

Eduskunnan lakivaliokunta

Kuuleminen 24.10.2018 klo 09.15

Asia: HE 136/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi

TUOMIOISTUINVIRASTON PERUSTAMINEN

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Suomen Asianajajaliittoa (jäljempänä 'Asianajajaliitto') lausuntoa hallituksen esityksestä Tuomioistuinviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Asianajajaliitto pitää Tuomioistuinviraston perustamista merkittävänä ja tärkeänä uudistuksena. Esityksen tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta, joka on oikeusvaltion keskeinen tunnusmerkki.

Oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston tehtävänjako

Tuomioistuinvirastolle siirrettäisiin oikeusministeriöltä tuomioistuinlaitosta koskevat keskushallintotehtävät toimikunnan ehdotuksen mukaisesti. Toimikunta piti myös perusteltuna, että tuomareiden virkaehtosopimuksiin ja muuhun henkilökunnan palkkaukseen liittyvä toimivalta siirrettäisiin oikeusministeriöltä Tuomioistuinvirastolle.

Toimikunnan esityksestä poiketen on päädytty esittämään, että VES- ja palkkaustoimivalta sekä virkajärjestelyoikeus jäisivät tässä vaiheessa oikeusministeriön tehtäviksi.

Tuomioistuinvirasto on päätetty perustaa erityisesti sen vuoksi, että vahvistetaan tuomioistuinten riippumattomuutta. Tuomareiden virkaehtosopimuksiin, virkojen perustamisiin ja lakkauttamisiin liittyvät kysymykset ovat keskeinen tuomareiden ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden osatekijä.

Asianajajaliitto katsoo, että tuomareiden virkaehtosopimuksiin ja muun henkilökunnan palkkaukseen liittyvän toimivallan tulisi kuulua uudelle virastolle alusta alkaen.

Tuomioistuinviraston perustamisen tarkoitus on edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Lain tavoitteena on ollut selkeä ja tarkoituksenmukainen tehtävänjako oikeusministeriön, Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välillä. Uudella Tuomioistuinvirastolla tulisi olla mahdollisimman suuret toimivaltuudet ja keinot tuomareiden virkaehtosopimuksiin ja muuhun henkilökunnan palk-

kaukseen. Nämä ovat keskeisiä työkaluja tuomioistuinlaitoksen ja -verkoston tehokkuuteen kehittämiseen. Tuomioistuinviraston riittävistä resursseista on huolehdittava, jotta uusi virasto pystyy huolehtimaan tehtävistään asianmukaisesti.

Johtokunnan kokoonpano

Tuomioistuinviraston perustamista valmistellut toimikunta ehdotti, että Tuomioistuinvirastossa ylintä päätösvaltaa käyttäisi valtioneuvoston nimittämä tuomarienemmistöinen johtokunta, jossa olisi kuusi tuomaria, yksi tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva jäsen, yksi asianajaja sekä yksi jäsen, jolla olisi erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Toimikunnan esityksestä poiketen hallituksen esityksessä johtokunnan kokoonpanoon ei kuuluisi asianajajaa.

Asianajajaliitto katsoo toimikunnan esityksen mukaisesti, että Tuomioistuinviraston johtokunnassa tulisi olla asianajajajäsen.

Euroopan tuomarineuvostojen verkostossa (ENCJ) on 2016 laadittu Varsovan julistus, jossa todetaan, että tuomarineuvostossa tai muussa vastaavassa elimessä tulisi olla myös muita kuin tuomarijäseniä. Tämä näkökulma on kansainvälisesti tunnustettu ja vallitseva. Esimerkiksi ENCJ:n raportissa todetaan, että parhaiten menestyneet mallit ovat juuri niitä, jossa kokoonpano kattaa edustuksen oikeusalan muista ammattilaisista, akateemisen edustajan ja kansalaisyhteiskunnan edustajan. Laaja kokoonpano edistää ja takaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta ja varmistaa kokoonpanon itsenäisyyden kaikenlaista epäasiallista painostusta vastaan. (Ks. ENCJ Councils for the Judiciary report 2010–2011 kohdat 2.1.–2.6.). Samassa raportissa todetaan, että laajan kokoonpanon etuna voidaan pitää myös sitä, että kokoonpano antaa tuomioistuinlaitokselle suuremman hyväksyttävyyden ja vahvistaa sen roolia kansalaisten oikeusturvan puolustajana.

Pohjoismaisissa vastaavissa tuomioistuinhallintojärjestelmissä on Norjassa kaksi asianajajaa ja Tanskassa yksi asianajaja johtokunnassa tai vastaavassa ylimmässä päätävässä elimessä. Ruotsin tuomioistuinviraston johtokunnassa on jäsenenä Ruotsin Asianajajaliiton edustaja. Pohjoismainen oikeuskulttuuri ja hallintotapa ovat hyvin samanlaiset kuin Suomessa ja siksi olisi hyvin erikoista, että tässä asiassa Suomessa otettaisiin muista Pohjoismaista poikkeava linja. Tämä on lisäksi vastoin edellä mainittuja kansainvälisiä suosituksia ja vallitsevia näkökulmia.

Toimikunnan mietinnössä ehdotettu johtokunnan kokoonpano on tasapainoinen ja hyvin perusteltu. Kokoonpano korostaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta.

Tuomioistuinvirastossa olisi yhden asianajajajäsenen jälkeenkin hyvin vahva tuomarienemmistö. Asianajajaliitto katsoo, että ulkopuolinen jäsen ei vaikuta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen. Kansainväliset suositukset nimenomaan edellyttävät, että ylintä päätösvaltaa käyttävässä elimessä on vähintään yksi tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tuleva jäsen.

Ulkopuoliset jäsenet tuovat kehittämiseen uusia näkökulmia ja ajatuksia. Erityisen tärkeää on tuoda kaikkeen tuomioistuimen toimintaan esille myös käyttäjien näkökulmaa. Tämä on tärkeää kansalaisten oikeusturvan ja koetun oikeudenmukaisuuden vuoksi. Tuomioistuinten toiminta tulee olla sujuvaa myös asiakkaiden näkökulmasta. Tuomioistuinviraston tehtäviin sisältyvät esimerkiksi tuomioistuinten toimitilahallinto, tietojärjestelmät ja yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa tuomareiden ja tuomioistuinten muun henkilöstön koulutus. On erittäin tärkeää, että näiden asioiden osalta Tuomioistuinviraston johtokunnassa on riittävästi tuomioistuinpalveluiden käyttäjänäkökulmaa. Asianajajat ovat (asiakkaidensa asioissa) tuomioistuinten ylivoimaisesti suurin yksittäinen käyttäjäryhmä. Asianajajat näkevät tuomioistuimen toimintaa päivittäin ja tuntevat sen hyvin. Asianajajat ajavat asioita kaikissa tuomioistuinmissa ja tuomioistuinasteissa ja he myös tietävät, miltä tuomioistuimen toiminta näyttää asiakkaille ja ulospäin. Jotta toimintaa voidaan aidosti kehittää, on välttämätöntä huomioida myös tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisten eli asiakkaiden näkemyksiä.

On syytä myös muistaa, että kaikkien johtokunnan jäsenten tulee lakiesityksen perustelujen mukaan toimia vain tuomioistuinlaitoksen kokonaisetua tavoitellen – jäsenet eivät valvo johtokunnassa tuomioistuimensa, tuomioistuinlinjansa, ammattikuntansa tai -järjestönsä etua. Eturistiriitatilanteita voisi yhtä hyvin syntyä, vaikka kaikki johtokunnan jäsenet olisivat tuomioistuinlaitoksen sisältä. Ulkopuolinen johtokunnan jäsen nimenomaan tasapainottaa johtokunnan toimintaa.

Hallituksen esityksessä johtokunnan kokoonpanosta on todettu, että sidosryhmien, kuten asianajajien, kuuluminen johtokuntaan ei ole välttämätöntä Tuomioistuinviraston tehtävät huomioon ottaen. Hallituksen esityksessä todetaan, että toisaalta se toisi arvokasta näkökulmaa Tuomioistuinviraston toimintaan ja tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen. Virasto kuitenkin myös ohjaisi tuomioistuinmisiä ja päättäisi määrärahojen jakamisesta niille. Asianajajaliiton osallistumista tähän päätöksentekoon ei ole tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen pidettävä täysin ongelmattomana.

Viitaten edellä esitettyihin kansainvälisiin suosituksiin Asianajajaliitto ei yhdy hallituksen esityksessä esitettyyn näkökulmaan, että ulkopuolinen jäsen johtokunnassa voisi olla ongelmallista tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta. Määrärahojen jakamisesta ei olisi päättämässä Suomen Asianajajaliitto, vaan yksittäinen johtokuntaan valittu asianajajajäsen, joka kuten työryhmämietinnössä todettiin ja korostettiin, ei edusta Asianajajaliittoa tai muuta sidosryhmää, vaan toimii vain tuomioistuinlaitoksen kokonaisetua tavoitellen. Tuomioistuinlaitoksen kokonaisetua ja kehittäminen edellyttävät myös asiakasnäkökulman huomioon ottamista.

Asianajajaliitto haluaa vielä lopuksi todeta, että Suomen Asianajajaliitto on lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö – liitto ei ole rekisteröity yhdistys, ammattiliitto tai yrittäjäjärjestö. Asianajajan tulee asianajajista annetun lain 5 § mukaan rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Asianajaja on Asianajajaliiton ja sen yhteydessä toimivan riippumattoman valvontalautakunnan valvonnan alainen kaikessa toiminnassaan.



Asianajajia velvoittavien tapaohjeiden mukaan asianajajakunnalla on oikeusvaltiossa keskeinen osa oikeusjärjestyksen ja oikeudenhoidon toteuttamisessa ja kehittämisessä ja asianajajan riippumattomuus on yksi asianajajakunnan keskeisistä perusarvoista.

Asianajajaliiton edustaja toimisi johtokunnassa tuomioistuinlaitoksen kokonaisetua tavoittelevana edustajana, jonka kokemuksesta tuomioistuinlaitoksen palveluiden käyttäjänä on merkittävää lisäarvoa tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä.

Helsingissä 23. päivänä lokakuuta 2018

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Jarkko Ruohola
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI Pääsihteeri Minna Melender, Suomen Asianajajaliitto