

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja

korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi

Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Tatu Leppänen

Tuomarien rekrytoinnista

Kysymyksenasettelu

Päivänsankari presidentti Pekka Vihervuori on mittavan lakimiesuransa aikana työskennellyt muun ohella yliopiston professorina ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomarina. Hän on siten ollut keskeisesti mukana tulevien tuomareiden kouluttamisessa, rekrytoinnissa ja tuomarin työhön perehdyttämisessä ja on uransa aikana varmasti nähnyt sekä hyviä että vielä parempia tuomareita.¹ Tämä antaa perustellun syyn tämän juhlakirjoituksen aiheelle, tuomarien rekrytoinnille.

Tuomarit käyttävät merkittävää julkista valtaa sekä yksittäisten asianosaisten että yleiseltä kannalta. Tuomari on tuomiovaltaa käyttäessään riippumaton, ja hänen riippumattomuuttaan turvaa perustuslain 103 §:n mukainen virassapysymisoikeus. On näin ollen mitä tärkein kysymys, miten tuomarit virkaansa valitaan. Selvää on, että oikeusvaltiossa myös tuomarien nimitysprosessin on täytettävä riippumattomuuden vaatimukset. Tämän merkitys on tullut korostuneesti esille viime aikoina, kun myös eräissä Euroopan unionin jäsenmaissa on pyritty horjuttamaan tuomioistuinten riippumattomuutta muun muassa tuomarinimitysten kautta. Tuomarien riippumattomuus ei ole itsetarkoitus, vaan sillä suojataan asianosaisia epäasialliselta lainkäytöltä. Jokaisella on perus- ja ihmisoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa (perustuslain 21 §, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, KP-sopimuksen 14 artikla).

Esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuteen sisältyvät tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden taakeet ”edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen *jäsenten nimitystä* ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista,

¹ Kuten hän on sattuvasti todennut, ”tuomarin työn elinehtona on jatkuva ja ennakkoluuloton perehtyminen aina vain uusiin asioihin, eikä vanhoistakaan niin vain pääse eroon”! Pekka Vihervuori, Tuomioistuin, muutos ja vuorovaikutus. Lakimies 2/2012, s. 327–331, 328.

ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa” (tuomio 24.6.2019, *komissio v. Puola*, C-619/18, EU:C:2019:531, kohta 76 [kursivointi TL]). Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa, kun se arvioi tuomioistuimen riippumattomuutta, huomioon muun ohella tavan, jolla sen jäsenet nimitetään.² Riippumattomuuden kriteereitä tuomareita nimitettäessä on täsmennetty monissa kansainvälisissä standardeissa.³

Tuomarien rekrytointi voidaan ja tulee ymmärtää laajana kysymyksenä, joka kattaa paitsi tuomareiden varsinaisen nimitysjärjestelmän myös sitä edeltävät ja tukevat elementit, kuten tuomarin tehtävää palvelevan lakimieskoulutuksen, tuomioistuinharjoittelun, täydennyskoulutuksen, tuomioistuinten esittelijä- ja asessorijärjestelmän ja niin edelleen. Tässä kirjoituksessa keskitytään suppeammin tuomarien nimitysjärjestelmään ja esitetään siitä näkökulmasta joitakin yleisempiä havaintoja tuomarien rekrytoinnista.

Tuomarien nimitysjärjestelmä uudistettiin vuonna 2000, jolloin perustettiin tuomarinvalintalautakunta. Onkin hyvä ajankohta arvioida, miten tuomarien nimitysjärjestelmä toimii käytännössä kahden vuosikymmenen kokemusten jälkeen. Esitettävät havainnot perustuvat tuomarinvalintalautakunnan toiminnasta käytettävissä oleviin tilastotietoihin ja toiseksi kirjoittajan omiin kokemuksiin lautakunnan puheenjohtajana parin vuoden ajalta.⁴ Toivottavasti oikea tutkimuskin jossakin vaiheessa tehdään tästä aiheesta.⁵

Kirjoituksen aihepiiri rajautuu tuomarinvalintalautakunnan tehtävän mukaisesti, joka on esityksen tekeminen valtioneuvostolle päällikkötuomarin ja vakinaisen tuomarin viran täyttämisestä. Lautakunnan tehtävän ja siten myös tämän kirjoituksen ulkopuolelle jää ylimpien tuomioistuinten tuomareiden eli korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ja jäsenten nimittäminen. Kirjoituksen näkökulma painottuu yleisiin tuomioistuihin, toisin sanoen käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien tuomarinimityksiin.

Kirjoituksessa ei käsitellä myöskään tuomarien nimittämistä määräaikaiseen virkasuhteeseen esimerkiksi vakinaisen tuomarin virkavapauden ajaksi. Tämäkin olisi tärkeä aihepiiri kokonaiskuvan saamiseksi tuomarien rekrytoinnista, koska määräaikaisten tuomarin tehtävien hoitaminen on tavanomainen reitti vakinaiseen tuomarin virkaan. Erityisesti tuomarijärjestöt ovat kiinnittäneet riippumattomuuden näkökulmasta huomiota siihen, että kansainvälisesti vertaillen Suomessa on runsaasti ylimääräisiä määräaikaisia tuomareita.

² Esim. tuomio 3.7.2012, *Ibrahim Gürkan v. Turkki*, kohta 13.

³ Ks. esim. YK:n Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985, kohta 10.

⁴ Esitetyt tilastotiedot löytyvät tuomarinvalintalautakunnan toimintakertomuksista. Tässä on hyödynnetty lukuja viimeisimmältä vuosikymmeneltä, jolloin järjestelmän toiminnan voi jo olettaa vakiintuneen.

⁵ Nimittämiskäytännöstä lautakunnan alkuvaiheessa ks. Hertta Kallioinen, Tuomareiden nimittämiskäytäntö 2002–2004. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 65. 2005.

ta. Lisäksi päällikkötuomareilla on laaja päätösvalta määräaikaisten tuomarien nimittämisessä (tuomioistuinlain 12 luvun 4.2 §).

Vakinaisten tuomarien nimitysjärjestelmän pääpiirteet ja tavoitteet

Perustuslain 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti ja muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla. Tasavallan presidentti tekee päätöksensä perustuslain 58 §:n mukaisesti valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Oikeusministeri esittelee asian presidentin päätettäväksi. Jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvoston uutta ratkaisuehdotusta käsiteltäessä presidentti ei kuitenkaan ole siihen sidottu, joten viime kädessä nimitysvalta on presidentillä.⁶

Perustuslakia koskeneen hallituksen esityksen mukaan tasavallan presidentti olisi nimitänyt vakinaiset tuomarit ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, mitä perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt:

”Tuomareiden nimitysvallan painopiste ei valiokunnan mielestä määräydy sen perusteella, päättääkö presidentti näistä nimityksistä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta – –. Oleellista sen sijaan on, millainen on se valtioneuvostokäsittelyä edeltävä nimitysmenettelyn vaihe, jonka aikana täytettävään tuomarin virkaan kysymykseen tulevat ehdokkaat tosiasiallisesti seuloutuvat esille. – – tuomareiden nimittämisen kuuluminen presidentin pääsäännön mukaisen päätöksentekomenettelyn piiriin on perusteltua juuri niistä syistä, jotka yleisesti puoltavat vaatimusta parlamentaarisesta vastuukatteesta presidentin päätöksenteossa. Vastuukatteen puuttuminen saattaisi joissain oloissa lisätä haitallisesti tuomioistuinlaitoksen vaikutusta.”

Valiokunta lausui lisäksi, 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”.⁷

Tavallisella lailla siis säädetään tasavallan presidentin valtioneuvostossa tapahtuvaa päätöksentekoa edeltävästä vakinaisten tuomareiden nimitysten valmisteluvaiheesta. Selvää on, että tämä nimitysjärjestelmä on muodostettava siten, että se turvaa tuomareiden ja tuomio-

⁶ Ks. PeVL 13/1999 vp, s. 2.

⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 18 ja 30, vrt. HE 1/1998 vp, s. 108. Keskustelusta ks. myös esim. Ilkka Saraviita, Perustuslaki 2000. Talentum 2000, s. 505–509 sekä Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2012, s. 322–325.

istuinten riippumattomuuden (perustuslain 3.3 § ja 21 §).⁸ Nimitysjärjestelmän on johdettava siihen, että objektiivisesti pätevin hakija tulee nimitetyksi eikä esimerkiksi poliittisessa tai jossakin muussa katsannossa sopivin hakija.⁹

Tuomarien nykyinen nimitysjärjestelmä luotiin vuonna 2000, jolloin tuli voimaan laki tuomareiden nimittämisestä (205/2000). Muiden vakinaisten tuomarien kuin ylimpien tuomioistuinten tuomarien virkanimityksiä valmistelevaan perustettiin riippumaton tuomarinvalintalautakunta, jonka jäsenistä selvä enemmistö on tuomareita. Toinen keskeinen uudistus oli tuomarien nimitysperusteiden uudistaminen siten, että nimityksissä otetaan tuomioistuinvirka- ja vuosien lisäksi huomioon muu lakimieskokemus ja henkilökohtainen kyvykkyys.¹⁰

Uudistuksen valmisteluvaiheessa käytiin vilkasta keskustelua erityisesti lautakunnan perustamisesta ja valtioneuvoston roolista järjestelmässä. Uudistuksessa toisaalta haluttiin eroon aiemmasta, liian suljetusta tuomarinurasta, mutta toisaalta kavahdettiin mahdollisuutta siihen, että uudistus heikentäisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta. Vastauksena oli nimityksiä valmistelevalle tuomarinvalintalautakunnan muodostaminen vahvasti tuomarivetoiseksi.

Lakivaliokunta lausui muun muassa näin: ”Ehdotus yhdessä uuden perustuslain säännösten kanssa merkitsee sellaista nimittämisjärjestelmän kokonaisuutta, jossa hallituksella näyttää ulkoapäin tarkasteltuna olevan huomattava mahdollisuus asiatomasti vaikuttaa nimityksiin. – – lautakunnan asettaminen on toteutettava niin, että – – säännökset kestävät ja turvaavat riippumattomuuden myös kriisiaikojen ja muuttuvien poliittisten olojen paineessa.”¹¹

Mainittu tuomareiden nimittämisestä annettu erillislaki kumottiin vuonna 2017 voimaan tulleella tuomioistuinlailla, jossa tuomarien nimitysjärjestelmä säilytettiin asiallisesti entisellään (tuomioistuinlain 10, 11 ja 20 luku). Merkittävä muutos oli kuitenkin se, että päällikkötuomarit nimitetään nykyisin seitsemän vuoden määräajaksi eikä vakinaisesti kuten aiemmin.¹² Lisäksi koulutusvirkoina tuomarin tehtäviin on nykyisin asessorin virkoja. Vuoden 2020 alusta perustetulle itsenäiselle Tuomioistuinvirastolle on annettu eräitä nimitysmenettelyyn liittyviä teknisluonteisia tehtäviä, mutta järjestelmää ei tässäkään yhteydessä ole muutoin uudistettu.

⁸ Ks. PeVL 14/2016 vp, s. 3.

⁹ Ks. esim. Venice Commission, Report on the independence of the judicial system, Part I: The independence of judges, 12–13 March 2010, s. 6: ”The principle that all decisions concerning appointment and the professional career of judges should be based on merit, applying objective criteria within the framework of the law is indisputable.”

¹⁰ HE 109/1999 vp, s. 1: Tuomarinvalintalautakunnan ”tehtävänä olisi kehittää sellainen nimitysten valmistelu, joka parhaiten johtaisi laissa määriteltyjen valintaperusteiden mukaiseen nimityskäytäntöön”.

¹¹ LaVM 1/2000 vp, s. 5.

¹² Perusteluista ks. HE 7/2016 vp, s. 37–39.

Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Tuomioistuinlain 10 luvun 1 §:ssä tätä on tuomarien osalta tarkennettu siten, että tuomariksi voidaan nimittää oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalainen, joka aikaisemmalla toiminnallaan tuomioistuimessa *tai muussa tehtävässä* on osoittanut, että hänellä on täytettävänä olevan viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä 1) perehtyneisyys viran tehtäväalaa sekä 2) tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Päällikkötuomarilta edellytetään lisäksi johtamistaitoa. Luvussa on säädetty myös tuomarin kielitaitoa koskevista vaatimuksista samoin kuin eräiden erityisalojen asiantuntemusta vaativien tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimuksista. Itsestään selvää on, että esimerkiksi kaikenlainen syrjintä tuomaria valittaessa on kiellettyä. Tuomarin viran kelpoisuusvaatimuksista ei voida myöntää erivapautta.

Vapautuneen tuomarin viran täyttäminen alkaa sen julistamisesta haettavaksi, mistä päättää asianomainen tuomioistuin. Avoinna olevista tuomarin viroista kuulutetaan laajasti, nykyisin pääasiassa sähköisin viestintävälinein. Tuomioistuinvirasto huolehtii viranhakuun liittyvistä käytännön toimenpiteistä, eli se muun muassa laatii hakijoista niin sanotut ansioyhteenvedot.¹³

Hakijoiden ansioiden arvioinnissa keskeisiä ovat hakemuksiin liitettyjen asiakirjojen lisäksi hakijoista saadut lausunnot. Lausunnon antaa ainakin asianomainen tuomioistuin, kärjäjäätuomarin viran hakijoista myös hovioikeus. Lisäksi lausuva tuomioistuin pyytää muualla työskentelevistä hakijoista niin sanotun sivulausunnon tuolta tuomioistuimelta tai muulta työnantajalta, esimerkiksi syyttäjäyksikön päälliköltä. Tuomioistuimen lausunnon tulee sisältää perusteltu käsitys siitä, kuka hakijoista olisi nimitettävä virkaan. Lausunnonsta tulee ilmetä tuomioistuimen perusteltu käsitys hakijoiden ansioista ja pätevyydestä sekä keskinäisestä paremmuudesta täytettävänä olevaan virkaan. Tuomarinvalintalautakunta on antanut tarkempia ohjeita lausuntojen sisällöstä.

Tuomarinvalintalautakunta tekee kertyneen aineiston pohjalta perustellun kirjallisen esityksen tuomarin nimittämisestä. Esitystä valmistelee lautakunnan lakimiess sihteeri, ja esityksestä päätetään lautakunnan kokouksessa. Lautakunta voi hankkia edellä mainittujen lisäksi muitakin lausuntoja ja selvityksiä sekä kuulla hakijoita ja asiantuntijoita. Käytännössä päällikkötuomarin viran varten otettavista hakijoista teetetään säännönmukaisesti psykologinen soveltuvuusselvitys ja heidät haastatellaan, millä pyritään arvioimaan erityisesti heidän johtamistaitojaan. Viran hakijoille varataan tilaisuus lausua saatujen lausuntojen ja selvitysten johdosta. Toisinaan lautakunta on palauttanut tuomioistuimelle uudelleen lausuttavaksi puutteellisesti valmistellun asian.

¹³ Myös viran uudelleen haettavaksi julistamisesta, hakuajan jatkamisesta ja viranhauun peruuttamisesta päättää viran haettavaksi julistamisesta päättänyt tuomioistuin (tuomioistuinlain 11 luvun 6 §). Selvä puutteellisuus hakumenettelyssä voi johtaa asian palauttamiseen lautakunnasta takaisin tuomioistuimen valmisteltavaksi.

Tuomareiden nimittämislain esitöissä asetettiin uudistukselle seuraavat sisällölliset tavoitteet:

- a) Luodaan nimitysmenettely, joka vastaa yhteiskunnan ja tuomioistuinlaitoksen asettamia nykyisiä tarpeita sekä tukee tuomioistuinten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta.
- b) Avataan tuomarinura muillekin kuin heti valmistumisensa jälkeen tuomioistuinlaitoksen palvelukseen suuntautuneille, jotta tuomareiksi saadaan myös sellaisia henkilöitä, joilla on aiempaa monipuolisempi kokemus erilaisista tehtävistä.
- c) Turvataan se, että tuomioistuinten palveluksessa olevilla tuomareilla on korkea ammattitaito.
- d) Edistetään tuomareiden vaihtuvuutta myös yleisten tuomioistuinten ja hallinto-tuomioistuinten välillä.¹⁴

Kiteytän nämä tavoitteet seuraavassa kolmeen elementtiin, jotka ovat *riippumattomuus*, *ammattitaito* ja *monipuolisuus*: nimitysjärjestelmän on turvattava tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus, tuomareiden korkea ammattitaito ja riittävän monipuolinen tuomarin ura.

Miten järjestelmän tavoitteet ovat toteutuneet käytännössä?

a) *Riippumattomuus*. Kahden vuosikymmenen kokemuksen perusteella voidaan todeta, että nimitysjärjestelmä on turvannut tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden. TuomarINVALINTALAUTAKUNTA on toiminut tuomarivetoisesti ja ollut edelläkävijä nykyiselle pitkälti tuomariautonomiselle tuomioistuinlaitoksen keskushallinnolle Tuomioistuinvirastossa. Lautakunnassa hakijoiden ansioiden ja pätevyyden arviointi on ollut varsin yhdenmukaista, kun lautakunnan esitykset ovat yleensä olleet yksimielisiä: esimerkiksi vuosina 2017–2019 lautakunnassa on äänestetty vuosittain 4–8 kertaa.¹⁵

TuomarINVALINTALAUTAKUNNAN tekemä perusteltu nimitysesitys ei sinänsä oikeudellisesti sido valtioneuvostoa eikä tasavallan presidenttiä. Oikeusvaltiossa näiden on kuitenkin kunnioitettava riippumattoman lautakunnan esitystä. Tätä ilmentää myös lain sanamuoto, jonka mukaan lautakunta tekee nimittämisestä perustellun esityksen, joka ”toimitetaan valtioneuvostolle tasavallan presidentille esittelemistä varten” (tuomioistuinlain 11 luvun 7 §). Valtioneuvostolla tai tasavallan presidentillä on kuitenkin mahdollisuus puuttua poikkeuksellisesti asiaan, jos lautakunta jostakin syystä tekisi selvästi perusteettoman, vaikkapa selvästi ansioituneinta hakijaa syrjivän esityksen. Puuttumisen perusteen on joka tapauksessa sisällyttävä lainmukaisiin nimitysperusteisiin, ja puuttumisen kynnyksen tulee olla

¹⁴ LaVM 1/2000 vp, s. 3 ja HE 109/1999 vp, s. 29.

¹⁵ Äänten mennessä tasan voittaa se mielipide, jota puheenjohtaja on kannattanut.

hyvin korkealla. Tällöinkin asianmukaisin menettelytapa olisi asian palauttaminen tuomarinvalintalautakunnalle uudelleen valmisteltavaksi.

Lakivaliokunta totesi nimittämislakia säädettäessä: ”Tavoitteena on, että tuomarinvalintalautakunta ryhtyy riittävän rohkeasti soveltamaan uusia säännöksiä ja niitä konkretisoivia periaatteita sekä toimii tasapuolisesti ja luotettavasti. Tavoitteena on myös, että lautakunta toiminnallaan ansaitsee sen arvostuksen, joka sille sen tehtävien luonteen mukaisesti kuuluu. Tällöin valtioneuvosto voi omaksua tasavallan presidentin noudattaman käytännön tuomioistuinten kantaan pitäytymisestä, jolloin se vain poikkeuksellisen painavista ja objektiivisesti arvioiden hyväksyttävistä syistä tekee lautakunnan esityksestä poikkeavan ehdotuksen tasavallan presidentille.”¹⁶ Tämä kanta vastaa myös kansainvälisiä suosituksia.¹⁷

Kahden vuosikymmenen nimityskäytännössä valtioneuvosto ja tasavallan presidentti ovat lähes poikkeuksetta noudattaneet tuomarinvalintalautakunnan esitystä. Lautakunnan nimitysesityksestä on tietoni mukaan poikettu yhden kerran käräjätuomarin nimityksessä järjestelmän alkuvaiheessa vuonna 2000, ja silloinkin kyseessä oli lautakunnassa tasainen äänestysratkaisu.

Tuomarinvalintalautakunta on toiminut riippumattomasti myös suhteessa lausunnon antaviin tuomioistuimiin. Vuosina 2010–2019 lautakunnan nimitysesitys on poikennut vuosittain noin 10–30 prosentissa asioita viran auki julistaneen tuomioistuimen lausunnossaan tekemästä esityksestä. Hovioikeuksien esitykset vaikuttavat menestyneen jonkin verran paremmin kuin käräjäoikeuksien esitykset, koska osuus on ollut korkeampi tuomioistuinlain voimaantulon jälkeen. Lain myötä käräjätuomarien virat julistaa nykyisin auki käräjäoikeus eikä enää hovioikeus. Tuomioistuinten lausunnoista on edelleen jossain määrin havaittavissa, että kyseisessä tuomioistuimessa jo työskentelevien ansioilla on taipumusta korostua ulkopuolisiin hakijoihin nähden, mutta lautakunnassa tällaisen niin sanotun kotiin päin vetämisen menestymismahdollisuudet ovat heikot.

Voidaan myös kysyä, missä määrin järjestelmä turvaa hakijoiden riippumattomuuden: vaikuttaako esimerkiksi määräaikaisen käräjätuomarin toimintaan kielteisellä tavalla se, miten hän ajattelee itseään arvioitavan tulevassa viranhaussa? Tuomioistuinten lausunnoissa hakijoiden pitääkin tulla arvioiduiksi konkreettisen työssä suoriutumisen perusteella. Lausunnon antajien on pystyttävä torjumaan mahdollisten subjektiivisten mieltymysten vaikutus, ja viime kädessä lautakunnan on tästä huolehdittava.

¹⁶ LaVM 1/2000 vp, s. 7.

¹⁷ Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitean CM/Rec (2010) 12 on judges: independence, efficiency and responsibilities, kohta 47: ”where the constitutional or other legal provisions prescribe that the head of state, the government or the legislative power take decisions concerning the selection and career of judges, an independent and competent authority drawn in substantial part from the judiciary -- should be authorised to make recommendations or express opinions which the relevant appointing authority follows in practice.” Ks. myös EIT Gudmundur Andri Ástráðsson vs. Islanti 12.3.2019.

b) *Ammattitaito.* Nykyisen nimitysjärjestelmän voidaan todeta johtavan siihen, että tuomariksi nimitettävillä on yleisesti riittävän korkea ammattitaito. Aikaisemmasta, puhtaasti virkaikään perustuneesta nimityskäytännöstä on päästy eroon. Hakijoita arvioidaan perusteellisesti ottaen huomioon heidän työkokemuksensa tuomioistuimista ja muista lakimiestehtävistä, heidän opintonsa ja muut ansionsa samoin kuin heidän henkilökohtaiset ominaisuutensa. Erityisen perusteellisesti arvioidaan päällikkötuomarin virkoihin pyrkivien johtamistaitoa. Voidaan perustellusti sanoa, että tuomarinvalintalautakunta pystyy valitsemaan tuomarin viran hakijoiden joukosta parhaan ehdokkaan. Toinen laajempi ja samalla kiperämpi kysymys on sitten se, saadaanko tuomarin virkojen hakijoiksi parhaat hakijat mahdollisten hakijoiden joukosta. Tuomioistuimet kilpailevat työpaikkoina parhaista lakimiesvoimista muiden uravaihtoehtojen kanssa.

Tuomarinvalintalautakunta on vuosina 2010–2019 tehnyt vuosittain esityksen noin 100–160 tuomarin nimittämisestä, ja viime vuosina nimitysten määrä on ollut noin 140–150 vuodessa. Melko suuri osa Suomen noin tuhannesta tuomarin virasta siis tulee vuosittain täytettäväksi, eikä määrä ole vähentynyt, vaikka niin sanotut suuret ikäluokat ovat jo jääneet eläkkeelle. Eniten täytettäväksi on tullut virkojen määrää vastaavasti käräjätuomarin, hovioikeudenneuvoksen ja hallinto-oikeustuomarin virkoja. Päällikkötuomarin virkoja on ollut täytettävänä muutama vuosittain, ja jatkossa ne tulevat joka tapauksessa täytettäväksi vähintään seitsemän vuoden välein. Osassa nimityksistä on tosin ollut kysymys tosiasiallisesti palkankorotuksesta, kun alemmassa palkkaluokassa jo olevat tuomarit hakevat samassa tuomioistuimessa ylemmän palkkaluokan vastaavaa virkaa.¹⁸

Tuomarin virkoihin tulleiden hakemusten yhteismäärä on ollut korkea, vuosina 2013–2019 noin 1000–1300 hakemusta vuosittain. Tämä tarkoittaa keskimäärin noin kahdeksaa hakemusta virkaa kohden, mutta vaihteluväli on ollut suuri – vain yhdestä hakemuksesta jopa kymmeniin hakemuksiin virkaa kohden. Hakijoita on ollut tätä vähemmän, koska samat henkilöt hakevat tyypillisesti vastaavaa virkaa useammalla hakukierroksella ja mahdollisesti useammasta tuomioistuimesta, kunnes saavat viran.

Yksi ammattitaidon mittari on työkokemuksen määrä, koska kokemuksen voidaan olettaa kasvattavan ammattitaitoa. Kyse on laissa tarkoitetusta perehtyneisyydestä. Ansioyhteenvedoissa lasketaan hakijoiden työkokemuksen pituus lakimiestehtävissä kuukauden tarkkuudella valmistumisen jälkeen hakuajan päättymiseen saakka, eriteltynä palveluun tuomioistuimissa ja muissa lakimiestehtävissä. Kokemuksella tuomioistuintyöstä ja erityisesti haettavasta tuomarin työstä on painoarvoa, mutta kysymys ei enää ole hakijoiden virkaiän mittaamisesta ja vertaamisesta kuten takavuosina. Myös kaikella muulla lakimieskokemuksella on painoarvoa, ja sen merkitys riippuu osin siitä, kuinka läheisesti kyseistä tuo-

¹⁸ Tuomarin virkanimitys tasavallan presidentin toimesta on melko järeä mekanismi tämän palkankorotuksen toteuttamiseksi. Oma kysymyksensä on, voitaisiinko tuomarien palkkajärjestelmää kehittää tässä suhteessa yksinkertaisemmaksi.

marin työtä palvelevasta kokemuksesta on kysymys. Yleisten tuomioistuinten osalta annetaan suuri arvo esimerkiksi kokemukselle asianajajan tai syyttäjän tehtävistä, samoin kuin vaikkapa lainvalmistelukokemukselle tai tutkijan työlle yleisissä tuomioistuimissa keskeisillä oikeudenaloilla.

Viime vuosien kokemuksen perusteella haasteena ovat suuret alueelliset erot hakijoiden kokemuksen määrässä. Erityisesti ruuhka-Suomen suurissa tuomioistuimissa vakinaisen tuomarinviran saaminen kestää pitkään, kun taas joissakin pienissä tuomioistuimissa muualla viran saa toisinaan jo melko lyhyen kokemuksen jälkeen. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden kärjätuomarin alemman T11-palkkaluokan neljään virkaan viimeksi vuonna 2019 esitetyillä hakijoilla oli lakimieskokemusta seuraavasti: tuomioistuinkokemusta 8,5 vuodesta vajaaseen 13 vuoteen ja kokonaiskokemusta yli 10 vuodesta vajaaseen 18 vuoteen. Samaan aikaan vastaavaan virkaan eräässä toisessa käräjäoikeudessa riitti alle kolmen vuoden kokonaiskokemus, kun kokeneempia hakijoita ei ollut. Vastaavasti ylemmän palkkaluokan T13-kärjätuomarin viran sai vuoden 2019 lopulla Helsingin käräjäoikeudessa alimmillaan yli 11 vuoden tuomioistuinkokemuksella ja lähes 18 vuoden kokonaiskokemuksella, eräässä toisessa käräjäoikeudessa 6 vuoden tuomioistuinkokemuksella ja 11 vuoden kokonaiskokemuksella. Jos ensimmäisen vakinaisen tuomarin viran saa poikkeuksellisesti vain muutaman vuoden lakimieskokemuksen jälkeen, voidaan kysyä, onko tuomarin ammattitaito vielä siinä vaiheessa voinut ehtiä kehittyä kovin korkealle tasolle.

c) *Monipuolisuus.* Tuomarien nykyisen nimitysjärjestelmän myötä tuomarien ammatillinen tausta on monipuolistunut. Tuomareiksi nimitetyillä on useimmiten kokemusta paitsi tuomioistuintyöstä myös muista lakimiestehtävistä. Tuomarinvalintalautakunnan nimityskäytännössä annetaan paljon arvoa hakijan työkokemuksen monipuolisuudelle sekä eri tuomioistuimissa ja tuomioistuinasteissa toimimiselle että muissa lakimiesammateissa, esimerkiksi asianajajana tai syyttäjänä, työskentelemiselle. Toisaalta esimerkiksi se nykyisin jo melko harvinainen tilanne, että hakija on koko työuransa työskennellyt esittelijänä samassa tuomioistuimessa, josta hän nyt hakee tuomarin virkaa, on ansiovertailussa hakijalle pikemminkin dismeriitti kuin ansio. Tämä tuomioistuintaustaisten hakijoiden työuran monipuolistuminen on merkittävä parannus aiempaan verrattuna.

Määrällisesti useimmiten virkoihin on kuitenkin edelleen esitetty hakijoita, jotka jo työskentelevät haettavaa vastaavassa tuomarin tehtävässä samassa tuomioistuimessa, joko alemmassa palkkaluokassa tai määrääkaikaisena. Nimitettäväksi on kuitenkin esitetty myös kohtalainen määrä hakijoita muista tuomioistuimista. Esimerkiksi vuonna 2018 hovioikeuksiin, käräjäoikeuksiin ja hallinto-oikeuksiin esitetyistä 22, 13 ja 5 prosenttia tuli muista tuomioistuimista. Yleensä kysymys on ollut saman tuomioistuinlinjan toisesta tuomio-

istuimesta, ja siirtyminen yleisten, hallinto- ja erityistuomioistuinten välillä on ollut vähäisempää, muttei aivan harvinaista.¹⁹

Sen sijaan vakinaiseen tuomarin virkaan nimitetään edelleen vähän sellaisia henkilöitä, joiden työura on luotu kokonaan tai lähes kokonaan tuomioistuinten ulkopuolella. Viime vuosina henkilöitä, joiden varsinainen työpaikka on hakuhetkellä ollut muualla kuin tuomioistuimissa, on nimitetty kymmenkunta vuosittain, vuosien 2014–2019 välillä 7–14 henkilöä vuodessa. Se on varsin pieni osuus tuomareiksi nimitetyistä. Näistäkin suuri osa on hakuhetkellä työskennellyt määräaikaisena tuomarina tuomioistuimissa, ja aivan suoraan muusta lakimiestehtävästä on nimitetty vakinaiseksi tuomariksi vain muutamia henkilöitä vuosittain. Kiinnostusta on ollut menestystä enemmän, kun tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisilta henkilöiltä on tullut vuositason yhteensä noin 150–300 hakemusta. Tuomarin uran ammatillisessa avaamisessa on siten edelleen parannettavaa.²⁰

Tuomarien taustan monipuolisuudesta voidaan toki puhua muussakin kuin ammatillisessa mielessä. Tuomarin uran tulee muun muassa olla avoin eri sukupuolille. Käytännössä selvä enemmistö tuomariksi nimitettävistä on nykyisin naisia. Vuonna 2019 naisia oli tuomarin virkaan esitetyistä 64 prosenttia ja hakijoista 63 prosenttia.²¹ Päällikkötuomariksi vaikuttaa kuitenkin edelleen hakeutuvan ja tulevan valituksi enemmän miehiä kuin naisia.

Muulla tavoin tuomarin viran hakijoiden taustaa ei ole tilastoitu eikä taustojen monipuolisuudesta voida tehdä päätelmiä. Sen ehkä voi todeta, että hakijoiden nimien perusteella arvioituna maahanmuuttajataustaisia tuomareita tai edes viran hakijoita on Suomessa vielä hyvin vähän. Tähän ja tuomareiden muuhun sosioekonomiseen taustaan vaikuttanee eniten jo se, millaisista taustoista opiskelijat valikoituvat oikeustieteellisiin tiedekuntiin. Näppituntumalta arvioituna niiden valmiiden lakimiesten, jotka suuntaavat tuomarin uralle, taustat tuskin yleisellä tasolla juuri poikkeavat lakimiesten keskimääräisistä taustoista.

Järjestelmän kehitysmahdollisuuksia

Edellä on tunnistettu joitakin kysymyksiä, joissa tuomareiden nykyistä nimitysjärjestelmää saattaisi olla aiheellista parantaa. Lopuksi onkin syytä kysyä, mitä mahdollisuuksia on nähtävissä järjestelmän kehittämiseksi.

Kuten edellä on todettu, valtioneuvosto ja tasavallan presidentti ovat käytännössä kunnioittaneet riippumattoman tuomarinvalintalautakunnan esityksiä, mutta sitovuutta niillä

¹⁹ Suurinta tällainen liikkuvuus vaikuttaa olleen markkinaoikeudessa ja vähäisintä vakuutus oikeudessa.

²⁰ Tilanne on kuitenkin jonkin verran parantunut vuodesta 2004, ks. siitä Kallioinen, mts. 19–23; Jyrki Virolainen – Pasi Pölönen, Rikosprosessin osalliset, Rikosprosessioikeus II. Talentum 2004, s. 632–633 sekä Antti Jokela, Oikeudenkäynnin perusteet, periaatteet ja instituutiot, Oikeudenkäynti I. 3. uudistettu painos. Talentum 2016, s. 322.

²¹ Vielä vuonna 2004 selvä enemmistö oli miehiä, ks. Kallioinen, mts. 13.

ei ole. Poliittisesti vakaaissa oloissa tilanne on ollut ongelmaton, mutta lakiin ei sisälly mekanismeja mahdollisten myrskyisempien aikojen varalta. Voidaan kuitenkin todeta, että sekä valtioneuvoston että tasavallan presidentin kytkeminen nimityspäätösten tekoon voi mahdollisissa epävakaaissa oloissa olla jopa omiaan vakauttamaan päätöksentekoa. Tuomarinvalintalautakunnan esitysten myös muodollista sitovuutta voitaisiin harkita lisättäväksi laissa, esimerkiksi siten, että asia palaisi lautakunnan valmisteltavaksi, jos valtioneuvosto ei poikkeuksellisesti hyväksyisi lautakunnan esitystä.

Edellä on kiinnitetty huomiota suuriin alueellisiin eroihin nimitettävien tuomareiden ammatillisessa kokemuksessa, samoin kuin kokonaan tuomioistuinnan ulkopuolelta nimitettävien edelleen pienen määrään. Alueellisten erojen taustalla on koko Suomea koskettava demografinen kehitys, jossa väestö keskittyy suuriin asutuskeskuksiin. Pelkästään tuomioistuinlaitoksen keinot kehitykseen vaikuttamiseksi ovat rajalliset. Jotakin voitaisiin kuitenkin pyrkiä tekemään, esimerkiksi kannustamaan nuorehkoja juristeja työskentelemään ainakin osa työurastaan muualla kuin ruuhka-Suomessa.

Nuorten juristien siirtymistä tuomarinuralle on pyritty edistämään erityisesti tuomioistuinlain 18 luvussa tarkoitettujen asessorin koulutusvirkojen avulla. Tarkoitus on onnistunut vain osin, kun suurin osa asessoreista on ollut jo valmiiksi tuomarin uralla. Asessorin tehtävä ja palkkaus eivät houkuttele riittävästi muilla lakimiessektoreilla ansioituneita ja kokeneita lakimiehiä, kuten asianajajia. Hyppy suoraan vakinaiseen tuomarin virkaan taas on suuri sekä tuomarin tehtävistä kiinnostuneen lakimiehen että rekrytoijan kannalta. Olisikin kehitettävä hyville kokeneille lakimiehille väylä siirtyä tuomarin tehtäviin. Tähän ei välttämättä tarvittaisi lainsäädäntöä, vaan rohkeaa rekrytointia esimerkiksi määräaikaiseksi hovioikeudenneuvokseksi hankkimaan kollegiossa kokemusta tuomarin työstä.²²

Laajemmin kysymys on siitä, miten tuomarinura saadaan entistäkin houkuttelevammaksi lahjakkaille juristeille. Ruotsissa Svean hovioikeuden entinen presidentti Fredrik Wersäll on todennut tuomareiden rekrytoimisen tulevaisuudessa olevan tuomioistuinlaitoksen eräänlainen kohtalonkysymys.²³ Tähän arvioon voi hyvällä syyllä yhtyä. Juristien tilannetta ei toki voi verrata lääkärikunnan tilanteeseen, mutta voi olettaa, että yksityisen sektorin vetovoima kasvaa tulevaisuudessa edelleen myös lakimiesten joukossa ja että julkisella puolella mielenkiinto keskittyy parhaina pidettyihin työpaikkoihin.

Tuomioistuimet eivät varmasti myöskään tulevaisuudessa pysty kilpailemaan lakimiehistä korkealla palkalla tai muilla taloudellisilla eduilla.²⁴ Sen sijaan pystymme kilpailemaan työn merkittävyydellä ja merkityksellisyydellä, työn sisällöllä ja työtehtävillä, itsenäis-

²² Vrt. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö, KM 2003:3, s. 374, jossa ehdotettiin tuomarinimityksiin peräti kiintiöitä tuomioistuinten ulkopuolella työskenteleville lakimiehille.

²³ Fredrik Wersäll, Domare sökes. Svensk Juristtidning 2018, s. 47–54, 54. Laajemmin kysymyksestä Ruotsissa ks. mietintö Rekrytering av framtidens domare, SOU 2017:85.

²⁴ Selvää on, että kilpailu hyvistä työntekijöistä koskee myös tuomioistuinten muuta henkilökuntaa kuin tuomareita.

syydellä ja joustavuudella ja mahdollisuudella yhdistää työ, perhe ja muu elämä. Toivottavasti voimme kilpailla lisäksi kouluttautumis- ja kehittymismahdollisuuksilla, hyvällä johtamisella ja työoloilla ja niin edelleen. Myös esimerkiksi ICT-järjestelmien ja muiden työvälineiden pitäisi olla kunnossa. Presidentti Wersäll on mainitussa artikkelissa nostanut tarpeellisina keinoina esiin tuomarikoulutukseen panostamisen, tuomarin roolin vahvistamisen, hyvänä työnantajana toimimisen, tuomareiden erikoistumisen, virkarakenteen kehittämisen ja muilta juristisektoreilta rekrytoimisen. Selvää on, että keinojen koko palettia tarvitaan. Tässä riittää työsarkaa sekä Tuomioistuinvirastolle että meille kaikille tuomioistuimissa toimiville.