

Asia: VN/16552/2022

Arviomuistio lautamiesten valintatavasta

Lausunnonantajan lausunto

1. Pitäisikö lautamiesten valintatapaa muuttaa nykyisestä? Miksi?

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa on vuodesta 2015 lukien jaksossa ”Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa” käsitelty kunkin toimintavuoden kymmentä keskeisintä perus- ja ihmisoikeusongelmaa. Lautamiesten nimitysmenettely on mainittu keskeisten ongelmien listalla (tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet) joka vuosi.

Arviomuistiossa on katsottu (s. 32), että ”lautamiesten valintatapa on kysymys, joka on luonteeltaan pikemminkin poliittisesti kuin oikeudellisesti ratkaistava.” Lainsäädännön muuttamisessa on toki aina kysymys poliittisesta päätöksenteosta, johon arvot, maailmankatsomus ja monet reaaliset argumentit, kuten käytettävissä olevien aineellisten resurssien määrä, vaikuttavat. Kysymys siitä, missä määrin poliitikoiden tulisi osallistua tuomareiden nimittämiseen ja missä määrin tuomareita nimitetään samoilta listoilta kuin paikallispoliitikoita kunnallisiin lautakuntiin, on ymmärrettävästi erityisen poliittinen.

Oikeudellisesta näkökulmasta, mikäli tarkastelun pohjaksi otetaan oikeusvaltion perusrakenteet kuten vallan kolmijako ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus, vaikuttaisi aiheen poliittisuudesta huolimatta kuitenkin melko selvältä, ettei politiikkaa tai poliitikkoja tulisi välttämättä osallistaa tuomareiden valintaan lainkaan.

Oikeusvaltion keskeisiä rakenteita tukevia tavoitteita, kuten pyrkimystä tuomarien riippumattomuuden vahvistamiseen, voidaan tietenkin kutsua myös poliittisiksi tavoitteiksi varsinkin kansainvälisessä kontekstissa, mutta kysymys on kuitenkin pohjimmiltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyvien oikeudellisten turvarakenteiden (safeguards) vahvistamisesta ja oikeusvaltion (rule of law) kestävyuden turvaamisesta mahdollisia tulevaisuuden paineitakin ajatellen.

Kun Tuomioistuinvirasto muutama vuosi sitten perustettiin, puhuttiin palomuurista poliitikkojen ja tuomioistuimien välissä. Ilmaisua ”palomuri” kuvaa hyvin vallan kolmijakoon perustuvaa ajattelutapaa ja niitä lähtökohtia, joille oikeusvaltion yleensä katsotaan rakentuvan. Palomuri luonnollisesti vahvistuisi edelleen, mikäli lautamiesten valinta siirrettäisiin pois valtuustoilta ja siis kunnallispoliitikoilta.

Arviomuiston (s. 30) mukaan lautamiehet ”rinnastuvat” asemaltaan tuomariin. Pidän ilmaisua jossain määrin lautamiesten asemaa vähätteleväenä. Nähdäkseni lautamiehetkin ovat tuomareita eivätkä pelkästään rinnastu tuomareihin. Kysymys on siis siitä, tulisiko poliitikkojen saada valita lautamiehiä sivutoimiseksi tuomareiksi vai olisiko toisenlainen nimitysmenettely paikallaan, mikäli lautamiesjärjestelmän säilyttäminen ylipäättänsä on perusteltua.

2. Jos lautamiesten valintatapaa muutetaan, kenen pitäisi nimetä lautamiesehdokkaat? Miksi?

Kysymys rakentuu sen olettaman varaan, että nimitysmenettelyn olisi oltava kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa jokin taho asettaisi ehdokkaat ja toisessa vaiheessa jokin toinen taho suorittaisi asetettujen ehdokkaiden joukosta lopullisen valinnan. Tällainen vaiheistus ei kuitenkaan nähdäkseni olisi välttämätöntä, vaan asia voitaisiin järjestää niinkin, että lautamieheksi ilmoittautuneiden tai ilmoitettujen joukosta valittaisiin ilman välivaiheita riittävä määrä lautamiehiä kuhunkin käräjäoikeuteen.

Ennen lautamiesten valintamenettelyä koskevien linjausten tekemistä olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista pohtia, millaisia henkilöitä lautamieheksi halutaan ja tarvitaan, jotta lautamiesjärjestelmälle asetetut perimmäiset tavoitteet toteutuisivat. Rekrytoinnin perusteiden tulisi siis olla alisteisia järjestelmän tarkoitukselle ja tavoitteille.

Lautamiehet ovat maallikkotuomareita, joiden tuomioistuinten ratkaisutoimintaan osallistumisen keskeisenä yhteiskunnallisena perusteena ja tavoitteena on pidetty (HE 7/2016 vp, s. 129) sitä, että he

- a) edustavat kansan oikeustajua,
- b) valvovat oikeudenkäyttöä käräjäoikeuksissa ja
- c) varmistavat oikeudenkäytön julkisuuden.

”Kansan oikeustaju” saattaa esimerkiksi ympäristönsuojeluun, maahanmuuttoon tai huumausaineiden käyttöön liittyvissä kysymyksissä vaihdella suuresti. Kahden lautamiehen sattumanvarainen valikoituminen yksittäisen jutun ratkaisukokoonpanoon ei näin ollen voine välittää koko kansan oikeustajun ohjaavaa vaikutusta ammattituomarin ratkaisutoimintaan.

Kansan oikeustajusta puhutaan yleensä rikoksiin liittyvissä asiayhteyksissä ja usein väitetään esimerkiksi, ettei yleinen rangaistuskäytäntö vastaa kansan oikeustajua. Kansan oikeustajua pyrittiin selvittämään 2017 Helsingin yliopiston oikeusministeriön toimeksiannosta tekemässä tutkimuksessa. Tutkimuksen mukaan kansalaisten käsitykset sopivasta rangaistustasosta vaihtelivat huomattavasti. Kun tutkimukseen sisältyneissä kuvitelluissa rikostapauksissa annettuja rangaistuksia vertailtiin, huomattiin, että kansalaisten antamissa rangaistuksissa oli huomattavaa hajontaa. Esimerkiksi sukupuoliyhteydestä lapsen kanssa osa tutkimukseen osallistuneista kansalaisista jätti rangaistuksen kokonaan tuomitsematta ja osa antoi teosta ehdotonta vankeutta. Ajatus väestön yleisestä oikeustajusta osoittautui tutkimuksessa kaiken kaikkiaan varsin ongelmalliseksi.

Ajatus siitä, että kunnanvaltuuston puolueiden listoilta lautamiehiksi valitsemat henkilöt, jotka käytännössä ovat itsekin olleet useimmiten ehdokkaina kunnallisvaaleissa, mutta jääneet valitsematta valtuustoon, ”valvoisivat oikeudenkäyttöä käräjäoikeudessa”, on ajatuksena ja lautamiesjärjestelmän perustavoitteena vaikeasti sovitettavissa modernin oikeusvaltion perusrakenteisiin. Tämä valvontafunktio samoin kuin argumentti lautamiesten positiivisesta merkityksestä oikeudenhoidon legitimizeettiin menettävät ylipäätään merkityksensä koko lailla täysin sitä kautta, että lautamiehiä käytetään käräjäoikeuksissa vain osassa asioista, eikä lainkaan ylemmissä oikeusasteissa.

On niin ikään epäselvää, miten lautamiesten osallistuminen käräjäoikeuden ratkaisukokoonpanoon edistäisi oikeudenkäyntien julkisuutta. Lautamiehet eivät saa kertoa salaisten päätösneuvotteluiden sisällöstä kenellekään eikä oikeudenkäyntien julkisuus voine merkittävästi lisääntyä sillä, että lautamiehet kertovat julkisen oikeudenkäynnin tapahtumista mahdollisesti lähipiirilleen.

Lautamiesten sukupuolella ja iällä on merkitystä kunnanvaltuustojen suorittamassa lautamiesten valinnassa, koska kunnanvaltuustojen tulee lautamiehiä valitessaan käräjäoikeuden lautamiehistä annetun lain 4 §:n mukaisesti huolehtia siitä, että kunnasta valittavien lautamiesten tulee mahdollisimman tasapuolisesti edustaa kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaa.

Koska rikosjutut käsitellään rikoksen tekopaikan käräjäoikeudessa, pääkaupunkiseudulta kotoisin olevat ympäristöaktivistit saattavat vaikkapa Kainuun käräjäoikeudessa tulla tuomituiksi käräjäoikeudessa, jonka lautamiehet ovat väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaltaan varsin erilaisia kuin pääkaupunkiseudulla. Vastaava tilanne saattaa kohdata pääkaupungin kaduille saapuvan traktorimarssin osallistujia Helsingin käräjäoikeudessa edellyttäen kummassakin tapauksessa kuitenkin, että rikosnimikkeet ovat sellaisia, että lautamiehiä ylipäätänsä kuuluu käräjäoikeuden ratkaisukokoonpanoon. Kansan oikeustajulla saattaa siis olla ”maantieteellistä”

merkitystä tietyissä tilanteissa. Eri asia on, onko tällaisen merkityksen tavoittelemisen oikeudellisesti perusteltua.

Käsitykseni mukaan kärjäoikeuden lautamiehistä annettu laki ei mahdollista sitä, että lautamiesten valinnassa tai yksittäisen jutun tai istuntopäivän lautamieskokoonpanoa määrättäessä kiinnitettäisiin huomiota lautamiesten henkilökohtaiseen erityispätevyyteen kuten työkokemukseen tai koulutukseen taikka muuhun erityisasiantuntemukseen. Lautamiesten asiantuntemuksella saattaisi olla merkitystä esimerkiksi jutuissa, joihin liittyy teknistä tai lääketieteellistä erityisasiantuntemusta edellyttäviä arviointeja. Olen 19.12.2018 antamassani ratkaisussa EOAK/443/2018 katsonut, että lautamiehiä ei tästä huolimatta tulisi vuorojärjestyksestä poiketen valita erikseen tällaisiin juttuihin.

Edellä mainitussa ratkaisussa omaksumaani tulkintaa tukee sekin, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin elementteihin kuuluva kuulemisperiaate edellyttää asiantuntijalausuntojen ja asiantuntijoiden kuulemisen avoimuutta sekä mahdollisuutta riitauttaa asiantuntijan kannanottojen sisältö oikeudenkäynnissä. Mikäli lautamiehet esittäisivät omaan erityisasiantuntemukseensa perustuvia näkemyksiä tuomioistuimen salaisissa päätösneuvotteluissa, kuulemisperiaate ei toteutuisi.

Edellä todetun perusteella päädyn siihen, ettei lautamiesjärjestelmän tavoitteista ja tarkoituksesta ole saatavissa johtoa siihen, millaisessa prosessissa ja millaisin perustein lautamiehiä tulisi valita kärjäoikeuksiin.

3. Pitäisikö lautamiesten mahdollinen rikostausta selvittää ennen kuin heidät voitaisiin nimittää tehtäväänsä? Jos, niin kenen pitäisi tällainen selvitys tehdä?

Kaikissa niissä jutuissa, joiden käsittelyyn lautamies osallistuu, hän on kärjäoikeuden täysivaltainen jäsen. Hänellä on yksilöllinen äänioikeus ja tuomarin valta. Lautamiestä pidetään sekä rikos- että vahingonkorvausoikeudellisesti virkamiehenä kuten muitakin julkista valtaa käyttämään valittuja luottamushenkilöitä.

Jos lautamiesten roolia ja valintamenettelyä lähestytään riskien arvioinnin näkökulmasta, tulisi kiinnittää huomiota kaikkiin tekijöihin, jotka saattavat vaikuttaa siihen, että lautamies käyttää esimerkiksi harkintavaltaansa tarkoitussidonnaisuutta loukkaavalla tavalla väärin tai antaa merkitystä esimerkiksi oikeudenkäynnin ulkopuolella tekemilleen havainnoille (KKO 2008:95) taikka toimii tehtävässään esteellisenä. Lautamiehen rikostaustan voidaan riskien arvioinnin näkökulmasta katsoa lisäävän väärinkäytösten ja harkintavallan väärinkäytön riskiä. Rikostausta on sen vuoksi seikka, joka tulisi lautamiesten valinnassa selvittää ja ottaa huomioon.

Lautamiehet valikoituvat istuntopäivän ratkaisukokoonpanoon yleensä sattumanvaraisesti, eikä kärjätuomari tunne heidän taustojaan tai puoluekantaan. Kärjätuomarilla ei ole mahdollisuuksia kontrolloida tällaisia seikkoja, vaikka niillä saattaa olla merkitystä esimerkiksi lautamiehen esteettömyyden arvioinnissa. Rikokseen syyllistyminen, vireillä oleva rikosasia tai myös rikoksen uhriksi joutuminen (KKO 2017:70), saattavat olla seikkoja, joilla on merkitystä tuomarin esteettömyyden arvioinnissa. Rikoksiin syyllistyminen saattaa edellä todetuin tavoin ylipäättävästi olla seikka, joka osoittaa henkilön sopimattomaksi tuomarin tehtävään.

Julkisen vallankäytön merkittävyyden ja yleisen turvallisuuden kannalta tuomioistuimet kuuluvat tärkeimpien viranomaisten joukkoon. Lautamiesten tehtävää huomattavasti merkityksettömämmässikin yleiseen turvallisuuteen liittyvissä tehtävissä toimivista henkilöistä hankitaan säännönmukaisesti turvallisuusselvityslain (726/2014) tarkoitetu henkilöturvallisuus selvitys. Sellainen olisi syytä hankkia myös lautamiehistä.

Pitäisin perusteltuna, että Tuomioistuinvirasto, jolle lautamiesten nimittämisprosessin hoitaminen kokonaisuudessaan muutenkin sopisi, hankkisi kaikista lautamiehistä ennen lopullisen nimityspäätöksen tekemistä turvallisuus selvityksen. Turvallisuus selvityksestä ilmenisi myös lautamies ehdokkaan mahdollinen rikostausta.

4. Jos lautamies ehdokkaita olisi enemmän kuin lautamies paikkoja, kenen pitäisi valita lautamiehet asetettujen ehdokkaiden joukosta? Miten valinnan pitäisi tapahtua?

Kuten edellä olen todennut, Tuomioistuinvirastoa on perustellusti pidetty palomuurina poliitikkojen ja tuomioistuinten välillä. Sen vuoksi olisi luontevaa, että se vastaisi lautamiesten nimittämiseen liittyvästä menettelystä kokonaisuudessaan.

Lautamiehet voitaisiin nimittää tehtävään itse ilmoittautuneiden henkilöiden joukosta. Valinta suoritettaisiin kärjäoikeuden lautamiehistä annetun lain 4 §:n mukaisesti. Tuomioistuinviraston tulisi huolehtia siitä, että kunkin kärjäoikeuden tuomiopiiristä valittavat lautamiehet mahdollisimman tasapuolisesti edustaisivat alueen väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaa.

5. Jos lautamiesten valintapaa muutetaan, kenen pitäisi nimittää lautamiehet? Miksi?

Kuten edellä olen todennut, Tuomioistuinvirastoa on perustellusti pidetty palomuurina poliitikkojen ja tuomioistuinten välillä. Sen vuoksi olisi luontevaa, että se vastaisi lautamiesten nimittämiseen liittyvästä menettelystä kokonaisuudessaan.

6. Muita kommentteja arviomuistiosta?

Vaalikauden lopussa valmistuneen arviomuistion laatiminen perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan lautamies järjestelmä säilytetään ja

selvitetään lautamiesten valintatavan uudistaminen tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistavasti.

Vaalikauden päättyessä ja hallituksen vaihtuessa lautamiesjärjestelmän säilyttämisen perusteita olisi kuitenkin syytä arvioida kriittisesti uudelleen.

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen