



Lausunto

Oikeusministeriölle

20.03.2015

TEM/182/00.06.01/2015

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskevasta arviomuistiosta

Valmisteilla on useita tuomioistuinten uudistamiseen liittyviä hankkeita (esim. tuomioistuinmaksulaki, korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen). Osin uudistusehdotukset koskevat hallinnollisia rakenteita, mutta osalla saattaa merkitystä myös lainkäyttöön.

Otsikkoasiassa työ- ja elinkeinoministeriö vastaa lausuntopyynnössä yksilöityjen kysymysten mukaisessa järjestyksessä seuraavasti todeten, ettei sillä ole esitettyjen kysymysten ulkopuolelta lausuttavaa arviomuistion johdosta:

1. Suunniteltu tuomioistuinvirasto on hyvin linjassa Suomessa toteutuneen kehityksen ja muiden hallinnon rakenteiden kehittämistä koskevien suunnitelmien kanssa. Tuomioistuinlaitoksen nykyistä, erillisiin tilivirastoihin perustuvaa, hallinnollista mallia on pidettävä selkeästi vanhakantaisena sekä päällekkäisiä resursseja vaativana. Siksi se on hallintonsa osalta kallis ja todennäköisesti myös tehoton.
2. Kansainvälistä kehitystä koskevan selvitysmiesten tekstikappaleen perusteella poliittisesti johdetusta ministeriöstä erillinen tuomioistuinten hallintoviranomainen vaikuttaa olevan jo vallitseva malli relevanteissa vertailumaissa. Ministeriö katsoo kuitenkin, että tälle ei voida antaa kovin suurta merkitystä asiaa arvioitaessa, vaan Suomessa on kaikissa hallinnon rakenteita koskevissa ratkaisuissa pyrittävä meille soveltuviin ja muiden hallinnon rakenneratkaisujen kanssa yhdenmukaisiin toteutustapoihin.
3. Työ- ja elinkeinoministeriö ei ota kantaa mahdollisen uuden viraston asemaan suhteessa tuomioistuimiin ja oikeusministeriöön. Hallinnollisten rakenteiden osalta toistamme edellä kohdassa 2 jo sanotun ja katsomme, että näiden ratkaisujen ja niiden toteutustapojen tulisi olla mahdollisimman yhteismitallisia.
4. Tuomioistuinviraston tehtävät on selvitysmiesten muistiossa määritelty osaksi varsin teknisiksi. Julkisen hallinnon kehittämistoimista saatujen kokemusten valossa on kuitenkin selvää, että tuomioistuinlaitoksen yhteiset hallintopalvelut pystyttäisiin tuottamaan keskitettynä palveluna olennaisesti tehokkaammin kuin hajautettuina. Samoin on selvää, että tuomioistuinlaitoksen muokkaaminen yhdeksi tilivirastoksi tuo erittäin merkittäviä taloushallinnon tehostuksia ja niihin perustuvia säästöjä. Sen sijaan selvitysmiesten arvio jättää varsin avoimeksi sen, millä tavoin esimerkiksi tulosohjaus ja resurssien jakaminen tuomioistuinlaitoksen sisällä tehostuisivat uuden viraston myötä. Tästä riippumatta on sinänsä perusteltua, että pienten tai pienehköjen yksikköjen tulosohjausta ei jatkossa hoideta ministeriötasolla. Raportissa kuvattujen resurssien jakamista koskevien tavoitteiden toteutuminen ilmeisesti edellyttäisi,

että uuden viraston toimivallassa olisi myös siirtää tuomareita määrääjäksi yksiköstä toiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmasta ei ole realistista, että uudella virastolla olisi selvitysmiesraportissa (s. 31) kuvattu ”tuomarireservi”. Uudistusehdotusten tavoitteiden kannalta on siten aivan olennaista, että uudistuksen toteutuksen yhteydessä varmistetaan uuden viraston tehtävässään tarvitsemat valtuudet. Kuten selvitysmiehetkin toteavat, tämä edellyttäneeräiden tuomarin virkaan liittyvien keskeisten periaatteiden uudistamista tarvittavan joustavuuden mahdollistamiseksi.

Sekä uuden viraston tehtäviä että sen hallinnon toteutusta ajatellen olennaista on, että virastolle ei ehdoteta siirrettäväksi tuomarien nimittämiseen liittyviä tehtäviä eikä myöskään tuomareiden valvontaan liittyviä tehtäviä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää selvitysmiesraporttia tältä osin ristiriitaisena. Tuomareiden nimittäminen poliittisessa päätöksenteossa ei aiheuta ongelmia tuomareiden riippumattomuuden kannalta, kuten selvitysmiehet (s. 36) toteavat. Siksi on mahdotonta tunnistaa perusteluja sille, että tuomioistuinlaitoksen hallintotehtäviä hoitavan viranomaisen johdon nimittäminen vastaavalla menettelyllä jotenkin vaarantaisi tuomareiden tai tuomiovallan riippumattomuutta.

5. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää uudelle virastolle esitettyä hallinnointimallia toteuttamiskelvottomana ja katsoo, että valtakunnallisen, suoraan ministeriön alaisena toimivan viraston hallinto tulee järjestää samalla tavoin kuin muidenkin vastaavien virastojen. Muussa tapauksessa valtio joutuu luomaan yhtä virastoa varten erillisen ohjaus- ja päätöksentekomallin. Samalla virastopäällikön vastuu ja viraston tuloksellisuuden varmistaminen vaikeutuvat. Lähtökohtaisesti perusteita yksittäisiä virastoja koskeville erillisratkaisuille ei ole, joten sellaisille tulisi pystyä esittämään erittäin painavat syyt. Selvitysmiesten tapa käyttää tuomareiden ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta perusteluna ei tältä osin ole vakuuttava.

Viraston toimialasta johtuen tuomareiden ja tuomiovallan riippumattomuuden takeet tulee varmistaa, mutta tämä tulee toteuttaa ottamalla ne huomioon uuden viraston toimivaltaa ja toimintatapoja määriteltäessä. Uudella virastolla tulee siten olla valtioneuvoston nimittämä, toimivaltainen virastopäällikkö. Hänen osaltaan nimittämismenettelyn mahdollisen poliittisuuden riskiä voitaneen vähentää tai jopa poistaa samankaltaisella menettelyllä, jota käytetään tuomarinvirkoja koskevassa valmistelussa. Tällöin tuomarinvalintalautakunta antaisi valmisteluvaiheessa lausunnon tai tekisi perustellun ehdotuksen valittavasta henkilöstä. Virastopäällikön tulisi myös olla määrääkainen, jotta ministeriö voi omalta osaltaan käyttää normaalia ohjausvaltaa viraston toiminnan ja sen tuloksellisuuden suhteen.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on kuluvalle vaalikaudella luovuttu viimeisestä viraston luottamusmieshallituksesta (patentti- ja rekisterihallitus) ja yhdenmuukaistettu tulosohjattavien virastojen hallintomalli valtion viime vuosien kehityssuunnan mukaiseksi. Hallinnonalalla on tai on ollut käytössä virastojen neuvottelukuntia ja vastaavia toimielimiä. Pidämme selvänä, että merkittävä osa selvitysmiesten raportissa hallituksen päätösasioiksi ajatelluista tehtävistä soveltuisi paremmin neuvottelukuntatyypin elimen käsiteltäviksi ennen viraston yksikönjohdon tai virastopäällikön päätöksentekoa. Tällaisen neuvottelukunnan sen jäseniltä edellyttämä ajankäyttö lienee merkittävästi vähäisempi kuin ajatellun hallituksen ja neuvottelukunnan joustavampi kokoonpano antanee paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon selvitysmiesten kuvaamat osaamisalueet. Samalla käytännössä poistuvat sivutoimisesta hallituksesta ennakoitujen kustannukset.

6. TEM on samaa mieltä selvitysmiesten kanssa raportin sivulla 43 esitetystä viraston perustamisen vaikutuksista. Kun viraston tehtäviin ajateltujen hallintopalvelujen järjestämismalli rakentuisi jo luotujen valtionhallinnon yhteisten järjestelyjen varaan, päällekkäisyyttä ei tältä osin syntyisi.

Vaikka kyseessä on pienehkö erillisvirasto, TEM on samaa mieltä selvitysmiesten kanssa siitä, että viraston tehtäväkenttä puoltaa erillisen viraston perustamista, vaikka sen hallinto aiheuttaakin jonkin verran sellaisia kustannuksia, joita sijoittaminen

jonkin olemassa olevan viraston osaksi ei tuottaisi. Selvitysmiehet ovat arvioineet viraston henkilöresursseja ja sen perustamisella saavutettavissa olevia säästöjä. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö pitää arviota lisäresursseista heikosti perusteltuna ja mahdollisesti liioiteltuna. Ministeriö katsoo samalla, että vastaavasti arvio erillisten tilivirastojen talous- ja muiden hallintotehtävien keskitetyn hoitamisen tehostamispotentiaalista vaikuttaa alimitoitettulta. Jotta uudistus toteuttaisi sisällöllisten tavoitteidensa lisäksi valtionhallinnon kehittämishankkeiden yleisiä tavoitteita, uuden viraston tarvitsema htv –resurssi tulisi pystyä kokonaisuudessaan siirtämään oikeusministeriöstä ja tuomioistuimista. Tällöin on valitettavasti varauduttava myös siihen mahdollisuuteen, että uuden viraston osaamistarpeet ja sijaintipaikkakunta eivät mahdollista kaikkien nykyiset tehtävänsä menettävien sijoittamista tai että kaikki eivät halua uuteen virastoon siirtyä.



Pekka Timonen
Ylijohtaja



Pasi Järvinen
Lainsäädäntöjohtaja

