Tuomas Ojanen
12.10.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 136/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen keskeiset tavoitteet ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta sekä edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Tämän tavoitteen katsotaan toteutuvan siirtämällä keskushallintotehtävät oikeusministeriöstä erilliselle keskusvirastolle, koska esityksen mukaan tuomioistuinten riippumattomuus tulisi parhaiten turvatuksi mallissa, jossa tuomarit osallistuvat itse tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.

Oikeusministeriölle jäisivät tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja kehittäminen, samoin kuin esimerkiksi tuomioistuinlaitosta koskevien merkittävien hankkeiden, kuten rakenneuudistusten toteuttamisesta. Lisäksi ministeriö huolehtisi muista tuomioistuinlaitokseen liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä, kuten säädösvalmistelusta ja talousarvio- ja kehysvalmistelusta. Ministeriö vastaisi myös Tuomioistuinviraston tulosohjauksesta. Lisäksi oikeusministeriölle kuuluisivat ne tuomioistuinlaitosta koskevat tehtävät, jotka edellyttävät valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätöksentekoa, kuten tuomareiden nimittämiseen liittyvät esittelytehtävät. Ministeriö huolehtisi niin ikään tuomarinvalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan kokoonpanoa koskevista esittelytehtävistä. Oikeusministeriölle kuuluisi jatkossakin myös tuomioistuinlaitoksen virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen, muuttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta.

Esityksen lyhyissä ja yleispiirteisissä säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskevien perustuslain säännösten (3, 21 ja 98—103 §) kannalta. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin painottaen samalla kuitenkin sitä, että tuomioistuinten riippumattomuus tarkoittaa *sekä* riippumattomuutta oikeuslaitoksen ulkopuolisista tahoista (*ulkoinen riippumattomuus*) että tuomioistuinten ja yksittäisten tuomarien riippumattomuutta tuomioistuinlaitoksen sisällä (*sisäinen riippumattomuus*, ks. esim. PeVL 14/2016 vp). Näin ollen tuomioistuinlaitoksen hallinnon ja talouden organisointi eivät saa vaarantaa sen paremmin yksittäisen tuomioistuimen kuin yksittäisen tuomarin riippumattomuutta lainkäytössä.

Tuomioistuinten riippumattomuuden ulkoista ja sisäistä ulottuvuutta tuo myös esiin Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymä suositus *Recommendation*

Rec(94)12 of the Committee of Ministers on the independence, efficiency and role of judge.[1] Suositukseen sisältyvät erilliset luvut yhtäältä riippumattomuuden ulkoisesta ulottuvuudesta (Chapter II − External independence) ja toisaalta riippumattomuuden sisäisestä ulottuvuudesta (Chapter III − Internal independence). Viittaan suositukseen toistamatta sitä tässä.

Arvio

Ehdotettava sääntely vaikuttaa sinänsä ongelmattomalta tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskevien perustuslain säännösten (3, 21 ja 98—103 §) kannalta. Tuomioistuinviraston perustaminen ja tuomioistuinten hallintoasioiden organisoiminen valtioneuvostosta erilliseen keskusviranomaiseen korostaisi etenkin tuomioistuinten ulkoista riippumattomuutta ja siten vahvistaisi niiden perustuslaillista asemaa. Sisäisen riippumattomuutta turvaisi taas etenkin 2. lakiehdotuksen 3 § (ks. myös yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevä).

Oikeusministeriölle jäävät tehtävät ovat kuitenkin etenkin kokonaisuutena arvioiden sen verran laajoja ja merkityksellisiä, että tämä jo lähtökohtaisesti vähentää Tuomioistuinviraston perustamisen *tosiasiallista* merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden takeena. Ei ole myöskään suljettu pois, että ehdotettava sääntely tuottaisi ajan myötä tosiasiassa sellaista kehitystä, joka ei olisi aivan ongelmatonta yksittäisten tuomioistuinten ja tuomarien lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden ja sitä kautta myös oikeusturvan kannalta.

Lisäksi ehdotettavan sääntelyn arvioinnissa on huomioitava tuomioistuinlaitosta koskevat muut uudistukset viime vuosina, kuten tuomioistuinlain säätäminen (ks. PeVL 14/2016 vp) ja sen muuttaminen viime valtiopäivillä (ks. PeVL 12/2017 vp).

Näistä syistä perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta tarkoin seurata käsillä olevan uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia tuomioistuinten riippumattomuuteen ja sitä kautta oikeusturvaan sekä tarvittaessa viipymättä ryhtyä havaittujen ongelmien korjaamiseen. Tällöin on myös seurattava kaikkien viime vuosina tuomioistuinlaitosta koskevien uudistusten *kumulatiivisia* vaikutuksia riippumattomuuteen ja oikeusturvaan.

Helsingissä 12. päivänä lokakuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki

[1] Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities. Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2010 at the 1098th meeting of the Ministers' Deputies.