

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

LAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto hallituksen esitykseksi (HE 136/2018 vp) eduskunnalle tuomioistuinviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Tuomioistuinviraston perustaminen on tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamisen kannalta erittäin merkittävä uudistus

Tuomariliitto on tyytyväinen, että uudistus on edennyt eduskuntaan. Tärkeää on, että tuomioistuinvirasto aloittaa toimintansa vuoden 2020 alussa, vaikka uudistusta koskeva hallituksen esitys ei kaikilta osin täytäkään Tuomariliiton näkemyksiä eikä toimivallan ja johtokunnan nimeämismenettelyn osalta uudistukselle asetettuja tavoitteita.

Tuomioistuinviraston perustaminen vahvistaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta. Samalla se luo edellytykset kehittää lainkäyttöä ja tuomioistuinten toimintaa sekä turvaa tuomioistuinten toimintaedellytyksiä. Tästä vallitsee laaja yksimielisyys.

Tärkeää on, että virastolle taataan alusta lähtien riittävät resurssit ja toimivalta tehtäviensä hoitamiseksi ja toimintansa saamiseksi tehokkaasti käyntiin.

Oikeusministerin päätös Tuomioistuinviraston sijaintipaikasta vastaa Tuomariliiton perusteluita. Tuomariliitto on Tuomioistuinviraston toimintaan liittyvistä syistä kannattanut valmistelun eri vaiheissa viraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle. Tuomariliitto korostaa, että Ruotsista ja Norjasta saadut kokemukset puoltavat myös vahvasti sijaintipaikaksi pääkaupunkiseutua.

Tuomareiden virkaehtosopimuksiin sekä tuomioistuinten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta pitää siirtää heti tuomioistuinvirastolle eikä säilyttää oikeusministeriön tehtävänä

Tuomariliitto vastustaa ves- ja palkkaustoimivallan ja virkajärjestelyoikeuden jättämistä oikeusministeriölle, koska se on ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa. Toimivallan tulee kuulua alusta alkaen Tuomioistuinvirastolle.

Tuomioistuinviraston perustamisen yhtenä perustavoitteena on ollut tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen. Tuomareiden virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta on riippumattomuuden ydinaluetta. Tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan heikentää suorilla rakenteellisilla lainmuutoksilla tai epäsuorilla tuomioistuinten ja tuomareiden toimintaedellytyksiin

kohdistuvilla järjestelyillä. Kuten oikeusasiamies on 15.6.2018 antamassaan lausunnossa todennut, tuomioistuinlaitoksen virkojen perustamiseen tai lakkauttamiseen liittyvä toimivalta ja ves-toimivalta tarjoavat hallituksille mahdollisuuden huomattavaan tuomiovaltaa ohjaavaan epäsuoraan vallankäyttöön.

Toimivallan säilyttäminen oikeusministeriöllä vähentää Tuomioistuinviraston perustamisen tosiasiallista vaikutusta tuomioistuinten riippumattomuuden turvaajana.

Tuomioistuinviraston tehtäviin kuuluu huolehtia tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaamisesta ja tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta.

Tuomareiden virkaehtosopimuksiin, virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta on keskeinen väline toteuttaa Tuomioistuinvirastolle kuuluvia tehtäviä. Ilman välineitä uudella virastolla ei ole mahdollisuuksia aidosti kehittää toimintaa ja tuomioistuinlaitoksen henkilöstöpolitiikkaa.

Ehdotuksen mukaan ves- ja palkkaustoimivaltaa tai virkajärjestelyoikeuksia ei yleensä ole siirretty uusille virastoille heti. Esimerkkinä on mainittu Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Valtakunnanvoudinvirasto. Tuomariliitto toteaa, että niillä ei ole samanlaista perustuslaillista asemaa kuin tuomioistuimilla ja mainitut virastot on järjestetty eri tavalla. Tuomareiden sisäisen ja ulkoisen riippumattomuuden vuoksi mainittujen virastojen perustamisen yhteydessä valitut ratkaisut eivät ole rinnastettavissa perustettavaan Tuomioistuinvirastoon.

Siinä tapauksessa, että tuomareiden virkaehtosopimuksiin, virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta päädytään säilyttämään oikeusministeriöllä, tulee toimivallan siirtämiselle asettaa lyhyt ja selkeä siirtymäaika, joka voisi olla enintään kolme vuotta.

Johtokunnan kokoonpanoa koskevaa säännöstä on täsmennettävä siten, että sen sanamuodosta ilmenee, että tuomarijäsenistä kahden on oltava rivituomareita

Ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 7 §:n 3 momentin sanamuotoa on selvennettävä. Säännöksen sanamuotoon on toistuvasti kiinnitetty tuloksetta huomiota valmistelun aikana. Nykyisessä muodossaan säännös mahdollistaa sen, että tuomarijäseniksi valitaan neljä päällikkötuomaria, kun toimikunnan miehen (työryhmämietinnön 23/2017 s. 75) ja hallituksen esityksen (s.29) perustelujen mukaan tarkoitus on, että päällikkötuomareita on kaksi ja muita kuin päällikkötuomareita (rivituomareita) on kaksi. Perusteluilla säätäminen ei ole hyvän lainvalmistelun mukaista eikä riittävää. Päin vastoin nykyinen eurooppalainen kehitys osoittaa, että säännökset on kirjoitettava siten, että niiden lainsäätäjän tarkoituksen mukainen soveltaminen varmistetaan myös epävakaisissa yhteiskuntaolosuhteissa.

Johtokunnan rivituomareiden valintamenettely ei vastaa kansainvälisiä suosituksia eikä tue parhaalla tavalla riippumattomuutta

Tuomariliitto vastustaa, että (määräaikaiset) päällikkötuomarit nimeäisivät rivituomarit ja muun henkilöstön edustajat johtokuntaan. Tuomariliitto on valmistelun aikana ehdottanut, että korkeimmat oikeudet nimeäisivät tuomioistuinlinjoittain tuomariehdokkaat. Koska korkeimmat oikeudet eivät ole suhtautuneet ehdotukseen myönteisesti, Tuomariliitto on esittänyt vaihtoehtona, että tuomarit valitsevat itse keskuudestaan johtokunnan rivituomarit. Tämä vastaa myös parhaiten Kansainvälisen Tuomariliiton IAJ:n vuonna 2017 hyväksymää suositusta (The Universal Charter of the Judge). Edellä mainittuun asia-

kirjaan on kirjattu oikeudenhoitoon, tuomioistuinelaitokseen ja tuomareihin sekä niiden riippumattomaan asemaan ja asianmukaiseen toimintaan liittyvät keskeiset periaatteet, joita kaikissa valtioissa ja oikeusjärjestelmissä tulisi noudattaa.¹

Oikeusasiamies on 15.6.2018 antamassaan lausunnossaan esittänyt, että tuomioistuinelaitoksen riippumattomuutta tukisi parhaiten se, että johtokunnan jäsenet nimitettäisiin korkeimmissa oikeuksissa ilman oikeusministeriön tai valtioneuvoston osuutta asiassa.

Tuomariliitto toteaa, että toimikunnan mietinnön jälkeen jatkovalmistelu on toteutettu tosiasiallisesti ilman, että tuomioistuimet tai niiden henkilökunta ovat voineet osallistua ohjausryhmän ja muiden työryhmien jäseninä valmisteluun, vaikka käräjäoikeuksien päälliköt ja Tuomariliitto ovat vaatineet sitä. Tämä on johtanut käytännössä siihen, että merkittävimmät tuomioistuinviraston tehtävät - ves- ja palkkaustoimivalta ja virkajärjestelyasiat - on oikeusministeriön jatkovalmistelussa jätetty oikeusministeriön oikeushallinto-osaston toimivaltaan. Menettelyn johdosta Tuomioistuinviraston toimintakyky on vesi-

Tuomariliiton ehdotus rivituomarin valitsemiseksi vaaleilla

Tuomariliitto on valmis järjestämään vaalit esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin Lakimiesliiton valtuuskunnan vaalit on järjestetty. Perustelujen mukaan tämä vaalitapa johtaisi ”todennäköisesti epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen”, koska vaalilla valittaessa menestyisivät todennäköisesti vain kaikkein suurimmista tuomioistuimista tulevat ehdokkaat. Väite on tarkoitushakuinen ja perusteeton. Vaalilla tulevat valituksi henkilöt, jotka laajasti nauttivat tuomarikunnan luottamusta.

Taloudelliset- ja henkilöstöresurssit on aliarvioitu

Suunniteltu henkilöstömäärä (45 htv) ei ole riittävä tuomioistuinviraston kehittämistehtäviin. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019-2022 varattu 1,7 miljoonan euron määräraha ei ole riittävä. Tuomariliitto painottaa sitä, että tuomioistuinviraston rahoitusta ei tule osaksikaan ottaa lainkäyttötoiminnan rahoituksesta, eikä se saa merkitä tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökuntaan tai määrärahoihin koh-

¹ Article 2 - 3 – Council for the Judiciary:

“In order to safeguard judicial independence a Council for the Judiciary, or another equivalent body, must be set up, save in countries where this independence is traditionally ensured by other means.

The Council for the Judiciary must be completely independent of other State powers. **It must be composed of a majority of judges elected by their peers, according to procedures ensuring their largest representation.**

The Council for the Judiciary can have members who are not judges, in order to represent the variety of civil society. In order to avoid any suspicion, such members cannot be politicians. They must have the same qualifications in terms of integrity, independence, impartiality and skills of judges. No member of the Government or of the Parliament can be at the same time member of the Council for the Judiciary.

The Council for the Judiciary must be endowed with the largest powers in the fields of recruitment, training, appointment, promotion and discipline of judges.

It must be foreseen that the Council can be consulted by the other State powers on all possible questions concerning judicial status and ethics, as well as on all subjects regarding the annual budget of Justice and the allocation of resources to the courts, on the organization, functioning and public image of judicial institutions.”

distuvia vähennyksiä, koska tuomioistuinlaitos on jo ennestään aliresursoitu (LaVL 22/2018). Hallinnollisten tehtävien vähentymisestä vapautuvat määrärahat on kohdennettava tuomioistuinten perustehtävien hoitoon, kuten esityksessä on todettu (s. 38).

Lausunnon on valmistellut kärjätuomari Minna Hällström ja lausunto käsitelty Tuomariliiton hallituksessa.

Helsingissä 26.10.2018

Kärjätuomari

Tuomariliiton varapuheenjohtaja

Minna Hällström