

HE 7/2016 vp**Perustuslakivaliokunnalle**

Olen itse osallistunut esillä olevan hallituksen esityksen valmisteluun sen perusvalmisteluvaiheessa tuomioistuinlakia valmistelevan hankkeen johtoryhmän ja koulutustyöryhmän jäsenenä. Korkein oikeus (KKO) on antanut em. hankkeen ja koulutustyöryhmän mietinnöistä lausunnon, jonka valmisteluun en ole osallistunut. Nyt esittämäni näkemykset tukeutuvat osaksi KKO:n lausuntoon, mutta niitä ei ole KKO:ssa käsitelty. Tässä lausunnossani olen kuitenkin eräiltä osin esitellyt KKO:n asian aikaisemmassa valmisteluvaiheessa antamaan lausuntoon sisältyviä näkemyksiä.

1. Tuomioistuinten valtiosääntöisestä asemasta

Tuomioistuimia koskeva lainsäädäntö on jo sinänsä tietyllä tavalla perustuslaillisessa erityisasemassa, koska tuomiovallan käyttö on perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan riippumattomille tuomioistuimille kuuluva tehtävä. Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevat säännökset säättävät osaltaan edellytyksiä asioiden käsittelylle tuomioistuimissa. Tuomioistuimia koskevan lainsäädännön tulee olla sisällöltään sellaista, että se tukee tuomioistuinten perustuslaillisen tehtävän täyttämistä.

2. Riippumattomuuden merkityksestä

Tuomioistuinten riippumattomuuden helpoimmin ymmärrettävänä tavoitteena on turvata se, että tuomitsemistoiminta perustuu lakiin, jota tulkitaan vakiintuneiden, ennakoitavien periaatteiden mukaisesti sekä ettei poliittinen päätöksentekijä puutu tuomioistuinten ratkaisuihin yksittäisissä asioissa ja ettei myöskään julkinen keskustelu ohjaa ratkaisutoimintaa (ulkoinen riippumattomuus). Tärkeää on kuitenkin myös se, ettei tuomareihin myöskään tuomioistuinlaitoksen sisällä vaikuteta asiattomasti (sisäinen riippumattomuus). Kummankin tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan lakiin perustuvia rakenteita ja menettelytapoja, joilla ulkoiset ja sisäiset uhat torjutaan tai jotka ainakin sisältävät mahdollisimman pienen uhan riippumattomuudelle. Näiden tavoitteiden kannalta merkittävimpiä säännöksiä esityksessä ovat tuomarien nimittämistä, tuomarin uraa ja koulutusta, tuomarinvirkojen pysyvyyttä sekä päätöksentekomenettelyä ja asioiden jakamista koskevat säännökset. Erityisesti sisäisen riippumattomuuden kannalta tärkeää on, etteivät ylemmät tuomioistuimet tai päällikköasemassa olevat tuomarit yksittäistapauksessa vaikuta asiaa ratkaisevaan tuomariin.

3. Tuomarien nimittäminen ja tuomarinura

Vakinaisten tuomarien nimittämisperusteiden ja heidän nimittämismenettelynsä osalta esitykseen ei sisälly sellaisia ehdotuksia, joita pitäisin ongelmallisina. Nykyinen nimittämisjärjestelmä on kuitenkin – päinvastaisista toiveista huolimatta – ylläpitänyt verraten suljettua tuomarinuraa. Esityksessä on tässä suhteessa jossakin määrin ongelmallisia ehdotuksia tuomareiden koulutuksesta.

Esityksen mukaan uusi koulutusjärjestelmä luotaisiin kuitenkin ensisijaisesti käräjänotaareille ja asessoreille. Koulutuksen osalta vähäiselle huomiolle jäävät jo tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevat sekä tuomioistuimiin asessorijärjestelmän ulkopuolelta valittavat tuomarit, valmistelijat ja esittelijät. Vaarana on, että tuomarien koulutukseen käytettävät niukat varat ja henkilöstöresurssit kohdistuvat notaarien ja asessorien koulutukseen ja että muun lainkäyttöhenkilöstön ja tuomariksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta pyrkivien lakimiesten koulutus jää taka-alalle.

Käsitykseni mukaan tavoite kuitenkin on, että tuomarin ura edelleen pyritäisiin pitämään avoimena ja mahdollisesti vielä enemmän avaamaan ulkopuolisille. Pidän tätä tavoitetta oikeana lainkäytön liiallisen rutinoitumisen estämisessä. Tuomariksi ei kuitenkaan kykene, ellei saa tehtävään riittävän ammattitaidon antavaa koulutusta ja harjoitusta.

Esitetty sinänsä tarpeellinen tuomarien "peruskoulutusjärjestelmä" voi johtaa tätä erityistä koulutusta saaneiden tuomareiden aseman sellaiseen vahvistumiseen, että koulutuksen ulkopuolelle jäävien esittelijöiden ja oikeuslaitoksen ulkopuolella työskentelevien tuomarinurasta kiinnostuneiden lakimiesten pääsy vakinaisiin tuomarin tehtäviin vaikeutuu. Olisi tärkeää korostaa sitä, että myös "asessorivaiheen" jälkeen alalle hakeutuvilla on tarjolla riittävä sisääntulokoulutus ja harjoitteluvaihe ennen vaativimpiin tehtäviin siirtymistä.

4. Päällikkötuomarien virkojen määräaikaisuus

Ehdotuksen mukaan alempien tuomioistuinten päällikkötuomarit nimitettäisiin määräajaksi, joka olisi pääsääntöisesti seitsemän vuotta.

KKO on esityksen taustalla olevasta mietinnöstä antamassaan lausunnossa todennut, että tuomarin virkojen tulee tuomarin riippumattomuuden turvaamiseksi olla lähtökohtaisesti aina vakinaisia. Määräaikaiset nimitykset ovat mahdollisia vain perustellusta syystä. Lausunnossa arvioidaan lisäksi, että virkojen muuttaminen määräaikaisiksi saattaisi myös vähentää päällikkötuomareiden virkojen houkuttelevuutta. Pitkään päällikkötuomarina olleen tuomarin siirtyminen lainkäyttötehtäviin saattaa olla vaikeaa ja aiheuttaa jännitteitä työyhteisössä. Tuomarin tultua nimitetyksi määräaikaiseen päällikkötuomarin virkaan, tulisi hänen vakinaiseen virkaansa nimitettäväksi sijainen. Sijaisuusjärjestelyt ketjuuntuisivat ja aiheuttaisivat ylimääräisiä nimityspäätöksiä. Päällikkötuomarien sopivuus päällikkötehtäviin tulisi pyrkiä varmistamaan mahdollisimman hyvin jo valintatilanteessa. KKO katsoi lausunnossaan, että painavia syitä päällikkötuomarien virkojen muuttamiseen määräaikaiseksi ei hallituksen esityksessä ole tuotu esille.

Tuomarin riippumattomuudelle asetettavien vaatimusten kannalta on epäilemättä niin, että myös päällikkötuomarin viran vakinaisuus on turvallisempi vaihtoehto kuin viran määräaikaisuus. Päällikkötuomarin uudelleen valinnan yhteydessä avautuu mahdollisuus arvioida, kuinka onnistuneesti päällikkö on työstään selvinnyt, mutta samalla se myös se altistaa päällikkötuomarin työn sellaiselle arvioinnille, jossa paino on epäasiallisilla perusteilla. Kun tässä arvioinnissa kuitenkin keskeisessä asemassa on tuomarin riippumattomuutta mielestäni hyvin turvaava valintalautakunta, en näe viran pysyvyyttä riippumattomuuden kannalta mahdollisena ratkaisuna. Ja käytännön kannalta on sinänsä hyväkin, että päällikön onnistumista välillä arvioidaan. Päällikkötuomareilla ei myöskään ole sellaista asemaa kuin esimerkiksi korkeimpien oikeuksien presidenteillä, jotka joutuvat julkisuudessa esiintymään koko tuomioistuinlaitoksen edustajina. Sinänsä on mahdollista, että määräaikaisuus on joillekin päällikkövirosta kiinnostuneille kiinnostusta vähentävä tekijä.

Voidaan siis esittää perusteluita kummankin ratkaisun puolesta eikä mielestäni voida sanoa, että viran vakinaisuus on tuomarin riippumattomuuden kannalta ainoa hyväksyttävä ratkaisu. Kysymys on painotuksista.

5. Määräaikaiset tuomarit

Tuomioistuinlaitokselle on ominaista, että usein varsinkin uransa alkuvaiheessa olevat tuomarit hoitavat tehtävänsä määräaikaisin nimityksin. Tämä johtuu usein viransijaisuuksien ymmärrettävästi aiheuttamista tilanteista. Viransijaisuuksien määrää lisää muun muassa se, että tuomarit pyrkivät hankkimaan kokemusta työskentelemällä erilaisissa tuomarin tehtävissä, mihin tilapäisesti täyttämättä olevat virat tarjoavat hyvän mahdollisuuden. Jos sijaisella kuitenkin on vakinainen virka muualla, ja sitten taas tämä virka vapaaksi. Myös nimitysprosessien hitaus lisää virkojen määräaikaisen täyttämisen tarvetta.

Tuomarin on perustettava ratkaisunsa asianmukaisen lainkäyttöön asiassa esitettyjen tosiasioiden ja lain pohjalta. Sitä, miltä ratkaisu näyttää ulkopuolisista, myös kollegoista, ei saa väärällä tavalla vaikuttaa tuomarin toimintaan. Ulkopuolinen saattaa helposti arvostella lopputulosta puutteellisten tietojen perusteella. Rohkeuden säilyttämisessä auttaa, jos ei tarvitse pelätä lakiin perustuvien ratkaisujen vaarantavan uraa. Varsinkin lyhyin väliajoin toistuvat määräaikaiset nimitykset tuomarin tehtäviin ovat periaatteessa ongelmallisia tehtävässä vaadittavan riippumattomuuden kannalta.

Voidaan perustellusti kysyä, pitäisikö Suomessa pyrkiä vähentämään määräaikaisten tuomarinimitysten määrää. Riippumattomuuden lisääntyminen tukisi tätä tavoitetta, mutta toisaalta nykyinen suhteellisen joustava mahdollisuus kiertää erilaisissa tuomarin tehtävissä on käsitykseni mukaan tukenut tuomarien ammattitaidon kehittymistä ja vähentänyt tässäkin työssä helposti uhkaavaa liiallista rutinoitumista. Oma kokemukseni pohjalta en pidä nykyisen järjestelmän ongelmia niin suurina, että järjestelmää pitäisi muuttaa. Valtiosääntöpainotteisempi näkökulma voisi johtaa päinvastaiseen lopputulokseen.

Uuteen tuomarikoulutusjärjestelmään sisältyvä nimittäminen asessorin koulutusvirkaan kolmen vuoden toimikaudeksi on tässä suhteessa edistystä. Viittaaan tältä osin esityksen perusteluihin (s. 159). Ilmeistä on myös se, että asesorien valintaprosessi on periaatteessa tasapuolinen

muun muassa siihen sisältyvän pääsykokeen vuoksi. Myös nimittämistoimivallan järjestely periaatteessa tukee valintojen asianmukaisuutta.

6. Aseessorien koulutusvirat ja valituskielto

Niin kuin aluksi totesin, olen osallistunut esityksen taustalla olevan mietinnön valmisteluun enkä ole esittänyt eriävää mielipidettä milteenkään osiin. Olen kuitenkin alkanut epäillä ehdotetun ratkaisun hyväksyttävyyttä. Linaan tältä osin oikeusneuvos Tuula Pynnän asiasta lakivaliokunnalle esittämiä näkemyksiä.

"Esityksen mukaan tuomarinkoulutusohjelmaan voisi hakeutua vain alkukokeen hyväksytysti suorittanut. Ehdotuksen mukaisessa järjestelmässä kokeen hyväksytty suoritus on ehdoton edellytys aseessorin virkahakuun osallistumiselle. Lautakunnan päätös siitä, että henkilön alkukoe on hylätty, estää siten kyseisen henkilön hakeutumisen koulutusjärjestelmän kautta tuomioistuinuralle. Myös loppukokeen arviointi vaikuttaa henkilön uralle pääsyyn ja uralla etenemiseen.

Lautakunnan alku- ja loppukokeen osalta ei 23 luvun 6 §:n mukaan ole oikeutta hakea muutosta. Päätökseen ei myöskään voi hakea oikaisua lautakunnalta. Koetta voidaan verrata asianajotutkintoon sisältyvään kirjalliseen kokeeseen. Kokeen tultua hylätyksi saa Asianajajaliiton tutkintolautakunnan päätöksestä hakea oikaisua tutkintolautakunnalta. Oikaisuvaatimukseen lautakunta antaa kirjallisen perustellun päätöksen. Oikeuskansleri on lisäksi päätöksessään OKV/1104/1/2013 katsonut olevan aihetta selvittää, tulisiko tutkintolautakunnan oikaisuvaatimuksesta antaman päätöksen osalta olla lisäksi laissa säädetty valitusoikeus.

Ehdotuksen perusteluissa (HE s. 122) muutoksenhakukieltoa on perusteltu muun ohella sillä, ettei myöskään tuomarin virkanimityksistä saa valittaa. Alku- ja loppukokeessa kysymys ei kuitenkaan ole yksittäisestä virkahakutilanteesta, jossa henkilön taitoa punnittaisiin muiden hakijoiden taitoihin perustuslain virkaylennys perusteiden mukaan. Kysymys on hallinnollisen viranomaisen laatimasta kokeesta ja sen arvioinnista kyseisen henkilön kohdalla. Lautakunnan järjestämien alku- ja loppukokeen tosiasiallinen merkitys ammattiin pääsyn kannalta huomioon ottaen, ehdotuksen mukaiset oikeusturvatakeet eivät ole riittävät (katso myös jäljempänä 18 luvun 2 ja 6 §:n osalta lausuttu)."

Esitetyn kritiikin johdosta olen päätenyt siihen, etteivät esityksen sinänsä ymmärrettävät perustelut valituskiellolle ole riittäviä.

7. Asioiden jakaminen ja uudelleen jakaminen

Asioiden jakaminen on periaatteessa tärkeä vaihe tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen turvaamisessa. Asioiden jakamisen tulisi perustua sattumanvaraisuuteen. Erikoistumisen tarve tai tuomarin erityisasiantuntemuksen hyödyntäminen voi kuitenkin olla hyväksyttävä peruste kohdentaa asioiden jakaminen tietyille tuomareille tai osastoille. On hyvä, että jakamisen perusperiaatteista ehdotetaan säädettäväksi laissa.

Ehdotetun 8 luvun 7 §:ään on kirjattu asioiden jakamiseen liittyviä yleisiä periaatteita. Nämä oikeudenhoidon keskeiset periaatteet koskevat kaikkia tuomioistuimia ja soveltuvat sisällöllisesti myös korkeimpiin oikeuksiin. Säännös on kirjoitettu verraten yleiseen muotoon, mutta se on mielestäni riittävä. Jakamisen yksityiskohtaisemmat perusteet voidaan vahvistaa työjärjestyksessä. Voidaan tietysti kysyä, onko esimerkiksi erityisasiantuntemuksen hyödyntämisen turvaaminen sellainen peruste, jonka voisi mainita laissa.

Luvun 8 § koskee asioiden jakamista uudelleen. Pykälän 1 momentin mukaan asia voidaan jakaa uudelleen vastoin asianomaisen tuomarin tahtoa vain painavasta syystä. Pykälän 2 momentin mukaan päätöksen uudelleen jakamisesta tekee tällöin päällikkötuomari tai korkeimmissa oikeuksissa presidentti ja päätös on tällöin myös perusteltava.

Esityksen perusteluissa (HE s. 82) on todettu, että tuomarin suostumuksella asia voitaisiin jakaa säännönmukaisia jakoperusteita noudattaen uudelleen ilman mitään erillistä päätöstä. Säännös koskisi ainoastaan niitä tilanteita, joissa tuomari nimenomaisesti vastustaa uudelleen jakamista.

Hallituksen esityksen muotoilulla on pyritty siihen, että asioiden jakaminen uudelleen aiheuttaisi mahdollisimman vähän ylimääräistä työtä. Lähtökohta on mielestäni käytännölliseltä kannalta järkevä. Töiden kasaantuessa eri syistä, tuomioistuimessa pitää toimia nopeasti.

Esitystä voidaan arvostella sillä perusteella, että asianosaisten oikeusturva edellyttää uudelleen jakamisen perusteen kirjaamista, vaikka tuomari suostuisikin uudelleen jakamiseen.

Uudelleen jakamisen perusteet ovat hyvin käytännöllisiä. Kysymys voi olla siitä, että keskeneräiset asiat on jaettava tuomarin vaihtaessa työpaikkaa tai jäädessä eläkkeelle. Kysymys voi olla myös arvioitua laajemmaksi osoittautuneen asian vaatimasta työmäärän tasauksesta tai sairauden aiheuttamasta työn tekemisen rajoituksesta. Kysymys voi tietysti olla myös esteellisyydestä, jota ei ole voitu jakamisvaiheessa havaita. Syyt ovat lähtökohtaisesti hyvin objektiivisia ja helposti todettavissa. Yleensä jo diaaritietojen vuoksi uudelleen jakamisen ajankohta jää dokumentoiduksi. Koska uudelleen jakaminen on kuitenkin periaatteessa tärkeä ratkaisu, voidaan puoltaa sitä, että myös ratkaisun peruste kirjataan.

8. Hovioikeuden valvontatehtävät

Lakivaliokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämän lausuntopyynnön mukaan valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota muun muassa hovioikeuden valvontatehtäviin. Hovioikeuslain mukaan (2 §:n 3 momentti) hovioikeuden tulee valvoa alaistensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla alallaan. Näitä säännöksiä tulkittaessa on muistettava, ettei valvonta saa merkitä tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden loukkausta.

Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän täytyy ymmärtää tarkoittavan alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksina. Valvonta kohdistuu toiminnan sujuvuuteen ja tehtävien hoitamistapaan, kuten juttujen käsittelyaikojen ja voimavarojen riittävyyden valvomiseen. Lainkäytön yhtenäisyyden valvonta taas tapahtuu muutoksenhaun välityksellä ja esimerkiksi koulutusta ja neuvottelupäiviä järjestämällä. Ylemmillä tuomioistuimilla ei sen

sijaan ole oikeutta puuttua sellaisiin yksittäisiin asioihin, joita ei ole muutoksenhaun kautta saatettu sen käsiteltäväksi (esim. HE/1998 vp s. 157).

En tarkemmin tunne hovioikeuksien suorittaman valvonnan nykyisiä järjestelyjä enkä myöskään esitetyn arvostelun perusteita. Pidän kuitenkin selvänä, että hovioikeuksien yleinen valvontavalta alioikeuksiin ei voi käsittää puuttumista yksittäisiin lainkäyttöratkaisuihin. Aikaisemmin (olen itsekin tarkastanut alioikeuksia hovioikeudessa työskennellessäni) tarkastuksilla puututtiin paitsi asioiden yleiseen hoitoon ja sujumiseen, kuten viivästyksiin ja ilmoitusten ja muiden sellaisten velvollisuuksien asianmukaiseen hoitamiseen, mutta myös ratkaisuihin havaittuihin virheisiin. Tuohon aikaan tarkastuksen tekijä, vaikka olikin hovioikeuden virkamies, oli kuitenkin syyttäjän asemassa, ja saattoi siten tehdä virkavelvollisuuden täyttämiseen liittyviä havaintoja ja esittää niistä arvioita.

Yksi tapa hahmottaa puheena olevaa rajankäyntiä on puhua riippumattomuuden sisällöllisestä ja rakenteellisesta ulottuvuudesta. Sisällöllinen riippumattomuus koskee lainkäyttötoiminnan sisältöä ja rakenteellisessa riippumattomuudessa kysymys on siitä, että lainsäädännöllä luodaan sellaisia rakenteita, jotka turvaavat tuomareiden riippumattomuutta.

En näe ongelmaa mainitussa perustuslain säännöksessä, jonka perusteluissa valvonnan luonnetta on kuvattu. Hovioikeutta koskevassa säännöksessä ongelma saatettaisiin ehkä nähdä virkkeen jälkimmäisessä lauseessa " ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi". Viittaamieni perustelulausumien valossa ongelmia tuonkaan lainkohdan tulkinnassa ei pitäisi olla. Jos kuitenkin on ilmennyt valvontakäytäntöä, joka ei ole sopusoinnussa edellä kuvattujen periaatteiden kanssa, uskoisin mainittujen periaatteiden vahvistamisen ja mahdollisen selkeyttämisen perustusvaliokunnan lausunnossa olevan riittävä keino valvonnan hyväksyttävän tavan varmistamiseksi.

9. Työjärjestyksen käytön laaja-alaisuus

Lakivaliokunnan lausuntopyynnöstä ei ilmene, minkälaiseen kritiikkiin tämän ongelman esilletuonti perustuu. Edellä olen kiinnittänyt huomiota työjärjestyksen käyttämiseen asioiden jakamista koskevan sääntelyn apuvälineenä ja todennut siinä yhden rajanvetotilanteen lailla säätämisen ja työjärjestyksellä vahvistamisen välillä. Myös kysymys asian siirtämisen perusteiden kirjaamisesta saattaisi olla sellainen, jonka voisi ratkaista myös laissa. Käsitykseni mukaan työjärjestyksille on kuitenkin syytä jättää verraten laaja käyttöala menettelytapojen yksityiskohtaisemmassa ohjaamisessa. Siinä määrin vaihtelevia sääntelytarpeet ovat eri tuomioistuimissa.