

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2001 vp

Hallituksen esitys tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä kesäkuuta 2000 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 78/2000 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Liisa Lehtimäki, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja
- kansliapäällikkö Klaus Helminen, Oikeuskanslerinvirasto
- presidentti Olavi Heinonen, korkein oikeus
- hallintoneuvos Ahti Rihto, korkein hallinto-oikeus
- hovioikeudenneuvos Robert Liljenfelt, Vaasan hovioikeus
- laamanni Kauko Huttunen, Helsingin kärjäoikeus
- ylituomari Juhani Silén, Hämeenlinnan hallinto-oikeus

- vakuutusylituomari Lea Kärhä, vakuutusosikeus
- valtiosyyttäjä Petri Jääskeläinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- puheenjohtaja Heikki T. Hämäläinen, Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta
- asianajaja Antti Heikinheimo, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja, hallinto-oikeustuomari Pirjo-päivi Pihlanto, Hallinto-oikeustuomarit ry
- puheenjohtaja, kärjätuomari Matti Palojärvi, Kärjäoikeustuomarit ry
- puheenjohtaja, kärjätuomari Asko Nurmi, Suomen hovioikeustuomarit ry
- hallituksen jäsen Ari Rehnfors, Suomen Lautamiehet ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Martin Scheinin.

Viitetiedot

Valiokunta on kuullut asiantuntijoita samanaikaisesti tästä hallituksen esityksestä ja hallituksen esityksestä valtion virkamieslain 18 §:n muuttamisesta (HE 26/1999 vp).

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että oikeudenkäymiskaaren säännökset tuomarin esteellisyydestä uudistetaan.

Ehdotuksen mukaan tuomari olisi esteellinen käsittelemään omia ja läheistensä asioita. Tuomarin läheiset on ehdotuksessa jaettu ryhmiin

niin, että tuomarin kaikkein lähimpien eli hänen perhepiiriinsä kuuluvien henkilöiden ja heidän edustamiensa yhteisöjen asioissa tuomari olisi aina esteellinen. Avustamisen ja edustamisen aiheuttama esteellisyys ehdotetaan säänneltäväksi nykyistä kattavammin. Lakiin ehdotetaan otet-

tavaksi säännökset yhteisöjäävistä. Sen mukaan määräytyy tuomarinteellisyys käsitellä sellaisen yhteisön asioita, joissa hän itse tai hänen perhepiiriinsä kuuluva läheinen toimii lakimääräisenä edustajana tai muuten vastuunalaisessa tehtävässä. Tuomarin ja asianosaisen erityinen suhde voi olla ehdotuksen mukaan peruste tuomarin esteellisyyteen, jos suhde kysymyksessä olevassa asiassa antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta. Lakiehdotukseen sisältyvät myös säännökset, joiden nojalla arvioidaan tuomarin saman asian aikaisempaan käsitelyyn perustuvaa esteellisyyttä.

Säännökset koskisivat yleisten tuomioistuinten jäseniä, esittelijöitä ja pöytäkirjanpitäjiä sekä muita henkilöitä heidän ratkaistessaan tuo-

mioistuimessa lainkäyttöasioita. Samoja säännöksiä sovelletaan myös hallintotuomioistuimissa ja erityistuomioistuimissa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi nykyistä yksityiskohtaisempia esteellisyysväitteen tutkimista koskevia säännöksiä. Esteelliseksi väitetty tuomari ei yleensä saisi tutkia väitettä. Tämän vuoksi esitykseen sisältyy tuomioistuimen kokoonpanoon liittyviä muutoksia tuomareiden nimittämisestä annettuun lakiin sekä useisiin hallinto- ja erityistuomioistuimia koskeviin lakeihin.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomioistuinten riippumattomuus luo edellytykset perustuslain 21 §:n perusoikeutena turvaamalle oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksiin kuuluu tuomioistuimen puolueettomuus, jota tuomarin esteellisyyssäännökset suojaavat.

Esteellisyysperusteista säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:ssä. Pykälä on alkuperäisessä, vuodelta 1734 peräisin olevassa muodossaan ja myös luvun muut pykälät ovat yli sata vuotta vanhoja. Tuomarin esteellisyyttä arvioidaan tulkitsemalla oikeudenkäymiskaaren säännösten ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Myös korkein oikeus on antanut useita ennakkoratkaisuja tuomarin esteellisyydestä.

Esteellisyyttä on tulkittu huomattavasti oikeudenkäymiskaaren säännöksiä laueammin. Tuomioistuimen puolueettomuuden kannalta ei ole riittävää, että tuomari tosiasiallisesti toimii puolueettomasti, vaan lisäksi edellytetään, ettei asianosaiselle tai yleisölle synny perusteltua ai-

hetta epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Tuomaria pidetään esteellisenä, jos hänen puolueettomuutensa voidaan katsoa objektiivisesti arvioiden vaarantuvan.

Oikeudenkäymiskaaren säännökset tuomarin esteellisyydestä ovat selvästi vanhentuneita ja niiden uudistaminen on välttämätöntä. Hallituksen esitystä on yleisesti pidetty hyvin valmistelluna ja ehdotettuja säännöksiä asianmukaisina ja onnistuneina. Valiokunta puoltaakin lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Esteellisyysperusteiden systematisointi

Ehdotetut säännökset on jaoteltu pykäliin esteellisyysperusteittain. Perusteet poikkeavat toisistaan sen osalta, kuinka selkeitä ja harkinnanvaraisia ne ovat. Erityiset esteellisyysperusteet ovat tyypiltään kaavamaisia ja liittyvät sukulaisuuteen tai muuhun läheisyyteen, yhteisön edustajana toimimiseen, tuomarin ja asianosaisen vastapuoliasemaan sekä kieltoon käsitellä samaa asiaa eri viranomaisissa. Erityisiä esteellisyysperusteita täydentää yleissäännös, jonka perusteella ratkaistaan, voiko tuomarin puolueettomuus objektiivisesti arvioiden vaarantua muulla kuin erikseen säädetyn perustein.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat valtaosin olleet tyytyväisiä säännösten systematisointiin ja kirjoittamistapaan. On käynyt myös selkeästi ilmi, että tuomarinteellisyys on monimuotoinen ja muuttuva asia, jota ei ole mahdollista säännellä yksiselitteisin ja tyhjentävin säännöksin.

Useat asiantuntijat ovat esittäneet huolestuneisuutensa siitä, että väite tuomarinteellisyydestä saatetaan esittää varsin kevyin perustein ja että tuomarit ovat toisinaan olleet ylivarovaisia ja vetäytyneet asian käsittelystä. Valiokunnan käsityksen mukaan uudet säännökset laajoine perusteluineen helpottavat huomattavasti sinänsä vaikeiden esteellisyyssyyksymysten oikeudenmukaista ja tasapainoista ratkaisemista.

Muutoksenhakulautakunnan jäsenen esteellisyys

Oikeudenkäymiskaaren tuomarinteellisyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan hallintolainkäyttölain (586/1996) 1 ja 2 §:n soveltamisaläsäännösten ja 76 §:n esteellisyyssäännöksen perusteella hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäytön alaan kuuluvissa valitusviranomaisissa. Esimerkiksi sosiaaliturvaa koskevia valituksia käsittelevät ensi asteen valitusviranomaisina näitä asioita varten perustetut muutoksenhakulautakunnat. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntia ovat esimerkiksi eläkelautakunta, tarkastuslautakunta, työttömyysturvalautakunta ja tapaturmalautakunta. Lautakuntien päätöksestä voi pääsääntöisesti hakea muutosta valittamalla vakuutusoikeyteen, joka on useimmissa tapauksissa ylin muutoksenhakuelin.

Vakuutusoikeyden ja muutoksenhakulautakuntien jäsenten kannalta keskeisiä esteellisyyssäännöksiä ovat ehdotetut oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 6 §:n 1 momentin 2 kohta (palvelussuhde asianosaiseen), 7 §:n 1 momentti (saman asian käsittely toisessa tuomioistuimissa tai viranomaisessa) ja 2 momentti (saman asian käsittely samassa tuomioistuimissa). Vakuutusoi-

keyden ja muutoksenhakulautakuntien käsittelemät asiat ovat yksityisen ihmisen sosiaaliturvan ja hänen toimeentulonsa kannalta erittäin merkittäviä. Päätökset perustuvat paljolti harkintaan, koska esimerkiksi lähes puolet vakuutusoikeyden käsiteltävistä asioista koskee muutoksenhakijan työkykyä ja edellytyksiä jatkaa työelämässä.

Julkisissa puheenvuoroissa ja asianosaisten taholta on esitetty epäilyjä asioiden käsittelyn puolueettomuudesta. Esteellisyyssyyksymyksistä on kanneltu myös ylimmille laillisuusvalvojille. Eduskunnan apulaisoikeydasiamies on päätöksissään todennut puolueettomuuteen liittyviä epäkohtia. Tämän vuoksi erityisesti muutoksenhakulautakuntien jäsenten esteettömyyteen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Esteellisyyssysteilanteita on pyrittävä estämään myös ennakolta lääkäri- ja maallikkojäsenten nimitysvaiheessa.

Syyttäjän esteellisyys

Lakivaliokunta on käsitellyt syyttäjän esteellisyyttä syyttäjälaitoksen uudistamista koskevassa mietinnössään (LaVM 20/1996 vp — HE 131/1996 vp). Tuolloin valiokunta katsoi, että valmisteltaessa esitystä tuomarinteellisyyttä koskevien säännösten uudistamiseksi on harkittava syyttäjän ja tuomarinteellisyyssäännösten yhdenmukaistamista ja syyttäjän esteellisyyttä koskevan pykälän korvaamista viittauksin tuomarinteellisyyssäännöksiin.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen perusteissa (s. 15/I) arvioidaan syyttäjän ja tuomarinteellisyyden eroavuutta ja todetaan, että "...syyttäjän tulee toimia objektiivisesti ja kohdella asianosaisia asiallisesti, mutta esimerkiksi syyttäjän rooli on sellainen, että hänen toimintansa ei voi näyttää samalla tavoin puolueettomalta kuin tuomarinteellisen". Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta syyttäjän ja tuomarinteellisyysspe-
rusteiden yhdenmukaistamista. Valiokunta pitää ratkaisua perusteltuna.

*Yksityiskohtaiset perustelut***1. Laki oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta***13 luku. Tuomarin esteellisyydestä*

3 §. Pykälässä määritellään tuomarin läheisten piiri. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetään tuomarin kaikkein lähimmistä henkilöistä ja 3 kohdassa tuomarin puolison lähisukulaisista. Valiokunta ehdottaa kohtiin kielellisiä täsmennyksiä.

2 §. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännöksissä asianosaisella tarkoitetaan myös asianomistajaa, väliintulijaa ja asianosaiseen rinnastettavaa kuultavaa.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että asianosaisella tarkoitetaan hallintolainkäytössä sellaista prosessiin osallistujaa, joka on itse muutoksenhakija tai hallintoriidan osapuoli (s. 27/1). Tähän hallintolainkäytössä ja hallintomenettelyssä vakiintuneesta käsityksestä poikkeavaan perustelutekstiin on kiinnitetty asiantuntijakuulemisessa huomiota. Hallintolainkäytössä ja hallintomenettelyssä asianosainen ymmärretään materiaalisessa merkityksessä, eli asianosaisia ovat kaikki ne, joiden etua, oikeutta tai velvollisuutta asia koskee. Tämä ilmenee esimerkiksi hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentista. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että esityksellä ei ole tarkoitettu muuttaa vakiintunutta käytäntöä. Asiayhteydestään irrotettuna perusteluiden virke johdattaa harhaan.

6 §. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan tuomari on esteellinen, jos asianosainen on hänen vastapuolensa jossakin muussa oikeudenkäynnissä tai viranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa. Säännöksen perusteluissa selostetaan, minkälaisissa asioissa vastapuoliasema saattaa esiintyä. Perusteluissa ei ole kuitenkaan käsitelty sitä, mikä vaikutus esteellisyyteen on asianosaisen tuomarista ylimmälle laillisuusvalvojalle tekemällä kantelulla. Vakiintuneena lähtökohdanta on ollut, ettei tuomari tule esteelliseksi hä-

neen kohdistetun kantelun johdosta. Valiokunta toteaa, ettei ehdotettujen säännösten tarkoituksena ole muuttaa nykyistä tulkintaa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tuomari on esteellinen, jos hänellä on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Valiokunta on sekä edellä mainitussa syyttäjälaitoksen uudistamista koskevassa mietinnössään että mietinnössä hallituksen esityksestä tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (LaVM 1/2000 vp — HE 109/1999 vp) käsitellyt tilannetta, jossa esteellisyys aiheutuu tuomarin kuulumisesta sellaiseen yhteisöön, jolle on tyypillistä jäsenten välinen voimakas lojaalisuus. Tähän viitaten valiokunta katsoo, että tuomarin puolueettomuutta on arvioitava ehdotetun 2 kohdan mukaan.

8 §. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että asianosaisen on tehtävä väite tuomarin esteellisyydestä heti käyttäessään asiassa puhevaltaa ja saatuaan tiedon asian käsittelyyn osallistuvista tuomareista. Tältä osin pykälän säännös vastaa oikeudenkäymiskaaren 16 luvun 1 §:n 1 momentin säännöstä.

Ehdotetun pykälän viimeisen virkkeen säännöksen mukaan asianosainen ei voi vedota tiedossaan olleeseen seikkaan enää sen jälkeen, kun tuomari on ratkaissut asian, paitsi jos asianosainen osoittaa, että hänellä oli pätevä syy olla tekemättä väitettä aikaisemmin. Tätä säännöstä on arvosteltu. Säännöksen tarkoitus saada asianosaiset esittämään esteellisyysväitteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on kannatettava. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin liian tiukka. Käytännössä säännös voi koskea vain harkinnanvaraisia esteellisyysperusteita, koska tuomarin on otettava huomioon esteellisyytensä viran puolesta. Tämän mukaisesti valiokunta ehdottaa säännöksen rajoittamista koskemaan ainoastaan harkinnanvaraisia esteellisyysperusteita.

9 §. Tuomari on velvollinen oma-aloitteisesti itse toteamaan oman esteellisyytensä eikä hän saa ehdotetun 1 §:n mukaan käsitellä asiaa es-

teellisenä. Esityksen perusteluissa (s. 25/I) tuodaan esiin mahdollisuus, että tuomarin tiedossa on seikka, jonka vuoksi hän pitää toista tuomaria esteellisenä käsittelemään tiettyä asiaa. Tilanteen ratkaisuksi esitetään, että tuomari voi ilmoittaa asianosaisille käsityksensä toisen tuomarin esteellisyydestä, mikäli esteellisyyttä ei jostain syystä pystyttäisi ratkaisemaan hallinnollisin toimin ennen kuin juttua aletaan käsitellä. Tällainen menettely ei ole paras mahdollinen ongelman ratkaisemiseksi. Valiokunta pitää parempana, että tuomioistuin ottaa viran puolesta käsiteltäväksi kysymyksen tuomarin esteellisyydestä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että 1 momenttia täydennetään tätä koskevalla säännöksellä.

3. Laki hallintolainkäyttölain 76 §:n muuttamisesta

Hallintolainkäyttölain 76 § sisältää esteellisyyttä koskevan viittaussäännöksen oikeudenkäymiskaaren 13 lukuun. Pykälää ehdotetaan täydennettäväksi mm. lisäämällä uusi katselmusta ja suullista käsittelyä koskeva 2 momentti.

Momenttia on pidetty ongelmallisena, koska katselmusta ja suullista käsittelyä voitaisiin säännöksen mukaan jatkaa, vaikka asian käsittelyyn osallistuva henkilö on esteellinen, jolle hänen tilalleen ole saatavissa ilman huomattavaa viivytystä toista henkilöä tai jos esteellisyyttä

koskeva väite on ilmeisen perusteeton. Säännöksen tarkoituksena on estää suullisen käsittelyn tai katselmuksen peruuntuminen ja välttää siitä aiheutuva viivästyminen ja kustannukset. Esteellinen tuomari korvattaisiin asian myöhemmässä vaiheessa esteettömällä tuomarilla. Hänen päätösharkintansa ei kuitenkaan perustuisi samanlaisiin tietoihin ja selvityksiin kuin suulliseen käsittelyyn tai katselmukseen osallistuneen tuomarin. Säännöksen on lisäksi arvioitu olevan mahdollisesti ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön kanssa. Näiden syiden perusteella valiokunta ehdottaa momentin poistamista pykälästä.

4. Laki hallinto-oikeuslain 19 §:n kumoamisesta

Lakiehdotukseen on tehtävä lakiteknisiä korjauksia.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. ja 5.—8. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1., 3. ja 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

1.

Laki

oikeudenkäymiskaaren muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäymiskaaren 13 luku, 15 luvun 3 §:n 3 momentti ja 22 luvun 2 §:n 3 momentti,

sellaisina kuin ne ovat, 13 luku siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, 15 luvun 3 §:n 3 momentti laissa 497/1958 ja 22 luvun 2 §:n 3 momentti laissa 1064/1991, seuraavasti:

13 luku

Tuomarin esteellisyydestä

1 ja 2 §
(Kuten HE)

3 §

Läheisellä tarkoitetaan tässä luvussa:

1) tuomarin puolisoa sekä tuomarin lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja tuomarille muuten erityisen läheistä henkilöä *samoin kuin* tällaisen henkilön puolisoa;

2) tuomarin vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, tuomarin sisarusten lapsia ja tuomarin entistä puolisoa; sekä

3) tuomarin puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä tuomarin puolison sisarusten lapsia.

(2 mom. kuten HE)

4—7 §
(Kuten HE)

8 §

Asianosaisen tulee tehdä väite tuomarin esteellisyydestä heti ryhtyessään käyttämään asiassa puhevaltaa ja saatuaan tiedon asian käsitteilyyn osallistuvista tuomareista. Jos asianosainen saa myöhemmin tiedon seikasta, jolla saattaa olla merkitystä esteellisyyttä arvioitaessa, siihen perustuva väite on esitettävä viipymättä. Asianosaisen on perusteltava väite ja samalla il-

moitettava, milloin peruste siihen tuli hänen tietoonsa. Asianosainen ei voi vedota tiedossaan olleeseen, *esteellisyyden arvioinnin kannalta harkinnanvaraiseen* seikkaan enää sen jälkeen, kun tuomari on ratkaissut asian, paitsi jos asianosainen osoittaa, että hänellä oli pätevä syy olla tekemättä väitettä aikaisemmin.

9 §

Väite tuomarin esteellisyydestä ratkaistaan siinä tuomioistuimessa, jossa pääasia on käsiteltävänä. Väite voidaan ratkaista myös kirjallisessa menettelyssä. *Tuomioistuin voi myös omasta aloitteestaan ottaa ratkaistavakseen kysymyksen esteellisyydestä.*

(2 ja 3 mom. kuten HE)

15 luku

Oikeudenkäyntiasiamiehistä

3 §
(Kuten HE)

22 luku

Käräjäoikeuden pöytäkirja

2 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

3.**Laki****hallintolainkäyttölain 76 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 26 päivänä heinäkuuta 1996 annetun hallintolainkäyttölain (586/1996) 76 § seuraavasti:

76 §

Esteellisyys

(1 mom. kuten HE)
(2 mom. *poist.*)

(2 mom. kuten HE:n 3 mom.)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

4.

Laki

hallinto-oikeuslain 19 §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *säädetään*
(*poist.*):

1 § (*Uusi*)

Tällä lailla kumotaan 26 päivänä maaliskuuta 1999 annetun hallinto-oikeuslain (430/1999) 19 §.

2 § (*Uusi*)

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta _____ 20 _____ .

Voimaantulosäännös
(*Poist.*)

Helsingissä 29 päivänä maaliskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäsen. Sulo Aittoniemi /alk
Jyri Häkämies /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Annika Lapintie /vas
Kari Myllyniemi /kesk

Kirsi Ojansuu /vihr
Veijo Puhjo /vas (osittain)
Mauri Salo /kesk
Timo Seppälä /kok
Marja Tiura /kok
Lasse Virén /kok
vjäs. Seppo Lahtela /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.