Olli Mäenpää
26.10.2018

Lakivaliokunnalle

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

Tuomioistuinvirastolle mahdollisesti siirrettävät tehtävät

Mitä oikeusministeriöön jääviä tehtäviä voitaisiin jatkossa siirtää tuomioistuinvirastolle ja millaisia kysymyksiä siirrossa tulisi selvittää ja arvioida? Pyydetään arvioimaan erikseen kutakin seuraavaa tehtävää:

- henkilöstöhallinnon tehtävät
- budjetti- ja taloushallinnon tehtävät
- virkojen perustaminen, lakkauttaminen, muuttaminen ja siirtäminen
- virkaehtosopimuksia ja virkajärjestelyjä koskeva toimivalta.

Yleisiä näkökohtia

Lakiehdotuksen sisältämä sääntely perustuu siihen, että Tuomioistuinviraston tehtävät määritellään 19 a luvun 2 §:ssä. Sikäli kuin viraston tehtäviä laajennetaan, on perusteltua ja johdonmukaista, että myös viraston uudet tehtävät määritellään samassa säännöksessä.

Lähtökohtana voidaan pitää, että arvioinnin kohteena olevat tehtävät voidaan siirtää oikeusministeriöltä Tuomioistuinvirastolle tavallisella lailla. Käytännössä tämä on toteutettavissa säätämällä kyseiset uudet tehtävät erikseen Tuomioistuinviraston tehtäviksi tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:ssä. Pelkästään kyseisen pykälän 12 kohdan nojalla ja johtokunnan päätöksellä tällaista tehtävien siirtämistä ei voida toteuttaa ottaen huomioon etenkin hallinnon lainalaisuusperiaatteen vaatimukset. Tehtävien siirtäminen edellyttäisi vastaavasti oikeusministeriön työjärjestyksen muuttamista.

Erikseen on kuitenkin selvitettävä ja arvioitava, mitä muita oikeudellisia edellytyksiä on otettava huomioon. Ne voivat liittyä lähinnä perustuslakiin sekä virkamies- ja budjettioikeudelliseen sääntelyyn. Perustuslain kannalta keskeisiä arviointikohteita ovat ainakin valtioneuvostolle perustuslain 65 §:n mukaan kuuluvat tehtävät ja eduskunnalle perustuslain 83 §:n mukaan kuuluva valta päättää valtion talousarviosta.

Henkilöstöhallinnon tehtävät

Henkilöstöhallintoon kuuluvat muun muassa nimitysasiat, virkajärjestelyoikeudet ja erilaiset palvelussuhdeasiat. Lähinnä valtion virkamieslakiin ja myös tuomioistuinlakiin sisältyy joitakin näitä koskevia toimivaltasäännöksiä, jotka olisi otettava huomioon tehtävien siirtoa arvioitaessa.

Hallituksen esitykseen ei sisälly henkilöstöä koskevia siirtymäsäännöksiä, mikä voi johtua siirrettävän henkilöstön (15-20 htv, s. 38) pienehköstä määrästä. Jos tehtäviä siirretään laajemmin, olisi tarpeen säätää henkilöstön siirtymisestä. Oikeusministeriöltä siirtyviä tehtäviä hoitava virka- ja työsopimussuhteessa oleva henkilöstö sekä vastaavat virat ja työsuhteiset tehtävät siirtyisivät siirtymäsäännöksen mukaan Tuomioistuinvirastolle.

Tällaisessa tilanteessa oikeusministeriön virkasuhteisen henkilöstön asema määräytyisi valtion virkamieslain 5 a—5 c §:n mukaisesti. Oikeusministeriön työsopimussuhteisen henkilöstön asemasta olisi paikallaan yhdenvertaisuuden vuoksi säätää erikseen.

Päätettäessä tehtävien siirtämisestä on noudatettava hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista. Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehdittaessa noudatetaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain säännöksiä.

Budjetti- ja taloushallinnon tehtävät

Taloushallintoon kuuluvia tehtäviä ovat muun muassa hallinnonalan määrärahaehdotusten ja toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelu, talousarvion valmistelu ja toteutumisen seuranta. Siihen kuuluu myös palkkatoimivalta ja tuomioistuinlaitoksen tulosohjausprosessi ja tulosohjaukseen liittyvät menettelyt, joissa sovitaan tuomioistuinten tavoitteista ja toimintaedellytyksistä. Taloushallintoon kuuluu myös valtion talousarviossa tuomioistuinlaitoksen toimintamenoja varten myönnettyjen määrärahojen kohdentaminen tuomioistuimille.

Arvioitaessa näiden tehtävien siirtämistä koskevaa sääntelyä ovat merkityksellisiä ainakin talousarviolaki ja -asetus sekä valtion virkaehtosopimuslaki. Arvioinnissa on myös aiheellista kiinnittää huomiota tuomioistuinlaitoksen kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvien tehtävien hoitamisen edellytyksiin.

Virkojen perustaminen, lakkauttaminen, muuttaminen ja siirtäminen

Tuomioistuinlaitoksen virkojen perustamista, lakkauttamista, muuttamista ja siirtämistä koskevien tehtävien siirtämistä on paikallaan arvioida ainakin valtion virkamieslain ja -asetuksennäkökulmasta. Lisäksi tuomarien virassapysymisoikeutta määrittelevä perustuslain 103 § muodostaa tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelylle yleisen puitteen.

Virkaehtosopimuksia ja virkajärjestelyjä koskeva toimivalta

Oikeusministeriö pysyy esityksen mukaan hallinnonalan neuvotteluviranomaisena tuomioistuinten henkilöstöryhmien virkaehtosopimusasioissa. Tehtävän siirtämistä Tuomioistuinvirastolle olisi arvioitava siltä kannalta, että Tuomioistuinvirastolle myönnettäisiin valtion virkaehtosopimuslaissa tarkoitettu oikeus toimia hallinnonalan neuvotteluviranomaisena, jollei kysymys ole useita hallinnonalan virastoja koskevasta neuvotteluoikeudesta. Toimivalta myöntää tällainen neuvotteluoikeus kuuluu valtion virkaehtosopimuslain 3 §:n mukaan valtiovarainministeri-

ölle. Tehtävien siirtoon tältä osin voi liittyä myös muita näkökohtia valtion virkamieslain ja valtion virkaehtosopimuslain sekä virkamies- ja virkaehtosopimusasetuksen kannalta.

Tuomioistuinviraston johdon virkasyyteasiat

Esitykseen ei sisälly erityisiä säännöksiä siitä, missä Tuomioistuinviraston johtokunnan jäseniä tai ylijohtajaa koskevaa virkasyyteasia käsitellään. Pyydetään arvioimaan sovellettaviksi tulevia säännöksiä (rikoslain 40 luvun 11 ja 12 § / tuomioistuinlain 22 luvun säännökset) sekä tarvetta antaa asiasta erityisiä säännöksiä. Lisäksi pyydetään arvioimaan, kuka päättää syytteen nostamisesta (ottaen huomioon PL 110 §).

Johtokunnan jäsenen ja ylijohtajan virkasyyteasian käsittely

Tuomioistuinlain 22 luku sisältää säännökset tuomioistuimen jäsenien virkarikosasioiden käsittelystä ja erityisesti toimivaltaisesta tuomioistuimesta. Luvun 1 §:n mukaan ”Tuomioistuimet käsittelevät tuomioistuimen jäseniä ja tuomioistuimen virkamiehiä koskevat virkarikossyyteasiat seuraavasti…”. Säännös määrittelee tarkemmin tuomioistuimet, jotka ovat toimivaltaisia käsittelemään tuomioistuimen jäseniä ja muita pykälässä mainittuja virkamiehiä koskevat virkarikossyyteasiat. Tämä pelkästään toimivaltaista tuomioistuinta koskeva säännös ei vaikuta tuomarin virkavastuun perusteisiin.

Tuomioistuinvirasto on esityksen mukaan valtionhallinnon virasto, joka toimii oikeusministeriön hallinnonalalla. Viraston johtokunnan jäsenen ja ylijohtajan oikeudellisen virkavastuun lähtökohtana on perustuslain 118 §:n säännös, joka koskee vastuuta virkatoimista. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan ”Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.”

Valtion viraston päätösvaltaa käyttävän toimielimen (johtokunnan) jäsenen ja johtajan (ylijohtaja) rikosoikeudellinen vastuu määräytyy lähtökohtaisesti rikoslain mukaan.

Virkamiehellä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 1 kohdan mukaan muun muassa henkilöä, joka on virkasuhteessa valtioon. Tuomioistuinviraston ylijohtaja on tällainen virkamies. Ylijohtajaa koskeva virkarikossyyte käsitellään samassa menettelyssä kuin muiden virkamiesten virkarikokset. Asiaan ei liity tulkinnanvaraisuutta.

Julkista luottamustehtävää hoitavalla henkilöllä tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 2 kohdan mukaan muun muassa 1 kohdassa mainitun julkisyhteisön toimielimen jäsentä. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan tämän luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön. Tämä merkitsee, että myös Tuomioistuinviraston johtokunnan jäsen on rikosoikeudellisessa vastuussa samoin perustein kuin virkamies yleensä.

Tuomioistuinviraston johtokunnan jäsenenä tuomari toimii julkista luottamustehtävää hoitavana henkilönä. Hän ei tässä julkisessa luottamustehtävässään toimi tuomioistuimen jäsenen tehtävässä eikä hän ei käytä johtokunnan jäsenenä myöskään tuomiovaltaa. Samalla tavoin on arvioitava tilannetta, jossa tuomari toimii esimerkiksi kunnallisessa luottamustehtävässä.

Esitetyt johtokunnan jäsenen tehtävää ja asemaa koskevat lähtökohdat puoltavat arviota, jonka mukaan tuomari ei toimi tuomioistuimen jäsenenä vaan luottamushenkilönä johtokunnan jäsenen tehtävässään. Tällä perusteella nimenomaan tuomioistuimen jäseniä koskeva tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n erityissäännös ei tule sovellettavaksi tuomariin, kun hän toimii johtokunnan jäsenen tehtävässä.

Mikäli johtokunnan jäsenenä toimiva tuomari tässä luottamustehtävässään syyllistyisi virkarikokseen, häntä koskeva virkarikossyyteasia käsiteltäisiin joka tapauksessa tuomioistuimessa. Toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi lähtökohtaisesti julkisessa luottamustehtävässä toimivaa virkamiestä koskevan virkarikossyytteen käsittelyä koskevien forumsäännösten mukaan. Käytännössä tämä merkitsisi, että Tuomioviraston johtokunnan tuomarijäsenen tuossa luottamustehtävässään tekemän virkarikoksen johdosta nostettu syyte käsiteltäisiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 4 luvun mukaan määräytyvässä tuomioistuimessa. Viime kädessä kuitenkin tuomioistuin päättää itsenäisesti ja ex officio, onko sillä lakiin perustuva toimivalta käsitellä tällaista virkarikossyytettä koskeva asia.

Tuomioistuinlakiin ei esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ole tarpeen ottaa erityisiä säännöksiä siitä, missä Tuomioistuinviraston johtokunnan jäseniä tai ylijohtajaa koskevaa virkasyyteasia käsitellään.

Syytetoimivallan sääntely

Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Kun otetaan huomioon, että virkamies vastaa perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkatoimiensa lainmukaisuudesta, sääntely perustuslain 110 §:n 1 momentissa kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkiin tuomarin virkatoimiin niiden sisällöstä ja laadusta riippumatta.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies päättävät perustuslain nojalla itsenäisesti syyteoikeutensa käyttämisestä. Kumpikin laillisuusvalvoja päättää itsenäisesti syyteoikeutensa laajuudesta, jos tuomari menettelisi lainvastaisesti virkatoimessa riippumatta siitä, minkä sisältöinen virkatoimi on kyseessä.

Tehtävien jaosta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välillä voidaan pykälän 2 momentin säätää lailla, ”kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa”. Lailla ei siten voida rajoittaa tai ohjata oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslain mukaan määräytyvää itsenäistä toimivaltaa nostaa syyte tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Myöskään tuomioistuinlakiin ei siten voida ottaa säännöksiä, jotka rajoittaisivat oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen syyteoikeutta tai ohjaisivat sen käyttöalaa perustuslain 110 §:n 1 momentissa säädetystä poikkeavasti.