

22.10.2018

Erityisasiantuntija Anu Koivuluoma

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 136/2018 vp Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Ehdotetulla lainsäädännöllä perustettaisiin Tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinten keskushallintotehtävistä. 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.

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. Viraston perustaminen vastaisi kansainvälistä kehitystä.

Tuomioistuinvirasto ei voisi puuttua tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Viraston perustamisella edistettäisiin tuomioistuinten toiminnan tehokasta järjestämistä, mikä osaltaan loisi edellytyksiä lainkäytön korkean laadun ylläpitämiselle ja kehittämiselle.

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

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.

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

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 muun muassa tuomioistuinten tulosohjauksesta, niiden toiminnan raportoinnista ja seurannasta, tuomioistuinten henkilöstön koulutuksen järjestämisestä, tuomioistuinten toimilahallinnosta ja turvallisuusasioista sekä tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämistehtävistä (1. LE 19 a luku 2 §).

Viraston perustaminen mahdollistaisi tuomioistuimissa nykyisin hoidettavien hallinnollisten tehtävien keskittämisen viraston hoidettaviksi.

Tuomioistuinviraston henkilöstövoimavara olisi noin 45 henkilötyövuotta. Ylijohtajan lisäksi virastossa olisi muuta henkilöstöä sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään.

Oikeusministeriölle jäävät tehtävät

Valtioneuvostolla on vastuu siitä, että tuomioistuinlaitos kokonaisuutena toimii. Oikeusministeriö huolehtisi vastaisuudessa sille kuuluvista valtioneuvostotason tehtävistä eli tuomioistuinlaitoksen strategiseen ja taloudelliseen ohjaukseen, säädösvalmisteluun sekä nimitysasioiden valmisteluun ja esittelemiseen liittyvistä tehtävistä. Oikeusministeriö vastaisi edelleen myös toimialansa palvelujen saatavuudesta ja oikeudellisesta jaotuksesta. Ministeriö päättäisi näin ollen esimerkiksi tuomioistuinlaitosta koskevien merkittävien hankkeiden, kuten rakenneuudistusten toteuttamisesta.

Oikeusministeriö huolehtisi vastaisuudessaakin tuomioistuinten talousarvio- ja kehysvalmistelusta. Ministeriö vastaisi Tuomioistuinviraston tulosoikeudesta, mutta tuomioistuinten sekä tuomarinkoulutuslautakunnan ja tuomarinvalintalautakunnan tulosoikeudesta vastaisi Tuomioistuinvirasto.

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 tulosoikeuteen 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.

Johtokunnan kokoonpano ja nimittämismenettely (1. LE 19 a luku 6 - 8 §)

Esityksen mukaan ylintä päätösvaltaa Tuomioistuinvirastossa käyttäisi tuomarienemmistöinen johtokunta. Valtioneuvosto asettaisi johtokunnan viideksi vuodeksi kerrallaan sille esitettyjen ehdokkaiden joukosta.

Johtokuntaan kuuluisi kuusi tuomarijäsentä, tuomioistuinten muuta henkilöstöä kuin tuomareita edustava jäsen sekä jäsen, jolla on erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus nimeäisivät omat ehdokkaansa johtokuntaan. Tuomioistuinten päällikkötuomarit nimeäisivät ehdokkaat neljäksi muuksi johtokunnan tuomarijäseneksi ja ehdokkaan muuta henkilöstöä kuin tuomareita edustavaksi jäseneksi. Tuomarijäsenistä kahden tulisi olla päällikkötuomareita. Kuka tahansa tuomioistuimessa vakinaisessa tuomarin virassa oleva voisi ilmoittaa halukkuutensa tehtävään. Ennen nimeämistä päällikkötuomarit keskustelisivat keskenään nimeämisistä ja kuulisivat työntekijäjärjestöjä. Oikeusministeriö huolehtisi julkishallinnon johtamiskokemuksesta omaavan jäsenen hankkimisesta johtokuntaan.

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 neuvoantavan 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.

Ylijohtajan asema ja kelpoisuusvaatimukset (1. LE 19 a luku 11 ja 12 §)

Tuomioistuinviraston päivittäisestä johtamisesta vastaisi päätoiminen ylijohtaja. Ylijohtajan virka täytettäisiin avointa hakumenettelyä noudattaen. Ylijohtaja nimitettäisiin viiden vuoden määräajaksi.

Ylijohtaja olisi valtion virmaieslain 26 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu viraston päällikkö. Ylijohtajan asema virastossa poikkeaisi kuitenkin viraston päällikön asemasta muissa valtion virastoissa, koska riippumattomuussyistä Tuomioistuinvirastossa ylintä päätösvaltaa käyttäisi johtokunta eikä ylijohtaja. Samasta syystä ylijohtajan nimittäisi muista viraston päälliköistä poiketen viraston johtokunta eikä valtioneuvoston yleisistunto.

Ylijohtajan palvelussuhteen ehdot määräytyisivät palkkausta lukuun ottamatta valtion virkaehtosopimusten mukaisesti. Palkkatoimivalta olisi valtiovarainministeriöllä. Ylijohtajan palvelussuhteen ehdoista voitaisiin tehdä valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus. Sopimuksen ylijohtajan kanssa tekisi valtioneuvosto.

Ylijohtajan kelpoisuusvaatimukset vastaisivat koulutusta lukuun ottamatta valtion virkamieslain sääntelyä. Ylijohtajalta edellytettäisiin ylemmän korkeakoulututkinnon asemesta ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa. Tuomioistuinviraston tehtävät olisivat luonteeltaan sellaisia, että niiden laadukas hoitaminen edellyttää Suomen oikeusjärjestelmän sekä tuomioistuinlaitoksen ja tuomioistuinten toiminnan tuntemusta. Tämän vuoksi viraston ylijohtajalta olisi syytä edellyttää oikeustieteellisen tutkinnon suorittamista. Lisäksi ylijohtajalta edellytettäisiin virkamieslain mukaisesti tehtävän edellyttämää monipuolista kokemusta, käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja johtamiskokemusta.

Lautakuntien asema

Tuomarinvalintalautakunta ja tuomarinkoulutuslautakunta toimisivat edelleenkin itsenäisinä lautakuntina, jotka valtioneuvosto asettaa. Käytännön syistä olisi tarkoituksenmukaista, että nämä kaksi lautakuntaa voisivat hyödyntää viraston palveluja, kuten toimitiloja ja sihteerityövoimaa. Lautakunnat nimittäisivät kuitenkin itse ns. esittelevät sihteerinsä ja mahdolliset sivutoimiset esittelijänsä. Tuomioistuinvirasto huolehtisi lautakuntien muiden sihteeripalveluiden järjestämisestä ja voisi osoittaa henkilöstöään lautakunnan tehtäviä, kuten esimerkiksi koulutussuunnittelua varten (1. LE 20 luku 6 § ja 21 luku 6 §).

Lakivaliokunta on tuomioistuinlakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 7/2016 vp) antamassaan mietinnössä (LaVM 8/2016 vp) käsitellyt tuomarien koulutusjärjestelmän suhdetta perustettavan Tuomioistuinviraston tehtäviin. Valiokunta on pitänyt ehdotettua järjestelmää toteuttamiskelpoisena mutta myös pitänyt tärkeänä, että mahdollisuudet organisoida se osaksi Tuomioistuinvirastoa selvitetään. Asiaa valmisteltaessa on päädytty siihen, että tuomioistuinlailla toteutettua järjestelmää ei ole syytä muuttaa Tuomioistuinviraston perustamisen vuoksi. Viraston perustaminen merkitsee tältä osin erityisesti sitä, että oikeusministeriölle kuuluvat koulutustehtävät siirtyvät virastolle mutta että koulutuslautakunnan asemaa ja tehtäviä ei ainakaan tässä vaiheessa muuteta. Eduskunnan tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä edellyttämällä tavalla oikeusministeriö seuraa tuomareiden koulutusta koskevan uudistuksen toimivuutta ja vaikutuksia tarkoituksenaan antaa asiasta selvitys eduskunnalle vuosina 2020 ja 2023. Näin ollen asiaan voidaan palata, kun järjestelmän toimivuudesta sekä lautakunnan ja viraston yhteistyöstä on saatu kokemuksia.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunta eroaa tehtäviensä puolesta tuomarivalintalautakunnasta ja tuomarinkoulutuslautakunnasta. Sen tehtävät eivät juurikaan edellytä yhteistyötä oikeusministeriön tai tuomioistuinten kanssa. Tämän vuoksi lautakunnan sijoittamista Tuomioistuinviraston yhteyteen ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Muut samassa yhteydessä tehtäväksi esitetyt lainmuutokset

Tuomioistuinlain ja tuomioistuinharjoittelusta annettuun lakiin esitetään pieniä muutoksia, jotka eivät liity viraston perustamiseen. Muutokset liittyisivät päällikkötuomarin oikeuteen nimittää asessori suorittamatta jäänyttä koulutusohjelmaa vastaavaksi ajaksi (tuomioistuinlaki 18 luvun 5 §) ja päällikkötuomarin oikeuteen nimittää notaari suorittamatta jäänyttä harjoittelujaksoa vastaavaksi määrääjäksi (laki tuomioistuinharjoittelusta 17 §).

Tuomioistuinlaissa oleva virheellinen viittaussäännös korjattaisiin (laki tuomioistuinharjoittelusta 16 § 1 mom. 2 kohta).

Tuomioistuinlain muuta henkilöstöä kuin tuomareita koskevan 19 luvun 5 §:ään lisättäisiin hallintojohtajan virkanimike. Käräjäoikeuksien kehittämishankkeen johdosta Itä-Uudenmaan ja Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuksiin on perustettu hallintojohtajan virat. Samalla jo olemassa olevat Oulun, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen käräjäoikeuksien hallintopäällikön virat on 1.6.2018 lukien muutettu hallintojohtajan viroiksi.

Asian valmistelu

Tuomioistuinhallinnon kehittämisestä on keskusteltu jo yli vuosikymmenen ajan. Uudistuksen perustana on oikeusministeriön vuonna 2013 julkaisema oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013).

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.

Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2018 hankkeen tuomioistuinviraston perustamiseksi. Hanke jakautuu kahteen vaiheeseen. Näistä ensimmäisessä on keskitytty tuomioistuinviraston perustamisen edellyttämään säädösvalmisteluun. Esitykseen sisältyvistä lakiluonnosten uusista versioista pyydettiin lausunnot keväällä 2018. Lausunnoissa Tuomioistuinviraston perustamista kannatettiin laajasti.

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. Henkilöstökulujen määrä suoritukseen 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 kehyksen puitteissa esimerkiksi keskittämällä tuomioistuinten tehtäviä Tuomioistuinvirastoon.