

Lautamiesten valintatavasta

Arviomuistio



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:8

Lautamiesten valintatavasta

Arviomuistio

Oikeusministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-358-2

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Lautamiesten valintatavasta Arviomuistio

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:8		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t Kieli	Anne Hallavainio suomi	Sivumäärä	42

Tiivistelmä

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjauksen mukaan lautamiesjärjestelmä säilytetään ja selvitetään lautamiesten valintatavan uudistaminen tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistavasti.

Nykyisin kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Kunnasta valittavien lautamiesten tulee mahdollisimman tasapuolisesti edustaa kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaamaa.

Muistiossa tarkastellaan lautamiesten valintatapaa. Valintatavan tarkastelu on jaettu kolmeen osaan: ehdokasasetteluun, henkilövalintaan ja nimittämiseen. Mahdollisia valintatapoja ei tässä muistiossa ole asetettu keskinäiseen etusijajärjestykseen. Edellä sanottujen lautamiesvalinnan vaiheiden lisäksi arvioinnin yhteydessä nousee väistämättä esille muita, lautamiesten taustaan ja heidän toimintaansa tuomioistuimessa liittyviä kysymyksiä. Niiden arviointi olisi parhaiten tehtävissä tätä muistiota laajemmassa lautamiesjärjestelmän kokonaisarvioinnissa.

Asiasanat oikeudenkäynti, prosessioikeus, tuomioistuimet, selvitys

ISBN PDF	978-952-400-358-2	ISSN PDF	2490-0990
Asianumero	-	Hankenumero	OM013:00/2023

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-358-2>

Om sättet att välja nämndemän Bedömningspromemoria

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:8	Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet	
Författare	Anne Hallavainio	
Språk	finska	Sidantal 42

Referat

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering bibehålls nämndemannasystemet och en ändring av sättet att välja nämndemän, som ska stärka domstolarnas oberoende och opartiskhet, ska utredas.

Nu väljs nämndemännen av kommunfullmäktige för en period som motsvarar fullmäktiges mandatperiod. De nämndemän som väljs i kommunen ska så rättvist som möjligt representera kommuninvånarnas ålders-, närings- och könsfördelning samt de språkliga förhållandena i kommunen.

I den här promemorian granskas sättet att välja nämndemän. Granskningen omfattar tre delar: kandidatuppställning, personval och utnämning. Möjliga valsätt har inte ordnats enligt inbördes företrädesordning i promemorian. Utöver de ovan nämnda skedena i valet av nämndemän kommer även frågor som gäller nämndemännens bakgrund och deras verksamhet vid domstolen ofrånkomligen upp. Dessa kan bäst utvärderas i en mera omfattande utvärdering av nämndemannasystemet som helhet.

Nyckelord rättegång, processrätt, domstolar, utredningar

ISBN PDF 978-952-400-358-2

Ärendenummer -

ISSN PDF 2490-0990

Projektnummer OM013:00/2023

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-358-2>

Procedure for Selecting Lay Judges Assessment Report

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:8	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Anne Hallavainio	
Language	Finnish	Pages 42

Abstract

According to the Government Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government, the system of lay judges will be preserved and the Government will examine possibilities to reform the procedure for selecting lay judges in a manner that would strengthen the independence and impartiality of the courts.

At present, local councils select lay judges for the duration of the council's term of office. Lay judges selected in a municipality should represent the age, occupation, sex and language structure of the municipality as closely as possible.

This assessment report examines the procedure for selecting lay judges. The report examines three different stages of the procedure: candidate nomination, selection and appointment. The report does not place the different procedures in any order of priority. In connection with such assessment, it is inevitable that other questions related to the background of lay judges and their activities in court also emerge. The best way to examine these questions would be to carry out a broader assessment of the system of lay judges as a whole than what is possible within the framework of this report.

Keywords legal proceedings, procedural law, courts, reports

ISBN PDF 978-952-400-358-2

Reference number -

ISSN PDF 2490-0990

Project number OM013:00/2023

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-358-2>

Sisältö

1	Tausta ja selvityksen kohde	8
2	Nykytila	10
2.1	Käräjäoikeuden päätösvaltaisuus	10
2.2	Lautamiesten kelpoisuusvaatimukset	10
2.3	Lautamiesten valintamenettely	11
2.4	Lautamiesten sidonnaisuudet.....	12
2.5	Lautamiesten palkkio	12
2.6	Työnantajatuomioistuimen direktiovalta.....	13
2.7	Lautamieskoonpanossa ratkaistut asiat 2012–2022.....	13
2.8	Lautamiesjärjestelmän kustannukset vuosina 2015–2022	16
3	Käräjäoikeuden kokoonpanosäännösten muutoksia	17
4	Kansainvälistä vertailua	19
4.1	Euroopan neuvoston CEPEJ –komitea	19
4.2	Ruotsi	19
4.3	Norja	20
4.4	Tanska	21
4.5	Viro	22
4.6	Saksa	23
4.7	Slovenia	23
5	Nykytilan arviointia	25
5.1	Selvityksiä ja kannanottoja	25
5.1.1	Taustaksi.....	25
5.1.2	Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö	25
5.1.3	Oikeudenhoidon uudistamisohjelma	25
5.1.4	Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio	26
5.1.5	Tuomioistuinviraston aloite maaoikeuksien kehittämisestä	26
5.1.6	Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoja	26
5.1.7	Muita selvityksiä	27
5.2	Tuomarin nimittäminen ja virassapysymisoikeus sekä lautamiehen valinta ja oikeus pysyä tehtävässään	28
5.2.1	Taustaksi	28
5.2.2	Tuomarin nimittäminen ja virassapysymisoikeus	29
5.2.3	Lautamiehen valinta	30
5.2.4	Lautamiehen oikeus pysyä tehtävässään	30

6	Tuomioistuinviraston tehtävät	31
7	Valintatapoja	32
7.1	Taustaksi.....	32
7.2	Ehdokasasettelu	33
7.3	Henkilövalinta	34
7.4	Nimittäminen	35
8	Liitännäiskysymyksiä	38
8.1	Lautamiesten määrä ja toimikausi	38
8.2	Kelpoisuusvaatimukset	38
8.3	Ikä ja sukupuolijakauma	38
8.4	Sidonnaisuudet ja niiden ilmoitusvelvollisuus	39
8.5	Koulutus.....	39
9	Kustannuksista	41
10	Yhteenveto	42

1 Tausta ja selvityksen kohde

Lautamiestehtävä on pohjimmiltaan valtiollinen luottamustehtävä (HE 7/2016 vp, s. 129). Lautamiehet ovat tuomioistuimen maallikkojäseniä, joiden ratkaisutoimintaan osallistumisen keskeisenä perusteena on pidetty sitä, että he edustavat kansan oikeustajua, valvovat oikeudenkäyttöä kärjäoikeuksissa ja varmistavat käsittelyn julkisuuden (HE 7/2016 vp, s. 129). Lautamiehillä on yksilöllinen äänioikeus, joten kärjäoikeuden ratkaisukokoonpanon jäsenenä heidän toimivaltansa rinnastuu tuomariin.

Suomessa lautamiesjärjestelmällä on pitkät perinteet. Luottamusmiesten osallistumisen tuomioistuimen ratkaisuun on katsottu edistävän oikeudenkäytön julkisuutta ja lisäävän luottamusta tuomioistuinlaitosta kohtaan. Kuten muun muassa hallituksen esityksessä kärjäoikeuksien kokoonpanoa koskevien säännösten uudistamiseksi (HE 85/2008 vp, s.3) on todettu, maallikot ovat osallistuneet tuomioistuinten lainkäyttöön 1200-luvulta lähtien.

Kärjäoikeudet perustettiin 1.12.1993 toteutuneessa alioikeusuudistuksessa. Entisten raastuvanoikeuksien ja kihlakunnanoikeuksien tilalle tulleiden kärjäoikeuksien myötä Ruotsin vallan ajalta periytynyt alioikeuksien kahtiajako maaseutu- ja kaupunkioikeuksiin päättyi. Alioikeusuudistuksessa 1993 lautamiehet tulivat kaikkiin kärjäoikeuksiin, aiemmin heitä oli vain maaseudulla kihlakunnanoikeuksissa. Hallituksen esityksessä yleisten alioikeuksien yhtenäistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 28/1986 vp, s. 15) katsottiin, että luottamusmiesten läsnäolo voi monipuolistaa asian käsittelyä ja tuomioistuimen näkemystä ja siten päätöksentekoon vaikuttavien tekijöiden määrä lisääntyy. Lisäksi hallituksen esityksessä katsottiin, että asian harkinta voi olla perustellumpaa, kun lainopillinen tuomari esittää asian luottamusmiehille.

Nykyisin lautamiehet voivat osallistua tuomioistuimen ratkaisutoimintaan kärjäoikeudessa käsiteltävissä rikosasioissa ja maa- ja hovioikeusasioissa. Hovioikeuksissa, hallinto-oikeuksissa, korkeimmissa oikeuksissa ja erityistuomioistuimissa lautamiehiä ei ole.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjauksen mukaan lautamiesjärjestelmä säilytetään ja selvitetään lautamiesten valintatavan uudistaminen tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistavasti.

Tässä muistiossa tarkastellaan lautamiesten valintatapaa. Vaikka muistioon on kokonaiskuvan saamiseksi otettu taustatietoja muun muassa lautamieskokoonpanossa ratkaistujen asioiden määrästä, lautamiesjärjestelmän kustannuksista sekä eräistä järjestelmään kohdistuneista kannanotoista, muistiossa ei arvioida, tulisiko lautamiesjärjestelmä säilyttää vai tulisiko siitä luopua. Muistiossa ei myöskään käsitellä hallinto- ja erityistuomioistuinten asiantuntijajäseniä, sotilasjäseniä eikä heidän valintamenettelyään.

2 Nykytila

2.1 Käräjäoikeuden päätösvaltaisuus

Käräjäoikeuden kokoonpanosta säädetään oikeudenkäymiskaassa (L 4/1734, jäljempänä OK). Sen 2 luvun (1052/1991) 1 §:n (339/2014) 1 momentin mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kaksi lautamiestä. Kokoonpano, jonka em. säännöksen perusteella saattaisi ymmärtää käräjäoikeuden pääsääntöiseksi kokoonpanoksi rikosasioissa, ei sitä kuitenkaan enää ole. Tähän ovat syynä erityisesti kokoonpanosäännösten muutokset, joita käsitellään lyhyesti jäljempänä jaksossa 2.

OK 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa myös kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa, jos sitä asian laadun tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Näin ollen kaikkein vaikeimmat rikosasiat ratkaistaan useimmiten ilman lautamiehiä.

OK 2 luvun 5 §:ssä (768/2002) puolestaan säädetään asioista, jotka voidaan ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa. Käräjäoikeudessa on vain puheenjohtaja hakemusasioissa, valmistelussa, riita-asian pääkäsittelyssä, jos asian laatu tai laajuus ei edellytä asian käsittelyä täysilukuisessa kokoonpanossa, otettaessa vastaan todistelua pääkäsittelyn ulkopuolella sekä käsiteltäessä turvaamistointia koskevaa asiaa. OK 2 luvun 6 §:n (422/2018) mukaan myös rikosasia voidaan käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, jos mistään syytteessä tarkoitettusta yksittäisestä rikoksesta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin vankeutta enintään neljä vuotta.

Kiinteistömuodostamislain 20 luvun 243 §:n mukaan maaoikeudessa on puheenjohtajana käräjäoikeuden lainoppinut jäsen sekä muina jäseninä maaoikeusinsinööri ja kaksi lautamiestä.

2.2 Lautamiesten kelpoisuusvaatimukset

Laissa käräjäoikeuden lautamiehistä (L 675/2016, jäljempänä lautamieslaki) säädetään lautamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja valinnasta. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan lautamiehen tulee olla käräjäoikeuden tuomiopiiriin kuuluvassa kunnassa asuva Suomen kansalainen, joka ei ole konkurssissa, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu ja jota on pidettävä sopivana toimimaan lautamiehenä. Henkilön, jolla on rikosrekisterimerkin-

töjä tai joka on syylistynyt toistuvasti vähäisempiin rikoksiin, ei katsota olevan sopiva toiminaan lautamiehenä. Ehdokkaan arviointi edellyttää yleensä kokonaisarviointia, jonka lopputuloksena tulisi olla johtopäätös siitä, että asianomaisen henkilön valinnalla ei ole vaikutuksia tuomioistuinten luottamukseen (HE 7/2016 vp).

Lautamiehenä toimiminen on yhteiskunnallinen tehtävä, jolloin lautamieheltä odotetaan korostuneesti kansalaisten luottamusta lautamiehen harkintakykyyn. Lautamiehet ovat tuomioistuinten jäseniä, jonka vuoksi heidän arvostelukyvyllään tulee asettaa korkeat vaatimukset. Lautamiesjärjestelmän tarkoituksen kannalta ei olisi tarkoituksenmukaista, että lautamiehenä voisi toimia henkilö, joka on kykenemätön hoitamaan omia asioitaan (HE 146/1998 vp, s. 19, 85).

Aiemmin lakiin oli kirjattu lautamiehen ikäraajaksi 63 vuotta. Voimassa olevan lautamieslain 2 §:n 2 momentin mukaan lautamieheksi ei saa valita henkilöä, joka on alle 25-vuotias tai joka on täyttänyt 65 vuotta.

Lautamies on velvollinen eroamaan tehtävästään saavuttaessaan tuomioistuinlain 16 luvun 1 §:ssä säädetyn eroamisiän (lautamieslaki 9 §). Tuomioistuinlain 16 luvun 1 §:ssä puolestaan säädetään, että tuomariin sovellettavasti virkamiehen yleisestä eroamisiästä ja virkasuhteen päättymisestä säädetään valtion virkamieslain 35 §:ssä. Valtion virkamieslain (750/1994) 35 §:n (193/2016) 1 momentin (1062/2018) mukaan virkamiehen virkasuhde päättyy ilman irtisanomista tai muuta virkasuhteen päättymistä tarkoittavaa toimenpidettä sen kuukauden päättyessä, jonka aikana virkamies saavuttaa eroamisiän, jollei virkasuhdetta virkamiehen suostumuksella jatketa enintään kahdella vuodella. Virkasuhdetta voidaan tällöin jatkaa sen estämättä, mitä 9 §:n 1 momentissa säädetään. Eroamiskä on vuonna 1957 ja sitä ennen syntyneillä 68 vuotta, 1958–1961 syntyneillä 69 vuotta ja 1962 ja sen jälkeen syntyneillä 70 vuotta.

Lautamieslain 2 §:n 2 momentin mukaan lautamiehenä ei saa olla henkilö, jolla on virka yleisessä tuomioistuimessa tai Rikosseuraamuslaitoksessa taikka joka virassaan suorittaa ulosottotehtäviä, rikosten esitutkintaa taikka tull- ja poliisivalvontaa, eikä myöskään syyttäjä, asianajaja taikka muu ammatikseen asianajoa harjoittava henkilö.

2.3 Lautamiesten valintamenettely

Tuomioistuinvirasto, joka tuomioistuinten keskushallinnosta vastaavana itsenäisenä keskusvirastona aloitti toimintansa 1.1.2020, vahvistaa nykyisin kunkin käräjäoikeuden lautamiesten lukumäärän. Vuonna 2021 virasto vahvisti lautamiesten lukumääräksi 1 303, kun vuonna 2017 oikeusministeriö oli vahvistanut lautamiesten määräksi 1 477. Lautamiesten

lukumäärää oli tarkistettu pääosin käräjäoikeuksissa käsiteltävien asioiden kehittymisen ja niiden edellyttämän lautamiesarpeen perusteella (Tuomioistuinviraston päätös 11.6.2021, TiV/67/2021).

Lautamieslain 4 §:n mukaan kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Kunnasta valittavien lautamiesten tulee mahdollisimman tasapuolisesti edustaa kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaa. Kuntalain (419/2015) 10 luvun säännöksiä kunnan luottamushenkilöstä sovelletaan lautamiehen valintaan, valituksi tulleen lautamiehen oikeuteen kieltäytyä tehtävästä sekä lautamiehen tehtävän hoitamiseen valituksen käsittelyn ja valinnan aikana.

2.4 Lautamiesten sidonnaisuudet

Hallituksen esityksessä laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä (HE 224/2014 vp, s.16) ehdotettiin, ettei lautamiehiltä edellytettäisi sidonnaisuusilmoitusta. Lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 28/2014 vp) kuitenkin sisältyi lausuma, jossa edellytettiin hallituksen ryhtyvän valmistelemaan tarvittavat säännökset lautamiesten velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuutensa. Valiokunnan mukaan siitä huolimatta, että lautamiesten asema poikkeaa muista tuomioistuimen sivutoimisista jäsenistä, lautamiehet kuuluvat tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon ja ovat tuomareita vastaavassa asemassa. Voimassa olevan tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annetun lain (L 565/2015) 2 ja 3 §:n sekä lautamieslain 5 §:n mukaan myös lautamies on velvollinen ilmoittamaan rekisteriin tiedot sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusvelvollisuuteen ei ehdoteta muutoksia myöskään hallituksen esityksessä laiksi lainkäytön sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä (HE 301/2022 vp).

2.5 Lautamiesten palkkio

Ennen vuonna 1993 voimaan tullutta käräjäoikeuslakia lautamiehistä säädettiin kihlakunnanoikeuden lautakunnasta annetussa laissa (322/69). Lain mukaan lautamiehelle maksettiin kunnan varoista palkkiota sekä päivärahaa ja korvausta sen mukaan kuin kunnallislain 21 §:ssä säädettiin luottamushenkilöille suoritettavasta palkkiosta. Tuolloin oikeusministeriön tehtävänä oli vahvistaa lautamiehille maksettavan palkkion perusteet eli maksettava vähimmäispalkkio. Palkkiot kuitenkin vaihtelivat kunnittain. Varakkaammat kunnat olivat voineet maksaa ministeriön päätöstä korkeampia palkkioita, vaikka lähtökohtana olisi tulut olla samat korvaukset samanlaisten perusteiden mukaisesti. Samassa lautakunnassa saattoi siten olla samanaikaisesti jäseninä lautamiehiä, joiden korvaukset vaihtelivat. Tuohon aikaan oli esiintynyt vaikeuksia saada työssäkäyvää väestöä lautamieheksi, erityisesti sen vuoksi, että liian suuren istuntotiheyden takia heillä ei ollut mahdollisuutta irtautua

työstä. Näistä syistä lautamiesten keski-ikä oli korkea ja eläkeläisten osuus oli ylikorostunut. Lautamiehen tehtävä saattoi joissain tilanteissa muodostua ansioluontoiseksi toiminnaksi (HE 252/1992 vp, s. 5).

Vuoden 1998 alusta käräjäoikeuslakia (HE 131/1997 vp) muutettiin siten, että palkkion, korvauksen ja päivärahan maksaminen lautamiehille siirtyi kunnilta valtion tehtäväksi. Oikeusministeriö vahvisti etuuksien perusteet ja määrän.

Nykyään lautamiesten palkkion vahvistaa Tuomioistuinvirasto, joka huolehtii keskitetysti tuomioistuinten asiantuntijajäseniä ja lautamiehiä koskevista tehtävistä (lautamieslaki 12 §; HE 136/2018 vp, s. 32).

Tuomioistuinvirasto on 27.12.2021 antanut lautamieskustannusten suorittamisesta päätöksen (TiV 1271/2021), joka on tullut voimaan 1.1.2022. Sen mukaan lautamiehelle suoritetaan palkkiota käräjäoikeuden istuntoon osallistumisesta istuntopäivän pituuden mukaan siten, että palkkio on 70 euroa, jos istunto kestää enintään 6 tuntia; 95 euroa, jos istunto kestää yli 6 tuntia tai 120 euroa, jos istunto kestää yli 9 tuntia. Lisäksi lautamiehelle suoritetaan korvausta ansionmenetyksestä ja kustannuksista, joita lautamiestoimen vuoksi aiheutuu sijaisen palkkaamisesta, lastenhoidon järjestämisestä tai muusta vastaavasta syystä.

2.6 Työnantajatuomioistuimen direktiovalta

Kuten tuomari, myös lautamies on työnantajatuomioistuimen työnjohto- ja valvontavallan alainen. Tästä syystä hänelle voidaan antaa esimerkiksi valtion virkamieslain (750/1994) 6 luvun 24 §:ssä tarkoitettu kirjallinen varoitus (HE 7/2016 vp, s. 129–130). Lautamieslain 1 §:ssä on viittaus tuomioistuinlain 17 luvun 19 §:ään, jossa säädetään tuomioistuimen asiantuntijajäsenelle annettavasta kirjallisesta varoituksesta.

2.7 Lautamieskokoontamissa ratkaistut asiat 2012–2022

Lautamieskokoontamissa käsiteltävien asioiden määrä sekä osuus kaikista ratkaistuista rikosasioista on viime vuosina ollut enimmäkseen laskusuunnassa. Kuten alla olevasta taulukosta ilmenee, vuosina 2012–2022 lautamieskokoontamissa ratkaistiin enimmillään 4 484 asiaa (vuonna 2014) ja vähimmillään 2 313 asiaa (vuonna 2020). Lautamieskokoontamissa ratkaistujen asioiden osuus kaikista ratkaistuista rikosasioista on vuosina 2012–2022 vaihdellut enimmillään 7,9 prosentista (vuonna 2014) vähimmillään 4,5 prosenttiin (vuonna 2020).

Taulukko 1. Lautamieskokoontuissa ratkaistujen asioiden lukumäärä 2012–2022

Lautamieskokoontuissa ratkaistuja asioita 2012–2022												
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Kaikki yhteensä
Rikosasiat	2 963	3 995	4 342	4 218	3 856	3 751	3 627	2 708	2 300	2 760	3 232	37 752
A. Omaisuusrikokset	733	1 033	1 165	1 222	1 066	1 039	1 030	598	479	583	757	9 705
B. Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset	904	1 160	1 124	1 066	959	906	841	794	662	788	808	10 012
C. Seksuaalirikokset	416	561	657	579	569	585	546	444	402	518	543	5 820
D. Rikokset julkista viranomaista jne.	179	256	267	253	203	122	128	24	16	23	21	1 492
E. Liikennerikokset	437	442	437	451	395	418	406	261	232	263	446	4 188
F. Muut rikoslakia vastaan tehdyt	285	528	658	629	650	666	672	578	506	578	653	6 403
G. Alkoholilakirikokset	2	6	8	2	5	5	3	2		1		34
H. Muita lakeja ja asetuksia vastaan	7	9	26	16	9	10	1	7	3	6	4	98
Muut rikosoikeudelliset asiat	15	67	126	81	22	25	16	8	10	1	5	376
I. Muut rikosoikeudelliset asiat	15	67	126	81	22	25	16	8	10	1	5	376
Pakkokeinoasiat	7	20	16	12	16	27	3	3	3	3	6	116
J. Pakkokeinoasiat	7	20	16	12	16	27	3	3	3	3	6	116
Kaikki yhteensä	2 985	4 082	4 484	4 311	3 894	3 803	3 646	2 719	2 313	2 764	3 243	38 244

Lautamieskoonpanossa ratkaistujen asioiden osuus ratkaistuista rikosasioista

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Kaikki yhteensä
A. Omaisuusrikokset	6,7 %	6,7 %	7,3 %	7,4 %	6,8 %	6,7 %	6,0 %	3,3 %	2,9 %	3,3 %	4,3 %	5,5 %
B. Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset	13,0 %	11,9 %	12,7 %	13,4 %	13,0 %	13,4 %	12,0 %	11,7 %	11,3 %	11,5 %	12,3 %	12,4 %
C. Seksuaalirikokset	78,5 %	62,5 %	82,6 %	71,4 %	68,9 %	72,8 %	69,6 %	51,9 %	53,7 %	48,9 %	44,7 %	62,4 %
D. Rikokset julkista viranomaista jne.	13,9 %	15,1 %	16,5 %	16,3 %	13,4 %	8,0 %	7,3 %	1,3 %	0,9 %	1,3 %	1,1 %	8,2 %
E. Liikenne rikokset	2,8 %	2,2 %	2,2 %	2,3 %	2,1 %	2,3 %	2,1 %	1,4 %	1,3 %	1,4 %	2,7 %	2,1 %
F. Muut rikoslakia vastaan tehdyt	5,7 %	7,5 %	9,4 %	9,4 %	9,6 %	9,2 %	8,2 %	7,3 %	6,1 %	6,3 %	8,0 %	7,9 %
G. Alkoholilakirikokset	5,7 %	10,2 %	18,6 %	4,3 %	17,9 %	12,8 %	12,0 %	8,0 %	0,0 %	3,7 %	0,0 %	8,8 %
H. Muita lakeja ja asetuksia vastaan	0,9 %	0,9 %	2,7 %	1,8 %	1,1 %	0,9 %	0,1 %	0,5 %	0,3 %	1,3 %	1,2 %	0,9 %
Kaikki yhteensä	7,2 %	7,1 %	7,9 %	7,8 %	7,5 %	7,3 %	6,5 %	4,9 %	4,5 %	4,9 %	6,2 %	6,5 %

Kun lautamiesten lukumääräksi oli vuonna 2017 vahvistettu 1 477, yksi lautamies osallistui kyseisenä vuonna (asioita 3 803) keskimäärin 2,57 asian käsittelyyn. Vuonna 2021 yksi lautamies osallistui keskimäärin enää 2,1 asian käsittelyyn.

2.8 Lautamiesjärjestelmän kustannukset vuosina 2015–2022

Taulukko 2. Lautamiesjärjestelmän kustannukset vuosina 2015–2022

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 628 624	1 294 000	1 191 000	1 288 000	974 194	946 344	1 019 994	1 297 691

Lautamiesjärjestelmän kokonaiskustannukset ovat lautamieskokoonpanoissa ratkaistavien asioiden vähentyessä laskeneet. Kustannukset ratkaistavaa asiaa kohden olivat 378 euroa vuonna 2015 ja olivat välillä alhaisemmat, mutta nousivat jälleen vuonna 2020 ja olivat vuonna 2021 jokseenkin samat (373 euroa) kuin vuonna 2015. Käräjäoikeuksissa käsiteltävien rikosasioiden kokonaiskustannukset todennäköisesti kasvaisivat, jos nykyisin lautamieskokoonpanossa käsiteltäviä asioita siirtyisi käsiteltäväksi kolmen tuomarin kokoonpanossa.

3 Käräjäoikeuden kokoonpanosäännösten muutoksia

Lautamieskokoonpanossa käsiteltävien asioiden vähenemiseen ovat vaikuttaneet erityisesti 2000-luvulla käräjäoikeuden kokoonpanosäännöksiin tehdyt muutokset.

Lailla oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien muuttamisella (HE 271/2004 vp.) mahdollistettiin rikosasian kirjallinen käsittely tuomioistuimessa ilman pääkäsittelyä, kun teko on tunnustettu. Muutokset (L 243–249/2006) tulivat voimaan 1.10.2006. Jo lakimuutoksia säädettäessä tiedostettiin, että uudistuksen myötä lautamiesten käyttö vähentyisi, kun osa rikoksista käsiteltäisiin yhden tuomarin toimesta kansliassa. Vuosina 2017–2021 kirjallisessa menettelyssä on ratkaistu noin kolmannes kaikista rikosasioista.

Hallituksen esityksellä käräjäoikeuksien kokoonpanoa koskevien säännösten uudistamisesta (HE 85/2008 vp, s. 10) tavoiteltiin lautamiesjärjestelmän käytön karsimista ihmisten oikeusturvaa vaarantamatta. Laki mahdollisti vielä tuolloin lautamiesten osallistumisen myös riita-asioiden käsittelyyn, vaikka pääosin lautamiehet osallistuivat päätöksentekoon vain rikosasioissa. Lautamieskokoonpano poistettiin riita-asioista 1.1.2009 lukien, jolloin muutettiin oikeudenkäymiskaarta, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia sekä käräjäoikeuslakia (L 811–813/2008).

Yhden ammattituomarin ja kolmen lautamiehen kokoonpano, joka oli toimivaltainen käsittelemään kaikki rikosasiat, säilytettiin. Ammattituomarin ja kolmen lautamiehen kokoonpanon vahventaminen toisella lainoppineella tuomarilla oli mahdollinen, jos sitä asian laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on pidettävä perusteltuna. Tämän kokoonpanovaihtoehdon käyttö on kuitenkin jäänyt vähäiseksi.

Lakimuutosten johdosta käräjäoikeudelle tuli 1.1.2009 lukien mahdollisuus asian laadun tai muun erityisen syyn niin vaatiessa käsitellä rikosasia myös kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeudellisesti poikkeuksellisen vaikeat asiat edellyttävät sellaista ammatillista osaamista, että lautamiesten osallistumista niiden ratkaisutoimintaan virkavastuulla ei voitu pitää tarkoituksenmukaisena. Ammattituomareidenkin täytyy paneutua pitkään oikeudellisesti vaikeisiin rikos-

asioihin. Olisi siten pulmallista olettaa, että lautamiehet voisivat osallistua täysipainoisesti tällaisten asioiden käsittelyyn vain seuraamalla käräjäoikeuden pääkäsittelyä ja päättämällä sen perusteella, miten asia on ratkaistava (HE 85/2008 vp, s. 9).

Lakivaliokunta antoi esityksestä mietintönsä (LaVM 11/2008 vp.), jossa valiokunta katsoi tärkeäksi, että käräjäoikeudet voivat kohdentaa paitsi ammattituomareiden myös lautamiesten voimavarat mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Mietinnössään lakivaliokunta myös katsoi, että oikeusministeriön tulisi jatkossa seurata uudistuksen toimivuutta ja vaikutuksia muun muassa lautamieskokoontalon käyttöalan ja muutoksenhaun kannalta sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin sääntelyn kehittämiseksi.

Muutaman vuoden kuluttua kokoonpanosäännöksiä muutettiin jälleen. Hallituksen esityksessä oikeudenkäymiskaaren 2 luvun ja käräjäoikeuslain 6 §:n muuttamisesta (HE 4/2014 vp) ehdotettiin muutettavaksi käräjäoikeuden päätösvaltaisuutta koskevia säännöksiä sekä käräjäoikeuslain lautamiehen valintakelpoisuutta koskevaa säännöstä. Tarkoituksena oli keventää käräjäoikeuden lautamieskokoontalonia sekä korottaa lautamiesten valintakelpoisuuden ikärajaa (jakso 1.2). Esityksen johdosta oikeudenkäymiskaaren 2 lukua muutettiin 1.5.2014 voimaan tulleella lailla 339/2014 siten, että käräjäoikeus on lautamieskokoontalossa päätösvaltainen, kun käräjäoikeudessa on puheenjohtaja ja kaksi lautamiestä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lautamieskokoontalon keventämisellä parannettiin oikeudenhoidon tehokkuutta oikeusturvaa vaarantamatta. Lakiin jätettiin kuitenkin mahdollisuus käyttää vahvennettua käräjäoikeuden kokoonpanoa, johon kuuluu yksi tai kaksi lainoppinutta jäsentä ja kolme lautamiestä.

4 Kansainvälistä vertailua

4.1 Euroopan neuvoston CEPEJ –komitea

Euroopan neuvoston pysyvä CEPEJ -komitea (Council of Europe European Commission for the efficiency of justice, CEPEJ) julkaisee kahden vuoden välein raportin eurooppalaisista oikeusjärjestelmistä ja niiden toimivuudesta. Viimeisin raportti ”European judicial systems CEPEJ evaluation Report 2022 Evaluation cycle” on julkaistu 5.10.2022. Se sisältää vuoden 2020 tiedot.

CEPEJin vuoden 2018 raportin mukaan monet valtiot uskovat oikeudellisen toiminnan myös muille kuin ammattimaisille tuomareille. Tämä on sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan maallikkotuomareiden osallistuminen tuomioistuinten toimintaan ei sinänsä ole vastoin EY:n perustamissopimusta (ECtHR, Ibrahim Gürkan v. Turkey, app. Nro 10987/10, 3/ A07/2012, § 18).

Vuoden 2022 raportin sivulla 53 käsitellään lyhyesti maallikkotuomareita. Sen mukaan neuvoston 46 jäsenmaasta 25 maassa oli maallikkotuomareita, 21 maassa ei.

4.2 Ruotsi

Vuonna 2020 Ruotsissa oli 9 035 lautamiestä (CEPEJ:in raportti 2022 Evaluation cycle; CEPEJ Stat – Dynamic database of European justice systems). Lautamiehet valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Nykyään lautamiesten valinta tapahtuu vuosi yleisten vaalien jälkeen. Poliittiset puolueet nimittävät lautamiehet. Lautamieheksi haluavan tulee olla yhteydessä puolueeseen osoittaakseen kiinnostuksensa tehtävään. Lautamiehet arvotaan kunnanvaltuustojen valitsemien henkilöiden joukosta. Lautamieheksi voidaan valita henkilö, joka harkintakyvyn, riippumattomuuden, lainkuuliaisuuden ja muiden olosuhteiden suhteen soveltuu tehtävään. Yhden kolmasosan lautamiehistä tulee olla nykyisiä tai entisiä lautamiehiä (lay assessor). Tuomioistuin tarkistaa lautamieheksi valitun muodollisen pätevyyden ja rikosrekisteriotteen sekä arvioi rikosrekisteriotteen perusteella lautamiehen sopivuutta tehtävään. Tuomioistuimet voivat erottaa lautamiehen, jos lautamies käyttäytyy tai toimii sellaisella tavalla, joka saattaa heikentää ihmisten luottamusta oikeudenkäyttöön.

Lautamiehiä on sekä yleisissä että hallintotuomioistuimissa ensimmäisessä ja toisessa oikeusasteessa, mutta ei korkeimmassa oikeudessa. Lautamiehenä ei kuitenkaan voi toimia yhtä aikaa saman tuomioistuinlinjan alioikeudessa ja muutoksenhakutuomioistuimessa.

Ruotsissa rikosasiat käsitellään yleisessä alioikeudessa tavallisesti yhden tuomarin ja kolmen lautamiehen kokoonpanossa ja muutoksenhakuasteessa yleensä kolmen tuomarin ja kahden lautamiehen kokoonpanossa. Lautamiehet osallistuvat istuntoihin vakavissa rikosasioissa sekä rikkomuksissa ja vähäisissä rikosasioissa sekä perhe- ja sosiaalioikeudellisissa asioissa.

Ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimessa lautamieskokoonpanoon kuuluu yksi tuomari ja kolme lautamiestä, kun taas muutoksenhakuasteessa lautamieskokoonpanossa on kolmen tuomarin lisäksi kolme lautamiestä.

Ruotsissa lautamiehillä on yksilöllinen äänioikeus kuten tuomareilla. Käräjäoikeuksissa ja hallintotuomioistuimissa lautamiehet voivat äänestämällä kumota ammattituomarin mielipiteen. Tämä on kuitenkin harvinaista.

4.3 Norja

Vuonna 2020 Norjassa oli 40.000 maallikkotuomaria CEPEJ:in raportti 2022 Evaluation cycle; CEPEJ Stat – Dynamic database of European justice systems). Norjassa maallikkotuomarit osallistuvat rikosasioiden käsittelyyn ensimmäisessä ja toisessa oikeusasteessa. Korkeimmassa oikeudessa heitä ei ole. Maallikkotuomarit rinnastetaan asemaltaan tuomareihin. Rikosasioiden lisäksi he voivat osallistua myös eräiden siviiliasioiden käsittelyyn, jos osapuolet sitä pyytävät. Näitä ovat ainakin perhe-, työ- ja kauppaoikeudelliset asiat. Maallikkotuomarin tulee osallistua vähintään kahden asian käsittelyyn vuoden aikana.

Norjassa maallikkotuomarit arvotaan listoilta, jotka jokainen tuomioistuin kokoaa molempien sukupuolten edustajista. Paikallinen viranomainen tai kunnanvaltuusto valitsee maallikkotuomarit neljän vuoden toimikaudeksi. Kelpoisuusvaatimuksista säädetään Norjan tuomioistuinlain 70 §:ssä. Maallikkotuomarin on oltava 21–69-vuotias, äänioikeutettu sekä vaalikelpoinen. Lisäksi hänen tulee olla Norjan kansalainen tai hänellä tulee olla Norjan kansalliseen rekisteriin merkitty asuinpaikka vähintään edellisen kolmen vuoden ajan. Maallikkotuomarin täytyy osata puhua ja ymmärtää norjan kieltä eikä hänellä saa olla rikosrekisterimerkintöjä, jotka osoittaisivat hänet soveltumattomaksi toimimaan tehtävässään.

4.4 Tanska

Vuonna 2020 Tanskassa oli 12.000 maallikkotuomaria (CEPEJ:in raportti 2022 Evaluation cycle; CEPEJ Stat – Dynamic database of European justice systems). Maallikkotuomareita on kahdenlaisia: lautamiehiä ja valamiehiä. Lautamiehiä käytetään rikosasioissa, joissa vastaaja kiistää syytteen ja syyttäjä vaatii hänelle vankeusrangaistusta. Käräjäoikeuden kokoonpanossa on yksi tuomari ja kaksi lautamiestä. Toisen oikeusasteen tuomioistuimessa kokoonpanoon kuuluu kolme tuomaria ja kolme lautamiestä. Valamieskäsitely on jutuissa, joissa syyttäjä vaatii vastaajalle vähintään neljän vuoden vankeusrangaistusta. Käräjäoikeuden kokoonpanoon kuuluu silloin kolme tuomaria ja kuusi valamiestä. Korkeimmassa oikeudessa ei ole maallikkotuomareita. Yleensä lautamies osallistuu asian käsittelyyn 4–5 kertaa vuoden aikana.

Tanskassa kukin kunta laatii joka neljäs vuosi luettelon mahdollisista lautamiehistä ja valamiehistä, jotka valitaan kyseisen kunnan asukkaiden joukosta. Lautamiehet ja valamiehet ovat iältään 18–70-vuotiaita, joilla on oikeus äänestää parlamentin vaaleissa ja joita ei ole tuomittu vakavista rikoksista. Lisäksi jokaisen kunnan on varmistettava, että laadittu lopullinen lista edustaa laajaa osaa väestöstä sukupuolen ja ammatin suhteen. Listat lähetetään sille toisen oikeusasteen tuomioistuimelle, jonka tuomiopiiriin kunta kuuluu (joko itäinen tai läntinen toisen oikeusasteen tuomioistuin). Tämä muutoksenhakutuomioistuin valitsee lautamiehet arpomalla, jotta kuhunkin tuomioistuimeen saadaan vaadittu määrä lautamiehiä.

Monet kunnat pyytävät lautamieheksi haluavia ilmoittamaan kiinnostuksestaan, kun taas jotkut kunnat valitsevat lautamiehet arpomalla kunnan asukkaista tai muilla tavoilla. Ehdokkaiden rikosrekisterimerkinnot tarkistetaan. Uudet lautamiehet kutsutaan kokoukseen, mikä sisältää esityksen esteellisyyssäännöistä. Kun lautamieskokoonpanossa käytävä asian käsittely alkaa tuomioistuimessa, lautamiesten tulee allekirjoittaa vakuutus puolueettomuudesta.

Tanskassa lautamies voidaan erottaa väliaikaisesti tai lopullisesti, jos häntä syytetään tai hänet on tuomittu rikoksesta, jonka vuoksi hän on soveltumaton toimimaan lautamiehenä. Huonosti käyttäytyvä lautamies voidaan erottaa tehtävästään, jos hän jatkaa sopimatonta käyttäytymistä. Päätöksen erottamisesta tekee toimivaltaisen toisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti.

4.5 Viro

Vuonna 2020 Virossa oli 502 maallikotuomaria (CEPEJ:in raportti 2022 Evaluation cycle; CEPEJ Stat – Dynamic database of European justice systems). Virossa lautamiehet osallistuvat alioikeuksien lainkäyttöön rikosasioissa. Tällä hetkellä Viron rikosprosessilain 18 §:n mukaan rikosasiat ensimmäisessä oikeusasteessa käsitellään kokoonpanossa, johon kuuluu puheenjohtajana toimiva tuomari ja kaksi lautamiestä.

Lautamiehet valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Lautamiehenä voi toimia enintään kahtena peräkkäisenä kautena (Viron tuomioistuinlaki 104 §). Lautamiehillä on yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet sekä asema kuin tuomareilla (Viron tuomioistuinlaki 102 §). Jokainen kunnanvaltuuston jäsen voi esittää ehdokkaita lautamiehiksi. Paikallinen kunnanvaltuusto valitsee ehdokkaat. Jokaisen alioikeuden päällikkö päättää itse, kuinka monta lautamiesehdokasta paikallisen kunnanvaltuuston tulee esittää. Ehdokkaiden määrän tulee olla paikallishallinnon alueella asuvien ja tuomioistuimen tuomiopiirissä asuvien lukumäärään suhteutettu (Viron tuomioistuinlaki 106 §).

Kunnanvaltuusto julkaisee listan ehdokkaista. Kenellä tahansa on oikeus kyseenalaistaa ehdokkaaksi nimeäminen (Viron tuomioistuinlaki 107 §). Lautamiehet nimittää ehdokkaiden joukosta komitea, jonka kokoonpanon alioikeuden päällikkö vahvistaa. Komiteaan kuuluu hänen lisäksi edustajia alioikeuden eri kanslioista. Komitean tulee harkita ehdokkaan sopivuutta tehtävään ja mahdollisia ehdokkaaksi nimeämistä koskevia riitautuksia. Lisäksi tulee noudattaa periaatetta, että lautamiesten tulee olla eri sukupuolta ja eri ikäisiä, edustaa eri sosiaalisia viiteryhmiä ja toimia eri aloilla (Viron tuomioistuinlaki 108 §).

Lautamieheksi voidaan nimittää Viron kansalainen, joka on oikeustoimikelpoinen, 25–70-vuotias, asuu Virossa ja pystyy käyttämään viron kieltä edistyneellä tasolla sekä on moraaliltaan soveltuva toimimaan lautamiehenä (Viron tuomioistuinlaki 103 §). Lautamieheksi ei voida nimittää henkilöä, joka on tuomittu rikoksesta; joka on konkurssissa; joka ei sovi tehtävään terveydentilan vuoksi; jolla on ollut pysyvä asuinpaikka eli jonka osoite on ollut merkittynä väestörekisteriin alle vuoden ajan sen paikallishallintoyksikön alueella, joka on esittänyt häntä lautamiesehdokkaaksi. Myöskään henkilö, joka työskentelee tuomioistuimessa, syyttäjävirstossa tai poliisilla tai joka on asepalveluksessa; joka on asianajaja, notaari tai ulosottomies taikka joka on tasavallan hallituksen jäsen, kunnan tai kaupunginvaltuuston jäsen, Viron parlamentin jäsen tai kuvernööri. Myöskään rikoksesta epäiltyä ei voida rikosoikeudellisen menettelyn aikana nimittää lautamieheksi.

4.6 Saksa

Vuonna 2020 Saksassa oli 122 733 lautamiestä (CEPEJ:in raportti 2022 Evaluation cycle; CEPEJ Stat – Dynamic database of European justice systems). Lautamiehet osallistuvat rikosasioiden lisäksi työ-, sosiaali-, kauppaa-, hallinto- ja finanssioikeudellisten asioiden sekä maataloutta koskevien asioiden käsittelyyn. Lautamiehiä on myös valitustuomioistuimissa, joka käsittelee asianajajien kurinpitoa koskevia asioita. Osavaltion ylioikeudessa (Oberlandesgericht) tai liittovaltion korkeimman oikeuden (Bundesgerichtshof) rikosjaostossa kokoonpanoihin ei kuulu lautamiehiä.

Lautamiehet valitaan viiden vuoden välein. Jokainen kunta laatii ehdokaslistan. Kunnat toimivat eri tavalla ehdokasluetteloiden laatimisessa, koska pakottavia säännöksiä ei ole. Sopivia henkilöitä ehdottavat usein kunnanvaltuustot, ammattiliitot, kirkot tai järjestöt. Ehdokaslistalle ottamisesta päättää kunnanvaltuusto. Sen on huolehdittava siitä, että kaikki väestöryhmät ovat ehdokasluettelossa riittävästi edustettuina sukupuolen, iän, ammatin ja sosiaalisen aseman mukaan. Ehdokasluetteloon otetaan vain ne henkilöt, jotka ovat saaneet vähintään kaksi kolmasosaa läsnä olevien valtuuston jäsenten äänistä, joiden tulee edustaa vähintään puolta valtuuston laillisesta määrästä.

Kunnanvaltuuston hyväksymä ehdokaslista on kunnassa nähtävillä viikon ajan, jolloin jokaisella on mahdollisuus vastustaa listalle otettua. Määräajan jälkeen kunta lähettää ehdokasluettelon ja mahdolliset vastalauseet sille tuomioistuimelle, jonka tuomiopiiriin kunta kuuluu. Vaalilautakunta, johon kuuluu puheenjohtajana toimivan paikallistuomarin ja hallintovirkamiehen lisäksi seitsemän kunnan luottamushenkilöä, päättää ensin mahdollisista vastalauseista ja sen jälkeen valitsee ehdokaslistalta vaaditun määrän lautamiehiä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä. Sairaudesta, lomasta, kieltäytymisestä tai vastaavista johtuvien poissaolojen estämiseksi toimikunta valitsee myös varalautamiehiä. Valittujen maallikkotuomareiden nimet kootaan lautamiesoikeuksien ja pienten rikosjaostojen lautamiesluetteloihin, joista lautamiehet arvotaan vuosittain etukäteen kaikille istuntopäiville.

4.7 Slovenia

Vuonna 2020 Sloveniassa oli 3 445 lautamiestä (CEPEJ:in raportti 2022 Evaluation cycle; CEPEJ Stat – Dynamic database of European justice systems).

Sloveniassa lautamiehiä on alioikeuksissa, joissa lautamieskokoonpanoon kuuluu yksi ammattituomari ja kaksi lautamiestä tai poikkeuksellisesti kaksi ammattituomaria ja kolme lautamiestä. Lautamiehet osallistuvat asian käsittelyyn tuomarin ohella vakavissa rikosasioissa, työoikeudellisissa asioissa ja sosiaalioikeudellisissa asioissa.

Lautamiehet nimitetään viiden vuoden toimikaudeksi. Heidät voidaan nimittää myös uudelleen. Lautamiesehdokkaista voivat esittää paitsi kunnalliset luottamuselimet myös yhdistykset ja yhteisöt, eivät kuitenkaan poliittiset puolueet. Alioikeuden presidentin tulee kehottaa niitä hyvissä ajoin tekemään esityksensä lautamiesehdokkaiksi. Kehotus julkaistaan virallisessa lehdessä. Alioikeuden presidentti lähettää saapuneet esitykset ylemmän tuomioistuimen presidentille, joka nimittää lautamiehet tuomiopiiriin alioikeuksiin.

5 Nykytilan arviointia

5.1 Selvityksiä ja kannanottoja

5.1.1 Taustaksi

2000 – luvun vaihteessa tehdyt tutkimukset (Lappi-Seppälä, Tapio – Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka – Jaakkola, Risto: Luottamus tuomioistuimiin. Haastattelututkimus väestön asenteisiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 160. Helsinki 1999, de Godzinsky, Virve-Maria – Ervasti, Kaijus: Lautamiehet tuomareina. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 162. Helsinki 1999 sekä Niskanen, Hannu – Ahonen, Timo – Laitinen, Ahti: Suomalaisien luottamus tuomioistuimiin. Turku 2000) osoittivat, että lautamiesjärjestelmä lisää kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin. Tämän vuoksi aiemmissa lautamiesjärjestelmää koskevissa uudistuksissa on katsottu, ettei lautamiesjärjestelmää ole tarpeen lakkauttaa kokonaan (HE 85/2008 vp, s. 8). Aiemmin on myös katsottu, että joissakin käräjäoikeuksissa käsiteltävissä asiaryhmissä lautamiehet voivat edustaa paikallistuntemusta. Lautamiesjärjestelmää ei kuitenkaan enää ole perusteltu paikallistuntemuksella hallituksen esityksessä laeiksi oikeudenkäymiskaaren 2 luvun ja käräjäoikeuslain 6 §:n muuttamisesta (HE 4/2014 vp.) eikä hallituksen esityksessä tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016 vp).

5.1.2 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö

Vuonna 2001 valtioneuvosto asetti komitean, jonka tehtävänä oli laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämisestä. Mietinnössään (Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö; OM 2003:3) komitea tarkasteli muun muassa lautamiesjärjestelmän kehittämistä. Tuolloin todettiin, että lautamiesjärjestelmän käytön laajuutta, lautamiesten valintatapaa sekä äänestyssääntöjä olisi syytä tarkastella. Kuten edeltä (jakso 2) ilmenee, järjestelmän laajuutta on sittemmin arvioitu uudelleen jo joitain kertoja, mutta lautamiesten valintatapaan ei ole tehty muutoksia.

5.1.3 Oikeudenhoidon uudistamisohjelma

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) ei ehdotettu muutoksia lautamiesten valintatapaan.

5.1.4 Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio

Viimeisin oikeusministeriön arviomuistio oikeudenkäytön kehittämisestä on julkaistu 21.10.2022. Oikeusministeriö asetti 9. marraskuuta 2021 työryhmän tuomioistuinten oikeudenkäytön kehityssuuntien ja nykyisen tuomioistuinrakenteen tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi toimikaudeksi 10.11.2021–30.6.2022. Työryhmä otti nimekseen Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä. Arviomuistiossa (Oikeusministeriön julkaisuja; mietintöjä ja lausuntoja 2022:39) työryhmä määritteli keskeisiksi kolmeksi kehittämistavoitteeksi 1) vahvan riippumattomuuden, 2) laadukkaan oikeusturvan ja 3) käyttäjälähtöisyyden. Nämä oikeudenkäytön perustan muodostavat tavoitteet linkittyvät vahvasti toisiinsa. Niiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet ovat osin ristikkäisiä ja palvelevat useamman tavoitteen toteutumista.

Työryhmä piti perusteltuna (s.133), että myös lautamiesjärjestelmä ja erityisesti lautamiesten nimitysmenettelyn muutostarpeet selvitetään. Työryhmän mukaan tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä sekä lautamiesten että asiantuntijajäsenten asemaa selkiytettiin, mutta riippumattomuuden vahvistamisen näkökulmasta nimitysmenettelyjä tulisi vielä arvioida uudelleen ja lautamiesjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus tulisi tarkastella kokonaisuutena.

5.1.5 Tuomioistuinviraston aloite maa-oikeuksien kehittämisestä

Tuomioistuinvirasto on 4.11.2022 tehnyt oikeusministeriölle aloitteen (TiV/989/2021) maa-oikeuksien kehittämisestä. Aloitteen liitteenä olevassa muistiossa on kiinnitetty huomiota tarpeeseen arvioida muun muassa kiinteistönmuodostamislain 243 §:n 1 momentin säännöstä maa-oikeuden kokoonpanosta erityisesti lautamiesten osalta.

5.1.6 Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoja

Eduskunnan oikeusasiamies on usein arvostellut lautamiesten valintatapaa. Lausunossaan (370/5/15) selvitysmiesten arviomuistiosta tuomioistuinten keskushallinnon uudistamiseksi oikeusasiamies piti nykyistä lautamiesten valintatapaa tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallisena, koska lautamiesten valinta kuuluu kunnanvaltuustolle. Oikeusasiamies viittasi kannanotossaan myös Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECON raportteihin, joiden mukaan lautamiesten valinta tulisi kuulua oikeuslaitoksille.

Vuonna 2016 lausunossaan hallituksen esityksestä tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016 vp) oikeusasiamies totesi, että lautamiesten valintatavan vakiintuneisuus ei poista järjestelmän periaatteellista ongelmallisuutta. Oikeusasiamies

katsoi lautamiesten valinnan olevan valtiollisten tehtävien perustuslaillisen jaon (PL 3.3 §) mukainen olennainen tehtävä. Käytännössä lautamiehet ovat kunnanvaltuustojen nimitämiä poliitikkoja. Tämän vuoksi on olemassa vaara, että yksittäisissä tapauksissa tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluvan henkilön jäsenyys poliittisessa puolueessa vaikuttaa jutun puolueettomuuteen. Erityisesti vaara on sellaisessa tilanteessa, jos tuomarit edustavat tiettyä poliittista kantaa ja jutun asianosainen tai muu taho edustaa sille vastakkaista tai kilpailevaa kantaa tai jos asialla on jokin liittymä puoluetustoihin. Oikeusasiamies viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun Holm v. Ruotsi (1993), jossa katsottiin valittajalla olevan objektiivisin perustein oikeus epäillä tuomioistuimen riippumattomuutta, kun valamiehistön enemmistö oli jäsenenä samassa puolueessa, jota myös vastaaja edusti.

Oikeusasiamies viittasi lausunnossaan Ruotsin Grecolta (jakso 4.1.7.) saamiin suosituksiin lautamiesjärjestelmän kehittämiseksi sekä myös lautamiehiin sovellettavista asiakohdista puolueettomuutta koskeviin oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännöksiin tuomarin esteellisyydestä. Oikeusasiamies viittasi korkeimman oikeuden ratkaisuihin KKO 2000:21 ja KKO 2009:9. Oikeusasiamies yhti lausunnossaan oikeuskirjallisuudessa (Tapanila, Antti: Tuomarin esteellisyys, 2007, s. 194–195) esitettyyn kantaan, jonka mukaan lautamiesten osallistumisen tuomioistuinten ratkaisutoimintaan voidaan arvioida aiheuttavan haittaa tuomioistuinlaitoksen poliittiselle neutraliteetille, mitä juuri tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus ja puolueettomuus edellyttävät.

Niin ikään lausunnossa oikeusprosessien keventäminen –työryhmämietinnöstä (EOAK/4283/2017) oikeusasiamies piti valitettavana, ettei lautamiesjärjestelmää ole ryhtytty kehittämään tai järjestelmästä ei ole luovuttu, vaikka lautamiesjärjestelmä on yksi merkittävä elementti oikeusprosessin keventämisessä. Lausunnossa oikeusasiamies toisti kantansa lautamiesten valintatavan ongelmallisuudesta ja katsoi, että sen vuoksi järjestelmä tulisi ottaa uudelleenarvioinnin kohteeksi.

Myös kertomuksissaan vuosilta 2017 ja 2018 oikeusasiamies katsoi, että kunnanvaltuustoille kuuluva tehtävä valita lautamiehet vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuutta.

5.1.7 Muita selvityksiä

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin Greco julkaisi ns. neljännen arviointikierroksensa raportin Suomesta 27.3.2013. Arviointiraportissaan Greco kannusti Suomea järjestelmään, jossa lautamiesten valinta tapahtuisi oikeuslaitoksen itsensä toimesta (Greco Eval IV Rep (2012) 6E). Raportissa (kohta 101) Greco totesi, että arviointiryhmälle oli raportoitu eduskunnan oikeusasiamiehen arvostelleen lautamiesten valintatapaa. Arviointiraportin mukaan lautamiesten määrä oli Suomessa suhteellisen suuri (1700 lautamiestä)

ja lautamiehillä oli Suomessa tärkeä asema. Greco viittasi muiden Euroopan maiden käytäntöihin, joissa kunnanvaltuustot esittävät ehdokkaat, mutta tuomioistuinten päälliköt tai tuomarivalintalautakunnat tekevät lopullisen päätöksen lautamiesten valinnasta. Greco ei kuitenkaan antanut varsinaista suositusta lautamiesten valintatavan kehittämistä eikä myöskään Suomen vastauksessa otettu asiaan kantaa.

Samalla arviointikierroksella Greco suhtautui jossain määrin tiukemmin Ruotsin tilanteeseen ja antoi Ruotsille suorituksia (arviointiraportti 12.11.2013) lautamiesjärjestelmän kehittämiseksi. Suosituksessa kiinnitettiin huomiota paitsi lautamiesten valintatapaan, myös heidän koulutukseensa ja taustansa tarkistamiseen. Arviointikierroksen aikaan Ruotsissa lautamiehet olivat kunnanvaltuustojen valitsevia eikä tuomioistuinlaitos osallistunut mitenkään heidän valintaansa. Seurantareportissa (Compliance Report; GRECO 69, julkaistu 29/01/2016) Greco totesi, että sen suositukset oli Ruotsissa toimeenpantu tyydyttävästi.

5.2 Tuomarin nimittäminen ja virassapysymisoikeus sekä lautamiehen valinta ja oikeus pysyä tehtävässään

5.2.1 Taustaksi

Tuomioistuinten riippumattomuus on tärkeä perus- ja ihmisoikeus, jolla turvataan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, PL 21 §). Viime kädessä riippumattomuuden turvaaminen on tärkeää ja välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi.

Hallituksen esityksessä tuomareiden nimittämistä koskevaiksi lainsäädännöksi (HE 109/1999) käsiteltiin varsin laajasti tuomareiden nimittämisjärjestelmän kehitystä. Laki tuomareiden nimittämisestä, tuli voimaan samaan aikaan (1.3.2000) kuin uusi Suomen perustuslaki (L 731/1999). Laki tuomareiden nimittämisestä on sittemmin kumottu tuomioistuinlailla (L 673/2016), joka tuli voimaan 1.1.2017. Tuomioistuinlain myötä kumottiin myös mm. käräjäoikeuslaki ja käräjäoikeusasetus ja säädettiin lautamiehistä oma lakinsa (L 675/2016). Tuomioistuinlain tavoitteena oli selkeyttää ja yhtenäistää tuomioistuimia koskevaa sääntelyä. Myös sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 7/2016 vp) korostettiin tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta.

5.2.2 Tuomarin nimittäminen ja virassapysymisoikeus

Perustuslain 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla. Tuomarin valinnassa tulee ottaa huomioon myös tuomioistuinten riippumattomuudelle asetetut PL 102 §:n vaatimukset (HE 7/2016 vp, s. 67).

Tuomari voidaan nimittää virkaansa vakinaisesti tai määräaikaiseen virkasuhteeseen. Päällikkötuomarin ja vakinaisen tuomarin nimittämisestä säädetään tuomioistuinlain (673/2016) 11 luvussa. Päällikkötuomarin virka on nykyään määräajaksi täytettävä tuomarin virka, johon nimitetään seitsemäksi vuodeksi kerrallaan.

Vakinaisen tuomarin nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Virka on ennen sen täyttämistä julistettava haettavaksi. Tuomioistuinvirasto huolehtii tuomarin viran haettavaksi julistamiseen liittyvistä käytännön toimenpiteistä (jakso 5). Tuomarinvalintalautakunta, josta säädetään tuomioistuinlain 20 luvussa, tekee nimittämisestä perustellun esityksen, joka toimitetaan valtioneuvostolle tasavallan presidentille esittelemistä varten. Valtioneuvosto asettaa tuomarinvalintalautakunnan viideksi vuodeksi kerrallaan. Tuomarinvalintalautakunnassa on puheenjohtajana korkeimman oikeuden valitsema jäsen ja varapuheenjohtajana korkeimman hallinto-oikeuden valitsema jäsen. Muina jäseninä on yksi hovioikeuden presidentti, yksi hallinto-oikeuden ylituomari, yksi käräjäoikeuden laamanni, yksi hovioikeuden muu vakinainen tuomari, yksi käräjätuomari, kaksi hallinto-oikeustuomaria tai yksi hallinto-oikeustuomari ja yksi erityistuomioistuimen tuomari, yksi asianajaja, yksi syyttäjä ja yksi oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta edustava jäsen. Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä säädetään tuomioistuinlain 12 luvussa. Enintään vuoden määräajaksi tuomarin nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen asianomaisen tuomioistuimen päällikkötuomari. Vuotta pidemmäksi määräajaksi tuomarin nimittää hovioikeuteen, työtuomioistuimeen ja käräjäoikeuteen korkein oikeus. Korkein hallinto-oikeus nimittää vastaavasti tuomarin hallinto-oikeuteen, markkinaoikeuteen ja vakuutus-oikeuteen.

Tasavallan presidentti nimittää korkeimman oikeuden jäsenen määräaikaiseen virkasuhteeseen korkeimman oikeuden esityksestä ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä.

Perustuslain 103 §:n mukaan tuomari voidaan julistaa virkansa menettäneeksi ainoastaan tuomioistuimen tuomiolla.

5.2.3 Lautamiehen valinta

Lautamiesten asema päätöksentekijänä rinnastuu tuomariin. Lautamiehillä on yksilöllinen äänioikeus, joten kahden lautamiesten ollessa keskenään samaa mieltä ja toista mieltä kuin ammattituomari, käräjäoikeuden ratkaisuksi tulee lautamiesten kanta.

Lautamieslain 4 §:n mukaan kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Kuitenkin, jos pääkäsittely on kesken valtuuston toimikauden loppuessa, lautamiehen tehtävä jatkuu, kunnes asia on käräjäoikeudessa ratkaistu.

Lautamiestehtävän luottamustehtäväluonnetta kuvaa se, että valinnan tekee kunnanvaltuusto ja että valinnassa on otettava tasapuolisesti huomioon ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakauma kunnassa. Perustuslain 125 §:n 2 momentin nimitysperusteisiin sisältyvää ajatusta ansioituneimman valitsemisesta ei ole mahdollista soveltaa tällaisiin luottamustehtäviin. Lisäksi perustuslain säännöksen soveltaminen sanamuotonsakin perusteella rajautuu ”julkisiin virkoihin” (HE 7/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan lautamiehen valinnassa tulee korostaa lautamiehen tuomarintehtävää. Valiokunnan mukaan lautamies ei toimi poliittisella valtakirjalla vaan hänen tulee olla riippumaton. Valtuustoryhmillä on tämän suhteen erityinen vastuu (PeVM 3/1996 vp).

5.2.4 Lautamiehen oikeus pysyä tehtävässään

Vaikka lautamies ei ole virkamies, hänen tulee käyttäytyä virkatoimessaan asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Lautamiehen oikeus pysyä tehtävässään ei kuitenkaan ole täysin tuomaria tai tuomioistuimen asiantuntijajäsentä vastaava. Jos lautamies menettää kelpoisuutensa tai muuten tulee sopimattomaksi lautamiehen tehtävään, lautamieslain 10 §:n mukaisesti hänet voidaan vapauttaa tehtävästään kesken toimikauden tai määrätä, ettei hän määräaikana saa hoitaa tehtäväänsä. Päätöksen tekee käräjäoikeus.

6 Tuomioistuinviraston tehtävät

Tuomioistuinvirasto, joka on 1.1.2020 lukien vastannut tuomioistuinten keskushallinto-tehtävistä, ei ole tuomioistuin. Se on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen virasto, jonka tehtävänä on huolehtia, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty.

Tuomarin virkojen osalta Tuomioistuinvirastolla on jo nyt valintamenettelyssä valmisteleva rooli. Tuomioistuinlain 11 luvun 5 §:n mukaan Tuomioistuinvirasto huolehtii tuomarin viran haettavaksi julistamiseen liittyvistä käytännön toimenpiteistä viran haettavaksi julistamisesta päättävän tuomioistuimen ohjeiden mukaisesti. Virasto laatii yhteenvedon hakijoiden virka-ansioista ja muista huomioon otetuista ansioista ja toimittaa sen viran haettavaksi julistamisesta päättäneelle tuomioistuimelle ja tuomioistuimelle, jossa virka on, sekä tuomarinvalintalautakunnalle.

Sanotuista toimenpiteistä huolehtii kuitenkin korkein oikeus, jos haettavana on korkeimman oikeuden presidentin, jäsenen tai esittelijän virka, ja korkein hallinto-oikeus, jos haettavana on korkeimman hallinto-oikeuden presidentin, jäsenen tai esittelijän virka.

7 Valintatapoja

7.1 Taustaksi

Lautamiesten valintatapa on kysymys, joka on luonteeltaan pikemminkin poliittisesti kuin oikeudellisesti ratkaistava. Jos tavoitteeksi asetetaan lautamiesjärjestelmä, jolla ei ole lainkaan liityntää poliitikkoihin tai poliittiseen päätöksentekoon, nykyistä valintatapaa jouduttaisiin muuttamaan varsin merkittävällä tavalla. Jos taas tavoitetta ei aseteta tällaiseksi, Ruotsissa käytössä oleva valintatapa, jossa on kasvatettu ajallista yhteyttä vaalien ja lautamiesvalinnan välillä, on ratkaisu, jolla on täytetty Grecon suositukset.

Lautamiehille asetettujen tai mahdollisesti asetettävien uusien kelpoisuusvaatimusten tulee joka tapauksessa täytyä. Kelpoisuusvaatimuksia samoin kuin jäljempänä mainittuja muita liitännäiskysymyksiä olisi kuitenkin syytä arvioida vielä erikseen, lautamiesjärjestelmää kokonaisuutena tarkasteltaessa. Tästä arviomuistiosta lautamiesten kelpoisuusvaatimukset ja eräät muut liitännäiskysymykset on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.

Mikäli lautamiesten valinnassa haluttaisiin painottaa lautamieskokemuksen kautta kertyvän tehtävän tuntemuksen merkitystä, voitaisiin tarkasteluun ottaa Ruotsin tapainen malli, jossa vain osa lautamiehistä vaihtuisi kerrallaan ja osa jatkaisi ilman uutta ehdokasasettelua esimerkiksi kahden peräkkäisen toimikauden ajan. Valintamenettely olisi kuitenkin monimutkaisempi kuin malli, jossa kaikki lautamiestehtävät ovat aidosti avoimina ja lautamiehet valitaan ja nimitetään yhdeksi ja yhtä pitkäksi toimikaudeksi kerrallaan.

Yksi mahdollinen kehityssuunta olisi tehdä lautamiestehtävästä kansalaisvelvollisuus, joka voisi arvonnalla tai jonkin muun sattumanvaraisen tavan kautta osua lähes kenen tahansa kohdalle yksittäisessä asiassa. Kehityssuunta olisi Suomen oikeusjärjestelmässä kuitenkin siinä määrin vieras, että siihen voinee suhtautua varauksella. On kyseenalaista, olisiko yllättäen ja sattumanvaraisesti lautamiestehtävään päätyvällä henkilöllä riittävää kiinnostusta, motivaatiota tai mahdollisuutta toimia tuomarina yksittäisessä asiassa. Lisäksi, jos lautamiehet tulisivat sattuman kautta kuhunkin yksittäiseen asiaan, valintatapa edellyttäisi keinoja ja rakenteita sulkea tuomioistuinkokoonpanosta pois henkilö, joka ei kansalaisvelvollisuuden kohdalle osumisesta huolimatta suoriutuisi vaativasta tuomarin tehtävästä asianmukaisella tavalla.

Tässä muistiossa on otettu lähtökohdaksi, että mahdollisia yksittäisiä henkilövaihdoksia lukuun ottamatta kaikki lautamiestehtävät ovat yhtä aikaa täytettävänä säännöllisin väliajoin. Valintatavan tarkastelu on jaettu kolmeen osaan; ehdokasasetteluun, henkilövalintaan ja nimittämiseen.

7.2 Ehdokasasettelu

Henkilöiden asettamisen tai asettumisen ehdolle lautamiestehtäviin voidaan katsoa olevan lautamiesten valinnan ensimmäinen vaihe. Laamanni Martti Juntikan arvion mukaan nykyinen kunnallisten viranomaisten kautta tapahtuva nimeäminen on sinällään toiminut varsin hyvin ja toimikauden aikana ilmenneet henkilöistä johtuneet ongelmat ovat lautamiesten määrään nähden olleet vähäiset.

Jos lautamiestehtävään ei päädytä riittävän järjestyneesti, vaarana voi olla, että tehtävään hakeutuu kiinnostuneita, jotka lähemmässä tarkastelussa osoittautuvat sopimattomiksi tarjolla olevaan tehtävään ja joiden erilaisista vaikuttimista tai taustavaikuttajista jää epäilyjä. Pahimmissa uhkakuvissa jonkun tai joidenkin henkilöiden näkyvästi osoittama kiinnostus lautamiehenä toimimista kohtaan voitaisiin kokea jopa sellaisena, että se pelottaisi muita ilmoittautumasta tehtävään.

Valintatapaa muutettaessa on myös vaarana, että lautamiesten ikä- tai sukupuolijakauma yksipuolistuu nykyisestä niin, että lautamiesten ei enää lainkaan voida katsoa olevan läpileikkaus käräjäoikeuksia ympäröivästä yhteiskunnasta. Nykyiset lautamieslain vaatimukset kunnan väestön kieli- ja elinkeinojakauman edustamisesta voivat niin ikään tulla haasteellisiksi toteuttaa.

Vaihtoehtona nykyiselle kunnallisten viranomaisten kautta tapahtuvalle nimeämiselle voitaisiin harkita lautamiestehtävien haettavaksi julistamista joko Tuomioistuinviraston tai tuomioistuinten toimesta.

Mikäli ehdokasasettelu käynnistettäisiin tuomioistuimista, kukin käräjäoikeus voisi lähtökohtaisesti vastata vain omien lautamiestensä tehtäviin liittyvistä työvaiheista. Jos taas toimijana olisi hovioikeus, lähtökohtaisesti kukin hovioikeus voisi huolehtia vain oman hovioikeuspiirinsä lautamiestehtävistä.

Korkein oikeus on valtakunnallinen toimijataho, mutta niin on tuomioistuinlaitoksen hallinnollinen keskusvirastokin. Hallintotehtävien näkökulmasta lienee yksinkertaisinta, että Tuomioistuinvirasto olisi mukana lautamiesten valinnassa. Mikäli valintamenettelyn rutii-nityövaiheet jäisivät tuomioistuinten tehtäväksi, se voisi olla niille hallinnollisena taakkana tarpeettoman kuormittava tai ainakin vähäistä merkittävämpää lisäresursointia vaativa.

Tuomioistuinvirasto julistaa jo nykyään haettavaksi tuomarin virat. Kun lautamiesten määrän vahvistaminen on nykyään Tuomioistuinviraston tehtävä, lautamiesten tehtävien haettavaksi julistaminen voisi olla sille varsin luonteva jatkotoimenpide. Lautamiesten kelpoisuusehtojen täyttymisen tarkistaminen ja tarvittavien yhteenvedojen laatiminen voisivat myös soveltua Tuomioistuinvirastossa keskitetysti hoidettaviksi tehtäviksi.

Tuomarivalintalautakunta on vakituisissa tuomarinimityksissä ja päällikkötuomareiden nimityksissä keskeinen ja valtakunnallinen toimija. Lautamiestehtävät ovat kuitenkin määrääkäsia, joten ne eivät kovin luontevasti sopisi tuomarivalintalautakunnan nykyiseen tehtäväkuvaan. Kuten edellä on todettu, myös osa tuomarinimityksiä edeltävistä tehtävistä kuuluu Tuomioistuinvirastolle.

Mikäli ehdokasasettelu halutaan säilyttää kunnallisilla viranomaisilla, ehdokkaat olisi mahdollista asettaa hakemusten tai ilmoittautumisten perusteella. Tällöin myös ehdokkaiden taustojen tarkastaminen olisi luontevinta säilyttää kunnallisten viranomaisten vastuulla ja tehtävänä.

Eräs mahdollisuus järjestää lautamiesten valintatapa uudella tavalla voisi olla erillisen lautakunnan, komitean tai muun ainoastaan tarvittaessa kokoontuvan toimielimen perustaminen lautamiesten valintaprosessin joitakin tai kaikkia vaiheita varten. Ratkaisu ei ehkä olisi hallinnollisesti kaikkein tarkoituksenmukaisin, mutta se mahdollistaisi alusta loppuun saakka räätälöidyn valintamenettelyn rakentamisen uudelta pohjalta.

7.3 Henkilövalinta

Ehdokasasettelun jälkeen tapahtuva varsinainen henkilövalinta voidaan niin ikään tehdä eri tavoin. Jos lautamiestehtävä säilyy luonteeltaan valtiollisena luottamustehtävänä, henkilövalinnan perustaminen ansiovertailuun voi olla ongelmallista. Perustuslain 125 §:n 2 momenttia ei sovelleta luottamustehtävään ja muutoinkin kysymys luottamuksen mittaamisesta tai vertailemisesta lienee enemmänkin filosofinen kuin juridinen. Nykyisen lautamieslain mukaan tietyissä oikeudenhoitoon liittyvissä ammateissa toimivat henkilöt eivät edes voi toimia lautamiehinä eikä lautamiestä muutoinkaan valita käräjäoikeuskoonpanoon erityisosaamisensa perusteella.

Lautamiehille asetettujen tai asetettävien kelpoisuus- ja muiden vaatimusten vuoksi heidän taustansa on kuitenkin tarkistettava. Tällainen hallinnollinen tehtävä voisi nykyrakenteessa varsin luontevasti sopia Tuomioistuinvirastolle. Vaihtoehtoisesti taustan tarkistaminen olisi sinänsä mahdollista jättää myös käräjäoikeuden, hovioikeuden tai tuomarivalintalautakunnan tehtäväksi. Hallinnollisen työn vaatima mahdollinen lisäresurssointi olisi kuitenkin kaikissa vaihtoehdoissa otettava huomioon.

Ehdokasasettelun jälkeen tapahtuva henkilövalinta olisi mahdollista suorittaa arpomalla sen jälkeen, kun ehdokkaiden tausta on riittävällä tavalla tarkistettu ja heidän on todettu täyttävän tehtävän kelpoisuusvaatimukset. Arvonnassa lopputulos on sattumanvarainen ja valittavien henkilöiden ikään, sukupuolijakaumaan, kielitaitoon tai muuhun vastaavaan seikkaan ei voida kiinnittää huomiota samalla tavoin kuin nykyään. Arvonta on menettelynä luonteeltaan sellainen, että sen suorittava taho voisi tuomioistuinlaitoksessa olla käräjäoikeus, hovioikeus tai korkein oikeus, Tuomioistuinvirasto tai tuomarivalintalautakunta.

Mikäli henkilövalinta perustuisi taustatarkistusten jälkeen tapahtuviin nimitysehdotuksiin, ehdotuksen tekijänä voinee luontevimmin olla joko kunnallinen viranomainen tai käräjäoikeus. Näin ollen harkittavaksi jää, olisiko kunnallisvaalien ja lautamiesehdokkaiden nimeämisen välisen ajallisen yhteyden kasvattaminen nykyisestä riittävän tyydyttävä ratkaisu tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Menettelyllisesti voitaneen harkita myös mallia, jossa kunkin hovioikeuspiirin käräjäoikeudet pyytävät tuomiopiirinsä kunnilta nimitysehdotukset ja antavat ehdotetuista henkilöistä lausuntonsa ylemmälle tuomioistuimelle tai tuomarivalintalautakunnalle.

Uuden hallinnollisen toimielimen osalta voidaan viitata edellisen otsikon (6.2.) alla sanottuun. Mikäli tällaiseen ratkaisuun päädyttäisiin, toimielimen kokoonpano ja menettelyt olisi tarkoituksenmukaisinta pohtia erikseen.

7.4 Nimittäminen

Ehdokasasettelun ja henkilövalinnan jälkeen tapahtuva nimittäminen on kahteen edelliseen työvaiheeseen verrattuna lähinnä muodollisuus, ellei nimittävällä taholla ole valtaa muuttaa aiemmissa vaiheissa tehtyjä valintoja. Nimittäväksi tahoksi ei liene yhtään itsestään selvää ratkaisua vaan vaihtoehtoja on useampia.

Nykyisin valtioneuvosto nimittää hallinto- ja erityistuomioistuinten asiantuntijajäsenet tuomioistuinten esitysten perusteella. Menettelyllisesti voisi sinänsä olla luontevaa rinnastaa lautamiehet asiantuntijajäseniin, mutta yli tuhat lautamiesnimitystä valtioneuvoston käsiteltävänä olisi hallinnollisesti varsin raskas muodollisuus. Jos lautamiesten toimikausi olisi nykyiset neljä vuotta, sen aikana saattaisi myös tapahtua joitain henkilövaihdoksia, kun lautamiesten elämäntilanteet muuttuvat eikä tehtävässä haluta tai voida jatkaa. Valtioneuvoston tekemä valintapäätös voisi kuitenkin korostaa lautamiesten asemaa tuomarina.

Korkein oikeus nimittää määräaikaiset kärjäoikeuden tuomarit yli vuoden määräajaksi. Jos lautamiehet vastaisuudessa nimitetään ratkaisemaan kärjäoikeudessa asioita yli vuoden kestäväen toimikauden ajaksi, rinnastus olisi tällä perusteella tehtävissä. Työmäärällisesti tehtävä olisi Korkeimmalle oikeudelle samankaltainen kuin valtioneuvostollekin. Korkeimman oikeuden tekemä valintapäätös voisi osaltaan korostaa lautamiesten asemaa tuomarina.

Tällä hetkellä hovioikeudet eivät nimitä kärjäoikeuksiin tuomareita. Mikäli lautamiesten nimittäminen olisi hovioikeuden tehtävä, se olisi poikkeus nykyiseen nimitystoimivallan jakoon. Kansainvälisessä vertailussa ratkaisu, jossa ylemmän asteen tuomioistuimien nimittämät lautamiehet, on kuitenkin käytössä. Hovioikeuden tekemä valinta olisi ja näyttäisi enemmän ulkopuolisen, riippumattoman toimielimen tekemältä valinnalta kuin kunkin kärjäoikeuden tekemä valinta oman tuomiopiirinsä lautamiehistä. Hovioikeuden tekemä valintapäätös voisi osaltaan korostaa lautamiesten asemaa tuomarina.

Kärjäoikeudet nimittävät määräaikaiset tuomarinsa enintään vuoden määräajaksi. Lautamiesten toimikausi on pidempi, joten heitä ei tältä osin voi rinnastaa tuomarinimityksiin. Jos kärjäoikeus nimittäisi lautamiehet, olisi varmaankin varsin luonteavaa, että kukin kärjäoikeus huolehtisi ainoastaan omien lautamiestensä nimittämisestä. Tällöin työtaakka jakautuisi kärjäoikeuksien kesken. Myös lautamiehen vaihtumisesta kesken toimikautta aiheutuva nimittämistyö jäisi yksittäisen kärjäoikeuden osalta varsin vähäiseksi.

Tuomarivalintalautakunta ei ole tuomioistuin, mutta se on kuitenkin tuomarienemmittöinen toimielin. Tuomarivalintalautakuntakin saattaisi kuitenkin olla kokoonpanoltaan tarpeettoman laaja nimittämään säännöllisin väliajoin näin huomattavan määrän henkilöitä. Nykyisellään tuomarivalintalautakunta ei myöskään tee nimittämispäätöksiä vaan ainoastaan nimittämisehdotuksia ja sillä on mahdollisuus antaa lausuntoja ylimpien tuomioistuinten nimitysasioissa. Nimitystoimivallan antaminen tuomarivalintalautakunnalle olisi siten varsin merkittävä laajennus sen nykyisiin tehtäviin. Mikäli tuomarivalintalautakunta nimittäisi lautamiehet, esivalmistelun tulisi olla tehokasta ja lautakuntakäsittelyn lähinnä muodollisuus.

Tuomioistuinvirastolla on tuomarinimityksissä valmistelevia tehtäviä, mutta sillä ei ole nimitystoimivaltaa. Jos lautamiesten nimittäminen (päätöksenteko) osoitettaisiin Tuomioistuinviraston tehtäväksi, nimitystoimivalta olisi kyllä tuomioistuinlaitokseen kuuluvalla yksiköllä, mutta se ei olisi tuomioistuimella vaan hallinnollisella viranomaisella. Muutosta nykytilaan nähden ei voine pitää riittävänä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.

Jos lautamiesvalintoja varten päätettäisiin perustaa kokonaan uusi lautakunta tai muu toimielin, myös lautamiesten nimittäminen voitaisiin osoittaa sen tehtäväksi. Kuten edellä on katsottu, uuden toimielimen perustaminen ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukainen ratkaisu.

8 Liitännäiskysymyksiä

8.1 Lautamiesten määrä ja toimikausi

Tämän muistion tehtävänä ei ole arvioida lautamiesten määrää tai toimikauden pituutta. Vertailun vuoksi tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että hallinto- ja erityistuomioistuimissa tuomioistuinten asiantuntijajäsenten toimikausi on viisi vuotta. Lautamiesten määrää on lyhyesti käsitelty edellä (jakso 1.3). Lautamiesten määrällä sekä toimikauden pituudella voi olla vaikutusta tarkoituksenmukaisimman menettelyn valintaan, jos tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistavia valintatapoja tunnistetaan useampia kuin yksi.

8.2 Kelpoisuusvaatimukset

Lautamiesten kelpoisuusvaatimukset ovat pysyneet jokseenkin saman sisältöisinä jo pitkään. Lautamieskelpoisuuden arvioinnissa on kiinnitetty erityisesti huomiota siihen, että lautamies on tehtäväänsä sopiva. Yleisesti on katsottu, että soveltumaton on henkilö, jolla on rikosrekisterimerkintöjä tai joka on syyllistynyt toistuvasti vähäisempiin rikoksiin. Suomessa lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoita tarkistamaan erikseen lautamiesehdokkaiden rikosrekistereitä, kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Virossa. Mikäli lautamiesten valintatapaan tehdään muutoksia, rikosrekisterimerkintöjen tarkistamiseen tai mahdolliseen muuhun ehdokkaiden taustan tarkistukseen olisi syytä kiinnittää huomiota. Suppeassa turvallisuusselvityksessä tulisivat esille myös ehdokkaiden sakkotuomiot. Selvityksen teettäminen kuitenkin lisäisi valintamenettelystä aiheutuvia kustannuksia.

8.3 Ikä ja sukupuoli- ja sukupuolijakauma

Suomessa Tuomioistuinvirastolla ei nykyisellään ole tietoa lautamiesten ikä- tai sukupuoli- ja sukupuolijakaumasta, koska käräjäoikeudet toimittavat lautamiesten palkkiolaskut suoraan Palkeisiin maksatusta varten. Näin ollen tuomioistuinlaitoksella ei ole kokonaiskuvaa siitä, kuinka hyvin nykyinen valintamenettely toteuttaa lautamieslain 4 §:n 3 momentin vaatimuksen, jonka mukaan kunnasta valittavien lautamiesten tulee mahdollisimman tasapuolisesti edustaa kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaa. Neljännellä arviointikierroksellaan Greco oli havainnut, että Ruotsissa lautamiehet eivät edustaneet ympä-

röivää yhteiskuntaa kokonaisuutena, koska he olivat pääosin eläkkeellä olevia henkilöitä, joilla oli jonkinlainen poliittinen yhteys. Mikäli lautamiesten valintatapaan tehdään muutoksia, lienee syytä tarkastella lähemmin myös sanottua lautamieslain 4 §:n 3 momenttia.

8.4 Sidonnaisuudet ja niiden ilmoitusvelvollisuus

Hallituksen esityksessä 301/2022, joka annettiin eduskunnalle 17.11.2022, ehdotetaan säädettäväksi laki sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä muutettaviksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia, työ-eläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia sekä liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annettua lakia. Samalla tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annettu laki kumottaisiin.

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivien muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksia koskevat tiedot rekisteröitäisiin jatkossa samaan Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään sähköiseen rekisteriin kuin tuomareiden sidonnaisuudet ja sivutoimet. Tuomioistuimia ja niiden henkilöstöä koskeva sääntely säilyisi entisen sisältöisenä.

8.5 Koulutus

Tuomareiden koulutuksesta ja tuomarinkoulutuslautakunnasta säädetään tuomioistuinlaissa. Hallituksen esityksessä tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016 vp, s. 60) katsottiin, että tuomareiden koulutuksen kehittämisen myötä tuomioistuimet voivat toimia tehokkaammin, parantaa lainkäytön laatua, oikeusvarmuutta ja kansalaisten oikeusturvaa. Koulutuksen avulla tuomioistuimet voivat myös saada aikaan kustannussäästöjä.

Tuomioistuinlain 9 luvun 4 §:n mukaan tuomari on velvollinen ylläpitämään ja kehittämään laintuntemustaan, oikeudellista osaamistaan ja ammattitaitoaan. Tuomareille on siten oltava tarjolla riittävästi koulutusta ja heillä on oltava mahdollisuus osallistua siihen. Tuomareiden kouluttamisesta vastaa tuomarinkoulutuslautakunta, jonka tehtävänä on muun muassa huolehtia tuomioistuimen jäsenille, esittelijöille, valmistelijoille, käräjänotaareille ja muulle henkilöstölle järjestettävän koulutuksen suunnittelusta yhdessä Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten kanssa. Lautamiehillä kouluttautumisvelvollisuutta ei ole.

Mikäli lautamiesten valintatapa päädytään muuttamaan, muutoksen yhteydessä olisi syytä selvittää ja arvioida tarkemmin myös lautamiesten lukumääräistä tarvetta sekä heille mahdollisesti asetettavaa kouluttautumiselvöllisyyttä. Näiden seikkojen arvioiminen ei kuulu tämän arviomuiston toimeksiantoon, mutta lähtökohtaisesti voitaneen olettaa, että nykyistä kattavampi koulutus ja nykyistä suurempi istuntomäärä olisivat omiaan parantamaan lautamiesten valmiuksia osallistua niiden asioiden käsittelemiseen, joissa he nykyisellään ovat mukana.

Nykyään Tuomioistuinvirasto järjestää lautamiehille neljän vuoden välein koulutusta, joka on osa tuomarinkoulutuslautakunnan koulutussuunnitelmaa. Koulutus on suunnattu uusille lautamiehille, ja se toteutetaan yhteistyössä Suomen Maallikkotuomarit ry:n kanssa. Yhdistys kouluttaa myös itse jäseniään. Vuonna 2022 on järjestetty kaksi koulutus-tilaisuutta, yksi suomeksi ja yksi ruotsiksi. Tilaisuudet on lähetetty suoratoistona ja tallennettu myöhemmin katsottavaksi. Yhden koulutus-tilaisuuden kustannukset ovat olleet noin 1 500–2 000 euroa, joten kokonaiskustannukset ovat noin 3 000–4 000 euroa neljän vuoden aikana.

Koulutuksen tavoitteena on perehdyttää ensimmäisen kauden lautamiehet tuomioistuinlaitoksen toimintaan sekä lautamiehen rooliin tuomioistuimen jäsenenä. Ohjelmassa on muun muassa johdanto rikosprosessiin sekä puheenvuorot lautamiesetiketistä ja lautamiehen toiminnasta istunnossa. Osallistujia pyydetään tutustumaan etukäteen ”Lautamies käräjäoikeudessa – esitteeseen” ja Tuomarin eettisiin periaatteisiin.

Tuomioistuinvirastosta saadun tiedon mukaan siellä on käyty keskustelua, voisivatko lautamiehet hyödyntää käräjänotaareille suunnattuja tallenteita. Ongelmana kuitenkin on ollut, että käräjänotaarien tallenteet ovat järjestelmässä (eOppivan Moodle), jonne pääsyn avaaminen lautamiehille aiheuttaisi tuomioistuinlaitokselle lisäkustannuksia. Käräjänotaareille suunnattujen koulutusten hyödyntäminen lautamiesten koulutuksessa saattaa olla ongelmallista myös siksi, että käräjänotaarit ovat suorittaneet yliopistossa ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon, jota lautamiehillä ei ainakaan yleensä ole.

Tuomioistuinviraston lisäksi myös yksittäiset tuomioistuimet voivat järjestää lautamiehille koulutusta.

9 Kustannuksista

Lautamiesten valintatavan muuttamisella olisi kustannusvaikutuksia, joista on tarkoituksenmukaista tässä vaiheessa esittää vain joitain alustavia, suuntaa-antavia huomioita.

Ehdokasasettelun, valinnan ja nimittämismenettelyn muuttamisen edellyttämät henkilöstö- ja kustannusvaikutukset tuomioistuinlaitoksessa eivät liene aivan vähäiset. Säännöllisin väliajoin toistuvan ehdokasasettelun, valinnan ja nimittämisen lisäksi valintamenettelyssä on tarve varautua myös lautamiesten toimikauden aikana tapahtuviin yksittäisiin henkilövaihdoksiin.

Mikäli lautamiesten valintaan liittyviä hallinnollisia tehtäviä siirtyisi Tuomioistuinvirastolle tai tuomioistuimille, on lautamiesten määrän huomioon ottaen todennäköistä, että valintamenettelyä varten tarvittaisiin tietojärjestelmä. Järjestelmän rakentamis- ja käyttökustannuksia ei ole vielä tässä yhteydessä ollut tarkoituksenmukaista arvioida. Tuomioistuinlain (19 a luku 2 §) mukaan tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen on Tuomioistuinviraston tehtävä, joten viraston tulisi saada mahdollisen järjestelmän määrittelyä, rakentamista ja ylläpitoa varten asianmukaiset taloudelliset ja henkilöresurssit.

Mikäli lautamiesehdokkaisten taustat tarkistettaisiin suppealla turvallisuusselvityksellä, 1.300 lautamiesehdokkaasta aiheutuvat selvitysten kertakustannukset olisivat nykyisellä kustannustasolla (suppea turvallisuusselvityksen hinta 60 euroa) noin 78.000 euroa. Koska kyseessä olisi uusi hallinnollinen tehtävä, selvitysten pyytäminen ja niiden läpikäynti vaatisi niin ikään tarvittavan resursoinnin joko Tuomioistuinvirastoon tai tuomioistuimiin.

10 Yhteenveto

Erilaisia lautamiesten ehdokasasettelun, henkilövalinnan ja nimittämisen malleja voidaan tunnistaa ja niitä on mahdollista myös yhdistellä eri tavoin. Tässä muistiossa niitä ei ole asetettu keskinäiseen etusijajärjestykseen. Sanottujen lautamiesvalinnan vaiheiden lisäksi arvioinnin yhteydessä nousee väistämättä esille muita lautamiesten taustaan ja heidän toimintaansa tuomioistuimessa liittyviä kysymyksiä, joiden arviointi olisi parhaiten tehtävissä tätä muistiota laajemmassa lautamiesjärjestelmän kokonaisarvioinnissa. Myös valtioneuvoston marraskuussa 2022 antamassa selonteossa oikeudenhoidosta (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67 s. 59) esitetään yhtenä toimenpide-ehdotuksena lautamiesjärjestelmän tarkoituksenmukaisuuden tarkastelua kokonaisuutena.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-358-2 (PDF)