EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA

Helsinki 29.3.2016 Dnro 1077/5/16

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTO Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista torstaina 31.3.2016 kello 10.00 hallituksen esityksestä HE 7/2016 vp eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1
Sääntelytaso

Sääntelytason osalta ehdotus on askel eteenpäin. Asetuksella tai viranomaisen määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 33/2004 s. 4).

Perustuslain 3 §:n 3 momentin, 21 §:n 2 momentin ja 80 §:n 1 momentin johdosta kaikista sellaisista toimivaltuuksista ja asioista, jotka saattavat vaikuttaa tuomioistuinten tai tuomareiden riippumattomuuteen, tulisi säätää eduskuntalailla. Vastaavasti Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen R (94) 12 (on the Independence, Efficiency and Role of Judges) lähtökohtana on, että kukin jäsenmaa suorittaa kaikki tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vahvistamisen kannalta olennaiset toimenpiteet.

Ehdotetut tuomioistuinlain 8 luvun 7 ja 8 §:n säännökset asioiden jakamisesta ja uudelleen jakamisesta ovat tervetulleita: silloinen apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen esitti jo vuonna 2006 asiaa koskevan säädöstason nostamista asetuksesta lain tasolle (dnro 854/4/06).

2
Riippumattomuus

Ehdotus kaikkia tuomioistuimia koskevasta yhteisestä tuomioistuinlaista on perusteltu siltä osin kuin se vahvistaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta. Usea ehdotettu säännös vahvistaisi riippumattomuutta nimenomaisesti (1 luvun 3 ja 6 §, 9 luvun 1 § ja 17 luvun 1 §). Tällainen sääntely tukisi perustuslain 3 §:n 3 momentin säännöstä siitä, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Tuomioistuinten riippumattomuudella perustuslakivaliokunta on täsmentänyt tarkoitettavan (PeVL 55/2006 vp s. 2):

Osoite: 00102 Eduskunta
Puhelin: (09) 4321
Telefax: (09) 432 2268
Sähköposti: oikeusasiamies@eduskunta.fi
Internet: www.oikeusasiamies.fi

> "… sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin (PeVL 35/2005 vp, s. 2–3, HE 1/1998 vp, s. 76, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 74/I)."

Tuomioistuinlaitoksen rakenteellisessa riippumattomuudessa on kysymys "siitä, että tuomioistuinten pysyvyyttä ja organisaatiorakennetta sekä tuomareiden virkamiesoikeudellista erityisasemaa koskeva lainsäädäntö antaa ulkoisia takeita tuomioistuimien lainkäyttötoiminnan ja siihen osallistuvien tuomareiden vakaalle asemalle, itsenäisyydelle, esteettömyydelle ja riippumattomuudelle" (valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000 s. 136).

Sinänsä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden perustuslaillisen tuen soisi olevan vahvempikin. Erityisesti tuomioistuimille oikeusvaltion puolustamiseksi kuuluvien oikeusturva- ja normikontrollitehtävien johdosta olisi yksityiskohtaisempi myös perustuslaintasoinen sääntely tuomioistuinten riippumattomuuden korostamiseksi perusteltua.

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä lakivaliokunta ehdotti, että perustuslakiin otettaisiin hallitusmuodon 55 §:ää vastannut säännös siitä, että yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla (LaVL 9/1998 vp s. 6). Lakivaliokunta perusteli esitystään muun muassa sillä, että näin voitaisiin sulkea pois se mahdollisuus, että tavallisella lailla siirretään asetuksenantajalle merkittävää valtaa säädellä tuomioistuinlaitoksen organisaatiota. Mainittua säännöstä ei kuitenkaan otettu perustuslakiin.

> Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio piti 25.8.2009 antamassaan käräjäoikeuksien säädöstasoa koskeneessa päätöksessä (dnro 428/4/09) perustuslakivaliokunnan (PeVM 10/1998 vp s. 30) ilmaisua siitä, että tuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla, tuomioistuinten organisatorisen riippumattomuuden ja tuomioistuinlaitoksen rakenteesta määräämisen arvioimisen kannalta siinä määrin tulkinnalle avoimena, ettei kysymystä käräjäoikeuksien perustamisen säädöstasosta voitu yksin sen pohjalta riidattomasti ratkaista. Oikeusasiamies esitti käräjäoikeuksien perustamista lakitasolla. Käräjäoikeuslain 1 §:ään lisättiinkin luettelo käräjäoikeuksista, eli käräjäoikeudet on nyttemmin perustettu lakitasoisesti.

Aikaisemman hallitusmuodon 55 §:n kaltaisen säännöksen (”yleisistä ali- ja ylioikeuksista säädetään lailla”) puuttuminen perustuslaista voi vastaisuudessakin aiheuttaa ongelmia ja mahdollisissa poikkeuksellisissa yh-

teiskunnallisissa olosuhteissa jättää hallitusvallalle helpommin mahdollisuuden käräjäoikeuksien lakkauttamisiin tai muihin järjestelyihin, jos asiaa ei perustuslaissa riittävän selvästi osoiteta lailla säädettäväksi eli eduskunnan päätösvaltaan kuuluvaksi.

Tuomioistuinlaitokseen liittyviä kysymyksiä on ylipäätään käsitelty hyvin niukasti perustuslaillisella tasolla. Esimerkiksi Ruotsin perustuslain tarkistamista koskevassa hallituksen esityksessä (Prop. 2009/10:80) käsitellään kattavasti muun muassa tuomioistuinten asemaan, tehtäviin ja riippumattomuuteen liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä (kuten perustuslaintasoista tuomioistuinten riippumattomuuden määrittelyä, tuomioistuinten perustamista lain nojalla, päätösvaltaa lainkäyttötehtävien jakamisessa yksittäisille tuomareille ja tuomareiden nimittämismenettelyitä). Ruotsin perustuslakiuudistuksessa vuonna 2010 tuomioistuinten riippumattomuutta korostettiin ehdotetulla tavalla.

Perustuslain säätämisen yhteydessä lakivaliokunta korosti myös (LaVL 9/1998 vp s. 5) asioita, jotka ovat edelleen ajankohtaisia:

> "Kansalaisten oikeusturvan kannalta yhä merkittävämpää on se, että tuomarit ovat ammattitaitoisia ja myös eettisesti korkeatasoisia eli oikeamielisiä. Tähän pääseminen edellyttää … tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta…
>
> … Valiokunta katsoo kuitenkin, että käynnissä oleva oikeuslaitoskeskustelu ei saa tukahtua uuden perustuslain säätämisen vuoksi, vaan perustuslakia pitää tarvittaessa voida muuttaa viivytyksettä, jos päädytään siihen, että tuomioistuinlaitoksen rakenteita on tarpeen muuttaa.
>
> Tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta käynnistynyt keskustelu ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioita velvoittavat suositukset on syytä ottaa vakavasti. Erityisesti on huolehdittava siitä, että oikeusvaltioperiaatteiden toteuttamisen voimavarat turvataan. Valiokunta pitää tarpeellisena sen selvittämistä, pitääkö oikeushallinnon rakenteita muuttaa esimerkiksi siten, että tuomioistuinhallinto erotetaan hallinnollisesti valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä."

3 Valituskielto tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksistä

Ehdotetun tuomioistuinlain 23 luvun 6 §:n mukaan tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksiä (kuten päätöstä esivalinnasta asessorin virkaan) koskisi valituskielto. Valituskielto ulottuisi myös tuomioistuinharjoittelulain 3 §:n mukaiseen käräjänotaarien valintaan.

Ehdotukset ovat linjassa vallitsevaan tilanteeseen, jossa valtion virkoihin nimittämisestä ei ole valitusoikeutta. Ehdotuksia on kuitenkin syytä arvioida eduskunnan virkamieslain muuttamisesta annetun eduskunnan 4.12.2015 lausuman (EK 22/2015 vp s. 1) valossa. Lausuman mukaan:

> ”eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan. Samassa yhteydessä tulee valmistella ehdotukset myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain *ja muiden tarvittavien lakien muuttamiseksi* niin, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle taattu oikeus toteutuu kaikkia julkishallinnon virkasuhteita koskevissa nimityspäätöksissä.” (korostus lisätty)

Tässä vaiheessa ehdotettu tuomioistuinlain 23 luvun 6 §:n mukainen valituskielto tulee suhteuttaa eduskunnan tuoreeseen kantaan. Jossain määrin kyseenalaisena voidaan pitää ehdotusta, joka on nimenomaisesti päinvastainen kuin mitä eduskunta on juuri edellyttänyt – olkoonkin että valtionhallintoa yleisesti kattava uudistus aikanaan sinänsä tullee korjaamaan asiantilan.

4 Erittelyvirat

Tuomarin virat ovat niin sanottuja erittelyvirkoja (valtion virkamieslain (750/1994) 4 §:n 2 momentin 4 kohta). Erittelyviroilla tarkoitetaan virkaa, jota ei saa perustaa, lakkauttaa eikä sen nimeä muuttaa, ellei kutakin virkaa ole eritelty valtion talousarviossa. Tällaisten virkaan liittyvien järjestelyjen toteuttaminen edellyttää siis eduskunnan nimenomaista myötävaikutusta, käytännössä eduskunnan suostumusta talousarvioperusteluissa.

Hallituksen esityksen mukaan tuomareiden erittelyviroista luovuttaisiin ylimpien oikeuksien jäsenten virkoja lukuun ottamatta.

Periaatteelliselta kannalta erittelyviroista luopuminen olisi merkittävä muutos. Tuomarivirkojen lukumäärästä päättäminen jäisi (ylimmät oikeusasteen pois lukien) yksin valtioneuvoston käsiin. Muutosehdotusta perustellaan yleisellä trendillä ja tulosohjauksella, jonka myötä on tärkeää, että ”tulosvastuullisilla virastoilla on eduskunnan myöntämien määrärajojen puitteissa valta itsenäisesti päättää henkilöstöhallinnostaan ja virkarakenteestaan” (HE 7/2016 vp s. 32).

Voisin mahdollisesti yhtyä sitaatin argumenttiin siinä tapauksessa, että oikeushallinto todella järjestettäisiin itsenäiseksi virastokseen (perustamalla tuomioistuinvirasto). Nyt tuomioistuinhallinto on kuitenkin oikeusministeriössä. Ministeriötä osana valtioneuvostoa ei voida mitenkään rinnastaa itsenäiseen tulosvastuulliseen virastoon siinä hengessä, että erittelyviroista olisi luovuttava toiminnan tehokkuuden takaamiseksi.

Asiallisesti muutos antaisi oikeusministeriölle suoran toimivallan tuomareiden virkojen perustamiseen, muuttamiseen ja lakkauttamiseen. Hallituksen esityksen mukaan (HE 7/2016 vp s. 51 ja 58–59) erittelyviroista luopuminen vaikuttaisi edullisesti tuomioistuinten resurssijakoon, virkarakenteen kehittämiseen ja tuomioistuinten toiminnan tehokkuuteen. Näitä näkökohtia ei kuitenkaan lähemmin avata kertomalla, mitä valtioneuvosto

konkreettisesti haluaisi tehdä virkarakenteelle sen jälkeen, kun eduskunnan rooli asiassa poistetaan (halutaanko esimerkiksi tuomarivirkojen lukumäärää vähentää tai kasvattaa).

> Esityksessä ei tällä kohdin huomioida sitä – mielestäni kannatettavaa tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:ään sisältyvää – ehdotusta, että tuomari voisi suostumuksellaan toimia tilapäisesti resurssiapuna toisessa tuomioistuimessa enintään vuoden kerrallaan. Arvioimatta jää se, olisiko tämä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmaton vaihtoehto riittävä korjaamaan ilmeisesti vallitsevia epäkohtia resurssijaossa. Näitä viitattuja ongelmia esityksessä ei tosin yksilöidä.

Ottaen huomioon oikeuslaitoksen asema yhtenä kolmesta ylimmästä valtiovallan muodosta en voi kannattaa erittelyviroista luopumista niin kauan, kun meiltä puuttuu itsenäinen tuomioistuinvirasto. Hallituksen esityksessä tuomioistuinviraston puuttumista ei pidetä riittävänä syynä lykätä erittelyviroista luopumista (HE 7/2016 vp s. 41). Olen eri mieltä. Tuomioistuinten uuden keskushallinnon perustamisesta ei ole valitettavasti mitään takeita – vaikka sellaisen kiireellisestä perustamisesta olisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden edistämiseksi tullut päättää jo ajat sitten –, mutta oikeusministeriön ja poliittisesti valitun oikeusministerin ohjausvalta suhteessa riippumattomiin tuomioistuimiin lisääntyisi varmuudella. Tämä vain korostaisi niitä tuomioistuinlaitoksen hallinnon järjestämiseen liittyviä riippumattomuusongelmia, jotka ovat nyt muutenkin jatkuvasti käsillä.

5 Lautamiesten valintatapa

Hallituksen esitystä on rajattu niin, että ”… lautamiehiä koskevien säännösten tarkastelu on päätetty jättää *mahdolliseen* erillisvalmisteluun” (HE 7/2016 vp s. 63; korostus lisätty).

Lautamiesjärjestelmää onkin nyt tarkasteltu vain säädösteknisesti esittämällä sitä koskevan erillisen lain säätämistä. Asiallisesti muutoksia ei esitetä. Eräissä muissa asiayhteyksissä suoritettu valtiosääntöinen tarkastelu jää suorittamatta lautamiesjärjestelmän kohdalla.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan lautamiehistä vain seuraava: ”Lautamiehet poikkeavat asemaltaan muista tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvista jäsenistä, sillä heidän tehtävässään on kyse luottamustehtävästä, johon valinnan tekee kunnanvaltuusto. Yleiset virkanimitysperusteet eivät ulotu tällaisiin luottamustehtäviin.” (HE 7/2016 vp s. 160).

Perusteluissa (HE 7/2016 vp s. 130) todetaan lisäksi, että lautamies ”ei toimi poliittisella valtakirjalla vaan hänen tulee olla riippumaton.” Perusteluissa myös viitataan perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 3/1996 vp - K 8/1995 Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1994), jossa todetaan seuraavaa:

> ”Lautamies ei ole poliittisella valtakirjalla toimiva kunnallinen luottamushenkilö, vaan hänen tulee olla riippumaton. Valtuustoryhmillä on tämän suhteen erityinen vastuu. Sama koskee sitä, että lautamiehiksi valittavat ovat valmiita toimimaan tehtävässään koko kauden. Puolueiden ei pidä vaatia lautamiehiksi valittavilta sitoumuksia ns. puolueveron maksamisesta istuntopalkkioistaan, mikä onkin ollut vakiintunut käytäntö oikeuskanslerin kannanoton jälkeen. Asianmukaista ei myöskään ole, että oikeudenkäyntiuutisoinnissa liitetään lautamiehen nimen perään jokin puoluetunnus.”

Lautamiesten valintatapa on vakiintunut, mutta se ei poista järjestelmän periaatteellista ongelmallisuutta. Lautamiehet ovat kunnanvaltuustojen nimittämiä ja käytännössä poliitikkoja. Pidän hyvin ongelmallisena sitä, että valtiollisten tehtävien perustuslaillisen jaon (PL 3.3 §) kannalta aivan olennainen tehtävä, tuomioistuimen päätöksenteossa yksilöllisen äänioikeuden omaavien lautamiesten valinta, on jätetty kunnanvaltuustojen ja valtuustoryhmien varaan. Järjestelmää on arvosteltu myös kansainvälisen ihmisoikeuksien valvontaelimen toimesta (tästä pian jäljempänä).

Yksittäisissä tapauksissa tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvan henkilön jäsenyys poliittisessa puolueessa voi vaarantaa juttukohtaisen puolueettomuuden. Näin voi olla erityisesti, jos (useampi) tuomari edustaa tiettyä poliittista näkemystä, ja jutun asianosaisena oleva henkilö tai taho edustaa sille vastakkaista tai kilpailevaa kantaa ja/tai käsiteltävällä asialla on jokin liityntä puoluetaustaan.

> Tällainen tilanne oli käsillä EIT:n *Holm v. Ruotsi* -tuomiossa (1993). Tapauksessa oli kyse kunnianloukkauskanteesta kustannusyhtiötä ja kirjan kirjoittajaa vastaan. Alioikeuden valamiehistö hylkäsi syytteen ja korvausvaatimukset. EIT katsoi, että koska enemmistö valamiehistön jäsenistä oli jäseniä puolueessa, johon myös vastaajat olivat läheisessä yhteydessä, valittaja saattoi objektiivisin perustein epäillä tuomioistuimen riippumattomuutta ja puolueettomuutta ottaen huomioon myös sen, mistä oikeudenkäynnissä oli kysymys.

Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännökset tuomarin esteellisyydestä koskevat juttukohtaista puolueettomuutta. Säännökset soveltuvat myös lautamiehiin.

> Tapauksessa *KKO 2000:21* kaupungin palveluksessa ollut lautamies (erityisluokanopettajan viransijainen) ei tullut esteelliseksi pelkästään sillä perusteella, että hän oli palvelussuhteessa samaan kaupunkiin kuin varallisuusrikoksesta syytetty vastaaja (kaupungin kotineuvonnan toiminnanohjaaja). Lopputulokselle oli merkityksellistä muun muassa kaupungin koko, se, että lautamies ei kuulunut kaupungin johto- tai luottamuselimiin ja se, että hänen tehtävänsä eivät liittyneet asiassa käsiteltyyn kotitalousneuvontaan. – Asiassa valitettiin myös EIT:hen, joka jätti valituksen tutkimatta eli katsoi samoin kuin KKO, että lautamies ei ollut esteellinen (Timperi v. Suomi; 60963/00).

> Sitä vastoin tapauksessa *KKO 2009:9* lautamies oli esteellinen. Käräjäoikeuden kokoonpanoon kuului lautamiehenä verovirastoon palvelussuhteessa oleva henkilö, ja ratkaistavana oli törkeitä veropetoksia ja muita talousrikoksia koskeva asia, jossa verovirasto oli esittänyt rangaistus- ja korvausvaatimuksia.

Lautamiehen poliittinen tausta ei ole pelkästään juttukohtaisen puolueettomuuden tai esteettömyyden tasoinen kysymys, vaan myös laajemmin ottaen tuomioistuimen riippumattomuuteen liittyvä tekijä. Oikeuskirjallisuudessa (Tapanila, Antti: Tuomarin esteellisyys, 2007, s. 194–195) on katsottu, että ”Lautamiesten käyttämisestä voidaan arvioida aiheutuvan haittaa tuomioistuinlaitoksen poliittiselle neutraliteetille, mitä riippumattomuus ja puolueettomuus edellyttävät.” Yhdyn tähän näkemykseen.

Eurooppalainen korruptionvastainen toimielin Greco on kannustanut järjestelmään, jossa lautamiesten valinta tapahtuisi oikeuslaitoksen itsensä toimesta (ks. Suomea koskevan uusimman raportin (Greco Eval IV Rep (2012) 6E). Raportissa todetaan muun muassa seuraavaa:

> ”101. Ensinnäkin arviointiryhmälle kerrottiin, että eduskunnan oikeusasiamies on jatkuvasti arvostellut käräjäoikeuksien lautamiesten valintatapaa. Oikeusasiamiehen mielestä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on ongelmallista, että lautamiehet valitsee kunnanvaltuusto, siis toimeenpanovaltaa edustavat poliittiset toimijat, ilman tuomioistuinlaitoksen mukanaoloa. Lautamiehiä on Suomessa paljon (yhteensä 1 700), ja heillä on tärkeä asema (törkeissä rikosasioissa käräjäoikeuden kokoonpanoon kuuluu yleensä kolme lautamiestä, joilla on täysi äänioikeus). Arviointiryhmä ymmärtää siksi nämä huolet ja kannustaa viranomaisia etsimään sopivia keinoja, joilla tuomioistuinlaitos voisi olla mukana lautamiesten valinnassa kuten eräissä muissa Euroopan maissa (esimerkiksi kunnanvaltuustot esittävät ehdokkaita, mutta valinnan tekevät tuomioistuinten päälliköt tai tuomarinvalintalautakunnat). …
>
> 114. … GRECO suosittelee, että (i) Suomen tuomariliiton hyväksymistä tuomarin eettisistä periaatteista tiedotetaan tehokkaasti kaikille lautamiehille ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenille ja että (ii) niitä täydennetään muilla toimilla, myös erillisellä koulutuksella, joiden tavoitteena on antaa asianmukaista opastusta eettisten periaatteiden soveltamisesta sekä eturistiriidoista ja niihin liittyvistä asioista.
>
> 144. Arviointiryhmä panee merkille, että tuomareille järjestetään erilaisia vapaaehtoisia kursseja, joista osassa käsitellään myös etiikkaan ja korruption torjuntaan liittyviä kysymyksiä. Näyttää kuitenkin siltä, että erityisesti eturistiriitoihin ja niihin liittyviin asioihin keskittyvää koulutusta ei ole. Arviointiryhmä katsoo, että nykytilanteessa on syytä kehittää erillistä koulutusta kaikille ammattituomareille, lautamiehille, esittelijöille ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenille, etenkin kun otetaan huomioon äskettäin hyväksytyt tuomarin eettiset periaatteet.”

> Greco kytki yhden suosituksensa edellä mainittuun raportin 114 kohtaan. IV-suosituksen mukaan ”(i) Suomen tuomariliiton hyväksymistä tuomarin eettisistä periaatteista tiedotetaan tehokkaasti kaikille lautamiehille ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenille, ja (ii) niitä täydennetään muilla toimilla, myös erillisellä koulutuksella, joiden tavoitteena on antaa asianmukaista opastusta eettisten periaatteiden soveltamisesta sekä eturistiriidoista ja niihin liittyvistä asioista.”

Raportin johdosta antamassaan vastauksessa Grecolle Suomi kiinnitti huomiota erityisesti kunkin lautamiehen uuden toimikauden alussa saamaan koulutukseen ja lautamiesyhdistyksen oikeusministeriön rahoituksella järjestämään lautamiesten koulutukseen. Greco totesi, että koulutus vastaa osaan raportissa esitetyistä huolista – tarpeeseen järjestää lautamiehille koulutusta tuomareiden eettisistä periaatteista – mutta että raportin suositukset menevät tätä pidemmälle. Greco katsoi, että sen suositukset edellyttävät lisätoimenpiteitä. Esimerkkinä Greco mainitsi kirjallisen ohjeistuksen laatimisen ja säännöllisesti järjestettävän käytäntöön orientoituvan koulutuksen. Greco katsoi, että Suomi on pannut sen suositukset täytäntöön vain osittain (Greco RC-IV (2015) 4E, kohdat 28–31).

Greco on pyytänyt Suomea raportoimaan suositusten täytäntöönpanemiseksi tarvittavista toimenpiteistä 30.9.2016 mennessä (viimeksi mainitun asiakirjan 45. kohta).

Vertailun vuoksi voidaan huomioida samalla arviointikierroksella Ruotsin Grecolta saamat suositukset lautamiesjärjestelmänsä kehittämiseksi. Huomiot ovat merkityksellisiä, koska lautamiesten valintatapa on Suomessa ja Ruotsissa perusteiltaan samanlainen eli kunnanvaltuustojen käsissä. Ruotsin osalta Greco (Eval IV Rep (2013) 1E) totesi seuraavaa:

> ”97. First, the fact that lay judges are elected by municipal and county councils – implying political influence – without any involvement of the judiciary, was perceived to be problematic. It would appear that in practice, lay judges are generally proposed by political parties. On site, it was suggested that the judiciary should be involved in the appointment of lay judges, as is the case in some other European countries (e.g. candidates might be proposed by municipal councils but appointments made by heads of courts or judicial appointment boards), and that specific background checks should be introduced in order to avoid the recruitment of political extremists or even criminals for example. …
>
> 98. The GET, fully conscious of the long-standing Swedish tradition of lay judges participating in the administration of justice, understands however the above-mentioned concerns. It notes that in current practice, lay judges no longer represent society as a whole, but a rather specific segment of the population as they are mainly retired people with a certain degree of political connection – despite attempts to recruit younger lay judges. … GRECO recommends that appropriate measures be taken with a view to ensuring the independence, impar-

> tiality and integrity of lay judges, inter alia, by introducing specific background checks in the recruitment process and organising mandatory initial and follow-up training, including on questions of ethics, expected conduct, corruption prevention and conflicts of interest and related matters."

Ruotsi muutti raportin jälkeen järjestelmäänsä. Greco on pitänyt uudistuksia riittävänä (Greco RC-IV (2015) 9E; kohdat 27–30). Ruotsi muutti lainsäädäntöään vuosina 2014–2015 seuraavasti:

- lautamiehistä tehdään pakollinen rikosrekisteritarkastus ennen lautamiehenä toimimista
- lautamiesten kelpoisuusehtoja kiristettiin siten, että lautamies ei saa olla konkurssissa (vastaava säännös on voimassa Suomessa)
- kynnystä lautamiehen erottamiseen tehtävästään madallettiin (ennen "selvästi sopimaton", nyt "sopimaton")
- kaikki uudet lautamiehet velvoitettiin osallistumaan alkukoulutukseen ja jatkokoulutukseen; koulutuksen järjestämistehtävä annettiin Ruotsin tuomioistuinvirastolle
- kunnanvaltuustot eivät valitse lautamiehiä enää kunnallisvaalien yhteydessä, vaan myöhemmin (kunnallisvaaleja seuraavana vuonna) lautamiesvalinnan ei-poliittisen luonteen korostamiseksi.

Voitaneen olettaa, että vastaavanlaisten uudistusten tekeminen riittäisi myös Suomessa Grecon suositusten toteuttamiseksi. Erityisen merkityksellisinä keinoina Suomessa voitaneen pitää etukäteistä rikosrekisteritarkastusta ja lautamiesten valinnan ajankohdan myöhentämistä kunnallisvaaleista.

Lautamiesten valintajärjestelmällä on Suomessa pitkät perinteet, eikä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ole pitänyt järjestelmää sellaisenaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien vastaisena. Perustuslaillista valtiovallan kolmijakoa yhtä kaikki toteuttaisi olennaisesti paremmin se, että Suomessa tehtäisiin vähintäänkin edellä mainitunlaiset Ruotsissa toteutetut uudistukset – ne todennäköisesti täyttäisivät ne vähimmäisstandardit, joita Greco edellyttää.

Sikäli kuin tuomioistuinten keskushallinto tullaan järjestämään itsenäisen tuomioistuinviraston varaan – mikä olisi erittäin toivottavaa –, voitaisiin lautamiesten valintamenettelyä kehittää vahvemminkin, esimerkiksi siirtymällä malliin, jossa lautamiehet valitaan tai arvotaan tuomioistuinvirastossa kunnanvaltuustojen toimittamien nimilistojen pohjalta ja siten, että kandidaattien rikosrekisterit tarkistetaan ennen nimittämistä.

- Lautamiesten tai valamiesten valintaan on olemassa muitakin tapoja, kuten arvonta kaikkien äänioikeutettujen joukosta; näin menetellään muun muassa Itävallassa, Ranskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Yhdysvalloissa (ks. SOU 2002:61 Framtidens nämndemän, liite 2).

- Ruotsissa on ollut arvioitavana niin sanottu vapaakiintiöjärjestelmä, jossa vähintään puolet lautamiehistä valittaisiin poliittisten piirien ulkopuolisista, tehtävään kiinnostuksensa ilmoittaneiden henkilöiden joukosta (ks. Justitieutskottets betänkande 2013/14:JuU32 s. 9–11); Saksassa on käytössä tämäntyyppinen järjestelmä (ks. SOU 2002:61 Framtidens nämndemän, liite 2 s. 229–230).
- Tanskassa korkein oikeus nimittää lautamiehet arpomalla kuntien lähettämiltä listoilta rikosrekisteritarkistuksen jälkeen. Greco on pannut merkille oikeuslaitoksen roolin lautamiesten nimittämisessä (ks. Greco Eval IV Rep (2013) 6E, kohdat 81 ja 84).
- Norjassa (ks. Greco Eval IV Rep (2013) 10E, kohta 93) lautamiehet valitaan kunnanvaltuustoissa vaihtelevin menettelyin; valituiksi tulleista kootaan lista, jolta lautamiehet arvotaan juttuihin.

Vaikka tässä ei ole kysymys suoranaisesta perustuslainvastaisuudesta eikä ihmisoikeussopimusten vastaisuudesta, olisi edellä mainittujen argumenttien johdosta nähdäkseni hyviä perusteita sille, että perustuslakivaliokunta huomioisi Grecon *soft law* -tyyppiset suositukset tässä asiassa ja edellyttäisi muutoksia lautamiesten valintatapaan (tai asiaa koskevan selvityksen tekemistä).

6 Nykytilan arviointi - tuomioistuinten voimavarat

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (HE 7/2016 vp s. 34–35; jakso 2.3.8 osana nykytilan arviointia) käsitellään otsikolla ”tuomioistuinten voimavarat” tuomarin alueellista toimivaltaa, päätösvaltaisten kokoonpanojen joustavoittamista ja tuomarin toimivaltuuden jatkumista määräaikaisen viran hoidon tai eläköitymisen jälkeisissä ”jälkitöissä”. Olkoonkin että kyse on asioista, jotka toiminnan tehostamiskeinoina voitaneen jollain tavalla jäsentää myös voimavara-otsikon alle, odottaisi tässä kohdin käsiteltävän nimenomaan tuomioistuinten taloudellisia voimavaroja.

Nyt voimavaroista ei ole kuin lyhyt, aksiomaattinen maininta (HE 7/2016 vp s. 37), jonka mukaan ”tuomioistuinten on kyettävä tarjoamaan oikeusturvaa entistä niukemmin voimavaroin”.

Oikeusturvan tasoa ei voida kehittää eikä välttämättä edes turvata pelkästään prosessien keventämiseen tai yksinkertaistamiseen liittyvin keinoin. Valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia ei toisaalta voida sivuuttaa tai korvata hallitusohjelmaan tai valtion talousarvioon kohdistuvilla viittauksilla (PeVL 9/2016 vp s. 6). Resursoinnin kytkös perustuslaillisiin kysymyksiin on välillinen mutta ilmeinen: tuomioistuinlaitoksen aliresursointi näkyy vääjäämättä annettavan oikeusturvan tasossa ja siten perustuslain 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisessa ja oikeudenkäynnin kohteesta riippuen välillisesti muiden perusoikeuksien toteutumisessa perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla. Oikeuslaitoksen resurssiongelmat realisoituvat sekä oikeusturvan viipymisinä että sisällöllisesti toiminnan laadussa.

Puhuttaessa voimavaroista olisi perusteltua puhua varsinaisesta asiasta, ja edellyttää tutkittua tietoa oikeuslaitoksen toiminnasta. Oikeuslaitoksen piiristä on jo pidemmän aikaa esitetty huolta resurssien riittämättömyydestä. Usea havainto tukee näkemystä siitä, että tuomioistuinlaitoksen ja laajemminkin oikeuslaitoksen voimavarat ovat riittämättömät tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi.

Oikeusasiamies Jääskeläinen on oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa tuonut toistuvasti viime vuosina esille sitä, että oikeuslaitoksen aliresursointi (ja ministeriöjohtoisuus) on tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista, ja yksi Suomen keskeisiä perus- ja ihmisoikeusongelmia. Lisäksi, oikeusasiamiehen vuosikertomusten tuomioistuimia ja oikeushallintoa koskevassa jaksossa on jo pidemmän aikaa raportoitu hovioikeuksien tarkastuspöytäkirjoihin perustuen useista resurssipohjaisista epäkohdista kuten kolmen tuomarin kokoonpanon perusteettomasta käyttämättä jättämisestä ja tuomioistuinten henkilökunnan työuupumuksesta.

Suomalaisen oikeuslaitoksen tilasta voidaan saada tietoja myös vertailun kautta. Jo hyvin nopeasti suoritetussa talousarvioehdotusten vertailussa suhteessa muihin Pohjoismaihin osoittautuu, että suomalaiset tuomioistuimet ovat maiden välilukuun suhteutettuna ylivoimaisesti heikoiten resursoituja.

Lähemmin Ruotsiin verrattuna, ottaen mukaan myös poliisi, syyttäjä ja rikosseuraamuslaitos, erot budjettipanostuksissa ovat huomattavia (euroa/henkilö). Käsittääkseni erot eivät selity sillä, että ruotsalaisen tuomarin palkka olisi kolmanneksen suomalaiskollegaa korkeampi, tai että poliisimiesten ja vanginvartijoiden palkkaus olisi Ruotsissa kaksinkertainen Suomeen verrattuna. Erot viittaavat siihen, että Ruotsissa toimiva oikeuslaitos yksinkertaisesti nähdään (olennaisesti) tärkeämpänä asiana kuin Suomessa.

	Suomi (euroa/hlö)	Ruotsi (euroa/hlö)
Tuomioistuimet	67 euroa	107 euroa
Rikosseuraamusala	43 euroa	89 euroa
Poliisi	136 euroa	257 euroa

Vertailevaa tietoa saadaan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta (EIT). Suomi on saanut oikeudenloukkauksen vahvistavia EIT:n tuomioita enemmän kuin kaikki muut Pohjoismaat yhteensä, vaikka muut Pohjoismaat ovat olleet EN:n jäseniä huomattavasti Suomea pidempään. Suuri ero ei luonnollisesti selity yksin resursseilla, mutta en näe perusteita hylätä sitä ainakin osittain asiantilaa selittävänä tekijänä.

Korkein oikeus teetti vuonna 2009 Työterveyslaitoksella tutkimuksen tuomareiden ja esittelijöiden työhyvinvoinnista yleisissä tuomioistuimissa. Tutkimus antoi tilastollisesti erittäin hyvin edustavan kuvan tutkimusjoukosta eli kaikista yleisten tuomioistuinten tuomareista ja esittelijöistä (vastausprosentti oli 77 %; N = 703). Aineisto on edustava sukupuolen, iän,

kielen, tuomioistuinasteen, toimenkuvan ja virkasuhteen luonteen osalta.

> Tulokset kertoivat kuormittumisen ongelmista yleisissä tuomioistuimissa. Stressioireilu ja lievä työuupumus olivat tuomareilla ja esittelijöillä yleisiä verrattuna ylempiin toimihenkilöihin Suomessa. Samalla huomattava osa tuomareista ja esittelijöistä koki myös työn määrällisen kuormituksen kohtuuttomaksi ja työn tekemiseen tarkoitetun ajan riittämättömäksi. Puolet työntekijöistä koki, ettei ehtinyt kouluttautua työssään. Työuupumusta esiintyi eniten niillä työntekijöillä, joilla oli määrällisesti liikaa työtä, joilla työmäärän epätasaisuus toi ruuhkavaiheita työhön ja jotka eivät ehtineet kehittää itseään pysyäkseen mukana työn sisällöllisissä vaatimuksissa. Työn suuret sisällölliset vaatimukset yhdistettyinä nykyiseen määrälliseen kuormitukseen näyttivät uhkaavan tuomareiden ja esittelijöiden työhyvinvointia ja työn laatua. Työn ja vapaa-aika sekoittuminen oli tavallista. Kuormittavuudesta huolimatta tuomarin työ koettiin palkitsevana.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, ”että oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella myös välttämättömänä, että talousarviota ja kehyspäätöksiä valmisteltaessa toimintamenojen vähentämisen vaikutukset oikeusturvaan arvioidaan huolellisesti. Vain näin voidaan luoda riittävä perusta edistyneen oikeusvaltion turvaamiseksi.” (PeVL 29/2014 vp s. 2). Perustuslakivaliokunta on toistanut huomion aivan äskettäin (PeVL 9/2016 vp s. 5).

Nähdäkseni edellä kuvattujen tietojen – erityisesti kun työn kuormittavuus tuskin on vähentynyt vuodesta 2009, pikemminkin päinvastoin – valossa tulisi pohtia vakavasti vaihtoehtoa lisätä valtiovallan panostusta oikeusvaltiota ylläpitäviin, valtion ydintoimintoihin kuuluviin rakenteisiinsa.

7 Tuomareiden koulutusjärjestelmä

Tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittämiselle on suuri tarve (ks. tästä myös edellä mainitussa työhyvinvointitutkimuksessa ja Grecon raportissa). EU-maista pakollinen tuomarikoulutus puuttuu Suomen lisäksi vain Kyprokselta ja Ruotsilta (jossa on kuitenkin merkittävästi edistyneempi tuomareiden koulutusjärjestelmä). Huonoa asiantilaa selittänee pitkälti se, että tuomioistuinlaitoksen – ja laajemminkin koko oikeuslaitoksen – resursointi on heikko. Suomessa ei ole yksinkertaisesti koskaan haluttu panostaa oikeuslaitokseen kovin paljoa.

Nyt ehdotetaan systemaattista järjestelmää tuomarinkoulutuslautakunnan muodossa. Ehdotus on hyvä ja tärkeä. Esitysluonnoksessa lähdetään perustellusti siitä, että koulutuspanostus tulee nähdä kustannuserän sijasta välttämättömänä lainkäytön laatua ja tehokkuutta edistävänä investointina (HE 7/2016 vp s. 60).

Kuitenkin lisäpanostukseksi esitetään 200 000–300 000 euroa. Investointi laatuun ja tehokkuuteen on tarpeisiin nähden ilmeisen riittämätön ja lähinnä symbolinen.

Pidän riippumattoman tuomarinkoulutuslautakunnan perustamista sinänsä kannatettavana. Tuomareiden koulutusjärjestelmän uudistaminen voisi kuitenkin nähdäkseni tapahtua paremmin tuomioistuinviraston perustamisen yhteydessä tai uuden tuomioistuinviraston toimesta. Kyse on jälleen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta. Virastolla voisi myös toivottavasti olla mielekkäämpi taloudellinen liikkumavara koulutusasiaan.

Ehdotus asessorin virkojen perustamisesta liittyy keskeisesti ehdotukseen tuomareiden koulutusjärjestelmästä. Edellä lausumaani viitaten kysymys olisi parhaiten ratkaistavissa tuomioistuinviraston myötä. Toisaalta asessorien virat tuodaan esille nykyisen hovioikeuslain 9 §:n ja vakuutusoikeuden käytännön kautta eli liittyen kysymykseen esittelijöiden kuulumiseen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon. Tuomioistuimen kokoonpanon riippumattomuuteen liittyvät syyt puoltavat ehdotusta. Haittapuolena on se, että koska asessorin virat täytettäisiin määräajaksi, lisääntyisivät määräaikaiset tuomarinimitykset entisestään, vaikka tavoitteen tulisi olla päinvastainen. Toisaalta järjestelmä mahdollistaisi riippumattomuuden kannalta kaikkein ongelmallisimpien lyhyiden määräaikaisuuksien vähentämisen.

Sinänsä en näe perustuslaista johtuvia esteitä asessoreiden viroille. Kolmen vuoden määräaikaa voitaneen pitää siinä määrin pitkänä, että se ei muodostane toimikauden pituuteen kytkeytyvää riippumattomuusestettä.

Asessorin viroissa olisi kyse tuomarin viroista, joten eduskunnan tulisi perustaa virat – sikäli kuin tuomareiden erittelyviroista pidetään kiinni. Hallituksen esitys kuitenkin rakentuu sille, että virat tulisivat oikeusministeriön päätäntävaltaan. Kuten sanottu, mielestäni oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kytkeytyvät valtiosääntöiset periaatteet puhuvat kuitenkin sen puolesta, että asian tulisi kuulua riippumattoman tuomioistuinviraston toimivaltaan.

8 Päällikkötuomarin valvontavastuu

Päällikkötuomarin valvontavastuu on oikeusturvaelementtinä ainakin välillisesti relevantti oikeusturvan toteutumiselle. Virkavastuullisena toimintana valvonta voi joskus olla myös suoraan merkityksellistä sille, että tuomioistuimessa käsitellään asianmukaisesti sille saapuneet asiat ja tehtävät.

Ehdotetun tuomioistuinlain 8 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan päällikkötuomari johtaa tuomioistuinta ja vastaa sen tuloksellisuudesta. Luvun 2 §:n 1 momentin mukaan päällikkötuomarin tehtävänä on:

- huolehtia tuomioistuimen toimintakyvystä ja sen kehittämisestä

- asettaa tuomioistuimen tulostavoitteet ja huolehtia niiden toteutumisesta
- valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen yhdenmukaisuutta
- valvoa laintulkinnan soveltamisen yhdenmukaisuutta.

Ehdotetun tuomioistuinlain 8 luvun 6 §:ssä säädetään osaston johtajan tehtävistä. Hän johtaa osaston työskentelyä, huolehtii työn yleisestä suunnittelusta ja järjestämisestä osastolla sekä työskentelyn tuloksellisuudesta. Lisäksi osaston johtaja valvoo oikeusperiaatteiden ja laintulkinnan soveltamisen yhdenmukaisuudesta osaston ratkaisuissa.

Huomiota herättää, että mainituissa tai muissakaan ehdotetuissa säännöksissä ei ole nykyisenkaltaista, käräjäoikeusasetuksen 12 §:ään sisältyvää (laamannin) velvollisuutta ”valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti”. Tämän johdosta asiantilassa tulisi nähdäkseni tapahtumaan muutos käräjäoikeuden valvontavastuun sekä päällikkötuomarin (ja osaston johtajan) virkavastuun osalta.

Tyypillisten virkarikosten (rikoslain 40 luvun 7 §:n virka-aseman väärinkäyttäminen ja luvun 9 §:n virkavelvollisuuden rikkominen) tunnusmerkistön soveltuminen on sidottu pitkälti käsitteeseen ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuva virkavelvollisuus”. Nykyisestä käräjäoikeusasetuksen 12 §:stä ilmenee selvästi laamannin virkavelvollisuus valvoa, että ”asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti”. Ehdotettuihin säännöksiin ei enää sisältyisi tällaista nimenomaista virkavelvollisuutta – oikeusperiaatteiden ja laintulkinnan soveltamisen yhdenmukaisuuden valvonta on eri asia kuin vastuu valvoa asioiden käsittelemistä.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että tuomioistuimessa ei olisi osastoa, eikä näin ollen osaston johtajaa. Tällöin tuomioistuimen johtamisesta ja valvomisesta säädettäisiin lakitasolla pelkästään päällikkötuomaria koskevissa säännöksissä (8 luvun 1 ja 2 §). Erityisesti tällaisessa tilanteessa voi syntyä aukko tuomioistuimen virkavastuullisen valvonnan alassa.

Tuomioistuimen omassa työjärjestyksessä saatetaan ohjeistaa lähemmin tuomioistuimen toiminnan valvonnasta. Työjärjestysten sisällöt voivat kuitenkin vaihdella, eikä työjärjestyksessä välttämättä tule olemaan nimenomaisia määräyksiä valvontavastuista. Joka tapauksessa virkavastuun kannalta työjärjestysmääräys ei ole samassa asemassa kuin lakiin perustuva velvollisuus, kun arvioidaan ”virkatoiminnassa noudatettavan säännöksen tai määräyksen” noudattamista.

Periaatteessa vastaan voi tulla tilanne, jossa tuomioistuimelle tulee uusi tehtävä lainmuutoksen myötä, eikä tehtävän asianmukaista hoitamista järjestetä tuomioistuimessa. Käsitykseni mukaan – erityisesti jos tuomioistuimessa ei ole osastojakoa eikä osaston johtajaa vastaamassa osaston töiden suunnittelusta ja järjestämisestä – pelkkä päällikkötuomarin johtamista koskeva tehtävä ei riittäisi virkavastuun perusteeksi. Näin ollen katson, että ehdotettua tuomioistuinlain 8 luvun 2 §:ää tulisi täydentää pääl-

likkötuomarin valvontavelvollisuutta koskevalla säännöksellä, jonka sisältö kattaisi vähintään sen, mistä nykyinen käräjäoikeusasetuksen 12 § säätää.

Apulaisoikeusasiamiehen
sijainen Pasi Pölönen