

Asia: OM 9/021/2016

## **Tuomioistuinviraston perustaminen**

### Lausunnonantajan lausunto

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

Kannatan

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

Toimikunnan ehdotus sisältää hovioikeuden näkemyksen mukaan perusteellisen ja perustellun arvion tuomioistuinviraston tarpeesta. Viraston perustaminen vahvistaa tuomioistuinten riippumatonta asemaa. Ehdotus on laadittu hyvin yleisellä tasolla, minkä vuoksi kannan ottaminen lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiinkin jää pinnalliseksi.

Hovioikeus pitää perusteltuina toimikunnan linjauksia tehtävien jaosta oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston kesken. Oikeusministeriö voisi näin keskittyä strategisiin ohjaus- ja kehittämistehtäviin sekä tuomioistuinlaitoksen ja tuomioistuinviraston tulosohtaukseen. Tuomioistuinvirastolla olisi puolestaan paras johtokunnan ja päällikkötuomareiden kautta välittyvä tieto käydä tulosneuvottelut eri tuomioistuinten kanssa ja kohdentaa määrärahat tarkoituksenmukaisesti.

Hovioikeus yhtyy toimikunnan näkemykseen siitä, että tuomareiden valvonnan muodot ovat riittäviä eikä erityiselle valvontaelimelle tai uusille seuraamuksille ole tarvetta. Mietinnössä on esitetty, että valvonnasta voidaan myöhemmin tehdä kokonaisarvio. Tämä vastaa hovioikeuden näkemystä.

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

Toimikunta esittää tuomioistuinvirastolle varsin laajaa tehtäväkenttää, mutta samalla se tuo esiin, että kaikista tehtävistä virasto ei voida ehdotetuilla resursseilla huolehtia. Selvää ei ole, miten tehtäviä priorisoidaan. Tämä jää viraston itsensä eli siis johtokunnan ja ylijohtajan harkintaan.

Tuomioistuimissa odotukset viraston suhteen ovat suuret. Päättäminen toimintamenoista ja virkasuhteista on tärkeä osa viraston tehtäviä, mutta tuomioistuinten toiminnan kannalta vähintään yhtä tärkeää on erilainen tuomioistuinten toimintaan liittyvä kehitystyö, jolla voidaan parantaa työskentelyedellytyksiä ja -menetelmiä. Vaarana on, että liian vähäisten resurssien vuoksi kehitystyö, johon tuomioistuinten suurimmat odotukset kohdistuvat, voi jäädä toisarvoiseen asemaan ja että myöskään tavoite lainkäytön korkean laadun lisäämisestä ei toivotuin tavoin toteudu.

Hovioikeus yhtyy siihen, mitä mietinnössä on lausuttu kansainvälisen oikeudenhoidon tehtävistä.

Tuomioistuinviraston 19 a luvun 2 §:ssä määritellyistä tehtävistä hovioikeus lausuu seuraavan.

1 kohta. Tuomioistuinvirastolle esitetyt tehtävät poikkeavat erityisesti budjettitoimivallan osalta periaatteellisesti niistä tehtävistä, joita keskusvirastoilla on perinteisesti ollut. Jos tuomioistuimia halutaan tulevaisuudessa johtaa modernisti, tuomioistuinvirastolla tulee olla toimikunnan esittämä budjetti ja resurssien jakoon liittyvä toimivalta. Hovioikeudella ei ole ehdotettuun toimivaltaan liittyen huomautettavaa.

2 kohta. Toimitilahallintoa koskevat asiat on ehdotetuvin tavoin perustelua keskittää tuomioistuinvirastolle.

3 kohta. Tuomioistuinviraston tulisi kyetä huolehtimaan tuomioistuinten työskentelyn kannalta olennaisten peruspalvelujen tarjoamisesta. Tässä tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvät tehtävät ovat varsin keskeisiä. Tuomioistuimissa on huonoja kokemuksia esimerkiksi Ritu-järjestelmästä, jonka luomisessa ja kehittämisessä tuomarin käytännön työn näkökulma ei ole ollut tarpeeksi esillä. AIPA- ja HAIPA -hankkeissa tällaiset puutteet on pyritty ottamaan paremmin huomioon, ja niiden hanketoimistojen tulee sijoittua tuomioistuinviraston yhteyteen kuten toimikunta ehdottaa.

4 kohta. Kun tuomioistuinvirasto perustetaan, on luonnollista, että tuomarikoulutuksen järjestäminen kuuluu virastolle. Koulutuksen järjestelyihin perehtynyt henkilökunta on tarkoituksenmukaista siirtää ehdotetuvin tavoin oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastoon. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että virastolla on riittävät resurssit koulutuksen suunnittelemiseen ja toteuttamiseen. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että tuomarikoulutuksesta huolehtiminen tuomarikoulutuslautakunnan ja tuomioistuinviraston toimesta ei aiheuta turhaa päällekkäisyyttä. Tuomarikoulutuslautakunnan tehtävistä ja toiminnasta on nyt tärkeää saada kokemuksia ja mietinnössä todetuvin tavoin viimeistään siirtymävaiheen jälkeen tuomarien koulutuksen osalta on järkevää tarkistaa järjestelmien yhteensopivuus ja mahdollisesti yhdistää tehtävät. Voitaisiin harkita esimerkiksi koulutuksen jakamista kahteen eri linjaan, joista toinen keskittyisi tuomarikoulutettavien koulutusohjelman suunnittelemiseen ja järjestämiseen ja toinen tuomareiden täydennyskoulutukseen. Myöhemmin tullee harkittavaksi, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää

tuomarinkoulutuslautakunnan asettamista ja kokoonpanon muuttamista koskevat tehtävät valtioneuvostolta tuomioistuinvirastolle.

5 kohta. Hovioikeus pitää toimikunnan ehdotusta niin sanottujen työnantajatehtävien osalta perusteltuna.

6 kohta. Mediakentän muuttuessa tuomioistuinten pitää olla entistä valmiimpia tuottamaan asianmukaista ja oikea-aikaista viestintää ratkaisutoiminnastaan. Mietinnössä arvioidaan, että tuomioistuinvirastoon voitaisiin keskittää tuomioistuinten sisäiseen viestintään (intranet) ja jokapäiväiseen ulkoiseen viestintään liittyviä tehtäviä. Hovioikeus kannattaa tätä.

Tuomioistuinviraston tehtäviin tulisi kuulua myös tuomioistuimien ulkoisen viestinnän kehittäminen, mikä voisi toteutua ottamalla Suomessakin käyttöön mediatuomarijärjestelmä. Hovioikeus pitää kannatettavana ajatusta siitä, että virasto tarjoaisi myös viestinnän ammattilaisen palveluja tuomioistuimille.

7 kohta. Ehdotus tuomioistuintoiminnan tuloksellisuuden seurannasta ja sitä koskevien selvitysten laatimisesta liittyy talousarvioon liittyviin tehtäviin. Tällaisten selvitysten laatiminen on välttämätöntä tuomioistuinten tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta huolehtimiseksi.

8 kohta. Hovioikeus pitää selvänä, että tuomioistuinvirasto lähtökohtaisesti edustaa tuomioistumia valtakunnallisissa hallintotehtävissä ja kehittämishankkeissa.

9 ja 10 kohdat. Molemmat kohdat koskevat tuomioistuinlaitoksen toiminnan kehittämistä; 9 kohta osallistumista erilaisiin kehittämishankkeisiin ja 10 kohta tuomioistuinten yhteisiä kehittämishankkeita. Tällaiset hankkeet ovat tuomioistuinten toiminnan kannalta olennaisia ja niihin liittyy paljon odotuksia. Tehtäväluettelossa ne siten ansaitsisivat korkeamman sijan. Tuomarin työssä on tarvetta erilaisille lainkäyttöä koskeville selvityksille, esimerkiksi tuomioistuinten rangaistuskäytännöstä rikosnimikkeittäin. Näiden laatiminen voisi kuulua tuomioistuinviraston tehtäviin kohdassa 10 tarkoitettuna toiminnan yleisenä kehittämisenä.

11, 12 ja 13 kohdat. Hovioikeudella ei ole kohdista lausuttavaa.

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

Toimikunnan arvion mukaan tuomioistuinvirasto tarvitsisi henkilöstöresursseiksi ainakin noin 45 henkilötyövuotta. Selvää on, että tuomioistuinvirastolle suunnitellut tärkeät tehtävät edellyttävät riittävää henkilöstömäärää niiden asianmukaiseksi hoitamiseksi. Hovioikeus pitää tärkeänä, että virasto pystyy ottamaan vastuulleen kehittämistehtäviä, jotka hyödyttävät kaikkia tuomioistumia

valtakunnallisesti. Näihin nähden suunniteltu henkilöstömäärä ei vaikuta riittävältä ja on huomattavan pieni verrattuna muihin mietinnössä esitetyissä maissa oleviin vastaaviin virastoihin.

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

Toimikunta esittää, että johtokuntaan kuuluisi yhteensä 6+3 jäsentä. Johtokunnan kokoonpano olisi näin ollen varsin laaja ja johtoryhmätyyppisen työskentelyn turvaamiseksi ongelmallinen. Esityksen perusteella johtokunnan kokoonpanoon kuuluisi yksi korkeimman oikeuden tuomari, yksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomari sekä yksi tuomari hovioikeuksista, kärjäoikeuksista, hallinto-oikeuksista ja erityistuomioistuimista. Toimikunta on pitänyt perusteltuna, että päällikkötuomarit nimeäisivät muut kuin ylimpien tuomioistuinten jäsenehdokkaat. Jos tuomioistuinviraston johtokunnan tuomarijäsenillä ei ole sektorinsa päällikkötuomareiden luottamusta, tuomioistuinten johtaminen ja asioiden eteenpäin vieminen voi osoittautua vaikeaksi. Ehdotusta nimeämismenettelystä voidaan pitää erityisesti johtamisen näkökulmasta perusteltuna.

Toimikunta esittää, että johtokunnassa olisi tuomarijäsenten lisäksi yksi tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva jäsen, yksi asianajajajäsen ja yksi jäsen, jolla on erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Tuomioistuimet ovat päällikkövirastoja, joissa kaikkia henkilöstöryhmiä johtaa päällikkötuomari. Tuomioistuinviraston johtokunta on hovioikeuden käsityksen mukaan johtamiseen ja toiminnan kehittämiseen keskittyvä toimielin. Kaikkien eri henkilöstöryhmien edustukseen tuomioistuinviraston johtokunnassa ei ole tarvetta, mutta yhden muunkin kuin lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluvan edustajan mukanaolo lisää luottamusta siihen, että kaikkien tuomioistuimissa työskentelevien näkemykset tulevat esille.

Hovioikeus esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, onko asianajajien osallistumiselle tuomioistuinten johtamiseen tarvetta. Yhteistyötä asianajajien kuten muunkin lakimieskentän kanssa on tietenkin pidettävä yllä – asianajajathan ovat merkittävä tuomioistuinten palveluja käyttävä taho. Viraston tarvitsemat kannanotot ja tiedot asianajajilta samoin kuin muilta sidosryhmiltä ovat kuitenkin saatavissa myös kuulemisten ja muun yhteydenpidon avulla. Asianajajajäsenen kuuluminen johtokuntaan voi joskus olla jopa ongelmallista, jos esimerkiksi joudutaan käsittelemään henkilöstö- tai johtamisongelmia jossakin tuomioistuimessa. Asianajajalaitoksen edustus tuomarivalintalautakunnassa ja tuomarikoulutuslautakunnassa tuo valintamenettelyyn ja koulutuksen sisältöön tarpeellista monipuolisuutta, mutta tuomioistuinlaitoksen johtamista varten perustettavan viraston toiminnan kannalta samaa tarvetta ei liene nähtävissä. Mietinnössä ei tältä osin ole esitetty perusteluja ja tämän vuoksi jää epäselväksi, miksi toimikunta on ehdotukseen päätenyt.

Johtokunnan tehtäväkenttä huomioiden johtamisen asiantuntijan kuulumista kokoonpanoon voidaan sen sijaan pitää perusteltuna.

Viraston johtoon valittavan ylijohdajan tulee olla ennen kaikkea johtamisen ja taloushallinnon ammattilainen. Hovioikeuden näkemyksen mukaan ylijohdajan ei tarvitse olla taustaltaan tuomari, mutta häneltä luonnollisesti vaaditaan hyvää tuntemusta tuomioistuinlaitoksen tehtävistä.

Johtokunnalle suunnitellun merkittävän roolin vuoksi on taattava, että johtokuntaan kuuluvilla tuomareilla on tarpeeksi aikaa hoitaa tehtävänsä. Viraston tehtävien tärkeyden vuoksi sijaisten käyttö johtokunnan kokouksissa ei ole kannatettavaa.

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

Esityksen mukaan tuomioistuinvirastoa johtaisi johtokunta ("hallitus") ja ylijohdaja (mietinnön 19 a luku 5 §). Toimikunta esittää, että viraston ylin päätöksentekovalta on johtokunnalla ja käytännön toimintaa johtaisi ylijohdaja. Hovioikeus pitää toimivallanjakoa selkeänä ja toimivana. Viraston organisoituminen ja työnjako sen sisällä konkretisoituu aikanaan työjärjestyksessä.

Johtokunnan tärkeimpänä tehtävänä olisi mietinnön mukaan päättää oikeusministeriölle annettavista tuomioistuinten ja tuomioistuinviraston talousarvioehdotuksista sekä määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille. Lisäksi se päättäisi muiden kuin ylimpien tuomioistuinten virkojen perustamisesta, lakkauttamisesta ja siirtämisestä. Johtokunta tekisi näin ollen kaikki ne keskeiset päätökset, jotka koskevat tuomioistuinten johtamista sekä resursseja ja niiden jakoa. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten johtokunnan päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan ja tapahtuuko päätöksenteko johtokunnassa ylijohdajan esittelystä. Esitetyistä säännöksistä ei ole luettavissa sitä keskeistä ajatusta, että johtokunnan tehtävänä olisi toimia "sanansaattajana" tuomioistuinten ja ylijohdajan välillä. Näin hovioikeuden käsityksen mukaan pitäisi olla.

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

Hovioikeus yhtyy toimikunnan perusteluihin näkemykseen siitä, että viraston tulee sijaita pääkaupunkiseudulla eikä viraston sijoittaminen muualle ole hovioikeuden käsityksen mukaan järkevää.

### **Muuta huomioitavaa?**

Hovioikeuden näkemyksen mukaan tuomioistuinvirastoon kohdistuu paljon odotuksia. Mietinnössä mahdollisena kehittämistehtävänä on mainittu käänös- ja tulkkauspalveluiden järjestäminen. Muita hovioikeudessa esiin tulleita toiveita virastolle on esimerkiksi oikeusinformatiikan palvelujen tuottaminen. Tuomioistuinvirastolle olisi syytä kuulua koko tuomioistuinten aineistopalvelun hoitaminen. Oikeuslähdemateriaali on jatkossa pääasiassa sähköisessä muodossa ja hyödyllisen informaation valikoiminen ja välittäminen eri virastojen käyttöön on helppoa. Lisäksi tuomioistuinten toiminnan kannalta olisi olennaista, että ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytännön ohella myös alempien tuomioistuinten ratkaisut olisivat vaivatta löydettävissä ja käytettävissä. Edelleen esimerkiksi lainsäädännön muutosten vaikutukset tuomioistuinten työhön olisi järkevää selvittää ja tiedottaa samoin kuin kouluttaa tuomioistuinviraston toimesta. Myös johtamisen ja työn organisoimisen kannalta hyödyllisten apuvälineiden keskitetty kehittäminen palvelisi kaikkia

tuomioistuimia ja säästäisi niiden resursseja. Tällä hetkellä muutokset ja niiden vaikutukset selvitetään jokaisessa virastossa erikseen ja päällekkäistä työtä tehdään paljon.

Tuomioistuinvirastolle tulisi kuulua myös lainkäyttötyötä avustavien henkilöiden, erityisesti lainkäyttösihteerien toimenkuvan ja ammatillisten valmiuksien kehittäminen. Myös avustavassa työssä tehdään paljon päällekkäistä selvitystyötä liittyen esimerkiksi käytännön järjestelyihin tuomioistuinten ulkomaisissa videokuulemisissa.

Lausunnon on antanut hovioikeuden presidentin ollessa estyneenä hovioikeudenlaamanni Liisa Lehtimäki ja sen ovat laatineet Lehtimäki, hovioikeudenneuvokset Pia Sandvik ja Mirjami Paso sekä hovioikeuden esittelijä Laura Ritakari-Rautio. Lausuntoa on käsitelty Helsingin hovioikeuden johtoryhmässä ja se vastaa johtoryhmän kantaa.

Tolttila Karri  
Helsingin hovioikeus