Valiokunnan lausunto PeVL 49/2018 vp– HE 136/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Anu Koivuluoma, oikeusministeriö
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, oikeuskanslerinvirasto
- oikeusneuvos Jarmo Littunen, korkein oikeus
- presidentti Mikko Könkkölä, Helsingin hovioikeus
- oikeusneuvos Niilo Jääskinen, korkein hallinto-oikeus
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuomioistuinlakia ja eräitä muita lakeja. Perustettavaksi ehdotetaan Tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2020 alusta. Poikkeuksena olisivat eräät tuomioistuinlain ja tuomioistuinharjoittelusta annetun lain säännökset, jotka tulisivat voimaan mahdollisimman pian.

Esitys kytkeytyy tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskeviin perustuslain säännöksiin (3, 21 ja 98—103 §). Esityksen poikkeuksellisen suppeissa säätämisjärjestysperusteluissa mainitaan myös esityksen merkityksellisyys perustuslain 65, 80, 83 ja 119 §:n kannalta.

Valmis
5.0

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Koska esityksellä on suuri periaatteellinen merkitys tuomioistuinlaitokselle, siitä on aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen perusteet ja arvioinnin lähtökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi pääosasta nykyisin oikeusministeriölle kuuluvista tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Muutos toteutettaisiin pääosin tuomioistuinlakiin tehtävillä muutoksilla, ennen kaikkea lisäämällä siihen uusi 19 a luku Tuomioistuinvirastosta.

Esityksen suppeissa säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä tuomioistuinlaitosta ja oikeusturvaa koskevien perustuslain säännösten (3, 21 ja 98—103 §) kannalta. Säätämisjärjestysperustelut ovat poikkeuksellisen niukat, ja säännösten suhdetta perustuslain säännöksiin selostetaan vain viittauksenomaisesti. Säätämisjärjestysperusteluissa ei käsitellä lainkaan perustuslakivaliokunnan esityksen kannalta merkityksellistä käytäntöä, eikä siihen viitata muuallakaan esityksen perusteluissa. Perustuslakivaliokunta pitää todettua muutoin huolellisesti valmistellun hallituksen esityksen ilmeisenä puutteena.

Tuomioistuinvirasto olisi oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva keskusvirasto, jonka tehtävänä on ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Tuomioistuinvirasto olisi 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. Yleisillä perusteilla säännöksessä tarkoitetaan lähinnä nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174). Tältä osin ehdotettu Tuomioistuinvirastoa koskeva laintasoinen sääntely on kattavaa ja joitain poikkeuksia lukuun ottamatta riittävän täsmällistä.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävimmät reunaehdot tuomioistuinviraston toiminnalle johtuvat 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 säädetyillä ylimpien tuomioistuinten tehtävillä, erityisesti 2 momentin säännöksellä, jonka mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. 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 (ks. HE 1/1998 vp, s. 157).

Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin (ks. HE 1/1998 vp, s. 76, PeVL 14/2016 vp, s. 4—5). Tuomioistuinten riippumattomuus tarkoittaa siis toisaalta sekä riippumattomuutta oikeuslaitoksen ulkopuolisista tahoista (ulkoinen riippumattomuus) että tuomioistuinten ja yksittäisten tuomarien riippumattomuutta tuomioistuinlaitoksen sisällä (sisäinen riippumattomuus). Perustuslakivaliokunta korostaa, että tuomioistuinlaitoksen hallinnon ja talouden organisointi ei saa vaarantaa riippumattomuuden kumpaakaan ulottuvuutta. Tämä merkitsee sitä, että tuomioistuinten tulee olla riippumattomia myös suhteessa Tuomioistuinvirastoon.

Tuomioistuinlakiin ehdotetun 19 a luvun 3 §:n mukaan Tuomioistuinviraston on otettava toiminnassaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus sekä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema. Perustuslakivaliokunta pitää säännöstä välttämättömänä etenkin Tuomioistuinvirastolle ehdotetut laajahkot tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät huomioon ottaen. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 70) maininnan mukaan säännös koskee myös ylimmille tuomioistuimille perustuslain 99 §:n 2 momentissa säädettyä valvontatehtävää.

Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on merkityksellistä, että viraston ylin päättävä elin olisi johtokunta, jossa on vahva tuomarienemmistö: kahdeksanjäsenisestä johtokunnasta kuuden tulee olla tuomareita (19 a luku 7 §). Siten viraston päätöksenteossa tulisivat vahvasti esiin tuomioistuinlaitoksen näkemykset ja samalla mahdollisuus tuomioistuinten välilliseen poliittiseen ohjaukseen eliminoituisi. Myös johtokunnan asettamisessa tuomioistuimilla olisi jäsenehdokkaiden nimeämisen kautta vahva asema, vaikka johtokunnan asettaminen kuuluukin valtioneuvoston tehtäviin (19 a luku 7 ja 8 §). Ylimpien tuomioistuinten perustuslain 99 §:n mukainen asema on otettu ehdotuksessa huomioon muun muassa ylimpien tuomioistuinten kuulemista koskevalla erityissäännöksellä (4 §) sekä johtokunnan kokoonpanossa ja ehdokkaiden nimeämismenettelyssä (7 ja 8 §). Perustuslakivaliokunta pitää mainittuja säännöksiä perustuslain kannalta asianmukaisina.

Esityksen perustelujen mukaan tuomioistuinten keskushallinto tulee järjestää tavalla, joka korostaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta ja edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Tuomioistuinten perustuslaissa turvattu riippumattomuus vaikuttaa käytännössä erityisesti siihen, millä tavoin Tuomioistuinvirasto voi harjoittaa tuomioistuimiin kohdistuvaa tulosohjausta. Tulosohjaus on perustuslain kannalta ongelmallista, jos se on edes välillisesti tuomioistuintoiminnan sisältöön kohdistuvaa, lainkäyttöön vaikuttavaa ohjausta. Tältä osin tuomioistuinten nykyiseen oikeusministeriön harjoittamaan tulosohjaukseen sisältyvä valtiosääntöoikeudellisesti osin kyseenalainen asetelma ei poistu kokonaan uuden viraston perustamisella, vaikka Tuomioistuinviraston perustaminen periaatteessa vahvistaakin tuomioistuinten riippumattomuutta vähentäessään tuomioistuimiin kohdistuvan poliittisen ohjauksen mahdollisuutta. Tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden kunnioittaminen edellyttää sitä, että myös viraston harjoittamassa tuomioistuinten tulosohjauksessa ja kehittämistyössä ollaan pidättyväisiä ja varotaan edes välillisesti ajautumista lainkäytön alueelle.

Oikeusministeriölle jäisivät toimivalta virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioissa, tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja kehittäminen samoin kuin vastuu esimerkiksi tuomioistuinlai-

tosta koskevien merkittävien hankkeiden, kuten rakenneuudistusten, toteuttamisesta. Lisäksi ministeriö huolehtisi muista tuomioistuinlaitokseen liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä, kuten säädösvalmistelusta ja talousarvio- ja kehysvalmistelusta. Oikeusministeriölle jäävät tehtävät ovat perustuslakivaliokunnan mielestä kokonaisuutena arvioituna sillä tavoin laajoja ja merkityksellisiä, että ne lähtökohtaisesti vähentävät Tuomioistuinviraston perustamisen tosiasiallista merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden takeena. Etenkin virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioihin liittyvän toimivallan säilyttäminen oikeusministeriöllä on jännitteisessä suhteessa viraston perustamisen keskeisimmän tavoitteen kanssa.

Eräitä säännöskohtaisia havaintoja

Tuomioistuinviraston hallinnollista asemaa määrittelevä perussäännös on tuomioistuinlain 19 a luvun 1 §:ssä. Sen mukaan virasto "on oikeusministeriön hallinnonalalla". Tällainen muotoilu merkitsee, että viraston asema rinnastuu valtionhallinnon muihin virastoihin ja laitoksiin. Tuomioistuinten riippumattomuus lainkäyttöasioissa kuitenkin rajoittaa esityksen perustelujen mukaan mahdollisuuksia ohjata hallinnollisesti tai talousarvio-ohjauksen kautta tuomioistuinlaitoksen toimintaa verrattuna hallintoon yleensä (s. 22—23). Pelkästään perusteluissa esitetty lausuma ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole täysin riittävä sääntelyn selkeyden kannalta, kun otetaan huomioon viraston keskushallintotehtävät. Lakiin olisi siksi perusteltua lisätä Tuomioistuinviraston riippumattomuutta korostava säännös. Se voitaisiin sisällyttää uudeksi momentiksi esimerkiksi 19 a luvun 1 §:ään.

Tuomioistuinviraston tehtävät määritellään pääosin tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:ssä, jonka lähtökohtana on tehtävien yksilöity sääntely. Tuomioistuinviraston tehtävien määrittelyn kannalta merkityksellisiä ovat myös 19 a luvun 1 §:n perussäännös virastosta ja 3 §:n säännös tuomioistuinten riippumattomuudesta. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 23) Tuomioistuinvirastoa luonnehditaan palveluorganisaatioksi, joka huolehtisi keskitetysti niistä tuomioistuinten hallinnollisista keskushallintotehtävistä, jotka eivät lain mukaan kuulu valtioneuvostolle tai tuomioistuimille. Merkittävimpiin ja tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta keskeisiin viraston tehtäviin kuuluisivat ehdotuksen tekeminen oikeusministeriölle tuomioistuinten toimintamenomäärärahoista sekä päättäminen hyväksytyn talousarvion mukaisesti määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille (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) ja tuomioistuinten ja niiden toimintaa koskevien kehittämishankkeiden edistäminen, tukeminen ja yhteensovittaminen (9 kohta).

Tuomioistuinviraston yleisenä tehtävänä olisi tuomioistuinlain19 a luvun 2 §:n 12 kohdan mukaan huolehtia "muista tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä". Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa 12 kohdan todetaan liittyvän esimerkiksi käännös- ja tulkkauspalveluihin, henkilöstö- ja taloushallintoon, hankintoihin, tietosuojaan, arkistointiin, tietopalveluun ja viestintään liittyviin asiantuntijatehtäviin. Nämä teknis- ja rutiiniluonteiset tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voivat perustuslakivaliokunnan mielestä luontevasti kuulua Tuomioistuinvirastolle.

Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin ehdotettua 12 kohtaa sen muiden perustelujen valossa ongelmallisena. Perustelujen (s. 57) mukaan säännös ”mahdollistaisi sen, että Tuomioistuinvirastolle voidaan keskittää myös muita tehtäviä kuin mitä tässä esityksessä on ehdotettu”. Säännöksen perusteluissa todetaan myös, että säännöksen nojalla ”toimivalta virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioissa voitaisiin myöhemmin siirtää oikeusministeriöltä Tuomioistuinvirastolle”, koska ”näiden tehtävien voidaan katsoa kuuluvan puheena olevan kohdan mukaisiin muihin keskushallintotehtäviin”. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan näin väljä keskittämisvaltuus luo edellä todetut periaatteelliset näkökohdat huomioiden Tuomioistuinvirastolle laajan ja itsenäisen yleistoimivallan päättää hallinnollisista tehtävistään, mikä ei ole ongelmatonta tuomioistuinhallintoa hoitavan viraston tehtävien laintasoisen sääntelyn vaatimuksen kannalta. Lakivaliokunnan tulee joko poistaa laista 12 kohta tai olennaisesti täsmentää sitä koskemaan teknis- ja rutiiniluonteisia tehtäviä. Perustuslain turvaamasta tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraa, että toimivallasta virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioissa on säädettävä nimenomaisesti laissa.

Seuranta

Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on riittävällä tavalla otettu huomioon perustuslain 3 §:n 3 momentin vaatimukset tuomioistuinten riippumattomuudesta ja 99 §:n ylimpien tuomioistuinten tehtävistä. Valiokunnan mielestä uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia tuomioistuinten riippumattomuuteen ja oikeusturvaan on tarkoin seurattava sekä tarvittaessa viipymättä ryhdyttävä mahdollisesti havaittujen ongelmien korjaamiseen. Samassa yhteydessä on seurattava kaikkien viime vuosina toteutettujen tuomioistuinlaitosta koskevien uudistusten kumulatiivisia vaikutuksia tuomioistuinten riippumattomuuteen ja kansalaisten oikeusturvaan (ks. myös PeVL 12/2017 vp, s. 4—5, PeVL 14/2016 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 5.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Ville Niinistö vihr

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2018 vp

jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen