

Asia: OM 9/021/2016

Tuomioistuinviraston perustaminen

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko vai vastustatteko tuomioistuinviraston perustamista?

Kannatan

Mikä on yleinen arvionne toimikunnan ehdotuksesta?

Tuomariliitto kannattaa tuomioistuinviraston perustamista. Tuomariliitto on jo pitkään useissa lausunnoissaan ja kannanotoissaan esittänyt tuomioistuinten keskushallinnon irrottamista oikeusministeriöstä ja tuomioistuinviraston perustamista, missä olisi tuomarienemmistöinen johtokunta.

Tuomioistuinlaitoksen ja tuomioistuinten riippumattomuus edellyttävät tuomioistuinhallinnon erottamista oikeusministeriöstä. Mietinnössä esitetyn mukainen tuomioistuinvirasto vahvistaa tuomioistuinlaitoksen rakenteellista riippumattomuutta ja tehostaa tuomioistuinten toimintaa sekä tukee tuomioistuinten ydintehtävien hoitamista. Tuomioistuinviraston perustaminen on myös kansainvälisten suositusten mukaista ja vastaa pohjoismaista kehitystä. Lisäksi viimeaikainen epävakaus ja ilmiöt Euroopassa ja sen lähiympäristössä korostavat entisestään tuomioistuinviraston riippumattomuuden merkitystä.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden vahvistaminen on yksi tuomioistuinviraston perustamisen keskeisimmistä tavoitteista. Se asettaa erityisvaatimuksia viraston organisaatiolle. Tuomioistuinlaitoksen erityisluonne huomioon ottaen Tuomariliitto ei pidä perusteltuna hallitusneuvos Kirsi Äijälän eriävää mielipidettä eikä sen vuoksi toimikunnan ehdotusta tule muuttaa.

Tuomariliitto pitää tärkeänä, että uudistus toteutetaan toimikunnan suunnittelemassa aikataulussa vuonna 2019. Lisäksi tuomioistuinvirastolle tulee osoittaa riittävät resurssit tehtävien hoitamista varten, jotta se voi hoitaa tehtävänsä tehokkaasti ja palvella tuomioistuimia.

Tuomariliitto yhtyy mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että tuomareiden valvonnan muodot ovat riittäviä eikä erityiselle valvontaelimelle tai uusille seuraamuksille ole tarvetta.

Miten arvioitte tuomioistuinviraston hoidettaviksi ehdotettuja tehtäviä?

Tehtävät

Tuomioistuinviraston keskeiseksi tehtäväksi on esitetty tuomioistuinlaitoksen kehys- ja talousarviovalmistelu. Tulohajauksen erottaminen ministeriöstä on perusteltua. Keskushallinnolle on esitetty myös tuomioistuinten ohjaus-, kehittämis- ja valvontatehtäviä. Tuomioistuinviraston tehtäväksi tuleekin uskoa selkeästi sellaiset yksittäisten tuomioistuinten hallinnolliset tehtävät, jotka ovat nykyisellään päällekkäisiä.

Tuomioistuinviraston tulisi huolehtia tuomioistuinten työskentelyn kannalta olennaisten peruspalvelujen tarjoamisesta, kuten tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Tuomariliitto pitää kannatettavana, että tuomioistuinvirasto ottaisi hoitaakseen myös sellaisia tuomioistuinten tukitehtäviä, joita nykyisin hoidetaan tuomioistuimissa. Tästä esimerkkinä mietinnössä on mainittu käännös- ja tulkkauspalvelut. Lisäksi tuomioistuinvirastolle tulisi kuulua tuomioistuinten aineistopalvelun hoitaminen.

Tuomioistuinviraston rahoitus

Tuomariliitto toteaa, että ministeriö on kehittämishankkeissaan käyttänyt merkittävässä määrin tuomioistuinten henkilöstöä. Tämä on käytännössä ollut pois tuomioistuinten varsinaisista lainkäyttötehtävistä.

Tuomariliitto korostaa, että tuomioistuinvirastolle nyt suunnitellut tehtävät ja mahdollisesti tuomioistuinvirastolle tulevaisuudessa siirrettävät uudet tehtävät edellyttävät riittävää resursointia. Jos resurssit eivät ole riittävät, vaarana on, että kehitystyö, johon tuomioistuinten suurimmat odotukset kohdistuvat, jää toisarvoiseen asemaan, ja että myöskään lainkäytön korkean laadun lisäämistavoite ei toteudu. Koska on epävarmaa, että perustamisvaiheen jälkeen tuomioistuinvirastolle saataisiin lisäresursseja, on välttämätöntä, että tuomioistuinvirastolle osoitetaan riittävät resurssit alusta alkaen.

Tuomariliitto kuitenkin painottaa, että tuomioistuinviraston rahoitusta ei tule ottaa osaksikaan lainkäyttötoiminnan rahoituksesta eikä se saa merkitä vähennyksiä tuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstöön, koska tuomioistuinlaitos on jo entuudestaan aliresursoitu (esim. LaVL

7/2017 vp). Selvää myös on, että yksinomaan henkilöstön siirtämistä oikeusministeriöstä ei voida pitää riittävänä. Toimintojen organisoiminen itsenäiseen tuomioistuinvirastoon ja tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen edellyttävät lisäpanostusta.

Riittävän resursoinnin lisäksi viraston riippumattomuuden varmistaminen ja tehokas toiminta edellyttävät riittäviä toimivaltuuksia. Mietinnössä ehdotetussa mallissa tuomioistuinvirastolla ei olisi talousarvion laatimiseen liittyvissä prosesseissa mahdollisuutta esittää suoraan eduskunnalle esimerkiksi valtion talousarvioehdotuksesta poikkeavaa ehdotusta tuomioistuinlaitoksen määrärahaksi (vrt. Tanska) tai selvitystä tuomioistuinlaitoksen tulevan budjettivuoden tarpeista (vrt. Norja). Kuten selvitysmiehet Pekka Nurmi ja Tatu Leppänen ovat esittäneet tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskevassa arviomuistiossaan (OM 2/2015 s. 17), tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöinen asema kansalaisten oikeusturvan takaajana puoltaa vahvan roolin antamista tuomioistuinvirastolle tuomioistuinten voimavaroista päätettäessä. Näistä syistä Tuomariliitto ehdottaa, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin vielä, tulisiko tuomioistuinvirastolla olla tietyissä tilanteissa oikeus saattaa esityksensä välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi, esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa valtioneuvoston ja tuomioistuinviraston näkemykset oikeusturvan tasosta olisivat olennaisessa ristiriidassa keskenään.

Pidättekö toimikunnan arviota tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä oikeana ja riittävänä?

Tehtävien laaja-alaisuus edellyttää tuomioistuinviraston henkilöstöltä laaja-alaista osaamista. Henkilöstön tulisi valikoitua ammattiosaamisen perusteella tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tuomioistuinvirastossa tulisi mietinnön mukaan olla vähintään 45 henkilötyövuotta. Mietinnössä todetaan suoraan, että kyseinen henkilöstömäärä ei riittäisi alkuvaiheessa kaikkien tarpeellisten palvelujen tuottamiseen. Suunniteltu henkilöstömäärä ei vaikuta riittävältä tuomioistuinviraston kehittämistehtäviin ja muihin mietinnössä esitettyihin maihin verrattuna.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanosta ja nimeämismenettelystä?

Johtokunnan kokoonpano

Tuomariliitto kiinnittää huomiota, että ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 7 §:n sanamuodon mukaan johtokuntaan ei tarvitsisi valita lainkaan tuomareiden keskuudesta tulevia ns. rivituomareiden edustajia, vaan kaikki tuomarijäsenet voisivat olla päällikkötuomareita. Sen sijaan mietinnön perusteluista (s. 75) ilmenee selvästi, että tarkoituksena on, että päällikkötuomareita on kaksi ja muita tuomareita on kaksi. Sanamuoto ei olisi niin suuri ongelma, jos ns. rivituomareilla olisi oikeus valita edustajansa. Mietinnön mukaan nimeämisoikeus olisi kuitenkin vain päälliköillä. Tuomarintyötä jatkuvasti tekevät näkevät ne todelliset tuomioistuinten tarpeet, jotka tulee turvata myös hallinnollisessa päätöksenteossa. Epäselvyyksien välttämiseksi säännöksen sanamuotoa tulee täsmentää jatkovalmistelussa esimerkiksi tuomioistuinlain 20 luvun 1 §:n 3 momentin mallin

mukaisesti, jotta toimikunnan tarkoitus ilmenisi paremmin säännöksestä. Tuomariliitto pitää välttämättömänä, että johtokunnan tuomarijäsenistä vähintään kaksi on ns. rivituomarijäseniä.

Tuomariliitto ei pidä ehdotusta asianajajaedustajan osallistumisesta tuomioistuinten johtamiseen perusteltuna. Tuomariliitto yhtyy hovioikeudenneuvos Kimmo Vanteen eriävästä mielipiteestä ilmeneviin perusteluihin. Johtokunnan jäsenillä on oltava vahva tuntemus tuomioistuintoiminnasta ja noudatetuista käytännöistä, jotta keskushallinnon tehtävät tulevat esitetyllä tavalla turvatuiksi. Mietinnön perusteluista ei ilmene, minkä vuoksi enemmistö on päätenyt ehdotukseen. Asianajajien ja muidenkin sidosryhmien kannanotot on mahdollista selvittää kuulemisten ja muun yhteydenpidon avulla. Johtokunnan tulisi siten olla kahdeksanjäseninen tai toissijaisesti siihen tulisi kuulua asianajajan asemesta vielä yksi tuomari-edustaja.

Johtokunnan nimeämismenettely

Tuomariliitto ei pidä ehdotettua johtokunnan asettamistapaa asianmukaisena siltä osin kuin päälliköt nimeäisivät ns. rivituomareiden edustajat. Tuomariliitto yhtyy hovioikeudenneuvos Kimmo Vanteen eriävässä mielipiteessä esitettyihin perusteluihin.

Kuten eriävästä mielipiteestä ilmenee, ensisijaisesti tuomareiden tulisi itse voida valita edustajansa johtokuntaan kuten muutkin ryhmät tekevät ehdotuksen mukaan. Tuomariliitto katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi vielä selvittää, miten sanottu ehdokasasettelu ja valinta tulisivat parhaiten turvatuiksi, koska korkeimmat oikeudet eivät ole yhtyneet hovioikeudenneuvos Kimmo Vanteen ehdotukseen siitä, että korkeimmat oikeudet huolehtisivat ehdokasasettelusta ilmoittautumisten pohjalta kuultuaan tuomareita edustavia järjestöjä. Jos johtokunnan ns. rivituomareilla ei ole kentän luottamusta, tuomioistuinten kehittämistyö saattaa hankaloitua.

Esityksessä on lähdetty siitä, että johtokunnan jäsenyys olisi oman toimen ohella hoidettava luottamustoimi. Tuomariliitto pitää varmana, että vastuullisen luottamustoimen hoitaminen asiaan vaadittavalla vakavuudella ei ole mahdollinen täysimääräisen virkatyön ohella. Tämän vuoksi on vähintään lain esitöissä syytä mainita, että johtokunnan jäsenyydestä johtuen muut virkatoimet on kussakin yksikössä hoidettava asianmukaisella työnkevennyksellä.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan ja ylijohdajan välisestä toimivallanjaosta?

-

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

Tuomariliitto pitää perusteltuna mietinnössä esitettyä kantaa, että viraston tulisi sijaita Helsingissä tai pääkaupunkiseudulla. Perustettavalla virastolla on parhaat toimintaedellytykset pääkaupunkiseudulla, jossa suuri osa keskeisimmistä yhteistyötahoista sijaitsee ja jossa myös pätevän työvoiman rekrytointi on helpompaa. Lisäksi tuomioistuinvirasto ei tulisi olemaan niin suuri, että sillä olisi alueellisten näkökohtien kannalta suurta merkitystä. Tuomariliiton saamien tietojen mukaan Ruotsissa on koettu hajasijoittaminen ongelmallisena.

Muuta huomioitavaa?

Ylijohtajan kelpoisuus ja toimikausien rajaaminen

Toimikunta ehdottaa tuomioistuinlain 19 a luvun 12 §:ssä, että tuomioistuinviraston ylijohtaja on valtion virkamieslain 26 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu viraston päällikkö. Ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksena olisi siten ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito sekä johtamiskokemus. Toimikunnan ehdotuksen mukaan kelpoisuusvaatimuksena ei sen sijaan olisi oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa.

Tuomariliitto yhtyy oikeushallinnon pääluottamusmies Sari Ahon eriävään mielipiteeseen. Tuomariliitto toteaa, että tuomioistuinviraston tehtäväksi on ehdotettu huolehtiminen tuomioistuinten hallinnon tehokkaasta ja tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Viraston tehtäviin sisältyisi muun ohella tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja etenkin talousarviovalmistelusta huolehtiminen sekä tuomioistuinten toiminnan kehittäminen. Tuomioistuinviraston tehtävät huomioon ottaen on selvää, että viraston käytännön toimintaa johtavan ylijohtajan tulee olla perehtynyt tuomioistuinlaitoksen toimintaan ja osaamiseen kuuluu oikeusjärjestelmän laaja-alainen ymmärtäminen ja hallinta. Operatiivisen johtajan tulee olla perillä tuomioistuinten käytännön toiminnasta ja ymmärtää tuomioistuinlaitoksen toimintaa kokonaisvaltaisesti. Näistä syistä ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksena tulee olla oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon tutkinnon suorittaminen.

Ylijohtaja on tuomioistuinlaitoksen keulakuva. Tästä syytä valittavalta ylijohtajalta tulee edellyttää sellaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia, jotka takaavat vahvan näkyvyyden ja tuomioistuinten edustuksen myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle.

Toimikunnan ehdotuksen mukaan ylijohtaja nimitettäisiin viiden vuoden määräajaksi. Toimikausien lukumäärää ei ole mietinnössä rajattu, joten ylijohtajaksi voitaisiin nimittää sama henkilö uudelleen. Muuttuva yhteiskunta edellyttää jatkuvaa kehitystä ja uudistusta myös tuomioistuinlaitoksessa. Ylijohtajan vaihtuminen riittävin määräajoin toisi uusia kehitysideoita ja näkemyksiä toiminnan kehittämisestä. Tämän vuoksi Tuomariliitto ehdottaa, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin vielä, voitaisiinko toimikaudet rajata enintään kahteen viisivuotiskauteen.

Lausunnon valmistelu

Lausuntoa on käsitelty Tuomariliiton hallituksessa. Hovioikeudenneuvokset Kimmo Vanne ja Wilhelm Norrman eivät esteellisinä ole osallistuneet lausunnon valmisteluun eivätkä hyväksymiseen.

Helsingissä 3.7.2017

Minna Hällström

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry:n varapuheenjohtaja

Vanne Kimmo

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry