

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne Hallavainio, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos Ilkka Rautio, korkein oikeus
- presidentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- presidentti Mikko Könkkölä, Helsingin hovioikeus
- presidentti Jorma Saloheimo, työtuomioistuin
- professori Juha Lavapuro
- professori Ulla Liukkunen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuinlaki. Ehdotettu laki koskisi kaikkia tuomioistuimia ja se sisältäisi yleiset säännökset tuomioistuimista ja tuomareista. Lakiin koottaisiin nykyisin eri tuomioistuimia koskevissa laeissa ja asetuksissa olevat säännökset tuomioistuinten tehtävistä, organisaatiosta ja hallinnosta sekä niiden jäsenistä ja muusta henkilöstöstä. Lakiin sisällytettäisiin myös tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja asetuksen säännökset. Niin ikään valtion virkamieslain tuomarin virkamiesoikeudellista erityisasemaa koskeva sääntely ehdotetaan sijoitettavaksi tuomioistuinlakiin.

Lisäksi useita muita lakeja ehdotetaan muutettaviksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Laki haastemieslain muuttamisesta ja oikeudenkäymiskaaren säännös kärjäoikeuden päätösvaltaisuudesta rikosasiassa ovat kuitenkin tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan perustuslain 3, 21 ja 98—103 §:n kannalta. Perusteluissa käsitellään ehdotuksia, jotka koskevat määräaikaista tehtäviä, tuomarin virkojen erittelyä talousarviossa, tuomarin asemaa tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisessä, tuomarin pidättämistä virantoimituksesta ja tuomioistuimen asiantuntijajäseniä.

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

Lakivaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, miten esitystä on arvioitava Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten sekä tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskevien perustuslain säännösten kannalta. Lakivaliokunta kiinnittää lausuntopyynnössään huomiota esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainittujen seikkojen lisäksi myös muihin esitykseen sisältyviin ehdotuksiin, kuten asessorin koulutusviran asemaan ja koulutusjärjestelmään yleisemmin, valituskieltoon tuomarinkoulutuslautakunnan päätöksistä, tuomioistuimen työjärjestyksellä säätämiseen ja työjärjestyksen käytön laaja-alaisuuteen, hovioikeuden valvontatehtäviin sekä lautamiesten valintajärjestelmään.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuinlaki. Laki sisältäisi yleiset säännökset tuomioistuimista ja tuomareista. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain valtiollisten tehtävien jakoa koskevan 3 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja lainkäyttöä koskevien 98—103 §:n kannalta.

Tuomioistuimia ja tuomareita koskevat yleiset säännökset ehdotetaan koottaviksi tuomioistuinlakiin. Asetuksen tasoisesta tuomioistuimia ja tuomareita koskevasta sääntelystä ehdotetaan pääsääntöisesti luovuttavan. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen sääntelyratkaisu on perusteltu erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Tuomioistuinten riippumattomuus

Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin (HE 1/1998 vp, s. 76).

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan muun muassa tuomarin erityisen vahvalla virassapysymisoikeudella (103 §). Myös tuomarien nimitysmenettelyä järjestettäessä on otettava huomioon tuomioistuinten riippumattomuuden asettamat vaatimukset (HE 1/1998 vp, s. 76).

Erittelyvirat

Esityksessä ehdotetaan valtion virkamieslakia muutettavaksi siten, että niin sanottujen erittelyvirkojen joukosta poistettaisiin muut kuin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomarinvirat. Näin ollen muita tuomarin virkoja voitaisiin perustaa, lakkauttaa ja niiden nimeä muuttaa oikeusministeriön päätöksellä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä yksittäisten virkojen erittelyn merkitys on yleisesti arvioiden vähentynyt, kun eduskunta päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä yleisemmin virastojen toiminnan rahoituksesta. Arvioidessaan ministeriöiden johtavien virkojen ja välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköiden virkojen poistamista erittelyvirkojen joukosta valiokunta toteaa, ettei erittelyvirkojen määrän vähentäminen merkittävästi heikentäisi eduskunnan mahdollisuuksia ohjata hallintoa, vaikkakin esimerkiksi ministeriöiden sisäisen rakenteen ohjaus perustuu yksinomaan ministeriön johtavien virkojen erittelyyn (PeVL 19/2011 vp).

Virkojen erittelyn voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida välillisesti vahvistavan tuomareiden virkarakennetta. Erittely rajoittaa osaltaan oikeusministeriön päätösvaltaa suhteessa tuomioistuinlaitokseen, mikä on merkityksellistä perustuslain 3 §:n 3 momentin näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä (s. 32) erittelyvirkaominaisuudesta luopumista perustellaan muun muassa sillä, että tuomioistuinten voimavaroja voitaisiin osoittaa nykyistä joustavammin sinne, missä niille on eniten tarvetta. Koska viran perustaminen edellyttää eduskunnan hyväksyntää, oikeusministeriö ei nykyisin voi ilman talousarviokäsittelyä perustaa vakinaista tuomarin virkaa, vaikka siihen olisi tarvetta ja määrärahat siihen riittäisivät. Talousarviossa erittelystä luopuminen voisi siten osaltaan myös vähentää määräaikaisten tuomareiden virkasuhteiden tarvetta. Erittelyviroista luopumiselle on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hyväksyttävät perusteet.

Tuomioistuinten erityisestä valtiosääntöoikeudellisesta asemasta huolimatta perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä ei tule arvioida ratkaisevasti eri tavalla kuin sääntelyä muista erittelyviroista luopumisesta. Ehdotetuilla muutoksilla ei lisäksi ole merkitystä tuomarin virassapysymisoikeuden tai virkamiesoikeudellisen aseman kannalta. Valiokunta ei pidä ehdotusta ongelmallisena perustuslain 3 §:n kannalta.

Tuomioistuinten sisäinen riippumattomuus

Tuomioistuinlain 3 luvun 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että hovioikeus valvoo tuomiopiirinsä käräjäoikeuksien toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Säännös vastaa asiallisesti nykyisen hovioikeuslain 2 §:n 3 momentissa valvonasta säädettyä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei perustuslain 3 §:n 3 momentin esitöiden mukaan saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinten ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisten oikeustapausten ratkaisussa (HE 1/1998 vp, s. 76, PeVL 35/2005 vp).

Hovioikeuksille lakiehdotuksessa osoitettu valvontavalta rinnastuu perustuslakivaliokunnan mielestä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta asiallisesti perustuslain 99 §:ssä ylimmille tuomioistuimille osoitettuun valvontatehtävään. Sanotun lainkohdan perustelujen mukaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Valvonta ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. Käytännössä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen (HE 1/1998 vp, s. 157).

Hovioikeudet toteuttavat valvontatehtävää useilla eri tavoilla. Valvontaan kuuluvat koulutuksen ja lauluhankkeiden lisäksi vakiintuneesti myös käräjäoikeuksissa toimitettavat tarkastukset. Valvonta kohdistuu toiminnan sujuvuuteen ja tehtävien hoitamistapaan, ja valvonnan tarkoituksena on varmistautua käräjäoikeuden toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Valvonnan luonne ja perustuslakiuudistuksessa tuomioistuinten sisäisestä riippumattomuudesta lausuttu huomioon ottaen hovioikeuden suorittamaa valvontaa koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Valiokunta kuitenkin korostaa yleisesti riippumattomuuteen liittyvien seikkojen ja erityisesti sen seikan, ettei valvonnassa esitetä käsityksiä yksittäisen lainkäyttöasian ratkaisemisesta, merkitystä valvontaa käytännössä toteutettaessa.

Tuomioistuinlain 8 luvun 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuimen johtamisesta ja 2 §:ssä päällikkötuomarin tehtävistä. Tuomioistuinta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa päällikkötuomari, jonka tehtävänä on huolehtia tuomioistuimen toimintakyvystä ja sen kehittämisestä. Päällikkötuomari asettaa tuomioistuimen tulostavoitteet ja huolehtii niiden toteutumisesta. Lisäksi hänen tulee valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta tuomioistuimen ratkaisuihin. Sääntely vastaa sen perustelujen (s. 78—79) mukaan pääasiallisesti voimassaolevaa, eri tuomioistuinten osalta lakeihin ja asetuksiin sisältyvää sääntelyä.

Ehdotetusta sääntelystä ei päällikkötuomarin toimivallan ja tehtävien kannalta käy kovin selvästi ilmi jako yhtäältä lainkäyttöasioiden ja toisaalta hallinto- ja talousasioiden välillä. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin selvänä, etteivät päällikkötuomarin tehtävät yleensä eikä päällikkötuomarille osoitettu toimivalta valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta tuomioistuimen ratkaisuihin erityisesti voi tarkoittaa vaikuttamista tuomioistuimen ja sen tietyn ratkaisukokoonpanon ratkaisuun yksittäistapauksessa. Näin ymmärrettynä sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

Työjärjestys

Tuomioistuinlain 1 luvun 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä noudattaen, mitä tuomioistuinlaissa tai muussa laissa säädetään. Lakia tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan tuomioistuimen hyväksymässä työjärjestyksessä. Työjärjestyksessä on oltava määräykset muun muassa asioiden jakamisesta (8 luvun 7 §). Tuomioistuimen työjärjestyksen vahvistaa päällikkötuomari johtoryhmää tai, jos tuomioistuimessa ei ole johtoryhmää, vakinaisia tuomareita kuultuaan (8 luvun 9 §).

Työjärjestystä koskeva sääntely ilmentää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sitä lähtökohtaa, että tuomioistuimet järjestävät oman lainkäyttötoimintansa laissa säädetyissä puitteissa. Sääntelyn voidaan siten nähdä vahvistavan tuomioistuinten riippumattomuutta toimeenpanovallasta, erityisesti kun samanaikaisesti vähennetään tuomioistuinta koskevaa asetuksentasaista sääntelyä. Ottaen huomioon työjärjestyksen sisällön rajautumisen koskemaan tuomioistuinten sisäisiä määräyksiä sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Määräaikaiset tuomarinvirat

Tuomioistuinlaissa ehdotetaan säädettäväksi, että hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa, työtuomioistuimessa ja vakuutus-oikeudessa voi olla määräajaksi täytettäviä asessorin virkoja. Virkoihin nimitetään pääsääntöisesti enintään kolmeksi vuodeksi.

Perustuslain 103 §:ssä säädetään tuomarien virassapysymisoikeudesta. Pääperiaatteena tuomioistuinlaitoksessa on tuomarinvirkojen pysyvyys. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu ehdotonta esitettä nimittää tuomari määräajaksi. Niissäkin tapauksissa, joissa tuomarin virka voi olla määräaikainen, virassapysymisoikeus koskee tuomareita sen ajan, joksi heidät on nimitetty virkaan (HE 1/1998 vp, s. 160/I, PeVL 2/2006 vp).

Asessorin virka on ehdotetun sääntelyn ja sen perustelujen mukaan tarkoitettu koulutusviraksi. Tuomarin tehtävien lisäksi asessori osallistuisi tuomarin koulutuslautakunnan suunnittelemaan koulutusohjelmaan ja suorittaisi lopputyön tai loppukokeen. Perustuslakivaliokunnan mielestä tuomioistuimessa toimivien henkilöiden kouluttautumismahdollisuuksien edistäminen muodostaa hyväksyttävän perusteen asessorin virkojen määräaikaisuudelle (ks. myös PeVL 26/2009 vp). Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetulla sääntelyllä on tarkoitus korvata esimerkiksi nykyisen hovioikeuslain 9 §:n mukainen menettely esittelijän määräämisestä ratkaisukokoonpanon jäseneksi. Asessorijärjestelmä voisi näin osin mahdollistaa luopumisen sellaisista hyvin lyhyistä, esittely- tai tapauskohtaisista määräyksistä tuomarin tehtävään, joita perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt perustuslain kannalta aivan ongelmattomina (PeVL 2/2006 vp).

Ehdotukseen ei sisälly nimenomaista säännöstä, jonka mukaan asessori toimii tuomarin tehtävissä. Epäsuorasti sanottu seikka käy ilmi muun muassa tuomioistuinlain 18 luvun 1 ja 3 §:n sääntelystä. Samoin esityksen perusteluissa (s. 47) on tuotu esiin, että asessorin viroissa olisi kyse tuomarin viroista. Tuomarin erityisen valtiosääntöisen aseman vuoksi asian nimenomainen mainitseminen laissa on kuitenkin aiheellista.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

Tuomarin toimivallan jatkuminen

Tuomioistuinlain 16 luvun 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tuomarin toimivallasta virkasuhteen päättymisen jälkeen. Tuomari on ehdotuksen mukaan toimivaltainen lainkäyttöasiassa senkin jälkeen, kun hän ei enää ole tuomarin virassa tai määräaikaisessa virkasuhteessa asianomaisessa tuomioistuimessa, jos asiassa on tehty ratkaisu tai ratkaisuehdotus hänen virkasuhteensa aikana. Säännös korvaisi nykyisin voimassa olevan, osittain samaa asiaa koskevan sääntelyn eri tuomioistuinten annetuissa laeissa.

Lainkohta näyttäisi mahdollistavan sen, että tuomari voi säännöksessä mainituin edellytyksin käyttää perustuslaissa tarkoitettua tuomiovaltaa, vaikkei hän enää olisi tuomarin virassa tai määräaikaisessa virkasuhteessa asianomaisessa tuomioistuimessa. Ehdotuksen perustelujen (s. 103) mukaan ratkaisevaa tuomarin toimivallan jatkumisen kannalta olisi, että tuomari on ennen virkasuhteensa päättymistä ilmaissut kantansa siitä, miten asia on ratkaistava.

Ehdotetun säännöksen jossain määrin väljän sanamuodon perusteena on se, että sääntelyssä otetaan huomioon eri tuomioistuimissa noudatettavat menettelytavat. Sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä esitettävissä tuomioistuinten käytännön toimintaan kiinnittyviä perusteluita. Myös asioiden käsittelyn joutuisuuden kannalta epätoivottava olisi sellainen sääntely, jonka mukaan käytännössä valmiin asian käsittely jouduttaisiin aloittamaan uudestaan esimerkiksi ratkaisukokoonpanoon kuuluvan tuomarin jäätyä eläkkeelle. Lakivaliokunnan on kuitenkin vielä harkittava säännöksen täsmentämistä niin, että siitä paremmin kävisivät ilmi lainkohdan perusteluisia esiin tuodut näkökohdat asian varsinaisesta ratkaisemisesta ennen tuomarin virkasuhteen päättymistä.

Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöstä ajasta, jonka tuomarin toimivalta enimmillään voi jatkua sen jälkeen, kun hän ei enää ole tuomarin virassa tai määräaikaisessa virkasuhteessa. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että perustuslain 21 §:stä johtuu suoraan, että myös näissä tapauksissa asia on tuomioistuimessa käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Muutoksenhakukielto

Tuomioistuinlain 23 luvun 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että tuomarinkoulutuslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Tuomarinkoulutuslautakunnan tehtävänä on lain 21 luvun 1 §:n mukaan muun muassa huolehtia koulutukseen ja kokeisiin liittyvistä tehtävistä, asessoreiden esivalinnasta, käräjänotaarien valinnasta ja nimittämisestä, myöntää oikeus käyttää tuomarikoulutetun nimikettä ja myöntää varatuomarin arvonimi.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Myös säännökset tätä harkinnanvaraisempienkin oikeuksien

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

tai etuuskien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle (ks. esim. PeVL 39/2013 vp, PeVL 32/2012 vp, PeVL 16/2000 vp, s. 4). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, PeVL 16/2000 vp). Tällöinkin valitusmahdollisuus voi tosin olla aiheellinen muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasa-puolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, PeVL 46/2002 vp).

Virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevaan päätökseen ei valtion virkamieslain 57 §:n 3 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Erillinen valituskielto tuomarinkoulutuslautakunnan ratkaisemista nimitysasioista on siten tarpeeton.

Perustuslakivaliokunta on virkamiesoikeudellista sääntelyä arvioidessaan esittänyt, että muutoksenhakuoikeuden ulottamista koskemaan virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä harkittaisiin (PeVL 18/2011 vp, PeVL 51/2010 vp). Eduskunnan virkamiehistä annettua lakia koskevassa mietinnössä (PeVM 6/2015 vp) valiokunta on toistanut aikaisemman kantansa. Eduskunta on perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta hyväksynyt lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee kiireellisesti esityksen valtion virkamieslain muuttamiseksi siten, että valituskielto virkaan ja virkasuhteeseen nimittämistä koskevasta päätöksestä poistetaan (EK 22/2015 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kysymystä valitusoikeudesta tuomarinkoulutuslautakunnan ratkaistavaksi kuuluvissa nimitysasioissa voidaan sopivimmin arvioida valtion virkamieslain valmistelun yhteydessä.

Tuomarinkoulutuslautakunnan toimivaltaan kuuluisi myöntää varatuomarin arvonimi ja oikeus käyttää tuomarikoulutetun nimikettä. Varatuomarin arvonimi myönnettäisiin tuomioistuinharjoittelun suorittaneelle 2. lakiehdotuksen 18 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä. Harjoittelun suorittaneella olisi siten laissa säädetty oikeus saada arvonimi. Tuomarikoulutetun nimikettä koskeva sääntely tuomioistuinlain 18 luvun 6 §:ssä on muotoiltu niin, että tuomarinkoulutuslautakunnalle jää jossakin määrin harkintavaltaa nimikkeen myöntämisessä. Perustuslakivaliokunta arvioi, ettei lautakunnalle jätetty harkinta ole kuitenkaan niin merkittävää, että valituskielto olisi tältäkin osin perustuslain 21 §:n kannalta perusteltu. Tuomioistuinlain 23 luvun 6 §:ään ehdotettu valituskielto tulee sen vuoksi poistaa.

Intressiedustus

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus työtuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta (7. lakiehdotus). Lain 8 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan työtuomioistuin on päätösvaltainen, kun siinä on presidentti tai työtuomioistuinneuvos puheenjohtajana, toinen sellaisista asiantuntijajäsenistä, jotka eivät edusta työnantaja- tai työntekijäetuja, sekä neljä työsuhteisiin perehtyneistä asiantuntijajäsenistä, joista kahden on oltava työnantaja- ja kahden työntekijäpuolelta. Säännöksen mukaan määräytyvässä ratkaisukokoonpanossa on siten enemmistö intressipohjaisesti nimetyistä jäsenistä. Säännös vastaa tältä osin voimassa olevaa sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt jonkin ratkaisuelimen kokoonpanon intressipohjaisuutta sinänsä ongelmallisena perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun riippumattomuuden kannalta (PeVL 35/2001 vp, PeVL 22/1997 vp), mutta on vakiintuneesti katsonut, että riippumattomuus-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

vaatimuksen kanssa ei ole sopusoinnussa intressipohjaisten jäsenten määrän muodostaminen enemmistöksi (PeVL 22/2005 vp, PeVL 25/2004 vp, PeVL 55/2002 vp). Valiokunta on pitänyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä lakiehdotusten muuttamista siten, etteivät intressipohjaiset jäsenet muodosta enemmistöä toimivaltaisissa kokoonpanoissa.

Perustuslakivaliokunta ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa intressiedustukseen työtuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa nykyisten perusoikeussäännösten voimassaoloaikana. Vuonna 2000 ehdotus työtuomioistuinlain 8 §:n muuttamisesta oli osana työsopimuslain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 157/2000 vp). Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausunnon (PeVL 41/2000 vp). Lausunnossa ei kiinnitetty huomiota 8 §:n 1 momentin kokoonpanosäätelyyn.

Työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työtuomioistuimesta annetun lain 1 §:n mukaan työntekijöiden työehtosopimuksia ja virkamiesten virkaehtosopimuksia koskevat sekä työehtosopimuksia ja virkasopimuksia koskeviin säännöksiin perustuvat riita-asiat, kun kysymys on työehto- tai virkaehtosopimuksen pätevydestä, voimassaolosta, sisällyksestä ja laajuudesta sekä tietyn sopimuskohdan oikeasta tulkinnasta, siitä, onko jokin menettely työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säännösten mukainen, ja työehto- tai virkaehtosopimuksen taikka edellä mainittujen säännösten vastaisen menettelyn seuraamuksesta. Jos velvollisuus suoritukseen tai työehto- tai virkaehtosopimuksen soveltaminen tiettyyn yksittäistapaukseen riippuu edellä tarkoitettujen riidan ratkaisusta, työtuomioistuin voi samalla käsitellä ja ratkaista myös sitä koskevan kanteen.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että työtuomioistuimen käsittelemissä asioissa on kyse työ- ja virkaehtosopimusjärjestelmään perustuvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Niissä asioissa, joissa intressiperusteisesti nimetyillä jäsenillä on enemmistö tuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa, asiaan osalliset ovat työ- tai virkaehtosopimuksen alaisuuteen järjestäytyneitä. Kyse on siis sanottuun sopimukseen sidotuista tahoista. Sääntelyllä on liittymäkohtia myös työmarkkinaosapuolten sopimusvapauteen, joka nojautuu perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen.

Työtuomioistuimella on vakiintunut asema kollektiivisopimuksia koskevia asioita ratkaisevana erityistuomioistuimena. Tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoa koskeva sääntely vastaa olennaisilta osiltaan voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyä. Työtuomioistuimen erityislaatuinen asema eräänlaisena pysyväisluonteisena välitystuomioistuimena puoltaa perustuslakivaliokunnan mielestä kokonaisuutena arvioiden sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvän riippumattomuusvaatimuksen näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion *Ab Kurt Kellermann v. Ruotsi* (26.10.2004) mukaan ratkaisukokoonpanon enemmistön muodostava työmarkkinaosapuolten intressiedustus Ruotsin työtuomioistuimessa ei merkinnyt sitä, ettei tuomioistuinta voitu pitää puolueettomana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettussa mielessä. Tuomioistuin totesi, että valan vannoneilla työtuomioistuimen maallikkojäsenillä oli työmarkkinoiden erityistuntemusta ja -kokemusta. Siten he osaltaan auttoivat ymmärtämään paremmin työmarkkinoihin liittyviä kysymyksiä ja he olivat periaatteessa erittäin päteviä ratkaisemaan työriitoja (tuomion kohta 60). Samankaltaisia perusteita on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan osoitettavissa myös

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

intressiedustuksen perusteella nimettyjen jäsenten osallistumiselle työtuomioistuimen ratkaisutoimintaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää riippumattomuusvaatimuksen näkökulmasta huomiota siihen, että muissa kuin työ- ja virkaehtosopimuksia koskevissa työtuomioistuimen ratkaistaviin kuuluvissa asioissa intressipohjaisesti nimetyillä jäsenillä ei ole enemmistöä ratkaisukokoonpanossa. Näin ollen muita kuin työ- tai virkaehtosopimuksin sidottuja asianosaisia koskevat asiat ratkaistaan kokoonpanossa, jossa enemmistön muodostavat puheenjohtajana toimiva tuomioistuimen presidentti tai työtuomioistuinneuvos sekä asiantuntijajäsenet, jotka eivät edusta työnantaja- tai työntekijäetuja. Samoin eräänlaisena riippumattomuuden vähimmäistakeena voidaan valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä pitää sitä, että tuomareihin sovellettavista esteellisyyssäännöksistä johtuen tietyn työmarkkinaosapuolen palveluksessa oleva työtuomioistuimen jäsen ei voi osallistua sellaisen asian käsittelyyn, joka koskee hänen työnantajansa solmi-
maa kollektiivisopimusta.

Perustuslakivaliokunta katsoo, ettei 7. lakiehdotuksen 8 § vaikuta esityksen käsittelyjärjestykseen. Nyt ehdotettua sääntelyä paremmin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa olisi kuitenkin sellainen sääntely, jonka mukaan intressipohjaiset jäsenet eivät muodostu enemmistöksi työtuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota 5. lakiehdotuksen 2 ja 6 §:ään, joista voi saada sen käsityksen, että vakuutusosoikeuden päätösvaltaisessa kokoonpanossa intressiedustajilla olisi enemmistö työoloja tai yritystoimintaa tuntevien jäsenten osallistuessa asian ratkaisemiseen. Vakuutusosoikeuden ratkaisukokoonpanoissa intressiedustuksen perusteella nimitettävillä jäsenillä ei kuitenkaan missään asiaryhmässä ole enemmistöä. Perustuslakivaliokunta ehdottaa harkittavaksi, että sääntelyä tarkistettaisiin vastaamaan tätä tarkoitusta.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä (PeVL 29/2014 vp). Valiokunta korostaa, että tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittäväällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa (PeVL 9/2016 vp, PeVL 29/2014 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2016 vp

Helsingissä 22.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala