

Hallituksen esitys Eduskunnalle yleisten alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan yleisten alioikeuksien lainoppineiden tuomareiden nimitysjärjestelmien yhtenäistämistä.

Esitys liittyy eduskunnalle samanaikaisesti erikseen annettavaan esitykseen yleisten alioikeuksien yhtenäistämistä koskevaksi lainsäädännöksi, jossa kihlakunnanoikeudet ja raastuvanoikeudet ehdotetaan yhtenäistettäväksi niin, että niistä muodotetaan käräjäoikeuksia. Tuomareiksi käräjäoikeuksiin ehdotetaan laamannia, joka toimisi myös käräjäoikeuden päällikkönä, sekä käräjätuomaria. Lisäksi kaikissa, myös nykyisiä raastuvanoikeuksia vastaavissa, käräjäoikeuksissa olisi tuomareina lainopillista koulutusta vailla olevia lautamiehiä.

Alioikeuksien yhtenäistäminen edellyttää myös niiden tuomareiden nimitysjärjestelmien yhtenäistämistä.

Nykyisin kihlakunnanoikeuksien tuomarit ja raastuvanoikeuksien pormestarit nimittää korkein oikeus, edelliset hovioikeuden ja jälkimmäiset kaupunginvaltuuston virkaehdotuksesta. Raastu-

vanoikeuksien jäseninä toimivat neuvosmiehet valitsee kaupunginvaltuusto.

Nyt ehdotetaan, että laamannit ja käräjätuomarit nimittää tasavallan presidentti hovioikeuden virkaehdotuksen perusteella. Virkaehdotuksesta voisi, kuten nykyisinkin, hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Virkaehdotuksesta tulisi korkeimman oikeuden myös aina antaa lausuntonsa.

Lisäksi alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyvään yksityiskohtaisempaan lainsäädäntöön tul- laan ottamaan säännös siitä, että käräjäoikeuden tuomiopiirin alueella olevien kuntien kunnanhalituksille on varattava tilaisuus antaa lausuntonsa laamannin viran täyttämistä koskevasta virkaehdotuksesta.

Lautamiehet valitsee nykyisin kunnan- tai kaupunginvaltuusto. Tätä järjestelyä ei ole tarkoitus muuttaa.

Uudistus on tarkoitus saattaa voimaan samanaikaisesti yleisten alioikeuksien yhtenäistämistä koskevan lainsäädännön kanssa ja se voisi siten tulla voimaan 1990-luvun alussa.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	3.3.3. Virkaesitys	14
1. Tavoitteet	3	3.3.4. Lausuntomenettely	15
2. Nykyinen järjestelmä ja asian valmistelu	4	3.3.5. Tuomarinvalintalautakunta	15
2.1. Nimitysjärjestelmän historiallinen kehitys ..	4	3.4. Lautamiesten valinta	15
2.1.1. Tuomareiden nimittämisestä Ruotsin	4	3.5. Alioikeuden tuomareiden nimitysjärjestel-	16
vallan aikana		mät muissa pohjoismaissa	
2.1.2. Tuomareiden nimittämisestä auton-	5	4. Ehdotettavan järjestelmän pääpiirteet	16
omian aikana		4.1. Yleistä	16
2.1.3. Tuomareiden nimittämisestä itsenäi-	5	4.2. Nimittävä viranomainen	16
syden aikana		4.3. Nimitystä edeltävä menettely	16
2.2. Nykyinen järjestelmä	6	4.4. Lautamiesten valinta	17
2.2.1. Alioikeudet ja niiden tuomareiden	6	4.5. Maa-oikeuden ja vesioikeuden jäsenten ni-	17
mittäminen		mittäminen	
2.2.2. Korkeimman oikeuden ja hovioi-	7	5. Esityksen taloudelliset vaikutukset	17
keuksien tuomareiden nimittäminen		6. Esityksen riippuvuus muista esityksistä	18
2.2.3. Maa-oikeuden ja vesioikeuden jäsen-	7	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	18
ten nimittäminen		1. Lakiehdotusten perustelut	18
2.3. Virkojen ja vuosittaisten nimityksien luv-	7	1.1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	18
kumäärä		1.2. Laki jakolain 294 §:n muuttamisesta	19
2.4. Aikaisemmat valmisteluvaiheet	8	1.3. Laki vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamisesta ..	19
2.4.1. Aikaisempien uudistusehdotusten	8	2. Voimaantulo	19
päällinjat		3. Sääntämisjärjestys	20
2.4.2. Uudistusehdotukset 1970-luvulla	8	LAKITEKSTIT	21
2.4.3. Uudistusehdotukset 1980-luvulla ja	8	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	21
niistä annetut lausunnot	9	2. Laki jakolain muuttamisesta	21
2.5. Esityksen valmistelu	10	3. Laki vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamisesta	22
3. Nimitysjärjestelmän uudistamisvaihtoehdot	10	LIITE	23
3.1. Yleistä	10	Rinnakkaistekstit	23
3.2. Nimittävä viranomainen	12	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta	23
3.2.1. Yleistä	12	2. Laki jakolain 294 §:n muuttamisesta	24
3.2.2. Tasavallan presidentti	12	3. Laki vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamisesta	25
3.2.3. Valtioneuvosto tai oikeusministeriö ..	12		
3.2.4. Korkein oikeus	13		
3.2.5. Muut vaihtoehdot	13		
3.3. Nimitysratkaisua edeltävä menettely	13		
3.3.1. Yleistä	13		
3.3.2. Virkaehdotus	14		

YLEISPERUSTELUT

1. Tavoitteet

Yleisten alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmien yhtenäistäminen liittyy alioikeuksien yhtenäistämiseen. Samanaikaisesti erikseen annettavassa hallituksen esityksessä ehdotetaan kihlakunnanoikeuksien ja raastuvanoikeuksien kokoonpanojen yhtenäistämistä.

Nykyisin kihlakunnanoikeudessa toimivan kihlakunnantuomarin ja käräjätuomarin sekä raastuvanoikeuden pormestarin nimittää korkein oikeus, kihlakunnantuomarin ja käräjätuomarin hovioikeuden sekä pormestarin kaupunginvaltuuston virkaehdotuksesta. Raastuvanoikeuden neuvosmiehet valitsee kunnanvaltuusto, ja valtakirjan neuvosmiehen virkaan heille antaa lääninhallitus.

Edellä mainitun esityksen mukaan nykyisten kihlakunnanoikeuksien ja raastuvanoikeuksien tilalle tulevassa yhtenäisessä alioikeudessa, jota kutsutaan käräjäoikeudeksi, olisi tuomioistuimen päällikkönä toimivien tuomarien virkoina laamannin virkoja sekä muina tuomarin virkoina käräjätuomarin virkoja. Kun nykyisten erilaisten alioikeuksien tilalle tulisivat samanlaiset alioikeudet ja niihin samanlaisia tuomarin virkoja, ei voida pitää perusteltuna, että nuo virat täytettäisiin, paikkakunnasta riippuen, erilaista menettelyä noudattaen. Sen vuoksi on tärkeää, että myös yleisten alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmät yhtenäistetään.

Nimitysjärjestelmälle asetettavista tavoitteista riippuu, minkälaiseen järjestelmään päädytään. Pätevyysvaatimuksilla ja nimitysmenettelyllä pyritään vaikuttamaan siihen, että kuhunkin tehtävään saadaan mahdollisimman pätevä henkilö. Pätevien henkilöiden hakeutumiseen eri tehtäviin vaikuttavat useat eri tekijät, muun muassa se, miten palkkaus on järjestetty.

Nimitysjärjestelmää valittaessa on lisäksi kiinnitettävä huomiota hallitusmuodossa edellytettyn tuomioistuinten riippumattomuuteen. Riittävän asiantuntemuksen kytkeminen nimitysmenettelyyn edellyttää, että tuomioistuinlaitoksen myötävaikutus nimitysmenettelyssä myös turvataan. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota tuomiois-

tuinlaitoksen tärkeään yhteiskunnalliseen asemaan ja siihen, että luottamus tuomioistuinten puolueettomuuteen säilyy.

Alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmässä on pyritty löytämään sellainen vaihtoehto, joka niveltyy mahdollisimman hyvin yleisten tuomioistuinten tuomareiden voimassa olevan nimitysjärjestelmän kokonaisuuteen.

Nimitysmenettely jakautuu nimitysratkaisua edeltävään valmistelevaan vaiheeseen ja varsinaiseen nimitysratkaisun tekemiseen. Tällainen järjestelmä mahdollistaa nimitysratkaisussa eri näkökohtien monipuolisen huomioon ottamisen.

Virkaa täytettäessä on ensi vaiheessa kiinnitettävä huomiota siihen, täyttävätkö virkaa hakeutuneet haettavan viran haltijalle asetetut pätevyysvaatimukset. Pätevyysvaatimuksilla osoitetaan, ketkä ylipäättään voivat tulla kysymykseen virkaan nimitettäessä. Virkojen pätevyysvaatimuksia ei kuitenkaan yleensä voida määritellä kovin yksityiskohtaisesti. Vasta nimitysmenettelyn avulla voidaan ratkaista, kuka virkaa hakeneista pätevimpänä voidaan nimittää virkaan.

Nimitysmenettelyssä on sen vuoksi oltava edustettuna virkaan kuuluvien tehtävien tuntekym. Tuomarin viran osalta tämä merkitsee kykyä arvioida, miten hyvin viranhakijat ovat saavuttaneet tuomarin viran hoitamisessa tarvittavan perehtyneisyyden lainsäädäntöön, oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota sellaiseen eri aloilla saatua ammattikokemukseen sekä muuhun toimintaan, joka lisää kelpoisuutta hoitaa tuomarin tehtäviä.

Erityisen tärkeää on, että tuomarin virkoja täytettäessä kiinnitetään huomiota haettavana olevan viran vaatimaan kelpoisuuteen ja hakijoiden osoittamaan pätevyyteen. Myös tämän turvaaminen vaikuttaa siihen, minkälainen nimitysjärjestelmän tuomareiden osalta tulee olla.

Nykyisin kaupunginvaltuusto valitsee raastuvanoikeuden neuvosmiehet. Koska lainkäyttövalta kuuluu valtion tehtäviin, on asianmukaista, että valtion viranomaiset nimittävät tuomarit. Nimitysjärjestelmää uudistettaessa on kuitenkin harkittava, onko tarvetta jossakin muodossa säi-

lyttää kunnallisten elinten myötävaikutus alioikeustuomareiden nimittämisessä.

Yleisten alioikeuksien tuomareiden nimittämisessä on siis löydettävä eri näkökohdat tasapuolisesti huomioon ottava ratkaisu. Tämä on mahdollista siten, että nimitysjärjestelmälle asetettavat vaatimukset otetaan huomioon sekä nimityspäätöksen valmisteluvaiheessa että itse nimitysvallan käytön järjestämisessä.

Tähän esitykseen sisältyvät ehdotukset yleisten alioikeuksien lainoppineiden tuomareiden nimitysmenettelystä. Muiden yleisten tuomioistuinten tuomareiden nimitysmenettelyyn ei siis puututtaisi. Myöhemmin annettavaan hallituksen esitykseen yleisten alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyväksi yksityiskohtaisemmaksi lainsäädännöksi sisältyisivät säännösehdotukset alioikeuden lausumien valinnasta. Valinta kuuluisi vastaisuudessaakin kunnille.

Maa- ja vesioikeuden tuomareiden virat täytetään nykyisin osittain samalla tavalla kuin kihlakunnantuomarin ja kärjätuomarin virat. Kun nimitysjärjestelmä kihlakunnantuomareiden ja kärjätuomareiden osalta muutetaan, on tarpeen muuttaa myös maa- ja vesioikeuden tuomareiden nimitysjärjestelmät.

2. Nykyinen järjestelmä ja asian valmistelu

2.1. Nimitysjärjestelmän historiallinen kehitys

2.1.1. Tuomareiden nimittämisestä Ruotsin vallan aikana

Maalla

Alkuaan tuomiovaltaa, joka ei ollut muusta vallankäytöstä eriytnyt, käytti käräjille kokoon-tunut kansa. Tuomari oli kansan valitsema luotamusmies. Keskusvallan vaikutuksen voimistues keskiajan loppupuolella tuomari muuttui vähitellen kuninkaan virkamieheksi.

Tuomarin virkaan nimittäminen siirtyi 1500-luvun puolessa välissä kokonaan kuninkaalle. Tuomarin virat muuttuivat läänityksiksi, joista viranhaltija keräsi verotuotot. Läänityksen saanut ei itse ollut velvollinen hoitamaan tuomarin virkaa, vaan saattoi palkata sijaisekseen niin sanotun lainlukijan. Vuoden 1680 reduktiolla läänitysjärjestelmä purettiin ja tuomarit määrättiin itse hoitamaan virkaansa.

Tuomareiden pätevyysvaatimukset vahvistettiin asetuksella vuonna 1749. Ne tulivat määritellyiksi tuomareiden sijaisjärjestelmän johdosta, kun hovioikeudet ryhtyivät valvomaan sijaisina toimineiden lainlukijoiden pätevyyttä.

Kaupungeissa

Kaupungeissa kaupungin asukkailla on vanhastaan ollut oikeus valita tuomarit ja osallistua pormestarin vaaliin. Kaupungeissa on 1200-luvulta lähtien tuomiovaltaa käyttänyt raati, jonka jäsenet valitsi aluksi kaupungin porvaristo.

Pormestarin valinta kuului 1500-luvun alkupuolelta lähtien kuninkaalle. Vuoden 1723 kuninkaallisella päätöksellä järjestettiin pormestarin valinta siten, että kuningas nimitti pormestarin raadin ja porvariston yhteisesti ehdollepanemasta kolmesta henkilöstä. Raatimiehen valinta tuli kuulumaan porvaristolle yksinään, ja valtakirjan antaminen raatimieheksi valitulle kuului maaherralle.

Vuoden 1772 hallitusmuodossa ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjassa sekä porvaristolle ja kaupungeille vuonna 1789 annetussa vakuutuksessa vahvistettiin kaupunkien erioikeus saada ehdottaa pormestaria ja valita neuvosmiehet. Näistä viimeksi mainittu on tältä osin edelleenkin voimassa.

Hovioikeuden jäsenet

Hovioikeudet tulivat osaksi tuomioistuinlaitosta Ruotsi-Suomessa 1600-luvulla. Kun Svean hovioikeus 1614 perustettiin, oli tarkoitus, että sille olisi uskottu kuninkaalle vanhastaan kuulunut oikeus toimia ylimpänä tuomarina. Kuitenkin jo seuraavana vuonna myönnettiin oikeus vedota hovioikeuden päätöksestä kuninkaalle. Hovioikeuden presidentin ja jäsenet nimitti kuningas. Hovioikeudenneuvoksiksi kutsuttiin aluksi hovioikeuden jäseninä olevia valtaneuvoksia. Sittemmin hovioikeudenneuvos oli arvoniimi, joka annettiin vanhemmille asessoreille. Ilmeisesti käytännössä myös hovioikeudenneuvokset nimitettiin virkaan.

Korkeimman oikeuden jäsenet

Kuten edellä todettiin, jo seuraavana vuonna Svean hovioikeuden perustamisen jälkeen myön-

nettiin oikeus hakea muutosta hovioikeuden päätökseen kuninkaalta. Näin ollen kuningas, apunaan valtaneuvosto, käytti ylintä tuomiovaltaa. Ylimmäksi tuomioistuimeksi perustettiin yhdistys- ja vakuuskirjalla vuonna 1789 korkein oikeus, jonka jäsenet nimitti kuningas määrääjäksi.

Ehdollepanomenettely

Vuoden 1614 oikeudenkäytisäännön mukaan tuli hovioikeuden esittää, hovioikeuden asessorin viran tultua avoimeksi, kuusi sopivaa ja taitavaa miestä, joista kuningas valitsi yhden ja antoi hänelle valtakirjan.

Jo 1700-luvun alkuvuosista alkaen olivat hovioikeudet käytännössä saaneet oikeuden asettaa ehdokkaita myös kihlakunnantuomarin virkoihin. Vuosien 1719 ja 1720 hallitusmuodoilla tämä menettely vahvistettiin. Vuoden 1720 hallitusmuodossa vahvistettiin täsmällisesti se virkamiesten piiri, jota ehdollepanomenettely koski. Ehdollepanomenettely ei koskenut ylimpiä virkamiehiä.

Hovioikeuden presidentit nimitettiin ilman ehdollepanoa. Sen sijaan hovioikeuksien varapresidentit, laamannit ja kihlakunnantuomarit nimitettiin ehdollepanomenettelyn jälkeen.

Vuoden 1772 hallitusmuodossa kuninkaan ilman ehdollepanoa nimitettävien virkamiesten piiri laajeni. Siten hovioikeuksien varapresidentit ja hovioikeudenneuvokset ja laamannit tulivat nimitettäväksi ilman ehdollepanoa.

2.1.2. Tuomareiden nimittämisestä autonomian aikana

Ruotsin vallan aikana vuoden 1772 hallitusmuodon 10 §:n mukaisesti muotoutunut tuomarin virkojen nimitysjärjestelmä säilyi lähes sellaisenaan Suomen tultua liitetyksi Venäjän valtakuntaan. Sen mukaan hallitsija eli Venäjän keisari nimitti hovioikeuksien presidentit ja varapresidentit, hovioikeudenneuvokset ja laamannit ilman ehdollepanoa sekä hovioikeuden asessorit ja kihlakunnantuomarit hovioikeuden ehdollepanosta. Laamannin virat ja laamannioikeudet tosin lakkautettiin vuonna 1868.

Vastaavasti säilyi myös pormestarin ja neuvosmiesten nimitysjärjestelmä, joka oli voimassa säätierioikeutena, sellaisenaan myös autonomian aikana. Kaupunkien hallinnon uudelleen järjestämisen yhteydessä vuonna 1873 sitä tarkistettiin

perustuslain säätämistä määrättyssä järjestyksessä syntyneellä asetuksella siten, että oikeus ehdottaa pormestaria ja valita lautamiehiä kuului kaikille raastuvankokouksen äänivaltaisille jäsenille.

Tuomarin virkojen nimitysjärjestelmää muutettiin vuonna 1812 annetulla asetuksella. Siinä säädettiin, että oikeus ehdottaa tai ilmoittaa keisarille hakijat niihin tuomarin virkoihin, jotka hallitsija maan perustuslakien mukaan täytti, siirrettiin senaatin talousosastolta oikeusosastolle. Samoin säädettiin, että oikeusosaston tuli vastaisuudessa ottaa käsiteltävikseen ja ratkaista valitukset hovioikeuksien tekemistä virkanimityspäätöksistä taikka avoimina olevien tuomarin virkojen täyttämistä koskevista virkaehdotuksista. Perusteena muutokselle pidettiin sitä, että tuomarien virkanimitysasiat, siitä huolimatta, että niitä edelleen pidettiin hallitusasioina, paremmin soveltuivat oikeusosastolle kuin talousosastolle. Vuoden 1892 ohjesäännössä täsmennettiin vuonna 1812 tehtyä oikeus- ja talousosaston tehtäväjakoja, joka tuomarien nimitysasioiden osalta pysyi kuitenkin asiallisesti samanlaisena.

Tuomarin virkojen täyttämistäjärjestystä muutettiin vielä vuonna 1896 annetulla asetuksella, jolla siirrettiin hovioikeuden asessorit, kihlakunnantuomarit ja pormestarit oikeusosaston nimitettäväksi. Nimitysasiat esiteltiin nykyisen oikeusministeriön edeltäjänä toimineesta oikeustoimikunnasta. Siirron katsotaan johtuneen siitä, että samalla kun senaatin valtaa haluttiin lisätä, pidettiin sanottuja nimitysasioita hallitsijalle vähäpätöisinä ja hänelle haluttiin keskittää ainoastaan tärkeimmät kysymykset.

Vuonna 1917 Venäjän väliaikainen hallitus siirsi muiden asioiden ohella eräitä nimitysasioita Suomen senaatin talousosaston lopullisesti ratkaistaviksi. Näiden nimitysasioiden joukossa olivat muun muassa hovioikeuden presidentin ja hovioikeudenneuvosten virat. Senaatti puolestaan siirsi samana vuonna antamallaan asetuksella talousosaston näin saaman vallan nimittämään edellä mainitut hovioikeuksien virat senaatin oikeusosastolle.

2.1.3. Tuomareiden nimittämisestä itsenäisyyden aikana

Hallitusmuotoa säädettäessä kihlakunnantuomarin sekä hovioikeuden presidentin ja hovioikeudenneuvoksen nimitysjärjestelmät saivat nykyisen muotonsa. Hallitusmuotoon otettiin säännökset, joiden mukaan tasavallan presidentti ni-

mittää hovioikeuden presidentin korkeimman oikeuden esityksestä ja hovioikeuden jäsenen hovioikeuden virkaehdotuksesta (87 ja 89 §) sekä korkein oikeus kihlakunnantuomarit ja pormestarit (88 §), edelliset hovioikeuden ja jälkimmäiset raastuvankokouksen ehdotuksesta.

Hallitusmuodon esitoissa ei valittua nimitysjärjestelmää juuri lainkaan perustella. Perusteluissa (Perustuslakikomitean mietintö 1917:11) todetaan, että ”ylimpäin virkamiesten nimittämisoikeus pidätetään tasavallan presidentille, jota vastoin nimittämisoikeus muuten periaatteellisesti annetaan valtioneuvostolle, mikäli erityiset syyt eivät vaadi uskomaan sitä jollekin muulle viranomaiselle. Nämä syyt voivat eräissä tapauksissa olla niin tärkeät, että niistä johtuvat poikkeukset valtioneuvoston nimittämisoikeudesta on perustuslaissa mainittava. Tämän mukaisesti on sitä koskevat säädökset (84 ja 85 §) ehdotuksessa laadittu.” Ehdotetut 84 ja 85 § vastaavat hallitusmuodon 87 ja 88 §:ää.

Virkaesityksen ja virkaehdotuksen osalta perusteluissa todetaan, että ehdotuksessa ”niiden virkain joukkoon, mitkä täytetään virkaehdotusta tekemättä, on luettu virat, jotka täyttää presidentti taikka se viranomainen, miltä virkaa on haettu. Tästä säännöstä on kuitenkin pidetty tarpeellisenä se poikkeus, että hovioikeuksien jäsenten virat ja yliopiston professorin virat täytettäisiin virkaehdotuksen nojalla, vaikka nimittämisoikeus niihinkin olisi presidentillä.”

Kaupunkituomareiden nimitysjärjestelmä sai lopullisesti nykyisen muotonsa vuonna 1927 annetuilla laeilla pormestarin ehdottamis- sekä neuvosmiesten ja maistraatin sihteerin valitsemisoikeudesta (302/27) sekä pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatin sihteerin vaalista (303/27). Näillä laeilla kaupungin raastuvankokoukselle kuulunut oikeus ehdottaa pormestari ja valita neuvosmiehet siirrettiin kaupunginvaltuustolle.

2.2. Nykyinen järjestelmä

2.2.1. *Alioikeudet ja niiden tuomareiden nimittäminen*

Maalla ja vuonna 1960 tai sen jälkeen perustetuissa kaupungeissa alioikeutena on kihlakunnanoikeus, jossa on lainoppinut puheenjohtaja ja lautakunta, johon kuuluu 5—7 lautamiestä. Puheenjohtajana on kihlakunnantuomari tai käräjätuomari taikka poikkeuksellisesti tuomioistuinharjoittelua suorittava hovioikeuden auskultantti.

Ennen vuotta 1960 perustetuissa kaupungeissa alioikeutena on raastuvanoikeus, jossa on lainoppinut puheenjohtaja ja jäseninä kaksi neuvosmiestä. Puheenjohtajana voi toimia pormestari tai oikeusneuvosmies sekä jäsenenä oikeusneuvosmies taikka kunnallisneuvosmies, joka ei ole lainoppinut. Lisäksi jäsenenä voi olla tuomioistuinharjoittelua suorittava notaari.

Keskeisimmät säännökset alioikeuksien tuomarien nimittämisestä sisältyvät Suomen Hallitusmuotoon ja lakiin Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanosta vuodelta 1919. Raastuvanoikeuksien jäsenten nimitysjärjestelmä perustuu edelleen porvaristolle ja kaupungeille 23 päivänä helmikuuta 1789 annetulla kuninkaallisella vaakuutuksella vahvistettuihin säätyerioikeuksiin. Hallitusmuodossa ei nimenomaan vahvistettu sanottuja erioikeuksia, mutta ei myöskään kumottu niitä. Valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentin mukaan säätyerioikeuksia ei voida muuttaa, selittää eikä kumota muuten kuin perustuslain säätämisestä määrättyssä järjestyksessä.

Siirrettäessä raastuvanoikeudet 1 päivänä huhtikuuta 1978 valtion haltuun siirron yhteydessä annetulla lailla eräistä poikkeuksista porvariston ja kaupunkien erioikeuksiin (339/76) poistettiin osa näistä erioikeuksista. Tällöin ei nimitysjärjestelmään kuitenkaan puututtu, vaan asia jätettiin ratkaistavaksi alioikeuksien yhtenäistämisestä päätettäessä.

Hallitusmuodon 88 §:n mukaan korkein oikeus nimittää kihlakunnantuomarit ja pormestarit. Virat on, sitten kun virka on ollut haettavaksi julistettuna, täytettävä virkaehdotuksen nojalla, johon se viranomainen, miltä virkaa on haettu, panee hakijoista kolme vahvistettujen perusteiden mukaan ansiokkainta. Sanotut perusteet hallitusmuodon 86 §:n mukaan ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Kihlakunnantuomarin osalta virkaehdotuksen tekee viran haettavaksi julistanut hovioikeus ja pormestarin osalta pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatin sihteerin vaalista annetun lain 1 §:n perusteella kaupunginvaltuusto.

Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta annetun lain 5 §:n perusteella hovioikeuden ja kaupunginvaltuuston virkaehdotukseen voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta.

Tuomiokuntain hoidosta annetun lain 2 §:n 1 momentin (542/72) mukaan käräjätuomarit nimitetään samassa järjestyksessä kuin kihlakunnantuomarit.

Kihlakunnanoikeuden lautamiehet valitsee kunnanvaltuusto toimikaudekseen. Säännökset

lautamiehen valitsemisesta sisältyvät kihlakunnan oikeuden lautakunnasta annettuun lakiin (322/69).

Pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatin sihteerin vaalista annetun lain mukaan neuvosmiehen vaalin suorittaa kaupunginvaltuusto. Raastuvanoikeuden hallinto- ja talousasioita käsittelevä yhteisraastuvanoikeus antaa valtuustolle lausunnon pormestarin ja neuvosmiehen viran täyttämisestä. Vaalista voi valittaa lääninhallitukseen. Vaalissa eniten ääniä saaneelle henkilölle antaa lääninhallitus valtakirjan neuvosmiehen virkaan. Valtakirjan antamisesta ja neuvosmiehen vaalista tehtyä valitusta koskevasta lääninhallituksen päätöksestä voi valittaa korkeimpaan oikeuteen ainoastaan sillä perusteella, että ratkaisu ei ole ollut lain mukaan muodollisesti oikea.

Kihlakunnantuomariksi ja kärjätuomariksi nimitettäviltä on käytännössä vaadittu, että he ovat vähintään varatuomareita eli suorittaneet tuomioistuinharjoittelun, vaikka nimenomaisia kelpoisuusehtoja näihin virkoihin ei olekaan säädetty. Yksityiskohtaisesti on sen sijaan säädetty kihlakunnantuomarin ja kärjätuomarin sijaiselta vaadittavista kelpoisuusehdoista. Sijaiselta vaaditaan tuomiokuntain hoidosta annetun lain 13 §:n mukaan, että hän on tuomarin virkaa varten säädetty opinnäytteet suorittanut taitava henkilö, joka on saavuttanut kokemusta tuomarin toimissa taikka notaarina tai muutoin kihlakunnantuomarin apulaisena hyvin perehtynyt tuomarin viran hoidossa esiintyviin tehtäviin. Sijaisen on oltava 25 vuotta täyttänyt.

Raastuvanoikeudesta annetun lain (351/76) 2 §:n mukaan pormestarin ja oikeusneuvosmiehen on oltava oikeustieteen kandidaatin tai sitä vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on tuomarin tehtävän hoitamiseen tarvittava kokemus.

2.2.2. Korkeimman oikeuden ja hovioikeuksien tuomareiden nimittäminen

Säännökset sekä korkeimman oikeuden että hovioikeuksien presidentin ja jäsenten nimitämisestä sisältyvät hallitusmuodon 87 ja 89 §:ään. Ensiksi mainitun säännöksen mukaan tasavallan presidentti nimittää sekä korkeimman oikeuden että hovioikeuksien presidentit ja jäsenet. Saman pykälän mukaan korkeimman oikeuden jäsenet ja hovioikeuksien presidentit nimitetään korkeimman oikeuden esityksestä. Esitys ei sido tasavallan presidenttiä. Korkeimman oikeuden

presidentin nimitysjärjestelmän osalta ei ole voimassa virallista esitys- tai ehdotusmenettelyä.

Edellä mainituista viroista ainoastaan hovioikeuksien jäsenten virat julistetaan haettaviksi. Sanotut virat täytetään hallitusmuodon 89 §:n mukaan hovioikeuden virkaehdotuksen perusteella. Tämä virkaehdotusmenettely on samanlainen kuin edellä kihlakunnantuomarin osalta on selostettu, kuitenkin sillä poikkeuksella, että 89 §:n mukaan korkeimman oikeuden on annettava lausuntonsa hovioikeuden jäseniä koskevasta virkaehdotuksesta.

2.2.3. Maa-oikeuden ja vesioikeuden jäsenten nimittäminen

Maa-oikeuden ja vesioikeuden tuomarien nimitysjärjestelmä on voimassa olevan lain mukaan sidottu kihlakunnantuomarin nimitysjärjestelmään.

Hallitusmuodon 88 §:n 1 momentin ja jakolain 294 §:n 1 momentin (321/72) mukaan maa-oikeustuomari, joka toimii maa-oikeuden puheenjohtajana, sekä maa-oikeusinsinööri nimitetään virkaan samassa järjestyksessä kuin kihlakunnantuomari. Virkaehdotuksen tekemistä varten hovioikeuden tulee hankkia maa-oikeusinsinööriin viran hakijoista maanmittaushallituksen lausunto. Lisäksi maa-oikeuden jäsenenä on virkansa puolesta lääninmaanmittausinsinööri. Hänet nimittää sanottuun lääninmaanmittausinsinööriin virkaan valtioneuvosto.

Vesilain (264/61) 15 luvun 4 §:n mukaan vesioikeustuomari nimitetään virkaansa samassa järjestyksessä kuin kihlakunnantuomari, kuitenkin niin, että virkaa on haettava vesilylioikeudelta, joka myös tekee virkaehdotuksen. Vesioikeusinsinöörin osalta on suoraan laissa sanottu, että heidät nimittää korkein oikeus vesilylioikeuden tekemän virkaehdotuksen perusteella.

2.3. Virkojen ja vuosittaisten nimitysasioiden lukumäärä

Tasavallan presidentin nimitettäviä tuomarin virkoja oli vuonna 1984 yleisissä tuomioistuimissa 183, joista korkeimmassa oikeudessa oli 24 ja hovioikeuksissa 159. Korkeimman oikeuden nimitettäviä yleisen alioikeuden tuomarin virkoja oli samana vuonna 228, joista kihlakunnantuomareita tai kärjätuomareita oli 199 ja raastuvanoikeuksien pormestareita 29. Raastuvanoikeuden

jäseniä, joille lääninhallitus antaa valtakirjan, oli kaikkiaan 268.

Vuonna 1984 oli maa-oikeustuomareita 8, maa-oikeusinsinöörejä 8, vesioikeustuomareita 8 sekä vesioikeusinsinöörejä 17.

Edellä mainittujen yleisten tuomioistuinten tuomarien virkoja koskevia nimitysasioita ratkaisi esimerkiksi vuonna 1984 tasavallan presidentti 37 ja korkein oikeus 35. Lisäksi lääninhallitus antoi valtakirjan samana vuonna 21 neuvosmiehelle. Kaiken kaikkiaan nimitysasioita tasavallan presidentillä vuonna 1984 oli 324.

2.4. Aikaisemmat valmisteluvaiheet

2.4.1. Aikaisempien uudistusehdotusten päälinjat

Vuosisadan alun ja vuoden 1939 välisenä aikana on tehty kaikkiaan yhdeksän virallisuontoista laajaa koko tuomioistuinlaitosta koskevaa uudistusehdotusta. Tuomarin nimitysjärjestelmän osalta eräissä ehdotuksissa lähdetään siitä, että valtion päämies tai korkein oikeus nimittää tuomarit virkoihinsa.

2.4.2. Uudistusehdotukset 1970-luvulla

1. Oikeuslaitostuomikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1971: B 112 (Olavi Heinonen — Henrik Grönqvist — Aulis Aarnio).

2. Alioikeuksien yhtenäistäminen. Oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 18/1973. (Per Lindholm — Jukka Laaksonen — Helge Rontu — Erik Svinhufvud — Matti Topola — Lauri Valkonen).

3. Oikeudenkäyntimenettelyn ja tuomioistuinlaitoksen uudistamisesta. Ns. Isku-ryhmän raportti. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 2/1976. (Henrik Grönqvist — Per Lindholm — Erik Svinhufvud — Kauko Huttunen).

Lisäksi kannanotto tuomareiden nimitysjärjestelmään sisältyy seuraaviin mietintöihin ja selonteoon:

4. Kaupunkituomioistuinkomitean mietintö (komiteanmietintö 1970:A 22).

5. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle vuonna 1971 oikeudenkäyntimenettelyn ja tuomioistuinlaitoksen uudistamisesta.

6. Valtiosääntökomitean välimietintö (komiteanmietintö 1974:27).

7. Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietintö (komiteanmietintö 1979:26).

Oikeuslaitostuomikunta kutsui tuomareiden nimitysjärjestelmää itsetäydennysjärjestelmäksi. Toimikunta katsoi, että sanotusta itsetäydennysjärjestelmästä tulisi luopua ja että itsetäydennystä suosivaan hovioikeuksien ehdollepanojärjestelmään tulisi puuttua. Komitean mietinnössä ei ollut varsinaista ehdotusta nimitysjärjestelmän uudistamiseksi. Siinä otettiin kuitenkin kantaa yllä 4 kohdassa mainittuun komiteanmietintöön ja katsottiin, että valtioneuvoston tulisi nimittää kaupunkituomarit kaupunginvaltuuston tehtyä esityksen tai annettua lausunnon. Lisäksi toimikunta ehdotti tuomarin virkojen määräaikaistamista.

Alioikeuksien yhtenäistämistyöryhmä ehdotti, että lakimiestuomarit nimittäisi tasavallan presidentti oikeusministerin esittelystä. Hakijoista olisi hankittava lausunto asianomaisen alioikeuden tuomiopiiriin kuuluvien kuntien kunnallisvaltuustoilta.

Niin sanotun Isku-ryhmän raportissa ei ollut konkreettisia uudistusehdotuksia. Siinä todettiin tarpeelliseksi vahvistaa ne periaatteet, joiden mukaan alioikeuksien kokoonpano, tuomareiden nimitysjärjestelmä ja oikeudenkäyntimenettely tuli uudistaa. Nimitysjärjestelmän osalta todettiin, että nimittämisen olisi vastattava nykyistä enemmän valtion hallinnossa yleensä noudatettua nimitysmenettelyä. Lisäksi raportissa todettiin, että "suoritetun valmistelutyön pohjalta näyttää todennäköiseltä, että vastaisuudessa tuomarit nimittää tasavallan presidentti".

Kaupunkituomioistuinkomitea ehdotti, että pormestarit ja "oikeusraatimiehet" nimittäisi korkein oikeus hovioikeuden tekemän virkaehdotuksen perusteella. Tällöin kihlakunnantuomarin ja raastuvanoikeuden kaikkien lainoppineiden tuomareiden nimitysjärjestelmä olisi tullut samanlaiseksi.

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle vuonna 1971 oikeudenkäyntimenettelyn ja tuomioistuinlaitoksen uudistamisesta pidettiin keskeisenä uudistustavoitteena yhtenäisen alioikeuden luomista nykyisten kihlakunnanoikeuksien ja raastuvanoikeuksien sijaan. Valtioneuvoston selonteossa ei puututtu alioikeustuomareiden nimitysjärjestelmään, koska tämän uudistuksen katsottiin kuuluvan tuolloin toimineen valtiosääntökomitean työhön.

Valtiosääntökomitean enemmistö (9 jäsentä) katsoi, että perustuslakiin olisi otettava yleissäännös muidenkin kuin ylempien tuomioistuinten

tuomarit nimittävistä viranomaisista. Nimitysjärjestelmää oli komitean enemmistön mielestä kehitettävä nykyiseltä pohjalta säilyttäen tuomioistuinlaitoksen mahdollisuus osallistua tuomarien nimittämiseen, mutta selvittäen samalla mahdollisuuksia antaa nimittämistehtäviä yhä enemmän toimeenpanovallalle, tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Yksityiskohtaiset säännökset annettaisiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Menettelyä oli kehitettävä niin, että siihen osallistuisi erillinen tuomarinvalintalautakunta.

Komitean vähemmistö (7 jäsentä) ei ottanut kantaa alioikeustuomareiden nimitysjärjestelmään, vaan katsoi, että muiden kuin ylempien tuomioistuinten jäsenten nimityskysymykset voitaisiin jättää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettäväksi. Yksi komitean jäsen oli sitä mieltä, että perustuslaissa tulisi määrätä alioikeuksien jäsenten valinta suoritettavaksi suoralla kansanvaalilla.

Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietinnössä katsottiin muun muassa tuomarien virkojen täyttämässä noudatettavassa menettelyssä todetun eräitä epäkohtia. Kun sanottujen epäkohtien katsottiin liittyvän kyseisten virkojen asettamiin erityisiin vaatimuksiin, niitä ei katsottu olevan tarkoituksenmukaista käsitellä yleisen virkamieslainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Muiden kuin tuomarinvirkojen osalta sisältyi ehdollepanomenettelyyn komitean mielestä monia epäkohtia. Komitea katsoi, että virkaehdotusmenettely hidasti huomattavasti virkojen täyttämistä ja aiheutti lisätyötä eri viranomaisille. Komitea ehdotti sen vuoksi, että valtion viroissa tulisi pääsääntöisesti luopua ehdollepanomenettelystä ja siirtyä virkaesitykseen tai lausuntoon, jotka eivät rajoita nimittävän viranomaisen harkintaa haitallisella tavalla. Komitea ei ottanut kantaa tuomareiden nimitykseen.

2.4.3. Uudistusehdotukset 1980-luvulla ja niistä annetut lausunnot

Ehdotukset

Alioikeustuomareiden nimityskysymyksiä on käsitelty seuraavassa mietinnössä ja hallituksen esityksessä.

1. Alioikeuksien yhtenäistämisen ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen suunnitteluperusteista. Oikeusministeriön asettaman työryh-

män mietintö. (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1980).

2. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta (hall.es. 238/1984 vp.).

Kohdassa 1 mainittu mietintö on valmisteltu oikeusministeriön tuomioistuinlaitoksen ja oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen suunnittelua ja valmistelua varten 27 päivänä syyskuuta 1977 asettamassa tuomioistuinuudistushankkeen projektiorganisaatiossa. Mietinnössä ehdotettiin alioikeuksien yhtenäistämistä koskevien perusteiden vahvistamista erityisellä suunnittelulla.

Mietinnön mukaan käräjäoikeudeksi kutsutussa alioikeudessa toimivat lainoppineet tuomarit nimittäisi tasavallan presidentti. Ennen nimittämistä olisi sen hovioikeuden, jonka tuomiopiiriin käräjäoikeus kuuluu, tehtävä esitys virkaan nimittävistä. Virkaa hakeneella olisi oikeus tehdä hovioikeuden esityksestä muistutus, josta hankittaisiin korkeimman oikeuden lausunto. Lausunnon voisi pyytää myös tasavallan presidentti. Esitys tai lausunto ei sitois nimittäjää. Päällikkötuomarin virkaa hakeneista antaisivat tuomiokunnan alueella olevat kunnat lausuntonsa hovioikeudelle ennen esityksen tekemistä.

Kohdassa 2 mainittu esitys vastasi nimittämistä edeltävän menettelyn osalta edellä selostettua julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietintöä.

Lausunnot

Kohdassa 1 mainitusta ehdotuksesta pyydettiin lausunnot 37 viranomaiselta, tuomioistuimelta ja järjestöltä. Tuomareiden nimitysjärjestelmää koskevaan ehdotukseen otti kantaa kaikkiaan 24 lausunnonantajaa. Ainoastaan yhdessä lausunnossa kannatettiin ehdotusta sellaisenaan. Lausunnonantajista 11 katsoi, että yhtenäisen alioikeuden lakimiestuomarit tulisi nimittää samalla tavoin kuin nykyisin kihlakunnanoikeuksien tuomarit. Lausunnonantajista kuusi hyväksyi tasavallan presidentin yhtenäisen alioikeuden lakimiestuomareiden nimittäjäksi. Näissäkin lausunnoissa kuitenkin katsottiin, että nimittämistä tuli edeltää nimittäjää sitova hakijoiden ehdollepano. Ainoastaan yhdessä lausunnossa kannatettiin ehdotettua lausunnon hankkimista päällikkötuomarin virkaa hakeneista.

Ennen kohdassa 2 mainitun esityksen antamista valtioneuvosto pyysi 3 päivänä helmikuuta 1983 korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta

hallinto-oikeudelta lausunnot sen sisältämästä ehdotuksesta.

Lausunnossaan korkein oikeus virkanimitysmenettelyn osalta totesi, ettei se ottanut kantaa kysymykseen ehdollepanon poistamisesta hallinnollisia virkoja täytettäessä, mutta että se piti ehdollepanon säilyttämistä siltä osin kuin se koski tuomarin virkoja oikeaan osuneena.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että muutos tulisi toteuttaa hallitusmuotoa muuttamalla perustuslain säätämisestä määrättyssä järjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla. Hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta muutettiin korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa edellytetyllä tavalla.

2.5. Esityksen valmistelu

Esitys pohjautuu oikeusministeriössä valmistettuun työryhmän ehdotukseen alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistamista koskeksi lainsäädännöksi (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 9/1985). Työryhmän ehdotuksen mukaan tasavallan presidentti olisi nimittänyt käräjäoikeuksien päällikkötuomareina toimivat laamannit ja muina tuomareina toimivat käräjätuomarit. Laamannit olisi nimitetty korkeimman oikeuden virkaesityksestä ja käräjätuomarit hovioikeuden virkaehdotuksesta, josta olisi voitu hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Virkaehdotuksesta olisi korkeimman oikeuden lisäksi aina tullut antaa lausuntonsa.

Ehdotuksesta pyydettiin lausunto 27 viranomaiselta, tuomioistuimelta ja järjestöltä. Lausunnonantajat pitivät alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistamista tarpeellisena. Osa lausunnonantajista hyväksyi käräjätuomarin nimittämistä koskevan ehdotuksen. Osa katsoi, että käräjätuomarit tulisi nimittää samalla tavoin kuin kihlakunnantuomarit ja käräjätuomarit nykyisin nimitetään. Laamannin ehdotetun nimitysjärjestelmän suurin osa hyväksyi nimittäjän osalta, mutta huomattava osa katsoi, että laamannit tulisi korkeimman oikeuden virkaesityksen asemasta nimittää hovioikeuden virkaehdotuksesta.

Valtioneuvosto pyysi lokakuun 10 päivänä 1985 esitysehdotuksesta korkeimman oikeuden lausunnon. Joulukuun 4 päivänä 1985 antamassaan lausunnossa korkein oikeus totesi, että alioikeustuomareiden yhtenäisen nimitysjärjestelmän luominen on aiheellista. Lausunnossaan korkein oikeus esitti, että laamannit nimitettäisiin samal-

la tavoin kuin hovioikeudenneuvokset ja käräjätuomarit niin kuin nykyisinkin.

Annettujen lausuntojen johdosta esitystä on muutettu siten, että myös laamannit nimitettäisiin hovioikeuden virkaehdotuksesta, josta korkeimman oikeuden tulisi myös aina antaa lausuntonsa. Lisäksi ehdotetaan, että käräjäoikeuden tuomiopiirin alueella olevien kuntien kunnanhallituksille varattaisiin tilaisuus antaa lausuntonsa laamannin viran täyttämistä koskevasta virkaehdotuksesta.

3. Nimitysjärjestelmän uudistamisvaihtoehdot

3.1. Yleistä

Kihlakunnanoikeuksien puheenjohtajina toimivat lainoppineet tuomarit ja raastuvanoikeuksien jäsenet nimitetään virkaansa eri tavalla. Kihlakunnanoikeuksien puheenjohtajien virat täyttää tuomioistuinlaitos itse oikeusministeriön esittelystä edellä jaksossa 2.2.1. selostetuin tavoin. Sitä vastoin raastuvanoikeuksien jäsenten nimittämisessä kaupunginvaltuustolla on ratkaiseva vaikutus (2.2.2.).

Kihlakunnantuomarin ja käräjätuomarin nykyisessä nimitysjärjestelmässä, jossa ehdollepanon suorittaa hovioikeus ja nimittäjänä on korkein oikeus, tuomioistuinlaitoksessa suoritettun palvelun pituuden merkityksen on erällä tahoilla katsottu liiaksi korostuvan. Lisäksi on katsottu, että tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella hankituille ansioille ei ole annettu riittävää merkitystä.

Kaupunginvaltuuston valitessa raastuvanoikeuden jäsenet ja asettaessa ehdolle pormestarit on hakijan kotipaikan samoin kuin puoluepoliittisten näkökohtien katsottu toisinaan olleen määrittäviä valinnassa. Joissakin valtuutungeissa valtuuston taas on sanottu noudattaneen raastuvanoikeuden sisäistä virkaikäperiaatetta siten, että muun kuin asianomaisessa raastuvanoikeudessa työskennelleen on ollut vaikea tulla valituksi.

Nimitysjärjestelmien erilaisuus on johtanut myös siihen, että siirtymistä kihlakunnanoikeuksien tuomarin viroista raastuvanoikeuksien tuomarin virkoihin ja päinvastoin on tapahtunut verrattain vähän. Urakierron sulkeutuneisuus myös tällä tavoin on haitallista.

Yleensä on katsottu, että alioikeustuomareiden nimitysjärjestelmä on ratkaistava alioikeuksien muun yhtenäistämisen yhteydessä. Vaikkakaan erilaisen nimitysjärjestelmän säilyttäminen alioi-

keuksien kokoonpanon yhtenäistämisen jälkeen ei olisi täysin mahdotonta, sellaista ratkaisua olisi kuitenkin pidettävä erittäin epätydyttävänä. Vaikeasti olisi perusteltavissa se, että samanlaiseen tuomioistuimeen valittaisiin tuomari eri tavoin paikkakunnasta riippuen.

Yleisenä alioikeutena tulisi yhtenäistämisen toteututtua olemaan käräjäoikeus. Sen lainoppineita jäseniä olisivat laamanni ja kärjätuomari. Laamannille kuuluisi lainkäyttötehtävien lisäksi käräjäoikeuden toiminnan hallinnollinen johtaminen. Myös tällä on vaikutusta nimitysjärjestelmää harkittaessa. Lisäksi käräjäoikeuteen kuuluisi lautamiehiä.

Tuomarien nimityskysymykseen liittyvät läheisesti kelpoisuusehdot. Alioikeustuomarilta olisi edellytettävä, paitsi oikeustieteen kandidaatin tai sitä vastaavan aikaisemman tutkinnon suorittamista, myös tehtävän hoitamiseen tarvittavaa taitoa ja kokemusta. Säännökset pätevyysvaatimuksista sisältyisivät myöhemmin annettavaan esitykseen alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyväksi yksityiskohtaisemmaksi lainsäädännöksi. Asiallisesti vaatimukset vastaisivat raastuvanoikeuden ja kihlakunnanoikeuden vakinaisille tuomareille nykyisin asetettuja vaatimuksia. Nimitysmenettelyn yhteydessä tulee harkittavaksi, miten eri hakijat nämä kelpoisuusvaatimukset täyttävät.

Muodollisten kelpoisuusehtojen lisäksi on noudatettava hallitusmuodon 86 §:ssä säädettyjä yleisiä valtion virkojen ylennysperusteita, jotka ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Nimitysjärjestelmiä yhtenäistettäessä on huolehdittava siitä, että tuomioistuinlaitoksen palvelukseen saadaan ammatillisesti mahdollisimman pätevää samoin kuin monipuolisen kokemuksen omaavaa tuomarikuntaa. Tällä tavoin voidaan turvata, että tuomioistuimissa suoritettava oikeus- ja kohtuusharkinta mahdollisimman hyvin palvelisi oikeudenmukaisuuden toteutumista ratkaisuihin. Nimitysjärjestelmän on tuettava tuomioistuinten muista yhteiskunnan vallankäyttöelimistä riippumattomaa asemaa sekä luotava edellytykset sille, että luottamus tuomioistuinlaitokseen säilyy ja voi lisääntyä.

Tuomareiden nimittämisestä on nykyisin säädetty hallitusmuodossa. Valtionsääntökomiteakin oli yksimielinen siitä, että perustuslaissa on säädetty, mikä viranomaisen nimittää ylimpien tuomioistuinten jäsenet. Samalla kannalla komitean enemmistö oli myös muiden tuomareiden osalta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamiseksi on katsottu, samoin kuin sen pohjana olleessa julkishenkilöstön oikeusasemakomitean mietinnössäkin, ettei tuomareiden nimitysjärjestelmässä ilmenneitä epäkohtia ole aiheellista käsitellä yleisen virkamieslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. Nimittämisjärjestelmän uudistaminen edellyttää joka tapauksessa laajaa yksimielisyyttä, koska sen toteuttaminen vaatii perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttöä.

Kuten edellä on selostettu, tuomarit eri oikeusasteissa nimitetään toisistaan poikkeavassa järjestyksessä. Heidät nimittää eri viranomainen. Lisäksi ylempien tuomarinvirkojen osalta nimitystä edeltävänä menettelynä on käytössä virkaesitys ja alempien osalta virkaehdotus. Kun yhtenäistämässä on kysymys kihlakunnanoikeuksien ja raastuvanoikeuksien yhtenäistämisestä, tämä ehdotus koskee ainoastaan niiden tuomioistuinten tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistamista. Harkittaessa alioikeuksien lakimiestuomareille ehdotettava nimitysjärjestelmää on pyrittävä siihen, että ehdotettava järjestelmä mahdollisimman hyvin niveltäisi yleisten tuomioistuinten tuomareiden nimitysjärjestelmän kokonaisuuteen.

Nimitysjärjestelmän uudistamista koskevilla aikaisemmissa ehdotuksissa on ollut esillä nykyisten nimitysvaihtoehtojen lisäksi nimittävänä viranomaisena muun muassa tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja oikeusministeriö.

Nimitystä edeltävänä menettelynä ovat olleet esillä virkaehdotus ja virkaesitys sekä tuomarinvalintalautakunnan, tuomioistuinten ja kunnanvaltuuston tai -hallituksen myötävaikutus.

Nimittävä viranomainen ja nimitystä edeltävä menettely ovat kumpikin vain osa nimitysjärjestelmän kokonaisuutta. Nimittäjän ja nimitystä edeltävän harkinnan suorittavan viranomaisen nimitysjärjestelmän kannalta tärkeät ominaisuudet voivat täydentää toisiaan. Sen ratkaisemiseen, kenelle nimitysvalta uskotaan, vaikuttaa se, minkälaiseen menettelyyn päädytään nimitystä edeltävän menettelyn osalta ja päinvastoin. Nimitysjärjestelmän arviointiin vaikuttaa myös se, miten nimitystä edeltävässä menettelyssä tehty ratkaisu voidaan saattaa ylempään viranomaisen tutkittavaksi.

Lautamiehet valitsee nykyisin kunnan- tai kaupunginvaltuusto. Oikeus valita lautamiehet säilyisi edelleenkin kunnallisilla elimillä. Tätä koskevat säännökset tulevat sisällyttämään myöhemmin annettavaan esitykseen alioikeuksien yhte-

näistämistä koskevaksi yksityiskohtaisemmaksi lainsäädännöksi.

Kun kihlakunnantuomarin virkanimike yhteinäistämisen yhteydessä tullaan poistamaan ja kun yleisten alioikeuksien lainoppineiden tuomareiden nimitysjärjestelmä ehdotetaan uudistettavaksi, tulee maa-oikeuden ja vesioikeuden tuomareiden nimitysjärjestelmää uudistaa. Tämä johtuu siitä, että heidän nimitysjärjestelmänsä on nykyisin johdettu kihlakunnantuomarin nimitysjärjestelmästä.

3.2. Nimittävä viranomainen

3.2.1. Yleistä

Tuomioistuinlaitoksen virkoihin nimittävinä viranomaisina toimivat nykyisin tasavallan presidentti, korkein oikeus ja kaupunginvaltuusto. Tasavallan presidentti nimittää hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden tuomarin virkoihin. Alioikeuden tuomarien viroista korkein oikeus nimittää kihlakunnanoikeuksien tuomarin virkoihin ja raastuvanoikeuden pormestarin virkoihin. Kaupunginvaltuusto valitsee raastuvanoikeuden jäseninä toimivat neuvosmiehet, joille lääninhallitus antaa valtakirjan. Valtioneuvosto, jolla on valtion virkanimitysasioissa yleinen toimivalta, ei käytä kuitenkaan nimitysvaltaa tuomioistuinlaitoksen virkojen osalta.

3.2.2. Tasavallan presidentti

Nimitysvallan uskomista tasavallan presidentille on puollettu sillä, että näin korostettaisiin alioikeuksien yhteiskunnallista tehtävää ja merkitystä sekä tuomioistuinlaitoksen arvovaltaa. Koska tasavallan presidentti nimittää hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden tuomarit, on pidetty johdonmukaisena, että hän nimittäisi myös kärjäoikeuden tuomarit. Myös historiallisten näkökohtien on katsottu puoltavan nimitysvallan uskomista valtion päämiehelle. Myös muissa pohjoismaissa tuomareiden nimittäminen kuuluu ylimmän toimeenpanovallan haltijoille.

Se, että tasavallan presidentti olisi nimittävä viranomainen, noudattaisi valtiosääntökomitean välimietinnön enemmistön kantaa, jonka mukaan tulisi selvittää mahdollisuuksia antaa nimitystehtäviä yhä enemmän toimeenpanovalle, tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Nimitysvallan uskomisesta tasavallan presidentil-

le ei myöskään olisi odotettavissa niitä tuomioistuimen toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta epäsuotuisia vaikutuksia, joita ehkä esiintyisi, jos nimitysvalta olisi valtioneuvostolla tai alemmilla toimeenpanovallan haltijoilla.

Tasavallan presidentti tekisi alioikeustuomareiden nimityspäätökset valtioneuvostossa. Niin kuin muissakaan nimitysratkaisuissa tasavallan presidentti ei alioikeustuomareiden nimittämisessä olisi sidottu valtioneuvoston mielipiteeseen.

Kaikkien alioikeuksien tuomareiden nimitysvallan uskomista tasavallan presidentille on kuitenkin vastustettu sillä, että se olisi vastoin nykyisin hallinnossa yleisesti hyväksyttyä tavoitetta, jonka mukaan päätösvaltaa ei ole tarpeettomasti siirrettävä ylimmille valtioelimille, vaan uskottava niille alemmille viranomaisille, joilla on käytettävissään asian ratkaisemiseen tarvittava asiantuntemus. Lisäksi on katsottu alioikeustuomareiden nimitysasioita olevan niin paljon, että presidentin osuus nimitysmenettelyssä saattaisi jäädä lähinnä muodolliseksi.

3.2.3. Valtioneuvosto tai oikeusministeriö

Valtiosääntökomitean enemmistön mielipide tukee myös sellaista vaihtoehtoa, että alioikeustuomareiden nimittäminen uskotaan valtioneuvostolle. Valtioneuvostolla on valtion virkanimitysasioissa yleinen toimivalta. Jollei jonkin viran osalta nimittämisestä ole muuta säädetty, nimitysvalta kuuluu valtioneuvostolle. Tuomarin virkojen osalta valtioneuvosto ei kuitenkaan nykyisin käytä nimitysvaltaa.

Valtioneuvoston nimitysvaltaa vastustavana näkökohtana voidaan esittää vaara siitä, että tuomioistuihin nimitysratkaisut tulisivat kytkettyiksi sellaisiin ratkaisuihin, joissa puoluepoliittiset näkökohdat vaikuttaisivat asiaan. Tämä voisi vaikuttaa siihen, että tuomioistuinten yleinen arvostus ja yleisön luottamus tuomioistuinlaitoksen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen saataisi vähentyä.

Aikaisemmat valmisteluelimet eivät ole ehdottaneet nimitysvallan siirtämistä valtioneuvostolle.

Nimitysvallan uskomista oikeusministeriölle ei myöskään ole ehdotettu. Siitä huolimatta, että tuomareiden nimitysasioita esitellään sekä valtioneuvostossa että korkeimmassa oikeudessa oikeusministeriöstä, nimitysvallan oikeusministeriölle uskomista vastaan voidaan esittää samat huomautukset kuin valtioneuvostoaakin vastaan.

Lisäksi nimityksiasioiden valmistelu ja esittely saataisivat keskittyä niin, että tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille virkamiehille siirtyisi liian suurta tosiasiallista vaikutusvaltaa. Ministeriön esittelijällä ei ole samanlaisia edellytyksiä arvioida tuomareiden ammattipätevyyttä kuin ylimmillä tuomioistuimilla.

3.2.4. Korkein oikeus

Voimassa olevan oikeuden mukaan korkein oikeus nimittää kihlakunnanoikeuksien lakimiestuomarit sekä raastuvanoikeuksien pormestarit. Nimitysvallan uskomista korkeimmalle oikeudelle on perusteltu tuomioistuinten riippumattomuudella.

Korkeimmalla oikeudella on paremmat edellytykset kuin hallintoviranomaisilla arvioida hakijoiden ammatillista pätevyyttä. Se tuntee tuomioistuinlaitoksen työtehtävät ja voi muutoshakemuksia käsitellessään arvioida eri tuomareiden työn tasoa.

Tuomioistuinten riippumattomuus ei kuitenkaan välttämättä edellytä, että valta nimittää tuomarit olisi korkeimmalla oikeudella. Vaikka hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden sekä presidentin että jäsenet nimittää tasavallan presidentti, ei ole esitetty epäilyksiä niiden tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Korkeimman oikeuden nimitysvalta, kuten edellä jaksossa 2.1.2. on selvitetty, on peräisin autonomian ajalta, jolloin hallitsija siirsi osan hänelle kuuluneista nimitystehtävistä vähämerkityksisinä senaatin oikeusosastolle. Tuomioistuinten riippumattomuuteen ja itsenäiseen asemaan liittyviä perusteita ei ole mainittu järjestelmään siirtymisen yhteydessä eikä hallitusmuodon perusteluissa.

3.2.5. Muut vaihtoehdot

Muina vaihtoehtoina on tuotu esiin kunnanvaltuuston suorittama tuomarin valinta ja suora kansanvaali. Kunnanvaltuuston suorittamaa valintaa esitti oikeuslaitostoimikunta. Tähän liittyen se hahmotteli sellaista järjestelmää, jossa korkeimpien oikeuksien jäsenten nimittäminen siirtyisi eduskunnalle, hovioikeuden jäsenten nimittäminen väliasteen hallinnolle ja alioikeuksien tuomareiden nimittäminen kunnanvaltuustoille.

Nykyisin kaupunginvaltuusto tekee virkaehdotuksen raastuvanoikeuden pormestarin nimittämiseksi sekä valitsee raastuvanoikeuden jäseninä toimivat neuvosmiehet. Alioikeuden lainoppineiden tuomareiden nimitysvallan uskomista kunnanvaltuustolle on perusteltu lähinnä sillä, että näin voitaisiin antaa kunnan asukkailla mahdollisuus vaikuttaa kotipaikkakuntansa tuomarin valitsemiseen. Toisaalta väestön liikkuvuudesta ja mahdollisuudesta valita eräissä riita-asioissa tuomioistuin johtuu, että asian käsittelevä tuomioistuin useammin kuin aikaisemmin määräytyy muun kuin asianosaisen kotipaikan perusteella.

Kunnanvaltuuston nimitysvaltaa vastaan voidaan huomauttaa, että valtuuston valitessa käräjäoikeuden jäsenet saattaa hakijan kotipaikalla ja puoluepoliittisilla näkökohdilla olla perusteettomasti ratkaiseva merkitys valinnassa. Tällöin muilta paikkakunnilta olevien pätevienkin hakijoiden voi olla vaikeata tulla valituiksi haettavana olevaan virkaan, jolloin tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kannalta tarpeellinen urakierto estyy.

Jos tuomioistuimen toimialue käsittää useamman kuin yhden kunnan, nimitysmenettely, jossa kunnanvaltuusto toimisi valitsijana, vaatisi erityisjärjestelyjä. Näitä tarvittaisiin suurimmassa osassa maan alioikeuksia.

Lisäksi kunnan asukkailla on mahdollisuus vaikuttaa paikkakuntansa alioikeuden kokoonpanoon, kun he saavat valita tuomioistuimen säännönmukaisessa kokoonpanossa enemmistönä olevat lautamiehet.

Eräänä vaihtoehtona on valtiosääntökomitean välimietinnössä tuotu esille myös suora kansanvaali. Tätä vaihtoehtoa vastaan puhuvat samat näkökohdat kuin kunnanvaltuuston suorittamaa valintaa vastaan. Suomessa valtion ja kunnan virkamiehiä ei aseteta tehtäviinsä kansanvaalilla.

3.3. Nimitysratkaisua edeltävä menettely

3.3.1. Yleistä

Tuomioistuinlaitoksen virkojen nimittämiskäysä edeltävänä menettelynä on käytössä virkaesitys, virkaehdotus ja lausunto. Virkaesitys on perinteisesti ollut käytössä ylimpien virkamiesten osalta. Korkeimman oikeuden jäsenten sekä hovioikeuksien presidenttien virat täytetään virkaesityksen perusteella. Virkaehdotusmenettely on käytössä hovioikeuden jäsenten sekä kihlakunnantuomarin ja käräjätuomarin sekä pormestarin osalta. Lausuntomenettely on kytketty esimerkik-

si raastuvanoikeuden pormestarin ja jäsenten sekä hovioikeuden jäsenten nimitysmenettelyyn.

3.3.2. Virkaehdotus

Virkaehdotuksella, josta käytetään myös nimitystä ehdollepano, tarkoitetaan ehdotusta, jonka alempi viranomaislainen tekee nimittävälle viranomaiselle asettamalla virkaa hakeneista kolme ehdolle arvioimassaan paremmuusjärjestyksessä. Nimittävä viranomaislainen on virkaehdotukseen siten sidottu, että vain joku virkaehdotuksessa mainitusta kolmesta hakijasta voidaan nimittää. Viranhakijalla on oikeus hakea muutosta virkaehdotukseen.

Kihlakunnantuomarit ja kärjätuomarit nimitetään virkaansa hovioikeuden virkaehdotuksen nojalla. Hovioikeuden virkaehdotuksesta voidaan valittaa korkeimpaan oikeuteen. Raastuvanoikeuksien pormestarit taas nimitetään virkaansa kaupunginvaltuuston virkaehdotuksen nojalla. Kaupunginvaltuuston virkaehdotuksesta voidaan valittaa vain sillä perusteella, että ratkaisu ei lain mukaan ole ollut muodollisesti oikea.

Virkaehdotusmenettelyn hyvänä puolena on pidetty sitä, että se osaltaan turvaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta ja että tuomioistuinlaitoksen asiantuntemus tulee varmemmin huomioon otetuksi nimitysratkaisua tehtäessä.

Toisaalta valtion virkamieslainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä muiden kuin tuomarin virkojen osalta todetaan, että virkaehdotuksella sidotaan nimittävän viranomaisen harkintavalta yksinomaan virkaehdotuksessa mainittuihin hakijoihin. Nimittävällä viranomaisella tulisi esityksen mukaan olla mahdollisuus harkita kenen tahansa pätevän hakijan nimitystä. Muiden kuin tuomarin virkojen osalta esityksessä ehdotetaan pääsäännöksi, että valtion viroissa tulisi luopua virkaehdotusmenettelystä. Lisäksi esityksessä todetaan, että tuomarin virkojen nimitysmenettelyssä havaitut epäkohdat tulee selvittää erikseen, koska ne liittyvät kyseisten virkojen asettamiin erityisiin vaatimuksiin eikä niitä sen vuoksi ole tarkoituksenmukaista käsitellä yleisen virkamieslainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

Se, mikä viranomaislainen voisi toimia virkaehdotuksen tekijänä yhtenäisen alioikeuden tuomareita nimitettäessä, riippuu siitä, miten nimitysmenettely kokonaisuudessaan järjestetään, mikä viranomaislainen toimii nimittävänä viranomaisena, järjestetäänkö virkaehdotuksesta muutoksenha-

kumahdollisuus ja siitä, hankitaanko joltakin taholta lausunto ennen virkaehdotuksen tekemistä.

Virkaehdotuksen tekijöinä voisivat tulla kysymykseen lähinnä hovioikeus, kunnanvaltuusto, oikeusministeriö tai erityinen tuomarinvalintalautakunta. Lakimiestuomarin ammattipätevyyden huomioon ottamisen turvaamiseksi parhaana vaihtoehtona voidaan pitää sitä, että oikeus tehdä ehdotus alioikeustuomarin virkaan nimitettävästä säilytetään tuomioistuinlaitoksella.

Sitä vastaan, että virkaehdotuksen tekeminen uskottaisiin kunnanvaltuustolle, voidaan esittää samat huomautukset kuin edellä puhuttaessa kunnanvaltuustosta nimittävänä viranomaisena. Virkaehdotuksen tekemisen uskomisen oikeusministeriölle sellaisessa vaihtoehdossa, jossa nimittäjänä toimisi ylimmän toimeenpanovallan edustaja, saattaisi johtaa siihen, että muut kuin tuomarin ammattipätevyyteen vaikuttavat seikat saavat ylikorostetun aseman. Lisäksi tällainen järjestelmä saattaisi johtaa siihen, että tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille virkamiehille siirtyisi tosiasiallista vaikutusvaltaa. Tuomareiden ammattipätevyyden arvioimisessa ministeriön esittelijällä ei ole samanlaisia edellytyksiä kuin ylimmillä tuomioistuimilla. Tällaisessa vaihtoehdossa poistettaisiin tuomioistuinlaitoksen myötävaikutus nimitysmenettelyssä lähes kokonaan.

3.3.3. Virkaesitys

Virkaesityksessä alempi viranomaislainen esittää, kenet sen käsityksen mukaan tulisi nimittää sanottuun virkaan. Nimittävä viranomaislainen ei ole sidottu alemman viranomaisen tekemään virkaesitykseen, vaan voi nimittää virkaan muunkin pätevän hakijan kuin esityksessä on mainittu.

Niin kuin edellä on todettu, hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion virkamieslainsäädännön uudistamiseksi on muiden kuin tuomarin virkojen osalta ehdotettu, että valtion virkojen täyttämiseksi pääsääntöisesti luovuttaisiin virkaehdotusmenettelystä ja siirryttäisiin virkaesitykseen.

Virkaesitysmenettelyn käyttöön ottamista puoltavana tekijänä voitaisiin pitää sitä, että virkaesitysmenettely on käytössä ylempien virkojen osalta ja että sen käyttäminen on sitä perustellumpaa, mitä yleemmästä virasta on kysymys.

Sen arvioiminen, mille viranomaiselle virkaesityksen tekeminen tulisi uskoa, riippuu siitä, mikä olisi nimittävä viranomaislainen. Hovioikeu-

den lisäksi muina mahdollisina virkaesityksen tekijöinä kysymykseen voisivat tulla samat viranomaiset kuin edellä virkaehdotusmenettelyä selostettaessa on mainittu. Lainoppineiden tuomareiden ammattipätevyyden huomioon ottamisen turvaamiseksi nimitysmenettelyssä voidaan puoltaa esitysoikeuden säilyttämistä tuomioistuintilaisella. Riippuen siitä, onko haettava virka laamannin vai käräjätuomarin virka, esityksen voisi tehdä korkein oikeus taikka se hovioikeus, jonka tuomiopiiriin kuuluvan alioikeuden tuomarin virasta on kysymys.

Oikeusministerille kesäkuun 18 päivänä 1985 luovutetusta alioikeusuudistustyöryhmän mietinnöstä annetuissa lausunnoissa osassa katsottiin, että laamannin osalta ehdotettu virkaesitysmenettely oli ristiriidassa oikeusastejärjestyksen kanssa. Lisäksi katsottiin, ettei laamannin virkaan liity riittävästi sellaisia, esimerkiksi hovioikeuden neuvoksen virasta poikkeavia erityispiirteitä, joiden johdosta virkaa ei voitaisi täyttää virkaehdotuksen pohjalta.

3.3.4. Lausuntomenettely

Riippumatta siitä, päädytäänkö nimittämistä edeltävässä menettelyssä virkaehdotukseen vai virkaesitykseen, voidaan eri tahojen vaikutus nimityspäätökseen ottaa huomioon myös antamalla niille oikeus antaa lausunto virkaa hakeneista. Lausuntomenettely voi tulla kysymykseen myös virkaehdotuksen tai virkaesityksen asemesta, kuten esityksessä valtion virkamieslainsäädännön uudistamiseksi on ehdotettu.

Se, mikä taho voi tulla kysymykseen lausunnonantajana, riippuu siitä, minkälaiseksi nimitysjärjestelmä muilta osin muodostetaan. Kuntien lausunnon on katsottu voivan tuoda nimitysmenettelyyn paikallistuntemusta. Korkeimman oikeuden lausunto voisi puolestaan lisätä asian-tuntemusta ja hakijoiden oikeusturvaa. Tuomarinvalintalautakunnan lausunto saattaisi, sen kokoonpanosta riippuen, monipuolistaa virkaa täy-tettäessä huomioon otettavia näkökohtia.

Lausuntomenettelyn hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että se turvaa useammalle taholle mahdollisuuden vaikuttaa nimitysratkaisuun ja siten monipuolistaa nimitysmenettelyä. Huonona puolena voidaan pitää sitä, että se saattaa tehdä nimitysmenettelyn liian monimutkaiseksi ja ras-kaaksi.

3.3.5. Tuomarinvalintalautakunta

Aikaisemmissa ehdotuksissa on ollut esillä myös tuomarinvalintalautakunnan kytkeminen alioikeustuomarien nimitysmenettelyyn.

Lautakunta voisi olla kokoonpanoltaan ammatillisesti tai yhteiskunnallisesti painottunut siitä riippuen, kuka toimii nimittäjänä. Kokoonpanoon vaikuttaisi myös se, millä tavoin lautakun-nan kanta sitoisi nimittäjää. Lautakuntaan voisivat kuulua esimerkiksi erilaisten tuomioistuinten, tuomarijärjestöjen, asianajajien ja syyttäjien edustajat.

Tuomarinvalintalautakunnan kokoonpanon muodostamisessa on kuitenkin osoittautunut olevan monia vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä. Eri-laisia näkökohtia voidaan esittää esimerkiksi eduskunnan valitsemien jäsenten tai lakimies-kunnan ammattiedustuksen kuulumisesta lauta-kuntaan. Lisäksi jäsenten vastuuseen liittyy eräitä vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä.

Tuomarinvalintalautakunnan käyttöönottami-sen etuna voitaisiin pitää sitä, että sen avulla saatettaisiin tarvittaessa turvata monien eri taho-jen vaikutusmahdollisuudet. Tämä voisi johtaa oikeuslaitosvirkojen urakierron avartumiseen ja muodollisten valintaperusteiden korvautumiseen monipuolisemmalla pätevyyden harkinnalla.

Tuomarinvalintalautakunnan käyttöönottami-sen huonona puolena voidaan pitää sitä, että sen kokoonpanoa saattaa olla vaikea muodostaa sel-laiseksi, että saataisiin luotettavat takeet johdon-mukaisesta nimittämiskäytännöstä. Lisäksi hyvin monijäsenisen lautakunnan toiminta saattaa hel-posti muodostua hajanaiseksi, eikä lautakunta erillisenä elimenä ehkä pystyisi vakiinnuttamaan linjaansa riittävästi. Lautakunnan tosiasiallinen merkitys voisi toisaalta muodostua suuremmaksi kuin sen asema pelkkänä lausunnonantajana edellyttäisi. Tämänkaltaisesta lautakunnasta ei maassamme myöskään ole kokemusta. Uuden erityisen elimen käyttöön ottaminen saattaa lisäk-si tarpeettomasti monimutkaistaa nimitysmenet-telyä.

3.4. Lautamiesten valinta

Kihlakunnanoikeuksien lautamiehet valitsee nykyisin kunnanvaltuusto. Käytännössä kunnan-valtuustolla voidaan katsoa edelleenkin olevan parhaat edellytykset arvioida saatavissa olevien henkilöiden soveltuvuutta luottamusmiehiksi. Kunnanvaltuuston mahdollisuus valita käräjäoi-

keuden säännönmukaisessa kokoonpanossa enemmistönä olevat lautamiehet osaltaan säilyttäisi niin sanottujen vanhojen kaupunkien asukkailla olleen mahdollisuuden vaikuttaa paikkakuntansa alioikeuden tuomareiden valintaan.

3.5. Alioikeuden tuomareiden nimitysjärjestelmät muissa pohjoismaissa

Jäljempänä selostetaan Ruotsin, Norjan ja Tanskan nimitysjärjestelmiä niitä koskevien säännösten perusteella. Käytännössä nimitysjärjestelmät ovat saattaneet muotoutua sellaisiksi, että eri maissa nimitysjärjestelmän eri osatekijät saattavat painottua hieman eri tavoin.

Ruotsissa alioikeuden tuomarit nimittää hallitus. Tukholman, Göteborgin ja Malmön alioikeuksien laamannit (alioikeuden päällikkönä toimiva tuomari) nimitetään ilmoittautumisen perusteella. Muut tuomarin virat julistetaan haettaviksi. Nimitysehdotuksen, joka ei ole sitova, tekee tuomioistuinlaitoksen virkaehdotuslautakunta. Tässä lautakunnassa on puheenjohtaja ja kuusi jäsentä, jotka hallitus valitsee korkeintaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Norjassa tuomarin virat julistetaan haettaviksi ja hakemukset käsitellään oikeusministeriössä. Hakijoista ministeriössä valmistellaan ehdotus viran täyttämiseksi. Oikeusministeri esittelee nimitysasian valtioneuvostossa, jossa kuningas suorittaa nimityksen.

Tanskassa tuomarit nimittää kuningas oikeusministerin esityksestä. Ennen nimitysratkaisun tekemistä hankitaan lausunnot niiden ylioikeuksien presidenteiltä, joiden alaisessa tuomioistuimessa hakija on toiminut ja täytettävä virka on. Lisäksi hankitaan lausunto korkeimmalta oikeudelta. Epävirallisena käytäntönä on ollut, että silloin, kun on täytettävä useita tuomarin virkoja tai kun nimityksia on erityisen hankala, oikeusministeriön ylimmät virkamiehet ja tuomioistuinten presidentit kokoontuvat neuvottelemaan asiasta.

4. Ehdotettavan järjestelmän pääpiirteet

4.1. Yleistä

Tämä esitys liittyy samaan aikaan erikseen annettavaan hallituksen esitykseen alioikeuksien yhtenäistämisestä. Alioikeuksien yhtenäistämi-

nen edellyttää alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmän yhtenäistämistä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ainoastaan yleisten alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmä. Ehdotuksen sisältöön on vaikuttanut se, että on pyritty löytämään järjestelmä, joka mahdollisimman hyvin niveltyy yleisten tuomioistuinten tuomareiden nimitysjärjestelmän kokonaisuuteen.

Ehdotettava tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistaminen on toteutettava perustuslain säätämisestä määrätyssä järjestyksessä. Senkin vuoksi on pyritty löytämään sellainen vaihtoehto, joka mahdollisimman laajalti olisi hyväksyttävissä.

Ehdotukset virkavapauden tai virkaeron myöntämistä taikka viransijaisen määräämistä koskeviksi säännöksiksi tullaan sisällyttämään myöhemmin annettavaan esitykseen alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyväksi yksityiskohtaisemmaksi lainsäädännöksi. Tarkoitus on, että virkavapaudesta ja viransijaisuudesta ainakin yleensä päätäisi nimittävää viranomaisesta alempi viranomainen. Kysymykseen saattaisi tulla, että ratkaisualta uskottaisiin korkeimmalle oikeudelle, hovioikeudelle tai alioikeudelle itselleen.

4.2. Nimittävä viranomainen

Harkittaessa sitä, kuka nimittäisi yhtenäistetty alioikeuden lainoppineet tuomarit, on kiinnitettävä huomiota siihen, että nimittäjällä on alioikeuksien tehtävää ja merkitystä korostava asema. Lisäksi ratkaisuun vaikuttaa se, että oikeus ehdottaa virkaan säilytettäisiin tuomioistuinlaitoksella.

Hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentillä on varsin laaja nimitysvalta. Hän nimittää myös tuomareita ja tuomioistuinlaitoksen esittelijöitä. Alioikeuksien uudistamisella, jonka yksi osa on alioikeuksien yhtenäistäminen, pyritään korostamaan alioikeuksien asemaa. Tämän tavoitteen mukaisesti ehdotetaan, että tasavallan presidentti nimittäisi myös käräjäoikeuksien tuomarit.

4.3. Nimitystä edeltävä menettely

Kun tasavallan presidentti ehdotuksen mukaan nimittäisi laamannit ja käräjätuomarit, luonteva ja johdonmukainen vaihtoehto nimittämistä edeltäväksi menettelyksi olisi yleisten tuomioistuinten oikeusastejärjestys huomioon ottaen se, joka on voimassa hovioikeuden jäsenten osalta.

Ehdotuksen mukaan laamannit ja käräjätuomarit nimitettäisiin siis virkaehdotuksesta, jonka tekisi hovioikeus. Virkaehdotuksesta voisi, kuten nykyisinkin, hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Ehdotuksesta tulisi korkeimman oikeuden joka tapauksessa aina antaa lausuntonsa riippumatta siitä, onko ehdotuksesta valitettu vai ei. Näin osaltaan pyritään välttämään ehdollepanomenettelyyn mahdollisesti liittyviä haittoja ja varmistamaan hakijoiden oikeusturvaa.

Alioikeuden tuomiopiiriin asukkailla tulisi olla mahdollisuus myötävaikuttaa kärjäkunnan päällikkötuomarin eli laamannin nimittämiseen. Käytännössä tämä on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa sillä tavoin, että tuomiopiirin alueella olevien kuntien kunnanhallituksille varataan tilaisuus antaa lausuntonsa laamannin viran täyttämistä koskevasta virkaehdotuksesta. Lausunnot voitaisiin pyytää sopivimmin sen jälkeen kun hovioikeus on tehnyt virkaehdotuksen. Säännökset tästä tulevat sisältymään myöhemmin annettavaan esitykseen alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyväksi yksityiskohtaisemmaksi lainsäädännöksi.

4.4. Lautamiesten valinta

Lautamiehet valitsisi edelleen kunnanvaltuusto. Kun lautamiehet tulisivat jäseniksi myös nykyisiä raastuvanoikeuksia vastaaviin kärjäoikeuksiin, säilyisi kaupungeille vanhastaan kuulunut valta vaikuttaa siihen, keitä valitaan alioikeuden tuomareiksi.

Säännökset lautamiesten valitsemisesta tulevat sisältymään myöhemmin annettavaan esitykseen alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyväksi yksityiskohtaisemmaksi lainsäädännöksi.

4.5. Maaioikeuden ja vesioikeuden jäsenten nimittäminen

Vaihtoehtoina maaioikeuden ja vesioikeuden jäsenten nimitysjärjestelmän tarkistamiseksi tulevat kysymykseen nimitysjärjestelmän säilyttäminen nykyisenä tai nimitysjärjestelmän muuttaminen vastaamaan pääpiirteiltään kärjäoikeuden tuomareiden ehdotettua nimitysjärjestelmää.

Nimitysjärjestelmän säilyttämistä puoltasi se näkökohta, että ehdotuksessa on rajoitettu uudistamaan ainoastaan yleisten alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmää. Nimitysjärjestelmän muuttamista vastaamaan ehdotettua kärjä-

oikeuden lainoppineiden tuomareiden nimitysjärjestelmää puoltaa taas se, että voimassa olevan lain mukaan nimitysjärjestelmät on kytketty toisiinsa.

Virka-asemansa puolesta maaioikeustuomari ja maaioikeusinsinööri sekä vesioikeustuomari ja vesioikeusinsinööri voidaan perustellusti rinnastaa kärjäoikeuden tuomareihin. Siten on puollettavissa nimitysoikeuden siirtäminen näiden virkojen osalta tasavallan presidentille. Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan, että maaioikeuden maaioikeustuomarin ja maaioikeusinsinöörin sekä vesioikeuden vesioikeustuomarin ja vesioikeusinsinöörin virkojen nimitysjärjestelmä muutettaisiin vastaamaan sitä, mitä kärjäoikeuden tuomareiden osalta ehdotetaan. Vesiylioikeus tekisi kuitenkin, kuten nykyisin, virkaehdotuksen vesioikeustuomarin virkaan nimitettävästä.

Maaioikeusinsinööreistä tulisi hovioikeuden edelleenkin hankkia lausunto maanmittaushallitukselta ennen ehdotuksen tekemistä. Maaioikeustuomarin ja vesioikeustuomarin virkaan nimitettävistä ei sen sijaan ole tarpeen varata asianomaisille kunnille tilaisuutta antaa lausuntoa.

5. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esitys ei edellytä uusien viranomaisten tai virkojen perustamista. Esityksen mukaan siirrettiisiin nimitystehtäviä korkeimmalta oikeudelta ja kaupunginvaltuustolta tasavallan presidentille. Tasavallan presidentin nimitettäväksi siirtyisi kaikkiaan 537 virkaa. Esimerkiksi vuonna 1984 tasavallan presidentti ratkaisi kaikkiaan 324 nimitysasiaa. Samana vuonna yleisten alioikeuksien tuomareiden nimitysasioita oli 56. Siten tasavallan presidentin vuosittain ratkaistavien nimitysasioiden lukumäärä ei kovin merkittävästi kasvaisi.

Esityksen mukaan hovioikeus tekisi virkaehdotuksen myös nykyisiä raastuvanoikeuksia vastaavien alioikeuksien virkojen täyttämiseksi. Virkaehdotukseen voisi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta ja sen tulisi joka tapauksessa aina antaa lausuntonsa hovioikeuden tekemästä virkaehdotuksesta. Tämä lisää jonkin verran työtä hovioikeuksissa ja korkeimmassa oikeudessa.

Edellä selostetun nimitystehtävien siirtämisen ja työn lisääntymisen aiheuttamia kustannusvaihteluksia on vaikea arvioida.

6. Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy samanaikaisesti erikseen annettavaan hallituksen esitykseen eduskunnalle alioikeuksien yhtenäistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Tuossa esityksessä ehdotetaan määriteltäviksi ne alioikeuksien virat, joiden täyttämisestä sisältyy ehdotus tähän esitykseen.

Myöhemmin annetaan esitys alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyväksi yksityiskohtaisemmaksi lainsäädännöksi. Samassa yhteydessä ehdotettaisiin myös tarpeelliset yksityiskohtaisemmat nimitysmenettelyä koskevat säännökset.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

87 §. Pykälän 4 kohtaan ehdotetaan otettavaksi myös käräjäoikeuden laamannin ja käräjätuomarin nimittämistä koskeva säännös. Pykälän mukaan tasavallan presidentti nimittäisi pykälässä nykyisin mainittujen tuomareiden lisäksi myös käräjäoikeuden laamannin ja käräjätuomarin.

Käräjäoikeuden tuomaria nimitettäessä noudatettaisiin niitä yleisiä menettelytapoja, joita noudatetaan tasavallan presidentille kuuluvissa nimityksasioissa. Siten tasavallan presidentti nimittäisi käräjäoikeuden tuomarit valtioneuvostossa oikeusministerin esittelystä.

Tämän esityksen kanssa samanaikaisesti eduskunnalle annetussa alioikeuksien yhtenäistämistä koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyvän yksityiskohtaisemman lainsäädännön yhteydessä perustetaan suuriin käräjäoikeuksiin osaston ja osastoryhmän puheenjohtajia varten erityisiä vanhemman käräjätuomarin virkoja. Koska kyseessä olisi käräjätuomarin virka, tasavallan presidentti nimittäisi myös näihin virkoihin. Näitä virkoja koskevat säännökset tulisivat sisällyttämään sanottuun yksityiskohtaisempaan lainsäädäntöön.

88 §:n 1 momentti. Maistraattien pormestarien nykyinen nimitysmenettely jäisi edelleen koskemaan erillisten maistraattien pormestarien virkoihin nimittämistä. Momentti ehdotetaan kuitenkin tarpeettomana kumottavaksi. Maistraattien

Lakiehdotusta laadittaessa lähtökohtana on pidetty voimassa olevia hallitusmuodon säännöksiä. Eduskunnassa on samanaikaisesti käsiteltävänä hallituksen esitys valtion virkamieslainsäädännön uudistamisesta (hall.es. 283/1984 vp). Viimeksi mainittuun esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa ehdotetaan muun muassa hallitusmuodon 89 ja 90 §:ää muutettaviksi. Siltä osin kuin eduskunta hyväksyy sanotut muutosehdotukset, ne otettaneen huomioon ja saatettaneen koskemaan myös ehdotettavaa lakia sitä eduskunnassa käsiteltäessä.

pormestarien nimittämisestä ovat riittävät säännökset maistraattien osalta voimaan jäävässä laisssa pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatin sihteerin vaalista. Lisäksi lain voimaantulosäännöksen perusteella jäisi erillisten maistraattien osalta voimaan kaupungeilla 23 päivänä helmikuuta 1789 annetun kuninkaallisen vakuutuksen nojalla erioikeutena voimassa oleva oikeus ehdottaa pormestari sekä valita neuvosmiehet.

Maaoikeustuomarin nimittämisestä tulisivat säännökset jakolain 294 §:ään. Nimittämistä koskevaa perussäännöstä sanotun viran osalta ei siis ehdoteta enää sisällytettäväksi hallitusmuotoon. Siten nimittämisestä maaoikeustuomarin virkaan säädettäisiin samalla lainsäädäntötasolla kuin nimittämisestä esimerkiksi työtuomioistuimen presidentin ja työtuomioistuinneuvoksen sekä vakuutus oikeuden vakuutusylituomarin ja vakuutus tuomarin virkoihin.

89 §. Pykälän 1 momentti sisältää luettelon niistä viroista, jotka, sitten kun virka on ollut haettavaksi julistettuna, täytetään virkaehdotuksen perusteella. Pykälässä mainitusta viittauksesta hallitusmuodon 87 §:n 4 kohtaan seuraisi, että käsiteltävänä oleva pykälä tulisi koskemaan myös käräjäoikeuksien laamannin ja käräjätuomarin virkoja. Virkaehdotus tehdään hallitusmuodon 86 §:ssä vahvistettujen ylennysperusteiden pohjalta ja virkaehdotuksesta voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta.

Momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että korkeimman oikeuden on annettava lausuntonsa myös käräjäoikeuden laamanneja ja käräjätuomareita koskevasta virkaehdotuksesta.

Ehdotuksen mukaan laamannien ja käräjätuomareiden nimitysmenettely tulisi siis samanlaiseksi kuin hovioikeuden jäsenen nimitysmenettely.

Alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyvän yksityiskohtaisemman lainsäädännön yhteyteen otettaisiin säännös siitä, että käräjäoikeuden tuomiopiiriin alueella sijaitsevien kuntien kunnanhallituksille tulisi varata tilaisuus antaa lausuntonsa laamannin viran täyttämistä koskevasta virkaehdotuksesta.

90 §. Pykälä sisältää säännöksen siitä, että pykälässä mainittujen virkojen täyttämisestä on voimassa erityisiä säännöksiä. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että se saatettaisiin nykyisin laissa mainittujen kaupunkien pormestarin ja neuvosmiesten virkojen asemesta koskemaan ainoastaan erillisen maistraatin pormestarin ja neuvosmiesten virkoja.

1.2. Laki jakolain muuttamisesta

294 §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että maa-oikeustuomari ja maa-oikeusinsinööri nimitettäisiin virkaan samassa järjestyksessä kuin käräjäoikeuden laamannista hallitusmuodossa on säädetty. Tasavallan presidentti nimittäisi siis maa-oikeustuomarin ja maa-oikeusinsinöörit. Nimitysratkaisun tekemistä edeltäisi kuten nykyisinkin hovioikeuden virkaehdotus. Lisäksi korkeimman oikeuden tulisi antaa virkaehdotuksesta lausuntonsa. Viittauksesta käräjäoikeuden laamannin nimittämisestä hallitusmuodossa säädettyyn järjestykseen seuraa lisäksi, että maa-oikeustuomarin ja maa-oikeusinsinöörin virka voidaan täyttää sen jälkeen, kun se on julistettu haettavaksi, ja että maa-oikeustuomarin tai maa-oikeusinsinöörin viran täyttämistä koskevasta virkaehdotuksesta ei tarvitse varata asianomaisten kuntien kunnanhallituksille tilaisuutta antaa lausuntoa.

Pykälän voimaan jäävän 2 momentin mukaan maa-oikeusinsinöörin viran hakijoista tulisi edelleen hankkia lausunto maanmittaushallitukselta.

294 a § ehdotetaan kumottavaksi. Ylimääräisen maa-oikeustuomarin ja maa-oikeusinsinöörin nimittämisestä otettaisiin säännös myöhemmin jakoasetukseen (407/52). Heidät nimitettäisiin samalla tavoin kuin 294 §:ssä ehdotetaan.

1.3. Laki vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamisesta

15 luvun 4 §. Pykälän mukaan vesioikeustuomarin ja vesioikeusinsinöörin nimittämisessä

noudatettaisiin pääosin käräjäoikeuksien laamannin hallitusmuodon mukaista nimitysjärjestystä. Siten tasavallan presidentti nimittäisi vesioikeustuomarin ja vesioikeusinsinöörin. Nimitysratkaisun tekemistä edeltäisi kuitenkin, kuten nykyisinkin, vesiylioikeuden virkaehdotus, josta korkeimman oikeuden tulisi antaa lausuntonsa. Viittauksesta käräjäoikeuden laamannin nimittämisestä hallitusmuodossa säädettyyn järjestykseen seuraa lisäksi, että vesioikeustuomarin ja vesioikeusinsinöörin virka voidaan täyttää sen jälkeen, kun se on julistettu haettavaksi, ja että vesioikeustuomarin tai vesioikeusinsinöörin viran täyttämistä koskevasta virkaehdotuksesta ei tarvitse varata asianomaisten kuntien kunnanhallituksille tilaisuutta antaa lausuntoa.

2. Voimaantulo

Ehdotetut lait on tarkoitus saattaa voimaan samanaikaisesti kuin ne säännökset, joita ehdotetaan samanaikaisesti erikseen annettavassa hallituksen esityksessä eduskunnalle alioikeuksien yhtenäistämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Siten ehdotetut lait voisivat tulla voimaan 1990-luvun alussa.

Hallitusmuodon muuttamista koskevan lain voimaantulosäännöksessä ehdotetaan kumottavaksi muiden kuin erillisten maistraattien osalta porvaristolla ja kaupungeilla 23 päivänä helmikuuta 1789 annetun kuninkaallisen vakuutuksen nojalla tai muuten erioikeutena voimassa oleva oikeus ehdottaa pormestari sekä valita neuvosmies. Kaupunkien erioikeudeksi jäisivät siten enää erillisten maistraattien pormestarien ehdottaminen sekä neuvosmiesten ja sihteerien valitseminen.

Maistraatista annetun lain (341/76) 6 §:n mukaan maistraatin pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatin sihteerin nimittämisessä noudatetaan, mitä on säädetty pormestarin ehdottamisesta ja neuvosmiesten ja maistraatin sihteerin valitsemisoikeudesta annetussa laissa sekä pormestarin, neuvosmiesten ja maistraatin sihteerin vaalista annetussa laissa. Sanotut lait, jotka nykyisin koskevat myös raastuvanoikeuksien pormestarien ehdottamista ja neuvosmiesten valitsemista, jäisivät siis voimaan ainoastaan erillisten maistraattien virkojen osalta.

Nykyisin raastuvanoikeuksien yhteydessä toimivat maistraatit toimisivat yhtenäistämisen jälkeen raastuvanoikeuksia vastaavien käräjäoikeuksien yhteydessä. Käräjäoikeuden laamanni toimi-

si virassaan käräjäoikeuden yhteydessä toimivan maistraatin pormestarina ja asiat käsiteltäisiin käräjäoikeuden säännönmukaisessa kokoonpanossa. Yksityiskohtaiset säännökset tältäkin osin tulevat sisältymään myöhemmin annettavaan hallituksen esitykseen alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyväksi yksityiskohtaisemmaksi lainsäädännöksi.

Myöhemmän lainsäädännön varaan jää se, tullaanko nykyisten raastuvanoikeuksien yhteydessä olevat maistraatit lakkauttamaan ja siirtämään niiden tehtävät muille viranomaisille. Niin on jo menetelty eräiden pienten kaupunkien raastuvanoikeuksien ja niiden yhteydessä toimineiden maistraattien lakkauttamisen yhteydessä.

3. Sääntämisjärjestys

Esitykseen sisältyvä hallitusmuodon muuttamista koskeva lakiehdotus on käsiteltävä perus-

tuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä ehdotetaan lisäksi osittain poistettavaksi porvaristolla ja kaupungeilla 23 päivänä helmikuuta 1789 annetun kuninkaallisen vakuutuksen nojalla tai muuten erioikeutena olevia oikeuksia, mitkä muutokset valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momentin mukaan muutoinkin edellyttäisivät perustuslain säätämisyjärjestystä. Jos hallitusmuodon muutosehdotus hyväksytään, voidaan esitykseen sisältyvä ehdotus laiksi jakolain muuttamisesta käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotus laiksi vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamiseksi voidaan hallitusmuodon muutosehdotuksesta riippumatta käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, *kumotaan* Suomen Hallitusmuodon 88 §:n 1 momentti ja *muutetaan* 87 §:n 4 kohta, 89 §:n 1 momentti ja 90 §:n 1 momentti, näistä 90 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on 30 päivänä kesäkuuta 1947 annetussa laissa (539/47), näin kuuluviksi:

87 §

Presidentti nimittää:

4) hovioikeuksien jäsenet, käräjäoikeuksien laamannit ja käräjätuomarit sekä yliopiston ja teknillisen korkeakoulun professorit;

89 §

Keskusviraston jäsenten virat sekä 87 §:n 4 kohdassa ja 88 §:ssä mainitut virat on, jollei 90 §:ssä toisin säädetä, viran oltua haettavaksi julistettuna täytettävä virkaehdotuksen nojalla, johon se viranomainen, jolta virkaa on haettu, panee hakijoista kolme vahvistettujen perusteiden mukaan ansiokkainta. Hovioikeuksien jäseniä sekä käräjäoikeuksien laamanneja ja käräjätuomareita koskevasta virkaehdotuksesta on korkeimman oikeuden annettava lausuntonsa.

90 §

Siitä, missä järjestyksessä yliopiston, teknillisen korkeakoulun, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan virat, erillisen maistraatin pormestarin ja neuvosmiesten virat sekä Suomen Pankin virat on täytettävä, on voimassa erityisiä säännöksiä.

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

Tällä lailla kumotaan porvaristolla ja kaupungeilla 23 päivänä helmikuuta 1789 annetun kuninkaallisen vakuutuksen nojalla tai muuten erioikeutena voimassa oleva oikeus ehdottaa raastuvanoikeuksien ja niiden yhteydessä toimivien maistraattien pormestarit ja valita raastuvanoikeuksien ja niiden yhteydessä toimivien maistraattien neuvosmiehet.

2.

Laki**jakolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *kumotaan* 14 päivänä joulukuuta 1951 annetun jakolain 294 a§, sellaisena kuin se on 2 päivänä toukokuuta 1972 annetussa laissa (321/72), sekä *muutetaan* 294 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on mainitussa 2 päivänä toukokuuta 1972 annetussa laissa, näin kuuluvaksi:

294 §

Maa-oikeustuomari ja maa-oikeusinsinööri nimitetään virkaan samassa järjestyksessä kuin käräjäoikeuden laamannista Suomen Hallitusmuodossa on säädetty.

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen.

3.

Laki**vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 19 päivänä toukokuuta 1961 annetun vesilain (264/61) 15 luvun 4 §, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 26 päivänä kesäkuuta 1970 annetulla lailla (427/70), näin kuuluvaksi:

15 luku

Vesituomioistuimet

4 §

Vesioikeustuomari ja vesioikeusinsinööri nimetään virkaan samassa järjestyksessä kuin käräjä-

oikeuden laamannista Suomen Hallitusmuodossa on säädetty. Virkoja on kuitenkin haettava vesioikeudelta, joka myös tekee virkaehdotuksen.

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 1986

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, *kumotaan* Suomen Hallitusmuodon 88 §:n 1 momentti ja *muutetaan* 87 §:n 4 kohta, 89 §:n 1 momentti ja 90 §:n 1 momentti, näistä 90 §:n 1 momentti sellaisena kuin se on 30 päivänä kesäkuuta 1947 annetussa laissa (539/47), näin kuuluviksi:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

87 §

Presidentti nimittää

4) hovioikeuksien jäsenet sekä yliopiston ja teknillisen korkeakoulun professorit;

88 §

Kihlakunnantuomarit, pormestarit ja maanjako-oikeuksien puheenjohtajat nimittää korkein oikeus.

89 §

Keskusvirastojen jäsenten virat sekä 87 §:n 4 kohdassa ja 88 §:ssä mainitut virat ovat, ellei 90 §:ssä toisin säädetä, sitten kun virka on ollut haettavaksi julistettuna, täytettävä virkaehdotuksen nojalla, johon se viranomainen, miltä virkaa on haettu, panee hakijoista kolme vahvistettujen perusteiden mukaan ansiokkainta. Hovioikeuksien jäseniä koskevasta virkaehdotuksesta on korkeimman oikeuden annettava lausuntonsa.

90 §

Siitä, missä järjestyksessä yliopiston, teknillisen korkeakoulun, evankelis-luterilaisen ja kreikkalais-katolisen kirkon virat, kaupunkien pormestarin ja neuvosmiesten virat ja Suomen Pankin virat ovat täytettävät, on voimassa erityisiä säännöksiä.

87 §

Presidentti nimittää:

4) hovioikeuksien jäsenet, *käräjäoikeuksien laamannit ja käräjätuomarit* sekä yliopiston ja teknillisen korkeakoulun professorit;

88 §

(1 mom. kumotaan)

89 §

Keskusviraston jäsenten virat sekä 87 §:n 4 kohdassa ja 88 §:ssä mainitut virat *on, jollei* 90 §:ssä toisin säädetä, *viran oltua* haettavaksi julistettuna täytettävä virkaehdotuksen nojalla, johon se viranomainen, *jolta* virkaa on haettu, panee hakijoista kolme vahvistettujen perusteiden mukaan ansiokkainta. Hovioikeuksien jäseniä *sekä käräjäoikeuksien laamanneja ja käräjätuomareita* koskevasta virkaehdotuksesta on korkeimman oikeuden annettava lausuntonsa.

90 §

Siitä, missä järjestyksessä yliopiston, teknillisen korkeakoulun, evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan virat, *erillisen maistraatin* pormestarin ja neuvosmiesten virat sekä Suomen Pankin virat *on täytettävä*, on voimassa erityisiä säännöksiä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

Tällä lailla kumotaan porvaristolla ja kaupungeilla 23 päivänä helmikuuta 1789 annetun kuninkaallisen vakuutuksen nojalla tai muuten erioikeutena voimassa oleva oikeus ehdottaa raastuvanoikeuksien ja niiden yhteydessä toimivien maistraattien pormestarit ja valita raastuvanoikeuksien ja niiden yhteydessä toimivien maistraattien neuvosmiehet.

2.

Laki

jakolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 14 päivänä joulukuuta 1951 annetun jakolain 294 a §, sellaisena kuin se on 2 päivänä toukokuuta 1972 annetussa laissa (321/72), sekä

muutetaan 294 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on mainitussa 2 päivänä toukokuuta 1972 annetussa laissa, näin kuuluvaksi:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

294 §

Maaoykeustuomari ja maaoykeusinsinööri nimetään virkaan samassa järjestyksessä kuin kihlakunnantuomari.

294 §

Maaoykeustuomari ja maaoykeusinsinööri nimetään virkaan samassa järjestyksessä kuin käräjäoikeuden laamannista Suomen Hallitusmuodossa on säädetty.

294 a §

Ylimääräisen maaoykeustuomarin ja maaoykeusinsinöörin nimittää hovioikeuden esityksestä korkein oikeus. Hovioikeuden tulee hankkia ylimääräisen maaoykeusinsinöörin nimittämistä koskevan esityksen tekemistä varten maanmittaushallituksen lausunto.

294 a §

(Pykälä kumotaan)

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen.

3.

Laki

vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 19 päivänä toukokuuta 1961 annetun vesilain (264/61) 15 luvun 4 §, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 26 päivänä kesäkuuta 1970 annetulla lailla (427/70), näin kuuluvaksi:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

15 luku

Vesituomioistuimet

4 §

Vesioikeustuomari nimitetään virkaansa samassa järjestyksessä kuin kihlakunnantuomari, kuitenkin niin, että virkaa on haettava vesiylioikeudelta, joka myös tekee virkaehdotuksen.

Vesioikeusinsinöörit nimittää korkein oikeus vesiylioikeuden tekemän virkaehdotuksen perusteella. Virkaa on haettava vesiylioikeudelta kolmenkymmenen päivän hakuajan kuluessa.

15 luku

Vesituomioistuimet

4 §

Vesioikeustuomari ja vesioikeusinsinööri nimitetään *virkaan* samassa järjestyksessä kuin *käräjäoikeuden laamannista Suomen Hallitusmuodossa on säädetty*. Virkoja on kuitenkin haettava vesiylioikeudelta, joka myös tekee virkaehdotuksen.

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen.
