

Asia: OM 9/021/2016

Tuomioistuinviraston perustaminen

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko vai vastustatteko tuomioistuinviraston perustamista?

Kannatan

Mikä on yleinen arvionne toimikunnan ehdotuksesta?

Yleistä

Korkein oikeus on jo tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä (KM 2003:3) 26.5.2004 antamassaan lausunnossa, samoin kuin viimeksi selvitysmiesten arviomuistiosta (OM 2/2015) 17.3.2015 antamassaan lausunnossa kannattanut tuomioistuinten keskushallinnon irrottamista oikeusministeriöstä ja uskomista erilliselle keskushallintoyksikölle, jonka johdossa olisi vahva tuomioistuinten edustus. Korkein oikeus katsoo, että tuomioistuinten keskushallinnon uudelleen järjestäminen tulee viimein, yli vuosikymmenen kestäneen valmistelun jälkeen, toteuttaa toimikunnan mietinnössä suunnitellussa aikataulussa vuonna 2019.

Toimikunnan ehdotuksen mukaan oikeusministeriön hallinnonalalle perustettaisiin uusi tuomioistuinvirasto tuomioistuinten toimintaedellytyksistä huolehtimista sekä toiminnan kehittämistä, suunnittelua ja tukemista varten. Tuomioistuinviraston toimialaan kuuluisivat kaikki tuomioistuimet, myös korkein oikeus. Ehdotuksen tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta sekä edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Tämä luo edellytyksiä tuomioistuinten ydintehtävän eli lainkäytön korkean laadun ylläpitämiselle ja kehittämiselle.

Korkein oikeus toteaa, että nämä tavoitteet ovat nykyisessä oikeudellisessa ja yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä sekä vallitsevissa taloudellisissa oloissa entistä tärkeämpiä. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen on olennainen osa oikeudenhoidon kehittämistä nykyajan ja tulevaisuuden tarpeita ja vaatimuksia vastaavaksi.

Riippumaton tuomioistuinlaitos on oikeusvaltion viimekätinen takaaja. Tuomioistuinten merkitys ja sen myötä niiden rakenteellisen riippumattomuuden merkitys on sekä kansainvälisen että kotimaisen oikeudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen myötä kasvanut. Tuomioistuinten keskushallinnon erottaminen valtioneuvostoon kuuluvasta oikeusministeriöstä ja sen uskominen kiinteämmin tuomioistuinlaitoksen yhteydessä toimivalle elimelle, jolle turvataan asianmukainen itsenäisyys ja ammattimaisuus tehtäviensä hoidossa, on Suomessakin tarpeellinen ja tärkeä edistysaskel. On olennaista luoda ja ylläpitää kaikilta osin luotettavat ja uskottavat takeet siitä, että tuomioistuinlaitos hoitaa tehtävänsä oikeusturvan antajana oikeusvaltioperiaatteiden mukaisesti riippumattomana. Suomi omaksuu tuomioistuinviraston perustamisella vastaavan ohjausrakenteen, joka muun muassa muissa Pohjoismaissa on jo pitkään ollut.

Viimeaikainen epävakaus sekä Euroopassa että sen ympäristössä on entisestäänkin korostanut tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja sen institutionaalisten takeiden merkitystä. Jopa Euroopan unionin joissakin jäsenvaltioissa on esiintynyt oikeusvaltion kehityksen kannalta huolestuttavia ilmiöitä. Tämän johdosta esimerkiksi Ruotsissa on käyty keskustelua siitä, tulisiko sikäläisen tuomioistuinten keskushallintoviranomaisen, Domstolsverketin, johto-organisaatiota uudistaa entistä riippumattommaksi hallitusvallasta.

Erillisen tuomioistuinviraston perustamista puoltavat myös käytännön toiminnalliset syyt. Virasto olisi ministeriötä lähempänä tuomioistuinten arkea ja voisi entistä paremmin palvella ja tukea niitä hallinnollisissa tehtävissä ja toiminnan kehittämisessä. Oikeushallinto voisi tällöin muodostua aiempaa ammattimaisemmaksi ja tehokkaammaksi, ja eri tuomioistuimissa tehtävää päällekkäistä hallinnollista työtä voitaisiin jossain määrin karsia.

Korkein oikeus katsoo edelleen, että tuomioistuinviraston perustaminen toimikunnan ehdottamalla tavalla toteuttaisi uudistukselle asetetut tavoitteet. Erytisen tärkeää rakenteellisen riippumattomuuden kannalta on, että virasto olisi toiminnallisesti riippumaton oikeusministeriöstä ja että ylintä päätösvaltaa virastossa käyttäisi johtokunta, jossa olisi tuomariemmistö. Ehdotuksen esikuvana vaikuttaa käytetyn ulkomaisista malleista lähinnä Tanskan tuomioistuinhallitusta, mikä on ollut perusteltua.

Toisaalta on samalla todettava, että tuomioistuinviraston perustaminen ei ratkaise kaikkia tuomioistuinlaitoksen ongelmia eikä sille tule asettaa ylimitoitettuja odotuksia. Lainvalmistelu ja muut valtioneuvostotason strategiset tehtävät jäävät edelleen oikeusministeriön vastuulle, ja näiden tehtävien hoitoon on panostettava jatkossakin. Viraston perustaminen ei ratkaise myöskään tuomioistuinlaitoksen aliresursointiin liittyviä ongelmia. Tässä suhteessa on tärkeää, että tuomioistuinviraston näkemyksille annetaan riittävä painoarvo jo valtion kehys- ja talousarviovalmistelun varhaisessa vaiheessa.

Kuten toimikunnan ehdotuksesta ilmenee, perustettavan viraston on oltava tuomioistuimia hallinnollisissa asioissa ja toiminnan kehittämisessä palveleva ja tukeva orgaani. Viraston toiminnassa on erityisesti vältettävä tuomioistuinten riippumattomuuden kaventumista suhteessa virastoon itseensä. Käytännön toiminnassa viraston työn pitää myös johtaa tuomioistuinten hallinnollisen taakan keventymiseen eikä päinvastoin lisääntymiseen.

Erityisesti ylimpien tuomioistuinten asemasta

Korkein oikeus toteaa, että tuomioistuinviraston perustamisessa ja toiminnassa on välttämätöntä ottaa asianmukaisesti huomioon ylimpien tuomioistuinten valtiosääntöinen erityisasema ylimpiin valtioelimiin kuuluvina tuomioistuinina, joiden riippumattomuuden turvaaminen on korostetun tärkeää.

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus. Lisäksi ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Toimikunnan ehdotuksen mukaan tuomioistuinviraston perustamisella ei puututtaisi ylimpien tuomioistuinten asemaan, ja niille perustuslaissa säädetyt tuomioistuinlaitoksen valvontaan liittyvät tehtävät säilyisivät nykyisellään. Korkein oikeus toteaa ehdotuksen olevan tältä osin asianmukainen. Perustuslain mainitut säännökset eivät estä tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämistä toimikunnan ehdottamalla tavalla. Selvää on, että ylimpänä tuomioistuinena korkeimman oikeuden on oltava vahvasti edustettuna tuomioistuinviraston päätöksenteossa.

Ylimpien tuomioistuinten rakenteellisesti riippumattoman aseman turvaaminen edellyttää toimikunnan ehdottamalla tavalla, että niillä on jatkossakin omat määrärahamomentit valtion talousarviossa. Suoraan eduskunnan päätökseen perustuvalla määrärahalla on merkitystä yhtenä ylimmän tuomioistuimen itsenäisen aseman takeena. Vastaavasti perusteltua on, että ylimpien tuomioistuinten virkojen, myöskään muiden kuin tuomarin virkojen, järjestelyä koskevaa toimivaltaa ei siirretä tuomioistuinvirastolle.

Samoin on tärkeää, että laissa säädettäisiin nimenomaisesti tuomioistuinviraston velvollisuudesta kuulla ylimpiä tuomioistuimia muiden tuomioistuinten talousarvioehdotuksista sekä muista periaatteellisesti merkittävistä kysymyksistä (tuomioistuinlain 19 a luvun 4 §). Tarve pohjautuu perustuslain 99 §:ssä säädettyyn valvontatehtävään, jonka on vakiintuneesti tulkittu sisältävän myös kaikkien tuomioistuinten toimintaedellytyksiä koskevan valvonnan.

Miten arvioitte tuomioistuinviraston hoidettaviksi ehdotettuja tehtäviä?

Virastolle kaavailut tehtävät on lueteltu tuomioistuinlakiin ehdotetun 19 a luvun 2 §:n 13:ssa kohdassa. Korkeimman oikeuden käsityksen mukaan kaikki luetellut tehtävät soveltuvat luontevasti uudelle keskusvirastolle.

Toimikunnan mietinnössä on myös eri yhteyksissä todettu, että voi olla myös muita tehtäviä, kuten erilaisia neuvonta- ja kielipalveluja, joita viraston perustamisvaiheessa virastoon kaavailuilla noin 45 henkilötyövuodella ei voitaisi hoitaa. Korkeimman oikeuden käsityksen mukaan toimikunnan lähestymistapa tässä arviossa on realistinen. Lähtökohtana tulisi toki olla, että perustettava virasto mahdollisimman nopeasti voisi ottaa kaikki ne tehtävät, joiden katsotaan järkevän työnjaon mukaan sille kuuluvan. Toisaalta on myös niin, että vasta käytännön tuoma kokemus osoittaa, miten suuren työpanoksen jo toimikunnan mietinnössä virastolle ehdotetut tehtävät erikseen ja kokonaisuutena tulevat vaatimaan.

Virastolle kaavailut tehtävät taloussuunnitteluasioissa vastaavat muiden oikeusministeriön hallinnonalan keskusvirastojen tehtäviä. Virasto keräisi toiveita ja tietoja tuomioistuimilta ja tekisi näiden pohjalta ehdotuksensa ministeriölle ja neuvottelisi tämän kanssa. Ministeriö puolestaan vastaa valtioneuvostotason valmistelusta ja neuvotteluista.

Yleistä-jaksossa esitetyistä syistä on tärkeää, että korkeimpien oikeuksien omat määrärahamomentit edelleen säilytetään. Omien momenttien kanssa sopii kuitenkin huonosti yhteen sivun 55 ylälaidan perustelulausuma, jonka mukaan virasto ”huolehtisi myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden talousarvion valmisteluun liittyvistä tehtävistä”. On selvää, että korkeimpien oikeuksien omia momenteja koskevasta valmistelusta huolehtivat tuomioistuimet itse samalla tapaa kuin nykyisinkin, vaikka saisivatkin teknistä apua tuomioistuinvirastolta. Toinen asia on, että talousarvioehdotusta koskevissa neuvotteluissa oikeusministeriön kanssa virasto voi edustaa koko tuomioistuinlaitosta.

Pidättekö toimikunnan arviota tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä oikeana ja riittävänä?

Toimikunnan mietinnössä todetaan nimenomaisesti (s. 58), että viraston ehdotettu henkilöstömäärä, vähintään 45, olisi huomattavasti vähemmän kuin vertailumaissa, Alankomaissa, Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Mietinnön kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että tarkkaan ottaen henkilöstömäärä olisi noin puolet henkilöstöstä Tanskan ja Norjan virastoissa, joissa henkilöstöt ovat neljän vertailumaan pienimmät. Mietinnössä myös todetaan, että vertailumaiden henkilöstömäärät eivät ole suoraan verrannollisia, mikä tehtäväkenttien ja toimintatapojen erojen vuoksi luonnollisesti pitää paikkansa.

Korkeimmalla oikeudella ei ole edellytyksiä tarkkaan arvioida henkilöstömäärän riittävyyttä. Edellisessä kappaleessa vertailumaista esitetty antaa aiheita jonkinasteiseen huoleen tässä suhteessa. Mietinnössä on myös todettu, että henkilöstön lisäämiseen saattaa myöhemmin ilmetä tarvetta. Näin saattaa käydä siinäkin tapauksessa, että virastolle ei edes annettaisi uusia tehtäviä. Poliittisella tasolla arvioitava kysymys on se, onko realistisempaa pyrkiä viraston kaikkien tarpeellisten tehtävien kannalta riittävään henkilöstömitoitukseen jo viraston perustamisvaiheessa, vai voidaanko luottaa siihen, että viraston henkilöstöä on myöhemmin mahdollista lisätä. Edellisessä jaksossa todetulla tavalla tehtävien välttämättä vaatima henkilöstömäärä tulee joka tapauksessa myös täsmentymään viraston toiminnan tuomien kokemusten myötä.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanosta ja nimeämismenettelystä?

Toimikunnan ehdotuksen mukaan tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttäisi tuomarienemmistöinen johtokunta, jonka valtioneuvosto asettaisi viideksi vuodeksi kerrallaan.

Johtokunnassa olisi yhdeksän jäsentä; kuusi tuomarijäsentä ja kolme muuta jäsentä. Tuomarijäsenistä yksi olisi korkeimman oikeuden tuomari ja yksi olisi korkeimman hallinto-oikeuden tuomari. Muista tuomarijäsenistä yksi olisi hovioikeuksista, yksi käräjäoikeuksista, yksi hallinto-oikeuksista ja yksi erityistuomioistuimista. Tuomarijäsenistä kahden tulisi olla päällikkötuomareita. Heistä toinen olisi yleisistä tuomioistuimista ja toinen hallinto- tai erityistuomioistuimista. Tuomarijäsenten lisäksi johtokunnassa olisi tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva jäsen, yksi asianajaja sekä yksi jäsen, jolla olisi erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Johtokunta valitsisi keskuudestaan puheenjohtajan.

Ehdotuksessa selostetulla tavalla tuomarienemmistöä edellytetään kansainvälisissä suosituksissa ja sitä on pidetty olennaisena seikkana arvioitaessa viraston asemaa sekä riippumattomuusvaatimuksia. Tuomioistuinten monipuolisen tuntemuksen varmistamiseksi johtokunnassa olisi tuomarit korkeimmista oikeuksista sekä muista perustuslain 98 §:ssä mainituista eri tuomioistuinlajeista. Johtokunnan monipuolisen asiantuntemuksen turvaamiseksi toimikunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, että johtokunnassa on muitakin kuin tuomarijäseniä. Korkein oikeus yhtyy näihin näkökohtiin ja toteaa pitävänsä ehdotuksen mukaista yhdeksänjäsenistä johtokuntaa asianmukaisena ja sopivan kokoisena. Vaikka johtokunta olisikin laajempi kuin tyyppillisesti esimerkiksi yrityksissä, laajuutta puoltaa johtokunnan tehtävä. Johtokunnalta ei ensi sijassa edellytetä kykyä nopeasti reagoida toimintaympäristön muutoksiin, mutta sen sijaan tärkeää on, että johtokunnassa on riittävä kokemus eri tuomioistuimista ja niissä toimivien työstä. Perustuslain 99 §:n mukainen valvontatehtäväkin huomioon ottaen korkein oikeus pitää tärkeänä, että ylimpänä tuomioistuimena Korkeimman oikeuden on oltava vahvasti edustettuna tuomioistuinviraston päätöksenteossa.

Toimikunnan ehdotuksen mukaan ylimmät tuomioistuimet nimeäisivät kumpikin oman jäsen ehdokkaansa. Hovioikeuksien, käräjäoikeuksien, hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten päällikkötuomarit nimeäisivät neljä muuta tuomarijäsen ehdokasta ilmoittautumisten perusteella.

Päällikkötuomareiden olisi ennen nimeämisten tekemistä keskusteltava keskenään ja kuultava tuomareita edustavia työntekijäjärjestöjä. Suomen Asianajajaliitto nimeäisi jäsentensä keskuudesta oman ehdokkaansa. Muun henkilöstön kuin tuomareiden jäsenehdokkaan nimeäisivät henkilöstöjärjestöt yhdessä. Oikeusministeriö huolehtisi valtionhallinnon tuntemusta omaavan jäsenehdokkaan hankkimisesta esimerkiksi ilmoittamalla tehtävän avoinna olemisesta.

Toimikunnassa on ollut esillä myös vaihtoehto, että ylimmät tuomioistuimet osallistuisivat käräjäoikeuksista, hovioikeuksista, hallinto-oikeuksista ja erityistuomioistuimista nimettävien jäsenehdokkaiden valitsemiseen. Tässä vaihtoehdossa korkein oikeus nimeäisi ilmoittautumisten perusteella käräjäoikeuksien ja hovioikeuksien tuomareiden keskuudesta tulevat ehdokkaat. Korkein hallinto-oikeus puolestaan nimeäisi vastaavalla tavalla hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten tuomareiden keskuudesta tulevat jäsenehdokkaat. Esillä on ollut myös se vaihtoehto, että tuomarijäsenet nimeäisi tuomarivalintalautakunta.

Korkein oikeus pitää ehdotuksessa esitettyä nimeämismenettelyä asianmukaisena. Ehdotuksessa on riittävällä tavalla huomioitu sekä tuomioistuinten riippumattomuutta korostavia näkökohtia että korkeimman oikeuden perustuslaissa säädetystä erityisasemasta johtuvia vaatimuksia. Korkein oikeus ei pidä tarpeellisena sitä, että ylimmät tuomioistuimet osallistuisivat alempien tuomioistuinten jäsenehdokkaiden valitsemiseen, vaikka myöskään tämän vaihtoehdon omaksumiselle ei sinänsä olisi estettä. Muiden kuin korkeimpien oikeuksien tuomarijäsenten valitsemisessa vaaditut monipuolisuus- ja kokemukskriteerit tulevat korkeimman oikeuden näkemyksen mukaan riittävässä määrin huomioiduiksi myös toimikunnan ehdottamalla tavalla.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan ja ylijohtajan välisestä toimivallanjaosta?

Toimikunnan ehdotuksen mukaan tuomioistuinviraston ylintä päätäntävaltaa käyttäisi siis johtokunta. Viraston käytännön toiminnasta huolehtisi johtokunnan nimittämä ylijohtaja. Johtokunnan jäsenyys ei olisi päätoiminen tehtävä vaan oman toimen ohella hoidettava luottamustoimi. Ylijohtajan virka olisi sen sijaan päätoiminen ja virkaan sovellettaisiin valtion virkamieslakia ja -asetusta.

Johtokunnan päätösvalta koskisi ehdotuksen mukaan tuomioistuinviraston toiminnalle merkittäviä asioita, kuten viraston toiminnan yleistä järjestämistä, keskeisten tavoitteiden asettamista, strategisesti ja taloudellisesti tärkeitä kysymyksiä sekä myös viraston ylijohtajan virkasuhdetta koskevia asioita. Johtokunnan päätösvaltaan kuuluvat asiat luettelaisiin tyhjentävästi tuomioistuinlain uudessa 19 a luvun 6 §:n 2 momentissa. Muista asioista päättäisi ylijohtaja, jolle päätösvaltaa ole työjärjestyksessä siirretty muulle virkamiehelle. Ylijohtaja vastaisi viraston juoksevasta hallinnosta ja hänellä olisi näissä asioissa yleinen päätösvalta. Viraston työjärjestyksessä johtokunnan ja ylijohtajan toimivallanjakoa voitaisiin tarpeen mukaan täsmentää. Johtokunnan päätettäväksi kuuluvat asiat valmistelisi ylijohtajan johtama virasto.

Korkeimman oikeuden käsityksen mukaan toimikunnan ehdotus tuomioistuinviraston johtokunnan ja ylijohtajan välisestä toimivallanjaosta on asianmukainen. Siinä on otettu huomioon tuomioistuinten riippumattomuuden asettama vaatimus tuomareiden osallistumisesta tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.

Mikä on kantanne toimikunnan esittämään viraston sijaintipaikkaan ja sijaintipaikan valinnassa huomioon otettaviin seikkoihin?

Korkein oikeus kannattaa toimikunnan esitystä siitä, että tuomioistuinvirasto sijoitetaan Helsinkiin tai muualle pääkaupunkiseudulle.

Kuten toimikunta toteaa, tuomioistuinviraston sijaintipaikan valinnan tulee perustua siihen, millä paikkakunnalla virastolla on parhaat toimintaedellytykset. Viraston tehtävien menestyksellään hoitaminen edellyttää tiivistä yhteydenpitoa yhteistyökumppaneiden kanssa, joista keskeisimmät sijaitsevat Helsingissä. Muiden muassa korkeimman oikeuden ja tuomioistuinviraston tulevan käytännön yhteistoiminnan kannalta on tärkeää, että virasto sijaitsee lähialueella. Henkilökohtaista asiointia ei olisi mahdollista riittävästi korvata etäyhteyksien avulla.

Myöskään toiminnasta aiheutuvat kustannukset eivät puolla viraston sijoittamista muualle. Sijainti usealla paikkakunnalla puolestaan vaikeuttaisi viraston johtamista ja työskentelyä erityisesti uuden viraston toiminnan alkuvaiheessa.

Muuta huomioitavaa?

-

Nurminen Marja
Korkein oikeus