

22.10.2018

EOAK/5282/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ TUOMIOISTUINVIRASTOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän pyydettyinä lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen lähtökohdista

Tuomioistuinviraston perustamista koskevan hallituksen esityksen keskeisenä lähtökohtana on tuomioistuinten keskushallinnon järjestäminen tavalla, joka tukee tuomioistuinten riippumattomuutta. Oikeusministeriön tiedotteen 3.9.2018 mukaan Tuomioistuinvirastolla rakennetaan ”*palomuuuri*” poliitikkojen ja tuomioistuimien väliin.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden turvaaminen onkin kohdannut eräissä EU:n jäsenmaissakin viime aikoina yllättäviä haasteita. On havaittu, että tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan heikentää teknisiltä vaikuttavilla lainmuutoksilla tai epäsuorilla tuomioistuinten ja tuomareiden toimintaedellytyksiin kohdistuvilla järjestelyillä.

Tuomioistuinten toimintaedellytyksiin ja sitä kautta myös riippumattomuuteen puuttuminen ei käytännössä ole vaikeaa. Tuomareiden työ riippuu esimerkiksi palkanmaksun jatkumisesta, toimitilojen olemassaolosta, ICT-järjestelmien toimivuudesta ja työturvallisuudesta. Mikäli nämä asiat jäävät tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen hallinnon hoidettaviksi, on toimeenpanovallalla periaatteessa käytössään tehokkaat keinot vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen työhön.

Harmittomiltakin tuntuvat tehtävät kuten esimerkiksi tuomioistuinten verkkosivujen tekninen ylläpitäminen ja mahdollisuus niiden sisällön muokkaamiseen tai poistamiseen saattavat epäsuotuisissa olosuhteissa olla tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta merkittäviä toimintoja. Sen vuoksi olisi periaatteellisesti tärkeää, että myös tuomioistuinlaitoksen tukitoiminnot mahdollisimman kattavasti siirretään pois ministeriön suorasta määräysvallasta.

Tuomioistuinviraston perustamisessa on kysymys muustakin kuin pelkästään siitä, miltä asiat näyttävät vallan kolmijaon kannalta. Kysymys on oikeusvaltion perusrakenteiden vahvistamisesta tasolle, jossa ne kestävät koviakin paineita. Oikeusministeriön tiedotteessa esitetty vertaus palomuurista on tässä suhteessa osuva.

Nyt kysymyksessä oleva esitys käynnistää palomuurin rakentamisen, mutta sen rakentaminen näyttää jäävän puolitiehen. Esityksen mukaan esimerkiksi palkkatoimivaltaa tai virkajärjestelyoikeuksia ei siirrettäisi Tuomioistuinvirastolle. Toimitiloja koskeva päätösvalta säilyisi niin ikään osin ministeriöllä. Oikeusministeriön erillisyyksiköille eli hallintoyksiköille, talousyksiköille, sisäiselle tarkastukselle ja tietohallintoyksiköille jäisi edelleen keskeisiä tuomioistuinlaitosta koskevia tehtäviä.

Esityksen perusteluissa on todettu, että tällä hetkellä oikeusministeriössä tuomioistuimiin liittyvien tehtävien hoitamiseen sitoutuu karkeasti arvioiden noin 34 henkilötyövuotta. Tuomioistuinvirastolle siirrettäviin tehtäviin sitoutuisi esityksen mukaan noin 15–20 henkilötyövuotta vastaava työmäärä. Oikeusministeriöön jäävät tuomioistuinlaitosta koskevat tehtävät edellyttäisivät siis edelleen noin 15 henkilötyövuotta vastaavaa työpanosta. Henkilötyövuosissakin laskettuna tehtävien siirto ministeriöltä Tuomioistuinvirastolle jäisi siis puolitiehen.

Esityksen perustelut sille, miksi esimerkiksi palkkaustoimivaltaa tai virkajärjestelyoikeuksia ei saadusta lausuntopalautteesta huolimatta heti siirrettäisi ministeriöltä uudelle virastolle, vaikuttavat jokseenkin kevyiltä (...”ei ole yleensä siirretty uusille virastoille heti...”).

Jos esityksen tarkoituksena todellakin on luoda vankka palomuri tuomioistuinlaitoksen itsenäisyyttä turvaamaan, palkkatoimivaltaa tai virkajärjestelyoikeuksia voitaneen pitää keskeisinä heti ministeriöltä Tuomioistuinvirastolle siirrettävinä asioina.

Tuomioistuinviraston johdon riippumattomuus

Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan muun muassa tuomarin erityisen vahvalla virasapysymisoikeudella, josta säädetään perustuslain 103 §:ssä. Pääperiaatteena tuomioistuinlaitoksessa on tuomarinvirkojen pysyvyys. Päällikkötuomarit voidaan kuitenkin nykyisin nimittää määräajaksi.

Puolan ja Unkarin tapahtumissa on ollut kysymys muun ohella siitä, että tuomarikuntaa on pyritty vaihtamaan teknisiltä vaikuttavilla järjestelyillä, joiden on kuitenkin arvioitu tosiasiallisesti loukanneen tuomarien erottamattomuutta.

Nyt kysymyksessä olevan esityksen mukaan Tuomioistuinviraston johtokunnan tuomarijäsenistä kahden tulisi olla päällikkötuomareita. Hovioikeuksien, kärjäoikeuksien, hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten päällikkötuomarit nimeäisivät neljä muuta tuomarijäsenehdokasta ilmoittautumisten perusteella. Päällikkötuomareiden olisi ennen nimeämisten tekemistä keskusteltava keskenään ja kuultava tuomareita. Valtioneuvosto asettaisi Tuomioistuinviraston johtokunnan viideksi vuodeksi kerrallaan sille esitettyjen ehdokkaiden joukosta.

Määräaikaisten päällikkötuomareiden rooli määräaikaisten johtokunnan jäsenten nimeämisessä olisi ehdotuksen mukaan merkittävä. Määräaikaisuus on kuitenkin seikka, joka on omiaan tuomaan tuomarin tai muun virkamiehen toimintaan sellaisia pidäkkeitä ja sivuvaikutuksia, joita erottamattomuuteen perustuvassa asemassa ei olisi. Sellaisissa päätöksentekorakenteissa, joissa korostetaan ratkaisijan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, määräaikaisia positiota yleensä vältetään.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta tukisi parhaiten se, että johtokunnan jäsenet nimitettäisiin korkeimmassa oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilman oikeusministeriön tai valtioneuvoston osuutta asiassa. Hakemukset voitaisiin toimittaa suoraan nimittävään tuomioistuimeen. Vakinaisten ja erottamattomien oikeusneuvosten muodostama kollegio kykenisi turvaamaan tuomioistuinviraston riippumattomuuden paremmin kuin ehdotettu menettely, jossa johtokunnan nimittämisestä päättäisi poliittinen toimielin määräaikaisten päällikkötuomareiden keskustelujen pohjalta.

Esityksessä on lähdetty siitä, että Tuomioistuinviraston ylijohdajan virka perustettaisiin, lakautettaisiin ja muutettaisiin virkamiesasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaisesti oikeusministeriön päätöksellä. Lisäksi ehdotetaan, että ylijohdajan virka olisi määräaikainen ja että irtisanominen voisi tapahtua virkamieslain 26 §:ssä säädetyin tavoin, ”kun siihen on viran luonne huomioon

ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”. Ylijohtajan palkasta päättäisi esitysluonnoksen mukaan valtiovarainministeriö.

Edellä todetuista tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen liittyvistä syistä ylijohtajalle kaavailtu asema ei välttämättä ole riittävän vahva. Riippumattomuutta voitaisiin korostaa esimerkiksi rinnastamalla ylijohtaja virkamiesoikeudellisesti erottamattomaan tuomariin. Ylijohtajan palkkataso voitaisiin sitoa esimerkiksi korkeimman oikeuden jäsenen palkkaan. Tälläkin korostettaisiin Tuomioistuinviraston ja koko tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta.

Tuomioistuinviraston johdon virkasyytefoorumit

Jäsenyys Tuomioistuinviraston johtokunnassa olisi ilmeisesti rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkinen luottamustehtävä, jolloin siihen saman luvun 12 §:n mukaan sovellettaisiin rikoslain mainitun luvun virkarikossäännöksiä.

Esitykseen ei sisälly erityissäännöstä siitä, missä Tuomioistuinviraston johtokunnan jäseniä tai ylijohtajaa koskeva virkasyyte käsiteltäisiin. Lähtökohtana olisi siis käsittely kärjäoikeudessa.

Kun johtokunnan tuomarijäsenen asema linkittyy esityksen mukaan niin vahvasti hänen varsinaiseen virka-asemaansa, ettei jäsenyys johtokunnassa voisi enää jatkua sen jälkeen, kun jäsenen tai varajäsenen ei ole enää nimeämisenä perusteena olleessa virassa tai tehtävässä, herää kysymys siitä, tulisiko johtokunnan jäsenyyteen liittyvästä virkasyyteforumista säätää selvyyden vuoksi erikseen. Jutuissa, joissa korkeat virkamiehet tai muut yhteiskunnalliset vaikuttajat ovat syytteessä, esitetään tyypillisesti runsaasti prosessiväitteitä ja kiinnitetään erityistä huomiota prosessuaalisiin yksityiskohtiin.

Nykyisen tuomioistuinlain 22 luvun 1 §:n mukaan kärjäoikeuden tuomaria syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Hovioikeuden tuomaria syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa ja korkeimpien oikeuksien jäseniä valtakunnanoikeudessa. Muuta johtokunnan jäsentä ja ylijohtajaa syytetään rikoksista kärjäoikeudessa.

Mikäli kaikkien johtokunnan jäsenten ja ylijohtajan väitettäisiin yhdessä syyllistyneen säännöksiin ja määräyksiin perustuvien virkavelvollisuuksiensa rikkomiseen, voitaisiin ”oikeasta” oikeuspaikasta ilman erityissäännöstä esittää perustellusti erilaisia näkemyksiä ja väitteitä, joilla asian käsittely saataisiin jo alkumetreillä hetkeksi pysähdyksiin, olipa prosessi aloitettu missä oikeusasteessa tahansa.

Syyttäjä olisi syytteen nostaessaan saattanut lähteä siitä, että koska kysymys ei ole tuomarin varsinaiseen virkatyöhön kuuluvasta tehtävästä, kaikkia johtokunnan jäseniä olisi voitava syyttää kärjäoikeudessa. Johtokunnan tuomarijäsenet voisivat kuitenkin syytteeseen vastatessaan lähteä siitä, että heitä on syytettävä oikeassa virkasyyteforumissaan, koska heidät on valittu johtokuntaan nimenomaan tuomareina tuomarintehtävään liittyen.

Mikäli kaikkien johtokunnan jäsenten väitettäisiin rikkoneen virkavelvollisuuksiaan yhdessä, oltaisiin vaikeuksissa senkin vuoksi, että tuomareiden varsinaiset virkasyytefoorumit ovat eri oikeusasteissa. Edes oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 4 luvun 11 §:n 2 momentin nojalla ei tällaisessa tilanteessa voitaisi lähteä siitä, että kaikkia johtokunnan jäseniä syyttäisiin valtakunnanoikeudessa, joka on korkeimpien oikeuksien jäsenten oikeuspaikka. Jutun mahdollinen pilkkominenkin olisi prosessiekonomisesti kestänyt.

Oma kysymyksensä on, tulisiko oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen päättää johtokunnan tuomarijäsentä koskevan syytteen nostamisesta perustuslain 110 §:n mukaisesti vai voisiko asiasta päättää esimerkiksi kihlakunnansyyttäjä. Mainitun perustuslain säännöksen mukaan ”syytteen

nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies.”

Edellä selostetut potentiaaliset ongelmat koskevat myös tuomarivalintalautakuntaa ja tuomarinkoulutuslautakuntaa. Niidenkään jäsenten virkasyytefoorumista tai syytejärjestelyistä ei ole erityissäännöstä.

Mikäli pidetään itsestään selvänä, että edellä tarkoitetut virkasyytteet käsitellään käräjäoikeudessa eikä erityistä foorumisäännöstä sen vuoksi tarvita, olisi tällaisen kannanoton mainitseminen lakivaliokunnan mietinnössä mahdollisten tulevien ongelmatilanteiden ratkaisemisen kannalta joka tapauksessa hyödyllistä.

Mikäli erityistä foorumisäännöstä pidetään tarpeellisena, tulevat pohdittavaksi erityisiin foorumi-järjestelyihin yleensäkin liittyvät seikat kuten se, onko käräjäoikeus sovelias oikeuspaikka päällikkötuomareiden ja oikeusneuvosten virkarikossyytteiden käsittelyyn silloinkaan, kun kysymys on johtokunnan jäsenenä toimimisesta.

Tuomioistuinviraston resursointi

Esityksen mukaan Tuomioistuinviraston koko jäisi varsin pieneksi (noin 45 htv), mikä osittain selittyisi sillä, että palomuurin rakentaminen jäisi edellä todetuin tavoin puolitiehen. Pohjoismaisessa vertailussa tuomioistuinvirasto jäisi merkittävästi muista Pohjoismaista jälkeen. Esityksen kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että henkilöstömäärä olisi noin puolet Tanskan ja Norjan vastaavien virastojen henkilöstömääristä. Asiaa valmistellut oikeusministeriön toimikunta (Tuomioistuinviraston perustaminen, OMML 23/2017, s. 12 ja 58) on itsekin pitänyt esitettyä henkilöstömäärää riittämättömänä tuottamaan tuomioistuimille kaikkia tarpeellisia palveluita, kuten erilaisia neuvonta- ja kielipalveluja.

Tuomioistuinviraston perustaminen ei saa merkitä heikennystä tuomioistuinten muuten käytävissä oleviin voimavaroihin. Oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa tuomioistuinten toimintaa vaarantava jatkuva aliresursointi on nostettu toistuvasti esiin yhtenä keskeisenä perus- ja ihmis-oikeusongelmana Suomessa (viimeksi Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2017 s. 116).