

Alueellistamisen koordinaatioryhmälle

TUOMIOISTUINVIRASTON PERUSTAMINEN

1 Uudistuksen tausta

Uudistuksen perustana on oikeusministeriön vuonna 2013 julkaisema oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Ohjelmaan on kirjattu pitkän aikavälin tavoitteeksi tuomioistuinviraston perustaminen huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta.

Myös valtiovarainministeriön vuonna 2015 valmistuneessa keskushallinnon virastorakennetta koskevassa selvityksessä "Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta" (VM:n julkaisuja 3/2015) on muun ohella ehdotettu, että tuomioistuinten sisäistä hallintoa, kehittämistä ja ohjaamista varten perustetaan erillinen tuomioistuinvirasto.

Oikeusministeriö käynnisti päätöksellään 30.4.2014 hankkeen tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisen selvittämiseksi, jonka ensimmäisessä vaiheessa oikeusministeriö asetti selvitysmiehet selvittämään tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista. Selvitysmiehet ehdottivat tuomioistuinviraston perustamista tammi-kuussa 2015 julkaistussa arviomuistiossaan (Selvityksiä ja ohjeita 2/2015).

Hankkeen toisessa vaiheessa oikeusministeriö asetti 10.5.2016 toimikunnan valmistelemaan tuomioistuinviraston perustamista. Toimikunnan mietintö julkaistiin 21.4.2017 (Mietintöjä ja lausuntoja 23/2017). Toimikunta ehdotti, että tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä huolehtimista, tuomioistuinten toiminnan kehittämistä, suunnittelua ja tukemista varten perustettaisiin tuomioistuinvirasto.

Oikeusministeriö varasi yhteensä 95 taholle mahdollisuuden lausua mietinnöstä. Lausuntoaika päättyi 16.6.2017 ja lausuntonsa antoi yhteensä 75 tahoa. Lausunnonantajista valtaosa eli 63 kannatti tuomioistuinviraston perustamista. Yksikään lausunnonantaja ei vastustanut perustamista, mutta 13 lausunnonantajaa ei ottanut kantaa viraston perustamiseen. Lausuntopalaute oli pääosin myönteistä, joskin joitakin yksittäisiä toimikunnan ehdotuksia kritisoitiin.

Oikeusministeriö on 25.1.2018 asettanut hankkeen ensimmäisen vaiheen huolehtimaan tuomioistuinviraston perustamisen edellyttämästä suunnittelusta, valmistelusta ja toimeenpanosta. Hanke jakautuu kahteen eri vaiheeseen. Näistä ensimmäisessä keskitytään tuomioistuinviraston perustamisen edellyttämään säädösvalmisteluun sekä oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle siirtyvien tehtävien arviointiin ja oikeusministeriön

organisaatiomuutoksen valmisteluun. Hankkeen toisessa vaiheessa suunnitellaan tuomioistuinviraston toiminta ja hallinto, tehtäviin liittyvät prosessit sekä organisaatio- ja henkilöstörakenne sekä työjärjestys.

2 Nykytila

2.1 Tuomioistuinlaitos

Perustuslain (731/1999) 3 §:ssä säädetään vallan kolmijako-opista, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:ssä puolestaan säädetään ylimpien tuomioistuinten keskinäisestä tehtävänjaosta sekä siitä, että ne valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslain 102 ja 103 § määrittelevät tuomareiden nimittämismenettelyn sekä virassapysymisoikeuden.

Tuomioistuimista säädetään tuomioistuinlaissa (673/2016). Yleisiä tuomioistuinta ovat kärjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus. Hallintotuomioistuinta ovat hallinto-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ja korkein hallinto-oikeus. Eryistytuomioistuinta ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus.

Tuomioistuimet vastaavat laissa säädetyissä rajoissa itse toimintansa järjestämisestä. Tuomioistuinlain mukaan tuomioistuinta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa päällikkötuomari.

2.2 Tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät

Oikeusministeriö on osa valtioneuvostoa. Tuomioistuinlaitos kuuluu oikeusministeriön toimialaan, ja oikeusministeriö vastaa sen toiminnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Oikeusministeriön sisällä tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta vastaa oikeushallinto-osasto, jonka tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja strategisesta suunnittelusta sekä toiminnan ja henkilöstön kehittämisestä. Se huolehtii tuomioistuinta koskevista talousarvio- ja kehysvalmistelu- sekä tulosohjaustehtävistä ja tukee tuomioistuinta niiden hoitaessa perustehtäviään. Oikeushallinto-osastolle kuuluu tuomioistuinten virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioista sekä tuomioistuinlaitoksen tietoteknisten palvelujen hankinnasta huolehtiminen. Oikeusministeriö myös päättää tuomarinviran perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta sekä esittelee tuomarinnimitykset ja muut valtioneuvoston päätettäväksi kuuluvat tuomioistuinta koskevat asiat. Osasto vastaa myös tuomioistuinten organisaatiota ja hallintoa koskevan lainsäädännön valmistelusta.

Tuomioistuimet vastaavat itse suurelta osin talous- ja henkilöstöhallinnostaan. Taloushallintoon kuuluvat esimerkiksi tulosneuvottelut oikeusministeriön kanssa, hankinnat sekä osto- ja myyntilaskutus. Henkilöstöhallinnon tehtävistä erityisesti nimitysasiat ja erilaiset palvelussuhdeasiat kuuluvat tuomioistuimille. Nimitysasioissa tuomioistuimet nimittävät itse määräaikaiset tuomarit enintään vuoden kestäviin virkasuhteisiin, kansliahenkilökunnan, harjoittelijat ja esittelijät sekä kärjäoikeuksissa haastemiehet. Yli vuoden pituisiin määräaikaisiin tuomarin virkasuhteisiin nimittämisestä päättää korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuimet järjestävät lisäksi koulutusta ennen kaikkea omalle henkilökunnalleen.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hankkeen tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta sekä edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Toiminnan tehokas järjestäminen luo edellytykset lainkäytön korkean laadun ylläpitämiselle ja kehittämiselle. Tämän tavoitteen voidaan arvioida toteutuvan parhaiten, mikäli tuomioistuinten keskushallintotehtävät siirretään erilliselle tuomioistuinvirastolle. Tarkoituksena on, että tuomarit itse osallistuvat keskushallinnon järjestämistä koskevaan päätöksentekoon jäseniltään tuomaripainotteisessa johtokunnassa, mikä takaisi parhaiten tuomioistuinten riippumattomuuden.

Tuomioistuinvirasto olisi palveluorganisaatio, joka huolehtisi keskitetysti niistä tehtävistä, jotka eivät lain mukaan kuulu valtioneuvostolle tai tuomioistuimille. Tehtävien keskittämällä tavoiteltaisiin hallinnollisen työn ammattimaisuuden lisäämistä ja päällekkäisen työn vähentämistä.

Viraston ydintehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja kehittämisestä. Virasto vastaisi siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Lisäksi virasto voisi huolehtia tuomioistuinlaitosta koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta, tuomioistuinten toimitilahallinnosta ja toimitilojen turvallisuudesta, tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvistä tehtävistä sekä tuomioistuinten henkilökunnan koulutuksesta yhdessä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa. Virastolle kuuluisi myös vastuu tuomioistuinlaitoksen palvelu- ja tukitehtävistä. Myöhemmin tuomioistuinvirasto voisi ottaa hoitaakseen myös muita, nykyisin tuomioistuimissa hoidettavia palvelutehtäviä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Toiminnalliset vaikutukset

Esityksellä ehdotetaan perustettavaksi tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinten ylläpitotehtävistä. Tuomioistuinten keskushallintotehtävät siirtyisivät näin ollen valtioneuvostolta tällaisiin tehtäviin erikoistuneen viraston hoidettaviksi. Samalla oikeusministeriö voisi keskittyä paremmin sille jääviin tehtäviin eli valtioneuvostotason strategisiin tehtäviin ja lainvalmisteluun.

Ehdotuksen taustalla on ajatus, että keskushallintotehtävien siirtäminen tuomioistuinvirastolle luo entistä paremmat edellytykset tuomioistuinlaitoksen resurssihallinnolle ja tuomioistuinten toiminnan tukemiselle. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistaminen toimikunnan ehdotuksen mukaisesti edistäisi tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Näin korostettaisiin myös tuomioistuinten riippumatonta asemaa.

4.2 Henkilöstövaikutukset

Viraston ylintä päätösvaltaa käyttäisi tuomariemmistöinen johtokunta. Johtokunnan jäsenet hoitaisivat tehtävänsä sivutoimisesti päätoimensa ohella. Viraston käytännön toiminnasta vastaisi päätoiminen ylijohtaja.

Tuomioistuinlaitokseen liittyvien keskushallintotehtävien hoitamiseksi tuomioistuinvirastossa tulisi olla ainakin noin 45 henkilötyövuotta. Ehdotuksessa on otettu huomioon se, että toimintojen organisoiminen itsenäiseen virastoon samoin kuin tuomioistuinlaitoksen ylläpitotehtävien laadullinen kehittäminen edellyttävät jonkin verran lisäpanostusta. Kyseinen mitoitus ei kuitenkaan olisi riittävä tuottamaan tuomioistuimille kaikkia tarpeellisia palveluita, kuten erilaisia neuvonta- ja kielipalveluja. Viraston henkilöstömäärää voi olla tarpeen myöhemmin lisätä tehtävien lisääntyessä.

Ehdotettua 45 henkilötyövuotta ei ole mahdollista kokonaisuudessaan siirtää virastoon oikeusministeriöstä tai tuomioistuimista. Toimikunnan mietinnössä on arvioitu, että oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastoon siirtyviin tehtäviin sitoutuu noin 15-20 henkilötyövuotta vastaava työmäärä. Mietinnön arvion mukaan tuomioistuinviraston vuosittaiset toimintamenot olisivat noin 3,5-4 miljoonaa euroa. Oikeusministeriöstä siirrettäviin tehtäviin sitoutuva henkilötyövuosimäärä vastaisi arviolta noin 1,3-1,8 miljoonaa euroa, jolloin vaadittava lisäpanostus olisi arviolta noin 2 miljoonaa euroa. Arvio täsmentyy lainvalmistelun edetessä.

5 Viraston sijaintipaikka

5.1 Toimikunnan ehdotus

Tuomioistuinvirastotoimikunnan yksimielinen käsitys oli, että tuomioistuinviraston sijaintipaikan valinnan tulisi perustua siihen, missä virastolla olisi parhaat toimintaedellytykset.

Toimikunta katsoi mietinnössään, että tehtäviensä vuoksi viraston yhteydenpito tulee olemaan tiivistä sekä tuomioistuimiin että oikeusministeriöön ja muihin viranomaisiin. Läheskään kaikkea yhteydenpitoa ei ole mahdollista hoitaa etäyhteyksin. Toimikunnan näkemyksen mukaan viraston on sijaittava keskeisellä paikalla ja hyvien kulkuyhteyksien päässä.

Toimikunta katsoi, että yhteistyökumppanien läheisyys sekä henkilöstön saaminen etenkin asiantuntijatehtäviin puoltavat viraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle. Lisäksi toimikunta selvitti verrokkimaiden tilannetta sijainnin näkökulmasta ja totesi mietinnössään, että Ruotsista ja Norjasta saadun palautteen mukaan sijainti pääkaupungin ulkopuolella on käytännössä vaikeuttanut näiden maiden tuomioistuinvirastojen toimintaa.

Toimikunta otti arviossaan huomioon myös sen, että toimitilakustannukset ovat muualla Suomessa keskimäärin pienempiä kuin pääkaupunkiseudulla. Toisaalta edullista toimitilaa on saatavissa myös pääkaupunkiseudulla. Toimikunta ei pitänyt toimitilakustannuksia ratkaisevana seikkana sijaintipaikan arvioinnissa.

Viraston sijainnilla on merkitystä arvioitaessa viraston toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Viraston henkilöstön matkustamisesta aiheutuvien kustannusten lisäksi on otettava huomioon myös tuomioistuimille viraston järjestämiin koulutuksiin osallistumisesta aiheutuvat kustannukset. Toimikunta arvioi matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia neljän eri sijoittamisvaihtoehdon pohjalta. Ne olivat seuraavat:

- 1) pääkaupunkiseutu,
- 2) junamatka Helsingistä noin 1–2 h,
- 3) noin 400 km:n etäisyys Helsingistä ja
- 4) tätä pidempi etäisyys Helsingistä.

Yhteenvedona kustannuksista toimikunta totesi, että viraston sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle aiheuttaisi lisäkustannuksia, jotka olisivat sitä suurempia, mikä kauempana Helsingistä virasto sijaitisi. Lisäkustannusten määrä olisi sijoittamisvaihtoehdosta riippuen 0,4–1,3 miljoonaa euroa.

Toimikunnan näkemyksen mukaan viraston toimintaan ei liity seikkoja, jotka erityisesti puoltaisivat viraston sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Perustettava virasto olisi pieni, joten alueellistamisen vaikutukset työllisyyteen tai talouteen eivät olisi erityisen merkittäviä.

Eri tahot ovat tehneet oikeusministeriölle esityksiä tuomioistuinviraston sijoittamispaikasta. Osa esityksistä on saapunut ministeriöön toimikunnan työskentelyn jo päättyttyä. Toimikunta ei ottanut kantaa esityksiin. Oikeusministeriöön on saapunut:

- Espoon, Hämeenlinnan, Keravan, Vaasan ja Vantaan kaupunkien esitykset tuomioistuinviraston sijoittamispaikaksi,
- Kouvolan kaupungin ja Kymenlaakson liiton yhteinen esitys viraston sijoittamiseksi Kouvolaan,
- Pirkanmaan liiton ja Tampereen kaupungin yhteinen esitys viraston sijoittamiseksi Tampereelle,
- Pohjanmaan liiton esitys viraston sijoittamiseksi Vaasaan,
- Pohjois-Karjalan maakuntaliiton, Joensuun kaupungin ja Itä-Suomen yliopiston yhteinen esitys viraston sijoittamiseksi Joensuuhun,

- Päijät-Hämeen liiton ja Lahden kaupungin yhteinen esitys viraston sijoittamiseksi Lahteen sekä
- Rovaniemen kaupungin, Lapin liiton, Rovaniemen hovioikeuden ja Lapin yliopiston yhteinen esitys viraston sijoittamiseksi Rovaniemelle.

5.2 Lausuntoihin sisältyvät ehdotukset

Lausunnon tuomioistuinvirastotoimikunnan mietinnöstä antoi 75 tahoja. Lausuntopyyynnössä tiedusteltiin kantaa muun muassa toimikunnan näkemykseen viraston sijaintipaikaksi ja siihen vaikuttaviin seikkoihin.

Kaiken kaikkiaan 41 lausunnonantajaa eli noin 55 prosenttia yhtyi toimikunnan käsitykseen siitä, että tuomioistuinviraston toiminnan kannalta paras sijaintipaikka on pääkaupunkiseutu. Näistä kuusi lausunnonantaja katsoi, että tuomioistuinvirasto voisi kuitenkin sijaita myös muualla. Kaksi lausunnonantajaa ehdotti toisijaiseksi sijaintipaikaksi Hämeenlinnan kaupunkia.

Lausunnon antaneista 20 ei ole ottanut kantaa siihen, missä tuomioistuinviraston tulisi sijaita.

Kuusi lausunnonantajaa ei ole pitänyt pääkaupunkiseudulle sijoittamista välttämättömänä, mutta ei ole myöskään esittänyt vaihtoehtoa viraston sijaintipaikaksi.

Vaasan hovioikeus, Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus, Pohjanmaan kärjäoikeus sekä Vaasan hallinto-oikeus ovat ehdottaneet tuomioistuinviraston sijaintipaikaksi Vaasaa. Lapin kärjäoikeus ja Lapin yliopisto ovat ehdottaneet sijaintipaikaksi Rovaniemeä. Kymenlaakson kärjäoikeus on ehdottanut Kouvolaa, Pirkanmaan kärjäoikeus Tampereä ja Pohjois-Karjalan kärjäoikeus Joensuuta.

6 Oikeusministeriön esitys ja pyyntö

Oikeusministeriö pyytää valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun valtioneuvoston asetuksen (567/2002) 7 §:n mukaisesti alueellistamisen koordinaatioryhmän lausuntoa tuomioistuinvirastoa koskevaan sijoittamisselvitykseen valittavista sijoituspaikkavaihtoehdoista.

Oikeusministeriö yhtyy tuomioistuinvirastotoimikunnan näkemykseen siitä, että tuomioistuinviraston sijaintipaikan valinnan tulisi perustua siihen, millä paikkakunnalla virastolla on parhaat toimintaedellytykset. Tuomioistuinviraston tehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä. Virastolle kuuluisivat erityisesti tuomioistuinten tulosohtaus, talousarvio- ja kehysvalmisteluun osallistuminen, toimitilahallinto, koulutus sekä moninaiset kehittämistehtävät. Viraston yhteydenpito tulee olemaan tiivistä sekä tuomioistuihin että oikeusministeriöön ja muihin viranomaisiin. Erityisen tärkeää on, että virastoon saadaan osaava ja sitoutunut henkilöstö. Keskeinen sijainti ja hyvät liikenneyhteydet ovat omiaan vähentämään matkakustannuksia ja matkustamiseen kuluva aikaa.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että sijoittamisselvitykseen valitaan kaupungit eri puolelta maata. Lisäksi on perusteltua selvittää mahdollisuuksia sijoittaa virasto myös muualle pääkaupunkiseudulle kuin Helsinkiin. Näillä sekä edellä kerrotuilla toimikunnan esittämällä arviointiperusteilla oikeusministeriö on valinnut sijoittamisselvitykseen Helsingin lisäksi Espoon, Joensuu, Kouvolan, Rovaniemen, Vaasan ja Vantaan kaupungit. Espoossa, Kouvolassa ja Vantaalla sijaitsevat kärjäoikeudet. Joensuussa sijaitsee kärjäoikeus ja siellä annetaan oikeustieteellistä opetusta. Rovaniemellä sijaitsevat kärjä- ja hovioikeus ja siellä annetaan oikeustieteellistä opetusta. Vaasassa sijaitsevat kärjä-, hovi- ja hallinto-oikeus ja siellä toimii Helsingin yliopiston kaksikielinen oikeustieteellinen koulutus.

7 Jatkovalmistelun aikataulu

Sen jälkeen, kun alueellistamisen koordinaatioryhmä on käsitellyt sijoittamisselvityksen ja päätös sijaintipaikasta on tehty, hallituksen esitysluonnos viimeistellään ja lähetetään lausuntokierrokselle. Lausuntopalautteen perusteella tehtävien muutosten jälkeen hallituksen esitysluonnos toimitetaan lainsäädännön arviointineuvoston käsiteltäväksi. Hallituksen esitys pyritään antamaan eduskunnalle syysistuntokauden 2018 alussa.