

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry

Oikeusministeriölle

**LAUSUNTOPYYNTÖ TUOMIOISTUINTEN KESKUSHALLINNON UUDISTAMISTA
KOSKEVASTA SELVITYSMIESTEN ARVIOMUISTIOSTA (OM 3/39/2014)**

Tuomariliitto pitää arviomuistiota hyvin ansiokkaana selvityksenä ja lähtökohtana tuomioistuinviraston perustamiseksi. Liitto yhtyy valtaosin selvitysmiesten näkemyksiin viraston tehtävistä ja organisaatiosta. Tuomariliitto on eri mieltä ainoastaan viraston asemasta suhteessa valtion keskushallintoon ja oikeusministeriöön.

Selvitysmiesten tavoin Tuomariliitto edellyttää viraston perustamista perustuslakia muuttamatta, koska virasto on perustettava keväällä alkavan vaalikauden aikana. Selvitystehtävän asettamispäätöksessä viitattiin perustuslain 99 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Selvitysmiesten edellytettiin arvioivan säännöksen merkitystä viraston perustamisen kannalta.

Säännös on peräisin vanhasta hallitusmuodosta ja se on siirretty sellaisenaan perustuslakiin. Muiden Pohjoismaiden perustuslaeissa vastaavaa säännöstä ei ole. Perustuslain esitöissä valvontatehtävään on katsottu kuuluvan lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen (HE 1/1998 vp. s.157).

Nykyisin on otettava aikaisempaa vakavammin huomioon alempien tuomioistuinten oikeusasteellinen riippumattomuus. Siksi ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään voi tuskin enää kuulua muuta kuin alempien oikeusasteiden oikeuskäytännön ohjaaminen ennakkoratkaisuilla. Sikäli kuin tähän valvontatehtävään on aiemmin katsottu voivan kuulua muitakin tehtäviä, Tuomariliitto katsoo selvitysmiesten tavoin niiden voivan kuulua perustuslain estämättä perustettavan viraston tehtäviin.

Valtion keskushallinnon kehittäminen ja tuomioistuinviraston asema hallinnossa (luvut 3 ja 5)

Arviomuistiossa on asianmukaisesti otettu huomioon keskushallinnon kehittämisen pitkän tähtäyksen linjat, jotka puhuvat voimakkaasti tuomioistuinviraston perustamisen puolesta. Viraston perustaminen on entistäkin välttämättömämpää, jos suunnitelmat oikeusministeriön ja sisäministeriön yhdistämisestä etenevät.

Arviomuistiossa ei ole kuitenkaan valitettavasti ehditty ottaa huomioon vastavalmistunutta valtiovarainministeriön Keskushallinnon virastorakenneselvitystä. Tämä VIRSU-hanke (Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta, Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2015) on päätyntä ehdottamaan oikeushallinnon osalta nimenomaan tuomioistuinviraston perustamista (s. 62). Tuossa julkaisussa on muutoinkin ansiokkaasti ja valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti eritelty tuomioistuinten erityisasemaa valtion keskushallinnossa. Sen mukaan tuomioistuimet eivät siihen lainkaan kuulu: ”Keskushallintoa voidaan ajatella myös suhteessa vallan kolmijaon periaatteeseen. Lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta, tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet ja hallitusvaltaa tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Keskushallinto on valtioneuvoston alaista valtakunnallista hallintoa, joten tästä näkökulmasta sen piiristä tulee rajata ulos lainsäädäntövallan organisaatiot (eduskunta ja sen alainen hallinto) sekä tuomiovallan organisaatiot (tuomioistuinlaitos)” (s.36).

VIRSU-selvitys sisältää erittelyn erilaisista keinoista, joilla uudelleen organisoitavien virastojen riippumattomuus voidaan taata. Eri virastojen riippumattomuus on nimittäin eriaisteista: ”Julkiseen hallintoon kuuluu myös organisaatioita, joiden itsenäinen ja riippumaton asema on turvattu niitä koskevassa erityislainsäädännössä niin, että ne kuuluvat suoraan eduskunnan alaisuuteen ja valvontaan, eivätkä ole siten valtion keskushallinnon organisaatioita. Tällaisia itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat esimerkiksi Suomen Pankki, KELA ja Valtiontalouden tarkastusvirasto”(s.29).

Selvitysmiehet ovat muistiossaan torjuneet Tuomariliiton ehdotuksen viraston perustamisesta eduskunnan yhteyteen (s. 22). VIRSU -hankkeen tulokset kuitenkin selvästi puoltavat Tuomariliiton näkemystä. Kun tuomioistuimet eivät ole valtion keskushallinnon organisaatioita ja niiden itsenäinen ja riippumaton asema on turvattava, on virasto perustuslain valtiollisten tehtävien jakoa koskevasta 3 §:stä johtuen sijoitettava eduskunnan yhteyteen samalla tavoin kuin esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto. Päinvastoin kuin selvitysmiehet katsovat Tuomariliiton mielestä nimenomaan muunlainen järjestely olisi tuomioistuinten valtiosääntöisen aseman kannalta ongelmallinen.

Tällaista järjestelyä harkittiin vakavasti Tanskassa sikäläistä virastoa perustettaessa. Nytemmin siellä on katsottu että sen hylkääminen oli virhearvio ja että periaatteellisesti oikeampaa olisi ollut sijoittaa tuomioistuimet kolmantena riippumattomana valtiomahtina Folketingetin yhteyteen (ks. Svensk Juristtidning 8/14, s. 608).

Tuomioistuinviraston tehtävistä (luku 6)

Tuomariliitto yhtyy selvitysmiesten näkemykseen viraston tehtävistä seuraavin huomautuksin.

Tietojärjestelmät

Tuomioistuinten tietohallinto on nyt jaettu Oikeusrekisterikeskuksen ja Valtorin kesken. Kaikki tuomioistuimissa käytettävät ICT -järjestelmät ja erityisesti tulevaisuudessa käyttöön otettava sähköinen aineistopankki AIPA/HAIPA vaativat jatkuvaa oikeudellista ylläpitoa eli erilaisten lainsäädännöstä johtuvien muutos- ja korjaustarpeiden tunnistamista ja määrittämistä. Vaikka tekninen ylläpito voi olla muualla, tuomioistuinten toiminnan ja lainkäytön asiantuntemusta edellyttävät tietohallintotehtävät tulee keskittää virastoon.

Tulosohjaus ja resurssien jako

Selvitysmiesten ehdotuksen mukaan tuomioistuinvirasto tekisi oikeusministeriölle ehdotuksen tuomioistuinlaitoksen talousarvioksi ja oikeusministeriölle jäisi edelleen merkittävä rooli niin viraston kuin tuomioistuintenkin tulosohjauksessa. Muutoinkin oikeusministeriölle jäisi tuomioistuimiin kohdistuvia strategisia tehtäviä. Jatkoselvityksen varaan jää kokonaan se, miten virasto voisi osallistua ja vaikuttaa tuomioistuinten osalta valtion kehys- ja talousarviovalmisteluun. Tämä on Tuomariliiton käsityksen mukaan selvitysmiesten ehdotuksen kriittisin kohta.

Muistiossa todetaan aivan oikein, että tuomioistuinten valtiosääntöinen asema kansalaisten oikeusturvan takaajana edellyttää, että niillä on tämän tehtävän toteuttamiseen asianmukaiset voimavarat. Tässä tehtävässä oikeusministeriö on kuitenkin kokemusten mukaan vakavasti epäonnistunut. Tämä ilmeni havainnollisesti, kun äskettäin julkistetussa sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon parlamentaarinen työryhmän mietinnössä on pidetty välttämättömänä luopua merkittävästä osasta niistä tuomioistuinten määrärahalleikkauksista, joita oikeusministeriö on ollut mukana tekemässä.

Jokavuotisessa talousarviokäsittelyssä eduskunnassa tuomarijärjestöt ovat joutuneet kiinnittämään valiokuntien huomiota siihen, että tuomareiden työnantajan ehdottamat määrärahat eivät riitä tuomioistuinten tehtävien hoitamiseksi. Tämä onkin yleensä tuottanut tulosta ja tehtävistä on jotenkuten selvitty.

Oikeusministeriön ajankohtaisena tarkoituksena on uudistaa tulosohjaustaan ja vahvistaa sen strategisuutta. Koska tuomioistuimet nykyisin ovat ministeriön tulosohjausyksikköjä, uudistus koskee myös niitä. Perustuslain valtiovallan kolmijaosta lähtevistä näkökohdista katsoen tuomioistuinten toimintaa ei kuitenkaan voida ohjata hallitusohjelman ja muiden hallitusvallan strategisten linjausten pohjalta. Tähän on presidentti Koskelo jo kiinnittänyt ministeriön huomiota.

Kokemusten perusteella ja tämänkaltaisten tulevaisuuden näkymien edessä tilanne on kestävä ja siitä on nyt aika tehdä oikeat johtopäätökset. Selvitysmiesten näkemys viraston asemasta ja tehtävistä tuomioistuinten resurssien varmentajana ja tulosohjauksessa on epäselvä eikä se ole luottamusta herättävä. Tilalle tarvitaan suoraviivaisempi ja uskottavampi näkemys. Tuomariliiton näkemyksen mukaan tuomioistuimet on vapautettava kokonaan ministeriön tulosohjauksesta eikä ministeriölle voida jättää mitään tuomioistuimiin vaikuttavia strategisia tehtäviä, koska tuomioistuimet eivät ole valtion keskushallinnon organisaatioita.

Toisin kuin selvitysmiehet ehdottavat Tuomariliitto on edellä katsonut, että virasto on jo valtiosääntöisistä syistä perustettava eduskunnan yhteyteen. Tähän kuuluu myös se, että virasto valmistelee tuomioistuinten menoarvion. Koska menot on myös katettava tuloilla, on viraston valmisteltava menoarvio yhteistyössä valtiovaranministeriön kanssa. Perustuslain 83 §:n ilmenee, että eduskunta päättää valtion talousarviosta hallituksen esityksestä. Tästä puolestaan johtuu, että viraston neuvottelemat tuomioistuinten määrärahat tulee sisällyttää sellaisenaan hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi. Tällainen järjestely ei tarkoita sellaista tuomioistuinlaitoksen budjetin irrottamisesta talousarviokokonaisuudesta, jonka selvitysmiehet ovat nähneet ongelmallisena (s. 17). Lisäksi virastoa tulee kuulla eduskunnassa talousarvioehdotusta käsiteltäessä. Viraston omat toimintamenot kuuluisivat talousarviossa eduskunnan pääluokkaan. Virasto jakaisi budjetoidut varat tuomioistuimille ja kävisi itsenäisesti niiden kanssa tulosneuvottelut.

Tällaisessa tuomioistuinten rahoituksen järjestämismallissa olisi selvitysmiesten ehdotukseen nähden vähemmän toimijoita, jolloin niiden keskinäiset tehtävät eivät olisi epäselviä.

Viraston organisaatio ja toiminta (luku 7)

Myös Tuomariliitolla tulee olla edustus viraston hallituksessa. Tuomioistuintyön arjen tuntuman säilyttämiseksi hallituksen jäsenten ja viraston ylimmän johdon tehtävien tulee olla määräaikaista.

Hallituksen jäsenten valinnan osalta Tuomariliitto pitää ehdotuksessa ongelmallisena päällikkötuomareiden liian suurta vaikutusvaltaa. Liitto ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa ota yksilöidymmin kantaa hallituksen jäsenten valintatapaan.

Lausunnon on valmistellut allekirjoittanut ja se on käsitelty Tuomariliiton hallituksessa 23.3.2015.

Kouvolassa 24.3.2015

Aki Rasilainen, Tuomariliiton puheenjohtaja