

Oikeushallinto-osasto  
Hallitusneuvos Anne Hallavainio

31.3.2016

Arvoisa puheenjohtaja, hyvät perustuslakivaliokunnan jäsenet

Hallituksen esitystä 7/2016 on valmisteltu pitkään. Presidentti Könnkölän johtama ensimmäinen tuomioistuinlakityöryhmä aloitti työnsä vuonna 2009. Sen jälkeen hankkeeseen on kuulunut niin ikään presidentti Könnkölän johdolla toiminut tuomioistuinlakityöryhmä 2, presidentti Timo Eskon johtama koulutustyöryhmä sekä ylijohtaja Kari Kiesiläisen johdolla toiminut hankkeen ohjausryhmä. Kaikissa näissä on ollut mukana tuomioistuinten edustus.

Presidentti Könnkölän puheenjohtamana tuomioistuinlakityöryhmässä on 3.9.2012 kuultu korkeimpien oikeuksien presidenttejä sekä neljää perustuslakiasiantuntijaa.

Tuomioistuinlakityöryhmän yhtenä jäsenenä on ollut oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkisoikeuden yksikön lainsäädäntöneuvos (Arja Manner). Lainvalmistelun viimeisessä vaiheessa yksi virkamiesvalmistelijoista on ollut oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkisoikeuden yksikön lainsäädäntöneuvos (Tuula Majuri) ja julkisoikeuden yksikön lainsäädäntöjohtaja (Sami Manninen) on ollut hankkeen ohjausryhmän jäsen.

Tuomioistuinlakityöryhmän työstä on aiemmin annettu osauudistuksina kaksi hallituksen esitystä, HE 280/2010 vp. (HE tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta) sekä HE 224/2014 vp. (HE laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi). HE:n 224/2014 sisältämät ehdotukset tulivat voimaan 1.4.2015. Niillä mm. muutettiin hovioikeuksien ja vakuutuslaitosten välijohdon (hovioikeudenlaamannit ja vakuutuslaitosten laamannit) tehtävät määräaikaistajiksi. Käräjäoikeuksissa välijohdon (osastonjohtajien) tehtävät olivat määräaikaistajia jo ennestään.

Osa HE:stä 7/2016 on säännösten uudelleenjärjestelyä ja teknisiä viittauksia. Esitykseen sisältyy kuitenkin eräitä periaatteellisella tasolla merkittäviä ehdotuksia, joista ei laajapohjaisen ja pitkäkestöisen valmistelutyön aikana ole saavutettu yksimielisyyttä. Merkittävimpiä näkemyseroja ovat aiheuttaneet ehdotus tuomioistuinten päällikkötuomareiden nimittämisestä 7 vuoden määräajaksi sekä tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittäminen.

### Toimeksiannon rajauksista

Hankkeen toimeksiannossa **valmistelun ulkopuolelle** oli nimenomaisesti suljettu seuraavat kysymykset:

- KKO ja KHO presidenttien nimittäminen määrääjäksi
- KKO ja KHO esittelijöiden tuomaria vastaavan virassapysymisoikeuden poistaminen
- Hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistama valvonta
- Tuomareiden kurinpitojärjestelmä

Em. rajaukset huomioon ottaen esimerkiksi hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistamaa valvontaa koskeva säännös on hallituksen esityksessä samanlainen kuin voimassaolevassa laissa (HOL 2 §) eikä sitä ole valmistelussa arvioitu myöskään perustuslain kannalta.

Valmistelun kuluessa julkaistiin työryhmämietintö korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyötyjen ja haittojen arvioinnista (OM mietintöjä ja lausuntoja 1/2015). Tämän vuoksi ja muista syistä ohjausryhmä päätti, että korkeimpien oikeuksien osalta tehdään tässä yhteydessä vain ne ehdotukset, jotka katsottiin välttämättömiksi. Korkeimpien oikeuksien osalta lakia on mahdollista täydentää myöhemmin.

### **Lausuntopalaute**

Tuomioistuinlakityöryhmän mietinnöstä annetuista lausunnoista on koottu noin 150 - sivuinen lausuntotiivistelmä (OM 44/2014) ja koulutustyöryhmän mietinnöstä annetuista lausunnoista oma tiivistelmänsä (OM 3/2016).

Hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella yhdessä koulutustyöryhmän mietinnön kanssa. Esitysluonnoksesta ei ole enää erikseen koottu lausuntotiivistelmää muilta osin, koska lausuntopyynnössä oli todettu, ettei lausuntoa ole tarpeen antaa niistä seikoista, joista on lausuttu tuomioistuinlakityöryhmän mietinnön jälkeen. Sinänsä lausunnoissa on viimeisimmässä vaiheessa keskitytty koulutusjärjestelmän arviointiin eikä esityksen muiden perusratkaisujen osalta ole juurikaan tapahtunut muutoksia kannanotoissa. Joitakin yksityiskohtaisia säädösten muutosehdotuksia on lausunnoissa tehty ja ne on otettu huomioon siltä osin kuin ne on harkittu tarpeellisiksi.

### **Esityksen rakenteesta**

#### **1. Säädetään kaikille tuomioistuimille yhteinen tuomioistuinlaki,**

- Laki sisältäisi tuomioistuinta, tuomareita ja muita tuomioistuimen jäseniä sekä muuta henkilöstöä koskevat säännökset
- Laki korvaisi pääosin nykyiset ns. organisaatiolait ja -asetukset (käräjäoikeuslaki, hovioikeuslaki jne.)
- Sisältäisi tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen säännökset
- Sisältäisi myös valtion virkamieslain 12 luvun tuomareita koskevat säännökset
- KKOL ja KHOL kuitenkin säilytettäisiin. Tuomioistuinlaissa ei säädettäisi niiden organisaatiosta, johtamisesta tai hallinnosta, mutta tuomioistuinlain tuomareita koskevat säännökset

(virkamiesoikeudellinen asema, nimittäminen ym.) koskisivat myös ylimpien tuomioistuinten jäseniä ja asiantuntijajäseniä

## **2. Asetustasosta luopuminen (pääosin) ja tuomioistuinten työjärjestykset; - tavoitteena sääntelyn keveneminen ja tuomioistuinten riippumattomuuden korostaminen**

- Kaikkea, mikä liittyy tuomioistuinten hallintoon, ei ole mahdollista säätää laissa. Määräykset, joita ei ole tarpeen sisällyttää lakiin, olisivat tuomioistuinten työjärjestyksissä. Asetustason poistuessa niiden merkitys kasvaa, joten on katsottu, että työjärjestysten tulisi olla saatavilla esim. tuomioistuinten kotisivuilla. Asetustasosta luopuminen korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta.
- Tuomiopiirejä ja käräjäoikeuksien kanslioiden sekä istuntopaikkojen sijaintia koskevat asetukset jätettäisiin voimaan.
- Yhdenmukaisuuden vuoksi myös hovioikeuden pysyvän istuntopaikan sijainnista säädettäisiin vastaisuudessa asetuksella. Tällä hetkellä hovioikeuslaissa on säännös Itä-Suomen hovioikeuden pysyvästä istuntopaikasta Kouvolassa.
- Tuomioistuimissa on jo nykyäänkin työjärjestykset ja niissä voi olla tuomioistuinkohtaisia eroja.
- Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (L 1233/2013) koskee myös tuomioistuimia. Lain 12 §:n mukaan mm. viraston sisäiset toimintasäännöt on käsiteltävä yhteistoimintamenettelyssä.

## **3. Erityistuomioistuimia koskevat lait**

- Säilytetään siltä osin kuin niissä on oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä → olisivat prosessilakeja
- Tuomioistuimen päätösvaltaista kokoonpanoa koskevat säännökset sijoitettaisiin pääsääntöisesti oikeudenkäyntimenettelyä koskeviin lakeihin
- Poikkeuksena KKO ja KHO, joiden osalta säännökset säilytettäisiin tältäkin osin niitä koskeissa laeissa
- HaOL jätetään voimaan kokoonpanosäännösten osalta

## **4. Erillislait** lautamiehistä, tuomioistuinharjoittelusta sekä ehdokkaiden nimeämisestä kansainvälisten tuomioistuinten ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomarin ja jäsenen tehtäviin.

Lautamiesten osalta tuomioistuinlakityöryhmä ei ole arvioinut lautamiesjärjestelmän perusteita eikä nimittämismenettelyä. Voimassaolevia säännöksiä ei ole esitetty muutettavaksi. Näiden kysymysten katsottiin olevan luonteeltaan sellaisia, että niiden arvioiminen olisi edellyttänyt nimenomaista toimeksiantoa.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelman mukaan (ehdotus nro 24) pidemmällä aikavälillä koko lautamiesjärjestelmästä olisi syytä luopua. Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla on sittemmin valmisteltu arviomuistio oikeusprosessien keventämisestä. Siinä on tarkasteltu muun muassa lauta-

miesjärjestelmää. Muistio on ollut 11.3.2016 päättyneellä lausuntokierroksella. Lausuntotiivistelmän laatiminen on lainvalmisteluosastolla parhaillaan työn alla.

## Keskeiset ehdotukset

### 1. Päällikkötuomarin nimittäminen määräajaksi

- Päällikkötuomareiden virkoihin nimitettäisiin määräajaksi lukuun ottamatta KKO ja KHO presidenttejä.
- 7 vuoden toimikausi, uudelleenvalinta mahdollinen
- Tuomarin asemalta edellytettävä pysyvyys ei koske samalla tavoin tuomioistuimen johtamistehtäviä, jos niitä hoitavalla on riippumattomuus tuomarina. Tuomarin riippumattomuutta vahvistavasta oikeudesta tulla nimitetyksi tuomarin virkaan pysyvästi on erotettava tuomarin oikeus toimia tuomarinuransa aikana tietyssä erityistehtävässä, kuten johtajana.
- Päällikkötuomarin riippumattomuus on esityksessä turvattu:
  1. Vakinaisesta tuomarin virasta päällikkötuomariksi nimitetty olisi virkavapaalla taustavirastaan, johon voisi toimikauden jälkeen palata. Hän voisi halutessaan myös hakeutua muihin tehtäviin.
  2. Muusta kuin vakinaisesta tuomarin virasta nimitetyille (ts. tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tai ma. tuomarin virkasuhteesta) tulisi **virkatakuu** eli oikeus toimikauden päättymisen jälkeen tulla nimitetyksi vakinaiseksi tuomariksi (ensisijaisesti samaan tuomioistuimeen).

### 2. Tuomarin virkaa ei enää eriteltäisi valtion talousarviossa

- Tuomarin virkoja ei enää eriteltäisi talousarviossa lukuun ottamatta KKO ja KHO jäsenten virkoja
- Tavoitteena sääntelyn keventäminen ja hallinnollisen työn vähentäminen
- Kunkin tuomioistuinten resurssit (virat ja määrärahat) käydään nykyään vuosittain läpi tuomioistuimen ja oikeusministeriön välillä käytävissä tulosneuvotteluissa. Tätä ei lakiesityksellä muuteta.

### 3. Tuomarin asema tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyssä

- Sääntelyä selkiytettäisiin ja tarkistettaisiin nykyisestä
- Niissä uudelleenjärjestelyissä, joissa **tuomarin virka muuttuu muuksi kuin tuomarin viraksi** (ts. tilanteet, joissa tuomioistuinlaitoksen tehtäviä siirretään sen ulkopuolelle), tuomari voitaisiin sijoittaa tähän virkaan
  - tuomarilla olisi tällöinkin **ensisijainen** oikeus tuomarin virkaan, mutta jos sellaista ei kyettäisi järjestämään, voisi hänet sijoittaa muuttuneeseen virkaansa

- Mikäli tuomarille jouduttaisiin antamaan ero, asian käsittelisi KHO perustuslain 103 §:n edellyttämällä tavalla.

#### 4. Tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittäminen ja koulutusvirat

- Tältä osin viitataan liitteenä 1 olevaan erityisasiantuntija, oikeussihteeri Samuli Sillanpään muistioon lakivaliokunnalle. ( Liite 1).
- Hovioikeuslain 9 §:ään perustuva kokoonpano, jossa esittelijä voi suoraan lain nojalla toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä eräissä asioissa ja saa siitä erillisen rahakorvauksen, poistuisi. Tilastojen mukaan vuonna 2014 HOL 9 - pykälän mukaisia kokoonpanoja oli 809 kpl ja vuonna 2015 kokoonpanoja oli 652.
- Aseessorin koulutusvirka ei vastaisuudessaakaan takaisi tuomarin virkaa eikä myöskään olisi siihen ainoa tie. Tuomarin ura säilyisi avoimena.
- On esitetty näkemyksiä, että koulutusvirat eivät houkuttele tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia hakijoita ja ne sulkevat tuomarinuran. Vertailukohtana voitaneen käyttää esim. korkeinta oikeutta, jossa on vuodesta 2010 ollut esittelijäneuvoksen virkoja (tällä hetkellä 8 kpl), joihin voidaan nimittää lähtökohtaisesti viiden vuoden määräajaksi. Näihin virkasuhteisiin on saatu tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisia hakijoita ja heitä on niihin myös valittu. Myös tuomioistuinharjoittelijoiksi ( 1 vuoden ”auskultointi”) löytyy runsaasti hakijoita.
- Tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksistä ei voisi valittaa. Kokeen voisi kuitenkin uusia. Kokeen sisällöstä ei säädetä laissa. Se jäisi koulutuslautakunnan harkintaan. Koulutustyöryhmässä on pohdittu esim. maturiteettikirjoituksen tyyppistä loppukoetta tai kerättävää portfolioa.
- Oikeusministeriön koulutusyksikön (koulutusasiantuntijat ja koulutuskoordinaattorit) rooli-na olisi tukea koulutuslautakunnan toimintaa ainakin siihen asti, kunnes tuomioistuinvirasto perustetaan ja se tuottaisi tuomioistuimille koulutuspalveluja. Päätösvalta koulutuksen sisällöstä olisi kuitenkin riippumattomalla tuomaripainotteisella lautakunnalla, eli tuomareilla itsellään.

#### 5. Erilaiset työn sujuvoittamista ja säädösten ajanmukaistamista koskevat ehdotukset

##### 5.1. Esittelijät ja valmistelijat

- Tuomari voisi itse esitellä, kuten nykyäänkin
- Esittelijän toimimisesta valmistelijana lisättäisiin lakiin nimenomainen säännös
- Virkanimikkeiden muutokset nykyistä kuvaavammiksi: hovioikeuden, hallinto-oikeuden jne. esittelijä

## 5.2. Kansliapäällikkö ja hallintopäällikkö

- Myös hallinto-oikeuksissa voisi olla vakinaisia hallintopäällikön virkoja
- Virkamieslain 8 §:n 4 momentin mukaan viran erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, jollei niistä ole säädetty lailla. Koska tuomioistuimista ei enää säädettäisi asetuksella, lakiin otettaisiin virkamieslain säännöstä vastaava valtuutus määrätä kelpoisuusvaatimuksista työjärjestyksellä. Tätä on pidetty hyväksyttävänä valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevassa lainsäädännössä (HE 39/2000 vp s. 29, PeVL 19/2000 vp s. 5). Myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kansliahenkilöstön kelpoisuusvaatimuksista on määräyksiä työjärjestyksissä.

## 5.3. Asiantuntijajäseniä koskevan sääntelyn uudistaminen

- Nimitysmenettelyn yhdenmukaistaminen (vastuu hakuprosessista tuomioistuimille)
- Toimikausi kaikille sama ( 5 vuotta)
- Kaikilta edellytettäisiin tuomaria vastaavia sidonnaisuusilmoituksia
- Asema saatettaisiin myös lain tasolla selkeästi vastaamaan tuomaria (voitaisiin antaa kirjallinen varoitus, pidättää tehtävästä, erottaa työkyvyttömyyden perusteella, uudelleenjärjestelyssä olisi oikeus jatkaa uudessa sijoituspaikassa)
- Sotilasjäseniä koskeva sääntely säilytettäisiin sotilasoikeudenkäyntilaissa

## 5.4. Asioiden jakamisesta ja uudelleen jakamisesta säännökset lakiin

- Yleiset perusteet laissa → varmistetaan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin
- Tarkemmat määräykset työjärjestyksessä, jolloin kunkin tuomioistuimen erityispiirteet voitaisiin huomioida

## 5.5. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon puheenjohtajuutta koskevan sääntelyn joustavoittaminen

- Puheenjohtajana voisi toimia kuka tahansa kokoonpanon jäsenistä (nyt virkaiältään vanhin) → puheenjohtajuus määräytyisi tarkoituksenmukaisella tavalla (asian valmistellut jäsen voisi toimia, niin ikään erityisasiantuntemus, kielelliset tai koulutukselliset syyt voisivat olla perusteena)

## 5.6. Tuomarin toimiminen toisessa tuomioistuimessa

- Ylempi tuomioistuin voisi määrätä tuomarin toimimaan tilapäisesti toisessa tuomioistuimessa (asian laatu, laajuus, erityisasiantuntemuksen tarve yms. syyt perusteena) → resursien joustavuuden lisääminen tavoitteena
- Ei koskisi ylimpien tuomioistuinten tuomareita

## 5.7. Tuomarin vakuutuksen uudistaminen

- Uskonnollisesta valasta luovuttaisiin (vrt. todistajan valasta luopuminen 1.1.2016 alkaen)

### 5.8. Kokoonpanosäännösten joustavoittaminen

- Mahdollisuus kokoonpanon vahventamiseen ennakolta lainoppineella jäsenellä
- Päätösvaltaisuuden säilyminen yhdelle jäsenelle tulleesta esteestä huolimatta  
→ ei koskisi KKO/KHO:a

### 5.9. Tuomarin toimivallan jatkuminen virkasuhteen päättymisen jälkeen

- Selvyyden vuoksi lakiin otettaisiin säännös tuomarin oikeudesta hoitaa loppuun asia, jonka hän on ratkaissut tai jossa on tehty ratkaisuehdotus ennen virkasuhteen päättymistä (koskisi sekä määräaikaista että vakinaista tuomaria ja asiantuntijajäsentä, jonka toimikausi on päättynyt)

### 5.10. Ilmoittautumisvirka -käsitteestä luopuminen tarpeettomana

- KKO:n ja KHO:n virat julistetaan jo nykyisinkin haettavaksi, kuten muut tuomarin virat

### 5.11. Virkojen haettavaksi julistamisen sujuvoittaminen

- Kaikki tuomioistuimet julistaisivat omat virkansa haettavaksi (myös KO, kun nykyisin valta HO:lla)
- Päällikkötuomarin virat haettavaksi julistaisi jatkossakin haettavaksi ylempi tuomioistuim
- Myös uudelleen haettavaksi julistamisesta, hakuajan jatkamisesta ja viranhaun peruuttamisesta säädettäisiin laissa

### 5.12. Virkavapaus ja sijaisjärjestelyt - menettelyjen sujuvoittaminen

- Virkavapauden myöntäisi asianomainen tuomioistuim (pituudesta riippumatta) ja päällikkötuomarin yli kuukauden harkinnanvaraisesta virkavapaudesta päättäisi ylempi oikeus
- Päällikkötuomarin ja osaston johtajan sijaisena toimiminen perustuisi työjärjestysmääräyksiin
- Jos ei olisi määrätty työjärjestyksessä, sijaisuus perustuisi virkaikäjärjestykseen

### 5.13. Rekisterimerkintärikos

- Voitaisiin käräjäoikeudessa ratkaista 1 tuomarin kokoonpanossa nykyisen lautamieskokoonpanon sijaan

### 5.14. Haastemieslain muutos

- Tavoitteena sujuvoittaa tiedoksiantotoimintaa siten, että haastemiehellä olisi vastaisuudessa oikeus tietojen saantiin esim. väestötietojärjestelmästä teknisen käyttöyhteyden avulla, oikeus myös salaisiin osoitetietoihin, kun välttämätöntä. Tällä hetkellä haastemiehet saavat tiedot maistraattien kautta.
- Myös poliisilta saatavaa virka-apua täsmennettäisiin.

## **Säättämisjärjestyksen perustelut**

Hallituksen esityksessä kysymystä säättämisjärjestyksestä on käsitelty seuraavasti:

Esitys kytkeytyy kiinteästi tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskeviin perustuslain 3, 21 ja 98–103 §:ään. Esityksen lähtökohtana on koota yhteen tuomioistuimia ja tuomareita koskeva sääntely sekä täydentää nykyisen laintasaisen sääntelyn aukkoja eräiltä kohdin. Tuomioistuinlaitosta koskeva sääntely nostettaisiin kokonaisuudessaan laintasolle siten, että lähinnä vain alueellisten tuomioistuinten tuomiopiirien sääntely jäisi nykyiseen tapaan asetustasoiseksi laissa säädettävien määräytymisperusteiden mukaisesti. Sääntelyn laintasoisuus turvaa osaltaan tuomioistuinten riippumattonta asemaa. Ehdotettu sääntely vastaa pitkälti voimassa olevaa lainsäädäntöä eikä esitykseen sisälly tuomioistuinlaitoksen kokonaisuuden kannalta merkittäviä asiallisia muutoksia. Esimerkiksi tuomarien nimittämisestä annetun lain säännökset, jotka säädettiin aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 13/1999 vp), ehdotetaan siirrettäviksi uuteen tuomioistuinlakiin lähes sellaisinaan. Nykyistä, osittain aukollista laintasoista sääntelyä täydennetään muun muassa tuomioistuimen johtamista koskevilla uusilla säännöksillä, esimerkiksi asioiden jakamisesta tuomareille.

### **Määräaikaiset tehtävät**

Esityksen mukaan muut päällikkötuomarit kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit nimitettäisiin virkoihinsa seitsemän vuoden määräajaksi. Sääntely on merkityksellistä tuomiovallan käytön riippumattomuutta ja tuomareiden virassapysymisoikeutta koskevien perustuslain säännösten kannalta. Päällikkötuomarin tehtävien määräaikaistamiselle on sinänsä osoitettavissa hyväksyttävät, tuomioistuinten johtamisen kasvavaan vaativuuteen liittyvät perusteet. Ylimmät tuomioistuimet poikkeavat muista tuomioistuimista tehtäviensä ja asemansa perusteella tavalla, joka puoltaa ylimpien tuomioistuinten presidenttien tehtävän pysyvyyttä.

Pääperiaatteena tuomioistuinlaitoksessa on tuomarivirkojen järjestäminen pysyviksi. Tietyissä tapauksissa tuomarin virka voi kuitenkin olla määräaikainen eikä tällaiselle rajoitetulle tuomarin virkojen määräaikaaisuudelle ole asettunut ehdottomia esteitä perustuslain 103 §:n aikaisemmasta tulkintakäytännöstä. Virassapysymisoikeus koskee tuomareita sen ajan, joksi heidät on nimitetty virkaan (ks. HE 1/1998 vp, s. 159–160 sekä esim. PeVL 2/2006 vp, s. 3/II ja PeVL 26/2009 vp, s. 2/I). Määräaikaiseen päällikkötuomarin virkaan nimitettävillä on yleensä taustallaan vakinainen tuomarinvirka. Jollei näin ole, ehdotuksessa turvataan päällikkötuomarin asemaa siten, että hänellä on oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseen tuomarin virkaan toimikautensa päätyttyä. Myöskään perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta päällikkötuomarin tehtävän määräaikaisuus ei näyttäydy ongelmallisena ottaen erityisesti huomioon ehdotetun määräajan pituuden sekä päällikkötuomarin oikeuden jatkaa tuomarinvirassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkintakäytännössä tuomarin nimittämistä määräajaksi ei ole katsottu sellaisenaan ongelmalliseksi tuomioistuimen riippumattomuuden tai puolueettomuuden kannalta, jos tuomari tänä aikana nauttii erottamattomuutta. Tulkintakäytännöstä ei myöskään ole asettunut esteitä päällikkötuomarien tehtävien määräaikaaisuudelle.

Tuomarin riippumattomuuden kannalta ongelmallisia voivat olla lyhytaikaiset tuomarin nimitykset sekä tuomioistuimen esittelijöiden käyttö tuomarina. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä yleensä edellytetään, että määräaikaiseksi tuomariksi nimitetään niin pitkäksi aikaa, että epäilyä tuomarin riippumattomuudesta ei voi syntyä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 2/2006 vp, s.4/I) hallinto-oikeuslain muuttamista koskevasta esityksestä katsonut, ettei tuo-

mariksi määrääminen esittelykohtaisesti ole perustuslain kannalta aivan ongelmatonta, vaikkei ehdotettu sääntely sinänsä muodostukaan perustuslain vastaiseksi. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi nykyisestä hovioikeuslain ja vakuutuslakiin mukaisesta järjestelmästä, jossa tuomioistuimen esittelijä voi tietyin edellytyksin toimia tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa jäsenenä. Sen sijaan ehdotetaan uudenlaista tuomarikoulutusjärjestelmää, jossa monijäsenisiin tuomioistuihin korkeimpia oikeuksia lukuun ottamatta voitaisiin nimittää koulutustarkoituksessa kolmen vuoden toimikaudeksi asessoreja. Asessorien asema olisi tuomarin riippumattomuuden kannalta ongelmattomampi kuin esittelijöiden osalta. Esityksessä ehdotetaan myös, että tuomarin määräaikaiseen virkasuhteeseen voitaisiin nimittää yksittäistä asiaa varten vain poikkeuksellisesti silloin, kun siihen on vireillä olevan oikeudenkäynnin turvaamisesta johtuva pakottava tarve. Näin rajattuna tällainen tapauskohtainen tuomarin asema ei olisi ristiriidassa tuomarin erottamattomuuteen ja tuomioistuimen riippumattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta kohdistuvien vaatimusten kanssa.

### **Tuomarin virkojen erittely talousarviossa**

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi tuomarin virkojen erittelystä valtion talousarviossa. Tuomarin virkojen perustaminen, lakkauttaminen ja nimikkeen muuttaminen edellyttää voimassa olevan valtion virkamieslain mukaan, että eduskunta hyväksyy toimenpiteen talousarviokäsittelyssä. Yksittäisten tuomarin virkojen erittelyn merkitys on eduskunnan ohjausvallan ja tuomioistuinten riittävien resurssien turvaamisen kannalta melko vähäinen, sillä virkoja ei eritellä talousarviossa tuomioistuin-kohtaisesti. Eduskunnan ohjausvalta tuomioistuinlaitoksen rakenteeseen perustuu ennen muuta tuomioistuinten organisaatiolainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta on todennut yksittäisten virkojen erittelyn merkityksen yleisesti arvioiden vähentyneen eduskunnan ohjausvallan välineenä ja katsonut, ettei erittelyvelvoitteen poistamiselle ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon johtavien virkojen osalta ollut valtiosääntöoikeudellista estettä (PeVL 19/2011 vp, s. 3). Tuomarin virkojen erittelyllä ei ole merkitystä tuomarin virassapysymisoikeuden kannalta eikä tuomarin virkojen erittelyn poistamista voida tältäkin kannalta pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

### **Tuomarin asema tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyssä**

Esityksessä ehdotetaan, että tuomareiden asema tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyissä säänneltäisiin lain tasolla nykyistä selkeämmin. Lisäksi nykyisestä sääntelystä poiketen tuomarilla olisi uudelleenjärjestelyssä oikeus tulla ensisijaisesti nimitetyksi tuomarin virkaan. Perustuslain 103 § ei edellytä tuomarin siirtämistä toiseen tuomarin virkaan tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisessä, vaan nimenomaisesti sallii tällaisessa tilanteessa tuomarin siirtämisen toiseen virkaan ilman suostumusta (HE 1/1998 vp, s. 160/II). Esityksen voidaan siten katsoa ylittävän perustuslain asettamat vaatimukset tuomarin asemalle tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämistilanteissa. Nykyinen säännös, jonka mukaan vakinaiselle tuomarille uudelleenjärjestelyssä annettavasta erosta päättää nimittävä viranomainen eli tasavallan presidentti, kun kysymys on vakinaisesta tuomarista, voidaan nähdä ongelmalliseksi perustuslain 103 §:n kannalta. Tämä epäkohta poistuu, kun ehdotuksen mukaan eron antamisesta päättäisi korkein hallinto-oikeus, joka käsittelisi asian lainkäyttöasiana.

## **Tuomarin pidättäminen virantoimituksesta**

Tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskevaa sääntelyä tarkistettaisiin nykyisestä sekä ensi asteen päätöksenteon että muutoksenhaun osalta. Muutoksen tarkoituksena on yhtäältä turvata asianosaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja toisaalta varmistaa tuomarin virassapysymisoikeuden toteutuminen. Oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että tuomarin virantoimituksesta pidättämisestä voidaan tarvittaessa päättää nopeasti, erityisesti kun tuomarin epäillään menettäneen työkykynsä. Tätä turvaisi se, että ensi asteen päätöksenteko tehtäisiin hallinnollisessa järjestyksessä työnantajatuomioistuimessa. Ensiasteen päätöksestä voitaisiin hakea muutosta tuomarin virassapysymisoikeuden turvaamisen edellyttämällä tavalla ylemmältä tuomioistuimelta ja ylimpien oikeuksien päätökseen täysistunnolta. Muutoksenhakutuomioistuimessa asia olisi käsiteltävä lainkäyttöasiana. Sääntely vastaa perustusvaliokunnan kantaa, jonka mukaan tuomarin riippumattomuus ja sitä turvaava virassapysymisoikeus edellyttävät, että niihin voidaan puuttua vain tuomioistuimen lainkäyttöpäätöksellä tai viime kädessä muutoksenhakuun perustuvalla tuomioistuimen päätöksellä (PeVL 36/2008 vp).

## **Tuomioistuimen asiantuntijajäsenet**

Työmarkkinajärjestöjen ja eräiden muiden tahojen ehdotusten perusteella määrätyiltä niin sanotuilta intressijäseniltä vakuutusosoikeudessa ja työtuomioistuimessa edellytetään ehdotettujen säännösten mukaan, että he täyttävät perustuslain 125 §:n mukaiset yleiset virkanimitysperusteet. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan kantaa yleisten virkanimitysperusteiden soveltamisesta myös sivutoimisiin tuomareihin ja tuomioistuinten asiantuntijajäseniin (PeVL 53/2014 vp, s. 4). Sama vaatimus koskee myös muita eri tuomioistuinten ratkaisukokoonpanoon kuuluvia asiantuntijajäseniä, vaikkei tästä nimenomaisesti ehdoteta säädettäväksi. Näiltä osin tuomioistuimet tekevät perustellun esityksen asiantuntijoiden määräämisestä hakemusten perusteella, jolloin niiden kuuluu viran puolesta ottaa huomioon yleiset virkanimitysperusteet. Lautamiehet poikkeavat asemaltaan muista tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvista jäsenistä, sillä heidän tehtävässään on kyse luottamustehtävästä, johon valinnan tekee kunnanvaltuusto. Yleiset virkanimitysperusteet eivät ulotu tällaisiin luottamustehtäviin.

Vakuutusosoikeuden ja työtuomioistuimen intressijäsenten nimittämismenettelyn osalta esityksessä on otettu huomioon se, että intressijäseniä koskevien ehdotusten tekemisessä on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (ks. PeVL 53/2014 vp, s. 5). Järjestöjen ehdokasasettelua koskevan tehtävän hoitamiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## **Muuta:**

### **Ponsi**

Eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen laiksi vakuutusosoikeuslain muuttamisesta (HE 104/2014 vp; EV 330/2014 vp) on edellytetty, että hallitus arvioi mahdollisuudet muuttaa vakuutus-

oikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten nimitysmenettelyä nykyistä avoimemmaksi sekä kelpoisuusvaatimusten asettamista tällaisille jäsenille.

Pontta ei ole ollut mahdollista ottaa huomioon tämän esityksen valmisteluajataulussa. Asialla on vastuuhenkilö, jonka työtehtävissä turvapaikanhakijoihin liittyvillä asioilla on tällä hetkellä etusija. Oikeusministeriö tulee laatimaan muistion vakuutusosoikeuden työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevien jäsenten tämän hetkisestä nimitysmenettelystä. Oikeusministerin linjaus siitä, miten arviointi nimitysmenettelyn muuttamisesta nykyistä avoimemmaksi ja kelpoisuusvaatimusten asettamisesta suoritetaan hallituksessa, pyritään saamaan vuoden 2016 aikana.

#### Oikeuskanslerinviraston ehdotus

Hallituksen esitystä annettaessa oikeuskansleri on ehdottanut pohdittavaksi, ilmeneekö tuomioistuinlain 18 §:n 1 momentin sanamuodosta riittävän selkeästi se, että myös määräaikaisessa koulutusvirassa olevat asessorit ovat tuomareita. HE:n esittelijä ylijohtaja Kiesiläinen on katsonut, että kysymys momentin sanamuodosta voi jäädä lakivaliokunnassa harkittavaksi ja täsmennettäväksi. HE:n tarkoitus on, että asessorilla on tuomarin virassapysymisoikeus. Tämä on tuotu esille lakivaliokunnan kuulemisessa.