

Asia: OM 9/021/2016

Tuomioistuinviraston perustaminen

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko vai vastustatteko tuomioistuinviraston perustamista?

En ota kantaa

Mikä on yleinen arvionne toimikunnan ehdotuksesta?

Hallinto-oikeus toteaa, että ehdotus on varsin yleispiirteinen eikä ehdotuksessa ole esitetty kovinkaan konkreettisia asioita mahdollisen tuomioistuinviraston toiminnasta tai varsinkaan siitä, kuinka tuomioistuinvirasto voisi taata tuomioistuinten hallinnon mahdollisimman tehokkaan ja laadukkaan hoitamisen nykyistä paremmin. Hallinto-oikeus toteaa, että ehdotuksen mukainen tuomioistuinvirasto voi parantaa tuomioistuinten riippumattomuutta ulkoisesti tarkasteltuna. Tässä suhteessa hallinto-oikeus ei ole nykytilanteessa nähnyt käytännössä merkittäviä ongelmia. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan parhaimmat hyödyt tuomioistuinvirastosta voidaan saada keskittämällä joidenkin hallinnollisten asioiden hoitaminen ja tuomioistuinten yhteisten toimintojen ja yhteistyön koordinointi tuomioistuinvirastolle. Tuomioistuinvirastolle kuuluvia asioita voisivat olla nykyiselle oikeushallinto-osastolle kuuluvien ydintehtävien lisäksi esimerkiksi kilpailutuksiin, rekrytointiin, toimitiloihin, erilaisten lakisäateisten suunnitelmien laadintaan, koulutuksen järjestämiseen ja muihin hallinnollisiin tukipalveluihin liittyvät asiat. Lisäksi tuomioistuinvirasto voisi toimia/olisi voinut toimia yhteistyökoordinaattorin asemassa esimerkiksi turvapaikka-asioihin ja muihin vastaavanlaisiin tilanteisiin liittyvissä asioissa nykyistä järjestelmää tehokkaammin. Tämän tyyppisissä koko sektoria koskehtavissa asioissa tuomioistuinvirasto voisi toimia nimenomaisesti hallinnollisia-asioita ohjaavana ja käytännön toimintoja yhdenmukaistavana ja koordinoivana tahona.

Miten arvioitte tuomioistuinviraston hoidettaviksi ehdotettuja tehtäviä?

Mahdolliselle tuomioistuinvirastolle kuuluvat tehtävät koostuisivat mietinnön mukaan ensivaiheessa oikeushallinto-osastolle kuuluvista tehtävistä sekä joistakin rekrytointiin liittyvistä tehtävistä. Virasto vastaisi kokonaisvaltaisesti siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Tältä osin esityksessä ei ole kuitenkaan esitetty konkreettisia asioita mahdollisen tuomioistuinviraston tehtävistä, joilla tähän tavoitteeseen päästäisiin. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden on vaikea ottaa, edellä mainitun lisäksi, tässä vaiheessa kantaa enemmälti

tuomioistuinviraston tehtäviin. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoo, että oikein organisoituna ja resursoituna tuomioistuinvirastolla voi olla edellytyksiä vastata tuomioistuinten keskushallintotehtävistä nykyistä paremmin. Mietinnössä ei käy tarkemmin ilmi se, mitä hallinnollisia tehtäviä tuomioistuinvirastolle voitaisiin keskittää, ja miten tämä mahdollisesti vaikuttaisi tuomioistuinten hallintohenkilöstön asemaan. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että tältä osin mietitään kokonaisuutta. Tähän asti toteutetut hallinnollisten tehtävien keskittämiseen pyrkineet toimenpiteet eivät ole suinkaan vähentäneet tuomioistuimien hallinnollisia tehtäviä, vaan tehtävät ovat vain muuttaneet joltain osin muotoaan ja lyhyellä aikavälillä jopa lisääntyneet. Tuomioistuimet toimivat jo nyt varsin pienellä hallinnollisiin asioihin painottuvalla henkilöstömäärällä. Hallinto-oikeus pitää tuomioistuinviraston tehtävien hoidon kannalta tärkeänä, että mahdollisen tuomioistuinviraston henkilöstö koostuu mietinnön mukaisesti pääosin asiantuntijoista.

Hallinto-oikeus pitää kannatettavana sitä, jos tuomioistuinvirasto perustetaan, että tuomioistuinviraston hoidettavaksi keskittäisiin mietinnön mukaisesti nimittämiseen ja rekrytointiin liittyviä tehtäviä ja hallinto-oikeus pitää tärkeänä etenkin tuomareiden rekrytoinnin yhdenmukaistamista. Hallinto-oikeus pitää kuitenkin ehdottoman tärkeänä sitä, ettei rekrytointiin liittyvien asioiden keskittäminen kavenna liiaksi tuomioistuinten valtaa määrittää rekrytoinnin painopistealueita ja tuomioistuimille tulisia jättää mahdollisuus suorittaa rekrytointia esimerkiksi lyhyissä sijaisuuksissa suoraan itse. Tässäkin tulee korostua tuomioistuinviraston tuomioistuimia palveleva näkökulma, eikä tuomioistuinviraston tule puuttua tuomioistuinten henkilöstö- ja rekrytointipolitiikkaan.

Pidättekö toimikunnan arviota tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä oikeana ja riittävänä?

Tuomioistuinvirastolle ehdotettujen tehtävien määrä on varsin suuri. Itä-Suomen hallinto-oikeus ei osaa arvioida tuomioistuinviraston tehtävien hoitamiseksi tarvitsemaa henkilöstömäärää. Tarvittavaan henkilöstömäärään vaikuttaa suuresti ennen kaikkea se, kuinka tuomioistuinviraston toiminta ja työskentely tullaan organisoimaan sekä se, missä laajuudessa tuomioistuimet tulevat hyödyntämään viraston tarjoamia palveluja. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä sitä, että virastolle osoitetaan riittävät resurssit, jotta se pystyy tehokkaasti suoriutumaan sille ehdotetuista tehtävistä. Viraston liian pieni henkilöstömäärä ei saa johtaa siihen, että esimerkiksi nimitysprosessit viivästyvät entisestään tai virasto joutuu resurssivajeen vuoksi ”takaisin vyöryttämään” tehtäviä tuomioistuimille, jotka tuomioistuimet ovat omassa toiminnassaan uskoneet viraston hoidettavaksi. Tuomioistuinviraston tulee pystyä mahdollisimman laadukkaasti ja tehokkaasti tukemaan tuomioistuimia eri toiminnoissa. Tuomioistuinviraston tulee sille osoitetuissa tehtävissään pystyä toimimaan tuomioistuimia tehokkaammin, jotta sen perustaminen olisi ylipäättänsä tarkoituksenmukaista mietinnössä esitettyssä muodossa.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanosta ja nimeämismenettelystä?

Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että mahdollisessa johtokunnassa on edustus korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden lisäksi eri tuomioistuin sektoreilta. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että johtokunnan kokoonpanossa painottuu tuomariedustus ja, että johtokunnassa on päällikkö-tuomareita. Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinvirastolle ehdotetut

tehtävät painottuvat nimenomaan hallinnollisiin tehtäviin ja hallinnon tukemiseen. Tämän vuoksi hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että johtokunnassa ja johtokunnassa olevilla henkilöillä on riittävä asiantuntemus tuomioistuinten hallinnollisista tehtävistä, sekä kehittämiseen ja koulutukseen liittyvistä asioista.

Vaikka johtokunnan jäsenien ei ole tarkoitus edustaa omaa virastoaan tai edes omaa sektoriaan johtokunnassa, hallinto-oikeus näkee silti vaarana sen, että johtokunnan toimintaan voi syntyä eri sektoreiden edunvalvontaan liittyviä piirteitä. Ehdotetun mukaisesti tuomioistuinviraston ja sen johto-kunnan keskeisenä tehtävänä on päättää tuomioistuinlaitoksen varojen jaosta virastoille. Varojen jakamisen tulisi perustua objektiivisiin seikkoihin ja mukailla eri sektoreilla tapahtuvia yleisiä muutoksia esimerkiksi asiamäärien kehityksessä. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tuomiosituinten tulisi pystyä nimenomaisesti jakamaan varoja ja resursseja niihin yksiköihin, joissa ne pystytään käyttämään tehokkaimmin ja joissa asiamäärät huomioiden on siihen tarvetta. Esimerkiksi hovioikeuksien asiamäärät ovat vähentyneet suhteessa hallinto-oikeuksiin. Tuomioistuinviraston tulisi pystyä objektiivisesti päättämään varojen kohdentamisesta tällaisessa muuttuvassa tilanteessa. Hallinto-oikeus suhtautuu epäillen siihen, että ehdotetussa tuomioistuinviraston johtamismallissa pystyt-täisiin tarvittaviin, objektiivisiin ja ripeisiin ratkaisuihin.

Esimerkiksi toukokuun 2017 loppuun mennessä Itä-Suomen hovioikeuteen on saapunut 538 asiaa ja hovioikeus on ratkaissut 591 asiaa. Ratkaisematta Itä-Suomen hovioikeudella on ollut 278 asiaa ja antamatta 331 asiaa. Vuonna 2016 Itä-Suomen hovioikeuden ratkaisemista asioista 34 %:ssa ei ole myönnetty jatkokäsittelylupaa eli suuri osa asioista on ratkennut jatkokäsittelylupamenettelyssä. Toukokuun 2017 loppuun mennessä Itä-Suomen hallinto-oikeuteen on saapunut 1506 asiaa ja hallinto-oikeus on ratkaissut 1303 asiaa. Vireillä Itä-Suomen hallinto-oikeudessa on ollut 2404 asiaa. Henkilöstöä Itä-Suomen hovioikeudessa on vähän yli 70 ja Itä-Suomen hallinto-oikeudessa vähän yli 60. Resursseissa olevaa epätasapainoa on perusteltu lähinnä historiallisilla syillä ja suullisten käsittelyjen määrällä. Suullisten käsittelyjen määrä kertoo lähinnä prosessien erilaisuudesta, eikä tätä voida käyttää miltään osin perusteena resurssien suhdetta arvioitaessa, koska hallintotuomioistuimissa käsiteltävät asiat ovat juridisesti entistä vaativampia ja myös hallinto-oikeuksissa pidetään suullisia käsittelyjä. Historiallisiin syihin vetoaminen kertoo vain aikoinaan tehdystä poliittisesta valinnasta panostaa eri tuomioistuinlinjojen tarpeisiin ja asiakkaisiin eri tavalla ja siitä, että resurssien epätasapaino on jatkunut pitkään. Suullisten käsittelyjen määrä hovioikeuksissa kertoo enemmänkin prosessin vinoutumisesta, mikä tekee asiasta entistä merkittävämmän. Resurssien epätasapainoon ei ole kyetty millään tavalla puuttumaan nykyisellä keskushallintorakenteella ja hallinto-oikeus pitää äärimmäisen tärkeänä koko tuomioistuinsektorin taloudellisuuden ja asiakkaiden perustuslaillisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta, että resurssit pystytään kohdentamaan tuomioistuinlaitoksen sisällä nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Muistiossa ei ole esitetty esimerkiksi tämän osalta mitään perusteita sille, kuinka tuomioistuinvirasto kykenisi nykyistä tehokkaampaan varojen jakoon ja kuten edellä on todettu hallinto-oikeus ei näe, että muistiossa ehdotetulla mahdollisella tuomioistuinvirastolla olisi tähän nykyistä paremmat edellytykset. Hallinto-oikeus toteaa lisäksi, jos tuomioistuinvirasto perustetaan, tulisi tässä yhteydessä arvioida koko tuomioistuinsektorin rakennetta kokonaisuudessaan ja miettiä mahdollisia tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen ja tuomioistuinten lakkauttamiseen liittyviä kysymyksiä.

Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että johtoryhmässä on jäsenenä muunkin henkilöstön edustaja/edustajia kuin ainoastaan tuomareita. Hallinto-oikeuden käsityksen mukaan johtoryhmässä olevan muun jäsenen tulisi olla kuitenkin päällikötason virkamies eli käytännössä kanslia- tai hallinto-päällikkö ja tämä tulisi määrittää tuomioistuinlaissa. Hallinto-oikeus ei näe asianajajataustaisen johtoryhmän jäsenen mukana oloa tuomioistuinten hallinnollisista tehtävistä vastaavan viraston johtoryhmässä missään muodossa tarkoituksenmukaisena tai edes suotavana. Mahdollisen johtoryhmän kokoonpanon tulee koostua vain virkavastuulla työtään tekevästä tuomioistuinten tuomareista ja virkamiehistä.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan ja ylijohdajan välisestä toimivallanjaosta?

Ehdotettu malli tarkoittaa perustavanlaatuista muutosta nykyiseen järjestelmään verrattuna, jossa tuomioistuinten keskushallintotehtäviä johdetaan virkamiesten toimesta. Ehdotettu työnjako ja se, että ylintä päätösvaltaa tuomioistuinvirastossa käyttää tuomioistuinten edustajista koostuva johtokunta on omiaan korostamaan tuomioistuinten riippumattomuutta. Vaikka tuomioistuinviraston toiminnassa korostuukin tuomioistuinten riippumattomuus, on selvää, että yksittäisen tuomioistuimen toimivalta ja itsenäiset toimintaedellytykset voivat jossain määrin tuomioistuinviraston myötä kaveta. Johtoryhmän roolin tulisi pysyä suurten strategisten linjausten tekijänä ja päävastuu viraston johtamisesta tulisi kuulua ylijohdajalle, jolla tulisi olla riittävästi myös itsenäistä toimivaltaa. Muutoin hallinto-oikeus viittaa edellä esitettyihin näkökohtiin.

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

Hallinto-oikeus ei ota kantaa tuomioistuinviraston sijaintipaikkaan.

Muuta huomioitavaa?

Ei.

Nykänen Toni
Itä-Suomen hallinto-oikeus