



Suomen tuomariliitto

ULKOASIAINMINISTERIÖLLE

Asia: Euroopan neuvoston kysely tuomareiden itsenäisyydestä ja puolueettomuudesta
Viite: Ulkoasiainministeriön lausuntopyyntö 17.7.2015 (HEL7MO598-14)

Tuomariliitto esittää pyydettyinä lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Lausunnossa on käytetty lausuntopyyntöön liitettyjen Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen CM/Rec(2010)12 ja siihen perustuvan kyselylomakkeen mukaista jaottelua.

Jäljempänä tuomareista lausuttu soveltuu luvussa VI – Status of the Judge käsiteltyjä (vakinaiseen) virkaan nimittämistä ja virassapysymisoikeutta koskevia kysymyksiä lukuun ottamatta myös tuomioistuinten esittelijöihin. Perustuslain 103 §:ssä tuomarin virassapysymisoikeudesta säädettyä sovelletaan kuitenkin myös korkeimpien oikeuksien esittelijöihin (laki korkeimmasta oikeudesta 14 § ja laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 15 §).

Chapter I – General aspects of judicial independence

Suomessa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus on turvattu perustuslain 3 §:n 3 momentissa, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että tuomarin virassapysymisoikeudesta on säännös perustuslain 103 §:ssä. Perustuslain ta-solla ei ole tarkemmin määritelty, mitä riippumattomuudella tarkoitetaan ja miten riippumattomuus vaikuttaa yksittäisen tuomarin asemaan.

Chapter II – External independence

Oikeudenkäymiskaaren 13 lukuun sisältyvät yksityiskohtaiset esteellisyyserusteet, joiden tarkoituksena on varmistaa tuomarin puolueettomuutta. Tämä osaltaan ylläpitää luottamusta lainkäytön asianmukaisuuteen. Samaa tavoitetta tuetaan sillä, että tuomioihin kohdistuu perusteluvellisuus (oikeudenkäymiskaari 24 luku 4 §, laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 11 luku 4 § sekä hallintolainkäyttölaki 53 §).

Suomessa ei ole toteutettu itsenäistä ja riippumatonta tuomioistuinhallintoa, mitä voidaan pitää merkittävänä tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvänä puutteena. Tuomioistuin-hallinnosta huolehtii oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, joka on rakenteellisesti osa valtioneuvostoa.

Tuomioistuinten suhdetta tiedotusvälineisiin ei ole tarkasti säännelty, mutta yleisesti ottaen oikeudenkäynnin julkisuutta koskevilla laeilla on pyritty toteuttamaan lainkäytön avoimuutta. Oikeudenkäynnin julkisuuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan lakiin perustuen. Vaikka julkisuusperiaate toteutuu Suomessa nykyisellään asianmukaisesti, tuomioistuinten mediasuhteita ei ole kattavasti tarkasteltu eikä niiden hoitamiseen ole varattu riittäviä resursseja. Tuomariliiton käsityksen mukaan ministerikomitean suositusten kohdan 19 toteutuminen edellyttää riittävien resurssien osoittamista tuomioistuinten tiedotustoimintaan.

Suomessa vakavien rikosasioiden käsittelemiseen käräjäoikeudessa osallistuu 2-3 lautamiestä, jotka valitaan kunnan- tai kaupunginvaltuustoissa neljän vuoden määräajaksi. Valintavasta johtuen lautamiehillä on pääsääntöisesti sidos poliittiseen puolueeseen, mitä voidaan pitää riippumattomuuden kannalta ongelmallisena. Käytännössä myös lautamiesten puolueettomuuteen liittyviä epäilyjä on herännyt toisinaan esimerkiksi silloin, kun rikosasian asianosaisena on ollut merkittävässä yhteiskunnallisessa tehtävässä toiminut poliitikko.

Chapter III – Internal independence

Tuomioistuinten hierarkkinen riippumattomuus on toteutettu pääpiirteissään niin, että ylemmillä tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa puuttua alempien tuomioistuinten lainkäyttötarkkaisuun muuten kuin asianosaisen tai muun muutoksenhakuun oikeutetun saatettua asiansa muutoksenhaualla ylemmän tuomioistuimen arvioitavaksi. Ylemmille tuomioistuimille on joissakin tapauksissa uskottu alempien tuomioistuinten valvontaan liittyviä tehtäviä, kuten hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistuva valvonta, josta säännellään hovioikeuslain 2 §:n 3 momentissa. Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan korkein oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Vastaava valvontatehtävä on myös korkeimmalla hallinto-oikeudella omalla toimialallaan (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1 § 2 momentti). Yleisesti ottaen ylemmän tuomioistuimen valvontatehtävän tulisi tapahtua yksinomaan muutoksenhakuasioita ratkaisemalla.

Menettelytavat asioiden jakamisessa tuomioistuimessa eroavat tuomioistuinkohtaisesti ja perustuvat tuomioistuinten työjärjestyksiin. Laintasoinen sääntely asioiden jakamisesta on valmisteilla samoin kuin kriteerit, joilla jaettu asia voidaan siirtää pois tuomarilta. Tuomariliitto pitää laintasoista sääntelyä tarpeellisena ministerikomitean suositusten toteuttamiseksi.

Yleisesti ottaen yksittäisellä tuomarilla ei ole mahdollisuutta suoraan vaikuttaa tuomioistuimen hallintoon tai osallistua esimerkiksi arviointeihin tuomarinviran hakijoista. Tuomioistuimen päällikön toimivallan laajuus voi olla ongelmallista, jos merkittävätkin hallinnolliset ratkaisut tekee yksi henkilö eikä päätösvaltaa ole mahdollista kontrolloida esimerkiksi tehtävän määräaikaistamisuudella. Kysymystä päällikkötuomareiden tehtävien määräaikaistamisesta on tarkasteltu hiljattain päättyneellä lausuntokierroksella olleen tuomioistuinlakihankkeen yhteydessä.

Tuomareiden oikeutta kuulua suosituksen kohdassa 25 tarkoitettuihin ammatillisiin järjestöihin ei ole rajoitettu. Käytännössä korkeimpien oikeuksien tuomarit eivät kuulu Suomen tuomariliittoon, joka on keskeinen edellä mainitussa suositusten kohdassa tarkoitettu järjestö.

Chapter IV – Councils for the Judiciary

Suomessa ei ole tuomioistuinneuvostoa (Council for the Judiciary) eikä muutakaan toimeenpanovallasta riippumatonta tuomioistuinhallintoa. Tuomioistuinhallinto on rakenteellisesti osa oikeusministeriötä, mitä ei voida pitää tyydyttävänä myöskään Euroopan neuvoston ministerikomitean suositusten näkökulmasta. Itsenäisen ja riippumattoman tuomioistuinviraston perustaminen on valmisteltavana. Tuomariliitto pitää välttämättömänä, että tuomiois-

tuinvirasto perustetaan viivyttämättä. Tuomioistuinviraston perustaminen on edellytys sille, että tuomioistuimia koskevat muut hankkeet voidaan toteuttaa kestäväällä tavalla.

Chapter V – Independence, efficiency and resources

Oikeudenkäyntien viivästyminen on todettu ongelmaksi useissa Suomea koskeneissa tapauksissa, jotka ovat olleet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavana. Vaikka yleisesti ottaen oikeudenkäynnin joutuisuuden toteutumiseen on kiinnitetty huomiota sekä työtapoja kehittämällä että lainsäädäntöä uudistamalla, tuomioistuinlaitoksen resurssointi ei ole nykyisellään tyydyttävällä tasolla. Tuomariliitto pitää ongelmallisena, että tuomioistuinlaitoksen menoja tarkastellaan vuosittain osana valtion budjettia. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa määrärahoja arvioitaessa ei aina oteta huomioon Suomea sitovia velvoitteita, jotka edellyttävät oikeudenhoidolta tiettyä laatutasoa.

Varsin ongelmallista tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on se, että tuomioistuimet toimivat toimeenpanovaltaan kuuluvan oikeusministeriön tulosohjauksen alaisina, mistä johtuen oikeusministeriö voi resurssiratkaisuillaan vaikuttaa myös tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Valtion uusi tulosohjausjärjestelmä lisää valtioneuvoston ohjausvaltaa ministeriöistä. Tavoite yhtenäistää tulosohjausta synnyttää tilanteen, jossa on ilmeisenä vaarana, että tuomioistuinten tehtäviä ja toimintaa ohjaavia perustuslaillisia erityispiirteitä ei oteta käytännössä riittävästi huomioon. Tämä korostuu etenkin valtion huonossa taloustilanteessa, jossa tuomioistuinlaitoksen resurssitaso on aleneva. Kysymys ei ole enää periaatteellisesta, vaan tosiasiallisesta tuomioistuinten riippumattomuutta vaarantavasta tilanteesta. Tämän vuoksi itsenäisen ja riippumattoman tuomioistuinviraston perustaminen kiireellisesti on entistäkin tärkeämpää.

Huomion arvoinen on myös Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen kohta 38, joka edellyttää toimenpiteitä tuomareiden turvallisuuden takaamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ei ole Suomessa toistaiseksi tarkasteltu.

Chapter VI -Status of the Judge

Vakinaiset tuomarit nimittää virkaan tasavallan presidentti, kuten perustuslain 102 §:ssä on säännelty. Vallan kolmijaon periaatteen kannalta ongelmallista on, että tuomarin virkaa koskevan esityksen tasavallan presidentille tekee toimeenpanovaltaa käyttävä valtioneuvosto, vaikka nimittämisestä hankitaan tuomarivalintalautakunnan lausunto. Tuomareiden nimitämisestä koskevan lausunnon tasavallan presidentille tekee tuomarivalintalautakunta, jonka jäsenistä enemmistö on tuomareita. Tuomarin viran hakijalla on mahdollisuus lausua hänestä annetuista tuomioistuinten laatimista lausunnoista tuomarivalintalautakunnalle. Tuomarivalintalautakunnan virkaesityksestä ei ole muutoksenhakuoikeutta. Korkeimpien oikeuksien jäsenistä virkaesityksen tekee asianomainen tuomioistuin. Tähän menettelyyn on liittynyt puutteita sekä hakumenettelyn avoimuuden että käytännössä sovellettujen valintaperusteiden osalta. Hakijoilla ei ole ollut hakuilmoituksen perusteella tiedossaan, minkälaista kokemusta ja asiantuntemusta kulloisessakin nimittämistilanteessa painotetaan.

Tuomarivalintalautakunnan valitsemiseen liittyvänä epäkohtana voidaan pitää sitä, että tuomarikuntaa edustavat jäsenet valitaan käytännössä ylimmissä tuomioistuimissa eli korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa eikä alempia tuomioistuimia edustavilla tuomareilla tai tuomarijärjestöillä ole mahdollisuutta vaikuttaa alempia tuomioistuimia edustavien jäsenten valintaan. Perusteet, joilla ylimmät tuomioistuimet valitsevat tuomarivalintalautakunnan jäsenet, eivät ole yleisesti tiedossa, joten menettelytapa ei ole riittävän avoin ja läpinäkyvä.

Tuomarin virkaan liittyy perustuslain 103 §:ssä taattu virassapysymisoikeus. Ongelmallise-

na voidaan sen sijaan pitää sitä, että valtaosassa tuomioistuimista merkittävä osa tuomarin tehtäviä hoitavista on määräaikaissa virkasuhteissa. Vaikka määräaikaaisuudet osittain liittyvät virantäyttömenettelyyn, huomattava osa määräaikaaisuuksista on sidottu talousarvio-määrärahoihin, mitä voidaan pitää vakavana ongelmana paitsi riippumattomuuden myös resurssoinnin ennakoitavuuden ja pysyvyyden näkökulmasta. Tuomarin määräaikaisen viranhoidon jatkaminen tapahtuu pääsääntöisesti tuomioistuimen päällikkötuomarin päätöksellä, mikä ei ole sekään ongelmatonta tuomarin riippumattomuuden kannalta.

Tuomarin palkkaus perustuu virkaan liittyvään kiinteään peruspalkkaan sekä työkokemuksen perusteella karttuvaan kokemuslisään, joiden taso määritellään virkaehtosopimuksella. Tuomareilla ei ole käytössä tulospalkkausta. Palkkausjärjestelmän perusteet sinällään tukevat tuomarin riippumattomuuden tavoitetta, mutta tavoitteena tulee olla lakiin eikä virkaehtosopimukseen perustuvan palkkausjärjestelmän aikaansaaminen. Tämänkaltaisen lakiin perustuva palkkaus on käytössä korkeimpien oikeuksien tuomareilla.

Tuomareille ei ole varsinaista koulutusohjelmaa. Kuitenkin tuomioistuimissa järjestetään kaikille lakimiestutkinnon suorittaneille suunnattua tuomioistuinharjoittelua. Harjoittelu kestää yhteensä vuoden. Harjoittelusta puolet suoritetaan käräjäoikeudessa ja puolet joko käräjäoikeudessa, hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa. Tuomarinuralle hakeudutaan yleensä hovioikeuden, hallintotuomioistuinten tai erityistuomioistuinten esittelijän tehtävistä tai hoitamalla muita oikeudenkäynteihin liittyviä lakimiestehtäviä. Tuomareiden täydennyskoulutuksesta huolehtii keskitetysti oikeusministeriön koulutusyksikkö. Koulutusyksikön rajallisten resurssien vuoksi täydennyskoulutuksesta huolehtiminen on merkittävältä osin jäänyt yksittäisten tuomioistuinten vastuulle. Koulutuksen suunnittelu ja toteutus on käytännössä pitkälti tuomareiden vastuulla. Tuomarin mahdollisuuksiin osallistua täydennyskoulutukseen vaikuttaa käytännössä olennaisesti hänen työtilanteensa. Sen vuoksi koulutusjärjestelmän toimivuus edellyttäisi, että koulutukseen osallistuminen otetaan riittävästi huomioon tuomarin työmäärää määritettäessä.

Tuomareiden ammatillista osaamista ja toimintaa ei systemaattisesti arvioida tuomioistuimen ulkopuolisen toimielimen toimesta.

Chapter VII – Duties and responsibilities

Tuomariliiton käsityksen mukaan kansallisessa prosessilainsäädännössä ja tuomareiden eettisissä periaatteissa on toteutettu suosituksen kohdista 59-65 ilmenevät tuomarin ammatilliselle toiminnalle asetetut edellytykset.

Tuomarin virkavastuuta toteutetaan rikosprosessuaalisessa menettelyssä, mikäli tuomarin menettely tai laiminlyönti täyttää virkarikosta koskevat tunnusmerkit. Laillisuusvalvontaviranomaiset suorittavat tuomioistuihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa (perustuslaki 108 § ja 109 §) ja tarvittaessa ne voivat määrätä syytteen nostettavaksi rikkomukseen syyllistynyttä tuomaria vastaan (perustuslaki 110 §). Laillisuusvalvonnassa voidaan arvioida tuomarin toimintaa laajasti, kuten esimerkiksi asianosaisten kohtelemista sekä virkatehtävien hoitamisessa valittuja toimintatapoja.

Lisäksi yksityishenkilö voi perustuslain 118 §:n nojalla nostaa rikossyytteen tai vaatia vahingonkorvausta tuomarilta, jos hän on kärsinyt vahinkoa oikeudenloukkauksen tai virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi. Perustuslain 118 § mahdollistaa myös sellaisen tuomarin virkasyytteen saamisen, jota voidaan käyttää epäasiallisiin tarkoituksiin ja pyrkimykseen vaikuttaa tuomiovallan käyttämiseen. Perustuslain säännöksen asianmukaisuutta tuomarin riippumattomuuden kannalta olisi perusteltua arvioida uudelleen, sillä mahdollisuus asettaa tuomari kevyin perustein virkasyytteen kohdistuu toimenpiteenä yksittäisen tuomarin lisäksi oikeudenhoidon uskottavuuteen.

Syyteasia tuomaria vastaan käsitellään laissa määritellyssä tuomioistuimessa. Laillisuusvalvonta voi johtaa myös lievempiin seuraamuksiin, kuten huomautuksen antamiseen tuomarille. Laillisuusvalvonnassa ei voida puuttua tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin, vaan tuomarin menettelytapoihin tai oikeudenkäynnin aikana tehtyihin prosessuaalisiin virheisiin.

Valtion virkamieslain 24 §:n ja 45 §:n 1 momentin nojalla virkavelvollisuuttaan vastoin toimivalle tai sitä laiminlyöväälle tuomarille voidaan antaa kurinpitomenettelyssä varoitus. Toimivalta varoituksen antamiseen on lain 46 a §:n mukaan päällikkötuomarilla. Mahdollisuutta varoituksen antamiseen on tiettävästi käytetty harvoin.

Chapter VIII – Ethics of Judges

Tuomariliitto on laatinut ja vahvistanut tuomarin eettiset periaatteet vuonna 2012. Eettiset periaatteet ovat tuomarikunnan yhteinen tahdonilmoitus siitä, minkälaista on tuomarin eettisesti korkeatasoinen ammatillinen toiminta. Eettiset periaatteet rakentuivat kansainvälisten mallien ja suositusten pohjalta, mutta arvioiden niitä suomalaiseseen perinteeseen sopiviksi. Eettisiä periaatteita on pidetty esillä tuomareille suunnatuissa keskustelu- ja koulutustilaisuuksissa. Tuomariliitto pitää tärkeänä, että jatkossakin huolehditaan eettisten periaatteiden toteuttamisesta sekä ylläpidetään keskustelua ammattiettiikasta. Ainakaan tällä hetkellä Suomessa ei ole suosituksen 74 kohdassa tarkoitettua eettisissä kysymyksissä neuvoa-antavaa elintä.

Lausuntoasian käsittely

Lausunnon on valmistellut määräaikainen hovioikeudenneuvos Antti Tapanila ja se on käsitelty Tuomariliiton oikeuspoliittisen valiokunnan ja hallituksen kokouksissa 19.10.2015.

Helsingissä 29.10.2015

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Liiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne