

Olli Mäenpää
31.3.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016 vp)

Määräaikaiset tuomarin virat

Tuomarin tehtävän määräaikaisuutta voidaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 103 §:n tarkoituksena on turvata tuomarien virassapysymisoikeus, joten pääperiaatteena on tuomarinvirkojen pysyvyys. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu ehdotonta estettä nimittää tuomari määräajaksi (PeVL 26/2009 vp). Määräaikaisuutta on arvioitava siltäkin kannalta, että perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettu tuomiovallan käytön riippumattomuus takaa myös yksittäisen tuomarin riippumattomuuden tuomiovallan käytössä (PeVL 36/2008 vp). Joka tapauksessa määräaikaisuudelle tulee olla tuomioistuimen toimintaan ja tuomiovallan käyttöön liittyvät asialliset ja painavat perusteet.

Esityksen mukaan päällikkötuomarit nimitettäisiin virkoihinsa seitsemän vuoden määräajaksi. Tämän toimikauden päätyttyä päällikkötuomari olisi mahdollista nimittää uudelleen seitsemän vuoden määräajaksi. Määräaikaisuutta ja määräajan pituutta voidaan pitää perusteltuna etenkin tuomioistuimen johtamiseen ja toimintaan kohdistuvien vaatimusten lisääntymisen vuoksi. Ehdotetulle seitsemän vuoden määräajalle on esitetty hyväksyttävät perusteet.

Tuomarin riippumattomuuden vaatimuksen kannalta voidaan todeta, että päällikkötuomari olisi samalla tavalla erottamaton kuin muutkin tuomarit seitsemän vuoden toimikauden ajan. Virassapysymisoikeutta vahvistaisi se, että päällikkötuomarilla olisi oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseen tuomarin virkaan toimikauden päätyttyä (11:13). Yleensä kuitenkin päällikkötuomarin virkaan nimitettävällä on taustavirka tuomarina, joten toimikauden päätyminen ei merkitse tuomarin viran menetystä. Määräaikaisuus sopeutuu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tältä osin relevantteihin vaatimuksiin.

Myös eräissä muissa 12 luvussa säännellyissä tapauksissa tuomarin virkaan voitaisiin nimittää määräaikaisesti. Tällaiset tapaukset ovat kuitenkin rajoitettuja poikkeuksia pääsääntöisesti pysyvistä tuomarin asemasta. Ne liittyvät yleensä tuomioistuinten toiminnan erityistilanteisiin ja ovat mahdollisia vain erityisillä perusteilla. Asessorin virkojen määräaikaisuus perustuu hyväksyttävällä tavalla virkojen koulutusluonteeseen. Ehdotetun sääntelyn voidaan myös näiltä osin katsoa sopeutuvan tuomioistuinten ja tuomarien riippumattomuuden vaatimukseen.

Tuomarin virkojen erittely valtion talousarviossa

Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä ehdotetaan luovuttavaksi valtion virkamieslain edellyttämästä tuomarin virkojen erittelystä talousarviossa ylimpien tuomioistuinten tuomareita lukuun ottamatta. Tältä osin voidaan todeta, että talousarviossa tapahtuvan erittelyn merkitys on talousarviomenettelyn muutosten johdosta olennaisesti menettänyt alkuperäisen merkityksensä tuomarin erityisaseman takeena, ja eduskunta päättää joka tapauksessa organisaatiouudistuksista lainsäädäntövaltaa käyttäen. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan erittelyvirkojen määrän vähentämisen ei voida arvioida merkittävästi heikentävän eduskunnan ohjausvaltaa tai valtaa päättää viroista aiheutuvista valtion menoista (PeVL 19/2011 vp). Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta pelkästään totesi, että erittelyvelvollisuuden piiriin jäisivät edelleen muun muassa tuomarin virat sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen keskeiset virat.

Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään pitänyt virkojen erittelyä merkityksellisenä. Valiokunta on esimerkiksi ministeriörakenteen uudistamisen – työministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön yhdistämisen – yhteydessä pitänyt objektiivisin perustein arvioituna hyväksyttävänä säätää lailla myös ministeriöiden erittelyvirkojen lakkauttamisesta (PeVL 5/2007 vp). Toisaalta valiokunta ehdotti Ihmisoikeuskeskuksen perustamisen yhteydessä, että erittelyvirkojen luetteloon lisätään Ihmisoikeuskeskuksen johtajan virka (PeVM 12/2010 vp).

Erittelystä luopumista arvioitaessa, on merkitystä sillä, että viran perustamismenettely ei suoranaisesti vaikuta tuomarin virassapysymisoikeuteen eikä virkamiesoikeudellisen aseman perusteisiin. Erittely kuitenkin vahvistaa osaltaan tuomarien virkarakenteen pysyvyyttä. Koska virkarakenteen muuttaminen edellyttää eduskunnan käsittelyä, mahdollisesti kahteen kertaan, erittely rajoittaa myös hallintoviranomaisen, oikeusministeriön, päätösvaltaa suhteessa tuomioistuinlaitokseen. Tämä vaikuttaa ainakin välillisesti tuomarin organisaattorista asemaa vahvistavasti. Jos erittelystä luovuttaisiin, eduskunta kuitenkin päättäisi edelleen tuomioistuinlaitoksen resursseista ja palkkaukseen myönnettävien määrärahojen kokonaisuudesta. Erittely koskisi lisäksi edelleen ylimpien tuomioistuimien tuomarin virkoja, joihin liittyy erityisiä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia. Ehdotus ei muuttaisi nykyistä lähtökohtaa, jonka mukaan oikeusministeriöllä on toimivalta päättää siitä, mihin tuomioistuihin talousarviossa perustetut virat sijoitetaan.

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että erittely vaikeuttaa tuomioistuinlaitoksen virkarakenteen kehittämistä ja resurssienjakoa (s. 32). Erittelystä luopuminen helpottaisi tuomioistuinten virkarakenteen kehittämistä ja tehostaisi tuomioistuinten niukkojen resurssien jakamista, mikä puolestaan vahvistaisi tehokkaan oikeusturvan toteuttamisen edellytyksiä. Esimerkiksi vakinaisen tuomarin viran perustaminen olisi mahdollista, kun siihen on tarvetta ja määrärahat ovat riittävät. Tämä voisi vähentää määräaikaisten tuomarien tarvetta,

mikä osaltaan vahvistaisi tuomarin virkamiesoikeudellista asemaa. Näitä eritellystä luopumista puoltavia näkökohtia voidaan pitää hyväksyttävänä ja asiallisesti painavana. Kun ehdotuksella ei myöskään olisi heikentävää vaikutusta tuomarin asemaan, virassapysymisoikeuteen ja riippumattomuuteen tuomiovallan käytössä, ehdotettua sääntelyä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Tuomarin asema tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisessä

Tuomioistuinlaissa ehdotetaan säädettäväksi tuomarin asemasta tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyyn liittyvissä tilanteissa (14:4). Ehdotuksen arvioinnissa tältä osin merkitystä on etenkin perustuslain 103 §:n 1 momentin säännöksellä, jonka mukaan tuomaria ei saa ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Säännös ei edellytä, että tuomari olisi mahdollista uudelleenjärjestelyssä siirtää ainoastaan toiseen tuomarin virkaan tai virkaan, johon liittyy tuomarin viralle ominainen virassapysymisoikeus (HE 1/1998 vp, s. 160; PeVL 3/1994; PeVL 11/1999 vp).

Lähtökohtana olisi ehdotuksen mukaan, että tuomarilla olisi tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämistilanteissa oikeus tuomarin virkaan. Mikäli tuomarin virka uudelleenjärjestelyssä muutettaisiin muuksi kuin tuomarin viraksi, tuomarilla olisi niin halutessaan ensisijainen oikeus tulla nimitetyksi tuomarin virkaan. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa varsin tehokkaasti ja perustuslain edellyttämää vähimmäistasoa vahvemmin turvaavan tuomarin aseman tuomioistuinlaitosta organisoitaessa.

Tuomarin pidättäminen virantoimituksesta

Tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskeva sääntelyehdotus perustuu siihen, että päätösvaltaa käyttää yleensä se tuomioistuin, jonka palveluksessa tuomari on (15:2). Virasta pidättämisen perusteet määritellään täsmällisesti laissa, perusteet ovat hyväksyttävät ja riittävän tiukkarajaiset ja päätöksen saa hakea muutosta, jolloin muutoksenhaku on käsiteltävä lainkäyttöasiana. Ehdotettu sääntely mukautuu tuomarin riippumattomuuden ja erityisaseman asettamiin vaatimuksiin (ks. myös PeVL 36/2008 vp).

Tuomioistuimen asiantuntijajäsenet

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut tuomioistuinten asiantuntijajäsenten asemaa ja valintamenettelyä (PeVL 53/2014 vp). Nyt ehdotettuun sääntelyyn ei ole tältä kannalta huomautettavaa.

Tuomiovallan käytön riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimusten kannalta asiantuntijajäsenten osallistuminen tuomareiden ohella asian käsitelyyn tuomioistuimessa ei sinänsä ole ongelmallista valtiosäännön näkökul-

masta. Myöskään perustuslain 21 §:n 1 momentissa mainitun riippumattomuus-käsitteen kannalta ei ole estettä muodostaa jotakin ratkaisuelintä osaksi intressipohjaiseksi, mikäli intressijäseniä voi kuulua tuomioistuimen päätösvaltaiseen kokoonpanoon enintään saman verran kuin lainoppineita jäseniä (PeVL 35/2001 vp; PeVL 55/2002 vp). Tältä kannalta voidaan pitää varsin väljänä yleissäännöstä tuomioistuinlakiehdotuksen 17 luvun 4 §:ssä, jonka mukaan asiantuntijajäseniä määrätään riittävä määrä.

Tältä osin on kuitenkin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta riittävän rajoittava merkitys sillä, että vakuutusosoikeuden päätösvaltaisuutta koskevien säännösten mukaan työmarkkinajärjestöjen ja eräiden muiden tahojen ehdotusten perusteella määrätyt intressijäsenet olisivat vähemmistönä vakuutusosoikeuden päätösvalan käytössä (5. lakiehdotuksen 2:6). Sen sijaan työtuomioistuimessa intressipohjaiset edustajat näyttäisivät voivan muodostaa enemmistön päätösvaltaisessa kokoonpanossa (7. lakiehdotuksen 8 §), mikä ei ainakaan täysin ongelmitta mukaudu perustuslakivaliokunnan edellä viitatuissa lausunnoissa esitettyihin arvioihin.

Assessorin koulutusvirka ja koulutusjärjestelmä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennusta tuomarien koulutusjärjestelmään. Ehdotus perustuu keskeiseltä osalta koulutustarkoitusta toteuttavaan asessorijärjestelmään. Tuomioistuimiin voitaisiin koulutustarkoituksessa 18 luvun mukaisesti nimittää kolmen vuoden toimikaudeksi asessoreja. Assessorin olisi toimikautensa aikana osallistuttava tuomarinkoulutuslautakunnan suunnittelemaan koulutusohjelmaan hänelle koulutuspaikassa laaditun henkilökohdaisen opintosuunnitelman mukaisesti (18:4). Assessorijärjestelmää ei sovellettaisi ylimmissä tuomioistuimissa.

Assessorien asemaa on paikallaan arvioida erityisesti tuomarin aseman ja toiminnan riippumattomuuden kannalta. Perustuslaista ei johdu ehdotonta esitettä nimittää tuomari määrääjäksi tai sivutoimiseksi (HE 1/1998 vp, s. 159, PeVL 35/2001 vp). Assessor olisi kolmen vuoden määräajan tuomarin asemassa. Tämä määrittelee asessorille vakaamman aseman, kuin pelkästään esitely- tai tapauskohtainen tuomarin asema, joka ei perustuslakivaliokunnan mielestä olisi hyvin sopusoinnussa tuomarin erottamattomuuteen ja siten tuomioistuimen riippumattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta kohdistuvien vaatimusten kanssa (PeVL 2/2006 vp).

Assessorin nimittämisessä noudatettaisiin, mitä tuomioistuinlakiehdotuksen 12 luvussa säädetään tuomarin nimittämisestä määräaikaan virkasuhteeseen (18:1). Tätä nimitysmenettelyä voidaan pitää välttämättömänä, sillä perustelujen mukaan kysymys on määrääjäksi täytettävistä tuomarin viroista. Lakitekstin mukaan kysymys olisi kuitenkin vain koulutustarkoituksessa määrääjassa täytettävistä asessorin viroista, mikä määritelmä ei sinänsä edellytä tuomarin asemaa. Lakitekstistä näyttäisikin puuttuvan nimenomainen säännös, jonka mukaan assessor toimii tuomarin tehtävässä. Tämä käy tosin epäsuorasti ilmi

muun muassa siitä, että asessori voisi toimia muussa tuomarin tehtävässä (18:1) ja asessori toimisi jäsenenä tuomioistuimen monijäsenisessä kokoonpanossa (18:3). Nimenomaisen, asessorin tuomariaseman määrittelevän säännöksen lisäämistä lakiin voidaan kuitenkin tuomarin valtiosääntöisen erityisaseman vuoksi pitää aiheellisenä. Asessorin tehtäviä ja asemaa koskeva sääntely on muuten perustuslain mukainen.

Valituskielto tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksistä

Arvioitaessa ehdotettua valituskieltoa, joka koskee tuomarinkoulutuslautakunnan 21 luvun nojalla tekemiä päätöksiä (23:6) on otettava huomioon lautakunnan tehtävät ja päätösvalta, josta säädetään pääasiassa 21 luvun 1 §:ssä sekä valitusoikeutta ja valituskelpoisuutta määrittelevä lainsäädäntö. Yleisesti arvioiden valituskiellolle ei näyttäisi olevan riittäviä perusteita ja se voidaan poistaa.

Lautakunnan tehtäviin kuuluu ensinnäkin erilaisia hallinnollisia ja koulutuksen järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Niissä ei käytetä varsinaista päätösvaltaa, joten myöskään valituskiellolla ei ole merkitystä oikeusturvan kannalta. Tällaisia tehtäviä ovat:

- huolehtiminen koulutuksen suunnittelusta, kokeiden ja suoritusten suunnittelusta ja järjestämisestä, asessorin virkojen ja tuomioistuinharjoittelun harjoittelupaikkojen hakumenettelyn järjestämisestä
- ohjeiden antaminen harjoittelusuunnitelman ja asessorin henkilökohtaisen opintosuunnitelman sisällöstä
- lausunnon antaminen oikeusministeriölle tuomioistuinlaitoksen johtamiskoulutukseen tai muuhun koulutukseen valittavista henkilöistä.

Lautakunnan päätösvaltaan kuuluisi lakiehdotuksen mukaan lisäksi päättää kärjänotaarien valinnasta ja nimittämisestä sekä asessoreiden esivalinnasta ja lautakunnan sihteerin nimittämisestä. Erillinen valituskielto näiden nimityspäätösten osalta on tarpeeton, koska sovellettavaksi tulee valtion virkamieslain 57 §:n 3 momenttiin sisältyvä yleinen valituskielto. Esivalintaa koskeva päätös puolestaan on luonteeltaan valmistelua koskeva päätös, joka ei hallintolainkäyttölain mukaan ole lähtökohtaisesti erikseen valituskelpoinen. Valituskielto ei siten tältä osin ole relevantti.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan virkamieslakia koskevaa puhemiesneuvoston ehdotusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että kaikkien valtion virkojen ja virkasuhteiden osalta nimityspäätöstä koskeva valituskielto kumotaan yhtäaikaista. Tämän vuoksi valiokunta on edellyttänyt, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan (PeVM 6/2015 vp). Tämän valmistelun yhteydessä on paikallaan arvioida myös erikseen valtion virkamieslain valituskieltoa siltä osin kuin se kohdistuu tuomioistuinlain soveltamisalaan kuuluviin nimityspäätöksiin.

Lautakunnan päätösvaltaan kuuluisi lisäksi myöntää oikeus käyttää tuomarikoulutetun nimikettä ja myöntää varatuomarin arvonimi. Koska varatuomarin arvonimi myönnettäisiin tuomioistuinharjoittelun suorittaneelle 2. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan, harjoittelun suorittaneella olisi oikeus saada arvonimi. Valituskieltoa ei tältä osin voida pitää perusteltuna poikkeuksena perustuslain 21 §:n takaamaan muutoksenhakuoikeuteen, joten se olisi perusteltua poistaa. Jossain määrin eritellymminkin olisi mahdollista arvioida tuomarikoulutetun nimikkeen myöntämiseen kohdistuvaa valituskieltoa, sillä koulutusohjelman ja loppuarvioinnin hyväksytysti suorittaneelle voitaisiin 1. lakiehdotuksen 18 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan myöntää oikeus käyttää tuomarikoulutetun nimikettä. Nimikkeen myöntämiseen liittyisi siten harkintavallan käyttöä, mutta sitä voi tuskin pitää niin laajana ja vapaaharkintaisena, että valituskielto olisi tältäkin osin perustuslain 21 §:n kannalta perusteltu.

Tuomioistuimen työjärjestys

Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n mukaan tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan työjärjestyksessä, jonka tuomioistuin hyväksyy. Työjärjestyksessä määrättäisiin osastojaosta (8:3), päällikkötuomarin oikeudesta siirtää hallinnollinen asia muun virkamiehen ratkaistavaksi (8:4), päällikkötuomarin ja osastonjohtajan sijaisesta (13:3 ja 13:4) sekä lakia tarkemmin tuomioistuimen johtoryhmän kokoonpanosta ja siinä käsiteltävistä asioista (8:1), asioiden jakamisen perusteista (8:7) ja esittelijän määräämisestä (19:1). Lisäksi hovioikeuden työjärjestyksessä määrätään, miten hovioikeuden valvonta on suoritettava (3:2). Tuomioistuimen muun henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista voidaan määrätä tuomioistuimen työjärjestyksessä, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua (19:5).

Tuomioistuimen työjärjestyksen vahvistaisi 8 luvun 9 §:n mukaan päällikkötuomari johtoryhmää tai, jos tuomioistuimessa ei ole johtoryhmää, vakinaisia tuomareita kuultuaan. Tuomioistuimen työjärjestys olisi julkinen ja sen olisi oltava jokaisen saatavilla, mikä tosin johtuu jo julkisuusperiaatteesta.

Valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtana voidaan pitää, että tuomioistuimen työjärjestys voi sisältää ainoastaan tuomioistuimen sisäisiä määräyksiä. Tuomioistuimen työjärjestyksellä voidaan yleensä antaa lakia tarkemmat määräyksiä lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä tuomioistuimessa. Tällainen säännös sisältyy esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 33/2012 vp) säädettyyn markkinaoikeuslain 36 §:ään. Ehdotettu työjärjestyssääntely ei ole sisällöltään ja laajuudeltaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen nämä arviointiperusteet huomioon ottaen.

Hovioikeuden valvontatehtävät

Hovioikeuden valvontatehtävät määriteltäisiin tuomioistuinlakiehdotuksen 3 luvun 2 §:ssä seuraavasti:

”Hovioikeus valvoo tuomiopiirinsä käräjäoikeuksien toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Hovioikeudella on tämän tehtävän toteuttamiseksi oikeus saada tarvitsemansa tiedot asianomaisilta viranomaisilta.

Hovioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Lisäksi hovioikeuden on ilmoitettava valtioneuvoston oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa.

Työjärjestyksessä määrätään, miten valvonta on suoritettava.”

Hovioikeuden valvontatehtävää voidaan arvioida siltä kannalta, että tuomiovaltaa käyttävät perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998, s. 76) mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen, kuten lainsäädäntö- tai hallitusvallan käyttäjien samoin kuin viranomaisten vaikutuksesta. Tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä (HE 1/1998 vp, s. 76, PeVL 2/2006 vp). Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta (PeVL 55/2006 vp).

Hovioikeuden tehtävänä olisi ehdotuksen mukaan valvoa tuomiopiirinsä käräjäoikeuksien toimintaa. Tämä tehtävä ei oikeuta hovioikeutta puuttumaan käräjäoikeuksien lainkäyttötoimintaan. On selvää, että hovioikeus ei valvontatehtävässään saa myöskään pyrkiä vaikuttamaan käräjäoikeuden ratkaisuun yksittäistapauksessa. Hovioikeuden tehtävänä olisi myös ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Säännöksellä ei määritellä hovioikeudelle itsenäistä toimivaltaa puuttua käräjäoikeuden toimintaan. Ehdotettu sääntely mukautuu siten tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimukseen.

Lautamiesten valinta ja vapauttaminen

Vanhastaan arvostettua maallikotuomarijärjestelmää koskeviin säännöksiin ei tässä yhteydessä ehdoteta olennaisia muutoksia. Nykyiseen sääntelyyn perustuvaan ehdotukseen kohdistuu kuitenkin valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita ei ole aikaisemmin arvioitu. Niiden vuoksi lautamiesjärjestelmään

tehtävät muutokset näyttäisivät edellyttävän tarkempaa oikeudellista arviota ainakin lautamiesten valintamenettelyn perusteista ja lautamiesten asemasta. Yleisesti olisi lisäksi paikallaan arvioida myös sitä, voiko ja millä tavoin lautamiesjärjestelmä edelleen tuottaa perusteltua lisäarvoa kansalaisten oikeusturvaan, tuomiovallan käyttöön ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteisiin. Arvioinnissa olisi aiheellista erityisesti ottaa huomioon perusoikeutena turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, jotka edellyttävät myös riippumattoman ja puolueettoman käsittelyn takaamista.

Lautamiesten valinta

Lautamiesten valinnasta ehdotetaan säädettäväksi 3. lakiehdotuksen 4 §:ssä siten, että kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Lisäksi lautamiehen vaaliin sovellettaisiin 1 §:n mukaan kuntalain 10 luvun säännöksiä. Lautamieheksi voitaisiin valita käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvassa kunnassa asuva Suomen kansalainen, joka ei ole konkurssissa, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu ja jota on pidettävä sopivana toimimaan lautamiehenä.

Lautamiehet toimisivat tuomioistuinlakiehdotuksen 2 luvun 6 §:n mukaan käräjäoikeuden muina jäseninä. Käräjäoikeus olisi edelleen oikeudenkäymiskäärän mukaisesti päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kaksi lautamiestä (OK 2:1), joskin myös erikseen mainituissa asioissa käräjäoikeus olisi päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja (OK 2:6). Äänestyksessä voittaa se mielipide, jota enemmistö on kannattanut (ROL 10:2). Etenkin nämä lähtökohdat huomioon ottaen lautamiestä on perusteltua pitää perustuslaissa tarkoitetussa merkityksessä tuomarina.

Ehdotusta on siten arvioitava ensinnäkin tuomareiden nimittämistä määrittelevän perustuslain 102 §:n näkökulmasta. Säännöksen mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti ja muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla. Ehdotettu sääntely ei ole perustuslain 102 §:n kannalta sikäli ongelmallinen, että lautamiesten valinnasta säädettäisiin lailla. Valinta tapahtuisi kuitenkin suoraan kunnallisen viranomaisen, kunnanvaltuuston, vaalipäätöksellä, mikä ei päätösmuotona täysin vastanne sitä, mitä tuomarin nimittämisellä perustuslaissa tarkoitetaan.

Tuomareiden nimittämistä koskevan sääntelyn tavoitteena on, että se takaa parhaiden ehdokkaiden valinnan tehtävään (PeVL 53/2014 vp). Myös tältä kannalta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että osan käräjäoikeuden tuomiovaltaa käyttävistä jäsenistä valitsee suoraan kunnan päätösvaltaa käyttävä kunnanvaltuusto, jonka päätöksenteko perustuu vaaliin. Tuomarien nimittämiseen yleisesti kohdistuvia vaatimuksia vastaisi jonkin verran paremmin esimerkiksi menettely, jossa käräjäoikeuden lautamiehet määräisi tehtävänsä hovioikeus kunnanvaltuuston tekemän ehdotuksen perusteella tai hovioikeus vahvistaisi valtuuston tekemän vaalin. Kummassakin tapauksessa ehdokkaita voisi mahdollisesti olla enemmän kuin päätöksen kohteena olevia lautamiehiä.

Tuomareiden — myös nyt kyseessä olevien käräjäoikeuden jäsenten — nimitykseen tulevat sovellettaviksi myös perustuslain 125 §:n mukaiset yleiset virkanimitysperusteet, so. taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto (PeVL 53/2014 vp). Ehdotuksesta ei ilmene, että sivutoimisten jäsenten nimityksessä olisi huomioitava nämä vaatimukset. Tämä arvio johtunee siitä, että perustelujen mukaan (s. 129) perustuslain 125 §:n vaatimukset eivät tulisi sovellettaviksi, koska kyseessä olisi valtiollinen luottamustehtävä, johon valinnasta päättää kunnan valtuusto. Koska lautamiehet ovat käräjäoikeuden jäseniä ja kuuluvat käräjäoikeuden tuomiovaltaa käyttävään kokoonpanoon, perustelu ei vaikuta kovin johdonmukaiselta. Käytännössä lautamiesten vaalipäätös joka tapauksessa edelleen tehtäneen valtuuston poliittisten voimasuhteiden mukaisesti. Perustuslain 125 §:n määrittelemiä perusteita on siksi käytännössä hyvin vaikea ottaa huomioon tai noudattaa valtuuston päätöstä tehtäessä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräys oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä edellyttää, että oikeutta käydään laillisesti perustetussa sekä riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Riippumattomuusvaatimusta arvioidessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota myös tuomioistuimen jäsenten nimityksimenettelyyn ja heidän toimikautensa pituuteen samoin kuin takeisiin ulkopuolista painostusta vastaan ja siihen, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta (esim. Sacilor Lormines, 9.11.2006, tuomion kohta 59). Nämä näkökohdat eivät sinänsä estä maallikkojäsenten kuulumista tuomioistuimen kokoonpanoon. Tosin lautamiehet muodostaisivat enemmistön kahden lautamiehen ja puheenjohtajan kokoonpanossa, mitä ei voida pitää tuomiovallan käytön puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta täysin ongelmattomana.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin parin vuosikymmenen takaisessa arviossaan pitänyt tällaista maallikoiden osallistumista lainkäyttöön perusteltuna kansanvaltaisessa järjestelmässä (PeVM 3/1996 vp). Valiokunta korosti tuossa yhteydessä myös sitä, että valtuustoryhmillä on erityinen vastuu siitä, että lautamies ei toimi poliittisella valtakirjalla vaan hänen tulee olla riippumaton. Nämä vaatimukset eivät käy ilmi lautamiehiä koskevasta ehdotuksesta, koska nykyiseen järjestelmään ei esitetä muutosta.

Lautamiehen vapauttaminen tehtävästään

Käräjäoikeuden olisi 3. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan vapautettava lautamies tehtävästään, jos tämä menettää kelpoisuutensa tai muuten tulee sopimattomaksi lautamiehen tehtävään. Samoin perustein käräjäoikeudella olisi vaihtoehtoisesti velvollisuus määrätä, ettei lautamies määräaikana saa hoitaa lautamiehen tehtävää. Kun otetaan huomioon tuomarien virassapysymisoikeutta koskeva sääntely perustuslain 103 §:ssä, lautamiehen vapauttamis- ja siirtämisperusteet on määriteltävä erittäin väljästi ja tulkinnanvaraisesti.

Perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettu sopimattomuus voi tarkoittaa myös työkyvyttömyyttä, mikä on perustuslain 103 §:n 2 momentin mukaan sinänsä mahdollinen peruste tuomarin eroamisvelvollisuudelle. Sopimattomuus sisältää kuitenkin huomattavasti laajemmat ja tulkinnallisesti paljon avoimemmat perusteet kuin pelkän työkyvyttömyyden, mitä voidaan sääntelyn täsmällisyyden ja käräjäoikeuden jäsenen tuomariaseman kannalta pitää ongelmallisena. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että asiantuntijajäsenen vapauttaminen tehtävästään olisi säännelty huomattavasti tiukemmin edellytyksin (17:21). Lautamiehen vapauttamisperusteiden väljyys ja joustavuus korostuvat, kun otetaan huomioon, että vapauttamisesta päättäisi käräjäoikeus, jonka jäsenenä lautamies toimii. Sääntelyä olisi välttämätöntä täsmentää etenkin tuomarin virassapysymisoikeutta määrittelevät perusedellytykset huomioon ottaen.