

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 16/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta (HE 132/2009 vp).

Lausunto

Lakivaliokunta on 8 päivänä lokakuuta 2009 pyytänyt asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2009 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kehittämispäällikkö Ann-Mari Pitkäranta, oikeusministeriö

- presidentti Pauliine Koskela ja oikeusneuvos Marjut Jokela, korkein oikeus
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Marja-Liisa Judström ja hallituksen jäsen Reima Jussila, Korkeimpien oikeuksien virkamiehet ry
- lakimies Kati Virtanen, Suomen Lakimiesliitto ry
- varapuheenjohtaja Minna-Liisa Hällström, Suomen tuomariliitto ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— valtiovarainministeriön henkilöstöosasto/
Valtion työmarkkinalaitos

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi korkeimmasta oikeudesta annettua lakia. Esityksen mukaan enintään kolmasosa kaikista esittelijän viroista voisi olla määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Tämä mahdollistaisi kymmenen määräaikaisen esittelijäneuvoksen viran perustamisen. Määräaikaisuuden tarvetta ei olisi tarpeen perustella. Määräajaksi täytet-

tävään esittelijäneuvoksen virkaan voitaisiin nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan.

Esitys liittyy vuoden 2010 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan maaliskuun alusta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Taustaa

Esityksessä ehdotetulla korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muutoksella mahdollistetaan määräaikaisten esittelijäneuvosten määrän lisääminen korkeimmassa oikeudessa.

Kysymys on aiemmin ollut lakivaliokunnassa käsiteltävänä korkeimmasta oikeudesta annetun lain säätämisen yhteydessä (LaVM 6/2005 vp — HE 7/2005 vp, HE 9/2005 vp). Hallituksen esityksessä HE 7/2005 vp esitettiin lakiin erityissäännöstä, jonka mukaan esittelijäneuvokseksi voidaan nimittää määräajaksi virkasuhteeseen myös, milloin se on tarpeen virkakierron edistämiseksi tai korkeimman oikeuden esittelijöiden asiantuntemuksen monipuolistamiseksi.

Tuolloin lakivaliokunta totesi, että periaatteellisella tasolla esittelijäneuvoksen viran täyttämiseen määräajaksi liittyy valiokunnan mielestä kysymys esittelijäneuvosten riippumattomuudesta. Virassaoloaikaisen lähtökohtaisen erottamattomuuden lisäksi esittelijän riippumattomuutta on valiokunnan käsityksen mukaan omiaan turvaamaan myös se, että hänellä on vakinainen virka eikä hän toimi vain määräajaksi virkasuhteeseen nimitettynä.

Toisaalta lakivaliokunta suhtautui myönteisesti pyrkimykseen laajentaa sitä ryhmää, josta vakinaiset tuomarit lopulta valikoituvat. Valiokunta viittasi myös tuomareiden nimittämistä koskevasta lainsäädännöstä antamaansa mietintöön, jossa se oli korkeimman oikeuden esittelijöiden osalta nimenomaisesti maininnut, että esittelijöiden nimittämiseen määräajaksi on erityinen syy esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on eri tuomioistuinten tuomareiden tai esittelijöiden kouluttautuminen (LaVM 1/2000 vp — HE 109/1999 vp, s. 14/I).

Valiokunta piti hallituksen esityksessä HE 7/2005 vp ilmaistuja määräaikaaisuuden perusedellytyksiä eli virkakierron edistämistä ja korkeimman oikeuden esittelijöiden asiantuntemuksen monipuolistamista sinänsä hyväksyt-

tävinä. Valiokunta piti kuitenkin aiheellisena korvata käsite "virkakierto" ilmaisulla "lainkäytön monipuolisen tuntemuksen edistäminen tuomioistuini- tai syyttäjälaitoksessa". Valiokunta katsoi tämän ilmaisun osoittavan yhtäältä, mihin ammattikuntiin säännöstä on tarkoitus soveltaa, ja toisaalta osaltaan viittaavan myös siihen, että esittelijäneuvoksen viran määräaikainen täyttäminen on aina yksittäistapauksellinen, erityistä harkintaa vaativa ratkaisu. Säännöksen tavoitteena on tällöin lähinnä oikeudenhoidon piirissä toimivien henkilöiden kouluttautumis- ja pätevyitysmahdollisuuksien edistäminen. Valiokunta kuitenkin korosti, että mahdollisuus esittelijäneuvosten virkojen määräaikaiseen täyttämiseen ei jo edellä esitetystä periaatteellisistakaan syistä ole kannanotto siihen, millaisilla keinoilla tuomareiden valikoitumispohjaa mahdollisesti tulisi laajentaa. Valiokunta totesi mainitun kysymyksen tulevan arvioitavaksi toisissa yhteyksissä, jolloin sitä on huolellisesti tarkasteltava kokonaisuutena ilman minkään instituution toiminnan erityispiirteisiin liittyviä sidoksia.

Valiokunta katsoi, että edellytys nimittämiseksi määräajaksi esittelijäneuvoksen virkaan tulisi selkeämmin sitoa korkeimman oikeuden lainkäyttötoiminnan tarpeisiin, ja ehdotti säännöksen täsmentämistä viittauksella korkeimman oikeuden käsiteltävinä oleviin asioihin. Esittelijäneuvoksen viran määräaikaisella täyttämällä voidaan turvata ratkaisutoiminnan jatkuva korkea laatu esimerkiksi silloin, kun korkeimman oikeuden käsiteltäviksi tulee tavanomaista enemmän tietyn alan oikeudellista osaamista edellyttäviä asioita. Tällaisessa tilanteessa saattaa olla tarpeen, että esittelijäneuvoksen virkaan voidaan määräajaksi ottaa vaikkapa kyseiseen alaan perehtynyt yliopistotutkija tai asianajaja. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, ettei pykälän sanamuoto vastannut perusteluissa ilmeneviä rajoituksia. Perusteluista oli ymmärrettävissä, että ehdotettu järjestely oli tarkoitettu käytettäväksi vain poikkeuksellisesti. Perustelujen mukaan määräaikaaisuudet eivät ensinnä-

kään olisi kovin pitkiä ja toiseksi tällaisten määrääjäksi täytettävien esittelijäneuvoksen virkojen lukumäärä tulisi olemaan niin vähäinen, että niillä ei vaarannettaisi lähtökohtaa, jonka mukaan esittelijäneuvoksen virat täytetään vakinaisesti. Näistä syistä valiokunta ehdotti säännöksen muuttamista perusteluissa esitettyjen rajausten mukaisesti siten, että samanaikaisesti enintään kolmasosa esittelijäneuvoksista voisi olla määrääjäksi virkasuhteeseen nimitettyjä. Tämä enimmäismäärä voidaan kuitenkin ylittää tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n nojalla, kun virka on ilman hoitajaa tai kun viran vakinainen haltija on estynyt hoitamasta virkatehtäviään.

Voimassa oleva korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 § on säädetty lakivaliokunnan mietinnössä ehdotetun mukaisesti.

Esityksen keskeiset muutosehdotukset ja niiden tavoitteet

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä korkeimmasta oikeudesta annettua lakia (665/2005) esitetään muutettavaksi siten, että enintään kolmasosa kaikista korkeimman oikeuden esittelijän viroista voi olla määrääjäksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Tällaiseen virkaan voidaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Lainmuutoksella mahdollistetaan määräaikaisten esittelijöiden määrän lisääminen korkeimmassa oikeudessa sekä se, että tässä tarkoitetut virat olisivat suoraan lain nojalla aina määrääjäksi täytettäviä.

Lainmuutoksen tavoitteena on parantaa edellytyksiä korkeimman oikeuden henkilöstörakenteen kehittämiseen sen tehtävien ja toiminnan mukaisista lähtökohdista sekä monipuolistaa esittelijöiden asiantuntemusta. Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa ja valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Korkeimman oikeuden tehtävä ennakkopäätöstuomioistuimena asettaa esittelijänä toimivalle lainkäyttöhenkilökunnalle korkeat ja laadultaan osin erilaiset vaatimukset kuin muissa tuomioistuimissa. Lisäksi asiat, joissa korkein oikeus antaa ennakkopäätöksiä, ovat yhä vaativampia ja

moniulotteisempia. Lisäksi lain tavoitteena on parantaa tuomioistuinlaitoksessa ja muualla oikeudenhoidon piirissä työskentelevien henkilöiden kouluttautumis- ja pätevöitymismahdollisuuksia.

Asiantuntijakuulemisessa on toisaalta kannatettu esitettyä lainmuutosta ja sen tavoitteita. Toisaalta on esitetty kysymys sääntelyn suhteesta perustuslaissa säädettyyn tuomareiden virassapysymisoikeuteen ja tuomioistuinten riippumattomuuteen. Esityksen on myös katsottu olevan vastoin valtionhallinnossa yleensä sovellettavaa pyrkimystä vähentää määräaikaista nimityksiä ja aiheuttavan seurannaisvaikutuksia muissa tuomioistuimissa ja virastoissa. Lisäksi määräaikaistamista on pidetty tarpeettomana, koska korkeimman oikeuden esittelijäjärjestelmää voidaan kehittää muilla keinoilla nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, että korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiden virkanimikkeet tulisi yhdenmukaistaa. Kysymys esittelijöiden virkanimikkeistä on edellisen kerran ollut valiokunnassa esillä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 14 §:n muuttamisen yhteydessä. Valiokunta viittaa asiassa antamaansa mietintöön (LaVM 7/2008 vp — HE 60/2008 vp) ja katsoo, että virkanimikkeiden tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaiset ottaen kuitenkin huomioon tehtävien luonne ja vaatimus.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2009 vp

Lakivaliokunta pitää valitettavana sitä, ettei käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisälly säätämisyjärjestysperusteluja. Koska esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä ilmeni kysymyksiä sääntelyn suhteesta tuomiovallan käytön riippumattomuuteen ja tuomareiden virassapysymisoikeuteen, lakivaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, miten esitys on arvioitava perustuslain säännösten kannalta. Edellä mainittu esitys laiksi korkeimmasta

oikeudesta (HE 7/2005 vp) ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 26/2009 vp), että perustuslain 103 §:n tarkoituksena on turvata tuomarien virassapysymisoikeus. Pääperiaatteena on tuomarinvirkojen pysyvyys. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu ehdotonta estettä nimittää tuomari määräajaksi. Niissäkin tapauksissa, joissa tuomarin virka voi olla määräaikainen, virassapysymisoikeus koskee tuomareita sen ajan, joksi heidät on nimitetty virkaan (HE 1/1998 vp, s. 160/I, PeVL 2/2006 vp, s. 3/II). Perustuslain säännöksessä tarkoitettu tuomarien erottamattomuuden suoja ei koske korkeimman oikeuden esittelijöitä, mutta virassapysymisoikeus on erityislainsäädännössä ulotettu myös näihin virkoihin suoralla viittauksella perustuslain 103 §:ään (laki korkeimmasta oikeudesta 14 §). Ehdotettu lain 13 §:n muutos ei vaikuta esittelijöiden virassapysymisoikeuteen, koska esittelijään sovelletaan myös hänen virkansa määräaikaisuuden ajan perustuslain 103 §:n säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus ei tältä osin ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Lisäksi perustuslakivaliokunta tarkasteli korkeimman oikeuden määräaikaisten esittelijän virkojen lisäämistä siltä kannalta, miten järjestely vaikuttaa tuomioistuimen riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Tuomioistuimen riippumattomuudella (perustuslain 3 §:n 3 momentti) tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen, kuten lainsäädäntö- ja hallitusvallan käyttäjien sekä viranomaisten ja oikeusriidan osapuolten, vaikutuksesta. Tuomioistuinten tulee olla riippumattomia oikeuslaitoksen sisälläkin (HE 1/1998 vp, s. 76/I). Nämä valtiosäännön keskeisiin perusteisiin kuuluvat lähtökohdat liittyvät kiinteästi myös perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin samoin kuin perustuslain 103 §:n säännöksiin tuomarin virassapysymisoikeudesta (PeVL 2/2006 vp, s. 3/I).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräys oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä

edellyttää, että oikeutta käydään laillisesti perustetussa sekä riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Riippumattomuusvaatimusta arvioidessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota erityisesti tuomioistuimen jäsenten nimittämismenettelyyn ja heidän toimikautensa pituuteen samoin kuin takeisiin ulkopuolista painostusta vastaan ja siihen, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta (esim. Sacilor Lormines, 9.11.2006, tuomion kohta 59). Tuomarin nimittämistä määräajaksi ei ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä katsottu sinänsä ongelmalliseksi, jos tuomari tänä aikana nauttii erottamattomuutta (Ettl ym., 23.4.1987, tuomion kohta 41). Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin pidetty mahdollisena, että hyvin lyhytaikainen nimitys saattaa joidenkin tuomioistuinten kohdalla asettaa niiden riippumattomuuden kyseenalaiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettussa mielessä (PeVL 2/2006 vp, s. 3/II).

Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa ei ole kysymys korkeimman oikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluvien tuomarien, vaan tuomioistuimen esittelijöiden virkojen määräaikaistamisesta. Perustuslakivaliokunta toteaa, että esittelijöillä on korkeimmassa oikeudessa kuitenkin merkittävä rooli asioiden valmistelijoina. Korkeimman oikeuden istunnoissa asiat ratkaistaan esittelystä. Esittelijä vastaa korkeimman oikeuden ratkaisusta, jollei hän jätä eriävää mielipidettä. Esittelijöiden asema, mukaan lukien virkasuhteen kesto, ei siten ole merkityksetön seikka arvioitaessa sitä, täyttääkö tuomioistuin perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on sinänsä selvää, että virassaoloaikaisen virassapysymisoikeuden lisäksi myös esittelijän virkojen vakinaisuus on omiaan korostamaan esittelijän, ja myös tuomioistuimen, riippumattomuutta. Virkojen osittaisella määräaikaistamisella pyritään toisaalta edistämään oikeudenhoidon piirissä toimivien henkilöiden kouluttautumis- ja pätevyitysmahdollisuuksia sekä parantamaan tietämyksen ajantasaisuutta korkeimman oikeuden käsiteltäviksi tulevien asioiden

valmistelussa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiset rekrytoitumiseen ja korkeimman oikeuden toimintaedellytysten lisäämiseen liittyvät näkökohdat ovat hyväksyttäviä perusteita laajentaa jossain määrin määräaikaisten esittelijöiden osuutta korkeimmassa oikeudessa.

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoo, että sääntely ei edellä esitetyn valossa muodostu perustuslain vastaiseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että määräaikaisen esittelijäneuvoksen virkaan voidaan lakiehdotuksen mukaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tällainen muotoilu mahdollistaa hyvin lyhyetkin määräaikaaisuudet. Laajasti käytettyinä lyhyet määräaikaiset virkasuhteet saattaisivat vaikuttaa kielteisesti esittelijän riippumattomuuteen sekä arvioon siitä, näyttääkö tuomioistuin riippumattomalta. Tämän vuoksi säännöstä on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä täsmentää siten, että viiden vuoden määräaika asetetaan pääsäännöksi, josta voidaan poiketa vain erityisistä syistä.

Määräajaksi täytettävä esittelijäneuvoksen virka

Lakivaliokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva lakiehdotus merkitsee muutosta vuoden 2005 esitykseen ja voimassa olevaan sääntelyyn nähdessä muun muassa siinä, että korkeimpaan oikeuteen on tarkoitus perustaa määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja ja että esityksessä tarkoitetut esittelijät nimitetään virkaan. Voimassa olevan lain 13 §:ssä säädetään esittelijäneuvoksen nimittämisestä määräajaksi virkasuhteeseen.

Yleensä määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan valtion virkamieslain (750/1994) 9 §:n 1 momentin mukaan nimittää vain, jos työn luonne, sijaisuus, avoinna olevaan virkaan kuuluvien tehtävien hoidon väliaikainen järjestäminen tai harjoittelu edellyttää määräaikaista virkasuhdetta.

Myös tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 15 §:n 1 ja 2 momentin säännökset ovat lähtökohdiltaan samansuuntaiset. Lain

mukaan tuomari voidaan yleensä nimittää määräajaksi virkasuhteeseen ainoastaan, jos vakinaisen tuomarin virka on ilman viran hoitajaa tai tuomari on estynyt tai vuosilomalla. Määräaikainen nimitys on mahdollinen myös, jos se on tarpeen käsiteltävien asioiden lukumäärän tai laadun vuoksi taikka muusta erityisestä syystä.

Valtion virkamieslain ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain edellä mainittujen säännösten mukaan virkasuhteeseen nimittäminen on yleensä varsin tilapäinen, erityisistä syistä johtuva järjestely. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällaisesta tilanteesta ei ole kysymys korkeimman oikeuden esittelijäneuvoksen tehtävien hoitamisessa, koska näitä tehtäviä voidaan sinänsä pitää pysyväisluonteisina. Näin ollen tehtävien virkapohjaisuutta on pidettävä asiaankuuluvana. Myös lakiehdotus perustuu tälle lähtökohdalle.

Lakivaliokunta katsoo, että lakiehdotus merkitsee tältä osin selvää säädännäistä ja virkamiesoikeudellista parannusta nykytilaan. Virkapohjaista tehtävien määrittelyä ja määräajaksi virkaan nimittämistä voidaan pitää korkeimman oikeuden tehtävät huomioon ottaen olennaisesti parempana ratkaisuna kuin pelkästään virkasuhteeseen nimittämistä.

Määräajaksi virkaan nimittäminen

Valtion virkamieslain 9 §:n 2 momentin mukaan virkaan voidaan nimittää määräajaksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, jos viran luonteeseen tai viraston toimintaan liittyvä perusteltu syy sitä vaatii. Määräaikainen nimittäminen virkaan edellyttää siten yleensä erityisiä perusteita, koska se on poikkeus vakinaisesta virkanimityksestä.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty useita virkamiesoikeudelliselta kannalta painavia perusteita määräajaksi nimittämiseksi. Perusteet liittyvät muun muassa esittelijöiden virkarakenteen kehittämiseen ja esittelijäneuvoksen viran luonteeseen sekä viraston, toisin sanoen korkeimman oikeuden, toimintaan riita- ja rikosasioiden ennakkopäätöstuomioistuimena. Lisäk-

si valiokunta on aiemmin todennut, että korkeimman oikeuden esittelijöiden nimittämiseen määräajaksi on erityinen syy esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on eri tuomioistuinten tuomareiden tai esittelijöiden kouluttautuminen (LaVM 1/2000 vp). Esityksen voidaan katsoa parantavan korkeimman oikeuden edellytyksiä toimia ylimpänä tuomioistuimena riita- ja rikosasioissa.

Kokonaisuutena arvioituna esitettyjä perusteita voidaan lakivaliokunnan mielestä pitää aiheellisina ja riittävän painavina perusteluina sille, että korkeimman oikeuden esittelijäneuvoksen virkaan nimitetään ehdotetulla tavalla määrääjäksi. Myöskään perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut tältä osin huomautettavaa.

Määräaikaisuuden pituus

Esittelijäneuvoksen virkaan voidaan lakiehdotuksen mukaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Määräaikaiselle nimitykselle ei ole säännöksessä määritelty vähimmäiskesto. Määräajan pituus määrättäisiin nimittämistilanteessa. Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa, säännöksen muotoilu mahdollistaa hyvin lyhyetkin määräaikaisuudet.

Esityksen yleisperusteluista toisaalta ilmenee, että tässä tarkoitettujen esittelijäneuvosten virat täytettäisiin vuosien, kuitenkin kerrallaan enintään viiden vuoden pituisiksi jaksoiksi. Lisäksi pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että määräajan pituus ei esittelijöiden valmistelutyölle ja korkeimman oikeuden ratkaisutoiminnalle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen voi olla kovin lyhyt. Määräaikaa määrättäessä voitaisiin ottaa huomioon viranhakijan oma toive ja hänen mahdollisuutensa saada virkavapautta taustavirastaan.

Lakivaliokunta katsoo, että tietynlaiselle joustavuudelle on olemassa hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät myös määräaikaisuuden keskeisiin perusteluihin. Lakivaliokunta ei kuitenkaan pidä asianmukaisena, että sääntely jäisi tältä osin yksinomaan perustelujen varaan. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena säännöksen täsmentämistä siten, että viiden vuo-

den määräaika asetetaan pääsäännöksi, josta voidaan poiketa vain erityisistä syistä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että 13 §:n 2 momenttia täydennetään säännöksellä, jonka mukaan "*viittä vuotta lyhyemmäksi määräajaksi voidaan nimittää vain erityisestä syystä*". Nimittämislle viittä vuotta lyhyemmäksi määräajaksi on siten oltava aina erityinen syy, joka tulee perustella nimittämisen yhteydessä. Erityinen syy voi olla esimerkiksi se, että esittelijäneuvoksen virkaan voidaan määrääjäksi nimittää esimerkiksi tiettyyn erityisalaan perehtynyt yliopistotutkija tai käytännössä johonkin alaan perehtynyt kokenut asianajaja. Myös henkilön oma toive voi olla tällainen erityinen syy. Viittä vuotta lyhyempi määräaika voi olla perusteltu esimerkiksi perhe-syistä tai jos henkilön ei ole mahdollista irrottautua vakituisesta tehtävästään tai saada virkavapautta taustavirastaan viideksi vuodeksi.

Esityksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että esittelijän erityisosaamisen tai muiden vastaavien syiden vuoksi henkilö voidaan nimittää määräajan päättymisen jälkeen uudelleen määrääjäksi esittelijäneuvoksen virkaan. Tähän voidaan suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti. Lakivaliokunta kuitenkin korostaa, että saman henkilön toistuva nimittäminen lyhyehköksi määräajaksi esittelijäneuvoksen virkaan ei ole periaatteellisesti hyväksyttävää eikä se myöskään vastaa lakiehdotuksen tarkoitusta (vrt. myös HE 109/1999 vp, s. 44).

Määräaikaisten esittelijäneuvosten määrä

Lakiehdotuksen mukaan enintään kolmasosa kaikista korkeimman oikeuden esittelijän viroista voi olla määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Voimassa olevassa laissa määräaikaisten esittelijäneuvosten määrä on rajoitettu kolmasosaan esittelijäneuvoksista. Lainmuutos nostaa määräaikaisten esittelijäneuvosten enimmäismäärän kolmesta kymmeneen. Lainmuutoksella ei puututa nykyisten korkeimman oikeuden esittelijöiden asemaan, vaan virkoja muutettaisiin määräajaksi täytettäviksi sitä mukaa kuin ne tulevat avoimiksi.

Aikaisempiin kannanottoihinsa viitaten lakivaliokunta katsoo, että lähtökohtana tulee edelleen olla esittelijöiden vakinaisuus. Myös perustuslakivaliokunta on todennut, että virassaoloaikaisen virassapysymisoikeuden lisäksi myös esittelijän virkojen vakinaisuus on omiaan korostamaan esittelijän, ja myös tuomioistuimen, riippumattomuutta. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä esityksessä mainittujen rekrytoitumiseen ja korkeimman oikeuden toimintaedellytysten lisäämiseen liittyvien näkökohtien olevan hyväksyttäviä perusteita laajentaa jossain määrin määräaikaisten esittelijöiden osuutta korkeimmassa oikeudessa.

Lakivaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen mukaan vähintään kaksi kolmasosaa korkeimman oikeuden esittelijöistä eli selvä enemmistö on joka tapauksessa edelleen vakinaisen nimityksen kohteena. Esitetty määräaikaisten ja vakinaisten esittelijöiden määrän suhde takaa esittelijöiden pääosan vakinaisuuden, mitä voidaan pitää tuomioistuimen virkarakenteen kannalta asianmukaisena.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että edellä todettu määrittely ei estä sitä, että tilanteissa, joissa virka on ilman hoitajaa tai joissa viran vakinainen haltija on estynyt hoitamasta virkatehtäviään, sovelletaan tuomareiden nimitämisestä annetun lain 15 §:n säännöksiä. Tässä yhteydessä lakivaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen viittausta tuomareiden nimittämisestä annettuun lakiin täsmennetään lakiteknisesti ilmaisulla "nimittämiseen *määräajaksi*". Täsmennyksellä selvennetään korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n 2 momentin ja tuomareiden nimittämisestä annetun lain 15 §:n välistä eroa. Esityksen yleisperustelujen mukaan lakiehdotuksen ei voida katsoa vaarantavan yleistä pyrkimystä vähentää määräaikaisia virkasuhteita valtionhallinnossa, kun otetaan huomioon, että kysymys on enintään kymmenen viran määräaikaistamisesta. Lakivaliokunta toteaa toisaalta, että korkeimmassa oikeudessa ehdotus merkitsee kolmasosaa esittelijöistä. Lainmuutoksella arvioidaan lisäksi olevan seurannaisvaikutuksia esimerkiksi tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksessa.

Pyrkimys vähentää määräaikaisuuksia valtionhallinnossa kohdistuu kuitenkin erityisesti erilaisten lyhytaikaisten, sattumavaraisin perustein käytettävien pätkätöiden karsimiseen. Määräaikaiset nimitykset esittelijäneuvoksen virkaan tehdään lähtökohtaisesti viideksi vuodeksi ja joka tapauksessa verraten pitkäksi ajaksi. Lähtökohtana valiokunnan mielestä tulee olla, että myös niistä aiheutuvat viransijaisuudet täytetään vastaavalla tavalla. Nämä seikat huomioon ottaen ehdotusta voidaan lakivaliokunnan mielestä pitää hyväksyttävänä.

Loppupäätelmät

Lakivaliokunta totesi korkeimmasta oikeudesta annetun lain säätämisen yhteydessä pitävänsä tarpeellisena, että oikeusministeriö tarkoin seuraa lain 13 §:n mukaisen sääntelyn soveltamista.

Käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ei kuitenkaan ilmene, millä tavoin sääntelyn soveltamista on seurattu. Oikeusministeriöstä saadun selvityksen mukaan korkeimpaan oikeuteen on nykyisen lain voimassa ollessa voitu nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen kaksi esittelijäneuvosta, joista toinen on nyttemmin palannut vakituiseen virkaansa. Kokemukset ovat olleet myönteiset. Lisäksi oikeusministeriön asettama työryhmä on vuonna 2007 valmistuneessa mietinnössä selvittänyt korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden esittelijänvirkojen virkarakennetta sekä määräaikaisuuden tarvetta ja laajuutta. Edellä kuvattua laajempaa seurantaa ei esittelijäneuvosten vähäisen määrän vuoksi ole järjestetty.

Hallituksen esityksen perusteluihin sisältyvässä nykytilan arvioinnissa on tarkasteltu voimassa olevan sääntelyn toimivuutta muun muassa rekrytoinnin näkökulmasta. Perustelujen mukaan nykyinen järjestelmä, jossa esittelijöiden virat avautuvat sattumanvaraisesti, ei mahdollista suunnitelmallista ja jatkuvaa rekrytointia. Käytännössä viran vakinaisuus voi toimia myös viranhaun esteenä, jos henkilöllä on jo ennestään vakituinen virkasuhde tai muu toimi, jota hän ei halua menettää vain voidakseen hankkia uutta kokemusta ja tietoa työskentelystä kor-

keimmassa oikeudessa. Voimassa oleva lain 13 § mahdollistaa nykyisellä korkeimman oikeuden virkarakenteella enimmillään kolmen esittelijäneuvoksen viran täyttämisen määräaikaaisesti. Kolmen määräaikaisen esittelijäneuvoksen määrä ei kuitenkaan riitä täyttämään säännöksessä ilmaistuja tavoitteita turvata korkeimmassa oikeudessa käsiteltävissä asioissa tarvittavan esittelijöiden asiantuntemuksen monipuolisuus tai edistää lainkäytön monipuolista tuntemusta tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksessa.

Lakivaliokunta katsoo, että perustettaessa määrääjäksi täytettäviä esittelijäneuvosten virkoja ehdotetulla tavalla voidaan laajentaa sitä potentiaalisten henkilöiden piiriä, josta korkeimpaan oikeuteen rekrytoidaan esittelijöitä, ja siten monipuolistaa esittelijöiden asiantuntemusta. Ehdotetulla lainmuutoksella voidaan myös parantaa tuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstön ja muun oikeudenhoidon piirissä toimivien henkilöiden kouluttautumis- ja pätevyysmahdollisuuksia ja avata uusia urapolkuja sekä edistää virkauralla etenemistä myös korkeimman oikeuden sisällä. Määräaikaaisuudella on erityinen merkitys esittelijäneuvoksen tehtävään hakeutuville asianajajille, jotka siten voivat säilyttää Suomen Asianajajaliiton jäsenyyden liiton hallituksen myöntämän erivapauden turvin.

Eläköitymisen lisääntyessä on tärkeää, että korkeimmassa oikeudessa ja muualla oikeuslai-

toksessa turvataan korkea ammattitaito ja jatkuvuus. Lainmuutos palvelee myös tätä tarkoitusta. Valiokunta tähdentää, että korkeimmassa oikeudessa on määräaikaisten esittelijäneuvosten määrän kasvaessa entistäkin tärkeämpää huolehtia siitä, ettei ns. hiljaista osaamista katoa kokeneiden esittelijöiden poistuessa. Uusien esittelijöiden perehdyttämiseen, työkäytäntöjen kehittämiseen sekä henkilöstön jaksamiseen ja työmotivaatioon tulee tässä uudessa tilanteessa kiinnittää erityistä huomiota.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja valiokunta puoltaa sen hyväksymistä edellä esitetyin muutosehdotuksin.

Koska kyseessä olevan lainmuutoksen johdosta korkeimman oikeuden määräaikaisten esittelijöiden määrä lisääntyy selvästi nykytilaan verrattuna, lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että oikeusministeriö tarkoin seuraa sääntelyn soveltamista sekä sen vaikutuksia korkeimpaan oikeuteen ja koko oikeuslaitokseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

korkeimmasta oikeudesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeimmasta oikeudesta 26 päivänä elokuuta 2005 annetun lain (665/2005) 13 §:n 2 momentti seuraavasti:

13 §

Esittelijät nimittää korkein oikeus. Enintään kolmasosa kaikista esittelijän viroista voi olla

määräajaksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Tällaiseen virkaan voidaan nimittää enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. *Viittä vuotta lyhyemmäksi määräajaksi voidaan nimittää vain erityisestä syystä.* Muilta osin esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksiin, nimittämisperusteisiin ja nimittämiseen *määräajaksi* sovelletaan, mitä

tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään.

— — — — — — — — — — — — — — —

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok
Krista Kiuru /sd

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok
Raimo Piirainen /sd
Markku Rossi /kesk
Tero Rönkä /sd
vjäs. Pietari Jääskeläinen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.