



30.6.2017

Diaarinumero
H 242/17

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 21.4.2017

LAUSUNTO TUOMIOISTUINVIRASTON PERUSTAMISTA KOSKEVASTA TOIMIKUNNAN MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa tuomioistuinviraston perustamista koskevasta toimikunnan mietinnöstä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 23/2017). Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön siinä esitettyine kysymyksineen.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon laajuuden ja rakenteen vuoksi lausuntoa ei ole ollut mahdollista antaa pyynnön mukaisesti lausuntopalvelussa.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

1 Lähtökohdat

Oikeusministeriön asettaman tuomioistuinvirastotoimikunnan tehtävänä on ollut valmistella tuomioistuinviraston perustamista oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013-2025, pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman sekä tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta annetun selvitysmiesten raportin pohjalta. Toimikunta on tehtävänantonsa mukaisesti laatinut mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Korkein hallinto-oikeus ei ole aiemmissa tuomioistuinvirastoa koskevissa lausunnoissaan pitänyt viraston perustamista perusteltuna. Jos tuomioistuinvirasto toimikunnan mietinnön perusteella kuitenkin ehdotetaan perustettavaksi, *korkein hallinto-oikeus edellyttää, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa otetaan huomioon viraston perustamiseen liittyvät valtiosääntöiset reunaehdot, tuomioistuinten ja eri tuomioistuinlinjojen erityispiirteet sekä rajallisiin resursseihin liittyvät taloudelliset tekijät. Tuomioistuinvirastoa ei tule perustaa siten, että sen vaatima rahoitus otettaisiin osaksikaan lainkäyttötoiminnan rahoituksesta.*

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että toimikunnan ehdotuksessa on asianmukaisesti otettu huomioon korkeimpien oikeuksien erityisasema, varsinkin niiden omien talousarviomomenttien säilyttäminen, sekä esitetty hyväksyttävä malli viraston johtokunnan kokoonpanosta.

Korkein hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa mietinnön lakiluonnoksiin ja niiden perusteluihin, mutta yleisemminkin tässä yhteydessä tärkeiksi katsomiinsa näkökohtiin.

2 Tuomioistuinviraston perustamisen valtiosääntöisistä reunaehdoista

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että tuomioistuinten keskushallinnon järjestäminen uudella tavalla ei ole vain hallintomallia, vaan myös valtiosäännön peruseräpäätteitä ja tuomioistuinten suhdetta hallintoon koskeva kysymys.

Mietinnön nykytilaa koskevan luvun jaksossa 2.1.1.1 on kuvattu asiassa merkityksellinen perustuslain sääntely esitöineen. Keskeisimpiä perustuslain säännöksiä tuomioistuinvirastoa koskevan sääntelyn arvioinnissa ovat valtiovallan kolmijakoa, tuomioistuinten riippumattomuutta ja ylimpien tuomioistuinten asemaa ilmentävä perustuslain 3 § sekä ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskeva perustuslain 99 §.

Perustuslain 3 §:n esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 76) mukaan tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää kuin viranomaisiakin. Tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä. Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin (ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, perustuslain 21 §).

Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat myös tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Vertailuja muiden maiden järjestelmiin tehtäessä on huomattava, että vastaavaa säännöstä ei sisälly esimerkiksi muiden pohjoismaiden perustuslakeihin. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 157) mukaan valvonta ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. Käytännössä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.

On syytä tähdentää, että tuomioistuinvirasto ei valtiovallan kolmijaossa kuuluisi tuomiovallan piiriin, vaan se olisi osa toimeenpanovaltaa oikeusministeriön hallinnonalalla. Tällaiselle tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliselle viranomaiselle ei voida tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantumatta antaa sellaisia tehtäviä, jotka voivat suorasti tai epäsuorasti vaikuttaa tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Ylimmille tuomioistuimille kuuluva valtiosääntöinen valvontatehtävä puolestaan vaikuttaa siihen, millaiset yhteisen keskusviraston toimivalta, tehtävät tai asema voivat olla. Valvontatehtävä rajoittaa tosiasiasa viraston toimivaltaa etenkin suhteessa tuomioistuinten budjettiin, tulohajaukseen, tulostavoitteiden asettamiseen, laatuhyteistyöhön ja resurssiseurantaan.

Esityksen julkilausuttuna tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaisi tuomioistuinten riippumattomuutta sekä edistäisi tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista (3.1 Tavoitteet). Mietinnössä on useassa muussakin kohdassa yleisellä tasolla korostettu riippumattomuusvaatimuksesta johtuvia rajoitteita viraston toiminnalle. Mietinnössä esimerkiksi todetaan, että tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät on järjestettävä tavalla, joka korostaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta myös siten, että riippumattomuus on ulkopuolisen selkeästi havaittavissa (s. 51). Tuomioistuinten riippumattomuuden lainkäyttöasioissa todetaan rajoittavan keskushallintoviranomaisten mahdollisuuksia ohjata hallinnollisesti tai talousarvio-ohjauksen kautta tuomioistuinlaitoksen toimintaa verrattuna hallintoon yleensä. Edelleen todetaan tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan ja lainkäyttöpalvelujen laadullisen kehittämisen ulkoapäin olevan tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi ongelmallista (s. 52). Näiden reunaehto-ten vuoksi mietin-

nössä on useassa kohdassa eri tavoin korostettu sitä, että tuomioistuinvirasto olisi palveluorganisaatio, joka keskittyisi pelkästään tuomioistuinten ylläpitotehtäviin ja erilaisiin palvelu- ja tukitoimintoihin.

Korkein hallinto-oikeus arvioi tuomioistuinviraston perustamiseen liittyneen julkisen keskustelun perusteella, että viraston mahdollisuuksista vaikuttaa tuomioistuinten toimintaan saatavaa vallita osittain epärealistisia käsityksiä. Tuomioistuinten riippumattomuuden kunnioittaminen estää virastoa antamasta minkäänlaista tuomioistuinten lainkäyttöön liittyvää ohjausta esimerkiksi kokoonpanoista tai muista vastaavista seikoista. On samoin vielä korostettava, että tuomioistuinlaitoksen sisäiseen riippumattomuuteen kuuluu oikeusasteellisen riippumattomuuden ohella tuomioistuinlinjojen välinen riippumattomuus.

Tuomioistuinten riippumattomuudesta ja asemasta ehdotetaan säädettäväksi tuomioistuinlain 19 a luvun 3 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan tuomioistuinviraston on otettava toiminnassaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus sekä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema. Saman pykälän 2 momentin perusteella tuomioistuinvirastolle säädetyt tehtävät eivät rajoita tuomioistuimille säädettyä toimivaltaa. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan riippumattomuudella tarkoitetaan erityisesti sitä, että tuomioistuinvirasto ei saisi ottaa kantaa tuomioistuinten yksittäisissä asioissa tekemiin ratkaisuihin eikä missään muodossa pyrkiä vaikuttamaan lainkäyttötoimintaan. Riippumattomuus on otettava huomioon myös siinä, mitä tulostavoitteita tuomioistuimelle voidaan asettaa. Tehtävien osalta todetaan, että tuomioistuimet päättävät itse toimintansa järjestämisestä tuomioistuinvirastolle ehdotettavien tehtävien sitä estämättä.

Tuomioistuinlaitoksen hallinnon uudistamisessa on itsestään selvänä lähtökohtana pidettävä, että uusi malli ei ainakaan vähennä tuomioistuinten perustuslaillista riippumattomuutta nykytilaan verrattuna. *Korkein hallinto-oikeus pitää tuomioistuinten asemaa ja riippumattomuutta koskevaa yleistä sääntelyä sekä mietinnöstä ilmeneviä tavoitteita tältä osin asianmukaisina.* Tämän lisäksi on kuitenkin tärkeää, että virastoa koskeva sääntely on kaikilta osiltaan yleisten tavoitteiden mukaista. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että keskeisiä edellytyksiä ovat ainakin:

- Tuomioistuinviraston tehtävät eivät saa sisältää sellaisia toimintoja, jotka voisivat vaarantaa tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötehtävien riippumattomuutta tai ylimpien tuomioistuinten asemaa.
- Tuomioistuinviraston tehtävistä on säädettävä riittävän täsmällisesti välttämättä epämääräisiä termejä.
- Tuomioistuinvirastolle ei voida siirtää sellaista budjetti- ja tulosohjaustoimivaltaa, joka voisi vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuutta tai ylimpien tuomioistuinten asemaa.
- Tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanoa ja päätöksentekomenettelyä koskevan sääntelyn on turvattava tuomioistuinten ja tuomioistuinlinjojen toimintaedellytykset.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että mietinnössä ehdotettua tuomioistuinviraston tehtäviä, tulosohjaustoimivaltaa ja johtokunnan kokoonpanoa koskevaa sääntelyä sekä säännösten perusteluja on kokonaisuutena arvioitava näistä lähtökohdista.

Korkein hallinto-oikeus pitää edellä mainitun perusteella tärkeänä, että aiemmasta selvitysmiesten arviomuistiosta poiketen mietinnössä ehdotetaan, että ylimmillä tuomioistuimilla olisi jatkossakin toimintamäärärahojaan varten omat momentit talousarviossa.

Lisäksi korkein hallinto-oikeus korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja asemaa (19 a luvun 3 §) sekä ylimpien tuomioistuinten kuulemista (19 a luvun 4 §) koskevan sääntelyn merkitystä tuomioistuinviraston kaikkea toimintaa ohjaavina ja rajoittavina yleisinä säännöksinä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että mainitusta syystä 3 § olisi siirrettävä tuomioistuinviraston tehtäviä koskevan 2 §:n edelle.

3 Tuomioistuinviraston rahoitus

Mietinnön mukaan (s. 12) tuomioistuinviraston vuosittaiset toimintamenot olisivat noin 3,5–4 miljoonaa euroa, kun viraston henkilökunta vastaisi suuruudeltaan noin 45 henkilötyövuotta (joka tosin mietinnön mukaan ei olisi riittävä tuottamaan tuomioistuimille kaikkia tarpeellisia palveluja). Lisäksi viraston mahdollisesta pääkaupunkiseudun ulkopuolelle sijoittamisesta aiheutuvat lisäkustannukset olisivat mietinnössä esitetyn arvion mukaan noin 0,4–1,3 miljoonaa euroa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tuomioistuinviraston perustaminen ei olisi valtiontaloudelle säästöjä tuova hanke. Kysymys on hankkeesta, jossa merkittävällä vuosittaisella lisäinvestoinnilla pyritään tuomioistuinten hallinnon ja tukitoimintojen tehostamiseen.

Tuomioistuinten hallinnon ja tukitoimintojen tehostaminen on sinänsä kannatettava tavoite. Se, tukisiko tuomioistuinviraston perustaminen tätä tavoitetta, riippuu muun ohella viraston tehtävistä ja resursseista. Viraston perustaminen ei itsessään johda tuomioistuinten hallinnon tehostumiseen.

Valtion nykyisessä taloudellisessa tilanteessa tuomioistuinviraston perustamista ei voida arvioida yksinomaan sillä perusteella, olisiko tuomioistuinten hallinnon tehostaminen kannatettavaa. Viraston perustamista arvioitaessa *olennaisin kysymys on se, mihin julkisen talouden niukat resurssit tulisi tuomioistuinten osalta ensisijaisesti kohdentaa.*

Vuosia 2018–2021 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa on osoitettu muun ohella tuomioistuimille useiden miljoonien eurojen säästötavoitteita, joiden taustalla on valtion heikko taloudellinen tilanne. Säästötavoitteet perustuvat monin keskeisin osin sellaisiin oletuksiin, jotka eivät millään tavalla vastaa asiamäärien tai toiminnan kustannusten tosiasiallista kehitystä. Korkein hallinto-oikeus on talousarvionsa ja julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä yksityiskohtaisesti selvittänyt, että ainakin hallintotuomioistuinten toimintaympäristössä työmäärän ja kustannusten kehitys tulee lähivuosina olemaan pikemmin nouseva kuin laskeva ja että kasvu voi olla voimakasta.

Eduskunnan lakivaliokunta on viimeksi toukokuussa 2017 (LaVL 7/2017 vp) todennut pitävänsä tuomioistuinten rahoituksen yleistä kehitystä erittäin huolestuttavana. Lakivaliokunta on korostanut tuomioistuinten perusrahoituksesta huolehtimisen olevan tärkeää, jotta tuomioistuimet kykenevät asianmukaisesti täyttämään perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että valtion ydintoimintoihin kuuluvien tuomioistuinten voimavaroista huolehditaan myös taloudellisesti niukkoina aikoina. Valiokunta on jo usean vuoden ajan kiinnittänyt toistuvasti vakavaa huomiota tuomioistuinten perusrahoituksen tilaan (esim. LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 6/2013 vp, LaVL 5/2012 vp, LaVL 18/2011 vp, LaVL 17/2011 vp, LaVL 13/2010 vp ja LaVL 6/2010 vp).

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan tuomioistuinvirastoa ei tule perustaa siten, että sen vaatima rahoitus otettaisiin osaksikaan lainkäyttötoiminnan rahoituksesta.

4 Tuomioistuinviraston tehtävät

Mietinnön mukaan (s. 54) tuomioistuinviraston ydintehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja kehittämisestä. Virasto tukisi tuomioistuimia niiden perusteh-

tävän suorittamisessa ja vastaisi keskitetysti nyt oikeusministeriölle kuuluvista tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä – tosin lukuun ottamatta useita tehtäviä, jotka edelleen jäisivät ministeriölle.

Tuomioistuinvirasto vastaisi mietinnön mukaan siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoitukseenmukaisesti järjestetty. Viraston tehtävistä on ehdotettu säädettävän tarkemmin tuomioistuinlakiin otettavan uuden 19 a luvun 2 §:ssä, jonka 2 momentti sisältää tehtävistä 13-kohtaisen luettelon.

Tuomioistuinvirastolle suunnitelluista tehtävistä konkreettisia ja selkeitä ovat talousarviovalmisteluun (1 kohta) ja tuomioistuinten virkojen perustamiseen ja lakkauttamiseen (5 kohta) liittyvät tehtävät. Myös toimitilahallintoon (2 kohta) ja koulutustoimintaan (4 kohta) voidaan nähdä liittyvän konkreettisia, viraston hoidettavaksi uskottavissa olevia tehtäviä.

Tuomioistuinvirastolle suunnitelluista tehtävistä on muutoin todettava seuraavaa:

- *"huolehtia tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä"* (3 kohta)

Tietojärjestelmien ylläpidosta vastaisivat edelleen Oikeusrekisterikeskus ja Valtori (mietinnön s. 69). Tuomioistuinvirastolle tarkoitettu tehtävä olisi toimia tilaajana ICT-asioissa. On kuitenkin varottava kehitystä, jossa virastosta tulisi tuomioistuinten lähettämien palvelupyyntöjen "postikonttori", joka välittäisi pyynnöt palvelujen tosiasiallisille ylläpitäjille ja tuottajille. Tällainen välivaihe veisi palvelun tuottajan kauemmas palvelujen käyttäjistä eli tuomioistuinmista.

- *"tukea tuomioistuimia niiden viestinnässä"* (6 kohta)

Tuomioistuimille kuuluu lainkäyttöasioita koskeva tiedotusvastuu, mikä on myös mietinnössä todettu (s. 70). Tuomioistuinviraston rooli viestinnässä olisi se, että "virastossa olisi --- viestinnän asiantuntijoita, joiden puoleen tuomioistuimet voisivat tarvittaessa käännyä". Lisäksi mietinnön mukaan virastoon voisi keskittää tuomioistuinlaitoksen jokapäiväiseen tiedottamiseen, internet- ja intra-sivujen tekniseen ylläpitoon ja kansalaisyhteydenottoihin vastaamiseen liittyviä tukitehtäviä.

Korkeimpien oikeuksien tiedotustoiminnan laajamittaisuuden ja siihen liittyvien erityispiirteiden vuoksi korkeimmissa oikeuksissa tulee olla jatkossakin omat tiedottamisesta vastaavat henkilöt. Alemmissä tuomioistuimissa tiedottamisen pääosan muodostanevat käytännössä lainkäyttöratkaisut ja niitä koskevat selosteet, jotka laatii asian ratkaissut lainkäyttökokoonpano. Tuomioistuinten on muutoinkin itse vastattava esimerkiksi internet- ja intranet-sivujen sisällön tuottamisesta. Tuomioistuimessa kirjoitetun, intrassa julkaistavan ajankohtaisen uutisen julkaiseminen ei saisi viivästyä sen vuoksi, että uutinen tulee lähettää tuomioistuinvirastolle intraan lisättäväksi.

- *"toimia valtakunnallisissa kehittämis- ja muissa hankkeissa tuomioistuinlaitosta edustavana virastona, jollei asia kuulu tuomioistuimelle, valtioneuvostolle tai muulle viranomaiselle"* (8 kohta)

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tuomioistuinlaitosta koskevat kehittämishankkeet edellyttävät tyypillisesti tuomioistuinten toimintaa koskevaa erityisasiantuntemusta ja -osaamista, jota löytyy ensi sijassa tuomioistuimilta itseltään. Tämä mietinnössäkin tunnustetaan.

- *"osallistua tuomioistuinlaitoksen toiminnan yleiseen kehittämiseen" (9 kohta)*

Kohdan perustelujen mukaan tuomioistuinvirasto osallistuisi keskusviranomaisena "toimialaansa koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin tai muihin erityisesti oikeusministeriön vastuulla oleviin kehittämishankkeisiin".

Perustelujen mukaan viraston vastuulla voi olla "esimerkiksi uuden lainsäädännön täytäntöönpanosta johtuvia tehtäviä". Viraston todetaan voivan osallistua kehittämishankkeisiin myös "laatimalla erilaisia selvityksiä tai antamalla asiantuntija-apua toimialansa koskevista kysymyksissä". Perustelujen mukaan virasto osallistuisi "tuomioistuinten kehittämishankkeisiin yhteistyössä tuomioistuinten ja oikeusministeriön, kuten myös muiden ministeriöiden ja yhteistyötahojen kanssa". Perusteluissa todetaan tämän jälkeen vielä, että riippumaton virasto voisi toimia "ministeriötä aktiivisemmin, vaikka myös sen olisi luonnollisesti kunnioitettava tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta lainkäytössä". Viraston todetaan myös voivan toimia ministeriötä aktiivisemmin tukena lainkäytön laadullisessa kehittämisessä.

Lähtökohtana olisi jatkossa, että tuomioistuinvirasto osallistuisi tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeisiin "oikeusministeriön sijaan". Toisaalta perustelujen mukaan tuomioistuinlaitosta koskeva säädösvalmistelu tapahtuisi jatkossakin oikeusministeriössä, mutta "virasto osallistuisi aktiivisesti säädösvalmisteluun asiantuntijana". Perusteluissa todetaan tämän jälkeen toisaalta, että "merkittävää säädösvalmistelua" edellyttävissä hankkeissa osallistujina olisivat sekä oikeusministeriö että virasto, ja toisaalta, että "säädösvalmistelua edellyttävien hankkeiden toteuttaminen siirtyisi tuomioistuinvirastolta oikeusministeriölle viimeistään siinä vaiheessa, kun asiassa ryhdytään valmistelemaan hallituksen esitystä eduskunnalle".

Tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeet vaativat syvällistä juridista tietämystä ja lainvalmistelun ammattitaitoa. Tällainen asiantuntemus vaatii usean asiantuntijan osallisuutta, eikä ole ajateltavissa, että tuomioistuinlaitoksen merkittäviä kehittämishankkeita käynnistettäisiin ja toteutettaisiin vain tuomioistuimista tai virastosta tulevien edustajien voimin. Lainvalmistelun laadun vuoksi ei ole myöskään ajateltavissa, että tuomioistuinvirasto edustaisi tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen vaikuttavissa muun hallinnonalan hankkeissa tuomioistuimia tai oikeusministeriötä.

Korkein hallinto-oikeus haluaa tässä yhteydessä korostaa pitävänsä välttämättömänä, että ministeriöllä säilyy vastuu oman hallinnonalan lainvalmistelusta. Tähän sisältyy myös vastuu tuomioistuinlaitoksen kehittämistä koskevan lainsäädännön valmistelusta. Sitä vastoin kehittämishankkeet, joissa lähtökohtana on havaitun ja suppealaisen epäkohdan korjaaminen, edellyttävät usein selvitystyötä tuekseen. Tällaiseen selvitystyöhön virasto on osaltaan sopiva.

Oikeusministeriön vastuun ja aseman korostamiseksi korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että kyseistä kohtaa selvennetään ja rajataan seuraavasti: "osallistua tuomioistuinlaitoksen toiminnan yleiseen kehittämiseen *tekemällä selvityksiä ja muulla vastaavalla tavalla*".

- *"edistää, tukea ja sovittaa yhteen tuomioistuimia ja niiden toimintaa koskevia kehittämishankkeita" (10 kohta)*

Virastolle tältä osin suunnitellun tehtävän konkreettinen sisältö jää jossain määrin avoimeksi ja sisällöltään epämääräiseksi ("tuomioistuinten yhteensovittaminen"). Korkein hallinto-oikeus ehdottaa, että säännös muutettaisiin kuulumaan "edistää, tukea ja sovittaa yhteen tuomioistuinten toimintaa koskevia kehittämishankkeita".

5 Tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuvat tehokkuushyödyt

Tuomioistuinvirasto voi saavuttaa hallinnon tehostamista koskevat tavoitteensa ainoastaan, jos virastolle on osoitettavissa konkreettinen ja selvä tehtäväkenttä / toimiala, josta huolehtiminen aidosti helpottaisi tuomioistuinten hallinnollista työtä. Tehokkuushyötyjä tavoiteltaessa tuomioistuinviraston tehtäviä ei tule määritellä siten, että virastoon siirrettäisiin itsetarkoitukseksi esimerkiksi kaikki teknisluonteiset tehtävät.

Parannuksena nykytilaan ei ole pidettävä sitä, että erilaisten yksinkertaisten arkipäiväisten tehtävien hoitaminen – esimerkiksi intran päivittäminen – hajautuu sisällön tuottamiseen (tuomioistuimille jäävä suuri työ) ja erillistä palvelupyynnöä edellyttävään tekniseen toteuttamiseen (virastolle siirtyvä vaatimaton työ). Tehokkuutta ei paranna myöskään se, että tuomioistuinten ja palvelujen tuottajien väliin tulisi uusi väliportaan toimija.

Tuomioistuinvirastolle suunniteltujen tehtävien perusteella korkein hallinto-oikeus pitää epävarmana, saavutettaisiinko viraston perustamiseen tehtävällä investoinnilla tosiasiallisesti tavoiteltua hallinnon laadun paranemista. Päinvastoin vaarana on, että tuomioistuinvirastosta muodostuu byrokraattinen ja kallis tapa yksinkertaisten hallinnollisten tehtävien hoitamiseen. Käytännössä kaikki tuomioistuinvirastolle siirrettäväksi suunnitellut tehtävät hoituvat jo nykyisin ja nykyisillä resursseilla pääasiassa tuomioistuinten omissa organisaatioissa ja tietyin osin oikeusministeriössä.

6 Tuomioistuinviraston johtokunta ja muu johto

Tuomioistuinlain 19 a luvun ehdotetun 6 §:n perusteella johtokunta päättää muun ohella oikeusministeriölle annettavista tuomioistuinten ja tuomioistuinviraston talousarvioehdotuksista sekä määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille hyväksytyt valtion talousarvion mukaisesti siltä osin kuin määrärahaa ei ole myönnetty suoraan tuomioistuimelle (käytännössä siis vain ylimmille tuomioistuimille).

Johtokunnalla on merkittävää taloudellista päätösvaltaa talousarviomäärärahojen kohdentamisessa muille tuomioistuimille kuin korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Perustelujen mukaan tarkoituksena tosin olisi, että johtokunta asettaa yleiset suuntaviivat, mutta ei edes keskustelisi keskuudessaan määrärahojen jakamisesta tuomioistuinten kesken.

Luvun 7 §:n 2 momentin mukaan johtokunnassa on yksi korkeimman oikeuden tuomari, yksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomari sekä yksi tuomari hovioikeuksista, yksi käräjäoikeuksista, yksi hallinto-oikeuksista ja yksi erityistuomioistuimista. Johtokunnassa on lisäksi yksi tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva jäsen, yksi asianajaja sekä yksi jäsen, jolla on erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Korkein hallinto-oikeus pitää esitettyä kokoonpanomallia hyväksyttävänä.

Perusteluissa esitetyn lausuman mukaan johtokunnan jäsenet hoitavat tehtävänsä itsenäisesti vain tuomioistuinlaitoksen kokonaisuutena tavoitellen. Heidän tehtävänä ei perustelujen mukaan ole valvoa esimerkiksi oman tuomioistuimensa, tuomioistuinlajinsa taikka ammattikuntansa tai -järjestönsä etua. Tätä tavoitetta korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa myös, että sillä ei ole huomautettavaa mietinnössä esitetystä ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksista. Tuomioistuinvirastolle suunnitellut tehtävät ovat luonteeltaan ensisijaisesti hallinnollisia palvelutehtäviä, ja viraston yleisluontoiseen toimialaan nähdään vaikuttava perustellulta, että ylijohtajalta ei edellytetä oikeustieteellistä tutkintoa.

7 Yhteenveto ja täydentäviä näkökohtia

Tuomioistuinvirastoa ei tule perustaa siten, että sen vaatima rahoitus otettaisiin lainkäyttötoiminnan rahoituksesta. Oikeusvaltion ja oikeussuojan näkökulmasta tuomioistuinten ydintoiminnan rahoituksen varmistaminen on kaikkein keskeisintä.

Mikäli tuomioistuinvirasto perustetaan, korkein hallinto-oikeus pitää mietinnössä esitetyistä syistä välttämättömänä, että se sijoitetaan pääkaupunkiseudulle.


Lausunnon ovat valmistelleet oikeusneuvokset Eija Siitari ja Petri Helander sekä kansliapäällikkö Toni Kaarresalo. Lausuntoa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 12.6.2017 ja täysistunnossa 27.6.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo