

72/2012

# Tuomioistuimia ja tuomareita koskevien säädösten uudistaminen

Tuomioistuinlakityöryhmän  
väliraportti

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



# Tuomioistuimia ja tuomareita koskevien säädösten uudistaminen

Tuomioistuinlakityöryhmän  
väliraportti



14.12.2012

Julkaisun nimi	Tuomioistuimia ja tuomareita koskevien säädösten uudistaminen Tuomioistuinlakityöryhmän väliraportti		
Tekijä	Tuomioistuinlakityöryhmä: puheenjohtaja hovioikeuden presidentti Mikko Könkkölä, sihteerit ylitarkastaja Jennimari Huovinen ja oikeussihteeri Samuli Sillanpää		
Oikeusministeriön julkaisu	72/2012 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 13/31/2011	HARE numero	OMOM036:00/2011
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-260-6		
URN	URN:ISBN:978-952-259-260-6		
Pysyvä osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-260-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-260-6</a>		
Asia- ja avain- sanat	tuomioistuimet, tuomarit, korkein oikeus, hovioikeus, käräjäoikeus, korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeus, markkinaoikeus, vakuutus oikeus, työtuomioistuin, säädösvalmistelu, hallituksen esitys		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriö on 22.11.2011 asettanut työryhmän uudistamaan tuomioistuimia ja tuomareita koskevia säädöksiä (OM 13/31/2011). <i>Tuomioistuinlakityöryhmän</i> toimeksianto on vuoden 2013 loppuun. Väliraportti työryhmän työn etenemisestä tulee antaa oikeusministeriölle 31.12.2012 mennessä. Työryhmän tehtävänä on laatia hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu ehdotus tuomioistuimia ja tuomareita koskevaksi laiksi, jolla tuomioistuimia ja niiden henkilökuntaa koskeva keskeinen sääntely siirtyisi laintasoiseksi. Tarkoitus on, että uusi laki korvaisi lukuisat eri tuomioistuimia ja tuomareita koskevat säännökset mahdollisimman kattavasti ja ottaisi huomioon perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimukset.</p> <p>Työryhmän työ on edennyt hyvin. Tuomioistuimia ja tuomareita koskevan lain ja sitä koskevan hallituksen esityksen muotoon kirjoitettavan työryhmämietinnön valmistelu on aloitettu. Valmistelussa on työryhmän toimeksianto huomioon ottaen lähdetty siitä, että sekä yleisiä tuomioistuimia että hallintotuomioistuimia koskevat organisaatiosäännökset koottaisiin yhteen <i>tuomioistuinlakiin</i>. Myös erityistuomioistuimia ja niiden henkilöstöä koskevat yleiset säännökset otettaisiin tuomioistuinlakiin, vaikka asioiden käsittelystä näissä tuomioistuimissa säädettäisiin jatkossakin omilla erillislaeissaan.</p>		

Säädösvalmistelua silmällä pitäen työryhmässä on selvitetty tuomareiden perustuslailliseen ja virkamiesoikeudelliseen asemaan liittyviä kysymyksiä. Työryhmä on tältä osin kuullut valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita nykysääntelyn mahdollisista ongelmakohtista, jotka liittyvät erityisesti esittelijöiden sekä määräaikaisten tuomareiden asemaan. Työryhmässä on lisäksi selvitetty sotilasoikeudenkäyntijärjestelmää, tuomareiden sivutoimia ja sidonnaisuuksia, ylimpien tuomioistuinten ilmoittautumisvirkoja sekä tuomioistuinten johtamisorganisaatioita koskevia periaatteellisia kysymyksiä. Tuomareiden sivutoimia sekä ilmoittautumisvirkojen täyttömenetelyä koskevan sääntelyn osalta työryhmä pyytää oikeusministeriön kannanottoa siitä, toivotaanko, että nämä asiakokonaisuudet ja lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet otetaan selvitettäväksi työryhmän työssä.

14.12.2012

Publikationens titel	Reform av författningar som gäller domstolar och domare Mellanrapport av arbetsgruppen för domstolslagen		
Författare	Arbetsgruppen för domstolslagen: ordföranden, hovrättspresidenten Mikko Könkkölä sekreterarna överinspektör Jennimari Huovinen och justitiesekreterare Samuli Sillanpää		
Justitieministeriets publikation	72/2012 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 13/31/2011	HARE nummer	OM036:00/2011
ISSN-L	1798-7105		
ISSN (PDF)	1798-7105		
ISBN (PDF)	978-952-259-260-6		
URN	URN:ISBN:978-952-259-260-6		
Permanent adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-260-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-260-6</a>		
Ämnes- och nyckelord	domstolar, domare, högsta domstolen, hovrätt, tingsrätt, högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen, försäkringsdomstolen, arbetsdomstolen, författningsberedning, regeringsproposition		
Referat	<p>Justitieministeriet har den 22 november 2011 tillsatt en arbetsgrupp för att bereda en reform av författningar som gäller domstolar och domare (JM 13/31/2011). <i>Arbetsgruppen för domstolslagen</i> ska slutföra sitt arbete före utgången av 2013. Den ska överlämna en mellanrapport om hur arbetet framskrider före den 31 december 2012. Arbetsgruppen ska i form av en regeringsproposition utarbeta ett lagförslag som gäller domstolar och domare för att överföra den centrala regleringen som gäller domstolarna och personalen i domstolarna till lagnivå. Den nya lagen ska ersätta de många bestämmelserna om olika domstolar och domare på ett så omfattande sätt som möjligt och beakta de krav som ställs i grundlagen och människorättskonventionerna.</p> <p>Arbetsgruppens arbete har framskridit bra. Beredningen av lagen som gäller domstolar och domare och arbetsgruppsbetänkandet, som skrivs i form av en regeringsproposition, har inletts. Med beaktande av arbetsgruppens uppdrag har beredningen utgått från att bestämmelserna om de allmänna domstolarnas och förvaltningsdomstolarnas organisation samlas i <i>en domstolslag</i>. Även de allmänna bestämmelser som gäller specialdomstolarna och personalen i specialdomstolarna ska tas in i domstolslagen, trots att bestämmelserna om behandling av ärenden i dessa domstolar fortsättningsvis ska finnas i särskilda lagar.</p>		

Med tanke på lagberedning har arbetsgruppen utrett frågor som hänför sig till domarnas grundlagsenliga och tjänstemannarättsliga ställning. I detta samband har arbetsgruppen hört sakkunniga i statsförfattningsrätt om eventuella problem i den gällande regleringen vilka hänför sig i synnerhet till ställningen av föredragande och domare för viss tid. Därtill har arbetsgruppen utrett principiella frågor som gäller det militära rättegångssystemet, domarnas bisysslor och bindningar, anmälningstjänsterna vid de högsta domstolarna samt ledningsorganisationerna för domstolarna. I fråga om regleringen som gäller domarnas bisysslor och förfarandet vid tillsättande av anmälningstjänster önskar arbetsgruppen att justitieministeriet tar ställning till om den ska utreda dessa helheter och eventuella behov av att ändra lagstiftningen i sitt arbete.



## Oikeusministeriölle

### Työryhmän toimeksianto ja työn eteneminen

Oikeusministeriö on 22.11.2011 asettanut työryhmän uudistamaan tuomioistuimia ja tuomareita koskevia säädöksiä (OM 13/31/2011). Työryhmän tehtävänä on laatia hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu ehdotus tuomioistuimia ja tuomareita koskevaksi laiksi, jolla tuomioistuimia ja niiden henkilökuntaa koskeva keskeinen sääntely siirtyisi laintasoiseksi. Tarkoitus on, että uusi laki korvaisi lukuisat eri tuomioistuimia ja tuomareita koskevat säännökset mahdollisimman kattavasti ja ottaisi huomioon perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimukset.

Työryhmän toimeksianto on vuoden 2013 loppuun. Väliraportti työryhmän työn etenemisestä tulee antaa oikeusministeriölle vuoden 2012 loppuun mennessä.

Työryhmän toimeksianto on laaja ja sisältää lukuisia erityiskysymyksiä. Työryhmän työ on edennyt ensimmäisissä kokouksissa arvioitua alustavaa aikataulua noudattaen. Työryhmän työn valmistelua varten on perustettu työjaosto, jossa on valmisteltu uutta yhtenäistä tuomioistuinlakia, kartoitettu säädösvalmistelun tueksi kansainvälistä vertailuaineistoa sekä pohdittu yhtenäislain ja muiden mahdollisten erillislakien suhdetta. Säädösvalmistelua silmällä pitäen työryhmässä on selvitetty myös muita erityisesti tuomareiden perustuslailliseen ja virkamiesoikeudelliseen asemaan liittyviä erityiskysymyksiä. Työryhmä on myös kuullut valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita nykysääntelyn mahdollisista ongelmakohtista.

## Oikeusministeriön kannanottoa edellyttävät kysymykset

Työryhmässä käydyissä keskusteluissa on noussut esiin erityisesti tuomareiden riippumattomuuteen liittyviä asiakokonaisuuksia, joiden selvittäminen työryhmässä sen toimeksiannon rajaukset tai eri ministeriöiden väliset toimivaltasuhteet huomioon ottaen edellyttävät työryhmän näkemyksen mukaan oikeusministeriön kannanottoa.

Tällainen kokonaisuus on ensinnäkin tuomareiden sivutoimet, jotka nousevat aika ajoin kiinnostuksen kohteeksi myös yhteiskunnallisessa keskustelussa. Lisäksi kysymys on ajankohtainen Euroopan neuvoston korruption vastaisen elimen (Grecon) vierailtua Suomessa kuluvan vuoden keväällä. Myös oikeuskansleri on hiljattain kiinnittänyt asiaan huomiota ja pyytänyt tuomioistuimilta lausuntoa erityisesti tuomareiden välimiehenä toimimista koskevasta käytännöstä ja lainsäädännön tarkistamistarpeesta. Oikeuskansleri on päätöksessään 26.11.2012 (OKV/683/1/2012) pitänyt perusteltuna, että tuomareita koskevaa sivutoimisäätelyä tarkistettaisiin. Tätä taustaa vasten työryhmä pyytää oikeusministeriön kannanottoa siitä, tulisiko työryhmän ottaa arvioitavaksi, onko tarvetta voimassa olevan sivutoimilupasäätelyn tarkistamiseen ja nykyisen käytännön arvioimiseen, siitäkin huolimatta, että valtion virkamieslaki kuuluu valtiovarainministeriön toimivaltaan.

Toisena oikeusministeriön kannanottoa edellyttävänä asiakokonaisuutena on ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettely, ja sen mahdolliset muutostarpeet ottaen huomioon esimerkiksi Ruotsissa hiljattain toteutettu tuomareiden nimittämismenettelyn uudistus. Työryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä ei ole tuomareiden nimittämismenettelyn uudelleenarvioiminen. Nämä seikat huomioon ottaen työryhmä saattaa kuitenkin oikeusministeriön harkittavaksi, onko olemassa riittäviä perusteita ylimpien oikeuksien jäsenten muista tuomareista poikkeavan nimitysmenettelyn säilyttämiselle ja tulisiko työryhmän toimeksiantoa tältä osin täydentää.

Tuomioistuinlakityöryhmä toimittaa oikeusministeriölle työryhmän väliraportin ja pyytää oikeusministeriön kannanottoa edellä esitettyihin ja väliraportissa tarkemmin käsiteltyihin tuomareiden sivutoimii ja ylimpien oikeuksien nimittämismenettelyä koskeviin kysymyksiin.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2012



Mikko Könkkölä

Työryhmän puheenjohtaja, hovioikeuden presidentti

Mahdollisiin tiedusteluihin vastaavat työryhmän sihteerit ylitarkastaja Jennimari Huovinen ja oikeussihteerit Samuli Sillanpää

# SISÄLLYS

1	Työryhmän toimeksianto	12
2	Työryhmän työn eteneminen ja arvioitu toteutumisaikataulu	13
3	Tuomioistuinlain valmistelu	14
3.1	Organisaatiosäädösten yhtenäistäminen	14
3.2	Riippuvuus muista esityksistä	14
3.3	Eräitä valmistelussa esillä olevia kysymyksiä	16
4	Työryhmässä käsitellyt asioita	19
4.1	Määräaikaisten tuomareiden ja esittelijöiden asema	19
4.2	Tuomareiden virkamiesoikeudellinen asema	20
4.3	Tuomioistuinten johtamisorganisaatio	21
4.4	Tuomareiden sidonnaisuusilmoitukset	22
5	Oikeusministeriön kannanottoa edellyttävät kysymykset	23
5.1	Sivutoimisääntelyn tarkistaminen	23
5.2	Virantäytön yhtenäistäminen	24
	LIITTEET	25
	1. TUOMAREIDEN JA ESITTELIJÖIDEN ASEMAAN LIITTYVIÄ VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISIA KYSYMYKSIÄ, MUISTIO 15.5.2012	25
	2. KOKOUSHUOMIO 25.9.2012	53

# 1 Työryhmän toimeksianto

Oikeusministeriö on 22.11.2011 asettanut työryhmän uudistamaan tuomioistuimia ja tuomareita koskevia säädöksiä (OM 13/31/2011). Työryhmä on ottanut nimekseen *Tuomioistuinlakityöryhmä*.

Työryhmän tehtävänä on laatia hallituksen esityksen muotoon kirjoitettu ehdotus tuomioistuimia ja tuomareita koskevaksi laiksi, jolla tuomioistuimia ja niiden henkilökuntaa koskeva keskeinen sääntely siirtyisi lainsäätelyksi. Tarkoitus on, että uusi laki korvaisi lukuisat eri tuomioistuimia ja tuomareita koskevat säännökset mahdollisimman kattavasti ja ottaisi huomioon perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vaatimukset. Toimeksiannon mukaan lakiin voitaisiin sisällyttää myös tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) säännökset. Lisäksi tarkoituksena on arvioida, muodostuisiko sääntely nykyistä selkeämmäksi, jos tuomarin perustuslaillisesta erityisasemasta johtuvat nyt valtion virkamieslaissa (750/1994) olevat tuomareita koskevat erityissäännökset otettaisiin uuteen lakiin. Työryhmä voi toimeksiantonsa mukaan käsitellä myös muita tuomioistuinten sisäiseen organisointiin liittyviä kysymyksiä. Sen sijaan tavoitteena ei ole arvioida uudelleen tuomareiden nimittämismenettelyä, oikeudenkäyntimenettelyä koskevia säännöksiä eikä niitä palkkaukseen liittyviä kysymyksiä, jotka edellyttävät erillistä työmarkkinakäsittelyä.

Työryhmän toimeksianto on vuoden 2013 loppuun. Väliraportti työryhmän työn etenemisestä tulee antaa oikeusministeriölle 31.12.2012 mennessä.

## 2 Työryhmän työn eteneminen ja arvioitu toteutumisaikataulu

Työryhmän toimeksianto on laaja ja sisältää lukuisia erityiskysymyksiä. Työryhmän työ on edennyt ensimmäisissä kokouksissa arvioitua alustavaa aikataulua noudattaen. Työryhmä on tähän mennessä kokoontunut seitsemän kertaa. Työryhmän työn valmistelua varten on perustettu työjaosto, johon kuuluvat työryhmän puheenjohtaja *Mikko Könkkölä*, varapuheenjohtaja *Hannu Renvall* sekä työryhmän muista jäsenistä *Timo Esko* ja *Anne Hallavainio* sekä työryhmän sihteeri *Jennimari Huovinen* ja *Samuli Sillanpää*. Työjaosto on kokoontunut useasti. Työn tähänastinen eteneminen huomioon ottaen työryhmälle varattu aika tulee olemaan riittävä.

Uuden yhtenäisen tuomioistuinlain valmistelu on käynnissä, mutta työryhmässä ei säädöstekstejä ole vielä käsitelty. Eri sääntelyvaihtoehtojen hahmottamiseksi on hankittu myös kansainvälistä vertailuaineistoa. Yksittäisiä säädösvalmistelussa ratkaistavia kysymyksiä on alustavasti selostettu kohdassa 3.3. Erikseen ratkaistava kysymys on se, mistä asioista säädetään uudessa tuomioistuinlaissa ja miltä osin asioista on tarpeen säätää eri tuomioistuimia koskevissa erityislaeissa tai muissa laeissa.

Työryhmässä on säädösvalmistelua varten selvitetty erityisesti tuomareiden perustuslailiseen ja virkamiesoikeudelliseen asemaan liittyviä kysymyksiä. Työryhmä on tältä osin kuullut valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita nykysääntelyn mahdollisista ongelmakohtista, jotka liittyvät esittelijöiden ja määräaikaisten tuomareiden asemaan (ks. kohta 4.1). Asiantuntijoilta on pyydetty kannanottoa myös tuomarin siirtoa tuomioistuintoksen uudelleenjärjestelytilanteesta sekä tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskevan voimassa olevan sääntelyn perustuslainmukaisuudesta (ks. kohta 4.2). Tämän lisäksi työryhmässä on selvitetty tai valmisteltu sotilasoikeudenkäyntijärjestelmää, tuomioistuinten johtamisorganisaatioita, tuomareiden sidonnaisuuksia, sivutoimia sekä ylimpien oikeuksien ilmoittautumisvirkoja koskevia periaatteellisia kysymyksiä. Näitä asiakokonaisuuksia on tarkasteltu tarkemmin jäljempänä.

Tuomioistuinten organisaatiosta ja tuomareiden asemasta on Euroopassa säännelty monin eri tavoin. Useissa eri maissa on jo voimassa (mm. Norja) tai valmisteilla (Ruotsi) tuomioistuimia koskeva yhtenäinen laki. Myös lukuisiin yksittäisiin kysymyksiin, kuten esittelijöiden asemaan tai tuomioistuinten tiukkaan taloudelliseen asemaan liittyviin resurssikysymyksiin, on monissa maissa löydetty Suomesta poikkeavia ratkaisuja. Näin ollen varteenotettavana on pidetty, että työryhmän edustajat, mahdollisesti työjaosto, voisi tutustua joihinkin eurooppalaisiin, erityisesti pohjoismaisiin järjestelmiin.

## 3 Tuomioistuinlain valmistelu

### 3.1 Organisaatiosäädösten yhtenäistäminen

Tuomioistuimia ja tuomareita koskevan lain valmistelussa on työryhmän toimeksianto huomioon ottaen lähdetty siitä, että säännökset paitsi tuomareista myös tuomioistuinten organisaatiosta voitaisiin koota mahdollisimman laajalti yhteen *tuomioistuinlakiin*.

Tuomareita koskevaan osaan otettaisiin yleiset säännökset eri tuomioistuinten tuomareista, esittelijöistä ja muusta henkilökunnasta. Tämän lisäksi lakiin siirrettäisiin tuomarin nimittämisestä annetun lain säännökset. Tuomareiden erityisasema puoltaa työryhmän tämän hetkisen käsityksen mukaan sitä, että myös tuomareiden virkamiesoikeudellista asemaa koskevat erityissäännökset siirrettäisiin uuteen lakiin. Näistä osaan täytynee tehdä tuomarin perustuslaillisesta erityisasemasta johtuvia sisällöllisiä tarkistuksia. Niin ikään lakiin koottaisiin eri tuomioistuinten tuomareiden virkarikosasioissa toimivaltaisia tuomioistuimia koskeva sääntely.

Niin kuin edellä on todettu, erikseen harkittavaksi tulee, miltä osin tuomioistuinlain lisäksi tarvitaan vielä eri tuomioistuimia tai tiettyä asiakokonaisuutta koskevia erityislaajeja. Pohdittavaksi muun muassa tulee, mihin lakiin esimerkiksi tuomioistuinharjoittelua ja lautamiehiä koskevat säännökset on säädösteknisesti tarkoituksenmukaista sijoittaa. Lisäksi on ratkaistava esimerkiksi, mihin hallinto-oikeuksien asiantuntijajäseniä sekä eri kokoonpanoja koskevat säännökset sijoitetaan. Harkittavana on ollut, että näistä säädettäisiin omassa erillislaissaan eli esimerkiksi *laissa asioiden käsittelystä hallinto-oikeudessa*. Erityistuomioistuimia koskevat lait sisältävät nykyään siinä määrin asioiden käsittelyä koskevia erityissäännöksiä, että ainakaan näiden säännösten sisällyttäminen yleislakiin ei näytä perustellulta. Sen sijaan myös erityistuomioistuimia ja niiden henkilöstöä koskevat yleiset säännökset voitaisiin ottaa tuomioistuinlakiin.

### 3.2 Riippuvuus muista esityksistä

Tuomioistuinlakityöryhmän työssä on otettava huomioon erinäisiä vireillä olevia lainsäädäntö- ja kehittämishankkeita. Alla on lyhyesti selostettu näistä merkittävimpien sisältöä.

Tuomioistuinlakityöryhmän työhön läheisesti liittyy oikeusministeriön 1.6.2012 asettaman *oikeusturvaohjelmaa valmistelevan neuvottelukunnan* (OM 11/03/2012) työ, jossa valmistellaan ehdotusta pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi ja valtionalouden tilan edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi oikeusministeriön hallinnonalalla. Neuvottelu-

kunnan työssä kartoitetaan muun muassa erinäisiä menettelytapoihin ja organisaation sisäiseen järjestäytymiseen liittyviä toimenpiteitä, joilla voidaan tavoitella työmäärien ja kahdenkertaisen käsittelyn vähentämistä tai käsittelyn joustavuuden lisäämistä. Neuvottelukunnan toimikausi on vuoden 2015 loppuun saakka, mutta ehdotus oikeusturvaohjelmaksi ja sopeuttamisohjelmaksi tulee antaa marraskuun loppuun 2012 mennessä.

*Markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi* 4.10.2012 annetussa hallituksen esityksessä (HE 124/2012 vp) ehdotetaan, että markkinaoikeuteen keskitettäisiin muutoksenhaku teollisoikeuksia myöntävien rekisteriviranomaisten päätöksistä sekä lisäksi kaikkien teollis- ja tekijänoikeudellisten riita- ja hakemusasioiden käsittely, kuten myös mainittuihin asioihin liittyvien turvaamistoimiasioiden käsittely. Näiden niin sanottujen IPR-asioiden keskittämisen seurauksena nykyisin kärjäoikeuksissa käsiteltävät immateriaalioikeudelliset asiat siirtyisivät käsiteltäviksi markkinaoikeuteen, jossa tiettyjen tällaisten asioiden käsittelyyn osallistuisi asiantuntijajäsenenä markkinaoikeusinsinööriä tai sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Esityksen eduskuntakäsittely on kesken. Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan syyskuun alusta 2013.

Myös *vakuutusoiden toiminnan kehittäminen* on vireillä oikeusministeriössä. Uudistuksen tavoitteena on kehittää vakuutusoiden asianosaisjulkisuutta sekä toimintaa siten, että asioiden käsittelyajat lyhenevät oikeusturvan tasoa kuitenkaan heikentämättä. Hallituksen esitys eduskunnalle vakuutusoiden lain muuttamisesta annettiin 3.12.2010 (HE 281/2010 vp). Asian käsittely kuitenkin raukesi eduskunnassa. Asian valmistelua jatketaan oikeusministeriössä virkatyönä. Alustavasti on arvioitu, että tarkistettu hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle vuoden 2013 kuluessa.

Hallituksen esityksessä (HE 61/2011 vp) ehdotetaan *muutoksia valtion virkamieslakiin*. Esityksessä ehdotetaan, että virkamieslakiin sisältyvä yleinen valituskielto kumottaisiin ja että virkamieslautakunta lakkautettaisiin. Esitys sisältää virkamieslain 53 §:n 2 momenttia koskevan muutosehdotuksen, jonka seurauksena myös tuomareiden virantoimituksesta pidättämistä koskevaan tuomioistuimen päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Voimassa olevan sääntelyn mukaan tuomarin virantoimituksesta pidättämisestä päättää virkarikosforum eli pääsääntöisesti hovioikeus. Esityksen käsittely on kesken hallintovaliokunnassa.

Lisäksi tuomioistuinlakityöryhmän työssä on otettava huomioon *hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistus* (HE 153/2012 vp), jossa ehdotetaan vähennettäväksi hovioikeuksien määrää yhdellä ja hallinto-oikeuksien määrää kahdella. Esityksessä ehdotetaan muutoksia muun muassa hovi- ja hallinto-oikeuslakeihin. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2014 alusta.

### 3.3 Eräitä valmistelussa esillä olevia kysymyksiä

Valmistelussa esillä olleista yksittäisistä asioista voidaan mainita erityisesti seuraavat:

*Asioiden jakaminen ja pois ottaminen.* Työryhmässä on laajalti selvitelty eri tuomioistuinten käytäntöä siinä, miten asiat jaetaan tuomareiden kesken. Tästä samoin kuin asioiden siirtämisestä toiselle tuomarille on tarkoitus valmistella yleiset säännökset. Yksityiskohtaisemmin asioiden jakamisesta ja siirtämisestä voitaisiin määrätä tuomioistuinten työjärjestyksissä.

*Asiantuntijajäsenten asema.* Eri tuomioistuimissa ratkaisutoimintaan osallistuu lain mukaan useissa asiaryhmissä asiantuntijajäseniä. Eri tuomioistuinten asiantuntijajäsenten aseman, nimittämismenettelyn ja toimikauden pituuden välillä on eroja. Tämän pohjalta työryhmässä ovat nousseet esiin kysymykset siitä, olisiko menettely- ja nimittämistoimivaltaa koskevia säännöksiä mahdollista yhtenäistää ja mihin eri tuomioistuimissa toimivia asiantuntijoita koskeva sääntely olisi lainsäädännön kokonaisuus huomioiden tarkoituksenmukaista sijoittaa. Tärkeänä on pidettävä myös asiantuntijajäsenten riippumattomuuden turvaamiseen, asiantuntijajärjestelmän avoimuuteen sekä heidän sidonnaisuuksiinsa liittyviä kysymyksiä. Huomiota voitaisiin kiinnittää entistä enemmän myös siihen, että asiantuntijat riittävästi perehdytetään tuomarin tehtävän asettamiin vaatimuksiin.

Yhtenä tuomarin riippumattomuuteen liittyvänä erityiskysymyksenä on noussut esiin sotilajäsenten käyttö erityisesti sotilasoikeudenkäyntilain mukaisissa asioissa. Kysymys on ennen muuta siitä, voiko sotilalliseen käskyvaltajärjestelmään kuuluvien sotilaiden osallistuminen tuomitsemistoimintaan vaarantaa tuomioistuinten puolueettomuutta sotilasoikeudenkäyntiasioissa. Kysymys on ollut esillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Keskustelun perusteella työryhmässä on laadittu voimassa olevaa sotilasoikeudenkäyntijärjestelmää, sen nykytilaa ja mahdollisia muutostarpeita koskeva muistio, jossa kysymyksenasettelua on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin. Muistio on toimitettu oikeusministeriölle 23.10.2012 (OM 11/31/2012). Työryhmä on esittänyt harkittavaksi, että oikeusministeriö pyytäisi muistiosta tarpeelliset lausunnot ennen kuin se päättää jatkotoimenpiteistä.

*Lautamiehet.* Asiantuntijoiden asemaan rinnastuvana kysymyksenä työryhmässä käydyssä keskustelussa esiin on noussut myös käräjäoikeuksien lautamiesjärjestelmän ja lautamiesten valinnassa noudatettavan menettelyn mahdolliset uudistustarpeet.

*Tuomarin valan uudistaminen.* Oikeudenkäymiskaaren 1 luvussa säännelty tuomarin vala on sanamuodoltaan vanhentunut. Työryhmän työssä on tarkoituksena valmistella tuomarin valan ja vakuutuksen kaavan uudistamista. Harkittavaksi tulee se, että uudistettu kaava olisi kaikille samansisältöinen, jolloin siihen ei sisältyisi uskonnollisia aineksia. Vastaava kysymys todistajan valan uudistamisesta on ollut esillä todistelusaännöksiä uudistavassa toimikunnassa.



*Erityiskielitaitoa edellyttävät tuomarinvirat.* Käräjäoikeuslain 1 b §:n ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain 12 §:n perusteella kaksikielisessä käräjäoikeudessa on oltava riittävä määrä ja vähintään yksi tuomarin virka, jonka kielitaitoa koskevana kelpoisuusvaatimuksena on tuomiopiirin väestön vähemmistön kielen erinomainen taito. Työryhmässä on harkittavana, tulisiko vastaaventyyppinen järjestelmä (ylimpiä oikeuksia lukuun ottamatta) ottaa käyttöön muissakin kaksikielisissä tuomioistuimissa.

*Asian käsitteleminen loppuun tuomarin virkasuhteen päätyttyä.* Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi vuonna 2008 päätöksen (OKV/599/1/2008), jonka mukaan käräjätuomarilla ei olisi ollut oikeutta hoitaa käsittelemäänsä asiaa loppuun eli allekirjoittaa kansliatuomiota, kun hän oli pääkäsittelyn jälkeen, mutta ennen tuomion antamista siirtynyt toiseen virkaan. Päätöstä perusteltiin sillä, että valtion virkamieslain 65 §:n mukaan virkamies katsotaan eronneeksi virastaan, kun hänet on nimitetty toiseen virkaan, jolloin myös aiempaan virkaan kuulunut toimivalta päättyy. Aikaisempaan virkaan kuuluviin tuomiovallan käyttöä koskeviin toimiin tulisi saada uusi peruste toimivallalle, kuten erillinen määräys. Työryhmässä on tarkoitus arvioida, tulisiko tuomioistuinlakiin ottaa säännös tuomarin oikeudesta ja velvollisuudesta hoitaa käsittelemänsä asiat loppuun esimerkiksi eläköitymisestä tai työpaikan vaihdosta huolimatta. Esimerkiksi hovioikeuslain 7 §:n mukaan määräaikaisella hovioikeudenneuvoksella on oikeus osallistua määräajan päätyttyä valmistelemissä asioiden käsittelyyn.

*Tuomioistuimen kokoonpanoon liittyviä kysymyksiä.* Yhtenä kysymyksenä työryhmässä otetaan pohdittavaksi myös se, tulisiko lakiin ottaa säännös siitä, että tuomioistuin säilyttää tuomiovallan siitä huolimatta, että kollegiaalisen kokoonpanon yksi jäsen tulee kuoleman, sairauden tai muun pysyvän esteen vuoksi estyneeksi kesken käsittelyn. Niin ikään on pohdittu sitä, tulisiko lakiin ottaa säännös mahdollisuudesta käyttää esimerkiksi laajassa ja vaikeassa tai muissa ns. ”riskijutuissa” ylimääräistä jäsentä kokoonpanossa sairastumisen, kuoleman tai muun esteen varalta. Ylimääräinen tuomari olisi tällöin kokoonpanon täysivaltainen jäsen. Lisäksi on keskusteltu kollegiaalisen tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon puheenjohtajuudesta. Nykysääntelyn mukaan puheenjohtajana pääkäsittelyssä toimii virkaiältään vanhin lainoppinut jäsen. Mahdollisena on pidetty, että tätä sääntelyä joustavoitettaisiin nykyisestä ja puheenjohtajana voisi perustellusta syystä toimia myös joku muu kokoonpanon jäsenistä.

*Johdon sijaisuuksia koskeva sääntely.* Niin ikään on pidetty harkinnanarvoisena, että tuomioistuimen päällikön sijaisuutta koskeva sääntely muodostuisi nykyistä joustavammaksi. Joka tapauksessa tuomioistuinten sijaisuusjärjestelyjä koskeva sääntely vaatii täsmenämistä.

*Tuomaripooli, resurssituomarit ja eläketuomarit.* Työryhmässä on keskusteltu niin sanotusta tuomaripoolista, johon kuuluviin virkoihin nimitettävät tuomarit olisivat velvollisia toimimaan tietyllä laissa tarkemmin määritellyllä alueella sijaitsevista eri tuomioistuimissa resurssitarpeesta riippuen. Toisaalta on puhuttu järjestelystä, jossa tuomareita voitaisiin näiden suostumuksellaan siirtää tuomioistuinten välillä tarpeen mukaan (ns. resurssituomarit). Näiden lisäksi yhtenä mallina voisi olla myös eläkkeelle jääneiden tuomareiden käyttö resurssivajetilanteissa. Nämä voitaisiin suostumuksensa mukaan nimittää tuomarinvirkaan tietyksi määräajaksi. Muissa Pohjoismaissa on käytössä tällaisia malleja, joiden hyödyntämismahdollisuuksia tullaan työryhmässä arvioimaan.

---

*Päällikkötuomarin mahdollisuus siirtyä ”rivituomariksi” ennen eläkkeelle jäämistään.* Yhtenä näkökulmana on noussut esiin tuomareiden työuran pidentäminen mahdollistamalla eläkeikää lähenevän esimiestehtävissä toimivan tuomarin siirtyminen hoitamaan yksinomaan lainkäyttötehtäviä.

*Ylimpien tuomioistuinten määräaikaiset jäsenet.* Lisäksi esiin on tuotu kysymys siitä, voisiko ylimpien tuomioistuinten asema huomioon ottaen ajatella, että niissä ei olisi lainkaan niin sanottuja ylimääräisiä eli määräajaksi nimitettäviä jäseniä. Asia on ylimpien oikeuksien käytäntöjen erilaisuus huomioon ottaen periaatteellisesti varsin suuri kysymys.

## 4 Työryhmässä käsitellyjä asioita

### 4.1 Määräaikaisten tuomareiden ja esittelijöiden asema

Perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sitä koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa tuomioistuimen riippumattomuuden kivijalka ovat vakinaiset, eläkeikään asti taatun virassapysymisoikeuden käsittävät tuomarinvirat. Tähän nähden määräaikaisten tuomarinvirkojen tulisi olla perusteltuja poikkeuksia pääsäännöstä. Tätä perus- ja ihmisoikeuksista johtuvaa taustaa vasten työryhmässä on keskusteltu Suomessa voimassa olevan sääntelyn ja käytännössä noudatettavan menettelyn hyväksyttävyydestä.

Työryhmässä on keskusteltu kollegiaalisten tuomioistuinten esittelijöiden asemasta. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään (KM 2003:3, sivut 341–346) esittänyt, että esittelyyn perustusvasta päätöksentekojärjestelmästä tulisi luopua kokonaan. Toimikunnan ehdottama malli, jossa asian valmistelusta vastaisivat tuomarit apunaan ilman esittelijän vastuuta toimivat avustavat lakimiehet, on yksi mahdollinen tapa organisoida tuomioistuinten päätöksenteko. Toisaalta esittelijäjärjestelmän säilyttämiselle on olemassa vahvoja perusteita, kuten esittelyyn perustuvan päätöksenteon vahvat perinteet sekä koulutukselliset näkökohdat. Esittelijäjärjestelmästä luopuminen tarkoittaisi muutoksenhakutuomioistuinten päätöksentekojärjestelmän, henkilöstörakenteen ja tuomarin virkaan kouluttautumisen uudelleenjärjestämistä. Työryhmän näemyksen mukaan tällaisen uudistuksen edellyttämää perusteellista arviointia ei olisi mahdollista tehdä työryhmälle asetetun toimikauden puitteissa vaan se edellyttäisi kokonaan erillistä toimeksiantoa. Näin ollen työryhmä on työssään pitänyt lähtökohtana esittelijäjärjestelmän säilyttämistä, vaikka muita esittelijöiden asemaan liittyviä näkökohtia otettaisiin harkittavaksi.

Edellä todettu huomioon ottaen keskusteluun ovat erityisesti nousseet kysymykset eri tuomioistuinten esittelijäjärjestelmien välisistä eroista, hovioikeuslain 9 §:ssä säädetty esittelijän toimiminen ratkaisukokoonpanon jäsenenä (ns. esittelijäkokoonpano), esittelijöille annettavat lyhyet yksittäistä asiaa tai istuntopäivää koskevat määräykset toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä (ns. päiväkohtaiset jäsenmääräykset), tuomioistuinharjoittelu ja käräjänotaarin asema sekä se, ovatko määräaikaiset tuomarin virkasuhteet ylipäätään hyväksyttävissä tuomarin riippumattomuus huomioon ottaen.

Työryhmässä on asiasta käydyn keskustelun perusteella laadittu 15.5.2012 *Muistio tuomareiden ja esittelijöiden asemaan liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä* (liite 1), jonka pohjalta on kuultu valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita sekä ylimpien oikeuksien presidenttejä. Työryhmän 3.9.2012 järjestämässä kuulemistilaisuudessa olivat kuultavina emeritusprofessori *Mikael Hidén*, hallinto-oikeuden professori *Olli Mäenpää* sekä akatemiaprofessori *Kaarlo Tuori* Helsingin yliopistosta, professori *Veli-*

*Pekka Viljanen* Turun yliopistosta, korkeimman oikeuden presidentti *Pauliine Koskelo* sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Vihervuori*.

Kuulemisen pohjaksi toimitetussa muistiossa oli esitetty asiantuntijoille kysymyksiä, jotka koskivat ensinnäkin sitä, minkälaisia tuomioistuimen riippumattomuuteen liittyviä näkökohtia tulisi ottaa huomioon arvioitaessa määräaikaista tuomarinimityksiä ja nykyjärjestelmän mahdollisia kehitystarpeita. Toiseksi asiantuntijoita oli pyydetty ottamaan kantaa siihen, minkälaisia perustuslaillisia reunaehtoja on otettava huomioon arvioitaessa esittelijän toimimista tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon jäsenenä. Lisäksi asiantuntijoita oli pyydetty tuomioistuinharjoittelun koulutuksellinen tarkoitus huomioon ottaen lausumaan siitä, minkälaisia edellytyksiä tuomioistuimen riippumattomuuden vaativuus asettaa käräjänotaarin toimimiselle tuomarina.

Asiantuntijakuulemisesta on laadittu yhteenveto (liite 2).

Työryhmässä on käynnistetty kuulemismenettelyn jälkeen valmistelutyö, jossa arvioidaan erityisesti sitä, onko hovioikeuslain ja vakuutuslakiin esittelijän käyttöä tuomioistuimen jäsenenä koskeva sääntely uudistettava. Tässä yhteydessä tulee harkittavaksi sellainen ratkaisumalli, jossa asianmukaisen arviointi- ja nimitysmenettelyn jälkeen ainakin hovioikeuden, hallinto-oikeuden ja vakuutuslakiin esittelijät voisivat toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä tietyn tuomarinuraan kuuluvan perehdyttämävaiheen ajan. Perehdyttämävaiheeseen tulisi sisällyttää myös koulutuksellisia aineksia. Samassa yhteydessä harkittavaksi tulee myös tuomarin määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämistä koskevien säännösten tarkistaminen. Tältä osin asiasta on käyty työryhmässä vain alustavia keskusteluja eikä työryhmän tulevia kannanottoja voi vielä ennakoita.

## 4.2 Tuomareiden virkamiesoikeudellinen asema

Työryhmässä on käsitelty perustuslain näkökulmasta myös tuomareiden virassapysymisoikeuteen liittyviä valtion virkamieslain säännöksiä. Erityisesti on kiinnitetty huomiota säännöksiin, jotka koskevat tuomarin siirtämistä, virantoimituksesta pidättämistä, eron antamista tuomarille hakemuksetta työkyvyn menettämisen perusteella sekä kirjallisen varoituksen antamista. Virkamieslain sääntelyä on eräiltä osin jo muutettu vuonna 2009 (HE 33/2008 vp ja PeVL 36/2008 vp) ja virkamieslakiin tuolloin tehdyt muutokset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Niiden voidaankin katsoa nykyisellään täyttävän perustuslaissa tuomarin virassapysymisoikeuden edellyttämät menettelylliset vaatimukset.

Sen sijaan tuomarin siirtäminen tuomioistuinlaitoksen uudelleenorganisointitilanteessa ilman tämän suostumusta sekä tuomarin virantoimituksesta pidättäminen ovat tuomarin asemaa koskevat perustuslain vaatimukset huomioon ottaen nykyisin osittain epätyytyvästi säännelty. Kysymyksenä on erityisesti se, miten siirtoa ja virantoimituksesta pidättämistä koskeva päätöksenteko ja muutoksenhaku olisi tarkoituksenmukaista järjes-

tää, jotta tuomarin viran menettämistä koskevan ratkaisun tekisi viime kädessä tuomioistuin lainkäyttöjärjestyksessä perustuslain edellyttämällä tavalla.


Tuomareiden virkamiesoikeudellista asemaa ja virkamieslain säännöksiä koskeva pohdinta on sisällytetty edellä viitattuun muistioon tuomareiden ja esittelijöiden asemaan liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä ja niistä on niin ikään kuultu valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita (ks. liite 1 ja 2). Asiantuntijoita oli pyydetty lausumaan käsityksensä ensinnäkin siitä, mitä vaatimuksia perustuslaki asettaa tuomarin siirtoa koskevalle sääntelylle tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyä koskevassa tilanteessa. Asiantuntijoita oli pyydetty arvioimaan mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja erityisesti ensiasteen päätöksenteon ja muutoksenhaun järjestämisen kannalta. Tämän lisäksi asiantuntijoita oli pyydetty ottamaan kantaa siihen, miten tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskeva sääntely olisi tarkoituksenmukaista tulevaisuudessa järjestää, jotta se täyttäisi perustuslain vaatimukset. Kysymyksenasettelu koskee erityisesti perustuslain 103 §:ää, jonka mukaan tuomari voidaan julistaa virkansa menettäneeksi vain tuomioistuimen tuomiolla.

Saatu palaute ilmenee asiantuntijakuulemisesta laaditusta yhteenvedosta. Työryhmä tulee tältäkin osin jatkamaan valmistelua erityisesti sitä silmällä pitäen, että tuomareiden aseman virkamiesoikeudellinen sääntely on sopusoinnussa perustuslain kanssa.

### 4.3 Tuomioistuinten johtamisorganisaatio

Tuomioistuinlakityöryhmässä on edelleen keskusteltu tuomioistuinten organisaatiosta ja johtamisesta. Työryhmässä on keskusteltu siitä, tulisiko johtamisorganisaation olla ylimpiä tuomioistuimia lukuun ottamatta kaikissa tuomioistuimissa nykyistä yhtenäisempi. Tuomioistuinlakityöryhmää edeltäneen työryhmän työn seurauksena tuomarin nimittämisestä annetun lain sekä tuomioistuinten organisaatiolakien 1.7.2011 voimaan tulleella muutoksella muun muassa lisättiin tuomioistuinten päällikkötuomarin toimivaltaa ja käräjäoikeuden osaston johtajien sekä hallinto-oikeuden jaoston puheenjohtajien tehtävät muutettiin määräaikaisiksi. Uuden sääntelyn mukaan määräyksen näihin tehtäviin antaa asianomaisen tuomioistuimen päällikkötuomari.

Työryhmän toimeksiantoon sisällytetyn rajoituksen mukaan 1.7.2011 voimaan tulleella uudistuksella toteutettua sääntelyä ei ole tarkoitus muuttaa. Työryhmän toimeksiannon rajoitus ei työryhmän käsityksen mukaan kuitenkaan estä tarkastelemasta sitä mahdollisuutta, että hovioikeuksien tai vakuutus-oikeuden nykyinen organisaatorakenne olisi yhdenmukainen käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien johtamisjärjestelmän kanssa. Tämä tarkoittaisi siten sitä, että osaston johtajan tehtävä myös hovioikeudessa ja vakuutus-oikeudessa erotettaisiin laamanninvirasta. Tuomioistuimia koskevan lainsäädännön uudistamista koskevassa keskustelussa on noussut esiin myös kysymys tuomioistuimen päällikön tehtävän määräaikaisuudesta, mistä syystä myös tämä asia tultaneen ottamaan harkittavaksi työryhmässä.



Työryhmän tämän hetkinen käsitys on se, että ylimpien oikeuksien johtamisorganisaatioon ei ole ainakaan tämän uudistuksen yhteydessä syytä puuttua ottaen muun muassa huomioon, että korkeinta oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta koskevat lait on uudistettu vuosina 2005 ja 2006.

Työryhmän tarkoituksena on kuitenkin ottaa harkittavaksi se, voitaisiinko myös työtuomioistuimen presidentin päätösvaltaa talous- ja hallintoasioissa laajentaa vastaamaan tuomioistuimissa yleisesti noudatettua hallintomallia. Asia on jo aiemmin ollut oikeusministeriössä esillä.

## 4.4 Tuomareiden sidonnaisuusilmoitukset

Yhtenä laajempana kokonaisuutena työryhmän työssä ovat nousseet esiin tuomareiden sidonnaisuusilmoitukset ja sivutoimet, jotka liittyvät olennaisesti tuomarin sekä tuomioistuimen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Asialla on suuri merkitys sille, miten tuomarin puolueettomuutta voidaan kontrolloida. Tuomarin asemaan liittyy tavallista virkamiestä korostetumpi vaatimus siitä, että tuomarilla ei saa olla tuomarintehtävän hoitamista vaarantavia sidonnaisuuksia.

Tuomarin sidonnaisuusilmoituksen antamista koskeva velvollisuus jakautuu ennakolliseen ja viranhoidon aikaiseen ilmoitusvelvollisuuteen. Olennaista on erityisesti sen pohjittaminen, mille taholle ilmoitukset tulee tehdä viranhoidon aikana ja mihin toimenpiteisiin ilmoitusten tai niiden antamatta jättämisen johdosta voidaan ryhtyä. Harkittavaksi tulee se, onko nykyinen sääntely ilmoitusten tietosisällöstä tyydyttävä ja myös se, tulisi-ko ilmoitusten julkisuutta lisätä.

## 5 Oikeusministeriön kannanottoa edellyttävät kysymykset

### 5.1 Sivutoimisäätelyn tarkistaminen

Sivutoimi saattaa aiheuttaa tuomarin esteellisyyden taikka muutoin vaarantaa tätä kohtaan tunnettua luottamusta. Sivutoimista säädetään virkamieslain 18 §:ssä. Sen mukaan tuomareiden ja esittelijöiden sivutoimi edellyttää aina lupaa, jonka myöntää hakemuksesta asianomainen tuomioistuin. Sivutoimella tarkoitetaan virkaa, palkattua työtä ja tehtävää, josta virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Sivutoimiluvan myöntämisen edellytyksenä on, että virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa tasapuolisuutta tehtävän hoidossa tai muutoinkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista.

Tuomarin sidonnaisuudet ja sivutoimet, erityisesti välimiestehtävät, nousevat aika ajoin esille yhteiskunnallisessa keskustelussa. Asiasta on muun muassa käyty keskustelua kuluvan vuoden keväänä, jolloin Euroopan neuvoston korruption vastainen elin (Greco) vieraili Suomessa tehden maatarkastusta. Maatarkastukseen liittyvässä kyselylomakkeessa on keskitytty selvittämään muun ohella tuomareiden sivutoimia, sidonnaisuusilmoituksia ja niiden valvontaa.

Tämän lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri on 26.11.2012 antanut päätöksen tuomarien välimiestehtäviä koskien (OKV/683/1/2012). Ratkaisu perustuu Eurooppalaisen Oikeusturvan Keskusliiton EOK ry:n kanteluun, josta oikeuskansleri on kuullut korkeimpien oikeuksien ja hovioikeuksien presidenttejä sekä Suomen Asianajajaliittoa ja pyytänyt näiden arviota nykyisestä välimieskäytännöstä ja asiaa koskevan lainsäädännön tarkistamistarpeesta. Oikeuskansleri toteaa ratkaisussaan, että sivutoimilupasääntelyä voisi olla perusteltua tiukentaa ainakin siten, että tuomari ei voisi toimia vain toisen asianosaisten nimeämänä välimiehenä. Kuitenkin myös muut sivutoimet voivat herättää tuomareiden riippumattomuutta koskevia epäilyjä. Tästä syystä oikeuskansleri on pitänyt aiheellisena, että tuomareiden sivutoimia ja niiden läpinäkyvyyttä tarkasteltaisiin laajemminkin eli myös muiden sivutoimien kuin välimiestehtävien osalta. Kansleri on ratkaisussaan viitannut tuomioistuinlakityöryhmän työhön ja katsonut, ettei asia edellytä häneltä laajempaa kannanottoa, koska asiaa koskevan sääntelyn uudistaminen on jo valmisteltavana.

Edellä kuvattua taustaa vasten työryhmä pyytää oikeusministeriön kannanottoa siitä, tulisiko työryhmän ottaa arvioitavaksi, onko tarvetta voimassa olevan sivutoimilupasääntelyn tarkistamiseen ja nykyisen käytännön arvioimiseen, siitäkin huolimatta, että valtion virkamieslaki kuuluu valtiovarainministeriön toimivaltaan,

## 5.2 Virantäytön yhtenäistäminen

Ruotsissa perustuslain uudistusta seuranneen ja sen kanssa samanaikaisesti vuoden 2011 alusta voimaan tulleen uuden lain (lag om utnämning av ordinarie domare) säätämisen seurauksena kaikki tuomarinvirat täytetään samanlaista menettelyä noudattaen. Tuomarin nimittää hallitus tuomarinvalintalautakunnan esityksestä ja ylimpien tuomioistuinten virkoja koskeva aiemmin voimassa ollut ”kutsumenettely” (kallelseförfarande) kumottiin. Uudistusta perusteltiin tuomareiden riippumattomuudella ja nimittämismenettelyn läpinäkyvyydellä. Lisäksi uudistuksen etuna nähtiin, että avoimessa hakemusmenettelyssä mukaan on mahdollista saada sellaisia päteviä hakijoita, joista ei vanhassa järjestelmässä olisi välttämättä ollut tietoa.

Suomessa korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten virkoja täytettäessä noudatetaan muista tuomarinviroista poikkeavaa nimitysmenettelyä. Ylimpien tuomioistuinten jäsenten virat ovat tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukaan ilmoittautumisvirkoja. Ilmoittautumisvirkoihin haetaan kuitenkin samalla tavoin kuin hakuvirkoihin ja ilmoittautumismenettely on avointa. Olennainen ero on siinä, että ylimpien tuomioistuinten presidentin virkoihin nimitetään ilman valtioneuvoston ulkopuolella tehtävää esitystä. Ylimpien tuomioistuinten jäsenen virkaan perustellun esityksen tekee asianomainen tuomioistuin ilman, että asia käsitellään tuomarinvalintalautakunnassa.

Työryhmän toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä ei ole tuomareiden nimittämismenettelyn uudelleenarvioiminen. Toimeksiannon rajoitus sekä edellä viitattu Ruotsin tuomareiden nimittämismenettelyn uudistus huomioon ottaen työryhmä saattaa kuitenkin oikeusministeriön harkittavaksi, onko olemassa riittäviä perusteita ylimpien oikeuksien jäsenten muista tuomareista poikkeavan nimitysmenettelyn säilyttämiselle ja tulisiko työryhmän toimeksianto tältä osin täydentää. Asiasta ei ole käyty työryhmässä perusteellista keskustelua.



**TUOMAREIDEN JA ESITTELIJÖIDEN ASEMAAN LIITTYVIÄ VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISIA KYSYMYKSIÄ****1 Johdanto**

Esityksessä on kaksi asiakokonaisuutta, joista ensimmäinen koskee määräaikaisten tuomareiden ja esittelijöiden asemaa ja jälkimmäinen tuomareita koskevaa virkamiesoikeudellista sääntelyä. Tuomarin valtiosääntöoikeudellista ja virkamiesoikeudellista asemaa on esityksessä arvioitu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuudelle asettamien vaatimusten valossa. Tämän vuoksi nykytilaa koskeva osio on molemmille asiakokonaisuuksille yhteinen.

Määräaikaisiin tuomareihin ja esittelijäkokoonpanon käyttöön liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä on käsitelty jaksossa 3. Tuomareiden virkamiesoikeudellista asemaa koskevia näkökohtia on esitelty jatkossa 4. Esityksen tarkoituksena on hahmottaa perustuslaissa säännellyn tuomarin riippumattomuuden asettamia lainsäädännöllisiä reunaehtoja, jotka on otettava huomioon tuomioistuimia ja tuomareita koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa. Asiantuntijoille suunnatut kysymykset on kirjattu jaksojen 3 ja 4 lopussa (ks. jaksot 3.6 ja 4.4).

**2 Nykytila****2.1 Tuomioistuimen riippumattomuus**

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräys oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin käsittää muun ohella oikeuden oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Kansallisessa lainsäädännössä tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu perustuslain (731/1999) 3 §:ssä. Valtioelinten toimivallanjakoa koskevan perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998) mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan riippumattomuutta lainsäätäjän, hallitusvallan käyttäjän, viranomaisten ja esimerkiksi oikeusriidan osapuolten vaikutuksesta, mutta toisaalta myös oikeuslaitoksen sisäistä riippumattomuutta. Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Mainittu pykälä ilmentää osaltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräystä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Tuomioistuimen riippumattomuutta turvataan myös perustuslain 102 §:ssä edellytetyllä tuomareiden nimittämismenettelyllä. Mainitun pykälän mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla.

Tuomioistuinten riippumattomuuden takeena on tuomareiden erottamattomuus. Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelystä. Tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräiässä tai työkykynsä menetettyään säädetään lailla. Tuomarien virkasuhteen perusteista muutoin säädetään erikseen lailla. Tuomarin virassapysymisoikeus koskee myös määräaikaista tuomaria tämän nimityksen keston ajan.

Esittelijöitä on käräjäoikeutta ja markkinaoikeutta lukuun ottamatta kaikissa tuomioistuimissa. Lisäksi markkinaoikeudessa on valmistelijoita, jotka eivät kuitenkaan toimi varsinaisina esittelijöinä esittelijänvastaulla. Korkeimpien oikeuksien esittelijät ovat virassapysymisoikeuden osalta tuomareita vastaavassa asemassa (laki korkeimmasta oikeudesta 665/2005 14 §, laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 1265/2006 15 § sekä valtion virkamieslaki 750/1994 48 §, jäljempänä virkamieslaki). Muihin esittelijöihin sen sijaan sovelletaan tältä osin yleistä virkamiesoikeudellista sääntelyä, joka takaa esittelijälle työsuhteista työntekijää vahvemman työsuhteturvan, mutta ei tosiasiallista erottamattomuutta, jota tuomarit ja korkeimpien oikeuksien esittelijät nauttivat.

## 2.2 Nimittäminen

### *Vakinaiset tuomarit*

Tuomarinviroista, tuomarin kelpoisuudesta ja nimittämismenettelystä säädetään laissa tuomareiden nimittämisestä (205/2000, jäljempänä nimittämislaki). Lain 1 §:n mukaan tuomarinvirkoja ovat korkeimpien oikeuksien presidentin ja jäsenen virat, hovioikeuden presidentin, hovioikeudenlaamannin ja hovioikeudenneuvoksen virat, käräjäoikeuden laamannin ja käräjätuomarin virat, hallinto-oikeuden ylituomarin ja hallinto-oikeustuomarin virat, vakuutusosasto-oikeuden ylituomarin, vakuutusosasto-oikeuden laamannin ja vakuutusosasto-oikeustuomarin virat, työtuomioistuimen presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen virat, markkinaoikeuden ylituomarin ja markkinaoikeustuomarin virat sekä maaoikeutena toimivan käräjäoikeuden maaoikeusinsinöörin virat.

Nimittämislain 2 §:n mukaan vakinaisen tuomarin nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ennen virkaan nimittämistä vakinainen tuomarin virka on ylimpien tuomioistuinten tuomarinvirkoja (ilmoittautumisvirat) lukuun ottamatta julistettava haettavaksi (3 §:n 1 momentti). Tuomarinvalintalautakunta valmistelee viran täyttämistä ja tekee valtioneuvostolle perustellun nimitysesityksen tasavallan presidentille esittelemistä varten (6 §:n 1 momentti). Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ilmoittavat itse avoinna olevista jäsenen viroistaan ja tekevät itse myös nimittämissesityksen asiassa valtioneuvostolle, joka puolestaan esittelee asian tasavallan presidentille (4 § ja 5 §:n 2 momentti). Tuomarinvalintalautakunta antaa lausunnon näiden tuomioistuinten tuomareiden nimittämisestä vain esityksen tekvän tuomioistuimen pyynnöstä (6 §:n 2 momentti). Ylimpien tuomioistuinten presidentit

tasavallan presidentti nimittää ilman esitystä ja tuomarivalintalautakunnan lausuntoa (5 §:n 1 momentti).

### *Määräaikaiset tuomarit*

Perustuslain ja sen nojalla annetun sääntelyn perusteella tuomarin virka on lähtökohdaisesti vakinainen. Tietyin laissa säädellyin edellytyksin tuomariksi voidaan kuitenkin nimittää myös määräajaksi.

Nimittämislain 15 §:n 1 momentin mukaan vakinaisen tuomarin viran ollessa ilman viran hoitajaa taikka tuomarin ollessa estyneenä tai vuosilomalla voidaan virkaa hoitamaan nimittää tuomari määräajaksi virkasuhteeseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuimeen voidaan nimittää tuomari määräajaksi myös, milloin se on käsiteltävien asioiden lukumäärän tai laadun vuoksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen. Pykälän 3 momentin mukaan määräajaksi tuomarin virkasuhteeseen nimitettävän henkilön on täytettävä samat kelpoisuusehdot kuin vakinaiseen tuomarinvirkaan nimitettävän henkilön.

Vähintään kuuden kuukauden mittainen määräaikainen tuomarin virkasuhde on julistettava haettavaksi. Ylimpien tuomioistuinten jäsenten virkojen osalta noudatetaan kuitenkin näiden tuomioistuinten vakinaisten virkojen tavoin ilmoittautumismenettelyä ja nämä tuomioistuimet ilmoittavat itse myös avoimna olevista määräaikaisista jäsenen viroistaan (nimittämislaki 16 §).

Määräajaksi tuomarin nimittää tasavallan presidentti, ylimmät tuomioistuimet tai asianomaisen tuomioistuimen päällikkötuomari määräaikaisuuden kestosta ja kysymyksessä olevasta virasta riippuen. Nimittämislakia on uudistettu 1.7.2011 voimaan tullella lakimuutoksella (614/2011), jolla laajennettiin päällikkötuomareiden nimittämistoimivaltaa. Muutoksen johdosta päällikkötuomari voi nyt pääsääntöisesti nimittää tuomarin enintään vuoden määräajaksi. Ylimmät tuomioistuimet nimittävät tuomarin yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen (nimittämislaki 18 §:n 1 ja 2 momentti). Tasavallan presidentti nimittää kuitenkin aina määräajaksi jäsenen ylimpiin tuomioistuihin ja ylimmät tuomioistuimet nimittävät määräajaksi päällikkötuomarin muuhun tuomioistuimeen (nimittämislaki 17 §).

Tasavallan presidentti tekee nimittämispäätöksensä ylimpien tuomioistuinten esityksestä ja nämä puolestaan päällikkötuomareiden nimittämistä lukuun ottamatta asianomaisten alempien tuomioistuinten päällikkötuomareiden esityksestä. Päällikkötuomarit tekevät toimivaltaansa kuuluvat nimityspäätökset johtoryhmää, tai mikäli sellaista ei ole, vakinaisia tuomareita kuultuaan, ellei sitä ole pidettävä tarpeettomana (nimittämislaki 18 §:n 3 momentti).

### *Esittelijät ja käräjänotaari*

Korkeimmassa oikeudessa asioita esittelevät kansliapäällikkö, esittelijäneuvokset, vanhemmat oikeussihteerit ja oikeussihteerit (laki korkeimmasta oikeudesta 13 §) ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kansliapäällikkö, esittelijäneuvokset ja oikeussihteerit (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 14 §). Hovioikeuden esittelijöitä ovat asessori ja viskaali (hovioikeuslaki 56/1994 6 §). Hallinto-oikeuden esittelijöitä puolestaan ovat hallinto-oikeussihteerit ja notaarit (hallinto-oikeuslaki 430/1999 10 §).

Vuoden 2011 lokakuun alusta voimaan tulleen tuomioistuinharjoittelua koskevan uudistuksen tuloksena osa tuomioistuinharjoittelusta voidaan nykyään suorittaa hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa (lait 608–612/2011). Uudistuksen myötä myös kärjänotaari voi nyt tietyin edellytyksin toimia hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa esittelijänä.

Vakuutuslakien (132/2003) 8 §:n mukaan esittelijöitä ovat vakuutuslakien oikouudessa kansliapäällikkö, asessori ja vakuutuslakien oikoussihiteeri. Myös vakuutuslakien oikoustuomari voi toimia asian esittelijänä. Vakuutuslakien oikouus voi lisäksi määrätä esittelijäksi myös muun virkamiehen, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto.

Työtuomioistuimessa on tuomioistuimen jäsenten lisäksi sihteereitä, mihin tehtävään kelpoisuusvaatimuksena on tuomarin virkaan vaadittava oikeustieteellinen tutkinto (laki työtuomioistuimesta 1646/1974 5 §). Työtuomioistuimen työjärjestyksen mukaan asia ratkaistaan esittelystä silloin, kun asia on pääkäsittelyä toimittamatta siirretty ratkaistavaksi neuvotteluistunnossa. Esittelijänä toimii tällöin työtuomioistuimen sihteeri. Muissa asioissa sihteerit toimivat valmistelijoina.

Kelpoisuusvaatimuksena varsinaiseen esittelijän tehtävään on hallinto-oikeuden notaaria lukuun ottamatta oikeustieteen kandidaatin (tai maisterin) tutkinto. Esittelijän hovi-, hallinto- ja vakuutuslakien oikouteen nimittää sekä vakinaiseen virkaan että määrääkaiseen virkasuhteeseen asianomaisen tuomioistuimen päällikkötuomari. Valmistelijana toimivan markkinaoikeussihiteerin nimittää niin ikään markkinaoikeuden ylituomari (markkinaoikeuslaki 1527/2001 7 § ja oikeusministeriön asetus markkinaoikeudesta 144/2002 2 §). Lakimiessihiteerin työtuomioistuimeen nimittää työtuomioistuimen hallintojaosto ja ylimpien oikeuksien esittelijät asianomaisen tuomioistuimen täysistunto. Kärjänotaarin nimittää kysymyksessä olevan kärjäoikeuden laamanni. Jos tuomioistuinharjoittelusta suoritetaan osa hovi- tai hallinto-oikeudessa, nimityksen tekee kysymyksessä olevan tuomioistuimen päällikkötuomari.<sup>1</sup>

### **3 Määräaikaiset tuomarit ja esittelijäkoonpano**

#### **3.1 Määräaikaiset tuomarit**

Tuomarinviran vakinaisuutta korostavasta pääsäännöstä huolimatta määräajaksi virkasuhteeseen nimitettyjä tuomareita esiintyy maamme kaikissa tuomioistuimissa. Tuomarin määräaikaisen virkasuhteen vähimmäiskesto ei ole määritelty laissa ja nimitykset vaihtelevatkin käytännössä asia- tai päiväkohtaisista määräyksistä aina usean vuoden mittaisiin määräyksiin asti.

Vuonna 2011 Suomen tuomioistuinten henkilökunnan kokonaismäärä vastasi yhteensä lähes 3200 henkilötyövuotta. Näistä tuomareihin kohdistui lähes 950, esittelijöihin lähes 380, kärjäviskaaleihin 10, kärjänotareihin 96 sekä hallinto-oikeuksissa esit-

---

<sup>1</sup> Kärjäoikeuksissa on lisäksi kärjäviskaaleita, joiden toimivalta vastaa kärjänotaria. Kärjäviskaaleiden lukumäärä on viime vuosina tosiasiallisesti vähentynyt niin, että vuonna 2011 kärjäviskaalinvirkoja oli enää 10. Kärjäviskaalin nimittää vakinaiseen virkasuhteeseen hovioikeus ja määräajaksi asianomaisen kärjäoikeuden laamanni.

telijöinä toimiviin notaareihin 37 henkilötyövuotta. Tuomioistuinten virkarakenne painottuu vakinaisiin virkoihin ja tuomareiden ja esittelijöiden viroista vain noin 5 prosenttia oli määräaikaista<sup>2</sup>. Määräaikaisessa virkasuhteessa työskenteleviä henkilöitä on kuitenkin huomattavasti tätä enemmän. Virkarakennetta kuvaavien tilastojen perusteella ei siten voida tehdä johtopäätöksiä siitä, kuinka paljon määräaikaisissa virkasuhteissa työskenteleviä tuomareita todellisuudessa on. Täsmällisiä tietoja tuomarinvirojen sijaisuuksien lukumäärästä ei tätä kirjoitettaessa ole ollut käytettävissä. Selvää kuitenkin on, että määräaikaisten tuomarinnimitysten määrä on selvästi suurempi kuin määräaikaisten tuomarinvirkojen määrä.

### *Päiväkohtaiset tuomarinvirkojen määrät*

#### Hovioikeudet

Erillisiä yksittäistä asiaa tai istuntopäivää koskevia määräyksiä toimia ratkaisukokoonpanona jäsenenä (ns. päiväkohtaiset jäsenmääräykset) annetaan esittelijöille pääsääntöisesti vain hovioikeuksissa. Esimerkiksi Helsingin hovioikeudessa päiväkohtaisia jäsenmääräyksiä annettiin vuoden 2011 aikana 313, eli yhteensä keskimäärin noin kuusi määräystä esittelijää kohden. Turun hovioikeudessa päiväkohtaisia jäsenmääräyksiä annettiin vuoden 2011 aikana keskimäärin noin viisi esittelijää kohden ja Rovaniemen hovioikeudessa neljä. Vastaavasti Itä-Suomen hovioikeudessa päiväkohtaisten jäsenmääräysten kokonaismäärä oli 26 määräystä ja ne jakaantuivat 13 eri esittelijälle.

Edellä mainitut esittelijäkohtaiset luvut ovat vain laskennallisia keskiarvoja ja esimerkiksi Helsingin ja Vaasan hovioikeuksissa päiväkohtaiset jäsenmääräykset eivät ole jakaantuneet läheskään kaikille esittelijöille. Rovaniemen ja Kouvolan hovioikeuksissa tässä tarkoitettuja määräyksiä oli vuoden 2011 aikana annettu käytännössä kaikille esittelijöille ja lisäksi kansliapäällikölle, mutta niin näissä kuin muissakin hovioikeuksissa valtaosa jäsenmääräyksistä annettiin kuitenkin virassa oleville tai ainakin hovioikeuslain 9 §:ssä säädetyn kelpoisuuden omaaville esittelijöille. Esimerkiksi Kouvolan hovioikeudessa kokeneimmille, asessorin tehtävissä toimiville esittelijöille oli jaettu 15 – 23 jäsenmääräystä kullekin ja vastaavasti niille esittelijöille, joilla ei vielä ollut hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettua kelpoisuutta, oli annettu vain yksittäisiä päiväkohtaisia jäsenmääräyksiä.

Kaikissa hovioikeuksissa päiväkohtaiset jäsenmääräykset annettiin yleensä käsiteltävänä olevan asian esittelijälle eli sille esittelijälle, jolle juttu oli kokoonpanossa alun perin jaettu. Kuitenkin niissä tilanteissa, joissa kysymyksessä oleva juttu on laadultaan vaikea ja asian esittelijä suhteellisen kokematon, annetaan määräys tavallisesti kokeneemmalle esittelijälle.

---

<sup>2</sup> Vuonna 2011 kaikista tuomarinviroista 60 ja esittelijänviroista 14 oli määräaikaista. Käräjäviskaalin virat olivat kaikki vakituisia. Käräjäoikeuksien notaarien virat on tilastollisesti määritelty vakinaisiksi, vaikka virkaan nimitetyn notaarin tuomioistuinharjoittelukausi todellisuudessa kestää vain yhden vuoden eli on viranhoitajan näkökulmasta määräaikainen.

Esittelijälle maksetaan hovioikeuksissa ratkaisukokoonpanon jäsenenä toimimisesta erikseen määritelty palkkio. Muissa kuin hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitetussa ratkaisukokoonpanossa ratkaistuissa asioissa palkkion määrä on 1.7.2011 lukien täyden päivän jutussa 260 euroa, kolme neljäsosaa päivästä vievässä jutussa 195 euroa, puolen päivän jutussa 130 euroa ja neljänneksen päivästä vievässä jutussa 65 euroa.

### Käräjäoikeudet

Käräjäoikeuslain (581/1993) 17 §:n 2 momentin nojalla laamanni voi määrätä virassa kaksi kuukautta olleen käräjänotaarin toimimaan jäsenenä yksittäisessä asiassa muun ohella oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 1 §:n 2 momentissa, 2 §:ssä ja 3 §:ssä tarkoitetuissa kahden ja kolmen tuomarin kokoonpanoissa. Käytännössä käräjänotaarien toimiminen jäsenenä käräjäoikeuden monijäsenisissä ratkaisukokoonpanoissa on varsin yleistä ja voidaankin sanoa, että pääsääntöisesti yksi käräjäoikeuden kolmijäsenisen ratkaisukokoonpanon jäsenistä on laamannin antaman erillismääräyksen nojalla toimiva käräjänotaari.<sup>3</sup>

### Muut tuomioistuimet

Hallinto-oikeuksissa ja markkinaoikeudessa esittelijät ja asioita valmistelevat markkinaoikeussihteerit eivät toimi ratkaisukokoonpanon jäseninä erillisten juttukohtaisten määräysten nojalla.

Vakuutusosoikeudessa esittelijät voivat vakuutusosoikeuslain 8 §:n ja vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (237/2003) 5 §:n 2 momentin nojalla toimia ratkaisukokoonpanon jäseninä jäljempänä käsiteltävän varsinaisen esittelijäkokoonpanon ohella lääkeopillisissa asioissa myös erillisellä ylituomarin määräyksellä. Tässä tarkoitettuja tapauskohtaisia jäsenmääräyksiä esittelijöille annetaan keskimäärin noin kolme vuodessa.

Työtuomioistuimessa lakimiessihteerit toimivat erillismääräyksellä ratkaisukokoonpanon jäsenenä vain poikkeuksellisesti.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Lisäksi käräjäoikeuslain 3 b §:n mukaan käräjäviskaali voi ilman eri määräystä suorittaa kaikkia niitä tehtäviä, joita käräjänotaari on tämän lain nojalla tai laamannin määräyksestä toimivaltainen suorittamaan. Näin ollen viskaali voi laamannin määräyksellä toimia myös kokoonpanon jäsenenä. Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan käräjäoikeuksista saatujen tietojen mukaan näissä käräjäoikeuksissa käräjänotaari tai –viskaali on lähes poikkeuksetta mukana kolmen tuomarin kokoonpanossa. Pienemmissä käräjäoikeuksissa, joissa kolmen tuomarin kokoonpano sitoo suhteellisesti suuremman osan tuomarikunnasta, käräjänotaarien ja –viskaalien käyttö monijäsenisissä ratkaisukokoonpanoissa ei liene tätä vähäisempää.

<sup>4</sup> Työtuomioistuimesta saadun tiedon mukaan tällainen määräys saatetaan antaa työtuomioistuimessa toimivalle lakimiessihteerille, jos ketään varsinaista puolueetonta jäsentä tai varajäsentä ei poikkeuksellisesti ole mahdollista saada istuntoon. Näin tapahtuu keskimäärin noin kerran vuodessa.

## 3.2 Esittelijäkoonpano ja esittelijät

### *Hovioikeudet*

Oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n mukaan hovioikeus on pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Ratkaisukokoonpanon jäseninä toimivat lähtökohtaisesti hovioikeuden tuomarit, joita hovioikeuslain 3 §:n nojalla ovat hovioikeuden presidentti, hovioikeudenlaamannit sekä hovioikeudenneuvokset. Hovioikeuslain 9 §:n mukaan hovioikeus on pykälässä erikseen mainituissa asioissa päätösvaltainen myös kolmijäsenisessä kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä ja esittelijä, jonka tulee olla hovioikeuden asessori tai viskaali taikka vähintään kolme vuotta asessorin, viskaalin tai käräjätuomarin virkaa hoitanut hovioikeuden esittelijä. Esittelijällä on perustuslaissa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus sinä aikana, jona hän toimii tässä pykälässä tarkoitettulla tavalla hovioikeuden jäsenenä.

Hovioikeuslain 9 §:n mukainen kevennetty ratkaisukokoonpano luotiin oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen koskevia säännöksiä vuonna 1997 uudistettaessa. Hallituksen esityksessä (HE 33/1997 vp) esitettiin tuolloin ensin muutoksenhakulupajärjestelmän tuomista myös hovioikeusmenettelyyn. Eduskunta hylkäsi kuitenkin tämän ehdotuksen ja sen sijasta hovioikeuden ratkaisukokoonpanoa päätettiin keventää vähäisissä asioissa (LaVM 19/1997 vp). Tarkemmat säännökset tästä otettiin hovioikeuslain 9 §:ään. Tämän jälkeen esittelijäkokoonpanon käyttöalaa on seulontamenettelyn säätämisen yhteydessä vuonna 2003 hieman laajennettu. Vaikka esittelijäkokoonpano siis otettiin lakiin edellä mainitun uudistuksen yhteydessä muutoksenhakulupajärjestelmän sijasta, ei siitä silti jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä luovuttu.

Vuoden 2011 aikana hovioikeuksissa ratkaistiin 10 992 asiaa. Hovioikeuslain 9 §:n mukaista kevennettyä kokoonpanoa käytettiin 1 825 asiassa, mikä vastaa lähes 17 prosenttia ratkaistuista asioista. Esittelijälle maksetaan hovioikeuksissa ratkaisukokoonpanon jäsenenä toimimisesta erikseen määritelty palkkio. Hovioikeuslain 9 §:ssä tarkoitettussa ratkaisukokoonpanossa ratkaistuissa asioissa palkkion määrä on 1.7.2011 lukien täyden tutkinnan asioissa 60 euroa ja jatkokäsittelyluvan hylkäämiseen päättyvissä asioissa 45 euroa.

Hovioikeuksien presidenteiltä saatujen tietojen mukaan hovioikeuksissa on tällä hetkellä yhteensä 148 esittelijän virkaa. Näihin virkoihin nimitetyistä henkilöistä omaa virkaansa hoitaa noin 36 prosenttia. Kaikista esittelijöistä hieman yli puolella on hovioikeuslain 9 §:n mukainen kelpoisuus. Tämän kelpoisuuden omaavista esittelijöistä noin 77 prosenttia on vakinaisessa virassa. Vakinaisessa virassa olevien hovioikeuslain 9 §:n mukaisen kelpoisuuden omaavien esittelijöiden osuus kaikista hovioikeuksien esittelijänviroista on noin 41 prosenttia.

Etenkin esittelijän uran alussa määräykset voivat olla hyvinkin lyhyitä. Turun, Vaasan, Rovaniemen ja Itä-Suomen hovioikeuksissa uuden esittelijän määräys on yleensä kestoaltaan vain yhdestä neljään kuukautta. Helsingin ja Kouvolan hovioikeuksissa vastaava aika on tavallisesti kolmesta kuuteen kuukautta. Vakinaiseen virkaan nimitäminen kestää tällä hetkellä Helsingin ja Vaasan hovioikeuksien noin kolmesta vuodesta Kouvolan hovioikeuden jopa kahdeksaan vuoteen.

## *Hallinto-oikeudet*

Hallinto-oikeuslain 12 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus on pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Ratkaisukokoonpanon jäseninä toimivat hallinto-oikeuden ylituomari sekä hallinto-oikeustuomarit (4 §). Lisäksi asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu lain 7 §:ssä mainituissa asioissa asiantuntijajäsen. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyssä kolmijäseniseen kokoonpanoon kuuluu kaksi lainoppinutta jäsentä ja luonnontieteen tai tekniikan alaan perehtynyt jäsen sekä 7 §:ssä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä kaksi lainoppinutta jäsentä ja asiantuntijajäsen (12 §:n 2 momentti).

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n mukaan hallinto-oikeus on pykälässä erikseen mainituissa muutoksenhakuasioissa päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Kaksijäsenisessä kokoonpanossa käsitelty asia on siirrettävä kolmijäsenisen kokoonpanon ratkaistavaksi, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimieliset. Kysymyksessä oleva kevennetty kokoonpano tuotiin hallinto-oikeuslakiin vuoden 2006 lakiuudistuksen yhteydessä. Hallitus ehdotti tuolloin hovioikeuslain 9 §:n mukaisen esittelijäkokoonpanon käyttöönottoa myös hallinto-oikeusmenettelyssä, mutta esitys kaatui käytännössä perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan kielteiseen lausuntoon. Hovioikeusmenettelystä poiketen hallinto-oikeuden esittelijät, joita ovat hallinto-oikeussihteerit ja notaarit, eivät siten toimi hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanon jäseninä.

Helsingin ja Turun hallinto-oikeuksista saatujen tietojen mukaan uuden esittelijän ensimmäinen määräys on tavallisesti vähintään kolmen kuukauden mittainen, mutta yleensä tätä pidempi. Vakituiseen virkaan nimitetyllä esittelijällä on viime vuosina ollut tuomioistuinkokemusta keskimäärin kolmesta viiteen vuotta. Esittelijänvirkaan on ansioituneisuuden perusteella kuitenkin voitu nimittää selvästi tätä lyhyemmänkin tuomioistuinkokemuksen omaavia hakijoita.

Pääosin erilaisesta virkakierrosta johtuen määräaikaisten esittelijöiden määrä vaihtelee huomattavasti hallinto-oikeuksittain. Tällä hetkellä Turun hallinto-oikeuden esittelijöistä yksi on määräaikainen, kun taas Helsingin hallinto-oikeudessa toimii noin kolmekymmentä määräaikaista esittelijää.

## *Vakuutusoikeus*

Vakuutusoikeudessa lainkäyttöasiat ratkaistaan vakuutusoikeuslain 10 §:n mukaan istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Asian käsittelyyn osallistuu yhden lakimiesjäsenen sijasta lääkärijäsen, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Vakuutusoikeuslain 11 ja 12 §:ssä määritellyissä asiarhmissä ratkaisukokoonpanoon osallistuu kolmen jäsenen lisäksi kaksi asiantuntijajäsentä. Näissä asioissa ratkaisukokoonpano on siten viisijäseninen.

Vakuutusoikeuslain 8 §:n mukaan esittelijöitä ovat kansliapäällikkö, asessori ja vakuutusoikeussihteeri. Myös vakuutusoikeustuomari voi toimia asian esittelijänä. Vakuutusoikeus voi määrätä esittelijäksi myös muun virkamiehen, jolla on soveltuva



korkeakoulututkinto. Kelpoisuusvaatimuksena kyseessä oleviin virkoihin on ylempi oikeustieteellinen tutkinto. Vakuutusosoikeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan kansliapäällikkö, asessori tai vakuutusosoikeussihteeri toimii vakuutusosoikeuden lakimiesjäsenenä niissä esittelemissään asioissa, joiden ratkaisuun osallistuu kolme lakimiesjäsentä. Asian esittelijä on siten esittelemässään lainopillisessa asiassa lakimiesjäsenenä sekä kolmijäsenisessä että viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa. Ratkaisukokoonpanon jäsenenä muissa kuin lääkeopillisissa asioissa toimiminen kuuluu esittelijän varsinaisiin virkatehtäviin eikä hänelle suoriteta siitä erillistä palkkiota. Keskimäärin esittelijä toimii vakuutusosoikeudessa ratkaisukokoonpanon jäsenenä mainitun 5 §:n 1 momentin nojalla vuosittain noin 100 asiassa.

Hallituksen esityksen laiksi vakuutusosoikeuslain muuttamisesta (HE 281/2010 vp) mukaan kaikista vakuutusosoikeudessa käsiteltävistä asioista noin 40 prosenttia on lainopillisia ja noin 60 prosenttia lääkeopillisia asioita. Näin ollen esittelijä toimii ratkaisukokoonpanon jäsenenä merkittävässä osassa vakuutusosoikeuden käsittelemistä ja ratkaisemista asioista. Hovioikeusmenettelystä poiketen esittelijä saavuttaa kelpoisuuden toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä aikaisemmasta työkokemuksesta riippumatta heti vakuutusosoikeudessa aloitettuaan eikä kelpoisuutta ole rajoitettu myöskään lainopillisten asioiden laadun suhteen.

Vakuutusosoikeuden 27 esittelijästä vakinaisessa virassa olevia esittelijöitä on 15 ja määräaikaisia on 12. Alkuun esittelijät saavat yleensä muutaman kuukauden mittaisia määräyksiä. Viime aikoina vakinaiseen vakuutusosoikeussihteerin virkaan nimitetyillä esittelijöillä on ollut tuomioistuinkokemusta hovi- ja hallinto-oikeuksien tapaan kolmesta viiteen vuotta.

### *Markkinaoikeus*

Markkinaoikeuslain 9 §:n 2 momentin mukaan markkinaoikeus on pääsääntöisesti päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä. Markkinaoikeuden lainoppineita jäseniä ovat ylituomari sekä markkinaoikeustuomarit (2 §). Kilpailuasioden käsittelyyn osallistuu lainoppineiden jäsenten lisäksi vähintään yksi ja enintään kolme asiantuntijajäsentä. Myös markkinaoikeudellisten ja hankinta-asioden käsittelyyn voi osallistua yhdestä kolmeen asiantuntijajäsentä, jos asian laatu sitä edellyttää. Mikäli ratkaistavassa asiassa oikeuskäytäntö on vakiintunutta, markkinaoikeus on kuitenkin päätösvaltainen kokoonpanossa, jossa asian käsittelyyn osallistuu kaksi lainoppinutta jäsentä ja enintään kaksi sivutoimista asiantuntijajäsentä.

Asian valmistelusta markkinaoikeudessa huolehtivat lainoppineet jäsenet. Markkinaoikeussihteerit osallistuvat asioiden valmisteluun lainoppineiden jäsenten ohjeiden mukaisesti (13 §). Markkinaoikeussihteerin rooli on siten yksinomaan valmisteleva eikä häntä koske perustuslain 118 §:n 2 momentissa säädetty esittelijän vastuu.

### *Työtuomioistuin*

Työtuomioistuimesta annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan työtuomioistuin on pääsääntöisesti päätösvaltainen kokoonpanossa, jonka muodostavat puheenjohtaja ja viisi jäsentä. Puheenjohtajana toimii joko työtuomioistuimen presidentti tai työtu-

mioistuinneuvos. Työtuomioistuinneuvos voi toimia jäsenenä käsiteltäessä asiaa presidentin puheenjohtajalla. Puheenjohtajan lisäksi yksi jäsenistä ei edusta työntekijä- eikä työnantajaetuja. Neljästä muusta jäsenestä kahden tulee olla työnantajapuolelta ja kahden palkansaajapuolelta nimettyjä jäseniä. Virkaehtosopimuksia koskevista asioissa yhden työnantaja- ja yhden palkansaajapuolelta nimetyn jäsenen sijaan tulevat erityiset virkaehtosopimukseen perehtyneet jäsenet. Työehtosopimuksen yleissitovuutta koskevat valitusasiat ratkaistaan kokoonpanossa, jossa on yksi työnantajapuolelta ja yksi palkansaajapuolelta nimetty jäsen ja lisäksi kolme muuta jäsentä.

Presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen lisäksi työtuomioistuimessa työskentelee päätoimisesti kolme lakimiessihteeriä, jotka toimivat asiasta riippuen joko työtuomioistuimen esittelijöinä tai asian valmistelijoina. Muut jäsenet ovat sivutoimisia. Kullakin varsinaisella jäsenellä on kaksi varamiestä.

### 3.3 Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomioistuimen riippumattomuudelle asettamat vaatimukset sekä kansainvälisten järjestöjen asiaa koskevat suositukset

*Poimintoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioistuimen riippumattomuutta koskevasta ratkaisukäytännöstä*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on tuomioistuimen riippumattomuutta koskeneissa ratkaisuissa kiinnitetty huomiota erityisesti tuomioistuimen jäsenten nimittämismenettelyyn, toimikauden pituuteen, takeisiin ulkopuolelta tulevaa painostusta vastaan sekä siihen, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta. Tapauksessa *Ettl ym.* (23.4.1987) tuomioistuin totesi, että tuomarinimityksen määräaikaisuus (tapauksessa viisi vuotta) ei ole ristiriidassa tuomioistuimen riippumattomuutta koskevan vaatimuksen kanssa, mikäli tuomioistuimen jäsen on toimikautensa ajan tosiasiallisesti erottamaton (kohta 41). Niin ikään riippumattomuutta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamista koskeneessa tapauksessa *Langborger* (22.6.1989) tuomioistuin ei pitänyt tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta ongelmallisena sitä, että ruotsalaisen asunto-oikeuden jäsenet määrättiin tehtävänsä kolmen vuoden määräajaksi.

Kolmen vuoden toimikautta pidettiin tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta riittävänä (vaikkakin lyhyenä) myös tapauksissa *Campbell and Fell* (28.6.1984) ja *Sramek* (22.10.1984). Ensin mainitussa asiassa tuomioistuin otti huomioon muun ohella sen, että vapautensa menettäneiden rangaistusta suorittaessaan tekemien rikkeiden ja rikosten osalta kurinpitovaltaa käyttävän elimen jäsenten tehtävät olivat palkattomia, minkä vuoksi näihin tehtäviin olisi ollut vaikea saada pätevää henkilöstöä pidemmäksi kuin kolmivuotiseksi toimikaudeksi (kohta 80). Vastaavasti tapauksessa *Sramek* tuomioistuin katsoi, että kolmivuotinen toimikausi, jonka aikana alueellisen viranomaisen jäsenten virassapysyminen oli riittävällä tavalla turvattu, oli tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta riittävän pitkä. Vaikka kysymyksessä olleen elimen jäsenet nimitettiin oikeusministerin ja aluehallinnon toimesta, sen todettiin olevan 6 artiklassa edellytetyllä tavalla riippumaton myös toimeenpanovallasta, koska sääntelyllä oli riittävällä tavalla turvattu se, ettei toimeenpanovalta voinut vaikuttaa sen ratkaisutoimintaan (kohta 38).

Tapauksessa *De Cubber* (26.10.1984) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että riippumattomuuden kannalta riittävänä ei voida pitää

sitä, että lainkäyttöelimen voidaan osoittaa toimineen tietyssä asiassa riippumattomasti. Tosiasiallisen riippumattomuuden ohella lainkäyttöelimen on tuomioistuimiin kohdistuvan luottamuksen säilyttämiseksi myös näytettävä riippumattomalta asianosaisten ja yleisön silmissä (kohta 26).

Tapauksessa *Incal* (9.6.1998) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi muun ohella sitä, oliko rikostuomioistuin, johon kuului yksi määräajaksi nimitettävä sotilastuomari, ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla riippumaton tuomioistuin. Tuomioistuin totesi, että tuomioistuimen riippumattomuutta harkittaessa oli otettava huomioon mm. sen jäsenten nimittämistapa, heidän virkakautensa pituus, takeet ulkopuolista painostusta vastaan sekä riippumattomuudesta saatu vaikutelma (kohta 65). Puolueettomuuden osalta oli merkityksellistä arvioida sitä, oliko olemassa ollut riittävät takeet poistamaan kaiken oikeutetun epäilyn sotilastuomarin puolueellisuudesta. Tuomioistuin tarkasteli kumpaakin kysymystä yhdessä. Sotilastuomarien asema antoi joitakin takeita riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Heillä oli esimerkiksi sama ammatillinen koulutus ja samat perustuslailliset takeet kuin siviilituomareilla. Tietyin poikkeuksin heitä ei voitu erottaa virasta tai määrätä eläkkeelle ilman heidän suostumustaan. Heille ei myöskään saanut antaa ohjeita lainkäyttötehtävien osalta eikä heihin muutoinkaan saanut vaikuttaa heidän tehtävässä toimissaan. Toisaalta, sotilastuomarit kuuluivat edelleen armeijaan, joka puolestaan sai määräyksensä täytäntöönpanovallalta. He olivat myös sotilaskurin alaisia ja heistä tehtiin arviointeja tuossa tarkoituksessa. Myös päätökset heidän nimittämisestään tehtiin suurelta osin armeijan hallintoviranomaisten toimesta ja heidän virkakautensa kesti vain neljä vuotta, minkä jälkeen se voitiin uusida (kohta 68). Ihmisoikeustuomioistuin piti lopulta riippumattomuutta ja puolueettomuutta vastaan puhuvia seikkoja painavampina ja päätyi katsomaan, että kysymyksessä ollut turkkilainen rikostuomioistuin ei täyttänyt 6 artiklassa asetettuja vaatimuksia.

Tapauksessa *Cooper* (16.12.2003) oli myös kysymyksessä sotilastuomioistuimen riippumattomuus. Tuomioistuimen vakituisen puheenjohtajan osalta ihmisoikeustuomioistuin totesi, että olisi ollut suositeltavaa, että puheenjohtajan erottamattomuudesta olisi erikseen säädetty. Tällaisen takeen puuttumisella ei ollut kuitenkaan 6 artiklassa säädetyn tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimuksen kannalta ratkaisevaa merkitystä, jos kysymyksessä oleva tuomari kuitenkin nautti tosiasiasa erottamattomuutta, kuten tässä tapauksessa oli asian laita. Sotilastuomioistuimen puheenjohtajaa ei ollut koskaan erotettu eikä virassa olevan puheenjohtajan tarvinnut pelätä tulewansa erotetuksi (kohta 118). Asiassa ei ollut rikottu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa.

Tapauksen *Cooper* tavoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota tuomarin erottamattomuuteen yhtenä tuomioistuimen riippumattomuuden keskeisistä osatekijöistä tapauksessa *Brudnicka* (3.3.2005). Tässä tapauksessa tuomioistuin totesi ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa rikutun, koska oikeusministeri sekä kuljetus ja meriasioiden ministeri nimittivät yhdessä merionnettumuksia tutkineen elimen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ja päättivät yhdessä myös näiden erottamisesta. Tuomioistuimeksi 6 artiklan mukaan katsottava elin ei ollut objektiivisesti arvioituna riippumaton, koska sen jäsenet eivät olleet erottamattomia (kohta 41).

Uudemmassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä tapauksessa *Urban* (30.10.2010) oli myös kysymys tuomioistuimen riippumattomuudesta. Siinä

puolalaisen ensimmäisen asteen tuomioistuimen riippumattomuus kyseenalaistettiin sillä perusteella, että asian oli käsitellyt ja ratkaissut asessori, joka ei ollut tuomari. Asessorit nimitti tehtävänsä oikeusministeri, jolla oli myös valta erottaa asessori kesken tämän enintään neljä vuotta kestävästä toimikauden. Erottamispäätöstä tuli edeltää varoitus ja päätös tuli myös alistaa alueellisen tuomioistuimen tuomarineuvoston hyväksyttäväksi. Muun muassa edellä mainittuun tapaukseen *Campbell and Fell* viitaten ihmisoikeustuomioistuin totesi, että arvioitaessa tuomioistuimen riippumattomuutta huomioon tuli ottaa tuomioistuimen jäsenen nimittämistapa, virkakauden pituus, takeet ulkopuolelta tulevaa painostusta vastaan sekä se, näyttikö tuomioistuin riippumattomalta. Olennainen edellytys tuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuun riippumattomuudelle oli se, ettei toimeenpanovallalla ollut oikeutta erottaa tuomaria tämän toimikauden aikana. Vaikka oikeusministerin oikeutta erottaa asessori oli rajoitettu, ei tämä ollut riittävää turvaamaan sitä, ettei erottamisvaltaa käytetty mielivaltaisesti.

Edelleen tuomioistuin totesi, että tietyissä tapauksissa ihmisoikeussopimuksen vastainen menettely alemmassa tuomioistuimessa saattoi korjaantua, mikäli käytössä oli asianmukainen mahdollisuus valittaa alemman tuomioistuimen ratkaisusta ylempään tuomioistuimeen, joka puolestaan saattoi korjata kysymyksessä olleet puutteet (ks. tapaukset *De Cubber*, kohta 33 ja *Kyprianou*, 15.12.2005, kohta 134). Tuomioistuin kuitenkin totesi, että tässä tapauksessa näin ei ollut, koska toisen asteen tuomioistuin ei voinut kumota alemman asteen tuomioistuimen antamaa ratkaisua sillä perusteella, että alempi tuomioistuin ei ollut ollut muutoksenhaun alaisen ratkaisun antaessaan riippumaton.

Tuoreessa tapauksessa *Richert* (25.10.2011) oli kysymys alioikeustuomarin nimittämisestä toimimaan ylempään tuomioistuimen jäsenenä tiettyinä päivinä. Puolan lain mukaan ylempään tuomioistuimen presidentti saattoi tuomareista koostuvan johtoryhmän (the board of the assembly of judges) suostumuksella antaa tällaisen määräyksen enintään 30 päivän ajaksi vuodessa. Ratkaisussaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että ollakseen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu ”lailla perustettu tuomioistuin”, tuomioistuimen tuli täyttää useita ehtoja, jotka perustamistavan lisäksi koskivat muun muassa tuomioistuimen jäsenen itsenäisyyttä, virkakauden pituutta, tuomioistuimen riippumattomuutta sekä prosessuaalisia suojakeinoja (kohta 43). Ihmisoikeustuomioistuin ei pitänyt sanotunlaista komennusjärjestelmää sinällään ihmisoikeussopimuksen vastaisena. Se katsoi kuitenkin 6 artiklaa rikutun, koska asiassa ei ollut käynyt ilmi, että kansallisen lain kanssa oli sopusoinnussa se, että tuomari määrättiin toimimaan toisessa tuomioistuimessa taannehtivasti. Tässä tapauksessa alkuperäinen komennus oli käsittänyt kolme päivää, joiden jälkeen kysymyksessä ollut tuomari oli toiminut valittajan asiassa jäsenenä jälkikäteen annetun määräyksen nojalla vielä kymmenen istuntopäivän ajan (kohdat 49, 50, 55 ja 56).

Lopuksi todettakoon vielä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut myös tuomioistuimen riippumattomuudelle asetettujen vaatimusten täyttymistä kevyemmin perustein silloin kuin käsiteltävänä olevat asiat ovat olleet seurauksiltaan vähäisempiä [ks. esim. tapaus *Malige* (23.9.1998), jossa oli kysymys liikenne rikkomuksen vuoksi hallinnollisessa tuomioistuimessa tuomitusta sakkorangaistuksesta ja ajokiellosta]. Tällöinkin edellytyksenä sille, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ei ole katsottu rikutun, on kuitenkin ollut se, että alemman asteen tuomioistuimen

antamasta ratkaisusta on voitu valittaa 6 artiklassa tarkoitettuun riippumattomaan tuomioistuimeen (ks. tapauksen *Malige* kohdat 50 ja 51).

### *Kansainvälisten järjestöjen suosituksia ja kannanottoja*

Yhdistyneiden kansakuntien periaatekokoelman *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (1985) 12. kohdassa todetaan, että tuomarilla tulee olla taattu virassapysymisoikeus pakolliseen eläkeikään tai toimikauden päättymiseen asti. (”Judges, whether appointed or elected, shall have guaranteed tenure until a mandatory retirement age or the expiry of their term of office, where such exists.”).

Euroopan neuvoston perustuslakiasioita käsittelevä asiantuntijaelin, Venetsian komissio, on antanut raportin tuomareiden nimittämisestä [CDL-AD(2007)028]. Raportissa todetaan, että tuomarin nimittämistä koe- tai määräajaksi ei ole pidettävä kaikissa tilanteissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisena. Tällainen menettely heikentää kuitenkin tuomareiden riippumattomuutta, koska määräajaksi nimitetty tuomari saattaa tuntea painetta ratkaista asia tietyllä tavalla (kohta 40). Edelleen suosituksessa todetaan, että tuomarin nimittäminen tehtävänsä koeajaksi saattaa olla käytännön syistä tarpeen maissa, joissa on suhteellisen nuori oikeuslaitos, jotta kyetään ennen pysyvää virkanimitystä arvioimaan sitä, kykeneekö tuomari tosiasiallisesti suorittamaan tehtävistään tehokkaasti (kohta 41). Keskeinen ajatus on sulkea pois tekijät, jotka saattavat vaikuttaa tuomarin riippumattomuuteen. Siitä huolimatta, että lainkäyttötoiminnan korkean tason turvaaminen arviointijärjestelmän avulla on sinällään kunnioitettava pyrkimys, on tunnetusti vaikeaa sovittaa yhteen riippumattomuus ja työsuorituksen arviointi. Mikäli näistä kahdesta on valittava toinen, on tuomioistuimen riippumattomuus katsottava arvokkaammaksi (kohta 42).

Venetsian komission tuomioistuinlaitoksen itsenäisyyttä koskevan raportin ensimmäisessä, tuomareiden itsenäisyyttä koskevassa osassa [CDL-AD(2010)004] todetaan, että komissio suosittelee vahvasti, että tuomarinimitykset ovat pysyviä ja kestävät eläkeikään asti. Koeajaksi annettavat määräykset ovat komission mukaan tuomarin riippumattomuuden kannalta ongelmallisia (kohta 38 ja 82.5).

Euroopan neuvoston vuonna 2010 uudistetussa ministerikomitean suosituksessa CM/Rec(2010)12, joka koskee tuomareiden itsenäisyyttä, tehokkuutta ja vastuuta, on lisäksi todettu, että virassapysymisoikeus ja erottamattomuus ovat avainasemassa arvioitaessa tuomarin riippumattomuutta. Tämän vuoksi tuomareiden virassapysymisoikeuden tulisi olla taattu eläkeikään asti (kohta 49). Suosituksen mukaan tuomarin virkakaudesta tulisi säätää lailla. Milloin tuomari on nimitetty koe- tai määräajaksi, on määräyksen jatkamista arvioitava ennalta määrätyn objektiivisin ja hyväksyttävien kriteerein, jotta tuomioistuimen riippumattomuutta ei loukata (kohdat 50 ja 51).

Euroopan neuvoston piirissä vuonna 1998 luotu suositusluontoinen tuomareiden peruskirja (*European Charter on the Statute for Judges*) sisältää myös tuomioistuimen riippumattomuutta koskevia kannanottoja ja suosituksia. Peruskirjan kohdassa 3.3 tunnustetaan sinällään koe- tai määräajaksi tuomariksi nimittäminen. Toisaalta peruskirjassa kuitenkin edellytetään, että päätöksen määräajaksi nimitetyn tuomarin määräyksen jatkamisesta tai tällaisen tuomarin vakinaistamisesta tekee, tai siihen antaa ainakin suostumuksensa, puolueeton toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta riippumaton elin. Tämän elimen jäsenistä vähintään puolet tulisi olla tuomarikunnan

edustajia. Peruskirjan tulkintaa koskevassa muistiossa on lisäksi todettu, että koe- tai määrääjäksi nimittäminen luo ongelmia ellei suorastaan vaaranna sellaisen tuomarin riippumattomuutta, joka toivoo virkansa vakinaistamista tai ainakin määräyksensä jatkamista. Tuomarilla tulee olla mahdollisuus saattaa häntä koskevan ratkaisun oikeellisuus puolueettoman elimen tutkittavaksi.

### 3.4 Hallinto-oikeuslain uudistus vuonna 2006

Hallituksen esityksestä laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp) antamassaan lausunnossa (2/2006 vp.) perustuslakivaliokunta otti kantaa esittelijän asemaan tuomioistuimen päätösvaltaisessa kokoonpanossa. Esitys sisälsi hovioikeuslain 9 §:ää vastaavan säännöksen, joka olisi mahdollistanut esittelijäkokoonpanon käytön myös hallinto-oikeuksissa. Ehdotetun hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus olisi ollut eräissä asioissa päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon olisi kuulunut joko kaksi jäsentä ja erikseen säädetyt kelpoisuusvaatimukset täyttävä asian esittelijä taikka kaksi jäsentä. Saman pykälän 4 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun esittelijän olisi tullut olla hallinto-oikeussihteeri, ja hänellä olisi tullut olla riittävä kokemus kyseisten asioiden esittelystä hallinto-oikeudessa. Ylituomari olisi antanut esittelijälle määräyksen toimia tämän esittelemässä, 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä. Esittelijällä olisi ollut perustuslaissa tuomarille säädetty virassapysymisoikeus hänen toimiessaan tässä pykälässä tarkoitetulla tavalla hallinto-oikeuden jäsenenä.

Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että esittelijän toimimisen tuomioistuimen päätösvaltaisen kokoonpanon jäsenenä mahdollistava hovioikeuslain 9 § oli säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Edelleen perustuslakivaliokunta totesi, että mainittu sääntely oli merkityksellistä tuomiovallan käytön riippumattomuutta sekä tuomareiden nimittämistä ja oikeusasemaa koskevien säännösten näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaki ei sinällään muodostanut ehdotonta estettä nimittää tuomari määrääjäksi tai sivutoimiseksi. Valiokunta piti kuitenkin esittelijän toimimista tuomioistuimen jäsenenä yksittäisissä asioissa perustuslain kannalta ongelmallisena, joskaan ei suoranaisesti perustuslain vastaisena.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että esittely- tai tapauskohtainen tuomarin asema ei ollut hyvin sopusoinnussa tuomarin erottamattomuuteen ja siten tuomioistuimen riippumattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta kohdistuvien vaatimusten kanssa<sup>5</sup>. Sinällään perusteltuna, mutta ei aivan ongelmattomana, perustuslakivaliokunta piti lisäksi sitä, että toimivalta esittelijän määräämisestä tuomarin tehtävään kuuluisi viraston päällikölle ja siten tuomioistuimelle itselleen. Tässä menettelyssä oli havaittavissa tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäyden-

---

<sup>5</sup> Todettakoon, että perustuslakivaliokunnan käsityksestä poiketen uudistuksen tarkoituksena ei ollut saattaa hallinto-oikeusmenettelyn piiriin ns. päiväkohtaisia jäsenmääräyksiä, vaan tarkoitus oli, että hallinto-oikeuksien esittelijät olisivat voineet toimia ylituomarin määräyksen nojalla kaikissa esittelemässään asioissa yhtenä kolmijäsenisen ratkaisukokoonpanon jäsenenä.

nykseen liittyviä piirteitä. Tällaisia ei valiokunnan mukaan saisi ainakaan liiallisesti sisältyä tuomareiden nimittämismenettelyyn.

Valiokunta totesi, että tuomioistuimen virkamiehenä toimivan esittelijän asema tuomarina ei ollut tuomarin riippumattomuuden kannalta esimerkiksi virkamiehen urasuunnitelmiin tuomioistuinlaitoksessa liittyvien tekijöiden vuoksi täysin rinnastettavissa vakinaisen tai edes määräajaksi nimitetyn tuomarin asemaan. Valiokunnan mielestä tällaiset seikat saattoivat joissakin tapauksissa vaikuttaa arviointiin siitä, näyttikö tuomioistuin riippumattomalta. Vielä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että tuomarin tehtävään määrätyn esittelijän virkavastuuseen liittyvät kysymykset saattoivat aiheuttaa tarpeettomia tulkintaongelmia. Näiden syiden vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi, että lakivaliokunnan tulisi harkita vakavasti ehdotetun sääntelyn tarpeellisuutta ottamalla etenkin huomioon sen, että esityksessä mainitut asiat voitiin ehdotuksen mukaan ratkaista myös kahden tuomarin kokoonpanossa. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että koska tuomioistuimen jäsenenä toimiminen ei kuulunut esittelijän varsinaisiin virkatehtäviin, voitaisiin esittelijä määrätä toimimaan ratkaisukokoonpanon jäsenenä vain suostumuksensa mukaisesti ja erillistä korvausta vastaan.

Lakivaliokunta piti mietinnössään 9/2006 vp perustuslakivaliokunnan epäilyksiä periaatteelliselta kannalta niin painavina, ettei sen mielestä ollut perusteltua toteuttaa ehdotettua mahdollisuutta esittelijän toimimisesta ratkaisukokoonpanossa eräänlaisena tilapäisjäsenenä. Tämän vuoksi lakivaliokunta poisti tämän kokoonpanovaihtoehdon esityksestä. Lakivaliokunta lausui lisäksi, että oikeusministeriön oli nyt säädettävän lain sekä perustusvaliokunnan siitä antaman lausunnon perusteella hovioikeusmenettelyn muun kehittämisen yhteydessä syytä arvioida hovioikeuslain 9 §:n mukaisen ratkaisukokoonpanon asianmukaisuutta.

### **3.5 Alustavia havaintoja ja näkökohtia**

#### *Määräaikaiset tuomarit*

Tuomioistuimen riippumattomuuden kivijalka ovat edellä selostetun kansainvälisen aineiston perusteella vakinaiset, eläkeikään asti taatun virassapysymisoikeuden käsitteivät tuomarin virat. Tähän nähden määräaikaisten tuomarinvirkojen tulisi olla perusteltuja poikkeuksia pääsäännöstä. Määräaikaisia tuomarinvirkoja ja lyhyitä tuomarinmääräyksiä on kuitenkin Suomessa runsaasti. Lyhimmillään määräykset ovat edellä kerrotun mukaisesti asiakohtaisia taikka vain päivän mittaisia.

Määräaikaisten tuomareiden osalta ongelmat vaikuttaisivat liittyvän ennen muuta vakinaista tuomaria heikompaan virassapysymisturvaan. Vaikuttaa siltä, että ainakaan päivä- tai tapauskohtaiset tuomarinmääräykset eivät edellä selostetun mukaisesti täytä perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tuomioistuimen riippumattomuudelle asetettuja vaatimuksia.

Lyhyen, mutta kuitenkin päiväkohtaista määräystä pidemmän määräyksen ajaksi säädetty vahvennettu virassapysymisturva ei myöskään yksin riittäne turvaamaan määräajaksi nimitetyn tuomarin riippumattomuutta. Suurempi merkitys tuomioistuimissa lyhyillä määräyksillä tuomarin tehtäviä hoitavien virkamiesten tosiasiallisen virassapysymisturvan kannalta on virassapysymisoikeuden vahvuudella siinä virassa, johon

kysymyksessä oleva henkilö on vakinaisesti nimitetty<sup>6</sup>. Tuomioistuinlaitoksen sisällä vakinaisessa virassa olevan lainkäyttöhenkilöstön ohella määräaikaisten tuomareiden riippumattomuutta on kuitenkin arvioitava myös sellaisten määrääjäksi tuomariksi nimitettävien henkilöiden kannalta, jotka tulevat nimitetyiksi tuomioistuimen ulkopuolelta eivätkä siten välttämättä omaa edes virkamiestasoista työsuhdeturvaa.

### *Esittelijäkoonpano*

Perustuslakivaliokunnan edellä selostetun kannanoton ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa vaikuttaa siltä, että hovioikeuslain 9 §:ssä säädetty esittelijäkoonpano ei täytä perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tuomioistuimen riippumattomuudelle asetettuja vaatimuksia. Ongelmana on esittelijän virassapysymisoikeus, joka ylimpien tuomioistuinten esittelijöitä lukuun ottamatta on esittelijöillä samantasoinen kuin virkamiehillä yleisesti. On myös syytä korostaa sitä, että noin 60 prosenttia hovioikeuslain 9 §:ssä säädetyn kelpoisuuden omaavista esittelijöistä on määräaikaisessa virkasuhteessa.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa asetetun tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimuksen kanssa ei ole ristiriidassa se, että tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen jäsen on määrätty tehtävänsä määrääjäksi, jos jäsen toimikautensa ajan tosiasiallisesti nauttii erottamattomuudesta tai ainakin hyvin vahvasta virassapysymisoikeudesta. Ihmisoikeustuomioistuin ei ole määritellyt tarkkaa aikarajaa sille, miten pitkä määräaikaisen tuomioistuimen jäsenen toimikauden on oltava, jotta tuomioistuin täyttää 6 artiklan tässä tarkoitetut vaatimukset, mutta vaikuttaa kuitenkin siltä, että ainakaan hyvin lyhytaikainen määräys ei täytä tuomioistuimen riippumattomuudelle asetettuja vaatimuksia. Näin ollen riittävänä ei voitane pitää sitä, että esittelijäkoonpanossa yhtenä tuomarina toimivalla esittelijällä on tavanomaista vahvempi virassapysymisoikeus yksinomaan silloin, kun hän toimii yksittäisissä asioissa ratkaisukoonpanon jäsenenä.

Erottamattomuuden ohella esittelijän itsenäistä ja riippumatonta asemaa tuomioistuimen ja ratkaisukoonpanon sisällä heikentää se, että esittelijän ratkaisutoimintaa saattaa vakinaista tai edes määrääjäksi nimitettyä tuomaria herkemmin ohjata kokeneemman kokoonpanoon kuuluvan tuomarin asiassa esittämä ratkaisukannanotto. Näin saattaa olla etenkin silloin, jos kysymyksessä olevalla tuomarilla on mahdollisuus vaikuttaa esittelijän urakehitykseen. Tähän on kiinnitetty huomiota muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitussa *De Cubber* –tapauksessa sekä useassa tapauksessa sen jälkeen. Ihmisoikeustuomioistuin on tältä osin todennut, että tosiasiallisen riippumattomuuden ohella tuomioistuimen on myös

---

<sup>6</sup> Esimerkiksi Saksassa tuomariksi voidaan tietyin edellytyksin nimittää koeajaksi ja valtion virkamies myös määrääjäksi ns. toimeksiannolla (ernennung zum Richter kraft Auftrags). Koeajaksi nimitetyn tuomarin vakinaistamisesta täytyy päättää viimeistään viiden vuoden ja määrääjäksi nimitetyn tuomarin kahden vuoden kuluessa tehtävään määräämisestä (Deutsches Richtergesetz, 11–16 §). Tällaisen määräaikaisen ns. toimeksiannolla toimivan tuomarin virkasuhteen ehdot määräytyvät osittain hänen vakinaisen ”pohjavirkansa” perusteella.



näytettävä ulospäin riippumattomalta. Etenkin tästä näkökulmasta katsottuna tilanne lienee kiistatta ongelmallinen.

Hovioikeusmenettelyn ohella esittelijäkoonpano on nykyisellään laajamittaisesti käytössä myös vakuutus oikeudessa, jossa esittelijä toimii esittelemisään lainopillisissa asioissa ratkaisukoonpanon jäsenenä asioiden laatuun katsomatta. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi vakuutus oikeuslain muuttamiseksi (281/2010) vakuutus oikeuslain mukaista esittelijäkoonpanoa oli perusteltu sillä, että hovioikeuslain 9 §:ssä säädetystä poiketen vakuutus oikeuden esittelijät osallistuvat asioiden ratkaisemiseen ratkaisukoonpanon jäsenenä muissa kuin lääketieteellisissä asioissa tavanomaisena virkatyönään. Tällaisen esittelijäkoonpanon perustuslain mukaisuudesta perustuslakivaliokunta ei ollut toistaiseksi lausunut mitään.

Vakuutus oikeuden esittelijä kuitenkin rinnastuu keskeisiksi koettujen riippumattomuus ongelmien, eli virassapysymisoikeuden sekä urakehitykseen liittyvien tekijöiden osalta hovioikeuden ja hallinto-oikeuden esittelijään. Työryhmämietinnön 2009:10 eriävissä mielipiteissä todettiin, että kysymys esittelijän toimimisesta ratkaisukoonpanon jäsenenä edellyttää laajempaa pohdintaa ja se on syytä ratkaista samalla tavoin kaikissa tuomioistuimissa. Eriävän mielipiteen jättäneet työryhmän jäsenet pitivät siksi perusteltuna sitä, ettei vakuutus oikeustyöryhmän esityksessä tehtäisi ehdotuksia sääntelyksi vakuutus oikeuden esittelijän toimimisesta lakimiesjäsenenä. Työryhmämietinnöstä lausuessaan myös Suomen Tuomariliitto ry piti kysymystä vakuutus oikeuden esittelijöiden kelpoisuudesta toimia oikeuden jäsenenä ongelmallisena ja lausui käsityksensä niin ikään, että siitä ei tulisi säätää erikseen, vaan esittelijöiden asemaa tulisi arvioida samassa yhteydessä kuin muidenkin tuomioistuinten esittelijöiden.

Kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa siltä, että siitä huolimatta, että olemassa olevien säännösten mukaisissa esittelijäkoonpanoissa enemmistö jäsenistä koostuu varsinaisista tuomareista, ei esittelijäkoonpanon käyttöä voitane laajentaa taikka edes säilyttää ilman muutoksia. Yhtenä vaihtoehtona tällöin on ratkaisukoonpanon jäsenenä toimivien esittelijöiden virassapysymisturvan vahvistaminen. Perustuslaissa ei rajata sitä, mitkä kaikki tuomioistuimen ammattiryhmät voivat nauttia tuomareille taatusta vahvennetusta virassapysymisoikeudesta ja on huomattava, että nykyisinkin korkeimpien oikeuksien esittelijät rinnastuvat tältä osin tuomareihin (ks. Valtion virkamieslaki 48 §).

### *Käräjänotaarit*

Tuomioistuinharjoittelua suorittava käräjänotaari nimitetään tavallisesti käräjäoikeuden vuoden määrääjäksi. Osa harjoittelujaksosta voidaan edellä todetulla tavalla suorittaa nykyisin myös hovioikeudessa tai hallinto-oikeudessa. Käräjänotaarit voivat lähtökohtaisesti käsitellä vain tiettyjä, erikseen määriteltyjä asioita. Suuri osa näistä asioista kuuluu jatkokäsittelyluvan piiriin. Lisäksi päällikkötuomari voi erillisellä määräyksellä määrätä käräjänotaarin toimimaan tuomarina monijäsenisessä kokoonpanossa.

Tuomioistuinharjoittelu on tärkeä osa kansallista tuomarinkoulutusjärjestelmää. Tuomioistuinharjoittelun suorittamista edellytetään käytännössä esimerkiksi esittelijän tehtäviin nimitettävältä, vaikka varatuomarin arvoa ei sinänsä olekaan säädetty

erityiseksi kelpoisuusvaatimukseksi. Tuomioistuinharjoittelun koulutukselliset piirteet ja käräjänotaarin pääasiallinen juttujako huomioon ottaen käräjänotaarin virassapysymisturvan ei liene tuomioistuimen riippumattomuudelle asetetut vaatimukset täyttääkseen tarpeen olla yhtä vahva kuin tuomarin virassapysymisturvan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa riippumattomuusvaatimuksen kannalta ongelmallisia lienevät kuitenkin ne yksittäiset laajat asiat, joiden ratkaisemiseen käräjänotaari osallistuu yhtenä monijäsenisen ratkaisukokoonpanon jäsenistä.

### **3.6 Asiantuntijoille suunnatut kysymykset**

Edellä esitetty huomioon ottaen asiantuntijoita pyydetään lausumaan käsityksensä siitä, minkälaisia tuomioistuimen riippumattomuuteen liittyviä näkökohtia tulisi ottaa huomioon arvioitaessa määräaikaisia tuomarinimityksiä ja nykyjärjestelmän mahdollisia kehitystarpeita.

Toiseksi asiantuntijoita pyydetään ottamaan kantaa siihen, minkälaisia perustuslaillisia reunaehdoita on otettava huomioon arvioitaessa esittelijän toimimista tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon jäsenenä.

Vielä asiantuntijoita pyydetään tuomioistuinharjoittelun koulutuksellinen tarkoitus huomioon ottaen lausumaan siitä, minkälaisia edellytyksiä tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimus asettaa käräjänotaarin toimimiselle tuomarina.

## 4 Tuomareita koskeva virkamieslain sääntely

### 4.1 Lähtökohtia

#### *Tuomareita koskevien valtion virkamieslain säännösten uudistaminen vuonna 2009*

Tässä jaksossa tarkastelun kohteeksi on otettu perustuslaissa taattuun tuomarin virasapysymisoikeuteen puuttuvat virkamieslain säännökset eli tuomarin viran siirtäminen, virantoimituksesta pidättäminen, tuomarille hakemuksetta työkyvyn menettämisen seurauksena annettava ero sekä kirjallinen varoitus. Osaa näistä säännöksistä on muutettu oikeusministeriön asettamien tuomarinvastuun toteuttamisvaihtoehtoja pohjineiden työryhmien työn seurauksena (mietinnöt 2005:16 ja 2007:8). Mietintöjen perusteella laadittiin hallituksen esitys (HE 33/2008 vp), joka koski rikoslain viraltapanoa koskevien säännösten sekä virkamieslain muuttamista. Esityksessä ehdotettiin laajennettavan tuomarin viraltapanon alaa sekä lisättävän mahdollisuus antaa tuomarille kirjallinen varoitus. Lisäksi ehdotettiin lisättävän mahdollisuus hakea muutosta tuomarille työkyvyttömyyden perusteella hakemuksetta annettavaa eroa koskevaan päätökseen.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 36/2008 vp) viraltapanomahdollisuuden laajentamisen edellyttävän perustuslainsäätämisyjärjestystä, koska sillä puututtiin tuomareiden perustuslailliseen asemaan eikä ehdotukselle ollut tämä huomioon ottaen esitetty riittäviä perusteita.

Kirjallista varoitusta koskevan esityksen osalta kyse oli tuomareiden saattamisesta muihin virkamiehiin sovellettavan varoitusjärjestelmän piiriin. Esitys koski päällikkötuomarin mahdollisuutta antaa varoitus tuomarille, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Muutoksenhaku oli ehdotettu ohjattavan virkamieslautakuntaan. Perustuslakivaliokunta katsoi järjestelyn olevan tuomareiden riippumattomuuden kannalta ongelmallinen ja edellytti, että varoitus ei saa perustua laintulkinnallisiin näkemyseroihin, vaan sen tulee aina olla seuraus virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena erityisesti hallituksen esityksen perusteluja, joissa kirjallisen varoituksen käyttöä oli perusteltu lähinnä sillä, että sen myötä päällikkötuomarin mahdollisuudet vastata tuomioistuimen toiminnan tuloksellisuudesta olisivat aiempaa monipuolisemmat. Valiokunta kuitenkin katsoi, että perustuslain 21 §:ssä taattu oikeus saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä, puolsi kyseisenlaista säännöstä. Lisäksi valiokunta piti ongelmallisena, että oikeusturvatie oli osoitettu tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle eli virkamieslautakuntaan.

Oikeusministeriö luopui viraltapanon laajentamista koskevasta ehdotuksesta ja korjasi kirjallista varoitusta koskevaa esitystä perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa<sup>7</sup> on jo tuolloin todettu tuomarin virassapysymisoikeuden edellyttävän muutoksia myös muihin virkamieslain säännöksiin. Tällaisina on mainittu virantoimituksesta pidättäminen ja tuomarin toiseen virkaan siirtäminen. Koska näihin säännöksiin ei ollut esitetty muutoksia hallituksen esityksessä, niitä ei tuossa yhteydessä otettu tarkasteltavaksi. Lakivaliokunta edellytti kuitenkin mietinnössään (LaVM 1/2009 vp), että tuomareiden perustuslailliseen erityisasemaan liittyvä virkamiesoikeudellinen sääntely arvioidaan huolellisesti kokonaisuudessaan ja selvitetään mahdollisuus sisällyttää ne omaan lakiinsa. Myös muiden asian ratkaisuun osallistuvien virassapysymisoikeuden omaavien henkilöiden asema olisi selvitettävä.

### *Kansainvälisiä suosituksia*

Olellaisen osan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetusta tuomioistuimen riippumattomuudesta muodostaa tuomarin erottamattomuus. Ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä ei kuitenkaan tietävästi ole ollut tuomareiden erottamista, virantoimituksesta pidättämistä tai kurinpitoa koskevia asioita.

Tuomarin virkamiesoikeudellista asemaan on kiinnitetty huomiotta useissa kansainvälisissä ohjeissa ja suosituksissa. Tällaisia ovat muassa Euroopan neuvoston piirissä laadittu monenvälisesti vuonna 1998 hyväksytty suositusluontoinen tuomareiden peruskirja (*European Charter on the Statute for Judges*). Siinä on säännöksiä muun muassa tuomarin valinnasta, koulutuksesta, erottamattomuudesta ja virkasuhteen päättymisestä. Euroopan Neuvoston yhteydessä toimiva Venetsian komissio on tuomareiden itsenäisyyttä koskevassa varsin tuoreessa raportissaan [CDL-AD (2010)004] viitannut peruskirjan erottamattomuutta koskevaan kohtaan ja todennut tuomarin siirtämisen vasten tahtoaan olevan hyväksyttävissä ainoastaan poikkeuksellisista syistä. Lisäksi se on korostanut, että kurinpidollisia asioita tulisi käsitellä erikseen sitä varten perustetussa elimessä tai oikeudessa ja niiden päätöksistä tulisi olla valitusmahdollisuus. Lisäksi kansainvälisen tuomariliiton jäsenyhdistykset ovat vuonna 1999 hyväksyneet tuomarin yleismaailmallisen peruskirjan (*the Universal Charter of the Judges*), jossa niin ikään korostetaan tuomarin riippumattomuutta ja erottamattomuutta. Sen 8 artiklan mukaan tuomari voidaan siirtää, pidättää virantoimituksesta tai erottaa virastaan ainoastaan lain nojalla ja kurinpidollisen käsittelyn seurauksena.

## **4.2 Tuomareiden virassapysymisoikeuteen puuttuva virkamieslain sääntely**

### *Tuomarin siirtäminen toiseen virkaan (47 §)*

Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei suostumuksetta saa siirtää toiseen virkaan, ellei se johdu tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyistä. Mainittua säännöstä täydentää virkamieslain 47 §, jonka 2 momentin mukaan tuomarin siirtämisestä toiseen virkaan päättää nimittävä viranomainen. Tuomari voidaan siirtää vain sellai-

---

<sup>7</sup> Muiden muassa Vaasan hovioikeuden presidentti Mikko Könkkölä ja Turun hallinto-oikeuden ylituomari Hannu Renvall.

seen virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana. Ensisijaisesti tuomari on siirrettävä samalla paikkakunnalla olevaan virkaan. Myös tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelytilanteessa lähtökohtana on se, että virat ja niihin nimitetyt henkilöt siirtyvät samaan virastoon, joihin tehtävät siirtyvät (virkamieslaki 5 a §). Käytännössä rakenteellisissa uudistuksissa virkanimitys tehdään uudelleen normaalia nimittämismenettelyä noudattaen.

Päätöksenteko virkojen siirtämisestä tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelytilanteessa kuuluu siis tuomarin nimittävälle viranomaiselle. Vakinaisten tuomarinvirkojen kysymyksessä ollen tämä viranomaisena on tasavallan presidentti ja määräaikaisten tuomareiden osalta tasavallan presidentti, ylioikeus tai kysymyksessä olevan yksikön päällikkötuomari.<sup>8</sup>

Virkamieslain tuomarin siirtoa koskevassa säännöksessä ei sen 2 momentin osalta näyttäisi olevan ristiriitaa perustuslaissa säädetyin kanssa silloin, kun tuomari on antanut siirtoon suostumuksensa. Tällöin lienee luonnollista, että siirrosta päättää nimittävä viranomaisena eli pääsääntöisesti tasavallan presidentti.

Pykälän 3 momentin mukaan nimittävän viranomaisen on annettava tuomarille hakemuksetta ero, jos tuomari 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa ilman pätevää syytä kieltäytyy vastaanottamasta toista virkaa. Perustuslaki tai sitä koskevat esityöt eivät ota kantaa siihen, miten tuomarin ”pakkosiirto” käytännössä toteutetaan. Virkamieslain viran siirtoa koskeva säännös on ollut voimassa nykyisen sisältöisenä perustuslakia säädettäessä, mutta sen sisältöön ei ole tuolloin puututtu. Vaikuttaa siltä, että kysymyksessä olevan säännöksen suhdetta tuomareiden virassapysymisoikeuteen ei tuolloin ole juuri pohdittu. Se ei ole myöskään ollut perustuslakivaliokunnan kontrolloitavissa, mistä syystä lienee aiheellista pohtia, minkä sisältöisenä se tulisi ottaa tuomioistuinlakiin, jotta se täyttäisi perustuslain vaatimukset.

Säännöksen tarkoittama tilanne, jossa tuomarille jouduttaisiin antamaan ero, koska tämä ei anna suostumustaan organisatorisista syistä tapahtuvaan siirtoon, lienee käytännössä harvinainen. Todellisuudessa tilanne lienee sellainen, että siirtoon annetaan suostumus tai siihen haluttomat eroavat itse, jäävät eläkkeelle tai hakeutuvat muualle työskentelemään ilman, että ero varsinaisesti täytyisi antaa. Tilanne olisi kuitenkin ongelmallinen; mikäli tuomari kieltäytyy siirrosta eikä muuta ole tarjottavissa, ei käytännössä muita vaihtoehtoja kuin virasta erottaminen ole olemassa.

Vaikka perustuslaki sallii organisatorisista syistä siirron myös ilman tuomarin suostumusta, siirron toteuttamista koskeva sääntely ei nykyisellään vaikuttaisi täyttävän perustuslain vaatimuksia. Ensinnäkin voidaan kysyä, onko perustuslain mukaista, että siirrosta kieltäytyvälle tuomarille eron antaa nimittävä viranomaisena hallinnollisessa järjestyksessä, eikä tuomioistuin. Toiseksi on huomattava, että muutoksenhakumahdollisuutta nimittävän viranomaisen päätökseen ei pääsääntöisesti ole (tasavallan presidentti tai ylioikeudet). Koska kyseinen erottamista koskeva päätös kuuluu

---

<sup>8</sup> Ks. edellä jakso 2.2 määräaikaisten tuomareiden nimittämisestä.

virkamieslain 58 §:ssä säädetyn yleisen valituskiellon piiriin, ei valitusoikeutta ole niissäkään määräaikaista tuomareita koskevissa tapauksissa (päällikkötuomari nimitää), joissa valittaminen olisi muutoin käytännössä mahdollista.

Todettakoon, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 36/2008 vp) pitänyt välttämättömänä, että tuomarin virassapysymisoikeuteen puuttuvaa kirjallista varoitusta koskevasta päätöksestä järjestetään asianmukainen muutoksenhakumahdollisuus tuomioistuinlinjan sisällä. Muutoksenhakumahdollisuuden takaamista hallinnollisessa järjestyksessä tehtävään päätökseen on edellyttänyt myös korkein oikeus ratkaisussaan 2004:110, joka johti työkyvyttömyyden perusteella hakemuksetta annettavaa eroa koskevan sääntelyn muuttamiseen vuonna 2009.

Edellä todetulla tavalla virkamieslain kyseinen säännös on tuomareiden virassapysymisoikeuden kannalta epätyytyttävä ja sen muuttamista on pohdittava. Yhtenä ratkaisuna voisi olla esimerkiksi Ruotsissa käytössä oleva malli, jossa viranomaisen siirtoa koskevaan hallintoviranomaisen päätökseen voi hakea muutosta tuomioistuimelta. Ruotsissa ei kuitenkaan ole eroteltu siirtotilanteita sen perusteella, onko siirtoon saatu siirrettävän suostumus vai ei. Hallitusmuodossa on ainoastaan todettu, että tuomari voidaan organisatorisista syistä siirtää toiseen vastaavaan tuomarinvirkaan. Erityislainsäädännössä on Suomea vastaavasti määritelty siirron edellyttävän, että tehtävät ovat samankaltaisia tai että työntekijä on tehtävään soveltuva. Lieneekin aiheellista kysyä, pitääkö siirtotilanteet ylipäätään erotella suostumuksen antamisen tai antamatta jättämisen perusteella, koska käytännössä tilanne organisaation muuttessa on sellainen, että siirto on pakko toteuttaa. Ruotsissa ensi asteen päätöksenteko on annettu hallitukselle ja muutoksenhaku on ohjattu käräjäoikeuteen tai työtuomioistuimeen. Koska Suomessa eron myöntää tasavallan presidentti, ei Ruotsin muutoksenhakujärjestelmää voida ainakaan vakinaisten tuomareiden osalta soveltaa sellaisenaan. Sen sijaan määräaikaisten (ylimpiä virkoja lukuun ottamatta) osalta nimittämis-toimivalta ja sen myötä myös erottamistoimivalta kieltäytymistilanteissa kuuluu jo nykyisellään tuomioistuimelle tai sen päällikkötuomarille. Näissä tapauksissa olisi mahdollista järjestää muutoksenhaku esimerkiksi tuomioistuinlinjoittain.

Muutoksenhaun osalta voidaan todeta, että virkamieslain 58 §:ssä säädetty yleinen valituskielto on esitetty kumottavaksi eduskunnan käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä (HE 61/2011 vp). Siltä osin kuin muutoksenhaku on ylipäätään mahdollista, se ohjautuisi pääsääntöisesti alueellisiin hallinto-oikeuksiin, mitä ei voitane pitää tuomareiden kohdalla kaikilta osin tarkoituksenmukaisena. Tuomioistuinlinjojen erillisyyden huomioon ottaen muutoksenhaku olisi asianmukaista ohjata sektoreittain.

Virkamieslain 47 §:n 4 momentin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ja läänioikeuden tuomarin siirtämisestä 20 §:n nojalla määräajaksi toimimaan toisessa virastossa päättää korkein hallinto-oikeus ja muun tuomarin siirtämisestä korkein oikeus. Siirto on mahdollinen ainoastaan tuomarin suostumuksella, joten se ei ole perustuslaillisesti ongelmallinen. Sekä 20 § että 47 § 4 momentti voitaneen siten ottaa uuteen lakiin jotakin teknisiä muutoksia lukuun ottamatta sellaisenaan.

*Virantoimituksesta pidättäminen (40 § 2 momentti 1–3 kohta, 46 § 3 momentti, 53 § 2 momentti ja 54 §)*

Kuten edellä on todettu, tuomarin erottamattomuus on turvattu perustuslain 103 §:ssä, jonka mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Virantoimituksesta pidättämisestä säädetään virkamieslain 40 §:ssä. Tuomaria voivat koskea ainoastaan pykälän 2 momentin 1–3 kohdat johtuen tuomarin virassapysymisoikeudesta. Säännöksen mukaan tuomari voidaan pidättää virantoimituksesta ensinnäkin rikossyytteen ja sen edellyttämien tutkimusten ajaksi, jos näillä voi olla vaikutusta virkamiehen edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä. Pykälän toisen kohdan mukaan virantoimituksesta pidättäminen on mahdollista, jos virkamies kieltäytyy terveystarkastuksista tai tutkimuksista tai kieltäytyy antamasta terveydentilaa koskevia tietojaan. Kolmanneksi virantoimituksesta pidättäminen on mahdollista tilanteessa, jossa tuomarilla on sellainen sairaus, joka haittaa olennaisesti viran hoitoa.

Virantoimituksesta pidättämisestä päättävät viranomaiset on säännelty virkamieslain 46 §:n 3 momentissa. Sen mukaan korkeimpien oikeuksien presidentin ja jäsenen pidättää virantoimituksesta se tuomioistuin, jonka palveluksessa tuomari on. Muiden tuomareiden osalta toimivaltainen on virkarikosforum. Käytännössä tämä tarkoittaa hovioikeutta (käräjäoikeuslaki 20 §, hallinto-oikeuslaki 20 §) ja hovioikeuksien jäsenten osalta korkeinta oikeutta (laki korkeimmasta oikeudesta 2§). Erityistuomioistuinten osalta forumiksi on säädetty Helsingin hovioikeus (vakuutus-oikeuslaki 20 §, markkinaoikeuslaki 16 § ja laki työtuomioistuimesta 40 §). Korkeimpien oikeuksien esittelijöillä on tuomaria vastaava virassapysymisoikeus. Heidän osaltaan virantoimituksesta pidättämistä koskevasta forumista ei ole erityissäännöksiä virkamieslaissa, joten heitä koskeva asia käsitellään siinä tuomioistuimessa, jossa heitä olisi syytettävä virkarikoksesta. Ylimpiä tuomioistuinta koskevien lakien mukaan se on Helsingin hovioikeus (laki korkeimmasta oikeudesta 10 § ja laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 18 §).

Virantoimituksesta pidättämistä koskevasta tuomioistuimen päätöksestä voidaan virkamieslain 53 §:n 2 momentin mukaan hakea oikaisua virkamieslautakunnalta, jonka päätöksestä voidaan virkamieslain 54 §:n mukaan edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä ja jäsentä koskeviin ylimpien tuomioistuinten ratkaisuihin ei sen sijaan voi hakea muutosta.

Se, että muutoksenhaku ohjautuu virkamieslautakuntaan, joka ei ole tuomioistuin, ei edellä viitatus perustuslakivaliokunnan lausunnon sekä lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen mukaan ole riittävää tuomareiden riippumattomuus huomioon ottaen. Hallituksen esityksessä (HE 61/2011 vp) on virkamieslakiin sisältyvä yleinen valituskielto ehdotettu kumottavaksi ja virkamieslautakunta lakkautettavaksi, jolloin muutoksenhaku ohjautuisi alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Esitykseen sisältyy virkamieslain 53 §:n 2 momentin muutos, joka tuomareiden osalta tarkoittaisi sitä, että heidän virantoimituksesta pidättämistä koskevaan tuomioistuimen päätökseen haetaan muutosta alueelliselta hallinto-oikeudelta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Käytännössä tämä siis tarkoittaisi, että virkarikosforumiksi suurimmassa osassa tapauksia säädetyn hovioikeuden päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ottaen huomioon sen, että muissa tuomareiden virassapysymisoikeuteen puuttuvissa toimenpiteissä (kirjallinen varoitus ja eron antaminen työkyvyttömyyden johdosta) muutoksenhaku ohjautuu tuomareita koskevien erityissäännösten perusteella tuomioistuinlinjoittain, hallituksen esityksessä esitettyä valitustietä ei tuomareiden osalta voitane pitää tarkoituksenmukaisena järjestelyinä.

Virantoimituksesta pidättäminen on toimenpide, jolla puututaan varsin vahvasti tuomareiden perustuslaissa turvattuun virassapysymisoikeuteen; estetäänhän heiltä oikeus toimia virassaan. Virantoimituksesta pidättäminen niin sanottuna hallinnollisena varotoimena muistuttaa luonteeltaan väliaikaista turvaamistoimenpidettä ja toimiakseen tehokkaasti vaatisi nopeita ratkaisuja. Myös kansalaisten oikeusturvan voidaan katsoa edellyttävän, että tuomarina ei toimi henkilö, joka ei ole siihen kykenevä. Todettakoon, että eduskunnan käsiteltävänä olevassa edellä mainitussa hallituksen esityksessä muun muassa virantoimituksesta pidättämistä koskeva valitusasia on säädetty kiireellisenä käsiteltäväksi.

Virantoimituksesta pidättämistä koskevista edellytyksistä kaksi jälkimmäistä ovat olennaisesti samankaltaisia, joiden perusteella tuomarille voidaan antaa hakemuksetta ero työkyvyttömyystilanteessa. Vaikka varsinaisen rikosperusteisen virantoimituksesta pidättämisen perusteena olevan rikossyytteen arviointi on luonnollisesti järjestettävä yleisessä tuomioistuimessa, syytteen viranhoidollisten vaikutusten arviointiin paremmat edellytykset lienee tuomioistuinsektorin sisällä. Parhaat mahdollisuudet syytteen tai terveydentilan vaikutusten arviointiin lienevät juuri sillä tuomioistuimella, jossa kyseinen henkilö työskentelee. Tämä huomioon ottaen yhtenä vaihtoehtona voitaisiin pitää sitä, että ensi asteen päätösvalta annettaisiin työnantajatuomioistuimelle. Käytännössä virantoimituksesta pidättämistä koskevan asian ratkaisisi tällöin oikeushallintoasiana tuomioistuimen päällikkötuomari vastaavalla tavalla kuin nykyisin menetellään kirjallista varoitusta koskevassa asiassa. Päällikkötuomarin virantoimituksesta pidättämisestä päättäisi kuitenkin ylempi oikeus. Järjestely mahdollistaisi sekä päätöksenteon nopeuden että muutoksenhaun järjestämisen ylempään oikeusasteeseen.

On kuitenkin huomattava, että päällikkötuomarin oikeushallintoasiassa tekemä päätös ei ole tuomioistuimen tuomio perustuslain 103 §:n edellyttämällä tavalla. Korkein oikeus on ratkaisussaan 2004:110 todennut, että tuolloin oikeushallintoasiana käsitellystä tuomarille hakemuksetta annettua eroa koskevasta asiasta tuli voida valittaa korkeimpaan oikeuteen. Virassapysymisoikeuteen puuttuvana asiana se tuli voida kertaalleen tutkia lainkäyttöjärjestyksessä. Edellä kuvatussa järjestelyssä tällainen muutoksenhakuoikeus olisi mahdollista turvata ja järjestää tuomioistuinlinjoittain. Yleisissä tuomioistuimissa noudatettaisiin oikeudenkäymiskaaren ja hallintotuomioistuimissa hallintolainkäyttölain säännöksiä. Korkeimpien oikeuksien osalta valitustie voitaisiin kirjallista varoitusta koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla osoittaa täysistunnolle, jos ensi asteen päätöksen tekisi presidentti. Toisena mahdollisena ratkaisuna voisi olla Ruotsissa käytössä oleva ”ristiin tutkiminen”, jossa korkein hallinto-oikeus tutkii korkeimman oikeuden jäsenen virantoimituksesta pidättämistä tai erottamista koskevan asian ja päinvastoin. Tämä loisi päätöksentekoon läpinäkyvyyttä, mutta sopisi huonosti tuomioistuinlinjojen erillisyyden perinteeseen.

Toisena sääntelyvaihtoehtona voisi olla säätää virantoimituksesta pidättämistä koskeva päätöksenteko tuomarille työkyvyttömyyden perusteella hakemuksetta annetta-



vasta erosta säädettyä vastaavaksi. Tällöin ensi asteen ratkaisun tekisi yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen tuomareiden osalta virkarikosforum ja hallinto-, vakuutus- ja markkinaoikeustuomareiden osalta korkein hallinto-oikeus. Asia käsiteltäisiin lainkäyttöasiana. Asioiden nopeaa käsittelyä voitaisiin edistää säätämällä asiat kiireellisinä käsiteltäviksi. Tällöin muutoksenhakumahdollisuutta ei kuitenkaan olisi korkeimpien oikeuksien ensi asteena tekemiin ratkaisuihin, mikä asettaisi tuomarit keskenään erilaiseen asemaan. Tämä sääntelymalli on hyväksytty perustuslakivaliokunnassa, kun tuomarille hakemuksetta annettavaa eroa koskevaa sääntelyä muutettiin vuonna 2009.

#### *Tuomarille annettava ero (46 § 2 momentti)*

Perustuslain 103 §:n mukaan tuomarin velvollisuudesta erota virastaan määräiässä tai työkykynsä menetettyään säädetään lailla. Velvollisuudesta erota tehtävästään työkyvyttömyyden perusteella on säädetty virkamieslain 46 §:n 1 momentissa. Jos tuomari ei hae eroa, tuomioistuimissa, jossa tuomari työskentelee, tai ylempi tuomioistuin voi hakemuksella vaatia eroa.

Asiassa toimivaltaisista ovat tuomioistuimet linjoittain. Näin ollen yleisten tuomioistuinten ja työtuomioistuimen tuomareille hakemuksetta annettavasta erosta päättää virkarikosforum eli käytännössä hovioikeus, jonka ratkaisusta voi valittaa korkeimpaan oikeuteen. Hovioikeuksien presidentille ja jäsenelle annettavaa eroa koskevan ratkaisun tekee korkein oikeus. Hallinto-oikeuksien, vakuutus- ja markkinaoikeuden osalta asian käsittely on ohjattu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimpien oikeuksien presidentille ja jäsenille annettavaa eroa koskeva toimivalta on kyseessä olevalla tuomioistuimella itsellään. Ylimpien oikeuksien esittelijöiden osalta päätöksenteko on ohjattu tuomioistuinlinjoittain Helsingin hovioikeuteen ja hallinto-oikeuksiin.

Ongelmallisena voidaan nykyisen sääntelyn osalta pitää sitä, että hallinto-oikeus-, vakuutus- tai markkinaoikeustuomareilla taikka hovioikeuksien tai korkeimpien oikeuksien jäsenillä ei ole lainkaan muutoksenhakuoikeutta, koska heitä koskevan päätöksen tekee ensiasteena korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Säännös on saanut nykyisen muotonsa vuonna 2009 virkamieslakiin tehdyillä muutoksilla, joilla lakiin lisättiin muutoksenhakumahdollisuus ja muutoksenhaku ohjattiin kulkemaan tuomioistuinlinjoittain edellä kuvatulla tavalla. Perustuslakivaliokunnalla ei ole tuolloin ollut huomautettavaa hallituksen esitykseen tältä osin (PeVL 36/2008 vp). Lisäksi voidaan arvioida, että korkeimpien oikeuksien jäsenten osalta ainoa varteen otettava ratkaisu lienee se, että asia käsitellään täysistunnossa kyseisessä tuomioistuimessa. Myöskään muissa tapauksissa, joissa korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus ratkaisevat eroa koskevan asian ensimmäisenä asteena, ei muunlainen muutoksenhakutie ole mahdollinen. Nykyinen sääntely kuitenkin asettaa tuomarit eriarvoiseen asemaan, koska käytännössä muutoksenhakuoikeus on taattu vain käräjäoikeuden ja työtuomioistuimen tuomareille, joita koskevan ensi asteen päätöksen tekee hovioikeus.

Yhtenä vaihtoehtona muutoksenhaun mahdollistamiseksi voisi olla ensi asteen päätöksenteon antaminen työnantajatuomioistuimelle, kuten edellä on ehdotettu virantoimituksesta pidättämisen kohdalla. Tämä ei kuitenkaan vastaisi hakemuksetta annettavassa erossa yleensä noudatettavaa periaatetta, jonka mukaan asia käsitellään eri

viranomaisessa kuin siinä, jossa henkilö työskentelee. Lisäksi tuomarille annettavasta erosta päättäminen ohjautuisi nykysääntelyn perusteella yhden henkilön eli päällikkötuomarin varaan, mitä ei voitane pitää hyvänä ratkaisuna tuomarin virassapysymisoikeutta silmällä pitäen. Toisaalta harkittavaksi voisi ottaa vaihtoehdon, jossa ensi asteen hallinnollinen päätöksenteko tehtäisiin työnantajatuomioistuimessa laajemmassa kokoonpanossa, jonka tekemästä päätöksestä voitaisiin valittaa lainkäyttöjärjestystä noudattaen. Ottaen huomioon sen, että nykyinen sääntely on varsin tuore ja hyväksytty perustuslakivaliokunnassa, varsinaista tarvetta sen sisällön muuttamiseen ei liene olemassa.

#### *Kirjallinen varoitus (46 a §)*

Tuomarille voidaan virkamieslain vuonna 2009 voimaan tulleen muutoksen jälkeen antaa kirjallinen varoitus. Virkamieslain 24 § sovelletaan siten nykyisin myös tuomariin, joka toimii vastoin tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Tuomarille kirjallisen varoituksen antamiseen toimivaltaiset tahot on lueteltu lain 46 a §:ssä, jonka perusteella varoituksen antaa päällikkötuomari ja päällikkötuomareille ylemmän oikeuden päällikkö tuomioistuinlinjoittain. Päätökseen antaa kirjallinen varoitus voidaan hakea muutosta virkamieslain 53 a §:n mukaisesti ylemmältä tuomioistuimelta tuomioistuinlinjoittain. Korkeimpien oikeuksien presidenttien päätöksiin haetaan muutosta täysistunnolta. Kuten edellä on jo esitetty, kyseinen sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja vastaa perustuslain vaatimuksia. Se voitaneen siten ottaa tuomioistuinlakiin lakitekniisiä korjauksia lukuun ottamatta muuttumattomana.

### **4.3 Alustavia näkökohtia eri vaihtoehtojen eduista ja haitoista**

#### *Tuomarin siirtäminen toiseen virkaan*

Tuomareita koskevista virkamieslain säännöksistä tuomarin virassapysymisoikeuden kannalta ongelmallisena näyttäytyy virkamieslain 47 §:n 3 momentti, jonka mukaan tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelytilanteessa viransiiirtoon suostumattomalle tuomarille olisi annettava ero. Tuomarin siirtoa koskevan sääntelyn osalta reunaehtona on perustuslain virassapysymisoikeuden valossa vaatimus siitä, että tuomarin viran menettämisestä päättää tuomioistuin. Korkeimman oikeuden ratkaisussa 2004:110 on tämä huomioon ottaen edellytetty, että hallinnollisessa järjestyksessä tehtyyn tuomarille annettua eroa koskevaan päätökseen on voitava hakea muutosta, jotta asia voidaan käsitellä ainakin kertaalleen lainkäyttöjärjestyksessä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on kirjallista varoitusta koskien lausunnossaan (PeVL 36/2008 vp) edellyttänyt muutoksenhaun turvaamista.

Edellä todetut seikat huomioon ottaen virkamieslain nykyinen tuomarin siirtoa koskeva sääntely näyttää perustustaillisesti ongelmalliselta: mikäli tuomari ei suostu rakenneuudoksen seurauksena tapahtuvaan viran siirtoon, hänelle annetaan ero nimitävän viranomaisen hallinnollisella päätöksellä. Erityisen kyseenalaiselta vaikuttaa se, ettei päätökseen ole muutoksenhakuoikeutta. Jatkovalmistelussa onkin pohdittava ylipäättään siirtopäätöksen tekevää viranomaista sekä sitä, miten muutoksenhaku mahdollisuuden järjestäminen olisi mahdollista. Ongelmallista tämä on erityisesti vakinaisia tuomareita koskevan sääntelyn kohdalla, koska heidän osaltaan päätöksentekijänä voimassa olevan sääntelyn perusteella on tasavallan presidentti.

Vaikka perustuslain 103 § sinänsä sallii organisatorisista syistä tapahtuvan siirron tuomarin virassapysymisoikeuteen kohdistuvana poikkeuksena, sen käytännön toteuttamista koskeva nykysääntely vaikuttaa edellä kuvatulla tavalla epätydyttävältä.

### *Muut tuomarin virassapysymisoikeuteen puuttuvat toimenpiteet*

Virantoimituksesta pidättämisen osalta sääntelyvaihtoehtoina voisi olla voimassa olevaa kirjallista varoitusta tai hakemuksetonta eroa koskevaa sääntelyä muistuttava ratkaisu. Jos sääntelyn lähtökohdaksi otettaisiin nykyinen kirjallista varoitusta koskeva sääntely, ohjautuisi ensi asteen hallinnollinen päätöksenteko työnantajatuomioistuimen päällikkötuomarille<sup>9</sup>. Etuna tässä mallissa olisi päätöksenteon nopeus, mikä turvaisi myös kansalaisten oikeusturvaa. Etuna voidaan pitää myös sitä, että ensias-teen ratkaisun tekisi se tuomioistuin, jossa todennäköisesti on parhaat mahdollisuudet arvioida työkyvyn ynnä muiden seikkojen vaikutusta viranhoitoon. Tämä malli takaisi muutoksenhaun mahdollisimman laajasti ja saattaisi tuomarit tältä osin yhdenvertaiseen asemaan. Muutoksenhakutuomioistuimessa asia voitaisiin käsitellä lainkäyttöasiana, mikä täyttäisi korkeimman oikeuden sekä perustuslakivaliokunnan vaatimukset siitä, että virassapysymisoikeuteen puuttuvat asiat tulee ainakin kertaalleen saattaa lainkäyttöjärjestyksessä käsiteltäväksi. Tuomarin virassapysymisoikeuden kannalta ongelmallista olisi se, että ensi asteen ratkaisu tehtäisiin hallinnollisessa järjestyksessä eikä perustuslain edellyttämällä tavalla tuomioistuimen tuomiolla. Järjestely myös poikkeaisi periaatteesta, jonka mukaan eroa koskevan asian tutkii eri tuomioistuin kuin se, jossa henkilö työskentelee. Kysymys ei kuitenkaan ole lopullisesta tuomarin virassapysymisoikeuteen puuttuvasta toimenpiteestä, joten periaatteella ei virantoimituksesta pidättämisen osalta liene ratkaisevaa merkitystä.

Toisena perustuslaillisesti hyväksyttävänä ratkaisuna näyttäytyy tuomarille hakemusta annettavaa eroa koskeva virkamieslain sääntely. Tässä järjestelyssä etuna olisi se, että asia käsiteltäisiin heti lainkäyttöjärjestyksessä. Lisäksi etuna olisi se, että ratkaisun tekisi laajempi kokoonpano, missä yksittäisen henkilön mielipiteet tai henkilökemiat eivät pääsisi korostumaan. Haittana olisi se, että muutoksenhakumahdollisuutta ei voitaisi taata kaikille tuomareille samalla tavalla. Lisäksi ratkaisun saaminen olisi todennäköisesti hitaampaa. Epäkohtana voidaan käytännöllisistä syistä pitää myös sitä, että tässä vaihtoehdossa hakemuksen virantoimituksesta pidättämiseksi tekisi päällikkötuomari taikka asian käsittelevä tuomioistuin itse, jos se valvontatehtävää suorittaessaan havaitsisi sen tarkoituksenmukaiseksi.

Lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta ideaalilanteena voitaisiin pitää sitä, että tuomarin virassapysymisoikeuteen puuttuvia toimenpiteitä koskeva menettelyllinen sääntely olisi mahdollisimman yhdenmukaisesti järjestetty. Näin ollen harkittavaksi voisi tulla myös tuomarille annettavaa eroa koskevan sääntelyn sisältö. Tältä osin etuina ja haittoina voidaan esittää samoja seikkoja kuin edellä on kirjattu virantoimituksesta pidättämisen kohdalla. Huomioon on kuitenkin otettava se, että vaikka edellytykset näissä kahdessa toimenpiteessä ovat osin varsin saman-

---

<sup>9</sup> Tästä poikkeuksena olisivat päällikkötuomarit, joita koskeva päätösvalta olisi ylemmällä oikeudella.

kaltaiset, on tuomarille annettava ero virantoimituksesta pidättämisestä poiketen ratkaisuna lopullinen. Tämä korottaa sitä koskevalle päätöksenteolle asetettavia vaatimuksia. Kuten edellä on todettu, eron antamista koskevan sääntelyn muuttaminen ei sinänsä liene välttämätöntä eikä tarpeellistakaan, koska se on saanut nykyisen muotonsa korkeimman oikeuden edellä viitatus ratkaisun perusteella ja on hyväksytty perustuslakivaliokunnassa.

#### **4.4 Asiantuntijoille suunnatut kysymykset**

Asiantuntijoita pyydetään lausumaan käsityksensä siitä, mitä vaatimuksia perustuslaki asettaa tuomarin siirtoa koskevalle sääntelylle. Asiantuntijoita pyydetään tältä osin arvioimaan mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja erityisesti ensiasteen päätöksenteon ja muutoksenhaun järjestämisen kannalta.

Lisäksi asiantuntijoita pyydetään esittämään näkemyksensä siitä, minkälaisia perustuslaista johtuvia näkökohtia on otettava huomioon tuomareiden virkamiesoikeudellista asemaa koskevien säännösten sisältöä harkittaessa. Erityisesti pyydetään ottamaan kantaa siihen, miten tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskeva sääntely olisi tarkoituksenmukaista järjestää.

Oikeushallinto-osasto  
Tuomioistuinyksikkö

25.9.2012

OM 13/31/2011

**TUOMIOISTUINLAKITYÖRYHMÄN KOKOUS**

- Aika** Maanantai 3.9.2012 kello 12.30–15.30
- Paikka** Oikeusministeriö, Kasarmikatu 42, neuvotteluhuone 4 (OHO), 5B krs.
- Osallistujat** Puheenjohtaja: presidentti Mikko Könkkölä, Helsingin hovioikeus  
Varapuheenjohtaja: ylituomari Hannu Renvall, Turun hallinto-oikeus
- Jäsenet:**  
Hallitusneuvos Ahti Penttinen, Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto  
Hallitusneuvos Kirsi Äijälä, Valtiovarainministeriö  
Oikeusneuvos Timo Esko, Korkein oikeus  
Hallintoneuvos Sakari Vanhala, Korkein hallinto-oikeus  
Hovioikeudenlaamanni Marianne Wagner-Prenner, Rovaniemen hovioikeus  
Laamanni Juhani Hirvonen, Kanta-Hämeen käräjäoikeus  
Hallintopäällikkö Markku Ratilainen, Pirkanmaan käräjäoikeus  
Hallinto-oikeustuomari Päivi Toivanen, Kuopion hallinto-oikeus  
Ylituomari Juha Pystynen, Vakuutusosasto  
Presidentti Jorma Saloheimo Työtuomioistuin  
Ylituomari Kimmo Mikkola, Markkinaoikeus  
Hovioikeudenlaamanni Pekka Pärnänen, Suomen tuomariliitto ry
- Sihteerit:**  
oikeussihteeri Samuli Sillanpää, Korkein oikeus ja  
ylitarkastaja Jennimari Huovinen, Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto
- Kuultavat asiantuntijat:**  
Presidentti Pauliine Koskelo, Korkein oikeus  
Presidentti Pekka Vihervuori, Korkein hallinto-oikeus  
Emeritusprofessori Mikael Hidén  
Hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää, Helsingin yliopisto  
Akatemiaprofessori Kaarlo Tuori, Helsingin yliopisto  
Professori Veli-Pekka Viljanen, Turun yliopisto
- Muut kutsutut:** käräjätuomari Anna-Mari Porkkala-Hietala, Suomen tuomari-  
liitto ry:n puheenjohtaja  
Lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- Poissa** Hallitusneuvos Anne Hallavainio, Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto  
Lainsäädäntöneuvos Arja Manner, Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto  
Professori Matti Niemivuo, Lapin yliopisto

---

**Käyntiosoite**  
Kasarmikatu 42  
HELSINKI

**Postiosoite**  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**  
(09) 160 03

**Telekopio**  
(09) 1606 7731

**Sähköpostiosoite**  
oikeusministerio@om.fi

Puheenjohtaja avasi kokouksen ja esitteli työryhmän jäsenet, kuultavat asiantuntijat ja muut kokoukseen kutsutut. Puheenjohtaja kertoi lyhyesti työryhmän tehtävistä ja työstä sekä kokouksessa käsiteltävistä kysymyksistä.

## 1 Asiantuntijoiden kuuleminen

Kuultiin asiantuntijoita liittyen tuomareiden ja esittelijöiden valtiosääntöoikeudelliseen asemaan. Kuulemisen pohjana oli osallistujille ennakolta jaettu muistio (Liite1) tuomareiden asemaan liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä 15.5.2012. Aihepiiristä käytiin keskustelua kahdessa osassa noudattaen muistiossa noudatettua jaottelua. Asiantuntijat ottivat ensiksi kantaa esittelijöiden ja määräaikaisten tuomareiden asemaan, mihin liittyvät asiantuntijoille suunnatut kysymykset on kirjattu muistion kohtaan 3.6. Toiseksi asiantuntijat kiinnittivät huomiota tuomareita koskevaan virkamieslain sääntelyyn ja siihen liittyviin muistion kohdassa 4.4 kirjattuihin kysymyksiin.

### *1) esittelijöiden ja määräaikaisten tuomareiden asema (muistion sivut 1–18)*

Tähän asiakokonaisuuteen liittyvät asiantuntijoille esitetyt kysymykset koskivat ensinnäkin sitä, minkälaisia tuomioistuimen riippumattomuuteen liittyviä näkökohtia tulisi ottaa huomioon arvioitaessa määräaikaista tuomariniemyksiä ja nykyjärjestelmän mahdollisia kehitystarpeita. Toiseksi asiantuntijoita oli pyydetty ottamaan kantaa siihen, minkälaisia perustuslaillisia reunaehtoja on otettava huomioon arvioitaessa esittelijän toimimista tuomioistuimen ratkaisukokoonpanon jäsenenä. Lisäksi asiantuntijoita oli pyydetty tuomioistuinharjoittelun koulutuksellinen tarkoitus huomioon ottaen lausumaan siitä, minkälaisia edellytyksiä tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimus asettaa käräjänotaarin toimimiselle tuomarina.

Ensiksi kuultiin emeritusprofessori *Mikael Hidéniä*, joka totesi yleisellä tasolla, että lähtökohtana perustuslaillisia kysymyksiä arvioitaessa on mietittävä sitä, mitä perustuslakivaliokunta tulee kustakin ehdotuksesta arvioimaan. Jos hallituksen esitys on laadittu hyvin ja ratkaisut ovat perusteltuja, esitys on käytännössä helpommin hyväksyttävissä kuin, jos perustuslaillisesti merkityksellisiä näkökohtia ei ole juurikaan perusteltu. Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleensä erityisesti huomiota siihen, miltä jokin tietty sääntelyvaihtoehto näyttää ulospäin.

Hidén totesi hovioikeuden esittelijöiden käytön jäsenenä olevan nykyisellään ongelmallinen ja järjestelyä tulisi muuttaa. Hovioikeuksien järjestelmää lukuun ottamatta tuomioistuinten nykyistä esittelijärakennetta on pidettävä pääsääntöisesti tyydyttävänä. Tuomioistuimia kohtaan tunnettu luottamus ja se, miten riippumattomuus näyttäytyy ulospäin edellyttää, että määräaikaista tuomarimääräyksiä ei ole liikaa. Määräykset eivät myöskään saisi olla liian lyhyitä. Lyhyiden määräysten antaminen ei saa ainakaan näyttää siltä, että niillä pyrittäisiin vaikuttamaan tuomioistuimen ratkaisujen sisältöön. Esittelijöiden käyttö tuomarina yksittäisessä asiassa ja heidän tosiasiallinen riippumattomuutensa siinä riippuu luonnollisesti kustakin yksittäisestä henkilöstä itsestään. Sääntely ei saa mahdollistaa sitä, että väliaikaista kokoonpanoa käytetään tietyn tyyppisen ratkaisun tavoitteluun.

Käräjänotaarin osallistuminen ratkaisutoimintaan on koulutuksellisista syistä tarpeellista. Näin ollen käräjänotaarin tehtävän määräaikaisuus ei ole ongelma, kunhan notaarin käsittelemät asiat ovat vaikeusasteeltaan hänelle sopia.

Hallinto-oikeuden professori *Olli Mäenpää* totesi, että tuomioistuimen riippumattomuutta koskevan sääntelyn ohella on otettava huomioon perustuslain säännökset tuomarin nimittämisestä (102 §). Perustuslain lähtökohtana on, että tuomari nimitetään vakinaiseen virkaan tuomarin nimittämisestä annettu- ja säännöksiä noudattaen. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen sitä koskeva käytäntö luonnollisesti asettavat tiettyjä reunaehtoja tuomarin virkasuhteille ja nimittämismenettelylle. Ihmisoikeussopimus elää ja sitä koskeva oikeuskäytäntö kehittyy jatkuvasti eikä niistä ole tällä hetkellä löydettävissä yksiselitteistä vastausta tuomarin asemaan.

Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että määräaikainen tuomarinnimitys on perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan mahdollinen, mutta niissä tulisi ensisijaisesti noudattaa nimittämislain säännöksiä eikä erityissäännöksiä. Nimittämislain 15 §:n 2 momentissa säädetään kriteerit määräaikaisille nimityksille. Vastaavien kelpoisuutta ja erottamattomuutta ym. koskevien edellytysten tulee täytyä kuin vakinaistenkin tuomareiden kohdalla. Kun näin on, ei määräaikaisiin tuomarinnimityksiin sisälly erityisiä ongelmia. Ongelmallisena määräaikaisten nimitysten osalta voidaan kuitenkin pitää rekrytoinnin avoimuuden turvaamista. Erityisesti huomioon on otettava määräaikaisen tuomarin tuomitsemistoiminta ja se, onko tuomarin tekemien ratkaisujen sisällöllä vaikutusta uran jatkumiseen. Erityisesti on huomioitava se, miltä tämä näyttää ulospäin. Mitä asiakohtaisempiin määräyksiin mennään, sitä suurempana tämä ongelma näyttäytyy. Tämä huomioon ottaen olisi arvioitava, ovatko hyvin lyhyet tuomarinmääräykset lainkaan välttämättömiä.

Esittelijän toimiminen ratkaisukokoonpanon jäsenenä eli käytännössä esittelijän toimiminen tuomarina sisältää vastaavia ongelmia kuin edellä on kirjattu määräaikaisten tuomareiden osalta. Esittelijä ei tosiasiallisesti muutu tuomariksi vain sillä, että hänet määrätään kokoonpanon jäseneksi ratkaisemaan tiettyä asiaa. Tältä osin perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmana ns. sisäänpäin lämpiävyyttä.

Koulutukselliset näkökohdat ovat legitiimejä käräjänotaareiden kannalta eikä tähän Mäenpään näkemyksen mukaan liity ongelmia.

Akatemiaprofessori *Kaarlo Tuori* yhtyi edellä esitettyihin huomioihin siitä, että perustuslain säännöksiä on tulkittava ihmisoikeussopimuksen ja soft law –sääntelyn kautta, mutta niistä ei ole saatavilla suoraan vastausta siihen, miten määräaikaisten tuomareiden ja esittelijöiden asema tulisi järjestää. Kiperimmät ongelmat perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa liittyvät erityisesti asia- ja päiväkohtaisiin määräyksiin ja esittelijöiden toimimiseen tuomarina.

Tuorin mukaan pääsääntönä tulee olla, että tuomarina toimivat vakinaiseen virkaan nimitetyt tuomarit. Myös vuoden tai useamman mittaiset määräykset

ovat ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa hyväksyttäviä. Lyhyissä määräyksissä peruslähtökohtana on pidettävä tuomarin riippumattomuutta. Se ei salli asiakohdaisia tai muita määräyksiä, joita annettaessa on tiedossa ne asiat, joita tuomari tulee ratkaisemaan. Lähtökohtana tulisi olla, että asiat allokoidaan tuomioistuimen sisällä tiettyjen sääntöjen mukaisesti. Näin ollen tuomaria ei voida määrätä tehtävään siten, että ennakkollisesti tiedetään ne asiat, jotka hän ratkaisee. Nämä vaatimukset huomioon ottaen nykyinen HOL 9 §:n mukainen järjestelmä on ongelmallinen. Kuten edellä on jo todettu, tuomareiden erityinen nimittämismenettely koskee myös määräaikaisia tuomareita, mikä järjestelmä tulee lyhyissä määräyksissä täysin ohitetuksi.

Esittelijöiden toimiminen tuomarina on ongelmallinen järjestely riippumattomuusnäkökulmasta. Kuten muistiossa on todettu, ei riitä, että tuomari on riippumaton ko. tehtävässä, jos hän ei ole sitä pohjavirassaan. Näin ollen tuomarilta edellytettävä riippumattomuus tulisi taata myös pohjavirassa. Tosiasiallisen riippumattomuuden kannalta esittelijän voidaan nähdä olevan riippuvuussuhteessa tuomareihin siten, että se saattaa tehdä tuomitsemistoiminnan hankalaksi. Yhtenä ratkaisuna ongelmaan voitaisiin pitää sitä, että tuomioistuimessa olisi tuomareita, jotka toimivat esittelijöinä eikä päinvastoin. Näin ollen esimerkiksi vakuutusosasto voisi nimittää tuomareita, jotka toimisivat esittelijöinä. Tämä malli toimisi myös hovioikeuksissa. Tällöin myös nimittämismenettelyn vaatimukset täyttyisivät. Kokonaisuudessa pitäisi ottaa huomioon myös esittelijöiden nimittämismenettely ja sille asetettavat vaatimukset.

Käräjänotaareiden erityinen asema on legitiimi peruste määräaikaisuudelle eikä se siihen liittyvät koulutukselliset näkökohdat huomioon ottaen ole ongelmallinen.

Professori *Veli-Pekka Viljanen* totesi perusongelmana tuomareiden asemaa koskevassa sääntelyssä olevan, että tuomarin ja virkamiehen asemaa ei ole tosiasiallisesti eroteltu. Myös esittelijöiden osalta voitaisiin säätää, että virkamieslain säännökset eivät soveltuisi heihin. Heikosti järjestetty esittelijäjärjestelmä voi saattaa tuomioistuimen riippumattomuuden vaarannetuksi. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla se, että esittelijän asemaa vahvistetaan lainsäädännön tasolla, kuten ylimmissä tuomioistuimissa on menetelty. On selvää, että esittelijä on tuomarina toimiessaan perustuslain näkökulmasta erottamaton, mutta tähän liittyy käytännön ongelmana pohjaviran erottamattomuuden alhaisempi status.

Kokoonpanon määräytyminen asiakohdaisesti tilanteessa, jossa ratkaistavat asiat tiedetään ennakkolta, on ongelmallinen. Tällaisissa tilanteissa taustalla tulisi olla ns. tuomaripooli, josta ad hoc -tuomarit voidaan valita satunnaisesti. Määräaikaisuus on ihmisoikeustuomioistuimessa nähty relevanttina erityisesti siitä näkökulmasta, onko ratkaisukokoonpanoon pyritty vaikuttamaan henkilön määräaikaisuudella. Järjestelmän tulisi lisäksi olla sellainen, että budjettiseikat eivät määrittele tuomareiden rekrytointia. Esittelijöiden keskeinen asema tuomioistuinjärjestelmässämme edellyttää tavallista virka-



miesasemaa vahvempaa asemaa, jota kautta riippumattomuuteen liittyvät seikat tulisivat ratkaistuksi.

Auskultointi on vakiintunut koulutuksellinen järjestelmä eikä nouse riippumattomuuden kannalta tärkeäksi kysymykseksi.

Korkeimman oikeuden presidentti *Pauliine Koskelo* totesi, että käytännössä on olemassa erilaisia määräaikaisia tuomareita ja tuomarintehtäviä. Ensinnäkin on olemassa määräaikaiset tuomarintehtävät eli ne tilanteet, joissa on vakinainen tuomarin virka, jonka viranhoitajan tilalle nimitetään sijainen määräaikaiseen virkasuhteeseen. Toiseksi on olemassa virkoja, jotka ovat määräaikaisia ja niihin nimitetään määräaikainen tuomari (ns. budjettivirat eli resurssivahvistusvirat). Kolmas tilanne on se, jossa esittelijä toimii tuomarina yhtenä kokoonpanon jäsenenä. Tässä on kysymys henkilöstä, jota ei ole nimitetty tuomarinvirkaan.

Esittelijöiden toimiminen tuomarina ilman virkaan nimittämistä on jo pitkään mielletty ongelmalliseksi (KKO on harkinnut lakialoitetta). Kysymys on pohjimmiltaan tuomioistuinten rakenteisiin liittyvä. Tuomioistuinlaitoksemme rakenteen tulisi olla sellainen, että se turvaa järjestelmän toimivuuden eikä keinotekoisia ratkaisuja tarvittaisi. Esittelijöiden toimimisessa tuomarina haasteena on tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden turvaaminen (omien ratkaisujen sisällön vaikutus virkauraan, myötäily yms.). Esittelijän toimimisella tuomarina on myös koulutuksellisia vaikutuksia, mutta se ei yksinään ole riittävä peruste järjestelylle. Tällaisiin pätevyitymistehtäviin tulisi luoda omat virkansa, joihin liittyisi koulutuksellinen näkökohta. Luonnollisesti nämä olisivat määräaikaisia, mutta ne eivät saa olla liian lyhyitä eivätkä toisaalta myöskään liian pitkiä. Esimerkkinä voitaisiin pitää Saksaa, jossa on olemassa tällaiset määräaikaiset pätevyitymisvirat. Pätevyitymistehtävien tulisi antaa mahdollisuus pätevyitymiseen myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta.

Koskelo totesi myös, että määräaikaisten budjettivirkojen käyttö on liian laajaa ja liian pitkäkestoista. On olemassa tilanteita, joissa sama henkilö on saattanut roikkua kymmenenkin vuotta budjettivirassa. Budjettivirkoja on siten käytetty myös tilanteissa, joissa resurssitarpeen ei tosiasiaassa voida katsoa olevan väliaikainen. Ylimpään tuomioistuimeen eivät kuulu määräaikaiset tuomarinimitykset lainkaan lukuun ottamatta viran sijaisuuksia koskevia tapauksia. Näihinkin tehtäviin tulisi valikoitua vain henkilöt, joilla on pohjalla vakinainen tuomarin virka. Pätkätyöt ovat ongelmallisia, eikä niitä tulisi (ainakaan ylimmissä) olla lainkaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Pekka Vihervuori* totesi, että myös hallintotuomioistuimissa toimivien asiantuntijajäsenten asema tulee työryhmän työssä ottaa huomioon. Hallintolainkäytön puolella erityispiirteinä on asiamäärien vaihtelu ja sen myötä resurssitarpeen muutokset. Hallintolainkäyttö on tästä syystä luonteeltaan elävä ja yhteiskunnalliset muutokset vaikuttavat sen toimintaan suuresti. Yksinkertaisia käytännön ratkaisuja on vaikea löytää (esim. sijaisuudet). Määräaikaisuudet eivät ole ongelmallisia silloin, kun taustalla on vakinainen pohjavirka. Hallintotuomioistuimiin ote-

taan määräaikaista tuomareita myös tuomioistuinelaitoksen ulkopuolelta. Juttujenjaossa tärkeää on asioiden haltuunotto ja käytännössä periaatteellisten jakosääntöjen osalta on huomioitava realismi.

Vihervuoren näkemyksen mukaan esittelijöiden asemaan tulisi löytää sektoreiden välinen yhtenäisyys. Myös koulutukselliset seikat tulisi ottaa tässäkin huomioon. Hallinto-oikeuksissa on jo nykyisellään hyvin paljon esitteleviä tuomareita. Tarkoituksena ei ole, että kaikki esittelijät korvataan tuomareilla, mutta tuomaripainotteisuus on ollut viime aikoina vahva.

## 2) Tuomareiden virkamiesoikeudellinen asema (muistion sivut 19–28)

Kuulemisen pohjana käytetyn muistion toinen osio koski tuomareiden virkamiesoikeudellista erityisasemaa, mitä silmällä pitäen asiantuntijoita oli pyydetty lausumaan käsityksensä ensinnäkin siitä, mitä vaatimuksia perustuslaki asettaa tuomarin siirtoa koskevalle sääntelylle. Tämä kysymys koski erityisesti tuomarin siirtoa valtionhallinnon uudelleenjärjestelyä koskevassa tilanteessa. Asiantuntijoita oli pyydetty arvioimaan mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja erityisesti ensiasteen päätöksenteon ja muutoksenhaun järjestämisen kannalta. Tämän lisäksi asiantuntijoita oli pyydetty ottamaan kantaa siihen, miten tuomarin virantoimituksesta pidättämistä koskeva sääntely olisi tarkoituksenmukaista tulevaisuudessa järjestää, jotta se täyttäisi perustuslain vaatimukset.

*Hidén* totesi tuomarin siirtoa koskeva sääntelyn osalta, että päätösvallan tulisi olla tuomioistuimella eikä hallintoviranomaisella. Siihen tulisi myös liittyä muutoksenhakuoikeus, vaikka sen turvaaminen on ylimpien tuomioistuinten osalta hankalaa.

Virantoimituksesta pidättäminen edellyttää nopeaa päätöksentekoa, mutta ratkaisun ei *Hidénin* näkemyksen mukaan tulisi olla yksin päällikkötuomarin tekemä. Tuomarin virantoimituksesta pidättäminen on raskas liike, mistä syystä sitä koskevan ratkaisun tulisi näyttää ulospäin hyväksyttävältä. Näin ollen sen ei tulisi olla yhden henkilön käsissä. Sen sijaan päätöksentekovalan tulisi kuulua laajemmalle kokoonpanolle tuomioistuimessa. Mahdollista voisi olla tuomioistuimen sisäinen pienempi ryhmä, joka ratkaisun tekee. Lisäksi virantoimituksesta pidättämistä koskevien edellytysten tulee olla hyvin tarkat. Päätökseen tulisi taata muutoksenhakumahdollisuus. Joka tapauksessa tässä on tarkkaan pohdittava se, onko tilanne käytännössä niin kiireellinen, että asiasta voisi päättää vain yksi henkilö eli päällikkötuomari.

*Mäenpää* totesi, että tuomarin siirtoa koskevassa asiassa tuomioistuimella tulisi olla viimeinen sana asiassa. Näin ollen, vaikka tasavallan presidentti nykyisääntelyn mukaisesti päättäisi siirrosta, tämän päätöksestä tulisi voida valittaa. Tällainen ratkaisu on lainsäädännöllisesti mahdollinen eikä edes ainutkertainen (näin on menetelty eräissä muissakin tilanteissa). Jos ratkaisun ensiasteena olisi tuomioistuin, muutoksenhaun järjestäminen olisi yksinkertaisempaa.

Mäenpää totesi, että tuomarin virantoimituksesta pidättämisen osalta lainkäyttöjärjestyksessä tehtävä päätöksenteko tuntuisi oikeammalta ratkaisulta. Yksittäiset tilanteet ovat kuitenkin erilaisia, mistä syystä päällikkötuomarin päätösvalta olisi perusteltu (nopeus, oikeusturvan toteutuminen). Yhtenä mahdollisuutena olisi järjestely, jossa päällikkötuomarin päätös voitaisiin alistaa lainkäyttökokoonpanon ratkaistavaksi.

*Tuorin* mukaan tuomarin erottamista ja myös siirtoa koskevan päätöksen tulee olla tuomioistuinratkaisu jo ensimmäisessä asteessa.

Hän totesi, että virantoimituksesta pidättämisessä ei ole kyse erottamisesta, mistä syystä asiaa koskevia sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa huomioon voidaan ottaa asian kiireellisyys ym. nopean päätöksenteon puolesta puhuvat seikat. Näin ollen päällikkötuomarin ensimmäisen asteen ratkaisua voidaan pitää myös perustuslain kannalta perusteltuna vaihtoehtona. Lisäksi virantoimituksesta pidättämisestä koskevassa keskustelussa on erotettava kaksi eri näkökulmaa. Ensinnäkin on ratkaisun tekevä taho. Se voi olla päällikkötuomari tai jokin kollegiaalinen elin. Toisaalta taas on pohdittava tuleeko ratkaisu tehdä hallintoasian vai lainkäyttöasian käsittelyjärjestyksessä. *Tuorin* näkemyksen mukaan perustuslain 103 § mahdollistaa sen, että tuomioistuimen päätösvaltaa käyttää yksin päällikkötuomari. Eri asia, onko kysymys hallinto- vai lainkäyttöpäätös. Virantoimituksesta pidättäminen on käytännössä hallinnollinen päätös riippumatta siitä, tekeekö sen päällikkö vai tuomioistuin. Toisaalta olisi myös mahdollista, että päällikkötuomari päättäisi asian lainkäyttöraatkaisuna.

*Viljanen* totesi, että perustuslain 103 §:n säätämisen yhteydessä ei ole pohdittu siihen liittyviä reunatilanteita, kuten menettelyä tuomarin uudelleenjärjestelytilanteeseen liittyvässä siirrossa. *Viljasen* mukaan traditioon sopii luonnollisesti se, että virantoimituksesta pidättäminen olisi tuomioistuinratkaisu. Perustuslain kyseisen säännöksen taustalla ajatuksena oli se, että virassapysymisoikeutta ei ainakaan lievennetä hallitusmuodon vastaavasta sääntelytystä. Näin ollen sitä koskevan tulkinnan tulee olla tiukahko. Perustuslain 103 § koskee sanamuotonsa mukaan viran menettämistä, joka on tehtävä tuomiolla. Tämä ei näin ollen johda siihen, että myös virantoimituksesta pidättäminen tulisi ehdottomasti tehdä lainkäyttöraatkaisuna. Tuomarin siirto uudelleenorganisointitilanteessa antaa lainsäätäjälle enemmän liikkumavaraa, mistä syystä sitä koskevissa järjestelyissä voidaan ottaa huomioon erilaisia näkökohtia.

*Koskelo* piti hyvänä sitä, että tuomarin virkamiesoikeudellista asemaa koskevat säännökset tulevat ”siivottua”. Hän totesi, että perustuslain 103 §:n sanamuotonsa mukaisesti koskee viran menettämistä, mikä on eri asia kuin virantoimituksesta pidättäminen. Virantoimituksesta pidättäminen edellyttää käytännössä yleensä hyvin nopeita ratkaisuja ja niiden tulisi myös olla mahdollisia. Erityisen hankalia ovat tilanteet, joissa asianomainen ei itse ymmärrä olevansa työkyvytön. Tuomioistuimet ovat nykyisellään päällikkövirastoja, joissa hallintopäätökset tehdään päällikkötuomarin päätöksellä.

Lisäksi tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelytilanteisiin liittyen tulisi pohtia, miten näissä ratkaistaan se, kuka siirtyy ja minne, jos suostumusta

siirtoon ei anneta. Erityisen huomionarvoisia ovat tilanteet, joissa virkoja siirretään maan osista toisiin. Näissä tilanteissa ei tosiasiaa pärjätä pelkillä suostumuksilla vaan siirrot joudutaan tekemään pakolla.

Myös *Vihervuori* piti tärkeänä, että organisaatiouudistuksiin liittyvät menettelyt ja niitä koskeva sääntely arvioidaan kokonaisuudessaan. Hallintuomioistuinten toiminnan kannalta hankalana on pidettävä sitä, että virkamieslautakunnan lakkauttamista koskeva virkamieslain muutos on pysähtynyt hallintovaliokuntaan. *Vihervuori* piti mahdollisena ratkaisua, jossa muutoksenhaku kulkisi tuomioistuinlinjoittain. Tällöin olisi tarkoituksenmukaista, että järjestely olisi yhdenmukainen kaikkien tuomarin virkamiesoikeudelliseen asemaan liittyvien toimenpiteiden osalta.

### 3) Lopuksi käytiin vapaata keskustelua

Ensinnäkin keskusteltiin määräaikaisten virkojen määräaikaisten pituudesta. Arvioitiin, että sopiva pätevyitysvirkojen kesto voisi olla 3–5 vuotta. Tilapäisiin resurssitarpeisiin myönnettävät budjettivirat voidaan menettelyllisistä syistä myöntää vain vuodeksi kerrallaan. Todettiin, että perustuslain 21 § turvaa oikeusturvan tehokkaan saatavuuden sekä tuomioistuimen riippumattomuuden. Riippumattomuuden vaatimusta ei tule vetää niin tiukaksi, että se uhkaa oikeuden saatavuutta. Tästä lähtökohdasta tuomarin pätevyitysjärjestely olisi kokonaisuutena oikeudenhoitoa hyödyttävä järjestely siitä huolimatta, että siihen liittyy joitakin ongelmakohtia.

Keskusteltiin siitä, mikä olisi perustuslaillisesti oikea tapa järjestää budjettivirat ja voidaanko pitää hyväksyttävänä sitä, että tilapäisistä resurssitarpeista johtuvat virat ovat määräaikaisia. Todettiin, että tuomareita koskevien kelpoisuusvaatimusten tulee myös määräaikaisten tuomareiden osalta täytyä. Tämä koskee myös tuomarina toimivaa esittelijää. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kaikissa tuomarinimityksissä tulee noudattaa nimittämislaisissa säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia. Lyhyiden määräaikaisuuksien osalta erityisen ongelmallista on se, että lyhyiden väliajoin joutuu ”todistamaan” pätevyytensä. Jos on olemassa suhteellisen pysyvä tarve, tulisi määräaikaisuuksien olla pysyvämpiä kuin budjettivuoden mittaisia tai ainakin pidempiä kuin juttukohtaisen tarpeen mukaan arvioitavia. Todettiin, että yhden päivän määräaika on selvästi liian lyhyt.

Budjettivirkojen asettamat erityisvaatimukset ovat tuomioistuinten toimivuuden ja oikeusturvan kannalta tärkeitä ja ne ovat tästä syystä helpommin hyväksyttävissä. Niiden ketjuttamisen ja siihen liittyvän juridiikan olevan asia, jota ei voida ohittaa. Hakijan toimiminen pitkään tehtävässä ei ole virkaan-nimittämisperuste, joka otettaisiin huomioon rekrytoinnissa.

Pohdittiin myös mahdollisuutta järjestää Ruotsin mallin mukaisia ”kiertovirkoja”, joihin nimitettäisiin esimerkiksi 3 vuodeksi ja kyseinen tuomari kiertää tuomioistuimesta toiseen resurssitarpeesta riippuen (tuomaripooli, eläköityneet tuomarit ym.). Tuomaripoolin nähtiin olevan järjestely, jolla voidaan hakea vastausta määräaikaisuuksista aiheutuviin ongelmiin. Tässä järjestelyssä virat ja nimitykset voisivat olla pysyviä. Tässä on kuitenkin kiinnitettävä

huomiota asioiden jakoon eli asioita ei saa jakaa tarkoituksellisesti. Näin ol-  
len tuomaripoolia koskevan sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä.

Todettiin lisäksi, että tuomareiden palkkaus on kiistatta riippumattomuusky-  
symys, mutta sen pohtiminen ei sisälly työryhmän toimeksiantoon.

Lopuksi todettiin vielä, että tuomioistuinten ulkoisten piirteiden tulisi olla  
sellaisia, että ne myös ulospäin näyttävät luotettavilta. Tuomioistuinten ra-  
kenteen ja niitä koskevan lainsäädännön tulee olla sellainen, että tuomiois-  
tuimia kohtaan tunnettu luottamus voidaan säilyttää median esiin nostamista  
kysymyksistä ja niihin liittyvistä vaatimuksista huolimatta.

## 2 Muut asiat

Ei muita asioita. Seuraava kokous pidetään 15.10.2012 kello 13.30.

## LIITE

1. Muistio tuomareiden ja esittelijöiden asemaan liittyvistä valtiosääntöoi-  
keudellisista kysymyksistä 15.5.2012







OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105  
ISBN 978-952-259-260-6 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)