



Lausunto

13.06.2017

2017/165/31

Asia: OM 9/021/2016

Tuomioistuinviraston perustaminen

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko vai vastustatteko tuomioistuinviraston perustamista?

Kannatan

Mikä on yleinen arvionne toimikunnan ehdotuksesta?

Tuomioistuinvirastotoimikunnan esityksessä ehdotetaan perustettavaksi tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi tuomioistuinlaitoksen

toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta

ja tukemisesta (s. 53). Tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa

tuomioistuinten riippumattomuutta sekä edistää tuomioistuinten hallintotehtävien

tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Toiminnan järjestämisellä puolestaan pyritään luomaan edellytyksiä

lainkäytön korkean laadun ylläpitämiselle ja kehittämiselle. Tämän tavoitteen

katsotaan toteutuvan parhaiten, jos keskushallintotehtävät siirretään oikeusministeriöstä

erilliselle keskusvirastolle (s. 23).

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan toimikunnan esityksen lähtökohdat ja keskeiset tavoitteet (tuomioistuinten riippumattoman aseman korostaminen, hallintotehtävien hoidon tehokas järjestäminen sekä lainkäyttötoiminnan korkeaa laadun varmistaminen) ovat perusteltuja. Tuomioistuinten itsenäisen aseman ja riippumattomuuden vastapainona uudistuksessa korostuu

myös tuomioistuinlaitoksen oma vastuu asioiden tehokkaasta ja tarkoituksenmukaisesta käsittelystä ja menettelytapojen yhdenmukaisesta toteuttamisesta. Lisäksi uudistus mahdollistaa nykyistä paremmat välineet tämän vastuun toteutumiselle. Tätä vastuuta ja menettelyjen yhdenmukaistamisen tarvetta tarkastusvirasto on korostanut aiemmin uudesta tuomioistuinlaista 9.6.2014 antamassaan lausunnossa (152/31/2014), tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskevasta arviomuistiosta 19.3.2015 antamassaan lausunnossa (14/31/2015) sekä tuomioistuimia koskeneessa tarkastustoiminnassaan (Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 125/2006, Käräjäoikeuksien tulohjaus ja johtaminen ja Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 169/2008, Hallinto-oikeudet).

Tarkastusvirasto on myös jo aiemmin korostanut, ettei tuomioistuinviraston perustamista pidä tarkastella säästötoimena vaan investointina oikeudenhoidon laadulliseen ja sisällölliseen kehittämiseen sekä tuomioistuinlaitoksen osaamisen, tietojärjestelmien ja prosessien kehittämiseen. Tuomioistuinviraston perustaminen on tarkastusviraston käsityksen mukaan hyvin linjassa sekä valtion keskushallinnon kehittämislle asetettujen tavoitteiden että oikeusministeriön hallinnonalalla jo tapahtuneen kehityksen kanssa. Tuomioistuinviraston perustaminen luo hyvät mahdollisuudet tuomioistuinlaitoksen ja sen toiminnan vastaavanlaiseen kehittymiseen kuin ulosotto- ja syyttäjän-toimissa mahdollistamalla riippumattoman tuomioistuinviraston oikeusministeriötä vahvemman ohjausotteen.

Miten arvioitte tuomioistuinviraston hoidettaviksi ehdotettuja tehtäviä?

Esityksen mukaan tuomioistuinviraston ydintehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja

kehittämisestä. Eräs viraston tärkeimmistä tehtävistä olisi huolehtia tuomioistuinlaitosta koskevasta

kehys- ja talousarviovalmistelusta. Tässä tehtävässään virasto vastaisi tuomioistuinten

tuloksellisuudesta ja voimavarojen jakamisesta tuomioistuimille. Esityksessä myös todetaan, että tuomioistuinvirasto voisi ajan oloon ottaa hoitaakseen muita palvelutehtäviä, joita nykyisin hoidetaan eri tuomioistuimissa (s. 55).

Edellä mainitut lähtökohdat ovat tarkoituksenmukaisia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan pitäisi pyrkiä siihen, että tuomioistuinvirastolle keskitettäisiin kaikki yksittäisten tuomioistuinten hoitamat tehtävät, jotka voidaan hoitaa keskitetysti. Tuomioistuinviraston tehtäviksi soveltuvat esimerkiksi koulutus ja laajempi osaamisen kehittäminen samoin sähköisten prosessien ja tietojärjestelmien kehittäminen.

Esityksen mukaan tuomioistuinvirasto huolehtisi tuomioistuinlaitosta koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta, esimerkiksi talousarvioehdotusten laadinnasta. Tarkastusvirasto korostaa, että tuomioistuinten tulohajauksen tulisi olla aktiivista ja ennen muuta näkyä laadullisten tulostavoitteiden painottamisessa. Kun tuomioistuinvirastolla olisi oma riippumaton asemansa osana tuomioistuinlaitosta, olisi sillä sen perusteella hyvät edellytykset ottaa myös aktiivinen ote resurssien jakamisessa tuomioistuimille siten, että se toteuttaisi oikeudenmukaisen resurssien jaon periaatteetta ja resurssien jakaminen perustuisi mahdollisimman hyvin todelliseen työmäärään.

Myös tuomioistuinten virkoja koskeva toimivalta siirtyisi uudistuksen myötä perustettavalle tuomioistuinvirastolle (s. 55). Uudistuksella voitaisiin tarkastusviraston näkemyksen mukaan tältäkin osin parantaa tuomioistuinviraston mahdollisuuksia oikeudenmukaiseen resurssien jakoon.

Jotta tuomioistuinvirasto voisi hoitaa sille kaavailut tehtäväkokonaisuudet tuomioistuinten hallintopalveluissa, talous- ja tulohajauksessa sekä kehittämisessä ja koulutuksessa on sillä oltava itsenäinen kyky seurata tietotekniikan uusinta kehitystä sekä omaksua ja ottaa käyttöön kehityksen mahdollistamat uudet toimintatavat ja -menettelyt tuomioistuimia parhaiten hyödyttävällä ja niihin parhaiten sopivalla tavalla. Virastolla on siten oltava riittävä asiantuntemus näiden tehtävien toteuttamiseen.

Pidättekö toimikunnan arviota tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä oikeana ja riittävänä?

Ehdotuksen mukaan tuomioistuinviraston henkilöstömäärä olisi vähintään 45. Tämä olisi vähemmän kuin esimerkiksi Alankomaissa, Norjassa, Ruotsissa ja

Tanskassa, joiden järjestelmiin on esitystä valmisteltaessa tutustuttu (s. 58) Edotetulla henkilöstömäärällä tuomioistuinviraston vuosittaiset menot olisivat noin 3,5-4 miljoonaa euroa. Esitys merkitsee tehtävien siirtoa ensisijaisesti oikeusministeriöstä keskusvirastolle. Tästä syystä välittömiä lyhyen aikavälin säästöjä tuomioistuinten hallintotehtävien hoitamisessa ei työryhmän mukaan ole saatavilla. Viraston vastuulla oleva tuomioistuinten hallinnon kehittäminen

voi kuitenkin aikanaan mahdollistaa toimintojen järjeistämistä säästöjä tuovalla tavalla (s. 59).

Tarkastusviraston käsityksen mukaan esitettyä arviota tuomioistuinviraston voimavarojen tarpeesta voidaan sinänsä pitää maltillisena. Haasteen tuomioistuinviraston asemalle sen tarvitsemien resurssien osalta muodostaa valtionalouden tiukka tilanne. Viraston tulisi kyetä suoriutumaan sille kaavailuista tehtävistä sekä tuottamaan aitoa lisäarvoa sekä tuomioistuinlaitokselle että lainkäytölle ja oikeusturvalle kokonaisuutena. Tuomioistuinviraston perustaminen ei myöskään saisi johtaa tuomioistuinten varsinaisen tehtävän, lainkäytön, voimavarojen vähenemiseen.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanosta ja nimeämismenettelystä?

Esityksen mukaan tuomioistuinviraston ylintä päätösvaltaa käyttäisi johtokunta. Johtokunnassa olisi yhdeksän jäsentä. Heistä enemmistö eli kuusi jäsentä

olisi tuomareita. Ehdotetun tuomioistuinlain 7 §:n 2 momentin mukaan johtokunnassa olisi yksi korkeimman oikeuden tuomari, yksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomari sekä yksi tuomari hovioikeuksista, yksi käräjäoikeuksista, yksi hallinto-oikeuksista ja yksi erityistuomioistuimista.

Voidaan kysyä, tulisiko "rivituomareiden" asemaa johtokunnassa vahvistaa. Johtokunnassa voisi esimerkiksi olla kaksi käräjätuomaria.

Miten arvioitte toimikunnan ehdotusta tuomioistuinviraston johtokunnan ja ylijohtajan välisestä toimivallanjaosta?

Ehdotuksen mukaan virastoa johtaisi ylijohtaja, jonka johtokunta nimittäisi viiden vuoden määräajaksi. Ylijohtajan toimivallasta ja tehtävistä voitaisiin määrätä tarkemmin viraston työjärjestyksessä, jonka johtokunta vahvistaisi. Ylijohtajan virkaan valittavalta vaadittaisiin Suomen kansalaisuutta, ylempää korkeakoulututkintoa, tehtävän edellyttämää monipuolista kokemusta, käytännössä osoitettua johtamistaitoa sekä johtamiskokemusta.

Ehdotuksen mukaan ylijohtaja voisi olla myös muu kuin tuomaritaustainen henkilö eikä häneltä edellytettäisi oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa (s. 56).

Tuomarit ammattikuntana muodostavat varsin selkeän "profession". Voidaankin kysyä, pitäisikö viraston ylijohtajalta edellyttää oikeustieteellistä koulutusta ja perehtyneisyyttä tuomioistuinlaitoksen toimintaan. Tällainen pätevyys voisi myös edesauttaa luottamuksellisen suhteen luomisessa tuomioistuinlaitoksen eri yksiköihin ja tuomarihenkilöstöön.

Ehdotetun tuomioistuinlain 11 §:n 2 momentin mukaan ylijohtaja ratkaisisi kaikki ne asiat, joita ei ole säädetty

johtokunnan ratkaistavaksi tai työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistavaksi. Lain 6 §:n 2 momentissa määritetään johtokunnan päätösvaltaan kuuluvat asiat. Esityksen mukaan ylijohtajan ja johtokunnan toimivallan jakoa voidaan tarpeen mukaan täsmentää työjärjestyksessä.

Voidaan kysyä, pitäisikö ylijohtajalle kuuvia "juoksevaan hallintoon" kuuluvia tehtäviä lakiehdotuksessa täsmentää tai konkretisoida. Toisaalta tehtävänjakoa voidaan täsmentää työjärjestyksessä. Tämä voi mahdollistaa tehtävienjaon joustavan täsmentämisen.

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

Toimikunnan käsityksen mukaan tuomioistuinviraston sijaintipaikan valinnan tulisi perustua siihen, millä paikkakunnalla virastolla on parhaat toimintaedellytykset. Alueellisille näkökohdille ei saisi valinnassa antaa ratkaisevaa painoarvoa. Esityksen mukaan viraston sijainti pääkaupungissa tai sen läheisyydessä lähellä eduskuntaa, ylimpiä tuomioistuimia, valtioneuvostoa sekä muita yhteistyötahoja olisi monella tavoin selkeä

etu viraston toiminnalle. Olennaista on myös, että virastolla on osaava ja sitoutunut henkilöstö. Toimikunnan käsityksen mukaan virastolla olisi parhaat mahdollisuudet saada pätevää henkilöstöä etenkin asiantuntijatehtäviin, jos virasto sijaitsee pääkaupunkiseudulla (s. 13-14).

Tarkastusvirastolla ei ole huomautettavaa toimikunnan viraston sijaintipaikkaa koskevaan näkemykseen tai toimikunnan tältä osin esittämiin perusteluihin.

Muuta huomioitavaa?

-

Männikkö Marko
Valtionalouden tarkastusvirasto

Vedenkannas Matti
Valtionalouden tarkastusvirasto