

16.5.2025

EOAK/2435/2025

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO LAUTAMIESTEN KORVAAMISESTA

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan käräjäoikeuksien lautamiesten nykyiselle valintamenettelylle etsitään vaihtoehtoja siten, että puolueet irrotetaan valintamenettelystä. Vaihtoehtojen arvioimiseksi selvitettäväksi on otettu myös lautamiesjärjestelmästä luopuminen.

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa arviomuistiosta (Oikeusministeriön julkaisu: [Mietintöjä ja lausuntoja 2025:21](#)), jossa käsitellään lautamiesten korvaamista käräjäoikeuksien kokoonpanoissa, mikäli lautamiesjärjestelmästä luovutaan kokonaan.

Lautamieskokoonpano on toistaiseksi käräjäoikeuksissa yleistoimivaltainen kokoonpano kaikissa rikosasioissa. Se on lisäksi maa oikeuden yleistoimivaltainen kokoonpano maa oikeusasioissa. Muistiossa selvitetään, mitä kokoonpanomuutoksia lautamiehistä luopuminen edellyttäisi rikos- ja maa oikeusasioissa, ja millaisia vaikutuksia vaihtoehdoilla olisi.

Lausunto on pyydetty annettavaksi lausuntopalvelussa. Lausuntopyyntö on laadittu rakenteiseksi niin, että se sisältää ainoastaan alla olevia otsikoita vastaavat vastauskentät.

1 MUISTIOSSA ESITETYT ARVIOT VAIHTOEHDOIKSI LAUTAMIESTEN KORVAAMISEKSI RIKOSASIOISSA

Olen useissa aikaisemmissa lausunnoissani (esim. 31.8.2023 antamani lausunto [EOAK/3085/2023](#), kohta 8.2) katsonut, että lautamiesjärjestelmän kehittäminen tai siitä luopuminen olisi merkittävä elementti oikeusprosessien keventämisessä. Lautamiesjärjestelmästä luopumisen ei kuitenkaan tulisi johtaa siihen, että lautamiehet (nykyisin kaksi) poistettaisiin käräjäoikeuden peruskokoonpanosta yhden tuomarin rinnalta, mutta mitään ei tulisi tilalle.

Vaikka lautamieskokoonpano on rikosasioissa yleistoimivaltainen peruskokoonpano, sen käyttöala on nykyisellään rajattu vakavimpiin rikosasioihin. Käytännössä esimerkiksi vuonna 2023 lautamieskokoonpanossa ratkaistiin vain noin 5 % kaikista rikosasioista. Lautamieskokoonpanoa käytetään asioissa, joissa ankarimmin rangaistavan rikosnimikkeen enimmäisrangaistus on yli neljä vuotta. Vaihtoehtoisesti tällaisissa asioissa käytetään kolmen tuomarin kokoonpanoa, jos se on asian laadun tai erityisen syyn vuoksi perusteltua.

Arviomuistiossa (s. 31) on lähdetty siitä, että nykyisistä kokoonpanoista peruskokoonpanovaihtoehtoiksi jäävät yhden lainoppineen jäsenen puheenjohtajana muodostama kokoonpano ja kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpano, mikäli lautamiehistä luovutaan. Kahden tuomarin kokoonpanon ei ole katsottu soveltuvan käräjäoikeuden peruskokoonpanoksi. Sitäkin mahdollisuutta on kuitenkin arvioitu.

Toistan tässä yhteydessä sen, minkä totesin jo 10.3.2016 antamassani lausunnossa EOAK/2774/2016 oikeusprosessien keventämistä käsitelleestä arviomuistiosta, ja 25.8.2017 antamassani lausunnossa [EOAK/4283/2017](#) oikeusprosessien keventämistä käsitelleen työryhmän mietinnöstä:

”En kannata yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalan laajennusta. Päinvastoin käräjäoikeuksien mahdollisuuksia käyttää laajempia ammattituomarikokoonpanoja tulisi merkittävästi lisätä. Oikeusturvajärjestelmiämme on viime vuosina heikennetty paitsi suoranaisten resurssileikkausten muodossa, myös epätoivottavilla järjestelmämuutoksilla (muun muassa jatkokäsittelylupajärjestelmän laajennuksella ilman vastaavaa käräjäoikeusresurssien lisäämistä, tuomioistuinmaksujen korotuksella ja luomalla syyteneuvottelujärjestelmä). Yhden tuomarin kokoonpanon käyttöalan laajentaminen merkitsisi edelleen yhtä askelta oikeusturvan tason heikentämisessä.”

Vaikka tuomioistuinten kokoonpanoja rikosasioissa tulisi tarkastella myös asian laadun ja laajuuden näkökulmasta eikä pelkästään enimmäisrangaistuksen kannalta, kokoonpanon määräytymisessä kaavamaisesti enimmäisrangaistuksen perusteella on myös hyvät puolensa. Enimmäisrangaistus osoittaa lähtökohtaisesti sen, kuinka vakavasta asiasta on kysymys. Vakavassa asiassa ”väärintuomitseminen” saattaa äärimmäisessä tapauksessa johtaa pitkään perusteettomaan vankeusrangaistukseen. Tuomarin tehtävään kuuluvat vastuut ja riskit ovat vakavassa asiassa olennaisesti suurempia kuin sakkojutuissa. Mitä useampi silmäpari vakavaa asiaa tarkastelee, sen varmemmin väärät lopputulokset ja huonot perustelut vältetään.

Esimerkiksi törkeitä huumausainerikoksia tai vakavia seksuaalirikoksia koskevissa asioissa tuomitaan pitkiä vankeusrangaistuksia, ja jo pelkästään rangaistuksen mittaamiseen saattaa liittyä vaikeita pohdintoja silloinkin, kun kysymys on tunnustetuista tai muuten näytöllisesti selvistä teoista. Ratkaisuharkinta ja perustelujen muotoutuminen jalostuvat ja monipuolistuvat monijäsenisen ratkaisukokoonpanon käymissä neuvotteluissa. Kollegio kykenee laadukkaampaan tuomitsemistoimintaan kuin yksi tuomari - eihän ylemmissä tuomioistuimissa muuten olisi kolmen tai viiden tuomarin peruskokoonpanoja.

Tuomioistuinkollegio on tunnetusti parhaimmillaan, kun sen jäseninä on erilaisia kokeneita ja viisaita tuomareita. Kun kokoonpanon jäsenet lähestyvät asiaa hiukan eri näkökulmista, jutun näyttö- ja oikeuskysymykset tulevat yhden tuomarin tarkastelua kattavammin ja monipuolisemmin arvioiduiksi. Tämä heijastuu ratkaisun perusteluihin silloinkin, kun tuomarit ovat asian lopputuloksesta samaa mieltä. Huolellisesti punnitut ”pro et contra” – tyyppiset perustelut syntyvät kollegiossa luonnollisemmin kuin yksin toimittaessa. Perustellut erimielisyydet ja äänestykset ovat osoitus kollegion tarkoituksen toteutumisesta. Hyvät perustelut vähentävät muutoksenhakuhalukkuutta, koska ennuste sille, että hyvin perusteltu ratkaisu muuttuisi hovioikeudessa, on huono.

Tuomareiden ammattitaito kehittyi kokemusvuosien karttuessa koko uran ajan. Jutun ratkaisemiseen käytettävissä oleva kokemus erilaisista prosessuaalisista ongelmatilanteista, ratkaistuista aikaisemmista jutuista, luetusta oikeuskirjallisuudesta ja kollegoiden kanssa käydyistä keskusteluista kolminkertaistuu kolmijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa verrattuna siihen, että asiaa ratkaisemassa olisi vain yksi tuomari. Vaikka kaikkea osaamisreserviä ei tarvittaisi jokaisessa jutussa, käräjäoikeuksien kokoonpanojen osaamiskapasiteettia ei tulisi säätää vain sellaiselle minimitasolle, jossa asioiden ratkaisemisesta juuri ja juuri selvitään.

Kolmijäsenisyys on myös omiaan vähentämään tuomarin mahdollisten inhimillisten ennakoasenteiden tai tuomarin omien subjektiivisten kokemusten ja mieltymysten vaikutusta ratkaisutoimintaan. Kollegion päätösneuvotteluissa tuomarit joutuvat tunnistamaan itsessään tällaiset seikat ja pohtimaan, kestävätkö kaikki kannanmuodostukseen johtaneet ajatukset myös kollegoiden tarkastelun (”vertaisarviointin”), mikäli ne tuodaan päätösneuvotteluissa avoimesti esiin. Yksin toimittaessa vastaavaa itse kriittistä ajatusprosessia ei välttämättä synny.

Viime vuosikymmeninä toteutettujen prosessi uudistusten perusteluissa on säännönmukaisesti korostettu sitä, että järjestelmää on tarkoitus kehittää siihen suuntaan, että prosessin painopiste olisi aikaisempaa selvemmin käräjäoikeudessa. Tätä perustelua käytettiin jo silloin, kun (1.12.1993) raastuvanoikeuden peruskokoonpanosta poistettiin kaksi ammattituomaria ja jäljelle jääneen oikeusneuvosmiehestä käräjätuomariksi muuttuneen tuomarin seuraksi istuntosaliin otettiin kolme lautamiestä.

Raastuvanoikeuksien lakkauttamiseen johtaneen hallituksen esityksen ([HE 28/1986 vp](#)) mukaan alioikeusuudistuksen tavoitteena oli "nostaa oikeudenkäytön tasoa ensimmäisessä oikeusasteessa". Uudistuksella pyrittiin kansalaisten oikeusturvan parantamiseen. Muutos ei kuitenkaan ymmärrettävästi lisännyt ratkaisukokoonpanojen osaamiskapasiteettia eikä siirtänyt oikeudenhoidon painopistettä ensimmäiseen asteeseen. Muutos johti yhdessä hovioikeusuudistuksen kanssa siihen, että hovioikeudet ruuhkautuivat aikaisempaakin enemmän. Ylipäättänsä ajatus siitä, että alioikeuksien ratkaisukokoonpanojen heikentäminen voisi johtaa ratkaisutoiminnan laadun parantumiseen ja muutoksenhaun tarpeen vähenemiseen, on kestävätkö.

Lainkäytön painopisteen asettuminen kärjäoikeuteen edellyttäisi niin laadukasta tuomitsemistoimintaa kärjäoikeustasolla, ettei muutoksenhakuun olisi todellista tarvetta. Muutoksenhakuolittuuteen vaikuttaa ennen muuta, kuinka todennäköisenä asianosainen pitää sitä, että ratkaisu voisi hovioikeudessa muuttua. Kolmijäsenisen kokoonpanon yksimielinen ja hyvin perusteltu ratkaisu ei rohkaise muutoksenhakuun.

Monijäsenisen kokoonpanon käyttäminen edistää varsinkin laajoissa jutuissa käytännön työn sujuvuutta ja käsittelyn nopeutta. Kirjoitus- ja valmisteluvastuita voidaan jakaa eivätkä kaikki työt kasaannu yhdelle tuomarille. Työnjako pääkäsittelyssä mahdollistaa sen, että puheenjohtajana toimiva tuomari voi tarkemmin keskittyä prosessin johtamiseen, mikä saattaa osaltaan johtaa siihen, että prosessissa keskitytään tavanomaista tarkemmin olennaiseen.

Perinteinen (raastuvanoikeudet) kolmen ammattituomarin kokoonpano olisi kärjäoikeuden peruskokoonpanona nähdäkseni ylivoimainen muihin arviomuistiossa käsiteltyihin vaihtoehtoihin verrattuna. Viime kädessä kysymys on siitä, kuinka paljon resursseja alioikeuskäsittelyyn halutaan uhrata. Mikäli lainkäytön painopistettä halutaan kohdentaa alioikeuksiin, kuten mielestäni pitäisi, pelkät vuodesta toiseen toistettavat periaatteelliset pyrkimykset eivät riitä.

Kannatan vahvaa alioikeuskokoonpanoa. Siihen tarvittavat säästöt olisivat saatavissa esimerkiksi rajaamalla muutoksenhakua hovioikeuteen näyttökysymyksissä.

Kolmen ammattituomarin kokoonpanojen merkitystä tuomarin ammattitaidon kehittämisessä ei välttämättä raastuvanoikeuksien lakkauttamisen jälkeen ole myöskään täysin ymmärretty. Hyvien puheenjohtajien menettelytavat ja muut hyvät käytänteet siirtyivät raastuvanoikeuksissa kolmen tuomarin kokoonpanoissa toimittaessa automaattisesti myös kokemattommille kokoonpanon jäsenille ja kokoonpanojen vaihtuessa hyvät käytännöt myös levisivät muille osastoille ja yhtenäistyivät. Nykyisin kärjätuomarit toimivat pääasiassa yksin. He eivät yleensä pääse seuraamaan kollegoidensa toimintaa puheenjohtajina, mikä on osaltaan johtanut siihen, että saman kärjäoikeuden eri osastojen puheenjohtajien käytännöt ja menettelytavat saattavat poiketa toisistaan yllättävän paljon aivan perusasioissakin. Yksin toimivat kärjätuomarit eivät kuitenkaan edes välttämättä tiedä sitä, että naapurisalissa asiat hoidetaan toisella tavalla. Kolmijäsenisten kokoonpanojen yleistymisen olisi omiaan johtamaan käytäntöjen yhtenäistymiseen.

Arviomuistiossa on käsitelty myös kahden tuomarin kokoonpanoa. Mainittu kokoonpano on ollut käytössä vuodesta 2018. Sen käyttö on käytännössä jäänyt suhteellisen vähäiseksi (s. 39). Olen aikaisemmissa lausunnoissani (esim. [EOAK/1186/2018](#)) suhtautunut kahden jäsenen kokoonpanon käyttökelpoisyyteen varauksellisesti. Kuten arviomuistiossakin on todettu, kahden tuomarin kokoonpano ei sovellu kärjäoikeuden peruskokoonpanoksi. Kahden tuomarin kokoonpanossa äänestys esimerkiksi syyllisyyskysymyksestä tai rangaistuksen ehdottomuudesta johtaa aina lievemmän kannan voittoon. Jutun lopputuloksen määräytyminen on ”tasapelitilanteessa” liian täpärää ja sattumanvaraista. Suurempien kollegioiden kiperätkin äänestystulokset on helpompi hyväksyä kuin kaksijäsenisen kokoonpanon 1–1-tilanteet, joissa toinen kanta kuitenkin voittaa.

Korkeimman oikeuden valituslupakokoonpanoissa kaksijäsenisyys toimii hyvin sen vuoksi, että erimielisyyden ilmetessä asia lykätään jatkoesittelyyn, jonne arvotaan mukaan kolmas jäsen. Kaksijäseninen jaosto ratkaisee asian vain, jos se on yksimielinen. Kärjäoikeudessa tällaista menettelytapavaihtoehtoa ei käytännössä ole, koska vahvennettua kokoonpanoa vaativat asiat käsitellään yleensä pääkäsittelyssä. Kolmatta jäsentä ei erimielisyyden ilmetessä voida enää ratkaisuneuvottelujen alettua kutsua mukaan, koska hän ei ole ollut mukana pääkäsittelyssä.

Edellä kerrotuista syistä olen katsonut, että kaksijäseninen kokoonpano sopii vain juttuihin, joissa on kysymys esimerkiksi kymmenistä tai sadoista samantyyppisistä petoksista tai vahingonteoista, joiden käsittely on työlästä, mutta jutuissa ei todennäköisesti synny tuomareiden kesken erimielisyyttä. Tällaisissa jutuissa kahden tuomarin kokoonpanosta voi olla hyötyä, koska tuomion valmistelu- ja kirjoittamisvastuita voidaan jakaa, mikä yleensä nopeuttaa asian käsittelyä ja ratkaisun valmistumista.

2 MUISTIOSSA ESITETYT ARVIOT VAIHTOEHDOIKSI LAUTAMIESTEN KORVAAMISEKSI MAAOIKEUSASIOISSA

Rikosasioiden lisäksi lautamieskokoontamiseksi käytetään maa-oikeusasioiden ratkaisemisessa. Kokoontamiseksi säädetään kiinteistömuodostamislain 243 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan maa-oikeudessa on puheenjohtajana kärjäoikeuden lainoppinut jäsen sekä muina jäseninä maa-oikeusinsinööri ja kaksi lautamiestä.

Agraariyhdistyksessä lautamiesten osallistuminen rajariitojen sekä lohkomisista ja halkomisista aiheutuneiden erimielisyyksien ratkaisemiseen saattoi olla perusteltua, mutta luultavasti keskivertolautamiehestä ei enää nyky maailmassa ole näissä asioissa mitään hyötyä. Alun perin maa-oikeuden lautamiesten on tarkoitettu edustavan paikallista asiantuntemusta ja erityisasiantuntemusta kiinteistöasioissa.

Arviomuistiossa on vaihtoehtona A esitetty, että maallikkoedustus maa-oikeuksissa säilytettäisiin tavalla tai toisella. Vaihtoehtona B on esitetty, että lautamiehistä yksinkertaisesti luovutettiin. Yleistöimivaltaiseen kokoonpanoon jäisivät maa-oikeustuomari ja maa-oikeusinsinööri. Tätä kokoonpanoa voisi tarpeen mukaan vahventaa joko toisella maa-oikeustuomarilla, toisella maa-oikeusinsinöörillä tai molemmilla.

Arviomuistiossa on pohdittu myös vaihtoehtoa (C), jossa lautamiehet korvattaisiin joko toisella maa-oikeusinsinöörillä (C1), toisella maa-oikeustuomarilla (C2) tai kärjänotaarilla (C3).

Kuten arviomuistiossa on todettu (s. 57) kokematon kärjänotaari ei voi tuoda kokoonpanoon maa-oikeustuomarilta edellytettävää ”valmista” oikeudellista tietämystä eikä toisaalta myöskään maa-oikeusinsinööriltä vaadittavaa teknistä asiantuntemusta. Toisaalta nykytilanteessaakaan lautamiehet eivät tuo kokoonpanoon kumpaakaan näistä. Kokoonpanoon osallistuminen pakottaisi kärjänotaarin perehtymään myös maa-oikeusasioihin, mikä saattaisi olla tuomarin tehtäviin valmistavan käytännön perehtymisen kannalta hyvinkin hyödyllistä. Pidän vaihtoehtoa C3 jatkovalmistelun arvoisena.

3 ONKO VÄLTÄMÄTÖNTÄ SITOJA UUDISTUKSEN VOIMAANTULO LAUTAMIESTEN TOIMIKAUSIEN NIVELKOHTIIN

Lautamiehistä luovuttaessa realistinen aikataulu lainvalmisteluhankkeelle olisi arviomuistion (s. 64) mukaan se, että hallituksen esitys voitaisiin antaa syysistuntokaudella 2026.

Arviomuistiossa on päädytty siihen, että lautamiehistä luopumista ei ole tarpeen ajallisesti sitoa lautamiesten toimikausien nivelkohtiin. Arviomuistion mukaan päätösvaltaisuutta koskevia säännöksiä voitaisiin muuttaa riippumatta siitä, että lautamiehet on valittu kunnanvaltuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Perustuslain 103 §, joka koskee tuomareiden virassapysymisoikeutta, ei arviomuistion mukaan estäisi tekemästä näin, koska lautamiehistä luopuminen ei perustuisi tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta arvioituna arveluttaviin tarkoituksiin, vaan legitimiin pyrkimykseen kehittää tuomioistuinlaitosta.

Todettakoon, että oikeusministeriö on 15.1.2024 asettanut laajan työryhmän ([OM011:00/2024](#)), jonka tehtäväksi on annettu selvittää ja arvioida, turvaako voimassa oleva perustuslaki ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta välittömästi koskeva muu lainsäädäntö tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden sekä tehdä mahdolliset ehdotukset tämän toteuttavista lainsäädäntömuutoksista perusteluineen.

Ollessani kuultavana asiasta olen todennut muun muassa, että nykyiset perustuslain säännökset eivät estä tuomioistuinten kokoonpanosta säätämistä tavallisella lailla. Siten esimerkiksi kaikkiin yleisiin tuomioistuihin voitaisiin tavallisella lailla säätää lautamiesenemmistöinen kokoonpano, jonka lautamiehet nimittäisi jokin poliittinen taho.

Tuomioistuinten riippumattomuuteen puuttuminen eräissä Euroopan maissa on osoittanut sen, kuinka yleispiirteisiä tuomioistuinten riippumattomuuden perustuslailliset takeet myös Suomessa ovat. Varoittavia kansainvälisiä esimerkkejä ovat olleet Puolan ja Unkarin tapaukset, joissa tuomioistuinten riippumattomuuteen on puututtu alentamalla tuomareiden eroamisikää, muuttamalla tuomareiden lukumäärää, puuttamalla tuomarinimityksiin, erottamalla päällikkötuomareita ja monilla rakenteellisilla ratkaisuilla.

Periaatteessa lautamiesjärjestelmästä luopumisen taustalla voisi toisenlaisissa olosuhteissa olla seikkoja, joilla pyrittäisiin vaikuttamaan tuomioistuinten riippumattomaan toimintaan. Tällaisesta pyrkimyksestä ei Suomessa kuitenkaan ole nyt kysymys, kuten arviomuistiossa on katsottukin. Pikemminkin lautamiehistä luopuminen parantaisi nopeasti ja tehokkaasti tuomioistuinten riippumattomuutta, koska puolueet irrotettaisiin tuomioistuinlaitoksen toiminnasta. Nähdäkseni tämän irrottautumisen olisi syytä tapahtua mahdollisimman nopeasti lautamiesten toimikausien pituudesta riippumatta.