

Veli-Pekka Viljanen

HE 136/2018 vp TUOMIOISTUINVIRASTOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.10.2018

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi pääosasta nykyisin oikeusministeriölle kuuluvista tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Kyse olisi oikeusministeriön hallinnonalalla toimivasta keskusvirastosta, jonka tehtävänä olisi huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty (19 a luku 2 § 1 mom.).

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävimmät reunaehdot tuomioistuinviraston toiminnalle johduvat perustuslain 3 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tämän ohella erityistä merkitystä on perustuslain 99 §:ssä säädettyillä ylimpien tuomioistuinten tehtävillä, erityisesti 2 momentin säännöksellä, jonka mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslain esitöiden mukaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena, eikä se merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. Käytännössä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen (HE 1/1998 vp, s. 157).

Hallituksen esityksen perusteluissa Tuomioistuinvirastoa luonnehditaan palveluorganisaatioksi, joka huolehtisi keskitetysti niistä tuomioistuinten hallinnollisista keskushallintotehtävistä, jotka eivät lain mukaan kuulu valtioneuvostolle tai tuomioistuimille (HE, s. 23). Merkittävimpiin – ja tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta kriittisimpiin – viraston tehtäviin kuuluisivat ehdotuksen tekeminen oikeusministeriölle tuomioistuinten toimintamäärärahoista sekä päättäminen hyväksytyn talousarvion mukaisesti määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille (tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 2 mom. 1 kohta); tuomioistuinten

toiminnan tuloksellisuuden seuraaminen (6 kohta); toimiminen valtakunnallisissa kehittämis- ja muissa hankkeissa tuomioistuinlaitosta edustavana virastona, jollei asia kuulu tuomioistuimelle, valtioneuvostolle tai muulle viranomaiselle (7 kohta); osallistuminen tuomioistuinlaitoksen toiminnan yleiseen kehittämiseen (8 kohta); sekä tuomioistuinten ja niiden toimintaa koskevien kehittämishankkeiden edistäminen, tukeminen ja yhteensovittaminen (9 kohta).

Tuomioistuinvirasto olisi valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain 119 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtion keskushallintoon kuuluva virasto. Sen tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, joten perustuslain 119 §:n 2 momentti edellyttää, että viraston yleisistä perusteista säädetään lailla. Tältä osin ehdotettu Tuomioistuinvirastoa koskeva laintasoinen sääntely on kattavaa ja riittävän täsmällistä.

Tuomioistuinvirasto olisi tuomioistuinlaitoksesta erillinen hallintoviranomainen, vaikka sen johtokunnan kokoonpanossa on otettu huomioon tuomioistuinlaitoksen vahva edustus niin, että kahdeksanjäsenisestä johtokunnasta kuuden tulee olla tuomareita. Tämä merkitsee sitä, että tuomioistuinten tulee olla riippumattomia myös suhteessa Tuomioistuinvirastoon. Tällä on seurausvaikutuksia myös viraston tehtäviin ja toimintaan. Tässä suhteessa merkittävänä voidaan pitää sitä, että lakiin ehdotetaan nimenomaista säännöstä, jonka mukaan Tuomioistuinviraston on otettava toiminnassaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus sekä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema. Lisäksi lakiin sisältyisi nimenomainen säännös, jonka mukaan viraston tehtäviä koskeva sääntely ei rajoittaisi tuomioistuimille säädettyä toimivaltaa (19 a luku 3 §). Hallituksen esityksen perustelujen nimenomaisen maininnan mukaan tämä koskee myös ylimmille tuomioistuimille perustuslain 99 §:n 2 momentissa säädettyä valvontatehtävää (HE, s. 70).

Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on merkityksellistä, että viraston ylin päättävä elin olisi johtokunta, jossa olisi vahva tuomarienemmistö (19 a luku 6 §). Näin viraston päätöksenteossa tulisivat vahvasti esiin tuomioistuinlaitoksen omat näkemykset ja samalla mahdollisuus tuomioistuinten välilliseen poliittiseen ohjaukseen eliminoituisi. Myös johtokunnan asettamisessa tuomioistuimilla olisi jäsen ehdokkaiden nimeämisen kautta vahva asema, vaikka johtokunnan asettaminen kuuluukin valtioneuvoston tehtäviin (7 ja 8 §).

Ylimpien tuomioistuinten perustuslaillinen asema (PL 99 §) on otettu ehdotuksessa huomioon muun muassa ylimpien tuomioistuinten kuulemista koskevalla erityissäännöksellä (4 §) sekä johtokunnan kokoonpanossa ja ehdokkaiden nimeämismenettelyssä (7 ja 8 §).

Tuomioistuinten perustuslaissa turvattu riippumattomuus vaikuttaa käytännössä erityisesti siihen, millä tavoin Tuomioistuinvirasto voi harjoittaa tuomioistuimiin kohdistuvaa tulosohjausta. Tulosohjaus on sitä problemaattisempaa, mitä lähempänä se on tuomioistuintoiminnan sisällöllistä, lainkäyttöön vaikuttavaa ohjausta. Tältä osin tuomioistuinten nykyiseen oikeusministeriön harjoittamaan tulosohjaukseen sisältyvä valtiosääntöoikeudellinen problematiikka ei poistu uuden viraston perustamisella, vaikka erillisen Tuomioistuinviraston perustaminen periaatteessa vahvistaakin tuomioistuinten riippumattomuutta vähentäessään tuomioistuimiin kohdistuvaa ministeriötason poliittista ohjausta.

Edellä esitetyin perustein katson, että hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on asianmukaisesti otettu huomioon perustuslain vaatimukset tuomioistuinten riippumattomuudesta (PL 3 § 3 mom.) ja ylimpien tuomioistuinten tehtävistä (PL 99 §). Pidän lakiehdotuksia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina.