

18.3.2015

Dnro 370/5/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen

LAUSUNTO SELVITYSMIESTEN ARVIOMUISTIOSTA TUOMIOISTUINTEN KESKUSHALLINNON UUDISTAMINEN

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa selvitysmiesten arviomuistiosta Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen (OMSO 2/2015).

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

Yleistä

Pidän selvityksessä kaavaillun oikeusministeriöstä toiminnallisesti riippumattoman tuomioistuinviraston perustamista erittäin tärkeänä. Tuomioistuinviraston – tai mikä nimi sille valitaankaan – keskeisimmät tehtävät liittyisivät tuomioistuinten hallintopalveluihin, talous- ja tulosohjaukseen sekä kehittämiseen ja koulutukseen. Kannatan tuomioistuinviraston perustamista mahdollisimman joutuisasti ja niin, että sille turvataan asianmukaiset voimavarat, jotka eivät ole pois muusta oikeushallinnosta.

Olen oikeusministeriölle 19.6.2013 antamassani lausunnossa (dnro 1892/5/13) oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013–2025 (OMML 16/2013) lausunut seuraavaa, johon edelleen viittaa:

”6. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys (OM:n julkaisu 2009:3) on hyvä esiselvitys ja pidän tärkeänä, että hanketta tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi viedään eteenpäin. Kannatan ehdotusta tuomioistuinviraston perustamisesta. Pidän hanketta erittäin tärkeänä ja näen sen mahdollistavan useita merkittäviäkin lisähyötyjä.

Erillinen tuomioistuinvirasto vastaisi kansainvälisiä malleja ja edesauttaisi kansainvälistä yhteistyötä. Tuomioistuinvirasto olisi omiaan korostamaan tuomioistuinlaitoksen merkitystä yhtenä valtionhallinnon haaran ja tuomioistuinten käytön riippumattomuutta. Järjestelmä voisi tuottaa toiminnallisia etuja muun muassa tuomioistuinten johtamisessa, koulutuksessa, sisäisissä tiedonkuluissa ja esimerkiksi tuomioistuinten sisäisten ja ulkoisten tietojärjestelmien kehittämisessä. Tuomioistuinvirasto voisi myös edistää lainsäädännön kehittämistä esimerkiksi sääntelyaloitteita tekemällä (tämä voisi edellyttää perustuslain 99 §:n 2 momentin muuttamista).

Järjestelmä vaikuttaisi myös tuomioistuinten talousarviomenettelyihin, jossa yksi epäkohta nykyisin on se, että oikeusministeriö käy tulosneuvottelut yksiköiden kanssa ajankohtana, jolloin koko valtionhallinnon tulo- ja menoarvio on vielä päättämättä, eikä ministeriö tiedä tulosneuvotteluita käydessään tulevan budjetin täsmällistä loppusummaa. Tuomioistuinlaitoksella voisi mahdollisesti olla myös suora määrärahojen esitysoikeus eduskunnalle ohi valtioneuvoston (tämä saattaisi edellyttää perustuslain 83 §:n muuttamista).

Arvio tuomioistuinviraston perustamisen merkittävästä kustannuksista lisäävästä vaikutuksesta pitänee paikkansa. Toisaalta, ilman lisäpanostuksia tuomioistuinlaitokseen ei tavoiteltuja etuja voidakaan saavuttaa. Jos tuomioistuinlaitokseen halutaan aidosti parantaa, on siihen myös panostettava. Tuomioistuinviraston perustaminen ei luonnollisesti saa merkitä heikennyksiä

lainkäyttötoimintaan tai muiden oikeuslaitoksen toimijoiden toimintaan. Tarvittaessa oikeuslaitoksen kokonaisresursseja tulee lisätä kasvaneita kustannuksia vastaavasti. Panostukset samanaikaisesti sekä operationaaliseen toimintaan että toimintaa organisoivaan ja kehittävään tuomioistuinvirastoon yhdessä edistäisivät parhaiten oikeusturvan tilaa. Toistan alussa esittämäni huomion oikeuslaitoksen asemasta oikeusvaltion kulmakivenä.”

Pidän tuomioistuinlaitoksen nykytilaa ongelmallisena paitsi oikeuslaitoksen aliresursoinnin puolesta myös periaatteellisemmalta kannalta siksi, että oikeuslaitos on ministeriöjohtoinen. Molemmat tekijät heikentävät tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta.

Käsillä oleva hanke on erittäin tärkeä koko oikeuslaitoksen riippumattomuudelle, yhteiskunnalliselle asemalle ja toiminnalle. Tuomioistuimet vastaavat yhdestä ylimmästä valtiovallasta eli tuomiovallasta. Tuomiovallan käytön on oltava riippumatonta toimeenpano- eli hallintovallasta. Se, että tuomioistuinhallinto nykyään sijaitsee oikeusministeriössä, ei anna riippumattomuudesta ulospäin hyvää kuvaa, vaikka ministeriöhallinto tosiasiallisesti toimisikin tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittavalla tavalla. Tällainen riippumattomuutta kunnioittava toimintatapa on joka tapauksessa välttämätöntä tuomioistuinhallinnolle, miten se sitten järjestetäänkin. Nykyisestä ministeriörakenteesta johtuu kuitenkin arviomuistion mukaan juuri mainitusta syystä myös toiminnallisia puutteita, esimerkiksi sitä kautta, että tuomioistuinten tulosohtauksessa ei voida kiinnittää riittävästi huomiota toiminnan laadullisiin tekijöihin – joihin taas erillisvirastona toimiva tuomioistuinvirasto voisi paremmin kiinnittää huomiota.

Korostan vielä, että tehokkaan oikeussuojan ja perus- ja ihmisoikeusturvan vaatimukset perustuvat perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja muun muassa YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen. Nämä lähtökohdat tarkoittavat, että oikeuslaitokseen ja erityisesti tuomioistuinlaitokseen kohdistuu aivan erilaiset vaatimukset kuin niin sanotusti tavallisiin hallintoviranomaisiin, joihin tuomioistuimia ja tuomioistuinlaitosta ei voidakaan rinnastaa.

Tuomioistuinten asemasta ja tehtävistä johtuen on korostetun tärkeää järjestää tuomioistuinhallinto siten, että se tukee riippumatonta ja tehokasta lainkäyttöä. Nykytila ei näissä suhteissa ole riittävä eikä tyydyttävä. Paitsi että tuomioistuinhallinnon ministeriövetoisuus on jo itsessään, periaatteellisista syistä ongelmallista – ja vastoin muilla hallinnonaloilla jo omaksuttuja malleja –, liittyy nykyisiin hallinnollisiin toimintoihin ja niiden järjestämiseen puutteita. Selvitysmiesten näkemyksen mukaan nykytila on hajanainen, jossain määrin sekava ja toiminta on osin epäammattimaista (s. 26).

Pidän selvänä, että hallinnollisten toimintojen järjestäminen tuomioistuinvirastossa keskitetysti ja ammattimaisesti hoidettavaksi olisi omiaan parantamaan lainkäytön tukitoimintojen laatua, ja mahdollistaisi toimintojen paremman kehittämisen. Samalla tuomioistuimet voisivat keskittyä ydintehtäväänsä eli lainkäyttöön.

Lausuntopyyntöissä yksilöidyistä kysymyksistä

Arviomuistion luvussa 3 käsitelty kansallinen kehitys hallinnon kehittämisessä tukee johtopäätöstä tuomioistuinviraston perustamisen tarpeellisuudesta. Trendinä on erottaa ministeriötasoisesti hoidettavat tehtävät (kuten lainvalmistelu, hallitustason poliittisen päätöksenteon valmistelu ja hallinnonalan strateginen johtaminen) sellaisista operationaalisen tason tehtävistä, jotka voidaan hoitaa keskusvirastossa tai muussa ministeriöstä erillisessä yksikössä. Pidän johdonmukaisena ja edellä mainituista periaatteellisista syistä muihin valtionhallinnon haaroihin verrattuna jopa vahvemmin perusteltuna menetellä näin myös tuomioistuinhallinnon kohdalla.

Tuomioistuinlaitokseen vaikuttavat muut vireillä olevat hankkeet tulisivat toteutuessaan muuttamaan toimintaympäristöä merkittävästi. Tällaisia hankkeita ovat erityisesti käräjäoikeusverkoston mahdollinen supistaminen, hallintolainkäytön painopisteen siirtäminen vahvemmin oikaisuvaatimusmenettelyyn, korkeimpien oikeuksien mahdollinen yhdistäminen ja tuomioistuinlain myötä kaavailut muutokset. Käsitykseni mukaan tuomioistuinvirasto istuisi hyvin myös kaavailuissa muutettuun ympäristöön. Tuomioistuinviraston kautta muutoksia olisi mahdollista suunnitella ja toteuttaa nykyistä paremminkin.

Myös arviomuistion luvussa 4 esitellyt vertailevat huomiot eri maista tukevat selvitysmiesten ehdotusta. Suomi on harvinainen poikkeus tuomioistuinhallinnon järjestämisessä. Lisääntyvät kansainvälisen yhteistyön tehtävät nähdäkseni hyötyisivät tuomioistuinvirastosta. Arviomuistiossa (s. 20–21) mainitut suositukset tukevat selvästi tarvetta perustaa tuomioistuinvirasto.

Arviomuistion luvussa 5 käsitellään sitä, millainen tuomioistuinviraston asema hallinnossa olisi. Olen samaa mieltä siitä, että tuomioistuinvirastoa ei ole perusteltua perustaa eduskunnan yhteyteen. Oikeusministeriön hallinnonalalle sijoittuva toiminnallisesti riippumaton virasto on kansainvälisesti vertaillen tavallinen ja asianmukainen malli. Oikeusministeriössä tulee luonnollisesti olla jatkossakin ministeriön strategisten tehtävien hoitamiseksi tarpeellinen henkilöstö, joka on yhteydessä tuomioistuinlaitoksen suuntaan.

Operationaalisesti tuomioistuinviraston tulisi olla riippumaton ja vahva. Tärkeänä pidän myös sitä, että tuomioistuinvirasto edustaisi koko tuomioistuinlaitosta. Kyse olisi tuomioistuinlaitoksen erilaisin tukitoimin palvelevasta toimijasta, joka auttaisi tuomioistuinlaitosta niiden varsinaisessa työssä. Toisaalta tuomioistuinvirasto voisi edustaa ulospäin tuomioistuinlaitosta paremmin kuin mikään nyt olemassa oleva taho. Eri valtioelinten välisissä suhteissa tuomioistuinviraston merkitys konkretisoituisi erityisesti tulohajautuksessa ja talousarvioon sekä pidemmän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitteluun vaikuttamisessa.

Tuomioistuinvirastolle lähemmin kaavailtuja tehtäviä käsitellään arviomuistion luvussa 6. Yleisiä hallintotehtäviä (6.2) olivat muun muassa erilaisten suunnitelmien ja ohjeiden (niiden mallien) keskitetty valmistelu. Tietoteknisten järjestelmien kehittäminen olisi yksi tärkeimpiä painopistealueita. Tuomioistuinvirasto hoitaisi myös toimitiloihin ja henkilöstö- ja taloushallintoon liittyviä hallintotehtäviä, samoin tietopalvelutehtäviä (kuten intranet ja internet). Pidän kannatettavana siirtää tämän tyyppisten tukitehtävien keskitetty hoitaminen ministeriötasolta lähemmäksi tuomioistuinten arkea sijoittuvalle tuomioistuinvirastolle.

Tuomioistuinlaitoksen tulohajautukseen ja resurssien jakoon ehdotetaan merkittäviä muutoksia (6.3). Arviomuistiossa kannatetaan Tanskan mallin mukaista järjestelyä, jossa tuomioistuinvirasto tekisi oikeusministeriölle tuomioistuinlaitoksen talousarvioesityksen. Tuomioistuinvirasto käyttäisi tuomioistuinlaitoksen puolesta keskitettyä äänivaltaa suhteessa oikeusministeriöön. Resurssien jaossa ja tuomioistuinten tulohajautuksessa oikeusministeriön sijalle tulisi tuomioistuinvirasto. Lisäksi tuomioistuinvirasto voisi osallistua ja vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen osalta valtion kehys- ja talousarviovalmisteluun.

Kannatan kaavailtuja muutoksia. Vaikka tuomioistuinlaitoksemme toimii ammattimaisesti ja sitä on pidettävä tosiasiallisesti riippumattomana lainkäyttötoiminnassaan, ei tuomioistuinlaitokselle näkemykseni mukaan ole Suomessa toistaiseksi annettu sille kuuluvaa merkitystä ylimpien valtioelinten keskinäisissä valtiosääntöisissä suhteissa – eikä myöskään taloudellisissa suhteissa. Oikeuslaitos on aliresursoitu, ja näen perusteita koko oikeuslaitoksen, myös tuomioistuinlaitoksen, pysyvälle ja merkittävälle lisäresursoinnille.

Tuomioistuinten tulosoajajan muutos oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastoksi merkitsisi sitä, että ministeriön tulosoajaus olisi jatkossa luonteeltaan vähemmän yksityiskohtaista. Tuomioistuinvirasto kävisi seikkaperäisemmät tulosoajavottelut tuomioistuinyksiköiden kanssa. Tätä kautta mahdollistuisi se jo edellä mainittu olennainen muutos, että laadulliset tekijät voisivat tulla mukaan nykyiseen lähinnä määrällisiä tavoitteita mittaavaan tulosoajaukseen.

Luontevaa ja tärkeää olisi, että oikeusministeriöllä nykyisin olevat tuomioistuinten virkoja ja virkasuhteita koskevat toimivaltuudet siirrettäisiin tuomioistuinvirastolle (arviomuistiossa ei esitetä muutoksia tuomareiden nimittämiseen). Ilman tällaisia toimivaltuuksia tuomioistuinvirasto ei voisi riittävästi allokoida resursseja tuomioistuimittain.

Tuomioistuinten toiminnan kehittäminen ja henkilöstön koulutus (6.4) on arvioitu yhdeksi merkittävimmäksi tuomioistuinviraston perustamisen eduksi tai parannukseksi. Riippumaton virasto voisi toimia näissä suhteissa ministeriötä aktiivisemmin, muun muassa tukemalla tuomioistuinten laatutyötä, tukemalla johtamisen ja hallinnon kehittämistä sekä laatimalla tutkimuksia, selvityksiä ja vaikutusarviointeja lainvalmisteluun.

Tuomioistuinlakia koskevan selvityksen mukainen tuomarinkoulutuslautakunta tai sitä vastaava toiminto olisi sijoitettavissa tuomioistuinviraston yhteyteen.

Arviomuistion valossa tuomioistuinviraston perustamisella olisi selviä etuja tuomioistuinlaitoksen edustamiselle ja kansainvälisten tehtävien hoidolle (6.5).

Tuomareiden nimittämiseen liittyviin tehtäviin (6.6) arviomuistiossa ei ehdoteta muutoksia muuten kuin siltä osin, että tuomarivalintalautakunta voitaisiin sijoittaa hallinnollisesti tuomioistuinviraston yhteyteen. Lisäksi ehdotetaan, että tuomioistuinvirastolle annettaisiin toimivaltaa tuomioistuinharjoittelijoiden valintaan (esimerkiksi pitämällä valtakunnallista listaa harjoitteluun hyväksytyistä henkilöistä ja ylläpitämällä yhtenäistä kriteeristöä käräjänotaareiden valintaan). Pidän ehdotuksia perusteltuina.

Tuomareiden valvontaan liittyviin tehtäviin (6.7) ei arviomuistiossa esitetä muutoksia. Tuomioistuinvalvonnan pitkälti ylimpiin laillisuusvalvojiin perustuva rakenne pohjautuu perustuslakiin, joten näiltä osin muutosesitykset ovat rajautuneet pois jo selvitysmiesten työn reunaehtojen (s. 16) johdosta. Arviomuistion mukaan tuomioistuinten ja tuomareiden laillisuusvalvontatehtävät joka tapauksessa muuttaisivat olennaisesti tuomioistuinviraston roolia kaavailusta. Tuomioistuinvirastolle kuuluisi kuitenkin tuomioistuinlaitoksen hallinnollinen sisäinen tarkastus, erityisesti varainkäytön osalta. Pidän arviomuistiossa esitettyä perusteltuna.

Arviomuistion luvussa 7 hahmotellaan tuomioistuinviraston organisaatiota ja toimintaa. Kaavailuiden lähtökohdiksi on perustellusti otettu kansainvälisissä suosituksissa esitetyt ja muissa maissa toteutetut mallit. Selvitysmiesten ehdottamassa hallituksessa (tai johtokunnassa) olisi yhdeksän jäsentä. Jäsenet tulisivat tuomioistuinlaitoksen sisältä (7) ja kaksi jäsentä edustaisi johtamisen ja henkilöstön kehittämisen sekä taloushallinnon tai tietotekniikan asiantuntemusta. Erilaiset sidosryhmät eivät kuuluisi hallitukseen. Pidän tätä peruslähtökohtaa tärkeänä tuomioistuinhallinnon riippumattomuuden ja tuomioistuinvirastolle kaavailun – lähtökohdiltaan muista keskusvirastoista osin poikkeavan – roolin ja korkean yhteiskunnallisen aseman johdosta. Luonnollisesti sidosryhmäyhteistyötä olisi ja se olisi jatkossakin tärkeää, mutta tämän työn asianmukainen paikka ei nähdäkseni olisi tuomioistuinviraston hallitustyössä.

Yhdyn arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että tuomioistuinvirasto olisi omantyyppisensä toimielin. Virasto edustaisi yhtenäisesti yhtä ylintä valtiovaltaa eli tuomiovaltaa. Niinpä on perusteltua, että operatiivisesta toiminnasta vastaavan johtajan nimitys olisi tuomioistuinviraston eli sen hallituksen omissa käsissä. Vastaavasti viraston ja/tai sen johtajan tulee voida itsenäisesti nimittää viraston muu henkilöstö. Arviomuistiossa henkilöstön osalta on kaavailtu, että siinä yhtäältä korostuisi muun kuin oikeudellisen asiantuntemuksen tarve, mutta toisaalta lainkäyttöhenkilöstön hoitamien määräaikaisten tehtävien kautta myös piirre eräänlaisesta meritoitumisväylästä tuomarinuralla. Minulla ei ole huomauttamista näistä arvioista.

Tuomioistuinviraston perustamisen vaikutuksia arvioivassa jaksossa (luku 8) on eroteltu yhteiskunnalliset vaikutukset, organisaatiovaikutukset, taloudelliset vaikutukset ja henkilöstövaikutukset. Vaikutuksia on nähdäkseni kuvattu asianmukaisesti. Olennaisena pidän tuomioistuinlaitoksen itsensä laajaa sitoutumista hankkeeseen.

Huomiota kiinnittää kaavailun tuomioistuinviraston pieni koko (noin 45 htv). Pohjoismaisessa vertailussa tuomioistuinvirasto jäisi merkittävästi muista Pohjoismaista jälkeen. Toteamukseni ei silti tarkoita sitä, etteikö tällaisenaankin kaavailun tuomioistuinviraston perustaminen olisi joka tapauksessa merkittävä parannus nykytilaan nähden.

Kuten edellä olen todennut, tuomioistuinhallinnon aito parantaminen edellyttää lisäpanostuksia. Arviomuistiossa kaavailun tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuvia arvioituja lisäkustannuksia on mielestäni pidettävä äärimmäisen pieninä suhteessa valtion talousarvion kokonaisuuteen. Tähänkin nähden pidän tärkeänä, että tuomioistuinviraston perustaminen ei saa merkitä heikennyksiä lainkäyttötoimintaan tai muiden oikeuslaitoksen toimijoiden toimintaan; oikeuslaitos tarvitsee lisäresursseja.

Muita huomioita

Arviomuistion 2. liitteessä (s. 53) kuvataan oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tehtävää valmistella ja esitellä käräjäoikeuksien lautamiesten lukumäärän vahvistaminen toimikausilleen. Ministeriön tuomioistuinyksikkö tukee ja tarvittaessa ohjeistaa lautamiehiä yhteistyössä paikallisten ja valtakunnallisten lautamiesjärjestöjen kanssa.

Tältä osin totean näkemyksenäni, että mainitut tehtävät tulisi siirtää ministeriöstä perustettavalle tuomioistuinvirastolle. Samalla tulisi tehdä vielä merkittävämmät muutokset lautamiesten valintatapaan, jota olen useasti kritisoinut.

Nykyinen käräjäoikeuksien lautamiesten valintatapa, jossa lautamiesten valinta kuuluu kunnanvaltuustoille, on tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallinen. Sikäli kuin lautamiesjärjestelmä ylipäätään halutaan säilyttää, tulisi lautamiesten valintatapa arvioida kokonaan uudelleen. Näkemystä tukee eurooppalainen korruptionvastainen toimielin GRECO, joka on kannustanut järjestelmään, jossa lautamiesten valinta tapahtuisi oikeuslaitoksen itsensä toimesta (ks. Suomea koskevan uusimman raportin (Greco Eval IV Rep (2012) 6E) kohta 101). Tuomioistuinviraston perustamishanke olisi erinomainen tilaisuus tarkoitetun muutoksen toteuttamiseen, ja tähän tilaisuuteen tulisi tarttua.

Nähdäkseni pidemmällä aikavälillä voisi olla perusteltua ottaa erillisten jatkoselvitysten varaan kysymys erillisten muutoksenhakulautakuntien asemasta tuomioistuinlaitoksessa. Tuomioistuinviraston myötä voi syntyä tilanne, jossa nykyään muiden kuin oikeusministeriön hallinnonaloille sijoittuvien muutoksenhakulautakuntien organisatorinen asema voitaisiin perustellusti siirtää oikeusministeriön hallinnonalalle ja tuomioistuinviraston hallintoon.

Tällainen muutos voisi edistää muutoksenhakulautakuntien yhteiskunnallisen aseman korostumista osana tuomioistuinlaitoksen kokonaisuutta.

Lopuksi

Pidän selvitysmiesten arviomuistiota laadukkaana työnä. Arviomuistiossa on esitetty riittävän konkreettinen perusta asiaa koskevan päätöksenteon ja jatkovalmistelun pohjaksi.

Totean edellä esitetyn valossa kokoavasti, että näen kaavaillun tyyppisen tuomioistuinviraston perustamisessa tärkeitä etuja.

Hyvin järjestetty tuomioistuinvirasto parantaisi tuomiovallan riippumattomuutta ja tuomioistuinten toimintaedellytyksiä. Tehokkaasti toimiva tuomioistuinlaitos on yksi oikeusvaltion kulmakivi, joka on ratkaisevan tärkeä perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien toteutumiselle.