

8.10.2018

EOAK/4947/2018

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

Viite: HE 136/2018 vp (kuuleminen torstaina 11.10.2018 klo 10.00)

Lausunto hallituksen esityksestä Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän pyydettyinä lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen lähtökohdista

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus. Lisäksi ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Valtiollisten tehtävien jakoa määrittelevän perustuslain 3 §:n lähtökohdana on vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisiakuin kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin (HE 1/1998 vp, s. 76).

Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen. Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi.

Tuomioistuinviraston perustamista koskevan hallituksen esityksen keskeisenä lähtökohtana on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Oikeusmi-

nisteriön tiedotteen 3.9.2018 mukaan Tuomioistuinvirastolla rakennetaan ”*palomuuuri*” poliitikkojen ja tuomioistuimien väliin.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden turvaaminen on kohdannut eräissä EU:n jäsenmaissakin viime aikoina yllättäviä haasteita. On havaittu, että tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan heikentää teknisiltä vaikuttavilla lainmuutoksilla tai epäsuorilla tuomioistuinten ja tuomareiden toimintaedellytyksiin kohdistuvilla järjestelyillä.

Oikeusvaltioperiaate on yksi niistä yhteisistä arvoista, joille EU perustuu. Kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuinten keskinäisen yhteistyön ja erityisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisumenettelyn kannalta olennaisen tärkeää.

Tuomioistuinten toimintaedellytyksiin ja sitä kautta riippumattomuuteen puuttuminen ei käytännössä ole vaikeaa. Tuomareiden työ riippuu esimerkiksi palkanmaksun jatkumisesta, toimitilojen olemassaolosta, ICT-järjestelmien toimivuudesta ja työturvallisuudesta. Mikäli nämä asiat jäävät tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen hallinnon hoidettaviksi, on toimeenpanovallassa käytössään tehokkaat keinot vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen työhön.

Harmittomiltakin tuntuvat tehtävät kuten esimerkiksi tuomioistuinten verkkosivujen tekninen ylläpitäminen ja mahdollisuus niiden sisällön muokkaamiseen tai poistamiseen saattavat epäsuotuisissa olosuhteissa olla tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta merkittäviä toimintoja. Sen vuoksi on periaatteellisesti tärkeää, että myös tuomioistuinlaitoksen tukitoiminnot mahdollisimman kattavasti siirretään pois ministeriön määräysvallasta.

Tuomioistuinviraston perustamisessa on kysymys muustakin kuin pelkästään siitä, miltä asiat näyttävät vallan kolmijaon kannalta. Kysymys on oikeusvaltion perusrakenteiden vahvistamisesta tasolle, jossa ne kestävät koviakin paineita. Oikeusministeriön tiedotteessa esitetty vertaus palomuurista on tässä suhteessa osuva.

Esityksen tavoitteet ovat sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuutta turvaavien perustuslain säännösten kanssa. Arvioitavaksi kuitenkin jää, ollaanko uudistusta viemässä riittävän pitkälle. Tarkastelukulman tulisi olla se, mitä voisi pahimmillaan tapahtua, jos toimeenpanovalta pyrkisi tarkoituksellisesti rajoittamaan tuomioistuinten toimintaedellytyksiä ja riippumattomuutta.

Esitetyn palomuurin riittävyys

Esityksen mukaan esimerkiksi palkkatoimivaltaa tai virkajärjestelyoikeuksia ei siirrettäisi Tuomioistuinvirastolle. Toimitiloja koskeva päätösvalta säilyisi myös joiltakin osin ministeriöllä. Oikeusministeriön erillisyyksiköille eli hallintoyksiköille, talousyksiköille, sisäiselle tarkas-

tukselle ja tietohallintoyksikölle jäisi edelleen keskeisiä tuomioistuinlaitosta koskevia tehtäviä.

Esityksen perusteluissa on todettu, että tällä hetkellä oikeusministeriössä tuomioistuimiin liittyvien tehtävien hoitamiseen sitoutuu karkeasti arvioiden noin 34 henkilötövuotta. Tuomioistuinvirastolle siirrettäviin tehtäviin sitoutuisi esityksen mukaan noin 15 - 20 henkilötövuotta vastaava työmäärä. Oikeusministeriöön jäävät tuomioistuinlaitosta koskevat tehtävät edellyttäisivät edelleen noin 15 henkilötövuotta vastaavaa työpanosta. Henkilötövuosissakin laskettuna tehtävien siirto ministeriöltä Tuomioistuinvirastolle jäisi siis puolitiehen.

Esityksen perustelut sille, miksi esimerkiksi palkkaustoimivaltaa tai virkajärjestelyoikeuksia ei saadusta lausuntopalautteesta huolimatta heti siirrettäisi ministeriöltä uudelle virastolle, vaikuttavat jokseenkin kevyiltä (...*ei ole yleensä siirretty uusille virastoille heti...*).

Jos esityksen tarkoituksena todellakin on luoda vankka palomuri tuomioistuinlaitoksen itsenäisyyttä turvaamaan, palkkatoimivaltaa tai virkajärjestelyoikeuksia voitaneen pitää keskeisinä heti ministeriöltä Tuomioistuinvirastolle siirrettävinä asioina.

Tuomioistuinviraston johdon riippumattomuus

Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan muun muassa tuomarin erityisen vahvalla virassapysymisoikeudella, josta säädetään perustuslain 103 §:ssä. Pääperiaatteena tuomioistuinlaitoksessa on tuomarinvirkojen pysyvyys. Perustuslaista ei kuitenkaan johdu ehdotonta estettä nimittää tuomari määrääjäksi (PeVL 14/2006 vp). Päällikkötuomareiden virat ovatkin nykyisin pääosin määräaikaisia, joskin heillä on yleensä pysyvä taustavirka. Määräaikaisen päällikkötuomarin nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Nyt kysymyksessä olevan esityksen mukaan Tuomioistuinviraston johtokunnan tuomarijäsenistä kahden tulisi olla päällikkötuomareita. Hovioikeuksien, kärjäoikeuksien, hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten päällikkötuomarit nimeäisivät neljä muuta tuomarijäsen ehdokasta ilmoittautumisten perusteella. Päällikkötuomareiden olisi ennen nimeämisen tekemistä keskusteltava keskenään ja kuultava tuomareita. Valtioneuvosto asettaisi Tuomioistuinviraston johtokunnan viideksi vuodeksi kerrallaan sille esitettyjen ehdokkaiden joukosta.

Määräaikaisten päällikkötuomareiden rooli määräaikaisten johtokunnan jäsenten nimeämisessä olisi ehdotuksen mukaan merkittävä. Määräaikaisuus on kuitenkin seikka, joka on omiaan tuomaan tuomarin tai muun virkamiehen toimintaan sellaisia pidäkkeitä ja sivuvaikutuksia, joita erottamattomuuteen perustuvassa asemassa ei olisi. Sellaisissa päätöksentekorakenteissa, joissa korostetaan ratkaisijan it-

senäisyyttä ja riippumattomuutta, määräaikaisia positioita tulisi välttää.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta tukisi parhaiten se, että johtokunnan jäsenet nimitettäisiin korkeimmassa oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilman oikeusministeriön tai valtioneuvoston osuutta asiassa. Hakemukset voitaisiin toimittaa suoraan nimittävään tuomioistuimeen. Vakinaisten ja erottamattomien oikeusneuvosten muodostama kollegio kykenisi turvaamaan tuomioistuinviraston riippumattomuuden paremmin kuin ehdotettu menettely, jossa johtokunnan nimittämisestä päättäisi poliittinen toimielin määräaikaisten päällikkötuomareiden keskustelujen pohjalta.

Esityksessä on lähdetty siitä, että Tuomioistuinviraston ylijohtajan virka perustettaisiin, lakkautettaisiin ja muutettaisiin virkamiesasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaisesti oikeusministeriön päätöksellä. Lisäksi ehdotetaan, että ylijohtajan virka olisi määräaikainen ja että irtisanominen voisi tapahtua virkamieslain 26 §:ssä säädetyin tavoin, ”kun siihen on viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”. Ylijohtajan palkasta päättäisi esitysluonnoksen mukaan valtiovarainministeriö.

Edellä todetuista tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen liittyvistä syistä en pidä ylijohtajalle kaavailtua asemaa riittävän vahvana. Ylijohtaja voitaisiin virkamiesoikeudellisesti rinnastaa erottamattomaan tuomariin. Ylijohtajan palkkataso voitaisiin sitoa esimerkiksi korkeimman oikeuden jäsenen palkkaan. Tällä korostettaisiin Tuomioistuinviraston ja koko tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta.

Lopuksi

Tuomioistuinten hallintoasioiden organisoiminen esitetyin tavoin valtioneuvostosta erilliseen keskusviranomaiseen korostaisi tuomioistuinten ulkoista riippumattomuutta ja siten vahvistaisi niiden perustallaillista asemaa. Enemmänkin riippumattomuuden vahvistamiseksi voitaisiin kuitenkin suhteellisen pienin tarkistuksin tehdä.

Huomiota kiinnittää myös esitetyn Tuomioistuinviraston pieni koko (noin 45 htv). Pohjoismaisessa vertailussa tuomioistuinvirasto jäisi merkittävästi muista Pohjoismaista jälkeen. Esityksen kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että henkilöstömäärä olisi noin puolet Tanskan ja Norjan vastaavien virastojen henkilöstömääristä. Asiaa valmistellut oikeusministeriön toimikunta (Tuomioistuinviraston perustaminen, OMML 23/2017, s. 12 ja 58) on itsekin pitänyt esitettyä henkilöstömäärää riittämättömänä. Pidän selvänä, että Tuomioistuinviraston perustaminen ei saa merkitä heikennystä tuomioistuinten muuten käytävissä oleviin voimavaroihin. Oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa tuomioistuinten toimintaa vaarantava jatkuva aliresursointi on nostettu toistuvasti esiin yhtenä keskeisenä perus- ja ihmisoikeuson-

gelmana Suomessa (viimeksi Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017 s. 116).

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.