

Asia: OM 9/021/2016

Tuomioistuinviraston perustaminen

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko vai vastustatteko tuomioistuinviraston perustamista?

Kannatan

Mikä on yleinen arvionne toimikunnan ehdotuksesta?

Hovioikeus puoltaa tuomioistuinviraston perustamista. Viraston voidaan ennakoida tehostavan koko tuomioistuinlaitoksen hallintoa sekä parantavan hallinnollisten asioiden hoitamisen laatua. Tämä edellyttää mietinnön sivulla 12–13 todetusti lisäresurssien kohdistamista tuomioistuinlaitoksen hallinnollisten tehtävien hoitamiseen. Hovioikeus painottaa, ettei tuomioistuinviraston perustamista voida rahoittaa vähentämällä tuomioistuimista lainkäyttöön ja hallintoon tarvittavia resursseja.

Luonnollisesti tuomioistuinviraston perustaminen lisäisi nykytilaan verrattuna tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten riippumattomuutta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Riippumattomuuden osalta ei hovioikeuden näkemyksen mukaan kuitenkaan saavutettaisi tavoitetilaa, sillä mietinnössä ehdotetussa mallissa tuomioistuinvirastolla ei olisi riittävästi vaikutusmahdollisuuksia budjettiasioissa. Tuomioistuinvirastolla ei olisi talousarvion laatimiseen liittyvissä prosesseissa mahdollisuutta esittää suoraan eduskunnalle esimerkiksi valtion talousarvioehdotuksesta poikkeava ehdotus tuomioistuinlaitoksen määrärahasi (vrt. Tanska) taikka joko tuomioistuinten nelivuotissuunnitelma tai selvitys tuomioistuinlaitoksen tulevan budjettivuoden tarpeista (vrt. Norja). Ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 2 momentin 11 kohdan mukainen mahdollisuus tehdä valtioneuvostolle lainsäädäntö- yms. aloitteita ei ole tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden näkökulmasta arvioituna riittävä vaikuttamisen keino. Hovioikeus kannattaa selvitysmiesten Pekka Nurmi ja Tatu Leppänen tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskevassa arviomuistiossaan esittämää näkemystä (OM 2/2015 s. 17), että tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöinen asema kansalaisten oikeusturvan takaajana puoltaa vahvan roolin antamista tuomioistuinvirastolle tuomioistuinten voimavaroista päätettäessä. Tanskan ja Norjan mallien mukaisesti tuomioistuinvirastolla tulisi olla vaikuttamismahdollisuus sekä lyhyen että pitkän aikavälin valtion kehys- ja talousarviovalmistelussa.

Miten arvioitte tuomioistuinviraston hoidettaviksi ehdotettuja tehtäviä?

1 Tuomioistuinviraston ydintehtävä

Mietinnön ja ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuinviraston ydintehtävä olisi huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Ehdotetun momentin sanamuoto on hovioikeuden näkemyksen mukaan ristiriidassa tuomioistuinviraston tosiasiallisten toimintamahdollisuuksien kanssa. Tuomioistuinvirastolla ei olisi edellä todetusti talousarviovalmistelussa välitöntä yhteyttä eduskuntaan, mikä merkitsisi liiallista rajoitusta tuomioistuinviraston edellytyksiin huolehtia laadukkaan lainkäytön toimintaedellytyksistä. Mietinnön perusteella momentilla ei toisaalta halutakaan korostaa tuomioistuinviraston roolia tuomioistuinlaitoksen rahoituksesta päätettäessä vaan sen sijaan rajallisten voimavarojen jakajana sekä niiden käytön ohjaajana (s. 67). Tällöin ei voida kuitenkaan lähteä siitä, että tuomioistuinvirastolla olisi mahdollisuus huolehtia esimerkiksi tuomiovallan käytön laadukkuudesta. On myös huomattava, että tuomioistuinten riippumattomuus ja siihen liittyvä oikeus päättää omasta toiminnastaan (mikä todettaisiin tuomioistuinlain kyseisen luvun 3 §:ssä) rajoittaa olennaisesti tuomioistuinviraston ohjausmahdollisuuksia. Näin ollen hovioikeuden näkemyksen mukaan tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 1 momentin sanamuotoa tulisi mahdollisuuksien mukaan muuttaa jatkovalmistelussa muotoon, jossa tuomioistuinviraston vaikuttamismahdollisuuksien rajallisuus tulee paremmin esille.

2 Talousarvioehdotusten tekeminen sekä toimintamenojen jakamisesta päättäminen

Hovioikeus esittää edellä todetusti, että tuomioistuinvirastolla olisi mahdollisuus ainakin tietyissä tilanteissa (esimerkiksi silloin kun tuomioistuinlaitoksen määräraharahatarpeesta poikkeaa oikeusministeriön arviosta) mahdollisuus saattaa talousarvioesityksensä suoraan eduskunnan käsiteltäväksi.

3 Toimitilahallinto sekä tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä huolehtiminen

Hovioikeus yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen, että tila-asioiden asianmukainen hoitaminen edellyttäisi selvästi vahvempia resursseja kuin nykyisin. Hovioikeus kannattaa myös sitä, että tuomioistuinvirasto huolehtisi tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä.

Kummankin tehtäväkokonaisuuden osalta strateginen suunnittelu jäisi mietinnön perusteella oikeusministeriölle osana valtioneuvostoa. Hovioikeuden näkemyksen mukaan tuomioistuinvirastolla tulisi olla mahdollisuus osallistua oikeusministeriön hallinnonalan toimitila- ja tietohallintostrategian suunnitteluun siltä osin kun strategialla on välitön vaikutus konkreettisempiin suunnitelmiin (esim. toimitilakonseptiin).

4 Koulutuksen järjestämisestä huolehtiminen

Hovioikeus puoltaa koulutuksen järjestämistä koskevan tehtävän siirtämistä oikeusministeriöltä tuomioistuinvirastolle. Ehdotetun tuomioistuinlain 19a luvun 2 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan tuomioistuinvirasto huolehtisi tästä tehtävästä yhdessä tuomioistuinlain 21 luvussa tarkoitetun tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa. Ehdotetun 21 luvun 1 §:n 1 kohdan mukaan tuomarinkoulutuslautakunnan tehtävänä olisi puolestaan huolehtia koulutuksen suunnitellusta yhteistyössä tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten kanssa. Suunnittelu on luonnollisesti vain yksi osa koulutuksen järjestämiseen sisältyvistä tehtävistä, mutta joka tapauksessa tuomioistuinviraston, tuomarinkoulutuslautakunnan ja tuomioistuinten välistä yhteistyötä ja tehtäväjakoja olisi hyvä selkeyttää jatkovalmistelussa.

5 Työnantajatehtävät

Hovioikeus kannattaa ehdotetussa tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 2 momentin 5 kohdassa lueteltujen ns. työnantajatehtävien siirtämistä oikeusministeriöltä tuomioistuinvirastolle.

6 Viestintä

Tuomioistuinten ulkoista viestintää olisi syytä lisätä, jotta tuomioistuinten asema oikeusvaltion kivijalkana tulisi entistä painavammin esille julkisessa keskustelussa. Tätä taustaa vasten viestinnän tukitoimintojen keskittäminen tuomioistuinvirastoon olisi tärkeä uudistus.

7 Tuomioistuinten toiminnan tuloksellisuuden seuranta ja tähän liittyvät raportointitehtävät

Mietinnön mukaan tuomioistuinviraston tehtävänä olisi ensinnäkin seurata, että tuomioistuinten toiminta olisi julkisin varoin rahoitetulta toiminnalta edellytetyin tavoin tehokasta ja tuloksellista. Mietinnön perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, mitä keinoja tilanteen parantamiseen tuomioistuinvirastolla olisi, mikäli seurannassa huomataan kehittämistarpeita. Resurssi- ja informaatio-ohjaus lienee itsestään selvästi yksi keinoista. Mietinnössä ei kuitenkaan ole perusteellisesti arvioitu, olisiko tuomioistuinvirastolla tältä osin velvollisuus tehdä ehdotuksia lainsäädäntöhankkeiden käynnistämiseksi. Tuomioistuinvirasto voisi kiinnittää huomion myös laadullisiin kehittämistarpeisiin, millä olisi luonnollisesti yhteys tuomioviraston koulutuksen järjestämistä koskeviin tehtäviin. On kuitenkin huomattava, että tehokkuus ja laatu ovat usein keskenään ristiriitaisia arvoja. Tuomioistuinviraston tulisi myös tuomioistuinten työtilannetta kuvaavia selvityksiä ja raportteja laatiessaan huomioida, ettei tuomioistuinten toimintaa voi

loputtomiin tehostaa leikkaamalla liikaa laatua, jolla voidaan ymmärtää esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kaikkien edellytysten tasapainoista toteutumista.

8 Kehittämiseen osallistuminen sekä oikeus tehdä lainsäädäntö- yms. aloitteita

Mietinnön mukaan tuomioistuinvirasto osallistuisi oikeusministeriön sijaan tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeisiin, kun oikeusministeriölle jäisi tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja suunnittelu. Termiä ”strateginen ohjaus ja suunnittelu” ei ole eksplisiittisesti selitetty mietinnössä, mutta kyseisillä tehtävillä tarkoitettaneen ainakin säädösvalmistelua, talousarvion valmistelua sekä keskeistä EU- ja kansainvälisen tason yhteistyötä. Mietinnön perusteella tuomioistuinvirasto osallistuisi erityisesti pidemmän aikavälin strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen. Sillä olisi myös, ei pelkästään oikeus, vaan myös velvollisuus tehdä valtioneuvostolle lainsäädäntö-, toimenpide- tai kehittämisalotteita omalla toimialallaan. Hovioikeus viittaa edellä todettuun ja toteaa, että tuomioistuinvirastolla tulisi olla tietyissä tilanteissa oikeus saattaa esityksensä välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Tällainen suora ja sääntömääräinen vaikuttamisen kanava tulisi olla käytettävissä erityisesti mahdollisessa tilanteessa, jossa valtioneuvoston ja tuomioistuinviraston näkemykset oikeusturvan tasosta olisivat olennaisessa ristiriidassa keskenään.

9 Kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen

Hovioikeus pitää perusteltuna, että tuomioistuinvirasto osallistuisi kansainväliseen yhteistyöhön mm. koulutusasioissa. Hovioikeus puoltaa myös sitä, että kansainvälisen oikeudenhoidon tehtävät säilyvät mietinnön sivuilla 17–18 esitetyin perustein oikeusministeriöllä.

10 Päällikkötuomarin ja vakinaisen tuomarin nimittämismenettelyyn osallistuminen

Hovioikeus puoltaa sitä, että a) päällikkötuomarien ja vakinaisten tuomarin virkojen haettavaksi julistaminen keskitetään tuomioistuinviraston tehtäväksi ja b) että tuomioistuinviraston huolehtisi keskitetyksi viran täytössä tarvittavien ansioyhdistelmien laatimisesta. Ehdotettujen tehtävien keskittäminen tehostaisi ja yhdenmukaistaisi nimitysasioiden käsittelyä. Käytännössä tämä edellyttäisi hovioikeuden käsityksen mukaan sitä, että tuomarinvalintalautakunnan sihteeri sekä muu lautakunnan avustava henkilöstö työskentelisivät osana tuomioistuinvirastoa tai ainakin sen yhteydessä, vaikka tuomarinvalintalautakunta sinällään olisi itsenäinen toimielin.

11 Valvontatehtävät

Hovioikeus yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen, että olemassa olevia tuomareiden valvonnan muotoja tulee tarkastella kokonaisuutena ennen kuin tuomareiden valvontaa ryhdytään uudistamaan. Kuten mietinnössä todetaan, olemassa olevat tuomareiden ja muiden tuomioistuinten

työntekijöiden virkatoimia koskevat valvonnan muodot sekä seuraamusjärjestelmät ovat riittävät, eikä uudistamiselle ole ainakaan välitöntä tarvetta.

Kuten edellä on todettu, tuomioistuinviraston tehtävänä olisi seurata tuomioistuinten toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta. Tuomioistuinvirasto huolehtisi keskusvirastona myös tuomioistuinten kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyvistä tehtävistä. Mainitut tehtävät pitävät sisällään tuomioistuinten taloudellista ja hallinnollista sisäiseksi tarkastukseksi luonnehdittavaa valvontaa, joka olisi tarkoituksenmukaista siirtää tuomioviraston hoidettavaksi.

Pidättekö toimikunnan arviota tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä oikeana ja riittävänä?

Tuomioistuinvirastossa tulisi mietinnön mukaan olla vähintään 45 henkilötyövuotta. Mietinnössä todetaan suoraan, että kyseinen henkilöstömäärä ei riittäisi alkuvaiheessa kaikkien tarpeellisten palvelujen tuottamiseen. Hovioikeus suhtautuu epäillen siihen, että perustamisvaiheen jälkeen tuomioistuinvirastolle saataisiin lisäresursseja, joita ei otettaisi tuomioistuinlaitoksen kokonaisresursseista. Mahdolliset tuomioistuinvirastolle myöhemmin annettavat lisätehtävät ja näihin liittyvät määrärahasiirrot tulee suunnitella ja valmistella perusteellisesti.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanosta ja nimeämismenettelystä?

Mietinnön mukaan johtokunnan tuomarijäsenistä yhden tulisi olla hovioikeuden tai käräjäoikeuden päällikkötuomari ja yhden hallinto-oikeuden tai erityistuomioistuimen päällikkötuomari. Ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 7 §:n sanamuodon mukaan johtokuntaan ei tarvitsisi valita lainkaan ns. rivituomareiden edustajia, vaan kaikki jäsenet voivat olla päällikkötuomareita. Tämä ei olisi ongelma, jos tuomareilla olisi oikeus valita edustajansa. Ehdotetussa nimittämismenettelyssä nimeämisoikeus olisi kuitenkin vain päällikkötuomareilla. Hovioikeus ei vastusta nimeämisoikeuden antamista juuri päällikkötuomareille. On huomattava, että johtokunnan jäsenen tehtävänä on valvova koko tuomioistuinlaitoksen, ei pienemmän etupiirin kuten työntekijäryhmän etua. Tätä korostaisi se, ettei nimeämisoikeutta annettaisi esimerkiksi työntekijäjärjestölle. Toisaalta johtokunnan päätöksentekopohjan laaja-alaisuuden kannalta saattaisi olla hyötyä siitä, että osa johtokunnan jäsenistä olisi aina ns. rivituomareita. Ehdotuksen mukaan tuomarijäsenien nimeämismenettelystä poiketen työntekijäjärjestöt nimeäisivät ehdokkaat muuta henkilöstöä kuin tuomareita edustavaksi jäseneksi ja varajäseneksi. Tuomioistuinten muu kuin tuomarihenkilökunta muodostuu useasta eri alaryhmästä, mikä ilmenee myös ehdotetusta tuomioistuinlain 19 a luvun 8 §:n 1 momentin 5 kohdan sanamuodosta. Kaikilla työntekijäryhmillä tulee olla mahdollisuus saada edustajansa ehdolle johtokunnan jäseneksi ja varajäseneksi. Menettelyllisesti tämän mahdollisuuden toteuttaminen edellyttää käytännössä sitä, että kullakin työntekijäryhmällä edustavalla työntekijäjärjestöllä on oikeus nimetä omat ehdokkaansa.

Hovioikeuden näkemyksen mukaan johtokunnassa olisi hyvä olla ainakin yksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tuleva edustaja. Tämä lisäisi osaltaan myös päätöksentekopohjan laaja-alaisuutta. Toisaalta edustajan nimeämismenettely tulisi olla selkeä ja avoin. Asianajajien edustus on perusteltua juuri tästä syystä. Lisäksi asianajajien edustajan valintaa puoltaa se, että asianajajia toimii kaikilla oikeudenaloilla, kaikissa tuomioistuimissa, kun esimerkiksi mahdollisen syyttäjien edustajan näkökulma olisi ainakin teoriassa rajoitetumpi. Sen sijaan julkishallinnon johtamisesta kokemusta hankkineen jäsenen valintaan hovioikeus suhtautuu varauksellisesti. Mietinnössä ei ole

lainkaan arvioitu, kuka tai mikä taho nimeää kyseisen edustajan. Tuomioistuinviraston toiminnan riippumattomuuden kannalta voidaan pitää kyseenalaisena, että edustajan valitsisi valtioneuvosto ilman avointa nimeämismenettelyä.

Ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 7 §:n 4 momenttiin tulisi lisätä maininta, ettei Ahvenanmaan maakuntapäivien edustaja voi toimia johtokunnan jäsenenä.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan ja ylijohtajan välisestä toimivallanjaosta?

Mietinnön mukaan johtokunta olisi viraston ylin päättävä toimielin. Jos verrataan tuomioistuinvirastolle kaavailtuja tehtäviä sekä johtokunnalle kaavailtua päätöksentekovaltaa, voidaan todeta, että johtokunta päättäisi kaikista tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten toiminnan kannalta keskeisistä tuomioistuinviraston päätettäväksi kuuluvista asioista. Ylijohtajan tehtäväkuva olisi ehdotuksen mukaan avoin ja siten potentiaalisesti laaja. On oletettavaa, että ylijohtajan tehtävistä merkittävä osa liittyisi viraston toiminnan johtamiseen ja ohjaamiseen. Toimivaltajako on hovioikeuden näkemyksen mukaan perusteltu. Päätöksenteko esimerkiksi talousarvioehdotuksen sisällöstä tai määrärahojen jaosta tulee kuulua johtokunnalle, joka edustaisi koko tuomioistuinlaitosta, eikä tiettyä etutahoa. Joka tapauksessa ylijohtajan todennäköistä roolia ja tehtäväkuva tulisi arvioida jatkovalmistelussa perusteellisemmin. Mietinnössä ei ole arvioitu ylijohtajan roolia tuomioistuinsektorin talousarvioehdotuksen laatimisessa tai toimintamäärärahojen jakamisessa, eikä myöskään sitä, toimisiko ylijohtaja esittelijänä johtokunnan kokouksissa. Tehtäväkuva ja rooli nimittäin vaikuttavat olennaisesti siihen, tulisiko kelpoisuusvaatimuksena ylijohtajan virkaan olla ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto vai riittääkö mikä tahansa ylempi korkeakoulututkinto.

Hovioikeus esittää, että ehdotettuun tuomioistuinlain 19 a luvun 12 §:ään lisättäisiin 2 momentti, jonka mukaan ylijohtajaksi nimitetty vakinainen tuomari olisi virkavapaana kyseisestä tuomarinvirasta koko sen ajan, kun hän on ylijohtajan virassa. Lisäys turvaisi mahdollisen tuomaritaustaisen ylijohtajan perustuslain 103 §:n mukaisen virassa pysymisoikeuden ja vastaisi asiallisesti voimassa olevaa tuomioistuinlain 11 luvun 2 §:n 3 momenttia.

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

Mietinnössä on esitetty suoraan, joskin hyvin perustellen, että tuomioistuinviraston tulisi sijaita pääkaupunkiseudulla. Toisaalta perustelujen voidaan nähdä pohjautuvan kehäpäätelmään: tuomioistuinvirasto tulisi sijoittaa pääkaupunkiseudulle, koska suuri osa keskeisistä yhteistyötahoista sijaitsee jo siellä. Perusteltuna ei voida pitää, että keskusvirasto perustetaan pääkaupunkiseudulle pelkästään sen vuoksi, että virasto sijaitsisi esimerkiksi ministeriön läheisyydessä; jos näin aina meneteltäisiin, kaikki keskusvirastot sijaitsivat Helsingissä. Keskusvirasto voi toimia tehokkaasti, vaikka sen toimipaikka olisi pääkaupunkiseudun ulkopuolella, jos tieto- ja muut liikenneyhteydet toimivat hyvin. Virastoa ei näin ollen saisi sijoittaa paikkakunnalle, josta on

hankalat kulkuyhteydet muualle Suomeen (ja luonnollisesti toisinpäin) ja jonne saattaa olla vaikea rekrytoida alan huippuasiantuntijoita.

Muuta huomioitavaa?

Tuomioistuinlain 23 lukuun lisättäväksi ehdotetun 7 §:n mukaan tuomioistuinviraston päätökseen saisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakuoikeutta ei ole lainkaan rajattu, vaan se koskisi säännösehdotuksen sanamuodon mukaan kaikkia päätöksiä. Pykälän perusteluista sen sijaan ilmenee, että sitä sovellettaisiin muihin kuin valtion virkamieslaissa tarkoitettuihin päätöksiin. Voidaan myös olettaa, että tuomioistuinvirasto tulisi tekemään päätöksiä esimerkiksi julkisista hankinnoista, joiden osalta muutoksenhakumenettelystä on säädetty erikseen. Pykälää tulisi siten täsmentää siten, että tämä rajoitus käy ilmi sen sanamuodosta.

Virtanen Jussi
Turun hovioikeus