

VAASAN HOVIOIKEUS

Oikeusministeriölle

Vaasa 20.3.2015

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 23.1.2015, OM 3/39/2014 (Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen)

Asia: Lausunto

Hovioikeus kannattaa selvitysmiesten esitystä tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta.

Kansallinen kehitys

Useimmilla muilla hallinnonaloilla ministeriöillä on vain harvoja tulosohjattavia virastoja eivätkä operatiivisten toimintojen hoitaminen kuulu ministeriötasolle. Oikeusministeriön lukumääräinen osuus tulosohjauksista on huomattava ja varsinkin sen suhde budjettivolyymeihin on aivan omaa luokkaansa. Ministeriötasolla päätetään taloudellisesti hyvinkin vähämerkityksistä asioista ja päätöksenteko monissa pienissä asioissa vaatii ministeriön myötävaikutusta. Toiminnan ohjausjärjestelmä ei ole kovin selkeä ja sitä voidaan luonnehtia hajanaiseksi.

Valtionvarainministeriön Virsu-hankkeessa on asetettu virastorakenteen tavoitteeksi mm. selkeä rakenne, viraston valtakunnallinen toimivalta, sähköisten palveluiden kehittäminen sekä kyky muutokseen ja riskienhallintaan. Nämä kaikki ovat nykyisen hallintomallin heikkoja kohtia ja esittety muutos edistäisi kaikilta osin näiden tavoitteiden toteuttamista.

Toinen oikeusministeriön toimialan erityispiirre on se, että tuomioistuimet ovat perustuslain mukaan riippumattomia. Täytäntöönpanovaltaan kuuluvan oikeusministeriön ohjausvalta sopii huonosti yhteen tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kanssa. Tästä aiheutuu toistuvia ja usein pragmaattisen asioiden hoidon kannalta tarpeettomilta tuntuvia kitkatekijöitä asioiden hoitamisessa. Tuomarijohtoinen erillisvirasto olisi tässä suhteessa eri asemassa.

Sekä kansallisen perustuslain vaatimusten täyttäminen että yleiset tulosohjauksen järjestämisperiaatteet puoltavat voimakkaasti viraston perustamista.

Kansainvälinen kehitys

Suomen hyväksymät kansainväliset sopimusvelvoitteet edellyttävät tuomioistuimien rakenteellisen riippumattomuuden turvaamista. Tuomioistuinhallinnosta ei ole kansainvälisissä sopimuksissa omia kohtiaan. Aina on kuitenkin olemassa riski, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa nousee esille kysymys ministeriön ohjaavien toimien vaikutuksesta tuomioistuinmenettelyyn ja tuomioistuimen puolueettomuuteen.

Euroopan neuvoston tuomioistuinten toimintaa koskeva suositus (Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities) ei edellytä erillistä tuomioistuinvirastoa, vaikka siinä on suositukset tällaisen viraston toiminnasta. Suositus tällaisen viraston tarpeellisuudesta oli suosituksen valmistelussa lähes loppuun asti mukana, mutta kaatui tietyistä lopulta mm. Saksan sen oman hallinnon ja liittovaltion rakenteen aiheuttamiin ongelmiin.

Edellä mainittu asiantila ei kuitenkaan merkitse sitä, että tuomioistuinhallintomme näyttäytyisi kansainvälisessä vertailussa jotenkin edullisessa tai normaalissa valossa. Tosiasia on, että sen tila herättää ihmetystä erilaisissa kansainvälisissä yhteyksissä.

Hyvän kuvan eri maista olevien tuomareiden lähestymistavasta aiheeseen saa mm. seuraavista kansainvälisen tuomariliiton kannanotoista: Euroopan tuomariliiton St. Gallenin päätöslauselma (resolution) 24.5.2013 ja siinä mainitut relevantit kansainväliset standartit (European Charter on the Statute for judges (1998), Opinion n° 10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) Magna Charta of Judges (2010), IAJ 1st SC Conclusion 2003: the role and function of the high council of justice or analogous bodies in the organization and management of the national judicial system, Universal statute of judges - IAJ meeting in Taiwan (1999) ja AEM resolution - Yerevan 23.5.2008).

Kansainvälinen kehitys puoltaa voimakkaasti viraston perustamista.

Tuomioistuinviraston asema hallinnossa

Tuomioistuinten perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin perustuva riippumaton asema on otettava huomioon harkittaessa viraston asemaa koko valtionhallinnossa. Riippumattomuus edellyttää sitä, että tuomioistuinten toimintaa ohjataan lainsäädännöllä ja parlamentin vahvistamalla budjetilla. Hallituksen roolin tulisi rajoittaa näiden valmisteluun ja täytäntöönpanon seurantaan. Siten kaikki tuomioistuinten toimintaa ohjaavat strategiset ja operatiiviset tehtävät tulisi siirtää ministeriöltä hallitusvallasta riippumattomalle virastolle. Tuomioistuinten rakenteellinen riippumattomuus tulee siten ottaa huomioon myös määriteltäessä oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston suhdetta.

Tuomioistuinten talousarvio on keskeisessä asemassa suunniteltaessa toimenpiteitä, joiden avulla pyritään täyttämään kansainvälisten sitoumusten ja perustuslain edellyttämä asioiden ratkaisu laadukkaasti kohtuullisessa ajassa. Tämän takia tulisi selvittää mahdollisuutta, että virasto voisi esittää oman budjettisuunnitelmansa ja asetettavat toiminnalliset tavoitteet suoraan valtioneuvostolle. Joka tapauksessa tulisi Tanskan mallin mukaisesti harkita sitä mahdollisuutta, että virastolla olisi tarvittaessa oikeus tehdä suoraan eduskunnalle budjettiesitys. Näiden järjestelyjen avulla lainsäädäntö- ja budjettivaltaa käyttävällä eduskunnalla olisi mahdollisuus saada suoraan tietoa talousarvion vaikutuksista perusoikeuksien toteutumisesta riippumattoman tuomiovallan käyttäjien

edustajilta.

Viraston tehtäväkenttä

Tuomioistuinyksiköitä on kaikkiaan 43. Niillä ei ole tällä hetkellä selkeää yhteistä kehittämistoimintaa ja kukin virasto joutuu huolehtimaan itsenäisesti mm. tietoturvaan ja turvallisuuteen liittyvistä hankkeista. Tuomioistuimilla ei ole yhteisiä toimielimiä, jotka esimerkiksi suunnittelisivat parhaita menettelytapoja ja pyrkisivät yhtenäistämään käytäntöjä ja työtapoja. Tällaisten yhteistyöelinten luominen oikeusministeriön yhteydessä toimivan tuomioistuinhallinnon rakenteeseen on tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi erittäin vaikeaa. Tästä johtuen useissa yksiköissä tehdään kehitystyötä ja sen hyödyntäminen muualla on satunnaista. Käytännöt myös vaihtelevat, mistä aiheutuu haittaa asioiden hoitamiselle ja asiakkaille.

Tulosohjauksessa on viime aikoina pyritty parempaan strategisuuteen. Tänä keväänä on esitetty suunnitelma, jonka mukaan tuomioistuinten toiminnalliset strategiat määriteltäisiin hallitusohjelmassa ja oikeusministeriössä. Suunnitelman mukaan tuomioistuimilla olisi niiden toteutumisesta raportointivastuu ministeriölle. Korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo on esittänyt (muistio 15.2.2015) tämän suunnitelman johdosta kannanoton, jossa vakuuttavasti perustellaan suunnitelman yhteensopimattomuus perustuslain kanssa. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori on omalta osaltaan yhtynyt tähän näkemykseen.

Tuomioistuimet tarvitsevat toimintansa kehittämiseksi selkeämpiä, yhdenmukaisempia ja kattavampia yhteisiä tavoitteita, joita tuetaan lainsäädäntötoimin, omalla kehittämistoiminnalla, yhteistyöllä oikeudenkäynnin osallisten kanssa ja investoinneilla. Nivel toimijoiden eli tuomioistuinten ja lainsäädäntövallan välillä tulisi olla itsenäinen tuomioistuinvirasto eikä oikeusministeriön tänä keväänä esittämän suunnitelman mukaisesti täytäntöönpanovaltaan kuuluva ministeriö. Tällainen rakenne ei ole edellä todetuin tavoin yhteensopiva perustuslakimme eikä sen taustalla olevien kansainvälisten tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien suositusten kanssa.

Hovioikeus mainitsee seuraavassa esimerkinomaisesti hankkeita, joiden toteuttamistavassa itsenäisellä virastolla olisi mahdollisuus toimia nykyistä paremmalla tavalla.

Tietojärjestelmien suunnittelu ja hankinta on perinteisesti tapahtunut ministeriön päätöksillä. Viimeisin esimerkki tästä on rikostuomiojärjestelmä Ritu. Sen hankintapäätöksiä tehtäessä ei ole toimittu riittävässä määrin vuorovaikutteisesti käyttäjien kanssa. Tällaisten hankkeiden hallinta olisi helpompaa hallinnon alan omassa virastossa kuin ministeriössä.

Toimitilakysymykset ja niiden hidaskäynnin eteneminen ovat tällä hetkellä selkeä pulonkaula tuomioistuinten toiminnan kehittämiseksi ja toteutettujen tuomioistuinten yhdistämisestä saatujen hyötyjen realisoinnille. Useat jo useita vuosia sitten lakkautettavaksi päätetyt käräjäoikeuksien sivutoimipaikat aiheuttavat tarvetta ns. tuplamiehityksiin.

Tulosohjauksessa ministeriö ja resurssien jaossa tulisi olla selkeämmät toiminnalliset ja vaikeasti mitattavat laadulliset tavoitteet. Niiden määrittely olisi jonkin verran helpompaa itsenäisessä tuomioistuinvirastossa kuin tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi rajatulla toimivallalla toimivalla ministeriöllä.

Viraston olisi asemansa ja siihen perustuvan kompetenssinsa avulla helpompi kuin ministeriön toimia yhdessä tuomioistuinten kanssa niiden kehittämistoimissa ja koulutuksen järjestämisessä ja suuntaamisessa. Viraston olisi myös helpompi toimia hallinnon ja lainkäytön yhtenäisempien toimintatapojen edistämiseksi.

Virasto voisi myös selvityksessä esitetyn tavoin hoitaa keskitetysti sellaisia tehtäviä, joita hoidetaan nyt päällekkäisinä ja hajanaisesti eri tuomioistuimissa. Tähän liittyy varsin huomattavia synenergiaedun mahdollisuuksia.

Todettakoon vielä erikseen, että EN:n suosituksen (2010) 10 mukaan (kohta 40) tuomioistuinvirastolla tulee olla vahva asema tuomioistuinten budjetin valmistelussa. Tämä tavoite ei toteudu nykyisellä rakenteella.

Viraston organisaatio

Tuomioistuinten riippumattoman aseman vuoksi viraston johtokunnassa tulee olla selkeä tuomariemmistö. Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, kuka valitsisi edustajat. Useat kansainväliset suositukset lähtevät siitä, että tuomareiden edustajat tulisi olla tuomareiden itsensä vaaleilla valitsevia ja tällainen valintatapa on yleinen (ks. em. St. Gallenin julkilausuma ja EN suositus (2010) 12, kohta 27). Missään tapauksessa johtokunnan valintaa ei voida uskoa poliittiselle toimielimelle. Kokoonpanossa tulisi ajatella myös sitä, missä määrin edustajat olisivat päällikkötuomareita ja missä määrin ns. rivituomareita.

Muita näkökohtia

Viime aikoina on perustettu hallintomallimme rakenteen vuoksi erillisinä virastoina tuomarivalintalautakunta ja oikeusavustajalautakunta. Lisäksi on suunniteltu tuomarikoulutuslautakunnan perustamista. Tällaiset erilliset toimielimet ovat omiaan hajauttamaan toimintoja ja tulevat helposti kalliiksi. Niiden avustavien toimintojen sijoittaminen uuteen virastoon mahdollistaisi säästöjen aikaansaamisen.

Tuomioistuinvirastosta on keskusteltu yli vuosikymmen ilman, että mitään olisi tapahtunut. Käydystä keskustelusta voidaan päätellä, että uudistuksen toteutumisen jarrutus on ollut voimakasta ja varsin tehokasta. Mietinnössä todettiin tavoin vastaavien virastojen perustaminen on Suomessa muilla hallinnonaloilla merkinnyt selkeää kehityssykyästä. Myös ulkomaiset kokemukset viittaavat samaan. Kun ministeriön kompetenssi tuomioistuinten toimintaan vaikuttamisessa on aikaisemmin todettiin tavoin rajoitettu, viraston perustamiseen liittyy runsaasti hyödyntämättömiä mahdollisuuksia.

Oikeushallinnon voimavarat ministeriössä ovat varsin niukat. Yhdessä alhaisen kompetenssin kanssa tämä heijastuu selkeästi tehottomuutena ja hajanaisuutena. Puutteellinen satsaus tuo aina puutteellisia tuloksia – halvalla ei saa hyvää. Tuomioistuinviraston perustaminen tulee nähdä lyhyellä aikavälillä investointina, joka on pidemmällä aikavälillä tuottava. Kustannusten määrään vaikuttaa olennaisella tavalla se, kuinka paljon oikeusministeriöön halutaan jättää tuomioistuinten ohjaukseen liittyviä toimintoja. Toiminnan ja valtiosäännön näkökulmasta tarpeet ovat pienet. Jos poliittiset päättäjät haluavat muuta, sitä ei tule rahoittaa kansalaisten oikeusasioiden ratkaisemiseen varatuilla määrärahoilla.

Jos rahoitustarve pysyy selvitysmiesten arvioimassa tasossa, hankkeen voidaan arvioida olevan pitkällä aikavälillä erittäin kannattava sekä taloudellisesti että hallinnon ja oikeudenhoidon laadun kannalta.

Hankkeen laajakantoisuuden ja lukuisten ratkaistavien kysymysten vuoksi viraston perustaminen tulee valmistella hyvin laajapohjaisessa valmisteluelimessä. Periaateratkaisu viraston perustamisesta tulisi kuitenkin tehdä seuraavan hallituksen ohjelmassa tai toimintasuunnitelmassa. Sen jälkeen tulee ryhtyä määrätietoisiin toimiin hankkeen eteenpäin viemiseksi.

Lausunto on käsitelty johtoryhmän kokouksessa 20.3.2015.

Tapani Vasama
presidentti