



22.6.2017

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 21.4.2017 (OM 9/021/2016) Tuomioistuinviraston perustaminen -mietinnöstä (23/2017)

### Lausunto tuomioistuinvirastotoimikunnan mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa tuomioistuinviraston perustamista koskevasta toimikunnan mietinnöstä. Mietinnössä ehdotetaan, että tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä huolehtimista, tuomioistuinten toiminnan kehittämistä, suunnittelua ja tukemista varten perustettaisiin oma virasto, tuomioistuinvirasto. Virasto toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta se olisi toiminnallisesti itsenäinen. Se palvelisi koko tuomioistuinlaitosta. Virastosta säädettäisiin tuomioistuinlaissa. Ehdotus tarkoittaa, että nykyisin oikeusministeriölle kuuluvat tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät siirretään tuomioistuinvirastolle. Tuomioistuinviraston tärkeimpiä tehtäviä olisi huolehtia tuomioistuinlaitosta koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta.

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Tuomioistuinvirastotoimikunnan laatima esitys on yhdenmukainen keskus- ja aluehallinnon virastoseelvitys -hankkeessa tehtyjen oikeusministeriön hallinnonalaan koskevien rakenteellisten kehittämissuositusten ja hallitusohjelmassa mainittujen yleisten rakenteellisten kehittämissuositteiden kanssa (VM 5/2015).

Ehdotettu tehtäväjako ministeriön, tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten (44 kpl) välillä on pääosin selkeä. Hallinnonalan operatiiviset hallinnolliset tehtävät (ns. keskushallintotehtävät) siirretään pois oikeusministeriöstä ja ministeriölle kuuluisi jatkossa tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus, mikä on valtioneuvoston rakenteellisen kehittämisen pitkän linjan mukaista. Kysymys on toiminnallis-taloudellisesti mielekkästä ja yhtenäisestä kokonaisuudesta, jonka siirtäminen oikeusministeriön kirjanpitoyksiköstä tuomioistuinviraston kirjanpitoyksikköön on perusteltua.

Tuomioistuinviraston tietojärjestelmäpalvelujen hankintaa koskevaa aikaisempaa suunnitelmaa on esityksessä muutettu valtiovarainministeriön kannan mukaiseksi niin, että tuomioistuinvirasto vastaa myös Valtorista tehtävien palvelujen hankinnasta. Valtiovarainministeriö kannattaa tavoitetta, et-

tä tuomioistuinten toiminta nojautuisi jatkossa entistä enemmän tietotekniikan avaamiin mahdollisuuksiin.

Tuomioistuinviraston sijoituspaikkaa arvioitaessa on otettava huomioon valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa laissa (362/2002) ja valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (567/2002) asetetut velvoitteet. Oikeusministeriön tulee pyytää uudistuksesta alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto ennen lakiehdotuksen viemistä valtioneuvoston käsiteltäväksi.

### **Tuomioistuinviraston johtaminen ja organisaatio**

Mietinnössä ehdotetaan, että ylintä päätösvaltaa virastossa käyttäisi tuomariemmistöinen yhdeksänjäseninen johtokunta. Johtokunnalle ehdotetaan poikkeuksellisen laajaa päätösvaltaa. Johtokunnassa olisi yksi korkeimman oikeuden tuomari, yksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomari, yksi tuomari hovioikeuksista, yksi tuomari käräjäoikeuksista, yksi tuomari hallinto-oikeuksista ja yksi tuomari erityistuomioistuimista. Lisäksi johtokunnassa olisi yksi asianajaja, yksi tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva sekä yksi muu jäsen, jolla olisi erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Suomen Asianajajaliitto nimeäisi ehdokkaan jäseneksi ja varajäseneksi asianajajakunnasta ja tuomioistuinten muuta henkilöstöä kuin tuomareita edustavat työntekijäjärjestöt nimeäisivät ehdokkaansa johtokunnan jäseneksi ja varajäseneksi. Ennen tuomarijäsenten (pl. korkeimmat oikeudet) nimeämistä päällikkötuomarit keskustelisivat nimeämisistä ja kuulisivat tuomareita edustavia työntekijäjärjestöjä. Johtokunnan jäsenten palkkioiden määrä olisi arviolta ainakin noin 50 000 euroa vuodessa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuihin viraston johtokunnan laajoihin toimivaltuuksiin ja kokoonpanoon ja edellyttää, että eduskunnalle vastuunalaisen ja tilivelvollisen hallitusvallan toimimismahdollisuudet erityisesti julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioiden yhteydessä otetaan jatkovalmistelussa asianmukaisesti huomioon.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä sitä, että viraston toimintaa johdettaessa myös henkilöstöä kuullaan ja sillä on mahdollisuus vaikuttaa virastossa tehtäviin päätöksiin. Valtiovarainministeriö pitää kuitenkin ongelmallisena työryhmän ehdotuksen mukaista järjestelyä, jossa viraston ylintä päätöksentekovaltaa käyttävässä johtokunnassa päätösvaltaa on käyttämässä jäseniä, joiden rooliin kuuluu myös henkilöstön tai tietyn palkansaajajärjestön jäsenten edunvalvonta.

Valtion virkaehtosopimuslain kannalta palkansaajajärjestöjen esittämien tai hyväksymien edustajien asema johtoryhmälle ehdotettujen tehtävien valossa voi olla ongelmallinen seuraavilla perusteilla.

Valtion virkaehtosopimuslaki antaa edustaville palkansaajajärjestöille neuvottelu- ja sopimustoiminnan kautta vaikutusvallan osallistua jäsenistönsä palvelussuhteen ehtoja koskevaan päätöksentekoon. Muu valtion henkilöstöä koskeva päätöksenteko on pitkälti työnantajan toimivallassa, mutta hen-

kilöstitön palvelussuhteen ehdot on kokonaisuus, josta sovitaan yhdessä valtiotyönantajan ja edustavien palkansaajajärjestöjen kesken. Virkaehtosopimusjärjestelmässä on paljon yhtäläisyyksiä yksityisen sektorin sopimusjärjestelmän kanssa, mutta siinä on myös olennaisia tästä poikkeavia erityispiirteitä. Tällä rajanvedolla on merkitystä myös arvioitaessa sitä, miten työnantajan päätöksenteko järjestetään yksittäisessä virastossa.

Valtion virkaehtosopimuslakia säädettäessä on katsottu, että eduskunnan budjettivaltaan kuuluvassa ja pitkälti julkista valtaa käyttävässä valtion virastokentässä tapahtuvassa virkaehtosopimusten neuvottelutoiminnassa tulee sovittavien asioiden piirin olla rajoitetumpi kuin työehtosopimuslaissa. Valtion virkaehtosopimuslaissa sopimisvapaus onkin rajoitettu vain palvelussuhteen ehtoihin. Palvelussuhteen ehtojen ulkopuolelle jäävät lain nimellisen säännöksen mukaan mm. virkakoneiston järjestely, viranomaisen tehtävät tai sisäinen työnjako, työn johtaminen, työmenetelmät, virkasuhteen syntyminen (ml. virkaan nimittäminen) ja virkasuhteen lakkaaminen. Edelleen laissa on rajattu sopimisvapauden ulkopuolelle mm. virkamiehen velvollisuudet ja kurinpito sekä valtion omaisuuden käyttäminen.

Virkaehtosopimuslain perusteluiden mukaan sopimisvapauden ulkopuolelle jäävät asiat ovat sen laatuista, että ne kuuluvat työnantajan yksinomaiseen määräämisvaltaan. Käänteisesti tämän voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että sanottuja asioita ei ole pidetty hyväksyttävänä alistaa kollektiivisopimuksille. Perusteluissa on todettu, että julkisen hallinnon puolella on sen tehtävä ja henkilöstöpolitiikan tarkoituksenmukainen hoitaminen huomioon ottaen välttämätöntä rajoittaa sopimisvapauden piiriä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että virkaehtosopimuslaissa säädetyt rajaukset ja niiden perusteet tulee ottaa huomioon myös tuomioistuinviraston päätöksentekojärjestelmässä. Jos johtokunnassa on jäseniä, jotka toimivat palkansaajajärjestön mandaatilla tai hyväksynnällä, tulisi johtokunnan päätöksentekovaltaan kuuluvista asioista rajata ulkopuolelle sellaiset asiat, joista ei virkaehtosopimuslain nojalla voida myöskään sopia.

Toiminnallisesti johtokunnan ehdotettu tehtäväkokonaisuus ehdotetulla kokoonpanolla voi erityisesti intressiristiriitatilanteissa osoittautua hankalaksi tehokkaan päätöksenteon ja johtokunnan tuloksellisen toiminnan kannalta. Johtokunta joutuu tekemään muun ohessa myös paljon ratkaisuja, joissa päätetään taloudellisten resurssien jakamisesta tai henkilöstön eduista ja asemasta. Johtokunnan toimintakyvyn lisäksi ehdotettu järjestely voi olla hankala myös asianomaisten jäsenten kannalta, joiden omiin tai joiden taustayhteisöjen tehtäviin kuuluu henkilöstön tai tietyn järjestön jäsenten edunvalvonta mm. tilanteissa, joissa syntyy erimielisyys työnantajan kanssa.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinvirastossa on joka tapauksessa noudatettavana se yleislainsäädäntö ja muu säännöstö, jolla henkilöstön asema ja edustus sekä osallistuminen viraston päätöksentekoon on järjestetty valtionhallinnossa. Yleisissä, virastotyönantajan päätösvaltaan kuuluvissa asioissa vaikuttaminen on järjestetty lailla yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa. Palvelussuhteen ehtoja koske-

vissa asioissa vaikuttaminen on puolestaan järjestetty valtion virkaehtosopimuslaissa ja muissa virkaehtosopimustoimintaa koskevissa säännöksissä.

Laissa yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa säädetään yhteistoimintaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Lain tavoitteena on turvata henkilöstölle vaikutusmahdollisuus viraston päätöksenteossa. Yhteistoimintalain nojalla käsiteltävät asiat ovat tyypillisesti luonteeltaan sellaisia, joista viime kädessä työnantaja päättää myös siinä tilanteessa, että osapuolet ovat niistä erimielisiä. Tuomioistuinviraston johtokunnan toimivaltaan on suunniteltu säädettävän juuri tällaisia asioita. Yhteistoimintalain mukainen järjestely turvaa päätöksenteon toimivuutta ja tuloksellisuutta samanaikaisesti kun se antaa henkilöstölle mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon. Yhteistoimintalain mukaisessa menettelyssä osapuolina ovat lain määritelmän mukaisesti virasto ja sen henkilöstö. Merkityksellistä on myös se, että lain 6 §:n nojalla henkilöstön edustajana voi toimia paitsi luottamusmies, myös muu edustaja, jolloin edustavuus ei ole sidottu tietyn palkansaajajärjestön jäsenyyteen.

Virkaehtosopimusjärjestelmässä sopijaosapuolina ovat valtio työnantajana ja virkamiesten puolesta sellainen rekisteröity yhdistys, jonka varsinaisiin tarkoituksiin kuuluu virkamiesten etujen valvominen virkasuhteissa. Tällaisia edunvalvontajärjestöjä valtiolla ovat keskustasolla Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry sekä Palkansaajajärjestö Pardia ry. Paikallistasolla toimivista liitoista esim. Suomen Lakimiesliitto ry:n ja Suomen Tuomariliitto ry:n sääntömääräisiin tehtäviin kuuluu muun ohessa niiden jäsenten taloudellinen edunvalvonta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että edellä todetut seikat tulee jatkovalmistelussa ottaa huomioon määriteltäessä johtokunnan tehtäviä ja kokoonpanoa.

### **Esityksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset henkilöstöön**

Mietinnön mukaan tuomioistuinviraston vuosittaiset toimintamenot olisivat noin 3,5–4 miljoonaa euroa. Oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle siirrettäviin tehtäviin sitoutuva henkilötyövuosimäärä vastaisi arviolta noin 1,3–1,8 miljoonaa euroa. Mietinnössä ehdotetaan n. 2 milj. euron lisämäärärahaa viraston toimintaan. Viraston perustamisesta aiheutuvat kustannusten on arvioitu jäävän vähäisiksi. Oikeusministeriöön jäävien tehtävien on arvioitu edellyttävän enintään noin 15 henkilötyövuotta.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin esitettyjä taloudellisia vaikutuksia, kuten oikeusministeriöön jäävien tehtävien hoitamisen kustannuksia ja viraston yhteisten palveluiden kustannuksia sekä palveluiden tehostamismahdollisuuksia. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella läpinäkyvästi muutoksen tuomia lisäkustannuksia virastotaloudessa sekä syntyviä vähennyksiä oikeusministeriössä kuvaten niiden yhteisvaikutukset. Jatkotyössä on syytä kartoittaa myös mahdollisuuksia tehostaa ja keventää syntyviä viraston lisäkustannuksia. Mahdolliset muutokset on toteutettava valtioneulouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa. Mahdollisista määrärahalisäyksistä päätetään kehyspäästö- ja ta-

lousarvioprosessien yhteydessä, mikä tulee huomioida jatkovalmistelussa ja oikeusministeriön kehys- ja talousarviovalmistelussa.

Toimikunta on arvioinut uuden viraston toiminnan edellyttävän noin 45 henkilötyövuoden työpanosta. Mietinnön mukaan jatkovalmistelussa on määrä selvittää oikeusministeriön henkilöstön siirtymistä perustettavaan tuomioistuinvirastoon. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinten palveluksessa työskentelee mietinnön mukaan tällä hetkellä noin 3 190 virkamiestä, joista muita kuin tuomareita on noin 2 070. Koska hallinnollisten tehtävien keskittämisen uuteen virastoon on määrä keventää näitä tehtäviä tuomioistuinlaitoksessa, on jatkovalmistelussa perusteltua selvittää myös se, missä määrin uuteen virastoon voidaan siirtää henkilöstövoimavaroja myös tuomioistuimista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että samanaikaisesti uuden viraston perustamisen kanssa valtion virastojen hallinnon tukitehtäviä ollaan voimakkaasti keskittämässä myös palvelukeskukseen. Tuomioistuinvirastoa perustettaessa on tärkeää arvioida myös palvelukeskuksen kanssa yhteistyössä se, missä määrin uudet toimintatavat voidaan ottaa käyttöön jo viraston aloittaessa toimintaansa, jotta vältetään kaksinkertainen hallinto. Valtiovarainministeriö katsoo, että nämä asiat tulee selvittää jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että virkojen ja virkamiesten siirtymistä koskevat valtion virkamieslain säännökset on asianmukaisesti kerrottu henkilöstövaikutuksissa. Siirtymiseen liittyy vielä jatkovalmistelussa selvitettäviä kysymyksiä, kuten mietinnössä todetaan ja valtiovarainministeriö lausuu niistä jatkovalmistelun edetessä.

Tuomioistuinviraston päällikkönä toimisi mietinnön mukaan ylijohtaja. Ylijohtajan virkamiesoikeudellisesta asemasta säädettäisiin tuomioistuinlain 19 a luvun 12 §:ssä. Säännöksen mukaan ylijohtaja on valtion virkamieslain 26 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu viraston päällikkö. Valtiovarainministeriö toteaa, että ylijohtajan asema poikkeaisi kuitenkin valtionhallinnon muun ylimmän johdon asemasta, josta säädetään virkamieslain 26 §:ssä. Olennaisia eroja ovat tuomioistuinviraston ylijohtajan tavanomaisista suppeampi toimivalta, joka on seurausta johtokunnan laajasta toimivallasta. Eroavaisuuksiin kuuluu myös se, että ylijohtajan nimittäisi viraston johtokunta, joka myös erottaisi ylijohtajan. Valtiovarainministeriö katsoo, että ylijohtajan poikkeukselliseen asemaan liittyviä kysymyksiä on vielä selvitettävä jatkovalmistelussa ja samalla on harkittava se, miten ylijohtajan oikeudellinen asema on määriteltävä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,  
valtion työmarkkinajohtaja



Juha Sarkio

Tiedoksi Budjettiosasto/Niina Puolusmäki  
Kunta- ja aluehallinto-osasto/Timo Moilanen  
Julkisen hallinnon ICT –osasto/Hannele Kerola  
Henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto/Joanna Autiovuori, Kirsi Äijälä