

Tuomioistuinviraston perustamishankkeessa ratkaistavia kysymyksiä

Hankkeen tausta ja tavoite

Oikeusministeriö asetti 10.5.2016 toimikunnan valmistelemaan tuomioistuinviraston perustamista. Toimikunnan määräaika päättyi 28.2.2017. Tuomioistuinvirastotoimikunnan mietintö (OMML 23/2017) on julkaistu 21.4.2017.

Uudistus perustuu oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan vuosille 2013 – 2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013), pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman sekä tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta annettuun selvitysmiesten raporttiin (Selvityksiä ja ohjeita 2/2015).

Hankkeen tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten riippumatonta asemaa, edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista sekä vahvistaa näin tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkeaa laatua ja oikeusvarmuutta.

Tuomioistuinviraston perustamista valmistellaan oikeusministeriön 25.1.2018 asettamassa hankkeessa, joka jakautuu kahteen eri vaiheeseen. Nyt käynnissä olevassa ensimmäisessä vaiheessa keskitytään uudistuksen edellyttämän lainsäädännön ja oikeusministeriön organisaatiomuutoksen valmisteluun.

Toimikunnan keskeiset ehdotukset ja lausuntopalaute

Toimikunta ehdotti, että nykyisin oikeusministeriölle kuuluvat tuomioistuinten keskushallintotehtävät siirrettäisiin tuomioistuinvirastolle. Virasto vastaisi tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä sekä tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Virasto huolehtisi tuomioistuimia koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta, tuomioistuinten toimitilahallinnosta ja tietojärjestelmistä sekä yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa tuomareiden koulutuksesta. Sille kuuluisi myös tuomioistuinten henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä.

Tuomioistuinvirasto toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta olisi toiminnallisesti itsenäinen. Virasto palvelisi koko tuomioistuinlaitosta, mutta sen perustamisella ei puututtaisi ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädettyihin tehtäviin tai asemaan.

Tuomioistuinviraston perustamista kannatettiin laajasti. Noin 80 % lausunnonantajista piti viraston perustamista kannatettavana. Toisaalta osa lausunnonantajista on katsonut nykytilan olevan riittävän hyvä ja pitänyt sen vuoksi tuomioistuinviraston perustamista

tarpeettomana. Yksikään lausunnonantaja ei kuitenkaan vastustanut viraston perustamista. Osa (20 %) lausunnonantajista ei ottanut siihen kantaa.

Toimikunnan ehdottamaa tehtävänjakoa ministeriön ja viraston välillä kannatettiin laajasti. Jotkin lausunnonantajat ovat suhtautuneet varauksellisesti tuomioistuinviraston mahdollisuuteen suoriutua päätehtävästään, joka ehdotuksen mukaan olisi huolehtia siitä, että tuomioistuimet pystyvät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Lisäksi moni lausunnonantaja on esittänyt, että virastolle myöhemmin siirrettäväksi ehdotetut tehtävät, kuten tulkkaus- ja käännöspalvelut, tulisi jo perustamisvaiheessa siirtää viraston hoitettaviksi. Lisäksi osa lausunnonantajista katsoi, että jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, mitä muita kuin toimikunnan mietinnössä esitettyjä tehtäviä tuomioistuimista voisi tulevaisuudessa olla perusteltua keskittää tuomioistuinvirastoon.

Eniten huomiota saivat osakseen seuraavat asiat:

1. Toimikunnan ehdottama henkilöstömäärä (45 htv)
2. Tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpano ja nimeämismenettely
3. Eräät toimikunnan virastolle ehdottamat tehtävät (mm. Ves, virkajärjestelyt) ja niitä koskevan päätösvallan rajaukset
4. Viraston ylijohdajan kelpoisuusvaatimukset
5. Tuomarivalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan asema
6. Viraston sijaintipaikka

Tässä muistiossa on tiivistetty edellä mainitut toimikunnan ehdotukset, joihin lausuntopalautteen perusteella on jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota.

1 Taloudelliset ja henkilöstövaikutukset

Toimikunnan ehdotus

- Henkilöstömäärä vähintään 45 henkilötyövuotta, jotta virasto voisi toimia tehokkaasti. Koko tätä henkilömäärää ei voida siirtää virastoon oikeusministeriöstä ja tuomioistuimista, vaan viraston perustaminen edellyttää lisärahoitusta.
- Oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle siirrettäviin tehtäviin sitoutuu 15–20 henkilötyövuotta vastaava työmäärä
- Viraston vuosittaiset toimintamenot olisivat noin 3,5 – 4 miljoonaa euroa, josta lisäpanostuksen tarve olisi noin 2 miljoonaa euroa
- Myöhemmin viraston tehtäväkenttää voitaisiin laajentaa, mikä edellyttäisi lisäresursseja

Lausuntopalaute

- Enemmistö asiaan kantaa ottaneista katsoi, että toimikunnan ehdottama henkilöstömäärä (45 henkilötyövuotta) on alimitoitettu virastolle suunniteltuihin tehtäviin nähden.
- Useassa lausunnossa painotettiin, että tuomioistuinviraston vaatimat henkilöstöresurssit eivät saa vaarantaa tuomioistuinten toimintaedellytyksiä.

- Moni lausunnonantaja korosti sitä, että tuomioistuinvirastoa ei voida perustaa nykyisistä toimintamäärärahoista, vaan sen perustaminen edellyttää lisäpanostusta.

2 Viraston johtokunnan kokoonpano ja nimeämismenettely

Toimikunnan ehdotus

- Ylintä päätösvaltaa käyttäisi VN:n nimittämä tuomariemmistöinen johtokunta, jossa olisi 6 tuomaria, 1 tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva jäsen, 1 asianajaja sekä 1 jäsen, jolla olisi erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantunteudesta.
- Johtokunta nimettäisiin seuraavasti:
 - Korkein oikeus nimeäisi keskuudestaan ehdokkaan jäseneksi ja varajäseneksi.
 - Korkein hallinto-oikeus nimeäisi keskuudestaan ehdokkaan jäseneksi ja varajäseneksi.
 - Hovioikeuksien, käräjäoikeuksien, hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten päällikkötuomarit nimeäisivät ilmoittautumisten perusteella ja keskusteltuaan asiasta keskenään näiden tuomioistuinten ehdokkaat jäseniksi ja heidän varajäsenikseen.
 - Suomen Asianajajaliitto nimeäisi ehdokkaan jäseneksi ja varajäseneksi asianajajakunnasta.
 - Tuomioistuinten muuta henkilöstöä kuin tuomareita edustavat työntekijäjärjestöt nimeäisivät ehdokkaansa jäseneksi ja varajäseneksi.
- Viraston päivittäisestä toiminnasta vastaisi ylijohtaja, jonka johtokunta nimittää

Lausuntopalaute

- Lausuntopalaute johtokunnan kokoonpanon osalta oli ristiriitaista. Erityisesti asianajajien edustus ja julkishallinnon johtamisen asiantuntijan jäsenyys kyseenalaistettiin.
- Käräjäoikeudet toivat laajasti esille, että käräjäoikeuksien edustuksen tulisi olla vahvempi: esim. 1 laamanni + 1 ”rivituomari”.
- Osa lausunnonantajista piti ehdotettua nimeämismenettelyä epämääräisenä ja monimutkaisena.
 - Vaihtoehdoksi esitettiin menettelyä, jossa KKO ja KHO huolehtisivat ehdokasasettelusta tuomareiden osalta.
 - Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että tuomarivalintalautakunnan tulisi nimetä ehdokkaat tuomarijäseniksi. Toisaalta valintalautakunta itse ja osa muista lausunnonantajista arvioi, että tehtävä ei luontevasti sovi lautakunnalle.
- Palkansaajajärjestöjen esittämien tai hyväksymien edustajien asemaa johtokunnassa pidettiin ongelmallisena johtokunnan tehtävien laajuuden vuoksi (ks. tarkemmin kohta 3)

- Kokoonpano voi hankaloittaa johtokunnan tehokasta päätöksentekoa ja aiheuttaa intressiristiriitatilanteita, kun johtokunta päättää tuomioistuinten resurssien jakamisesta tai henkilöstön eduista tai asemasta.

3 Eräät toimikunnan virastolle ehdottamat tehtävät ja niitä koskevan päätösvallan rajaukset

Toimikunnan ehdotus

- Toimikunta ehdotti, että oikeusministeriöstä siirrettäisiin tuomioistuinvirastolle ns. työnantajatehtävät eli:
 - Virkaehtosopimukseen ja muuhun henkilökunnan palkkaukseen liittyvä toimivalta edellyttäen, että virastolle myönnetään valtion virkaehtosopimuslaissa (664/1970) tarkoitettu oikeus toimia hallinnonalan neuvotteluviranomaisena
 - Tuomioistuinten virkojen järjestelyasiat eli virkojen perustaminen, lakkauttaminen ja muuttaminen (pl. KKO ja KHO tuomarin virat, jotka erittelyvirkoja)
 - Rakenneuudistuksiin liittyvät henkilöstöasiat ja yhteistoimintamenettelyt
 - Tuomioistuinten työsuojeluhallinto ja luottamusmiesasiat

Lausuntopalaute

- Lausunnoissa tuotiin esiin, että viraston johtokunnan päätöksentekovallan ulkopuolelle tulisi rajata asiat, joista ei valtion virkaehtosopimuslain nojalla voida sopia.
- VES-toimivallan siirtämistä tuomioistuinvirastolle ei pidetty kaikilta osin perusteltuna ottaen huomioon myös sen, että tuomioistuimissa työskentelee henkilöstöä, jotka kuuluvat myös muissa hallinnonalan virastoissa sovellettavan yleisen virkaehtosopimuksen piiriin.
- Koska VES-toimivalta sekä virkajärjestelytoimivalta on kiinteässä yhteydessä, myös viimeksi mainittujen siirtämistä tuomioistuinvirastolle tulisi harkita.
- Lisäksi arvioitiin, että viraston johtokuntaan kuuluvat henkilöstöjärjestöjen jäsenet eivät voi olla päättämässä em. työnantajavaltaan kuuluvista asioista.
 - Valtionhallinnossa henkilöstön vaikuttaminen yleisissä, virastotyönantajan päätösvaltaan kuuluvissa asioissa on järjestetty yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetulla lailla. Palvelussuhteen ehtoja koskevissa asioissa vaikuttaminen on puolestaan järjestetty valtion virkaehtosopimuslaissa ja muissa virkaehtosopimustoimintaa koskevissa säännöksissä.

4 Johtokunnan ja ylijohdajan toimivallanjako

Toimikunnan ehdotus

- Ylijohdaja ratkaisisi kaikki ne asiat, joita ei ole säädetty johtokunnan ratkaistavaksi tai työjärjestyksessä määrätä muun virkamiehen ratkaistavaksi.

Lausuntopalaute

- Toimikunnan ehdotus sai laajaa kannatusta. Useat lausunnonantajat ovat todenneet, että toimivallanjako konkretisoituu aikanaan viraston työjärjestyksessä.

- Toisaalta osa lausunnonantajista katsoi, että toimivallanjakoa on laissa täsmennettävä.
- Jossain määrin ongelmalliseksi on nähty myös se, että ylijohtajan asema poikkeaa valtionhallinnon muun ylimmän johdon asemasta, josta säädetään valtion virkamieslain 26 §:ssä.
 - Hänellä olisi tavallista suppeampi toimivalta, koska ylin päätösvalta virastossa olisi johtokunnalla.
 - Myös nimittämisvalta olisi poikkeava, koska ylijohtajan nimittäisi ja erottaisi viraston johtokunta valtioneuvoston sijaan.

5 Ylijohtajan kelpoisuusvaatimukset

Toimikunnan ehdotus

- Ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksena olisi ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito sekä johtamiskokemus.

Lausuntopalaute

- Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksiin ja katsoivat toimikunnan näkemyksestä poiketen, että ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksena tulisi olla ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto.
- Toisaalta lausunnoissa pidettiin perusteltuna, että kelpoisuusvaatimukset ovat edellä mainittua avoimemmat, kuten useissa muissa valtion ylemmissä viroissa.

6 Tuomarivalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan asema

Toimikunnan ehdotus

- Tuomarivalintalautakunta ja tuomarinkoulutuslautakunta toimisivat edelleenkin itsenäisinä lautakuntina, jotka valtioneuvosto asettaa.
- Koska tuomarinkoulutukseen liittyvät tehtävät siirtyisivät oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle, virasto ja tuomarinkoulutuslautakunta toimisivat läheisessä yhteistyössä.
- Käytännön syistä olisi tarkoituksenmukaista, että nämä kaksi lautakuntaa voisivat hyödyntää viraston palveluja, kuten toimitiloja ja sihteerityövoimaa.
- Lautakuntien asettamiseen ja kokoonpanon muuttamiseen liittyvät esittelytehtävät säilyisivät jatkossakin oikeusministeriöllä.

Lausuntopalaute

- Toimikunnan ehdotusta lautakuntien säilyttämisestä itsenäisinä kannatettiin laajasti.
- Myös toimikunnan ehdotuksia nimittämisasioiden valmistelun keskittämisestä pidettiin perusteltuina.
- Osa lausunnonantajista piti kuitenkin perusteltuna, että jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin arvioida, tulisiko lautakuntien kansliat sijoittaa tuomioistuinviraston yhteyteen mm. synergiaetujen saavuttamiseksi.

7 Viraston sijaintipaikka

Toimikunnan ehdotus

- Sijaintipaikan valinnan tulisi perustua siihen, millä paikkakunnalla virastolla olisi parhaat toimintaedellytykset
- Yhteydenpito tuomioistuimiin, oikeusministeriöön ja muihin viranomaisiin sekä osaavan henkilöstön rekrytoiminen edellyttävät keskeistä sijaintia ja hyviä kulkuyhteyksiä
- Virasto tulisi sijoittaa Helsinkiin tai muualle pääkaupunkiseudulle
- Pääkaupunkiseudun ulkopuolelle sijoittamisesta aiheutuvat lisäkustannukset olisivat viraston sijainnista riippuen arviolta 0,4-1,3 miljoonaa euroa eli olisivat alimillaankin noin 10 % viraston toimintamenoista.

Lausuntopalaute

- Valtaosa lausunnonantajista puolsi viraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle. Muut asiaan kantaa ottaneet ehdottivat omaa sijaintipaikkakuntaansa.
- Viraston sijaintia muualla kuin pääkaupunkiseudulla perusteltiin mm. riippumattomuuteen liittyvillä syillä, etäyhteyksien mahdollisuuksilla ja alueellistamiseen liittyvillä näkökohdilla.