

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**Hallituksen esitys 7/2016 vp eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi*****Hallituksen esitys ja lakivaliokunnan lausuntopyyntö***

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaikkia tuomioistuimia koskeva tuomioistuinlaki, johon koottaisiin yleiset säännökset tuomioistuimista ja tuomareista. Säädettävään lakiin sisällytettäisiin myös valtion virkamieslain tuomarin virkamiesoikeudellista erityisasemaa koskeva sääntely samoin kuin tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja asetuksen säännökset. Samalla kumottaisiin nykyisin eri tuomioistuimia koskeissa laeissa ja asetuksissa olevat säännökset muu muassa tuomioistuinten tehtävistä, organisaatiosta ja hallinnosta sekä niiden jäsenistä ja muusta henkilöstöstä.

Melko niukoissa säätämisjärjestysperusteluissa tarkastellaan tuomarin tehtävien määräämiskaisuuteen, virkojen erittelyyn talousarviossa, tuomarin tehtäviin tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisessä, tuomarin pidättämiseen virantoimituksessa sekä tuomioistuinten asiantuntijajäsenten asemaan liittyviä kysymyksiä.

Asiaan liittyvän lakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaan säätämisjärjestysperusteluja on lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa pidetty vajavaisina. Lisäksi asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty valtiosääntöistä huomiota muun muassa asessorin koulutusviran asemaan ja koulutusjärjestelmään yleisemmin, valituskieltoon tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksistä, tuomioistuinten työjärjestyksiä koskevan sääntelyn ongelmiin, hovioikeuden valvontatehtäviin sekä lautamiesten valintajärjestelmään. Lakivaliokunnan lausuntopyynnössä ei kuitenkaan yksilöidä, minkä tyyppisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia asiantuntijakuulemisissa on näiltä osin nostettu esiin. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä onkin nähdäkseni arvioida hallituksen esitystä kokonaisuudessaan siten kuin perustuslain 74 §:ssä edellytetään.

Tarkastelen lausunnossani kysymyksiä, joita pidän nyt esillä olevassa asiassa valtiosääntöoikeudellisesti keskeisinä. Lakivaliokunnan lausuntopyynnössä mainittujen asiaryhmien

osalta sen paremmin asessorin koulutusviran asemaan tai koulutusjärjestelmään yleisesti ei nähdäkseni liity erityisiä merkille pantavia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Katson myös, ettei tuomareiden määräaikaisiin tehtäviin liity hallituksen esityksen säätämisperusteluissa viitattujen näkökohtien valossa merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. En käsittele näitä seikkoja lausunnossani enemmälti vaan keskityn ongelmiin, joiden valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä voidaan pitää tulkinnanvaraisena.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ennen kaikkea tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskevien perustuslain 3, 21 ja 98—103 §:n kannalta. Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan muun muassa tuomarin perustuslain 103 §:ssä taatulla erityisen vahvalla virassapysymisoikeudella. Myös tuomarien nimitysmenettelyä järjestettäessä on otettava huomioon tuomioistuinten riippumattomuuden asettamat vaatimukset (ks. HE 1/1998 vp, s. 76).

Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi myös perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vastaava oikeus sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan riippumattomuuden vaatimukseen on tarkoitettu sisällyttää paitsi oikeus suojaelimen riippumattomuus suhteessa toimeenpanovaltaan myös vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun tai muun asian eri osapuoliin (HE 309/1993 vp, s. 74). Riippumattomuuden vaatimuksen on katsottu koskevan paitsi riippumattomuutta lainsäätäjästä, hallitusvallan käyttäjästä ja viranomaisista, mutta myös tuomioistuimen asemaa oikeuslaitoksen sisällä.

Hovioikeuden valvontatehtävät

Tuomioistuinlakiehdotuksen 3 luvun 2 §:ssä säädetään hovioikeuden valvontatehtävistä. Ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan hovioikeus valvoo tuomiopiirinsä käräjäoikeuksien toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Hovioikeudella on tämän tehtävän toteuttamiseksi oikeus saada tarvitsemansa tiedot asianomaisilta viranomaisilta. Saman pykälän 2 momentissa säädettäisiin hovioikeuden velvollisuudesta laatia käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, kertomuksen tiedoksiannosta sekä velvollisuudesta ilmoittaa valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen

hovi oikeudessa. Valvonnan suorittamisen tavasta määrättäisiin 3 momentin mukaan työjärjestyksessä.

Oikeuslaitoksen sisällä vaikuttava tuomioistuinten riippumattomuus merkitsee, että ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Lähtökohtana on tältäkin osin ollut, että ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinten ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. Alemmat oikeusasteet ovat tässäkin suhteessa riippumattomia ylempien tuomioistuinten määräysvallasta.

Käsitykseni mukaan ehdotettu hovioikeuden valvontavalta ei kuitenkaan muodostu riippumattomuuden näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Ehdotuksessa tarkoitettu valvontavalta rinnastuu tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta perustuslain 99 §:ssä ylimmille tuomioistuimille annettuun valtaan valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tältä osin perustuslain esitöissä on lähdetty siitä, ettei tällainen valvontavalta merkitse puuttumista yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn (ks. HE 1/1998 vp, s. 157), mitä voitaisiin perustellusti pitää ongelmana tuomioistuimille perustuslain mukaan kuuluvan riippumattomuuden kannalta. Esityöt päinvastoin lähtevät siitä, että tällaisen valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Näin tulkittuna ehdotus ei nähdäkseni vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Intressitahoja edustavat asiantuntijajäsenet

Hallituksen esitykseen sisältyy säännöksiä, joiden perusteella asian käsittelyyn eräissä tuomioistuimissa voi osallistua lainoppineiden jäsenten lisäksi asiantuntijajäseniä. Tällaisella sääntelyllä on merkitystä erityisesti perustuslain 3 § ja 21 §:n mukaisen tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksen ja tuomioistuinten puolueettomuuden kannalta. (ks. myös PeVL 53/2014 vp, s. 2-3)

Asiantuntijajäsenten osallistumista riippumattoman lainkäyttöelimen päätösvaltaiseen kokoonpanoon ei ole pidetty valtiosäännön näkökulmasta sinänsä ongelmallisena silloinkaan, kun asiantuntijajäsenet edustavat intressitahoja. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on perustuslain 21 §:n 1 momentissa mainittuun riippumattomuusvaatimukseen viitaten katsottu, ettei perustuslaki estä asiantuntijajäsenten valitsemista "esimerkiksi työtuomioistuimen tapauksessa työmarkkinajärjestöjen esittämistä henkilöistä, kunhan ratkaisijan puolueettomuudesta voidaan kussakin yksittäisessä tapauksessa vakuuttua" (HE 309/1993 vp, s. 74/I).

Perusoikeusuudistuksen jälkeen valiokunta on täsmentänyt tätä esitöistä ilmenevää kantaa arvioidessaan etenkin erilaisia muutoksenhakuelimiä koskevaa sääntelyä. Tässä yhteydessä valiokunta on katsonut, ettei kyse ole puolueettomuuteen kohdistuvista epäilyistä silloin, kun asiantuntijajäsenet eivät ainakaan lähtökohtaisesti ole intressiedustussidonnaisia ja kun heitä joka tapauksessa voi kuulua päätösvaltaiseen kokoonpanoon enintään saman verran kuin lainoppineita jäseniä (ks. PeVL 35/2001 vp). Samalla valiokunta on pitänyt tärkeänä sitä, että intressiedustukseen osittainkin nojautuvien lainkäyttöelinten päätöksistä saadaan valittaa (Ks. PeVL 34/2006 vp, PeVL 55/2002 vp).

Vallitsevaksi linjaksi onkin muodostunut, etteivät intressipohjaiset jäsenet saa muodostaa enemmistöä riippumattoman lainkäyttöelimen päätösvaltaisissa istunnoissa. Esimerkiksi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan kokoonpanon intressiedustusta koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta kirjasi vallitsevan kantansa seuraavasti (PeVL 34/2006vp, s. 2):

”Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt jonkin ratkaisuelimen intressipohjaisuutta sinänsä ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun riippumattomuuden kannalta, mutta katsonut, että riippumattomuusvaatimuksen kanssa ei ole sopusoinnussa intressipohjaisten jäsenten määrän muodostuminen enemmistöksi (PeVL 15/2002 vp, s. 4/I, PeVL 55/2002 vp, s. 3/II, PeVL 25/2004 vp, s. 2). Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden kannalta voidaan pitää merkityksellisenä, että muutoksenhakulautakunnan päätöksestä saa valittaa vakuutusoi-keuteen. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta valiokunta on käytännössä kuitenkin pitänyt ongelmallise-na, jos lainkäyttöelin tehdään kokoonpanoltaan sellaiseksi, että se ei täytä riippu-mattomuusvaatimusta. Valiokunta on katsonut tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellytykseksi, että tarkoitetunlaiset jäsenet eivät muodosta enemmistöä valituslau-takuntien päätösvaltaisissa istunnoissa (PeVL 55/2002 vp, s. 3/II, PeVL 25/2004 vp, s. 2/II, PeVL 22/2005 vp, s. 2).”

Tuomioistuinlakiehdotuksen 6 luvun 2 §:ssä säädetään työtuomioistuimen jäsenistä. Ehdotetun 2 §:n 2 momentin mukaan työtuomioistuimessa on neljätoista asiantuntijajäsentä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annettussa laissa säädetään. Hallituksen esitykseen sisältyvän oi-keudenkäyntiä työtuomioistuimessa koskevan 7 lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin perus-teella työtuomioistuin on päätösvaltainen silloin, kun siinä on presidentti tai työtuomiois-tuinneuvos puheenjohtajana, toinen tuomioistuinlain 6 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoite-tuista asiantuntijajäsenistä, jotka eivät edusta työnantaja- tai työntekijäetuja, sekä neljä mainitussa momentissa tarkoitetuista työsuhteisiin perehtyneistä asiantuntijajäsenistä, jois-ta kahden on oltava työnantaja- ja kahden työntekijäpuolelta. Ehdotuksen perusteella in-tressipohjaisilla edustajilla olisi enemmistö päätösvaltaisessa kokoonpanossa.

Oikeudenkäyntiä vakuutusasioissa koskevan 5 lakiehdotuksen 6 §:n sisältää vastaavan, joskin epäasianmukaisen tulkinnanvaraiseksi muodostuvan säännöksen, jonka perusteella vakuutusosoikeus olisi päätösvaltainen sellaisessa 2 §:ssä tarkoitettussa kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, joista kuitenkin kahden tulisi olla intressipohjaisia siten, että toisen tulisi edustaa työnantajatahoa ja toisen työntekijätahoa.

Perustuslakivaliokunnan edellä viitattu intressipohjaisia edustajia koskeva riippumattomuusdoktriini on kiinnittynyt yleensä tilanteisiin, joissa ei ole ollut kysymys niinkään tuomioistuinmuutoksesta vaan pikemminkin erilaisista muutoksenhakuelimistä. Näitä oikeusturvaelimiä on valtiosääntöoikeudellisesti kuitenkin pidetty perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuna ”muuna riippumattomana lainkäyttöelimenä”.

Pidän selvänä, ettei tuomioistuimille voida riippumattomuuden suhteen ainakaan lievempiä vaatimuksia kuin muille riippumattomille lainkäyttöelimille on asetettu. Oikeastaan asia on päinvastoin: tuomioistuihin kohdistuvaa riippumattomuuden vaatimusta voidaan jo perustuslain 3 §:n perusteella pitää erityisen korostuneena.

Työtuomioistuimen ja vakuutusosoikeuden päätösvaltaisia kokoonpanoja koskeva edellä viitattu sääntely merkitsee, että intressipohjaiset jäsenet muodostaisivat lain mukaan enemmistön tuomioistuinten päätösvaltaisissa istunnoissa. Ongelman valtiosääntöoikeudellista vakavuutta lisää, ettei työtuomioistuimen tai vakuutusosoikeuden päätöksistä saa pääsääntöisesti valittaa (pl. eräät työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetyt tapaturma-asiat, joissa vakuutusosoikeuden päätöksistä saa valittaa korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus antaa valitusluvan). Ehdotusten muuttaminen tältä osin on käsitykseni mukaan edellytys lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Asiaa ei muuta se, että voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy vastaava ongelma.

Valituskielto tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksistä

Tuomioistuinlakiehdotuksen 23 luvun 6 §:n perusteella tuomarin koulutuslautakunnan 21 luvun perusteella tekemään päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Valittaa ei siten saisi esimerkiksi 21 luvun 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua esivalinnasta asessorin virkaan taikka 4 kohdassa tarkoitettua käräjänotaarin nimityspäätöksestä. Valituskielto perustellaan hallituksen esityksessä valitusosoikeuden aiheuttamalla nimitysprosessin pitkeytymisellä ja hakijoiden keskuudessa aiheutuvalla epävarmuudella. Valitusosoikeuden tarvetta vähentävänä esitetään lisäksi se, että ehdotetut valtakunnallisesti määritellyt valintakriteerit parantaisivat hakijoiden oikeusturvaa nykyisestä merkittävästi. Valituskielto vastaisi sitä, mitä virkanimityksistä tuomarinimitykset mukaan lukien yleisesti säädetään.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut virkamiesten nimittämispäätöksiä koskevaa muutoksenhakukieltoa varsin laajalti valtion virkamieslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä HE 181/2010 vp antamassaan lausunnossa PeVL 51/2010 vp. Lausunnossaan valiokunta totesi, että myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntyemiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 42/2010 vp, s. 4/II). Samoin se viittasi oikeuskirjallisuuteen, jossa nimitykseen on katsottu kuuluvan sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Nimityspäätöksen ei myöskään ole katsottu poikkeavan luonteeltaan muista hallintopäätöksistä niin, ettei valitusoikeutta voitaisi siihen ulottaa. Valiokunta korosti edelleen, että nimityspäätöksellä on suuri merkitys viranhakijan oikeudellisen aseman kannalta, minkä se totesi puoltavan muutoksenhakuoikeutta kun samalla huomioitiin, että ainoastaan ylimääräinen muutoksenhaku voisi johtaa nimityspäätöksen kumoamiseen. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt valituskieltoa suoranaisesti perustuslainvastaisena, vaan tyytyi esittämään mietintövaliokunnalle, että se harkitsee muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä (PeVL 51/2010 vp, s. 2-3).

Edellä esitetyllä perusteella katson, ettei tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksiä koskeva valituskielto vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Turussa 30.3.2016

Juha Lavapuro
professori