

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 13/1999 vp**

**Hallituksen esitys tuomareiden nimittämistä
koskevaksi lainsäädännöksi**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä lokakuuta 1999 lähettäessään hallituksen esityksen tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 109/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Sakari Laukkanen, oikeusministeriö
- osastopäällikkö, hallitusneuvos Tuomo Rapola, oikeusministeriö
- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heino
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lappalainen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tuomareiden nimitysjärjestelmästä ja tuomareiden kelpoisuusvaatimuksista. Uuden, 1.3.2000 voimaan tulevan Suomen perustuslain mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Myös muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla.

Esityksen mukaan tuomareiden nimityksiä valmistelevaan perustetaan virkaesityslautakunta, joka tekee tasavallan presidentille esitykset useimpiin tuomarinvirkoihin nimittämisestä. Virkaesityslautakunta ei tekisi esitystä korkeimpien oikeuksien jäsenten nimittämisestä, vaan esityksenteko-oikeus säilyisi korkeimmilla

oikeuksilla. Lautakunta voisi kuitenkin valtioneuvoston taikka korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä antaa lausunnon oikeusneuvosten ja hallintoneuvosten nimittämisestä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.3.2000.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että uuden perustuslain nojalla annettava laki tuomareiden nimittämisestä voidaan säätää tavallisena lakina. Lisäksi käsitellään kysymystä, voidaanko korkeimmille oikeuksille tai niiden jäsenille säätää uusia tehtäviä muutoin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Esityksessä päädytään siihen, että lakiehdotukset

voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esitys liittyy kiinteästi 1.3.2000 voimaan tulevaan Suomen perustuslakiin. Uudessa perustuslaissa ovat perussäännökset tuomareiden nimittämisestä. Perustuslain 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti ja muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla.

Esityksellä on tarkoitus antaa perustuslain edellyttämät laintasoiset säännökset näistä seikoista. Lisäksi esitys on sikäli välttämätön, että uuteen perustuslakiin ei enää sisälly kaikkia voimassa olevassa hallitusmuodossa olevia säännöksiä tuomareiden nimittämisestä. Tätä koskeva lainsäädäntö jäisi siten vajavaiseksi uuden perustuslain voimaan tullessa, jollei esityksen kaltaisia täydentäviä säännöksiä anneta.

Lakiehdotusten säätämisyjärjestysarvioinnin tulee perustua uuteen perustuslakiin. Tästä syystä lakiehdotusten voimaantuloa ei ole mahdollista ajoittaa aikaisempaan ajankohtaan kuin uuden perustuslain voimaantulopäivään. On huomattava, että 1. ja 2. lakiehdotus poikkeavat sisällöltään eräistä hallitusmuodon säännöksistä (87 §:n 3 ja 6 kohta sekä 89 §).

Tuomareiden nimittämismenettely

Perustuslain 58 §:stä seuraa, että tasavallan presidentti tekee vakinaisten tuomareiden nimityspäätökset valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, minkä jälkeen presidentti voi tehdä valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavankin ratkaisun.

Kun presidentti perustuslain 102 §:n mukaan nimittää vakinaiset tuomarit "laissa säädetyn menettelyn mukaisesti", voidaan lailla 58 §:n säännökset huomioon ottaen "säättää vain tuomarien nimittämismenettelyn muista seikoista kuin ... lopullisesta päätöksentekovaiheesta presidentin esittelyssä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta" (PeVM 10/1998 vp, s. 30/I). Perustuslaki sallii sinänsä erilaiset nimittämismenettelyt. Perustuslakivaliokunta kuitenkin tähdensi, että "nimityksen valmistelun pitää olla riittävän avointa ja menettelyn kokonaisuudessaan tulee osaltaan turvata yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen korkeat ammatilliset vaatimukset täyttävän tuomarikunnan kokoonpanossa ja estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liiallisesti perustuvat nimitykset" (PeVM 10/1998 vp, s. 30).

1. lakiehdotuksen mukaan tasavallan presidentti nimittää (1) korkeimpien oikeuksien presidentit ilman esitystä, (2) korkeimman oikeuden oikeusneuvokset ja korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvokset kyseisten tuomioistuinten perustellusta esityksestä sekä (3) muut vakinaiset tuomarit lailla perustettavan virkaesittyslautakunnan perustellusta esityksestä. Nämä säännökset koskevat nimitysten valmistelua. Varsinainen nimitysvaihe tapahtuu perustuslain 58 §:n mukaisesti presidentin esittelyssä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, jota tehdessään valtioneuvosto ei ole sidottu korkeimpien oikeuksien tai virkaesittyslautakunnan esitykseen.

Lakiehdotuksesta ei saa täyttä kuvaa tuomareiden nimitysvaiheen menettelystä, koska säännöksistä puuttuvat maininnat valtioneuvostosta. Valiokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista täydentää 6 ja 7 §:ää tässä suhteessa esimerkiksi seuraavaan tapaan: "Korkein oikeus / korkein hallinto-oikeus / virkaesittyslautakunta tekee oikeusneuvoksen / hallintoneuvoksen /

tuomarin virkaan nimittämisestä perustellun esityksen, joka toimitetaan valtioneuvostolle nimitysasian tasavallan presidentille esittelemistä varten." Tällainen sanamuoto ottaa huomioon tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtiosääntöisen aseman ja kiistatta sitoo nimitysasian esittelemisen siihen, että asianomainen esitys on tehty.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin poikkeussäännöksen mukaan virkaesityslautakunta voi antaa oikeusneuvoksen ja hallintoneuvoksen nimittämissasiassa lausunnon valtioneuvoston tai esityksen tekvän tuomioistuimen pyynnöstä. Ehdotus osoittautuu valiokunnan mielestä ongelmalliseksi siltä osin kuin valtioneuvosto voisi pyytää virkaesityslautakunnan lausunnon oikeusneuvoksen tai hallintoneuvoksen nimittämisestä. Valtioneuvosto voisi nähtävästi pyytää lausuntoa sen jälkeen, kun korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on jo tehnyt 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun esityksen. Valtioneuvosto saisi merkittävän mahdollisuuden valita kahdesta selvästi erilaisesta menettelyvaihtoehdosta. Tämä ei valiokunnan mielestä olisi asianmukaista korkeimpien oikeuksien arvovallan kannalta eikä myöskään sopusoinnussa 5 ja 6 §:ssä omaksettujen linjausten kanssa. Ehdotuksen ongelmallisuus vain lisääntyisi tilanteissa, joissa nimitysasia on perustuslain 58 §:n 2 momentin mukaisesti palautunut valtioneuvoston valmisteltavaksi ja jos valtioneuvosto tällöin pyytäisi lautakunnan lausuntoa. Valiokunnan mielestä tämän lausuntomahdollisuuden poistamista lakiehdotuksesta on syytä vakavasti harkita.

Muita seikkoja

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään sitä, voidaanko korkeimmille oikeuksille ja niiden jäsenille säätää uusia tehtäviä muutoin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Uudessa perustuslaissa ovat ainoastaan perussäännökset korkeimmista oikeuksista (3,3 ja 99 sekä 77, 101 ja 105 §). Näistä säännöksistä muotoutuvaa korkeimpien oikeuksien tehtäväkenttää ei voida pitää sillä tavoin tyhjentyvänä, että

lailla sitä ei voitaisi lainkaan täsmentää tai täydentää.

Perustuslaissa mainitut tehtävät jo osoittavat, että korkeimmille oikeuksille voi kuulua muitakin kuin puhtaasti tuomiovallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä. Uusien tehtävien säätäminen korkeimmille oikeuksille tai niiden jäsenille voisi olla ongelmallista perustuslain kannalta lähinnä silloin, jos tehtävät vaarantaisivat tuomioistuinten riippumattomuutta tai heikentäisivät merkittävästi tuomioistuinten mahdollisuuksia suoriutua lainkäyttötehtävistään taikka puuttuisivat perustuslain 3 §:ssä säädettyyn valtiollisten tehtävien perusjakoon. Esityksessä ehdotetut uudet tehtävät liittyvät läheisesti korkeimpien oikeuksien asemaan ylimpinä tuomioistuinina ja niistä voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Korkeimpien oikeuksien presidenttien tuomioistuintehtävien kannalta ei kuitenkaan välttämättä ole asianmukaista, että he suoraan lain nojalla kuuluisivat virkaesityslautakuntaan.

1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaan tuomariksi voidaan nimittää vain Suomen kansalainen. Uuden perustuslain 125 §:n perusteella lailla voidaan säätää, että määrättyihin julkisiin virkoihin tai tehtäviin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 80/I). Koska tuomarin virkaan kuuluu merkittävää julkisen vallan käyttämistä, on kansalaisuusvaatimus hyväksyttävä valtiosäännön kannalta.

1. lakiehdotuksen 3 §:n otsikkona on "nimitävä viranomainen". Tasavallan presidentin valtiosääntöisen aseman kannalta asianmukaisempi otsikko on esimerkiksi "nimitystoimivalta". Pykälätekstissä olisi mahdollista laittaa näkyviin, että presidentti tekee tuomareiden nimityspäätökset valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä sääde-

PeVL 13/1999 vp — HE 109/1999 vp

*tyssä järjestyksessä, jos ne eivät tule
voimaan ennen 1. maaliskuuta 2000.*

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Hannes Manninen /kesk
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Heli Paasio /sd
	Esko Helle /vas	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /skl	Petri Salo /kok
	Paula Kokkonen /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Jouni Lehtimäki /kok	