



25.10.2018

Oikeusneuvos, OTT, dosentti Niilo Jääskinen

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS 136/2018 VP TUOMIOISTUINVIRASTOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Lakivaliokunta on pyytänyt kuulla korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijaa ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Olen toiminut korkeimman hallinto-oikeuden edustajana tuomioistuinvirastotoimikunnassa ja ollut sen varapuheenjohtaja.

Tuomioistuinviraston asema suhteessa tuomioistuinlaitokseen

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.

Korkein hallinto-oikeus suhtautuikin aikaisemmin pitkään epäilyksin viraston perustamiseen muun muassa sen vuoksi, että tuomioistumia koskevien keskushallintotehtävien siirtäminen oikeusministeriöstä hallintoviranomaiselle ei muuta sitä perusasiaa, että kysymys on vallan kolmi- jaon kannalta toimeenpanovallan eikä tuomiovallan käytöstä. Tuomioistuinvirasto ei olisi samalla tavalla osa tuomioistuinlaitosta kuin esimerkiksi valtakunnansyyttäjänvirasto on osa syyttäjälaitosta ja valtakunnanvoudinvirasto on osa ulosottolaitosta.

Näin ollen tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden näkökulmasta on olennaista, että tuomioistuinlaitoksen erillisessä keskushallintoelimestä turvataan tuomioistuimille ja tuomareille riittävät mahdollisuudet vaikuttaa viraston toimintaan. Kaksilinjaisessa – perustuslain 3 §:n 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 toiminnassaan kohtelee niitä tasapuolisesti samalla ottaen huomion eri tuomioistuinten toiminnalliset erityispiirteet, jotka liittyvät muun muassa tuomioistuimen asemaan oikeusastehierarkiassa, eri prosessilajeihin sekä käsiteltävien asioiden laatuun ja määrään. Käräjäoikeuksia on enemmän kuin muita tuomioistumia ja niissä toimii enemmän tuomareita ja kansliahenkilöstöä kuin muissa tuomioistuimissa; Suomen kaikki muut tuomioistuimet toimivat lainkäyttöasioissa lähes poikkeuksetta monijäsenisinä tuomarikollegioina ilman maallikkoedustusta. Tuomioistumia ei voida sen vuoksi pakottaa samaan muottiin esimerkiksi tulosohjauksessa tai toimitilojen mitoituksessa.

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

Erityisesti viraston on tunnistettava hallinto- ja erityistuomioistuinten tehtäväkentän erityisluonne, esimerkiksi asiamäärien voimakas vaihtelu, mistä ovat esimerkkeinä Natura 2000 -valitukset, toistuvasti saamelaiskäräjävaaleihin liittyvät valitustulvat sekä vuoden 2015 jälkeinen turvapaikka-asioden määrän räjähdysmäinen kasvu.

Hallituksen esityksessä olevan lakiehdotuksen tasapuoliset ja tuomioistuinten todellista rakenteellista riippumattomuutta korostavat elementit ovat mahdollistaneet korkeimmalle hallinto-oikeudelle luopumisen aiemmasta kielteisestä kannastaan tuomioviraston perustamiseen. Erityisesti hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset johtokunnan kokoonpanosta ja sen ja ylijohdajan välisestä toimivallanjaosta turvaavat näitä tavoitteita. Samoin ehdotettu tuomioistuinlain 19 a luvun 3 § velvoittaa tuomioistuinviraston ottamaan huomioon toiminnassa tuomioistuinten riippumattomuuden, mitä korostavat myös hallituksen esityksen perustelulausumat.

Tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden kunnioittaminen edellyttää sitä, että myös viraston harjoittamassa tuomioistuinten tulosohjauksessa ja kehittämistyössä ollaan pidätyväisiä ja varotaan lainkäytön alueelle ajautumista. Pelkästään tuomioistuinten hallintoon keskittyvän keskusviraston tapauksessa riski liian yksityiskohtaisesta puuttumisesta tuomioistuinten toimintaan saattaa jopa olla suurempi kuin oikeusministeriön kohdalla. Tästä näkökulmasta olisi tärkeää, että tuomioistuinviraston toteuttamissa kehittämis- ja arviointihankkeissa olisi aina mukana tuomareita sekä toteuttajina määräaikaissa virkasuhteissa että ohjausryhmien jäseninä. Tuomioistuinten toimintamäärärahojen jaossa viraston tulisi pyrkiä Ruotsin *Domstolsverketin* esimerkin mukaisesti tutkimuksellisesti perusteltuun ja kaikkien tuomioistuinten hyväksymään ja legitimiksi 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 tuomioistuimia palvelevaa palvelutuahtantoa.

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. Tuomioistuinten riippumattomuus vaarantuisi, jos ne tarvitsisivat jokapäiväisessä toiminnassaan viraston myötävaikutusta ja resursseja. 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.

Tuomioistuinvirastolle nyt ehdotettavat voimavarat ovat vaatimattomat ja epäsuhteessa sen tehtäväkenttään. On ilmeistä, että viraston henkilöstö- ja määrärahamitoitusta on tulevaisuudessa kasvatettava. Tässä yhteydessä onkin korostettava, että viraston perustamisessa on kysymys laatuhankeesta eli sellaisten tuomioistuinten toimintaedellytyksiä parantavien rakenteiden luomisesta, joita ei nykyisin ole tai ole riittävästi, ei pelkästään tai ensi sijassa olemassa olevien toimintojen uudelleenorganisoinnista. Samalla on kuitenkin tähdennettävä, että *korkeimman hallinto-oikeuden mielestä viraston tarvitsemia määrärahoja ei voida miltään osalta siirtää lainkäytön määrärahoista*. Suomessa lainkäyttö on sen marginaalisesta valtiontaloudellisesta merkityksestä huolimatta aliresursoitua, mikä näkyy muun muassa liian pitkinä käsittelyaikoina.

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 ylimmillä tuomioistuimilla oleva 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 säädettyt 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 talousarviomäärärahoja 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 nimitysasioihin liittyvät eräät tehtävät näyttäisivät kuuluvan virastolle. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuinlain 11 luvun 5 §:n 3 momentissa oleva ylimpiä tuomioistuimia 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. Näin ollen tuomioistuin lain 11 luvun 5 §:n 3 momentti olisi kirjoitettava seuraavasti:

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä huolehtii kuitenkin korkein oikeus, jos haettavana on korkeimman oikeuden *presidentin, jäsenen tai esittelijän virka*, ja korkein hallinto-oikeus, jos haettavana on korkeimman hallinto-oikeuden *presidentin, jäsenen tai esittelijän virka*. 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 tuomioistuimia ja virastoa itseään koskevasta talousarvioehdotuksesta sekä tuomioistuinlaitokselle periaatteellista merkitystä omaavista asioista. Muutoinkin olisi perustuslaissa säädetyn valvontavastuun kannalta tärkeää, että erityisesti tuomioistuintoiminnan laadun kehittämiseen tähtäävissä kehityshankkeissa virasto koordinoisi toimintansa ylimpien tuomioistuinten kanssa.

Vallanjako ja valtioneuvoston asema

Ehdotetussa lainsäädännössä ei ole omaksuttu eräitä aiemmassa valmistelussa esillä olleita ajatuksia, jotka olisivat olleet ongelmallisia valtioneuvostolle kuuluvan toimeenpanovallan sekä parlamentarismien periaatteen näkökulmasta. Ehdotuksessa strategiset lainvalmistelu- ja talousarviopäätökset on pidätetty oikeusministeriölle eikä tuomioistuinvirastolle olla luomassa perustuslain yleisestä järjestelmästä poikkeavaa suhdetta eduskuntaan. Tähän nähden esitykset ovat so-

pusoinnussa parlamentarismia ja vallanjakoa koskevien valtiosääntöperiaatteiden kanssa. Tuomioistuinviraston erityisluonne perustelee sitä, että sen hallintomalli poikkeaa nykyisin pääsääntönä olevasta päällikkövirastomallista. Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ei ole estettä sille, että VES- ja virkasuhdeasiat toistaiseksi jäävät oikeusministeriön toimivaltaan.