

## **Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuomareiden nimittämisestä annettua lakia, Korkeimmasta oikeudesta annettua lakia ja Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi millaisessa menettelyssä ja millaisilla perusteilla määrättäisiin käräjäoikeudessa ja hallinto-oikeudessa hallinnollisia johtamistehtäviä hoitava tuomari. Määräyksen antaisi korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus laamannin tai ylituomarin perustellusta esityksestä kolmen vuoden määräajaksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säännöksiä sellaisiin tilanteisiin, joissa tuomioistuimen alemman palkkausluokan tuomarin virkoihin kohdennetaan palkankorotus, jonka seurauksena osassa viroista palkkaus kohoaa. Esityksessä ehdotetaan, että nämä virat julistettaisiin kyseisessä tuomioistuimessa alemmassa palkkausluokassa työskentelevien tuomareiden haettaviksi. Nimitysmenettely olisi muutoin samanlainen kuin vakinaista tuomaria yleensäkin nimitettäessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

## SISÄLLYS

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| YLEISPERUSTELUT                                                     | 3  |
| 1. JOHDANTO                                                         | 3  |
| 2. NYKYTILA                                                         | 3  |
| 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö                                       | 3  |
| 2.1.1. Palkankorotusten kohdentaminen                               | 3  |
| 2.1.2. Johtamislisä                                                 | 5  |
| 2.2. Nykytilan arviointia                                           | 7  |
| 3. TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET                               | 11 |
| 3.1. Palkankorotusten kohdentaminen                                 | 11 |
| 3.2. Johtamislisä                                                   | 11 |
| 4. ESITYKSEN VAIKUTUKSET                                            | 11 |
| 5. ASIAN VALMISTELU                                                 | 12 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT                                        | 12 |
| 1. LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT                                        | 12 |
| 1.1. Tuomareiden nimittämisestä annettu laki                        | 12 |
| 1.2. Laki Korkeimmasta oikeudesta                                   | 13 |
| 1.3. Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta                          | 13 |
| 2. Voimaantulo                                                      | 13 |
| LAKIEHDOTUKSET                                                      |    |
| 1. Laki tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta       | 13 |
| 2. Laki Korkeimmasta oikeudesta annetun lain muuttamisesta          | 15 |
| 3. Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta | 15 |
| Täydentävä lausuma                                                  | 16 |

# YLEISPERUSTELUT

## 1. JOHDANTO

Kansalaisten ja yhteisöjen oikeusturvan takaamiseksi on tärkeää, että tuomioistuimien asema on järjestetty niin, että ne eivät ole alttiita epäasialliselle vaikuttamiselle. Tämän takaamiseksi *Suomen perustuslain* 3 §:n 3 momentissa säädetään, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. *Euroopan ihmisoikeussopimuksen* 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa.

*Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa 29.11.1985 ja 13.12.1985 on hyväksytty tuomareiden riippumattomuutta turvaavat ja edistävät peruseriaatteet. (Basic principles on the Independence of the Judiciary. Päätöslauselma 40/32 ja 40/146.)* Julistuksen ensimmäisessä kohdassa todetaan, että valtion tulee taata tuomareiden riippumattomuus. Tuomareiden riippumattomuudesta on säädetty perustuslaissa tai muussa asianomaisen maan laissa. Julistuksen 11. kohdan mukaan tuomareiden virkakausi, heidän riippumattomuutensa, turvallisuutensa, asianmukainen palkkauksensa, virkaehtonsa, eläkkeensä ja eläkeikänsä on asianmukaisesti turvattava lailla.

Siten sekä Suomen perustuslain että Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan tuomioistuimen ja tuomareiden tulee olla riippumattomia. Sillä, puhutaanko tuomioistuimien vai tuomareiden riippumattomuudesta, ei ole olennaista eroa: tuomioistuimet muodostuvat tuomareista.

## 2. NYKYTILA

### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

#### 2.1.1. Palkankorotusten kohdentaminen

Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 1 §:n säännöksen mukaan tuomioistuimessa suoritetaan äänestys virkaikäjärjestyksessä siten, että nuorin jäsen lausuu ensin ja puheenjohtaja viimeiseksi mielipiteensä. Virkaiällä on siten edelleen lakiin perustuva merkitys tuomioistuimissa ainakin äänestystilanteissa.

Laissa ei ole säännöksiä siitä, miten virkaiän määrä tai virkaikäjärjestys on ratkaistava. Perinteisen käytännön mukaan tuomioistuimessa samanlaisessa virassa ja palkkausluokassa olevien tuomareiden keskinäinen virkaikäjärjestys on määräytynyt sen ajankohdan mukaan, jolloin kukin on nimitetty asianomaiseen virkaan kyseisessä tuomioistuimessa.

Virkaehtosopimusperusteiset palkankorotukset, jotka kohdistuvat vain osalle palkkausluokassa työskentelevistä tuomareista, on käytännössä vakiintuneesti toteutettu siten, että osa viroista on korotettu ylempään palkkausluokkaan. Tällöin puhutaan usein kuoppakorotuksista ja niiden kohdentamisesta.

Aiempina vuosikymmeninä tällaiset kuoppakorotukset on vakiintuneesti kohdennettu edellä kerrotun virkaikäkäytännön mukaisesti. Virkaikäjärjestyksen määräytyminen sen ajankohdan mukaan, jolloin kukin oli nimitetty asianomaiseen virkaan kyseisessä tuomioistuimessa, ei aiemmin aiheuttanut ongelmia: siirtymistä tuomioistuimesta toiseen tapahtui olennaisesti vähemmän kuin nykyisin. Tilannetta ei koettu ongelmalliseksi senkään vuoksi, että virkaikä oli aiemmin käytännössä myös merkittävä nimitysperuste. Käytännön etuna silloisessa tilanteessa oli sekin, että virkaikä tällainen määräytymisperuste oli selkeä ja johdonmukainen.

Nykyisin tilanne on toisenlainen: Tuomareiden, kuten muidenkin kansalaisten, muuttaminen paikkakunnalta toiselle ja samalla työpaikasta toiseen on lisääntynyt. Nykyisin on tavanomaista siirtyä käräjäoikeudesta hovioikeuteen ja päinvastoin. Joskus siirrytään tuomioistuinlinjojen ylikin hallinto-oikeudesta yleiseen tuomioistuimeen ja päinvastoin. On selvää, että nykyisessä tilanteessa virkaikäjärjestys, joka perustuu pelkästään kyseisessä tuomioistuimessa suoritettuun työskentelyyn, ei ole oikeudenmukainen eikä tarkoituksenmukainenkaan.

Asiaa tulee tarkastella myös perustuslain 6 §:n näkökulmasta: virkaikäjärjestys, joka perustuu pelkästään työskentelyyn kyseisessä tuomioistuimessa on ongelmallinen yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Merkitystä on silläkin, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Nykyisessä tuomareiden nimityskäytännössä virkaikä eli viranhoidossa kokemuksen myötä saatu taito on vain yksi nimitysperuste muiden joukossa. Tämän vuoksi tyydyttävänä ei voi pitää tilannetta, jossa osa tuomareista saa ylemmän palkkausluokan viran hakumenettelyssä, jossa arvioidaan kaikkia nimitysperusteita ja osa saa ylemmän palkkausluokan viran kuoppakorotuksen seurauksena pelkästään virkaikä perusteella.

Tilanne ei ole korjattavissa siten, että kuoppakorotuksen kohdennettaisiin ottamalla tuomioistuimessa tai oikeusministeriössä tehtävissä kohdentamispäätöksissä huomioon perustuslain 125 §:n 2 momentin ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain 11 §:n mukaiset nimitysperusteet, koska tällainen menettely rinnastuisi nimitysvallan käyttämiseen.

Epäkohdaksi koettu tilanne on korjattavissa siten, että sen jälkeen kun oikeusministeriö on kohdennanut kuoppakorotuksen nimettyyn tuomioistuimeen, jossa korotuksen kohteena olevassa palkkausluokassa työskentelee useita tuomareita, ylempään palkkausluokkaan korotettu virka julistettaisiin kyseisessä tuomioistuimessa alemmassa palkkausluokassa olevien tuomareiden haettavaksi. Näin tuomioistuimen sisäisesti

haettavaksi julistettu virka voitaisiin täyttää samanlaisessa menettelyssä kuin tuomarin virka yleensä. Tällöin nimittämisessä noudatettaisiin samoja nimittämisperusteita kuin tuomareiden nimittämisessä yleensäkin.

Korkeimmasta oikeudesta annetun lain 8 §:n (206/2000) ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 9 §:n 2 momentin (207/2000) mukaan näiden tuomioistuimien esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista, nimittämisperusteista ja nimittämisestä määrääjäksi on voimassa, mitä tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään. Valtion virkamieslain 48 §:n (208/2000) mukaan se, mitä valtion virkamieslaissa on säädetty tuomarin virasta ja tuomarista, koskee myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän virkaa ja esittelijää.

Koska korkeimpien oikeuksien esittelijöiden asema edellä mainittujen säännösten perusteella rinnastuu tuomareiden oikeusasemaan, on perusteltua, että myös korkeimpien oikeuksien esittelijöiden nimitysmenettelystä kuoppakorotustilanteessa säädetään lakitasoisesti samoin kuin tuomareiden osalta on edellä ehdotettu.

Hovioikeuden asessorit ja viskaalit nimittää täysistunto. Hallinto-oikeuden hallinto-oikeussihteerit nimittää täysistunto. Vakuutus-oikeuden asessorit ja vakuutus-oikeussihteerit nimittää vakuutus-oikeuden hallintoistunto. Mainituilla tuomioistuimilla on siten omien esittelijöidensä osalta nimitysvalta. Ei ole estettä sille, että päättäessään kuoppakorotusten kohdentamisesta ne harkitsevat kuoppakorotuksen kohdentamisen yleisten nimitysperusteiden perusteella. Siten näiden tuomioistuimien esittelijöiden osalta ei ole samanlaista tarvetta kuin tuomareiden osalta säätää erikseen kohdentamismenettelystä kuoppakorotustilanteen yhteydessä.

## 2.1.2. Johtamislisä

Tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa (205/2000) ei ole säännöksiä käräjäoikeuden tai hallinto-oikeuden osaston tai jaoston johtajana toimivan tuomarin määräämisestä. Mainitussa laissa on säännökset tuomareiden nimittämisestä määrääjäksi, mutta säännökset koskevat varsinaiseen tuomarinvirkaan nimittämistä. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain lainvalmisteluaineistossa (*HE 109/1999 ja KM 1998:1.*) ei ole käsitelty edellä mainittua kysymystä.

Hovioikeudessa hovioikeudenlaamannin tehtäviin kuuluu samanlaisia jaoston johtamistehtäviä kuin osastonjohtajilla tai jaoston puheenjohtajilla on käräjä- ja hallinto-oikeuksissa. Tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa on säännökset hovioikeudenlaamannin nimittämisestä. Hovioikeudenlaamannin virka on siten omalla virkanimellä varustettu virka, johon nimittämistä haetaan ja jossa johtamistyöstä maksettava korvaus sisältyy viran palkkaukseen, eikä erillistä johtamislisää makseta.

Toukokuun alussa 2003 voimaan tulleen uuden vakuutus-oikeuslain (132/2003) 9 §:n mukaan vakuutus-oikeus toimii osastoihin jakautuneena. Osastoa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa vakuutus-oikeuden laamanni. Tuomareiden nimittämisestä annettuun lakiin (133/2003) on lisätty

säännökset vakuutusoikeuden laamannin nimittämisestä.

Vakuutusoikeuden laamannin virka on siten omalla virkanimikkeellä varustettu virka, johon nimittämistä haetaan ja jossa johtamistyöstä maksettava korvaus sisältyy viran palkkaukseen, eikä erillistä johtamislisää makseta.

Käräjäoikeuslain 1 §:n 3 momentin mukaan laamanni on hallintoasioissa viraston päällikkö. Mainitun lain 21 §:n 2 momentin mukaan laamannin vahvistamassa työjärjestyksessä määrätään tarkemmin työskentelyn järjestämisestä käräjäoikeudessa. Käräjäoikeusasetuksen 26 §:n mukaan käräjäoikeuden jakautumisesta osastoihin tai muihin yksiköihin ja lainoppineiden jäsenten vastuualueisiin voidaan määrätä työjärjestyksessä.

Edellä mainittujen säännösten nojalla kaikkien suurten ja useiden keskisuurten käräjäoikeuksien työjärjestyksissä on määräykset oikeuden jakautumisesta lainkäyttöosastoihin. Laamanni määrää hallintopäätöksellään henkilöstön sijoittumisen osastoille ja osaston työtä johtavan tuomarin. Käräjäoikeuden osaston hallinnollisena johtajana toimivalle tuomarille ei ole laissa tai asetuksessa nimikettä. Monissa käräjäoikeuksissa tällaista tuomaria kutsutaan osastonjohtajaksi.

Hallinto-oikeuslain 4 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa hallinto-oikeuden ylituomari. Mainitun lain 13 §:n mukaan hallinto-oikeus voi toimia jaostoihin jakaantuneena siten kuin hallinto-oikeuden työjärjestyksessä määrätään. Lain 23 §:n 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä hallinto-oikeudessa määrätään tarkemmin työjärjestyksessä, jonka ylituomari täysistuntoa kuultuaan vahvistaa. Hallinto-oikeusasetuksen 8 §:n 7-kohdan mukaan ylituomari päättää henkilöstön sijoittamisesta jaostolle.

Edellä mainittujen säännösten nojalla useiden hallinto-oikeuksien työjärjestyksissä on määräykset oikeuden jakautumisesta jaostoihin. Vain Rovaniemen hallinto-oikeus ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien eivät kokonsa takia jakaudu jaostoihin. Ylituomari määrää hallintopäätöksellään henkilöstön sijoittumisen jaostolle ja jaoston työtä johtavan tuomarin, joka on jaoston puheenjohtaja. Jaoston puheenjohtaja -käsite mainitaan hallinto-oikeuslain 16 §:n 2 momentissa.

Oikeusministeriön ja AKAVA-JS ry:n välillä 19.4.2000 allekirjoitetun ja tältä osin edelleen voimassa olevan tarkentavan virkaehtosopimuksen 6 §:n mukaan johtamislisää suoritetaan tulostavuuksikön johtajalle, mikäli yksikössä on vähintään viisi tuomaria tai lakimiestä johtajan lisäksi. Johtamislisän suuruus on viisi prosenttia. Mikäli johdettavassa yksikössä on johtajan lisäksi vähintään 20 henkilöä, johtamislisän suuruus on 10 prosenttia. Johtamislisä määräytyy siihen oikeutetun peruspalkan ja kokemuslisien yhteismäärästä.

Oikeusministeriön 5.5.2000 tuomioistuimille osoittaman kirjeen nro 1211/102/2000 OM mukaan johtamislisän myöntää asianomainen virasto sopimuksessa mainittujen edellytysten täyttyessä. Johtamislisää voidaan maksaa esimerkiksi käräjäoikeudessa osastoryhmän puheenjohtajana

toimivalle kärjätuomarille ja hallinto-oikeudessa osaston (po. jaoston) puheenjohtajalle, mikäli johdettava yksikkö on kooltaan sopimuksen edellytykset täyttävä.

Tammikuussa 2003 kärjä- ja hallinto-oikeuksissa oli osastoa tai jaostoa hallinnollisesti johtavia tuomareita, joille maksettiin johtamislisää kaikkiaan 58:

**Taulukko 1. Kärjäoikeuksissa maksetut johtamislisät tammikuussa 2003**

| <b>Kärjäoikeus</b> | <b>Johtamislisää saavien lukumäärä</b> |
|--------------------|----------------------------------------|
| Espoo              | 3                                      |
| Helsinki           | 7                                      |
| Joensuu            | 2                                      |
| Jyväskylä          | 2                                      |
| Kouvola            | 1                                      |
| Lahti              | 3                                      |
| Lappeenranta       | 1                                      |
| Oulu               | 3                                      |
| Pori               | 1                                      |
| Rovaniemi          | 1                                      |
| Tampere            | 4                                      |
| Turku              | 3                                      |
| Turunseutu         | 1                                      |
| Vantaa             | 3                                      |
| <b>Yhteensä</b>    | <b>35</b>                              |

**Taulukko 2. Hallinto-oikeuksissa maksetut johtamislisät tammikuussa 2003**

| <b>Hallinto-oikeus</b> | <b>Johtamislisää saavien lukumäärä</b> |
|------------------------|----------------------------------------|
| Helsinki               | 7                                      |
| Hämeenlinna            | 4                                      |
| Kouvola                | 1                                      |
| Kuopio                 | 3                                      |
| Oulu                   | 1                                      |
| Turku                  | 3                                      |
| Vaasa                  | 4                                      |
| <b>Yhteensä</b>        | <b>23</b>                              |

## 2.2. Nykytilan arviointia

*Eduskunnan oikeusasiamies* on päätöksessään 26.6.2001 Dnro 1595/4/00 katsonut, että nykyisenlaiseen johtamislisästä päättämiseen liittyy tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden näkökulmasta arkaluontoisia elementtejä. Ratkaisujen läpinäkyvyys saattaisi toteutua nykyistä paremmin, jos johtamislisän myöntämistä koskevan päätöksen tekisi jokin

muu taho kuin saman tuomioistuimen päällikkötuomari. Oikeusasiamies on ehdottanut harkittavaksi, olisiko tuomareiden nimittämistä koskevaa lainsäädäntöä tältä osin tarkistettava ja tuomareiden johtamislisistä vastedes säädettävä lailla.

*Korkein oikeus* on antanut 6.11.2002 päätökset nro 2926-2928 kolmeen kanteluun, jotka ovat koskeneet virkaikäjärjestyksen määräytymistä. Korkein oikeus on todennut muun muassa, ettei laissa ole säännöksiä siitä, miten tuomareiden virkaikäjärjestys on ratkaistava palkankorotuksia kohdennettaessa. Koska tuomareiden palkankorotusten kohdentaminen samassa tuomioistuimessa samanlaisissa tuomarinviroissa olevien tuomareiden osalta vaikuttaa välittömästi tuomareiden oikeusasemaan ja laajemminkin tuomareiden urakiertoon, korkein oikeus on katsonut asian vaativan lainsäätäjän toimenpiteitä.

*Euroopan neuvoston ministerikomitea* on 13.10.1994 hyväksynyt suosituksen tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista (Independence, efficiency and role of judges. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus nro R (94) 12.). Suosituksessa esitetään toimenpiteitä tuomareiden riippumattomuuden kunnioittamiseksi, suojaamiseksi ja edistämiseksi. Suosituksessa katsotaan muun muassa, että tuomareiden palkoista pitäisi säätää lailla. Monissa muissakin sopimuksissa ja suosituksissa on katsottu, että tuomareiden palkkauksen tulisi perustua lakiin.

Suomessa muiden kuin korkeimpien oikeuksien tuomareiden palkkaus perustuu virkaehtosopimukseen. Vaikka voidaan sanoa, että virkaehtosopimusten tekeminen perustuu valtion virkaehtosopimuslain säännöksiin, tuomareiden palkkauksen perustuminen kokonaisuudessaan suoraan lakiin turvaisi tuomareiden riippumattomuutta nykyistä virkaehtosopimusmenettelyä paremmin.

Oikeusministeriö on kirjeellään 27.12.2001 nro 2300/75/2000 OM varannut erälle tuomioistuimille ja järjestöille tilaisuuden lausua käsityksensä johtamislisään mahdollisesti liittyvistä ongelmista ja eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä 26.6.2001 esiin tuoduista kysymyksistä. 20 tuomioistuinta ja 2 järjestöä ovat toimittaneet lausuntonsa. Yksikään oikeusministeriön kirjeeseen 27.12.2001 vastanneista laamanneista tai ylituomareista ei nähnyt nykyisen johtamislisämenettelyn aiheuttaneen konkreettisia ongelmia tai epäilyjä tuomarin riippumattomuuden tai muunkaan kysymyksen osalta. Useat vastaajat katsoivat, ettei nykyinen menettely sisällä edes teoreettisia ongelmia. Jotkut katsoivat, että menettelystä tulisi säätää lailla, jotkut puolsivat erityisten johtavan tuomarin hakuvirkojen perustamista. Monet vastustivat hakuvirkojen perustamista.

Käräjä- ja hallinto-oikeuksien jakautuminen osastoihin tai jaostoihin perustuu työjärjestysten määräyksiin. Osaston tai jaoston johtajan valintamenettelystä tai valintakriteereistä ei ole lakitasoisia säännöksiä, eikä pääsääntöisesti minkäänlaisia säännöksiä. Tätä on pidettävä puutteena:

johtavan tuomarin erityisaseman takia erityisesti tällaisen tuomarin valinnasta tulisi olla säädökset laissa.

Käytännössä nimittämisperusteet ovat vaihdelleet: Osa laamanneista ja ylituomareista on perustanut nimittämiskäytönsä pelkästään virkaikään siten, että virkaiässä vanhin on nimitetty osastoa tai jaostoa johtavaksi tuomariksi. Osassa ratkaisuja on noudatettu virkaylennysperusteita, osassa on painotettu erityisesti johtamistaidon merkitystä. Myös määräyksen kesto vaihtelee: osassa määräykset on tarkoitettu pysyviksi, osassa määräys on annettu määräajaksi. Käytännön yhtenäistämiseksi on perusteltua, että valintamenettelystä ja valintakriteereistä säädettäisiin lakitasoisesti.

Nykyistä menettelyä, jossa laamanni tai ylituomari nimittää osaston johtajana tai jaoston puheenjohtajana toimivan tuomarin, puoltavat monet syyt: Laamanni ja ylituomari tuntevat parhaiten yksikkönsä tuomarit ja tarpeet, joten heillä on parhaat edellytykset arvioida, kuka soveltuisi parhaiten tehtävän hoitoon. Koska laamanni ja ylituomari vastaavat yksikkönsä tuloksellisesta toiminnasta, tulee heillä olla keinoja tulosvastuulliseen johtamiseen. Tämän vuoksi on perusteltua, että laamanni tai ylituomari voivat keskeisesti vaikuttaa siihen, millainen hallinnollinen johto yksikössä on laamannin tai ylituomarin apuna. Nykyinen menettely on nopea ja hallinnollisesti yksinkertainen.

Voidaan kuitenkin esittää myös nykyistä käytäntöä kritisoivia perusteita: Osaston tai jaoston johtajan tehtäviin kuuluu hallinnollisten tehtävien ohella yleensä myös velvollisuus huolehtia lainkäytön yhtenäisyydestä. Näillä toimilla saattaa olla vaikutuksia siinä määrin lainkäyttöön, että tämän vuoksi saattaisi olla perusteltua nimittää tehtävään toisin kuin puhtaisiin hallintotehtäviin. Hallinto-oikeudessa jaoston puheenjohtajuus merkitsee hallinnollisten tehtävien lisäksi myös puheenjohtajuutta jaoston istunnoissa. Tehtävään määräämisellä on siten vaikutusta lainkäyttöasioiden käsittelyyn.

Jos laamanni tai ylituomari toimivat nimittäjänä, johtotehtävään määrätty saattaa kokea tehtävänsä jatkuvuuden siinä määrin riippuvaiseksi laamannista tai ylituomarista, että voi olla vaarana, että hän joskus itsenäisen työskentelyn asemesta saattaa olla taipuvainen myötäilemään laamannin tai ylituomarin kantoja. Jos nimitys tapahtuu yksikön sisällä - ja kun ratkaisulla on vaikutusta palkkaukseen - saattaa osassa työntekijöitä syntyä epäily, että nimitys ei ole tapahtunut asiallisin perustein, vaan on haluttu suosia toista työntekijää toisen kustannuksella. Tällaisia epäilyjä ei ehkä synny yhtä herkästi, jos nimittäjä on työyhteisön ulkopuolinen. Jos nimittäjä on yksikön ulkopuolella, nimitetyn asema saattaa olla itsenäisempi kuin tilanteessa, jossa hän työskentelee yksikössä yhdessä nimittäjänsä kanssa.

Edellä esitetyt vastakkaiset perusteet on yhteensovitettavissa siten, että laamannille ja ylituomarille turvattaisiin keskeinen asema osastoa tai jaostoa johtavan tuomarin määräämisessä, mutta lopullinen ratkaisu tehtäisiin kuitenkin käräjäoikeuden tai hallinto-oikeuden ulkopuolella. Laamanni ja ylituomari tuntevat parhaiten yksikkönsä, sen työntekijät ja

sen tarpeet. Laamanni ja ylituomari tekisivät perustellun ehdotuksen. Näistä syistä on syytä olettaa, että pääsääntöisesti ei olisi tarvetta poiketa laamannien ja ylituomareiden tekemistä esityksistä. Siten laamanneilla ja ylituomareilla säilyisi tosiasiallisesti suuri vaikutusvalta johtoryhmänsä kokoamisessa.

Harkittava vaihtoehto on myös käräjäoikeuden osastonjohtajien ja hallinto-oikeuden jaoston puheenjohtajien tehtävien muuttaminen itsenäisiksi hakuviroiksi. Näinhän on menetelty hovioikeudessa hovioikeudenlaamannin viran osalta ja vakuutusosoikeudessa vakuutusosoikeuden laamannin viran osalta hiljan säädetyssä uudistuksessa. Tällainen uudistus merkitsisi nimitysmenettelyn hidastumista ja byrokratisoitumista sekä päätöksenteon etääntymistä tulostavastuullisesta tuomioistuinyksiköstä. Myös se, että jäljempänä mainituilla perusteilla päädytään esittämään osaston tai jaoston johtajan tehtävien määräämisaikastamista, puoltaa sitä, että ei päädytä ehdottamaan itsenäisten hakuvirkojen perustamista.

Jos osaston tai jaoston johtajan tehtävään valittaisiin pysyvästi, loisi se hyvät edellytykset toimia tehtävässä itsenäisesti. Tehtävässä on kuitenkin pääosin kysymys osallistumisesta tulostavastuullisen yksikön hallinnon johtamiseen johtoryhmässä, mikä korostaa yhteistyökykyisyyden merkitystä. Erisuuruisissa ja erilaisissa yksiköissä saattaa lisäksi ole erilaisia hyväksyttäviä perusteita väliin vaihtaa osaston tai jaoston johdossa toimivia henkilöitä. Tuomarin työtehdossa ja motivaatiossa saattaa virkavuosien aikana tapahtua muutoksia, jotka puoltavat hänen vapauttamistaan vastuullisista johtotehtävistä. Syyt, jotka puoltavat tehtävään valitsemista määrääjäksi ovat vahvempia kuin pysyväismääräystä puoltavat perusteet.

Osaston tai jaoston johtajan tehtävään määräämisessä ei ole kysymys virkaan nimittämisestä. Tämän vuoksi ei ole perusteltua, että ratkaisun tekisi tasavallan presidentti, joka nimittää tuomarin virkaan. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 6 §:n mukaan tuomarinvalintalautakunnan tehtävänä on valmistella viran täyttämistä ja tehdä perusteltu esitys tuomarin virkaan nimittämisestä. Osaston tai jaoston johtajan tehtävään määrääminen ei siten luontevasti kuulu tuomarinvalintalautakunnan tehtäviin.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 18 §:n nojalla korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus nimittävät vuodeksi tai sitä pidemmäksi määrääjäksi tuomarit säännöksessä mainittuihin tuomioistuimiin. Koska osaston tai jaoston johtaja ehdotetaan valittavaksi kolmen vuoden määrääjäksi, soveltuvat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus luontevasti määräyksen antajiksi.

Osastoa tai jaostoa johtavan tuomarin tehtävät ovat samankaltaisia kuin tuomareiden nimittämisestä annetun lain 11 §:n 3 momentissa mainituilla päällikkötuomareilla. Tämän vuoksi myös kelpoisuusvaatimusten tulee olla samanlaiset.

### 3. TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

#### 3.1. Palkankorotusten kohdentaminen

Ehdotuksen tavoitteena on löytää menettely, jonka avulla virkaehtosopimukseen perustuvat palkankorotukset, jotka kohdistuvat vain osaan palkkausluokan viroista, kyetään kohdentamaan perustuslain takaaman yhdenvertaisuuden periaatteen ja nykyisten nimittämisperusteiden kannalta arvioiden oikeudenmukaisella tavalla.

Työryhmä ehdottaa, että tuomareiden nimittämisestä annettuun lakiin lisättäisiin säännös sellaista tilannetta varten, jossa tuomioistuimen alemman palkkausluokan tuomarin virkoihin kohdennetaan palkankorotus, jonka seurauksena osassa viroista palkkaus kohoaa. Ehdotuksen mukaan nämä virat julistettaisiin kyseisessä tuomioistuimessa alemmassa palkkausluokassa työskentelevien tuomareiden haettaviksi. Nimitysmenettelyn ehdotetaan olevan samanlainen kuin vakinaista tuomaria yleensäkin nimitettäessä.

#### 3.2. Johtamislisä

Uudistuksella pyritään varmistamaan, ettei käräjäoikeuden osastoa tai hallinto-oikeuden jaostoa johtavien tuomareiden näihin tehtäviin määäämismenettelyyn sisältyisi mitään tuomioistuimen riippumattomuutta vaarantavia piirteitä. Lisäksi uudistuksella pyritään siihen, että valintamenettelystä ja valintakriteereistä olisi lakitasoiset säännökset, jotka yhtenäistäisivät käytäntöä.

Työryhmä ehdottaa, että tuomareiden nimittämistä koskevaan lakiin lisättäisiin säännökset niiden tuomareiden, joille maksetaan lisäpalkkiota hallinnollisten tehtävien hoitamisesta käräjäoikeudessa tai hallinto-oikeudessa valintamenettelystä ja valintakriteereistä. Ehdotuksen mukaan korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus määräisivät osaston tai jaoston johtajana toimivan tuomarin kolmen vuoden määräajaksi laamannin tai ylituomarin tekemästä perustellusta esityksestä. Osastoa tai jaostoa johtavaksi tuomariksi voitaisiin määrätä tuomari, jolla on tuomarin yleisten kelpoisuusehtojen lisäksi johtamistaitoa.

### 4. ESITYKSEN VAIKUTUKSET

Voidaan arvioida, että kuoppakorotuksia, jotka johtaisivat edellä esitetyn kaltaiseen nimitysmenettelyyn, ei toteuteta vastaisuudessa niin paljon, että esityksen mukainen menettely olennaisesti lisäisi tuomarinvalintalautakunnan tai muiden nimitykseen osallistuvien työmääriä. Esityksellä ei ole tältä osin merkityksellisiä taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotuksen mukaan laamanni tai ylituomari julistaisi osastoa tai jaostoa johtavan tuomarin tehtävät haettavaksi sekä tekisi perustellun esityksen

tehtävän suorittajan valinnasta. Korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus antaisi määräyksen tehtävään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Nykyisin osastoa johtavan tuomarin tehtävää ei varsinaisesti julisteta haettavaksi eikä laamanni tai ylituomari ole antanut perusteltua ratkaisua. Osa valinnoista on tehty määräajaksi, osa toistaiseksi voimassa oleviksi. Laamannin tai ylituomarin tehtävät kasvavat siten jossain määrin, mutta tällä ei ole olennaisia vaikutuksia.

Korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellään tuomareiden määräaikaisiin virkoihin nimittämisiä. Osastoa tai jaostoa johtavien tuomareiden määrääminen ei lisäisi korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden työmääriä olennaisesti.

Esityksellä ei ole merkityksellisiä taloudellisia vaikutuksia.

## **5. ASIAN VALMISTELU**

Asia on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmällä on ollut käytössään oikeusministeriön pyytämät 20 tuomioistuimen ja kahden järjestön antamat lausunnot johtamislisään mahdollisesti liittyvistä ongelmista.

## **YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT**

### **1. LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT**

#### **1.1. Tuomareiden nimittämisestä annettu laki**

##### **3 luku 18 a §**

Ehdotetun säännöksen mukaan laamanni käräjäoikeudessa ja ylituomari hallinto-oikeudessa julistaisi ennen esityksen tekemistä osaston johtajan tai jaoston puheenjohtajan tehtävät asianomaisessa tuomioistuimessa haettavaksi. Menettely koskisi ainoastaan niitä osaston johtajan ja jaoston puheenjohtajan tehtäviä, joista maksetaan erityistä palkkiota, esimerkiksi johtamislisää. Tehtävää voisivat hakea vain ne tuomarit, joilla on virka asianomaisessa tuomioistuimessa. Haettavaksi julistaminen tulisi tapahtua asianmukaisella tavalla siten, että tuomioistuimen tuomareilla on tosiasiallinen mahdollisuus ilmoittaa halukkuudestaan tehtävään.

Laamannin ja ylituomarin tekemien esitysten tulisi olla perusteltuja siten, että esityksen perusteluista ilmenee ne syyt, joiden perusteella esitykseen on päädytty. Tehtävään määräämistä hakeneilla olisi varattava ennen määräyksen antamista tilaisuus lausua esityksen johdosta samaan tapaan kuin säädetään 9 §:n 2 momentissa.

Koska osaston johtajan ja jaoston puheenjohtajan tehtäviin kuuluu yksikön tulosvastuullinen johtaminen, kelpoisuusvaatimukseksi ehdotetaan 11 §:n 3 momentin mukaisesti johtamistaitoa. Tehtäviin kuuluu yleensä myös lainkäytön yhtenäisyyden seuraaminen, joten pätevyysarvioinnissa on

otettava huomioon johtamistaidon ohella 11 §:n 1 momentissa säädettyt kelpoisuusvaatimukset.

Yllättävien tilanteiden varalta on perusteltua, että laamanni tai ylituomari voisivat antaa lyhytaikaisen määräyksen hallinnollisten tehtävien hoitamiseen.

Ehdotetussa säännöksessä puhutaan tehtävään määräämisestä, koska kyseessä ei ole virkaan nimittäminen, vaan tehtävään sijoittaminen.

#### **4 luku 20 a §**

Ehdotus sääntelisi tilanteita, joissa tuomioistuimen alemman palkkausluokan tuomarin virkoihin kohdennetaan palkankorotus, jonka seurauksena osassa viroista palkkaus kohoaa. Ehdotuksen mukaan nämä virat julistettaisiin kyseisessä tuomioistuimessa alemmassa palkkausluokassa työskentelevien tuomareiden haettaviksi. Virkaa voisivat hakea vain ne tuomarit, joilla on virka asianomaisessa tuomioistuimessa. Virka julistettaisiin haettavaksi samoin kuin muutkin vastaavat virat, mutta samalla ilmoitettaisiin, ketkä voivat virkaa hakea. Nimitysmenettelyn ehdotetaan olevan samanlainen kuin vakinaista tuomaria yleensäkin nimitettäessä.

#### **1.2. Laki Korkeimmasta oikeudesta**

**9 §** Ehdotetun säännöksen mukaan korkeimman oikeuden esittelijöiden osalta noudatettaisiin vastaavanlaista menettelyä kuin on ehdotettu tuomareiden nimittämistä annetun lain 20 a §:n ehdotuksessa.

#### **1.3. Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta**

**10 §** Ehdotetun säännöksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden osalta noudatettaisiin vastaavanlaista menettelyä kuin on ehdotettu tuomareiden nimittämistä annetun lain 20 a §:n ehdotuksessa.

### **2. VOIMAANTULO**

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteellaannetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## **LAKIEHDOTUKSET**

### **1.**

#### **Laki tuomareiden nimittämisestä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* tuomareiden nimittämisestä 25 päivänä helmikuuta 2000 annettuun

lakiin (205/2000) uusi 18 a § ja 20 a § seuraavasti:

### 18 a §

#### Lisäpalkkiota saavan tuomarin määrääminen

Korkein oikeus määrää käräjäoikeuden laamannin perustellusta esityksestä käräjätuomarin, jolle maksetaan lisäpalkkiota hallinnollisten tehtävien hoitamisesta kolmen vuoden määräajaksi. Jos tehtävä vapautuu kesken toimikauden, määrätään seuraaja jäljellä olevaksi määräajaksi.

Korkein hallinto-oikeus määrää hallinto-oikeuden ylituomarin perustellusta esityksestä jaoston puheenjohtajana toimivan tuomarin, jolle maksetaan lisäpalkkiota hallinnollisten tehtävien hoitamisesta kolmen vuoden määräajaksi. Jos tehtävä vapautuu kesken toimikauden, määrätään seuraaja jäljellä olevaksi määräajaksi.

Käräjäoikeuden laamanni ja hallinto-oikeuden ylituomari julistavat ennen esityksen tekemistä, laamanni 1 momentissa tarkoitetun tehtävän ja ylituomari 2 momentissa tarkoitetun tehtävän asianomaisessa tuomioistuimessa haettavaksi. Tehtävään voidaan määrätä tuomari, jolla on 11 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten lisäksi johtamistaitoa. Tehtävään määräämistä hakeneille on varattava ennen määräyksen antamista tilaisuus lausua esityksen johdosta.

Kun laamanni on tehnyt 1 momentissa tarkoitetun esityksen, laamanni saa määrätä, että jollekin käräjäoikeuden tuomareista maksetaan lisäpalkkiota hallinnollisten tehtävien hoidosta, kunnes korkein oikeus on antanut 1 momentissa tarkoitetun määräyksen. Kun ylituomari on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun esityksen, ylituomari saa määrätä, että jollekin hallinto-oikeuden tuomarille maksetaan lisäpalkkiota hallinnollisten tehtävien hoidosta, kunnes korkein hallinto-oikeus on antanut 2 momentissa tarkoitetun määräyksen.

### 20 a §

#### Viran täyttäminen eräissä tilanteissa

Kun palkkausta korotetaan vain osassa tuomioistuimen samassa palkkausluokassa olevista tuomarinviroista, ne virat, joiden palkkausta on korotettu, on julistettava haettaviksi ja niihin on nimitettävä siinä järjestyksessä kuin tässä laissa säädetään.

Tuomarinvirkaa, joka edellä 1 momentin nojalla on julistettu haettavaksi, voi hakea ja siihen voidaan nimittää vain tuomari, jolla ennestään on tuomarinvirka siinä tuomioistuimessa, jossa haettavana oleva virka on.

---

Tämä laki tulee voimaan      päivänä      kuuta 200 .

---

2.

**Laki**  
**Korkeimmasta oikeudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* korkeimmasta oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annettuun lakiin (74/1918) uusi 9 § seuraavasti:

Kun palkkausta korotetaan vain osassa samassa palkkausluokassa olevista esittelijän viroista, ne virat, joiden palkkausta on korotettu, on julistettava haettaviksi ja niihin on nimitettävä siinä järjestyksessä kuin nimittämisestä korkeimman oikeuden esittelijän virkaan on säädetty.

Esittelijän virkaa, joka edellä 1 momentin nojalla on julistettu haettavaksi, voi hakea ja siihen voidaan nimittää vain esittelijä, jolla ennestään on esittelijän virka korkeimmassa oikeudessa.

---

Tämä laki tulee voimaan      päivänä      kuuta 200 .

---

3.

**Laki**  
**Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annettuun lakiin (74/1918) uusi 10 § seuraavasti:

Kun palkkausta korotetaan vain osassa samassa palkkausluokassa olevista esittelijän viroista, ne virat, joiden palkkausta on korotettu, on julistettava haettaviksi ja niihin on nimitettävä siinä järjestyksessä kuin nimittämisestä korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän virkaan on säädetty.

Esittelijän virkaa, joka edellä 1 momentin nojalla on julistettu haettavaksi, voi hakea ja siihen voidaan nimittää vain esittelijä, jolla ennestään on esittelijän virka korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

---

Tämä laki tulee voimaan      päivänä      kuuta 200 .

---

## Ylituomari Hannu Renvallin lausuma

Työryhmä esittää, että päätösvalta määrätä tuomari käräjäoikeuden osastojen johtotehtävään tai hallinto-oikeuden jaoston puheenjohtajan tehtävään on tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden varmistamiseksi siirrettävä virastopäälliköiltä ylimmille tuomioistuimille.

Työryhmän toimeksianto ja sen perusteena ollut eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto edellyttivät, että luotava uusi järjestelmä turvaa tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden tuomareille. Nähdäkseni kysymyksessä olevan hallinnollisen päätösvallan pysyttäminen virastopäälliköillä ei millään tavalla vaaranna kokeneiden, suomalaisen tuomarikulttuurin hyvin sisäistäneiden johtavien tuomareiden itsenäistä ja riippumatonta päätöksentekoa lainkäyttöasioissa. Tällaisesta ei ole esitetty mitään näyttöä eikä oikeusasiamieskään tällaista ole väittänyt todellisuudessa havaitun.

Jos nykyisessä menettelyssä kuitenkin teoreettisesti nähdään riippumattomuutta vaarantavia elementtejä, esitettyä järjestelmää voidaan puoltaa, koska se on tarjolla olevista muista vaihtoehdoista paras rinnastuessaan määräaikaisten tuomarien nimittämiseen yli vuoden ajaksi.

Korostan kuitenkin, että määrääminen tuomioistuimen johtamistehtäviin liittyy olennaisesti viraston tulosjohtamiseen, jossa viraston päällikölle asetetun vastuun ja hänen mahdollisuutensa vaikuttaa henkilöstön tehtäviin tulee olla tasapainossa. Jaosto- ja osastopäälliköt vaikuttavat keskeisesti viraston kokonaistuloksen saavuttamiseen johtamalla oman yksikkönsä työtä viraston kokonaistavoitteiden mukaisesti. Tämä johtamistehtävä on hallintoa, ei lainkäyttöä. Toiminnasta kokonaisvastuun kantavalla virastopäälliköllä on selkeästi parhaat mahdollisuudet arvioida, ketkä tuomareista tuomarintehtävänsä ohella suoriutuvat tästä hallintotehtävästä menestyksellisesti. Päätösvallan siirtäminen viraston ulkopuolelle heikentää virastopäällikön mahdollisuuksia johtaa tuomioistuimen toimintaa tehokkaasti ja tuloksellisesti eli kansalaisten edun vaatimalla tavalla.

Tämän vuoksi viraston päällikön näkemyksellä tulee olla erityisen painava merkitys tällaiseen johtamistehtävään määräämisessä. Jos lopullinen päätösvalta työryhmän esityksen mukaisesti pidätetään ylimmille tuomioistuimille, menettely onkin nähtävä lähinnä eräänlaiseksi alistustyyppiseksi muodolliseksi toimenpiteeksi, jolla ennaltaestävästi varmistetaan ratkaisujen perustuminen kaikissa tilanteissa asiallisiin syihin ja tehdään menettelystä läpinäkyvämpi.

Näin toteutettuna menettely tulee valtaosassa tilanteita päätymään siihen, että ylin tuomioistuin vahvistaa virastopäällikön esityksen. Tuomioistuinhallinnon rationaalisuuden näkökulmasta on silloin kyse tarpeettomasta lisäbyrokratiasta. Tämän vuoksi asian jatkovalmistelussa olisikin vielä selvitettävä, voitaisiinko kehittää järjestelmä - esimerkiksi ratkaisupyyntö-tyyppinen jatkokäsittely vaadittaessa ylimmässä tuomioistuimessa - jolla mahdollistettaisiin se, että vain ne tapaukset, joissa asianosaisilla todellisuudessa on aiheutta epäillä ratkaisun asianmukaisuutta, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uudelleen viraston ulkopuolella.

