

10.10.2018

Erityisasiantuntija Anu Koivuluoma

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 136/2018 vp Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Ehdotetulla lainsäädännöllä perustettaisiin Tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinten keskushallinnosta. Viraston asema ja tehtävät olisivat muista valtion keskusvirastoista joiltakin osin poikkeavat. Koska esityksellä on suuri periaatteellinen merkitys tuomioistuinlaitokselle, oikeusministeriö pitää hyvänä, että perustuslakivaliokunta antaa asiassa lausuntonsa. Esitys kytkeytyy tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskeviin perustuslain säännöksiin (3, 21 ja 98—103 §).

Yleistä

Tuomioistuinvirastosta säädettäisiin tuomioistuinlaissa. Tuomioistuinlaitosta koskevien keskushallintotehtävien siirto oikeusministeriöstä Tuomioistuinvirastolle edellyttäisi lisäksi tuomioistuinharjoittelusta annetun lain, käräjäoikeuden lautamiehistä annetun lain ja turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain tarkistamista.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Ehdotus täyttää tämän vaatimuksen.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista tulee perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säätää lailla. Tämä koskee myös virkamiesten oikeusaseman perusteita. Tuomioistuinviraston ylijohantajaa koskevat erityissäännökset otettaisiin tuomioistuinlakiin. Lisäksi häneen ja muihin viraston virkamiehiin sovellettaisiin valtion virkamieslakia.

Tavoitteena on, että ehdotetut lait tulisivat voimaan ja virasto aloittaisi toimintansa 1.1.2020. Eräät tuomioistuinlain ja tuomioistuinharjoittelusta annetun lain säännökset, joihin ehdotetaan vähäisiä, muita kuin viraston perustamiseen liittyviä muutoksia, tulisivat kuitenkin voimaan mahdollisimman pian.

Tuomioistuinviraston tehtävät

Ehdotetulla lailla siirrettäisiin oikeusministeriölle nykyisin kuuluvia keskushallintotehtäviä Tuomioistuinvirastolle. Esityksellä ei puututtaisi perustuslaissa tuomioistuimille, valtioneuvostolle tai eduskunnalle säädettyihin tehtäviin tai toimivaltaan.

Tuomioistuinvirasto huolehtisi tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä sekä tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Virasto vastaisi tuomioistuinten tulosohtauksesta, niiden toiminnan raportoinnista ja seurannasta, tuomioistuinten henkilöstön koulutuksen järjestämisestä, tuomioistuinten toimitilahallinnasta ja turvallisuusasioista sekä tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämistehtävistä.

Viraston perustaminen mahdollistaisi tuomioistuimissa nykyisin hoidettavien hallinnollisten tehtävien keskittämisen viraston hoidettaviksi, jos perustettava Tuomioistuinvirasto niin päättäisi.

Oikeusministeriölle jäävät tehtävät

Tuomioistuinvirastolle ei esitetä annettavaksi sellaista valtaa, joka kuuluisi perustuslain 80 §:ssä säädetyn lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan säännöksen piiriin (asetuksenantovalta).

Tuomioistuinvirastolle ei siirrettäisi valtioneuvostolle perustuslain 65 §:n mukaan kuuluvia tehtäviä. Oikeusministeriö huolehtisi vastaisuudessaakin sille kuuluvista valtioneuvostotason tehtävistä eli tuomioistuinlaitoksen strategiseen ja taloudelliseen ohjaukseen, säädösvalmisteluun sekä nimitysasioiden valmisteluun ja esittelemiseen liittyvistä tehtävistä.

Ehdotetulla lailla ei puututtaisi eduskunnalle perustuslain 83 §:n mukaan kuuluvaan valtaan päättää valtion talousarviosta. Talousarvio- ja kehysvalmistelusta tuomioistuinten osalta huolehtisi vastaisuudessaakin oikeusministeriö. Ministeriö vastaisi Tuomioistuinviraston tulosohtauksesta, mutta tuomioistuinten sekä tuomarinkoulutuslautakunnan ja tuomarivalintalautakunnan tulosohtauksesta vastaisi Tuomioistuinvirasto.

Perustuslain 68 §:n nojalla oikeusministeriö vastaisi edelleen myös toimialansa palvelujen saatavuudesta ja oikeudellisesta jaotuksesta. Ministeriö päättäisi näin ollen esimerkiksi tuomioistuinlaitosta koskevien merkittävien hankkeiden, kuten rakenneuudistusten toteuttamisesta.

Tuomioistuinten virkaehtosopimuksia ja virkajärjestelyjä koskeva toimivalta säilytettäisiin tässä vaiheessa oikeusministeriöllä. Hallinnonalan virkaehtosopimuksia koskevaa neuvottelutoimivaltaa tai virkajärjestelyoikeuksia ei ole yleensä siirretty uusille keskusvirastoille heti. Näin on toimittu Valtakunnansyyttäjänvirastoa ja Valtakunnanvoudinvirastoa perustettaessa. Tuomioistuinviraston tehtäväkentän laajuus huomioon ottaen olisi perusteltua, että se voisi ensimmäisinä toimintavuosinaan keskittyä tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta kaikkein keskeisimpien tehtävien toteuttamiseen kuten esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen tulosoajaukseen ja toiminnan yleiseen kehittämiseen. Tehtävien siirtäminen tulisi arvioida uudelleen viraston oltua toiminnassa jonkin aikaa. Esityksen mukainen Tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpano olisi rakenteeltaan sellainen, että estettä tehtävien siirtämiselle ei olisi. Tuomioistuinviraston tehtäviä koskeva sääntely (1. LE 19 a luku 2 § 2 mom. 12 kohta) on muotoiltu siten, että se mahdollistaa tehtävien siirtämisen virastolle valtion virkamiesasetuksen ja valtion virkaehtosopimusasetuksen muutoksella.

Tuomioistuinten riippumattomuus (PeL 3 § 3 mom.)

Esityksen keskeisenä lähtökohtana on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa niiden riippumattomuutta. Tuomioistuinten hallintoasioiden organisoiminen valtioneuvostosta erilliseen keskusviranomaiseen korostaisi tuomioistuinten ulkoista riippumattomuutta ja siten vahvistaisi niiden perustuslaillista asemaa. Tuomioistuinvirasto ei voisi puuttua tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Laissa olisi nimenomainen säännös Tuomioistuinviraston velvollisuudesta ottaa toiminnassaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus ja ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema. Virastolle säädetyt tehtävät eivät myöskään rajoittaisi tuomioistuinten toimivaltaa. (1. LE 19 a luku 3 §)

Tuomioistuinten tulosoajauksen siirtäminen oikeusministeriöltä Tuomioistuinvirastolle vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta asemaa.

Esityksen mukaan ylintä päätösvaltaa Tuomioistuinvirastossa käyttäisi tuomarienemmistöinen johtokunta. Johtokuntaan kuuluisi kuusi tuomarijäsentä, tuomioistuinten muuta henkilöstöä kuin tuomareita edustava jäsen sekä jäsen, jolla on erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Tuomioistuinten päällikkötuomarit nimeäisivät ehdokkaat johtokunnan tuomarijäseniksi ja muuta henkilöstöä kuin tuomareita edustavaksi jäseneksi. Oikeusministeriö huolehtisi julkishallinnon johtamiskokemusta omaavan jäsenen

hankkimisesta johtokuntaan. Valtioneuvosto asettaisi johtokunnan viideksi vuodeksi kerrallaan sille esitettyjen ehdokkaiden joukosta. Johtokunnan kokoonpano ja valintamenettely tukisi tuomioistuinten riippumatonta asemaa. (1. LE 19 a luku 7 ja 8 §)

Kansanedustaja tai valtioneuvoston, maakunnanvaltuuston, maakunnan hallituksen, kunnanvaltuuston tai kunnanhallituksen jäsen ei voisi toimia Tuomioistuinviraston johtokunnassa (1 LE 19 a luku 7 § 4 mom.). Tällainen henkilö ei voisi tulla nimitetyksi Tuomioistuinviraston johtokunnan jäseneksi eikä jatkaa johtokunnan jäsenenä, jos hänet valittaisiin momentissa tarkoitettuun poliittiseen tehtävään johtokunnan toimikauden aikana. Tehtävässä toimiminen voisi aiheuttaa perustellun epäilyn tuomioistuinviraston johtokunnan riippumattomuudesta. Näkemystä tukee Euroopan tuomareiden neuvoa-antavan neuvoston kannanotto tuomarineuvostosta [Consultative Council of European Judges, CCJE, kannanotto nro 10(2007) tuomarineuvostosta]. Kannanoton mukaan 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.

Pääsy tuomioistuimeen ja oikeusturvan toteutuminen (PeL 21 §)

Viraston perustamisella edistettäisiin tuomioistuinten toiminnan tehokasta järjestämistä, mikä osaltaan loisi edellytyksiä lainkäytön korkean laadun ylläpitämiselle ja kehittämiselle. Näin voidaan edesauttaa perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan tehokasta toteutumista.

Ylimpien tuomioistuinten asema ja valvontatehtävä (PeL 99 § 2 mom.)

Esityksellä ei olisi vaikutusta ylimpien tuomioistuinten asemaan eikä tehtäviin. Esitys ei vaikuttaisi ylimpien tuomioistuinten perustuslain 99 §:n 2 momentissa säädettyyn valvontatehtävään eikä oikeuteen tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

Asian valmistelu

Uudistuksen perustana on oikeusministeriön vuonna 2013 julkaisema oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Ohjelmaan on kirjattu pitkän aikavälin tavoitteeksi tuomioistuinviraston perustaminen huolehtiin tuomioistuinhallinnosta. Myös valtiovarainministeriön vuonna 2015 valmistuneessa keskushallinnon virastorakennetta koskevassa selvityksessä "Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta" (VM:n julkaisuja 3/2015) on muun ohella ehdotettu, että tuomioistuinten sisäistä hallintoa, kehittämistä ja ohjaamista varten perustetaan erillinen tuomioistuinvirasto.

Oikeusministeriö käynnisti vuonna 2014 hankkeen tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisen selvittämiseksi. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa oikeusministeriön asettamat selvitysmiehet ehdottivat tuomioistuinviraston perustamista (Selvityksiä ja ohjeita

2/2015). Hankkeen toisessa vaiheessa oikeusministeriön asettama toimikunta ehdotti, että tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä huolehtimista, tuomioistuinten toiminnan kehittämistä, suunnittelua ja tukemista varten perustettaisiin tuomioistuinvirasto (Mietintöjä ja lausuntoja 23/2017). Mietinnöstä saaduissa lausunnoissa tuomioistuinviraston perustamista kannatettiin laajasti. Yksikään lausunnonantaja ei vastustanut viraston perustamista.

Oikeusministeriö on 25.1.2018 asettanut hankkeen tuomioistuinviraston perustamiseksi. Hanke jakautuu kahteen vaiheeseen. Näistä ensimmäisessä on keskitytty tuomioistuinviraston perustamisen edellyttämään säädösvalmisteluun. Esitykseen sisältyvistä lakiluonnosten uusista versioista pyydettiin lausunnot keväällä 2018 ja lausunnon antoi yhteensä 64 tahoja. Lausunnoissa kannatettiin Tuomioistuinviraston perustamista.

Jos viraston perustamisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset hyväksytään, hankkeen toisessa vaiheessa suunnitellaan Tuomioistuinviraston toiminta ja hallinto, tehtäviin liittyvät prosessit, organisaatio- ja henkilöstörakenne sekä työjärjestys.

Esityksen vaikutukset

Tuomioistuinviraston vuosittaiset toimintamenot olisivat noin neljä miljoonaa euroa. Valtaosa toimintamenoista olisi henkilöstökuluja. Viraston henkilöstövoimavara olisi noin 45 henkilötyövuotta. Henkilöstökulujen määrä suoritusosineen ja sivukuluineen olisi arviolta noin 3,4 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi kustannuksia syntyisi muun muassa toimitiloista ja johtokunnan jäsenten palkkioista. 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. Loput rahoituksesta eli noin 0,3 miljoonaa euroa on tarkoitus hoitaa hallinnonalan kehysten puitteissa esimerkiksi keskittämällä tuomioistuinten tehtäviä Tuomioistuinvirastoon.