Helsingin hovioikeus
Mikko Könkkölä
hovioikeuden presidentti

LAUSUNTO
10.10.2018

Perustuslakivaliokunta

HE Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018 vp)

1. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi tuomioistuinvirasto, jolle siirrettäisiin oikeusministeriöltä tuomioistuinten ylläpitotehtävät. Uudesta virastosta ja sen tehtävistä säädettäisiin tuomioistuinlakiin otettavassa uudessa 19 a luvussa. Tuomioistuinviraston ylin päättävä toimielin olisi johtokunta, jossa tuomareilla olisi vahva enemmistö. Tuomioistuinviraston päivittäistä toimintaa johtaisi ylijohtaja, jonka johtokunta nimittää. Tuomioistuinviraston keskeinen tehtävä on huolehtia tuomioistuinten henkilöresursseista, toimitiloista, tietojärjestelmistä ja koulutuksen järjestämisestä. Tuomioistuinvirasto olisi hallinnollinen viranomainen eikä se käyttäisi tuomioistuimelle kuuluvaa lainkäyttövaltaa. Virastolla ei olisi myöskään kurinpitovaltaa tai erityistä tuomioistuimiin tai tuomareihin kohdistuvaa valvontavaltaa.

2. Tehtävien siirtämisestä huolimatta oikeusministeriölle kuuluisi edelleen ministeriön yleinen hallinnonalan vastuu (perustuslaki 68 § 1 momentti) tuomioistuimista mukaan lukien tuomioistuimia koskeva säädösvalmistelu ja talousarvio- ja kehysvalmistelu. Kaikki tuomioistuinlaitosta koskevat asiat, joista valtioneuvosto tai tasavallan presidentti päättää, valmistellaan myös vastaisuudessakin oikeusministeriössä ja esitellään sieltä. Oikeusministeriön rooli olisi myös merkittävä koko hallinnonalaa koskevissa horisontaalisissa kysymyksissä, kuten tietohallintoa ja toimitilaa koskevissa asioissa.

3. Tuomioistuinvirasto tulisi toimimaan yhteistyössä tuomareiden koulutuslautakunnan kanssa koulutusta koskevissa asioissa. Viraston perustaminen ei vaikuttaisi tuomarinvalintalautakunnan asemaan.

4. Tuomioistuinvirasto olisi rakenteeltaan ”tuomioistuinneuvosto” (Council of Judiciary, Counseil judiciare), koska sen päättävä elin on kollegiaalinen, tuomarienemmistöinen johtokunta. Tällaisia tuomioistuinneuvostoja on lukuisissa valtiossa ympäri maailmaan. Niiden tehtävät, rakenne ja asema saattavat kuitenkin vaihdella paljonkin. Todettakoon, että kaikissa muissa pohjoismaissa tuomioistuinlaitosten ylläpitotehtäviä varten on oma virasto. Islannissa, Norjassa ja Tanskassa tämä

virasto tai sen johtoelin on järjestetty kollegiaalisen neuvoston muotoon, kun taas Ruotsissa (Domstolverket) kysymys on normaalin valtiohallintorakenteen mukaisesta päällikkövirastosta, josta ei ole edes säädetty laissa.

5. Tuomioistuinviraston perustamiselle voidaan esittää kolmenlaisia syitä. Ensinnäkin se vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta, kun tuomioistuinten ylläpitotehtävät eivät suoraan kuulu poliittisesti johdetulle ministeriölle. Toiseksi tällainen erityisviranomainen kykenee ministeriötä paremmin palvelemaan tuomioistuimia ja ottamaan niiden tarpeet huomioon. Kolmanneksi ylläpitotehtävien siirtäminen pois ministeriöltä vastaa myös valtion keskushallinnon yleisiä kehittämisperiaatteita. Oikeusministeriön hallinnonalalla syyttäjälaitosta, ulosottolaitosta ja rangaistusten täytäntöönpanoa varten on omat keskushallinnot ja tällaista suunnitellaan oikeusaputoimintaa varten.

6. Huomattava on, että mitkään kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat (sopimukset tai suositukset) eivät edellytä tuomarineuvoston perustamista. Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus voidaan tuomioistuinten keskushallintoa järjestettäessä toteuttaa eri tavoin. Erilaisia malleja onkin lukuisia.

7. Hallituksen esityksessä on erikseen käsitelty esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä (Yksityiskohtaiset perustelut s. 70 ja 71). Tässä yhteydessä todetaan, että esityksellä ei puututtaisi perustuslaissa tuomioistuimelle, valtioneuvostolle tai eduskunnalle säädettyihin tehtäviin tai toimivaltaan ja että lait voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä onkin pidetty tarpeellisena siksi, että esityksellä on suuri periaatteellinen merkitys tuomioistuinlaitokselle.

8. Hallituksen esitys perustuu oikeusministeriön asettaman toimikunnan mietintöön (23/2017). Toimikunnassa käsiteltiin varsin seikkaperäisesti asiaan liittyviä perustuslakikysymyksiä. Toimikunta järjesti perustuslakikysymysten arviointia varten tammikuussa 2017 laajapohjaisen valtiosääntökuulemisen, jossa toimikunnan kutsumat asiantuntijat (professorit Kaarlo Tuori, Tuomas Ojanen, Olli Mäenpää ja Veli-Pekka Viljanen sekä silloinen alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti) esittivät näkemyksensä sekä etukäteen valmisteltuihin että tilaisuudessa esitettyihin valtiosääntökysymyksiin. Esillä oli erityisesti suunnitellun tuomioistuinviraston suhde tuomioistuinten riippumattomuuteen sekä korkeimpien oikeuksien perustuslailliseen asemaan samoin kuin tuomioistuinviraston asema valtionhallinnon toimielimenä. Arvioitavana olivat myös tuomioistuinviraston vaikuttamismahdollisuudet eduskuntaan erityisesti tuomioistuinten talousarviota käsiteltäessä. Kuulemisessa käsiteltiin sitäkin, olisiko tuomioistuinvirastosta syytä periaatteellisista syistä säätää myös perustuslaissa.

9. Oma johtopäätökseni on, että asiantuntijakuulemisessa ei tullut esiin mitään, jonka vuoksi esitys ehdotetussa muodossaan voisi olla ristiriidassa perustuslain kanssa.

10. Yleisesti ottaen tuomioistuinviraston perustamisen voidaan katsoa vahvistavan tuomioistuinten perustuslain mukaista (3 § 3 momentti 21 §) riippumattomuutta ja tällaisena asia näkyy myös ulospäin. Tätä riippumattomuutta voidaan tarkastella ensiksi suhteessa tuomioistuimiin. Lakiehdotuksesta ilmenee, että viraston tehtävänä on ennen kaikkea huolehtia tuomioistuinten resursseista sekä toimia tuomioistuinten ammatillisena tuki- ja palveluorganisaationa. Lakiehdotuksen perusteella virastolle ei ole tulossa mitään sellaisia tehtäviä tai toimivaltuuksia, jotka suoranaisesti voisivat merkitä puuttumista tuomioistuinten toimintaan riippumattomuuden vaarantavalla tavalla. On kuitenkin huomattava, virasto on osa toimeenpanovaltaa, ja viraston sekä

tuomioistuinten välillä saattaa esiintyä samanlaisia tuomioistuinten rakenteelliseen riippumattomuuteen liittyviä jännitteitä kuin tuomioistuinten ja oikeusministeriön välillä. Tämä saattaa ilmetä erityisesti pyrkimyksenä ohjata tuomioistuimia tulosneuvottelujen tai mahdollisesti erilaisten viraston koordinoimien laatuhankkeiden yhteydessä. Kun viraston toiminta perustuu eräänlaiseen tuomareiden itsehallintoon, riski siitä, että virasto tulee lähemmäksi tuomioistuimia niiden ”iholle” voi olla tältä osin jopa nykyistä suurempi.

11. Toisaalta perustuslain säännökset turvaavat tuomioistuinten riippumattomuutta myös perustettavaa virastoa kohtaan. Tuomioistuinten riippumattomuutta korostetaan ja täsmennetään myös voimassa olevassa tuomioistuinlaissa (1 luku 3 ja 4 §). Esityksessä ehdotetaan lisäksi otettavaksi 19 a lukuun nimenomainen säännös siitä, että tuomioistuinviraston on otettava toiminnassaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus (3 § 1 momentti). Tämäkin säännös osaltaan turvaa tuomioistuimia ja estää sen, että viraston ote tuomioistuimia kohtaa muodostuisi liian vahvaksi tai ohjaavaksi. Kuitenkin on muistettava, että ehdotuksen mukaan viraston yleisenä tehtävänä on huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty (19 a luku 2 § 1 momentti). Kysymys on järkevän tasapainon löytämisestä tuomioistuinten toiminnan tehokkaan järjestämisen vaatimuksen ja toisaalta tuomioistuinten toiminnan riippumattomuuden asianmukaisen huomioon ottamisen välillä.

12. Tuomioistuinten keskushallinnon uudelleen järjestämisen tulee turvata myös viraston riittävä riippumattomuus suhteessa ministeriöön tai valtioneuvostoon. Viraston ylintä päätösvaltaa käyttää johtokunta (6 §), jossa on kahdeksan jäsentä, heistä kuusi tuomaria. Valtioneuvosto asettaa johtokunnan, tuomarit ja muun henkilökunnan edustajan tuomioistuinten oman nimeämisen perusteella. Näistä muita kuin korkeimpien oikeuksien tuomareita on nimettävä neljä, esimerkiksi tasaisen sukupuolijakautuman varmistamiseksi, joten kaiken kaikkiaan valtioneuvoston oma harkintavalta jää johtokuntaa asetettaessa vähäiseksi. Erityisesti on vielä todettava, että viraston ylijohtajan nimittää johtokunta eikä valtioneuvosto. Viraston tehtävät on laissa säädetty eikä valtioneuvostolla tai ministeriöllä ole toimivaltaa antaa virastolle ohjeita tai määräyksiä. Oikeusministeriölle jäisi edelleen, ainakin toistaiseksi, VES- ja virkajärjestelytoimivalta, sekä koko hallinnonalalla ulottuvaa toimivaltaa horisontaalisissa asioissa (esim. tietohallintoasiat). Kaiken kaikkiaan perustettavan viraston suhde valtioneuvostoon ja sen oikeusministeriöön on järjestetty tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta tyydyttävällä tavalla.

13. Tässä yhteydessä on syytä korostaa sitä, että johtokunnassa on vain yksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolinen jäsen eli jäsen, jolla on oltava julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Esimerkiksi Norjassa johtokunnassa on tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisina jäseninä kaksi asianajajaa ja kaksi parlamentin nimeämään jäsentä sekä Tanskassa asianajaja ja kaksi jäsentä, joilla on erityistä asiantuntemusta johtamisesta ja yhteiskunnasta. Todettakoon, että toimikunnan ehdotuksen mukaan johtokuntaan olisi kuulunut myös asianajaja. Ihmisoikeusasiakirjojen mukaan tuomioistuinneuvostossa enemmistön tulisi olla tuomareita mutta kokoonpanossa pitäisi olla myös muun yhteiskunnan edustus. On vaarana, että jos kahdeksan jäsenen toimikunnassa on vain yksi ulkopuolinen jäsen, muun yhteiskunnan ääni ei kuulu riittävästi. Tätä ei kuitenkaan voida pitää perustuslakitasoisena kysymyksenä. Samassa yhteydessä on hyvä korostaa, että lakiehdotukseen sisältyy seikkaperäinen sääntely siitä, että johtokunnan jäsenenä ei voi olla poliittisen toimielimen jäsen (7 § 4 momentti ja 8 § 3 momentti). Tämä osaltaan korostaa johtokunnan riippumatonta asemaa.

14. Lain valmistelussa on erityinen kysymys ollut tuomioistuinviraston ja korkeimpien oikeuksien välinen suhde. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat ylimpiä tuomioistuimia (perustuslaki 3 § 3 momentti ja 99 § 1 momentti) ja siten myös ylimpiä valtioelimiä. Erityisesti on keskusteltu siitä, mikä merkitys on annettava perustuslain 99 §:n 2 momentin säännökselle, jonka mukaan ”(Y)limmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan”. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen paljon viitatun perustelulausuman mukaan ”käytännössä ylimpien tuomioistuimien valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen” (HE 1/1998 vp).

15. Lakiehdotuksen mukaan myös ylimmät tuomioistuimet kuuluvat tuomioistuinviraston toiminnan piiriin, samoin kuin ainakin Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa mutta toisin kuin Hollannissa. Vallitsevan käsityksen mukaan ylimpien tuomioistuinten perustuslaillinen asema tai erityisesti perustuslain 99 §:n 2 momentissa niille säädetty valvontatehtävä ei estä ylläpitotehtävien siirtämistä oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle mutta ylimpien tuomioistuinten erityinen asema on otettava lakia säädettäessä huomioon.

16. Näin on tehtykin. Johtokunnassa jäseninä on kummankin korkeimman oikeuden nimeämät jäsenet. Näin ollen näiden jäsenten asema johtokunnassa ja sen päätöksenteossa on vahva, kun he edustavat neljännestä kaikista jäsenistä. Korkeimmat nimeävät suoraan jäsenensä ilman että valtioneuvostolle jäisi tässä mitään valintavaltaa. Lakiehdotuksessa on vielä erikseen säännös siitä, että ”tuomioistuinviraston on otettava toiminnassaan huomioon ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema” (tuomioistuinlaki 19 a luku 3 § momentti). Lisäksi lakiehdotuksessa erikseen edellytetään, että ylimpiä tuomioistuimia kuullaan tuomioistuimia ja tuomioistuinvirastoa koskevasta talousarvioehdotuksesta ja että niiden kannanotot saatetaan oikeusministeriön tietoon. Ylimpiä tuomioistuimia on kuultava muissakin tärkeissä asioista. Perusteluista ilmenee, että ylimpiä tuomioistuimia koskevat talousarvioehdotukset kulkevat viraston kautta, mutta että kynnys puuttua tuomioistuinten tekemiin ehdotuksiin on korkea. Olennaista on, että ylimmät tuomioistuimet säilyttäisivät oman momenttinsa, jolloin eduskunnan näitä momentteja koskeva budjettipäätös sitoisi virastoa eikä määrärahoja jaettaisi yhdessä muiden tuomioistuinten ja tuomioistuinviraston kanssa. Ylipäätänsäkin hallituksen esityksen perusteella ylimpien tuomioistuinten erityisasema tulee asianmukaisesti huomioon otetuksi.

17. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että viraston perustamisella ei vaikuteta niihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin, joita valtioneuvostolla ja oikeusministeriöllä on perustuslain mukaan.

18. Asian valmistelun yhteydessä on keskusteltu siitä, tulisiko tuomioistuinviraston ehdotus tuomioistuinten talousarvioksi voida saattaa eduskunnan tietoon. Tämä mahdollisuus edellyttänee, että siitä säädettäisiin laissa (perustuslaki 46 § 2 momentti). Lakiehdotukseen tällaista säännöstä ei kuitenkaan sisälly, joten asia ei nousse nyt erityisesti esille.

19. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että esitys vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja että sitä on pidettävä perustuslakimyönteisenä uudistuksena. Esitykseen ei myöskään sisältyne perustuslain kanssa ristiriitaisia säännöksiä.