

Asia: OM 9/021/2016

Tuomioistuinviraston perustaminen

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko vai vastustatteko tuomioistuinviraston perustamista?

Kannatan

Mikä on yleinen arvionne toimikunnan ehdotuksesta?

Työryhmän aikataulu on ollut hyvin tiukka. Siihen nähden se on pystynyt tekemään hyvin kattavan ja tasapainoisen ehdotuksen. Esityksessä on onnistuneesti päästy yksimielisyyteen tuomioistuinten keskushallinnon järjestämisen peruseriaatteista. Esityksessä on siten onnistuttu luomaan hyvä perusrakenne eikä sitä ole syytä tarpeettomasti avata jatkovalmistelussa. Koska hankkeen rahoitusraami on niukka, hovioikeus esittää kuitenkin vielä erillisten lautakuntien kansliatoimintojen sekä nimitysmenettelyn työnkulun ja -jaon järjestämisen ottamista tarkempaan tarkasteluun ja esityksen tarkentamista siltä osin. Kiireellisen aikataulun vuoksi esityksessä on myös muutama kohta, joiden tarkennuksia tulisi harkita, jotta hallinto voisi toimia esityksessä mitä ilmeisimmin tarkoitetuin tavoin. Lisäksi hovioikeudella on työryhmän esittämästä poikkeava käsitys viraston sijaintiin vaikuttavien seikkojen arvioinnista.

Miten arvioitte tuomioistuinviraston hoidettaviksi ehdotettuja tehtäviä?

Budjettivalmistelu (19a:2.1.1)

Ehdotuksen mukaan tuomioistuinvirasto tekee oikeusministeriölle esityksen tuomioistuinten toimintamenoista. Olemme käyneet usean vuoden ajan keskustelua siitä, pystyvätkö tuomioistuimet niille osoitetulla rahoituksella takaamaan kansalaisille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. Esimerkiksi korkeimman oikeuden presidentit ovat tästä esittäneet tästä perustellun huolensa useissa eri yhteyksissä (ks. esim. Pauliine Koskelo: Oikeusvaltion säröjä ja huolen aiheita, s. 161, teoksessa isännän ääni, juhlaKirja Erkki Kustaa Rintala, 2015). Kysymys on ollut käytännössä siitä, että määrärahoja leikataan, vaikka säästöjen edellytyksenä olevista toimintaan vaikuttavista välttämättömistä lainsäädännön muutoksista on vain alustavia suunnitelmia eikä niiden toteuttamisesta ainakaan säästöjen aikataulussa ole mitään takeita. Voidaan todeta, että toimien koordinoinnissa kuitenkin jossain määrin onnistuttu eikä tilanne ole päässyt kriisiytymään. Tällainen toimintatapa on kuitenkin jossain määrin sattumanvarainen eikä tue pitkäjännitteistä toimintaa.

Tässä ehdotuksessa puhutaan pelkästään toimintamenojen esittämisestä. Siihen tulisi edellä selostusta syystä lisätä määrärahoja koskevan esityksen lisäksi esitys tuomioistuimille asetettavista toiminnallisista tavoitteista ja niiden saavuttamiseksi tarvittavista toimista. Jatkovalmistelussa olisi tärkeää pohtia sitä, missä määrin valtion talousarviolainsäädännön mukaiset toimet kuuluvat jatkossa ministeriölle, mihin osallistuvat sekä ministeriö että virasto ja mitkä ovat viraston yksin huolehdittavia. Samalla on syytä selvittää, miten asetusta oikeusministeriön työjärjestyksestä muutetaan. Näillä järjestelyillä on huomattava merkitys siihen, syntykö resurssointia vaativaa päällekkäistä työtä ministeriön ja viraston kanssa. Pohjoismaisten kollegojen antamien tietojen mukaan Norjassa sellaista on enemmän kuin Tanskassa, jossa tuomioistuinvirastolle on annettu enemmän tehtäviä ja itsenäistä toimivaltaa. Jos tuomioistuinvirasto halutaan perustaa minimirahoituksella, tämä on merkittävä asia.

Mietinnössä mainitun Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2010 antamassa suosituksessa on sen kohdissa 30-42 kuvattu varsin kattavasti tuomioistuinten resurssoinnissa ja resurssien käytössä huomioon otettavia seikkoja sekä tuomareiden ja tuomioistuinhallinnon roolia siinä. Kohdan 40 mukaan riippumatonta tuomioistuinhallintovirastoa tai vaihtoehtoisesti tuomioistuimia tai tuomareita edustavia järjestöjä tulee kuulla tuomioistuinten talousarviosta päätettäessä. Kyseinen suositus (Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities) on laajan ja perusteellisen valmistelun tulos. Sitä pidetään keskeisenä ja arvostettuna eurooppalaisena ns. soft law -oikeuslähteenä. Hovioikeuden näkemyksen mukaan sen tulisi vaikuttaa ehdotettua enemmän tuomioistuinviraston toimintaa koskevaan sääntelyyn.

Tanskassa tuomioistuinviraston osallistumista koskevan vaatimuksen toteutuminen on varmistettu niin, että tuomioistuinvirastolle on annettu oikeus tehdä oma rinnakkainen esitys tuomioistuinten rahoituksesta parlamentille. Virasto ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan. Tanskassa on erittäin hyvin toimiva ja tehokas tuomioistuinlaitos. Vastaavan mallin omaksumista tulisi harkita myös Suomessa.

Ns. korvamerkityt rahat (19a:1.2.3)

Esityksen tämän kohdan mukaan johtokunta päättää toimintamenojen jakamisesta tuomioistuimille siltä osin kuin määrärahaa ei ole myönnetty suoraan tuomioistuimelle. Valtion budjettiin on aika-ajoin otettu ns. korvamerkittyjä rahoja mainitsemalla ne tarkoitetuksi tiettyyn tarkoitukseen, esimerkiksi talousrikosten tai ulkomaalisasioiden käsittelyyn. Tällaista menettelyä ei ole kaikilta osin pidetty ongelmattomana (Pauliine Koskelo: Oikeusvaltion säröjä ja huolen aiheita, s. 143, Rintalan juhlakirja 2015). Esityksen perustelujen mukaan tuomioistuinlain 19a luvun 1 §:n 2 momentin 3 kohdan säännöksellä ei tarkoiteta lainkaan tällaista tilannetta vaan ainoastaan korkeimpien oikeuksien nykyistä eduskunnan vahvistaman oman momentin käyttöä. Ehdotettuun sääntelyyn on tarve esityksessä mainituin perustein. Virhetulkintojen välttämiseksi ainakin säännöksen perusteluita olisi tarve korostaa sille tarkoitettua soveltamisalaa mainitsemalla erikseen laajemman ohjauksen ongelmallisuudesta tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta.

Johtokunnan rooli tulosohjauksessa (19a;1.2.3)

Esityksessä on kuvattu jossain määrin suppeasti budjetin valmistelun ja vahvistetun budjetin mukaisten määrärahojen jaon etenemistä. Säännökset olisi perusteltua muotoilla niin, että ne paremmin erittelevät eri toimijoiden rooleja. Sen vuoksi olisi paikallaan myös perusteluissa kiinnittää enemmän huomiota toisaalta johtokunnan ja toisaalta tuomioistuinviraston johtoryhmän ja tulosneuvotteluja käyvien viraston virkamiesten ja omassa yksiköissään työskentelevien johtoryhmän jäsenten rooliin eri vaiheissa.

Johtokunnan jäsenten roolin tulisi olla valtion budjetin valmisteluvaiheessa se, että he tuovat virastoista tietoa työtilanteista ja sen kehitykseen vaikuttavista seikoista. Heidän asiantuntemuksellaan ja käytännön tuntemuksellaan on myös merkitystä arvioitaessa viraston hankkimien tietojen merkitystä. Budjettiesityksessä voidaan siten ottaa monipuolisesti kantaa siihen, mikä on esimerkiksi vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden ja tuomioistuinten omien kehittämishankkeiden vaikutus resurssitarpeisiin. Menettely korvannee nykyisen sektorineuvottelukäytännön. Eri asia sitten on se, että tuomioistuinviraston olisi syytä laajemmin kuulla tuomioistuinten suunnitelmista ja hankkeista.

Kun eduskunta on päättänyt määrärahoista, johtoryhmän tulee linjata rahojen jako eri tuomioistuinlinjoille ja eri oikeusasteisiin. Tämän tulee tapahtua konsensusperiaatteella avoimesti, läpinäkyvästi ja objektiivisin perustein. Tässä vaiheessa johtoryhmän tulisi ainoastaan linjata jakoperusteet ja määrärahojen vaikutus tulostavoitteisiin. Konkreettinen määrärahojen jako ja tulostavoitteet tulisi määrittää tuomioistuinviraston tehtävään määräämään virkamiehen ja kunkin tuomioistuimen johdon kanssa käytävässä neuvottelussa, jossa tehdään tulossopimus. Harkittavaksi voidaan ottaa myös sellainen esimerkiksi Ruotsissa joskus käytetty menettely, että tulosneuvottelu käydään ensin tietyn alueen samanasteisten tuomioistuinten kanssa ja siinä päätetään henkilöresurssien jaosta esimerkiksi hovioikeuspiirin käräjäoikeuksien välillä ja yksityiskohtainen neuvottelu yksittäisen tuomioistuinten kanssa käytäisiin vasta myöhemmin. Hovioikeuspiirikohtaisessa neuvottelussa voitaisiin myös tarkastella tarvetta tuomioistuinlain 14 luvun 2 §:n mukaisiin määräyksiin. Tällöin voitaisiin hyödyntää erityisosaamista ja tasoittaa resursseja etenkin poikkeustilanteissa.

On myös tärkeää, että toimintamäärärahoilla ja toiminnan tuloksellisuuden vaatimuksella on selvä yhteys. Jos tuomioistuimen toiminnassa on ongelmia, tulisi lisärahoituksen yhteydessä aina myös sopia korjaavista toiminnallisista toimenpiteistä. Tarvittaessa tuomioistuinvirastolla tulisi myös olla mahdollisuus tukitoimiin ongelmien ratkaisemiseksi. Useissa maissa onkin tällaista toimintaa varten joskus lentäväksi tuomareiksikin kutsuttuja henkilöitä, jotka voivat osallistua lainkäyttöön ongelmissa olevassa tuomioistuimessa ja samalla toimia päällikkötuomarin tukena konsultoivassa roolissa. Ruotsin tuomioistuinvirastossa on myös ollut tuomarinvirasta virkavapaalla oleva tuomari, joka konsultin tehtävissä ja tukee ongelmallisessa tilanteessa olevan tuomioistuimen toiminnan kehittämistä.

Tulosneuvottelun yksityiskohtaisesta kulusta ei ole kuitenkaan syytä säätää laissa kovin yksityiskohtaisesti. Ehdotettu sanamuoto ”päättää toimintamenojen jakamisesta” ei kuitenkaan luontevalla tavalla kuvaa menetyksellistä tulosneuvotteluprosessia. Luontevampaa olisi säätää, että johtokunta päättää määrärahojen jaon ja tulostavoitteiden määrittämisen periaatteista. Sinänsä tuomioistuinviraston virkamiesten käymien tulosneuvottelujen mukaisen määrärahojen jaon vahvistaminen voisi kuulua johtokunnalle. Tällöin sen ratkaistavaksi saattaisi tulla myös tuomioistuinviraston ja tuomioistuimen mahdollinen erimielisyys tulossopimuksesta ja siitä, ovatko ne edellä mainittujen periaatteiden mukaisia. Vastuu määrärahojen oikeudenmukaisesta jaosta olisi siten ensisijaisesti tuomioistuinviraston johdolla. Johtokunnalle kuuluisi lähinnä läpinäkyvien jakoperusteiden asettaminen ja niiden noudattamisen seuranta. Vastuu tuomioistuimen toiminnan järjestämisen asianmukaisella ja tuloksellisella tavalla on päällikkötuomarilla.

Tuomioistuinviraston tehtävä olisi edellä mainitun pykälän 7 kohdan mukaisesti seurata tuloksellisuutta. Siinä yhteydessä tehdyt havainnot ja selvitykset luonnollisesti vaikuttaisivat tuleviin tulosneuvotteluihin. Tarkoituksena tulee olla pitkällä aikavälillä tasoittaa tuomioistuinten tuottavuudessa olevia eroja ja huolehtia parhaiden käytänteiden ja organisaatiomallien levittämistä. Kysymys on siten tulostavoituksen terävöittämisestä.

Oikeusministeriö joutuu säännöllisesti myöntämään lisärahoitusta esimerkiksi poikkeuksellisen isojen juttujen tai sairaustapausten takia. Joissakin tapauksissa tällainen tarve on ennakoitavissa tulosneuvotteluissa, mutta lisämäärärahan tarve täsmentyy vasta myöhemmin. Tällaiseen menettelyyn on varmasti jatkossakin tarvetta ja käytännössä riittävän aikainen reagointi estää ongelmien kasautumisen. Tuomioistuinviraston ylijohtajalla tulisi olla toimivalta tällaisen lisämäärärahan myöntämiseen ja johtokunnan tulisi ainoastaan vahvistaa niiden myöntämisen perusteet. Tässäkin suhteessa menettelytapojen tulisi olla objektiivisia, läpinäkyviä, yhtenäisiä ja tuloksellisia toimintatapoja edistäviä.

Pidättekö toimikunnan arviota tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä oikeana ja riittävänä?

Hovioikeuden on vaikea arvioida eri toimintojen vaatimaa resurssointia. On selvää, että tiettyjen toimintojen keskittämisestä saadaan aikaan pitkällä aikavälillä työnsäästöjä. Meneillään on samaan aikaan useita muita muutoshankkeita ja niiden todellisten vaikutusten arviointi on osoittautunut hyvin haasteelliseksi. Todettakoon, että esimerkiksi Kieku on käynnistysvaiheessa mm. Palkeiden toimintatapojen kehittämisvaiheen takia ja tietojärjestelmien yhteensopimattomuuden aiheuttamien ongelmien takia pikemminkin tuonut lisätöitä sekä hidastaneet toimintaa (esim. käyttövaltuusongelmat) kuin työtä vähentäneet. Keskeistä on se, että toiminnot suunnitellaan huolellisesti ja että niitä kehitetään käyttäjälähtöisesti.

Uuden viraston perustaminen vaatii aina jonkin verran rahoitusta. Hovioikeus näkee sen kuitenkin investointina, jonka tulee pidemmällä aikavälillä maksaa itsensä takaisin. Keskitetysti hoidettavilla toiminnoilla saadaan synenergiaetuja, mutta niiden toiminnan käyntiin saaminen vaatii siirtymäkauden. Kysymys on myös osittain rakenteiden muuttamisesta, koska tuomiovalta ja

täytäntöönpanovalta tulee periaatteellisista syistä erottaa toisistaan. Tässä suhteessa kysymys on useimmissa Euroopan maissa jo toteutetun uudistuksen rantautumisesta Suomeen.

Kuten tässä lausunnossa on todettu, rahoitustarpeeseen vaikuttaa jossain määrin se, minkälainen asema toisaalta virastolle ja toisaalta oikeusministeriölle katsotaan tarpeelliseksi antaa oikeudenhoidon suunnittelussa ja toiminnan seurannassa. Jos paljon työtä tuottavien operatiivisten toimintojen siirtymisen jälkeen ministeriössä halutaan säilyttää laajasti strategisia toimintoja ja työllistää niillä sinne palkattua henkilökuntaa, niiden ylläpitämistä ei ole hyväksyttävää rahoittaa niin, että kansalaisten asioiden ratkaisemiseen käytettävissä oleva rahoitus vähenee.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanosta ja nimeämismenettelystä?

Viraston toiminnan kannalta on keskeistä, että sen toiminta herättää luottamusta tuomioistuimissa ja että sen koetaan arvioivan eri tuomioistuinlinjojen ja oikeusasteiden toimintaa objektiivisesti. Käytännössä tämä edellyttää konsensushenkistä lähestymistapaa. Työryhmän esittämä johtokunnan valintatapa ja kokoonpano tukevat tällaista toimintatapaa.

Työryhmän enemmistö on aivan oikein ymmärtänyt vallan kolmijako-opin ja tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen sekä kansainvälisten soft law -normien merkityksen. Jos tuomioistuinviraston hallinto rakennetaan muulle pohjalle, tuomioistuimet eivät voi tosiasiallisesta riippumattomuudestaan tinkimättä varauksitta sitoutua terävöitettyyn tulosohjaukseen. Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus edellyttää, että ratkaisu poikkeaa muiden valtionhallinnon vastaavien toimielinten rakenteesta.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan ja ylijohdajan välisestä toimivallanjaosta?

Johtokunnan ja ylijohdajan päätösvallan jako (19a:6 ja 19a:11)

Ensiksi mainitun pykälän perustelujen mukaan luettelo johtokunnan tehtävistä ja sitä kautta päätäntävällästä on tyhjentävä eli se rajaa sen päätäntä- ja toimivallan. Toisaalta jälkimmäisen pykälän mukaan työjärjestyksessä voitaisiin antaa toimivaltaa täsmentäviä säännöksiä. Perusteluista ei tarkemmin ilmene, millaisia tarkentavia määräyksiä työjärjestyksessä voitaisiin antaa.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että johtokunta/hallitus -tyyppisille sivutoimisille elimille kuuluu yleensä toiminnan tavoitteiden asettaminen ja toiminnan linjaukset sekä keskeisten toimijoiden valitseminen ja kaikkein suurimpien päätösten tekeminen. Toimivalla johdolla on valmisteluvastuu ja vastuu operatiivisesta toiminnasta. Johtokunnilla on myös yleensä jonkinasteinen yleistoimivalta ja oikeus ottaa yksittäinen asia ratkaistavakseen.

Johtokunnan toimivallan rajaamista ehdotetuilla tavoin puoltaa se, että johtoryhmän jäsenten enemmistö on töissä yksittäisissä tuomioistuimissa ja myös sillä, että he toimivat eri tuomioistuinlinjoilla ja oikeusasteissa, saattaa olla merkitystä. Tällainen järjestely olisi myös omiaan korostamaan tuomioistuinviraston johdon asemaa. Toisaalta tuomioistuinviraston onnistuminen toiminnan kehittämishankkeissa ja tulohajauksen terävöittämisessä edellyttää luottamusta siihen, etteivät tuomioistuimet koe riippumattomuuttaan loukatun. Tällaisen luottamuksen syntymistä edistäisi se, että osan toiminnan linjauksista tekee tuomarijohtoinen johtokunta.

Edellä mainitut näkökohdat puoltavat sitä, että johtokunnan toimivallan sääntelyä väljennettäisiin jossain määrin. Ensinnäkin johtoryhmä voisi valita ylijohtajan lisäksi muut työjärjestyksessä määrätyt johtavassa asemassa olevat tuomioistuinviraston virkamiehet. Kysymys olisi käytännössä yksiköiden päällikköistä, joista osa olisi käytännössä määräaikaisessa tehtävässä ja monet taustaltaan tuomareita. Heidän uskottavuutensa kannalta olisi parempi, että heidät valitsisi johtokunta eikä ylijohtaja. Lisäksi johtokunnalla voisi olla yleistoimivaltaa, joka voitaisiin kuitenkin rajata toiminnan linjaukseen sekä merkitykseltään keskeisiin ja tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta tärkeisiin asioihin. Johtoajatusta jakolinjasta voisi etsiä Tuomariliiton vahvistamien eettisten periaatteiden kohdasta 2, jonka mukaan tuomarin riippumattomuus on tarkoitettu oikeudenkäynnin asianosaisten turvaksi ja suojaamaan kansalaisia epäasianmukaiselta vallankäytöltä. Riippumattomuutta ei ole tarkoitettu suojaamaan tuomarin omia etuja.

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

Työryhmä esittää viraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle. Keskeisimpinä perusteina on esitetty sijainti lähellä suuria tuomioistuimia ja muuta keskushallintoa sekä osaavan henkilöstön rekrytointia.

Eduskunnan käsiteltävänä on esitys käräjäoikeusverkon supistamisesta. Sen yhteydessä ja muutoinkin on korostettu kansalaisten mahdollisuutta menestyksellisesti asioida sähköisesti omissa oikeudenkäyntiasioissaan tuomioistuimissa. Merkille pantava on, että suurimpien tuomioistuinten, ylimmän valtiovallan ja keskushallinnon välittömän kanssakäymisen on sen sijaan katsottu olevan luonteeltaan sellainen asia, ettei virastoa voi sijoittaa muualle kuin pääkaupunkiseudulle.

Oikeusministeriön asettamia työryhmiä asetettaessa on yleensä otettu huomioon alueellinen edustavuus. Tämän työryhmän kokoonpanossa näin ei ole voitu näin menetellä, koska kokoonpanossa on tullutkin kiinnittää huomiota moniin muihin painoarvoltaan merkittävämpiin näkökohtiin. Työryhmän jäsenistä ainoastaan yksi toimii etäällä pääkaupungista. Kuullut asiantuntijat työskentelevät enimmäkseen pääkaupunkiseudulla.

Pääkaupunkiseudulla on paljon koulutettua ja osaavaa henkilökuntaa. Siellä on kuitenkin myös kysyntää tällaisesta henkilökunnasta. Valtio ei ole ainakaan toistaiseksi pyrkinyt kilpailemaan osaajista palkkauksella. Kilpailu osaajista kiristyneenä, kun talous elpyy ja ikäluokat pienenevät. Kysyntä on suurinta juuri pääkaupunkiseudulla. Etenkin ruotsin kieltä hyvin taitavan henkilökunnan rekrytointi on pääkaupunkiseudulla huomattavasti haasteellisempaa kuin esimerkiksi Pohjanmaalla.

Vaasassa sijaitsevat tuomioistuimet ovat voimakkaan eläköitymisen vuoksi joutuneet rekrytoimaan paljon henkilökuntaa eri tehtäviin. Olemme onnistuneet saamaan palvelukseemme osaavaa henkilökuntaa. Täällä on myös mahdollisuus rekrytoida kaksikielistä henkilökuntaa. Jos viraston tehtäväksi tulee käänöspalvelut, ne voidaan tällaisessa toimintaympäristössä tuottaa tietyissä rajoissa molemmilla kansalliskielillä normaalina virkatyönä ilman erillistä organisaatiota.

Vaasassa annetaan sekä oikeustieteellistä että muiden alojen kuten hallinto- ja taloustieteiden opetusta molemmilla kotimaisilla kielillä. Täällä on myös tarjolla koulutettuja työnhakijoita. Valtio on täällä työnhakijoille suhteessa paljon houkuttelevampi ja kilpailukykyisempi työntekijä kuin pääkaupunkiseudulla.

Todettakoon vielä, että Vaasa on perinteisesti osoittautunut paikkakunnaksi, johon on hakeutunut työhön myöhemmin oikeuslaitoksen merkittävässä tehtävässä toimineita henkilöitä. Esimerkiksi korkeimman oikeuden jäsenistä on vuosien varrella huomattavan monella ollut virka täällä jossain vaiheessa. Tälläkin hetkellä sen jäsenkunnasta neljällä on ollut tuomarin virka Vaasassa. Lisäksi yksi jäsenistä on toiminut pitkään syyttäjänä Vaasassa. Esityksen tehneen työryhmän puheenjohtaja on toiminut Vaasan hovioikeuden presidenttinä. Vaasan hovioikeuden lainkäyttöhenkilökunnasta yhdellä on oikeustieteen tohtorin tutkinto ja viidellä vireillä väitöskirjatyö. Ei ole mitään syytä olettaa, etteikö Vaasaan olisi jatkossakin rekrytoitavissa päteviä oikeushallinnon osaajia.

Vaasassa sijaitsevilla tuomioistuimilla on perinteisesti ollut hyvä yhteistyö muiden pohjoismaisten tuomioistuinten kanssa ja olemme osallistuneet myös muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Vaasasta on suorat lentoyhteydet Helsinkiin ja Tukholmaan ja sitä kautta muualle.

Työryhmä on lisäksi perustellut viraston sijaintia koulutuksen aiheuttamilla matkakuluilla. Tältä osin on syytä todeta, että ainakaan kaikkea koulutusta olisi tuskin tarkoituksenmukaista järjestää viraston sijaintipaikkakunnalla. Osa voitaisiin järjestää myös pääkaupunkiseudulla tai kolmansilla paikkakunnilla. Tälläkin hetkellä osa kouluttajista ja koulutettavista tulee muualta ja vuosien varrella koulutuksia on järjestetty jonkin verran myös muualla, esimerkiksi Tampereella. Kustannusten laskennassa tulee ottaa huomioon kokonaismenot. Todettakoon vielä, että videoyhteyden kautta tapahtuva koulutus sekä verkkokurssit tulevat muuttamaan tilannetta paljon.

Toimitilakustannukset ovat muualla Suomessa edullisemmat kuin pääkaupunkiseudulla. Virastolla tulisi olla sen asemaa vastaava sijaintipaikka kaupunkirakenteessa ja rakennus, joka täyttää kansainvälisin mittapuuin tuomioistuinlaitoksen arvostukseen liittyvät vaatimukset.

Viraston hallintoon liittyviä kokouksia voitaisiin myös järjestää sijaintipaikan lisäksi pääkaupunkiseudulla ja kolmansilla paikkakunnilla. Myös videon käyttö näissä yhteyksissä lisääntyy koko ajan. Alueellisen tasapainoisuuden vuoksi voisi ajoittain olla hyvä, etteivät kaikki kokoukset olisi pääkaupungissa, mihin työryhmän ajatukset näyttäisivät viittavan.

Viraston sijaintipaikasta ei ilmeisesti säädettäisi laissa vaan siitä todennäköisesti päättäisi myöhemmin oikeusministeriö. Valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa (362/2002) säädetään viranomaisten toimivallasta. Lain mukaan toimivalta päättää yksikköjen sijoittamisesta kuuluu asianomaiselle ministeriölle, mutta asia tulee käsitellä alueellistamisen koordinaatiotyöryhmässä (valtioneuvoston asetus valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta, 567/2002). Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) säädetään muun muassa alueiden kehittämisen tavoitteista ja seurannasta. Kehittäminen perustuu valtioneuvoston aluekehittämispäätökseen 2016—2019 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 28/2016).

Työryhmä on perustellut sijoittamista pääkaupunkiseudulle toiminnallisten perusteiden ohella sillä, että tuomioistuinten henkilöstöstä 60 % on paikkakunnilla, jotka sijaitsevat 200 kilometrin säteellä pääkaupungista. Maan väestöstä noin 58 % asunee maakunnissa, joiden tuomioistuinten sijaintipaikka on sanotulla etäisyydellä pääkaupungista. Työryhmä myös katsoo, että viraston henkilötyövuosimäärä on niin pieni, ettei sijaintipaikalla ole käytännön merkitystä. Jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota siihen, ovatko edellä mainitut arviointiperusteet voimassa olevan lainsäädännön mukaisia.

Muuta huomioitavaa?

Strateginen suunnittelu (19a:2.1.9 ja 6.1)

Kysymyksiä laadittaessa on jätetty sivuun aivan keskeisessä asemassa oleva asia eli oikeusministeriön rooli tuomioistuinten ohjauksessa. Tällä on huomattava periaatteellinen merkitys ja se vaikuttaa myös hallinnon vaatimaan resurssointiin. Otsikossa ensiksi mainitun lainkohdan perustelujen mukaan tuomioistuinten toiminnan strategiasta päättäminen ei kuulu tuomioistuinvirastolle vaan oikeusministeriölle. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan tuomioistuinviraston hallituksen tulee päättää tuomioistuinviraston strategiasta ja ohjauksen periaatteista. Työnjakoa on tältä osin aiheellista tarkastella lähemmin.

Tällä hetkellä tilanne on se, että oikeusministeriö päättää tuomioistuintoiminnan strategiasta ja sitä koskevat asiakirjat otetaan osaksi tulosneuvotteluasiakirjaa. Asiantila ei ole periaatteelliselta kannalta ongelmaton, koska täytäntöönpanovaltaan kuuluvalla viranomaisella on päätäntävaltaa, joka voi vaikuttaa riippumattoman tuomioistuimen toimintaan. Käytännössä tällaista ongelmaa ei kuitenkaan ole ilmennyt. Tämä kuitenkin tarkoittaa jossain määrin sitä, että strategisilla tavoitteilla on hyvin vähän merkityksellistä ohjaavaa vaikutusta tuomioistuinten konkreettiseen toimintaan. Tuomioistuinten toiminnan tehostaminen vaatisi kuitenkin vahvempaa strategista ohjausta, joka nyt jää käytännössä kunkin tuomioistuimen itsensä omalla tahollaan tai keskinäisessä vapaamuotoisessa yhteistyössä huolehdittavaksi. Yhteistoiminta tuomioistuinlinjojen ja eri oikeusasteiden välillä on käytännössä erittäin vähäistä.

Esityksessä olisi syytä tarkemmin määritellä, mitkä strategiaan kuuluvien asioiden on ajateltu kuuluvan ministeriölle. Kysymys pitäisi olla ensisijaisesti toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevista tavoitteista ja lainsäädännöllä päätettävien asioiden valmistelusta. Niitäkin osin strategian luomisen tulisi osin tapahtua kuulemalla tuomioistuinvirastoa ja sen kautta tuomioistuimia. Tulostavoitteiden osalta oikeusministeriöllä tulisi olla talousarviota valmisteleva rooli. Lopullisen päätösvallan tulostavoitteista tulisi olla aidosti eduskunnalla.

Ne strategiset linjaukset, joilla vaikutetaan riippumattomien tuomioistuinten toimintaan konkreettisesti tulisi olla tuomioistuinvirastolla. Tällä kohtaa tulisi olla selkeä palomuri oikeusministeriön ja viraston välillä silloin, kun on kysymys tuomioistuinten riippumattomuudesta. Tuomioistuimia ei tule sitouttaa strategiaan, jossa tuomioistuimen toiminnasta päättää valtio-oikeudellisesti täytöntöönpanovaltaan kuuluva oikeusministeriö. Rajanveto lainsäädännöllä, budjettivallan käytöllä ja hallinnollisilla toimilla tapahtuvan ohjauksen välillä on toki vaikeasti hahmotettava kysymys, johon liittyy vaikeita rajanvetokysymyksiä.

Ylijohtajan uudelleenalinta ja tuomarin viran säilyttäminen

Ylijohtajalla ei ole välttämättä juristikoulutusta eikä tuomarin virkaa. Viran hakemista harkitsevat kuitenkin myös tuomarin virassa olevat. Heidän osaltaan olisi pätevien hakijoiden houkuttelemiseksi tärkeää, että heillä olisi sama virassapysymisoikeus kuin määräaikaiseen päällikkötuomarin virkaan nimitetyllä (tuomioistuinlaki 11:2.3). Viraston ylijohtajana toiminut henkilö saattaisi olla toimikautensa jälkeen myös relevantti hakija päällikkötuomarin virkaan. Hänellä tulisi olla aikaisemman tuomarin virkansa suhteen sama asema kuin muillakin päällikkötuomarin määräaikaisista viroista kiinnostuneilla.

Tuomarivalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan asema sekä tuomareiden ja asessorien rekrytoinnin työnkulut

Tuomarivalintalautakunta ja tuomarinkoulutuslautakunta ovat omilla toiminta-alueillaan itsenäisiä ja muusta oikeushallinnosta riippumattomia toimielimiä. Niiden asema tulee säilyttää sellaisina. Kyseiset lautakunnat on perustettu muutaman viime vuoden aikana. Niiden tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden kansliatoimintoja ei olisi ollut mahdollista sijoittaa osaksi oikeusministeriötä. Tilanne muuttuu, koska tuomioistuinvirastolla on erilainen ministeriöstä riippumaton asema. Esityksen mukaan näiden kahden lautakunnan kanslioiden asemaan ei ilmeisesti ole kuitenkaan tarkoitettu tehtävän muutoksia, koska lautakuntien henkilökuntaa koskevat säännökset (20:6, 20:7, 21:6 ja 21:7) on esitetty pidettäväksi muuttamattomina voimassa.

Tuomioistuinvirastolla olisi kuitenkin rooli sekä nimitys- että koulutusasioissa. Molemmilla lautakunnilla on nykyisin päätoiminen sihteeri ja avustavaa henkilökuntaa. Lautakuntien työmäärä vaihtelee jossain määrin vuosittain ja kausiluonteisesti. Etenkin tukitoimintoja yhdistämällä voitaisiin

saada aikaan työmäärien säästöä ja tasata työkuormaa. Sijoittamalla näiden lautakuntien kansliatoiminnot tuomioistuinvirastoon voitaisiin siten saada aikaan synenergiaetuja ja lautakunnat voisivat hyödyntää tuomioistuinviraston tietojärjestelmiä ja muitakin tukitoimintoja (johtaminen, palvelussuhdeasiat, taloushallinto). Järjestelyillä olisi todennäköisesti saavutettavissa tuottavuushyötyjä, jos lautakuntien neljän henkilötyövuoden työpanos saataisiin yhteiskäyttöön.

Kun useiden kymmenien henkilökunnan omaavia käräjäoikeuksia on pidetty aivan liian pieninä, on hämmentävää, että näiden nykyisin Helsingissä toimivien pienten kansliayksiköiden tarkoituksenmukaisuutta ei näyttäisi otetun tarkemman tarkastelun kohteeksi. Kansliatoimintojen uudelleenjärjestely ei millään tavalla vaikuttaisi itse lautakuntien asemaan ja substanssitoimintaan.

Tuomioistuinlain 20:6, 20:7, 21:6 ja 21:7 tulisi siten muuttaa siten, että niissä säädettäisiin vain lautakuntien valitsevan sihteerinsä ja että tuomioistuinvirasto huolehtii lautakuntien tukitoiminnoista. Jos tuomioistuinviraston halutaan rekrytoivan sihteerin, tulisi lautakunnalla kuitenkin olla oikeus tehdä nimitysesitys tuomioistuinviraston johtokunnalle. Todettakoon vertailun vuoksi, että sosiaali- ja terveysministeriössä toimiva työehtosopimusten yleissitovuuden vahvistamislautakunta nimittää itse sihteerinsä. Koska lautakunnalla ei ole omaa kansliaa, he ovat käytännössä ministeriössä työskenteleviä virkamiehiä, joilla on myös muita tehtäviä. Myös avustava henkilökunta muodostuu ministeriön palveluksessa olevista henkilöistä. Järjestelmä toimii käytännössä hyvin eikä ole käytännössä ongelmallinen lautakunnan laissa säädetyn puolueettomuusvaatimuksen kannalta. Tuomarivalinta- ja -koulutuslautakunnan neljän henkilötyövuoden resurssi ja sen tarkoituksenmukainen käyttö vähentäisi tuomioistuinviraston rahoituspaineita.

Työryhmän esitys siitä, että tuomioistuinvirasto osallistuisi rekrytointiin ja hoitaisi keskitetysti nimitysmenettelyyn liittyviä toimintoja on kannatettava. Hovioikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että järjestelmä muuttui käräjätuomarin virkojen osalta jossain määrin sekavaksi jo tuomioistuinlain säätämisen myötä ja tuolloin luotiin tarpeettomia päällekkäisyyksiä ja rinnakkaisia työvaiheita.

Nykyisin tuomioistuimet saavat täyttöluvut osaan viroistaan tulosneuvotteluissa ja osaan vasta sen jälkeen. Ei ole realistista olettaa, että meillä olisi tulevaisuudessa mahdollisuus olennaisesti erilaiseen toimintaan. Esityksen mukaisella työnjaolla tuomioistuinvirasto ja tuomioistuin neuvottelisivat käytännössä aina jossain vaiheessa käräjätuomarin viran täyttöluvasta, viran auki julistamisesta päättäisi sen jälkeen käräjäoikeus, sen kuuluttaisi puolestaan tuomioistuinvirasto, hakemukset vastaanottaisi käräjäoikeus, ansioerittelyt tekisi tuomioistuinvirasto, lausunnon antaisivat käräjäoikeus ja hovioikeus, nimitysesityksen käsittelisi ja tekisi tuomarivalintalautakunta ja oikeusministeriö esittelisi sen oikeuskanslerinviraston tarkastuksen jälkeen valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Tässä syntyy paljon peräkkäisiä ja lomittaisia työvaiheita. Nimitysesityksiä tehdäänkin tällä hetkellä vaihtelevin rutiinein ja tästä aiheutuu jossain määrin lisätyötä sekä jonkin verran virheriskejä.

Työvaiheita säästävämpi ja selkeämpi menettely olisi, että käräjäoikeus ilmoittaa tuomioistuinvirastolle budjetissaan olevan viran avoimeksi tulosta, tuomioistuinvirasto joko julistaa sen haettavaksi tuomioistuimen ilmoittamilla tiedoilla tai ilmoittaa tuomioistuimelle sen täyttämistä määräaikaisena ellei tuomioistuin ole pyytänyt virastoa julistamaan sitä haettavaksi. Sen jälkeen tuomioistuinviraston henkilökunta laatii siellä työskentelevän tuomarivalintalautakunnan sihteerin ohjeistuksella ja valvonnan alaisena ansioyhteenvedot. Viranhaku etenisi sitten lausuntokierrokselle käräjäoikeudesta hovioikeuteen. Avustavan henkilökunnan tehokkaasta käytöstä, yhtenäisestä ohjeistuksesta ja ohjauksesta sekä tuomioistuinten hajallaan eri tavoin tekemän työn vähenemisestä syntyisi selviä säästöjä. Menettely myös muuttuisi yhtenäisemmäksi, vähemmän virhealttiiksi ja sujuvammaksi sekä siten nopeutuisi.

Myös oikeusavustajalautakunta toimii erillisenä yksikkönä. Oikeudenkäyntiavustajien toiminta liittyy kiinteästi oikeudenhoitoon. Vaikka se on toimialtaan lähempänä oikeusapua, voitaisiin tarkastella senkin sijoittamista tuomioistuinvirastoon, jos oikeusavun keskushallintoa ei ole tarkoitus lähivuosina ottaa tarkasteluun. Myös tästä olisi mahdollisuus saada synnergiaetuja.

Wallin Sandra
Vaasan hovioikeus