OIKEUSMINISTERIÖ

VASTINE

Oikeushallinto-osasto
Erityisasiantuntija Anu Koivuluoma

8.11.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

VASTINE ASIASSA HE 136/2018 vp

1 UUDISTUS PERUSTUSLAIN NÄKÖKULMASTA

Ehdotetulla lainsäädännöllä perustettaisiin Tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinten keskushallinnosta. Esitys kytkeytyy tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskeviin perustuslain säännöksiin (3, 21 ja 98—103 §).

Tuomioistuinvirasto olisi perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtion keskushallintoon kuuluva virasto, jonka asema ja tehtävät olisivat kuitenkin muista valtion keskusvirastoista joiltakin osin poikkeavat tuomioistuinten erityisasemasta johtuen. Professori Mäenpää on lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa todennut, että Tuomioistuinviraston tavanomainen hallinnollinen asema ei sellaisenaan takaisi sille sellaista riippumattomuutta, jota voidaan edellyttää tuomioistuinhallinnolta sen erityispiirteiden vuoksi. Lähtökohta ei myöskään vastaa sitä esityksen perusteluissa esitettyä lähtökohtaa, että virasto olisi itsenäinen virasto, vaikka se toimii oikeusministeriön hallinnonalalla. Mäenpään mukaan lakiin olisi paikallaan lisätä Tuomioistuinviraston riippumattomuutta korostava säännös.

Oikeusministeriö näkemyksen mukaan viraston itsenäinen ja riippumaton asema käyvät riittävällä tavalla ilmi esityksen perusteluista (HE 136/2018 vp, s. 1, 29 ja 41). Oikeusministeriö ei kuitenkaan vastusta erityisen säännöksen sisällyttämistä lakiin, jos se arvioidaan tarpeelliseksi.

Oikeusministeriö kommentoi perustuslakivaliokunnan lausuntoa erikseen sen valmistuttua.

2 ASIANTUNTIJOIDEN LAUSUNNOISSA ESITETYT HUOMIOT

2.1 Tuomioistuinviraston tehtävät

Tehtävistä säätäminen. Tuomioistuinviraston tehtävistä säädettäisiin tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:ssä. Viraston johtokunnan toimivaltaan kuuluvista tehtävistä säädettäisiin 6 §:ssä. Ylijohtajan tehtävistä ei säädettäisi erikseen, vaan ylijohtaja ratkaisisi asiat, joita ei säädetä tai työjärjestyksessä määrätä johtokunnan tai muun virkamiehen ratkaistaviksi (1. LE 19 a luku 11 § 2 mom.).

Professori Mäenpää pitää Tuomioistuinviraston tehtäviä koskevaa sääntelyä varsin väljänä (1. LE 19 a luku 2 §:n 2 mom. 12 kohta). Mäenpään mukaan säännöksen soveltamista on vaikea ennakoida etenkin, jos tuomioistuinten hallintotehtävien hallinnollinen keskittäminen perustuisi pelkästään viraston toteuttamaan tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. Myös Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin lausunnon mukaan tuomioistuinviraston hallinnolliset tehtävät on jätetty varsin avoimiksi verrattuna muihin valtion virastoihin. Mainittu säännös jättää varsin avoimeksi, mitä keskushallinnollisia tehtäviä Tuomioistuinvirastolle siirretään ja millä protokollalla tehtävien siirtämisestä päätetään. Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri on lausunut myös, että ylijohtajan tehtävänkuvan selkiyttämiseksi ja riittävän itsenäisen roolin varmistamiseksi myös ylijohtajan viran tehtävistä voisi olla perusteltua säätää laissa. Toisaalta esimerkiksi Suomen Lakimiesliitto on pitänyt hyvänä, ettei lakiin ole esitetty kirjoittavaksi tyhjentävää tehtäväluetteloa.

Tuomioistuinten hallintoon liittyviä tehtäviä hoidettaisiin vastaisuudessa tuomioistuimissa, Tuomioistuinvirastossa ja oikeusministeriössä. Uuden viraston toimivallan selkeyttämiseksi viraston tehtävistä on tarpeellista säätää laissa. **Tehtävien tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että luettelo olisi tyhjentävä**, vaan hallituksen esityksen mukaisesti siinä mainittaisiin viraston keskeiset tehtävät. Tulevaisuudessa siirrettäessä tehtäviä oikeusministeriöstä tai tuomioistuimista Tuomioistuinvirastolle tulee sääntelyn tarve ja taso arvioida erikseen kunkin hankkeen yhteydessä. Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena sitä, että ylijohtajan tehtävistä säädettäisiin esitettyä täsmällisemmin.

Oikeusministeriöstä siirtyvät tehtävät. Hallituksen esityksen mukaisesti Tuomioistuinvirastolle siirrettäisiin merkittävä osa oikeusministeriössä nykyisin hoidettavista tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä. Useissa lausunnoissa on tuotu esiin, että tehtäviä tulisi siirtää esitettyä laajemmin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa on todettu, että esimerkiksi tuomioistuinten tietohallintoon, toimitiloihin ja viestintään liittyvien tehtävien jääminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen hallinnon hoidettaviksi mahdollistaa toimeenpanovallalle tehokkaat keinot vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen työhön.

Oikeusministeriö vastaa koko hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta. Osa oikeusministeriön tehtävistä kattaa koko hallinnonalan, osa taas on järjestetty hallinnonaloittain. Esimerkiksi *tietohallinnon* osalta ministeriön tietohallintoyksikkö vastaa koko hallinnonalan tietohallintostrategian valmistelusta ja ohjauksesta, kun taas oikeushallinto-osasto vastaa tuomioistuinten tietojärjestelmä- ja teknisten tarpeiden selvittämisestä ja palveluiden hankinnasta. Tehtäviä hoidetaan yhteistyössä ja molemmat osallistuvat esimerkiksi tuomioistuinten tietojärjestelmien palvelusopimusten seurantaryhmiin. **Siltä osin kuin hankkeet kattavat koko hallinnonalan, tuomioistuinten osuutta ei ole yksinkertaista eikä kustannustehokasta erottaa kokonaisuudesta.** Sen sijaan siltä osin kuin tehtävät ovat siirrettävissä Tuomioistuinvirastolle, näin on myös esitetty tehtäväksi. Lakiesityksen mukaan Tuomioistuinviraston tehtäviin kuuluu mm. huolehtia tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta (1. LE 19 a luku 2 § 2 mom.).

Niin ikään *toimitilahallinnon* tehtävät on esitetty siirrettäväksi Tuomioistuinvirastolle. **Tuomioistuinvirastolle siirrettäisiin oikeusministeriön nykyisin hoitamat tuomioistuinten toimitila-asiat lukuun ottamatta valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluvia asioita.** Oikeusministeriön työjärjestyksestä annetun oikeusministeriön asetuksen (833/2016, 48 §) mukaan oikeusministeriö ratkaisee toimialansa virastojen toimitilojen hankkimista ja ylläpitoa koskevat asiat sekä hankejohtajan nimeämisen näitä

koskeviin hankkeisiin, jos toimitilan vuotuinen vuokra ilman arvonlisäveroa on yli 200 000 euroa . Käytännössä tämä tarkoittaa noin 40—50 henkilön virastojen vuokrasopimuksia. Ne sopimukset, jotka tehdään useammaksi vuodeksi ja joiden arvo vuokrakaudella on vähintään viisi miljoonaa euroa, edellyttävät lisäksi valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsittelyä.

Viestinnän osalta tuomioistuimilla, Tuomioistuinvirastolla ja oikeusministeriöllä olisi vastaisuudessakin omat roolinsa. Tiedotusvastuu erityisesti lainkäyttöratkaisuista kuuluu nykyisin ja kuuluisi vastaisuudessakin tuomioistuimille. Tuomioistuinvirastossa olisi perusteltua olla viestinnän asiantuntijoita, joiden puoleen tuomioistuimet voisivat tarvittaessa kääntyä. **Oikeusministeriö ei puuttuisi tuomioistuinten tai Tuomioistuinviraston viestintään, mutta se vastaisi hallinnonalaansa koskevan yleisen tiedon saatavilla olemisesta.** Tuomioistuimet tuottaisivat niiden toimintaa koskevan tiedon oikeusministeriön ylläpitämille verkkosivuille (oikeus.fi). Lisäksi Tuomioistuinvirastolla olisi tarkoituksenmukaista olla kansalaisia ja tuomioistuimia palvelevat verkkosivut, joiden sisällöstä se vastaisi.

Useissa lausunnoissa on vastustettu tuomioistuinten virkaehtosopimuksiin ja virkajärjestelyoikeuksiin liittyvän toimivallan säilyttämistä oikeusministeriössä. Lausunnonantajien, kuten useiden tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojien, mukaan toimivalta tulisi siirtää Tuomioistuinvirastolle heti tai ainakin erikseen säädettävän lyhyen määräajan jälkeen. Samoin hallituksen esityksen perusteluita mainitun toimivallan pysyttämisestä ministeriöllä on pidetty kevyinä. Toisaalta osa lausunnonantajista, kuten esimerkiksi korkein hallinto-oikeus, ei ole nähnyt estettä sille, että asiat jäisivät toistaiseksi oikeusministeriön toimivaltaan.

Oikeusministeriö uudistaa näkemyksensä siitä, että **toimivalta *virkaehtosopimuksia ja virkajärjestelyjä* koskevissa asioissa tulisi siirtää Tuomioistuinvirastolle hallitusti sen jälkeen, kun virasto on vakiinnuttanut toimintansa ja kun riittävä osaaminen ja muut edellytykset toimia osapuolena asioissa on varmistettu**. Oikeusministeriö ei näe, että toimivallan hallittu siirtäminen Tuomioistuinvirastolle heikentäisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta tai vähentäisi Tuomioistuinviraston perustamisen tosiasiallista merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaajana. Oikeusministeriö ei myöskään näe tarvetta erityisen siirtymäajan säätämiseksi. Ministeriö ei kuitenkaan vastusta erityisen säännöksen sisällyttämistä lakiin, jos se arvioidaan tarpeelliseksi. Tehtävien siirtäminen tulisi joka tapauksessa hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla arvioida uudelleen viraston oltua toiminnassa jonkin aikaa.

Siltäkin osin kuin oikeusministeriöön jää tuomioistuinlaitosta koskevia tehtäviä, Tuomioistuinvirastolla ja tuomioistuimilla olisi vastaisuudessakin mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa asioiden valmisteluun. Kuten professori Mäenpäänkin lausunnossa on todettu, esitys Tuomioistuinviraston tehtävistä mahdollistaa viraston asiantuntemuksen tuomisen tehtävien toteuttamiseen (1. LE 19 a luku 2 §).

Professori Mäenpään lausunnon mukaan Tuomioistuinvirastolle tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 2 momentin 6 kohdassa määritelty *seurantatehtävä* rinnastuisi asiallisesti ainakin jossain määrin tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta perustuslain 99 §:ssä ylimmille tuomioistuimille määriteltyyn valvontatehtävään.

Oikeusministeriö korostaa, että **esityksellä ei olisi vaikutusta ylimpien tuomioistuinten asemaan eikä tehtäviin. Esitys ei vaikuttaisi ylimpien tuomioistuinten perustuslain 99 §:n 2 momentissa säädet-**

tyyn valvontatehtävään eikä oikeuteen tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Tuomioistuinviraston suorittama tuomioistuinten tuloksellisuuden seuraaminen ja sitä koskevien selvitysten ja arvioiden tekeminen liittyisi sen tuomioistuinten toiminnan kehittämistä koskevaan tehtävään. Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävä taas liittyy erityisesti lainkäytön yhtenäisyyden valvontaan.

Tuomioistuimista mahdollisesti siirtyvät tehtävät. Viraston perustaminen mahdollistaisi tuomioistuimissa nykyisin hoidettavien hallinnollisten tehtävien keskittämisen viraston hoidettaviksi. Osassa lausuntoja on suhtauduttu kriittisesti tehtävien siirtämiseen tuomioistuimista Tuomioistuinvirastolle ja kyseenalaistettu, mitä tehtäviä olisi ylipäänsä mahdollistaa keskittää Tuomioistuinviraston hoidettaviksi.

Hallituksen esityksen mukaisesti tuomioistuinten nykyisin hoitamat *tuomareiden nimittämiseen liittyvät käytännöntoimenpiteet* siirrettäisiin Tuomioistuinvirastolle (1. LE 11 luku 5 §). Tätä ehdotusta ei ole vastustettu. **Muiden tehtävien mahdollinen keskittäminen jäisi Tuomioistuinviraston itsensä eli käytännössä sen johtokunnan ja tuomioistuinten arvioitavaksi.** Sikäli kun tehtävien siirtäminen edellyttäisi tuomioistuinlain muuttamista, oikeusministeriö vastaisi lainvalmistelusta.

2.2 Johtokunta

Johtokunnan kokoonpano. Eniten kommentteja on esitetty asianajajan kuulumisesta Tuomioistuinviraston johtokuntaan. Myös käräjäoikeuksien edustuksen vahvistamista johtokunnassa on ehdotettu. Lisäksi valtiovarainministeriö on edelleen kiinnittänyt huomiota mahdolliseen eturistiriitaan, joka voi syntyä henkilöstön edustajan ollessa päättämässä viraston työnantajan päätösvaltaan kuuluvista henkilöstöasioista johtokunnan jäsenenä.

Muutamissa asiantuntijalausunnoissa on kommentoitu johtokunnan kokoonpanoa yleisemmin. Markkinaoikeuden lausunnossa on esitetty näkemys siitä, että esitettyä suppeampi ja johtamiskokemusta paremmin edustava johtokunta olisi parempi vaihtoehto kuin esityksessä ehdotettu kahdeksan jäseninen johtokunta, jonka jäsenet edustaisivat pääosin tuomioistuinlinjoja tai henkilöstöä. Valtakunnanvoudinviraston lausunnossa on oudoksuttu johtokunnan rakennetta ja todettu, että tehtäessä päätökset enemmistöpäätöksellä viraston päätöksenteosta päättäisivät käytännössä hallinnoitavat itse. Valtakunnansyyttäjänviraston lausunnossa johtokunnan kokoonpanoa on pidetty kankeana ja raskaana. Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan tuomioistuinten riippumattomuus ei vaarantuisi, vaikka viraston hallintomalli olisi toimiva ja tehokas, mikä edellyttäisi johtokunnan jäseniltä vankkaa hallinnollista kokemusta.

Oikeusministeriö toteaa, että kansainväliset suositukset edellyttävät Tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttävältä johtokunnalta tuomarienemmistöisyyttä ja toisaalta sitä, että johtokunnassa on ainakin yksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolinen jäsen. Näissä raameissa **johtokunnan kokoonpano on mahdollista määrittää usealla tavalla. Hallituksen esityksen mukainen johtokunnan kokoonpano on huolellisesti valmisteltu ja sitä voidaan pitää perusteltuna Tuomioistuinviraston toiminta ja tehtävät huomioiden**.

Asianajajien edustajan kuuluminen johtokuntaan. Asianajajaliitto on painottanut lausunnossaan sitä, että Tuomioistuinviraston johtokunnassa tulisi tuomioistuinviraston perustamista valmistelleen toimikunnan esityksen mukaisesti olla asianajajajäsen. Näkemystä on perusteltu muun muassa ns. Varsovan julistuksella, jonka mukaan tuomarineuvostossa tai muussa vastaavassa elimessä tulisi olla myös muita kuin tuomarijäseniä. Lisäksi Asianajajaliitto on viitannut muihin Pohjoismaihin, joiden vastaavissa elimissä on asianajajien edustus. Asianajajaliitto ei yhdy hallituksen esityksessä esitettyyn näkökulmaan, että ulkopuolisen jäsenen kuuluminen johtokuntaan voisi olla ongelmallista tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta. Samoin tuomioistuinvirastotoimikunnan puheenjohtajana toimineen Helsingin hovioikeuden presidentti Könkkölän lausunnossa on kritisoitu asianajajan jättämistä pois viraston johtokunnasta.

Oikeusministeriö uudistaa näkemyksensä siitä, että asianajajan tai muun sidosryhmän edustajan kuuluminen Tuomioistuinviraston johtokuntaan ei ole välttämätöntä viraston tehtävät huomioon ottaen. Virasto mm. ohjaisi tuomioistuimia ja päättäisi määrärahojen jakamisesta niille. Asianajajaliiton edustajan osallistumista päätöksentekoon ei ole tuomioistuinten riippumattomuus tai Tuomioistuinviraston muista keskusvirastoista poikkeava rooli ja yhteiskunnallinen asema huomioon ottaen pidettävä täysin ongelmattomana. Oikeusministeriö huomauttaa, että tuomioistuimilla on asianajajien lisäksi muita tärkeitä sidosryhmiä kuten esimerkiksi julkiset oikeusavustajat. Johtokunnan jäsenmäärän ei tulisi kuitenkaan laajentua merkittävästi ehdotetusta kahdeksasta jäsenestä. Hallituksen esityksen mukainen kokoonpano, jossa olisi julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta omaava jäsen, täyttää edellytyksen tuomioistuinten ulkopuolisesta jäsenestä johtokunnassa.

Käräjätuomareiden edustuksen vahvistaminen. Lapin käräjäoikeuden lausunnon mukaan johtokunnassa olisi syytä korostaa käräjäoikeuksien tuntemusta, koska suurin osa Tuomioistuinviraston tehtävistä liittyy käräjäoikeuksiin ottaen huomioon muiden muassa niiden lukumäärä, henkilöstön määrä, asiamäärät, toimintamenot, toimitilat ja koulutus. Toisaalta esimerkiksi Vaasan hovioikeuden lausunnossa ei ole kannatettu ajatusta käräjäoikeuksien edustuksen vahvistamisesta.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on tuotu esiin, **Tuomioistuinviraston johtokunta ei olisi edustuksellinen elin, vaan sen tarkoituksena olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksesta kokonaisuutena.** Esityksen mukaan johtokunnan tuomarijäsenet edustaisivat tasapuolisesti eri tuomioistuimia. Johtokunnan toiminnan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että sen jäsenet eivät aja oman tuomioistuinlinjansa tai tuomioistuinasteensa etua, vaan koko tuomioistuinlaitoksen etua. Tämä huomioon ottaen oikeusministeriö uudistaa näkemyksensä siitä, että **käräjäoikeuksien edustusta ei ole perusteltua lisätä siitäkään huolimatta, että niitä on lukumääräisesti eniten**.

Tuomioistuinten henkilöstön edustus johtokunnassa. Tuomioistuinviraston tehtävät liittyvät paljolti hallintoon eli tehtäviin, joita hoitavat tuomioistuinten kansliahenkilökuntaan kuuluvat henkilöt. Erityisesti tästä syystä tuomioistuinten muun henkilöstön kuin tuomareiden edustus johtokunnassa on tärkeää. Kansliahenkilökunnan lisäksi johtokuntaan kuuluvat muut tuomarit kuin päällikkötuomarit ovat henkilöstön asemassa. Johtokunnassa on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää olla myös muita tuomareita kuin päällikkötuomareita. Valtiovarainministeriön lausunnossa esiin tuotua eturistiriidan mahdollisuutta on lievennetty tuomioistuinviraston perustamista valmistelleen toimikunnan mietinnössä ehdotetusta mallista siten, että **jäsenehdokkaan valintaa eivät tee henkilöstöjärjestöt vaan päällikkötuomarit**. Mahdollista eturistiriitaa on siis lievennetty etäännyttämällä edunvalvontajärjestöt johtokunnan jäsenistön valinnasta.

Päällikkötuomareiden ja ns. rivituomareiden lukumäärä johtokunnassa. Suomen tuomariliiton lausunnossa on vaadittu johtokunnan kokoonpanoa koskevan säännöksen täsmentämistä siten, että sen sanamuodosta ilmenisi, että tuomarijäsenistä kahden on oltava ns. rivituomareita.

Johtokunnan asettamisesta ja kokoonpanosta säädettäisiin tuomioistuinlain 19 a luvun 7 §:ssä. Säännöksen 3 momentin sanamuodon mukaan ”[t]uomarijäsenistä yhden on oltava hovioikeuden tai käräjäoikeuden päällikkötuomari ja yhden hallinto-oikeuden tai erityistuomioistuimen päällikkötuomari”.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöstä valmisteltaessa lähtökohtana on pidetty sitä, että **johtokunnan neljästä tuomarijäsenestä kaksi on päällikkötuomareita ja kaksi ei-päällikkötuomareita eli ns. rivituomareita**. Ministeriön näkemyksen mukaan tämä ilmenee myös säännöksen sanamuodosta ja hallituksen esityksen perusteluista. Koska ehdotettu sääntely vastaa tällaisenaankin Tuomariliiton kantaa, oikeusministeriö ei näe tarvetta muuttaa ehdotettua sääntelyä.

Kuntien tai maakuntien luottamushenkilöiden mahdollisuus tulla valituksi johtokuntaan. Hallituksen esityksen mukaan kansanedustaja tai valtioneuvoston, maakunnanvaltuuston, maakunnan hallituksen, kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen jäsen ei voisi toimia Tuomioistuinviraston johtokunnassa (1. LE 19 a luku 7 § 4 mom.). Professori Mäenpää on lausunnossaan arvioinut, ettei kuntien tai maakuntien toimielinten jäsenyyttä voitane pitää ongelmallisena johtokunnan riippumattomuuden kannalta.

Oikeusministeriö uudistaa kantansa siitä, että myöskään maakunnanvaltuuston, maakunnan hallituksen, kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen jäsen ei voisi toimia Tuomioistuinviraston johtokunnassa. Tällaisen henkilön ei pitäisi voida tulla nimitetyksi Tuomioistuinviraston johtokunnan jäseneksi eikä jatkaa johtokunnan jäsenenä, jos hänet valittaisiin momentissa tarkoitettuun poliittiseen tehtävään johtokunnan toimikauden aikana, koska tehtävässä toimiminen voisi aiheuttaa perustellun epäilyn tuomioistuinviraston johtokunnan riippumattomuudesta. Euroopan tuomareiden neuvoa-antavan neuvoston kannanoton mukaan tuomarineuvostoa vastaavassa Tuomioistuinviraston johtokunnassa tulee välttää vaikutelmaa oman edun ajamisesta ja suosimisesta ja viraston toiminnan tulee olla vapaata muun muassa poliittisten puolueiden intresseistä, jotta se voi suojella oikeuden perustavanlaatuisia arvoja ja periaatteita [Consultative Council of European 4(6) Judges, CCJE, kannanotto nro 10(2007) tuomarineuvostosta].

Johtokunnan nimeämismenettely. Hallituksen esityksen mukaan ehdokkaat muiksi tuomarijäseniksi kuin ylimpien oikeuksien tuomarijäseniksi ja tuomioistuinten muuta henkilöstöä kuin tuomareita edustavaksi jäseneksi nimeäisivät päällikkötuomarit keskustelujen ja henkilöstöjärjestöjen kuulemisen jälkeen. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnon mukaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta tukisi parhaiten se, että johtokunnan jäsenet nimitettäisiin korkeimmassa oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilman oikeusministeriön tai valtioneuvoston osuutta asiassa. Suomen tuomariliitto vastustaa sitä, että päällikkötuomarit nimeäisivät ehdokkaat tuomarijäseniksi. Tuomariliiton mukaan jäsenehdokkaiden nimeämiseksi tulisi järjestää vaali.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 136/2018 vp, s. 25) ilmenevällä tavalla vaihtoehtona päällikkötuomareiden keskusteluihin perustuvalle nimeämismenettelylle on esitetty toimivallan osoittamista

korkeimmille oikeuksille tai toisaalta tuomarinvalintalautakunnalle. **Oikeusministeriö uudistaa kantansa siitä, että nimeämistehtävä ei kuulu luontevasti tuomarinvalintalautakunnalle, jonka tehtävänä on huolehtia vakinaisten tuomareiden nimittämiseen liittyvistä tehtävistä.** Lautakunta on myös itse vastustanut ehdotusta. Myöskään korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus eivät ole pitäneet perusteltuna, että nimeämistehtävä osoitettaisiin niille. **Ylimmille tuomioistuimille ei niiden asema huomioon ottaen tulisi säätää tehtäviä, jotka eivät niille luontevasti kuulu**. Sama koskee tuomarinvalintalautakuntaa.

Oikeusministeriö viittaa vielä Helsingin hovioikeuden presidentti Könkkölän (kohta 18) ja Vaasan hovioikeuden (kohta 5) lakivaliokunnalle antamiin lausuntoihin, joissa on esitetty perusteltuja näkemyksiä hallituksen esityksen mukaiselle nimeämismenettelylle. Hallituksen esityksessä omaksutun kannan mukaisesti oikeusministeriö ei pidä vaalien järjestämistä tuomarijäsenten nimeämiseksi varteenotettavana vaihtoehtona (HE 136/2018 vp, s. 25 - 26).

***Johtokunnan jäsenen virkasyytteen käsittely*.** Esitykseen ei sisälly erityissäännöstä siitä, missä Tuomioistuinviraston johtokunnan jäseniä tai ylijohtajaa koskeva virkasyyte käsiteltäisiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa on esitetty kysymys siitä, tulisiko johtokunnan jäsenyyteen liittyvästä virkasyytefoorumista säätää erikseen ja siitä, tulisiko oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen päättää johtokunnan tuomarijäsentä koskevan syytteen nostamisesta perustuslain 110 §:n mukaisesti vai voisiko asiasta päättää esimerkiksi kihlakunnansyyttäjä.

Lakivaliokunta on pyytänyt professori Mäenpäältä ja Suomen tuomariliitolta lausumat asiasta. Oikeusministeriö toteaa, että se yhtyy professori Mäenpään lausumassa esitettyyn. Tuomioistuinviraston johtokunnan tuomarijäsenen tuossa luottamustehtävässään tekemän virkarikoksen johdosta nostettu syyte käsiteltäisiin oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 4 luvun mukaan määräytyvässä tuomioistuimessa eikä tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n erityissäännös tulisi sovellettavaksi. Perustuslain 110 §:n 1 momentin mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättäisi oikeuskansleri tai oikeusasiamies**. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tuomioistuinlakiin ei ole tarpeen ottaa erityisiä säännöksiä siitä, missä Tuomioistuinviraston johtokunnan jäseniä tai ylijohtajaa koskeva virkasyyteasia käsiteltäisiin.**

Johtokunnan jäsenen esteellisyys. Vaasan hovioikeuden lausunnon mukaan tuomioistuinlakiin olisi syytä ottaa nimeomainen säännös siitä, että tuomioistuinlaitosta koskevan virkaehtosopimusasian käsittelyyn ei voisi osallistua sellainen johtokunnan jäsen, jonka palkkaus määräytyisi virkaehtosopimuksen perusteella. Tämä tarkoittaisi siis johtokunnan muita tuomarijäseniä kuin päällikkötuomareita ja tuomioistuinten muuta henkilökuntaa kuin tuomareita edustavaa jäsentä. Ylimpien tuomioistuinten tuomareiden palkkauksesta säädetään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annetussa laissa (196/1991). Muiden kuin ylimpien tuomioistuinten päällikkötuomareiden palkasta päättää oikeusministeriö.

Hallituksen esityksen mukaan toimivalta tuomioistuimia koskevissa virkaehtosopimusasioissa säilytettäisiin tässä vaiheessa oikeusministeriöllä. Toimivallan siirtäminen Tuomioistuinvirastolle arvioitaisiin uudelleen viraston vakiinnutettua toimintansa. Toimivallan siirtyminen Tuomioistuinvirastolle edellyttää, että valtiovarainministeriö myöntää virastolle valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) tarkoitetun oikeuden toimia hallinnonalan neuvotteluviranomaisena. Neuvotteluoikeuden myöntämistä on

tarkasteltu tuomioistuinviraston perustamista valmistelleen toimikunnan mietinnössä. Jos tuomioistuinvirastolle myönnettäisiin neuvotteluoikeus, siihen liittyvät tehtävät kuuluisivat mietinnön mukaan viraston ylijohtajalle ja muille työnantajatehtävistä vastaaville virkamiehille. Tehtäviin liittyisi korostetusti työnantajatoimivallan käyttöä, ja niihin sisältyvä valmisteluvastuu ja päätöksentekovalta olisivat valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 4 momentin mukaisesti valtion virkaehtosopimusasetuksessa määritellyillä työnantajavirkamiehillä (OMML 23/2017, s. 70).

Oikeusministeriö ei pidä erityistä säännöstä johtokunnan jäsenen esteellisyydestä tarpeellisena siitäkään syystä, että johtokunnan jäseniin sovelletaan hallintolain (434/2003) yleisiä säännöksiä virkamiehen esteellisyydestä (27 ja 28 §). Johtokunnan jäsen ei saa esteellisenä osallistua asian käsittelyyn, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä hänelle tai jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu. Oikeusministeriö ei kuitenkaan vastusta erityisen säännöksen sisällyttämistä lakiin, jos se arvioidaan tarpeelliseksi.

2.3 Ylijohtaja

Ylijohtajan asema. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnon mukaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen liittyvistä syistä ylijohtajalle kaavailtu asema ei välttämättä ole riittävän vahva. Sen mukaan riippumattomuutta voitaisiin korostaa esimerkiksi rinnastamalla ylijohtaja virkamiesoikeudellisesti erottamattomaan tuomariin.

Oikeusministeriö ei pidä kannatettavana ehdotusta ylijohtajan rinnastamisesta riippumattomaan tuomariin. Hallituksen esityksen mukaisesti ylijohtaja vastaisi viraston päivittäisestä johtamisesta. Ylintä päätösvaltaa Tuomioistuinvirastossa käyttäisi kuitenkin tuomarienemmistöinen johtokunta. Ylituomari olisi valtion virkamieslain 26 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu viraston johtaja. Johtokunnan asema ja toisaalta riippumattomien tuomioistuinten asema sekä ylijohtajan tehtävät huomioiden ylijohtajalle ei tule säätää riippumattoman tuomariin rinnastuvaa vahvaa asemaa.

Ylijohtajan kelpoisuusvaatimukset. Useissa asiantuntijalausunnoissa on ehdotettu, että ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksia ei tulisi rajata hallituksen esityksen mukaisesti siten, että ylijohtajalta edellytettäisiin ylemmän korkeakoulututkinnon asemesta ylempää *oikeustieteellistä* korkeakoulututkintoa. Lausuntojen mukaan Tuomioistuinviraston tehtävät eivät edellytä ylijohtajan tutkintovaatimuksen osalta erityissäännöstä, jollaisen säätämisen tulisi valtion virkamieslain perustelujen mukaan olla poikkeuksellista. Lausunnoissa on tuotu esiin myös se, että toisin kuin valtakunnansyyttäjällä ja valtakunnanvoudilla, ylijohtajan tehtäviin ei kuulu lainkäyttö. Sen sijaan ylijohtajan tehtävien menestyksellinen hoitaminen edellyttäisi erityisesti johtamistaitoa sekä organisatorista ja taloudellista osaamista. Toisaalta osassa lausuntoja oikeustieteellisen tutkinnon edellyttämistä on pidetty kannatettavana.

Oikeusministeriö toteaa, että kummallekin vaihtoehdolle säätää ylijohtajan tutkintoon liittyvästä kelpoisuusvaatimuksesta on olemassa hyvät perustelut. Oikeusministeriö uudistaa hallituksen esityksessä omaksutun kannan siitä, että ylijohtajalta tulisi edellyttää ylemmän oikeustieteellisen korkeakoulututkinnon suorittamista (HE 136/2018 vp, s. 28).

Virkavapaan myöntäminen ylijohtajan virassa toimimiseksi. Ylijohtaja nimettäisiin tehtävään valtion virkamieslain 9 a §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla viiden vuoden määräajaksi. Vaasan hovioikeuden

lausunnossa on ehdotettu, että ylijohtajalla tulisi aina olla oikeus virkavapaaseen, jos hänet valitaan tehtävään tuomarin virasta.

Hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla virkamies katsotaan valtion virkamieslain 65 §:n 2 momentin mukaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta lukien, josta hänet on toisen kerran nimitetty 9 a §:n 1 momentissa tarkoitettuun virkaan määräajaksi, jollei viranomainen erityisestä syystä toisin päätä. Se virasto, jossa taustavirka on, voisi siis myöntää vakituiselle virkamiehelleen virkavapautta edelleen lailla säädetyn viiden vuoden jälkeen ylijohtajan tehtävässä toimimiseksi. **Oikeusministeriön näkemyksen mukaan erityissääntely virkavapaan myöntämisestä tuomarin taustaviran omaavalle ylijohtajalle ei ole tarpeellista**.

2.4 Resurssit

Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten resurssit. Useissa lausunnoissa on korostettu Tuomioistuinviraston riittävän resursoinnin tärkeyttä. Useissa lausunnoissa on korostettu myös sitä, että Tuomioistuinviraston perustaminen ei saa merkitä heikennystä tuomioistuinten käytettävissä oleviin voimavaroihin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa on viitattu Oikeusasiamiehen vuosikertomuksiin, joissa tuomioistuinten toimintaa vaarantava jatkuva aliresursointi on nostettu toistuvasti esiin yhtenä keskeisenä perus- ja ihmisoikeusongelmana Suomessa (viimeksi Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017 s. 11).

Lausunnonantajien tavoin oikeusministeriö korostaa sitä, että **Tuomioistuinvirastolla tulee olla riittävät resurssit, jotta virasto voisi tehokkaasti hoitaa tehtäviään ja palvella tuomioistuinlaitosta tavoitellulla tavalla** (HE 136/2018 vp, s30). Tuomioistuinlaitokseen liittyvien keskushallintotehtävien hoitamiseksi asianmukaisesti tulisi Tuomioistuinvirastossa olla vähintään 45 henkilötyövuotta. Esityksessä on otettu huomioon se, että toimintojen organisoiminen itsenäiseen virastoon samoin kuin tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon laadullinen kehittäminen edellyttävät jossain määrin lisäpanostusta.

Huomioiden oikeusministeriöstä Tuomioistuinvirastolle siirtyvät henkilöstövoimavarat viraston toimintamenoihin vaadittava lisäpanostus olisi noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa. Tästä 1,7 miljoonaa euroa on otettu huomioon Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 vuosien 2020–2022 määrärahakehyksissä. Tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuvat menot ja sen toiminnasta aiheutuvat menot on lyhyellä aikavälillä turvattu mainituilla kehyspäätöksillä. Pidemmällä aikavälillä Tuomioistuinviraston riittävä rahoitus on tarkoitus hoitaa hallinnonalan kehyksen puitteissa esimerkiksi keskittämällä tuomioistuinten tehtäviä Tuomioistuinvirastoon. Tämä on kuitenkin tehtävä siten, että myös tuomioistuinten riittävät hallinnolliset ja muut resurssit turvataan.

2.5 Lautakunnat

Tuomarinkoulutuslautakunta ja tuomarinvalintalautakunta ovat lausuneet hallituksen esityksestä siltä osin kuin esityksellä olisi vaikutusta niiden toimintaan. Lautakunnat ovat pitäneet muutoksia hyvinä. Edellytyksenä lautakuntien sihteeristöjen työskentelylle Tuomioistuinviraston tiloissa on pidetty sitä, että virasto sijoitetaan oikeusministerin linjaamalla tavalla pääkaupunkiseudulle.

Tuomarinvalintalautakunta on lausunnossaan vastustanut sitä, että tuomioistuinlakiin ei sisältyisi erityisiä säännöksiä lautakunnan ohjeista.

Voimassa olevan tuomioistuinlain 11 luvun 11 §:ssä säädetään tuomioistuimen lausunnosta tuomarinvalintalautakunnalle. Säännöksessä viitataan tuomarinvalintalautakunnan oikeuteen antaa tarkempia *ohjeita* lausunnon sisällöstä, ja tuomioistuimen velvollisuudesta liittää lausuntoon yhteenveto hakijoiden virka-ansioista ja muista huomioon otetuista ansioista lautakunnan *ohjeiden* mukaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että vielä lausunnoilla olleeseen hallituksen esityksen luonnokseen sisältyivät ehdotukset, joissa voimassa olevan tuomioistuinlain tavoin viitattiin tuomarinvalintalautakunnan lausunnonantovaltuuteen. Esitystä on kuitenkin muutettu oikeusministeriön laintarkastusyksikön lausunnon perusteella. Laintarkastus yksikön lausunnon ja oikeusministeriön julkaiseman Lainkirjoittajan oppaan (kohta 13.10) mukaan ”[v]iranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Säännökset mahdollisuudesta antaa ohjeita ovat sen vuoksi tarpeettomia ja lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Tämän vuoksi valtuudesta ohjeiden antamiseen ei saa säätää.”

Lainkirjoittajan oppaassa esitetyllä perusteella hallituksen esityksessä on luovuttu säännöksiin sisältyvistä valtuuksista ohjeiden antamiseen. Tuomarinvalintalautakunta voi ilman nimenomaista säännöstäkin antaa ohjeita tuomareiden valintamenettelyyn liittyen.

3 YKSITYISKOHTAISET HUOMIOT

Tuomioistuinviraston tehtävät tuomareita nimitettäessä (1. LE 11 luku 5 §:n 3 mom.). Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus siitä, että Tuomioistuinvirasto huolehtisi *tuomarin* viran haettavaksi julistamiseen liittyvistä käytännön toimenpiteistä. Tuomioistuinviraston toimivallasta on ollut tarkoitus sulkea pois ylimpien tuomioistuinten nimitysasiat. Säännöksen sanamuodon mukaan pois sulkeutuisivat kuitenkin vain presidentin ja jäsenten nimitysasiat. Koska ylimpien tuomioistuinten esittelijään ja esittelijän virkaan sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään *tuomarista ja tuomarin virasta* (KKOL 14 § ja KHOL 15 §), tulisi esitetty 3 momentin säännös ulottaa myös esittelijöihin.

Oikeusministeriö kannattaa alla olevaa korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa esitettyä korjausta tuomioistuinlain 11 luvun 5 §:n 3 momentin muotoiluksi. Oikeusministeriö toteaa, että myös korkein oikeus on ilmoittanut alla olevan muotoilun sopivan sille.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä huolehtii kuitenkin korkein oikeus, jos haettavana on korkeimman oikeuden *presidentin, jäsenen tai esittelijän virka*, ja korkein hallinto-oikeus, jos haettavana on korkeimman hallinto-oikeuden *presidentin, jäsenen tai esittelijän virka*.

Asessorin koulutusohjelman keskeyttäminen (1. LE 18 luku 5 §). Helsingin hovioikeuden presidentti Könkkölän lausunnossa on esitetty asessoria koskevan nimitystoimivallan tarkistamista (kohdat 25 - 29). Oikeusministeriö yhtyy lausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että säännös voi aiheuttaa tulkintaongelmia tilanteessa, jossa keskeytys tapahtuu koulutusohjelman viimeisenä vuonna asessorin suorittaessa toimikauttaan muussa tuomarintehtävässä tai ylimpien tuomioistuinten esittelijänä (tuomioistuinlaki 18 luku 1 § 2 momentti). Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista, että nimitys tehtäisiin siihen tuomioistuimeen, jossa ohjelma on keskeytynyt vaan siihen tuomioistuimeen, jossa se on aloitettu.

Asessorilla olisi siis oikeus suorittaa koulutusohjelman mukaisesta kolmen vuoden toimikaudesta jäljellä oleva osa siinä tuomioistuimessa, johon hänet on alun perin nimitetty koulutusohjelmaa suorittamaan ja jossa hän on toimikautensa aloittanut. Asessorilla ei sen sijaan olisi oikeutta palata keskeytyksen jälkeen tuomioistuinlain 18 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tuomioistuimeen. Se olisi toki sovittavissa kyseisen tuomioistuimen kanssa, mutta siihen ei olisi oikeutta. Oikeusministeriö ei vastusta myöskään presidentti Könkkölän ehdotuksen mukaista pykälämuotoilua, jonka mukaan nimityspäätös keskeytyksen jälkeen voidaan tehdä asessorin *hakemuksesta* ja *virkasuhdetta haettavaksi julistamatta*.