



Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 22.4.2014, OM 13/31/2011

Asia:

Lausuntopyyntö työryhmän mietinnöstä ”Uusi tuomioistuinlaki”, oikeusministeriön mietintoja ja lausuntoja 26/2014

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt lausuntoa oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä ”Uusi tuomioistuinlaki”.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuinlaki, jolla korvattaisiin voimassaolevat organisaatiolait, tuomareiden nimittämisestä annettu laki ja valtioneuvoston asetus. Tuomioistuinten ja tuomareista ei ehdotuksen mukaan enää säädettäisi asetuksella.

Pidän esitettyä tuomioistuinten organisaatiota ja tuomareita koskevien lakien kokoamista yhteen samoin kuin tuomioistuinten ja tuomareita koskevan sääntelyn nostamista lain tasolle perusteltuna.

Huomiotani on kuitenkin kiinnittänyt mietinnössä esitetty päällikkötuomarien virkojen säätäminen määräaikaisiksi sekä uudet määräaikaiset avustavan tuomarin virat.

Päällikkötuomarin virkojen määräaikaisuus

Olen aikaisemmin oikeusministeriölle 10.5.2005 tekemässäni esityksessä kiinnittänyt huomiota tuolloin määräaikaisiksi säädettyihin työtuomioistuimen presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen virkoihin tuomioistuimelta edellytetyn riippumattomuuden kannalta. Esityksessä totesin muun ohessa seuraavaa:

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

”Mielestäni on kysymyksenalaista, täyttääkö Suomen lainsäädäntö tältä osin ne vaatimukset, jotka oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä määrittävät kansainväliset oikeudelliset sopimusasiakirjat asettavat tuomioistuimen riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle.

Viitataan Suomen kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin ja etenkin YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohtaan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisedellytyksiä koskevaan ratkaisukäytäntöön. Mainitut sopimukset eivät ehdottomasti kiellä tuomareiden määräaikaisuutta. Tuomioistuimen riippumattomuutta on arvioitava kokonaisharkinnan perusteella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että tuomioistuimen puolueettomuutta ja riippumattomuutta tulee arvioida yhtäältä subjektiivisten eli tuomarin henkilökohtaisiin ratkaisumotiiveihin liittyvien ja toisaalta objektiivisten eli ulkoisesti havaittavien seikkojen valossa.

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa ja alan oikeuskirjallisuudessa on annettu merkitystä seuraaville osatekijöille:

- millä tavoin tuomarien nimittäminen on järjestetty,
- kuinka pitkäksi aikaa tuomarit on nimitetty virkaansa,
- onko määrääjäksi nimitetyllä tuomarilla pysyvä tuomarinvirka kyseisen tuomioistuimen ulkopuolella,
- onko tuomioistuimen päällikkönä pysyvästi nimitetty tuomari,
- millä tavoin tuomioistuin on suojattu ulkopuoliselta vaikuttamiselta,
- antaako tuomioistuin riippumattoman ja puolueettoman vaikutelman, kun sitä arvioidaan ulkopuolisin kriteerein, ja
- onko tuomioistuin järjestetty toiminnallisesti ja muutoin erilliseksi, riippumattomaksi yksiköksi.”

Esitin oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko työtuomioistuimen riippumattomuuden varmistamiseksi aihetta tarkistaa työtuomioistuinlakia siten, että ainakin työtuomioistuimen presidentin ja mahdollisesti myös työtuomioistuinneuvoksen nimityksen osalta määräaikaisuudesta luovuttaisiin. Valtioneuvosto esitti sittemmin työtuomioistuimesta annetun lain muuttamista niin, että nämä virat täytettäisiin vakinaisesti. Lainmuutos tuli voimaan 1.10.2007.

Työryhmä esittää kaikkien päällikkötuomarien virkojen säätämistä määräaikaisiksi. Päällikkötuomarin virat määritellään lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:ssä, päällikkötuomareita olisivat kaikki nykyiset tuomioistuinten ylimmät virat.

Esitetty päällikkötuomarin viran määräaika olisi seitsemän vuotta. Päällikkötuomarin riippumattomuuden turvaamiseksi työryhmä esittää lakiehdotuksen 13 luvun 13 §:ssä, että päällikkötuomarilla olisi toimikauden päättyessä oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseen lainoppineen tuomarin virkaan siinä tuomioistuimessa, jossa hän on päällikkötuomarina tai tarvittaessa sellaiseen muun tuomioistuimen tuomarin virkaan, jonka kelpoisuusvaatimukset hän täyttää ja jota voidaan pitää hänelle sopivana. Edelleen päällikkötuomarille taattaisiin tuossa uudessa virassaan päällikkötuomarin tehtävää vastaava palkka kahden vuoden ajan. Mietinnön perusteluissa viitataan siihen, että muun tuomioistuimen tuomarin virkaan nimittäminen tulisi kyseeseen tilanteessa, jossa siinä tuomioistuimessa missä päällikkötuomarin tehtävä päättyy, ei ole virkaa johon tehtävänsä lopettava päällikkötuomari voitaisiin nimittää.

Päällikkötuomareiden toimikaudelle esitettyä seitsemän vuoden määräaikaa voi käsitykseni mukaan pitää siinä määrin pitkänä, ettei määrääjän pituus itsessään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö huomioon ottaen vielä vaarantaisi päällikkötuomarien riippumat-

tomuutta. Riippumattomuutta tukee vielä edellä toteamani esitetty päällikkötuomarin oikeus saada muu tuomarinvirka toimikautensa jälkeen. Mahdollisuus tulla nimitetyksi muuhun tuomioistuimeen kuitenkin heikentää 13 luvun 13 §:n antamaa suojaa – jo pelkkä tuomioistuinten maantieteellinen etäisyys voi tehdä muuhun tuomioistuimeen siirtymisestä käytännössä mahdotonta ja niin muodoin tehdä säännöksen antaman suojan hyödyttömäksi.

Esitetystä tuomioistuinlaisissa päällikkötuomarien valtaa järjestää tuomioistuimen toimintaa ja tuomioistuinten eri virkojen tehtäviä on jossain määrin lisätty. Käsitykseni mukaan tämä esitetty päällikkötuomarin vallan lisääminen on omiaan korostamaan päällikkötuomarin riippumattomuuden merkitystä.

Mielestäni tulisi tarkoin harkita onko päällikkötuomarien tehtävien säätämällä määräaikaiksi saatavissa sellaista todellista hyötyä tuomioistuinlaitoksen toiminnalle, että tuomarin riippumattomuuden parhaiten takaavasta vakinaisesta virkasuhteesta on tuon edun tavoittelemiseksi syytä luopua.

Avustavat tuomarit

Esitetyn lain 20 luvussa säädetään avustavien tuomarien viroista. Avustavia tuomareita voisi olla hovioikeuksissa, hallinto-oikeuksissa, markkinaoikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutus-oikeudessa. Virat olisi perustettu koulutustarkoituksessa ja niihin nimitettäisiin kolmen vuoden määräajaksi, jota voisi erityisesti syystä jatkaa kahdella vuodella.

Esityksen mukaan avustavan tuomarin tehtävistä säädetään tarkemmin työjärjestyksessä, mutta käsitykseni mukaan ilmeisenä tarkoituksena on, että avustavat tuomarit osallistuvat muitten tuomarien tapaan ratkaisutoimintaan. Virkaan liittyisi velvollisuus osallistua koulutusohjelmaan sekä loppukoe. Virka antaisi oikeuden käyttää tuomarikoulutetun nimikettä, mutta virka ei antaisi mitään takeita myöhemmälle tuomarinviran saamiselle.

Työryhmän mietinnön kohdassa 3.1, ”Tavoitteet”, ehdotetusta avustavan tuomarin virkojen perustamisesta kerrotaan osana tuomioistuinten toiminnan tehostamista:

”On myös tarpeen ottaa käyttöön nykyistä joustavampia tapoja käyttää tuomioistuinlaitoksen niukkeneviä resursseja. Tällaisia ovat esittelijäjärjestelmän muutokset sekä tuomarin koulutusvirkojen käyttöönotto.”

Näen ehdotetut kolmen vuoden määräajaksi nimitettävät avustavan tuomarin virat tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallisina. Kolmen vuoden määräaika voi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa pitää lyhyenä. Tapauksessa Campbell ja Fell vastaan Yhdistyneet kuningaskunnat (annettu 28.6.1984) ihmisoikeustuomioistuin arvioi kolmen vuoden määräaikaisen tehtävän lyhyeksi, mutta totesi, että lyhyeen kauteen oli hyväksyttävä syy - kyseiset tehtävät olivat palkattomia ja tehtävän täyttäminen pidemmäksi aikaa saattaisi tästä syystä osoittautua vaikeaksi. Tapauksessa Incal vastaan Turkki (annettu 9.6.1998) ihmisoikeustuomioistuin piti vain neljän vuoden toimikautta yhtenä tekijänä joka vaikutti siihen, ettei tuomioistuinta jonka kokoonpanoon tuomari kuului voinut pitää riippumattomana.

Pidän mahdollisena, että kolmen vuoden määräaikainen tuomarintehtävä, johon ei liittyisi mitään erityistä taloudellista suojaa toimikauden päättymisen jälkeen, saattaisi tuomioistuimen riippumattomuuden arvostelulle alttiiksi.

Mietinnössä esitettyä koulutusta olisi käsitykseni mukaan mahdollista antaa esimerkiksi tuomioistuinharjoittelussa oleville käräjänotaareille. Samoin kuin edellä päällikkötuomarien tehtävien määräaikaiseksi säätämisen osalta pidän tarpeellisena tarkoin harkita onko tarpeen säätää avustavien tuomarien kaltaisesta uudesta ryhmästä määräaikaisia tuomarinvirkoja. Ainakaan niukkenevien resurssien kohdentaminen ei saisi olla syy poiketa nykyisestä pääsäännöstä, jonka mukaan tuomarin virat ovat vakinaisia.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Pekka Liesivuori

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi