



## **Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

### **Lausunto**

#### **Asia: Hallituksen esitys tuomioistuinlaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 7/2016 vp)**

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) pyytää kunnioittavasti, että sen oma-aloitteisesti antama lausunto hallituksen esitykseen liiton näkemysten mukaan liittyvistä – muista kuin jo 30.3.2016 toimitetussa lausunnossa käsitellyistä – perustuslaillisista ongelmista otetaan huomioon perustuslakivaliokunnassa käsiteltäessä yllä mainittuun hallituksen esitykseen liittyvää lausuntoasiaa.

#### **Tuomioistuinten sisäisen ja ulkoisen riippumattomuuden heikentäminen**

Tuomariliitto katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyy useita tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta vähintäänkin arveluttavia ehdotuksia. Näitä liittyy erityisesti työjärjestyksellä säätämisen merkittävään laajentamiseen, edellä mainitussa aiemmassa lausunnossa jo käsiteltyyn tuomarin asemaan tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestelyissä, tuomarin virkojen erittelyvelvollisuuden poistamista koskevaan ehdotukseen, ehdotettujen assessorin koulutusvirkojen asemaan ja ehdotettuun koulutusvirka järjestelmään yleisemminkin sekä ehdotettuihin esittelijäjärjestelmän heikennyksiin.

#### **Säädöstason muutokset ja sen vaikutukset riippumattomuuteen**

Hallituksen esityksen tavoitteeksi on ilmoitettu ensinnäkin (kohta 3.1.1) selkiyttää tuomioistuimia koskevaa lainsäädäntöä ja saada aikaan tuomioistuinlaitoksen kannalta johdonmukainen kokonaisuus säätämällä tuomioistuimia ja tuomareita koskeva yhtenäinen laki, jolla pääosin korvattaisiin voimassa olevat organisaatiolait ja -asetukset. Tavoitteeksi on ilmoitettu myös säädöstason korottaminen (kohta 3.1.3). Tavoitteena on niin ikään ilmoitettu olevan korostaa tuomioistuinten itsenäistä asemaa ja vastuuta toimintansa järjestämisestä. Asetustasosta pääosin luovuttaisiin ja tuomioistuimet voisivat entistä itsenäisemmin päättää omasta toiminnastaan työjärjestykseen otettavilla määräyksillä (kohta 3.1.1). Hallituksen esityksellä ilmoitetaan vielä (kohta 3.1.2) tavoiteltavan tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vahvistamista.

Tuomariliitto toteaa, että työjärjestyssäntelyn käyttöalan laajentaminen ehdotetulla tavalla lisää huomattavassa määrin päällikkötuomarin valtaa ja merkitsee siten käytännössä lainsäädäntövallan siirtämistä parlamentaarisen valvonnan ulkopuolelle. Työjärjestyssäntelyn käyttöalan laajentaminen ei lisää tuomioistuinten itsenäistä asemaa, vaan hallituksen esityksen ilmoitettujen tavoitteiden vastaisesti päinvastoin heikentää tuomioistuinten sisäistä riippumattomuutta. Tuomioistuinten toiminnan säätelyn siirtäminen enenevässä määrin työjärjestystasolle merkitsee myös säädöstason alentamista eikä hallituksen esityksen tavoitteeksi ilmoitettua säädöstason korottamista.

Työjärjestyssääntelyn käyttöalan laajentaminen esityksessä suunnitelluin tavoin mahdollistaisi esimerkiksi (korkeimpia oikeuksia lukuun ottamatta), osastojaon lakkauttamisen kaikissa tuomioistuimissa päällikkötuomarin päätöksellä, mikä ei ole hovioikeuksien osalta nykyisen hovioikeuslain 8 §:n 1 momentin eikä vakuutuslain 9 §:n 1 momentin nojalla mahdollista. Niin ikään se mahdollistaisi johtoryhmän lakkauttamisen päällikkötuomarin päätöksellä näissä tuomioistuimissa, mukaan lukien hovi-, vakuutus- ja hallinto-oikeudet, joissa sellainen nykyisten asetustasoisten säännösten mukaan on oltava.

Huomionarvoista on, että työjärjestyssääntelyn käyttöalan laajentaminen olisi omiaan johtamaan siihen, että myös lainkäyttöön liittyvät menettelytavat muodostuisivat erilaisiksi samankin tuomioistuinlinjan tuomioistuimissa, mitä ei voida yhdenvertaisuuteen ja lainkäytön yhtenäisyyteen liittyvistä syistä pitää hyväksyttävänä. Esimerkiksi kollegiaalisten tuomioistuinten esittelijöiden tosiasiallinen asema jäisi riippumaan kunkin tuomioistuimen päällikkötuomarista. Tämä heikentäisi myös heidän riippumattomuuttaan lainkäyttötehtävässään.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 113) on asessorin toimivallan osalta lausuttu, että ehdotetun tuomioistuinlain ”1 luvun 4 §:n perusteella tuomioistuimen työjärjestyksessä voitaisiin tarvittaessa antaa määräyksiä, joiden mukaan työskentelyn järjestämisessä ja esimerkiksi asioiden jakamisessa voidaan ottaa huomioon asian tai asiaryhmän vaikeusaste ja asessorin perehtyneisyys. Tarkoituksenmukaista voisi esimerkiksi olla, että asessorin käsittelemien asioiden vaikeusaste kasvaa koulutuksen edetessä.” Tuomariliiton käsityksen mukaan kysymys olisi tuomarin lainkäyttötehtävän sisällön säätämisestä muiden tuomarien työtehtävistä poikkeavaksi työjärjestyksen määräyksellä, sikäli kuin asessoria jäljempänä esitetyistä syistä voidaan pitää tuomarina. Tämä on joka tapauksessa arveluttavaa monista tuomioistuinten toiminnan järjestämiseen liittyvistä periaatteellisista syistä ja rikkoisi muun muassa juttujen jakamisen sattumanvaraisuuden periaatetta. Vaikka tällaisella lainkäyttötehtävien vaikeusasteen mukaisella porrastamisella ei olisikaan suoraa vaikutusta siihen, miten asessori käyttää päätösvaltaansa tuomarina hänen käsiteltäväkseen tulevissa asioissa, hallituksen esityksen perustelujen mukaiset järjestelyt voisivat olla omiaan johtamaan epäitsenäisyyteen ja muista jäsenistä riippuvuuteen tuon päätösvalan käytössä. Todettakoon, että ehdotettu tuomioistuinlain 1 luvun 4 § on kirjoitustavaltaan niin avoin, että se mahdollistaisi myös esimerkiksi vakinaisen tuomarinviran haltijoiden työtehtävien jakamisessa vastaavan porrastuksen.

Tuomariliitto katsoo edellä esitetyistä syistä, että esittelijöiden ja asessorien sekä myös vakinaisen tuomarinviran haltijoiden lainkäyttötehtävistä tulisi säätää laintasoisesti. Ehdotettu sääntely, jossa näistä tehtävistä olisi merkittävällä tavalla mahdollisuus säätää työjärjestyksen määräyksellä, on heidän ja ylipäänsä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta sekä tätä kautta myös perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta arveluttavaa.

## **Koulutusjärjestelmän vaikutukset riippumattomuuteen**

Hallituksen esityksessä on perusteltu asessorin koulutusvirkoja myös sillä, että ne toteuttaisivat tuomioistuinten riippumattomuutta paremmin kuin niin sanotut esittelijäkokoontimet, joihin jäsenenä kuuluu tuomarien ohella esittelijä (mm. hovioikeuslain 9 §:n 1 momentin mukainen kokoonpano). Lisäksi koulutusvirkojen on katsottu vähentävän tarvetta määrääkäänsä tuomarinvirkoihin, minkä on niin ikään katsottu parantavan tuomioistuinten riippumattomuutta.

Tuomariliiton käsityksen mukaan koulutusvirat eivät millään tavoin tuo parannusta nykytilaan. Riippumattomuusongelmia ei poista uusien määrääkäänsä virkojen luominen entisten tilalle vaan ainoastaan määrääkäänsä tuomarinvirkojen muuttaminen vakinaisiksi. Riippumattomuusongelmat liittyvät yhtä lailla määrääkäänsä tuomareihin kuin määrääkäänsä esittelijöihin. Määrääkäänsä piteudella ei ole riippumattomuuden kannalta olennaista merkitystä.

Tuomariliitto korostaa, että asessorien koulutusjärjestelmässä ehdotetaan entistä kattavampaa työn seurantaa ja arviointia, eikä asessori siten voisi toimia ratkaisukokoonpanossa riippumattomasti. Koska asessorikoulutuksen läpikäyminen ei takaisi tuomarin virkaa, tulisivat asessorin uralla etenemiseen vaikuttamaan merkittävästi hänen koulutuksen aikana saamansa arviot. Tämä on erittäin ongelmallista riippumattomuuden kannalta.

Nykyisin voimassa olevan hovioikeuslain 9 §:n 1 momentin mukaista ratkaisukokoonpanoa voidaan käyttää vain tarkasti rajatuissa vähäisissä asioissa. Esityksen mukaan asessorin toimivalta on yleinen ja hän voisi muiden tuomareiden tavoin määräaikaissa harjoitteluvirassaan ratkaista asioita itsenäisesti yhden tuomarin kokoonpanossa sekä toimia myös tuomioistuimen puheenjohtajana. Näin ollen joissakin tapauksissa varsin vaatimattomankin tuomioistuinkokemuksen omaava asessori voisi toimia vaativissa ja monimutkaisissa valitusasioissa esimerkiksi valmistelusta vastaavana tuomarina. Tämä muutos ei esityksen tavoitteiden mukaisesti toteuttaisi kansalaisten oikeusturvaa nykyistä, käytännössä tehokkaaksi ja toimivaksi todettua hovioikeuslain 9 §:n 1 momentin mukaista menettelyä paremmin. Myös toimivallan määräytyminen on hovioikeuslain 9 §:n 1 momentin mukaisessa kokoonpanossa järjestetty selkeämmin ja läpinäkyvämmiin kuin asessorin toimivalta työjärjestysmääräysten kautta määritettynä.

Ehdotettu koulutusjärjestelmä johtaa perusteettomasti tuomioistuinlaitoksen piirissä lainkäyttötehtävissä toimivien lakimiesten asettamiseen keskenään eriarvoiseen asemaan kouluttautumisen ja etenemismahdollisuuksien suhteen. Myös tätä kautta se on omiaan heikentämään tuomioistuinten riippumattomuutta.

### **Asessorin asema riippumattomuuden kannalta**

Asessorin koulutusviran aseman sääntely jää hallituksen esityksen valossa epäselväksi. Hallituksen esityksen teksti ja perustelut ovat osin vakavasti ristiriitaisia. Perusteluissa on todettu muun muassa (s. 47), että kysymys olisi määräajaksi täytettävistä tuomarin viroista, joihin nimitettäisiin pääsääntöisesti enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Ehdotetun tuomioistuinlain 1 luvun 5 §:ssä on virkanimikkeet sisältävä luettelo tuomareista. Tuohon luetteloon ei sisälly asessoreja. Ehdotetun 1 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan tuomioistuimessa voi lisäksi olla muita jäseniä siten kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Perustelujen (s. 68) mukaan näillä tarkoitetaan tuomioistuimen muita jäseniä kuin tuomareita.

Asessorit on mainittu tuomioistuinten jäseninä ehdotetuissa tuomioistuinlain 3 luvun 8 §:ssä (hovioikeuksissa), 4 luvun 5 §:ssä (hallinto-oikeuksissa), 5 luvun 2 §:ssä (markkinaoikeudessa), 6 luvun 2 §:ssä (työtuomioistuimessa) ja 7 luvun 2 §:ssä (vakuutus-oikeudessa).

Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyy myös muita asessorien asemaa koskevia epäselviä lausumia. Ehdotetun tuomioistuinlain 11 luvun 12 §:n sidonnaisuusilmoituksia koskevan säännöksen perusteluissa (s. 92) on lausuttu, että ”(k)oska asessorit olisivat tuomareita, myös heidän tulisi ilmoittaa sidonnaisuutensa. Heitä koskisi 12 luvun 5 §:n säännös.” Viimeksi mainitussa säännöksessä on säädetty määräaikaan virkasuhteeseen nimitetyn tuomarin sidonnaisuusilmoituksista. Lisäksi asessoreja koskevan ehdotetun 18 luvun 1 §:n perusteluissa (s. 111) on lausuttu, että ”(v)irat olisivat vakinaisia tuomarin virkoja, jotka kuitenkin täytettäisiin määräajaksi.” Edelleen samassa perustelujen kappaleessa on ehdotetun säädöstekstin vastaisesti lausuttu, että ”(a)ssessorit olisivat siten lueteltu tuomareita koskevassa 1 luvun 5 §:ssä.” Vielä samassa kappaleessa on lausuttu asessorilla olevan nimityksensä keston ajan tuomaria vastaava virassapysymisoikeus ja tuomioistuimen jäsenenä samat velvollisuudet kuin tuomarilla.

Asessorin toimivaltaa koskevasta ehdotetusta tuomioistuinlain 18 luvun 3 §:stä on epäsuorasti pääteltävissä, että asessorin toimivalta olisi 2 momentissa säädettyä poikkeusta lukuun ottamatta tuomarin toimivaltaa vastaava, joskin asessorin asemaan liittyy lisäksi edellä jo käsitelty ongelmakysymys lainkäyttötehtävien järjestämisestä työjärjestyksen määräyksellä.

Toimivaltasäännöskin on tässä tilanteessa, kun asessori ei tuomioistuinlain 1 luvun 5 §:n mukaan olisi tuomari, Tuomariliiton käsityksen mukaan puutteellinen. Palkkauksellisesti asessorin ei tuomariin rinnastuvasta asemastaan huolimatta kuitenkaan ole tarkoitettu olevan tuomaria vastaavassa asemassa, koska hänelle maksettaisiin tuomarin työstä huomontaa palkkaa kuin tuomarille. Tosiasiassa asessorin virassa on siis kysymys samapalkkaisuusperiaatetta rikkovasta ”halpatuomarin” virasta, jonka valtiosääntöoikeudellinen asema ja sen myötä virassapysymisoikeus ja myös virkavastuu jäävät edellä selostetuista perustelulausemista huolimatta varsin epäselviksi. Siitä, että asessorin nimittämismenettelyyn sovellettaisiin ehdotetun tuomioistuinlain 18 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan tuomarin nimittämistä määräaikaan virkasuhteeseen koskevia säännöksiä, ei voida päätellä asessorin viran olevan tuomarin virka.

Tuomariliitto katsoo edellä esitetyistä syistä, ettei ehdotettu asessorin asemaa koskeva sääntely ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksyttävissä.

## **Ehdotuksen vaikutukset esittelijäjärjestelmään**

Suomessa esittelijäjärjestelmä muodostaa perinteisesti olennaisen osan kollegiaalisten tuomioistuinten (hovi- ja hallinto-oikeuksissa sekä pääosassa erityistuomioistuimista) lainkäyttötoimintaa.

Hallituksen esityksen mukaan koulutusvirkejärjestelmän perustamisen eräänä tavoitteena on lisätä tuomaripainotteisuutta, mitä järjestelmän on katsottu edistävän. Esittelijäjärjestelmä tulisi kuitenkin hallituksen esityksen mukaan säilyttää, jotta tuomarin virkoihin olisi jatkosakin riittävästi päteviä hakijoita.

Tuomariliitto toteaa, että poiketen edellä mainitusta julkilausutusta tarkoituksesta hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset merkitsevät tosiasiassa pyrkimystä esittelijäjärjestelmän alasajoon ja sen muuttamiseen valmistelijajärjestelmäksi. Tämä käy ilmi ensinnäkin esittelijäkokoonten käytön mahdollisuuden poistumisesta, mikä johtaa siihen, ettei esittelijä voi saada kokemusta tuomarina toimimisesta. Niin ikään pyrkimys ilmenee ehdotetusta tuomioistuinlain 19 luvun 1 §:n 4 momentista, jonka mukaan esittelijä voisi toimia asian valmistelijana tuomarin toimiessa asian esittelijänä. Säännöksen on katsottu poistavan sen epäselvyyden, jonka korkein oikeus on ratkaisussaan KKO:2002:68 todennut liittyvän ratkaisukokoonpanon ulkopuolisen henkilön osallistumiseen asian valmisteluun silloin, kun häntä ei ole asianmukaisesti määrätty tällaiseen tehtävään. Tuomariliitto toteaa, että edellä mainitun säännöksen säätäminen ei poistaisi hallituksen esityksen perusteluissa mainittua ongelmaa. Asianosaisen kannalta olennaista on se, että ratkaisusta ilmenevät ne henkilöt, jotka tosiasiassa ovat ottaneet osaa asian ratkaisemiseen ja ratkaisun muotoutumiseen.

Tuomariliitto toteaa, että esitys heikentää merkittävästi esittelijän tehtävien mielekkyyttä ja houkuttelevuutta, jos esittelijän työ voi asiaryhmästä, työyhteisön toimintatavoista ja päällikötuomarista riippuen sisältää vaihtelevan määrän tuomarin avustamista valmistelijana.

Hallituksen esityksessä on korostettu, että myös jatkossa esittelyllä ja esittelijöillä tulisi olemaan tärkeä asema monijäsenisten tuomioistuinten lainkäytössä. Tämä asema jää kuitenkin epämääräiseksi. Esittelijän virkaa on tähän saakka voinut pitää myös koulutusvirkana tuomarin tehtäviin, koska esittelijä on päässyt työskentelemään monipuolisesti erilaisten asiaryhmien ja kokoonpanojen kanssa. Esittelijän tehtävät ja asiaryhmät ovat vaikeutuneet samalla, kun esittelijän keräämä kokemus sekä omat tiedot ja taidot ovat lisääntyneet. Tätä kehitystä on myös tukenut muun muassa hovioikeuslain 9 §:ssä mainitun esittelijäkokoonten käyttäminen sekä kokeneemmille esittelijöille annetut lyhyet tuomarimääräykset. Esityksessä esittelijäkokoonten käyttämisestä ollaan luopumassa, mikä on myös omiaan heikentämään esittelijän asemaa esityksen tarkoituksen vastaisesti.

Esityksessä on lähdetty siitä, että tuomariesittelyjä tulisi lisätä ja tuomari voisi käyttää esit-

telijää apunaan asian valmistelussa. Valmistelulla tarkoitetaan ilmeisesti erilaisen taustamateriaalin, kuten esitöiden ja oikeustapausten etsimistä ja asioiden tutkimisen yhteydessä tehtävien muistioiden laatimista. Tällainen valmistelija jää kuitenkin vaille kokemusta oman osaamisensa kannalta tärkeistä päätösneuvotteluista sekä tutkimisen ja muistioiden laatimisen pohjalta tehtävän lopullisen päätösesityksen laatimisesta. Tuomariliitto pitää esityksessä kaavaillun tuomaria avustavan valmistelun opetuksellista antia kyseenalaisena, koska koko oikeustapausten elinkaaren näkeminen ja tuomion rakentuminen jää esittelijän työtehtävien ulkopuolelle. Hovioikeudessa esittelijä jäisi myös pääkäsitteilyn ulkopuolelle, ja häneltä jäisi saamatta tällöin myös prosessin johdon seuraamisesta sekä näytön vastaanottamisesta ja arvioinnista saatava arvokas kokemus.

Tuomariliitto pitää keskeisenä, että vakuutus oikeuden esittelijöiden tulee vastaisuudessaakin esitellä myös lainopillisia asioita, eikä ainoastaan lääkeopillisia asioita. Tämä on keskeistä juristin työn mielekkyyden, töiden monipuolisuuden sekä työssä kehittymisen kannalta.

Nykyisen kaltainen esittelytyö on esittelijälle palkitsevaa ja valmistaa häntä tehokkaasti tuomarin tehtäviin, kun esittelijä valmistelee asian alusta alkaen sen loppuun asti itse valmistelusta vastaavan jäsenen kanssa yhteistyössä ja saa työstään jatkuvasti palautetta tältä ja koonpanon muilta tuomareilta. Suunniteltu asessorien koulutusjärjestelmä johtaa esittelijöiden aseman huomattavaan heikennykseen. Vain pienellä osalla esittelijöistä olisi tulevaisuudessa mahdollisuus päästä asessorin koulutusvirkaan. Vaikka koulutus ei olisi edellytys tuomarinvirkaan nimittämiseksi, vaikeuttaisi se tosiasiallisesti koulutuksen käymättömien mahdollisuuksia tulla nimitetyksi tuomarin virkaan. Mikäli ehdotettu koulutusjärjestelmä toteutetaan, epäselväksi jää, mikä tulee jatkossa olemaan koulutusvirkojen ulkopuolelle jäävien esittelijöiden asema ja urapolku. Ehdotuksella nykyisten esittelijöiden asemaa heikennetään huomattavasti samalla, kun esittelijän työn mielekkyys ja koulutuksellisuus kärsivät. Esittelijän aseman heikentäminen on omiaan heikentämään heidän riippumattomuuttaan lainkäyttötehtävissä ja tätä kautta myös esittelijöitä käyttävien kollegiaalisten tuomioistuinten riippumattomuutta.

## **Erittelyviroista luopuminen**

Tuomariliitto katsoo, että ehdotus luopua erittelemästä tuomarinvirkoja valtion talousarviossa vaarantaa tuomioistuinten ja tuomarien riippumattomuutta. Tuomioistuinten hallinnon järjestäminen oikeusministeriön alaisuuteen on jo entuudestaan oikeusvaltion ja vallan kolmijako-opin kannalta merkittävä rakenteellinen ongelma tuomioistuinten riippumattomuudelle. Muutos lisäisi entuudestaan oikeusministeriön ohjausvaltaa. Toisin kuin muiden tuomareiden, korkeimpien oikeuksien jäsenten virat on päätetty säilyttää erittelyvirkoina. Koska kaikkia tuomareita koskevat samat riippumattomuuden takeet ja edellytykset kuin korkeimpien oikeuksien jäseniä, tuomarin virkojen lakkauttamista ei voi tehdä ilman eduskunnan myötävaikutusta. Uudistus voidaan toteuttaa vasta sen jälkeen, kun riippumaton tuomioistuinvirasto on perustettu.

Helsingissä 5.4.2016

Tuomariliiton puheenjohtaja,  
hovioikeudenneuvos

Kimmo Vanne