

20.8.2025

Oikeusministeriölle

TUOMIOISTUINVIRASTON EHDOTUS SELVITYKSEKSI LAKIVALIOKUNNALLE

1. Johdanto

Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa 1.1.2020. Tuomioistuinviraston perustamisen tavoitteena oli järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta sekä edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista.¹ Tämän tavoitteen katsottiin toteutuvan parhaiten, kun keskuhallintotehtävät siirrettiin oikeusministeriöstä erilliselle keskusvirastolle.

Tuomioistuinviraston perustamisen yhteydessä Eduskunta hyväksyi seuraavan ponsilausuman:

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa Tuomioistuinviraston perustamista koskevan uudistuksen toimivuutta ja vaikutuksia kiinnittäen erityistä huomiota tuomioistuinten riippumattomuuteen ja oikeusturvaan, oikeusministeriön ja viraston väliseen suhteeseen ja tehtävienjakoon, viraston johtamisjärjestelmän ja johtokunnan kokoonpanon toimivuuteen sekä voimavarojen riittävyyteen sekä antaa lakivaliokunnalle edellä mainituista seikoista selvityksen vuoden 2025 loppuun mennessä (EV 218/2018 vp).

Tämä selvitys on sen merkittävyyden vuoksi laadittu Tuomioistuinviraston johtokunnan ja johtoryhmän yhteistyönä ja sen tarkoitus on osaltaan vastata ponsilausumassa edellytettyyn selvityspyyntöön. Selvityksessä on huomioitu ponsilausumassa lueteltujen sisältökysymysten lisäksi myös Valtiovarainministeriön julkaisema, vuonna 2023 valmistunut Tuomioistuinvirastoa koskeva virastoarviointi, jossa tarkasteltiin Tuomioistuinviraston perustamiselle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja uudistuksen vaikutuksia².

2. Millä tavoin Tuomioistuinviraston perustaminen on vaikuttanut tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen?

Tuomioistuinten riippumattomuus on turvattu Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:n 3 momentissa. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin.³ Tuomioistuinten riippumattomuus tulee siten ymmärtää laajalaisena vaatimuksena tuomioistuinten toimintaa tarkasteltaessa.

¹ HE 136/2018 sp, s. 23

² Tuomioistuinviraston arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:79. Yleisenä huomioina voidaan todeta, että Tuomioistuinviraston johtokunnan tähän selvitykseen kirjaamat havainnot ovat monin osin samansuuntaisia virastoarviointinissa tehtyjen havaintojen ja johtopäätösten kanssa.

³ Ks. HE 1/ 1998 vp, s. 76 ja PeVL 14/2016 vp, s. 4—5.

Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus on Suomessa ollut kansainvälisesti vertaillen hyvä jo ennen Tuomioistuinviraston perustamista. Tuomioistuinviraston perustaminen vahvisti kuitenkin tuomioistuinlaitoksen rakenteellista riippumattomuutta, kun keskuhallintotehtävät siirtyivät poliittisesti ohjatulta oikeusministeriöltä itsenäiselle keskusvirastolle. Riippumattomuuden näkökulmasta Tuomioistuinvirasto muodostaa tarpeellisen palomuurin tuomioistuinlaitoksen ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän välille.⁴

Tuomioistuinviraston näkökulmasta yleiskuva tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta näyttäytyy myönteisenä ja riippumattomuutta on Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välisessä työssä myös vaalittu. Kunkin tuomioistuimen itsenäisyyttä on tuomioistuinten tukitoimia järjestettäessä pidetty esillä etenkin silloin, kun kysymys on ollut lainkäyttöön liittyvistä asioista. Myös tuomioistuimet ovat itse viestineet Tuomioistuinviraston toiminnan näyttäytyneen tuomioistuimiin päin riippumattomuuden kanalta asianmukaisena.

Tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen oikeusministeriölle kuuluu kuitenkin edelleen tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja kehittäminen. Oikeusministeriö vastaa siten toimialansa palvelujen saatavuudesta ja päättää näin ollen esimerkiksi tuomioistuinlaitosta koskevien merkittävien hankkeiden, kuten rakenneuudistusten toteuttamisesta. Lisäksi se huolehtii muista tuomioistuinlaitokseen liittyvistä valtioneuvostotason tehtävistä, kuten säädösvalmistelusta sekä talousarvio- ja kehysvalmistelusta. Ministeriö vastaa myös Tuomioistuinviraston tulosohtauksesta. Tulosohtaus koskee sekä tuomioistuinlaitosta kokonaisuutena että Tuomioistuinvirastoa itsenäisenä virastona. Ministeriön ja Tuomioistuinviraston välisissä neuvotteluissa sovitaan tuomioistuinlaitoksen ja Tuomioistuinviraston tulostavoitteista ja voimavaroista niiden toteuttamiseksi. Tuomioistuinvirasto puolestaan käy tulosneuvottelut eri tuomioistuinten kanssa ja kohdentaa määrärahat tuomioistuimille.⁵

Ensimmäisten toimintavuosien jälkeen havainto on, että oikeusministeriö ei ole tulosohtauksessaan puuttunut tai pyrkinyt puuttumaan tuomioistuinten lainkäyttöön. Suora puuttuminen lainkäyttöön tulosohtauksen keinoin ei olisi käytännössä kovin helposti mahdollistakaan, koska Tuomioistuinvirasto toimii edellä todettuun tapaan palomuurina oikeusministeriön ja tuomioistuinten välissä myös tulosohtauksessa. Riippumattomuuden vaatimusta tulee kuitenkin jäljempänä kuvattavalla tavalla pitää silmällä myös muissa kuin lainkäyttöön välittömästi liittyvissä asioissa. Välillinen riippumattomuus tulee turvata, kun pohditaan esimerkiksi tuomioistuinlaitoksen kehittämistä, vuosittaista talousarviota, toimitiloja tai ICT-palveluita.

Tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen yksittäiset tuomioistuimet eivät enää ole oikeusministeriön suorassa tulosohtauksessa vaan tuomioistuinten tulosohtauksesta vastaa Tuomioistuinvirasto. Tuomioistuinten näkökulmasta nykyinen tulosohtausmalli tuomioistuimiin päin on oikeutettu ja toimiva. Tulosohtausprosessit ovat vakiintuneet. Myönteisenä kehityksenä aiempaan nähden voidaan nähdä esimerkiksi tuomioistuinten tulosohtauksen kehittyminen yhdenvertaisempaan suuntaan eri tuomioistuinten kesken. Tuomioistuimet eivät ole kokeneet, että Tuomioistuinvirasto olisi vaarantanut tulosohtausprosessissaan tuomioistuinten toiminnan riippumattomuutta.

⁴ Vrt. Ruotsi, jossa käydään keskustelua Domstolsverketin aseman vahvistamisesta riippumattomuutta silmällä pitäen samaan suuntaan kuin Suomessa (SOU 2023:12).

⁵ HE 136/2018 vp, s. 30–31 ja 53.

Suomen asema tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta arvioitaessa on myös kansainvälisesti korkealla tasolla. ENCJ:n (European Network of Councils for the Judiciary) julkaiseman, tuomareiden kokemaa riippumattomuutta Euroopassa koskevan tuoreen tutkimuksen⁶ mukaan vain neljässä common law -maassa tuomioistuinten keskushallinto koetaan riippumattommaksi kuin Suomessa. Civil law -maiden osalta Suomi on ensimmäisellä sijalla.⁷ Lisäksi Suomessa yli 90 prosenttia tuomareista kokee, että Tuomioistuinvirasto on kunnioittanut heidän riippumattomuuttaan. Vastaavaan tulokseen ylsivät Suomen lisäksi Tanska, Ranska ja Irlanti.⁸

Yhteenvedona voidaan todeta, että riippumattomuuden näkökulmasta Tuomioistuinvirastolle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet hyvin. Oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston suhde on ollut toimiva, samoin kuin suhde Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välillä. Perustettua rakennetta on siis pidettävä lähtökohdiltaan onnistuneena. Jatkossa on kuitenkin pidettävä silmällä kansainvälisiä vaatimuksia ja tarpeita, jotka ovat rakenteellisen riippumattomuuden näkökulmasta kasvaneet. Tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen kansainvälinen kehitys on mennyt suuntaan, joka on omiaan jatkossa kiristämään tuomioistuinten riippumattomuuden takeille asetettavia vaatimuksia. Lisäksi jatkossakin tulee pyrkiä tunnistamaan mahdollisia toiminnallisia menettelyitä ja työnjaollisia rakenteita, jotka saattaisivat suoraan tai välillisesti vaarantaa tuomioistuinten riippumattomuutta.

3. Millaisia kriittisiä pisteitä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudessa voidaan tunnistaa?

Tuomioistuinvirasto on perustamisensa jälkeen vastannut koko tuomioistuinlaitoksen osalta talousarvio- ja kehusehdotuksen valmistelusta. Tuomioistuinviraston johtokunnan hyväksymät tuomioistuinlaitoksen talousarvio- ja kehusesitykset eivät kuitenkaan etene sellaisinaan eduskunnalle vaan tuomioistuinlaitoksen ja oikeusministeriön tehtävien eriyttämisen jälkeenkin valtioneuvostolla on säilynyt mahdollisuus vallankäyttöön tuomioistuinlaitoksen talousarvion valmistelussa ja toimeenpanossa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Tuomioistuinviraston tekemään talousarvio- ja kehusehdotukseen kohdistuu valtioneuvoston tekemää ennakkollista karsintaa ennen esityksen etenemistä eduskuntakäsittelyyn. Tilanne ei ole tuomiovallan käyttämisen edellytysten näkökulmasta optimaalinen. Tuomioistuinlaitoksen rakenteellista riippumattomuutta vahvistaisi, jos Tuomioistuinvirasto voisi valtioneuvoston tekemän esityksen rinnalla esittää oman budjettinsa ja sen perustelut suoraan eduskunnalle tai jos hallitus joutuisi perustelemaan eduskunnalle Tuomioistuinviraston esittämästä budjetista poikkeamisen.

Tulosohjauksen lisäksi oikeusministeriön tehtäviin kuuluu koko tuomioistuinlaitoksen strateginen ohjaus ja kehittäminen. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat muun ohella toimitilaratkaisut, ICT-palvelut ja tietojärjestelmät, joilla on keskeinen merkitys tuomioistuinten toiminnassa.⁹ ICT- ja tietojärjestelmäpalveluita tuomioistuinlaitokselle tuottavat Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ja Oikeusrekisterikeskus (ORK). Valtori

⁶ ENCJ Survey among judges on the Independence of the Judiciary 2025. Tutkimus tehtiin nyt viidettä kertaa ja siihen osallistui 19 136 tuomaria 30 maasta.

⁷ ENCJ Survey among judges on the Independence of the Judiciary 2025, s. 14 (figure 5).

⁸ ENCJ Survey among judges on the Independence of the Judiciary 2025, s. 41 (figure 36).

⁹ Eduskunnan oikeusasiamies on vuoden 2022 kertomuksessaan todennut, että toimeenpanovalta pyrkii edelleen ohjailemaan riippumattoman tuomioistuinlaitoksen toimintaa sisällyttämällä tuomioistuimet valtion yleisen toimitilastrategian piiriin. Kertomuksen mukaan tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan helposti heikentää teknisiltä vaikuttavilla lainmuutoksilla tai epäsuorilla hallinnollisilla järjestelyillä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2022, s. 116.

toimii valtionvarainministeriön ohjauksessa ja ORK puolestaan oikeusministeriön ohjauksessa. Palveluiden hankinta tapahtuu sopimusteknisesti siten, että Tuomioistuinvirastolla on lakiperustainen palvelusopimus ORK:n kanssa, ja ORK taas tekee koko oikeushallinnon puolesta sopimuksen Valtorin kanssa¹⁰. Asetelma on valtiollisen tehtävän ja on kannalta ongelmallinen, koska oikeusministeriön vastuulle on jätetty yhtäältä mahdollisuus vaikuttaa rahoituksen kautta tuomioistuinlaitoksen kykyyn hankkia tietojärjestelmäpalveluita ja toisaalta ORK:n tulosoajana vaikutusvalta siihen, millaisia palveluita tuomioistuinlaitokselle on tarjolla.

Edellä kuvatun rakenteen vuoksi Tuomioistuinvirastolla ei ole aitoa mahdollisuutta päättää, hankitaanko tiettyä Valtorin tai ORK:n palvelua tuomioistuinten käyttöön. Rakenne hankaloittaa myös tuomioistuinlaitoksen resurssien vapaata kohdentamista ja priorisointia, kun ICT-resursseja ei voida liikutella tarpeen ja harkinnan mukaan toiminnosta toiseen. Tuomioistuinviraston tosiasiallinen liikkumatila tuomioistuinlaitoksen toiminnassa tarvittavien tietojärjestelmäpalveluiden hankkimisessa onkin edellä esitetyistä syistä kaventunut tavalla, joka ei ole sopu-suinnassa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kanssa. Eduskunnan oikeusasiamiehen toteamalla tavalla ”tuomareiden työ riippuu esimerkiksi palkanmaksun jatkumisesta, toimitilojen olemassaolosta, ICT-järjestelmien toimivuudesta ja työturvallisuudesta. Mikäli nämä asiat jäävät tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen hallinnon hoidettaviksi, on toimeenpanovallalla periaatteessa käytössään vaaralliset keinot vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen työhön.”¹¹ Toiminnallinen riippumattomuus, kuten toimitilojen hankinta ja ICT-palvelut, ei ole näiltä osin kokonaan tuomioistuinlaitoksen omassa hallinnassa. Ulkopuolisen hallinnon sijasta tuomioistuinlaitoksella tulisi olla esimerkiksi omaa ICT-henkilöstöä tukemassa toimintaa ja sen jatkuvuutta ja kriisinkestävyyttä. Tavoiteltavaa on, että ICT-toiminto olisi tulevaisuudessa nykyistä paremmin tuomioistuinlaitoksen omassa hallinnassa, kun otetaan huomioon tulevaisuuden kehityssuunnat muun ohella digitalisaation etenemisessä ja tekoälyn hyödyntämisessä keskeisissä lainkäyttöön liittyvissä työprosesseissa.

Tuomioistuinviraston perustamisvaiheessa asetetut keskittämisen tavoitteet ovat siinänsä toteutuneet kohtuullisesti. Tuomioistuinviraston ohjausroolia muissa kuin lainkäyttöasioissa on edelleen aktiivisesti kehitettävä. Tämä tapahtuu tehokkaimmin pohtimalla toimintokohtaisesti, mitä asioita tehdään keskitetysti Tuomioistuinvirastossa ja mitkä asiat tehdään tuomioistuimissa. Henkilötyövuosien lisääminen ei aina ole optimaalisin ratkaisu ruuhkautuneisiin työtilanteisiin, joten on syytä laajasti pohtia, miten tuomioistuinten toimintaa voidaan tehostaa yhteisiä käytäntöjä muuttamalla tai tehtäviä uudella tavalla keskittämällä. Toiminnan tuloksellisuus on viimekädessä itsenäisten tuomioistuinten ja niiden henkilöstön käsissä.

Tuomioistuinviraston ja laajemmin tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta tarkasteltaessa on vielä syytä todeta, että oikeusministeriö on 1.2.2023 asettanut Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen -työryhmän. Tämän ns. oikeuslaitostyöryhmän yhtenä kuudesta tehtävästä on arvioida oikeuslaitoksen vahvan riippumattomuuden näkökulmasta tarpeelliset perustuslain ja muun lainsäädännön muutostarpeet sekä tehdä ehdotukset tämän toteuttavista lainsäädäntöhankkeista. Oikeuslaitostyöryhmä on 15.1.2024 asettanut yhteyteensä erillisen Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmän. Työryhmän toimikausi on 15.1.2024–31.12.2026. On

¹⁰ Korkeimmilla oikeuksilla on omat palvelusopimukset ORK:n kanssa.

¹¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023, s. 113.

odotettavissa, että mainitun ns. riippumattomuustyöryhmän työn tuloksena saadaan kannanottoja ja ehdotuksia, jotka koskevat vähintään välillisesti myös Tuomioistuinvirastoa.

4. Millä tavoin Tuomioistuinviraston perustaminen on vaikuttanut oikeusturvan saatavuuteen?

Yleistä

Oikeusturvan saatavuus toteutuu kansainvälisesti vertaillen Suomessa hyvin. Merkittävimpinä poikkeuksina tähän on kuitenkin jo pitkään tunnistettu oikeudenkäyntien pitkä kesto ja oikeudenkäyntien korkeat kustannukset etenkin riita-asioissa.

Tuomioistuinviraston perustamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli kehittää oikeusturvaa ja sen saatavuutta keskittämällä tuomioistuinlaitoksen yhteistä hallintoa ja palveluita. Koska Tuomioistuinvirasto on perustettu verraten hiljattain, toiminnan tarkastelujakso ei ole tässä vaiheessa kovin pitkä. Ensimmäisen viiden vuoden aikana on luotu ohjausrakenteita ja käytäntöjä, joiden vaikutus näkyy pitkällä aikavälillä. Tuomioistuinlaitoksen uudenlaisen toimintarakenteen perusta on kuitenkin nyt luotu.

Oikeusturvan saatavuuteen vaikuttavina tekijöinä voidaan tunnistaa yleisen resurssitilanteen ohella tuomarien osaamiseen ja koulutukseen, tuomioistuinikästelyjen nopeuteen ja tehokkuuteen sekä oikeusturvan alueelliseen saatavuuteen liittyviä tekijöitä. Viimeksi mainitusta esimerkkinä on henkilöstövoimavarojen merkittävä lisääminen pääkaupunkiseudun ruuhkaantuneisiin tuomioistuimiin. Oikeudenkäyntien kestoon vaikuttaa oleellisesti tuomioistuinten niukat resurssit, joihin on vasta hiljattain oikeudenhoidon selonteon myötä saatu kohennusta.

Myös Tuomioistuinviraston resurssit ovat sen toiminnan alusta lähtien mitoitettu tasolle, joka ei täysimääräisesti vastaa virastolle osoitettuja tehtäviä. Tuomioistuimille suunnattuja tukitoimintoja olisi mahdollisuus kehittää ja laajentaa, mutta osoittamatta tuomioistuinlaitokselle tätä varten lisärahoitusta tuomioistuinten toiminnan tehokkuus heikkenisi tilapäisesti, koska rahoitus täytyisi toteuttaa siirtämällä resursseja tuomioistuimilta Tuomioistuinvirastolle.¹² Resurssien niukkuus voidaan havaita myös vertaamalla Tuomioistuinviraston resursseja esimerkiksi muiden pohjoismaiden vastaavien virastojen resursseihin. Suomessa Tuomioistuinvirastolle mitoitettut resurssit ovat merkittävästi pienemmät kuin muissa pohjoismaissa. Esimerkiksi Ruotsissa ICT-resurssit on keskitetty keskusviraston sisälle, mikä selittää huomattavaa resurssieroja Suomeen nähden. Riittävät resurssit liittyvät joka tapauksessa merkittäväällä tavalla Tuomioistuinviraston mahdollisuuksiin edistää oikeusturvan toteutumista.

Talous

Tuomioistuinvirasto on sen perustamisesta alkaen pyrkinyt toiminnallaan myötävaikuttamaan tuomioistuinlaitoksen määrärahatilanteen paranemiseen, ja sen vastuulla on tehdä vuosittain oikeusministeriölle ehdotus tuomioistuinten

¹² Oikeudenhoidon selonteon jälkeen saatua rahoitusta on ollut välttämätöntä allokoida ICT-kuluihin ja vuokriin perustoimintojen ylläpitämiseksi, koska erillistä lisärahoitusta kasvaneiden ICT-kulujen ja vuokrakorotusten kattamiseksi ei ole saatu. Selonteon rahoituksesta kuitenkin noin 75 % menee henkilötöyvuosien rahoittamiseen.

toimintamäärärahoista. Tuomioistuinvirasto on osaltaan ollut vaikuttamassa siihen, että tuomioistuinlaitoksen pysyvää julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvää rahoitusta on saatu lisättyä.

Tuomioistuinviraston johtokunta, joka hyväksyy tuomioistuinlaitoksen talousarvio- ja kehysesitykset, on kokoonpanoltaan tuomaripainotteinen, mikä tuo tuomioistuimia koskevan tosiasiallisen asiantuntemuksen suoraan osaksi tuomioistuinlaitosta koskevaa päätöksentekoa ja ennakkointia. Tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen rahoitusta onkin pystytty paremmin kohdistamaan sinne, missä rahoituksen tarve ja vaikutus on suurinta. Resurssien suuntaaminen ruuhkautuneisiin tuomioistuihin on koettu perusteltuna. Ohjausmalli ja sen takaama asiantuntemus rahoituksen vaikutuksista on mahdollistanut myös sen, että resursseja on suunnattu riippumattomuutta vaarantamatta ruuhkautuneisiin tuomioistuihin ja näin menetellen on voitu tavoitella käsittelyaikojen valtakunnallista tasaamista.

Tuomioistuinvirasto on laatinut yhteistyössä tuomioistuinten kanssa tuomioistuinlaitoksen strategian ja pyrkinyt kohdentamaan saatuja määrärahoja niin, että ne parhaalla mahdollisella tavalla parantaisivat oikeusturvan yhdenvertaista saatavuutta eri puolilla maata. Tulosohjauksessa haasteellista on tuomioistuinten ja niiden toimialueiden tasapuolinen kohtelu, koska eri tuomioistuinten toimintaympäristöt ja ruuhkatilanteet poikkeavat toisistaan. Ohjausjärjestelmän haasteena on myös välttää se, että hyvin menestyneen tuomioistuimen resursseja vähennetään perusteettomasti. Resurssien jaossa apuvälineenä käytettäviä tuomioistuinten tuottavuus- ja taloudellisuusmittareita on tämän vuoksi Tuomioistuinviraston johdolla kehitetty ja kehittämistyötä jatketaan yhdessä tuomioistuinten kanssa.¹³

Sidosryhmäyhteistyö

Tuomioistuinvirasto on toimintansa alusta saakka luonut yhteyksiä keskeisiin tuomioistuinlaitoksen sidosryhmiin (mm. syyttäjälaitos, poliisi, ulosotto ja maahanmuuttovirasto sekä asianajajat) ja pyrkinyt tuomaan esiin Tuomioistuinviraston roolia ja tehtäviä keskusvirastona ja tuomioistuinlaitoksen osana. Sidosryhmäyhteistyön tuloksena on voitu tunnistaa sidosryhmien toimintakentässä erilaisia menettelyihin ja resursseihin liittyviä reuna-ehdoja, joita on voitu ottaa tuomioistuinlaitoksen toiminnassa huomioon. Sidosryhmätyön kautta saatua informaatiota on tuotu tuomioistuinten tietoisuuteen ja tällä tavoin on pyritty osaltaan vaikuttamaan esimerkiksi käsittelyaikojen pituuteen ja prosessien sujuvuuteen yleisesti.¹⁴

Tuomioistuinvirasto osallistuu myös usean kansainvälisen organisaation ja verkoston toimintaan. Tuomioistuinvirasto muun ohella tuottaa tietoa Euroopan komission oikeusvaltiokertomukseen, koordinoi vastauksia Euroopan neuvoston oikeuslaitoksen kehittämiskomitean (CEPEJ) oikeudenhoidon tilaa koskevaan kyselyyn ja Euroopan unionin oikeusalan tulostauluun.

¹³ Virastoarvioinnissa Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositeltiin (Suositus 2), että Tuomioistuinvirastolla tulisi olla vahvempi rooli koko tuomioistuinlaitoksen toimintaan liittyvässä tiedolla johtamisessa. Tuomioistuinviraston arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:79, s. 54.

¹⁴ Virastoarvioinnissa Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositeltiin (Suositus 1), että Tuomioistuinviraston roolia ja tehtävänkuvaa tulisi edelleen täsmentää ja kirkastaa sidosryhmien suuntaan. Tuomioistuinviraston arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:79, s. 54.

Tuomioistuinvirasto on myös jäsen ja osallistuu aktiivisesti Euroopan tuomioistuinneuvostojen verkoston (European Network of the Councils for the Judiciary, ENCJ) toimintaan, jossa eurooppalaiset tuomarineuvostot tuottavat Euroopan laajuista tietoa ja jakavat kokemuksiaan.

Lisäksi Tuomioistuinvirasto on mukana kansainvälisissä koulutusprojekteissa, joita ovat esimerkiksi European Institute of Public Administrationin (EIPA), European Judicial Training Networkin (EJTN), The Academy of European Law:n (ERA) ja oikeusministeriön vetämän European Judicial Network:n (EJN) rikosoikeudellisen verkoston projektit. EJN:n siviilioikeudellisesta Suomen verkostosta ja rikosoikeudellisesta Suomen verkostosta avustetaan tuomareita niissä oikeustapauksissa, joissa on valtioiden rajat ylittäviä elementtejä. Lisäksi yhteistyötä kansainvälisissä asioissa tehdään oikeusministeriön kansainvälisen oikeusavun yksikön kanssa.

Tuomioistuinvirasto ottaa lisäksi vastaan kansainvälisiä vieraita ja osallistuu kansainväliin yhteistyötapaamisiin. Yhteistyötä tehdään myös Pohjoismaiden ja Baltian maiden kanssa erilaisilla säännöllisin väliajoin tapaavilla kokoonpanoilla.

Osaaminen ja ammattitaito

Tuomioistuinviraston tukema tuomioistuinten kehittämistyö ja verkostojen tukeminen vaikuttavat osaltaan oikeusturvan saatavuuteen. Oikeusturvan kannalta tuomarien riittävä koulutus ja koulutustarjonta on keskeistä. Tuomioistuinvirasto tuottaa laajasti koulutussisältöjä tuomioistuinten henkilökunnalle, koordinoi osaltaan tuomarikoulutusta, tarjoaa tilat ja mahdollistaa koulutuksen toteuttamisen. Tuomioistuinvirasto toimii tässä merkityksessä myös yhteisten hyvien käytäntöjen koordinoijana ja jakajana. Koulutustarjontaa ja edellytyksiä kouluttautumiseen on kuitenkin syytä vielä lisätä nykyisestä. Myös yhteistyöverkostoja hyödynnetään koulutuksen sisältöjen rakentamisessa, koulutuksen varsinaisessa tuottamisessa sekä yleisemminkin tuottamaan asiantuntijatietoa toiminnan kehittämiseen.¹⁵

Oikeusturvan kannalta merkittävää on myös pätevien hakijoiden rekrytoituminen tuomioistuinlaitoksen palvelukseen. Tähän keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ovat muiden ohella riittävä rahoitus ja positiivinen työnantajakuva, jota Tuomioistuinvirasto on pyrkinyt kehittämään.

Oikeusturvaan vaikuttavia konkreettisia esimerkkejä

Tuomioistuinvirasto on ollut kehittämässä tuomioistuinlaitoksen strategiaa yhteistyössä tuomioistuinten kanssa. Tuomioistuinlaitoksen henkilöstöllä on osaaminen ja ammattitaito liittyen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden reunaehtoihin ja konkreettiseen toiminnan kehittämiseen. Strategiatyö, jossa tuomioistuinlaitoksen oma osaaminen kohdennetaan strategiseen ja toiminnan sisältä käsin ohjautuvan kehittämistyön käyttöön, ei olisi ollut samalla tavalla mahdollista ennen Tuomioistuinviraston perustamista ja sen ottamaa koordinaatiovastuuta. Tuomioistuinvirasto on pyrkinyt toimintansa aikana tukemaan myös tuomioistuimien lainkäyttöön liittyvää laatutyötä, jolla on

¹⁵ Virastoarvioinnissa Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositeltiin (Suositus 4), että Tuomioistuinviraston tulee jatkaa ja vahvistaa tukea tuomioistuimille tuomioistuinprosessiin liittyvissä kehittämishankkeissa ja koulutustoiminnan vahvistamisessa. Tuomioistuinviraston arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2023:79, s. 55.

keskeinen merkitys oikeusturvan kehittämisen ja toteutumisen kannalta. Lainkäytön kehittäminen ja tukeminen on tullut mahdolliseksi, kun sitä tehdään yhteistyössä riippumattoman keskusviraston kanssa sen sijaan, että yhteistyökumppanina olisi poliittisessa ohjauksessa oleva oikeusministeriö.

Tuomioistuinviraston vaikutusta oikeusturvan saatavuuteen voidaan kuvata myös konkreettisin esimerkein:

- o Korona-aikana uuden viraston hyödyt oikeusturvan näkökulmasta näyttäytyivät konkreettisesti, kun Tuomioistuinvirasto pystyi luomaan yhteisen keskustelufoorumin tuomioistuimille ja tarjoamaan tuomioistuinten johdolle tukea uudessa ja yllättävässä tilanteessa.
- o Tuomioistuinvirasto on ollut valmistelemassa vuoden 2022 Oikeudenhoidon selontekoa ja ollut sen kautta vaikuttamassa tuomioistuinlaitoksen resurssien lisääntymiseen. Tuomioistuinvirasto on mukana myös uuden oikeudenhoidon selonteon valmistelussa.
- o Hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten jatkuva laatuhanke käynnistettiin Tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen viraston tuella.
- o Tuomioistuinvirasto on edistänyt ja tukenut käräjäoikeuksien laamannien jo aiemmin perustaman käräjäoikeuksien yhteistyöverkoston toiminnan vakiinnuttamista.
- o Tuomioistuinvirasto järjestää tuomioistuinten johdon infotilaisuuden joka toinen viikko. Tilaisuuden järjestämisellä on suora vaikutus tuomioistuinten toiminnan kehittämiseen, kun tuomioistuinten edustajilla on olemassa kanava, jossa keskustelua ja tiedonvaihtoa voidaan kollektiivisesti käydä.¹⁶
- o Mediatuomaritoimintaa on kehitetty, ja mediatuomariverkoston toimintaa koordinoidaan Tuomioistuinvirastosta.
- o Tuomioistuinvirasto on voimakkaasti tukenut tuomioistuinten valmiussuunnittelua.

5. Miten toimivana oikeusministeriön ja viraston välistä suhdetta ja tehtävien jakoa voidaan pitää ja millaisia huomioita siitä nousee esiin?

Oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston välinen suhde on pääpiirteissään toimiva ja yhteistyö sujuu hyvin. Työskentely on tiivistä ja mutkatonta. Esiin voidaan kuitenkin nostaa muutamia kehityskohteita, joihin puuttumalla työnjako ja tehtävien hoitaminen voisivat selkiytyä ja tehostua merkittävästikin.

Tuomioistuinviraston perustamisen yhteydessä tuomioistuinlaitosta koskevat keskushallintotehtävät siirtyivät suurilta osin oikeusministeriöltä Tuomioistuinvirastolle. Osa keskushallintotehtäviä koskevasta vastuusta kuitenkin jakautuu edelleen oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston kesken. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että näissä tehtävissä tarvittavaa asiantuntemusta on oltava molemmissa virastoissa. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi erilaisiin kehittämishankkeisiin osallistuminen, tulosoikeustekijät, virkajärjestely- ja virkaehtosopimusasiat, toimitilat, tietojärjestelmät ja

¹⁶ Virastoarvioinnissa Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositeltiin (Suositus 5), että Tuomioistuinviraston tulisi viestiä aktiivisemmin toiminnastaan ja roolistaan laajemmin koko tuomioistuintentille. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2023:79, s. 55.

tietohallinto sekä kansainväliset tehtävät. Tavoitteena tulisikin pitää päällekkäisen työn vähentämistä tuomioistuinlaitoksen resurssien tehokkaammaksi käyttämiseksi.

Yhteistyö Tuomioistuinviraston ja oikeusministeriön välillä tapahtuu pääosin operatiivisen johdon ja asiantuntijoiden tasolla. Johtokunnan jäsenet eivät ole suoraan yhteydessä ministeriöön, joskin tulossopimusneuvottelu käydään johtokunnan puheenjohtajan johdolla. Strateginen ohjaus ja tulosohejaus toimivat oikeusministeriön kanssa hyvin, eikä oikeusministeriö puutu operatiivisen tason yksityiskohtiin.¹⁷

Rahoituksen kannalta myönteisenä asiana voidaan pitää sitä, että valtion talousarvion valmistelussa tunnistetaan erilaisten toimintaympäristön muutosten tai yhteiskunnallisten tavoitteiden vaikutus tuomioistuinten resurssitarpeisiin. Tuomioistuinten riippumattomuus estää ns. korvamerkityn lisärahoituksen kohdentaminen tarkasti esimerkiksi tietynlaisten asioiden käsittelyyn. Rahoituksen kohdentamisen suhteen on huomioitava, että tuomioistuinten sisällä asioiden käsittelyjärjestys ei määräydy tulosohejausprosessin vaan lainsäädännön perusteella. Itsenäiset tuomioistuimet määrittävät laissa säädetyn kiireellisyyden perusteella sen, missä järjestyksessä asiat käsitellään. Tuomioistuinvirastolla ei ole eikä pidäkään olla mahdollisuutta vaikuttaa siihen, millaiseksi asioiden käsittelyjärjestys tuomioistuimen sisällä määritellään, eikä sillä siten ole keinoja edistää esimerkiksi jonkin tietyn asiaryhmän nopeaa käsittelyä. Tuomioistuinvirasto pystyy kuitenkin kohdentamaan rahoituksen niihin tuomioistuihin, joissa käsitellään sellaisia asiaryhmiä, joiden jouduttaminen on lisärahoituksen perusteena. Samalla Tuomioistuinvirasto pystyy omassa roolissaan varmistamaan, ettei tämänkaltaista täsmärahoitusta käytetä eduskunnan ja valtioneuvoston tehtävienjaon kiertämiseen vaan että asioiden kiireellisyyttä koskevat muutokset tehdään lainsäädäntöä muuttamalla.

Tuomioistuinlaitoksen kannalta merkittävää on, että tuomioistuinlaitoksen keskeiset sidosryhmät on keskitetty oikeusministeriössä eri osastoille. Esimerkiksi Syyttäjälaitoksen ohjaus kuuluu kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastoon mutta Tuomioistuinviraston ohjaus puolestaan yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osastoon. Näin ollen ne asiat, joissa oikeusministeriön tukea tarvittaisiin eri sektorirajat ylittävissä tilanteissa, ovat jakautuneena eri osastoille. Tämä on johtanut käytännössä siihen, että oikeusministeriöltä saatava tuki muulta kuin Tuomioistuinviraston omalta ohjausosastolta on jäänyt vähäiseksi. Niukkojen resurssien tilanteessa on yhä tärkeämpää, että sektorit tekisivät yhteistyötä myös suhteessa toistensa tulosohejaajiin. Yhteistyö muiden osastojen kanssa on toistaiseksi ollut varsin ohutta.

Tuomioistuinviraston ja oikeusministeriön välisessä työnjaossa myös toimitila-asiat ovat sellaisia, joista tuomioistuinlaitoksen tulisi voida itse päättää nykyistä laajemmin. Tällä hetkellä oikeusministeriö päättää toimitiloista ja istuntopaikoista silloin, kun toimitilan vuotuinen vuokra ilman arvonalisäveroä on yli 400 000 euroä. Vuokrasopimuksista suurin osa ylittää tämän rajan. Varsinaisen päävuokrasopimuksen lisäksi raja-arvon ylittävissä kohteissa pienetkin vuokravaikutteiset muutokset edellyttävät oikeusministeriön hyväksyntää. Siten esimerkiksi yksittäisen kulunvalvotun oven lisääminen edellyttää oikeusministeriön päätöstä. Ne sopimukset, jotka tehdään useammaksi vuodeksi ja joiden arvo vuokratäudella on vähintään 5 miljoonaa euroä, edellyttävät lisäksi valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan käsittelyä. Käytännössä siis lähes kaikki vuokravaikutteiset

¹⁷ Virastoarviointissa Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositellaan (Suositus 7), että ministeriön, viraston sekä johtokunnan välistä yhteistyötä, vuoropuhelua ja käytäntöjä budjetti- ja tulosohejauksessa tulee kehittää. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:79, s. 55.

toimitila-asiat kuuluvat oikeusministeriön toimivaltaan. Mainitut euromääräiset rajat toimitilahankinnoissa hankaloittavat asioiden tarkoituksenmukaista hoitamista, kun vähäinenkin euromääräisen rajan ylitys edellyttää asian viemistä oikeusministeriön käsiteltäväksi. Toimitilahankintojen ohjaus on omiaan myös haastamaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta.

Henkilöstöä koskevista asioista esiin voidaan nostaa Tuomioistuinviraston asema VES-neuvottelujen osapuolena. Oikeuslaitoksen yleistä sopimusalaan koskevan tarkentavan virkaehtosopimuksen eli Y-sopimuksen¹⁸ osalta Tuomioistuinvirasto ei ole VES-asioissa neuvotteleva osapuoli. Neuvotteluosapuolena ja tosiasiallisena päätösvallan käyttäjänä toimii oikeusministeriö. Edellytykset tuomioistuinlaitoksen toiminnan kehittämiseen henkilöstöpoliittisin keinoin ovat siten keskeisiltä osin tuomioistuinlaitoksen oman päätösvallan ulkopuolella, mikä saattaa vaarantaa tuomioistuinlaitoksen rakenteellista riippumattomuutta.

Lakisääteisten tehtävien hoitamisen näkökulmasta merkittäväksi käytännön haasteeksi on noussut myös Tuomioistuinvirastolta puuttuva oikeus käsitellä toiminnassaan tuomioistuinten henkilöstötietoja. Vaikka Tuomioistuinvirasto muodostaa oman kirjanpito-yksikkönsä, ei se anna virastolle oikeutta tietosuojalaissa tarkoitettujen tietojen luovutus- ja saantioikeuksiin ilman laissa olevaa erillistä kirjausta. Tuomioistuinvirastolle määriteltujen lakisääteisten tehtävien sekä muiden mm. tulosneuvotteluissa sovittujen tavoitteiden tehokas ja tarkoituksenmukainen hoitaminen edellyttäisikin lainsäädäntömuutoksia, joilla mahdollistettaisiin Tuomioistuinvirastossa tapahtuva tuomioistuinten henkilöstötietojen käsittely. Tuomioistuinviraston toiminnassa tarvittavia tietoja on nyt useilla eri rekisterinpitäjillä, joita ovat tuomioistuinten lisäksi sekä oikeushallinnon (ORK) että valtion yhteisiä konsernipalveluja tuottavat (mm. Palkeet, HAUS) tahot. Tällä hetkellä näillä rekisterinpitäjillä ei ole oikeutta luovuttaa tuomioistuinten henkilöstötietoja Tuomioistuinvirastolle. Asetelma on hallinnollisesti erittäin raskas, synnyttää merkittäviä lisäkustannuksia ja joissain tapauksissa myös täysin estää Tuomioistuinvirastolle kuuluvien tehtävien hoitamisen. Tuomioistuinvirastolla ei esimerkiksi ole oikeutta käsitellä tuomarin viran hakijoiden palvelussuhteeseen liittyviä tietoja suoraan työnantajan henkilörekisterissä (Kieku-järjestelmä), vaan hakijat joutuvat itse erikseen toimittamaan nimikirjanotteet käsittelyä varten. Näin ollen tiedot, jotka olisivat saatavilla suoraan järjestelmästä, joudutaan Tuomioistuinvirastossa käsittelemään merkittävästi resurssia sitovana manuaalisena työnä. Tuomioistuinviraston perustamista koskeva lainsäädäntö on jäänyt tältä osin puutteelliseksi.

Lainvalmistelun osalta oikeusministeriön rooli on keskeinen. Jatkossa tulisi pohtia, millainen rooli Tuomioistuinvirastolla ja koko tuomioistuinlaitoksella voisi olla lainsäädännön kehittämisessä. Hallintotuomioistuinten osalta voidaan todeta, että niissä sovellettava aineellinen ja osin myös prosessuaalinen lainsäädäntö valmistellaan lukuisissa muissa ministeriöissä. Tästäkin näkökulmasta tuomioistuinlaitoksen aktiivisempaa roolia lainsäädännön kehittämisessä tulisi jatkossa arvioida tarkemmin.

¹⁸ Y-sopimus on oikeusministeriön hallinnonalan yhteinen sopimus. Hallinnonalan yhteisen sopimuksen taustalla on ollut ajatus, että kansliahenkilökunnan työ on kaikkialla saman tyyppistä. Tuomioistuinlaitoksen kansliahenkilökunnalle on kuitenkin siirretty työtä tuomareilta, eikä tässä yhteydessä ole huomioitu tehtävän vaativuuden lisääntymistä. Oikeusministeriön olisi neuvottelevana osapuolena tullut huomioida tämä. Hallinnonalan yhteisen sopimuksen positiivinen puoli on se, että tuomioistuinlaitoksen on ollut mahdollista saada enemmän rahaa esimerkiksi virastoerien yhteydessä kuin mitä suhteellinen osuus olisi muutoin ollut. Tuomioistuinlaitoksen osuutta on näin ollen voitu painottaa.

6. Miten Tuomioistuinviraston voimavarat vastaavat viraston tehtäväkenttää ja sen laajuutta?

Tuomioistuinviraston perustamisesta lähtien on ollut selvää, että viraston henkilöstöresursseja ei ole mitoitettu sille osoitettuihin tehtäviin riittävälle tasolle, ja kysymys voimavarojen riittävyydestä on jatkuvasti esillä. Viraston sisällä erilaisten tehtävien priorisointi on jokapäiväistä, ja monet asiat joudutaan jättämään tulevaisuuteen tehtäväksi voimavarojen niukkuuden vuoksi.

Tuomioistuinviraston perustamisvaiheessa sen pysyväksi henkilöstötarpeeksi arvioitiin 45 henkilötyövuotta. Se oli määrä, joka viraston toiminnan käynnistymiseksi vähintään tarvittiin, joskaan määrää ei tuolloinkaan pidetty riittävänä. Ensimmäisen toimintavuoden aikana Tuomioistuinviraston resurssivajauksen arvioitiin olevan ainakin 21 henkilötyövuotta, johon ei sisällynyt lainkäyttötoiminnan tietojärjestelmähankkeiden päättämisen jälkeen jatkokehittämiseen tarvittavaa resurssia. Todellinen resurssitarve on lisääntynyt toiminnan kehittyessä ja tehtävien lisääntyessä.

Toiminnan alkamisen jälkeen virastoon on perustettu 26 virkaa (8 kehitysosastolle, 12 hallinto-osastolle ja 6 talousosastolle), mutta vastaavasti on lakkautettu 6 aiempaa virkaa, joten virkojen nettolisäys on 20. Lisäksi tällä hetkellä kaksi henkilöä on määräaikaisissa erityisasiantuntijan ja asiantuntijan tehtävissä liittyen AIPA-järjestelmän käytön tukeen ja sen uudelleen järjestelyyn. Näin ollen Tuomioistuinvirastossa on tällä hetkellä 65 virkaa ja sen lisäksi tuomarivalintalautakunnalla ja tuomarinkoulutuslautakunnalla on molemmilla 1 lakimiessihteeri. Avustavaa henkilökuntaa ei virastolla ole juuri lainkaan. Asetelma johtaa siihen, että asiantuntijatasolla tehdään paljon työtä, joka tavanomaisesti kuuluu avustavalle henkilöstölle. Lähtökohtaisesti on kuitenkin pidetty parempana, että asiantuntijoita on enemmän kuin se, että avustavaa henkilökuntaa olisi enemmän ja asiantuntijoita vähemmän. Resurssien niukkuus näkyy lisäksi ruotsinkielisen henkilökunnan vähyytenä.

Tuomioistuinviraston perustehtävän eli tuomioistuinten tukemisen osalta resurssien niukkuus ilmenee suoraan siinä, millaista apua ja tukea tuomioistuimille voidaan tarjota. Odotusten ja resurssien määrät eivät valitettavasti läheskään aina kohtaa. Tuomioistui- met kuitenkin kokevat, että Tuomioistuinvirastolta on saanut kohtalaisesti apua ja esimerkiksi vastauksen saaminen Tuomioistuinvirastolta voi kestää kauan, mutta toiminnan koetaan olevan yleisesti nopeampaa kuin oikeusministeriön aikana. Tämä selittyy ainakin osittain sillä, että Tuomioistuinvirastoon on osoitettu enemmän henkilöstöresursseja kuin vastaaviin toimintoihin oikeusministeriössä oli osoitettu. Toimintojen mainitun kaltainen tehostuminen oli myös kehityssuunta, johon Tuomioistuinviraston perustamisella alun perin pyrittiin.

Koska Tuomioistuinviraston toiminnan edellyttämät resurssit on alun perin kuitenkin mitoitettu tehtäviin nähden liian alhaiselle tasolle, resurssien niukkuus on jäänyt toiminnassa jatkuvaksi. Tämä puolestaan aiheuttaa jännitteitä tuomioistuinlaitoksen sisäisessä resurssien jakautumisessa. Jos Tuomioistuinvirastoon lisätään henkilötyövuosia, se on suoraan pois tuomioistuinten resursseista. Tuomioistuinviraston henkilöstömäärä riippuu enimmäkseen siitä, missä muut kuin lainkäyttöasiat ovat tehokkaimmin hoidettavissa. Päätösvalta resurssien tarkoituksenmukaisesta jakamisesta on pitkälti Tuomioistuinviraston omissa käsissä.

Kauttaaltaan niukat resurssit ilmenevät konkreettisimmin ICT-asioissa, joissa resurssien lisäyspaineet ovat näkyvimmit ja myös tuomioistuinten tuloksellisuuden kannalta

kaikkein tarpeellisimmat. Lähitulevaisuudessa on pohdittava voimavarojen hyödyntämisen tehokkuutta paitsi viraston sisällä myös erityisesti suhteessa keskeisiin ulkoisiin palveluntuottajiin (ORK, Valtori, Palkeet ja Senaatti-kiinteistöt). Toiminnan tukirakenteita tulisi järkevöittää kauttaaltaan. Merkillepantavaa on, että Oikeusrekisterikeskus ja Valtori eivät suorita ICT:n tehtäviä tyhjentävästi vaan lisäksi tuomioistuinlaitoksessa tarvitaan omaa ICT-henkilöstöä. Kuitenkaan yhtäältä Valtorin ja toisaalta tuomioistuinten itse palkkaamat henkilöt eivät ole minkään tahon keskitetyssä ohjauksessa, ja tilanne aiheuttaa tuomioistuinlaitoksen toiminnassa informaatiokatkoksia ja päällekkäistä työtä. Tämä johtaa myös siihen, että ICT-toimintojen laatu vaihtelee tuomioistuimittain. Epäkohta on merkittävä, kun tuomioistuinten perustoiminta on kuitenkin kiinteästi sidottu ICT-järjestelmien toimivuuteen ja palveluiden luotettavuuteen.

Tuomioistuinviraston käsityksen mukaan viraston toimintaa kannattaisi kehittää siten, että yhä useampi palvelutehtävä olisi Tuomioistuinviraston omassa hallinnassa. On pohdittava, pitäisikö esimerkiksi ICT-asiat perustaa Tuomioistuinvirastossa omaksi yksiköksi. Muissa pohjoismaissa ICT muodostaa kaikkein suurimmat osastot virastojen sisällä. Suomessa Tuomioistuinvirastossa itsenäisen ICT-osaston puuttumista selittää osin ORK:n olemassaolo. Lisätehtäviä ei kuitenkaan voida ottaa ilman muutokseen tarvittavaa resurssien lisäämistä.

Tuomioistuinviraston tehtävien laajentaminen ja sen perusteella resurssien kasvattaminen tapahtuu keskittämisselvitysten perusteella. Konkreettisina keskittämiskohteina voisivat tulevaisuudessa olla ensi sijassa hallinnolliset asiat kuten esimerkiksi rekrytointien keskittäminen tuomioistuimissa. Tuomioistuinviraston alaisuuteen voitaisiin perustaa rekrytointin tukitoiminto henkilöstöineen, joka olisi tuomioistuinten käytettävissä. Erityisesti tämä koskisi käräjäsihteereiden ja muun tukihenkilöstön rekrytointitilanteita sekä esimerkiksi hallintotuomioistuimissa toimivien asiantuntijajäsenten rekrytointeja. Lisäksi Tuomioistuinvirasto voisi toimia päällikkötuomareiden tukena esimerkiksi irtisanomistilanteissa tai muissa haastavissa henkilöstöhallinnollisissa tilanteissa.

Hallinnon keskittämistä selvitetään parhaillaan jo toista kertaa Tuomioistuinvirastossa. Keskittämistä on haastava toteuttaa ilman tilapäistä lisärahoitusta. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi johonkin työtehtävään voi yksittäisessä tuomioistuimessa kulua vain vähän aikaa, mutta Tuomioistuinvirastoon kaikkien tuomioistuinten osalta keskitettynä se vaatisi useita henkilötyövuosia lisää ja samaan aikaan kuitenkin vastaavaa määrää henkilötyövuosia ei voitaisi tuomioistuimissa lakkauttaa. Näin ollen keskittäminen jouduttaisiin rahoittamaan lainkäyttötoiminnan kustannuksella, mikä luonnollisesti heikentäisi lainkäyttötoiminnan tuloksellisuutta ennen keskittämisestä saatavien hyötyjen toteutumista.

Jos hallinnon keskittämistä halutaan lisätä, siihen tarvitaan tilapäistä lisärahoitusta, jotta keskittämisen hyödyt alkavat realisoitua ilman lainkäyttötoiminnan tuloksellisuuden heikentymistä. Keskittämishankkeet saattavat edellyttää lisäksi myös lainsäädännöllisiä muutoksia.¹⁹ Mikäli tuomioistuimille tarjottavaa hallinnollista tukea halutaan taas laajentaa absoluuttisesti, tarvitaan siihen pysyvää lisärahoitusta lainkäyttötoimintaan kohdennettujen resurssien turvaamiseksi.

¹⁹ Virastoarvioinnissa Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositeltiin (Suositus 3), että Tuomioistuinviraston tulee pyrkiä edelleen edistämään hallintotehtävien keskittämistä. Tuomioistuinviraston arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:79, s. 55.

7. Onko Tuomioistuinviraston nykyinen johtamisjärjestelmä yhteensopiva kansainvälisten velvoitteiden ja suositusten kanssa?

Kansainvälisenä suuntauksena on ollut tuomioistuinten keskushallinnon järjestäminen erillään ministeriötason hallitusvallasta riippumattomuuden vahvistamiseksi sekä tuomioistuinten hallinnon ja toiminnan tehostamiseksi.

Suomessa Tuomioistuinviraston perustamisen yhteydessä on otettu huomioon kansainväliset velvoitteet ja suositukset koskien tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistä. Nykyistä johtamisjärjestelmää voidaan pitää yhteensopivana tuomioistuinhallintoa koskevien EU-oikeudesta ja muiden kansainvälisistä sitoumuksista johdettavien lähtökohtien kanssa sekä niitä tarkempien kansainvälisten suositusten kanssa. Huomattavaa kuitenkin on, että Suomessa Tuomioistuinviraston asemasta tai toiminnasta ei ole säännöksiä perustuslain tasolla. Lisäksi voidaan todeta, että Suomessa Tuomioistuinviraston johtokunnan jäsenellä ei ole ENCJ:n (European Network of Councils for the Judiciary) suosituksen mukaista tehtävässäpysymisoikeutta, jollainen tuomareilla on.

Muista pohjoismaista esimerkiksi Ruotsissa on vireillä uudistus, jonka tavoitteena on vahvistaa tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta suhteessa valtionhallintoon. Samalla on tarkoitus vahvistaa tuomioistuinhallinnon riippumattomuutta muun ohella kehittämällä tuomioistuinviraston johtamisjärjestelmää johtokuntamallin mukaiseksi. Asiaa valmisteleva komitea on esittänyt, että Ruotsin hallitusmuotoon lisättäisiin säännös tuomioistuinten keskushallinnosta, jota johtaisi tuomarienemmistöinen johtokunta.²⁰ Norjassa puolestaan perustuslakiin on äskettäin lisätty säännös riippumattomasta tuomioistuinhallinnosta (91 §)²¹.

8. Toimiiko Tuomioistuinviraston perustamisen yhteydessä luotu johtamisjärjestelmä taroituksenmukaisella tavalla?

a. Onko johtokunnan kokoonpano edustuksellisesti ja jäsenmäärän suhteen taroituksenmukainen?

Tuomioistuinlain (673/2016) 19 a luvun 7 §:n mukaan johtokunnassa on yksi korkeimman oikeuden tuomari, yksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomari sekä yksi tuomari hovioikeuksista, yksi käräjäoikeuksista, yksi hallinto-oikeuksista ja yksi erityistuomioistuimista. Johtokunnassa on lisäksi yksi tuomioistuinten muuhun henkilöstöön kuuluva jäsen sekä yksi jäsen, jolla on erityisesti julkishallinnon johtamisen asiantuntemusta. Kullakin jäsenellä on henkilökohtainen varajäsen. Lisäksi tuomarijäsenistä yhden on oltava hovioikeuden tai käräjäoikeuden päällikkötuomari ja yhden hallinto-oikeuden tai erityistuomioistuimen päällikkötuomari.

Johtokunnan kokoonpanon on tarkoitus varmistaa tuomioistuinten toiminnan laaja asiantuntemus johtokunnassa. Johtokunnan jäsenen tehtävä on ei-edustuksellinen, jolloin johtokunnan jäsen edustaa koko tuomioistuinlaitoksen näkökulmaa.

Päätöksenteko johtokunnassa sekä viraston toiminnan ohjaus perustuvat viraston henkilökunnan asiantuntevaan valmisteluun. Johtokunta saa siten tietoa viraston operatiivisesta toiminnasta viraston henkilöstön asiantuntijoiden kautta. Menettely on todettu toimivaksi ja on arvioitu, että viraston keskushallintotehtävien ohjaaminen

²⁰ Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende, [SOU 2023:12](#), erityisesti s. 368.

²¹ Kunngjøring av Stortingets vedtak 21. mai 2024 om endringer i Grunnloven. FOR-2024-06-07-928 fra 21.05.2024, s. 2.

johtokunnassa ei edellytä laaja-alaista sidosryhmä- tai henkilöstöryhmäedustusta. Näin ollen johtokunnan jäsenmäärän merkittävän kasvattamisen ei arvioida tuovan selkeää johtokunnan työn tehostumista tai työn laadun parantumista.

Tuomioistuinten keskuudessa ja johtokunnan työskentelyssä ongelmaksi on tunnistettu kuitenkin se, että voimassa oleva johtokunnan kokoonpanoa koskeva sääntely ei takaa suurimman tuomioistuinryhmän päällikkötuomarin eli käräjäoikeuden laamannin kuulumista johtokuntaan. Laamannin kuuluminen johtokuntaan riippuu siten kulloisestakin johtokunnan jäsenten rotaatiosta ja johtokunnan jäsenyyttä koskevista esityksistä. Käräjäoikeuksien suhteellinen osuus tuomioistuinten voimavaroista on merkittävä, ja niiden toimintaan ja johtamiseen liittyy myös muista, vahvemmin kollegisen työn varaan organisoiduista tuomioistuimista poikkeavia piirteitä, joiden vuoksi laamannin näkökulma olisi hyvä olla aina johtokunnan käytettävissä. Käräjäoikeuden laamannin kuuluminen johtokuntaan olisi perusteltua myös siksi, että johtokunnan olisi mahdollista saada laamannijäsenen kautta ensikädentietoa käräjäoikeuksien toiminnasta, johtamiskulttuureista ja taloudellisista näkökohdista. Laamannin pysyvää kuulumista johtokuntaan puoltaa myös se, että tuomioistuinlaitoksen työmäärästä ja vastaavasti resursseista hieman alle 2/3 on käräjäoikeuksissa. Tuomioistuinviraston tukitoiminnot kohdistuvat näin ollen suurelta osin käräjäoikeuksiin ja tehtäviin, joista laamannit ovat käräjäoikeuksien päällikkötuomareina vastuussa.

Useat niistä perusteista, jotka puoltavat pysyvää laamanniedustusta johtokunnassa, koskevat myös hovioikeuksien presidenttejä ja hallinto-oikeuksien ylituomareita. Tuomioistuinviraston tuomioistuihin kohdistamassa tulohajauksessa ja muussa tuomioistuimia tukevassa toiminnassa päällikkötuomarit ovat Tuomioistuinviraston ensisijainen keskustelukumppani. Tuomioistuinviraston tulohajauksen ja tukitoimintojen vaikuttavuudessa ei päästä parhaimpaan mahdolliseen tulokseen, mikäli Tuomioistuinvirastossa ei ole riittävää tietopohjaa toimintansa pohjana ja päällikkötuomareiden vahvaa sitoutumista ja tukea Tuomioistuinviraston toiminnalle. Tuomioistuinviraston johtokunnan toiminnan kannalta olisi tarpeen, että johtokunnalla olisi jatkuvasti suora yhteys hovioikeuksien presidentteihin ja hallinto-oikeuksien ylituomareihin. Siksi myös hovioikeuksien presidenttien ja hallinto-oikeuksien ylituomareiden pysyvä edustus johtokunnassa olisi tarpeen.

Johtokunnan tämänhetkinen kokoonpano ja kokoluokka on Tuomioistuinviraston toiminnan kestäessä todettu laamanni- ja päällikkötuomariedustukseen liittyvää ongelmaa lukuun ottamatta pääpiirteittäin toimivaksi. Keskeistä on pitää johtokunnan jäsenmäärä tehokkaana ja kokoonpano tasapainoisena. Eri tuomioistuinten toimintaympäristöt ovat hyvin erilaisia ja johtokunnan työskentelyssä on siksi tärkeää olla mukana eri toimintaympäristöjen johtamisen ja tietämyksen sisältö. Edellä todetuista syistä Tuomioistuinviraston johtokunnan kokoonpanosääntelyä tulisi muuttaa siten, että vaikutus johtokunnan kokonaismäärään olisi mahdollisimman pieni. Tämä edellyttäisi johtokunnan koon kasvattamista joko yhdellä tai kahdella jäsenellä kahdeksasta yhdeksään tai kymmeneen. Johtokuntatyöskentelyn kannalta muutoksella ei olisi haittavaikutuksia, eikä tällä olisi merkittäviä kustannusvaikutuksia.

- b. Tulisiko johtokunnan kokoonpanossa olla edustus myös tuomioistuinlaitoksen sidosryhmistä?

Tuomioistuinviraston operatiivinen johto ja toimihenkilöt pitävät jatkuvasti yhteyttä sidosryhmiin ja välittävät säännöllisesti tietoa johtokunnan työskentelyn tueksi. Ensimmäisten toimintavuosien aikana saadun kokemuksen perusteella sidosryhmien lisäämiseen johtokunnan lakisääteiseen kokoonpanoon ei ole ilmennyt tarvetta.

Tuomioistuinviraston arvion mukaan sidosryhmien näkemysten välittymistä johtokuntaan on tarvittaessa mahdollista kehittää muilla keinoilla kuin sidosryhmien edustajien valitsemisella johtokuntaan. Johtokunnalla on tälläkin hetkellä mahdollisuus kutsua kuultavaksi sidosryhmien edustajia. Tätä mahdollisuutta saattaisi ajankäytöllisesti ja vaikuttavuuden kannalta olla perusteltua käyttää nykyistä useammin.

Muita keinoja sidosryhmävuorovaikutuksen lisäämiseksi voisivat olla esimerkiksi erilaiset kyselyt tai sidosryhmäpäivät, joissa yhteistyön toimivuudesta voitaisiin saada näkemyksiä ja palautetta. Samalla tulisi pohtia, mikä merkitys tuomioistuinlaitoksen sidosryhmillä ja verkostoilla on ja miten niitä voitaisiin hyödyntää paremmin.

Mikäli johtokunnan jäsenien valitsemista sidosryhmien joukosta harkittaisiin, olisi sidosryhmien edustajien valinta hankalaa. Yksittäisen sidosryhmän nostaminen (esimerkiksi asianajajat) johtokunnan jäseneksi näyttäytyisi ongelmallisena muiden, johtokunnasta ulos jäävien sidosryhmien näkökulmasta.

- c. Onko johtokunnan toimivallan laajuus ja työskentelytapa tarkoituksenmukainen ja onko johtokunnan ja viraston toimivan johdon välinen vastuunjako selkeä?

Tuomioistuinviraston nykyisen toimivaltaa koskevan järjestelmän arvioidaan toimivan perusteiltaan hyvin. Ylijohtajan ja johtokunnan välinen sääntely toimivallan jaosta on tarkoituksenmukainen ja vastaa viraston perustamisen yhteydessä asetettuja tavoitteita ja perusteita. Siten esimerkiksi johtokunnan toimivallan kaventamiselle ei ole tarvetta tai perustetta. Tuomioistuinviraston johtamisrooleja, vastuuta ja päätöksentekoa voitaisiin kuitenkin tulevaisuudessa edelleen selkeyttää ja tukea kuvaamalla tarkemmin päätöksenteon prosessit ja dokumentointitavat. Tämä koskee erityisesti työnjakoa ylijohtajan ja johtokunnan kesken sen varmistamiseksi, että operatiivinen vastuu pysyy selkeästi ylijohtajalla ja strateginen vastuu puolestaan johtokunnalla. Edellä sanotun lisäksi tulisi varmistaa, että johtamisjärjestelmä näyttäytyy toimivana myös ulkoapäin tarkasteltuna.²² Tämä kytkeytyy edellä todettuun mahdollisuuteen harkitusti lisätä johtokunnan ja sidosryhmien välitöntä vuorovaikutusta, jonka tarkoituksena olisi avata johtokunnan roolia ja viraston johtamisjärjestelmää ulkopuolisille toimijoille.

Johtokunnan työskentelykäytäntönä oleva lähetekeskusteluformaatti, jossa johtokunnan päätettäväksi tulevista asioista käydään alustava keskustelu valmistelun varhaisessa vaiheessa, on todettu hyväksi, ja sen katsotaan ennaltaehkäisevän turhaa työtä. Lähetekeskustelun kautta johtokunnan on mahdollista saada tietoa operatiivisen toiminnan sisällöistä ja välittää omat näkemyksensä valmistelijoille etupainotteisesti. Menetelmä mahdollistaa joustavan tiedonkulun strategisen ja operatiivisen tason välillä

²² Virastoarvioinnissa Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositeltiin (Suositus 6), että Tuomioistuinviraston johtokunnan roolia tulee pyrkiä edelleen kehittämään yhä strategisempaan suuntaan. Tuomioistuinviraston arviointi. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:79, s. 55.

näiden välistä toimivaltarajaa vaarantamatta. Esittelijän vastuu on johtokunnan toiminnassa erityisen korostunut, koska johtokunnan jäsenten tarkempi perehtyminen kuhunkin asiaan tapahtuu lähtökohtaisesti kokousaineistojen ja esittelijöiden alustusten välityksellä. Esittelijän työtä voitaisiinkin paremmin tukea tarkentamalla esittelijäroolia ja vastuuta.

Tuomioistuinviraston strategista johtamista ja ohjaamista vaikeuttaa se, että edellä kuvatulla tavalla ORK ja sen vastuulle kuuluvat tuomioistuinlaitoksen perustoimintojen kannalta oleelliset tehtävät eivät ole Tuomioistuinviraston johtamisjärjestelmän piirissä. Siten tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa ORK:n vastuulle kuuluviin asioihin ovat vain välillisiä. Tämä on merkittävä haaste, koska tiedonhallintaan ja tietojärjestelmiin liittyvät asiat kuuluvat tuomioistuinlaitoksen toiminnan ydinalueelle ja vaikuttavat suoraan lainkäyttötehtäviin ja oikeusvarmuuteen.²³

- d. Voiko tuomioistuinviraston tavanomaisesta poikkeavasta johtamisrakenteesta seurata erityisiä riskejä, esteitä viraston tiedonsaannille tai pääsyyn yhteistyöforumeihin, esim. johtokunnan ja ylijohtajan toimivallan jaon tai ylijohtajan virkanimikkeen johdosta?

Pääpiirteissään Tuomioistuinviraston tavanomaisesta poikkeava johtamisrakenne näyttyy toimivana, joskin joitakin riskipotentiaaleja voidaan tunnistaa.

Kaikki Tuomioistuinviraston johtokunnan jäsenet voivat vaihtua kerralla johtokunnan toimikauden päätyttyä. Uudella johtokunnalla on sinänsä oikeus muuttaa ohjausta ja toimintatapoja mutta viraston toiminnallinen jatkuvuus on kuitenkin turvattu toimivan operatiivisen johdon ja virkakunnan kautta, eikä johtokunnan asettamissykliin ole näin ollen tarpeen tehdä muutoksia. Muutokset menettelyihin on tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteistyössä johtokunnan ja Tuomioistuinviraston operatiivisen johdon kesken.

Tuomioistuinviraston päällikön tehtävänimike "ylijohtaja" poikkeaa useiden muiden vastaavien valtion keskusvirastojen päällikön tehtävänimikkeestä. Tehtävänimike esimerkiksi saattaa estää pääsyn joihinkin Tuomioistuinviraston toiminnalle hyödyllisiin tilaisuuksiin, kuten pääjohtajakunnan noin kerran kuukaudessa pidettäviin pääjohtajakoukuihin. Tiedossa ei ole, että saadussa informaatiossa tai päätöksenteossa olisi käytännössä tämän osalta puutteita, ja ylijohtajan on mahdollista saada muuta tukea ja informaatiota asemansa perusteella. Tehtävänimikettä ei siten ole tarpeen muuttaa.

9. Ovatko ylijohtajan kelpoisuusvaatimukset ja nimitystä koskeva päätöksenteko tarkoituksenmukaiset?

a. Ylijohtajan viran kelpoisuusvaatimukset

Tuomioistuinviraston virkaan nimitettävältä ylijohtajalta ei edellytetä ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa, eikä vaatimusta oikeustieteellisestä tutkinnosta jatkossakaan pidetä tarkoituksenmukaisena. Kelpoisuusvaatimusta koskevan säännöksen elinkaari on pitkä ja näin ollen Tuomioistuinviraston ylijohtajan tehtäväkuva saattaa kehittyä tulevaisuudessa siten, että oikeustieteellisen osaaminen ei enää painotu

²³ Virastoarvioinnissa Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositellaan (Suositus 8), että toimenpiteitä sähköisten palveluiden ja järjestelmien kehittämiseksi tulisi vahvistaa. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:79, s. 55.

tehtävänkuvassa. Nykyisiä kelpoisuusvaatimuksia puoltaa myös se, että ylijohtaja ei ole lainkäyttöviranomainen, toisin kuin esimerkiksi valtakunnansyyttäjä tai valtakunnanvouti.

- b. Pitäisikö Tuomioistuinviraston ylijohtajan tehtävään nimittäminen olla valituskiellon piirissä?

Tuomioistuinviraston ylijohtajan nimityksestä saa valittaa tuomioistuinlain ja valtion virkamieslain osoittamassa järjestyksessä. Valtioneuvoston tekemät eräiden virastojen päällikköjen nimitykset eivät sen sijaan ole valituskelpoisia. Tuomioistuinlain 23 luvun 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään puolestaan valituskiellosta päätökseen, joka koskee nimittämistä tuomioistuimen kansliapäällikön tai hallintopäällikön virkaan tai virkasuhteeseen taikka 19 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuun muuhun vastaavaan virkaan tai virkasuhteeseen, jonka tehtäviin kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen. Nimityspäätösten valituskelpoisuuksien välillä on epäsuhta, jonka oikaisemista lainsäädännöllä on perusteltua harkita.

10. Tuomioistuinviraston johtamisjärjestelmä tuomarinkoulutuksen toteuttamisen kannalta

Tuomarinkoulutuslautakunta on aloittanut toimintansa ennen Tuomioistuinviraston perustamista. Riippumattoman tuomarinkoulutuslautakunnan perustaminen 1.1.2017 onkin ollut tärkeä vaihe tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamisessa. Tuomarinkoulutuslautakunnan ja Tuomioistuinviraston päätöksenteon riippumattomuus on turvattu varsin samanlaisilla nimitysjärjestelyillä.

Nykyinen rakenne koulutuksen suunnitteluun on verraten raskas. Harkittavaksi tulisi ottaa, voisiko tuomarinkoulutuslautakunnan ja viraston välistä synergiaa lisätä koulutustoiminnan johtamisrakenteita muuttamalla. Tarkasteltavaksi tulisi myös ottaa rekrytointiasioiden siirtäminen Tuomarinkoulutuslautakunnalta Tuomioistuinvirastolle ja selvittää, olisiko Tuomarinkoulutuslautakunnan tai vähintään sen tukiorganisaation yhdistäminen osaksi Tuomioistuinvirastoa mielekäs vaihtoehto. Tällä hetkellä Tuomarinkoulutuslautakunta ja Tuomarinvalintalautakunta muodostavat kumpikin oman tiedonhallintayksikkönsä, joihin kuuluvat vastuut ovat yksikköjen poikkeuksellisen pienen koon vuoksi selkeä taakka.

Allekirjoitukset

Mika Ilveskero

Johtokunnan puheenjohtaja

Henna Pajulammi

Päällikkö, tuomioistuinten tuki ja yhteiskuntasuhteet