

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

25 päivänä marraskuuta 1986

Lausunto n:o 11

Lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti kirjeellään 23 päivänä huhtikuuta 1986 pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 29 yleisten alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansliapäällikkö Raimo Pekkanen, lainsäädäntöjohtaja Klaus Helminen ja lainsäädäntöneuvos Juhani Hirvonen oikeusministeriöstä, presidentti Curt Olsson korkeimmasta oikeudesta, presidentti Heikki Mälkki Helsingin hovioikeudesta, vesiylituomari Helinä Schaffter vesiylioikeudesta, maaoikeustuomari Matti Leponiemi Etelä-Suomen maaoikeudesta, raastuvanoikeuden sihteeri Antti Vuorenrinne Helsingin raastuvanoikeudesta ja Suomen Kaupunkituomarien Yhdistys r.y:stä, puheenjohtaja Kalevi Nissinen Kihlakunnan- ja käräjätuomarit r.y:stä, oikeusneuvosmies Markku Leskinen Suomen Lakimiesliitto r.y:stä, osastopäällikkö Martti Uotila Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Harri Harjula Suomen Kunnallisliitosta ja oikeustieteen tohtori Markku Tynnilä.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan yleisten alioikeuksien lainoppineiden tuomareiden nimitysjärjestelmien yhtenäistämistä. Esitys liittyy eduskunnalle samanaikaisesti annettuun hallituksen esitykseen n:o 28 yleisten alioikeuksien yhtenäistämistä koskevaksi lainsäädännöksi, jossa kihlakunnanoikeudet ja raastuvanoikeudet ehdotetaan yhtenäistettäväksi niin, että niistä muodostetaan käräjäoikeuksia.

Tuomareiksi käräjäoikeuksiin ehdotetaan laamannia, joka toimisi myös käräjäoikeuden päällikkönä, sekä käräjätuomaria. Lisäksi kaikissa käräjäoikeuksissa olisi tuomareina lautamiehiä, joilta ei edellytetä lainopillista koulutusta.

Alioikeuksien tuomareiden nimitysjärjestelmän yhtenäistämiseksi ehdotetaan, että laamannit ja käräjätuomarit nimittää tasavallan presidentti hovioikeuden virkaehdotuksen perusteella. Virkaehdotukseen voisi nykyiseen tapaan hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Korkeimman oikeuden tulisi myös aina antaa lausuntonsa virkaehdotuksesta. Alioikeuksien yhtenäistämiseen liittyvään yksityiskohtaisempaan lainsäädäntöön tullaan ottamaan säännös siitä, että käräjäoikeuden tuomiopiiriin alueella olevien kuntien kunnanhallituksille on varattava tilaisuus antaa lausuntonsa laamannin viran täyttämistä koskevasta virkaehdotuksesta.

Uudistuksen tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä järjestelyä, jonka mukaan lautamiehet valitsee kunnan- tai kaupunginvaltuusto.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset laiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, laiksi jakolain muuttamisesta ja laiksi vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamisesta. Ensiksi mainittu lakiehdotus on johtolauseen mukaan perustuslakia koskevana käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Jos hallitusmuodon muutos hyväksytään, voidaan esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kolmas lakiehdotus voidaan hallitusmuodon muutosehdotuksesta riippumatta käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

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

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esitys merkitsee tasavallan presidentin nimitysvallan laajentumista, mikä on sinänsä vastoin nykyisiä pyrkimyksiä vähentää presidentin valtaoikeuksia. Uudistusta pitää kuitenkin arvioida alioikeustuomareiden nimitysjärjestelmän tavoitteiden kannalta.

Nimitysjärjestelmän tulee valiokunnan mielestä turvata osaltaan tuomioistuinten riippumattomuus ja se, että tuomareiden nimittäminen rakentuu riittävässä määrin, mutta ei kuitenkaan liiallisesti tuomioistuinlaitoksen oman myötävaikutuksen varaan. Merkittävä tavoite on myös paikallisasiantuntemuksen takaaminen alioikeuksien tuomiovallan käytössä.

Tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan tavoitteen kannalta nimitysvallan uskomisen esityksen mukaisesti tasavallan presidentille on perusteltua. Käräjäoikeuksien paikallisasiantuntemuksen kannalta on huomattava, että asianomaisen kunnan- tai kaupunginvaltuuston valitsemien lautamiesten asema tuomiovallan käytössä korostuu nykyisestä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tuomarikunnalla on mahdollisimman laaja eri alojen asiantuntemus ja kokemus lakimieskunnan eri ammateista. Tämän mukaisesti valiokunta katsoo, että vakinaiselle tuomioistuinuralle pääsyssä ja sillä etenemisessä pitää tunnustaa virkaylennysperusteiden rajoissa muutkin ansioitumistekijät kuin aikaisempi palvelus tuomioistuinlaitoksen piirissä. Koska uudistuksen vaikutuksia tältä osin on vaikea arvioida, tulee hallituksen seurata, millaiseksi tuomioistuinlaitoksen ja erityisesti käräjäoikeuksien lakimieskunnan rakenne muodostuu uudistuksen johdosta.

Esitykseen sisältyvien lakiehdotusten sisältöön vaikuttavat esityksen antamisen jälkeen säädetyt laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (754/86), valtion virkamieslaki (755/86) ja valtion virkamieslain voimaannpanolaki (756/86). Esitykseen sisältyvän kolmannen lakiehdotuksen osalta on kiinnitettävä huomiota myös hallituksen esitykseen n:o 266/1984 vp. vesilain muuttamisesta. Näitä seikkoja käsitellään jäljempänä.

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa lain 89 ja 90 §:n teknistä muuttamista. Muutokset perustuvat aiemmin säädettyyn lakiin Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta, joka tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988. Koska käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen on tarkoitus tulla voimaan vasta

tätä myöhemmin, on ehdotuksen johtolauseessa otettava huomioon 1.1.1988 voimaan tulevat hallitusmuodon muutokset.

Lakiehdotuksen 89 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä säännellyn korkeimman oikeuden lausunnon johdosta valiokunta on kiinnittänyt huomiota esityksen perusteluissa ilmaistuun taroitukseen säätää yksityiskohtaisemmassa lainsäädännössä käräjäoikeuden tuomiopiirin alueella olevien kuntien kunnanhallitusten mahdollisuudesta antaa lausunto laamannin viran täyttämistä koskevasta virkaehdotuksesta. Tarkoitettu kunnanhallitusten lausuntojen hankkiminen on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perusteltua paikallisasiantuntemukseen liittyvien seikkojen vuoksi.

Tässä yhteydessä on aihetta todeta, ettei korkeinta oikeutta koskevan lausuntomenettelyn sääntely perustuslaissa voi olla esteenä laajentaa lausuntomenettely tavallisella lailla myöhemmin koskemaan myös kunnanhallituksia. Korkeimman oikeuden osalta lausuntomenettelyn sääntelemistä perustuslaissa voidaan pitää aiheellisenä siksi, että säännös on poikkeus hallitusmuodon 2 §:ssä määritellystä ylimpien valtioelinten toimivallanjaosta ja oikeuttaa korkeimman oikeuden suorittamaan tehtäviä, jotka eivät kuulu tuomiovallan piiriin. Kunnanhallituksen lausunto sen sijaan on ymmärrettävä tapana osallistua toimeenpanovallan käyttöön siinä merkityksessä kuin tätä käsiteltä on käytetty hallitusmuodon 2 §:n 3 momentissa. Tältä osin perustuslakivaliokunta viittaa lausuntoon n:o 10/1978 vp.

Lausuntomenettelyn yksityiskohtaista sisältöä aikanaan harkittaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen tällä hetkellä ainakin suurimmissa kaupungeissa vakiintuneeseen käytäntöön, että raastuvanoikeuden henkilökunnan lausunto hankitaan tuomarinviran hakijoista.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan 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. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään n:o 5/1985 vp. katsonut, että erioikeusjärjestelmä soveltuu huonosti nykyiseen valtio- ja yhteiskuntajärjestykseen, minkä vuoksi järjestelmästä olisi kokonaisuudessaan luovuttava. Valiokunta katsoi olevan aiheellista muuttaa valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ää siten, että säätyjen erioikeuksilta poiste-

taan perustuslain suoja. Tässä yhteydessä valiokunta uudistaa selostetun kannanottonsa ja katsoo, että lakiehdotuksen tulua hyväksytyksi olisi selvitettävä mahdollisuudet kumota jäljelle jäävät säätyerioikeudet tai ainakin poistaa niiltä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 3 momenttiin perustuva erityissuoja.

Laki jakolain muuttamisesta

Valiokunta katsoo esityksen perustelujen mukaisesti, että ehdotus laiksi jakolain muuttamisesta voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyllä tavalla, jos esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksytään. Koska nämä lakiehdotukset näin ollen muodostavat toisistaan riippuvan kokonaisuuden, on niiden lopullisesta hyväksymisestä päätettävä samankaltaisesti.

Lakiehdotuksen mukaan kumotaan jakolain 294 a §, joka koskee ylimääräisen maa-oikeustuomarin ja maa-oikeusinsinöörin nimittämistä. Esityksen perustelujen mukaan asiasta on tarkoituksena ottaa myöhemmin säännös jakoasetukseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan esityksessä mainittu säädöstaso ei ole asianmukainen, koska hallitusmuodon 60 §:n nojalla on muista erikoistuomioistuimista kuin perustuslaeilla säännellyistä valtakunnanoikeudesta säädettävä lailla. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että myös maa-oikeuden ylimääräisten jäsenten nimittäminen säädetään laissa ja että heidät nimitetään samassa järjestyksessä kuin vakinaiset jäsenet.

Laki vesilain 15 luvun 4 §:n muuttamisesta

Vesioikeuden ylimääräisten jäsenten nimittämisestä säädetään nykyisin vesiasetuksen 1 §:n 3 momentissa, jonka mukaan nimitys tapahtuu pääpiirteissään samalla tavoin kuin vakinaisen jäsenen nimittäminen. Edellä sanotun mukaisesti nämäkin nimityssäännökset tulee nostaa lain tasolle. Valiokunta on täydentänyt lakiehdotusta tällä tavoin.

Lakiehdotuksen osalta on otettava huomioon hallituksen esitys n:o 266/1984 vp. laiksi vesilain muuttamisesta, jonka mukaan vesioikeudessa tulee olemaan tarpeellinen määrä vesioikeuslmmologin virkoja. Tuon esityksen johdosta mahdollisesti säädettävä laki tulee todennäköisesti voimaan aikaisemmin kuin nyt käsiteltävänä olevan esityksen pohjalta säädettävät lait. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo olevan tarpeellista,

ettei käsiteltävänä olevaan esitykseen sisältyvän vesilain muutosehdotuksen sisällöstä päätetä lopullisesti, ennen kuin aiemmin eduskunnalle annetun vesilain muutosehdotuksen sisältö on selvillä. Tämän mukaisesti on vesilain 15 luvun 4 §:n muutokseen mahdollisesti sisällytettävä vesioikeuslmmologi ja muutoinkin tämän pykälän sisältö saatettava sopusointuun toisessa esityksessä olevan lakiehdotuksen kanssa.

Voimaantulo

Esityksen mukaan ensimmäisen lakiehdotuksen voimaantulosta säädetään erikseen lailla ja kahden muun lakiehdotuksen voimaantulosta erikseen. Viimeksi mainitun sanonnan voi ymmärtää viittaavan myös asetuksentasoiseen voimaansaattamismahdollisuuteen. Koska valiokunnan käsityksen mukaan lain voimaantulosta on asianmukaista säätää lailla, on jälkimmäisten lakiehdotusten voimaantulosäännöksiä muutettu.

Valiokunta tähdentää vielä sitä, ettei käsiteltävänä olevaa uudistusta voida saattaa voimaan ennen kuin aiemmin mainittu valtion virkamieslainsäädännön kokonaisuudistus on voimassa.

Valitus virkaehdotuksesta

Yleissäännös valitusajasta valitettaessa virkaehdotuksesta valtion virkaan tai toimeen sisältyy määrärajoista valtion virkaa tai tointa haettaessa annetun lain (124/38) 2 §:ään. Tämä laki kuitenkin kumotaan 1.1.1988 alkaen valtion virkamieslain voimaanpanolailla. Kumoaaminen merkitsee sitä, että valitusajasta valtion hallintoviranomaisen virkaehdotuspäätökseen määräytyy muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) perusteella. Yleisiä säännöksiä ei sen sijaan ole valitusajasta tuomioistuinten tekemiin virkaehdotuspäätöksiin.

Valiokunta kiinnittää huomiota tällaisten säännösten säätämisen välttämättömyyteen alioikeus-uudistusta koskevan yksityiskohtaisemman lainsäädännön yhteydessä. Tällöin tulisi selvittää, voitaisiinko oikeusturvaa vaarantamatta lyhentää valitusaikaa edellä mainitun kumottavan lain mukaisesta 30 päivästä esimerkiksi 14 päivään.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus on käsiteltävä val-

tiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä,

että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen ja kolmas lakiehdotus voidaan käsi-

tellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:

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 89 §:n 1 momentti ja 90 §:n 1 momentti sellaisina kuin ne ovat 24 päivänä lokakuuta 1986 annetussa laissa (754/86), näin kuuluviksi:*

87 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

vasta virkaehdotuksesta on korkeimman oikeuden annettava lausuntonsa.

89 §

Hovioikeuksien jäsenten, käräjäoikeuksien laamannien ja kärjätuomareiden sekä korkeakoulujen professorien virat (poist.) on, jollei 90 §:ssä toisin säädetä, viran oltua haettavaksi julistettuna täytettävä virkaehdotuksen nojalla, johon se viranomaisen, jolta virkaa on haettu, panee hakijoista kolme vahvistettujen perusteiden mukaan ansiokkainta. Hovioikeuksien jäseniä sekä käräjäoikeuksien laamanneja ja kärjätuomareita koske-

90 §

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

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

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 nimetään virkaan samassa järjestyksessä kuin käräjäoikeuden laamannista Suomen Hallitusmuodossa on säädetty. Sama koskee vastaavan ylimääräisen viranhaltijan nimittämistä.

Voimaantulosäännös

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

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 käräjäoikeuden laamannista Suomen Hallitusmuodossa on säädetty. Virkoja on kuitenkin haettava vesi-

ylίοikeudelta, joka myös tekee virkaehdotuksen. *Sama koskee vastaavan ylimääräisen viranhaltijan nimittämistä.*

Voimaantulosäännös

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowicz, jäsenet Aaltio, Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen (osittain), Jansson, Kärhä, J. Mikkola, Muroma,

Nieminen, Peltola, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsenet Kettunen, E. Laine (osittain) ja Rajamäki (osittain).

Eriävä mielipide

I

Kansalaisen oikeusturvan ja tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnassa keskusteltiin, kuten aiemmin virkamieslain uudistuksen yhteydessä "myös siitä, että tuomioistuimen riippumattomuus saattaa vaarantua, jos istuvat tuomarit kuuluvat sellaisiin järjestöihin, joiden jäseneksi pääsee ainoastaan erityisestä kutsusta ja joiden toimintaan osallistumisen voidaan epäillä olevan este tuomarin puolueettomuudelle virassa". Valiokunnassa todettiin, että "istuvien tuomarien on jo tuomarinetiikan pohjalta pidättäydyttävä kaikesta sellaisesta toiminnasta, mikä saattaa tuomioistuimen riippumattomuuden epäilyksenalaiseksi ja siten kansalaisten oikeusturvan vaaraan". Lausuman ottamisesta valiokunnan lausuntoon edellä lainatussa muodossa äänestettiin. Äänestyksen tuloksena lausumaa ei lausuntoon sisällytetty.

Tiedetään, että kansalaisten luottamus tuomioistuimeen on kärsinyt merkittävästi sen johdosta, että yleisesti ja julkisesti on jo pitkään keskusteltu siitä, että satamäärin tuomareitamme kuuluu jäsenenä ns. vapaamuurarijärjestöön, kansainväliseen salaseuraan, jonka P 2 -looshin esimerkiksi Italian parlamentti noin vuosi sitten julisti kumoukselliseksi järjestöksi. On käsittämätöntä, ettei perustuslakivaliokunnan enemmistö kanna vastuuta tuomioistuimemme riippumattomuudesta, kansalaisen oikeusturvasta ja tuomarinetiikasta, jonka viimeksimainitun tasoa ei voida pitää korkeana, jos yksikin istuva tuomari katsoo voivansa osallistua muualla maailmassa kumoukselliseksi julistetun, tietävästi myös USA:n tuomioistuimessa aikoinaan rikolliseksi todetun ja meillä nykyään sellaiseksi epäillyn salaseuran toimintaan. En enää tässä yhteydessä, asiasta jo

toistamiseen valiokunnassa keskusteltaessa ja äänestettäessä, katsonut voivani olla jättämättä eriävää mielipidettä perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Istuvien tuomarien osallistuminen edellä mainitun laisiin järjestöihin tulee kieltää lailla ja niiden jäsenyys tulee säätää virkamieslaissa

tuomarinviran irtisanomisperusteeksi, koska tuomarinetiikka niin yleisesti sallii tuomarien sanotunlaisiin järjestöihin osallistumisen. Tuomareiksi ei saa nimittää ko. järjestöihin kuuluvia henkilöitä.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 1986

Paula Eenilä