



15.6.2018

Oikeusministeriö

Viite: Lausuntopyyntö 18.5.2018, OM 20/021/2017

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE
TUOMIOISTUINVIRASTON PERUSTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI**

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta esitysluonnoksesta.

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi tuomioistuinvirasto, joka huolehtisi tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Virastolle kuuluisi pääosa niistä keskushallintotehtävistä, joita nykyisin hoidetaan oikeusministeriössä. Oikeusministeriö huolehtisi edelleenkin tuomioistuinlaitokseen liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä, kuten strategisesta ja taloudellisesta ohjauksesta sekä säädösvalmistelusta.

Tuomioistuinviraston tehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä, tuomioistuinten toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Virasto toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta olisi toiminnallisesti itsenäinen keskusvirasto, joka esityksen mukaan palvelisi koko tuomioistuinlaitosta. Esityksen mukaiset muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2020 alusta.

Valtiovarainministeriö on 22.6.2017 antanut lausuntonsa esitysluonnoksen taustalla olevasta toimikuntamietinnöstä, eikä toista ao. lausunnossa esittämäänsä. Jatkovalmistelun osalta valtiovarainministeriö esittää lausuntoon seuraavaa:

Lausuntopyynnön kysymyksenasettelu

1. Miten arvioitte ehdotusta siitä, että tuomareiden virkaehtosopimukseen sekä tuomioistuinten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta säilyisi oikeusministeriöllä? (19 a luku 2 §)

Keskusvirastoille kuuluvat yleensä alaisen hallintonsa henkilöstöön, henkilöstöpolitiikkaan ja johtamiseen liittyvät asiat siltä osin kuin ne edellyttävät strategisia linjauksia ja ovat tarpeen yhtenäisyyden varmistamiseksi. Henkilöstöpolitiikkaan ja johtamiseen kuuluvat olennaisena osana myös työnantajatoimintaan liittyvät asiat kuten virkaehtosopimustoiminta sekä palkkaus- ja virkajärjestelytoimivaltuudet. Esityksessä lähdetään kuitenkin siitä, että sopimustoimintaan ja työnantajatoimivaltaan kuuluvia asioita ei ainakaan aluksi siirrettäisi oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle, jotta se voisi keskittyä muihin keskusvirastotehtäviinsä.

Valtion virkaehtosopimuslain 3 §:n nojalla valtiovarainministeriö päättää toimimisesta hallinnonalan neuvotteluviranomaisena. Asiasta ei siis säädettäisi esitetyssä laissa, joten valtiovarainministeriö ei lausunnossaan ota kantaa päätösvaltaansa kuuluvaan asiaan. Asiasta päätettäessä vaikutusta on tuomioistuinviraston valmiuksilla toimia hallinnonalan neuvotteluviranomaisena. Valtiovarainministeriö on aikaisemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota myös viraston päätöksentekojärjestelmään työnantaja-asioiden osalta. Päätöksenteon tulee olla järjestetty siten, että se mahdollistaa sujuvan kannanmuodostuksen työnantaja-asioissa ilman sidonnaisuuksia muihin intresseihin. Joka tapauksessa tuomioistuinvirastolle säädettävät tehtävät on lain 19 a luvun 2 §:ssä muotoiltava siten, että ilman lainmuutosta niihin voivat kuulua myös virkaehtosopimustoiminta ja virkaehtosopimuslain 5 §:ään perustuva toimivalta päättää palkkauksista, jos näin päätetään ja virkaehtosopimusasetuksella säädetään.

2. Miten arvioitte muutosta tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanoon?

Se, että johtokunnan kokoonpanoon ei kuuluisi Suomen Asianajaliiton edustajaa, on kannatettava muutos aikaisempaan verrattuna.

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

Esitysluonnoksen mukaan päällikkötuomarit huolehtisivat nimeämisestä ilmoittautumisten perusteella samalla tavoin kuin on esitetty meneteltävän tuomareiden edustajien osalta. Ennen nimeämistä päällikkötuomareiden olisi keskusteltava keskenään ja kuultava näitä henkilöstöryhmiä edustavia työntekijäjärjestöjä.

Muuta henkilöstöä edustavan jäsenen nimeämismenettely on esitysluonnoksessa kehittynyt parempaan suuntaan siitä, millainen se oli toimikunnan mietinnössä. Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota edellä mainitussa VM:n lausunnossa esiintuotuun mahdolliseen eturistiriitaan, joka voi syntyä henkilöstön edustajan ollessa päättämässä viraston työnantajan päätösvaltaan kuuluvista henkilöstöasioista johtokunnan jäsenenä.

4. Miten arvioitte muutosta viraston ylijohtajan kelpoisuusvaatimuksiin?

Toimikunnan ehdotuksesta poiketen nyt lausunnolla olevassa esityksessä kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin siten, että ylijohtajan virkaan edelly-

tettäisiin oikeustieteen muuta ylempää korkeakoulututkintoa kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkintoa, tehtävän edellyttämää monipuolista kokemusta, käytännössä osoitettua johtamistaitoa ja johtamiskokemusta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtionhallinnon ylimmän johdon yhteiset kelpoisuusvaatimukset säädetään valtion virkamieslain 8 §:n 2 ja 3 momentissa:

Sen lisäksi, mitä yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään, 26 §:n 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen virkojen, lukuun ottamatta valtiosihteeriiä, erityisinä kelpoisuusvaatimuksina ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Yksittäiseen 2 momentissa tarkoitettuun virkaan vaadittavasta tutkinnosta tai muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista voidaan tarvittaessa säätää erikseen asianomaista virastoa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kelpoisuusvaatimusten tarkentamisesta muun muassa seuraavaa (HE 298/2014 vp): ”Lisäksi voi olla perusteltua asettaa vaatimukseksi esimerkiksi jokin yksilöity ylempi korkeakoulututkinto, jos tehtävät sellaista tosiasiallisesti edellyttävät. Koska yhteisten kelpoisuusvaatimusten sisällöt ovat laajat, muiden kelpoisuusvaatimusten säätämisen tulisi kuitenkin olla poikkeuksellista.”

Valtiovarainministeriö katsoo, että toimikunnan ehdottamaa virkamieslain 8 §:n mukaista tutkintovaatimusta (ylempi korkeakoulututkinto) ei ole perusteltua muuttaa. Tuomioistuinviraston tehtävät eivät edellytä erityissäännöstyä, jollaisen säätämisen tulisi virkamieslain perustelujen mukaan olla poikkeuksellista. Kelpoisuusvaatimuksena ylempään korkeakoulututkintoon voidaan arvioida edistävän johdon liikkuvuutta paremmin kuin oikeustieteellisen tutkintovaatimuksen. Toisaalta virkamieslaissa säädetty tutkintovaatimus ei supista kelpoisuusvaatimukset täyttävien piiriä.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa (s. 33-36) tarkastellaan virastolle ehdotettujen toimintamenojen tasoa, oikeusministeriöstä siirtyviä resursseja ja esityksen mukaista lisärahoitustarvetta sekä viraston perustamiskustannuksia. Esitetyt arviot näistä ovat kuitenkin edelleen verrattain yleispiirteisiä ja niihin liittyy epävarmuustekijöitä. Esityksen taloudelliset vaikutukset tulee arvioida ja yksilöidä kattavasti esityksen jatkovalmistelussa.

Erityisesti ministeriö korostaa viraston toimeenpanoon liittyvien kustannusten ja vaihtoehtojen läpinäkyvää arviointia. Luonnoksessa ei esimerkiksi tuoda esille mahdollisuuksia täyttää viraston henkilöstöresurssitarpeita tuomioistuinlaitoksen sisäisin siirroin päällekkäisiksi ja toisiaan täydentäviksi muodostuvien hallintotehtävien osalta. Muutoinkaan esityksestä eivät ilmene uudistuksen pitemmän aikavälin potentiaaliset vaikutukset tuomioistuinlaitoksen talouden ja toimintamallien kokonaisuuteen. Esitysluonnoksessa ei myöskään arvioida viraston palkkausjärjestelmästä ja sen kehittämisestä aiheutuvia kustannuksia. Tähän nähden arvioidun lisärahoituk-

sen perusteltavuuteen tai organisaatioiden tehtäväjaon tarkoituksenmukaisuuteen ei voida ottaa tarkasti kantaa.

Toisaalta myös viraston muut perustamiskustannukset on arvioitu verrattain niukasti. Ottaen huomioon, että kyse on kokonaan uuden viraston perustamisesta, on oletettavaa, että nykyisin tehtävissä käytetyt valtioneuvoston yhteiset tietojärjestelmä- ja palveluratkaisut eivät ole viraston käytettävissä vaan se tarvitsee esimerkiksi omat asianhallinnan sekä henkilöstö- ja taloushallinnon organisaatoratkaisunsa, joiden perustamisesta aiheutuu kustannuksia. Nämä tulisi arvioida, myös suhteessa mahdollisuuksiin hyödyntää tuomioistuinlaitoksen käytössä olevia palveluja sekä valtion konsernipalveluja.

Esityksen mukaisista muutoksista aiheutuvat kustannukset on katettava valtionalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa, mikä on myös todettava esityksessä.

Viraston tehtävät ja johtaminen muutoin

Esitysluonnoksessa tehtävänjako tuomioistuinten, viraston ja oikeusministeriön kesken näyttäytyy paikoin hajanaisena ja siitä on hankala muodostaa kokonaiskuvaa, erityisesti siltä osin, kun on kyse hallinnollisista tehtävistä (esim. henkilöstöhallinto, tietopalvelut, tukipalvelut). Luonnoksessa sinänsä tunnistetaan asia ja viitataan pidemmän aikavälin tarkasteluun. Toisaalta arvioinnissa ei yksilöidä tai harkita pidemmän tähtäimen tavoiteasetantaa esimerkiksi tuomioistuinten hallintopalveluiden järjestämistehtävän kokoamiselle, uusille toimintamalleille ja näiden seikkojen mahdollistamille tuloksellisuushyödyille. Ministeriön näkemyksen mukaan tällainen arviointi ja tavoitetilan määrittäminen palvelisi uudistuksen peruslähtökohtia ja läpivientiä. Viraston perustamistyössä on joka tapauksessa huolehdittava, että kaikille toimijoille syntyy selkeä käsitys keskinäisistä vastuista, vaikka viraston tehtävät onkin tarpeen lain tasolla määritellä joustavasti.

Johtamisjärjestelmän osalta ministeriö viittaa työryhmämietinnöstä antamaansa lausuntoon sekä edellä kysymyksen 1 osalta esitettyyn. Todettakoon lisäksi, että johtoryhmän joustavan työskentelyn mahdollistamiseksi lakiluonnokseen esitetään harkittavaksi säännöstä, joka mahdollistaa päätöksenteon sähköisessä kokouksessa.

Tuomioistuinviraston ylijohtajan asema ja palvelussuhteen ehdot

Johtokunnan päätösvallista eräissä ylijohtajaa koskevissa asioissa säädettäisiin tuomioistuinlain 19 a luvun 6 §:n 2 momentin 7 kohdassa. Sen mukaan johtokunta nimittää ylijohtajan, myöntää ylijohtajalle eron sekä tekee muut ylijohtajan virkasuhdetta koskevat merkittävät päätökset.

Valtiovarainministeriö toteaa, että edellä mainitussa lainkohdassa käytetty termi "myöntää ylijohtajalle eron" ei vastaa valtion virkamieslain käsitteistöä. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 54) kuvataan tarkemmin, mitä virkamiesoikeudellisia asioita se sisältää. Perustelujen mukaan ylijohtajan nimittämisen lisäksi johtokunta myös "myöntäisi ylijohtajalle eron sekä tekisi muut ylijohtajan virkasuhdetta koskevat merkittävät päätökset, kuten päätöksen ylijohtajan virkasuhteen purkamisesta, irtisanomi-

sesta ja virantoimituksesta pidättämisestä sekä terveydentilaselvitykseen määräämisestä.” Valtiovarainministeriö katsoo, että eron myöntäminen tulee poistaa lainkohdasta ja perusteluista.

Ylijohtajan palvelussuhteen ehdot määräytyisivät palkkausta lukuun ottamatta valtion virkaehtosopimusten mukaisesti. Lisäksi mainitaan valtiovarainministeriön palkkatoimivalta ja mahdollisuus tehdä palvelussuhteen ehtoista valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus. Sitä koskeva päätösvalta olisi luonnoksen mukaan tuomioistuinlain 19 a luvun 6 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti tuomioistuinviraston johtokunnalla. Asiaa perustellaan lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 54).

Valtiovarainministeriö toteaa, että ylijohtajan palvelussuhteen ehtoja, mukaan lukien palkkaus, koskevan sopimuksen tulee perustua valtion virkamieslakiin. Jos ylijohtajan kanssa tehdään valtion virkamieslain 44 §:ssä tarkoitettu sopimus palvelussuhteen ehtoista, toimivaltainen viranomainen on valtioneuvosto, ei viraston johtokunta. Esitysluonnoksen perustelutekstejä on tämän vuoksi muutettava vastaamaan virkamieslainsäädäntöä.

Virkasopimus on ylimmän johdon palkkauksen määrittelyssä yleinen menettelytapa. Jollei sopimusta tehdä, palkkatoimivalta on valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin mukaan valtiovarainministeriöllä, kuten luonnoksessa todetaan.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että ylijohtaja on valtion virkamieslain 26 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu viraston päällikkö (laki tuomioistuinlain muuttamisesta, 19 a luvun 12 § 2 mom.).

Valtiovarainministeriö pitää säännöstä tarpeettomana ja se tulee poistaa ehdotuksesta. Valtion virkamieslain 26 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja virkamiehiä ovat ”valtioneuvoston asetuksella säädettävien virastojen päälliköt”. Asiasta säädetään tarkemmin valtion virkamiesasetuksessa, jonka 28 §:n mukaan valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohdassa tarkoitettuja virastojen päälliköitä ovat välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt sekä valtion liikelaitosten toimitusjohtajat lukuun ottamatta virkoja, jotka luetellaan säännöksessä. Jollei tuomioistuinviraston ylijohtajaa lisätä virkamiesasetuksen 28 §:än, hän on virkamieslain 26 §:n 1 mom. 4 kohdassa tarkoitettu virkamies. Se, että johtokunta nimittää tuomioistuinviraston ylijohtajan, ei edellytä tavanomaisesta säätämismenettelystä poikkeamista.

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi valtion virkamiesasetuksen muuttamisesta

Esitysluonnoksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetukseksi valtion virkamiesasetuksen muuttamisesta. Virkamiesasetuksen 39 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ”Tuomioistuinviraston ylijohtajaa koskevistä tässä pykälässä tarkoitetuista asioista päättää tuomioistuinlain 19 a luvun 6 §:n 7 kohdan mukaisesti tuomioistuinviraston johtokunta”. Muutos ehdotuksen perusteena on se, että viraston johtokunta tekisi tuomioistuinvirastossa sellaisia ylijohtajaa koskevia virkamiesoikeudellisia päätöksiä, jotka muissa virastoissa tekee viraston päällikön osalta asianomainen ministeriö.

Valtiovarainministeriöllä ei ole huomauttamista esitettyyn muutokseen.

Lopuksi

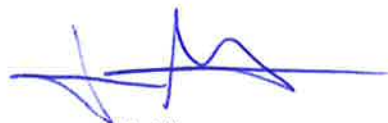
Täysin uutta virastoa perustettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota organisoitavan ja toimintamallin ajanmukaisuuteen ja toiminnan tarpeiden mukaiseen joustavuuteen. Uudistuksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota sähköisiin työskentelytapoihin sekä digitalisuuden tarjoamien mahdollisuuksien ja valtion yhteisten konsernipalveluiden hyödyntämiseen. Valtiovarainministeriö tarjoaa mielellään tukeaan organisatiomuutoksen läpivientiin ja edellä mainittujen seikkojen huomiointiin valmistelussa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikön sijainen,
Finanssineuvos



Tero Meltti