

Olli Mäenpää
26.10.2018

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018 vp)

Tuomioistuinviraston perustaminen

Hallituksen esityksen mukaan tuomioistuinlakiin lisättäisiin uusi 19 a luku, joka määrittelee perustettavaksi ehdotetun Tuomioistuinviraston tehtävät, päätösvalan käytön ja aseman. Viraston perustamisen tarkoituksena on, että tuomioistuinten kannalta keskeisistä hallintoon ja tehtävistä huolehtisi oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen virasto.

Viraston tehtäviin kuuluisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittamisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Samalla nämä tehtävät siirtyisivät sille oikeusministeriöltä, joskin oikeusministeriölle jäisi edelleen merkittävä osa tuomioistuinlaitoksen hallintoon liittyvistä tehtävistä. Viraston hallinnossa ylin päätösvalta kuuluisi pääasiassa tuomareista koostuvalle johtokunnalle.

Esityksen perustelujen mukaan tuomioistuinten keskushallinto tulee järjestää tavalla, joka korostaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta ja edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Tavoitteen arvioidaan toteutuvan parhaiten siirtämällä lakiehdotuksessa määritellyt tehtävät oikeusministeriöstä itsenäiselle Tuomioistuinvirastolle (s. 23). Ehdotusta voidaan pitää nämä seikat huomioon ottaen pitää perusteltuna hallituksen esityksen mukaisella tavalla,

Tuomioistuinviraston hallinnollinen asema

Tuomioistuinviraston hallinnollista asemaa määrittelevä perussäännös on 19 a luvun 1 §:ssä. Sen mukaan virasto ”on oikeusministeriön hallinnonalalla”. Tällainen muotoilu merkitsee käytännössä, että Tuomioistuinviraston asema rinnastuu valtionhallinnon muihin virastoihin ja laitoksiin. Tuomioistuinvirasto toimisi siten samassa asemassa kuin esimerkiksi Rikosseuraamuslaitos ja Oikeusrekisterikeskus. Ne toimivat normaalien valtion keskushallinnon hierarkkisten ohjaus- ja valvontasuhteiden puitteissa. Keskushallinnon tehtäviin kuuluvat tyypillisesti muun muassa erilaiset ohjaus- ja valvontatehtävät, joita kuuluu hallinnonalan ministeriön lisäksi etenkin valtiovarainministeriölle.

On oletettavaa, että tällainen tavanomainen hallinnollinen asema ei sellaisenaan takaisi Tuomioistuinvirastolle sellaista riippumattomuutta, jota voidaan edellyttää

tuomioistuinhallinnolta sen erityispiirteiden vuoksi. Lähtökohta ei myöskään vastaa sitä esityksen perusteluissa esitettyä lähtökohtaa, että virasto olisi itsenäinen virasto, vaikka se toimii oikeusministeriön hallinnonalalla (s. 29).

Perusteluissa tarkoitettua Tuomioistuinviraston itsenäistä asemaa voidaan pitää välttämättömänä etenkin siltä kannalta, että viraston tehtävänä olisi huolehtia riippumattomien tuomioistuinten hallinnollisista tehtävistä ja myös niiden kehittämiseen ja resurssointiin liittyvistä keskeisistä tehtävistä. Viraston hallinnolliseen asemaan liittyen voidaan todeta, että tuomioistuinneuvostoa tai vastaavaa toimielintä koskevat kansainväliset suositukset edellyttävät, että tällaisella tuomioistuinhallinnon toimielimellä on riippumaton asema.

Tuomioistuinten riippumattomuus lainkäyttöasioissa rajoittaa kylläkin ministeriön ja myös keskushallintoviranomaisten mahdollisuuksia ohjata hallinnollisesti tai talousarvio-ohjauksen kautta tuomioistuinlaitoksen toimintaa verrattuna hallintoon yleensä, mihin kiinnitetään huomiota myös perusteluissa (s. 22-23). Pelkästään perusteluissa esitettyä lausumaa ei kuitenkaan voitane tässä yhteydessä pitää riittävänä sääntelyn selkeyden esityksen peruslähtökohtien kannalta, kun myös otetaan huomioon viraston keskushallintotehtävät. Lakiin olisi siksi ilmeisesti paikallaan esityksen perustelujen mukaisesti lisätä Tuomioistuinviraston riippumattomuutta korostava säännös. Se voitaisiin sisällyttää esimerkiksi 19 a luvun 1 §:ään.

Tuomioistuinten asema

Ehdotetun 19 a luvun 3 §:n mukaan Tuomioistuinviraston on otettava toiminnassaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus sekä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema. Säännösehdotusta ei voida pitää pelkästään informatiivisena, vaan tässä yhteydessä välttämättömänä etenkin Tuomioistuinvirastolle ehdotetut laajahkot tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät huomioon ottaen.

Tuomioistuinviraston tehtävät

Tuomioistuinviraston tehtävien määrittely

Tuomioistuinviraston yleisenä tehtävänä olisi 19 a luvun 1 §:n mukaan huolehtia tuomioistuinten toimintaedellytyksistä sekä toimia tuomioistuinten toiminnan kehittämistä, suunnittelua ja tukemista varten. Viraston tehtävät määritellään tarkemmin 19 a luvun 2 §:ssä, jonka lähtökohtana on tehtävien yksilöity sääntely. Säännöksessä mainittuja tehtäviä voidaan pitää aiheellisina. Tuomioistuinviraston tehtävien määrittelyn kannalta keskeinen myös 3 §, jonka mukaan Tuomioistuinviraston tehtävämäärittely ei rajoita tuomioistuimille säädettyä toimivaltaa.

Tuomioistuinviraston yleisenä tehtävänä olisi 2 §:n 12 kohdan mukaan huolehtia muista tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä. Perustelujen mukaan tämä yleistoimivalta mahdollistaisi myös tuomioistuinten hallintotehtävien hallinnollisen keskittämisen vastaisuudessa, jos Tuomioistuinvirasto arvioisi sen tarkoituksenmukaiseksi ja niin päättäisi (s. 41). Viraston tehtäviä koskevaa sääntelyä voidaan tältä osin pitää varsin väljänä. Sen soveltamista on vaikea ennakoida etenkin,

jos tuomioistuinten hallintotehtävien hallinnollinen keskittäminen perustuisi pelkästään viraston toteuttamaan tarkoituksenmukaisuuden arviointiin.

Oikeusministeriöön jäävät tehtävät

Tuomioistuinvirastolle ei ehdotuksen mukaan siirrettäisi merkittäviä tuomioistuin-hallinnon tehtäviä, jotka edelleen jäisivät oikeusministeriön hoidettaviksi. Oikeusministeriölle kuuluisi edelleenkin tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja kehittäminen. Oikeusministeriö vastaisi jatkossakin toimialansa palvelujen saatavuudesta ja oikeudellisesta jaotuksesta. Ministeriö päättäisi näin ollen esimerkiksi tuomioistuinlaitosta koskevien merkittävien hankkeiden, kuten rakenneuudistusten toteuttamisesta. Lisäksi oikeusministeriölle kuuluisi jatkossakin tuomioistuinlaitoksen virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen, muuttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta. Niin ikään tuomioistuinlaitoksen henkilöstön palkkausta koskevat virkaehtosopimusasiat pysyisivät oikeusministeriössä samoin kuin se osa hallinnonalan virastojen vuokrasopimuksista, jotka oikeusministeriön työjärjestyksen mukaan kuuluvat oikeusministeriön päätösvaltaan.

Tuomioistuinlaitoksen kannalta varsin keskeisinä voidaan pitää myös henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä, joita myöskään ei siirrettäisi Tuomioistuinvirastolle. Ministeriö vastaisi siis tuomioistuinlaitoksen yhteisestä henkilöstöhallinnosta sekä määrärahaehdotusten ja toiminta- ja taloussuunnitelman valmistelusta, talousarvion valmistelusta ja toteutumisen seurannasta, tulohausprosessista, sekä taloutta koskevista seuranta- ja raportointimenettelyistä. Ainoastaan maksuliikettä, kirjanpitoa ja muuta laskentatoimea koskevat teknisluonteiset tehtävät siirtyisivät Tuomioistuinvirastolle.

Kaiken kaikkiaan tuomioistuinlaitokseen liittyvät oikeusministeriön tehtävät säilyisivät edelleen varsin laajoina. Lähtökohtaisesti voidaan tosin pitää perusteltuna, että esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja kehittäminen ja niihin liittyvien rakenneuudistusten valmistelu sekä lainvalmisteluun liittyvät tehtävät pysyvät oikeusministeriön tasolla. Tuomioistuinvirastolla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus tuoda oma asiantuntemuksensa näiden tehtävien toteuttamiseen, minkä 2 §:n 7-10 kohdat sinänsä mahdollistavat.

Olisi myös esityksen peruslähtökohtien kannalta hyvin perusteltavissa, että ennen pitkää Tuomioviraston tehtäviä laajennettaisiin. Tämä voisi koskea keskeisiä henkilöstö-, budjetti- ja taloushallinnon tehtäviä samoin kuin virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen, muuttamiseen ja siirtämiseen liittyvää toimivaltaa. Näiltä osin toimivaltaa voitaisiin siirtää Tuomioistuinvirastolle siltä osin kuin se on perustuslain puitteissa mahdollista ja se arvioidaan tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta aiheelliseksi.

Esityksen perustelujen mukaan virkaehtosopimuksia ja virkajärjestelyä koskeva toimivalta voisi olla joidenkin vuosien kuluttua perusteltua siirtää Tuomioistuinvirastolle (s. 31). Samoin virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen, muuttamiseen ja siirtämiseen liittyvän toimivallan siirtäminen tulisi arvioitavaksi uudelleen viraston oltua toiminnassa jonkin aikaa (s. 27). Tällaista arviointia voidaan pitää perusteltuna.

Seurantatehtävät

Tuomioistuinvirastolle 2 §:n 6 kohdassa määritelty seurantatehtävä rinnastuu asiallisesti ainakin jossain määrin tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta perustuslain 99 §:ssä ylimmille tuomioistuimille määriteltyyn valvontatehtävään. 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).

Lakiehdotuksen mukaista Tuomioviraston seurantatehtävää ei voitane pitää ongelmallisena perustuslain 99 §:ssä ylimmille tuomioistuimille määritellyn valvontatehtävän kanssa. Tältä kannalta on myös paikallaan erityisesti ottaa huomioon, että Tuomioistuinvirastolle 19 a luvun 2 §:ssä säädetyt tehtävät eivät saman luvun 3 §:n 2 momentin mukaan rajoita tuomioistuimille säädettyä toimivaltaa.

Tuomioistuinviraston johtokunta ja päätösvallan käyttö

Kokoonpano

Johtokunnassa olisi kahdeksan jäsentä, joista ehdotetun 7 §:n 2 momentin mukaan kuusi olisi tuomareita. Tuomioistuimet myös nimeävät tuomariehdokkaat johtokunnan jäseniksi 8 §:n mukaisesti. Johtokunnan kokoonpanon määrittely liittyy viraston tehtävien erityisluonteeseen ja tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseen, joten ehdotetulle sääntelylle voidaan katsoa näiltä osin olevan vahvat perusteet. Kokoonpanon voidaan myös aiheellisella tavalla varmistavan johtokunnan asiantuntemuksen ja riippumattomuuden.

Johtokunnan jäsenten määrittelyssä on tasapainoisella ja asianmukaisella tavalla otettu huomioon perustuslain 98 §:ssä määritelty tuomioistuinlinjojen jako ja erityistuomioistuinten asema. Ehdotuksen mukainen henkilöstön edustus ja ulkopuolinen jäsen monipuolistavat riittävällä tavalla johtokunnan kokoonpanoa.

Johtokunnan jäsenenä ei voisi toimia 7 §:n 4 momentissa mainitussa asemassa toimiva henkilö. Säännöksellä on ymmärrettävästi pyritty vahvistamaan johtokunnan riippumattomuutta. Kuntien tai maakuntien toimielinten jäsenyys voi tuskin kuitenkaan tältä kannalta olla ongelmallista.

Johtokunnan päätösvalta

Tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttäisi johtokunta, jonka asettaa valtioneuvosto. Johtokunnan päätösvalta olisi 6 §:n mukaan laaja, mitä voidaan pitää hyvin perusteltuna viraston asema ja tehtävien erityisluonne huomioon ottaen.

Työjärjestys

Uuden 19 a luvun 14 §:n mukaan tarkemmat määräykset Tuomioistuinviraston toiminnasta, organisaatiosta ja henkilöstöstä sekä työskentelyn järjestämisestä ja asioiden käsittelystä virastossa annettaisiin työjärjestyksessä. Siinä määrättäisiin 13 §:n mukaan myös viraston muusta henkilöstöstä ja muuhun henkilöstöön kuulu-

vien virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista, jos se on asianomaiseen virkaan kuuluvien tehtävien hoitamiseksi perusteltua. Niin ikään ylijohtajan oikeudesta siirtää asia muun virkamiehen ratkaistavaksi määrättäisiin 11 §:n työjärjestyksessä, jossa voitaisiin myös määrätä ylijohtajalle yleensä kuuluvaa päätösvaltaa johtokunnalle tai muulle virkamiehelle.

Työjärjestyksen ala muodostuu säännöksen mukaan melko laajaksi verrattuna tavanomaisen viraston vastaavaan sääntelyyn. Toisaalta työjärjestyksestä päättää viraston johtokunta, eikä esimerkiksi ylijohtaja tai ministeriö. Tuomioviraston näin määritellyn itsenäisen ja laajan sääntelyvallan voidaan arvioida vahvistavan viraston riippumattomuutta. Työjärjestyksellä määriteltäisiin lisäksi lähinnä vain viraston sisäisiä ja hallinnollisia asioita.

Seuranta

Tuomioistuinvirasto olisi uudenlainen tuomioistuinlaitoksen hallintoon kuuluva virasto, jolla olisi riippumattomien tuomioistuinten keskushallintoon kuuluvia tehtäviä. Viraston toiminnan arviointi olisi myös nämä erityispiirteet huomioon ottaen paikallaan jo melko pian sen toiminnan käynnistyttyä. Myös viraston tehtävien laajentamista olisi paikallaan arvioida.