Olli Mäenpää
10.10.2018

Perustuslakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018 vp)**

***Tuomioistuinvirastoa koskeva sääntely***

Perustuslain 119 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, kun niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä edellytykset.

Tuomioistuinviraston tehtäviin ei tosin voida katsoa kuuluvan erityisen laajaa tai merkittävää julkisen vallan käyttöä. Laintasoista määrittelyä voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä ennen muuta Tuomioistuinviraston erityisten, riippumattomien tuomioistuinten keskushallintoon liittyvien tehtävien vuoksi. Laintasoista sääntelyä voidaan katsoa tämän vuoksi edellyttävän myös ainakin viraston asema ja sen suhde tuomiovallan käyttöön perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa mainittujen viraston yleisten perusteiden lisäksi.

Tuomioistuinvirastoa koskevalta laintasoiselta sääntelyltä voidaan samoista syistä myös edellyttää riittävää kattavuutta, täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Tuomioistuinvirastolle ei siten voitane esimerkiksi säätää yleisvaltuutta päättää itse omista tehtävistään.

***Tuomioistuinten asema***

Tuomioistuinlakiin lisättäväksi ehdotetun 19 a luvun 3 §:n mukaan Tuomioistuinviraston on otettava toiminnassaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus sekä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema. Säännösehdotusta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin (HE 1/1998 vp, s. 76; PeVL 14/2016 vp).

Ehdotettua säännöstä voidaan pitää perusteltuna ja tässä yhteydessä myös välttämättömänä etenkin Tuomioistuinvirastolle ehdotetut laajahkot tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät huomioon ottaen. Vastaava huomioonottamisvelvollisuus on tosin epäilemättä muillakin viranomaisilla.

***Tuomioistuinviraston hallinnollinen asema***

Esityksen perustelujen mukaan tuomioistuinten keskushallinto tulee järjestää tavalla, joka korostaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta ja edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Tavoitteen arvioidaan toteutuvan parhaiten siirtämällä nämä tehtävät oikeusministeriöstä itsenäiselle Tuomioistuinvirastolle (s. 23). Perusteluissa tarkoitettua viraston itsenäistä asemaa voidaan pitää perusteltuna siltä kannalta, että viraston tehtävänä olisi huolehtia riippumattomien tuomioistuinten hallinnollisista tehtävistä. Myös tuomioistuinneuvostoa tai vastaavaa toimielintä koskevat kansainväliset suositukset edellyttävät, että toimielimellä on riippumaton asema.

Tuomioistuinviraston hallinnollista asemaa määrittelevä perussäännös on 19 a luvun 1 §:ssä. Sen mukaan virasto ”on oikeusministeriön hallinnonalalla”. Tällainen muotoilu merkitsee käytännössä, että Tuomioistuinviraston asema rinnastuu valtionhallinnon muihin virastoihin ja laitoksiin. Ne toimivat normaalien valtion keskushallinnon hierarkkisten ohjaus- ja valvontasuhteiden puitteissa. Tällainen hallinnollinen asema ei sellaisenaan takaa Tuomioistuinviraston riippumattomuutta.

Tosin voidaan kiinnittää perusteluissa esitetyllä tavalla huomiota siitä, että tuomioistuinten riippumattomuus lainkäyttöasioissa rajoittaa ministeriön ja myös keskushallintoviranomaisten mahdollisuuksia ohjata hallinnollisesti tai talousarvio-ohjauksen kautta tuomioistuinlaitoksen toimintaa verrattuna hallintoon yleensä (s. 22-23). Pelkästään perusteluissa esitettyä lausumaa ei kuitenkaan voitane tässä yhteydessä pitää riittävänä sääntelyn selkeyden ja tarkkarajaisuuden kannalta, kun myös otetaan huomioon viraston keskushalintotehtävät. Lakiin olisi siksi ilmeisesti paikallaan lisätä Tuomioistuinviraston riippumattomuutta korostava säännös. Se voitaisiin sisällyttää esimerkiksi 19 a luvun 1 §:ään.

***Tuomioistuinviraston tehtävät***

*Tehtävien määrittelytapa*

Tuomioistuinviraston tehtävät määritellään pääosin 19 a luvun 2 §:ssä, jonka lähtökohtana on tehtävien yksilöity sääntely. Tällaista enumeratiivista sääntelyä voidaan pitää hyvin perusteltuna lähtökohtana, kun otetaan huomioon hallintoviranomaisena toimivan viraston suhde riippumattomiin tuomioistuimiin. Yksittäisiä tehtäviä voidaan pitää aiheellisina myös siltä kannalta, että viraston yleisenä tehtävänä on luvun 1 §:n mukaan huolehtia tuomioistuinten toimintaedellytyksistä sekä toimia tuomioistuinten toiminnan kehittämistä, suunnittelua ja tukemista varten. Tehtävämäärittelyt konkretisoivat asianmukaisesti tätä yleismäärittelyä.

Tuomioistuinviraston tehtävien määrittelyn kannalta ovat keskeisiä myös 19 a luvun 1 §, joka määrittelee viraston tehtävien hoitamisen tarkoituksen, ja 3 §, jonka mukaan Tuomioistuinviraston tehtävämäärittely ei rajoita tuomioistuimille säädettyä toimivaltaa. Tuomioistuinten itsenäisen aseman ja etenkin 3 §:n soveltamisen kannalta voidaan pitää merkityksellisenä tuomioistuinlain 8 luvun 3 §:n säännöstä, jonka mukaan päällikkötuomari ratkaisee tuomioistuimelle kuuluvat hallinto- ja talousasiat, joita ei ole määrätty muun virkamiehen ratkaistavaksi.

*Keskushallintotehtävät*

Tuomioistuinviraston yleisenä tehtävän olisi 2 §:n 12 kohdan mukaan huolehtia muista tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä. Säännöstä voidaan pitää varsin väljänä, ja perustelujen mukaan se mahdollistaisi myös tuomioistuinten hallintotehtävien hallinnollisen keskittämisen. Esitys ei sen perustelujen mukaan vähentäisi tuomioistuinten hallintotehtäviä, mutta se mahdollistaisi tuomioistuinten hallintotehtävien keskittämisen vastaisuudessa, jos Tuomioistuinvirasto arvioisi sen tarkoituksenmukaiseksi ja niin päättäisi (s. 41).

Tuomioistuimien hallintotehtävien ehdotettua laajempi keskittäminen hallinnolliselle virastolle ei ole ongelmatonta yksittäisen tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta etenkin, kun otetaan huomioon se perusteluissa mainittu seikka, että tuomioistuimet ovat entistä suurempia yksiköitä, joissa hallinnon merkitys korostuu (s. 41). Hyvin ja tehokkaasti järjestetty hallinto luo edellytykset yksittäisen tuomioistuinten käytännön toiminnalle ja myös tuomiovallan käytön riippumattomuudelle. Tämä ei välttämättä puolla muiden kuin 2 §:ssä mainittujen hallintotehtävien keskittämistä virastotasolle.

Ehdotettu väljä keskittämisvaltuus perustaisi Tuomiovirastolle laajan ja itsenäisen yleistoimivallan päättää omista (keskus)hallinnollisista tehtävistään, mikä olisi ongelmallista tuomioistuinhallintoa hoitavan viraston tehtävien laintasoisen sääntelyn vaatimuksen kannalta. Keskushallinnon tehtäviin kuuluvat tyypillisesti muun muassa erilaiset ohjaus- ja valvontatehtävät, jollaisia Tuomioistuinvirasto ei voi pelkästään omalla päätöksellään perustaa itselleen. Keskushallintotehtävien hoitamista koskevaa yleisvaltuutta ei voitane pitää myöskään välttämättömänä, koska 2 §:n muut tehtävämäärittelyt kattanevat riittävästi Tuomioistuinviraston tehtävät, ja niihin sisältyvää sääntelyä voidaan pitää myös riittävän täsmällisenä. Mikäli keskushallintotehtäviä olisi perustellusta syystä aiheellista laajentaa, siitä tulisi siten säätää lailla, mikä on omiaan osaltaan turvaamaan tuomioistuinten riippumattomuutta.

*Seurantatehtävät*

Tuomioistuinvirastolle 19 a luvun 2 §:n 6 kohdassa määritelty seurantatehtävä rinnastuu asiallisesti ainakin jossain määrin tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta perustuslain 99 §:ssä ylimmille tuomioistuimille määriteltyyn valvontatehtävään. Kyseisen säännöksen perustelujen mukaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Valvonta ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. Käytännössä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen (HE 1/1998 vp, s. 157).

Lakiehdotuksen mukaista Tuomioviraston seurantatehtävää ei voitane pitää ongelmallisena perustuslain 99 §:ssä ylimmille tuomioistuimille määritellyn valvontatehtävän kanssa, kun otetaan erityisesti huomioon, että Tuomioistuinvirastolle 19 a luvun 2 §:ssä säädetyt tehtävät eivät saman luvun 3 §:n 2 momentin mukaan

rajoita tuomioistuimille säädettyä toimivalta. Sama arvio kohdistuu samoin perustein viraston tehtävään huolehtia 19 a luvun 2 §:n 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla koulutuksen järjestämisestä tuomareille ja tuomioistuinten muulle henkilöstölle.

***Työjärjestys***

Uuden 19 a luvun 14 §:n mukaan tarkemmat määräykset Tuomioistuinviraston toiminnasta, organisaatiosta ja henkilöstöstä sekä työskentelyn järjestämisestä ja asioiden käsittelystä virastossa annettaisiin työjärjestyksessä. Siinä määrättäisiin 13 §:n mukaan myös viraston muusta henkilöstöstä ja muuhun henkilöstöön kuuluvien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Niin ikään ylijohtajan oikeudesta siirtää asia muun virkamiehen ratkaistavaksi määrättäisiin 11 §:n työjärjestyksessä, jossa voitaisiin myös määrätä ylijohtajalle yleensä kuuluvaa päätösvaltaa johtokunnalle tai muulle virkamiehelle.

Työjärjestyksen ala muodostuu säännöksen mukaan melko laajaksi verrattuna tavanomaisen viraston vastaavaan sääntelyyn. Toisaalta työjärjestyksestä päättää viraston johtokunta, eikä esimerkiksi ylijohtaja tai ministeriö. Tuomioviraston näin määritellyn itsenäisen ja laajan sääntelyvallan voidaan arvioida vahvistavan viraston riippumattomuutta. Työjärjestyksellä määriteltäisiin lisäksi lähinnä vain viraston sisäisiä ja hallinnollisia asioita, joten sen voidaan katsoa mukautuvan perustuslain 80 §:n määrittelemiin puitteisiin (vrt. samansuuntaisesti tuomioistuinten työjärjestysten alasta PeVL 14/2016 vp, s. 5).

***Johtokunnan kokoonpano***

Johtokunnan kokoonpano on 19 a luvun 7 §:ssä määritelty niin, että johtokunnassa olisi tuomarienemmistö. Ehdotusta voidaan pitää perusteltuna etenkin siltä kannalta, että tällainen kokoonpano vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta, kun tuomareilla on keskeinen asema tuomioistuinlaitoksen hallintoa koskevassa päätöksenteossa. Tältä kannalta voidaan pitää perusteltuna myös sitä, että 19 a luvun 6 §:n mukaan ylin päätösvalta virastossa kuuluu johtokunnalle, jolle on myös päätöksessä erikseen määritelty päätösvalta keskeisissä asiaryhmissä.

Kokoonpanoa on 7 §:n 4 momentissa sinänsä aiheellisesti rajoitettu johtokunnan puolueettomuuden turvaamiseksi. Ehdotukseen on ennakoivasti otettu mukaan myös maakunnallisia luottamushenkilöitä, mikä vaikuttaa ainakin jossain määrin ennenaikaiselta.

***Säätämisjärjestysperustelut***

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat poikkeuksellisen niukat, ja sen suhdetta perustuslaissa säädettyihin vaatimuksiin ja puitteisiin selostetaan vain viittauksenomaisesti. Säätämisjärjestysperusteluissa ei selosteta lainkaan perustuslakivaliokunnan merkityksellisestä käytäntöä, eikä siihen viitata muuallakaan esityksen perusteluissa. Perustelujen niukkuus, kun otetaan huomioon, että esitys sisältää perustuslain kannalta tärkeitä ja periaatteellisesti merkityksellisiä ehdotuksia, joita ei ole aikaisemmin arvioitu perustuslain näkökulmasta.