

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Curt Olsson

Tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuudesta

Tuomioistuimen riippumattomuuden edellytyksenä on tuomarin riippumattomuus ja päinvastoin. Esittäessäni jäljempänä eräitä ajatuksia riippumattomuudesta en näin ollen katso tarpeelliseksi pitää erillään tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuutta.

Suomen hallitusmuodon mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet (2 § 4 mom.). Riippumattomuus on tehtävien laadun ohella se pääkriteeri, joka erottaa tuomioistuimet muista valtion elimistä. Tämä ei merkitse sitä, että tuomioistuinten riippumattomuus olisi joka suhteessa täydellinen, eikä myöskään sitä, etteikö muillakin valtion elimillä pitäisi olla ja olisi määrätynlaajuista riippumattomuutta. Mutta laaja riippumattomuus on nimenomaan katsottava tuomioistuinten ja tuomareiden toiminnan ehdottomaksi edellytykseksi.

Miksi asia on näin? Yksinkertainen vastaus on, että kun tuomioistuinten asiana on kansalaisten oikeussuojan toteuttaminen ja heidän perusoikeuksiensa suojaaminen, ne eivät voi täyttää tehtäväänsä elleivät ne ole puolueettomia elimiä, jotka toiminnassaan ovat riippuvaisia vain lainsäätäjistä eli lain säännöksistä. Historia osoittaa tämän todeksi. Tosin oikeudenhoito voi jonkin aikaa toimia tyydyttävästi myös sellaisissa tilanteissa ja järjestelmissä, missä riippumattomuuden periaatetta on vain heikosti toteutettu, mutta kriisin synnyessä osoittautuu, mikä ratkaiseva merkitys riippumattomuudella on. Vertauskohtia on helppo löytää myös nykyajasta, esim. kolmannen maailman maista, jotka uusina valtioina vasta etsivät muotoansa valtiollisen organisaation tiellä. Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden perustaa ei näin ollen tarvitse hakea mistään määrätystä opista tai teoriasta, esim. Montesquieu'n vallanjako-opista — jota sellaisenaan en millään tavalla vähättele — vaan tuomiovallan riippumattomuus kuuluu asian luonteeseen sen tapaisessa yhteiskunnassa kuin meidän; voidaanpa sanoa että se on meikäläisen demokratian perusedellytyksiä.

Vaikka riippumattomuus periaatteena onkin yleisesti hyväksytty, sen käsite ja toteuttaminen eivät ole kiistattomia. Päin vastoin tuomarin riippumattomuus aiheuttaa jatkuvasti ongelmia ja vilkasta mielitehtäin vaihtoa. Tuntuu melkein siltä kuin tämä kysymys kuuluisi ihmisten tai ainakin lakimiesten »ikuisiin seuralaisiin». Niinpä, joita-kin esimerkkejä mainitakseni, Kansainvälinen Juristikomissio, joka perustettiin Eurooppaan toisen maailmansodan jälkeen on 1977 avannut erityisen toimiston tuomareiden ja asianajajien riippumattomuuden edistämiseksi. Komission Suomen osasto piti 28. 11. 1980 Helsingissä nimenomaan tätä aihetta koskevan seminaarin (JFT 1981 s. 93—135). Maailman korkeimpien oikeuksien edustajien Sidneyssä Australiassa toukokuussa 1980 pidetyssä kokouksessa tuomarin riippumattomuus kuului pääteemoihin. Aihe oli keskeisenä esillä myös Suomen tuomariliiton samana vuonna järjestämällä tuomaripäivillä (Suomen Tuomariliitto, II tuomaripäivien pöytäkirja, Helsinki 1981).

Edellä esitetty riittänee perusteeksi sille, että olen tässä juhla- julkaisussa katsonut aiheelliseksi kolleegani presidentti Aarne Nuorvalan pitkäaikaisen ja ansiokkaan tuomaritoiminnan kunniaksi muuttamalla sanalla kosketella otsakkeessa mainittua teemaa. En tosin usko voivani esittää siitä paljonkaan varsinaisesti uutta, mutta kirjoitus saattaa kuitenkin tuoda esille joitakin tämän ongelman suomalaisia vivahteita ja ehkä siten olla omansa edistämään ja vahvistamaan tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuutta maassamme. Jos näin on, se palvelee ei vain kirjoittajan vaan nimenomaan myös juhla- julkaisun kohteen pyrkimyksiä.

Tuomioistuimen ja tuomarin riippumattomuuden ydin on siinä, etteivät ulkopuoliset tekijät vaan ainoastaan laki saa vaikuttaa tuomitsemistoimintaan eli yksittäistapauksissa tehtäviin ratkaisuihin. Tuomareiden tulee voida toimia itsenäisesti ilman ulkopuolelta tulevia määräyksiä tai vaikutuksia. Tämän päämäärän saavuttamiseksi asetetaan tuomari virantoimituksessaan toiseen ja itsenäisempään asemaan kuin esim. hallintovirkamies. Tarkoituksena on, kuten jo on sanottu, kansalaisten oikeuksien turvaaminen eikä luonnollisestikaan tuomarien omien etujen edistäminen. Ilman riippumattomuuttaan tuomari ei voisi saavuttaa sitä kansalaisten luottamusta, joka on tuomioistuinten toiminnan välttämätön edellytys.

Tuomarin riippumattomuuden tulisi koskea kaikkia relaatioita. Ensimmäisestään on tietenkin mainittava suhde valtiovaltaan. Nyky-yhteiskunnassa vaikuttavat valtiovalan lisäksi erityisesti poliittiset puolueet

ja etujärjestöt sekä muut yhteiskunnan valtatekijät. Itsestään selvää on, että tuomarin on oltava itsenäinen ja riippumaton myös suhteessa yksityisiin henkilöihin ja yhteisöihin.

Tuomarin riippumattomuus sisältää kuitenkin muutakin kuin ulkopuolisen puuttumattomuuden yksittäisen tapauksen ratkaisuun. Mitään tosiasiallista riippumattomuutta ei voida ylläpitää, ellei sitä turvata eräin välillisin keinoin. Jos esim., käyttäakseni karkeata esimerkkiä, tuomari valtiovallan taholta valittaisiin vain määrättyä juttua varten ja hänen karriäärinsä riippuisi siitä, ratkaiseeko hän jutun valtiovallan hyväksymällä tavalla, niin se seikka, ettei suoranaisesti puututa hänen ratkaisuunsa, ei vielä takaa hänen itsenäisyyttään. Riittävien takeiden luomiseksi on eri aikoina ja eri maiden perustuslakeihin ja muuhun lainsäädäntöön otettu tuomareiden ja tuomioistuinten toimintaa koskevia säännöksiä. Nämä säännökset ovat eri maissa erilaisia, mutta missään ei pelkästään lainsäädäntötoimin ole voitu luoda sataprosenttisia takeita, koska riippumattomuuden edellytyksenä on myös ihmisten asennoituminen, jota ei voida säännöksillä hallita.

Tuomarien henkilöllisyydellä on tässä suhteessa tärkeä merkitys. Tuomareita nimitettäessä tätä näkökohtaa ei pitäisi unohtaa, vaan valittavan yleinen sopivaisuus olisi sekin otettava huomioon varsinaisten muodollisten ansioiden ja muiden näkökohtien lisäksi. Tuomarin viran hoito vaatii suurta itsenäisyyttä, puolueettomuutta ja henkistäkin riippumattomuutta. Näin ollen olisi tuomarin uralle ohjattava juuri sellaisia henkilöitä, joilla näitä ominaisuuksia on riittävässä määrin. Useita hakijoita toisiinsa verrattaessa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, missä määrin heidän virkauransa on laadultaan ollut sellainen, että se on ollut omansa edistämään heidän riippumattomuuttaan; suurempi paino olisi siten annettava itsenäiselle kuin epäitsenäiselle toiminnalle. Näitä asioita ehkei käytännössä aina oteta huomioon; ainakin on melko vaikeata mitata missä määrin näin tapahtuu. Laissa ei ole tästä nimenomaisia säännöksiä, mutta esitetty näkökohta on sopusoinnussa niiden säännösten kanssa, jotka edellyttävät korkeimpien tuomioistuinten jäseniltä »oikeamielisyyttä» ja »taitoa tuomarin-toiminnassa» (KKOL 2 §, KHOL 2 §) sekä kaikilta viranhaltijoilta »taitoa ja kykyä» (HM 86 §). Tässä mainitut näkökohdat olisi otettava huomioon myös tuomioistuinten esittelijöiden valinnassa, koska tulevat tuomarit suuressa määrin rekrytoidaan nimenomaan heidän piiristään. Se on myös helpompaa; esittelijöiden valinta on vapaampaa kuin varsinaisten tuomarien, koska hakijoilla ei yleensä vielä ole kovin paljon muodollisia ansioita.

Tuomiovallan käytön riippumattomuus on otettava huomioon myös tuomioistuinten omassa piirissä, ja tuomarin itsenäisyys on säilytettävä myös suhteessa muihin tuomioistuimen jäseniin. Tuomioistuinten työn järjestelyssä tämä on tärkeä näkökohta ja koskee luonnollisesti myös esittelijöitä. Heidän koulutuksessaan ei tuomarin asennetta pidä unohtaa.

Tässä yhteydessä on taas syytä muistuttaa siitä, että tuomarin itsenäisyyden tarkoitus on taata tuomioistuinten puolueettomuus ja siten edistää kansalaisten oikeusturvaa. Päämääränä ei sitä vastoin ole tuomareiden asettaminen erikoisasemaan vain heidän itsensä takia. Tuomarilta voidaan kuitenkin myös vaatia yhteistyötä, yhteistyöhalua ja -kykyä. Oman tuomaripersonallisuuden esille tuominen ei sinänsä ole mikään hyve. Monijäsenisessä tuomioistuinten jokainen vähemmistöön jäävä jäsen tosin itse ratkaisee, äänestääkö hän vai ei — sehän on tuomarin perustavaa laatua oleva oikeus ja velvollisuus — mutta yhteistyötä ei kuitenkaan pitäisi vaikeuttaa ja ratkaisuja viivyttää pelkästään omaa itseään korostavilla turhilla äänestyksillä. Jokainen ylioikeuksissa työskennellyt tuomari ymmärtää mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan sanalla turha. Tämä on mainittu lähinnä teoreettisena esimerkkinä. Kokemukseni on se, etteivät turhat äänestykset ole meillä yleisiä. Mitä nyt on sanottu, koskee vastaavasti kaikkea tuomioistuintyötä ja esittelijöitä yhtä hyvin kuin kollegion jäseniäkin.

Tuomarin riippumattomuus koskee periaatteessa myös alempien tuomioistuinten tuomareita suhteessa ylempiin tuomioistuihin. Asia ei kuitenkaan ole ongelmaton, eikä riippumattomuus tältä kohdilta poikkeukseton. Niinpä korkeimpien tuomioistuintemme tehtäviin kuuluu ennakkopäätösten antaminen ja oikeuskäytännön valvominen ja ohjaaminen (HM 53 ja 56 §) ja siten eräänlainen puuttuminen alempien tuomioistuinten toimintaan. Tämän tapaista puuttumista, jonka tarkoituksena on lainkäytön yhtenäisyyden toteuttaminen, ei kuitenkaan voida katsoa tuomareiden riippumattomuuden loukkaamiseksi. Korkeimman oikeuden asemaa ennakkopäätöstuomioistuimena on erityisesti alleviivattu uudessa OK 30 luvussa ja sen esitöissä. Pääperuste valitusluvan myöntämiselle OK 30:3:n mukaan on tarve saada asiassa prejudikaatti. Edellytetään, että alemmat oikeudet yleensä noudattavat tietoonsa tulleita korkeimpien oikeuksien ennakkopäätöksiä, vaikkei niiden noudattamatta jättämistä sinänsä katsottaisikaan virkavirheeksi. Korkeimman oikeuden omassa työjärjestyksessä on määrätty, ettei sen jaosto ilman presidentin lupaa saa poiketa aikai-

semmin noudatetusta käytännöstä. Presidentti voi antaa tähän luvan, mutta yleensä hän siirtää tällaisen asian täysistunnossa taikka vahvennetussa jaostossa ratkaistavaksi.

Tuomarin riippumattomuuden kannalta on erityisesti nimittämismenettely katsottu ongelmalliseksi. Näin on kieltämättä asian laita, koska virkojen täyttämiseen yleensä liittyy ainakin jossain määrin subjektiivisia seikkoja. Kaikissa, ja siis myös tuomarien nimityksissä on otettava huomioon hakijoiden ja muiden kysymykseen tulevien henkilöiden ansiot ja ominaisuudet, ja niitä on punnittava asiallisesti ja puolueettomalla tavalla. Että näin todella tapahtuu, riippuu kuitenkin itse nimittävistä viranomaisista ja nimitysmenettelystä. Kuten edellä on sanottu, on tuomareita nimitettäessä otettava huomioon myös heidän kykynsä puolueettomaan asennoitumiseen, ja riippumattomuuteen suhteessa nimittäväänkin viranomaiseen. Ns. poliittiset nimitykset ovat tuomioistuinlaitoksen kohdalla erityisen vaarallisia.

Jos pidettäisiin mielessä vain tuomareiden riippumattomuus, parhaimmaksi tuomarien nimitysmenettelyksi voitaisiin ehkä katsoa sellaista järjestelmää, jonka mukaan tuomioistuinlaitos itse nimittäisi kaikki uudet tuomarit. Mutta tämä taas loukkaisi muita valtiosääntömme perusteita eli vallanjakoa ja valtion elinten kontrollin mahdollisuutta koskevia periaatteita. Useimmissa maissa onkin päädytty järjestelmään, jossa tuomioistuimet ja valtiovalta (hallitus, valtion päämies jne.) yhdessä myötävaikuttavat tuomareiden nimityksiin. Eräissä maissa tämä perustuu nimenomaisiin lain säännöksiin, kun se taas toisissa maissa, esim. Tanskassa, pohjautuu vakiintuneeseen käytäntöön.

Meillä kuuluu tuomarien nimittäminen, kuten tunnettua, yleensä tuomioistuimille sekä hallitukselle ja Tasavallan presidentille (HM 87 ja 88 §); tässä sivuutetaan raastuvanoikeuksien ja erikoistuomioistuinten jäsenten nimittäminen. Korkein oikeus nimittää kihlakunnantuomarit ja käräjätuomarit hovioikeuden virkaehdotuksen pohjalta, josta virkaehdotuksesta on voitu valittua Korkeimpaan oikeuteen. Korkein oikeus nimittää niin ikään raastuvanoikeuksien puheenjohtajat (pormestarit) kaupunginvaltuuston ehdotuksen pohjalta, josta ehdotuksesta ei ole valitusoikeutta muiden kuin muodollisten, menettelyssä tapahtuneiden virheiden johdosta. Korkeimmassa oikeudessa näitä nimitysasioita ei kuitenkaan käsitellä ilman hallituksen myötävaikutusta. Ne valmistellaan nimittäin oikeusministeriössä ja esitellään ministeriön esittelijän toimesta Korkeimman oikeuden täysistunnossa, johon oikeusministeri ottaa osaa (HM 54 § 2 mom.). Tällä myötävai-

kutuksella on suuri tosiasiallinen merkitys. Vaikka äänestykset eivät ole harvinaisia, tapahtuu harvoin että lopullinen ratkaisu poikkeaisi oikeusministeriön esittelijän kannasta. Tätä menettelyä noudatetaan myös virkaehdotuksia koskevia valituksia ratkaistaessa. Hovioikeuden jäsenen virkaa täytettäessä menettely on muutoin sama paitsi, että nimitysvalta ei kuulu Korkeimmalle oikeudelle vaan se tekee vain esityksen siitä, kenet ehdollepannuista hakijoista olisi virkaan nimitettävä. Mainittakoon, että hovioikeudet itse nimittävät esittelijänsä, mutta hovioikeuden viskaalin nimityksestä voi valittaa Korkeimpaan oikeuteen, jossa valitusta käsitellään samalla tavalla kuin edellä mainittuja nimitysasioita.

Tämä suomalainen nimitysjärjestelmä on tietääkseni ainutlaatuinen. Sitä voidaan tietysti kritisoida, mutta voin kuitenkin melko pitkän kokemuksen nojalla vakuuttaa, että se yhteistyömallina, ainutlaatuisuudesta huolimatta — tai ehkä juuri sen takia — toimii erittäin hyvin ja että siinä poliittisen vallan tahto sekä tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuus tulevat otetuiksi huomioon. Käsitykseni on, että se kritiikki, joka on kohdistettu tähän järjestelmään on ainakin osaksi pohjautunut asioiden puutteelliseen tuntemukseen. Olen kerta toisensa jälkeen joutunut korostamaan nimenomaan edellä mainitun oikeusministeriön panoksen merkittävyyttä sellaisillekin henkilöille, jotka muutoin hyvin tuntevat maamme hallintoa ja oloja.

Korkeimman oikeuden jäsenen ja hovioikeuden presidentin nimitystä tapahtuu edellä sanotusta poiketen. Nimitysvalta kuuluu Tasavallan presidentille, mutta hänen tulee ennen nimittämistä saada Korkeimman oikeuden asiaa koskeva esitys. Virkaa ei haeta eikä ilmoittautuminenkaan siihen ole pakollista. Esityksessä mainitaan ainakin se henkilö, joka Korkeimman oikeuden täysistunnossa on saanut enimmät äänet ja tapana on mainita muidenkin ääniä saaneiden nimet. Näiden asioiden täysistuntokäsittelyyn oikeusministeri ei ota osaa, ja ne esittelee Korkeimman oikeuden kansliapäällikkö. Tämän jälkeen asia siirtyy oikeusministerille, jonka esittelystä Tasavallan presidentti sitten ratkaisee sen valtioneuvostossa. On luonnollista, että nimitys tavallisesti on Korkeimman oikeuden esityksen mukainen; onhan Korkein oikeus yleensä näiden asioiden paras tuntija. Ei kuitenkaan ole harvinaista, että ratkaisu on toinen, kuin mitä Korkein oikeus on esittänyt, ja väitteet siitä, että Tasavallan presidentin nimitysoikeus de facto olisi sidottu Korkeimman oikeuden käsitykseen ovat siis vääriä. Korkeimman oikeuden todellinen vaikutusvalta on tosiasiallisesti pienempi kuin esimerkiksi Tanskan Højesteret'in, jonka

epävirallisia esityksiä nimitysasioissa käytännöllisesti katsoen aina noudatetaan.

Mitä sitten Korkeimman oikeuden presidentin nimittämiseen tulee, ei oikeudella itsellään ole virallista sananvaltaa. Asiaa valmisteleva ministeri voi tietenkin epävirallisesti tiedustella oikeuden jäsenten käsityksiä, mutta tämä ei ole pakollista eikä sellaista menettelyä suinkaan aina ole noudatettu.

Mitä edellä on sanottu Korkeimman oikeuden jäsenten ja presidentin nimittäisestä, koskee vastaavasti myös Korkeimman hallinto-oikeuden jäseniä ja presidenttiä (HM 87 § 3 k.)

Tuomarin riippumattomuuden vahva tuki on erottamattomuus, mikä on yleisesti todettu, ja on tuskin tarpeen sitä tarkemmin perustella. Asiasta säädetään HM 91 §:n 1 momentissa. On tähdellistä alleviivata, että erottamattomuuskaan ei ole absoluuttinen vaan silläkin on rajansa. Näistä rajoista voidaan olla ja ollaankin eri maissa eri mieltä. Vaikka tuomari onkin lakia tulkitessaan vapaa, on meistä luonnollista, että häntäkin vastaan voidaan nostaa virkasyyte sen johdosta että hän on soveltanut lakia väärin, mutta vain jos on kysymys selvästä lain rikkomisesta eikä ainoastaan siitä että hän on tulkinnut lakia toisin kuin yleensä muut tuomarit. Edellä tarkoitetun rajan vetäminen tuottaa kieltämättä vaikeuksia, ja sitä vedettäessä on otettava huomioon tuomarin oikeus riippumattomaan laintulkintaan. Eräissä maissa jopa katsotaan, ettei tuomaria voida tuomita virkavirheestä, jos kysymys on lain soveltamisesta, ei edes silloin, kun soveltaminen yleisesti katsotaan vääräksi.

Yhä yleisemmäksi on kaikkialla muodostunut se käsitys, että tuomarillakin täytyy olla määrätty eroamisikä, jonka jälkeen hän ei enää saa hoitaa virkaansa. Useimmissa sellaisissakin maissa, joissa vanhastaan ei ole ollut eroamisikää, on sellainen nykyään säädetty, mutta sitä ei yleensä sovelleta takautuvasti ennen säännöksen voimaan tuloa nimitettyihin tuomareihin. Meillä voi tuomari, päinvastoin kuin hallintovirkamies, ilman erivapautta pysyä virassaan 70 ikävuoteen saakka. Tämä vastaa tuomarin riippumattomuuden periaatetta; tuomari on tässäkin suhteessa riippuvainen vain laista eikä hallinnollisesta harkinnasta. Valitettavaa olisi jos, kuten eräässä komiteanmietinnössä äskettäin on ehdotettu, tuomarin samoin kuin hallintovirkamiehenkin virkakautta voitaisiin luvan nojalla jatkaa, jopa yli 70 ikävuoden. Tämäntapaista joustavuutta ja yhdenvertaisuutta emme tarvitse.

Erottamiseen verrattavissa saattaa olla toiseen virkaan siirtäminen. Senkin osalta tuomari on meillä suojattu (HM 91 § 1 mom.). Suoja ei koske sitä tapausta, että siirto riippuu tuomioistuinlaitoksen uudestaanjärjestämisestä. Sellaista järjestelyä ei kuitenkaan saa kohdistaa vain pieneen osaan oikeuslaitosta tarkoituksella päästä eroon joistakin määrätystä tuomareista.

Eri asia on, että tuomari täytyy voida vapauttaa sairauden tai muutoin työkyvyn menettämisen takia (HM 91 § 1 mom., VirkamL 4 §). Tuomari voidaan myös erottaa virastaan virkarikoksen takia (HM 91 § 1 mom., RL 40 luku). Viimeksi mainitusta syystä erottaminen ei kuitenkaan saa tapahtua muutoin kuin »laillisen tutkimuksen ja tuomion kautta»; hallinnollisessa järjestyksessä ei näin ollen tuomaria, päinvastoin kuin hallintovirkamiestä, voida erottaa edes tuollaisissa tapauksissa (kts. erit. VirkamL 4 § 2 mom., 6 §). Muun rikoksen kuin virkarikoksen takia tuomaria ei voida voimassaolevan lain mukaan erottaa, ja vielä vähemmän hänen muu käyttäytymisensä voi antaa siihen aihetta. Tämäkin on omansa tukemaan riippumattomuuden periaatetta. Voidaan kuitenkin kysyä, eikö näin ehdoton sääntö voi johtaa liian pitkälle, jos kysymys olisi todella törkeästä menettelystä tuomarin taholta. Erottamattomuuden rajoittaminen sellaisissa tapauksissa ei nähdäkseni heikentäisi tuomioistuinten riippumattomuutta, kunhan vaan erottamismenettely täyttäisi oikeussuojan vaatimuksia.

Tuomarin erottaminen kuuluu virkasyyteforumiin. Siellä käsitellään myös tuomarin vapauttaminen edellä mainituista syistä. Tämä johtaisi siihen, että Korkeimman oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ja jäsenen vapauttamista koskeva asia kuuluisi valtakunnanoikeudelle, mikä tuntuu järjestelmämme kannalta oikealta ja tarkoituksenmukaiselta. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty tästä poikkeava käsitys (Tirkkonen, Siviilioikeus I 1973 s. 105 alav. 21), nimittäin, ettei valtakunnanoikeus voisi käsitellä tällaista asiaa, koska sitä ei ole laissa nimenomaan mainittu valtakunnanoikeudelle kuuluvana, vaan se kuuluisi Tasavallan presidentille nimittävänä viranomaisena. Mitään lähempiä perusteluja tälle käsitykselle ei ole esitetty. Asia ei ole käytännössä aktualisoitunut.

Tuomarille ei tietenkään voida määrätä virkavapautta vastoin hänen tahtoaan, vaan sitä myönnetään vain asianomaisen anomuksesta. Virkavapauden lyhyeksi aikaa myöntää yleensä asianomainen tuomioistuin; pitemmäksi ajaksi sen myöntää toinen, usein nimittävä viran-

omainen. Näin ollen esim. Korkeimman oikeuden jäsenelle myöntää pitemmän virkavapauden Tasavallan presidentti Korkeinta oikeutta kuultuaan (KKOA 14 §). Tällöin saattaa syntyä tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva ongelma, jos Korkein oikeus, päin vastoin kuin asianomainen ministeriö ei puolla virkavapausanomusta, joka tähtää jonkin hallinnollisen tehtävän hoitamiseen. Jos Tasavallan presidentti tällaisessa tilanteessa myöntäisi virkavapauden ja siis määräisi tuomarin hallintotehtävään vastoin asianomaisen tuomioistuimen tahtoa, tämä tuskin olisi sopusoinnussa hallitusmuotomme vallanjakoa koskevien periaatteiden (HM 2 §) kanssa.

Eräänä tuomarin riippumattomuuden takeena on myös se, ettei häntä nimitetä määrääjäksi vaan eläkeikään saakka. Tätäkään ei tarvinn lähemmin perustella. On selvää, että tuomari, joka ei ole uuden nimityksen varassa — tai kuten eräissä maissa poliittisen vaalin varassa — on huomattavasti itsenäisempi kuin se, joka voi jäädä uudelleen nimittämättä, jollei hän miellytä nimittäjää tai valitsijoita. Joissakin maissa on tuomioistuinlaitoksessa tosin menestyksellisesti noudatettu määrääjäksi nimittämisen järjestelmää, mutta tällöin on yleensä, kuten esim. Sveitsin Bundesgerichtin kohdalla voimassa sitova tapa, jonka mukaan uudelleenvalinta aina tapahtuu ellei ole erityisiä, esim. asianomaisen terveyteen liittyviä esteitä.

Meidän järjestelmämme ei edellä mainitussa suhteessa ole täysin puhdas. Mehän käytämme suuressa määrin viransijaisia alioikeuksissa, samoin kuin hovioikeuksissakin, ja ylimääräisiä, määrättyksi ajaksi nimitettyjä jäseniä hovioikeuksissa ja korkeimmissa oikeuksissa. Tämä järjestelmä ei tosin ole riippumattomuuden kannalta tai muutoinkaan tuottanut tuntuva haittaa, mikä ylimmissä oikeuksissa lähinnä johtuu siitä, että viransijaisina tai ylimääräisinä toimivilla tuomareilla yleensä on jokin muu virka, jota he eivät menetä viransijaisuuden tai ylimääräisen virantoimituksen takia. Olisi kuitenkin syytä pyrkiä eroon tästä ylimääräisjärjestelmästä, sillä toiminnan varmuusaste on sittenkin korkeampi jos ylimmissä oikeusasteissa käytetään vain vakinaisia tuomareita. Käytännössä uudistus voitaisiin aloittaa Korkeimmasta oikeudesta. Kun tämän tuomioistuimen jutturuuhka on purettu, mikä toivottavasti tapahtuu vuoden 1983—1984 vaihteessa, ei Korkein oikeus, sikäli kuin nyt voidaan arvioida, enää tarvitsisi ylimääräisiä jäseniä. Jos lisää jäseniä kuitenkin tarvittaisiin joksikin aikaa, olisi silloin parempi täksi ajaksi lisätä vakinaisten jäsenten määrää kuten vastaavissa tilanteissa tehdään esim. Ruotsissa; eläkkeelle siirtymisien ja muiden eroamisten yhteydessä olisi helppoa jäl-

leen vähentää jäsenten määrää, kun lisäystä vaatineita syitä ei enää olisi olemassa.

Meillä ei enää laki, päin vastoin kuin esim. Ruotsin hallitusmuoto vuodelta 1772, ota huomioon sitä, että tuomarin itsenäisyys riippuu myös hänen palkastaan. On kuitenkin selvää, että myös meillä tuomareiden, jopa nimenomaan tuomioistuintenkin riippumattomuus ja toimintaedellytykset saattavat vaarantua palkkauksellisten seikkojen takia.

Mitään patenttiratkaisuja tuomareiden palkkausjärjestelyä koskevaan kysymykseen ei ole. On selvää, etteivät tuomarit itse voi määrätä palkkaansa, vaan että asian täytyy kuulua maan hallitukselle tai asianomaiselle muulle valtion elimelle. Palkkauksen tasosta ei voitane sanoa muuta kuin että sen pitäisi joka tilanteessa olla sellainen, ettei tuomarin riippumattomuus vaarannu riittämättömän palkkauksen johdosta, esim. siten että hän nimenomaan taloudellisista syistä katsoo tarpeelliseksi viran ohessa hoitaa myös muita tehtäviä. Palkan määräämistapa on myös tässä suhteessa merkityksellinen. Nykyinen virkaehtojärjestelmä johtaa meillä siihen, etteivät tuomioistuimet voi vaikuttaa palkkaukseen. Sen määräävät työehtosopimuksin suuret etujärjestöt ja valtion työmarkkinalaitos, siis tosiasiaassa eräät valtiovarainministeriön virkamiehet. Näin tuomarit ovat palkkauksen osalta joutuneet täysin riippuvaisiksi näiden järjestöjen ja virkamiesten ratkaisuista. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta järjestelmä on erittäin huono, ja se on selvästi ristiriidassa HM 2 §:ssä ilmaistujen periaatteiden kanssa. Tuo järjestelmä antaa asianomaisille järjestöille ja virkamiehille mahdollisuuden vaikuttaa myös tuomioistuinten sisäisiin asioihin esim. muuttamalla eri tuomari- ja virkamiesryhmien suhdetta toisiinsa. Olisi syytä vakavasti harkita tuomareiden palkkauksen irroittamista virkaehtojärjestelmästä, jonka alaisina muutoin useimmat korkeimmat hallintovirkamiehetkään eivät ole. Erityistä syytä olisi irroittaa siitä ylimmät tuomioistuimet, joiden tuomarien ei voida ajatella käyttävän tärkeänä osana virkaehtosysteemiin kuuluvaa lakko-oikeutta.

Yhtä vähän kuin tuomarit voivat määrätä omaa palkkaustaan yhtä vähän tuomioistuimet voivat määrätä omasta budjetistaan. Kun keskustellaan tuomioistuinten riippumattomuudesta mainitaan kuitenkin usein myös budjetti eräänä siihen liittyvänä asiana samoin kuin tuomioistuinten hallinnollinen itsenäisyys muissakin suhteissa. Mitä tuomioistuimet reaalisesti voivat itsenäisyytensä vahvistamiseksi vaatia ei ole täysi budjettivapaus vaan nykyistä suurempi liikkuma-ala.

Tuomioistuimemme ovat nyt niin tiukasti sidottuja, että ne pienissäkin raha-asioissa, olivatpa ne asiallisesti kuinka tärkeitä tahansa, ovat täysin riippuvaisia asianomaisista ministeriöistä. Myöntämällä tuomioistuimille suurempi liikkumavara niiden omissa asioissa voitaisiin niiden toimintaa suuresti tehostaa, jolloin myös turha byrokratia vähenisi. Parannetulla budjettiteknikalla ja siihen liittyvillä suhteellisen pienillä uudistuksilla voitaisiin ilmeisesti saavuttaa merkittäviä tuomioistuinten asemaa ja toimintaa edistäviä tuloksia.

Korkein oikeus (KKOL 14 § 1 mom.) samoin kuin Korkein Hallinto-oikeus (KHOA 32 §) vahvistavat itselleen työjärjestyksen. Tämä on huomattava riippumattomuuden tae vaikkakaan se ei, kuten edellä on mainittu, kohdistu palkkauksen eikä ulotu valtion tulo- ja menoarvion alalle. Korkein oikeus vahvistaa myös työjärjestyksen hovioikeuksille (KKOL 14 § 1 mom.). Näin ollen valtioneuvostokaan ei voi päätöksillään puuttua sellaisiin asioihin, jotka kuuluvat näiden tuomioistuinten varsinaiseen toimintaan. Tuomiokuntien työjärjestykset taas vahvistaa asianomainen hovioikeus (Tuomiokunta A 19 §). Raastuvanoikeuden työjärjestyksen sen sijaan vahvistaa vuodesta 1978 lukien oikeusministeriö (RaastuvanoikL 7 §), mikä ei ole täysin sopusoinnussa tuomioistuinten hallinnollisen riippumattomuuden kanssa.

Edellä sanottu osoittanee kaikessa lyhykäisyydessään, että tuomarien ja tuomioistuinten riippumattomuuden periaate aktualisoituu mitä moninaisemmissa yhteyksissä. Se on demokraattisen yhteiskuntamme johtava periaate tuomioistuinlaitoksen alalla ja se olisi pidettävä mielessä elävänä johtotähtenä ei vain lainsäädäntöä uudistettaessa vaan myös tuomioistuintemme ja muiden valtioelintemme jokapäivisessä työssä.