

Asia: OM 9/021/2016

## **Tuomioistuinviraston perustaminen**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Kannatatteko vai vastustatteko tuomioistuinviraston perustamista?**

Kannatan

#### **Mikä on yleinen arvionne toimikunnan ehdotuksesta?**

Yleisesti ottaen hovioikeus kannattaa toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston perustamisesta ja siihen liittyvistä yksityiskohdista. Kuitenkin joiltakin osin hovioikeudella on ehdotuksesta poikkeavia näkemyksiä, joita käsitellään lausunnossa jäljempänä.

#### **Miten arvioitte tuomioistuinviraston hoidettaviksi ehdotettuja tehtäviä?**

Hovioikeuden näkemyksen mukaan toimikunnan tuomioistuinvirastolle ehdottamat tehtävät ovat hyviä ja tarkoituksenmukaisia.

Erillisen, ammattieettisiin kysymyksiin keskittyvän valvontaelimen perustaminen tuomioistuinviraston yhteyteen ei toimikunnan perustelemien tavoin ole ainakaan tällä hetkellä perusteltua. Myöskään kansainvälisen oikeusavun tehtäviä ei tulisi siirtää tuomioistuinvirastoon. Tuomioistuinvirastolle tulisi kuitenkin ehdotetulla tavalla kuulua muita kansainvälisiä tehtäviä, jotka liittyvät muun muassa oikeudenhoidon kansainvälistymiseen ja tuomareiden koulutukseen.

Tuomioistuinviraston perustamisella pyritään korostamaan tuomioistuinten riippumattomuutta. Ehdotuksen mukaan itsenäinen tuomioistuinvirasto vastaisi muun muassa siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Viraston ydintehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja kehittämisestä. Tuomioistuinvirasto tukisi tuomioistuinta niiden perustehtävän suorittamisessa.

Kun otetaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus ja tuomioistuinvirastolle ehdotetut tehtävät, hovioikeus pitää perusteltuna, että virastolle annettaisiin ehdotettujen tehtävien lisäksi itsenäinen valta päättää myös esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden tuottamisesta tuomioistuimille. Nykyisellään tuomioistuimille tuotettavat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut eivät ole kaikilta osin hyvällä tasolla. Osittain ne eivät ole edes tyydyttävällä tasolla, vaan ovat jopa lisänneet ja hankaloittaneet tuomioistuinten työtä. Tämä ei ole missään tapauksessa hyväksyttävää.

### **Pidättekö toimikunnan arviota tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä oikeana ja riittävänä?**

Toimikunnan ehdotuksen mukaan tuomioistuinvirastossa tulisi olla vähintään 45 henkilötyövuotta.

Hovioikeuden näkemyksen mukaan 45 henkilötyövuoden henkilöstömäärä on ehdottomasti alimitoitettu. Tuomioistuinviraston tulisi luoda edellytykset tuomioistuinten ja niiden hallinnon tehokkaalle toiminnalle sekä tukea tuomioistuinten toimintaa. Viraston tehtäväkuva olisi laaja. Tehtävien menestyksekkäs hoitaminen edellyttää riittäviä resursseja. Mikäli virastolla ei olisi käytössään riittäviä resursseja, uhkana on, että tuloksena olisi tavoitteeseen nähden täysin päinvastainen lopputulos. Riittämättömillä resursseilla virasto ei saisi hoidettua tehtäviään, mikä hankaloittaisi entisestään tuomioistuinten toimintaa.

Tuomioistuinviraston tehtävät olisivat hyvin keskeisiä tuomioistuimille. Viraston tehtävissään onnistuminen ja viraston laadukas toiminta heijastuisivat suoraan tuomioistuinten toimintaan. Mikäli tuomioistuinvirasto onnistuisi tehtävissään, tuomioistuimet voisivat keskittyä ydintehtäviinsä. Tuloksena olisi laadukasta lainkäyttöä ja tuomioistuintyötä.

Viraston toimintaedellytyksiin panostaminen vaikuttaisi myönteisesti tuomioistuinten toimintaedellytyksiin. Panostamista tuomioistuinviraston resursseihin ei tule arvioida pelkästään lisäkustannuksina nykytilanteeseen verrattuna. Tuomioistuinviraston laadukas toiminta vähentäisi tuomioistuinten hallinnoissa tehtävää päällekkäistä työtä.

Hovioikeuden näkemyksen mukaan tuomioistuinviraston henkilöstömäärää arvioitaessa tulisi lähtökohdaksi ottaa vastaavien virastojen henkilöstömäärä muissa mietinnössä mainituissa maissa. Norjan ja Tanskan mallien mukaisesti viraston henkilöstömäärän tulisi olla kaksinkertainen ehdotettuun verrattuna. Muissa maissa henkilöstömäärä on vieläkin suurempi.

### **Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanosta ja nimeämismenettelystä?**

Toimikunnan mietinnössä ehdotetaan, että tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttäisi yhdeksänjäseninen johtokunta, jonka jäsenistöstä kuusi olisi tuomareita. Lisäksi johtokunnan jäsenenä olisi yksi tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva jäsen, yksi asianajaja sekä yksi jäsen, jolla olisi erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta.

Toisaalta olisi tärkeää, että viraston johtokunnalla olisi monipuolista asiantuntemusta. Toisaalta kuitenkin toimikunnan ehdotus merkitsisi myös sitä, että riippumattomien tuomioistuinten hyvinkin keskeisistä toimintaedellytyksiin liittyvistä asioista olisivat päättämässä tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisina tahoina asianajaja ja julkishallinnon johtamisen asiantuntija. Esimerkiksi syyttäjien edustusta johtokunnassa ei kuitenkaan olisi. Asianajajien osalta hovioikeus pitää tarpeellisena, että tuomarinkoulutuslautakunnassa ja tuomarivalintalautakunnassa on asianajajajäsen. Kun asianajajien edustus on edellä mainituissa lautakunnissa, heidän edustuksensa tarpeellisuutta viraston johtokunnassa olisi vielä perusteltua harkita.

Toimikunnan jäsenenä toiminut Suomen tuomariliitto ry:n puheenjohtaja, hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne on eriävissä mielipiteessään katsonut, että johtokuntaan ei tulisi kuulua asianajajaa. Näkemystään hän on perustellut edellä olevasta poikkeavalla tavalla.

Johtokunnan tuomarijäsenten ehdotetussa nimeämismenettelyssä korostuu päällikkötuomareiden rooli. Hovioikeus kannattaa toimikunnassa esillä ollutta vaihtoehtoista, soveltuvin osin tuomarivalintalautakunnan jäsen ehdokkaiden asettamisessa sovellettavaa nimeämismenettelyä, jossa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus huolehtisivat ehdokasasettelusta ilmoittautumisten pohjalta.

### **Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan ja ylijohdajan välisestä toimivallanjaosta?**

Hovioikeus pitää ehdotettua tuomioistuinviraston johtokunnan toimivaltaa huomattavan laajana. Johtokunnan toimivaltaa sekä johtokunnan ja ylijohdajan välistä toimivallanjakoa tulee jatkovalmistelussa selvittää tarkemmin.

Toimikunnan jäsenenä toimineen hallitusneuvos Kirsi Äijälän eriävän mielipiteen mukaan johtokunnan päätösvalta viraston johtamiseen liittyvissä asioissa olisi poikkeuksellisen laaja. Ehdotettu johtamismalli olisi valtionhallinnossa poikkeuksellinen. Hovioikeus katsoo, että tuomioistuinvirasto olisi Suomen valtiojärjestelmässä erityistyyppinen virasto ja kuuluisi lainkäyttövallan piiriin. Tähän nähden valtionhallinnon työnantajanäkökulma ei saisi olla määräävä viraston johtokunnan päätösvallasta ja johtamisjärjestelmästä säädettäessä, vaan lainkäyttövallan tulee kuulua tuomareille.

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

Toimikunta on esittänyt, että tuomioistuinvirasto sijoitetaan Helsinkiin tai muualle pääkaupunkiseudulle.

Mietinnössään toimikunta on tyytynyt varsin yksipuolisesti käsittelemään etuja, joita viraston sijoittamisella Helsinkiin tai muualle pääkaupunkiseudulle olisi. Mietinnössä ei ole käsitelty mahdollisia muita vaihtoehtoisia sijoituspaikkakuntia etuineen ja haittoineen.

Ruotsissa ja Norjassa tuomioistuinvirasto on sijoitettu pääkaupunkiseudun ulkopuolelle aluepoliittisista syistä. Suomessakin ratkaisu tuomioistuinviraston sijoituspaikkakunnasta on ennen muuta poliittinen. Myös muita vaihtoehtoja kuin Helsinkiä ja pääkaupunkiseutua tulisi siten harkita. Oikeusministeriölle ja mietinnön laatineelle toimikunnalle on tehty vaihtoehtoisista sijoituspaikkakunnista useita perusteltuja esityksiä, joissa on käsitelty myös valinnassa huomioon otettavia seikkoja.

### **Muuta huomioitavaa?**

Toimikunnan ehdotuksen mukaan tuomioistuinviraston johtokunta olisi päätösvaltainen, kun läsnä olisi vähintään viisi jäsentä tai varajäsentä. Ehdotetussa muodossaan johtokunnassa olisi kuusi tuomarijäsentä ja kolme muuta jäsentä. Johtokunnan päätökseksi katsottaisiin mielipide, jota useimmat ovat kannattaneet. Ehdotettu malli johtaisi siihen, että johtokunta olisi päätösvaltainen myös ilman tuomarienemmistöä, jos läsnä olisi kaksi tuomarijäsentä ja kolme muuta jäsentä. Tällöin johtokunnan päätökseksi voisi vastoin tuomarijäsenten mielipidettä muodostua muiden jäsenten mielipide. Hovioikeus katsoo, että johtokunnan tulisi olla päätösvaltainen ainoastaan silloin, kun läsnä olevista jäsenistä yli puolet on tuomarijäseniä.

Mietinnössä ehdotetaan, että tuomioistuinvirasto huolehtisi kaikkien tuomioistuinten kehys- ja talousarvioehdotusten kokoamisesta ja toimittamisesta oikeusministeriölle. Oikeusministeriö puolestaan kävisi koko hallinnonalaa koskevat neuvottelut valtiovarainministeriön kanssa. Oikeusministeriö huolehtisi tuomioistuinviraston tulosohjauksesta, joka koskisi yhtäältä tuomioistuinlaitosta kokonaisuutena ja toisaalta tuomioistuinvirastoa. Neuvotteluissa sovittaisiin tuomioistuinlaitoksen ja tuomioistuinviraston tulostavoitteista ja voimavaroista niiden toteuttamiseksi.

Hovioikeus ei pidä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta tyydyttävänä tilanteena sitä, että merkittävilä osin tuomioistuinten toimintaedellytykset ratkaistaisiin edelleenkin oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön välisissä neuvotteluissa. Monissa maissa tuomioistuinvirastolle on säädetty erityinen mahdollisuus vaikuttaa eduskuntaan tuomioistuimien määrärahoista päätettäessä. Hovioikeus katsoo, että myös Suomessa tuomioistuinvirasto ja tuomioistuimet tarvitsisivat resurssiensa osalta nykyistä suuremman keskusteluyhteyden valtion talousarviota koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon eduskunnassa.

Gylden Hannu  
Rovaniemen hovioikeus