

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 41/2010 vp

Hallituksen esitys tuomioistuinharjoittelua koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 7 päivänä joulukuuta 2010 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen tuomioistuinharjoittelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 278/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos, apulaisosastopäällikkö Heikki Liljeroos ja ylitarkastaja Jarkko Mannerhovi, oikeusministeriö
- presidentti Olli Varila, Vaasan hovioikeus
- laamanni Eero Takkunen ja käräjäoikeuden sihteeri Marja-Leena Tuormaa, Helsingin käräjäoikeus

- laamanni Erkki Hämäläinen, Varsinais-Suomen käräjäoikeus
- hallinto-oikeuden tuomari Riikka Tiainen, Kuopion hallinto-oikeus
- asianajaja Kaisa Voutilainen, Suomen Asianajajaliitto
- oikeustieteen kandidaatti Salla Korhonen, Nuoret Lakimiehet ry.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- korkein oikeus
- Rovaniemen hovioikeus
- Oulun hallinto-oikeus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon valiokunnalle ovat toimittaneet Helsingin hovioikeus ja Suomen Lakimiesliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan käräjäoikeuslakia, hovioikeuslakia, hallinto-oikeuslakia, avioliittolakia ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettua lakia muutettaviksi.

Tuomioistuinharjoittelijoiden toimivaltaa laajennettaisiin ja sitä koskevia säännöksiä selkiytettäisiin. Tuomioistuinharjoittelua suorittavan henkilön virkanimike olisi käräjänotaari. Lisäksi ehdotetaan toimivalta käräjänotaarin ni-

mittämiseen siirrettäväksi hovioikeudelta käräjäoikeuden laamannille.

Esityksessä ehdotetaan myös tuomioistuinharjoittelun laajentamista hovi- ja hallinto-oikeuksiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Tuomioistuinharjoittelu eli auskultointi on nykymuodossaan kaikille lakimiehille suunnattua oikeustieteen koulutusta täydentävää perehdyttämistä käräjäoikeuden toimintaan ja tuomarin tehtävään. Käytännössä tuomioistuinharjoittelu toimii keskeisenä rekrytointikanavana tuomioistuinlaitoksen tehtäviin. Sitoutumista tuomioistuinlaitoksen palvelukseen ei kuitenkaan edellytetä. Tuomioistuinharjoittelu onkin laajasti arvostettua ja koettu hyödylliseksi myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisissa lakimies-tehtävissä.

Esitys ei tuo muutosta tuomioistuinharjoittelun perusluonteeseen, mutta sen yhtenä tavoitteena on lisätä harjoittelun koulutuksellisuutta. Lakivaliokunta pitää koulutuksellisuuden lisäämistä tärkeänä, koska tuomioistuinharjoittelulla on käytännössä suuri merkitys tuomarin uran kannalta. Toisaalta tuomioistuinharjoittelun on oltava myös tuomioistuimen toiminnan kannalta hyödyllistä ja tarkoituksenmukaista. Tuomioistuinharjoittelijoita ei kuitenkaan tule nähdä yksipuolisesti tuomioistuimen lisävoimavarana.

Esityksen taustalla vaikuttaa keskeisesti vuoden 2010 alussa toteutettu kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirto käräjäoikeuksista Maanmittauslaitokselle. Siirron seurauksena tuomioistuinharjoittelijoiden työtehtävät ovat vähentyneet ja tehtävien rakenne on muuttunut. Tämän vuoksi tuomioistuinharjoittelua on tarpeen uudistaa. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan esitetä, että tuomioistuinharjoittelusta osan voisi suorittaa Maanmittauslaitoksessa. Saadun tiedon mukaan tämä johtuu muun muassa hallinnollisista syistä.

Lakivaliokunta toteaa, että kun kirjaamisasiat olivat käräjäoikeuksissa, tuomioistuinharjoittelijat saivat laaja-alaista perehdytystä kyseisiin asioihin. Kirjaamisasioiden osaamista voidaan pitää jatkossakin lakimieskunnan kannalta tärkeänä. Kuten valiokunta on aiemmin todennut (LaVL 7/2009 vp), olisi aiheellista pohtia, voi-

taisiinko tämän alan osaamista jatkossakin edistää esimerkiksi antamalla tuomioistuinharjoittelun aikana muutoin koulutusta kirjaamisasioista. Esityksen perusteluista ilmenee, että tuomioistuinharjoittelijoille on tarkoitus järjestää sekä tuomioistuimien sisäistä koulutusta että myös erillisiä koulutuspäiviä valtakunnallisesti tai hovioikeuspiireittäin. Valiokunta katsoo, että kirjaamisasiat on syytä ottaa tällaista koulutusta suunniteltaessa ja järjestettäessä huomioon.

Tuomioistuinharjoittelun laajentaminen hovija hallinto-oikeuksiin

Tuomioistuinharjoittelua esitetään laajennettavaksi hovi- ja hallinto-oikeuksiin. Tuomioistuinharjoittelun kesto olisi jatkossakin yksi vuosi, josta ensimmäiset kuusi kuukautta suoritettaisiin käräjäoikeudessa ja toiset kuusi kuukautta käräjä-, hovi- tai hallinto-oikeudessa. Esityksen valiokuntakäsittelyssä on noussut esiin huoli siitä, ettei kuuden kuukauden harjoittelujakso käräjäoikeudessa ole riittävä harjoittelijan itsensä eikä käräjäoikeuden kannalta.

Tuomioistuinharjoittelun pääpainon on valiokunnan mielestä jatkossakin tarpeen ja tarkoituksenmukaista olla käräjäoikeuksissa, sillä käräjäoikeudessa tuomioistuinharjoittelija saa kokemusta itsenäisestä ratkaisuvallasta. Sen mahdollistaminen, että osa tuomioistuinharjoittelusta suoritetaan hovi- tai hallinto-oikeudessa, on kuitenkin valiokunnan mielestä kannatettavaa. Tämä antaa tilaisuuden tutustua ao. tuomioistuimen käräjäoikeudesta poikkeaviin tehtäviin ja siellä noudatettavaan menettelyyn ja käytäntöihin. Valiokunnan mielestä tämä monipuolistaa tuomioistuinharjoittelua ja voi avata nykyistä laajemmat mahdollisuudet hakeutua tuomioistuinlaitoksen eri tehtäviin ja helpottaa uravalintaa. Harjoittelu voi myös jatkossa toimia keskeisenä rekrytointikanavana hovi- ja hallinto-oikeuksiin.

Valiokunta puoltaa tuomioistuinharjoittelun keston säilyttämistä nykyiseen tapaan vuotena silloinkin, kun harjoittelusta suoritetaan osa hovi- tai hallinto-oikeudessa. Tuomioistuinharjoit-

telun keston pidentäminen esimerkiksi puoleentoista vuoteen, jotta harjoittelu-aika käräjäoikeudessa olisi aina vuosi, ei nykyoloissa ole toteutamiskelpoinen. Tällaiseen pidennykseen ei välttämättä ole harjoittelijoiden puolelta kiinnostusta ottaen muun muassa huomioon tuomioistuinharjoittelun matala palkkaus. Toisaalta myöskään harjoitteluajan lyhentäminen hovi- tai hallinto-oikeudessa kuutta kuukautta lyhyemmäksi ajaksi ei olisi tarkoituksenmukaista, koska vaarana on, että kokemus jäisi liian pintapuoliseksi. On myös oletettavissa, että jatkossakin pääosa harjoittelijoista haluaa joka tapauksessa suorittaa tuomioistuinharjoittelun kokonaan käräjäoikeudessa. Toisaalta niissäkin tapauksissa, joissa harjoittelu siirtyy kuuden kuukauden kuluksi hovi- tai hallinto-oikeuteen, tuomioistuinharjoittelu on valiokunnan käsityksen mukaan mahdollista järjestää käräjäoikeudessaakin tarkoituksenmukaisesti sekä harjoittelijan että käräjäoikeuden kannalta ottaen muun muassa huomioon esitetyt muutokset tuomioistuinharjoittelijoiden toimivaltuuksiin.

Esitykseen sisältyvät säännökset vain mahdollistavat tuomioistuinharjoittelun laajentamisen hovi- tai hallinto-oikeuksiin. Tarkoitus on, että asetustasolla annetaan täydentäviä säännöksiä muun muassa tuomioistuinharjoittelijoiden valinnasta. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että säännösten antama mahdollisuus toteutuu myös käytännössä. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että hovi- ja hallinto-oikeuksilla on voimavarojensa ja henkilöstörakenteensa puolesta mahdollisuus luoda harjoittelupaikkoja. On myös tärkeää, että niissä tapauksissa, joissa tuomioistuinharjoittelusta osa suoritetaan hovi- tai hallinto-oikeudessa, tuomioistuinharjoittelijan valinta tapahtuu yhteistoiminnassa ao. tuomioistuimen ja käräjäoikeuden kanssa. Lisäksi hovi- ja hallinto-oikeuteen tulisi voida hakea riippumatta siitä, missä käräjäoikeudessa ensimmäinen osa harjoittelusta on suoritettu.

Toimivaltuudet

Tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuudet on nykyisin porrastettu harjoitteluajan mukaan. Hallituksen esityksen tarkoituksena on aikaistaa

tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuuksia. Kun tuomioistuinharjoittelu ei nykyisin voi ensimmäisten kahden kuukauden aikana ratkaista omalla vastuullaan minkäänlaisia asioita, hän voisi jatkossa suoraan lain nojalla muun muassa ratkaista kansliassa hakemusasioita ja riidattomia velkomusasioita. Nykyisin tuomioistuinharjoittelu saa ratkaista tällaisia asioita kahden kuukauden harjoittelun jälkeen. Lisäksi tuomioistuinharjoittelu voisi esityksen mukaan kahden kuukauden harjoittelun jälkeen muun muassa ratkaista rikosasioita yhden tuomarin istunnossa, kun nykyisin tällainen toimivalta on neljän kuukauden harjoittelun jälkeen.

Esityksessä myös osin laajennetaan tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuuksia. Kun nykyisin tuomioistuinharjoittelu saa yhden tuomarin istunnossa ratkaista sellaisia rikosasioita, joista säädetty enimmäisrangaistus on yksi vuosi ja kuusi kuukautta vankeutta, hän voisi jatkossa ratkaista rikosasioita, joista säädetty enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Rangaistukseksi tuomioistuinharjoittelu voisi kuitenkin jatkossakin tuomita vain sakkoo.

Lakivaliokunta katsoo, että tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuuksia on tarpeen kehittää erityisesti kirjaamisasioiden siirron vuoksi. Toimivaltuuksien sääntelyn periaatteellisen merkityksen vuoksi tulee kuitenkin ottaa huomioon tuomioistuinharjoittelun tarkoitus ja harjoittelijan asema samoin kuin se, ettei tuomioistuinharjoittelu saa vaarantaa oikeusturvaa eikä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia.

Toimivaltuuksien aikaistaminen mahdollistaa sen, että tuomioistuinharjoittelijalle voidaan jo alusta alkaen tarjota mielekästä ja mahdollisimman monipuolista työtä. Muutoksen voidaan arvioida myös tehostavan tuomioistuinharjoittelua ja nopeuttavan siitä saatavaa hyötyä, mikä on tärkeää muun muassa niissä tapauksissa, joissa harjoittelu jatkuu hovi- tai hallinto-oikeudessa. Toisaalta valiokunta korostaa, että toimivaltuuksien aikaistaminen edellyttää jäljempänä painotetuin tavoin muun muassa tuomioistuinharjoittelijan henkilökohtaiseen ohjaukseen panostamista.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota siihen, että tuomioistuinharjoittelijan toimivalta käsitellä yhden tuomarin istunnossa rikosasioita esitetään ulottettavaksi sellaisiin rikosasioihin, joissa enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Tämä merkitsee sitä, että tuomioistuinharjoittelija voisi jatkossa käsitellä muun muassa pahoinpitelyjä, kuolemantuottamuksia, törkeitä vammantuottamuksia ja laittomia uhkauksia, vaikkakin hän voi tuomita niistä vain sakkorangaistuksen. Valiokunnan käsityksen mukaan kyse ei välttämättä ole sellaisista rikosasioista, jotka ovat suhteellisen tavanomaisia ja joissa on pitkälti vakiintunut rangaistuskäytäntö, kuten esityksen perusteluissa esitetään. Esimerkiksi kuolemantuottamukset ja laittomat uhkaukset ovat vahvasti tapauskohtaisia rikoksia, joissa seuraamuksen laatua on etukäteen vaikea ennakoida. Esityksessä toimivaltuuksien laajentamista perustellaan myös sillä, että tuomioistuinharjoittelija voi jo nykyisin kirjallisessa menettelyssä käsitellä kyseisiä rikosasioita. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että kirjallisen menettelyn edellytyksenä on, että syytetty tunnustaa syytteesä selostetun rikoksen ja suostuu asian ratkaisemiseen ilman pääkäsittelyä.

Entistä enemmän korostetaan myös sitä, että oikeudenkäynnin pääpainon tulee olla käräjäoikeuksissa. Tätä ilmentää muun muassa hovioikeuksissa vuoden 2011 alusta voimaan tullut jatkokäsittelylupajärjestelmä, jossa tietyissä asioissa asian enempi käsittely hovioikeudessa edellyttää jatkokäsittelylupaa. Tällaista lupaa ei kuitenkaan pääsäännön mukaan tarvitse myöntää yksinomaan näytön arvioimista varten. Lähtökohta siitä, että käräjäoikeuksien ratkaisuihin tulee voida luottaa, asettaakin entistä korkeammat vaatimukset käräjäoikeuksien ratkaisutoiminnan laadulle. Käräjäoikeuskäsittelyn suhteeseen jatkokäsittelylupajärjestelmään on nyt käsiteltävänä olevan esityksen kannalta merkityksellinen, koska tuomioistuinharjoittelijan käsittelemät rikosasiat ovat pääosin sellaisia, että niiden enempi käsittely hovioikeudessa edellyttää jatkokäsittelylupaa.

Edellä esitetty huomioon ottaen valiokunta katsoo, että tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuuksien laajentaminen esitetyllä tavalla edellyttää, ettei tässä yhteydessä kumota käräjäoikeuslain 17 §:n 3 momenttia, kuten esityksessä on ehdotettu. Momentin mukaan tuomioistuinharjoittelijaa ei saa määrätä käsittelemään yksin tai käräjäoikeuden puheenjohtajana sellaista asiaa, jota laatunsa tai laajuutensa vuoksi on pidettävä liian vaikeana ratkaista. Säännös velvoittaa laamannia seuraamaan notaareille jaettavien asioiden laatua ja laajuutta. Samalla se on käytännössä antanut hovioikeuksille mahdollisuuden valvoa notaareiden toimivaltuuksien käyttöä ja mahdollistanut tuomioistuinharjoittelussa tapahtuneen virheen korjaamisen palauttamalla asian käsittely käräjäoikeuteen. Jos käräjäoikeuslain 17 §:n 3 momentti poistettaisiin, laamannin vastuu jäisi yleisten säännösten varaan. Valiokunta ei pidä tätä riittävänä eikä asianmukaisena ottaen erityisesti huomioon tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuuksiin esitetyt muutokset. On myös asianosaisten oikeusturvan kannalta tarpeellista, että keino korjata tuomioistuinharjoittelussa syntynyt virhe säilytetään myös jatkossa. Saadun selvityksen mukaan juttujen palauttamiset eivät ole olleet yllätyksellisiä ja niillä asia on saatu korjattua varsin joutuisasti.

Lisäksi valiokunta painottaa, että tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuuksien muutokset edellyttävät merkittävää käytännön panostamista tuomioistuinharjoittelijan henkilökohtaiseen ohjaukseen ja koulutukseen sekä harjoittelusuunnitelmaan. On siten välttämätöntä, että esityksessä esitetyllä tutortuomarilla tai muulla ohjaajalla ja muullakin henkilökunnalla on riittävästi aikaa muiden työtehtäviensä ohella neuvoa ja ohjata tuomioistuinharjoittelijaa. Erityisesti tuomioistuinharjoittelijoille jaettavien asioiden etukäteiskontrollin merkitys ja tarve korostuu. Tärkeää on kehittää muun muassa sellaisia toimintatapoja, että jo etukäteen työtehtäviä jaettaessa voidaan arvioida, että asia on laadultaan ja laajuudeltaan tuomioistuinharjoittelijalle sopiva.

Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että uudistuksen soveltamista ja käytännön vaikutuksia seurataan.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki kärjäoikeuslain muuttamisesta

3 a §. Pykälän *3 momentissa* säädetään kärjäviskaalin nimittämisestä. Voimassa olevan momentin mukaan hovioikeus nimittää kärjäviskaalin. Nyt momenttiin esitetään lisäystä siitä, että laamannilla on oikeus nimittää kärjäviskaali määräjäksi. Laamannin nimitystoimivalta ei olisi riippuvainen määräaikaisen virkasuhteen pituudesta.

Lakivaliokunta on tuomarin nimittämistä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 280/2010 vp) antamassaan mietinnössä (LaVM 38/2010 vp) hyväksynyt lainmuutoksen, jonka mukaan laamanni nimittää tuomarin kärjäoikeuteen enintään vuodeksi. Valiokunta ei kuitenkaan tässä yhteydessä pidä tarpeellisena, että laamannin toimivalta nimittää kärjäviskaali määräjäksi rajoitettaisiin vastaavaksi määräjäksi, sillä kärjäviskaalin virka ei ole tuomarin virka eivätkä kärjäviskaalin toimivaltuudet vastaa tuomarin toimivaltuuksia. Valiokunta ehdottaa momenttiin kuitenkin sanonnallista muutosta.

4 a §. Pykälässä säädetään voimassa olevan lain mukaisesti kärjänotaarin kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista. Kärjäoikeuslakiin on vastikään lisätty uusi 1 b §, jonka tarkoituksena on mahdollistaa nk. kielituomarin nimittäminen kaksikielisiin kärjäoikeuksiin kärjäoikeuden tuomiopiirin vähemmistön kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan vastaavan muutoksen tekeminen tuomioistuinharjoittelijoiden kielitaitovaatimuksiin ei ole esityksen valmistelussa ollut esillä. Ministeriön kärjäoikeuksilta saaman tiedon mukaan tuomioistuin-

harjoittelijoiden kielitaitoon kiinnitetään käytännön rekrytoinnissa huomiota.

Lakivaliokunta toteaa, että kärjäoikeusverkoston uudistuksen yhteydessä useita kaksikielisiä kärjäoikeuksia lakkautettiin. Sellaiset kärjäoikeudet, joissa edellytetään ruotsin kielen erinomaista taitoa, ovat siten vähentyneet. Käytännössä tämä voi vaikeuttaa ruotsinkielisten pääsyä harjoittelemaan kärjäoikeuksiin, joiden tuomiopiirin enemmistön kieli on suomi. Vastaavasti suomenkielisten voi olla vaikea päästä harjoittelemaan Pohjanmaan kärjäoikeuteen, jonka tuomiopiirin enemmistön kieli on ruotsi. Valiokunta pitää tärkeänä, että tuomioistuinharjoittelupaikkoja löytyy jatkossakin niin suomen- kuin ruotsinkielisille, sillä tuomioistuinlaitoksen palveluksessa tarvitaan molempia kielisiä osaavia tuomareita. Sitä, ovatko nykyiset kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset tässä suhteessa riittäviä, tulee tämän vuoksi jatkossa seurata.

17 §. Yleisperusteluissa esittämänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi *3 momentti*, joka asiallisesti vastaa voimassa olevan pykälän 3 momenttia.

Johtolause. Johtolauseetta on tarkistettu 17 §:n osalta lainmuutosten 289/2009 ja 579/2009 huomioon ottamiseksi.

Kärjäoikeuslain 17 §:ää on muutettu myös lailla 777/2010, joka kuitenkin ei ole tullut vielä voimaan. Kyseinen lainmuutos liittyy sakan ja rikesakon määräämistä koskevaan uudistukseen (754/2010), jonka voimaantulosta on tarkoitus säätää erikseen lailla. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ei ole esitetty tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuuksien laajentamista rikesakkoasioihin. Esityksen perustelujen mukaan tarkoitus on, että esitykseen sisältyvät muutokset tuomioistuinharjoittelijan toimivaltuuksiin otetaan huomioon säädettäessä sakkoa ja rikesakkoa koskevan uudistuksen voimaantulosta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 2.—5. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

käräjäoikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan käräjäoikeuslain (581/1993) 3 a, 3 b, 4, 4 a, 14—17 ja 19 §, 20 §:n 2 momentti ja 21 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 a ja 3 b § laissa 1326/1994, 4 a § laissa 1204/2003, 17 § laeissa 813/2008, 289/2009 ja 579/2009, 19 § osaksi laeissa 370/1999 ja 579/2009, 20 §:n 2 momentti laissa 960/2000 ja 21 §:n 1 momentti laissa 629/2005, seuraavasti:

3 a §

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Hovioikeus nimittää kärjäviskaalin. Laamanni (*poist.*) nimittää kärjäviskaalin määrääjäksi.

Kärjänotaaria ei saa määrätä käsittelemään yksin tai kärjäoikeuden puheenjohtajana asiaa, jota laatunsa tai laajuutensa vuoksi on pidettävä vaikeana ratkaista. (Uusi 3 mom.)

3 b, 4, 4 a ja 14—16 §
(Kuten HE)

19—21 §
(Kuten HE)

17 §
(1 ja 2 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 22 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Janina Andersson /vihr	Outi Mäkelä /kok
vpj.	Anna-Maja Henriksson /r	Raimo Piirainen /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Kalle Jokinen /kok	Tero Rönni /sd
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Mauri Salo /kesk
	Ilkka Kantola /sd	Kari Uotila /vas
	Krista Kiuru /sd	Lasse Virén /kok.
	Jari Larikka /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.