

Päivämäärä
27.4.2016

Diaarinro
H 150/16

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön kirje 11.4.2016 OM 9/021/2016

Vastaus oikeusministeriön pyyntöön nimetä edustaja tuomioistuinviraston perustamisen valmistelua varten asetettavaan toimikuntaan

Oikeusministeriö on ilmoituksensa mukaan asettamassa toimikuntaa tuomioistuinviraston perustamisen valmistelua varten. Muun ohella korkeinta hallinto-oikeutta pyydetään nimeämään ehdokkaansa toimikunnan jäseneksi. Ministeriön kirjeeseen liittyy luonnos toimikunnan asettamispäätökseksi.

Päätösluonnoksen mukaan toimikunnan tulee laatia hallituksen esityksen muodossa ehdotus tuomioistuinviraston perustamisesta. Johdantotekstissä viitataan valtion keskushallinnon virastorakenneselvitykseen, jonka mukaan tuomioistuinvirasto perustettaisiin ”tuomioistuinten sisäistä hallintoa, kehittämistä ja ohjaamista varten”. Viraston toimialaan eli sen hallinnolliseen alaisuuteen kuuluisivat toimeksiantoluonnoksen mukaan kaikki tuomioistuimet eli siis myös perustuslain mukaan ylimpiin valtioelimiin luettavat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Virasto kävisi oikeusministeriön sijasta tulosneuvottelut yksittäisten tuomioistuinten kanssa, myös siis korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden. Viraston toimivaltaan kuuluisi kohdentaa tuomioistuimille osoitetut henkilö- ja muita voimavarat. Tämä siis koskisi myös oman talousarviomomentin omaavia ylimpiä tuomioistuimia, ja erityisesti muiden tuomioistuinten kohdalla se antaisi viraston johdolle vallan ohjata resursseja yli perustuslaissa säädettyjen tuomioistuinlinjojen.



Jotta virasto pitkällä aikavälillä voisi saada aikaan enemmän säästöjä kuin lisäkustannuksia, myös tuomioistuimissa tällä hetkellä hoidettavia tehtäviä olisi toimeksiantoluonnoksen mukaan keskitettävä tuomioistuinvirastoon. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuskin on, Kieku-hankkeen teknisiä vaikutuksia lukuun ottamatta, sellaisia hallinnollisia tehtäviä, jotka tuomioistuimen toiminnallisen itsenäisyyden vaarantumatta voitaisiin siirtää sieltä muualle. On selvää, että ylimmän tuomioistuimen sisäisen hallinnon kaikessa olennaisessa tulee jatkossakin kuulua tuomioistuimelle itselleen. Samoin on selvää, ettei esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden erilaisia lausuntotehtäviä hallintolainkäytön alalta ole edellytyksiä siirtää viraston tehtäviksi. Mitä ehdotettuihin säästöihin tulee, ainakaan korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan osalta *viraston perustamisesta ei ole odotettavissa säästöjä, mutta perustamiskustannukset tulisivat sen sijaan olemaan todella merkittävät, vieläpä aikana, jolloin todelliseen lainkäyttöön vaadittavat voimavarat ovat merkittävästi vähenemässä. Tämä on suuri huolenaihe.*

Perustuslain 99 §:n mukaan ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

Korkein hallinto-oikeus ei 11.3.2015 oikeusministeriölle tuomioistuinten keskuksellisuuden uudistamista koskevasta selvitysmiesten arviomuistiosta antamassaan yksimielisessä lausunnossa ole pitänyt perusteltuna tuomioistuinkeskusviraston perustamista eikä edes hankkeen jatkoselvittämistä.

Keskusvirastohankkeessa tulee nyt laaditun toimeksiantoluonnoksen mukaan tukea valtionhallinnon virastorakenteen kehittämishankkeissa omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin. Muutoinkin toimeksianto on tuomioistuinten aseman ja riippumattomuuden kannalta olennaisissa ja arveluttavissa kysymyksissä niin konkreettinen, että toimikunnan liikkumavara jää niissä hyvin vähäiseksi. Tässä yhteydessä lienee myös jäänyt merkitystä vaille, että tuomioistuimet eivät ole toimeenpanovallan alaan kuuluvia hallintoviranomaisia, mitä perustettavaksi ehdotettu keskusvirasto kyllä olisi. *Sen perustaminen merkitsisi kaikissa tapauksissa riippumattomiin tuomioistuimiin, ylimpiinkin, kohdistuvaan toimeenpanovallan ohjauksen lisääntymistä ja tehostumista.* Tällaisen, tuomioistuinten toiminnallisesti itsenäiseen asemaan merkittävästi vaikuttavan muutoksen valtiosääntöiset edellytykset olisivatkin tarpeen selvittää ennen konkreettista toimeksiantoa. Olisi myös paikallaan hankkia muista Pohjoismaista selvitystä niistä tuomioistuinten itsenäisyyden kannalta kielteisistä kokemuksista, joita jopa julkisuudessa on esimerkiksi Ruotsissa ylimpienkin tuomioistuinten taholta ilmennyt.

Tuomioistuinten riippumattoman aseman kannalta ei ole riittävää, ettei toimeenpanovalta puutu itse lainkäyttöön, vaan kyse on lainkäytön riippumattomuudesta toimeenpanovallan suuntaan tätä yleisemmältäkin kannalta. Toimeksiantoluonnoksen mukainen keskusvirasto olisi epäilyksittä tyypillinen toimeenpanovallan orgaani. Kaavailtu virasto mitä ilmeisimmin myös johtaisi kaikkien tuomioistuinten suhteellisen statuksen ja arvostuksen laskuun, koska Virsu-lähtökohdista käsin tuomioistuimet, myös ylimmät tuomioistuimet, asemoituisivat virastorakenteessa tavanomaisiksi ministeriön alaisen keskusviraston alaisiksi toimintayksiköiksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulosneuvottelujen ja hallintotuomioistuinten vuotuisten sektorineuvottelujen kannalta tulisi olemaan suuri menetys, että oikeusministeriö ja esimerkiksi sen lainvalmisteluosasto eivät enää olisi niissä edustettuina. Prosessuaalisen lainvalmistelun moninaiset ajankohtaiset kysymykset ovat välittömässä yhteydessä esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiin, ja nykyinen vakiintunut järjestelmä on toiminut erinomaisen hyvin. Esimerkkinä välittömistä yhteistyötarpeista oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä voidaan mainita myös nopeita toimenpiteitä lainsäädännössä, henkilöstöhallinnossa ja resurssikysymyksissä äskettäin vaatinut turvapaikkavalitusten käsittelyn tehostaminen. Tältäkin kannalta uusi virasto neuvotteluosapuolena olisi vain tarpeeton ja hyödytön tulppa kahdensuuntaiselle tiedonkululle.

Korkein hallinto-oikeus esittääkin ensisijaisesti, että toimeksiannon valtiosääntöiset edellytykset ensin asianmukaisesti selvitetään. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun toimeksianto johtaisi olennaisissa suhteissa aivan tavanomaiseen hallinnolliseen keskusvirastoon, ilman esimerkiksi tuomioistuinten erityisaseman huomioon ottavia voimavaroihin ja määrärahoihin liittyviä erityisjärjestelyjä vaikkapa suhteessa eduskuntaan.

Jos toimikunta kuitenkin, vastoin edellä sanottua, nyt laaditun toimeksiantoluonnoksen pohjalta asetetaan, korkein hallinto-oikeus nimeää edustajakseen siihen hallintoneuvos Niilo Jääskisen ja varajäseneksi hallintoneuvos Riitta Mutikaisen. *Edustajan nimeäminen ei tässä tilanteessa kuitenkaan merkitse, että korkein hallinto-oikeus edelleenkään pitäisi kaavaillun uuden keskusviraston valmistelua missään suhteessa perusteltuna.*

Presidentti



Pekka Vihervuori

TIEDOKSI Korkein oikeus