



OIKEUSLAITOKSEN RIIPPUMATTOMUUDEN PERUSTUSLAILLISET TAKEET-TYÖRYHMÄLLE

Asia: Oikeuslaitostyöryhmän ehdotukset tuomioistuinten perustuslaillisen riippumattomuuden turvaamiseksi ja vahvistamiseksi sekä syyttäjälaitoksen perustuslaillisen riippumattomuuden vahvistamiseksi ja Venetsian toimikunnan lausunnon pyytämiseksi.

Taustaa

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän oikeusvaltion vahvistamiseksi ja oikeuslaitoksen kehittämiseksi. Oikeuslaitostyöryhmän alatyöryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida, turvaako voimassa oleva perustuslaki ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta välittömästi koskeva muu lainsäädäntö tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden. Työryhmän tehtävä on ollut tehdä mahdolliset ehdotukset tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden toteuttavista lainsäädäntömuutoksista perusteluineen.

Työryhmä on luonnostellut ehdotuksensa tuomioistuinten, tuomareiden ja syyttäjälaitoksen riippumattomuuden vahvistamiseksi perustuslaissa. Tuomariliitto on osallistunut kuulemiseen 5.5.2025.

Lausunto on jäsennelty samalla tavalla kuin kuuleminen toteutettiin.

Yleishuomiot

Yleisesti ottaen uudistus on erittäin tarpeellinen ja ajankohtainen. Tuomariliitto katsoo, että riippumattomuusvaatimus on oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen ja tuomareiden työntekeksen edellytysten turvaamisen kannalta perustavanlaatuinen ja merkityksellinen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut useita tuomioita tuomioistuinten riippumattomuuden loukkaamisesta. Tuomiot ovat koskeneet Unkarin ja Puolan lisäksi esimerkiksi Portugalia ja Islantia.

Suomessa on jo pidempään keskusteltu tuomioistuimien riippumattomuuden perustuslaillisten takeiden vahvistamisesta. Myös Ruotsissa ja Norjassa on jo ryhdytty toimenpiteisiin tuomareiden riippumattomuuden vahvistamiseksi. Vaikka demokratiakehitys ja oikeusvaltioperiaate eivät ole Suomessa tällä hetkellä akuutisti uhattuina, on erittäin tärkeää varmistua oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta erityisesti riippumattoman oikeuslaitoksen osalta myös tulevaisuudessa ja mahdollisissa oikeusvaltion kriisitilanteissa.

Tuomariliitto pitääkin oikeuslaitostyöryhmän esityksen yleishuomioita ja ehdotuksia perusteltuina.

Puuttuvat teemat

Tuomariliitto ehdottaa, että jatkovalmistelussa käsiteltäisiin ja selvitettäisiin mahdollisuutta antaa Tuomioistuinvirastolle oikeus tehdä talousarvioehdotus suoraan eduskunnalle. Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen edellyttää tällaisen oikeuden antamista. Voimassa olevan perustuslain 83 §:ään tulisi lisätä neljäs momentti, jossa säädettäisiin, että Tuomioistuinvirasto voisi valtion talousarvioesityksen johdosta tehdä ehdotuksen suoraan eduskunnalle valtion talousarvioon otettavaksi määrärahaksi tai muuksi päätökseksi talousarvioaloitteella.

Myös presidentti Kuusiniemi on korostanut pääsisäisenä julkaistussa Helsingin Sanomien haastattelussa, että tuomioistuinten rahoitusta voidaan käyttää oikeusvaltiota murentavalla tavalla. Kuusiniemi toi esille, että tuomioistuimet voidaan ajaa toimintakyvyttömäksi myös niin, että niille ei anneta rahaa. Tähän voisi olla hänen mukaansa ratkaisuna Islannissa toteutettu budjettivaltaa koskeva malli. Siellä tuomioistuinlaitos tekee oman budjettiesityksen, josta oikeusministeriö ei esityksessään parlamentille voi poiketa ilman perusteluja.

Tuomariliitto on lisäksi kiinnittänyt kuulemisen yhteydessä työryhmän huomiota apulaisosastonjohtajan tehtävän ja toimivallan sääntelemättömyyteen. Tuomioistuinlaissa ei ole säännelty apulaisosastonjohtajan tai vastaavassa tehtävässä toimivan tehtäviä ja toimivaltaa. Tuomioistuimissa on kuitenkin annettu apulaisosastonjohtajan tai vastaavan tehtävästä määräyksiä työjärjestyksessä. Tuomariliitto katsoo, että tuomioistuinlain 8 luvun 6 §:ää pitäisi tältä osin täsmentää.

Yksityiskohtaiset perustelut

Tuomioistuimet (21 §, 98 §, 100 § ja 101 §)

- 21 §: Ei huomautettavaa, kannatettava työryhmän muutosesitys
- 98 §: Ei huomautettavaa, kannatettava työryhmän muutosesitys
- 100 §: Ei huomautettavaa, kannatettava työryhmän muutosesitys
- 101 §: Vaihtoehto A on kannatettava. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta ylimpien tuomioistuinten jäsenten virkarikosten käsittely valtakunnanoikeudessa on arvioitava ongelmalliseksi (ks. tarkemmin yleisperusteluiden kohta 3.1.10). Tämä saattaisi tuki aiheuttaa haasteita esteettömän kokoonpanon löytämisessä.

Kuulemisessa esitettiin vaihtoehto C, jonka mukaan jos valtakunnanoikeus käsittelee syytteen, joka kohdistuu korkeimpien oikeuksien jäseneseen, kokoonpanossa olisi vain tuomareita. Tätä vaihtoehtoa tulisi selvittää myös jatkovalmistelussa.

Tuomarit (27 §, 102 §, 103 §)

Palkkaus ja muut palvelussuhteen ehdot

Ehdotuksessa (s. 64) on käsitelty tuomareiden palkkausta osana tuomareiden riippumattomuuden turvaamista. Kuten ehdotuksessa on todettu, riittävä palkka suojaa tuomareita taloudellisilta vaikuttamisyrityksiltä ja turvaa siten osaltaan tuomareiden riippumattomuutta.

Kansainvälisissä suosituksissa on korostettu tuomareiden palkkauksen ja sen määräytymismenettelyn merkitystä tuomareiden riippumattomuudelle. Sen lisäksi, että tuomareiden palkkauksen on oltava tasoltaan riittävä, on se turvattava lailla. Viimeksi Euroopan tuomariliitto (EAJ) on antanut suosituksen. EAJ perusti vuonna 2023 tuomareiden palkkaus- ja eläkejärjestelmiä

koskevan työryhmän. Työryhmän tehtävänä oli laatia tuomareiden palkkausta koskevat suositukset. Suositukset vahvistettiin EAJ:n kokouksessa 9.5.2025. Suositusten mukaan tuomareiden palkkausjärjestelmä ja palkkataso tulee varmistaa ja turvata lainsäädännöllä. Paras suoja tuomareiden materiaallisen riippumattomuuden takaamiseksi on se, että kyseiset seikat on määritelty laissa tai perustuslaissa.

Muiden kuin ylimpien tuomioistuinten tuomareiden palkkauksen ehdot määritellään virkaehtosopimusjärjestelmässä.

Oikeusministeriön työryhmä selvitti tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittämistä ja antoi tätä koskevan mietinnön 4.11.2020 (mietintö 2020:16, jäljempänä palkkausmietintö). Mietinnön mukaan tuomareiden palkkataso ei ole palkkausjärjestelmästä johtuen seurannut työtehtävien vaativuuden ja määrän kasvua, eikä palkkaus ole kilpailukyinen. Mietinnössä on pohdittu laajasti toimenpiteitä palkkauksen jälkeensäneisyyden korjaamiseksi ja yhtenä kysymyksenä on arvioitu sitä, tulisiko tuomareiden palkkauksesta säätää lailla vai tulisiko palkkaus jatkossakin toteuttaa virkaehtosopimusjärjestelmässä.

Toisin kuin oikeuslaitostyöryhmän alatyöryhmä on arvioinut, Tuomariliitto katsoo, että perustuslakiin liittyy taloudellisen riippumattomuuden perusteiden täsmentämistarpeita tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.

Tuomariliitto ehdottaa, että perustuslakiin lisättäisiin uusi momentti, jossa säädetään, että tuomareiden palkkauksen on oltava tasoltaan riittävä tuomareiden riippumattomuuden turvaamiseksi. Itse palkkauksesta säätäminen tapahtuisi muulla lailla, kuten korkeimpien oikeuksien tuomareiden kohdalla. Mikäli lisäys tulisi perustuslain 103 §:ään, sen otsikkoa olisi täsmennettävä.

Ehdotuksessa ja sen yleisperusteluissa ei ole käsitelty tarkemmin tuomareiden palkkauksen ja muiden palvelussuhteen ehtojen irrottamista virkaehtosopimusjärjestelmästä ja siihen siirtymisen tuomia hyötyjä. Tuomariliitto esittääkin, että ehdotuksen jatkovalmistelussa käsiteltäisiin lakipalkkausjärjestelmän laajentamista koskemaan kaikkia tuomareita kansainvälisten mallien ja suositusten mukaisesti.

Vaikka virkaehtosopimusjärjestelmä täyttää tuomareiden palkkauksen lailla säätämisen vaatimukset, palkkauksen säätäminen, erityislailla on katsottu toteuttavan paremmin kansainvälisten suositusten tuomareiden palkkauksen lakisidonnaisuudelle asettamia vaatimuksia. Ns. lakipalkka turvaisi tuomareiden riippumattomuuden virkaehtosopimusjärjestelmää paremmin ja olisi paremmin sopusoinnussa myös kansainvälisten käytäntöjen ja suositusten kanssa. Monessa Euroopan maassa palkkaukseen liittyvät elementit on tuomareiden riippumattomuuden turvaamiseksi kirjattu suoraan lakiin tai jopa perustuslakiin.

Tuomariliitto katsoo, että ei ole perusteita arvioida riippumattomuuden turvaamisen takeita toisella tavalla kuin korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten kohdalla. Kaikkien tuomareiden palvelussuhteen ehdot on irrotettava virkaehtosopimusjärjestelmästä ja palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista on säädettävä erillisellä lailla ylimpien tuomioistuinten tapaan.

- 27 §: Ei huomautettavaa, kannatettava työryhmän muutosesitys
- 102 §: Ei huomautettavaa, kannatettava työryhmän muutosesitys
- 103 §: Ei huomautettavaa, kannatettava työryhmän muutosesitys

Syyttäjät (104 §)

- 104 §: Ei huomautettavaa, kannatettava työryhmän muutosesitys

Tuomariliiton ehdotukset tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamiseksi

- Tuomioistuinvirastolle on perustuslaissa annettava oikeus tehdä tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten turvaamiseksi talousarvioesitys suoraan eduskunnalle, josta oikeusministeriö ei voisi poiketa omassa esityksessään kuin perustellusta syystä.
- Tuomareiden palkkauksen riittävyys on taattava perustuslaissa.
- Tuomareiden palkkauksesta ja muista palvelusuhteen ehdoista on säädettävä suoraan laissa, kuten on tehty korkeimpien oikeuksien tuomareilla.

Lausunnon ovat valmistelleet kärjätuomarit Minna Hällström ja Veera Kankaanrinta ja hallinto-oikeustuomari Antti Mikkonen. Lausunto on käsitelty Tuomariliiton hallituksessa sähköpostitse.

Helsingissä 12.5.2025

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry

Minna Hällström
varapuheenjohtaja

Veera Kankaanrinta
hallituksen jäsen

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry toimii tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi sekä sen merkityksen ja tuomarin riippumattoman aseman säilyttämiseksi yhteiskunnassa. Tuomarikunnanyhteisenä järjestönä Tuomariliitto valvoo ja edistää jäsentensä ammatillisia ja muita yhteisiä pyrkimyksiä.