velvoitteiden oikeusturvavaatimukset ja että kansalaisten oikeusturva ei vaarannu (LaVL 17/2014 vp, s. 4/I). Tätä lähtökohtaa olisi myös tuomioistuinlakia koskevan ehdotuksen yhteydessä syytä korostaa.

Esityksessä ehdotetaan, että ehdotettavan tuomioistuinlain 12 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan tuomarin määräaikaiseen virkasuhteeseen ei voida nimittää yksittäistä asiaa varten, ellei siihen ole oikeudenkäynnin turvaamisesta johtuvaa pakottavaa tarvetta. Esityksen perustelujen mukaan säännöksellä rajoitettaisiin edellä mainittuja esittelijälle annettavia joskus jopa asiakohtaisia tuomarimääräyksiä (s. 93), joita voidaan pitää ongelmallisina tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta. Esityksen perusteluista käy ilmi, että säännöksessä mainituilla pakottavilla syillä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa sairastuneen tuomarin tilalle nimitetään oikeudenkäynnin perumisen estämiseksi määräaikainen tuomari, tai tilannetta, jossa tuomari havaitaan esteelliseksi käsittelyn aikana (s. 93). Esityksen perusteluista käy myös välillisesti ilmi, että pakottavan tarpeen käsitettä tulisi tulkita suppeasti ja esimerkiksi esteellisyystilanteet tulisi kyetä välttämään kiinnittämällä huomiota asioiden jakamiseen. Lakivaliokunnan mietinnön perusteluissa voisi tuomioistuimen riippumattomuuteen liittyvien syiden vuoksi olla syytä kuitenkin vielä korostaa, että momentissa mainittua pakottavaa tarvetta koskevaa edellytystä olisi tulkittava suppeasti.

Päällikkötuomareiden nimittäminen määräajaksi

Esityksessä ehdotetaan, että päällikkötuomarit nimitettäisiin virkoihinsa seitsemän vuoden määräajaksi. Ehdotettu sääntely koskisi muita päällikkötuomareita kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä. Edellä selostetun tuomioistuimen riippumattomuutta koskevan perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämän sääntelyn vuoksi myös päällikkötuomareiden viran määräaikaisuutta on tarkasteltava edellä esitetyistä lähtökohdista.

Esityksessä päällikkötuomareiden nimittämistä määräajaksi perustellaan (s. 37) lähinnä pragmaattisilla syillä viitaten esimerkiksi aineellisen oikeuden kehitykseen ja kansainvälistymiseen, tietotekniikan ja asianhallintajärjestelmien kehityksestä aiheutuvaan tuomioistuinten sopeutumistarpeeseen sekä päällikkötuomarin vallan kasvamiseen. Lisäksi perusteluna esitetään, että myös muut valtionhallinnon johdon tehtävät on äskettäin muutettu määräaikaisiksi (HE 298/2014 vp).

Lakivaliokunta on hiljattain arvioinut hovioikeuksien ja vakuutus oikeuden välijohdon tehtävien määräaikaistamista koskevaa esitystä (HE 224/2014 vp) tarkastellessaan määräaikaistamisen suhdetta perustuslain 103 §:ssä tarkoitettuun tuomarin virassapysymisoikeuteen ja katsonut, että ehdotettu sääntely täyttää perustuslain asettamat vaatimukset (LaVM 28/2014 vp, s. 4).

Päällikkötuomareiden viran määräaikaistamista tulee kuitenkin arvioida laajemmin tuomioistuimen riippumattomuutta koskevan edellä esitetyn käytännön valossa. Esityksessä sinänsä ehdotetaan, että päällikkötuomari nimitettäisiin seitsemän vuoden määräajaksi ja että päällikkötuomarilla olisi määräaikaisen päällikkötuomarikautensa jälkeen oikeus jatkaa tuomarin virassa, tai jos hänellä ei tuomarinvirkaa ole, hänellä olisi oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseen tuomarin virkaan toimikautensa päätyttyä. Esityksessä ehdotettu järjestely vaikuttaa näin lähtökohtaisesti täyttävän toimikauden kestoa ja virassapysymisoikeutta koskevat perustuslain ja Euroopan ihmisoikeusso-

pimuksen asettamat vähimmäisedellytykset. Voidaan tosin huomauttaa, että virassapysymisoi-
keuden osalta ehdotettua ratkaisua ei ehkä kaikilta osin voi pitää luontevimpana mahdollisena
ratkaisuna.

Toinen kysymys kuitenkin on, onko päällikkötuomarin viran määräaikaaisuudelle esitetty hyväk-
syttäviä perusteita, koska valtiosääntöoikeudellisen lähtökohdan mukaan tuomarin virkojen tulee
olla pysyviä, joskaan perustuslaista ei edellä esitetyn mukaan aiheudu ehdotonta estettä tuomarin
virkojen määräaikaaisuudelle (esim. PeVL 26/2009 vp, s. 2/I). Vaikuttaa siltä, että esityksessä
päällikkötuomarin virkojen määräaikaistamista perustellaan lähinnä käytännöllisin syin. Lisäksi
on huomattava, että päällikkötuomarin virkaa ei voida rinnastaa tuomioistuimen riippumatto-
muuteen ja perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan liittyvien syiden vuoksi muihin valti-
onhallinnon johdon tehtäviin, jotka melko hiljattain on muutettu määräaikaaisiksi. Voitaneen ken-
ties jopa ajatella, että päällikkötuomarin kysymyksessä ollessa riippumattomuuden arvioinnissa
korostuu se Euroopan ihmisoikeustuomioistuimenkin korostama seikka, että näyttääkö tuomiois-
tuin riippumattomalta (esim. *Sacilor Lormines v. Ranska*, 9.11.2006, tuomion kohta 59; ks. myös
PeVL 26/2009 vp, s. 2/II). Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että ennen muuta tuomiois-
tuimen riippumattomuuteen liittyvistä syistä myös päällikkötuomarit olisi jatkossa perustellum-
paa nimittää vakinaisiin virkasuhteisiin.

Tuomareiden koulutus

Esityksessä ehdotetaan kattavia muutoksia tuomareiden koulutusta koskien. Tuomareiden koulu-
tus olisi ensinnäkin entistä suunnitelmallisempaa ja tavoitteellisempaa (s. 45), mihin pyritäisiin
yhtenäisen koulutusohjelman laatimisella, jonka olisi tarkoitus kattaa kaikki tuomarinuralle
suuntautumisen eri vaiheet. Koulutusohjelman lisäksi tuomareiden perehdytystä ja täydennys-
koulutusta on tarkoitus kehittää nykyistä suunnitelmallisemmaksi ja pitkäjänteisemmäksi (s. 45).
Tuomareiden koulutuksen suunnittelusta ja tietyistä koulutukseen liittyvistä käytännön tehtävistä
vastaisi ehdotetun tuomioistuinlain 21 luvussa tarkoitettu tuomarinkoulutuslautakunta.

Tuomareiden koulutusta ja perustettavaa tuomarinkoulutuslautakuntaa koskevaa ehdotusta arvi-
oitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että aiemmin on tehty useita ehdotuksia tuomareiden
koulutusjärjestelmäksi, jotka eivät kuitenkaan ole johtaneet käytännön toimenpiteisiin (näitä ai-
empia ehdotuksia selostetaan kattavasti tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittämistä koske-
vassa tuomioistuinlakia valmistelleen hankkeen koulutustyöryhmän mietinnössä, Oikeusministe-
riön mietintöjä ja lausuntoja 38/2015, s. 26–31). Ehdotusta arvioitaessa on myös otettava huomi-
oon se esityksen perusteluissakin mainittu seikka, että Suomi on yksi neljästä Euroopan unionin
jäsenvaltiosta, jossa ei ole pakollista tuomarien koulutusta (COM(2015) 116 final, part 2/2, s. 33
(kuvio 36)). Pakollinen koulutus on Euroopan unionin komission julkaisemassa oikeusalan tulos-
taulussa yksi indikaattori, jolla mitataan jäsenvaltioiden oikeuslaitosten nykytilaa ja laatua.
Tuomareiden koulutusjärjestelmää ja sen tarpeellisuutta arvioitaessa huomionarvoinen on sekin
näkökohta, että systemaattisella ja korkeatasoisella tuomioistuinlaitoksen henkilöstön koulutuk-
sella on positiivista vaikutusta lainkäytön laatuun ja näin perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeus-
turvan toteutumiseen. Lisäksi on huomattava, että syyttäjille on tarjolla syyttäjälaitoksen koulu-
tusohjelma, jonka puitteissa syyttäjille tarjotaan monipuolista koulutusta, ja että asianajajia vel-
voittavien hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden mukaan jokaisen asianajajan tulee käyttää
18 tuntia vuodessa itsensä ammatilliseen kehittämiseen.

Edellä esitetyn vuoksi esityksessä tuomareiden koulutuksen järjestämisen osalta ehdotettua on
lähtökohtaisesti arvioitava myönteisesti. Ennen muuta aineellisen oikeuden laajentumisen ja mo-
nimutkaistumisen, oikeuden eurooppalaistumisen ja kansainvälistymisen samoin kuin perus- ja

ihmisoikeusnäkökohtien merkityksen korostumisen vuoksi tuomareille tarjottava systemaattinen koulutusohjelma perustuu vahvaan käytännölliseen tarpeeseen.

Ehdotetun tuomioistuinlain 9 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tuomari olisi velvollinen ylläpitämään ja kehittämään laintuntemustaan, oikeudellista osaamistaan ja ammattitaitoaan. Ehdotetussa säännöksessä esitetty lähtökohta on hyvin perusteltu ja korostaa ammattitaidon ja oikeudellisen osaamisen jatkuvan ylläpitämisen ja elinikäisen oppimisen tarvetta sekä merkitystä. Esityksen perustelujen mukaan ehdotettu velvollisuus olisi kuitenkin luonteeltaan yleinen (s. 84) ja kunkin tuomioistuimen omaan harkintaan jäisi, tuleeko koulutusvelvoite määritellä esimerkiksi työjärjestyksessä tarkemmin. Voidaan hyvin perustein kysyä, onko tämänkaltainen yleinen velvoite riittävä koulutuksen tärkeä merkitys esimerkiksi oikeusturvasta edellä esitetty huomioon ottaen. Saattaisi olla hyvin perusteltua asettaa tuomareille tuntiperusteinen vähimmäisvelvoite koulutukseen osallistumista koskien, jolla yleistä velvoitetta paremmin turvattaisiin koulutukseen osallistuminen. Toinen asia on, millä tasolla tämänkaltainen tuntiperusteinen velvoite asetettaisiin. Jos asia jäisi kunkin tuomioistuimen omaan harkintaan, koulutuksen tosiasiallinen tuomarikohtainen kohdentuminen saattaa olla jäädä liian epäyhdenvertaiseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että tuomareiden koulutusohjelman suunnittelusta ja sen tietyistä käytännön toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä vastaisi perustettava tuomarinkoulutuslautakunta. Tuomarinkoulutuslautakunnassa olisi sekä tuomarijäseniä että tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia jäseniä kuitenkin siten, että selvä enemmistö lautakunnan jäsenistä olisi tuomioistuinlaitoksen edustajia. Ehdotetun tuomioistuinlain 21 luvun 1 §:n 1 kohdasta käy ilmi, että tuomarinkoulutuslautakunta huolehtisi koulutuksen suunnittelusta yhdessä oikeusministeriön ja tuomioistuinten kanssa.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että tuomarinkoulutuslautakunta toimisi yhteistyössä oikeusministeriön koulutustoiminnasta vastaavan yksikön kanssa (s. 45). Tämän maininnan käytännön merkitys jää esityksen perustelujen mukaan kuitenkin hieman epäselväksi. Maininnalla on merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Asiaan liittyvät kansainväliset suositukset, kuten Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, kohta 57, pikemmin korostavat sitä, että tuomareiden koulutuksen on oltava tuomareiden päätettävissä ja että koulutuksesta olisi vastuussa riippumaton itsenäinen elin. Mainittujen suositusten tai laajemmin tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta olisi näin perustellumpaa, että tuomarinkoulutuslautakunnalle tarkoitetut tehtävät kuuluisivat itsenäiselle tuomioistuinvirastolle. Koska tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskeva kehityshanke ja sen johdosta toteutettavat mahdolliset toimenpiteet ovat tällä hetkellä arvioitavana, on nähdäkseni kuitenkin perusteltua lähteä siitä, että tuomareiden koulutusohjelman ja tuomarinkoulutuslautakunnan perustamisesta saavutettavat oikeudenhoidon laatuun ja oikeusturvaan liittyvät syyt perustelevat tuomarinkoulutuslautakunnan perustamisen ehdotetussa muodossa, vaikka aivan ongelmattomana ei voida pitää lautakunnan toimimista yhteistyössä oikeusministeriön koulutustoiminnasta vastaavan yksikön kanssa.

Yksityiskohtaisia huomioita

Ehdotetun tuomioistuinlain 18 luvun 2 §:n mukaan asessorin virkaan nimittäminen edellyttäisi alkukokeen suorittamista hyväksytysti. Luvun 6 §:n mukaan asessorin koulutusohjelma päättyisi loppukokeen suorittamiseen ja sen hyväksytty suoritus olisi edellytys tuomarikoulutetun nimikkeen käyttämiselle. Kokeet järjestäisi ehdotetun lain 21 luvussa tarkoitettu tuomarinkoulutuslautakunta.

Kokeissa on käytännössä kysymys tuomarinuralle pääsyä koskevista edellytyksistä, joiden arvioinnin merkitys on kokeisiin osallistuvan kannalta huomattava. Esityksessä ei ehdoteta oikaisuvaatimusmahdollisuutta tuomarinkoulutuslautakunnan kokeiden arviointia koskevaan päätökseen. Tältä osin on huomattava, että esimerkiksi Suomen Asianajajaliiton tutkintolautakunnan päätökseen tyytymätön voi tehdä lautakunnalle kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Tuomarinvalintalautakunnan kokeeseen osallistuvan oikeusturvaan liittyvistä syistä olisi perusteltua sisällyttää ehdotettavaan tuomioistuinlakiin vastaavankaltainen oikaisuvaatimusta koskeva mahdollisuus.

Helsingissä 9.3.2016

Sakari Melander
Rikosoikeuden apulaisprofessori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi