



Oikeusneuvos Niilo Jääskinen

10.10.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

## HALLITUKSEN ESITYS 136/2018 VP TUOMIOISTUINVIRASTOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijaa ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Olen toiminut korkeimman hallinto-oikeuden edustajana tuomioistuinvirastotoimikunnassa ja ollut sen varapuheenjohtaja. Rajoitun tässä lausunnossa hallituksen esitykseen liittyviin valtiosääntökysymyksiin. Näitä ovat ehdotuksen vaikutus oikeussuojaa koskevaan perusoikeuteen, vallanjakoperiaatteeseen, tuomioistuinten riippumattomuuteen, perustuslaissa säädettyyn tuomiovallan kaksilinjaisuuteen sekä ylimpien tuomioistuinten asemaan. Totean heti aluksi, että mielestäni hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskeva jakso on asiamukainen ja että mielestäni ehdotetut säännökset ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa.

### Tuomioistuinten riippumattomuus

Tuomioistuinvirastohankkeen keskeisenä tavoitteena on ollut etäännyttää tuomioistumia hallinnollisesti poliittisesti ohjatusta oikeusministeriöstä ja lisätä tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta luomalla niiden ja hallitusvallan väliin itsenäinen keskushallintoviranomainen. Koska tällainen keskushallintoviranomainen on sisäisestä organisaatiostaan riippumatta joka tapauksessa hallintoviranomainen eikä osa tuomioistuinlaitosta sanan varsinaisessa merkityksessä, kansainvälinen kehitys osoittaa, että viraston perustamisen jälkeen riippumattomuuskysymys nousee yleisperusteluissa todetulla tavalla (s. 17) esille viraston ja tuomioistuinten välisessä suhteessa. Tällaista keskustelua käydään tällä hetkellä esimerkiksi Ruotsissa, missä *Domstolsverket* on tavallinen hallinnollinen päällikkövirasto.

Näin ollen rakenteellisen riippumattomuuden näkökulmasta on olennaista, että tuomioistuinlaitoksen erillisessä keskushallintoelimessä turvataan tuomioistuimille ja tuomareille riittävät mahdollisuudet vaikuttaa viraston toimintaan. Kaksilinjaisessa – perustuslain 3 § 2 momenttiin ja 98 ja 99 §:ään perustuvassa - tuomioistuinrakenteessa tämä edellyttää myös takeita siitä, että virastolla on riittävä asiantuntemus kaikkien tuomioistuinten osalta ja että se toiminnassa kohtelee niitä tasapuolisesti samalla ottaen huomioon eri tuomioistuinten toiminnalliset erityispiirteet, jotka liittyvät muun muassa tuomioistuimen asemaan oikeusastehierarkiassa, eri prosessilajeihin sekä käsiteltävien asioiden laatuun ja määrään.

Hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset johtokunnan kokoonpanosta ja sen ja ylijohtajan välisestä toimivallanjaosta turvaavat näitä tavoitteita ja ovat nähdäkseni olennaisia sen takaamisessa, että ehdotettu virastoratkaisu on sopusoinnussa perustuslain 3 §:n 2 momentin ja 21 §:n lähtökohtien kanssa. Tästä näkökulmasta olennainen on myös ehdotettu tuomioistuinlain 19 a luvun 3 §, joka velvoittaa tuomioistuinviraston ottamaan huomioon toiminnassa tuomioistuinten riippumattomuuden, ja sitä korostavat perustelulausumat.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla [www.kho.fi](http://www.kho.fi)  
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på [www.hfd.fi](http://www.hfd.fi)

Tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden kunnioittaminen edellyttää sitä, että myös viraston harjoittamassa tuomioistuinten tulohajautuksessa ja kehittämistyössä ollaan pidättyväisiä ja varotaan lainkäytön alueelle ajautumista. Käytännössä tätä turvaisi myös se, että tuomioistuinviraston toteuttamissa kehittämis- ja arviointihankkeissa olisi aina mukana tuomareita sekä toteuttajina määrääkaikaisissa virkasuhteissa että ohjausryhmien jäseninä. Tuomioistuinten toimintamäärärahojen jaossa viraston tulisi pyrkiä Ruotsin esimerkin mukaisesti tutkimuksellisesti perusteltuun ja kaikkien tuomioistuinten hyväksymään ja legitiimiksi kokemaan objektiivisesti todennettaviin seikkoihin nojautuvaan menetelmään.

Tuomioistuinvirasto on tarkoitettu hoitamaan tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtäviä. Esityksen perusteluissa kuitenkin viitataan myös siihen, että virasto voisi muodostua eräänlaiseksi tuomioistuinten palvelukeskukseksi, jonne keskitettäisiin tuomioistuinta palvelevaa palvelutuotantoa.

Nähdäkseni erityisesti pienten tuomioistuinten näkökulmasta voi sinänsä olla perusteltua luoda virastoon tukitoimintoja liittyen esimerkiksi henkilöstöhallintoon, viestintään tai kansainvälisiä ulottuvuuksia omaaviin tilanteisiin. Korostaisin kuitenkin sitä, että lainkäytön riippumattomuus edellyttää, että tuomioistuimilla on itsellään riittävät itsenäiset hallinnolliset voimavarat. Riippumattomuutta vaarantaisi, jos ne olisivat jokapäiväisessä toiminnassaan riippuvaisia viraston myötävaikutuksesta ja resursseista. Tuomioistuinten on esimerkiksi voitava itsenäisesti reagoida henkilöstön poissaoloihin ja eriperusteisiin sijaisuustarpeisiin, katselmuksista, suullisista käsittelyistä ja koulutuksesta johtuviin virkamatkatarpeisiin, tiedotusvälineiden yhteydenottoihin ja niin edelleen. Itsenäinen lainkäyttö edellyttää riittävän suuria omalla hallintohenkilökunnalla varustettuja tuomioistuinyksiköjä.

#### Ylimpien tuomioistuinten erityisaseman huomioon ottaminen

Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat perustuslaissa säädettyjä valtioelimiä, joilla on perustuslain 99 §:n 2 momentin nojalla erityinen valvontatehtävä omilla toimialoillaan. Tästä seuraa yhtäältä se, että korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden suhde tuomioistuinvirastoon ei ole samanlainen kuin muilla tuomioistuimilla vaan niillä on korostettu tarve välttää minkäänlaista hallinnollista alistussuhdetta myös suhteessa virastoon. Toisaalta ylimpien tuomioistuinten erityinen perustuslaillinen vastuu lainkäytöstä tarkoittaa myös sitä, että niille on turvattava riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tuomioistuinviraston toimintaan. Tuomioistuinvirasto olisi ehdotetun 19 a luvun 3 §:n mukaan velvollinen ottamaan huomioon ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja aseman.

Ylimpien tuomioistuinten valtiosääntöisen erityisaseman turvaamiseksi on tärkeää, että niillä on myös tulevaisuudessa omat talousarviomomenttinsa eli että eduskunta suoraan päättää niiden toimintamenoista. Oikeusvaltiollisesti olisi vaarallista, jos edes teoriassa olisi mahdollista, että tuomioistuinvirasto voisi kohdentamalla talousarvion määrärahoja reagoida ylimpien tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan tai pyrkiä ohjaamaan sitä. Tärkeää on myös, että virasto valmistellessaan tältä osin valtion talousarviota ottaa hallituksen esityksen perusteluissa mainitulla tavalla (s. 32, 53) huomioon korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden itselleen laatimat talousarvioesitykset ja antaa niiden omalle arviolle määrärahatarpeistaan erityistä merkitystä.

Hallituksen esityksessä on myös pääosin asianmukaisesti suljettu ylimpien tuomioistuinten nimitysasiat pois viraston toimivallasta. Ehdotus kuitenkin sisältää – ilmeisen tahattomasti – säännöksiä, joiden myötä ylimpien tuomioistuinten esittelijöiden nimityksasioihin liittyvät eräät tehtävät näyttäisivät kuuluvan virastolle. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuinlain 11 luvun 5 §:n 3 momentissa oleva ylimpiä tuomioistuinta koskeva poikkeussäännös koskee ehdotetussa muodossaan vain tilanteita, joissa haettavana on ylimpien tuomioistuinten presidentin tai jäsenen virka. Kun

ylimpien tuomioistuinten esittelijään ja esittelijän virkaan sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomarista ja tuomarin virasta (esim. laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 15 §), tulee poikkeussäännös ulottaa myös näihin esittelijöihin siten, että kaikki ylimpien tuomioistuinten esittelijöiden nimittämiseen liittyvät tehtävät kuuluisivat näille tuomioistuimille itselleen.

Ylimpien tuomioistuinten perustuslain 99 §:n 2 momentin mukainen erityinen vastuu omilla toimialoillaan perustelee niille taattua oikeutta olla edustettuina viraston johtokunnassa itse valitsemiensa tuomarien kautta ja niille 19 a luvun 4 §:ssä taattua oikeutta lausua muita tuomioistui- mia ja virastoa itseään koskevasta talousarvioehdotuksesta sekä tuomioistuinlaitokselle periaat- teellista merkitystä omaavista asioista. Muutoinkin olisi perustuslaissa säädetyn valvontavastuun kannalta tärkeää, että erityisesti tuomioistuintoiminnan laadun kehittämiseen tähtäävissä kehi- tyshankkeissa virasto koordinoisi toimintansa ylimpien tuomioistuinten kanssa.

### Vallanjako ja valtioneuvoston asema

Ehdotetussa lainsäädännössä ei ole omaksuttu eräitä aiemmassa valmistelussa esillä olleita aja- tuksia, jotka olisivat olleet ongelmallisia valtioneuvostolle kuuluvan toimeenpanovallan sekä par- lamentarismien periaatteen näkökulmasta. Ehdotuksessa strategiset lainvalmistelu- ja talousar- viopäätökset on pidätetty oikeusministeriölle eikä tuomioistuinvirastolle olla luomassa perustus- lain yleisestä järjestelmästä poikkeavaa suhdetta eduskuntaan. Tähän nähden esitykset ovat so- pusoinnussa parlamentarismia ja vallanjakoa koskevien valtiosääntöperiaatteiden kanssa. Valtio- säännön kannalta ei ole ongelmallista se, että viraston hallintomalli poikkeaa nykyisin pääsään- tönä olevasta päällikkövirastomallista, eikä se, että VES- ja virkasuhdeasiat toistaiseksi jäävät oi- keusministeriön toimivaltaan.

Tässä yhteydessä kiinnittäisin kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomiota 14 luvun 4 §:n 4 mo- menttiin. Siinä ehdotetaan siirrettäväksi oikeusministeriöltä tuomioistuinvirastolle toimivalta ha- kea korkeimmalta hallinto-oikeudelta sellaisen tuomarin erottamista, joka ilman pätevää syytä ei ota vastaan hänelle tarjottua uutta virkaa tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelytilanteessa.

Ehdotettu muutos on sinänsä perusteltu ja korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta suh- teessa oikeusministeriöön. Voi kuitenkin kysyä, onko säännös sekä nykyisessä että muutettavaksi ehdotetussa muodossaan sopusoinnussa perustuslain 21 §:n ja Euroopan unionin perusoikeuskir- jan 47 artiklan kanssa sikäli kuin se tosin osoittaa tuomarin virkasiirtoon liittyvän erottamisasian käsiteltäväksi tuomioistuimessa lainkäyttöasiana, muttei mahdollista muutoksenhakua. Asialli- sesti korkein hallinto-oikeus tekisi lainkäytön järjestyksessä asiasisällöltään hallinnollisen – virka- miehen irtisanomiseen rinnastuvan - päätöksen, johon ei siis olisi mahdollista hakea muutosta. Jos tuomarin erottamiasia osoitettaisiin sen sijaan käsiteltäväksi hakemusasiana tuomioistuimen sijaintipaikan hallinto-oikeudessa, virastolla ja/tai asianomaisella tuomarilla olisi mahdollisuus ha- kea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen hallintolainkäyttölain mukaisesti korkeimmalta hal- linto-oikeudelta. Tällaisten asioiden oletettava harvinaisuus ja suuri periaatteellinen merkitys huomioon ottaen valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin sallia ilman valituslupaa.