



5.6.2018

Diaarinumero
H 294/18

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 18.5.2018, OM 20/021/2017

LAUSUNTO TUOMIOISTUINVIRASTON PERUSTAMISESTA

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitun hankkeen mietinnöstä ja oikeusministeriön saamasta lausuntopalautteesta. Korkein hallinto-oikeus vastaa lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin seuraavasti:

1. Miten arvioitte ehdotusta siitä, että tuomareiden virkaehtosopimuksiin sekä tuomioistuinten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta säilyisi oikeusministeriöllä?

Korkein hallinto-oikeus ei vastusta tuomareiden virkaehtosopimuksiin sekä tuomioistuinten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvän toimivallan pysyttämistä oikeusministeriöllä. Virkaehtosopimusten osalta tämä poistaisi muiden kuin päällikkötuomareiden sekä tuomioistuinten muun henkilökunnan edustajien tuomioistuinviraston johtokuntaan kuulumisesta mahdollisesti aiheutuvat esteellisyysoingelmat, joihin eräät lausunnonantajatahot ovat viitanneet. Virkajärjestelyjen osalta toimivallan pidättäminen parlamentaarisessa vastuussa olevalle ministeriölle on paremmin sopusoinnussa hallintovallan käyttöä koskevien valtiosääntöperiaatteiden kanssa kuin sen uskominen tuomioistuinvirastolle, joka on tarkoitettu muusta hallintojärjestelmästä poikkeavaksi tuomarijohtoiseksi itsenäiseksi viranomaiseksi.

2. Miten arvioitte muutosta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanoon?

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ratkaisu, jossa tuomioistuinviraston johtokuntaan ei kuuluisi asianajajaa, on hyväksyttävä. Se pienentää johtokuntaa yhdellä jäsenellä, mikä voi olla johtokunnan toimivuuden kannalta perusteltua, ja poistaa ongelman, joka liittyi toimikunnan ehdotuksessa muiden – hallintolainkäytössä tärkeässä asemassa olevien – oikeudenkäyntiavustajatahojen (julkiset oikeusavustajat, lupalakimiehet) edustuksen puuttumiseen.

3. Miten arvioitte muutosta viraston johtokunnan nimeämismenettelyyn tuomioistuinten muuta henkilöstöä edustavan jäsenen osalta?

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua muutosta hyväksyttävänä.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

4. Miten arvioitte muutosta viraston ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksiin?

Korkein hallinto-oikeus ei pidä tarkoituksenmukaisena ylijohtajan kelpoisuusedellytyksenä olevan ylemmän korkeakoulututkinnon rajaamista oikeustieteelliseen tutkintoon.

Tuomioistuinviraston ylijohtajan vertaaminen pykäläehdotuksen perusteluissa valtakunnansyyttäjän tai valtakunnanvoudin tehtävään ei korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ole perusteltua. Oikeusministeriön alaisten keskusvirastojen päälliköt ovat oman hallinnonalansa johtajia ja keulakuvia, esimerkiksi valtakunnansyyttäjä on ylin syyttäväviranomaisena. Tuomioistuinviraston ylijohtaja ei sen sijaan ole tuomiovallan johtava edustaja, vaan hänen tehtävänsä on tuomariennemistöisen johtokunnan alaisuudessa johtaa virastoa, jonka päätehtävä on huolehtia tuomioistuinten taloudellisista ja organisatorisista toimintaedellytyksistä. Tämä edellyttää ensisijaisesti valtion talousarvion valmisteluun, julkisten organisaatioiden toiminta-periaatteisiin ja strategiseen johtamiseen liittyvää pätevyyttä. Hänen tehtäviinsä ei kuulu oikeudellinen ratkaisutoiminta tai oikeudellisten kysymysten ratkaiseminen. Ylijohtajan tehtävät ja asema huomioon ottaen virkaan tarvittavat akateemiset valmiudet voi saavuttaa myös yhteiskunta-, hallinto- tai kauppatieteellisellä korkeakoulututkinnolla.

Oikeustieteellinen korkeakoulututkinto on sinänsä hyvä pohja ylijohtajan tehtävään kuten muihinkin vastaavan tason valtionhallinnon johtaviin tehtäviin, mutta sen asettaminen kelpoisuusedellytykseksi karsisi pois henkilöitä, joilla esimerkiksi ministeriöiden talousarviovalmistelun johtotehtävissä tai muiden keskushallintoviranomaisten johtamisessa saavutetun kokemuksen perusteella olisi erinomaiset edellytykset johtaa tuomioistuinvirastoa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ei myöskään ole perusteltua ajatella tuomioistuinviraston ylijohtajan tehtävää osaksi tuomarinuraa. Esimerkiksi yksittäisen tuomioistuimen päällikkötuomarina toimiminen ei välttämättä anna asianomaiselle ylijohtajan tehtävässä tarvittavaa kokemusta ja kokonaiskuvaa valtion talousarvion valmistelusta ja käsittelystä valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Viraston tarvitsema tuomioistuinten tuntemus ja oikeudellinen asiantuntemus tulee ensisijaisesti johtokunnasta.

5. Kannatatteko tuomarivalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan sihteeripalveluiden järjestämistä ehdotetulla tavalla?

Korkein hallinto-oikeus kannattaa ehdotettuja ratkaisuja.

6. Mahdolliset muita muutoksia koskevat huomionne (päällikkötuomarin oikeus nimittää asessori tiettyissä tilanteissa, hallintojohtajan virkanimikkeen lisääminen, virheellisen viittaussäännöksen korjaaminen)

Korkein hallinto-oikeus kannattaa ehdotettuja ratkaisuja.

7. Mahdolliset muut hallituksen esitystä koskevat huomionne

Korkein hallinto-oikeus toteaa liittyen ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 12 kohtaan ("huolehtia muista tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä") ja sitä koskeviin perusteluihin, että rajausta keskushallintotehtäviin ei mahdollista tuomioistuinten hoidettavien hallinnollisten tehtävien keskittämistä vaan kukin tuomioistuin on jatkossakin velvollinen huolehtimaan esimerkiksi tietosuojasäännösten noudattamisesta, viestinnästä ja tiedottamisesta sekä henkilöstöhallintonsa perustehtävistä. Virastoa ei ole tarkoituksenmukaista kehittää jonkinlaisena palvelukeskuksena vaan muiden Pohjoismaiden tapaan nimenomaan keskushallintotehtäviä hoitavana asiantuntijaviranomaisena. Korkein hallinto-oikeus ymmärtää pienten tuomioistuinten tarpeen saada virastolta asiantuntevaa konsultointia ja apua esimerkiksi

henkilöstöhallintoon tai tiedottamiseen liittyvissä ongelmatilanteissa tai toiminnan kehittämisessä. Korkein hallinto-oikeus pitää myös mahdollisena esimerkiksi hankintoihin tai tulkkausopimuksiin liittyvien rutiinotoimintojen keskittämistä virastoon. Olennaista on kuitenkin se, että tuomioistuimilla säilyvät riittävät omat hallinnolliset resurssit niin, että ne voivat hoitaa lainkäyttötehtävänsä itsenäisesti ilman jokapäiväistä riippuvuussuhdetta suhteessa virastoon.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös ehdotetun tuomioistuinlain 19 a luvun 2 §:n 3 kohtaan ("huolehtia tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä"). Lakiehdotuksen yleisperusteluissa on tältä osin esitetty, että HAIPA- ja AIPA-hankkeiden hanke-toimistot tulisivat kuulumaan osaksi virastoa, siltä osin kuin kyseiset hankkeet ovat edelleen käynnissä viraston aloittaessa toimintansa. Kun HAIPA-hanke valmistunee nykyisen arvion perusteella ennen tuomioistuinviraston toiminnan käynnistymistä, käytännössä vain AIPA-hanketoimisto siirtynee tuomioistuinviraston yhteyteen, jolloin sen henkilökunta jatkaa virastossa ainakin osin myös kyseisen järjestelmän ylläpitovaiheeseen. Tässä asetelmassa on pidettävä erityistä huolta siitä, että virastoon saadaan riittävät resurssit ja asiantuntemus myös HAIPA:n ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviin tehtäviin.

Lopuksi korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota lakiehdotuksen yleisperusteluihin sisältyvään oikeusvertailevaan jaksoon (jakso 2.2). Alankomaiden *Raad van State* on vertailevassa jaksossa käännetty "valtioneuvoston lainkäyttöosastoksi". Suomalainen lukija voi saada nimityksestä "valtioneuvosto" virheellisen mielikuvan, koska *Raad van Staten* lainkäyttöosasto on hallituksesta irrallinen ja täysin riippumaton lainkäyttöelin.

Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvos Kari Kuusiniemi, oikeusneuvos Niilo Jääskinen ja kansliapäällikkö Toni Kaarresalo. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 4.6.2018.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo