

# Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio



Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:39

# Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio

Oikeusministeriö Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.  
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-538-8

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:39</b>		<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Jennimari Huovinen, Taru Alanaatu		
<b>Yhteisötekijä</b>	Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	152

### Tiivistelmä

Tuomioistuinten tehtävänä on tuottaa perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa. Tuomioistuinten toimintaedellytykset on turvattava muuttuvassakin ympäristössä, jotta oikeudenhoidon korkeaa laatua voidaan edelleen ylläpitää ja kehittää.

Tuomioistuinten toimintaympäristön muutoksiin on aiemminkin pyritty vastaamaan lukuisilla erilaisilla kehittämistoimenpiteillä, kuten rakenteellisilla uudistuksilla. Niillä ei kuitenkaan ole kyetty riittävästi vastaamaan keskeisiin oikeudenkäytön haasteisiin eli voimavarojen riittävyyteen ja oikeudenkäyntien pitkään keston.

Työryhmä määrittelee keskeisiksi kolmeksi kehittämistavoitteeksi 1) *vahvan riippumattomuuden*, 2) *laadukkaan oikeusturvan* ja 3) *käyttäjälähtöisyyden*. Nämä oikeudenkäytön perustan muodostavat tavoitteet linkittyvät vahvasti toisiinsa. Niiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet ovat osin ristikkäisiä ja palvelevat useamman tavoitteen toteutumista.

Mikään mietinnössä kuvattu kehittämistoimenpide ei yksin riitä ratkaisemaan oikeudenkäytön ongelmia. Oikeusturvan laadukas toteuttaminen edellyttää kokonaisvaltaista ja ennakkoluulotonta arviointia, miltä tulevaisuuden tuomioistuimen tulisi näyttää. Mietinnön pohjalta mahdollisesti tehtävien konkreettisten toimenpide-ehdotusten ja niiden toteuttamiseksi välttämättömien lainsäädäntömuutosten esittäminen tulee työryhmän mukaan osoittaa erillisen laajapohjaisen komitean tehtäväksi.

**Asiasanat** oikeuslaitos, oikeudenkäynti, oikeushallinto, oikeusturva

**ISBN PDF** 978-952-400-538-8 **ISSN PDF** 2490-1172

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-538-8>

## Bedömningspromemoria av arbetsgruppen för utveckling av rättskipningen

**Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2022:39** Tema Betänkanden och utlåtanden

**Utgivare** Justitieministeriet

**Författare** Jennimari Huovinen, Taru Alanaatu  
**Utarbetad av** Arbetsgruppen för utveckling av rättskipningen  
**Språk** finska

**Sidantal** 152

### Referat

Domstolarnas uppgift är att tillgodose rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. För att rättsvårdens höga kvalitet fortsättningsvis ska kunna upprätthållas och utvecklas måste domstolarnas verksamhetsförutsättningar tryggas också i en föränderlig omvärld.

Man har redan tidigare försökt svara på förändringarna i domstolarnas verksamhetsmiljö genom flera olika utvecklingsåtgärder, till exempel strukturella reformer. De har dock inte i tillräcklig grad kunnat svara på rättskipningens största utmaningar vad gäller tillräckliga resurser och utdragna rättegångar.

De tre viktigaste utvecklingsmålen enligt arbetsgruppen gäller *1) ett starkt oberoende, 2) ett högklassigt rättsskydd och 3) kundorientering*. Dessa mål som utgör grunden för rättskipningen är nära kopplade till varandra. De åtgärder som behövs för att nå målen är delvis överlappande och bidrar till fler än ett mål.

Ingen av de utvecklingsåtgärder som beskrivs i betänkandet räcker ensam till för att lösa problemen med rättskipningen. Ett högklassigt tillgodoseende av rättsskyddet förutsätter en övergripande och fördomsfri bedömning av hur framtidens domstol ska se ut. Arbetsgruppen anser att eventuella konkreta åtgärdsförslag utifrån betänkandet och de lagstiftningsändringar som behövs för att genomföra förslagen ska läggas fram av en separat kommitté med bred sammansättning.

**Nyckelord** rättsväsen, rättegång, justitieförvaltning, rättsskydd

**ISBN PDF** 978-952-400-538-8

**ISSN PDF** 2490-1172

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-538-8>

## Memorandum of the working group of administration of justice

---

<b>Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2022:39</b>	<b>Subject</b>	Memorandums and statements
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice, Finland	
<b>Author(s)</b>	Jennimari Huovinen, Taru Alanaatu	
<b>Group author</b>	Working group of administration of justice	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 152

---

### Abstract

The task of the Finnish courts of law is to provide protection under the law as laid down in section 21 of the Constitution of Finland. To maintain and further develop the high quality of the administration of justice, the conditions for the courts to operate must be safeguarded even in a changing environment.

In the past, efforts to respond to changes in the operating environment of courts have been made through different development measures, such as structural reforms. However, they have failed to adequately respond to key challenges in the administration of justice (insufficient resources and the long duration of judicial proceedings).

The three key objectives defined by the working group are 1) *strong independence*, 2) *high-quality legal protection* and 3) *user-orientation*. These objectives form the foundation of the administration of justice and are closely interlinked. The measures necessary to implement the objectives partly overlap and help achieve several goals.

None of the objectives described in the memorandum alone is sufficient to solve problems related to the administration of justice. To achieve high-quality legal protection, comprehensive and open-minded assessment of what the future of Finnish courts should look like is required. The working group's view is that a separate broad-based committee should be tasked with providing potential proposals for concrete measures on the basis of the memorandum and for presenting any essential legislative amendments necessary for implementing the measures.

**Keywords** judiciary, trial, judicial administration, protection under the law

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-400-538-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-1172
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-538-8>

---

# Sisältö

<b>LUOVUTUSKIRJE</b> .....	9
<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	15
<b>1 JOHDANTO</b> .....	18
<b>2 NYKYTILA</b> .....	21
2.1 Oikeudenkäyttö .....	21
2.2 Keskeinen sääntely .....	22
2.2.1 Perustuslain sääntely .....	22
2.2.2 Muu lainsäädäntö .....	24
2.3 Tuomioistuinten riippumattomuus .....	25
2.4 Tuomioistuinlaitoksen rakenne .....	28
2.4.1 Yleiset tuomioistuimet .....	28
2.4.2 Hallintotuomioistuimet .....	30
2.4.3 Erityistuomioistuimet .....	32
2.4.4 Tuomioistuinten johtaminen ja keskushallinto .....	34
2.5 Tuomioistuimissa käsiteltävät asiat .....	38
2.5.1 Käräjäoikeudet .....	38
2.5.2 Hovioikeudet .....	50
2.5.3 Korkein oikeus .....	53
2.5.4 Hallinto-oikeudet .....	55
2.5.5 Korkein hallinto-oikeus .....	58
2.5.6 Työtuomioistuin .....	59
2.5.7 Markkinaoikeus .....	60
2.5.8 Vakuutus oikeus .....	62
2.6 Tuomioistuinlaitoksen toiminta .....	65
2.6.1 Tulosohjaus .....	65
2.6.2 Toimitilahallinto .....	66
2.6.3 Tuomioistuinlaitoksen henkilöstön osaamisen kehittäminen .....	66
2.6.4 Palkkaus- ja virkaehtosopimusjärjestelmät .....	69
2.7 Oikeudenkäytön prosessit ja digitalisaatio .....	70
2.7.1 AIPA .....	70
2.7.2 HAIPA .....	71
2.7.3 HILDA .....	71
2.7.4 Videoneuvottelun ja etäyhteyksien käyttö istunnoissa .....	72
2.7.5 Suullisen todistelun tallentaminen käräjäoikeuksissa .....	72
2.7.6 Sähköinen käsittely summaarisissa riita-asioissa .....	73

<b>3</b>	<b>OIKEUDENKÄYTTÖÖN VAIKUTTAVAT KEHITYSSUUNNAT</b>	74
3.1	Yhteiskunnalliset megatrendit	74
3.1.1	Väestön ikääntyminen ja keskittyminen kaupunkeihin	74
3.1.2	Kansainvälistyminen ja kulttuurinen monimuotoistuminen	75
3.1.3	Tulevaisuuden työelämä ja hyvinvointi	77
3.1.4	Digitalisaatio	79
3.1.5	Ilmastonmuutos ja luontokato	81
3.1.6	Talouden murros	83
3.1.7	Yhteiskunnan polarisoituminen ja luottamus oikeuslaitukseen	84
3.2	Oikeudenhoidon uudistukset	86
<b>4</b>	<b>OIKEUDENKÄYTÖN KEHITTÄMISTARPEET JA -TAVOITTEET</b>	91
4.1	Yleistä	91
4.2	Kehittämistarpeet	93
4.2.1	Laadukas oikeusturva	93
4.2.2	Riippumattomuuden vahvistaminen	100
4.2.3	Työmäärän tasainen jakautuminen	110
4.2.4	Digitalisaation hyödyntäminen	118
4.2.5	Tuomioistuinten sisäinen näkökulma	122
4.2.6	Toimintaympäristön muutosten vaikutukset	125
4.3	Kehittämistavoitteet	127
<b>5</b>	<b>TUOMIOISTUIMET 2040</b>	130
5.1	Yleistä	130
5.2	TAVOITE 1: Vahva riippumattomuus	130
5.2.1	Riittävä perusrahoitus	131
5.2.2	Riippumattomuuden perustuslaillinen vahvistaminen	132
5.2.3	Lautamiesjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus	133
5.2.4	Riippumattomuutta tukevat hallinnolliset rakenteet	133
5.3	TAVOITE 2: Laadukas oikeusturva	134
5.3.1	Tuomioistuimissa käsiteltävät asiat	135
5.3.2	Rakenteet	135
5.3.3	Resurssit ja muut toimintaedellytykset	136
5.3.4	Oikeudenkäyntimenettelyt	138
5.3.5	Osaamisen kehittäminen ja syventäminen	140
5.3.6	Johtamisjärjestelmä	141
5.3.7	Työnantajakuva ja henkilöstö	142



5.4	TAVOITE 3: Käyttäjälähtöisyys.....	143
5.4.1	Oikeudenkäyttö palveluna .....	144
5.4.2	Teknologia tukena.....	145
5.4.3	Kulujen kohtuullisuus.....	146
5.4.4	Joutuisuus.....	146
5.4.5	Saavutettavuus ja esteettömyys .....	146
<b>6</b>	<b>VAIHTOEHTOISET KEHITYSKULUT.....</b>	<b>148</b>
<b>7</b>	<b>LOPUKSI.....</b>	<b>149</b>
7.1	Tuomioistuinlaitoksen muutossuunta .....	149
7.2	Kehittämisen ja kehittymisen välttämättömyys .....	149
7.2.1	Lyhyen tähtäimen kehittäminen .....	150
7.2.2	Keskipitkän aikavälin kehittäminen .....	150
7.2.3	Pitkäaikainen kehittäminen .....	151

## LUOVUTUSKIRJE

### OIKEUSMINISTERIÖLLE

#### Työryhmän toimeksianto

Viimeisin laaja selvitys oikeudenhoidon kehittämistarpeista on oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Tätä aikaisemmin tuomioistuinlaitoksen pitkän tähtäimen kehittämislinoja oli selvittänyt valtioneuvoston asettama tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea, jonka mietintö valmistui vuonna 2003 (OMKM 2003:3). Sitä edelsi oikeusministeriössä laadittu selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämisvaihtoehdoista uuden vuosituhanen kynnyksellä (Tuomioistuinten 2000-luvulle: ajatuksia ja ideoita kehittämisvaihtoehdoista: perusselvitys 3.3.1998).

Oikeusministeriö asetti 9. marraskuuta 2021 työryhmän tuomioistuinten oikeudenkäytön kehityssuuntien ja nykyisen tuomioistuinrakenteen tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi toimikaudeksi 10.11.2021–30.6.2022. Työryhmä on ottanut nimekseen *Oikeudenkäytön kehitystyöryhmä*.

Työryhmän työ perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan käynnistetään hanke tuomioistuinten oikeudenkäytön kehityssuuntien ja nykyisen tuomioistuinrakenteen tarkoituksenmukaisuuden arvioimiseksi. Työryhmän työn tarkoituksena on rakentaa perustaa tulevalle oikeuspolitiikalle eikä sen tarkoituksena ole nykyisen tuomioistuinverkon supistaminen tai tiivistäminen. Myöskään konkreettisia lainsäädäntöehdotuksia työryhmältä ei odotettu. Työryhmän tehtävänä oli arvioida, millaisia ovat tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kehityssuunnat ja tuomioistuinlaitoksen käsiteltäviksi tulevat asiat ja niihin liittyvät niin ihmisten kuin yritystenkin oikeusturvaongelmat, miten niitä olisi ratkaistava ja mikä on tuomioistuinten rooli ja tehtävät sen arvioimiseksi, onko nykyinen tuomioistuinrakenne tarkoituksenmukainen.

Lisäksi työryhmän tuli tarkastella tuomioistuinlaitoksen tehtäviä ja organisointia sekä tarvittaessa tuomioistuinyksiköiden itsenäisyyteen ja alueelliseen toimivaltaa liittyviä kysymyksiä. Sen lisäksi työryhmän tuli arvioida tuomioistuinten toimintaa ja riippumattomuutta koskevaa sääntelyä sen ajanmukaisuuden ja riittävyyden kannalta poikkeuksellisissakin oloissa. Työryhmän tuli myös kiinnittää erityistä huomiota tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kansainvälisiin suuntiin ja tulevaisuuden ongelmiin, tuomioistuinten ydintehtäviin, oikeuksiin pääsyyn (ajallinen, alueellinen ja kielellinen toteutuminen),

yhdenvertaisuuteen, ennakoitavuuteen, nopeuteen, edullisuuteen ja menettelylliseen oikeusturvaan, tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden takeisiin ja niiden riittävyteen sekä mahdollisuuksiin tasata juttuja joustavammin tuomioistuinten välillä.

Työryhmän tuli erityisesti arvioida tuomioistuinten tehtäviä ja niistä johtuvia vaatimuksia henkilöstö- ja organisaatorakenteille ja toimintatavoille sekä muille toimintaedellytyksille. Lisäksi sen tuli erityisesti arvioida mahdollisuuksia jakaa tuomioistuinten työkuormaa tasaisemmin sellaisissa kysymyksissä, joiden ratkaiseminen ei edellytä asianosaisten läsnäoloa käsittelyn aikana.

### Työryhmän kokoonpano

Oikeusministeriö nimitti työryhmän puheenjohtajaksi alivaltiosihteeri *Kari Kiesiläisen* oikeusministeriöstä ja jäseniksi määräaikaisen oikeusneuvoksen *Tuija Turpeisen* korkeimmasta oikeudesta, oikeusneuvos *Anne E. Niemen* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, presidentti *Antti Savelan* Itä-Suomen hovioikeudesta, hovioikeudenlaamanni *Asko Nurmen* Turun hovioikeudesta, ylituomari *Ann-Mari Pitkärannan* Helsingin hallinto-oikeudesta, laamanni *Pekka Määtän* Päijät-Hämeen kärjäoikeudesta, päällikkö *Anu Koivuluoman* Tuomioistuinvirastosta, valtakunnansyyttäjä *Raija Toivaisen*, asianajaja, puheenjohtaja *Hanna Rähä-Mäntyharjun* Suomen Asianajajaliitosta, yksikön päällikkö *Pekka Pulkkinen* oikeusministeriöstä, lainsäädäntöneuvos *Anna-Stiina Tarkan* oikeusministeriöstä ja yksikön päällikkö *Corinna Tammenmaan* oikeusministeriöstä sekä sihteeriksi hallintojohtaja *Jennimari Huovisen* Itä-Uudenmaan kärjäoikeudesta, erityisasiantuntija *Taru Alanaatun* Tuomioistuinvirastosta, hallinnollisen avustajan *Paula Katteluksen* oikeusministeriöstä ja varalle johdon sihteerin *Sanna Laineen* oikeusministeriöstä. Pulkkinen on jatkanut työryhmän jäsenenä siirryttyään 1.6.2022 muihin tehtäviin.

### Työryhmän työskentelystä

Työryhmä kokoontui viisitoista kertaa. Työryhmän työ on toimeksiannon mukaisesti painottunut tuomioistuinlaitoksen tilan arviointiin yleisesti, mutta huomioon on otettu myös erityisesti Syyttäjälaitoksen ja asianajolaitoksen asema osana oikeudenkäyttöä.

Työryhmä kuuli laajasti eri alojen asiantuntijoita. Kuultavina olivat oikeudenkäytön kehityssuunnista ja tuomioistuinlaitoksen kehittämistä tulevaisuudessa presidentti *Antti Savela* Itä-Suomen hovioikeudesta ja Tuomioistuinviraston johtokunnan puheenjohtaja *Mika Ilveskero*. Tuomioistuinlaitoksen tilannekuvasta kuultiin ylijohtaja *Riku Jaakkola*, johtaja *Raimo Aholaa* ja erityisasiantuntija *Jaakko Ikosta* Tuomioistuinvirastosta sekä johtavaa asiantuntijaa *Alexi Kirjosta* oikeusministeriöstä. Tuomioistuinten kansallisista ja ylikansallisista piirteistä nyt ja tulevaisuudessa kuultiin presidentti *Tatu Leppästä* korkeimmasta oikeudesta, presidentti *Kari Kuusiniemeä* korkeimmasta hallinto-oikeudesta,

tuomari *Pauliine Koskeloa* Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta ja tuomari *Niilo Jääskistö* Euroopan unionin tuomioistuimesta.

Laillisuusvalvonnan ja perustuslain näkökulmasta kuultiin oikeuskansleri *Tuomas Pöystiä*, eduskunnan apulaisoikeusasiamies *Pasi Pölästä* ja professori *Tuomas Ojasta*. Näistä ja tuomioistuinlaitoksen kehityssuunnista kuultiin myös tutkimusjohtaja *Pia Letto-Vanamo* Helsingin yliopistosta.

Oikeudenkäytön kehityssuuntiin vaikuttavista megatrendeistä olivat kuultavina osastopäällikkö, ylijohdaja *Juha Sarkio* valtiovarainministeriöstä, johtava asiantuntija *Mikko Dufva* Sitrasta, valtiotieteen tohtori, ekonomisti *Vesa Vihriälä* ja professori, johtaja *Tapio Lappi-Seppälä* Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutista. Erityisesti digitalisaatioon liittyvistä kysymyksistä työryhmä kuuli apulaisprofessori, johtaja *Riikka Koulua* University of Helsinki Legal Tech Labista, ylijohdaja *Jussi Kivistä* Oikeusrekisterikeskuksesta, johtaja *Pasi Kumpulaa* Tuomioistuinvirastosta, tutkimusjohtaja *Mikko Hyppöstä* F-Securesta ja pääsihteeri *Niko Jakobsson* Suomen Asianajajaliitosta. Tulevaisuuden työelämästä ja hyvinvoinnista kuultiin professori *Susanna Kultalahtea* Vaasan yliopistosta ja tutkimusprofessori *Tuomo Alasoinia* Työterveyslaitoksesta.

Sidosryhmien edustajina olivat kuultavina valtakunnansyyttäjä *Raija Toiviainen*, Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja *Hanna Räihä-Mäntyharju*, Suomen Lakimiesliitto ry:n puheenjohtaja *Tuula Linna*, Suomen tuomariliitto ry:n puheenjohtaja *Sanna Mantila*, Folktingetin pääsihteeri *Christina Gestrin* ja hallintoasiain asiantuntija *Kristina Beijar* sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu *Kristina Stenman*.

Tuomioistuinlaitoksen nykytilasta ja tulevaisuudesta käytännön näkökulmasta työryhmä kuuli laamanni *Hannu Rantalaista* Etelä-Karjalan käräjäoikeudesta, laamanni *Ilkka Lahtista* Länsi-Uudenmaan käräjäoikeudesta, laamanni *Petteri Palomäkeä* Kanta-Hämeen käräjäoikeudesta, ylituomari *Mikko Pikkujämsää* Pohjois-Suomen hallinto-oikeudesta, ylituomari *Jussi Karttusta* markkinaoikeudesta, ylituomari *Tuula Kivaria* vakuutus-oikeudesta ja presidentti *Pekka Pärnätä* työtuomioistuimesta.

Professori *Juha Raitiota* ja tutkija *Pekka Pohjankoskea* kuultiin VN TEAS -tutkimuksesta Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa.

Saamelaiskäräjille ja Suomen Mallikkotuomarit ry:lle varattiin tilaisuus tulla kuulluksi.

### **Työryhmän keskeiset ehdotukset**

Nykyinen tuomioistuinlaitos on yhtäältä pitkällisen historiallisen ja toisaalta tietoisien kehityksen tulos. Oikeudenkäyttö on järjestettävä siten, että tulevaisuudessakin varmistetaan

hyvä pääsy tuomioistuimiin, joissa on tehokkaat ja korkealaatuiset palvelut. Tuomioistuinten odotetaan olevan korkean asiantuntijuuden ja laajan sekä syvällisen osaamisen instituutioita, joilla on erityinen tehtävä valtiovallan kolmijaon mukaisesti. Tulevaisuuden tuomioistuimet tulee nähdä myös palveluna. Tapausten käsittelyaika sekä mahdollisuus seurata asian käsittelyn etenemistä ovat ratkaisevan tärkeitä sille, miten käyttäjät kokevat tuomioistuinten laadun.

Nykyisin oikeudenkäytön suurimpina ongelmina ovat resurssien riittävyys ja epävakaus sekä oikeudenkäyntien pitkä kesto ja kalleus. Käsittelyajat vaihtelevat merkittävästikin tuomioistuimittain, myös maantieteellisesti lähellä toisiaan olevien tuomioistuinten välillä. Huolestuttavana on myös pidettävä asiämäärien laskua eräissä asiaryhmissä.

Työryhmän tavoitteena on, että kehittämisellä jatkossakin varmistetaan, että tuomioistuimet täyttävät keskeisen roolinsa oikeusvaltiossa. Ensinnäkin on tärkeää varmistaa oikeuslaitoksen riippumattomuus myös epävakaimmissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa. Toiseksi oikeudellisia toimintaedellytyksiä ja työprosesseja kehitetään, jotta tuomioistuimet voivat olla yhteiskunnan keskeinen konfliktien ratkaisija ja nauttia väestön suurta luottamusta. Kolmanneksi oikeudenkäyttö tulee nähdä myös palveluna. Vastatakseen yhteiskunnan tarpeisiin ja odotuksiin työryhmä arvioi, että kehittämisen tulee jatkua niin, että tuomareille ja tuomioistuimille voidaan varmistaa suurempi vaikutusvalta ja suurempi yhteisvastuu tuomioistuinten kehittämisessä.

Työryhmä määrittelee keskeisiksi kolmeksi kehittämistavoitteeksi *1) vahvan riippumattomuuden, 2) laadukkaan oikeusturvan ja 3) käyttäjälähtöisyyden*. Kehittämistavoitteiden toteuttamiseksi työryhmä ehdottaa toimenpiteitä, jotka ovat osin ristikkäisiä ja palvelevat useamman tavoitteen toteuttamista.

**Riippumattomuuden vahvistamiseen** tähtäävinä toimenpiteinä työryhmä korostaa tarvetta huolehtia *perusrahoituksen riittävyydestä* kaikissa oikeudenhoidon toimijoissa. Työryhmä ehdottaa *perustuslakia tarkistettavaksi* siten, että se tarjoaa nykyistä tehokkaamman suojan epäasiallista vaikuttamista vastaan. Erityisesti nimittämis- ja erottamismenettelyjä tulisi tarkastella. *Lautamiesjärjestelmän tarkoituksenmukaisuutta* tulisi arvioida ottaen huomioon myös riippumattomuusnäkökulmat. *Valtionhallinnon ohjausjärjestelmän* tulee tukea oikeudenkäytön riippumatonta asemaa.

**Laadukkaan oikeusturvan** toteuttamiseen liittyviksi toimenpiteiksi työryhmä on määritellyt *ydintehtävän kirkastamisen sekä syvällisen osaamisen ylläpitämisen*. On arvioitava, mitkä asiat todella kuuluvat tuomioistuimiin käsiteltäviksi ja mitkä on tarkoituksenmukaisempaa käsitellä muualla. *Toimintaedellytykset* on turvattava, mikä tarkoittaa paitsi riittäviä ja oikein kohdennettuja resursseja myös toimintaa tukevia toimitiloja ja työvälineitä. On varmistettava *rakenteen toimivuudesta*, koska sillä voidaan vaikuttaa työmäärän

tasaiseen jakautumiseen. *Oikeudenkäyntiprosessien diversiteettiä* tulee pyrkiä lisäämään, jotta erilaisille asioille löydetään niille parhaiten sopivat menettelyt. *Tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittämistä ja syventämistä on jatkettava.* Tuomioistuinten johtamisjärjestelmää on kehitettävä vieläkin ammattimaisemmaksi, suunnitelmallisemmaksi ja tavoitteellisemmaksi. Olennaista on myös eri toimijoiden yhteistyö. On myös kehitettävä työnantajakuva, jotta tuomioistuinten asema työmarkkinoilla säilyy kilpailukykyisenä.

**Käyttäjälähtöisyyteen** liittyvinä toimenpiteinä työryhmä korostaa sitä, että oikeudenkäyttö on nähtävä tulevaisuudessa entistä enemmän myös *palveluna*. Teknologia tulisi valjastaa tukemaan tuomioistuintyötä ja palvelemaan asiakkaita. Keskeisenä toimenpiteenä on *oikeudenkäyntikulujen kohtuullisuus*, mikä liittyy kiinteästi *oikeuden saatavuuteen*. Moderneilla teknologisilla ratkaisuilla pystytään tukemaan myös *oikeuden yhdenvertaista saatavuutta* sekä vaikuttamaan oikeudenkäynnin kestoon ja hintaan. *Joutuisuus* on osa laadukasta oikeusturvaa, mihin voidaan vaikuttaa monilla työryhmän ehdottamilla toimenpiteillä, mutta myös oikeudenkäytön toimijoiden toimintatapoja ja yhteistyötä kehittämällä.

Työryhmän näkemyksen mukaan mikään ehdotuksista ei kuitenkaan yksinään riitä ratkaisemaan oikeudenkäytön keskeisiä ongelmakohtia. Oikeudenkäytön kehittämiseksi tarvitaan kokonaisvaltaista, tavoitteellista ja suunnitelmallista arviointia, johon vastuussa olevat eri tahot vahvasti sitoutuvat. Työryhmän ehdotukset ovat avauksia, joiden toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaista ja syvällistä tarkastelua. Päätöksenteon pohjaksi on valmistunut tai valmistumassa tutkittua tietoa, kuten oikeusvaltioselvitys, oikeudenhoidon selonteko ja selvitys käräjäoikeuksien verkostouudistusten vaikutuksista.

Kehittämistä tulisi tapahtua jatkuvasti ja eri aikajännteillä. Työryhmä esittää, että tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kehityssuunnat ja -tavoitteet otettaisiin syvällisen tarkastelun kohteeksi esimerkiksi laajapohjaisessa komiteassa, jolle olisi annettu myös poliittinen tuki hallitusohjelmassa. Työryhmä on ehdotuksillaan tähdännyt niiden toteuttamiseen 2040-luvun alkuun mennessä. Perusrahoituksen varmistamista ja riippumattomuuden vahvistamista koskevat ehdotukset olisi työryhmän näkemyksen mukaan kuitenkin otettava selvitettyväksi heti. Tavoitteena tulisi olla toteuttaa tarpeelliset perustuslain muutokset seuraavan eduskunnan aikana eli vuoteen 2028 mennessä.

Saatuana työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa arviomuistionsa kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2022

Kari Kiesiläinen

Tuija Turpeinen	Anne E. Niemi
Antti Savela	Asko Nurmi
Ann-Mari Pitkäranta	Pekka Määttä
Anu Koivuluoma	Raija Toiviainen
Hanna Räihä-Mäntyharju	Pekka Pulkkinen
Anna-Stiina Tarkka	Corinna Tammenmaa
Jennimari Huovinen	Taru Alanaatu

## TIIVISTELMÄ

Tuomioistuinten tehtävänä on tuottaa perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa. Tuomioistuinten toimintaedellytykset on turvattava muuttuvassakin ympäristössä, jotta oikeudenhoidon korkeaa laatua voidaan edelleen ylläpitää ja kehittää. Jo käynnissä olevat muutostrendit, kuten väestön ikääntyminen, kaupungistuminen, globalisaatio ja kulttuurinen monimuotoistuminen sekä teknologian kehitys haastavat oikeudenkäyttöä jatkossakin. Uusina ilmiöinä näyttäytyvät yhteiskunnan polarisoituminen ja ääriliikkeet sekä ilmastomuutokseen ja luontoarvoihin liittyvien asioiden esiinnousu. Niin ikään talouden ja työelämän murros jatkuu. Näiden muutosvirtojen vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan on vaikea ennustaa. Oletettavaa kuitenkin on, että ne tuottavat tuomioistuimille aivan uudenlaisia tapauksia ratkottaviksi.

Tuomioistuinten toimintaympäristön muutoksiin on aiemminkin pyritty vastaamaan lukuisilla erilaisilla kehittämistoimenpiteillä. Erityisesti rakenteellisia uudistuksia on toteutettu useita. Näillä ei kuitenkaan ole kyetty riittävästi vastaamaan keskeisiin oikeudenkäytön haasteisiin eli voimavarojen riittävyyteen sekä oikeudenkäyntien pitkään keston.

Työryhmä määrittelee keskeisiksi kolmeksi kehittämistavoitteeksi *1) vahvan riippumattomuuden, 2) laadukkaan oikeusturvan ja 3) käyttäjälähtöisyyden*. Mikään näistä kolmesta tavoitteesta ei ole uusi, vaan ne muodostavat oikeudenkäytön perustan. Ne myös linkittyvät vahvasti toisiinsa ja niiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet ovat osin ristikkäisiä ja palvelevat useamman tavoitteen toteutumista.

**Vahvaan riippumattomuuteen** kuuluu olennaisena osana *perusrahoituksen riittävyys*, joka tukee oikeuslaitoksen riippumatonta asemaa. Oikeudenkäytön toimijoiden riippumattomuutta tulisi vahvistaa *varmistamalla siitä, että lainsäädäntö, mukaan lukien perustuslaki, tarjoaa riittävän suojan epäasiallista vaikuttamista vastaan*. Tämä tarkastelu tulisi ulottaa tuomioistuinten lisäksi myös Syyttäjälaitokseen ja asianajotoimintaan. Riippumattomuuden vahvistamiseen olennaisesti kuuluu se, että tuomareiden ja myös tuomioistuinten muiden ratkaisutoimintaan osallistuvien sekä ylimpien syyttäjien nimitysjärjestelmä tukee riippumattomuutta. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä lautamiesten ja intressijäsenten valintamenettelyyn. *Lautamiesjärjestelmää* tulisi arvioida myös kokonaisuutena huomioiden sen tuottaman lisäarvon ja erityisesti riippumattomuuteen liittyvät näkökohdat. Vielä tulisi tarkastella nykyistä *valtionhallinnon ohjausjärjestelmää* ja arvioida, tuottavatko esimerkiksi tulosohjaus- ja virkaehtosopimusjärjestelmä nykyisessä muodossaan



riittävät riippumattomuuden takeet myös niissä tilanteissa, joissa tuomioistuimiin haluttaisiin epäasiallisesti vaikuttaa.

**Laadukkaan oikeusturvan** tuottaminen on oikeudenkäytön perustehtävä. Tulevaisuudessa sen toteuttaminen edellyttää *ydintehtävän kirkastamista* eli sen arviointia, missä asioissa on todellinen oikeusturvan tarve ja ne tulee siksi saattaa tuomioistuinten ratkaistavaksi. Laadukas oikeusturva edellyttää myös syvällistä osaamista niin lainoppineelta kuin heitä avustavaltakin henkilöstöltä. Asiantuntijuuden syventämiseen ja erikoisosaamisen kehittämiseen on tulevaisuudessa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. *Tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittämistä ja syventämistä on jatkettava*. Oikeushoidon toimijoiden *toimintaedellytysten on oltava turvattu*. Tämä tarkoittaa paitsi riittäviä ja oikein kohdennettuja resursseja myös toimintaa tukevia toimitiloja ja työvälineitä. Edelleen on varmistettava *rakenteen toimivuudesta*, koska sillä voidaan vaikuttaa työmäärän tasaiseen jakautumiseen. Tämä voidaan saavuttaa muillakin keinoin kuin tuomioistuinten tai niiden toimipaikkojen määrää vähentämällä. *Oikeudenkäyntiprosessien diversiteettiä* tulee lisätä siten, että erilaisille asioille löydetään niille parhaiten sopivat menettelyt. Sujuvilla ja monipuolisilla menettelyillä pystytään ennen muuta vaikuttamaan oikeudenkäyntien kestoon. Asiakkaan määräysvaltaa menettelystä tulisi myös lisätä ainakin dispositiivisissa asioissa. *Myös johtamisjärjestelmää on kehitettävä*. Johtamisen tulisi olla ennakoivaa, tavoitteellista ja suunnitelmallista kaikilla oikeushallinnon tasoilla. Oikeusministeriön, Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten tulee kehittää toimintaa yhteistyössä ja yhteisten suuntaviivojen mukaisesti. *Työntantajakuva on kehitettävä*. Tuomioistuimiin ja muihin oikeudenkäytön ketjun viranomaisiin tulee saada paitsi määrältään riittävä myös osaava, ammattitaitoinen ja hyvinvoiva henkilöstö, joka on myös kohtuullisen pysyvää.

**Käyttäjälähtöisyys** tarkoittaa sitä, että *oikeudenkäyttö on nähtävä myös palveluna*. Tämä edellyttää, että *teknologia valjastetaan tukemaan tuomioistuintyötä ja palvelemaan asiakkaita*. Valittavien teknologisten ratkaisujen tulee olla helppokäyttöisiä ja paitsi tukea tuomioistuinten henkilöstön työskentelyä tehdä asiainnista mahdollisimman vaivatonta. Moderneilla teknologisilla ratkaisuilla pystytään tukemaan myös oikeuden saatavuutta sekä vaikuttamaan oikeudenkäynnin kestoon ja hintaan. Keskeisinä toimivan oikeudenkäytön elementteinä ovatkin *oikeudenkäyntikulujen kohtuullisuus ja oikeudenkäynnin joutuisuus*. Oikeuden tulee myös muutoin olla *helposti saatavilla*. Tämä tarkoittaa toisaalta kohtuullisia välimatkoja niissä asioissa, joissa henkilökohtainen läsnäolo on välttämätöntä. Toisaalta kyse on asiointia helpottavien sähköisten alustojen kehittämisestä. Huomiota on kiinnitettävä myös yhdenvertaisuuteen eli siihen, että erityisryhmien tarpeet ja kielelliset oikeudet toteutuvat tehokkaasti.

Mikään tässä mietinnössä kuvattu tai mahdollisesti jokin täysin uusi kehittämistoimenpide ei yksinään riitä ratkaisemaan oikeudenkäytön ongelmia. Oikeusturvan laadukas toteuttaminen edellyttää syväluotaavaa kokonaistarkastelua, jossa rohkeasti ja

ennakkoluulottomasti arvioidaan, miltä tulevaisuuden tuomioistuimen tulisi näyttää. Ei riitä, että arviointia tehdään vain lyhyellä aikavälillä osana päivittäistä työtä, vaan arvioinnin tulee kattaa myös keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteellinen analyysi, jolla varaudutaan tulevaisuuden muutoksiin ennakkollisesti. Tämän mietinnön pohjalta mahdollisesti tehtävien konkreettisten toimenpide-ehdotusten ja niiden toteuttamiseksi välttämättömien varsinaisten lainsäädäntömuutosten esittäminen tulee työryhmän näkemyksen mukaan osoittaa erillisen laajapohjaisen komitean tehtäväksi.

# 1 JOHDANTO

Valtiovallan tehtävät jaetaan lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Riippumattomuus tarkoittaa sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen, kuten lainsäätäjän, hallitusvallan, viranomaisten ja oikeudenkäynnin osapuolten vaikutuksesta. Tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeuslaitoksen sisällä. Tuomioistuinlaitoksen ja laajemmin koko oikeuslaitoksen tehtävänä on perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvan oikeusturvan toteuttaminen. Riippumattomuutta ja siihen liittyvää vastuunalaisuutta tulee tarkastella yhdessä.

Tuomioistuinten perustehtävä on kirkastunut muutosten vuoksi ja niiden ydintehtävänä on edelleen tehdä sitovia päätöksiä oikeudellisissa asioissa soveltamalla lain säännöksiä tosiseikkoihin. Yleisten tuomioistuinten toiminta keskittyy rikosoikeudellisten tuomioiden antamiseen ja siviiliriitojen ratkaisemiseen. Hallintotuomioistuimet ratkovat julkisoikeudellisia oikeussuhteita koskevia asioita. Siviiliasioissa tuomioistuimet ratkaisevat riidat yksityisten osapuolten välisissä asioissa, hallintotuomioistuimissa osallisena on aina myös julkinen sektori. Erityistuomioistuimilla on erikseen määrätty tehtävänsä. Tuomioistuimilla on oikeudenkäytön lisäksi myös muita tehtäviä.

Tuomioistuinten merkitys on viime vuosikymmeninä kasvanut. Niiden käsiteltäviksi on yhtäältä tullut kokonaan uudenlaisia asiaryhmiä. Toisaalta joitakin asiaryhmiä, kuten kiinteistöjen kirjaamisasiat, on siirretty pois tuomioistuimista. Tavoitteena on ollut selkiyttää eri viranomaisten toimivallanjakoa siten, että tuomioistuinten käsiteltäväksi tulevat lähtökohtaisesti vain ne asiat, jotka edellyttävät lain soveltamista ja jonkin oikeudellisen kysymyksen ratkaisemista. Myös oikeudenkäytön painopistettä on siirretty ensimmäiseen oikeusasteeseen ja erilaisia käsittelylupa- ja valitusjärjestelmiä on kehitetty. Tuomioistuimilla on keskeinen asema ihmisoikeussopimusten ja eurooppaoikeuden tulkinnassa. Tuomioistuimilla on perustuslaissa annettu valta olla soveltamatta lakia sen ilmeisen perustuslainvastaisuuden vuoksi.

Tuomioistuimia on nykyisin 36. Niiden palveluksessa työskentelee noin 3 370 virkamiestä, joista tuomareita on noin 1 110. Tuomiovallan käyttö ei pysy staattisessa tilassa. Tuomioistuimet ratkaisevat asioita kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaan, joka muuttuu koko ajan, samoin kuin menettelyä sääntelevät prosessisäännötkin. Tuomioistuinten

toimintaedellytyksiin vaikuttavat toimintaympäristön muutokset, kuten väestö- ja elinkeinorakenteen muuttuminen, kansainvälistyminen ja kulttuurinen monimuotoistuminen. Tekniikan ja työvälineiden kehittyminen muuttavat myös tuomioistuinten toimintaa ja työskentelytapoja. Vallitseva valtiontaloudellinen tilanne on vaikuttanut tuomioistuinten rahoitukseen.

Tuomioistuinten toimintakyvyn turvaaminen on edellyttänyt oikeudenkäyntimenettelyn ja tuomioistuinten rakenteen toistuvaa uudistamista sekä uusia tehokkaampia keinoja järjestää tuomioistuinten toiminta. Tästä viimeisimpänä osoituksena on oikeusministeriössä laadittu oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Tätä aikaisemmin tuomioistuinlaitoksen pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelma oli selvittänyt valtioneuvoston asettama tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea, jonka mietintö valmistui vuonna 2003 (OMKM 2003:3). Sitä edelsi oikeusministeriössä laadittu selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämissuunnitelma uuden vuosituhatosen kynnyksellä (Tuomioistuimet 2000-luvulle: ajatuksia ja ideoita kehittämissuunnitelma: perusselvitys 3.3.1998). Useat näissä mietinnöissä esitetyistä kehittämistoimenpiteistä ovat toteutuneet.

Tuomioistuinten toimintaedellytykset on turvattava muuttuvassakin ympäristössä, jotta oikeudenhoidon korkeaa laatua voidaan edelleen ylläpitää ja kehittää. Jo käynnissä olevat muutostrendit, kuten väestön ikääntyminen, kaupungistuminen, globalisaatio ja kulttuurinen monimuotoistuminen sekä teknologian kehitys haastavat oikeudenkäyttöä jatkossakin. Uusina ilmiöinä näyttäytyvät yhteiskunnan polarisoituminen ja ääriilikkeet sekä ilmastomuutokseen ja luontoarvoihin liittyvien asioiden esiin nousu. Niin ikään talouden ja työelämän murros jatkuu. Näiden muutosvirtojen vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan on vaikea ennustaa. Muutokset ovat yhtäältä hitaita ja toisaalta äkillisiä. Olettavaa kuitenkin on, että ne tuottavat tuomioistuimille aivan uudenlaisia tapauksia ratkottaviksi. Tuomioistuinten kehittämisen tulee olla sekä pitkäjänteistä että ketterää.

Myös asiakkaat ovat muuttuneet ja siinä mielessä vaativammiksi, että he odottavat myös tuomioistuimilta ja muilta viranomaisilta aiempaa vaivattomampaa asiointia, parempaa palvelua ja myös mahdollisuuksia itse vaikuttaa asiansa etenemiseen tai käsittelyyn. Tulevaisuudessa tuomioistuinlaitoskin tulisi nähdä myös palveluna, joka mahdollisimman hyvin vastaa asiakkaan tarpeisiin. Tämän toteuttamiseksi teknologia tulee valjastaa nykyistä paremmin oikeudellisten toimijoiden käyttöön. Myös oikeudenkäyntimenettelyjä koskeva lainsäädäntö on ainakin jo osittain jäänyt jälkeen. Se ei enää vastaa teknologisen kehityksen tarpeisiin vaan osin rajoittaa sen tehokasta hyödyntämistä.

Toimintaympäristön muutoksena on nähtävä myös oikeusvaltioon kohdistuvat loukkaukset, joista on hälyttäviä esimerkkejä muualta Euroopasta. Näiden valossa Suomikaan ei voi ummistaa silmiään ja luottaa meillä vahvana elävään oikeusvaltion kunnioittamisen perinteeseen. Tulevaisuudessa on varauduttava myös Puolan ja Unkarin kaltaisiin oikeusvaltiota

loukkaaviin tilanteisiin vahvistamalla oikeudellisten toimijoiden riippumattomuuden perustuslaillista suojaa. Järjestelmän tulee kestää tämänkaltaiset yritykset horjuttaa oikeusvaltion perusteita.

Tuottaakseen oikeusturvapalveluita laadukkaasti tuomioistuinlaitos ja muut oikeudenkäytön toimijat tarvitsevat riittävät resurssit eli käytännössä henkilöstövoimavarat, toimivat ja turvalliset toimitilat sekä toimintaa tukevat modernit ja käyttäjäystävälliset työvälineet sekä prosessit. Tuomioistuinlaitosta ei tulisi nähdä yhtenä osana valtionhallintoa muiden joukossa vaan oikeusvaltion kulmakivenä, joka ansaitsee tarvitsemansa voimavarat. Tällä on merkitystä myös oikeudenkäyttöä kohtaan tunnetun luottamuksen ja arvostuksen kannalta. Oikeudenkäytön kehittämisen tulee perustua toiminnallisiin tarpeisiin. Sen ei tulisi joutua samojen säästötoimenpiteiden kohteeksi muiden valtionhallinnon toimijoiden kanssa. Tämä ei tietenkään poista oikeudenkäytön toimijoiden vastuuta käyttää varansa taloudellisesti ja tehokkaasti.

Tällä hetkellä keskeisimpinä oikeudenkäytön kehittämiskohteina näyttäytyvät nimenomaan *perusrahoituksen niukkuus ja epävakaus* sekä *oikeudenkäyntien pitkä kesto ja kalteus*. Näihin ongelmiin on pyritty puuttumaan edellä mainituilla lukuisilla uudistuksilla, mutta ne eivät kuitenkaan ole merkittävässä määrin ratkaisseet niitä. Niin ikään tuomioistuinten ruuhkahuippuihin on reagoitu lisäämällä ylimääräistä määräaikaista henkilöstöä, mikä ei ole osoittautunut monestakaan syystä toimivaksi ratkaisuksi. Tarve oikeudenkäytön kokonaisvaltaiselle arvioinnille on siis selvästi olemassa.

Tässä mietinnössä on pyritty paitsi kuvaamaan edellä mainittuja keskeisiä ongelmakohtia myös arvioimaan tulevaisuuden toimintaympäristön muutoksia. Näiden pohjalta työryhmä on tiivistänyt esityksensä kolmeen keskeiseen kehittämistavoitteeseen *1) Vahva riippumattomuus*, *2) Laadukas oikeusturva* ja *3) Käyttäjälähtöisyys* sekä pyrkinyt hahmottelemaan keinovalikoimaa niiden saavuttamiseksi vuoteen 2040 mennessä. Esitetyt keinot ovat esimerkkejä mahdollisista kehittämistoimenpiteistä. Mikään niistä ei yksinään riitä ratkaisemaan oikeudenkäytön ongelmia, vaan tulevaisuuden oikeuslaitosta tulisi arvioida kokonaisuutena ennakkoluulottomasti, tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä systemaattisesti kerättyyn, tutkittuun ja mitattuun tietoon perustuen. Ei riitä, että arviointia tehdään vain lyhyellä aikavälillä osana päivittäistä työtä, vaan arvioinnin tulee kattaa myös keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteellinen analyysi, jolla varaudutaan tulevaisuuden muutoksiin ennakkollisesti. Tehdyn työn pohjalta mahdollisesti tehtävien konkreettisten toimenpide-ehtotusten ja niiden toteuttamiseksi välttämättömien varsinaisten lainsäädäntömuutosten esittäminen tulee työryhmän näkemyksen mukaan osoittaa erillisen laajapohjaisen komitean tehtäväksi.

## 2 NYKYTILA

### 2.1 Oikeudenkäyttö

Työryhmä on keskittynyt arvioimaan *oikeudenkäytön* tulevaisuuden kehittämissuuntia. Aivan aluksi on tarpeen määritellä, mitä oikeudenkäytöllä tarkoitetaan ja missä laajuudessa työryhmä on sen ymmärtänyt.

Termillä oikeudenkäyttö tarkoitetaan sen suppeassa merkityksessä lain soveltamista. Oikeudenkäyttö mielletään yleensä julkisen vallan käytöksi. Sitä läheisesti muistuttava termi on *lainkäyttö* eli aineellisoikeudellisen lain soveltaminen tuomioistuimissa. Tuomioistuinten perustehtävänä on lainkäyttötoiminta eli tuomiovallan käyttö. Tuomioistuimet ratkaisevat, mikä yksittäisessä asiassa on oikein.

Laajemmassa merkityksessä oikeudenkäyttöön sisältyy myös muu tuomitsemistoiminnan kannalta välttämätön tai siihen läheisesti liittyvät toiminta. Työryhmä on työssään arvioinut oikeudenkäyttöä kokonaisuutena, joka kattaa tuomioistuinten lisäksi myös Syyttäjälaitoksen sekä oikeudenkäyntiin elimellisenä osana kuuluvan asianajo- ja oikeudenkäyntiavustajatoiminnan. Täytäntöönpanomenettely on jätetty arvioinnin ulkopuolelle, vaikka sinänsä myös sen voidaan katsoa sisältyvän oikeudenkäytön käsitteeseen.

Oikeudenkäyttöön liittyy läheisesti *oikeusvaltion (Rule of Law)* -käsite, jonka ytimenä ovat vallan kolmijako-oppi sekä lailla säättämisen, yksilön vapauksien sekä ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamisen ja julkisen vallan lakisidonnaisuuden periaatteet. Suomen perustuslain (731/1999) 1–2 §:ssä säädetään lakisidonnaisuudesta, valtion velvollisuudesta turvata ”yksilön vapaudet ja oikeudet” sekä kansanvaltaisuudesta ja 3 §:ssä vallan kolmijaosta ja tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Suomessa merkityksellisenä tulkintakontekstina on Euroopan unioni. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklan mukaan oikeusvaltio on määritelty osaksi Euroopan unionin arvopohjaa, johon lukeutuvat: ”ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina”. Euroopan neuvoston alainen Demokratiaa oikeusteitse eli niin kutsuttu *Venetsian toimikunta* on katsonut oikeusvaltio-käsitteeseen sisältyvän seuraavia osatekijöitä:

1. laillisuusperiaate, joka viittaa lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen (*accountability*), demokraattisuuteen ja moniarvoisuuteen

2. oikeusvarmuus
3. toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltä (*prohibition of arbitrariness*)
4. pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin
5. tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (*respect for human rights*) ja
6. yhdenvertaisuus lain edessä.

Oikeusvaltioperiaatetta ja sen toteutumisen edellytyksiä ja reunaehtoja on kuvattu tarkemmin 11.5.2022 julkaistussa niin kutsutussa oikeusvaltioselvityksessä (ks. Oikeusvaltiolaisuus Euroopan Unionissa ja Suomessa).

## 2.2 Keskeinen sääntely

### 2.2.1 Perustuslain sääntely

Tuomioistuinten tehtävänä on tuottaa perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen mukaisesti käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Edelleen perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeusturvaan perusoikeutena liittyy kiinteästi oikeus omaan kieleen, josta säädetään perustuslain 17 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saman pykälän 3 momentin mukaan saamelaiden oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Tuomioistuinten yhteiskunnallisesta asemasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa. Vallan kolmijako-oppia ilmentää jo edellä viitattu perustuslain 3 §, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Lainkäyttöä koskevat säännökset on koottu perustuslain 9 lukuun (98–105 §). Perustuslain 98 §:ssä määritellään tuomioistuimet, jotka jakautuvat yleisiin tuomioistuimiin ja hallintotuomioistuimiin. Tietyillä toimialueilla toimivaltaisista erityistuomioistuimista voidaan säätää erikseen lailla. Säännös kieltää satunnaisten tuomioistuinten asettamisen: Tuomioistuinta ei saa perustaa tai asettaa vain yksittäistapausta varten. Tästä poikkeuksena ovat sota-oikeudet, joista säädetään erikseen lailla.

Perustuslain 99 §:ssä säädetään ylimpien tuomioistuinten tehtävistä. Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa ja korkein hallinto-oikeus hallintolainkäyttöasioissa. Pykälän 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Käytännössä tähän ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.

Perustuslain 106 §:ssä on säädetty tuomioistuimille merkittävä rooli perustuslain ja perusoikeuksien jälkikäteisvalvonnassa. Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Perustuslain 100 §:ssä on yleiset säännökset ylimpien tuomioistuinten kokoonpanosta ja toimivaltaisuudesta. Sen mukaan korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä. Ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää.

Valtakunnanoikeus on perustuslain 101 §:ään perustuva erityinen tuomioistuin. Valtakunnanoikeus ei ole samalla tavoin osa tuomioistuinlaitosta kuin muut tuomioistuimet. Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa (196/2000) säädetään valtakunnanoikeuden toimivallasta, kokoonpanosta ja prosessista sekä ministerivastuuasioiden käsittelystä eduskunnassa.

Tuomareiden riippumattomuutta turvataan erityisesti tuomareiden nimittämismenettelyllä ja virassapysymisoikeudella. Perustuslain 102 §:n mukaan vakinaiset tuomarit nimitetään tasavallan presidentti laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla. Vakinaiseen virkaan nimitetyn tuomarin virassa pysymisen suoja on vahva. Hänet voidaan perustuslain 103 §:n nojalla julistaa virkansa menettäneeksi ainoastaan tuomioistuimen tuomiolla. Valtion virkamieslain säännökset virkamiehen irtisanomisesta ja lomauttamisesta eivät koske tuomaria. Tuomaria ei myöskään saa ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto johdu tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestämisestä. Tuomarin velvollisuudesta erota virasta määräiässä tai työkykynsä menettettyään säädetään lailla. Myös tuomareiden virkasuhteen perusteista säädetään lailla.



Tuomarin virassapysymisoikeus koskee myös määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettyä tuomaria tämän nimityksen keston ajan. Sama oikeus koskee myös eri tuomioistuimissa toimivia asiantuntijajäseniä. He ovat tehtävässään riippumattomia, ja heidän asemansa vastaa tältä osin tuomarin asemaa.

Perustuslain 104 §:ssä säädetään syyttäjistä. Sen mukaan Syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslaki ei sisällä säännöksiä asianajolaitoksesta tai oikeudenkäyntiavustajista. Asianajajista, julkisista oikeusavustajista ja tuomioistuimissa avustamaan kelpoisista luvan saaneista oikeudenkäyntiasiamiehistä sekä heitä koskevista valvontajärjestelmistä säädetään tavallisella lailla.

## 2.2.2 Muu lainsäädäntö

Tuomioistuinlaki (673/2016) tuli voimaan vuoden 2017 alussa. Se on tuomioistuimia ja niiden toimintaa määrittävä yleissäädös. Siihen on koottu aikaisemmin useissa eri laeissa ja asetuksissa olleet säännökset tuomioistuinten toimivallasta ja tehtävistä, organisaatiosta ja hallinnosta sekä niiden jäsenistä ja muusta henkilöstöstä. Laissa on yleiset säännökset tuomarin asemasta ja velvollisuuksista tuomiovallan käyttäjänä. Tuomioistuinlaissa on myös tuomareiden nimittämistä sekä tuomareiden virkamiesoikeudellista asemaa koskevat erityissäännökset. Lisäksi siinä säädetään tuomarivalintalautakunnasta ja tuomarinkoulutuslautakunnasta sekä vuoden 2020 alusta lukien toimintansa aloittaneesta Tuomioistuinvirastosta, joka toimii tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisena.

Korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta säädetään lisäksi erikseen niitä koskevissa laeissa (laki korkeimmasta oikeudesta, 665/2005 ja laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta, 1265/2006). Tuomioistuinlakia sovelletaan myös ylimpiin tuomioistuihin siltä osin kuin näissä laeissa ei toisin säädetä. Myös Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta on oma lakinsa (laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta, 547/1994).

Oikeudenkäynnistä tuomioistuimissa säädetään tuomioistuinmenettelyä koskevissa laeissa, kuten oikeudenkäymiskaarissa (4/1734), oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (689/1997) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) sekä useissa erityislaeissa, kuten oikeudenkäynnistä työtuomioistuimessa annetussa laissa (646/1974), oikeudenkäynnistä vakuutus oikeudessa annetussa laissa (677/2016) ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013). Lisäksi hallinto-oikeuksien kokoonpanoista säädetään hallinto-oikeuslaissa (430/1999).

Syyttäjistä ja syyttäjätöinnasta säädetään Syyttäjälaitoksesta annetussa laissa (32/2019). Sen 2 §:n mukaan Syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjätöiden järjestämisestä. Syyttäjälaitos on 1.10.2019 lukien organisoitu valtakunnallisesti siten, että sen keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjälueille. Ylimpänä syyttäjänä ja syyttäjien esimiehenä toimii valtakunnansyyttäjä.

Asianajajista säädetään asianajajista annetussa laissa (1958/496). Lisäksi tuomioistuimissa asiamiehenä toimimaan ja avustamaan kelpoisia ovat luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) mukaisessa menettelyssä luvan saaneet lakimiehet. Oikeusapua antavista valtion julkisista oikeusavustajista säädetään puolestaan oikeusapulaissa (257/2002).

Valtion virkamieslaki (750/1994, jäljempänä virkamieslaki) on yleislaki, jota sovelletaan kaikkiin valtion virkamiehiin. Lakia täydentää sen nojalla annettu valtion virkamiesasetus (971/1994, jäljempänä virkamiesasetus). Tuomarin perustuslaillisesta asemasta johtuu, että kaikkia virkamieslain säännöksiä ei sovelleta tuomariin tai tuomarin virkaan. Sama koskee syyttäjiä. Virkamieslakia ja -asetusta sovelletaan myös tuomioistuinlaitoksen ja Syyttäjälaitoksen muuhun virkasuhteeseen henkilöstöön. Ne koskevat myös julkisia oikeusavustajia ja oikeusapu- ja edunvalvontatoimistojen muuta henkilökuntaa.

## 2.3 Tuomioistuinten riippumattomuus

Edellä jo todetusti tuomioistuimen riippumattomuus on keskeinen oikeusvaltiotekijä. Tuomioistuimen riippumattomuus on välttämätön edellytys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi. Suomessa tuomioistuinten riippumattomuuden ydinsäännös on perustuslain 3 §. EU:n jäsenmaana Suomi on velvollinen noudattamaan unionioikeutta, josta johtuu vaatimuksia tuomioistuintoiminnan järjestämiselle (ks. tarkemmin oikeusvaltioteselvitys).

Riippumattomuuden keskeinen merkitys on turvata yleisön luottamus tuomioistuinlaitokseen. Merkityksellistä ei siten ole yksinomaan se, miten asiat lainsäädännöllisesti ja rakenteellisesti tosiasiallisesti ovat, vaan huomiota tulee kiinnittää myös siihen, miltä asiat *näyttävät ulospäin*. Oikeusvaltion kannalta on siten olennaista paitsi tuomioistuimen tosiasiallinen riippumattomuus, myös sen ulospäin antama vaikutelma puolueettomuudesta.

Yksinkertaisuudessaan riippumattomuudessa on kyse siitä, että tuomioistuinten toiminnan tulee olla valtiosääntöisesti järjestetty niin, että siihen ei voi kohdistua ulkoista painostusta, joka voisi vaikuttaa sen jäsenten lainkäyttörahtaisiin. Perinteisesti riippumattomuudessa erotetaan ulkoinen ja sisäinen riippumattomuus. Riippumattomuus kytkeytyy

keskeisesti vallan kolmijakoon eli hallitus-, tuomio- ja täytäntöönpanovallan erottamiseen. Riippumattomuuden tulee toteutua myös tuomioistuinlaitoksen sisällä eli tuomioistuinten on oltava keskinäisesti riippumattomia ja myös yksittäisen tuomarin riippumaton suhteessa tuomioistuimen johtoon lainkäyttötoiminnassaan. Tuomioistuimen tulee olla myös tapauskohtaisesti riippumaton eli puolueeton, jota turvaavat tuomarin esteettömyyssäännökset.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) tuomioistuinten riippumattomuuden on todettu tarkoittavan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. Ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinten ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetusti tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin (perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla). Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi.

Rakenteelliseen riippumattomuuteen katsotaan kuuluvan myös se, että tuomioistuimilla on tehtävän hoitamisen kannalta *riittävät resurssit*. Tästä ei ole säännöksiä perustuslain tasolla. Tuomioistuinlaissa säädetään Tuomioistuinviraston tehtävistä tuomioistuimille annettujen resurssien jakamisessa. Korkeimmilla oikeuksilla on tässä oma erityisasemansa ja omat budjettimomenttinsa valtion talousarviossa.

Tuomioistuinten rakenteellisten seikkojen lisäksi erityisesti tuomarien virkamiesoikeudellinen asema on merkityksellinen riippumattomuuden kannalta. Tähän kuuluvat erityisesti tuomarien valintaa, nimittämistä, siirtämistä toisiin tehtäviin, erottamista ja kurinpitoa koskevat menettelyt. Tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan tuomarin erityisen vahvalla *virassapysymisoikeudella*, mistä säädetään perustuslain 103 §:ssä. Tuomari on lähtökohtaisesti erottamaton, ja hänet voidaan julistaa virkansa menettäneeksi ainoastaan tuomioistuimen tuomiolla. Huomiota on kuitenkin kiinnitettävä toisiin tehtäviin siirtämistä ja kurinpitoa koskeviin menettelyihin. Näistä säädetään Suomessa tavallisella lailla pois lukien tuomioistuinten sisäisen toiminnan järjestäminen, josta annetaan määräyksiä tuomioistuimen työjärjestyksessä.

Keskeinen riippumattomuuden tae on myös tuomarien *nimitysmenettely*, koska se määrittää tuomarikunnan kokoonpanon. Suomessa tuomarit nimittää tasavallan presidentti

riippumattoman tuomarivalintalautakunnan ja ylimpien tuomioistuinten tuomareiden kohdalla näiden tuomioistuinten omasta esityksestä. Presidentti tekee päätöksensä säännönmukaisessa menettelyssä eli valtioneuvoston (käytännössä oikeusministerin) esittelystä. Sama menettely koskee valtakunnansyyttäjää, jonka nimittää perustuslain mukaan tasavallan presidentti (104 §). Myös apulaisvaltakunnansyyttäjän nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä, mutta tästä on säädetty vain tavallisella lailla.

Perustuslain 3 §:n 3 momentissa säädetään ylimmistä tuomioistuimista, mikä samalla ilmentää Suomen tuomioistuinjärjestelmän perustuvan jaolle yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin. Sitä täydentävät muut lainkäyttöä koskevat säännökset, kuten tuomioistuimista ja ylimpien tuomioistuinten tehtävistä säättävät 98 ja 99 §. Perustuslain 100 § säättää ylimpien oikeuksien jäsenistä ja päätösvaltaisesta kokoonpanosta. Se ei kuitenkaan määrittele jäsenten lukumäärää, vaan siitä säädetään tavallisella lailla.

Perustuslain 118 § määrittää virkavastuun ja virkamiehen vahingonkorvausvastuun. Virkamiesoikeudellinen virkavastuu voidaan toteuttaa myös hallinnollisessa järjestyksessä virkamieslain ja tuomareita koskien tuomioistuinlain perusteella annettavalla kirjallisella varoituksella ja muun virkamiehen kuin tuomarin osalta myös virkasuhteen purkamisella. Tuomari ja virkamies voidaan myös pidättää virantoimituksesta. Tätäkin koskevat säännökset ovat virkamieslaissa ja tuomioistuinlaissa.

Tuomioistuinten riippumattomuus on todettu myös tuomioistuinlaissa. Lain 1 luvun 3 §:ssä toistetaan perustuslaissa säädetty tuomioistuinten perustehtävä eli tuomiovallan käyttö ja todetaan tuomioistuinten olevan tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia. Tuomareiden asemasta ja riippumattomuudesta tuomiovallan käytössä säädetään perustuslakia tarkentavasti tuomioistuinlain 1 luvun 6 §:ssä. Edelleen luvun 4 §:ssä säädetään, että tuomioistuimet vastaavat itse toimintansa järjestämisestä. Tarkemmat määräykset tuomioistuimen toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan tuomioistuimen itsensä hyväksymässä työjärjestyksessä. Tuomioistuinlain säättämisen yhtenä tavoitteena oli korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja sen myötä tuomioistuihin koskevasta asetuksentasoisesta sääntelystä pääosin luovuttiin. Poikkeuksena tästä ovat muun muassa alueellisten tuomioistuinten tuomiopiiirit sekä kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainti, joista voidaan edelleen säätää valtioneuvoston tai oikeusministeriön asetuksella.

Laajasti ymmärrettyä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen kuuluu myös Syyttäjälaitoksen ja asianajalaitoksen riippumattomuus. Syyttäjälaitoksesta annetun lain 2 §:ssä puolestaan säädetään, että Syyttäjälaitos vastaa itsenäisesti ja riippumattomasti syyttäjän-toimen järjestämisestä. Laki sisältää säännökset muun muassa Syyttäjälaitoksen organisatiosta, valtakunnansyyttäjän toimiston sekä syyttäjien toimivallasta ja tehtävistä, syyttäjien

nimittämisestä sekä johtamisesta ja asioiden ratkaisemisesta. Niin ikään Syyttäjälaitosta koskevia tarkempia määräyksiä annetaan sen itsensä vahvistamassa työjärjestyksessä.

Perustuslaki ei sisällä asianajolaitosta koskevia säännöksiä, vaan asianajajista, oikeudenkäyntiasiamiehistä sekä julkisista oikeusavustajista säädetään vain tavallisen lain tasolla. Asianajotoiminta on Suomessa hyvin järjestäytynyttä ja toimii itsenäisesti ja riippumattomasti. Asianajaja voi lain mukaan olla vain se, joka on maan yleisen asianajajayhdistyksen jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon. Suomen Asianajajaliitto valvoo asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toimintaa. Tätä varten liiton yhteydessä toimii riippumaton valvontalautakunta. Edellä kuvatusti oikeudenkäyntilakimiehenä voi toimia myös muu luvan saanut lakimies. He kuuluvat edellä mainitun valvontamenettelyn piiriin laissa todetuissa tehtävissä.

## 2.4 Tuomioistuinlaitoksen rakenne

Edellä todetusti perustuslain 98 § määrittää tuomioistuinlaitoksen perusrakenteen ja niin sanotun kaksilinjaisuuden. Sen mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja kärjäoikeudet. Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Erikseen määrättyllä toimialalla tuomiovaltaa käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään perustuslain mukaan lailla. Tällaisia erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus.

Alla on kuvattu tiivistetysti eri tuomioistuimet sekä niiden johtamisen periaatteet ja keskushallinnon organisoinnin tapa.

### 2.4.1 Yleiset tuomioistuimet

#### Kärjäoikeudet

Kärjäoikeudet käsittelevät ensimmäisenä oikeusasteena rikos-, riita- ja hakemusasioita. Kärjäoikeuksia on nykyisin 20. Ne on lueteltu tuomioistuinlain 2 luvun 2 §:ssä. Kärjäoikeuksista maa-oikeuksina, merioikeuksina ja sota-oikeuksina säädetään erikseen. Kärjäoikeuksien tuomiopiiriin kuuluu yksi tai useampi kunta sen mukaan kuin kärjäoikeuksien tuomiopiireistä annetulla valtioneuvoston asetuksella säädetään (1053/2014). Lailla on eräitä asioita keskitetty vain tiettyjen kärjäoikeuksien käsiteltäviksi. Kärjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainnista säädetään oikeusministeriön asetuksella (454/2009).

Kärjäoikeuksista kaksikielisiä ovat Helsingin, Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen kärjäoikeudet. Vuoden 2019 alusta toteutetun kärjäoikeuksien rakenneuudistuksen myötä Manner-Suomessa ei ole yhtään työkieleltään ruotsin

kielistä käräjäoikeutta. Kaksikielisissä tuomioistuimissa on valtioneuvoston asetuksella erityistä kielitaitoa edellyttävien tuomarin virkojen sijoittamisesta (281/2018) säädetty määrä niin sanottuja kielituomarin ja kielinotaarin virkoja. Kaksikieliset tuomioistuimet voivat perustaa niin sanottuja kieliosastoja, joilla työkielenä käytetään tuomiopiirin väestön vähemmistön kieltä eli käytännössä ruotsia.

Käräjäoikeudessa on päällikkötuomarina laamanni ja muina jäseninä käräjätuomareita. Maaaoikeutena toimivassa käräjäoikeudessa on lisäksi maaaoikeusasioiden vastuutuomari ja maaaoikeusinsinööri. Asioiden käsittelyyn voi osallistua lisäksi lautamiehiä. Lautamiesten lukumäärän vahvistamista, valintaa, istuntoihin osallistumista ja palkkioita koskevat yksityiskohtaiset säännökset ovat käräjäoikeuden lautamiehistä annetussa laissa (675/2016). Sotilasoikeudenkäyntiasioita käsittelevissä käräjäoikeuksissa, samoin kuin Helsingin hovioikeudessa ja korkeimmassa oikeudessa, on lisäksi sotilasjäseniä.

Käräjäoikeudessa voi olla tuomioistuinharjoittelua suorittavia käräjänotaareita. Tuomioistuinharjoittelusta säädetään tuomioistuinlain lisäksi tuomioistuinharjoittelusta annetussa laissa (674/2016).

Käräjäoikeudessa on kansliahenkilökuntaa ja haastemiehiä. Osassa käräjäoikeuksia on myös hallintojohtajan virka.

## Hovioikeudet

Hovioikeudet käsittelevät käräjäoikeuksien ratkaisuista tehdyt valitukset ja kantelut. Valituksen tutkiminen edellyttää suurimmassa osassa asioita hovioikeuden myöntämää jatkokäsittelylupaa. Lisäksi hovioikeudet käsittelevät ensimmäisenä oikeusasteena tuomareita ja syyttäjiä koskevat virkasyyteasiat.

Hovioikeuksia ovat Helsingin, Itä-Suomen, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hovioikeudet. Hovioikeuden tuomiopiirinä on yksi tai useampi käräjäoikeus. Tuomiopiirijaotuksesta säädetään hovioikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (864/2016).

Hovioikeuden jäseniä ovat päällikkötuomarina presidentti sekä muina jäseninä hovioikeudenneuvokset. Hovioikeudessa voi lisäksi olla jäsenenä asessoreja.

Hovioikeudessa on kansliapäällikkö ja muuta kansliahenkilökuntaa sekä hovioikeuden esittelijöitä. Myös tuomioistuinharjoittelua hovioikeudessa suorittava käräjänotaari voidaan työjärjestyksessä määrätä toimimaan esittelijänä.

## Korkein oikeus

Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa sekä valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Sen tärkein tehtävä on ennakkopäätösten antaminen. Korkeimpaan oikeuteen voi valittaa hovioikeuksien ratkaisuksista, käräjäoikeuksien maaoikeutena antamista ratkaisuksista sekä eräistä markkinaoikeuden ja vakuutus oikeuden ratkaisuksista. Edellytyksenä valituksen tutkimiselle on, että korkein oikeus myöntää muutoksenhakijalle valitusluvan. Eräin edellytyksin käräjäoikeuden ratkaisusta voidaan hakea suoraan valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

Myös eräissä rikosentekijän luovuttamista koskevissa asioissa käräjäoikeuden ratkaisusta valitetaan suoraan korkeimpaan oikeuteen. Korkein oikeus käsittelee toimialallaan myös ylimääräistä muutoksenhakua siviili- ja rikosasioissa koskevat asiat sekä ensimmäisenä ja ainoana oikeusasteena hovioikeuden tuomareita ja ylimpiä syyttäjiä koskevat virkarikosasiat. Korkein oikeus antaa myös lausuntoja armahdusasioissa, rikosentekijän ulkomaille luovuttamista koskevissa asioissa ja lainsäädäntöasioissa. Korkein oikeus käsittelee myös oikeushallintoasioita.

Korkeimman oikeuden jäseniä ovat presidentti ja muina jäseninä vähintään 15 oikeusneuvosta. Korkeimmassa oikeudessa voi lisäksi olla määräaikaisia jäseniä.

Korkeimmassa oikeudessa on esittelijöinä kansliapäällikkö, esittelijäneuvoksia, vanhempia oikeussihteereitä ja oikeussihteereitä. Korkeimman oikeuden esittelijälle on lailla turvattu tuomaria vastaava virassapysymisoikeus. Korkeimman oikeuden esittelijänviroista enintään kolmasosa voi olla määrääjäksi täytettäviä esittelijäneuvoksen virkoja. Korkeimmassa oikeudessa on myös muuta henkilökuntaa.

## 2.4.2 Hallintotuomioistuimet

### Hallinto-oikeudet

Hallinto-oikeudet käsittelevät hallintopäätöksistä tehtävät valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat sen mukaan kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) tai muussa laissa säädetään. Hallinto-oikeuksia ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Hallinto-oikeuden tuomiopiirinä on yksi tai useampi maakunta. Tuomiopiireistä säädetään hallinto-oikeuksien sijaintipaikoista ja tuomiopiireistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (865/2016).

Hallinto-oikeuden jäseniä ovat päällikkötuomarina ylituomari ja muina jäseninä hallinto-oikeustuomarit. Hallinto-oikeudessa voi lisäksi olla jäseninä tuomarikoulutusta suorittavia asessoreja. Vesilain (587/2011) ja ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaiset asiat on keskitetty käsiteltäviksi Vaasan hallinto-oikeudessa, jossa on myös tekniikan tai

luonnontieteen alaan perehtyneitä ei-lainoppineita hallinto-oikeustuomareita. Hallinto-oikeudessa on lisäksi asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat tiettyjen asioiden, kuten lastensuojelu- ja mielenterveysasioiden käsittelyyn sen mukaan kuin hallinto-oikeuslaissa säädetään.

Esittelijöinä hallinto-oikeudessa ovat hallinto-oikeuden esittelijät. Hallinto-oikeudessa voi lisäksi olla esittelijöinä notaareita. Myös tuomioistuinharjoittelua hallinto-oikeudessa suorittava kärjänotaari avustaa asioiden valmistelussa ja toimii hallinto-oikeuden esittelijänä. Hallinto-oikeudessa voi olla hallintopäällikkö. Hallinto-oikeudessa on myös muuta henkilökuntaa.

### Ahvenanmaan hallintotuomioistuin

Tuomioistuinlain 4 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta säädetään erikseen lailla. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain mukaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä tuomioistuinlaissa tai muussa laissa tai asetuksessa säädetään hallinto-oikeudesta. Hallintotuomioistuin toimii Ahvenanmaan kärjäoikeuden yhteydessä, jonka laamanni on hallintotuomioistuimen hallinnollinen päällikkö. Hän hoitaa niitä tehtäviä, jotka tuomioistuinlain mukaan kuuluvat ylituomarille. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa on lisäksi hallintotuomari, johon sovelletaan, mitä hallinto-oikeustuomarista säädetään. Hallintotuomioistuimen jäseniä ovat hallintotuomarin lisäksi Ahvenanmaan kärjäoikeuden laamanni ja kärjätuomarit. Hallintotuomioistuimessa on lisäksi varajäseniä, jotka korkein hallinto-oikeus määrää sen varalta, että varsinainen jäsen on estynyt.

### Korkein hallinto-oikeus

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta säädetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksessä (1206/2016) on tarkemmat määräykset asioiden käsittelystä ja työskentelystä.

Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa ja valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Lainkäyttöasioina korkein hallinto-oikeus käsittelee valitukset ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevat hakemukset, jotka on tehty hallinto-oikeuksien ja eräistä markkinaoikeuden ratkaisuista. Lisäksi korkein hallinto-oikeus käsittelee vakuutusosoikeuden toimeentuloturvaan koskevien ratkaisujen purkua koskevat asiat. Korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusosoikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätöksen purkamiseen sovelletaan tällöin muutoin, mitä siitä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Korkein hallinto-oikeus käsittelee myös suoraan valtioneuvoston yleisistunnon sekä eräiden muiden viranomaisten



päätöksistä tehtyjä valituksia. Korkein hallinto-oikeus antaa lausuntoja lainsäädäntö-asioissa, käsittelee oikeushallintoasioita ja hoitaa muita lailla sille säädettyjä tehtäviä.

Korkeimman hallinto-oikeuden jäseniä ovat presidentti ja vähintään 15 oikeusneuvosta. Tuomioistuimessa voi lisäksi olla määräaikaisia oikeusneuvoksia. Muun muassa vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa tarkoitetuissa asioissa sekä patenttia, hyödyllisyysmallia ja integroidun piirin piirimallia koskeissa asioissa oikeuden kokoonpanoon kuuluu lainoppineiden jäsenten lisäksi kaksi asianomaisen alan asiantuntijajäsentä. Asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisestä säädetään tuomioistuinlaissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöitä ovat kansliapäällikkö, esittelijäneuvokset ja oikeussihteerit. Esittelijöihin sovelletaan perustuslain 103 §:ssä säädettyä tuomarin virasapysymisoikeutta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on myös muuta henkilökuntaa.

### 2.4.3 Erityistuomioistuimet

#### Markkinaoikeus

Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioita, hankinta-asioita, teollis- ja tekijänoikeudellisia sekä markkinaoikeudellisia asioita. Markkinaoikeuden ratkaisuun voidaan asian laadun mukaan hakea muutosta joko korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013) säädetään.

Markkinaoikeuden jäseniä ovat päällikkötuomarina ylituomari sekä muina jäseninä markkinaoikeustuomarit ja markkinaoikeusinsinöörit. Ylituomarilta ja markkinaoikeustuomarilta edellytetään tuomareiden yleisten kelpoisuusvaatimusten lisäksi perehtyneisyyttä kilpailu- tai valvonta-asioihin taikka hankinta-asioihin, teollis- tai tekijänoikeudellisiin asioihin taikka markkinaoikeudellisiin asioihin. Markkinaoikeudessa voi lisäksi olla jäseninä asessoreja. Markkinaoikeudessa on myös asiantuntijajäseniä sen mukaan kuin tuomioistuinlaissa säädetään.

Markkinaoikeusinsinööriltä vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto tekniikan alalta. Hänen tulee olla perehtynyt patenttiasioihin sekä omata tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet.

Markkinaoikeudessa on lainoppineita markkinaoikeuden valmistelijoita, jotka avustavat tuomareita asioiden valmistelussa. Markkinaoikeudessa on lisäksi kansliapäällikkö ja muuta henkilökuntaa.

## Työtuomioistuin

Työtuomioistuin käsittelee työehto- ja virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnasta johtuvat riita-asiat ja työrauharikkomukset. Lisäksi työtuomioistuin ratkaisee muutoksenhakutuomioistuimena työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätöksistä tehdyt valitukset ja työneuvoston eräissä poikkeuslupa-asioissa antamista ratkaisuista tehdyt valitukset. Työtuomioistuin on edellä mainituissa asioissa ainoa toimivaltainen tuomioistuin. Sen tuomioihin ei voi hakea muutosta, vaan ne ovat lopullisia ja heti täytäntöön pantavissa. Korkein oikeus käsittelee kuitenkin työtuomioistuimen ratkaisuksista tehdyt ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat.

Työnantajan ja työntekijän välisestä työsopimuksesta aiheutuvat riidat käsitellään asianomaisessa käräjäoikeudessa ja virkasuhteisten vastaavat riidat hallinto-oikeudessa. Työtuomioistuin antaa näille tuomioistuimille lausuntoja asioissa, joiden ratkaiseminen edellyttää erityistä työehto- ja virkaehtosopimusolojen tuntemusta.

Työtuomioistuimen jäseniä ovat presidentti ja työtuomioistuinneuvokset. He toimivat työtuomioistuimen puheenjohtajina. Työtuomioistuimessa voi lisäksi olla asessori ja asiantuntijajäseniä.

Lisäksi työtuomioistuimessa on työtuomioistuimen esittelijöitä ja muuta henkilökuntaa.

## Vakuutus oikeus

Vakuutus oikeus on toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuin. Vakuutus oikeudessa käsiteltävät asiat koskevat muun muassa henkilön oikeutta työeläkkeeseen, kansaneläkkeeseen, työttömyysetuuteen, palkkaturvaan, asumistukeen, opintotukeen, Kansaneläkelaitoksen maksamiin vammaisetuksiin, sairausvakuutuslain mukaiseen etuuteen ja kuntoutukseen sekä oikeutta korvaukseen työtapaturman, ammattitaudin, rikosvahingon, sotilasvamman tai sotilastapaturman perusteella.

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksivaiheinen. Etuuksia myöntävien laitosten ja yhtiöiden antamiin päätöksiin haetaan yleensä muutosta kyseessä olevia asioita käsittelevältä muutoksenhakulautakunnalta. Muutoksenhakulautakuntien antamiin päätöksiin haetaan muutosta vakuutus oikeudelta, joka on ylin muutoksenhakuaste. Sen päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla. Eräissä tapaturmavakuutuslainsäädäntöön perustuvaa korvausta koskevissa asioissa on kuitenkin mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Lisäksi toimeentuloturva-asioissa voidaan hakea vakuutus oikeuden päätöksen purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta vakuutus oikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen perusteella.

Vakuutusosoikeuden jäseniä ovat päällikkötuomarina ylituomari sekä muina jäseninä vakuutusosoikeustuomarit. Vakuutusosoikeudessa voi lisäksi olla jäseninä asessoreja. Vakuutusosoikeudessa on lisäksi lääkärjäseniä, työoloja tai yritystoimintaa tuntevia asiantuntijajäseniä sekä sotilasvamma-asioita tuntevia asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetussa laissa säädetään.

Lisäksi vakuutusosoikeudessa on kansliapäällikkö, vakuutusosoikeuden esittelijöitä ja muuta henkilökuntaa

## 2.4.4 Tuomioistuinten johtaminen ja keskushallinto

### Tuomioistuinten hallinnolliset asiat ja niiden päätöksentekojärjestelmä

Suomessa on 36 tuomioistuinta. Ne ovat hyvin erikokoisia niin asia- kuin henkilöstömäärältäänkin. Esimerkiksi Suomen suurimmassa kärjäoikeudessa, Helsingin kärjäoikeudessa, henkilöstön määrä on lähes 350 ihmistä, kun taas pienimmissä tuomioistuimissa se jää noin pariin kymmeneen henkilötyövuoteen. Tuomioistuimet ovat paitsi lainkäyttöelimiä, samalla myös valtion viranomaisia. Ne vastaavat suurelta osin itse talous- ja henkilöstöhallinnostaan. Tuomioistuimet eivät ole toimitiloihinsa liittyvien vuokrasopimusten osapuolia, mutta huolehtivat niistä käyttäjinä. Ne huolehtivat kuitenkin itse toimitila- ja työturvallisuuteen liittyvistä asioista. Taloushallintoon kuuluvia tehtäviä ovat esimerkiksi viraston tulosneuvottelut Tuomioistuinviraston kanssa, hankinnat sekä osto- ja myyntilaskutus. Henkilöstöhallintoon kuuluvat erityisesti nimitysasiat ja erilaiset palvelussuhdeasiat. Eräitä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä on keskitetty Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle (Palkeet).

Nimitysasioissa tuomioistuinten tehtävät ovat erilaiset sen mukaan, koskeeko nimitys tuomarin virkaa vai muuta virkaa. Tuomioistuinvirasto huolehtii tuomarin viran haettavaksi julistamiseen liittyvistä käytännön toimenpiteistä ja laatii yhteenvedon hakijoiden virka-ansioistatuomioistuinten ja tuomarivalintalautakunnan käyttöön. Tuomioistuimet nimittävät itse määräaikaiset tuomarit enintään vuoden kestäviin virkasuhteisiin. Tuomioistuimissa on käytännössä paljon sekä määräaikaista että ylimääräistä määräaikaista henkilökuntaa. Tuomioistuimet nimittävät itse kansliahenkilökunnan, harjoittelijat ja esittelijät sekä kärjäoikeudessa haastemiehet. Nimitysprosessiin sisältyy niin kuin muissa virastoissa muun muassa hakuilmoitusten julkaiseminen, hakemusten läpikäyminen, haastattelut, päätöksenteko ja nimitysmuistion laatiminen. Tuomioistuimilla on myös kärjänotaareiden ja asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyyn sekä kärjäoikeuksien lausumien lukumäärän vahvistamiseen liittyviä tehtäviä. Tuomioistuinvirasto vahvistaa lausumien lukumäärän. Tuomarinkoulutuslautakunta huolehtii tuomarikoulutettavien asessorien haku- ja esivalintamenettelyistä sekä nimittää tuomioistuinharjoittelua suorittavat kärjänotaarit.

Tuomioistuimet järjestävät myös koulutusta henkilökunnalleen. Tuomioistuimet laativat työjärjestyksensä lisäksi myös erilaisia ohjeita ja suunnitelmia, joista useat perustuvat virkaehtosopimukseen, yhteistoiminnasta valtion virastoissa annettuun lakiin (1233/2013) tai työsuojelua koskeviin säännöksiin. Lisäksi tuomioistuimet hoitavat yleis-, henkilöstö- ja taloushallintoonsa liittyviä muita tehtäviä. Esimerkiksi tiedottamisen ja viestinnän merkitys tuomioistuinten päivittäisessä työssä on kasvanut. Samoin tietosuojaan ja tietoturvalisuuteen liittyvät kysymykset kuuluvat tuomioistuinten jokapäiväiseen työhön, vaikka tietojärjestelmien ja -tekniikan hankinta, kehittäminen ja ylläpito on keskitetty useille muille toimijoille (Tuomioistuinvirasto, Oikeusrekisterikeskus ja valtion tietotekniikkakeskus Valtori). Tuomioistuimet huolehtivat myös erilaisten hyödykkeiden ja palveluiden hankinnasta, vaikka isoimmat kilpailutukset hoidetaan keskitetysti Tuomioistuinvirastosta tai oikeusministeriöstä.

Tuomioistuimet vastaavat laissa säädetyissä rajoissa itse toimintansa järjestämisestä. Tarkempia määräyksiä tuomioistuinten toiminnasta, lainkäyttö- ja hallintoasioiden käsittelystä ja muusta työskentelyn järjestämisestä annetaan kunkin tuomioistuimen työjärjestyksessä. Tuomioistuimet vahvistavat itse oman työjärjestyksensä.

Tuomioistuinten päätöksentekojärjestelmä on erilainen ylimmissä tuomioistuimissa kuin muissa tuomioistuimissa.

Tuomioistuinlain mukaan tuomioistuinta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa päällikkötuomari. Hovioikeudessa ja työtuomioistuimessa päällikkötuomarina on presidentti, hallinto-oikeudessa, markkinaoikeudessa ja vakuutus oikeudessa ylituomari sekä käräjäoikeudessa laamanni. Päällikkötuomari nimitetään tuomioistuinlain mukaan määrääjäksi, seitsemäksi vuodeksi kerrallaan. Tuomioistuinta johtaessaan päällikkötuomarin tehtävänä on muun muassa huolehtia tuomioistuimen toimintakyvystä ja sen kehittämisestä, asettaa tulostavoitteet ja huolehtia niiden toteutumisesta sekä valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta. Hänen tulee myös osallistua lainkäyttötoimintaan siinä määrin kuin hänen muut tehtävänsä sen sallivat.

Tuomioistuimet toimivat yleensä osastoihin jakautuneena. Osastoa johtaa päällikkötuomarin osaston johtajaksi enintään kolmeksi vuodeksi määräämä saman tuomioistuimen vakinainen tuomari, jollei päällikkötuomari itse johda osastoa. Tehtävässään osaston johtaja huolehtii erityisesti työn yleisestä suunnittelusta ja järjestämisestä osastolla sekä työskentelyn tuloksellisuudesta. Hänen tulee lisäksi valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta osastonsa ratkaisuisissa.

Tuomioistuimessa voi olla kansliapäällikön tai hallintopäällikön virka taikka muu vastaava virka, johon kuuluu tuomioistuimen hallinnosta huolehtiminen. Hovioikeuksissa, markkinaoikeudessa ja vakuutus oikeudessa on tuomioistuimen hallinnosta huolehtimista varten

kansliapäällikön virka. Hallinto-oikeuksissa on vastaavia tehtäviä varten hallintopäällikkö. Toistaiseksi vain suurimmissa käräjäoikeuksissa on hallintojohtajan virka. Lisäksi hallinto-tehtäviä hoitaa tuomioistuimen koosta ja sisäisestä toimintojen järjestämisestä riippuen erilainen määrä kansliahenkilökuntaa.

Lähes kaikissa tuomioistuimissa on päällikkötuomarin tukena johtoryhmä tuomioistuimen toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä.

Korkeinta oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta johtavat ja niiden tuloksellisuudesta vastaavat niiden presidentit. Ylin päätösvalta kuuluu kuitenkin täysistunnolle, johon kuuluvat presidentti puheenjohtajana ja muut vakinaiset jäsenet sekä lainkäyttöasioissa myös määräaikaiset jäsenet. Tuomioistuinten työjärjestyksessä on määritelty tehtävänjako täysistunnon, presidentin, kansliatoimikunnan (korkein oikeus) tai kansliaistunnon (korkein hallinto-oikeus), kansliapäällikön ja muiden virkamiesten välillä. Toisin kuin muissa tuomioistuimissa työjärjestyksen vahvistaa täysistunto. Korkein hallinto-oikeus toimii jaostoihin jakautuneena. Korkein oikeus ei tällä hetkellä ole organisoitu pysyviin jaostoihin.

### **Tuomioistuinvirasto keskushallintoviranomaisena**

Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta vastaa 1.1.2020 lukien perustettu Tuomioistuinvirasto. Siitä säädetään tuomioistuinlain 19 a luvussa. Tuomioistuinvirasto on itsenäinen virasto, jonka tehtävänä on huolehtia tuomioistuinten toimintaedellytyksistä sekä toiminnan kehittämisestä, suunnittelusta ja tukemisesta. Virasto toimii oikeusministeriön hallinnonalalla.

Viraston tehtävänä on huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinten tulosohjauksesta. Se käy neuvottelut tuomioistuinten määrärahoista oikeusministeriön kanssa ja edelleen yksittäisten tuomioistuinten kanssa. Lisäksi se vastaa muun muassa tuomioistuinten toimitilahallinnosta, tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä ja henkilöstön osaamisen kehittämisestä. Edelleen tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinten virka- ja palvelussuhdeasioista, tukea tuomioistujia viestinnässä ja osallistua omalta osaltaan tuomioistuinten kehittämiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

Ylintä päätösvaltaa Tuomioistuinvirastossa käyttää kahdeksanjäseninen johtokunta, jonka enemmistö muodostuu tuomareista. Viraston päivittäisestä johtamisesta vastaa ylijohtaja. Virastossa on kolme osastoa vastuualueinaan talous, kehitys ja hallinto. Tuomioistuinvirastossa työskentelee noin 60 henkilöä.

Tuomioistuinviraston yhteydessä toimii tuomarivalintalautakunta, joka huolehtii tuomarin viran täyttämiseen liittyvistä tehtävistä yhteistyössä tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston kanssa. Tuomarin virkojen täyttämiseen liittyviä tukitehtäviä on keskitetty Tuomioistuinvirastolle (viran hakumenettely ja ansioyhteenvedot). Edelleen Tuomioistuinviraston yhteydessä toimii tuomarinkoulutuslautakunta, jonka vastuulle kuuluu huolehtia tuomioistuinlaitoksen henkilöstölle järjestettävän koulutuksen suunnittelusta yhteistyössä Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten kanssa. Se huolehtii lisäksi tuomioistuinharjoitteluun ja asessorien koulutusohjelmaan liittyvistä hakumenettelyistä sekä käräjänotaareiden nimittämisestä tuomioistuihin.

### Oikeusministeriön rooli

Perustuslaissa säädetään valtioneuvostosta ja sen tehtävistä. Sen mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (perustuslaki 65 ja 68 §). Perustuslain 119 §:ssä säädetään lisäksi valtionhallinnosta. Pykälän mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslaissa on lisäksi yleiset säännökset nimittämisestä valtion virkoihin ja niiden kelpoisuusvaatimuksista (125 ja 126 §). Perustuslain 83 § säätää valtion talousarviosta. Sen mukaisesti eduskunta päättää hallituksen esityksen perusteella valtion talousarvion varainhoitovuodeksi kerrallaan.

Valtioneuvoston organisaatiosta eli ministeriöistä, niiden toimialoista ja tehtävistä säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Jokaisen ministeriön tehtäviin kuuluvat esimerkiksi oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnittelu-, tulohajaus-, lainvalmistelu- ja kansainväliset asiat.

Oikeusministeriö on osa valtioneuvostoa. Oikeusministeriön tehtävistä ja toimialaan kuuluvista virastoista säädetään oikeusministeriöstä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (543/2003). Oikeusministeriön organisaatiosta ja tehtävistä säädetään tarkemmin oikeusministeriön työjärjestyksestä annetussa oikeusministeriön asetuksessa (833/2016, jäljempänä oikeusministeriön työjärjestys). Ylintä päätösvaltaa käyttää oikeusministeriö.

Tuomioistuinlaitos kuuluu oikeusministeriön toimialaan, ja oikeusministeriö siten vastaa sen toiminnan edellytyksistä, ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Oikeusministeriölle kuuluu erityisesti tuomioistuinten strateginen ohjaus sekä niitä koskevat valtioneuvoston kehittämishankkeet. Ministeriö vastaa toimialaansa koskevan lainsäädännön valmistelusta. Se osallistuu tuomareiden nimittämiseen esittelemällä tuomarivalintalautakunnan nimitysesitykset valtioneuvostolle ja edelleen tasavallan presidentille. Ministeriölle kuuluu

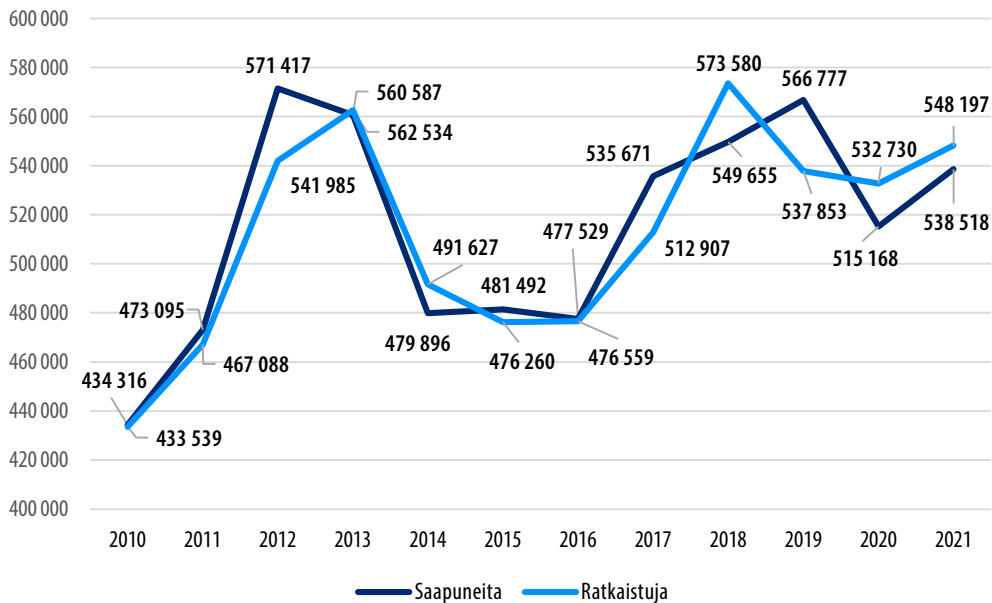
myös sen hallinnonalan tietojärjestelmä- ja toimitilapalveluiden ohjaus. Oikeusministeriö huolehtii myös tuomioistuimiin liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä ja toimii keskuhallintoviranomaisena lukuisissa kansainvälistä oikeudenhoitoa koskevissa sopimuksissa.

Vastaavasti oikeusministeriö huolehtii myös muun muassa Syyttäjälaitoksen, Ulosottolaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen ja julkisen oikeusavun toiminnan ylläpidosta ja kehittämisestä. Tuomioistuinten, Syyttäjälaitoksen, Ulosottolaitoksen ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinnosta vastaavat kuitenkin oikeusministeriöstä erilliset keskusvirastot. Oikeusapu- ja edunvalvontatoimelle itsenäinen keskusvirasto on perusteilla. Ministeriö huolehtii myös eräistä yleistä asianajajayhdistystä (Suomen Asianajajaliitto) koskevista asioista.

## 2.5 Tuomioistuimissa käsiteltävät asiat

### 2.5.1 Käräjäoikeudet

Käräjäoikeudet käsittelevät ensimmäisenä oikeusasteena rikos-, riita- ja hakemusasioita. Tarkastelujaksolla 2010–2021 käräjäoikeuksiin saapuneiden siviili- ja rikosoikeudellisten asioiden vuosittaiset yhteenlasketut määrät ovat vaihdelleet 433 539 ja 571 417 asian välillä. Vuonna 2021 käräjäoikeuksiin saapui yhteensä 538 332 asiaa ja ratkaistiin yhteensä 547 929 asiaa. Vuosien välisiä eroja selittävät suurelta osin vaihtelut summaaristen riita-asioiden määrissä. Viime vuosina noin kolme neljäsosaa käräjäoikeuksiin saapuneista asioista on ollut summaarisia riita-asioita. Vuonna 2020 saapuneiden asioiden kokonaismäärä putosi edellisvuodesta noin kymmenyksellä, joka selittyy pitkälti sillä, että summaarisia riita-asioita saapui yli 50 000 vähemmän kuin vuotta aiemmin. Asiamäärien kehitystä vuosina 2010–2021 on kuvattu kuvassa 1. Luvuissa ei ole mukana sakonmuuntoasioita.

**Kuva 1.** Käräjäoikeuksien saapuneet ja ratkaistut siviili- ja rikosoikeudelliset asiat 2010–2021


Saapuneiden siviiliasioiden vuosittainen määrä on ollut kasvusuunnassa 2010–2021. Kun summaariset riita-asiat rajataan tarkastelun ulkopuolelle, havaitaan muiden siviiliasioiden yhteenlasketun määrän kuitenkin laskeneen joka vuosi vuodesta 2017 alkaen. Pienimmillään saapuneiden muiden siviiliasioiden määrä oli 56 172 vuonna 2010 ja suurimmillaan 68 563 vuonna 2016. Vuosina 2016 ja 2017 saapunut poikkeuksellisen korkea määrä osakekirjojen kuolettamishakemuksia näkyy piikkinä tilastossa. Saapuneiden laajojen riita-asioiden vuosittainen määrä vaihteli tarkastelujaksolla 8 696 ja 13 799 asian välillä. Saapuneiden insolvenssiasioden määrä oli vuonna 2021 muutaman prosentin vuoden 2010 tasoa pienempi, mutta muissa hakemusasioissa saapuneiden määrä oli kasvanut parikymmentä prosenttia.

Siviiliasioiden keskimääräisissä käsittelyajoissa on havaittavissa pitenemistä istunnossa käsiteltävien asioiden kohdalla. Kirjallisessa käsittelyssä ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on pysynyt tarkastelujaksolla reilussa viidessä kuukaudessa. Kirjallisessa käsittelyssä ratkaistujen asioiden osuus kaikista ratkaistuista asioista on kasvanut lähes joka vuosi, ja yli yhdeksän kymmenestä ei-summaarisesta asiasta ratkaistaan kirjallisesti. Summaarisista riita-asioista kirjallisesti ratkaistaan lähes kaikki. Siviiliasioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat vaihdelleet 2,7 ja 3,4 kuukauden välillä vuosina 2010–2021. Jos tarkastelun ulkopuolelle rajataan summaariset riita-asiat, ratkaistujen siviiliasioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat vaihdelleet 5,7 ja 6,3 kuukauden välillä. Kaikkien ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on sama 5,9 kuukautta sekä vuosina 2010 ja 2021,



mutta suullisessa käsittelyssä ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on kasvanut tarkasteluvälillä kymmeniä prosentteja.

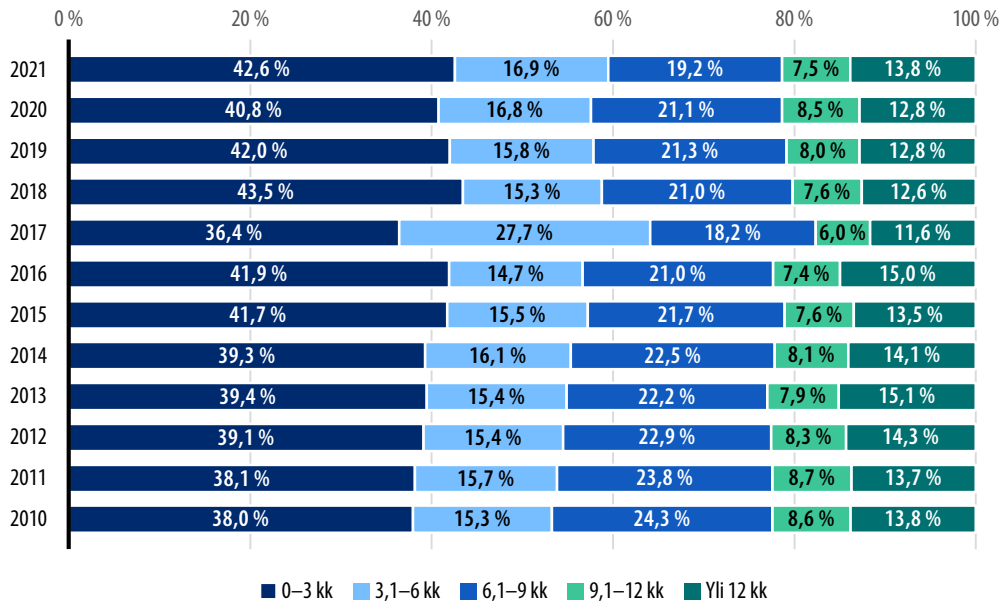
Yli vuoden käsiteltyjen asioiden osuus kaikista ratkaistuista asioista on vaihdellut tarkastelujaksolla 11,6 ja 15,1 prosentin välillä. Vuonna 2010 alle kolmessa kuukaudessa ratkaistiin 38,0 prosenttia kaikista ei-summaarisista siviiliasioista, vuonna 2021 tämä osuus oli kasvanut 42,6 prosenttiin. Käsittelyaikojen kehitystä ja käsittelyaikavälejä on kuvattu tarkemmin taulukoissa 1 ja 2 sekä kuvassa 2.

**Taulukko 1.** Ratkaistujen siviiliasioden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

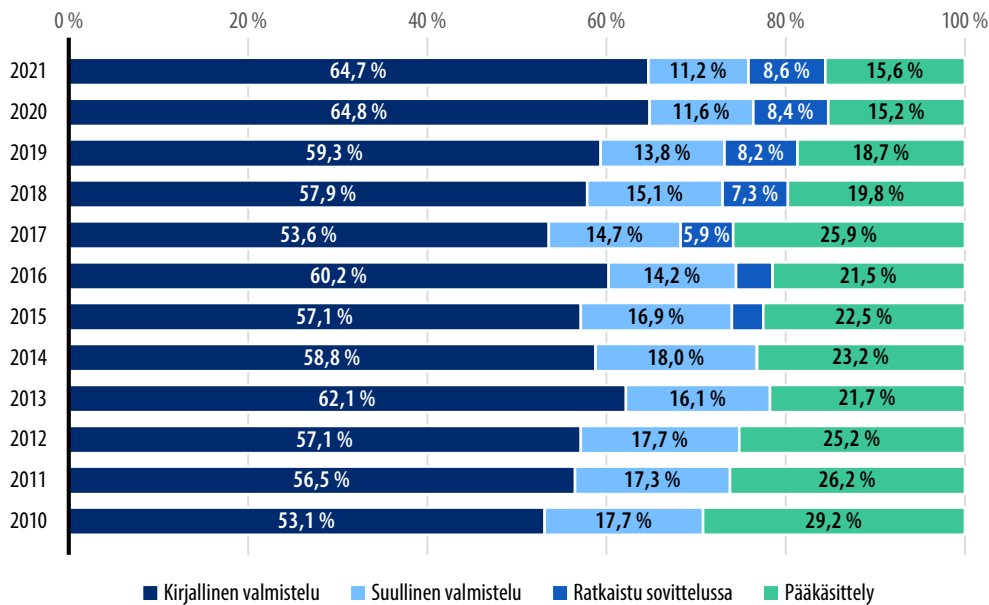
Menettelytavan ryhmä	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Laajat riita-asiat	8,1	8,2	8,5	11	9,8	9	11,9	13,2	9,6	9,4	9	9,6
Summaariset riita-asiat	2,5	2,4	2,2	2,5	2,5	2,7	2,8	2,9	2,9	2,7	3	2,6
Insolvenssiasiat	6	6,1	6,1	6,2	6,4	6,7	6,5	7	6,8	7,1	6,9	6,6
Muut hakemusasiat	5,3	5,2	5,1	5	5	4,8	4,7	4,6	4,7	4,8	5,1	4,9
<b>Yhteensä</b>	<b>3</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3</b>

**Taulukko 2.** Ratkaistujen siviiliasioden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina ilman summaarisia riita-asioita

Ratkaisun vaihe	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kirjallinen valmistelu	5,3	5,3	5,3	5,8	5,4	5,1	5,5	5	5	5,2	5,4	5,1
Suullinen valmistelu	8,7	9,2	8,9	8,3	9,2	10,1	10,8	10,1	10,9	12,4	11,5	13,2
Ratkaistu sovittelussa					6	6,3	6,1	6,4	6	6,4	7,1	8,5
Pääkäsittely	10,3	10,4	10,8	11,3	12,3	12	14,1	20,4	12,2	12,1	12,7	14,8
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>	<b>6</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>

**Kuva 2.** Ratkaistut siviiliasiat käsittelyaikaväleittäin ilman summaarisia riita-asioita


Pääkäsittelyssä ratkaistujen laajojen riita-asioiden lukumäärä on laskenut vuodesta 2010 selvästi, mutta samaan aikaan niiden keskimääräinen käsittelyaika on pidentynyt. Vuonna 2010 pääkäsittelyssä ratkaistiin 3 121 laajaa riita-asiaa ja keskimääräinen käsittelyaika oli 11,5 kuukautta. Vuonna 2021 vastaavat luvut olivat 1 030 asiaa ja 18,7 kuukautta. Pääkäsittelyjen vähenemiseen vaikuttaa osaltaan sovittelun lisääntyminen, mutta tämä selittää vain osan muutoksesta. Kirjallisessa käsittelyssä ratkaistujen osuus kaikista laajoista riita-asioista on kasvanut vuosina 2010–2021 reilusta puolesta (53,1 prosenttia) yli kahteen kolmasosaan (64,7 prosenttia). Keskimääräiset käsittelyajat ovat kasvaneet sekä suullisessa että kirjallisessa käsittelyssä ratkaistuilla asioilla, mutta kirjallisesti ratkaistuissa asioissa käsittelyajan kasvu on ollut pienempää.

**Kuva 3.** Ratkaistut laajat riita-asiat ratkaisutavoittain

**Taulukko 3.** Ratkaistujen laajojen riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina ratkaisutavoittain

Ratkaisun vaihe	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kirjallinen valmistelu	5,5	5,9	6,5	10,3	7,5	6,1	10	7,3	7	6,5	6,7	6,6
Suullinen valmistelu	10,1	10,5	10	10,9	11,1	12,2	12,8	12,7	13,6	15,8	14,1	15,4
Ratkaistu sovittelussa					2,9	7,9	7,2	7,2	6,4	6,6	7,4	8,3
Pääkäsitely	11,5	11,4	12,1	13,2	14,5	14,1	17,5	27,1	15,4	15,3	15,6	18,7
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>8,1</b>	<b>8,2</b>	<b>8,5</b>	<b>11</b>	<b>9,8</b>	<b>9</b>	<b>11,9</b>	<b>13,2</b>	<b>9,6</b>	<b>9,4</b>	<b>9</b>	<b>9,6</b>

Rikosoikeudellisiin asioihin luetaan rikosasiat, pakkokeinoasiat ja muut rikosoikeudelliset asiat. Esitettävissä luvuissa ei ole mukana sakonmuuntoasioita. Kärjäoikeuksiin saapuneiden rikosoikeudellisten asioiden vuosittaiset määrät ovat laskeneet tarkastelujaksolla. Vuonna 2010 kärjäoikeuksiin saapui 75 552 rikosoikeudellista asiaa, vuonna 2021 70 250 asiaa. Ennen koronapandemiaa vuonna 2019 kärjäoikeuksiin saapui 68 850 rikosoikeudellista asiaa. Saapuvien rikosoikeudellisten asioiden määrissä on huomattavaa vaihtelua vuosien välillä.

Ratkaistujen rikosoikeudellisten asioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat jatkuvasti pidentyneet tarkastelujaksolla. Lyhimmillään eli 3,1 kuukautta keskimääräinen käsittelyaika oli vuosina 2010 ja 2011 ja pisimmillään eli 4,9 kuukautta vuonna 2021. Kokonaiskäsittelyajan kasvuun vaikuttaa osaltaan suullisten käsittelyjen lisääntyminen ja varsin nopeasti käsiteltävien liikenne rikosten aiempaa pienempi osuus juttukannasta sekä koronapandemian vaikutukset.

**Taulukko 4.** Ratkaistujen rikosoikeudellisten asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Omaisuusrikokset	4,5	4,3	4,4	4,7	4,9	4,7	4,6	4,8	4,9	5,2	5,6	6,2
B. Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset	4,3	4,3	4,4	4,9	5,1	5,1	5	5,1	5,5	5,8	7	7,7
C. Seksuaalirikokset	5	4,7	5,2	4,9	5,9	5,6	5,8	6,3	5,9	5,9	7,9	7,9
D. Rikokset julkista viranomaista jne.	4,1	4,6	4,7	5,2	5,1	5,2	4,5	5,2	5,4	5,1	6,2	6,9
E. Liikenne rikokset	2,4	2,4	2,5	2,8	2,8	2,7	2,8	2,9	3,1	3,5	3,8	3,9
F. Muut rikoslakia vastaan tehdyt	3,4	3,5	3,3	3,9	3,8	3,8	3,9	3,9	4,2	4,6	5	5,9
G. Alkoholilirikokset	9,3	4,9	2,6	3	2,7	3,2	5,6	4,2	3,8	3,9	5,2	7
H. Muita lakeja ja asetuksia vastaan	3,4	3,3	3,2	3,7	4,2	3,5	3	3,7	3,8	4,3	5,3	6,2
I. Muut rikosoikeudelliset asiat	1,5	1,3	1,3	1,8	2,3	2,5	1,5	1,6	2	2	2,6	3
J. Pakkokeinoasiat	1,9	2,1	2,2	3,1	2,2	2,1	2,2	2,1	1,7	1,1	0,9	1,1
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>	<b>4,9</b>

Käräjäoikeuksissa vireillä olevien rikosasioiden, joilla ei siis tarkoiteta pakkokeinoasioita eikä muita rikosoikeudellisia asioita, käsittelyajat ovat olleet kasvusuunnassa. Käräjäoikeuksiin saapui 56 598 rikosasiaa vuonna 2021, laskua vuoden 2010 tasosta on noin 8 prosenttia. Alimmillaan saapuneiden asioiden määrä oli vuonna 2016, jolloin asioita saapui noin kymmenen tuhatta vähemmän kuin vuonna 2010. Vuonna 2010 ratkaistujen rikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 3,5 kuukautta ja 5,6 kuukautta vuonna 2021. Ennen koronapandemiaa vuonna 2019 keskimääräinen käsittelyaika oli 4,6 kuukautta. Saapuneiden rikosasioiden määriä rikosryhmittäin ja ratkaistujen rikosasioiden käsittelyaikoja on kuvattu taulukoissa 5 ja 6. Liikennerikosten sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten määrät ovat laskeneet, kun taas omaisuusrikosten suhteellinen osuus on kasvanut. Seksuaalirikosten määrä on kasvanut merkittävästi.

**Taulukko 5.** Saapuneet rikosasiat rikosryhmittäin

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Omaisuusrikokset	16 012	15 313	16 181	15 139	15 935	16 254	15 760	16 235	18 388	17 637	18 067	18 327
B. Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset	9 751	9 769	10 614	9 351	8 501	7 693	7 364	6 970	7 303	6 695	6 979	6 903
C. Seksuaalirikokset	616	771	790	990	757	847	804	817	809	856	1 018	1 048
D. Rikokset julkista viranomaista jne.	1 887	1 734	1 821	1 659	1 598	1 512	1 525	1 657	1 815	1 875	1 922	1 986
E. Liikenne rikokset	24 358	23 717	22 232	20 052	19 792	19 341	18 372	18 638	20 001	17 969	18 406	18 930
F. Muut rikoslakia vastaan tehdyt	7 589	7 165	7 290	7 088	6 881	6 700	6 880	7 800	8 618	7 967	9 718	9 034
G. Alkoholilakirikokset	88	50	53	49	49	47	18	43	22	33	30	25
H. Muita lakeja ja asetuksia vastaan	1 332	1 172	1 091	1 008	902	835	928	1 238	1 771	1 326	807	349
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>61 633</b>	<b>59 691</b>	<b>60 072</b>	<b>55 336</b>	<b>54 415</b>	<b>53 229</b>	<b>51 651</b>	<b>53 398</b>	<b>58 727</b>	<b>54 358</b>	<b>56 947</b>	<b>56 602</b>

**Taulukko 6.** Ratkaistujen rikosasioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Omaisuusrikokset	4,5	4,3	4,4	4,7	4,9	4,7	4,6	4,8	4,9	5,2	5,6	6,2
B. Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset	4,3	4,3	4,4	4,9	5,1	5,1	5	5,1	5,5	5,8	7	7,7
C. Seksuaalirikokset	5	4,7	5,2	4,9	5,9	5,6	5,8	6,3	5,9	5,9	7,9	7,9
D. Rikokset julkista viranomaista jne.	4,1	4,6	4,7	5,2	5,1	5,2	4,5	5,2	5,4	5,1	6,2	6,9
E. Liikennerikokset	2,4	2,4	2,5	2,8	2,8	2,7	2,8	2,9	3,1	3,5	3,8	3,9
F. Muut rikoslakia vastaan tehdyt	3,4	3,5	3,3	3,9	3,8	3,8	3,9	3,9	4,2	4,6	5	5,9
G. Alkoholinrikokset	9,3	4,9	2,6	3	2,7	3,2	5,6	4,2	3,8	3,9	5,2	7
H. Muita lakeja ja asetuksia vastaan	3,4	3,3	3,2	3,7	4,2	3,5	3	3,7	3,8	4,3	5,3	6,2
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3,9</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,3</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,6</b>

Käsittelytavoista suullisessa käsittelyssä ratkaistujen rikosasioiden osuus on kasvussa. Kirjallisessa menettelyssä ratkaistiin tarkastelujaksolla vuosittain 29,5–34,1 prosenttia rikosasioista. Huomionarvoista on, että Helsingin käräjäoikeudessa rikosasioista ratkaistiin vuonna 2021 kirjallisesti vain 14,5 prosenttia, kun vastaava osuus muissa käräjäoikeuksissa oli 31,8 prosenttia. Tunnustamisoikeudenkäynnissä ratkaistiin vain hyvin pieni osuus rikosasioista. Syynä tähän voi olla se, että tunnustamisoikeudenkäynnissä ei voida sopia merkittävää alennusta rangaistukseen, minkä vuoksi siihen ei ole kiinnostusta.

Lautamieskoonpanon osuus ratkaistujen rikosoikeudellisten asioiden ratkaisukoonpanoista on selvästi laskenut: vuonna 2021 lautamieskoonpanon osuus oli 4,0 prosenttia, kun se vuonna 2010 oli 6,9 prosenttia. On kuitenkin huomattava, että lautamieskoonpanoa käytetään lähinnä tietyissä asiaryhmissä, minkä vuoksi lautamieskoonpanon osuus kaikista rikosoikeudellisista asioista ei ole kovin kuvaava. Yksittäisissä asiaryhmissä lautamieskoonpanon osuuden väheneminen on kuitenkin merkittävää. Samoin on selvästi laskenut lautamieskoonpanossa ratkaistujen rikosoikeudellisten asioiden lukumäärä.

**Taulukko 7.** Lautamieskoonpanossa ratkaistujen osuus kaikista ratkaistusta rikosoikeudellisista asioista 2010–2021

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Lautamieskoonpanossa ratkaisujen osuus	6,9 %	6,8 %	6,0 %	5,8 %	6,5 %	6,4 %	6,0 %	5,9 %	5,2 %	3,9 %	3,6 %	4,0 %

**Taulukko 8.** Lautamieskoonpanossa ratkaistujen rikosoikeudellisten asioiden lukumäärä 2010–2021

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kaikki yhteensä
A. Omaisuusrikokset	1 203	1 229	1 075	1 033	1 165	1 222	1 066	1 039	1 030	599	479	580	11 720
B. Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset	1 534	1 483	1 316	1 160	1 124	1 066	958	906	841	794	662	776	12 620
C. Seksuaalirikokset	528	552	646	561	657	579	569	585	546	444	402	513	6 582
D. Rikokset julkista viranomaista jne.	299	321	258	256	267	253	203	122	128	24	16	23	2 170
E. Liikennerikokset	817	742	588	442	437	451	395	418	406	261	232	260	5 449
F. Muut rikoslakia vastaan tehdyt	584	616	414	528	658	629	650	666	672	578	506	573	7 074
G. Alkoholilakirikokset	11	7	3	6	8	2	5	5	3	2		1	53
H. Muita lakeja ja asetuksia vastaan	15	12	11	9	26	16	9	10	1	7	3	6	125
I. Muut rikosoikeudelliset asiat	56	28	28	67	126	81	22	25	16	8	10	1	468
J. Pakkokeinoasiat	28	16	11	20	16	12	16	27	3	3	3	3	158
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>5 075</b>	<b>5 006</b>	<b>4 350</b>	<b>4 082</b>	<b>4 484</b>	<b>4 311</b>	<b>3 893</b>	<b>3 803</b>	<b>3 646</b>	<b>2 720</b>	<b>2 313</b>	<b>2 736</b>	<b>46 419</b>



Yli kahdeksan tuntia kestävien pääkäsittelyjaksojen määrä kasvoi vuonna 2021 huomattavasti edellisvuodesta, jolloin korona vaikutti istuntomääriin. Vuonna 2021 kolmasosa koko maan pitkistä pääkäsittelyjaksoista istuttiin Helsingin käräjäoikeudessa. Kokemusperäinen havainto tuomioistuimissa on, että niin sanottujen mammuttijuttujen määrä on kasvanut.

**Taulukko 9.** Yli kahdeksan tunnin pääkäsittelyjaksojen lukumäärä

Vuosi	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ahvenanmaan KO	28	16	26	29	23	16	25	16	18	28	20
Etelä-Karjalan KO	27	41	28	47	35	38	29	37	31	33	50
Etelä-Pohjanmaan KO	31	28	70	42	26	32	69	29	17	22	28
Etelä-Savon KO	50	34	57	62	85	62	74	46	97	53	57
Helsingin KO	668	569	652	670	688	910	1 546	779	804	496	998
Itä-Uudenmaan KO	264	288	220	267	308	235	218	278	216	243	200
Kainuun KO	13	12	13	9	11	15	111	9	16	8	23
Kanta-Hämeen KO	48	32	21	53	30	37	29	30	33	48	87
Keski-Suomen KO	110	98	134	159	108	131	139	161	88	114	149
Kymenlaakson KO	76	48	104	48	45	42	50	54	48	42	45
Lapin KO	153	147	102	141	113	93	98	88	157	102	155
Länsi-Uudenmaan KO	167	223	179	206	194	230	207	228	183	224	198
Oulun KO	145	121	162	128	131	143	119	132	128	159	147
Pirkanmaan KO	166	191	153	164	129	142	180	163	165	98	130
Pohjanmaan KO	78	76	85	52	107	51	39	52	47	61	132
Pohjois-Karjalan KO	30	50	48	55	38	28	54	56	51	43	53
Pohjois-Savon KO	69	68	100	131	134	103	69	77	85	100	109
Päijät-Hämeen KO	48	20	59	46	46	43	56	57	78	51	62
Satakunnan KO	56	47	67	31	22	70	38	46	36	22	31
Varsinais-Suomen KO	101	136	219	173	109	128	102	139	88	164	142
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>2 328</b>	<b>2 245</b>	<b>2 499</b>	<b>2 513</b>	<b>2 382</b>	<b>2 549</b>	<b>3 252</b>	<b>2 477</b>	<b>2 386</b>	<b>2 111</b>	<b>2 816</b>

Vuonna 2021 käräjäoikeuksissa ratkaistuista rikosasioista 1,4 prosentissa käsittelykieli oli ruotsi. Ruotsin osuus käsittelykielenä on ollut laskusuunnassa vuodesta 2013 alkaen. Siviiliasioiden osalta tilastoja ei ole AIPA:sta saatavissa.

**Taulukko 10.** Käsittelykielet käräjäoikeuksissa ratkaistuissa rikosasioissa

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kaikki yhteensä
Suomi	97,8 %	97,8 %	97,7 %	97,9 %	98,0 %	98,0 %	98,0 %	98,2 %	98,3 %	98,4 %	98,5 %	98,6 %	98,1 %
Ruotsi	2,2 %	2,2 %	2,3 %	2,1 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	1,8 %	1,7 %	1,6 %	1,5 %	1,4 %	1,9 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>	<b>100,0 %</b>

**Taulukko 11.** Ruotsiksi käsiteltyjen rikosasioiden osuudet kaikista ratkaistuista asioista käräjäoikeuksittain

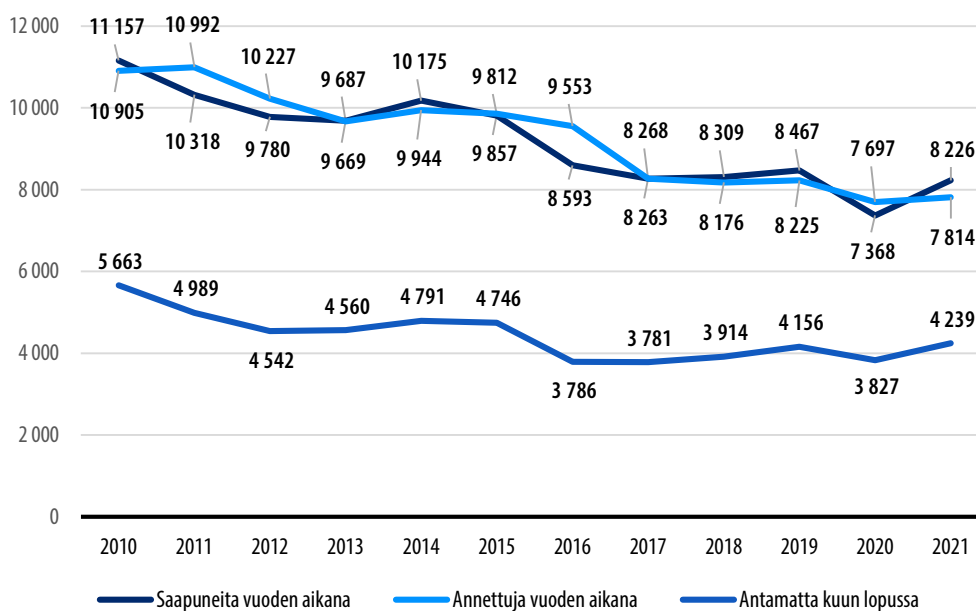
Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kaikki yhteensä
Ahvenanmaan KO	99,8 %	99,2 %	99,5 %	98,6 %	99,1 %	98,3 %	99,0 %	99,2 %	98,0 %	98,3 %	99,6 %	99,0 %	99,0 %
Etelä-Karjalan KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Etelä-Pohjanmaan KO	0,0 %	0,1 %	0,3 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %
Etelä-Savon KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Helsingin KO	0,3 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,0 %	0,2 %	0,4 %	0,4 %	0,2 %	0,4 %	0,3 %
Itä-Uudenmaan KO	1,5 %	1,3 %	1,0 %	0,9 %	1,0 %	0,8 %	0,8 %	0,7 %	0,9 %	0,5 %	0,8 %	0,9 %	0,9 %
Kainuun KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Kanta-Hämeen KO	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Keski-Suomen KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Kymenlaakson KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lapin KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Länsi-Uudenmaan KO	6,3 %	6,1 %	6,7 %	6,5 %	5,4 %	4,8 %	4,4 %	4,4 %	2,9 %	3,2 %	3,1 %	2,4 %	4,6 %
Oulun KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Pirkanmaan KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kaikki yhteensä
Pohjanmaan KO	22,0 %	20,5 %	21,9 %	20,7 %	19,6 %	21,5 %	20,4 %	20,3 %	17,2 %	18,7 %	17,6 %	19,0 %	20,0 %
Pohjois-Karjalan KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Pohjois-Savon KO	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
Päijät-Hämeen KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %
Satakunnan KO	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %
Varsinais-Suomen KO	1,8 %	2,8 %	2,4 %	2,0 %	2,3 %	2,7 %	2,5 %	1,8 %	1,9 %	1,9 %	1,8 %	1,6 %	2,1 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>2,2 %</b>	<b>2,2 %</b>	<b>2,3 %</b>	<b>2,1 %</b>	<b>2,0 %</b>	<b>2,0 %</b>	<b>2,0 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>1,7 %</b>	<b>1,6 %</b>	<b>1,5 %</b>	<b>1,4 %</b>	<b>1,9 %</b>

## 2.5.2 Hovioikeudet

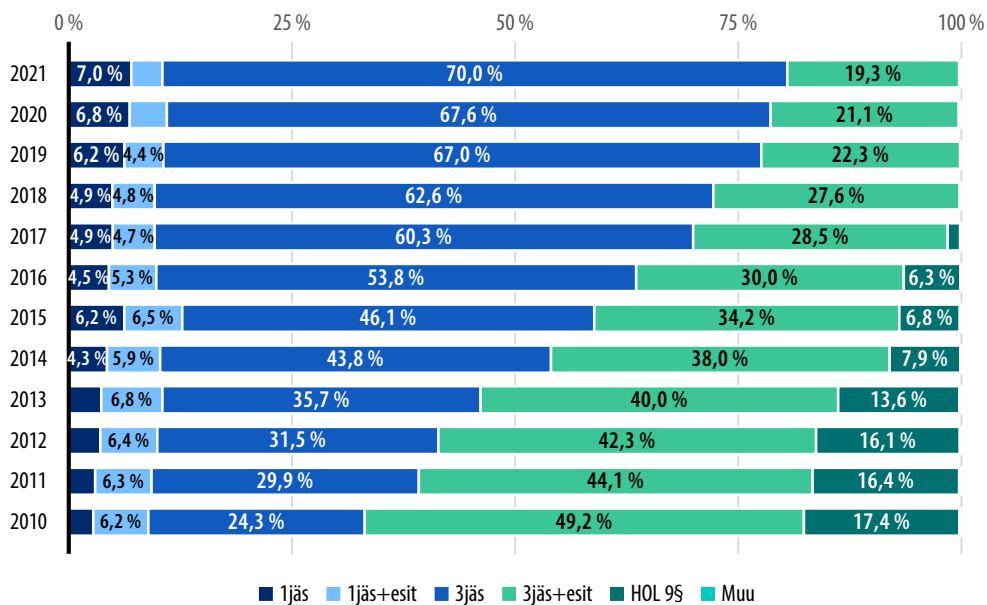
Hovioikeudet käsittelevät kärjäoikeuksien ratkaisuihin tehdyt valitukset ja kantelut. Hovioikeuksien asiämäärät ovat jatkuvasti laskeneet tarkastelujaksolla 2010–2021. Vuonna 2021 hovioikeuksiin saapui 8 226 asiaa. Saapuneiden asioiden, annettujen ratkaisujen ja vuoden lopussa antamatta olleiden asioiden määriä on kuvattu kuvassa 4.

**Kuva 4.** Vuoden aikana saapuneet, annetut ja vuoden lopussa antamatta olleet asiat



Esittelystä ratkaistujen asioiden osuus kaikista annetuista ratkaisuksista on tarkastelujaksolla kasvanut 67,3 prosentista 75,1 prosenttiin. Kolmen jäsenen kokoonpanon osuus annettujen asioiden ratkaisukokoonpanoista on myös kasvanut. Vuonna 2021 annetuista asioista 70,0 prosenttia ratkaistiin kolmen jäsenen kokoonpanossa. Kolmen jäsenen ja esittelijän kokoonpanossa ratkaistiin samana vuonna 19,3 prosenttia annetuista asioista.

**Kuva 5.** Ratkaistut asiat ratkaisukokoonpanoittain



Annettujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on pysynyt melko vakaana koko tarkastelujaksolla. Keskimääräinen käsittelyaika on laskenut neljässä viidestä hovioikeudesta ja kasvanut vain Helsingin hovioikeudessa. Vuonna 2021 hovioikeuksien keskimääräinen käsittelyaika oli 6,4 kuukautta kaikkien asioiden osalta. Käsittelyaikojen kohdalla on huomioitava, että jatkokäsittelyluvan piiriin kuuluvien asioiden osuus kaikista annetuista asioista on kasvanut tasaisesti vuodesta 2012 alkaen, jolloin niiden osuus oli 29 prosenttia. Vuonna 2021 jatkokäsittelyluvan piiriin kuuluvien asioiden osuus oli 74,4 prosenttia. Noin puolet jatkokäsittelyluvista evätään, ja näiden asioiden käsittelyaika on lyhyt, keskimäärin hieman yli kaksi kuukautta. Tämän myötä alle kolmessa kuukaudessa käsiteltyjen asioiden osuus kaikista ratkaistuista asioista on kasvanut tarkastelujaksolla huomattavasti. Samalla yli 18 kuukautta käsiteltyjen asioiden osuus on moninkertaistunut.

**Taulukko 12.** Annettujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HELSINGIN HOVIOIKEUS	7,2	6,5	6,7	6,4	6,4	6,2	6,5	6,1	6,3	6,9	7,7	8,9
ITÄ-SUOMEN HOVIOIKEUS	4,6	4,6	4,5	4,3	4,1	4,5	4,3	3,4	3,5	3,7	3,7	4
ROVANIEMEN HOVIOIKEUS	7	6,9	6,2	5,3	5,9	6,5	7,1	5,6	5,1	4,4	4,4	4,9
TURUN HOVIOIKEUS	7,3	6,9	6	5,6	5,8	6,6	6,3	5,8	6,2	6,3	7,2	6,5
VAASAN HOVIOIKEUS	6,1	7	6,6	7,3	6,9	6,2	5,2	5,3	5,2	5,8	6	4,8
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>6,5</b>	<b>6,3</b>	<b>6</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>	<b>6,3</b>	<b>6,4</b>

**Taulukko 13.** Jatkokäsittelyluvan piiriin kuuluvien asioiden osuus kaikista annetuista asioista

Vuosi	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HELSINGIN HOVIOIKEUS	28,2 %	32,8 %	30,2 %	27,9 %	52,4 %	69,2 %	70,2 %	68,6 %	65,2 %	68,1 %
ITÄ-SUOMEN HOVIOIKEUS	40,6 %	38,8 %	40,5 %	39,5 %	66,8 %	72,1 %	71,9 %	71,7 %	69,3 %	67,9 %
ROVANIEMEN HOVIOIKEUS	39,9 %	43,8 %	44,4 %	37,9 %	61,5 %	79,0 %	78,9 %	72,9 %	75,6 %	79,1 %
TURUN HOVIOIKEUS	40,8 %	39,8 %	42,9 %	42,3 %	61,8 %	75,6 %	81,4 %	80,7 %	78,6 %	80,8 %
VAASAN HOVIOIKEUS	38,6 %	38,1 %	39,2 %	40,5 %	61,7 %	77,1 %	79,9 %	78,3 %	77,7 %	81,0 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>36,3 %</b>	<b>37,4 %</b>	<b>37,7 %</b>	<b>36,4 %</b>	<b>59,5 %</b>	<b>73,7 %</b>	<b>75,7 %</b>	<b>73,9 %</b>	<b>72,1 %</b>	<b>74,4 %</b>

Pääkäsittelyssä (26,4 % juttukannasta vuonna 2021) käsiteltävissä valituksissa keskimääräinen käsittelyaika oli 13 kuukautta. Vuoden lopussa yli 12 kuukautta vireillä olleiden asioiden osuus kaikista vireillä olleista asioista on kasvanut viime vuosina, mutta hovioikeuksien väliset erot ovat huomattavia.

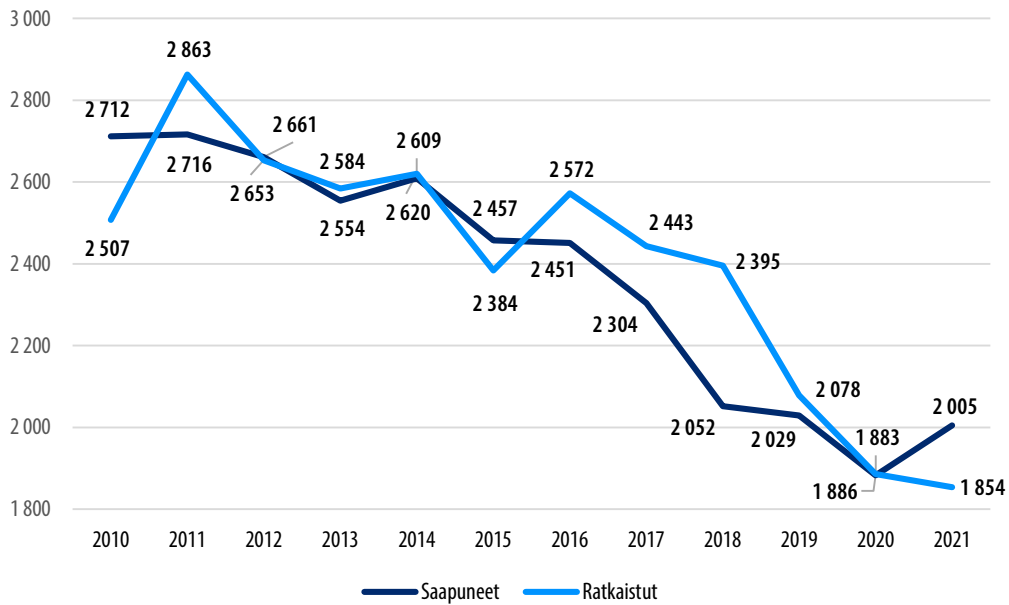
**Taulukko 14.** Yli 12 kuukautta vireillä olleiden asioiden osuus kaikista vuoden lopussa vireillä olleista asioista

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
HELSINGIN HOVIOIKEUS	7,5 %	6,0 %	9,4 %	10,7 %	7,3 %	10,5 %	8,3 %	9,6 %	11,5 %	16,2 %	30,5 %	25,1 %
ITÄ-SUOMEN HOVIOIKEUS	2,9 %	4,4 %	3,3 %	1,5 %	2,9 %	3,4 %	3,4 %	2,6 %	1,9 %	1,2 %	5,7 %	2,8 %
ROVANIEMEN HOVIOIKEUS	6,8 %	4,7 %	3,1 %	4,2 %	3,6 %	10,0 %	5,4 %	3,1 %	1,3 %	2,7 %	9,9 %	2,4 %
TURUN HOVIOIKEUS	2,2 %	1,8 %	3,4 %	2,9 %	4,5 %	3,3 %	4,1 %	6,9 %	10,7 %	14,8 %	13,3 %	9,7 %
VAASAN HOVIOIKEUS	10,6 %	11,5 %	15,3 %	14,3 %	6,1 %	4,3 %	7,3 %	5,4 %	10,3 %	11,4 %	9,5 %	2,5 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>5,8 %</b>	<b>5,4 %</b>	<b>7,6 %</b>	<b>7,5 %</b>	<b>5,4 %</b>	<b>7,0 %</b>	<b>6,0 %</b>	<b>6,9 %</b>	<b>9,5 %</b>	<b>12,9 %</b>	<b>20,1 %</b>	<b>15,1 %</b>

### 2.5.3 Korkein oikeus

Korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa. Korkeimpaan oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on hovioikeuksien tavoin laskenut vuoden 2010 tasosta ja näyttää tasaantuneen noin 2 000 asiaan vuodessa, joskin asioita saapui vuonna 2020 tätä vähemmän koronan vaikutettua alempien tuomioistuimien ratkaisumääriin. Valtaosa korkeimman oikeuden käsittelemistä asioista on rikos- ja riita-asioita. Rikosasioiden suhteellinen osuus asiakannasta on kasvanut tarkastelujaksolla, ja rikosasiat vastaavat nyt noin puolta kaikista korkeimman oikeuden asioista.

Korkeimman oikeuden keskimääräiset käsittelyajat kasvoivat vuosina 2010–2016, mutta ovat tämän jälkeen laskeneet. Vuonna 2021 keskimääräinen käsittelyaika oli 5,9 kuukautta, noin 13 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2010.

**Kuva 6.** Vuoden aikana saapuneet ja ratkaistut asiat

**Taulukko 15.** Saapuneet asiat asiaryhmittäin

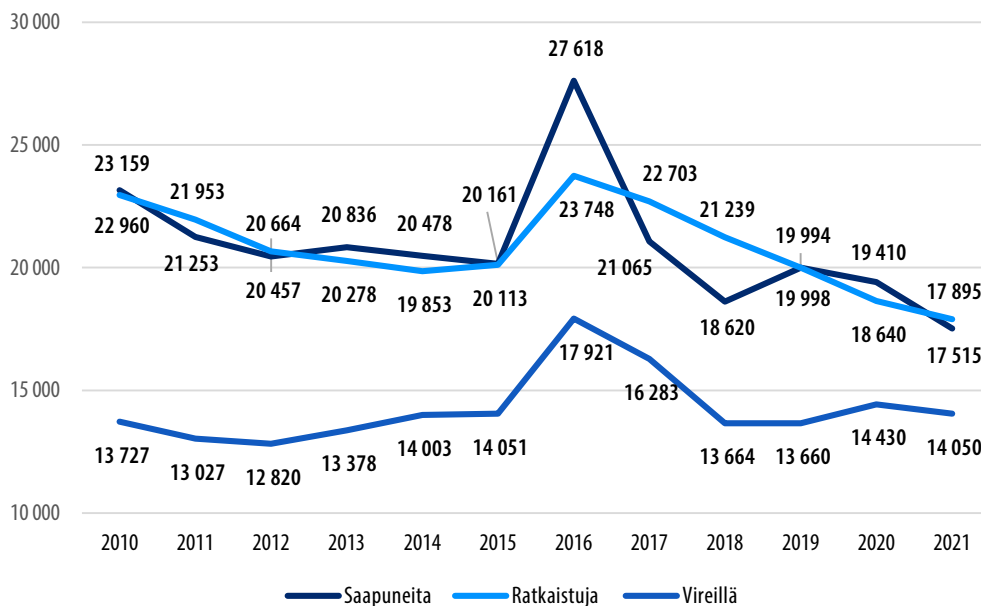
Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Armahdusasiat	26	45	11	21	16	21	17	6	7	3	6	9
Hakemusasiat	274	274	246	244	214	210	170	230	175	181	148	171
Maa-oikeusasiat	134	141	129	138	120	94	87	72	69	65	45	71
Riita-asiat	984	940	961	944	1 013	885	1 000	862	766	725	683	733
Rikosasiat	1 110	1 147	1 099	1 031	1 065	1 055	1 039	978	932	963	899	961
Vakuutusasiat	184	169	215	176	181	192	138	156	103	92	102	60
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>2 712</b>	<b>2 716</b>	<b>2 661</b>	<b>2 554</b>	<b>2 609</b>	<b>2 457</b>	<b>2 451</b>	<b>2 304</b>	<b>2 052</b>	<b>2 029</b>	<b>1 883</b>	<b>2 005</b>

**Taulukko 16.** Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Armahdusasiat	0,6	0,8	1,1	0,6	0,8	0,9	0,9	2,0	0,7	1,7	0,5	0,8
Hakemusasiat	9,0	10,1	11,1	10,0	9,2	12,9	10,9	9,3	9,2	8,6	6,5	6,3
Maa-oikeusasiat	7,0	7,9	7,1	7,7	6,3	4,7	4,3	5,4	5,7	6,0	6,5	6,2
Riita-asiat	6,0	6,3	6,6	6,9	7,1	8,2	8,1	6,3	6,3	6,9	6,7	5,8
Rikosasiat	6,6	6,9	6,8	7,1	7,6	7,3	8,1	7,4	7,5	6,3	5,4	6,0
Vakuutusasiat	9,2	11,1	7,6	5,6	4,6	5,5	4,6	4,9	3,4	3,3	4,4	5,0
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>6,8</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>	<b>6,6</b>	<b>6,0</b>	<b>5,9</b>

## 2.5.4 Hallinto-oikeudet

Hallinto-oikeudet käsittelevät yksityisten ihmisten ja yhteisöjen valituksia viranomaisen hallintoasioissa tekemistä päätöksistä, hallintoriita-asioita ja muita hallintolainkäyttö-asioita. Hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden määrä on laskenut selvästi tarkastelujaksolla ja etenkin vuoden 2016 jälkeen, jolloin ulkomaalaisasioiden määrä oli runsaimmillaan. Vuoden aikana saapuneiden, ratkaistujen ja vuoden lopussa vireillä olleiden asioiden määriä ja kehitystä on kuvattu kuvassa 7.

**Kuva 7.** Vuoden aikana saapuneet, ratkaistut ja vuoden lopussa vireillä olleet




Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on pidentynyt tarkastelujaksolla. Hallinto-oikeuksien välillä on kuitenkin merkittäviä eroja. Keskimääräinen käsittelyaika oli 7,3 kuukautta vuonna 2010 ja 9,6 kuukautta vuonna 2021. Myös yli 12 kuukautta vireillä olleiden asioiden osuus kaikista vuoden lopussa vireillä olleista asioista on selvästi kasvanut tarkastelujaksolla.

**Taulukko 17.** Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ahvenanmaan hallintotuomioistuin	6,5	7,3	7,7	8,4	8,8	7,1	8,1	11	9,8	8,3	9,9	13
Helsingin hallinto-oikeus	7,5	7,9	8,4	8,9	8,4	8,9	7,2	7,9	9,1	7,8	8,6	9,7
Hämeenlinnan hallinto-oikeus hallinto-oikeus	7,6	8	7,9	8,1	8,2	8	8,3	7,8	8,1	8,5	9,6	9,8
Itä-Suomen hallinto-oikeus	6,1	5,9	5,6	5,8	6,5	7,3	7,4	6,4	8,5	8,3	6,6	5,7
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus	8,7	9,3	8,3	8,8	9,2	9,8	11,3	9,5	12,5	11,9	8,3	8,8
Turun hallinto-oikeus	6,4	6,7	6,3	5,8	5,9	6,1	6,1	7,6	9,4	9,7	9,6	12,3
Vaasan hallinto-oikeus	8,8	9,6	8,7	8,6	9,2	10,2	11,1	11,4	12,2	13,1	13,6	13,6
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>7,3</b>	<b>7,7</b>	<b>7,7</b>	<b>7,9</b>	<b>8</b>	<b>8,5</b>	<b>8</b>	<b>8,1</b>	<b>9,6</b>	<b>9,1</b>	<b>8,9</b>	<b>9,6</b>

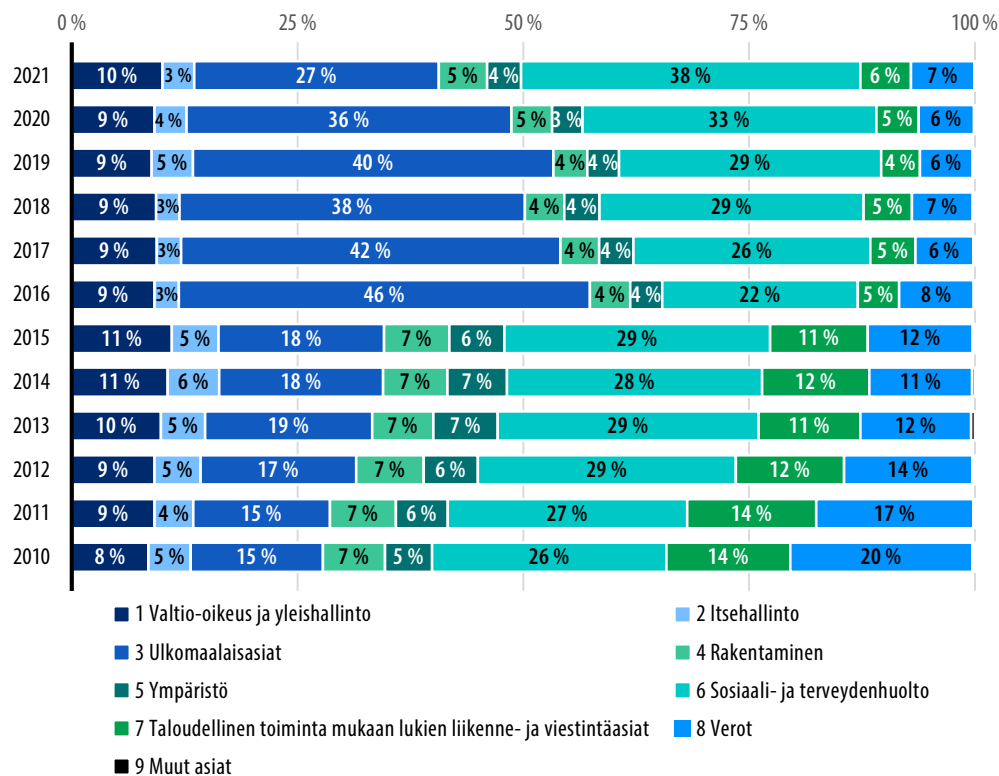
**Taulukko 18.** Yli 12 kuukautta vireillä olleiden asioiden osuus kaikista vuoden lopussa vireillä olleista asioista

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ahvenanmaan hallintotuomioistuin	23,5 %	4,2 %	4,7 %	11,2 %	18,3 %	10,7 %	13,5 %	24,4 %	36,1 %	46,9 %	51,8 %	51,9 %
Helsingin hallinto-oikeus	7,8 %	9,6 %	13,1 %	9,2 %	10,1 %	9,7 %	4,0 %	16,8 %	11,4 %	8,4 %	9,3 %	17,3 %
Hämeenlinnan hallinto-oikeus	6,2 %	9,3 %	9,1 %	11,9 %	7,8 %	6,8 %	10,1 %	9,6 %	14,6 %	13,7 %	13,1 %	12,9 %
Itä-Suomen hallinto-oikeus	5,9 %	5,1 %	10,6 %	9,5 %	18,9 %	23,8 %	7,5 %	22,8 %	26,5 %	12,7 %	8,4 %	3,0 %
Korkein hallinto-oikeus	24,5 %	28,7 %	29,1 %	25,6 %	24,8 %	27,8 %	25,7 %	24,8 %	19,0 %	17,2 %	18,7 %	24,3 %

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus	14,5 %	17,1 %	15,3 %	12,1 %	14,4 %	31,3 %	7,1 %	41,4 %	34,3 %	11,8 %	13,9 %	14,8 %
Turun hallinto-oikeus	1,2 %	4,4 %	3,9 %	1,2 %	1,6 %	3,4 %	1,3 %	17,1 %	22,8 %	16,2 %	27,9 %	33,5 %
Vaasan hallinto-oikeus	15,1 %	11,4 %	9,7 %	12,4 %	23,9 %	28,7 %	34,2 %	34,7 %	38,5 %	40,5 %	38,8 %	38,1 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>8,3 %</b>	<b>9,5 %</b>	<b>11,3 %</b>	<b>9,8 %</b>	<b>12,6 %</b>	<b>15,5 %</b>	<b>8,0 %</b>	<b>22,9 %</b>	<b>21,9 %</b>	<b>15,5 %</b>	<b>17,0 %</b>	<b>20,8 %</b>

Hallinto-oikeuksien jutturakenne on muuttunut merkittävästi tarkastelujakson 2010–2021 aikana. Vuonna 2016 ulkomaalaisasioiden osuus saapuneista asioista oli 47 prosenttia, vuonna 2021 enää 24 prosenttia. Veroasioiden osuus on pienentynyt tarkastelujaksolla 20 prosentista 7 prosenttiin. Lukuun ottamatta vuotta 2016 isoin pääryhmä on ollut sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat. Vuonna 2021 niiden osuus oli 40 prosenttia. Saapuneita asioita pääryhmittäin on kuvattu kuvassa 8.

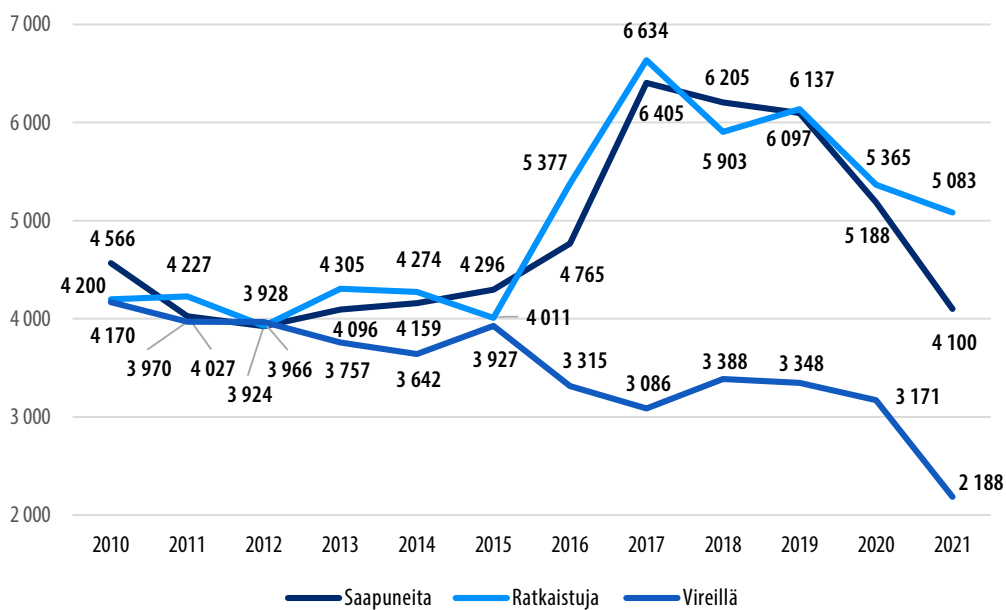
**Kuva 8.** Saapuneet asiat pääryhmittäin



## 2.5.5 Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden asiämäärien kehitys heijastelee hallinto-oikeuksien asiämääriä. Vuonna 2021 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui noin 36 prosenttia vähemmän asioita kuin vuonna 2017, jolloin saapuneiden määrä oli korkeimmalla tasolla. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat laskeneet huomattavasti 2010-luvun alusta. Vuonna 2021 kaikkien ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 8,0 kuukautta.

**Kuva 9.** Vuoden aikana saapuneet, ratkaistut ja vuoden lopussa vireillä olleet



**Taulukko 19.** Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

Vuosi	Korkein hallinto-oikeus
2010	11,1
2011	12,1
2012	12,8
2013	12,1
2014	11,2
2015	10,9
2016	9,7

Vuosi	Korkein hallinto-oikeus
2017	6,7
2018	7
2019	7,2
2020	7,4
2021	8,1

### 2.5.6 Työtuomioistuin

Työtuomioistuin käsittelee työehto- ja virkaehtosopimusten soveltamisesta ja tulkinnasta johtuvat riita-asiat ja työrauharikkomukset. Lisäksi työtuomioistuin ratkaisee muutoksenhaku- ja työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamislautakunnan päätöksistä tehdyt valitukset ja työneuvoston eräissä poikkeuslupa-asioissa antamista ratkaisuista tehdyt valitukset. Työtuomioistuimeen saapuu alle 100 asiaa vuodessa. Viime vuosina käsittelyajat ovat olleet nousussa. Vuonna 2020 keskimääräinen käsittelyaika oli 11,6 kuukautta.

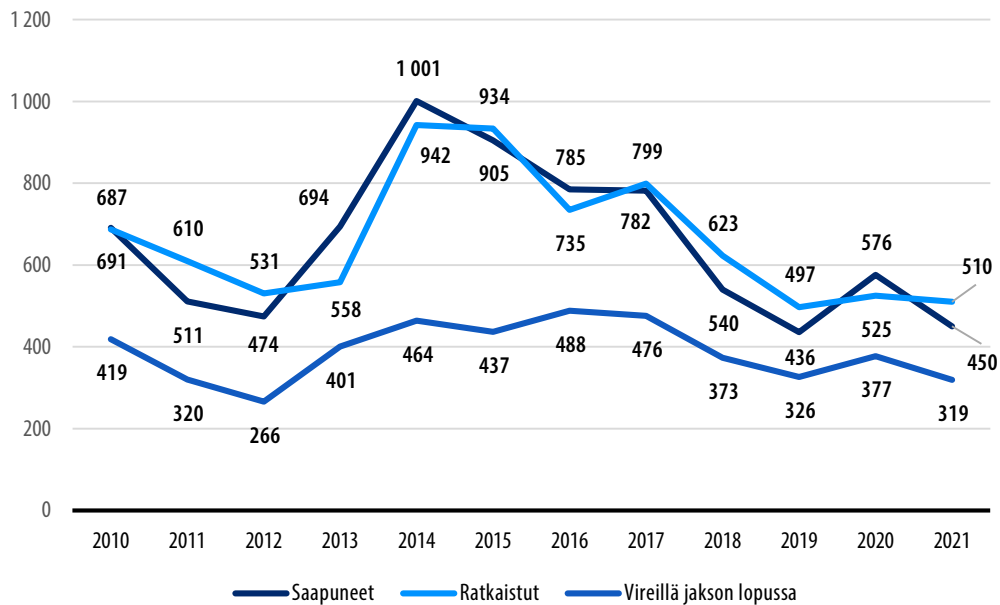
**Taulukko 20.** Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

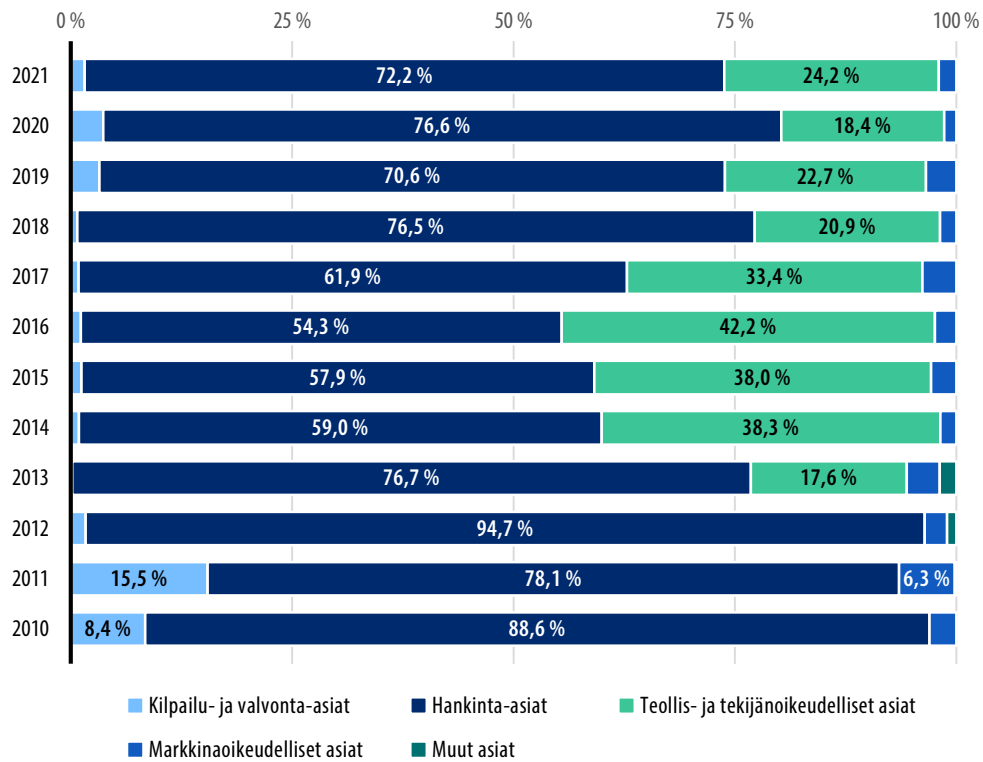
Vuosi	Käsittelyaika kuukausina
2010	-
2011	5,6
2012	5,6
2013	4,1
2014	6,2
2015	noin 7 kk
2016	5,7
2017	6,3
2018	7,6
2019	9,7
2020	11,6

## 2.5.7 Markkinaoikeus

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioita, hankinta-asioita, teollis- ja tekijänoikeudellisia sekä markkinaoikeudellisia asioita. Hankinta-asiat sekä teollis- ja tekijänoikeudelliset asiat muodostavat yli 90 prosenttia markkinaoikeuden asioista. Markkinaoikeuteen saapuneiden asioiden määrä oli tarkastelujaksolla 2010–2021 korkeimmillaan vuonna 2014, jolloin saapuneita asioita oli yli tuhat. Vuonna 2021 saapuneita asioita oli tästä alle puolet. Markkinaoikeudessa vuonna 2021 ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 7,9 kuukautta. Tämä oli noin 9 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2010, toisaalta keskimääräinen käsittelyaika on noussut vuoden 2014 tasosta noin 36 prosenttia.

**Kuva 10.** Vuoden aikana saapuneet, ratkaistut ja vuoden lopussa vireillä olleet asiat



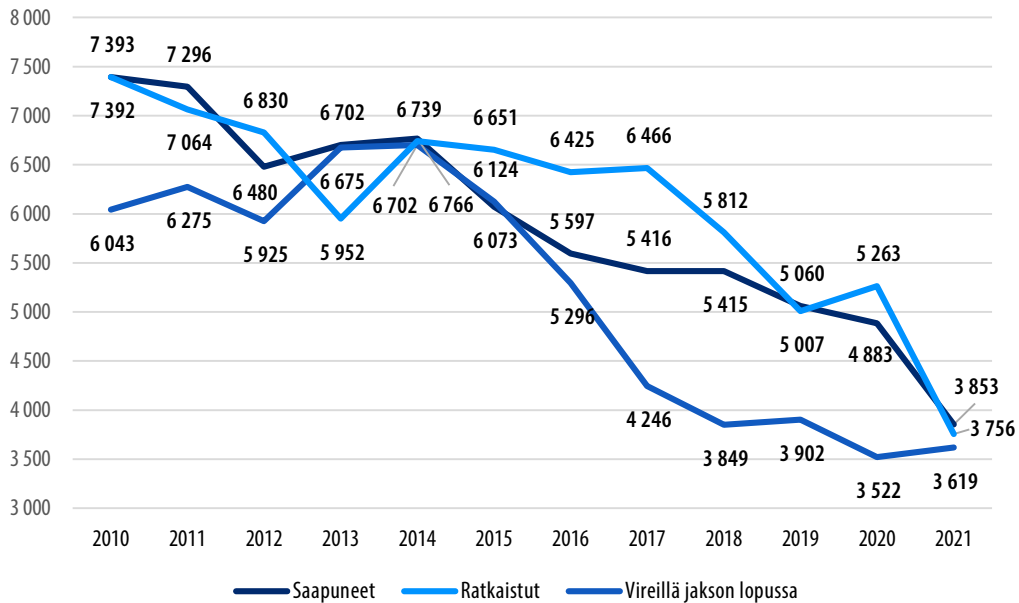
**Kuva 11.** Saapuneet asiat asiaryhmittäin

**Taulukko 21.** Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausina

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Hankinta-asiat	8	8,1	6,2	6,7	6,1	5,8	6,8	8,3	7,5	7,6	6,5	6,4
Kilpailu- ja valvonta-asiat	10,6	14,8	11,8	8,5	12,3	10,5	9,9	12,9	10,9	4,8	5,9	12,3
Markkinaoikeudelliset asiat	18,2	11	11,7	7,6	8,5	10,2	12,2	12,2	12,7	13,1	19	19,3
Teollis- ja tekijänoikeudelliset asiat				1,7	4,9	7	5,8	8,6	11,2	10,8	12	12,5
Muut asiat	15	0,1	0,9									
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>8,7</b>	<b>8,3</b>	<b>7,3</b>	<b>6,2</b>	<b>5,8</b>	<b>6,4</b>	<b>6,6</b>	<b>8,5</b>	<b>8,8</b>	<b>8,5</b>	<b>7,8</b>	<b>7,9</b>

## 2.5.8 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus käsittelee muutoksenhakutuomioistuimena toimeentuloturva-asioita. Vakuutusoikeuden vuosittaiset asiamäärät ovat selvästi laskeneet tarkastelujaksolla 2010–2021. Vuonna 2021 vakuutusoikeuteen saapui 3 852 asiaa. Vireillä olevien asioiden määrä vastaa saapuneiden asioiden määrää. Isoin asiaryhmä koko tarkastelujakson ajan on ollut Kela-asiat. Yli 12 kuukautta vireillä olleiden asioiden osuus kaikista vuoden lopussa vireillä olleista asioista on vaihdellut eri vuosina, ollen vuonna 2021 pienimmillään 6,9 prosenttia. Vuonna 2021 keskimääräinen käsittelyaika oli 12,2 kuukautta.

**Kuva 12.** Vuoden aikana saapuneet, ratkaistut ja vuoden lopussa vireillä olleet asiat



**Taulukko 22.** Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika kuukausittain

Vuosi	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ansioeläkeasiat	11,2	11,6	13,7	14	14,1	14,9	14,8	12,8	10,1	9,8	10	16,3
Ansioeläkekuntoutusasiat	4,9	6,1	6,6	6,2	8,2	6,6	7,8	5,2	5,9	6,2	7,7	8,6
Julkisuusasiat		1	1,4	43,7	13,1	9,1	8,5		15,6	6,2	3,4	
Kela-asiat	10,2	10,7	11,7	11,5	11,9	12,3	11,9	11,7	9	8,7	8,2	9,9
Oikeusapuasiat	6,4	5,2	0,7		26,3	5,4			8,4	0,6	9,5	
Rikosvahinkoasiat	11,6	14,8	13,8	14,4	15,5	15,9	15,6	13,5	12,9	12,1	10	11
Sairausvakuutusasiat	12,1	11,3	11,7	12,6	13,4	13,2	12,2	10,1	8,5	8,6	10,2	11,1
Sotilasasiat	9,6	10,8	10	11,3	12,7	15	11,9	8,5	8,8	7,1	12,6	11
Tapaturma- ja ammattitautiasiat	10	12,1	12,7	13,8	13,6	13,1	11,9	12,8	11,1	11,5	9,7	10,8
Työttömyysturva-asiat	13,9	13,5	13	14,4	14,2	13,8	13,3	14,1	10,4	9,9	12,3	12,5
Vakuutuskuntoutusasiat	8,4	8,1	8,5	8,1	8	10,1	9,8	8,4	8,8	9,7	8,2	10,8
Virkamatkavahinkoasiat										14,5	15,2	
Muut asiat	4,6	5	4,6	2,9	2,6	4,1	4,5	6,2	6,6	5,3	4,2	4,6
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>11</b>	<b>11,5</b>	<b>12,4</b>	<b>12,9</b>	<b>13,1</b>	<b>13,4</b>	<b>12,7</b>	<b>12,1</b>	<b>9,7</b>	<b>9,6</b>	<b>9,5</b>	<b>12,2</b>



**Taulukko 23.** Yli 12 kuukautta vireillä olleiden asioiden osuus kaikista vuoden lopussa vireillä olleista asioista

Riviotsikot	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ansioeläkeasiat	8,4 %	14,9 %	16,8 %	15,7 %	15,8 %	17,3 %	17,1 %	9,4 %	6,9 %	31,6 %	38,3 %	4,7 %
Ansioeläkekuntoutusasiat	14,3 %		4,2 %	15,0 %		15,4 %		4,2 %	18,2 %	4,2 %	11,1 %	5,3 %
Julkisuusasiat	100,0 %	50,0 %	100,0 %		50,0 %			60,0 %				
Kela-asiat	8,7 %	10,3 %	14,2 %	10,2 %	12,0 %	12,6 %	10,1 %	5,3 %	6,6 %	4,0 %	2,5 %	10,0 %
Oikeusapuasiat				100,0 %								
Rikosvahinkoasiat	17,5 %	12,6 %	17,3 %	14,9 %	21,9 %	28,1 %	18,0 %	9,0 %	14,4 %	4,0 %	8,0 %	5,5 %
Sairausvakuutusasiat	9,4 %	7,3 %	13,0 %	14,1 %	16,2 %	14,3 %	8,1 %	3,7 %	6,8 %	5,6 %	7,7 %	5,5 %
Sotilasasiat	1,5 %	7,7 %	3,2 %	16,9 %	1,8 %	23,2 %	5,0 %			14,3 %	14,3 %	18,2 %
Tapaturma- ja ammattitautiasiat	8,1 %	12,2 %	16,5 %	15,2 %	11,2 %	10,2 %	22,2 %	14,5 %	10,5 %	5,3 %	7,5 %	6,8 %
Työttömyysturva-asiat	11,2 %	7,7 %	18,1 %	15,9 %	11,9 %	12,1 %	13,2 %	7,9 %	7,1 %	4,9 %	9,5 %	2,1 %
Vakuutuskuntoutusasiat	16,9 %	11,3 %	11,9 %	15,2 %	18,3 %	17,6 %	6,8 %	8,7 %	20,8 %	3,0 %	6,9 %	10,2 %
Muut asiat							8,0 %	26,3 %	13,6 %			100,0 %
<b>Kaikki yhteensä</b>	<b>9,2 %</b>	<b>11,1 %</b>	<b>15,5 %</b>	<b>13,9 %</b>	<b>13,6 %</b>	<b>14,1 %</b>	<b>14,5 %</b>	<b>8,2 %</b>	<b>8,1 %</b>	<b>11,7 %</b>	<b>13,6 %</b>	<b>6,9 %</b>

## 2.6 Tuomioistuinlaitoksen toiminta

### 2.6.1 Tulosohjaus

Tuomioistuinten perustehtävänä on käyttää tuomiovaltaa. Tuomioistuinviraston tehtävänä on puolestaan vastata siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty.

Tuomioistuinlaitos on yksi kirjanpitoyksikkö, johon kuuluvat Tuomioistuinvirasto ja kaikki tuomioistuimet. Tuomioistuinvirasto valmistelee oikeusministeriölle tuomioistuinlaitosta koskevat talousarvio- ja kehusehdotukset. Tuomioistuinlaitoksella on kolme toimintamenomomenttia valtion talousarviossa; yksi korkeinta oikeutta, yksi korkeinta hallinto-oikeutta sekä yksi yhteinen muita tuomioistuinta ja Tuomioistuinvirastoa varten. Muiden tuomioistuinten toimintamenoja koskevaan ehdotukseen sisältyvät myös tuomarinvain-talautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan menot.

Tuomioistuinvirasto huolehtii myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden talousarvion valmisteluun liittyvistä tehtävistä. Ylimmät tuomioistuimet tekevät omat talousarvioesityksensä Tuomioistuinvirastolle ja niillä on omat toimintamenomomenttinsa valtion talousarviossa. Tuomioistuinvirasto myös kuulee ylimpiä tuomioistuinta tuomioistuinlaitoksen määrärahojen kokonaisuudesta.

Oikeusministeriö vastaa tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksesta. Oikeusministeriö ja Tuomioistuinvirasto laativat vuosittain koko tuomioistuinlaitosta koskevan tulossopimuksen. Tuomioistuinvirasto vastaa tuomioistuinten tulosohjauksesta ja voimavarojen jakamisesta tuomioistuimille. Tuomioistuinvirasto käy vuosittain tulosneuvottelut jokaisen tuomioistuimen kanssa. Tulosneuvotteluissa sovitaan jokaisen yksittäisen tuomioistuimen osalta tulevan vuoden määrärahat ja henkilötyövuosien määrä. Määrärahoja kohdentamalla ja tuomioistuinten toimintaa kehittämällä ja tukemalla Tuomioistuinvirasto huolehtii siitä, että tuomioistuinlaitokselle asetetut tavoitteet voidaan käytännössä saavuttaa. Vuonna 2021 tuomioistuinlaitoksen toimintamenot sisältäen sekä tuomioistuinlaitoksen että Oikeusrekisterikeskuksen kirjanpitoyksikön käytön olivat yhteensä 311 600 000 euroa. Korkeimman oikeuden toimintamenot olivat 8 711 000 euroa ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot 13 499 000 euroa. Muiden tuomioistuinten toimintamenot olivat yhteensä 289 341 000 euroa, josta Tuomioistuinviraston toimintamenot olivat 5,0 miljoonaa euroa. Tuomioistuinlaitoksen henkilöstömäärä oli noin 3 440 henkilötyövuotta.

Vuoden 2022 talousarvion mukaiset korkeimman oikeuden määrärahat ovat 8 961 000 euroa, korkeimman hallinto-oikeuden määrärahat 13 052 000 euroa ja muiden tuomioistuinten määrärahat 281 327 000 euroa.

## 2.6.2 Toimitilahallinto

Tuomioistuinvirasto huolehtii keskitetysti tuomioistuinten toimitilahallinnosta. Vastuu toimitiloista käsittää toimitilasuunnitelmien laatimisen, toimitilaturvallisuuden kehittämisen, uusien toimitilojen hankkimisen ja vuokrasopimusneuvottelut. Lisäksi Tuomioistuinvirastolle kuuluvat tilojen turvajärjestelyt ja puhtaanapitoasiat. Tuomioistuinvirasto on itse osapuolena toimitilojen vuokrasopimuksissa. Jos vuosivuokra on yli 400 000 euroa, vuokrasopimus kuuluu oikeusministeriön päätösvaltaan.

Suurin osa tuomioistuinten toimitiloista on vuokrattu Senaatti-kiinteistöiltä. Toimitilojen vuokramenot olivat vuonna 2021 yhteensä 35,1 miljoonaa euroa.

Toimitilojen hankkimista (vuokrausta) koskevia periaatteita on määritelty valtion toimitilastrategiassa ja muissa valtionhallinnon toimitilahankintoja koskevissa ohjeissa. Oikeusministeriön hallinnonalan toimitilojen hankintaa koskevat periaatteet ja tavoitteet on määritelty hallinnonalan työympäristö- ja toimitilastrategiassa sekä toimialakohtaisissa ja muissa toimitila-asioita koskevissa ohjeissa. Tuomioistuinvirasto laatii toimitilasuunnitelmat ministeriön talousarvio- ja kehysvalmisteluun liittyen ministeriön hyväksyttäväksi.

Toimitilasuunnitelmaan hyväksytyt hanke voidaan käynnistää ja siitä johtuviin menoihin sitoutua, jos hankkeelle on varattu määräraha asianomaisessa määrärahakehyksessä. Oikeusministeriö päättää virastojen toimitilojen hankkimisesta ja ylläpitoa koskevista asioista sekä vuokrasopimusten allekirjoittamisesta. Silloin, kun kyseessä on tilahanke, jonka vuosivuokra ilman arvonnäisäveroa on enintään 400 000 euroa, Tuomioistuinviraston talousosaston johtaja päättää tilojen hankkimisesta ja vuokrasopimusten allekirjoittamisesta. Hän päättää myös toimitiloihin liittyvästä suunnittelutyöstä ja tekniikan hankkimisesta sekä ylläpitoon liittyvistä asioista siltä osin, kuin nämä eivät kuulu ICT-palvelusopimuksen piiriin.

Oikeusministeriö huolehtii hallinnonalan toimitilastrategian valmistelusta ja toimitilajohdattamisen yhteensovittamisesta. Tuomioistuinvirasto toimii kiinteässä yhteistyössä yhtäältä tuomioistuinten ja toisaalta oikeusministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen kanssa.

## 2.6.3 Tuomioistuinlaitoksen henkilöstön osaamisen kehittäminen

Tuomioistuinten henkilöstölle järjestettävän koulutuksen suunnittelusta vastaa tuomarin-koulutuslautakunta yhteistyössä Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten kanssa. Koulutuksen käytännön toteutuksesta vastaa Tuomioistuinvirasto. Lisäksi tuomioistuimet järjestävät itse henkilöstölleen koulutusta.

Tuomarinkoulutuslautakunta ja oikeusministeriön koulutusyksikkö ovat yhdessä tuottaneet tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittämisen strategian vuosille 2019–2024. Vuonna 2020 käynnistyi koulutusstrategian täytäntöönpanotyö, johon osallistui tuomarinkoulutuslautakunnan, Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten edustajia kaikkiaan kahdeksatoista työryhmässä. Työryhmät esittelivät työnsä loppuraportit tuomarinkoulutuslautakunnalle loppuvuonna 2021. Strategiatyön jatkosta päättää uusi vuoden 2022 alussa aloittanut tuomarinkoulutuslautakunta.

Tuomioistuinviraston ja tuomarinkoulutuslautakunnan yhteistyön tuloksena järjestettävä koulutus muodostuu perehdyttämisen- sekä täydennys- ja johtamiskoulutuksesta. Suunnittelussa on pyritty huomioimaan, että koulutustarjonnassa on kullekin henkilöstöryhmälle suunnattua perustasoista, syventävää ja erikoistavaa koulutusta. Pääpaino on ollut lainkäyttöhenkilöstön substanssiosaamista kehittävässä koulutuksessa, mutta kansliahenkilöstön ja haastemiesten koulutustarjontaa on lisätty. Koulutustoiminnan kivijalka muodostuu tuomioistuintyön perusteita koskevista koulutuksista. Niiden ohella suunnittelussa on myös pyritty luomaan yksittäisten koulutusten sijaan koulutuspolkuja, joita pitkin osallistujat voivat suunnitelmallisesti kasvattaa omaa ammatillista osaamistaan. Tyypillisesti se edellyttää laajempien kokonaisuuksien rytmittämistä useammalle vuodelle ja pitkäjänteisyyttä myös osallistujilta.

Tuomioistuinharjoittelu on lainkäyttötehtäviin perehdyttävä harjoittelujärjestelmä, joka koostuu työharjoittelusta, koulutuksesta ja seurannasta. Aloituspaikkoja on vuosittain noin 145. Vuoden kestävä harjoittelu voi tapahtua joko kokonaan käräjäoikeudessa tai osittain hovi- tai hallinto-oikeudessa, jolloin ensimmäisen käräjäoikeudessa suoritettavan kuuden kuukauden jakson jälkeen toinen jakso suoritetaan hovi- tai hallinto-oikeudessa. Tuomioistuinharjoittelua suorittavalla käräjänotaarilla on velvollisuus osallistua harjoittelupaikassa järjestettävään koulutukseen sekä käräjänotaareille järjestettävään yhteiseen koulutukseen. Yhteisen koulutusohjelman kokonaislaajuus on noin 6–7 päivää sisältäen kolme lähiopetuspäivää sekä perehtymisen verkko-opiskeluaineistoon ja videoluentoihin. Koulutuksen tavoitteena on tukea tuomioistuinharjoittelussa tapahtuvaa työssä oppimista kehittämällä käräjänotaarin laintuntemusta ja oikeudellista osaamista sekä antamalla erityisesti valmiuksia oikeudelliseen ratkaisutoimintaan. Tuomioistuinharjoittelun hyväksytysti suoritaneelle myönnetään varatuomarin arvonimi.

Hovi- ja hallinto-oikeuksissa sekä erityistuomioistuimissa on koulutustarkoituksessa täytettäviä asessorin virkoja, joihin nimitetään kolmeksi vuodeksi. Asessorin virkoja on hieman yli 50, joista vuosittain täytetään noin yksi kolmasosa. Asessori osallistuu toimikautensa aikana tuomarinkoulutuslautakunnan suunnittelemaan koulutusohjelmaan hänelle koulutuspaikassa laaditun henkilökohtaisen opintosuunnitelman mukaisesti. Koulutusohjelman tavoitteena on syventää asessorin laintuntemusta ja oikeudellista osaamista sekä antaa hänelle hyvät valmiudet itsenäiseen oikeudelliseen ratkaisutoimintaan myös laajoissa ja

vaikeissa asioissa. Osa koulutuksesta on yhteistä kaikille asessoreille, mutta osa on suunnattu joko hallinto- ja erityistuomioistuimissa tai hovioikeuksissa työskenteleville asessoreille. Asessorin koulutusohjelman hyväksytyksi suorittaneelle myönnetään tuomarikoulu-  
tetun nimike. Koulutusohjelmaan sisältyy noin 10 koulutuspäivää vuodessa. Lisäksi asessorit tekevät koulutuspäiviin liittyviä ennakkotehtäviä, pitävät oppimispäiväkirjaa ja laativat lopputyönään portfolion.

Osaamisen kehittämiseen liittyy myös erikoistuminen tiettyihin asiaryhmiin tai menettelyihin. Erikoistumista on toteutettu tuomioistuimissa eri tavoin, ja tuomioistuimen organisoitumisen tavat vaikuttavat erikoistumisen mahdollisuuksiin. Erikoistumisesta puhuttaessa nousee usein esille näkemys, että riittävän isot yksiköt mahdollistavat erikoistumisen. Myös tiettyjen asiaryhmien keskittäminen yksittäiselle osastolle voidaan nähdä erikoistumisen mahdollistavana tekijänä. Toisaalta erikoistuminen mielletään yleensä pitkän aikavälin kehityskaareksi, jonka aikana osaaminen syvenee yleiseltä tasolta yksityiskohtaiseksi. Erilaiset verkostot, kuten vastuutuomariverkosto, tukevat erikoistumista. Toisaalta syvälliset tiedot on voinut hankkia jo ennen tuomioistuinlaitoksen palvelukseen hakeutumista. Esimerkiksi verohallinnon virkamies voi hakeutua hallinto-oikeuteen määräaikaiseksi hallinto-oikeustuomariksi ja sittemmin jäädä verotuomariksi. Tuomarinkoulutuslautakunnan koulustarjontaan sisältyy tuomareille ja tuomioistuinlaitoksen muulle henkilöstölle kohdennettua syventävää koulutusta esimerkiksi tietyistä asiaryhmistä.

Vuonna 2021 Tuomioistuinvirasto järjesti 204 koulutustilaisuutta, jotka käsittivät yhteensä 159 koulutuspäivää. Kahdeksan suunniteltua koulutustilaisuutta peruttiin. Koulutustilaisuuksissa oli kaikkiaan 4 642 osallistujaa. Lisäksi järjestettiin eräitä koulutus suunnitelman ulkopuolisia koulutuksia, jotka liittyivät esimerkiksi ALPA:aan ja digiviikkoihin. Koulutustoiminnan toteutunut budjetti oli 322.000 euroa.

Tuomioistuimet kehittävät ratkaisujen laatua, oikeudenkäyntimenettelyä ja toimintaansa myös laatuhankkeiden puitteissa. Rovaniemen hovioikeuspiirin esimerkin innoittamina myös muut hovioikeuspiirit ovat vuosien varrella käynnistäneet omia laatuhankkeitaan. Eri hovioikeuspiirien laatuhankkeet ovat muodostuneet erilaisiksi toteutustavaltaan ja jatkuvuudeltaan, ja jotkin niistä ovat jo hiipuneet. Yhteistä laatuhankkeille on kuitenkin ollut, että niiden tavoitteena on ollut vastata tuomioistuinten toimintaympäristön muutoksiin sekä vaatimuksiin, joita muutokset asettavat tuomareiden ja muiden oikeudenkäyntiin liittyvien tahojen osaamiselle ja ammattitaidolle. Laatuhanketyöskentelyyn on usein osallistunut hovioikeuspiirin tuomioistuinten edustajien lisäksi muun muassa syyttäjien, asianajajien ja muiden avustajien sekä yliopiston edustajia. Vuoden 2021 alussa käynnistyi hallinto-oikeuksien laatutyö. Toimintatapojen valtakunnallista yhdenmukaistamista edistetään myös vuonna 2018 perustetussa käräjäoikeuksien yhteistyöverkostossa.

## 2.6.4 Palkkaus- ja virkaehtosopimusjärjestelmät

Valtion virkamiesten oikeusasemasta säädetään valtion virkamieslaissa ja -asetuksessa. Virkasuhteen ehtojen sääntelyjärjestelmästä säädetään puolestaan virkaehtosopimuslaissa. Virkaehtosopimukseen liittyvästä neuvottelumenettelystä on sovittu virkaehtosopimuslain-säädäntöä täydentävällä valtion pääsopimuksella. Valtion neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän mukaisesti virkamiesten palvelussuhteen ehdoista sovitaan keskustason virkaehtosopimuksin ja virastotason tarkentavin virkaehtosopimuksin. Valtion keskustason virkaehtosopimus sisältää kaikille virkamiehille yhteiset määräykset koskien esimerkiksi palkkausperusteita, työaikaa ja virkamatkoja. Valtaosalla valtion virkamiehistä on käytössä valtion palkkausjärjestelmä, joka perustuu virkaehtosopimuslain nojalla tehtyihin sopimusalakoh-taisiin virka- ja työehtosopimukseen. Valtion palkkausjärjestelmissä kuukausipalkkaus mää- räytyy pääasiassa tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen mukaisesti. Valtion palkkausjärjestelmän molemmat päätekijät eli tehtäväkohtainen palkanosa ja hen- kilökohtainen palkanosa on tarkoitettu palkitsemaan kannustavasti. Vaativuuden arvioin- titekijät ovat: tehtävän luonne, vastuu ja ratkaisut, itsenäisyys, vuorovaikutus, ammatil- liset tiedot ja kokemus, työympäristö sekä tehtävän vaikuttavuus. Henkilökohtaista suo- riutumista tulee arvioida vuosittain. Työntekijöillä on myös oikeus saattaa henkilökoh- taista suoriutumista koskeva erimielisyys ratkaistavaksi valtion pääsopimuksen mukaisessa menettelyssä.

Tuomioistuinten henkilöstö voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: tuomarit ja laki- miehet, kansliahenkilökunta sekä haastemiehet. Palkkaus määräytyy vastaavasti kolmen tuomioistuinlaitoksessa sovellettavan tarkentavan virkaehtosopimuksen (Y, H ja T -sopi- mukset) perusteella. Sopimusten soveltamisalan ulkopuolella on lisäksi joitakin henkilös- toryhmiä, kuten tuomioistuinten työnantajavirkamiehet ja harjoittelijat, joiden palkkau- sen vahvistaa työnantaja. Päällikkötuomareita työnantajavirkamiehinä koskee oma D-sopi- mus. Ylimpien oikeuksien jäsenten palvelussuhteen ehdoista on erikseen säädetty lailla.

Tuomareille ei riippumattoman asemansa vuoksi ole katsottu mahdolliseksi määritellä suoriutumisen arviointiin perustuvaa henkilökohtaista palkanosaa. Sen sijaan tuomarei- den palkkaukseen sisältyy kokemusosa, joka kertyy työuran aikana säännöllisemmin kuin muiden henkilöstöryhmien. Kansliahenkilöstön ja haastemiesten kokemusosa karttuu vain 8 ja 15 kokemusvuoden kohdalla. Virkaehtosopimukseen sisältyy lisäksi määräykset esimer- kiksi kieli- ja kielitaitolisista.

Tuomioistuinviraston tehtävänä on vuoden 2021 alusta ollut hoitaa tuomioistuinten hen- kilöstöä koskevia palvelussuhdeasioita siltä osin kuin ne eivät kuulu tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle. Vastaavasti palkkausta koskeva toimivalta on siirtynyt Tuomiois- tuinvirastolle. Lisäksi virasto toimii hallinnonalan neuvotteluviranomaisena haastemies- ten ja tuomareiden tarkentavien virkaehtosopimusten osalta. Kansliahenkilöstöön sovel- lettava oikeuslaitoksen yleistä sopimusalaa koskeva tarkentava virkaehtosopimus kuuluu

edelleen oikeusministeriön neuvottelutoimivallan piiriin. Tuomioistuinvirasto kuitenkin edustaa tuomioistuinlaitosta kansliahenkilöstön palkkausta koskevissa neuvotteluissa. Sopimus on yhteinen oikeusministeriön hallinnonalan virastoille eli se koskee tuomioistuinten kansliahenkilöstön lisäksi vastaavissa tehtävissä Syyttäjälaitoksessa, Ulosottolaitoksessa sekä oikeusapu- ja edunvalvontapiireissä työskenteleviä.

Kansliahenkilöstön ja haastemiesten tarkentaviin virkaehtosopimukseen sisältyy lisäksi määräykset virkaehtosopimuksen arviointiryhmästä, jonka tehtävänä on huolehtia tehtävien vaatavuuden arvioinnin yhdenmukaisuudesta sekä kehittää arviointijärjestelmän toimivuutta. Yleisen sopimusalan osalta tämä arviointiryhmä toimii oikeusministeriössä ja on siis yhteinen kaikille oikeuslaitoksen virastoille. Haastemiesten palkkaustoimivallan siirrettyä Tuomioistuinvirastoon myös arviointiryhmä toimii sen yhteydessä.

## 2.7 Oikeudenkäytön prosessit ja digitalisaatio

### 2.7.1 AIPA

AIPA-hankkeessa kehitetään Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten työmenetelmiä siirtymällä lainkäyttöasioissa nykyistä laajemmassa määrin sähköisiin työtapoihin. Lisäksi uusia työtapoja tukemaan luodaan tietojärjestelmäkokonaisuus. Tavoitteena on myös parantaa asiakkaiden sähköisen asioinnin mahdollisuuksia.

Useita osia tietojärjestelmästä ja uudesta sähköisestä työtavasta on jo käytössä. AIPA-tietojärjestelmän käyttöönotto käynnistyi Syyttäjälaitoksessa sakon ja rikesakon määräämisestä annettuun lakiin perustuvilla AIPA:n toiminnallisuuksilla alkuvuonna 2017. Tuomioistuimissa AIPA:n käyttö alkoi käräjäoikeuksien salaisten pakkokeinoasioiden toiminnoilla keväällä 2018. Tätä seurasi hakemusasioiden, pois lukien insolvenssiasiat, käyttöönotto syksyllä 2020 ja laajojen riita-asioiden sekä turvaamistoimiasioiden käyttöönotto keväällä 2021. Lisäksi AIPA-järjestelmää käyttävät virkamiehet voivat hyödyntää AIPA:n asiakirjahallinnan toimintoja niin sanotun Mini-AIPA:n toiminnoilla.

Seuraavaksi otetaan vaiheittain käyttöön rikosasioiden kokonaisuus käräjäoikeuksissa, muutoksenhakuasteiden toiminnot ja joukko muita asiaryhmiä. Viimeisimmän aikataulu muutoksen jälkeen AIPA-hankkeen oli tarkoitus päättyä kesäkuun lopussa vuonna 2023. Merkittäviä osia toiminnoista on myös siirretty myöhemmän jatkokehittelyn piiriin. Mainitut seikat ovat omiaan vähentämään AIPA:sta saatava hyötyä lähivuosina. Järjestelmän kehittäminen jatkuu hankkeen päättyttyä ylläpidon aikaisena kehityksenä, joka on jo aloitettu käyttöönotetuille kokonaisuuksille.

## 2.7.2 HAIPA

Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmän kehittämishanke HAIPA:ssa luotiin hallinto- ja erityistuomioistuimille tietojärjestelmäkokonaisuus, jossa tuomioistuimet käsittelevät sähköisesti kaikki lainkäyttöasioita koskevat toimintonsa asian vireille tulosta sen ratkaisemiseen ja arkistointiin saakka ja joka mahdollistaa sähköisen yhteistyön muiden viranomaisten, yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja kansalaisten sekä tuomioistuimen asiantuntijajäsenten kanssa.

Uuden tietojärjestelmän käyttöönotot toteutettiin vaiheittain vuosina 2018–2020. Asiointipalvelu, jossa kansalaiset ja yksityisoikeudelliset yhteisöt voivat hoitaa kaiken kirjallisen asioinnin kuten saattaa valituksen vireille, vastata kuulemispyyntöön, lähettää selvityksiä ja vastaanottaa tuomioistuimen päätöksen, otettiin käyttöön kesäkuussa 2018.

Tietojärjestelmän pilottikäyttö aloitettiin loppuvuonna 2019, ja järjestelmän laaja eli lähes kaikki hallinto- ja erityistuomioistuimet käsittävä käyttöönotto tapahtui seuraavana keväänä. Alkuvuonna 2021 HAIPA oli otettu käyttöön kaikissa hallinto- ja erityistuomioistuimissa.

HAIPA-hankkeen toimikausi päättyi vuoden 2020 lopussa. HAIPA:a jatkokehitetään edelleen monilta osin, minkä vuoksi siitä ei ole vielä saatavissa parhaita sähköisen asioinnin mahdollistamia hyötyjä. HAIPA:n jatkokehityksestä vastaa Tuomioistuinvirasto.

## 2.7.3 HILDA

Oikeusministeriössä on käynnissä hanke, jonka tarkoituksena on kehittää ja yhtenäistää hallinnonalan virastojen hallinnollisten asioiden työmenetelmiä ja hankkia asianhallintajärjestelmä, jotta hallinnonalalla voidaan siirtyä hallinnollisten asioiden hoitamisessa sähköiseen asianhallintaan ja sähköiseen arkistointiin. Lisäksi HILDA-asianhallintajärjestelmä yhtenäistää asioiden rekisteröintiä sekä mahdollistaa paremman tilannekuvan kussakin virastossa käsitellyssä olevista ja olleista hallinnollisista asioista.

Hankkeen hankinta- ja käyttöönottovaihe käynnistyi maaliskuussa 2016. Tuomioistuinlaitoksessa HILDA-asianhallintajärjestelmä otettiin ensimmäisenä käyttöön vuonna 2021 Tuomioistuinvirastossa, korkeimmassa oikeudessa ja Helsingin käräjäoikeudessa. Aikataulusuunnitelman mukaan käyttöönotot laajenevat porrastetusti käräjäoikeuksiin vuonna 2022 ja vuoden 2023 alkupuolella loppuihin tuomioistuimiin.



## 2.7.4 Videoneuvottelun ja etäyhteyksien käyttö istunnoissa

Tuomioistuinten istuntosalivarusteluprojekti käynnistyi vuonna 2017. Syksyyn 2023 mennessä kärjä- ja hovioikeuksien istuntosalit on varusteltu sellaisella AV-esitystekniikalla, joka luo edellytykset lainkäyttöasioiden sähköiselle käsittelylle. Hallinto- ja erityistuomioistuinten salivarustelu on toteutettu osana HAIPA-hanketta. Myös korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus on varusteltu vastaavalla tavalla.

Videoneuvottelun ja etäyhteyksien käyttö tuomioistuimissa on yleistynyt viime vuosina merkittävästi sekä tuomioistuinten sisäisissä neuvotteluissa että oikeuden istunnoissa. Todistajien ja asianosaisten kuuleminen etäyhteydellä toisesta tuomioistuimesta edellyttää paitsi videoneuvottelulaitteita myös tarkoitukseen soveltuvia kuulemistiloja. Videoneuvottelulaitteiden määrää on lisätty huomattavasti. Lähtökohtana on ollut, että jokainen pääkäsittelysali varustellaan AV-varustelun yhteydessä videoneuvottelulaitteilla. Tuomioistuimiin on toimitettu videoneuvottelulaitteita myös muualle kuin istuntosaleihin videokuulemisten järjestämiseksi toisiin tuomioistuimiin. Näin on tehty, jos tuomioistuimessa on ollut sopiva tila, joka on voitu ottaa kuulemiskäyttöön.

Tuomioistuinvirasto julkaisi keväällä 2020 tuomioistuimille suunnatun oppaan etäyhteyksien käytöstä oikeudenkäynnissä. Oppaan tarkoituksena oli madaltaa etäyhteyksien käytön kynnystä ja tarjota kokemuseräistä tietoa esille nousseiden käytännön ongelmien ratkaisemiseksi. Siihen on sisällytetty asioita, joita on hyvä ottaa huomioon järjestettäessä oikeudenkäyntejä etäyhteyksin.

## 2.7.5 Suullisen todistelun tallentaminen kärjäoikeuksissa

Arviolta vuoden 2023 aikana tulevat voimaan lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistavat henkilötodistelun vastaanottamisen muutoksenhakutuomioistuimessa kärjäoikeudessa nauhoitetulta kuva- ja äänitallenteelta. Näytön vastaanottaminen oikeudenkäynneissä keskitetään kärjäoikeuksiin niin, että todistelu taltioidaan hovioikeuskäsittelyä varten. Uudistuksessa on kysymys merkittävästä muutoksesta kärjä- ja hovioikeuksien toiminnassa, minkä vuoksi se edellyttää laaja-alaista osaamisen kehittämistä ja koulutusta paitsi lainsäädännön sisällön myös käyttöönotettavan tekniikan osalta. Videotallennukseen tarvittavan teknisen järjestelmän toteuttaminen tapahtuu Tuomioistuinviraston, Oikeusrekisterikeskuksen ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin yhteistyönä.

Mikäli viiveitä ei ilmene, tarvittava tekniikka on pääosin hankittu ja saleihin asennettu 1.1.2024 mennessä.

## 2.7.6 Sähköinen käsittely summaarisissa riita-asioissa

Summaaristen riita-asioiden käsittely on keskitetty 1.9.2019 voimaan tulleella lainmuutoksella Ahvenanmaan, Helsingin, Itä-Uudenmaan, Kymenlaakson, Lapin, Oulun, Pirkanmaan, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen kärjäoikeuksiin.

Summaaristen riita-asioiden käsittely on tarkoitettu nopeaksi, yksinkertaiseksi ja joustavaksi menettelyksi riidattomissa, selvissä ja yksinkertaisissa riita-asioissa. Summaarisessa menettelyssä oikeusturvan painopiste on sisällön tutkimisen sijaan menettelyn määrämuotoisuudessa ja sen oikeellisuudessa.

Sähköinen asiointi on summaarisissa riita-asioissa pakollista muille kuin omassa asiassaan toimiville yksityishenkilöille. Oikeushenkilön, elinkeinonharjoittajan, ammattimaista perintätoimintaa harjoittavan luonnollisen henkilön sekä oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan on toimitettava summaarisen riita-asian haastehakemus kärjäoikeuteen sähköisesti tietojärjestelmäyhteyden tai asiointiliittymän välityksellä. Muulla tavalla toimitettu haastehakemus jätetään tutkimatta.

Vuonna 2021 summaarisista riita-asioista saapui sähköisesti summaaristen asioiden käsittelyjärjestelmien välityksellä noin 98 prosenttia.

Jos suppealla haastehakemuksella vireille tullut asia riitautuu, sillä voi olla vaikutusta siihen, mikä kärjäoikeus käsittelee riitautunutta asiaa. Riitautumisella on vaikutusta myös käsittelyjärjestykseen ja käsittelijän toimivaltaan.

## 3 OIKEUDENKÄYTTÖÖN VAIKUTTAVAT KEHITYSSUUNNAT

### 3.1 Yhteiskunnalliset megatrendit

#### 3.1.1 Väestön ikääntyminen ja keskittyminen kaupunkeihin

Väestön ikääntyminen on yksi selvimpiä ja merkittävimpiä yhteiskunnallisia kehityssuuntia. Tilastokeskuksen vuonna 2021 julkaiseman väestöennusteen mukaan Suomen väkiluvun ennustetaan kääntyvän laskuun vuonna 2034. Yli 65-vuotiaiden osuus Suomessa kasvaa 27 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä. Työikäisten osuus väestöstä oli 62 prosenttia vuonna 2021. Ennusteen mukaan osuus pienenee 60 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä.

Suomen aluekehityksen mahdollisia tulevaisuuskuvia on tarkasteltu neljän erilaisen skenaarion kautta työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa raportissa Suomen aluekehityksen skenaariot 2040 ([Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:60](#)). Vuoteen 2040 asti ulottuvien skenaarioiden mukaan aluekehitys voi olla globaalisti valikoitunutta, raaka-aineisiin ja turismiin keskittyntä, tilkkutäkkimäistä tai tasapainoista. Skenaarioita on tarkasteltu siitä näkökulmasta, miten Suomi kiinnittyy globaaliin talouteen. Suomen aluerakenne on polarisoitumassa. Samaan aikaan, kun suurimmat kaupungit kasvavat, pienet ja keskisuuret kaupungit sekä maaseutu ovat ajautumassa alikehitykseen, joka johtuu väestön väheneemisestä ja heikkenevästä taloudellisesta toimeliaisuudesta.

Väestön ikääntymisellä on vaikutuksia myös oikeudenkäyttöön. Koska rikoksenteijöissä korostuu nuorten aikuisten osuus, yksi väestön ikääntymisen seuraus on, että potentiaaliset rikoksenteijät harvenevat, minkä seurauksena puolestaan rikosasioiden määrän voidaan arvioida laskevan. Toisaalta on nähtävissä, että rikosten kohde muuttuu. Ikääntyvät ovat jo nyt selvästi useammin rikoksen uhreja kuin aikaisemmin. Tämä jossain määrin ylläpitää rikosten määrää. Lisäksi yhä suurempi osa rikollisuudesta tapahtuu jo nyt ja tulevaisuudessa verkossa, jolloin rikollisuudesta tulee globaalia ja myös vaikeasti selvitettävää. Ikääntyvät ihmiset saattavat muita helpommin valikoitua nettirikollisuuden uhreiksi. Vastaavasti voidaan olettaa, että väestön ikääntyminen näkyy hallinto-oikeuksissa sosiaali-asioiden määrän kasvuna, koska iäkkäämpi väestö hakee enemmän sosiaalipalveluita.

Tilastokeskuksen mukaan vuoden 2018 lopussa Suomen väestöstä 61 prosenttia asui ydin-kaupunkialueella. Kaupunkimaisissa kunnissa asui 72 prosenttia koko väestöstä.<sup>1</sup> Kaupungeissa asuvan väestön osuus kokonaisväestöstä on kasvanut 1950-luvulta saakka, ja ennusteiden mukaan kaupungistuminen jatkuu edelleen. Kasvu keskittyy pääkaupunkiseudulle, suuriin yliopistokaupunkeihin, suurten kaupunkien kehysalueelle ja pistemäisesti muualle maahan. Viimeisimpänä kehityssuuntana on koronapandemiasta johtuen kuitenkin ollut väestön muutto erityisesti pois pääkaupunkiseudulta erityisesti kehyskuntiin ja esimerkiksi Helsinki ja Vantaa ovat olleet muuttotappiollisia vuonna 2021. Toisaalta maahanmuutto on ollut runsasta, joten kokonaisuutena maan väkiluku on edelleen kasvanut.<sup>2</sup>

Kaupungistuminen koskettaa erityisesti työssäkäyviä; pienemmiltä paikkakunnilta pois-muuttavat ja kasvukeskuksiin hakeutuvat ovat tyypillisesti työikäistä väestöä. Trendi vaikuttaa palveluverkkoon, joka keskittyy sinne, missä ihmisiä on. Tästä seuraa kysymys siitä, onko palveluiden saatavuus yhdenvertaista kaikilla alueilla. Palveluiden alueellinen harveneminen onkin haaste kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tämä koskee myös tuomioistuinlaitosta. Tuomioistuinlaitos eroaa monista muista palveluista kuitenkin siinä, että yksittäinen ihminen asioi tuomioistuimessa vain hyvin harvoin, jos koskaan. Muiden oikeudellisten palveluiden, kuten asianajopalveluiden, saatavuuteen tuomioistuinten, erityisesti käräjäoikeuksien, sijainti vaikuttaa kuitenkin olennaisesti.

Tekniikan hyödyntäminen, esimerkiksi oikeuden istuntojen järjestäminen videoneuvotte-luyhteyden välityksellä, on omiaan pienentämään pitkistä välimatkoista aiheutuvia haittoja. Toisaalta perinteisen käyntiasioimisen korvaaminen digitaalisilla palveluilla voi myös vaarantaa yhdenvertaisuuden toteutumisen. Ikääntyvän väestön näkökulmasta oikeuden saatavuus heikkenee, jos mahdollisuus asioida henkilökohtaisesti tuomioistuimessa vaikeutuu palvelun sähköistymisen tai pitkän välimatkan vuoksi.

### 3.1.2 Kansainvälistyminen ja kulttuurinen monimuotoistuminen

Kansainvälistyminen kaikilla elämän alueilla jatkuu edelleen. Ihmiset liikkuvat yli rajojen ja saattavat asua vakiintuneesti osan vuodesta eri maissa. Yritystoiminta on kansainvälistynyt, vaikkakin pääosa suomalaisista yrityksistä on pienyrityksiä, jotka toimivat kansallisesti.

<sup>1</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkajulkaisu]. ISSN=1797-5379. vuosikatsaus 2018. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 3.5.2022]. Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/01/vaerak\\_2018\\_01\\_2019-11-22\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2018/01/vaerak_2018_01_2019-11-22_tie_001_fi.html)

<sup>2</sup> Helsingin sanomat 28.5.2022: Lapissa muuttovoittoa, Uudellamaalla tappiota.

Ihmisten ja palveluiden liikkuvuudella on vaikutuksia esimerkiksi verotukseen ja sosiaaliturvaan. Kansainvälisesti toimivien yritysten verotuksessa joudutaan puntaroimaan valtioiden toimivaltakysymyksiä. Ylikansallisen normiston, erityisesti EU-lainsäädännön, määrä on kasvanut. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön tunteminen kuuluu tuomarin työhön. Kansainvälistymisen lisääntyminen edellyttää myös enenevissä määrin eri maiden viranomaisten monikielisyyttä ja kykyä toimia toistensa kanssa.

Kansainvälistymisen kielteisiin ilmiöihin kuuluu järjestäytyneen rikollisuuden ja siihen keskeisesti kytkeytyvien huumausaine- ja verkkorikollisuuden sekä ihmiskaupan leviäminen. Eniten Suomessa on havaittu työvoiman hyväksikäyttöön liittyvää ihmiskauppaa.

Muuttoliikkeillä voi olla erilaisia vaikutuksia – suotuisia tai epäsuotuisampia. Joka tapauksessa muuttoaalto edellyttävät valtioilta monenlaista suunnittelua ja varautumista. Vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana Suomeenkin saapui ennennäkemätön määrä turvapaikanhakijoita. Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 miljoonat ukrainalaiset ovat paenneet sotaa ja hakeneet turvaa EU-maista.

Yhä useammassa perheessä joko molemmat vanhemmat tai toinen heistä on peräisin toisesta kulttuurista. Monikielisyyden lisäksi kulttuurien moninaistuminen tuo tarvetta tehdä suomalaista oikeudenhoitoa ymmärrettäväksi eri kulttuuritaustasta tuleville ihmisille. Esimerkiksi luottamus viranomaisiin voi olla heikkoa. Henkilö, joka ei tunne suomalaista yhteiskuntaa ja oikeussuojakeinoja, jää helposti vaille oikeussuojaa.

Kulttuurisen monimuotoisuuden lisääntyminen näkyy oikeuslaitoksen päivittäisessä työssä. Merkittävä osa asiakkaista puhuu äidinkielenään muuta kieltä kuin suomea tai ruotsia. Tilastotietoja asiasta ei ole, mutta on varsin tavanomaista, että asian käsittelemiseksi tuomioistuimessa on tarpeen järjestää yhden tai useamman kielen tulkkaus tai kääntää asiakirjoja. Tämä lisää työmäärää ja hidastaa asian käsittelyä kaikissa vaiheissa, mutta näkyy erityisesti istuntokäsittelyjen pidentymisenä.

Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, miten ulkomaalaiset kotoutuvat suomalaisen yhteiskunnan jäseniksi. Kotoutumisella on ratkaiseva merkitys myös sen kannalta, mihin suuntaan turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten elämä kehittyy. Mikäli kotouttamisessa ei onnistuta, voi seurauksena olla pahimmillaan kokonaisten asuinalueiden slummiutumista ja jengiytymistä. Nämä puolestaan voivat johtaa rikollisuuteen, josta voi muodostua merkittävä yhteiskunnallinen ongelma. Tämän ongelman estämiseen tulisi pureutua nimenomaan ennaltaehkäisevin toimenpitein.

### 3.1.3 Tulevaisuuden työelämä ja hyvinvointi

Tilastot kertovat, että työllisyysaste eli työllisten osuus 15–74-vuotiaasta väestöstä on noussussa (72 prosenttia), mutta Suomessa ollaan kuitenkin selvästi jäljessä muiden pohjoismaiden tasosta. Työttömyysaste on pysynyt 8 prosentin tuntumassa. Ammattirakenne on kehittynyt viime vuosina siten, että vain kahden ylimmän palkkaviidenneksen ammateissa on ollut kasvua. Työikäisen väestön koulutustaso on noussut viime vuosiin asti, mutta sen ennakoitaan pysähtyvän 2020-luvulla. 1980-luvulla ja sitä myöhemmin syntyneiden ikäluokkien koulutustaso on jäämässä 1970-luvulla syntyneitä matalammaksi. Miesten koulutusvaje suhteessa naisiin on kasvanut ja kasvaa edelleen. Koulutustason nousun pysähtyminen on ristiriidassa sen kanssa, että ammattirakenteen on ennakoitu kehittyvän edelleen osaamispainotteiseen suuntaan. Muiden kuin korkea-asteen koulutuksen saaneiden miesten asema työmarkkinoilla heikentyy.

Työmarkkinoissa on tapahtunut suuri rakennemuutos. Kolmessa vuosikymmenessä Suomesta on kadonnut yli 600 000 työpaikkaa, joihin on riittänyt perusasteen koulutus. Rutiniinomaista työtä tekeville on tarjolla yhä vähemmän työtä.

Luettelonomaisesti voidaan todeta, että työelämän muutosta aiheuttavat esimerkiksi teknologinen muutos, globalisoituvat arvoketjut, palveluvaltaistuva talous, ekotehokkuus ja ympäristövastuullisuus, ikääntyvä väestö, sukupolvisiirtymä, muutokset ihmisten arvoissa, ihmisten lisääntyvä liikkuvuus yli rajojen ja mahdolliset pandemiat. Työnteon muodot muuttuvat ja eriytyvät. Työstä katoavat perinteiset työn tekemisen muodot. Myös pirstaleisuus tulee näkymään työelämässä. Tämän päivän nuoret eivät enää odota työskentelevänsä pitkiä aikoja saati koko uraansa saman työnantajan palveluksessa.

Työterveyslaitos on vuonna 2020 julkaissut Hyvinvointia työstä 2030-luvulla -raportin<sup>3</sup>, jossa on kartoitettu työelämän tulevaisuutta erilaisten skenaarioiden kautta. Raportissa on tunnistettu viisi ajattelu- ja toimintatapojen muutokseen liittyvää muutossuuntaa.

Ensiksikin on havaittu, että työikäisten elämänvalinnat siiloutuvat ja tuottavat *elämänalueiden sisäistä ylikuumentumista*, niiden välistä kitkaa ja psyyken yliaktivaatiota. Yhä useamman työntekijän kalenterissa on päällekkäisyyksiä ja elämää leimaa tiukka aikataulutus. Toiseksi ennakoitaan, että yksilöt ja työorganisaatiot kohtaavat entistä enemmän *äkillisiä, ennakoimattomia ja hallitsemattomia toimintaympäristön muutoksia* tulevaisuuden työelämässä. Työyhteisöissä tarvitaankin muutosvalmiutta ja jatkuvuuden hallintaa. Psykologinen turvallisuus korostuu työelämässä. Kolmanneksi on tunnistettu, että *verkostomaisuus työelämässä lisääntyy*. On todennäköistä, että yksittäisten työntekijöiden

3 Lauri Kokkinen (toim.): Hyvinvointia työelämässä 2030-luvulla; skenaarioita suomalaisen työelämän kehityksestä. Työterveyslaitos 2020.

eriytyneet sosiaaliset sidokset ja verkostot määrittelevät ihmisten työtä ja ihmissuhteita. Neljäntenä muutossuuntana on, että *työurat muuttuvat, etsivät uusia muotoja ja moninaistuvat*. Työelämän vaihtuvat tarpeet edellyttävät, että työntekijöiden on yhä enemmän pidettävä itseohjautuvasti huolta omasta työurastaan sekä työ- ja työllistymiskyvystään. Tulevaisuudessa syväosaamisen rinnalla korostuvat erilaiset työelämätaidot, kuten sosiaaliset taidot, vastuunotto, ristiriitojen käsittelykyky, tunteiden hallinta, työroolissa toimiminen ja stressinhallinta. Viidenneksi on tunnustettu, että *jatkuva kehittyminen* asettaa paineita, minkä seurauksena voi olla riittämättömyyden ja ulkopuolisuuden kokemuksia. Jos kehittymismahdollisuuksia suunnataan järkevästi ennakoiden, työntekijät pärjäävät uudessa työelämässä paremmin. Myös erilaiset oppijat tulee ottaa systemaattisesti huomioon.

Asiantuntijakuulemisissa on tullut esille individualismin nousu työelämässä. Työvoiman voidaan kuvailla olleen aikaisemmin homogeenisempää. Kaikkien sukupolvien sisällä on suuria eroja, mutta on havaittavissa, että nuorempien sukupolvien edustajissa on enemmän hajontaa. Työelämä tarjoaa nykyisin runsaammin vaihtoehtoja, ja ihmisten työorientaatiot ovat muodostumassa entistä erilaisemmiksi. Vaikka työ on edelleen suomalaisille erittäin tärkeää, sen merkitys suhteessa työn ulkopuoliseen elämään on pienentynyt. Sisällöllisten tekijöiden merkitys on kasvanut selvästi suhteessa materiaalisiin tekijöihin.

Työnantajan näkökulmasta individualismin nousu merkitsee sitä, että työntekijät tulee huomioida yksilöllisemmin. Jos palkkaa on perinteisesti pidetty keskeisimpänä tekijänä työn houkuttelevuudessa, ovat työntekijöiden motiivit tänä päivänä yksilöllisempiä. Palkka luo perusturvaa, mutta myös työnantajaan liittyvät seikat, työtehtävien merkityksellisyys, jatkuvuus, työssä jaksamisesta huolehtiminen ja mahdollisuus kehittyä omassa asiantuntijuusroolissa ovat tärkeitä. Organisaation sisällä pitäisikin pyrkiä kuuntelemaan ja tunnistamaan työntekijän tarpeet sekä tarjoamaan mahdollisuuksia kehittyä.

Asiantuntijakuulemisissa on tullut ilmi myös, että pelkkä substanssiosaaminen ei enää tulevaisuudessa riitä työelämässä pärjäämiseksi, vaan sen rinnalle on noussut muita taitoja, joita työntekijältä odotetaan. Digitaidot ovat yksi esimerkki tällaisista geneerisistä taidoista, joihin täytyy kiinnittää vastaisuudessa enemmän huomiota sekä koulutuksessa että työelämässä. Toisaalta oletettavaa on, että sosiaaliset taidot nousevat erityisen tärkeään asemaan tulevaisuuden työelämässä. Näitä inhimillisiä taitoja ei voida korvata esimerkiksi robotiikalla. Tulevaisuudessa tuomareilta odotetaan todennäköisesti entistäkin enemmän retorisia ja ihmisten kohtaamisen taitoja. Tulevaisuuden työelämässä korostuukin inklusiivisuus. On huolehdittava siitä, että työntekijät, joilla on hyvin erilaiset taidot, saatetaan keskenään samalle tasolle.

Palkansaajien fyysinen työkyky ei ole kokonaisuutena tarkasteltuna juuri muuttunut 2000-luvulla. Pitkät sairauspoissaolot ovat lisääntyneet naisilla ja vähentyneet miehillä.

Työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuus on laskenut viime vuosina. Työntekijöiden hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä on entistä enemmän. Monet yleismaailmalliset asiat, kuten teknologinen muutos ja globalisaatio, ilmastonmuutos, koronapandemia ja geopolitiikan muutos, lisäävät ihmisten ahdistusta. Tulevaisuudessa fyysinen työ vähenee automatisoinnin myötä entisestään, mutta henkinen paine kasvaa ja lisää myös työikäisen väestön mielenterveyteen liittyviä ongelmia. Tämä kehitys asettaa työyhteisöjen johtamiselle yhä suurempia odotuksia.

### 3.1.4 Digitalisaatio

Suomalaisessa yhteiskunnassa on otettu viime vuosina isoja harppauksia digitalisaation alalla. Sähköisesti saatavilla olevien palvelujen määrä on kasvanut. Palveluiden muuttuessa sähköisiksi korostuu selkeän ja yksiselitteisesti ymmärrettävän kielen merkitys. Digitalisaation antamat mahdollisuudet muokkaavat myös viranomaistoimintaa. Esimerkiksi Verohallinto hyödyntää automaatiota päätöksenteossaan, ja monelle veronmaksajalle on tuttua veroilmoituksen täyttäminen tietoverkossa. Julkisten palvelujen hyödyntäminen on muuttunut siten, että sähköinen asiointi viranomaisessa on lisääntynyt merkittävästi, ja vastaavasti käyntiasiointi on vähentynyt. Asiantuntijoiden arvioiden mukaan käyntiasiointi tulee vähenemään entisestään, mutta tietyissä palveluissa kuten Kelassa asioidaan jatkosakin myös henkilökohtaisesti.

Myös palvelujen käyttäjien toiveet ja tottumukset ovat muuttuneet. Tulevaisuudessa yhä useampi kansalainen asioi ensisijaisesti sähköisesti. Kansalaiset odottavat ajasta ja paikasta riippumatonta, sujuvaa asiointia verkossa. Samanaikaisesti valtion pitää kuitenkin pystyä palvelemaan kaikkia, myös niitä, joilla on heikompi kyky toimia sähköisesti. Teknologia kehittyy hyvin nopeasti, mutta oleellista sen hyödyntämisessä on, kuinka nopeasti uusi teknologia arkipäiväistyy ja kenelle se arkipäiväistyy. Monien palvelujen käyttö edellyttää esimerkiksi älypuhelinia.

Lainsäädäntö on monin paikoin jäänyt jälkeen digitalisaation kehittymisestä. Esimerkiksi tietokoneiden käyttö tuomioistuimissa on jäänyt sääntelyn katvealueelle; nykyiset säännökset eivät ole kaikilta osin tekniikkaneutraaleja. Maailmanlaajuinen koronapandemia on merkinnyt myös tuomioistuimissa digiloikkaa, ja etäyhteyksien käyttö oikeuden istunnoissa on lisääntynyt merkittävästi. Voimassa olevat säännökset ovat tämän päivän tarpeiden näkökulmasta monilta osin vanhentuneita, minkä vuoksi tuomioistuintyössä törmätään jatkuvasti käytännön ongelmiin.

Digitalisaatio vaikuttaa myös siihen, millaisia asioita tuomioistuimet tulevaisuudessa käsittelevät.



Tietoverkon kehittyminen ja digitalisaatio ovat muokanneet yhteiskuntia häivyttämällä maantieteellisen näkökulman. Sijainnilla ei ole enää yhtä suurta merkitystä kuin ennen. Oikeudenkäytössä muutos näkyy selvimmin siinä, että yhä useampi rikos tapahtuu verkossa ja niiden selvittäminen edellyttää usein valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä viranomaisten välillä. Tietoverkkoon luvattomasti tunkeutumalla voidaan aiheuttaa massiivista vahinkoa, kuten terveystietojen laajamittaista paljastumista koskeva tapaus on Suomessa osoittanut. Digitalisaatio synnyttää myös ilmiöitä, joita voimassa oleva oikeus ei aina tunnista. Se johtaa tilanteisiin, joissa oikeudenhoidon eri toimijat joutuvat tulkitsemaan puutteellista lainsäädäntöä.

Tekoälystä puhuttaessa nousee usein esille oikeudellisia ongelmia. Oikeusministeriö on vuonna 2020 käynnistänyt automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelun (OM021:00/2020). Hankkeen tarkoituksena on valmistella hallinnon yleislainsäädäntöön tarvittavat säännökset, joilla varmistetaan hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen ja virkavastuun toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa. Lausuntoaika luonnoksesta hallituksen esitykseksi on päättynyt toukokuussa 2022. Esitysluonnoksen mukaan edes oikaisuvaatimusmenettelyä ei voida automatisoida.

Euroopan komissio on vuonna 2021 antanut lainsäädäntöesityksen historiansa ensimmäiseksi tekoälyasetukseksi. Asetuksen arvioidaan tulevan voimaan kahden tai kolmen vuoden kuluttua. Esityksessä tekoälyjärjestelmiin liittyvät riskit on jaettu neljään luokkaan: ei-hyväksyttäviin, suuriin, vähäisiin ja minimaalisiin riskeihin. Suuririskisten tekoälyjärjestelmien tulee täyttää tietyt vaatimukset ennen kuin niitä on sallittua saattaa markkinoille EU:ssa. Suuririskisiksi katsotaan muun muassa tekoälyjärjestelmät, joita hyödynnetään:

- kriittisissä infrastruktuureissa, joissa ne voivat vaarantaa ihmisten hengen ja terveyden,
- oikeudenkäytössä ja demokraattisissa prosesseissa,
- lainvalvonnassa, kun tekoäly saattaa loukata ihmisten perusoikeuksia,
- työllistämisen ja henkilöstöhallinnon yhteydessä,
- koulutuslalla, kun tekoäly voi määrätä opintoihin pääsystä ja
- keskeisessä asemassa olevien yksityisten ja julkisten palveluiden yhteydessä.

Tällä hetkellä valmisteilla on myös useampi EU:n säädös, joilla on merkitystä erityisesti verkossa toimivien yritysten kannalta. EU:n digimarkkinasäädös (DMA), digipalvelusäädös

(DSA) ja datasäädös (DA) ovat komissiossa vireillä. Kaikilla näillä on vaikutusta siihen, miten dataa verkossa käsitellään ja toimijoiden vastuuta säännellään.<sup>4</sup>

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) on vuonna 2018 hyväksynyt eettisen peruskirjan tekoälyn käytöstä oikeusjärjestelmissä ja niiden ympäristössä.<sup>5</sup> Peruskirja on suunnattu yksityisille ja julkisille toimijoille sekä lainsäätäjille. Peruskirjassa on määritelty viisi periaatetta, joita tulee soveltaa oikeudellisiin päätöksiin ja tietojen automaattiseen käsittelyyn tekoälyteknikoiden pohjalta. Näitä periaatteita ovat:

- perusoikeuksien kunnioittaminen,
- syrjinnän kieltä,
- laadun ja turvallisuuden varmistaminen,
- läpinäkyvyys, puolueettomuus ja oikeudenmukaisuus ja
- sen varmistaminen, että käyttäjä on tietoinen valinnoistaan.

Datan merkityksen kasvaessa herää kysymys siitä, missä data on ja kuka sen omistaa. Myös oikeudellisen datan määrä lisääntyy koko ajan. Finlex on oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton internet-palvelu. Sen sisällön tuottaa ja sitä ylläpitää kaupallinen toimija. Tällä hetkellä leimallista on, että suuri osa oikeudellisesta datasta ei ole yleisesti hyödynnettävissä. Finlexissä on vain osa säädöksistä, ja tuomioistuimet julkaisevat siellä ratkaisujaan vain harvakseltaan. Käräjäoikeuksien ratkaisuja Finlexissä ei ole lainkaan.

Viime vuosina on puhuttu paljon tiedolla johtamisesta. Oikeudenkäytön saralla tiedolla johtamisessa otetaan kuitenkin vasta ensiaskeleita. Digitalisaatio mahdollistaa entistä laajempien data-aineistojen keräämisen ja analysoinnin. Esimerkiksi raportointi tarjoaa paljon mahdollisuuksia päätöksenteon kehittämiseksi ja tueksi.

### 3.1.5 Ilmastonmuutos ja luontokato

Työryhmän kuulemat asiantuntijat ovat nostaneet esille ilmastonmuutoksen ja luontokadon merkittävänä tulevaisuuteen vaikuttavina tekijöinä. Niiden seurauksiin ollaan hiljalleen havahtumassa myös tiedeyhteisön ulkopuolella. Yleinen ymmärrys siitä, että luonnon tasapainon järkkymisellä on moninaisia vaikutuksia ruokaturvaan, terveyteen, talouteen

<sup>4</sup> Helsingin sanomat 29.5.2022: Uudet säädökset lupaavat käyttäjille lisää valtaa sosiaalisissa medioissa

<sup>5</sup> CEPEJ European Ethical Charter on the use of artificial intelligence (AI) in judicial systems and their environment.

ja elämänlaatuun, kasvaa. Samalla ihmisten suhtautuminen ympäristöasioihin on muuttumassa, ja ihmiset aktivoituvat puolustamaan luontoarvoja. Teknologisia ja muita keinoja pysäyttää ilmastonmuutos ja luontokato pyritään kehittämään jatkuvasti. Poliittinen päätöksenteko ja toimenpiteet, joihin ympäristömuutoksen torjumiseksi ryhdytään, vaikuttavat monin tavoin ihmisten ja organisaatioiden toimintaan.

Ympäristöasioiden saadessa isomman merkityksen lainsäädäntö tulee muuttumaan. Luontoentiteetit voivat saada oikeuksia, joita niillä ei nykyisin ole. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa maoreille tärkeä joki on määritelty oikeushenkilöksi. Ympäristöasioita ajamaan tulee valtuutettuja, joiden tehtävänä on valvoa luontoentiteettien ja tulevien sukupolvien etuja ja oikeuksia. Esimerkiksi Walesissa moottoritiehanke on kaatunut tulevien sukupolvien oikeuksia valvovan komissaarin vastustukseen. Lisäksi ympäristölle haitallista toimintaa tullaan kriminalisoimaan. Sen seurauksena tuomioistuinten arvioitavaksi tulee aivan uudentyypisiä asioita. Isoja jutturyppäitä voi muodostua, kun ihmisjoukot aktivoituvat ja haastavat nykyjärjestelmää ja normin mukaisia toimintatapoja.

Maailmalta on jo lukuisia esimerkkejä siitä, että tyytymättömyys valtiovan toimenpiteisiin ympäristökriisin torjumiseksi ajaa yksittäisiä ihmisiä sekä kansalaisjärjestöjä ja -foorumia oikeudenkäynteihin valtioita vastaan. Ihmisoikeusperustaisten ilmastonmuutokseen liittyvien oikeudenkäyntien määrä on lisääntynyt kansallisissa tuomioistuimissa, mutta valituksia on tehty myös kansainvälisille elimille. YK:n ihmisoikeusneuvosto on jo antanut päätöksen ilmastonmuutokseen liittyvässä tapauksessa, jossa valittaja oli hakenut turvapaikkaa ilmastonmuutoksesta johtuvista syistä.<sup>6</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on vireillä kuuden portugalilaisnuoren tekemä valitus 33 valtiota vastaan riittämättömistä ilmastotoimista.<sup>7</sup> Toisessa EIT:ssa vireillä olevassa asiassa senioriyhdistys katsoo Sveitsin loukanneen valittajien oikeuksia laiminlyötyään riittävät ilmastotoimet.<sup>8</sup>

Helsingin Sanomat on uutisoinut kansainvälisestä Stop Ecocide International -kampanjasta, jonka tavoitteena on, että tulevaisuudessa Kansainvälinen rikostuomioistuin ICC voisi käsitellä luonnontuhontarikoksia. Se tapahtuisi lisäämällä ICC:n toimivaltaan uusi rikos. Kesällä 2021 luonnontuhonnan määritelmä esiteltiin ICC:n perustaneen Rooman perussäännön allekirjoittaneille maille. Luonnontuhonnalla tarkoitettaisiin laitonta tai mielivaltaista tekoa, joka on tehty tietäen, että kyseiset teot aiheuttavat huomattavan todennäköisyyden vakaviin ja joko laajalle levinneisiin tai pitkäaikaisiin vahinkoihin

6 Teitiota v. Uusi-Seelanti, 23.9.2020

7 Duarte Agostinho ja muut v. Portugali ja 32 muuta valtiota

8 Klimasenioreiden v. Sveitsi

ympäristössä. Rikoksesta voitaisiin tuomita luonnollisia henkilöitä, kuten yritysten tai valtioiden johtajia.<sup>9</sup>

Nykyinen turvapaikkajärjestelmä perustuu Yhdistyneiden kansakuntien pakolaissopimukseen vuodelta 1951. Ympäristön muutosten tai ympäristökatastrofien takia kodeistaan pakenevat ihmiset eivät sovi tuon sopimuksen määritelmään. Muutamissa maissa on luotu alustavia järjestelmiä, joissa ympäristösyistä pakeneva voi saada oleskeluluvan kyseisen syyn perusteella. Tämä ei kuitenkaan ole tavallista eikä kyse ole turvapaikasta. Joka tapauksessa voidaan olettaa, että ilmastopakolaisuus tulee näkymään myös Suomessa hallintotuomioistuinten käsittelemissä asioissa.

Ympäristövastuullista toimintakulttuuria ja kestävän kehityksen tavoitteiden edistämistä odotetaan tulevina vuosina kaikilta toimijoilta. Luontoarvojen vaaliminen on myös argumentti sen puolesta, että tekniikkaa hyödynnettäisiin tuomioistuimissa yhä enemmän ja näin vähennettäisiin eri tahojen tarvetta matkustaa.

Kun valtioiden paine aktiivisempiin ja tehokkaampiin ilmastotoimiin kasvaa, voi syntyä tarvetta nopeille lainsäädäntömuutoksille. Oikeusnormisto laajenee, ja ihmisten ja organisaatioiden toiminnalle asetetaan rajoitteita. Työryhmän kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet, että sääntelyn lisääntymisen vuoksi yrityksille voi aiheutua vahinkoa, minkä seurauksena ne voivat hakea korvauksia valtiolta. Tämä voi heijastua myös tuomioistuihin.

Kansainvälinen kehitys antaa olettaa, että ihmisoikeuksiin perustuvia ilmastokan- teita tullaan nostamaan myös kotimaisissa tuomioistuimissa. Tuomioistuinten käsiteltäväksi voi tulla aivan uudentyyppisiä asioita ja ilmiöitä, joiden myötä oikeudenkäynnit monimutkaistuvat.

### 3.1.6 Talouden murros

Maailmantalouden näkymät ovat heikentyneet. Talouskasvua hidastavia uhkia nähdään olevan useita. Monet kriisit, kuten inflaatio, energiakriisi, ruokaköyhyys ja ilmastokriisi, kytkeytyvät toisiinsa. Taloutta leimaakin yleisesti epävarmuus.

Myös Suomen talouskasvu hidastuu. Suomen Pankin pitkän aikavälin ennusteessa, joka on julkaistu joulukuussa 2021, talouskasvun ennustetaan jäävän vuosina 2021–2040 noin 1,2 prosenttiin vuodessa ja hidastuvan sen jälkeen entisestään. Suomen Pankin arvion

<sup>9</sup> Helsingin Sanomat 10.5.2022 s. 24–25.

mukaan uhkana on, että inhimillisen pääoman määrä alkaa vähentyä 2040-luvulla, jos nykyiset kehityskulut väestönkasvussa ja koulutuksessa jatkuvat.<sup>10</sup>

Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022 EU, Yhdysvallat sekä muut länsimaat ovat asettaneet talouspakotteita Venäjälle. Asetettujen pakotteiden seurauksena Suomen ulkomaankauppa Venäjän kanssa lähestulkoon loppuu. Energian ja raaka-aineiden hinnat ovat nousseet. Hintojen nousun odotetaan edelleen jatkuvan. Sodan vaikutuksia Suomen talouteen pitkällä aikavälillä on vaikeaa ennustaa, mutta voidaan kuitenkin olettaa, että se kiristää talouden reunaehtoja.

Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden mukaan innovaatioiden merkitys tulee taloudessa korostumaan. Uusien ideoiden ja teknisten keksintöjen avulla voidaan parantaa tuotteita ja palveluja tai tehostaa niiden tuotantoa. Näin innovaatiot edistävät talouskasvua.

Hiljattain on kartoitettu talouden murroksessa elävien ihmisten kokemuksia. Markkinoiden avautuminen ja uudet teknologiat luovat uusia mahdollisuuksia mutta lisäävät myös paineita. Vaatimukset ovat kasvaneet, ja muutos murentaa vanhoja elämäntapoja ja identiteettejä. Kokemus paineiden kasvusta ja elämän kiristymisestä yhdistää suomalaisia eri puolilla maata johtajista pienituloisiin.<sup>11</sup>

Talouden kehitys on vaikeasti ennustettavissa, minkä vuoksi on vaikeaa arvioida, miten sen muutokset tulevat näkymään tuomioistuimissa.

### 3.1.7 Yhteiskunnan polarisoituminen ja luottamus oikeuslaitokseen

Edellä jo todetusti yhteiskunnan polarisoitumista tapahtuu monella eri elämän alueella, kuten koulutus, tuloerot, terveys, yhteiskunnalliset arvot ja näkemykset. Kaikki eivät vaikuta oikeuslaitosta kohtaan tunnettuun luottamukseen, mutta voivat tehdä sen ainakin välillisesti. Huolestuttavana voidaan nähdä esimerkiksi aktiivisuuden selvästi aleneva trendi. Kun eduskuntavaaleissa äänesti 1960-luvulla noin 85 % kansasta, vuodesta 2011 eteenpäin tämä on tippunut 70 % tienoille. Kansanvallan legitimitetti kärsii, jos ”unohdettuja” tai yhteiskunnasta ”irtautuneita” ihmisiä on paljon ja yhteisöllinen luottamus hajoaa. Yhteiskunnallisten instituutioidemme potentiaalisten ongelmakohtien korjaaminen vaatii niiden tunnistamisen lisäksi sitä, että oikeusvaltiolliset normit ja niistä vastaavat toimijat koetaan yhteisiksi ja puolustamisen arvoisiksi. Mikäli näin ei ole, on

<sup>10</sup> <https://helda.helsinki.fi/bof/handle/123456789/18255>

<sup>11</sup> Anu Kantola ja työryhmä: Kahdeksan kuplan Suomi. Gaudeamus 2022.

oikeuslaitoksen legitimiisyys vaarassa. Sen menettäminen voi tapahtua paljon nopeammin kuin sen palauttaminen.

Kansalaisten kokema oikeudenmukaisuus ja oikeuskäytäntöjen luotettavuus ovat keskeinen osa oikeusvaltiota ja myös tehokkaan rikosten ehkäisyn edellytys. Tuomioistuinten päätösten legitimiisyys riippuu oikeusturvan keskeisten periaatteiden, kuten nopeus, halpuus, johdonmukaisuus, oikeusvarmuus ja ennustettavuus, noudattamisesta. Jos luottamus yhtä toimijaa kohtaan rapistuu, se saattaa rapistua samalla muita toimijoita kohtaan. Oikeuslaitos voi siis tukea ja vahvistaa luottamusta toimimalla tavoilla, jotka ovat kokonaisuutena aidosti reiluja, oikeudenmukaisia ja kunnioittavat ihmisten oikeuksia.

Luottamus siihen, kuinka usein tuomioistuimet tekevät oikeudenmukaisia ja puolueettomia päätöksiä ja onko oikeuslaitos korruptoitumaton, ovat esimerkkejä, joissa Suomi sijoittuu Pohjoismaiden kanssa kärkipäähän Euroopassa. Pohjoismaalaiset luottavat eniten poliisiinsa ja tuomioistuihinsa ja uskovat, että heidän instituutionsa ovat oikeutettuja valanpitäjiä ja auktoriteetteja. Legitimiteetti tulee esiin siinä, miten ihmiset hyväksyvät vallan ja pitävät valtaa normatiivisesti oikeutettuna.<sup>12</sup>

Nykytietämyksen mukaan legitimiteetti on vahvempi lain noudattamista ennustava tekijä kuin peloteriski, ja todennäköisesti monin verroin halvempi. Legitimiteetin vahvuuteen vaikuttavat kuitenkin luonnollisesti myös oikeuslaitoksen ulkopuoliset syyt, joihin voidaan vaikuttaa lähinnä yleisillä yhteiskuntapoliittisilla päätöksillä ja keinoilla. Yhteiskunnan monimuotoistuesssa ja ennen kaikkea polarisoituessa myös legitimiteettikokemus on haasteiden edessä.

Vaarana myös on, että tuomioistuinprosessi politisoituu eli sitä käytetään poliittisten tarkoitusten toteuttamiseen tai moraalisesti motivoitujen tavoitteiden ajamiseen. Valituslupakäytäntöjen yleistyessä alempien oikeusasteiden merkitys oikeutta luovassa roolissa lisääntyy.<sup>13</sup>

Nämä ovat seikkoja, joihin tulisi kiinnittää huomiota myös tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kehityssuuntia arvioitaessa.

12 European Social Survey - ESS:n viides kierros. [https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/TL1\\_Justice-Finnish.pdf](https://www.europeansocialsurvey.org/docs/findings/TL1_Justice-Finnish.pdf)

13 Näin on arvioitu hiljattain julkaistussa tutkimuksessa, joka koskee oikeuden kehityssuuntia eräissä pohjoismaissa. Ks. Anna Wallerman Ghavanini & Sebastian Wejedal (red): Access to justice i Skandinavien.

## 3.2 Oikeudenhoidon uudistukset

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) sisältää ehdotukset pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi sekä kehyspäättökseen ja säästövaatimusten edellyttämäksi sopeuttamisohjelmaksi. Suuri osa uudistamisohjelmaan kirjatusta ehdotetuista toimenpiteistä on jo toteutettu. Tällä hetkellä oikeusministeriössä on vireillä useita oikeudenkäyttöön vaikuttavia hankkeita, joita esitellään alla tiivistetysti.

Oikeudenhoidon selonteko on valmisteilla (OM063:00/2021). Sen tavoitteena on oikeuslaitoksen toimintaedellytysten turvaaminen yhtä vaalikautta pitkäkestoisemmalla tarkastelulla. Selonteon kohteena ovat tuomioistuinlaitos, Syyttäjälaitos, Ulosottolaitos, Rikosseuraamuslaitos ja Oikeusrekisterikeskus sekä oikeusapu- ja edunvalvonta. Kyseessä on valtioneuvoston selonteko, jolla tarkoitetaan valtioneuvoston eduskunnalle antamaa selvitystä jostain tietyistä valtakunnan hallintoa koskevasta asiasta. Selonteon on määrä valmistua 31.10.2022 mennessä.

Käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen ja siihen liittyvän summaaristen riita-asioiden keskittämisen toimivuutta ja vaikutuksia arvioimaan oikeusministeriö on asettanut selvityshenkilön (OM025:00/2021). Molemmat uudistukset tulivat voimaan vuoden 2019 aikana. Selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota oikeusturvan alueelliseen saatavuuteen, kiellisten oikeuksien toteutumiseen, taloudellisiin vaikutuksiin ja oikeudellisten palvelujen tarjontaan. Selvityksen on määrä valmistua viimeistään 30.9.2022.

Oikeusministeriö asetti loppuvuonna 2019 työryhmän valmistelemaan ehdotusta lainsäädännöksi, joka koskee henkilötodistelun vastaanottamista muutoksenhakutuomioistuinmessä käräjäoikeuden tekemältä kuva- ja äänitallenteelta. Työryhmän mietintö ([Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:20](#)) on julkaistu loppuvuonna 2020. Eduskunta on hyväksynyt suullisen todistelun tallentamista ja vastaanottamista yleisissä tuomioistuimissa koskevan uudistuksen joulukuussa 2021. Hyväksytyjen lakien mukaan niiden voimaantulosta säädetään erikseen lailla. Uudistuksen voimaanton toteuttamista koskeva hallituksen esitys on valmisteltavana oikeusministeriössä.

Lautamiesten valintatapaa tarkastellaan oikeusministeriössä vireillä olevassa hankkeessa. Hanke perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan (jäljempänä hallitusohjelma), jonka mukaan selvitetään lautamiesten valintatavan uudistaminen tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistavasti. Arviomuistion on määrä valmistua vuoden 2022 loppuun mennessä.

Oikeusministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän selvittämään sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön muutostarpeita ([Mietintöjä ja lausuntoja 2020:5](#)). Työryhmän tavoitteena oli selvittää sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön ja tuomioistuinten sotilasjäseniä koskevien

säännösten muutostarpeita. Työryhmän tuli arvioida sotilasoikeudenkäyntijärjestelmää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kannalta sekä järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamisen kannalta. Työryhmä ehdotti mm., että tuomioistuimen sotilasjäsenen toimikausi muutettaisiin viiden vuoden mittaiseksi. Lisäksi sotilasjäsenen palvelussuhdetta koskevia vaatimuksia muutettaisiin ja sotilasjäsenen asemaa koskeva sääntely siirrettäisiin kokonaisuudessaan lain tasolle. Hallituksen esitys ei ole tätä kirjoitettaessa valmistunut.

Vuoden 2021 loppupuolella julkaistiin selvitys julkisen oikeusavun tulorajojen vaikutuksista ([Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:58](#)). Hankkeessa laskettiin eri tuloluokkien korotettujen tulorajojen vaikutusta oikeusapua saavien määrään ja valtion talouteen sekä käsiteltiin myös oikeusturvavakuutusta. Hankkeessa haastatellut oikeudenkäyntiavustajat ja asianajajat katsoivat, että tulorajojen ja omavastuun laskemisen käytänteet pitäisi päivittää nykypäivään ja tulorajoja tulisi nostaa erityisesti kokonaan maksuttoman oikeusavun osalta. Lisäksi oikeusavun piiriin kuuluvien asioiden soveltamisalaa tulisi laajentaa.

Oikeusturvavakuutuksen osalta oikeusministeriössä laaditaan parhaillaan arviomuistiota.

Oikeusministeriö asetti loppuvuonna 2021 työryhmän valmistelemaan ehdotusta riita-asioiden oikeudenkäyntikulua koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Ennen työryhmän asettamista oikeusministeriössä oli laadittu asiasta arviomuistio ([Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2021:16](#)). Oikeudenkäyntikulutyöryhmä ehdottaa mietinnössään ([Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:21](#)), että tuomioistuimilla olisi jatkossa nykyistä laajemmat mahdollisuudet kohtuullistaa omasta aloitteestaan oikeudenkäyntikuluja, jotka riita-asian häviöjä veloitetaan korvaamaan voittajalle. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että yksityishenkilön oikeudenkäyntiavustajan tulisi ennen laajan riita-asian oikeudenkäyntiä antaa päämiehelleen kirjallinen arvio tämän oikeudenkäyntikulujen todennäköisestä määrästä. Lausuntoaika työryhmän mietinnöstä on päättynyt 30.6.2022.

Vuoden 2021 lopussa oikeusministeriö on käynnistänyt hankkeen (OM059:00/2021), jossa laaditaan arviomuistio kevennetystä oikeudenkäyntimenettelystä pienempiä riita-asioita varten. Arviomuistiossa tullaan arvioimaan tällaisen menettelyn oikeudellisia reunaehdotuksia ja sen vaikutuksia erityisesti oikeuden saatavuuteen yhteiskunnassa. Lähtökohtana on hallitusohjelma, jossa on asetettu tavoitteeksi toimivat oikeusprosessit ja oikeusturva. Siihen kuuluu muun muassa oikeusturvan saatavuus taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selvitetään oikeudenkäyntikulujen määrätymisperusteita muun muassa kuluriskin alentamiseksi. Edellä mainitussa riita-asioiden oikeudenkäyntikulua koskevassa arviomuistiossa (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2021:16) todetaan, että vähäisiä vaatimuksia koskeva oikeudenkäyntimenettely voisi olla vaikuttava keino puuttua kasvaneeseen oikeudenkäyntikulurisktiin.



Oikeusministeriössä on valmisteltavana hallituksen esitys laeiksi ryhmäkannelain muuttamisesta ja kieltotoimenpiteitä koskevasta edustajakanteesta (OM029:00/2021). Esitys sisältää ehdotukset tarpeellisiksi lainsäädäntömuutoksiksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavia edustajakanteita koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpanemiseksi Suomessa.

Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoitteeksi vahvistaa oikeudenalakohtaista erityisosaamista tuomioistuimissa. Tavoite otetaan huomioon Tuomioistuinviraston tulosohjauksessa ja tuomarinkoulutuslautakunnan määrärahoista neuvoteltaessa. Lisäksi arvioidaan tuomarikoulutusta koskevan sääntelyn muutostarve alla tarkemmin selostetun 30.10.2020 valmistuneen selvityksen (Selvityksiä ja ohjeita 2021:9) ja siitä annetun lausuntopalautteen pohjalta.

Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2019 työryhmän kehittämään korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteistyötä. Työryhmän mietintö ([Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:6](#)) julkaistiin kesällä 2020. Mietinnön mukaan kevyin tapa edistää yhteistyötä on kehittää koulutusta ja muita yhteistyömuotoja, jotka eivät edellytä lainsäädännön muuttamista. Välillisesti yhteistyöhön voitaisiin vaikuttaa kokoonpanosääntelyyn tehtävillä muutoksilla. Ylimpien tuomioistuinten yhteinen ratkaisukokoonpano olisi myös varteenotettava vaihtoehto. Yhteiskokoonpano edellyttäisi perustuslakiin otettavaa säännöstä ja yksityiskohtaista lain tasoista sääntelyä.

Oikeusministeriö asetti joulukuussa 2019 selvityshenkilön arvioimaan tuomareiden koulutusta koskevan uudistuksen toimivuutta ja vaikutuksia sekä Tuomioistuinviraston vaikutuksia tuomareiden koulutukseen. Selvitys on luovutettu oikeusministeriölle 30.10.2020 ([Selvityksiä ja ohjeita 2021:9](#)). Eduskunta on edellyttänyt vastaavan selvityksen antamista myös vuoden 2023 loppuun mennessä. Jatkohanke on asetettu ja siinä valmisteltavan toisen vaiheen selvityksen on määrä valmistua syksyllä 31.10.2023 (VN/17727/2022).

Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2018 työryhmän selvittämään tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittämistä ja uudistamista. Työryhmän mietintö ([Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:16](#)) on julkaistu loppuvuonna 2020. Työryhmän mukaan tuomareiden palkkaus on toteutettavissa sekä lakipalkkana että virkaehtosopimuksella. Työryhmä piti asian jatkoselvittämistä perusteltuna. Vastaavasti oikeusministeriössä on käynnissä oikeuslaitoksen yleistä sopimusalaa koskevan virkaehtosopimuksen kehittäminen. Tuomioistuinten kansliahenkilöstö kuuluu tämän virkaehtosopimuksen piriin.

Oikeusministeriö on asettanut yhdenvertaisuuslain osittaisuudistusta valmistelevan työryhmän ja sen työelämää koskevan alajaoston toimikaudeksi 10.6.2021–31.5.2022. Lausuntoaika luonnoksesta hallituksen esitykseksi on päättynyt toukokuussa 2022. Esitys

perustuu hallitusohjelman kirjauksiin, joiden mukaan hallituskaudella toteutetaan yhdenvertaisuuslain osittaisuudistus ja säädetään velvoittavista tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmista myös varhaiskasvatuksessa.

Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistusta on valmisteltu useammalla hallituskaudella. Hallitusohjelman mukaan Ahvenanmaan itsehallintoa kehitetään ja vaalitaan hyvässä yhteistyössä Ahvenanmaan kanssa. Uusi laki korvasi vuoden 1991 itsehallintolain ja tulisi olemaan järjestyksessä neljäs itsehallintolaki. Tavoitteena on ajantasainen laki ja mahdollisuuksien luominen itsehallinnon kehittämiseksi nykyistä joustavammalla tavalla. Luonnos hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi on ollut lausunnolla vuonna 2021. Hallituksen esitystä ei ole tätä kirjoitettaessa annettu.

Hallitusohjelman mukaan jatketaan työtä saamelaiskärjälain uudistamiseksi. Saamelaiskäräjistä annetun lain muutosta valmistellut toimikunta sai työnsä päätökseen toukuussa 2021, jolloin toimikunnan mietintö julkaistiin ja lähetettiin lausunnolle. Toimikunnan työn perustana ovat olleet perusoikeudet ja muut perustuslain asettamat velvoitteet, Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus sekä muu oikeuden ja kansainvälisen oikeuden kehitys sekä viimeaikaiset ratkaisut.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 93/2022 vp), jossa ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia eräiden lakien muutoksenhakutien muuttamiseksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta hallinto-oikeuteen. Eri sektorilakien mukaisia muutoksenhakuteitä muutettaisiin vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista pääsääntöä viranomaisen päätöksestä valittamisesta hallinto-oikeuteen, siltä osin kuin sektorilaeissa on vielä poikkeuksia tästä pääsäännöstä, eikä poikkeaminen ole perusteltua.

Valtioneuvosto hyväksyi 20.5.2021 sisäisen turvallisuuden selonteon ([Valtioneuvoston julkaisu 2021:48](#)) ja antoi sen eduskunnan käsiteltäväksi. Selonteko ja eduskunnan kannanotto siihen määrittävät Suomen sisäisen turvallisuuden politiikan tuleville vuosille. Sisäisen turvallisuuden selonteossa arvioidaan Suomen sisäisen turvallisuuden tilaa ja siihen kohdistuvia kansallisia ja globaaleja muutosvoimia, sekä määritellään sisäisen turvallisuuden tavoitteet ja kehittämisen suunta vuoteen 2030 saakka. Sisäisen turvallisuuden selonteon tavoitteena on varmistaa sisäisen turvallisuuden kehittyminen edelleen niin, että Suomi on entistä turvallisempi maa kaikille ihmisille ja ihmisryhmille.

Osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (VN TEAS) on keväällä 2022 julkaistu tutkimus Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa ([Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39](#)). Hankkeessa on selvitetty oikeusvaltion käsitettä, merkitystä ja sitä koskeviin rikkomuksiin puuttumista Euroopan unionin (EU) oikeuden näkökulmasta.

Tuomioistuinvirasto on yhteistyössä tuomioistuinten kanssa selvittänyt tuomioistuimissa hoidettavien muiden kuin lainkäyttötehtävien mahdollista keskittämistä (TIV/19/2020). Hanke päättyi 13.4.2022, jolloin Tuomioistuinviraston johtokunnalle luovutettiin muistio, johon hankkeessa tehdyt johtopäätökset ja havainnot oli koottu. Varsinaisia keskitettäviä tehtäviä tai toimintoja tunnistettiin vain vähän, mutta sen sijaan monissa asioissa todettiin tarvetta eritasoiselle jatkovalmistelulle ja kehitystyölle.

## 4 OIKEUDENKÄYTÖN KEHITTÄMISTARPEET JA -TAVOITTEET

### 4.1 Yleistä

Tuomioistuinten tehtävänä on tuottaa oikeusturvaa. Tämän tehtävän toteuttamiseksi tuomioistuinten toimintaedellytykset tulee turvata asianmukaisesti. Tämä tarkoittaa, että tuomioistuimilla tulee olla ensinnäkin riittävä rahoitus niille säädetyn tehtävän toteuttamiseksi. Tuomioistuintyö on vaativaa asiantuntijatyötä, ja valtaosa tuomioistuinten määrärahoista kohdistuu henkilöstömenoihin. Käytännössä resursoinnissa on siis kyse riittävästä määrästä osaavaa, pätevää ja myös kohtuullisen pysyvää henkilöstöä, jonka ammattitaitoa kehitetään suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Toimintaedellytyksiin kuuluu keskeisesti myös toimitilat ja työvälineet, joiden tulee tukea työn tehokasta tekemistä. Nämä ovat merkityksellisiä myös tuomioistuinten arvovallan ja niitä kohtaan tunnetun arvostuksen ja luottamuksen kannalta. Toisaalta tuomioistuimeen pääsyn tulisi olla vaivatonta ja kaikille yhdenvertaista. Tuomioistuimessa asiointi ei myöskään saisi tuntua kansalaiselle liian vieraalta, vaikka hänelle tämä kokemus osuu kohdalle ehkä kerran elämässä, jos silloinkin. Oikeudenkäyttöä tulisi tarkastella myös palveluna. Tätä voisi edistää se, että tiedottamista tuomioistuinten päätöksistä ja yleistä tietoisuutta tuomioistuinten toiminnasta lisättäisiin. Peruskoulujen opetusohjelmaan voitaisiin esimerkiksi sisällyttää oikeusopin opintoja siten, että kaikilla kansalaisilla olisi riittävät tiedot perusoikeuksistaan sekä kaikkien ihmisten arkeen sisältyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Ongelmien hahmottaminen etukäteen vähentää asioiden käsittelytarvetta tuomioistuimissa myöhemmin. Näillä ulkoisilla seikoilla on vaikutusta siihen, luottavatko kansalaiset saavansa tuomioistuimilta laadukasta ja tehokasta oikeusturvaa. Riittävä rahoitus on myös keskeinen osa tuomioistuinten riippumattomuutta.

Laadukkaaseen oikeusturvaan kuuluu olennaisena osana oikeuden saatavuus eli pääsy tuomioistuimeen. Suurimpina haasteina oikeusturvan toteuttamisessa näyttäytyvät tällä hetkellä tuomioistuinten liiallinen työmäärä eli rahoituksen niukkuus suhteessa niille asetettuihin vaatimuksiin. Toisena merkittävänä ongelmana on oikeudenkäyntien pitkä kesto ja oikeudenkäyntien kalleus erityisesti asianosaisten näkökulmasta. Nämä seikat heikentävät oikeuden saatavuutta ja vaarantavat luottamuksen tuomioistuihin.

Tuomioistuinten *sisäisestä näkökulmasta* suurimpana haasteena näyttäytyy se, että osa tuomioistuimista ruuhkautuu. Tämä puolestaan kuormittaa henkilöstöä ja lisää työpumpeuksen riskiä. Myös tuomioistuinlaitoksen houkuttelevuus työnantajana on hiljattain

teetettyjen kyselyjen perusteella heikentynyt. Henkilöstön vaihtuvuus osassa tuomioistuimia on jo nykyisellään erittäin suurta. Toisena keskeisenä haasteena onkin rekrytointi ja kyky houkuttaa ammattitaitoista, motivoitunutta ja riittävän sitoutuvaa henkilöstöä tuomioistuinlaitoksen palvelukseen haastavasta työtilanteesta ja resurssipulasta huolimatta. Tuomioistuintyö on ihmiskeskeistä asiantuntijatyötä. Tästä syystä henkilöstön osaamisella ja hyvinvoinnilla on ratkaiseva merkitys laadukkaana oikeusturvan toteuttamisessa.

Rahoitusta lisäämällä voitaisiin nopeimmin vaikuttaa oikeudenkäyntien kestoon. Erityisesti tulisi kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinten lisäksi myös muilla rikosketjun toimijoilla (poliisi, Syyttäjälaitos ja Rikosseuraamuslaitos) on riittävä perusrahoitus. Näin voidaan varmistua siitä, että rikosprosessi etenee sujuvasti kaikissa sen vaiheissa.

Muut keinot liittyvät toiminnan kehittämiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi tuomioistuinten ydintehtävän kirkastaminen. Tällä hetkellä yleisissä tuomioistuimissa vaikuttaisi olevan joitakin sellaisia rekisteröimisluontoisia tai muutoin riidattomia asioita, jotka eivät edellytä oikeudellista ratkaisua. Toisaalta taas laajojen riita-asioiden ja vakuutus oikeuteen saapuvien asioiden määrät ovat olleet pitkään huolestuttavassa laskussa, vaikka nämä asiat usein kiistatta kuuluisivat tuomioistuinten ratkaistaviksi. Kysymys kuuluukin: tulevatko tuomioistuihin ratkaistaviksi ne asiat, joiden sinne kuuluisi tulla?

Tuomioistuinten työmäärää voidaan pyrkiä jakamaan nykyistä tasaisemmin esimerkiksi muuttamalla rakenteita tai luomalla valtakunnallisia työjonoja puhtaasti kirjallisessa menettelyssä käsiteltävissä asioissa. Kirjallisessa menettelyssä ratkaistavien asioiden määrä on kasvanut suureksi. Oikeudenkäyntimenettelyjä ja myös työtapoja voidaan kehittää nykyistä joustavammiksi ja kuhunkin asiatyypin paremmin soveltuvaksi. Myös asianosaisten disponointivaltaa käytettävästä menettelytavasta voitaisiin tietyissä asioissa lisätä. NykYTEknologialla voitaisiin luoda asiakkaille aivan uudenlaisia tapoja päästä tuomioistuimeen ja saada asiansa käsitellyksi nopeasti ja tehokkaasti. Teknologisilla ratkaisuilla voitaisiin myös tehostaa tuomioistuinten toimintaa, jos järjestelmät saataisiin nykyistä käyttäjäystävällisemmiksi ja toimintaa paremmin tukeviksi.

Hallintotuomioistuinten toiminnassa keskeinen merkitys on hallinnon ratkaisutoimintaa ohjaavalla roolilla. Pitäisikin etsiä keinoja, joilla lain merkittävät tulkintaa koskevat ratkaisut ohjautuisivat mahdollisimman usein KHO:n linjattavaksi. Yksi vaihtoehto voisi olla, että tuomioistuin voi harkita tapauskohtaisesti poistaa oikeudenkäyntimaksun asiasta, jolla on laintulkintaa ohjaava merkitys. Näin asioita saataisiin helpommin muutoksenhakuasteiden käsiteltäväksi.

Kaikki edellä kuvatut esimerkit edellyttävät lainsäädäntömuutoksia ja mittavia kehittämistoimenpiteitä eli vaativat siten aikaa. Tuomioistuinlaitoksen nykytila ei kuitenkaan kestä kovin pitkää odottelua, vaan perusrahoitus tulisi ensi tilassa saattaa vastaamaan

tarvetta. Myös riippumattomuuden vahvistamiseen tähtääviin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä viipymättä.

Tässä luvussa on ensin kuvattu työryhmän käsityksen mukaan keskeisimmät tuomioistuinlaitoksen toiminnan ongelmat ja kehittämistarpeet (luvut 4.2.1–4.2.5). Lisäksi on pyritty arvioimaan, miten edellisessä luvussa kuvatut yhteiskunnalliset megatrendit tulevat tulevaisuudessa vaikuttamaan tuomioistuinten toimintaan (luku 4.2.6). Luvussa 4.3 on kuvattu työryhmän näkemys niistä kehittämistavoitteista, joihin tuomioistuinlaitoksessa tulisi pyrkiä seuraavan noin 20 vuoden aikana.

## 4.2 Kehittämistarpeet

### 4.2.1 Laadukas oikeusturva

#### Tuomioistuinten rahoitus

Edellä todetusti *tuomioistuimilla tulee olla riittävät voimavarat, jotta ne voivat tuottaa perustuslaissa taattua oikeusturvaa laadukkaasti*. Useat eri tahot ovat arvioineet tuomioistuinten perusrahoituksen liian alhaiseksi. Tähän ovat kiinnittäneet huomiota paitsi tuomioistuimet ja Tuomioistuinvirasto itse<sup>14</sup>, myös eduskunta, useasti.<sup>15</sup> Vaikka oikeudenkäyttö on osa valtion ydintoimintoja, tuomioistuimet kilpailevat samoista määrärahoista muiden hallinnonalojen kanssa. Myös edellä mainitussa valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa on otettu kantaa oikeudenkäytön resursseihin (sisältäen myös poliisi-toimen) kokonaisuutena. Selonteossa on arvioitu, että sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon selonteossa kuvattuihin tarpeisiin vastaaminen ja riittävien palveluiden turvaaminen tarkoittaisi pysyvän rahoituksen tasokorotusta noin 10 prosentilla vuoden 2020 kehystasosta vuoteen 2030 mennessä, jos valtiontaloudelliset edellytykset sen sallivat. Tällä hetkellä oikeusministeriössä käynnissä oleva oikeudenhoidon selonteko tulee ottamaan kantaa tuomioistuinten resursointiin liittyviin kysymyksiin. Edellä jo todetusti on ensiarvoisen tärkeää varmistua siitä, että koko rikosketjua arvioidaan kokonaisuutena ja kaikkien sen toimijoiden rahoitus saatetaan vastaamaan tarvetta. Vertailutietona todettakoon, että

14 Ks. Tuomioistuinviraston tiedote 27.9.2021: [Tuomioistuinten määrärahat vuodelle 2022 eivät vastaa tarvetta](#).

15 Viimeisin lakivaliokunnan kannanotto on valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025 antamassaan lausunnossa, jossa tuomioistuinten rahoituksen perustaso on arvioitu liian alhaiseksi, ks. LaVL 11/2021 vp. Vastaavia huomioita lakivaliokunta on esittänyt useasti, ks. esim. LaVL 8/2020 vp, LaVL 3/2020 vp, LaVL 5/2019 vp, LaVL 22/2018 vp, LaVL 4/2018 vp, LaVL 13/2017 vp, LaVL 7/2017 vp, LaVL 7/2016 vp, LaVL 6/2015 vp, LaVL 17/2014 vp, LaVL 12/2013 vp, LaVL 6/2013 vp, mutta ne eivät toistaiseksi ole johtaneet merkittäviin toimiin rahoitustilanteen kohottamiseksi.

esimerkiksi Ruotsissa käytetään oikeudenhoitoon 55 % enemmän rahaa henkilöä kohden kuin Suomessa.<sup>16</sup>

Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden mukaan tuomioistuinten määrärahat eivät tällä hetkellä vastaa tarpeita. Määrärahojen riittävyyttä ja tuomioistuinten toimintaedellytyksiä on pyritty parantamaan lukuisilla rakenteellisilla uudistuksilla, joiden tavoitteena on ollut tasata tuomioistuinten työmäärää (ks. tarkemmin jäljempänä luku 4.2.3). Alioikeuksien prosessiuudistus 1990-luvulla muutti käräjäoikeuksien oikeudenkäyntimenettelyn suullis-pöytäkirjallisesta menettelystä suulliseksi, välittömäksi ja keskitetyksi. Tuomioistuinten ydintehtävää on pyritty kirkastamaan siirtämällä riidattomia asioita pois tuomioistuimista. Tavoitteena on ollut keskittää tuomioistuihin ratkaistavaksi vain ne asiat, joissa on todellinen oikeusturvan tarve. Tuomioistuimista muihin viranomaisiin on siirretty ratkaistavaksi muun muassa kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat Maanmittauslaitokselle, ajokiellot poliisille, tietyt sakkoasiat syyttäjäille. Asioiden siirtäminen hallintoviranomaisen ratkaistavaksi voi toisaalta johtaa valitusasioiden määrän kasvuun hallinto-oikeuksissa. Lainkäytön painopistettä on siirretty alioikeuksiin hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmällä sekä korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmää kehittämällä.

Uudistuksista huolimatta tuomioistuinten työmäärä ei juurikaan ole vähentynyt. Päinvastoin tuomioistuihin tulee entistä laajempia ja vaativampia asioita, joiden ratkaiseminen edellyttää paitsi riittäviä resursseja myös erityisosaamista. Oikeudenkäyntien kesto ja hinta ovat nousseet jatkuvasti viimeisten vuosikymmenten aikana. Osittain siihen ovat syynä edellä mainittu sinänsä välttämätön ja hyödyllinen prosessiuudistus, mutta mitä suurimmassa määrin tuomioistuinten määrärahojen riittämättömyys suhteessa työn määrään ja laatuun. Käsittelyajat ovat pidentyneet ja oikeudenkäynnin kustannukset kasvaneet.

### Oikeudenkäyntien kesto ja kalleus

Oikeudenkäynnin pitkä kesto ja hinta ovat myös eurooppalaisten tuomioistuinten mukaan suurimpia Suomen oikeusjärjestelmän ongelmakohtia. Oikeudenkäynnin kestoon voidaan siis yksinkertaisesti vaikuttaa lisäämällä määrärahoja. Tämän lisäksi perusteltua olisi kuitenkin jatkaa arviointia siitä, mitkä asiat todella kuuluvat tuomioistuimissa käsiteltäviksi.

Tuomioistuimet käyttävät tuomiovaltaa eli ratkaisevat, mikä yksittäisessä asiassa on oikein. Niiden *käsiteltäväksi tulisi siten lähtökohtaisesti saattaa vain ne asiat, jotka ovat riitaisia ja edellyttävät oikeudellista kannanottoa*. Tuomioistuimissa on edelleen puhtaasti

<sup>16</sup> Ks. Lakimiesliiton oikeusvaltio-ohjelma, jonka vertailutietojen mukaan varojen käyttö jakautuu siten, että oikeusavun osalta ero on yli 100 prosenttia, syyttäjälaitoksen osalta 86 prosenttia ja tuomioistuinten osalta 35 prosenttia.

rekisteröimisasioita, kuten avioerot ja vihkimisasiat, jotka voitaisiin käsitellä tarkoituksenmukaisemmin esimerkiksi Digi- ja väestötietovirastossa, jolla jo nykyisellään on avio-  
liittoon vihkimisen oikeus. Ehdotuksia niiden siirtämisestä kyseistä virastoa edeltäneisiin maistraatteihin on tehty aiemminkin. Vastaavasti riidattomat velkajärjestelyt voisivat sopia paremmin käsiteltäväksi Ulosottolaitoksessa, koska sillä on jo vastaavia maksusuunnitelmien tekoon liittyviä tehtäviä. Riitautuessaan velkajärjestelyasia tulisi tietysti ohjata tuomioistuimen ratkaistavaksi. Hallintolainkäytön puolella harkittavaksi voisi ottaa, voisiko esimerkiksi huostaanottoon liittyvät asiat muuttaa käsiteltäväksi valitusasioina hallinto-oikeuksissa.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta riittävänä ei kuitenkaan voida pitää sitä, että oikeudenkäyttö on nopeaa ja halpaa. Tavoitteena tulee olla myös ratkaista asia näytöllisesti ja oikeudellisesti oikein. Muistikuvat tapahtumista ja tapahtumapaikkaolosuhteet muuttuvat nopeasti. Tapahtumien ja kertomusten varhainen ja luotettava tallentaminen on tärkeää asian ratkaisemiseksi näytön osalta oikein.

Edelleen *muutoksenhaku tulisi järjestää tehokkaasti* siten, että ylempiin tuomioistuimiin on pääsy vain asioissa, jotka vaativat niiden kannanottoa. Lainkäytön painopisteen tulee siis olla vahvasti ensimmäisessä oikeusasteessa, mihin onkin pyritty hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmällä. Vastaava kehityssuunta on hallinto-oikeuksien puolella, kun valituslupaedellytyksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli pääsääntö.

Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden mukaan oikeudenkäynnin kestoon ja hintaan liittyvät epäkohdat ovat johtaneet muun muassa *tuomioistuimissa käsiteltävien laajojen riita-asioiden lukumäärän vähenemiseen*. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että riita-asioita viedään ratkaistavaksi muualle kuin tuomioistuimiin tai jätetään kokonaan käsittelemättä. Välimiesmenettely on erityisesti suurien kansainvälisten yhtiöiden suosiossa nopeutensa ja ei-julkisuutensa johdosta. Se on kuitenkin oikeudenkäyntiä kalliimpi menettely eli sen vetovoima on muissa kuin hintaan liittyvissä syissä. Osa kuluttaja-asioista päättyy todennäköisesti kuluttajariitalautakuntaan ja ratkeaa tai päättyy sen käsittelyn jälkeen. Niin oikeuskäsittelyä edeltävät asianosaisten väliset sovinnot kuin myös tuomioistuinsovittelussa ratkaistavat asiat vähentävät laajojen riitojen määrää tuomioistuimissa. Vakuutus oikeuden asiamäärien määrän vähenemisen syyt ovat ainakin osittain epäselviä.

Asiamäärien väheneminen näkyy myös korkeimman oikeuden käsiteltäväksi tulevien siviiliasioiden määrässä ja *vaikeuttaa ennakkoratkaisumenettelyn kautta annettavan oikeuskäytännön muodostumista*. Käräjäoikeudet antavat aiempaa harvemmin pääasiantarkaisuja ja vastaavasti muutoksenhaku riita-asioissa on tullut aikaisempaa harvinaisemmaksi. Tämä heikentää oikeusvarmuutta, sillä ennakkopäätöksillä annetaan oikeusohjeita tulevien vastaavanlaisten oikeusriitojen varalle ja pyritään varmistamaan, että tuomioistuimet eri puolilla maata tulkitsevat lakia samalla tavalla. Tuomioistuinten ratkaistavaksi tulisi päätyä



riittävä määrä asioita, jotta varmistutaan toisaalta osaamisen säilymisestä ja toisaalta ylemmät tuomioistuimet pystyvät ohjaamaan oikeuskäytäntöä. Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt ovat sinänsä tervetullut ja hyödyllinen osa oikeutta, mutta niihin turvautuminen ei saisi johtua siitä, että oikeudenkäyntimenettely on liian kallis tai pitkäkestoinen.

Tuomioistuinten ulkopuolisiin oikeussuojakeinoihin voi liittyä laatuongelmia: prosessuaaliset takeet voivat olla heikkoja ja lopputulos erota aineellisen oikeuden mukaisesta ratkaisusta. Toisaalta voidaan pohtia, mikä merkitys tällaisessa tilanteessa on sillä, että asianosainen on tyytyväinen saadessaan edes osan siitä, mihin hän olisi ollut oikeutettu. Entä kuinka suuressa määrin tuomioistuinten ulkopuolelta saatava tosiasiallinen tehokas oikeussuoja voi poiketa aineellisesta oikeudesta?<sup>17</sup>

Korkea oikeudenkäyntikuluriski ei ole ongelma yksinomaan hävinneen asianosaisen näkökulmasta. Prosessikynnyksen nouseminen tällä tavoin on myös yhteiskunnallisesti merkittävä kysymys. Tuomioistuinlaitoksen ja koko oikeusvaltion legitimitetti on vaarassa rapautua, jos asianosaiset eivät enää uskalla tai kykene hakemaan oikeussuojaa tuomioistuimelta. Tämä on omiaan heikentämään luottamusta koko tuomioistuinlaitokseen. Myös edellytykset aineellisen oikeuden ja oikeusjärjestelmän kehittymiseen heikkenevät, kun tuomioistuimilla on aiempaa vähemmän mahdollisuuksia antaa ratkaisuja epäselvistä oikeuskysymyksistä, viime kädessä korkeimman oikeuden ennakkopäätöksillä.

Edellä kohdassa 3.2 kuvattu oikeusministeriön työryhmän mietintö oikeudenkäyntikulujen tason vähentämisestä on toimenpiteiltään suppea. Mietinnössä ehdotetut toimenpiteet näyttävät varsin vaatimattomina ongelman vakavuuteen ja laajuuteen nähden. Esimerkiksi ehdotuksessa esitetty ennakkollinen kustannusarvio on jo laajalti käytäntönä avustajien keskuudessa. Asianosaisten huolena oikeudenkäyntikuluissa ei niinkään ole ennakkoimattomat omat kulut vaan riski vastapuolen kulujen korvausvastuusta. Mietintöä edeltänyt oikeusministeriön arviomuistio sisälsi puolestaan yli 20 ehdotusta, joita ei syystä tai toisesta kuitenkaan ole jatkovalmistelussa laajemmin tarkasteltu. Työryhmän näkemyksen mukaan *näitä ehdotuksia olisi syytä selvittää ja jatkokehittää perusteellisemmin.*

Edelleen *oikeudenkäyntikuluriskin suuruuteen voisi yrittää vaikuttaa myös vakuutuskorvausten kautta.* Hyvin monella suomalaisella on kotivakuutus, joka sisältää oikeusturvavakuutuksen. Sen kattavuus on nykyisellään kuitenkin erittäin kapea ja kattaa vain murto-osan tyypillisen riita-asian oikeudenkäyntikulujen määrästä. Vakuutuksen korvauskatto on yleisesti noin 8 500 euroa, mikä ei kohdistu vastapuolen kuluihin. Lisäksi ehdoissa on ulkopuolelle rajattu esimerkiksi perheoikeudelliset asiat, vaikka ne ovat ehkä yleisimpiä yksittäisen kansalaisen kohdalle osuvista tuomioistuinasioista. Suomen Asianajajaliitto on

17 Anna Wallerman Ghavanini & Sebastian Wejedal (red): Access to justice i Skandinavien.

pyrkinyt vaikuttamaan oikeusturvavakuutukseen keskustelemalla asiasta vakuutusyhtiöiden kanssa. Ne ovat kuitenkin vaikuttaneet haluttomilta kehittämään tuotettaan.

*Julkisen oikeusavun tulorajojen nostoa ja oikeusavun piiriin kuuluvien asioiden laajentamista koskevat ehdotukset ovat niin ikään kannatettavia (ks. kohta 3.2).*

Oikeudenkäyntien pitkä kesto on ongelma myös hallintotuomioistuinten puolella. Hallintotuomioistuimissa pitkiin käsittelyaikoihin vaikuttavat muun muassa asianmäärien vaihtelu sekä asioiden monimutkaistuminen. Valituksen tekemistä edeltävä oikaisuvaatimusmenettely on laajentunut valtaosaan asioista, jolloin yksinkertaisemmat asiat eivät enää ohjautu tuomioistuin käsittelyyn. Myös ratkaisukokoonpanojen laajuutta tulisi voida uudelleen arvioida. Niin ikään asioiden priorisointi on haastavaa tilanteessa, jossa yli puolet hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista on laissa määritelty kiireellisiksi. Tämän lisäksi moni asia on luonteensa puolesta kiireellinen.

Hallinto-oikeuksien ratkaisulla on usein hallintokäytäntöä ohjaavaa vaikutusta. Käsittelyaikojen tulisi olla mahdollisimman lyhyitä, jotta mahdollisiin virheellisiin tulkintoihin perustuvat hallintopäätökset eivät ehtisi kertaantua tuomioistuimen päätöstä odottaessa. Lisäksi on otettava huomioon, että hallinto-oikeuksissa käsiteltävillä asioilla, kuten esimerkiksi maankäyttö- ja rakentamista koskevilla asioilla sekä ympäristö- ja vesiasioilla, on usein merkitystä yhteiskunnan tärkeille toiminnoille, kuten energian tuotannolle ja työllisyydelle. Käsittelyajoilla on merkitystä myös vihreän siirtymän etenemisessä. Tämän lisäksi esimerkiksi sosiaalasiat ja ulkomaalaisasiat vaikuttavat yksityisen asianosaisen elämään hyvinkin kouriintuntuvasti. Molemmissa tapauksissa pitkät käsittelyajat luovat laajoja haittavaikutuksia, jotka aiheuttavat myös yhteiskunnalle monin verroin enemmän taloudellisia menetyksiä, kuin mitä tuomioistuinten asianmukainen perusrahoitus edellyttäisi.

Lähtöleveysuudessa uusia asioita hallintotuomioistuimiin tuottaa Sote-uudistus, jonka toimeenpano on parhaillaan käynnissä. Hyvinvointialueet ovat kokonaan uusi hallinnon organisaatorakenne, jonka päätöksistä valitetaan hallintotuomioistuimiin joko aluevalituksena tai hallintovalituksena. Hallintotuomioistuinten, kuten muidenkin tuomioistuinten toiminta tulee nähdä kokonaisuutena, jolla on laajoja heijastusvaikutuksia yhteiskunnan toimivuuteen.

Oikeudenkäynnin hinta vaikuttaa valitusmahdollisuuksiin myös hallintolainkäytön puolella. Vuoden 2016 alussa voimaan tullut tuomioistuinmaksulaki nosti oikeudenkäyntimaksuja, mikä on vähentänyt tiettyjen asiaryhmien asianmääriä. Esimerkiksi rakentamiseen ja kunnallisasioihin liittyviä valitusasioita tulee hallinto-oikeuksiin aiempaa vähemmän. Erityisen vaarallista on, mikäli oikeudenkäyntimaksut estävät laintulkintaa koskevien asioiden ohjautumista hallintotuomioistuimiin. Monissa hallinto-oikeuksien käsittelemissä asioissa, kuten esimerkiksi veroasioissa, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen

ohjausvaikutus on erityisen tärkeä. *Oikeudenkäyntimaksun poistamista tulisi voida harkita myös tilanteissa, joissa on laintulkinnan kannalta tärkeää saattaa asia hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi.*

Hallinto-oikeuksien asiamäärien osin yllättävätkin vaihtelut ovat suuria haasteita toiminnalle. Hallinto-oikeuksille tulisi luoda nykyistä parempia valmiuksia selvitä esimerkiksi suurista turvapaikka-asioiden määristä. *Yksi vaihtoehto voi olla luoda mahdollisuus toimia tietyissä, esimerkiksi näyttökysymyksiä koskevissa asioissa tarvittaessa nykyistä laajemmin myös yhden tuomarin kokoonpanossa.* Tämä ratkaisu ei tue oikeusturvaa siitä lähtökohdasta, että useamman jäsenen ratkaistessa asian kollegiossa oikeusvarmuuden voidaan olettaa olevan korkeammalla tasolla. Kun kuitenkin tuomioistuinten toimintaan ei ole voitu kohdentaa riittäviä resursseja, on myös voitava varautua ääritilanteisiin, joissa ruuhkia ei enää pystytä hoitamaan nykyisten kokoonpanosäännösten mukaisilla ratkaisukokoonpanoilla.

*Oikeudenkäynnin keston voidaan vaikuttaa myös nopeuttamalla asioiden läpivirtausta.* Tätä on tuomioistuimissa jo kehitettykin ja tavoitteena on viedä asioita jatkuvasti eteenpäin käsittelyprosessin vaiheesta toiseen. Aktiivisella prosessinjohtolla, -suunnittelulla ja -aikataulutuksella sekä oikeudenkäynnin kohteena olevan asian nykyistä paremmalla valmistelulla (riidattomien ja riitaisten seikkojen selvittämisellä) voidaan edistää käsittelyn sujuvuutta, vaikka asian eteneminen ei kaikilta osin olekaan tuomioistuimen vaikutuspiirissä. Asianosaisten huono tavoitettavuus, aikataulut tai yksinkertaisesti istuntosalien saatavuushaasteet voivat hankaloittaa asian etenemistä. Yksittäisen asian käsittelijän, mutta myös asianosaisten ja heidän avustajiensa toiminnalla voi siis olla huomattava vaikutus asian käsittelyn keston. Hallintotuomioistuinten puolella ongelmana on myös se, että harvat asiamiehet erikoistuvat hallintolainkäytön asioihin, eikä ammattitaito ole aina sillä tasolla, mitä oikeudenkäyntiasiamieheltä voidaan odottaa. Nämä ovat asioita, jota voidaan kehittää tuomareita, syyttäjiä ja oikeudenkäyntiavustajia kouluttamalla sekä yhteistyötä lisäämällä. Suomen Asianajajaliitto esimerkiksi ajaa työtapareformia, jossa peräänkuulutaan kaikkien oikeudenkäynnin osapuolten vastuuta prosessin etenemisestä ja kestosta.

Yhtenä keinona on *kehittää prosesseja nykyistä monipuolisemmiksi ja joustavammiksi.* Kun ensin on määritelty, mitkä asiat kuuluvat tuomioistuimen käsiteltäväksi, olisi perusteltua arvioida, minkälaisessa menettelyssä erilaiset asiat tulisi käsitellä. Prosessin laadun ja laajuuden tulisi korreloida asian vaatiman oikeusturvatarpeen mukaisesti. Esimerkiksi yhdeksään käräjäoikeuteen keskitettyjen riidattomien velkomusasioiden menettely poikkeaa hyvin paljon laajan riita- tai rikosasian käsittelystä. Yksinomaan kirjallisessa menettelyssä ratkaistavat asiat ovat luonteeltaan myös sellaisia, että ne voitaisiin käsitellä muuallakin kuin asianosaisen kotipaikan perusteella määräytyvässä käräjäoikeudessa. Asianhallintajärjestelmät ja sähköisyys mahdollistavat paikkariippumattomuuden. Työryhmän asiantuntijakuulemisissa on tullut esiin niin sanotun valtakunnallisen työjonon perustaminen,

josta on jo esimerkkejä muualta valtionhallinnosta (ks. jäljempänä luku 4.2.3, jossa on arvioitu keinoja työmäärän tasaisempaan jakamiseen tuomioistuinten kesken).

Tuomioistuinten houkuttelevuutta riita-asioissa voisi lisätä myös se, että *asianosainen saisi itse vaikuttaa siihen, minkälaisessa menettelyssä hänen asiansa ratkaistaan*. Maailmalla on esimerkkejä tästä. Esimerkiksi ns. small claims -asioissa, joissa asianosaisen intressi on vähäinen, voi olla toisenlainen menettely kuin laajemmissa riidoissa. Edellä todetusti oikeusministeriössä on vireillä selvitys aiheesta (ks. kohta 3.2).

Oikeudenhoidon järjestelmä siviiliasioissa ei tue riittävästi korkeimman oikeuden roolia ennakkopäätösten antajana. Huomattava osa korkeimpaan oikeuteen tehdyistä valituslupahakemuksista siviiliasioissa koskee tällä hetkellä hovioikeuden epäävää päätöstä jatkokäsittelyluvasta. Näiden valitusten tutkiminen korkeimmassa oikeudessa rajoittuu jatkokäsittelyluvan myöntämisedellytysten arvioimiseen, eikä korkein oikeus pääse lausumaan varsinaisesta oikeudellisesta ongelmakysymyksestä. Korkein oikeus on oikeudenkäyntikuluja riita-asioissa koskevasta arviomuistiosta antamassaan lausunnossa (KKO-HD/179/2021) ehdottanut harkittavaksi *ennakkopäätöskysymystä koskevaa menettelyä*, jossa käräjäoikeus voisi siirtää käsiteltävänään olevassa asiassa ilmenevän ennakkopäätöskysymyksen korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Saatuaan korkeimman oikeuden kannanoton laintulkintakysymykseen käräjäoikeus jatkaisi asian käsittelyä siltä pohjalta. Menettelyä ehdotettiin hovioikeuksien jatkokäsittelylupaa koskevassa mietinnössä jo vuonna 2008, mutta menettelyä ei tuolloin otettu asian jatkovalmisteluun. *Toinen selvittämisen arvoinen mahdollisuus olisi ns. hyppyvalituslupa* (språngdispens, 54 kap. 12 a § rättegångsbalken), joka on ollut käytössä Ruotsin korkeimmassa oikeudessa vuodesta 2016 lähtien. Jos asiassa, jossa hovioikeus ei ole myöntänyt jatkokäsittelylupaa, ilmeneisi ennakkopäätöskysymys, korkein oikeus voisi myöntää valitusluvan ja ratkaista suoraan ennakkopäätöskysymyksen sekä sen pohjalta asian jatkokäsittelyn tarpeen. Vaikka tätä mahdollisuutta ei usein käytettäisikään, se toisi prosessiekonomisia etuja ja olisi linjassa korkeimman oikeuden ennakkopäätöstehtävän kanssa.

*Digitalisaatio ja tekoäly tarjoavat mahdollisuuksia, joita voisi hyödyntää täysin uudenlaisten menettelyjen luomisessa*. Mahdollista voisi olla, että menettely ikään kuin etenee yksinkertaisemmasta vaikeampaan. Alkuun asiakas voisi itse ajaa asiaansa ensin esimerkiksi puhtaasti sähköisessä menettelyssä, jossa käsittelijää avustaa tekoäly. Mikäli ratkaisua tai sovintoa ei syntyisi, asia etenisi ”oikean tuomarin” käsiteltäväksi. Istunto järjestettäisiin vain, mikäli se olisi asian selvittämiseksi tarpeen. Prosessien kehittämisessä olisi syytä huomioida nimenomaan asiakasnäkökulma, jotta voidaan lisätä tuomioistuinasioinnin houkuttelevuutta ja helppoutta. Näin voitaisiin mahdollisesti huolehtia myös siitä, että tuomioistuimet säilyvät keskeisenä toimijana oikeudellisessa keskustelussa eivätkä tule muiden sujuvampien menettelyjen syrjäyttämiksi.

Oikeudenkäyntimenettelyn kehittämisen lisäksi prosessin keston vaikuttaa myös *tuomion kirjoittamiseen käytetty aika*. Suomessa tuomareita on jo pitkään valmennettu tuomion perustelujen kirjoittamisessa, ja ne ovatkin nykyisellään pääosin laadukkaita. Toisaalta huomiota olisi kiinnitettävä asian laatuun, mikä osin määrittää perustelujen kirjoittamisen laajuutta.

Kuten edellä on jo todettu, tässä kuvatut keinot ovat esimerkkejä mahdollisista kehittämissuunnista. Muitakin on varmasti olemassa. Kaikki nämä vaativat perusteellista harkintaa ja lainsäädäntömuutoksia. Akuuttiin tuomioistuinten ruuhkautumiseen ja sen aiheuttamiin pitkiin käsittelyaikoihin voidaan nopealla aikataululla kuitenkin vaikuttaa vain määrärahoja lisäämällä.

## 4.2.2 Riippumattomuuden vahvistaminen

### Yleistä

Tuomioistuinlaitos toimii Suomessa yleisesti ottaen ja kansainvälisestikin vertailtaessa varsin hyvin. Tuomioistuinten riippumattomuus on oikeusvaltion tae. Perustuslaissa vahvistettu tuomioistuinten riippumattomuus on toteutunut myös käytännössä, ja luottamus siihen on suuri. Esimerkiksi Euroopan komission julkaiseman EU Justice Scoreboardin mukaan Tuomioistuinten rakenteellinen riippumattomuus on vahvistunut Tuomioistuinviraston perustamisen myötä. Oikeusministeriön tehtävänä on lainvalmistelu- ja budjettiltaansa käyttämällä edelleen luoda edellytykset tuomioistuinlaitoksen toiminnalle ja oikeusturvan toteuttamiselle. Oikeusministeriö on hoitanut tehtävänsä tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittaen, myös silloin, kun keskushallintotehtävät kuuluivat sille.

Suomi sijoittui vuonna 2021 toteutetun oikeusvaltioperiaatteen toteutumista mittaavan niin sanotun WPJ-raportin (The World Justice Project Rule of Law Index) perusteella kolmanneksi heti Tanskan ja Norjan jälkeen. Suomi on aiemminkin ollut vertailussa huipulla ja on vuosina 2015–2021 parantanut pisteytystään (vuonna 2015–0,85 ja vuonna 2021–088, asteikko 0–1). Heikoimmat arvosanat raportissa Suomi sai kohdista, jotka koskevat oikeudenhoidon tasoa siviili- ja rikosprosesseissa (0,82 ja 0,84). Raportin perusteella Suomessa näitä koskevat ongelmat kiteytyvät nimenomaan prosessien kalliiseen hintaan kansalaisille ja niiden pitkään keston. Nämä seikat taas ovat kytköksissä siihen, miten oikeudenhoidon toimijat on resursoitu (ks. tarkemmin myös oikeusvaltioselvitys).

Edelleen Euroopan komission oikeusvaltioreportissa vuodelta 2021 on arvioitu muun muassa oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja toimivuutta. Tässäkin raportissa Suomen oikeusjärjestelmää pidetään hyvin riippumattomana. Myönteisenä kehityksenä Suomea koskien on nostettu esiin tuomioistuinlaitoksen hallinnosta vastaavan riippumattoman Tuomioistuinviraston perustaminen sekä Syyttäjälaitosuudistus. Myös hankkeet oikeusjärjestelmän digitalisaation parantamiseksi on mainittu raportissa. Eurooppalaisessa

vertailussa Suomen oikeuslaitoksen suorituskyky arvioidaan kuitenkin vain keskitasoiseksi. Syyksi on nostettu prosessien kesto erityisesti riita- ja hallinto-oikeudellisissa asioissa. Raportissa on erikseen arvioitu tuomareiden nimittämismenettelyä, mitä on pidetty asianmukaisena, koska esityksen tekeminen kuuluu riippumattomalle tuomarivalintalautakunnalle, vaikka nimitysvalta kuuluukin tasavallan presidentille. Epäkohtana ei ole myöskään pidetty sitä, että ylimmät tuomioistuimet tekevät itse tuomareitaan koskevat esitykset, koska hakumenettely virkoihin on avoin.

Työryhmässä kuullut asiantuntijat ovat painottaneet, että Suomessa tulisi huolehtia siitä, että tuomioistuinten riippumattomuus säilyy kaikissa oloissa. Varoittavien kansainvälisten esimerkkien valossa on ensiarvoisen tärkeää, että tuomioistuimia suojellaan epäasiallisilta vaikuttamispyrkimyksiltä. Esimerkkinä ovat olleet Puolan ja Unkarin tapaukset, joissa tuomioistuinten riippumattomuuteen on puututtu alentamalla tuomareiden eroamisikää, muuttamalla tuomareiden lukumäärää, puuttamalla tuomarinimityksiin, erottamalla päällikkötuomareita ja rakenteellisilla ratkaisuilla. Keinoja näiden estämiseksi olisi *vahvistaa ylimpien tuomioistuinten tuomareiden lukumäärä ja pakollinen eroamisikä perustuslain tasolla*. Näin hallitusvalta ei voisi eroamisikää alentamalla ja tuomareiden määrää merkittävästi lisäämällä hankkia itselleen suotuisia tuomareita tuomioistuimiin. Joissakin Euroopan maissa on *perustuslaissa muuttamiselta suojattuja säännöksiä*, mitä mahdollisuutta voisi tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamiseksi harkita. Tämä kuitenkin edellyttäisi laajan poliittisen yhteisymmärryksen saavuttamista. Näitä oikeusvaltion vahvistamiseen liittyviä perustuslain tarkistustarpeita on käsitelty myös oikeusvaltiotarkistuksessa.

Demokraattisen oikeusvaltion olennaisiin piirteisiin kuuluu se, että vallalle on rajat. Vaikka poliittinen parlamentaarinen enemmistö määräävästi päättääkin siitä, miten lainsäädäntövaltaa kulloinkin käytetään, myös tälle enemmistön vallalle on olemassa oikeudelliset rajat. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä tuomioistuimille annettiin oikeus olla soveltamatta lakeja, jotka ovat ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa (Perustuslaki 106 §). Ilmeisen ristiriidan vaatimus on kuitenkin jättänyt lain soveltamisen erittäin harvinaiseksi. Jo tällä hetkellä Euroopan unionin lainsäädäntö syrjäyttää suoraan sen suhteen ristiriidassa olevan kotimaisen lainsäädännön. Ruotsissa ilmeisyyden vaatimus poistettiin vuonna 2011. *Harkittavaksi voisi ottaa, tulisiko Suomen perustuslain aseman olla yhtä vahva.*

Asiantuntijakuulemisissa esiin nousseet muut keskeiset tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvät mahdolliset kehittämiskohteet koskevat erityisesti *tuomareiden nimittämismenettelyä ja virkamiesoikeudellista asemaa siirtotilanteissa* sekä erityisesti niihin liittyviä *oikeussuojakeinoja* sekä tuomioistuinten *resursoinnin tasoa*.

Huomion arvoiseksi on myös nostettava *lautamiesjärjestelmä* sekä lautamiesten nimittämismenettely, joka ei täytä perustuslaissa säädetyn riippumattomuuden vaatimuksia.

Edelleen tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta merkityksellisenä on pidettävä *Syyttäjälaitoksen ja myös asianajolaitoksen sekä laajemmin oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuutta*. Keskeinen määrittävä tekijä tuomioistuinten riippumattomuudessa on myös *määrärahojen riittävyys sekä hallinnollinen asema ja itsenäisyys*. Näitä kaikkia on kuvattu tarkemmin alla.

### Tuomareiden nimittämismenettely ja asema

Tuomareiden nimitysmenettelyssä Suomi näyttäisi kulkevan eri suuntaan muiden Euroopan maiden kanssa. Tuomarinimityksistä on Suomessa valituskielto. Eurooppaoikeuden valossa kuitenkin suosituksena on, että tältäkin osin tulisi olla *tehokkaat oikeussuojakeinot* käytettävissä. Näin voitaisiin vahvistaa tuomioistuinten suojaa epäasiallista poliittista vaikuttamista vastaan. Vaikka tasavallan presidentin nimitysvallan käytössä ei ole ilmennyt ongelmia, tulisi kuitenkin selvittää millaiset oikeussuojakeinot epäasiallista vaikuttamista vastaan olisi muodostettavissa. Harkittavaksi voisi myös ottaa, *voisiko tuomioistuimella olla mahdollisuus purkaa tasavallan presidentin päätös menettelyvirheen perusteella*. Toisaalta mahdollista voisi olla käyttää tuomioistuinlain muutoksenhakujärjestelyä. Riskinä tässä voi kuitenkin olla se, että nimitysmenettelyssä palataan puhtaasti virkaikäperusteiseen arviointiin.

Edelleen tuomarinimitysmenettelyyn liittyen harkinnan arvioista voisi olla arvioida, tulisiko toimeenpanovallan vaikuttamismahdollisuuksia rajata nykyistä selkeämmin. Käytännössä toimeenpanovalta ei ole tuomarinimityksiin puuttunut, mutta epäasiallisen vaikuttamisen estämiseksi perustuslaissa voitaisiin säätää, että ollessaan erimielinen nimityksestä ministeri tai tasavallan presidentti *voisi palauttaa nimitysesityksen tuomarinvalintalautakuntaan tai korkeimpiin oikeuksiin uudelleen arvioitavaksi*. Uutta esitystä, vaikka se päättyisi samaan lopputulokseen, ei voisi enää palauttaa. Huomionarvioista on myös, että perustuslain 58 §:n 3 momentissa on määritelty asiat, jotka tasavallan presidentti ratkaisee ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tuomareiden nimittäminen ei kuitenkaan kuulu näihin asioihin. Perusteltua olisi ottaa harkittavaksi, tulisiko *tuomareiden nimittämistä koskeva asia mennä riippumattomuussyistä suoraan tasavallan presidentin ratkaistavaksi*.

Tarkasteltavaksi voisi olla perusteltua myös ottaa se, tulisiko *riippumattoman tuomarinvalintalautakunnan asema määritellä perustuslain tasolla*. Käytännössä vain näin voitaisiin varmistua siitä, että myöskään valintalautakunnan kokoonpanoon ei päästäisi tavallista lakia muuttamalla epäasiallisesti vaikuttamaan.

Tuomareiden nimitysmenettelyn kannalta huomionarvoista on edelleen se, että tuomioistuinlailla siirryttiin *nimittämään muut päällikkötuomarit kuin korkeimpien oikeuksien presidentit seitsemän vuoden määräajaksi*. Nimitysesitys tehdään tuomarinvalintalautakunnan esityksestä, kuten vakinaiset tuomarinimitykset. Määräaikaisuus koskee vain

johtamistehtävää, sillä päällikkötuomarilla on toimikautensa jälkeen oikeus jatkaa vakinaisessa tuomarin virassa. Johtamistehtävien määräaikaisuutta on perusteltu muun muassa tuomioistuimen toiminnan jatkuvaan kehittämiseen ja johtamisen ammattimaisuuteen liittyvillä syillä. Monissa muissakin Euroopan maissa päällikkötuomarit ovat määräaikaisia. Käytännössä päällikkötuomarin käyttämä hallintovalta ulottuu osin myös tuomitsemistoiminnan alueelle. Esimerkiksi hovioikeuden presidentti voi määrätä esitellyn asian valitusasian peruskokoonpanon sijasta uudelleen käsiteltäväksi aiempaa laajemmassa kokoonpanossa.

Käytännössä määräaikaisuus antaa epäasiallisesti toimivalle poliittiselle johdolle vallan vaihtaa päällikkötuomarit toimikausien ajoituksesta riippuen enintään seitsemän vuoden kuluessa. Tällä hetkellä toki osa päällikkötuomareista on edelleen vakinaisessa virassa, koska kaikki virat eivät vielä tuomioistuinlain voimaan tulon jälkeen ole vapautuneet määräaikaisesti täytettäväksi. Vaikka vaihdoksen tekeminen käytännössä kaiketi edellyttäisi myös tuomarinvalintalautakuntaan vaikuttamista (ellei lainsäädäntöä muutettaisi), ei asiaa voi jättää huomioimatta riippumattomuuden heikentämiseen tähtääviä keinoja arvioitaessa.

### Lautamiesjärjestelmä ja eräät tuomioistuinten intressijäsenet

Tuomareiden lisäksi huomiota tulisi kiinnittää myös *muiden tuomarin asemassa olevien tuomitsemistoimintaan osallistuvien nimittämiseen*. Käräjäoikeuksien lautamiehet ovat kunnanvaltuustojen valitsemia. Valintamenettely ei täytä tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimuksia, mihin on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisesti. Edellä todetusti oikeusministeriössä on vireillä lautamiesjärjestelmää koskevan arviomuistion laadinta. Koska järjestelmällä on kiinteä yhteys tuomioistuinten riippumattomuuteen, työryhmä on katsonut tarpeelliseksi nostaa asia esiin myös omassa mietinnössään.

Lautamiesjärjestelmästä keskustellaan ajoittain. Lautamiesjärjestelmä on Suomen oikeushistorian tuotos eli se on Ruotsin vallan ajalta periytynyt. Sen olemassaoloa ovat puoltaneet historiallisten syiden lisäksi yleisen luottamuksen lisääminen tuomioistuihin sekä paikallistuntemuksen tuottaminen, mutta nykyisin ei paikallistuntemuksen lisäämistä enää laissa mainita. Lautamiesjärjestelmää on supistettu vuosien varrella osittain säästösyistä, ja lopputuloksena on nykyinen järjestelmä, jossa juridista koulutusta vailla olevat maallikkojäsenet osallistuvat kaikkein vakavimpien ja vaativimpien asioiden käsittelyyn – eli juuri niihin asioihin, joissa tarvittaisiin useamman ammattituomarin kokoonpano. Lautamiehillä ei lähtökohtaisesti ole näissä asioissa tarvittavaa oikeudellista osaamista. Lisäksi lautamiehet istuvat nykyisin myös yksinkertaisempia massarikoksia käräjänotaareiden kanssa. Koska lautamiehet valikoituvat asioihin sattumanvaraisesti, ei heillä mahdollisesti olevan erityisasiantuntemuksen hyödyntämiselle juuri ole edellytyksiä. Nykyisellään



järjestelmän ei siten voida katsoa enää palvelevan oikeudenkäyttöä sen alkuperäisessä tarkoituksessa.

Lautamiesjärjestelmän aiheuttamat kulut ovat vuosittain niin pienet (hieman yli miljoona euroa), että se ei riittäisi korvaamaan sitä ammattituomareiden määrää, joka tarvittaisiin lautamiesjärjestelmän korvaavien vahvennettujen kokoonpanojen muodostamiseen. Lautamiesjärjestelmän lakkauttaminen ei siten olisi säästötoimenpide vaan edellyttäisi satsausta uusien ammattituomareiden ja heitä avustavan henkilöstön palkkaamiseen. *Lautamiesjärjestelmää ja sen tarpeellisuutta voisi olla perusteltua selvittää kokonaisuutena erityisesti nimittämismenettelyyn liittyvistä riippumattomuussyistä.*

*Myös eräiden muiden tuomioistuinten asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyssä on intressidustuksen piirteitä, joiden asianmukaisuutta olisi syytä selvittää.* Työtuomioistuimessa ja vakuutusosoikeudessa on tiettyjä työoloja tuntevia jäseniä, jotka nimetään tiettyjen järjestöjen toimesta (TIL 13 ja 15 §). Tällaista edustuksellista kokoonpanoa voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta. Sama koskee sotilasoikeudenkäyntiasioissa yleisissä tuomioistuimissa kokoonpanoon kuuluvia sotilasjäseniä, jotka nimitetään puolustusvoimien tai puolustusministeriön esityksestä (sotilasoikeudenkäyntilaki 11 §). Heitä koskien on laadittu oikeusministeriön työryhmämietintö (ks. kohta 3.2), joka ei toistaiseksi ole edennyt jatkovalmisteluun.

### Syyttäjälaitoksen ja asianajolaitoksen sekä oikeudenkäyntiavustajien asema

Syyttäjälaitoksesta on hyvin suppeat säännökset perustuslaissa. Syyttäjät ovat lain mukaan riippumattomia. He tosiasiallisesti päättävät, mitkä rikosasiat tuodaan tuomioistuimen ratkaistavaksi. Mikäli Syyttäjälaitos ei toimisi itsenäisesti ja riippumattomasti, ei tuomioistuinelaitoksen riippumattomuudella olisi käytännössä merkitystä, koska rikosasiassa tuomioistuin ei voi tutkia asiaa yhtään laajemmin kuin miten syyttäjä on asian esitellyt. Näin ollen on erityisen tärkeää, että Syyttäjälaitoksen itsenäisyys ja riippumattomuus on selkeästi perustuslaissa todettu. Itsenäisen ja riippumattoman syyttäjälaitoksen merkityksellisyys tulee esille myös useissa kansainvälisissä suosituksissa, kuten Euroopan Neuvoston suositus syyttäjiä koskien [Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System]. Myös nk. Venetsian komitea on antanut aiheesta suosituksen.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> European commission for democracy through law (venice commission) report on european standards as regards the independence of the judicial system: part ii – the prosecution service. Adopted by the Venice Commission at its 85th plenary session (Venice, 17–18 December 2010).

Tästä näkökulmasta ei ole merkityksetöntä, miten syyttäjien nimittämistä, asemaa ja erottamista koskeva sääntely on järjestetty. Näin ollen selvitettäväksi tulisi ottaa se, *olisiko Syyttäjälaitoksen valtiosääntöistä asemaa syytä vahvistaa*. Arvioitavaksi tulisi ottaa ainakin, pitäisikö syyttäjien erottamisesta säätää vastaavasti kuin tuomareiden. Niin ikään apulaisvaltakunnansyyttäjän ja valtiosyyttäjän nimittämistä koskevaa sääntelyn tarkistamistarpeet olisi syytä selvittää. Nykyisellään apulaisvaltakunnansyyttäjän nimittämisen esittelee valtioneuvosto ja valtiosyyttäjän nimittää valtioneuvosto.

Myös itsenäisellä ja riippumattomalla asianajolaitoksella, kuten myös oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuudella on merkitys oikeudenkäytössä. Tähän on kiinnitetty huomiota myös eurooppalaisessa oikeuskäytännössä. EUT on eräässä tapauksessa katsonut, että asianajajan on oltava riippumaton suhteessa julkiseen valtaan, muihin toimijoihin ja ulkopuolisiin.<sup>19</sup> Lisäksi se on todennut, että käsitys asianajajakunnasta riippumattomana ja oikeudenhoidon etujen mukaisesti toimivana ammattikuntana, jota valvotaan yleisen edun nimissä asetettujen ammattieettisten ja kurinpitösääntöjen kautta, on osa unionin oikeusjärjestystä.<sup>20</sup> Asianajotoimintaa koskee myös Euroopan neuvoston suositus [No. R(2000)21 Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the freedom of exercise of the profession of lawyer], jossa on niin ikään korostettu sekä asianajajien että asianajolaitoksen itsenäistä ja riippumatonta asemaa.

Edellä kuvatusti Suomessa oikeudenkäyntiavustajien kenttä on jakautunut ja kaikkia kolmea eri ryhmää (asianajajat, ns. lupajuristit ja julkiset oikeusavustajat) koskee eri lainsäädäntö. Heidän tehtävänsä ovat osin eri ja heitä koskeva valvonta on järjestetty eri tavoin. Yksityishenkilölle tilanne on varsin epätydyttävä, koska hänelle näiden eri ammattiryhmien erot ovat erittäin vaikeasti hahmotettavia. He kaikki kuitenkin ovat tehtävissään riippumattomia. Mahdollisuudet sääntelyn selkiyttämiseen tulisi ottaa arvioitavaksi. Erityisesti tulisi selvittää, olisiko toisaalta *riippumattomasta asianajolaitoksesta ja toisaalta oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuudesta perusteltua säätää perustuslaissa*.

### **Tuomioistuimen sisäiseen riippumattomuuteen liittyviä havaintoja**

Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden mukaan tuomioistuinten ulkoinen riippumattomuus on Suomessa hyvin tunnistettu, mutta tuomioistuinlaitoksen sisäiseen ja yksittäisen tuomarin riippumattomuuteen olisi perusteltua kiinnittää huomiota. Tuomioistuinten valta määrätä toiminnastaan työjärjestyksillä on ulkoisen riippumattomuuden kannalta positiivinen asia.

<sup>19</sup> Ks. asia C-309/99, Wouters, 102 kohta.

<sup>20</sup> Ks. asia C-155/79, AM & S Europe v. Komissio, 24 kohta ja asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Acros Chemicals v. Komissio ym., 42 kohta

Sisäisen riippumattomuuden kannalta huomiota on kuitenkin kiinnitettävä *päällikkötuomareiden tehtäviin ja päätösvaltaan sekä esimerkiksi siihen, missä järjestyksessä työjärjestys hyväksytään*. Päällikkötuomareilla on valtaa tuomareiden sijoittelussa osastoilta toiselle, mikä voi tosiasiaassa johtaa tuomarin siirtämiseen täysin toisiin tehtäviin tai joissakin tuomioistuimissa toiselle paikkakunnalle. Koska tällainen siirto voi vaikuttaa kurinpidolliselta toimenpiteeltä, tulisi sitä vastaan olla riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot. Siirtojen perusteista voisi olla tarpeen säätää lailla eikä yksinomaan tuomioistuimen työjärjestyksessä. Edelleen tuomarin virassapysymisoikeudesta säätävä perustuslain 103 § on siinä määrin avoin, että se ei tarkemmin määrittele, minkä tuomioistuimen tuomiolla tuomari voi menettää virkansa. Menettelystä ja toimivaltaisesta tuomioistuimesta säädetään tarkemmin tuomioistuinlaissa; erikseen virkarikoksen tai terveydellisen tilan perusteella ja erikseen tuomioistuinlaitoksen uudelleenjärjestelyyn liittyvissä tilanteissa. Tavallisena lakina tuomioistuinlaki ei nauti perustuslain tasoista suojaa muuttamista vastaan.

EUT on ratkaisuisaan korostanut, että erityisesti tuomarin siirto ilman tämän suostumusta toiseen tuomioistuimeen ja myös saman tuomioistuimen jaostosta toiseen voi olla omiaan loukkaamaan tuomarin riippumattomuutta. EUT on katsonut, että tällainen siirto voi olla välillinen keino vaikuttaa tuomioistuinratkaisujen sisältöön, koska niillä voidaan vaikuttaa tuomarin tehtävän laajuuteen ja jaettujen juttujen käsittelyyn. Siirto voi myös vaikuttaa merkittävästi tuomarin elämään ja uraan. EUT on katsonut, että tällainen siirtomääräys voidaan antaa vain, jos on selvää, että sitä ei käytetä välineenä tuomarin ratkaisujen poliittiseen valvontaan.<sup>21</sup> EIT on puolestaan todennut, *että tuomarilla tulisi siirtomääräystilanteissa olla pääsy oikeussuojakeinoihin ja saattaa määräyksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi*. Huomion arvoista on, että tämän kannan on todettu ensisijaisesti koskevan tuomarinimityksiä, joissa Suomessa on valituskielto.<sup>22</sup>

Molempien eurooppalaisten tuomioistuinten ratkaisut siirtopäätöksistä ovat koskeneet paitsi tapauksia, joissa määräysvalta on ollut poliittiseen tai täytäntöönpanovaltaan

21 Ks. esim. yhd. asiat C-748/19–C-754/19, Rikosoikeudenkäynnit, joissa vastaajina ovat WB sekä asia C487/19, W.Ž. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen).

22 Ks. esim. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, EIT Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, nro 20261/12 sekä EUT:n ratkaistuista esim. yhd. asiat C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, Erik Simpson v. Euroopan unionin neuvosto ja HG v. Euroopan komissio.

kuuluvalla taholla<sup>23</sup>, myös päällikkötuomareiden valtaa päättää juttujaosta, työmäärästä ja hallinnollisten tehtävien jaosta sekä päätösvaltaisesta kokoonpanosta.<sup>24</sup>

Merkittävä osa tuomareista on nimitetty määräaikaiseen virkasuhteeseen. Lyhyistä jaksoista muodostuvia määräaikaisuusketjuja on tuomioistuimissa paljon. Määräaikaisellakin tuomarilla on virassapysymisoikeus mutta vain nimityksensä keston ajan. *Tuomarin määräaikaisuus onkin erottamattomuuden ja sen myötä myös riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallista.*

### Eräitä muita tuomareiden asemaa koskevia huomioita

Tuomarin riippumattomuuteen liittyvinä huomioina kuulemisissa tuli esiin myös tuomarin *valikoituminen esteellisyytilanteissa*. Noudatettavasta menettelystä ei ole muita säännöksiä kuin tuomioistuinlain 14 luvun 1 §:n säännös, jossa säädetään päätösvaltainen tuomioistuin. Säännös ei kuitenkaan määrittele menettelyä, jossa tuomari valikoituu. Prosessilaeissa on säännökset tuomarin esteellisyydestä, mutta niissäkään ei tarkemmin säädetä menettelytavoista, joita esteettömän tuomarin määräämisessä on noudatettava. Käytännössä asian käsittelevä tuomari tulee määrätä vastaavalla tavalla kuin ensimmäisenkin kerran asiaa jaettaessa eli sattumanvaraisesti. Asioiden jakamisesta on tuomioistuinlain 8 luvun 7 §:ssä säännös, jonka mukaan tarkemmat määräykset menettelystä annetaan tuomioistuimen työjärjestyksessä.

Niin ikään tuomareiden *virkarikosjärjestelmän* säännökset eivät kaikilta osin välttämättä ole riittävän tarkkarajaisia. EUT:n kannanottojen mukaan EU-oikeus ei täysin sulje pois tuomariin kohdistettavia kurinpitotoimenpiteitä edes lainkäyttöratkaisun perusteella, mutta tämä voi tulla kyseeseen vain täysin poikkeuksellisissa tapauksissa. Suomessa voimassa olevan sääntelyn valossa mahdollista käytännössä olisi, että tuomareita rangaistaisiin siitä, että hän on lainkäyttötehtävässä tehnyt esimerkiksi laskuvirheen. Tätä ei voida pitää edellä todetun eurooppalaisen oikeuskäytännön mukaisena.

Yksittäisenä huomiona on myös todettava, että Tuomioistuinviraston johtokunnan jäsenen erottamisesta ei ole laissa lainkaan säännöksiä. Mikäli perustuslain muuttamiseen päädytään, voisi olla tarpeen arvioida myös se, missä määrin *Tuomioistuinvirastosta*

23 Ks. esim. EIT Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanti, tuomio 1.12.2020, nro 26374/18, EIT Baka v. Unkari, tuomio 23.6.2016, nro 20261/12 sekä EUT:n ratkaistuista esim. yhd. asiat C-542/18 RX-II ja C-543/18 RX-II, Erik Simpson v. Euroopan unionin neuvosto ja HG v. Euroopan komissio.

24 Ks. esim. EIT Bilgen v. Turkki, tuomio 9.3.2021, nro 1571/07, §§ 96–97 ja EUT:n ratkaistuista asia C487/19, W.Ž. (Ylimmän tuomioistuimen ylimääräistä valvontaa ja julkisia asioita käsittelevä jaosto – Nimittäminen),

*ja erityisesti sen ylintä päätösvaltaa käyttävän johtokunnan asemasta tulisi säätää perustuslaissa.*

Kansainvälisissä suosituksissa on esitetty *tuomareiden valvontaa koskevien asioiden käsittelyn uskomista itsenäiselle elimelle*, jos asioita ei ole annettu tuomioistuinten käsiteltäväksi tai jos asioiden käsittelemiseksi ei muuten ole vakiintunutta ja toimivaa menettelytapaa. Suosituksissa on eri tavoin korostettu tuomareiden asemaa valvontaelimessä, menettelyn oikeussuojatakeita tuomarin kannalta ja muutoksenhakumahdollisuutta. Yleisesti voidaan todeta, että suositusten ydinalueella ovat vakavat, esimerkiksi tuomarin erottamattomuutta horjuttavat kurinpitotoimet. Esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa tuomareiden valvonta on annettu erillisen valvontaelimen tehtäväksi. Tuomareiden kurinpitojärjestelmää on selvitetty Suomessa viimeisten vuosikymmenten aikana useaan otteeseen, viimeksi Tuomioistuinviraston perustamista valmistelleessa toimikunnassa. Toimikunta ei kuitenkaan pitänyt tarpeellisena erityisen valvontaelimen perustamista Tuomioistuinviraston yhteyteen, ei edes ammattieettisten kysymysten käsittelemiseksi. Toimikunta piti kuitenkin perusteltuna, että Suomen tuomariliitto ry:n vuonna 2012 hyväksymiä Tuomarin eettisiä periaatteita ja Euroopan laajuisesti hyväksytyjä vastaavia periaatteita tehtäisiin tunnetuksi ja niitä syvennettäisiin. Tuomariliitto on hyväksynyt vuosikokouksessaan 2021 tuomareiden ammattieettisen neuvottelukunnan perustamisen ja asettanut työryhmän valmistelemaan päätöksen toimeenpanoa.

### **Tuomioistuinten resursointi ja hallinnollinen itsenäisyys**

Edellä jo todetusti tuomioistuinten rahoituksen taso ei vastaa tarvetta. *Tuomioistuinten riittävä resursointi* onkin yksi keskeinen huomio myös tuomioistuinten riippumattomuudessa. Eurooppalaisen arvioinnin valossa resursoinnilla on suora yhteys myös korruptiontorjuntaan. Resursoinnin merkityksellisyys tuli esiin myös työryhmän asiantuntijakuulemisissa. Asiantuntijat korostivat sitä, että tuomioistuimilla tulee olla riittävät voimavarat, koska aliresursointi osaltaan viivästyttää oikeudenkäyntejä. Nämä huomiot on todettu myös edellä viitatuissa eurooppalaisissa vertailuissa ja kotimaisessa oikeusvaltioselvityksessä.

Resursointiin liittyy keskeisenä määrärahojen jakaminen tuomioistuinlaitokselle ja yksittäisille tuomioistuimille. Aiemmissa tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeissa<sup>25</sup> on esillä ollut myös mahdollisuus, jossa *tuomioistuinlaitoksen budjettiasemaa vahvistettaisiin* siten, että tuomioistuinlaitoksen määrärahaesitys tehtäisiin suoraan eduskunnalle. Esimerkiksi Tanskassa Tuomioistuinvirastoa vastaava tuomioistuinhallitus voi saattaa oman

<sup>25</sup> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3 ja Tuomioisviraston perustamista koskevan toimikunnan mietintö 2017:23.

talousarvioesityksensä parlamentin käsiteltäväksi. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole Tanskassa käytetty, ja teoriassakin siitä voitaisiin turvautua vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa.

Tuomioistuinten riippumattomuus hallinnollisissa asioissa ei ole yhtä vahva kuin lainkäyttöasioissa. Tuomioistuimia voidaan tietystä määrin ohjata hallinnollisin määräyksiin, suosituksiin ja ohjein silloin, kun ne eivät suoranaisesti koske lainkäyttötoimintaa. Raja lainkäyttötoiminnan ja hallinnon välillä on kuitenkin häilyväinen, ja hallinnollisilla toimenpiteillä on väistämättä vaikutuksia lainkäyttötoimintaan. Tuomioistuimen organisoiminnan tapa ja hallinnolliset järjestelyt vaikuttavat ainakin välillisesti lainkäyttötoiminnan järjestämiseen, vaikka hallinnollisin päätöksin ei suoranaisesti voidakaan puuttua tuomitsemistoimintaan. Näin ollen ei ole lainkaan merkityksetöntä, miten tuomioistuinten riippumattomuuteen suhtaudutaan hallinnollisesta näkökulmasta. On syytä arvioida, *kuinka pitkälle tuomioistuimia voidaan valtionhallinnon yhteisellä ohjeistuksella ylipäätään ohjata.*

Edellä todetusti yksinomaan tulosohjausjärjestelmää on pidetty haastavana tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Jossain määrin ongelmallisena voidaan pitää myös nykyistä *virkaehtosopimusjärjestelmää*, joka on osin vanhentunut eikä enää vastaa modernin työelämän tarpeita. Poikkeuksellisenä voidaan pitää erityisesti kansliahenkilöstön ja haastemiesten virkaehtosopimukseen sisältyvää tehtävien arviointimenettelyä, jossa otetaan kantaa siihen, mitä virkoja tai tehtäviä tuomioistuimissa voi olla ja mille palkkaustasolle ne sijoittuvat. On varsin erikoista, että täysin ulkopuolinen ryhmä, joka kansliahenkilöstöä koskien koostuu myös muiden kuin tuomioistuinten edustajista (mm. ulosotto, syyttäjät), pääsee vaikuttamaan yksittäisen tuomioistuimen organisaatioon ja virkarakenteeseen yli päällikkötuomarin, jolla on laissa säädetty vastuu tuomioistuimensa toiminnan tuloksellisuudesta. Tämä ei ole täysin ongelmaton tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Ainakaan järjestelmä ei toteuta tuomioistuimille tuomioistuinlain 1 luvun 4 §:ssä säädettyä oikeutta vastata itse toimintansa järjestämisestä. Lienee selvää, että valtiolla on oltava jonkinlainen yhdenmukainen järjestelmä tehtävien vaatavuuden arvioimiseksi ja raamit virastoissa käytettävissä oleville virkarakenteille. Järjestelmä ei kuitenkaan saisi muodostua sellaiseksi, että sen kautta voitaisiin epäasiallisesti päästä vaikuttamaan tuomioistuinten toimintaan. Riippumattomuuden takeiden vahvistamisen näkökulma huomioon ottaen myös tällaiset vaikuttamiskanavat tulisi tilkitä. Olkoonkin, että edellä kuvattu arviointijärjestelmä koskee muuta henkilöstöä kuin tuomareita.

Vastaavat haasteet koskevat myös *tuomioistuinten toimitilojen ohjausta*. Viimeaikaisena trendinä valtionhallinnossa on ollut monipaikkaisen työskentelyn ja hybridityön lisääminen. Valtion uudessa toimitilastrategiassa esitetään erilaisia yhteiskäyttötiloja. Ehdotukset ovat monin paikoin kannatettavia ja tuovat joustoa tuomioistuintenkin työskentelyyn. Tuomioistuintoiminta on viime kädessä kuitenkin istuntotoimintaan sitoutunutta asiantuntijatyötä, joka vaatii tietyntyyliset toimitilat ja myös sopivan arvokkaat puitteet.

Toimitilojen strategisessa ohjauksessa tulee asianmukaisesti huomioida myös tuomioistuinten riippumaton asema. Tuomioistuinten toimitilat tulisi suunnitella tuomioistuinten toiminnallisista tarpeista lähtien siten, että pääsy tuomioistuimiin turvataan. Tärkeää on huomioida myös oikeudenkäyntien sensitiivisyys, niiden osapuolten ja myös erityisryhmien tarpeet erityisesti tiloja ja kulkureittejä suunniteltaessa. Henkilöstön työskentelytilojen tulee tukea toimintaa; niiden tulee olla asianmukaiset esimerkiksi salassa pidettävien asioiden käsittely huomioon ottaen. Mahdollisuudet videokuulemisen järjestämiseen tulee modernissa oikeustalossa myös huomioida.

Toimitilojen tulee ennen muuta olla sellaisia, että kansalainen ymmärtää asioivansa tuomioistuimessa. Tästä näkökulmasta esimerkiksi oikeushallinnon eri toimijoiden yhteinen asiointipiste voi olla ongelmallinen. Myös toimitilaratkaisuilla tulee pyrkiä lisäämään kansalaisten luottamusta tuomioistuinlaitokseen siten, että toiminta myös ulospäin näyttää objektiiviselta. Myös CEPEJ on antanut tuomioistuinten toimitiloja koskevan suosituksen, jossa painotetaan nimenomaan oikeuteen pääsyn näkökulmaa.<sup>26</sup>

### 4.2.3 Työmäärän tasainen jakautuminen

#### Yleistä

Edellä todetusti tuomioistuinten voimavarojen riittävyys on osa riippumattomuutta. Edelleen *keskeistä on se, että työmäärä ja resurssit kohtaavat*. Työmäärän tasaaminen onkin erittäin tärkeä tavoite niin tuomioistuimen johtamisessa kuin voimavarojen tarkoituksenmukaisessa ja tehokkaassa käyttämisessäkin. Työmäärän tasaaminen voi lähtökohtaisesti kuulostaa yksinkertaiselta: mitoitetaan voimavarat vastaamaan työmäärää. Tuomioistuinlaitoksessa tehtävä ei kuitenkaan ole yksinkertainen tai ongelmaton. Niin voimavarojen kohdentaminen tuomioistuimiin kuin vaativien asioiden siirtäminenkin eivät ole helposti toteutettavia asioita. Tuomioistuinlaitoksessa työmäärään ja sen tasaamiseen vaikuttavat monet tekijät, kuten asianhallintajärjestelmät, mittaristot ja indikaattorit, johtaminen, henkilökunnan osaaminen ja tuomioistuinlaitoksen rakenne, tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus sekä tuomioistuinlaitoksen ohjaus.

Työmäärän tasaamiseen ja erilaisten mittaristojen kehittämiseen tähtäviä hankkeita on ollut ja on edelleen vireillä niin meillä kuin kaikissa kehittyneissä maissa. Suomessa tuomioistuinten työmäärää on ensinnäkin pyritty tasaamaan tuomioistuinverkoston kehittämiseen tähdänneillä rakenteellisilla uudistuksilla. Toiseksi työmäärän taseisen jakautumisen kannalta keskeisiä ovat työmäärän mittaaminen ja siihen liittyvät painokertoimet. Kolmantena keinona voidaan nähdä asioiden ja/tai henkilöstön siirtäminen tuomioistuinten kesken kulloisenkin resurssitilanteen edellyttämällä tavalla.

<sup>26</sup> Ks. Guidelines on the organisation and accessibility of court premises CEPEJ(2014)15

## Rakenteelliset uudistukset

Käräjäoikeuksien rakenteita on kehitetty 1990-luvulta lähtien siten, että niiden määrää on vähennetty noin 100 yksiköstä vuoden 2019 alusta toteutetun rakenneuudistuksen mukaiseen nykyiseen 20 käräjäoikeuteen. Edelleen hovi- ja hallinto-oikeuksien määrää vähennettiin 2014 alusta lukien. Toisaalta tuomioistuinten historiassa on myös perustettu uusia tuomioistuimia, kuten esimerkiksi markkinaoikeus vuonna 2002.

Rakenteellisten uudistusten tavoitteena on ollut muun muassa vaikuttaa tuomioistuinten työmäärään siten, että se jakautuisi valtakunnallisesti mahdollisimman tasaisesti. Laajemat tuomiopiirit mahdollistavat työmäärän tasaisemman jaon valtakunnallisesti. Samalla uudistuksilla on tavoiteltu säästöjä henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa. Edelleen tarkoituksena on ollut vahvistaa tuomioistuimia yksikkökokoja kasvattamalla. Käytännössä on havaittu, että erittäin pienet tuomioistuimet voivat olla haavoittuvia esimerkiksi tilanteissa, joissa tuomioistuimeen tulee suuri määrä poissaoloa taikka poikkeuksellisen iso ja vaativa asia ratkaistavaksi. Hyvin pienellä resurssilla on vaikea reagoida tällaisiin. Riittävän osaavan ja pätevän lisäresurssin saaminen riittävän nopeasti voi olla vaikeaa. Isommissa yksiköissä erikoistumismahdollisuudet lisääntyvät. Keskittämällä erityisosaamista vaativia asioita saadaan niiden määrä myös erityisosaamisen saavuttamista edellyttävälle tasolle.

Suuremmassa yksikössä on toki myös omat haasteensa, jotka liittyvät muun muassa hallinnollisen työn määrään, joka väistämättä kasvaa henkilöstömäärän kasvaessa. Hallinnollisten erikoistilanteiden määrä yleensä myös lisääntyy. Työilmapiirin ja työhyvinvoinnin ylläpitäminen voi isommissa organisaatioissa olla haastavaa, koska henkilöstön voi olla vaikeampi tutustua toisiinsa ja siten toimia yhteistyössä. Toisaalta tuomioistuinten johtaminen on ammattimaistunut, mikä on osin rakenteellisten uudistusten ansiota, koska suurta organisaatiota on välttämätöntä johtaa tavoitteellisesti, suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Tuomioistuimia on myös ryhdytty johtamaan entistä strategisemmin. Haittapuolena on, että päällikkötuomarin mahdollisuudet osallistua lainkäyttöön vähenevät suuremmissa organisaatioissa, koska hallinnollinen työ vaatii yleisesti enemmän aikaa.

Myös toiminnan yhdenmukaisuuden vaatimukset korostuvat. Tähän rakenneuudistuksilla toki pyritäänkin. Merkittävänä etuna tuomioistuinten määrän vähentämisestä onkin ollut tuomioistuinten toiminnan yhdenmukaistuminen ja niiden välisen yhteistyön lisääntyminen. Esimerkkinä voidaan mainita käräjäoikeuksien vuonna 2018 perustettu yhteistyöverkosto, jonka piirissä on laadittu useita lainkäytön käsikirjoja ja yhdenmukaistettu toimintatapoja valtakunnallisesti.

Uudistusten tarkoituksena on myös ollut muodostaa mahdollisimman tasakokoisia tuomioistuimia. Sopivaksi yksikkökooksi on arvioitu vähintään 30 tuomaria. Tällöin kokonaishenkilöstömäärä olisi jossain 100 tienoilla. Rakenneuudistusten myötä on kuitenkin



perustettu huomattavasti tätä isompia tuomioistuimia<sup>27</sup> ja säilytetty merkittävästi tätä pienempiä tuomioistuimia<sup>28</sup>. Tuomioistuinten rakenne ja erityisesti niiden kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainti ovat olleet poliittisesti kiinnostavia aiheita. Rakenneuudistukset ovat poliittisista syistä lopulta toteutuneet osin eri tavoin kuin alun perin on suunniteltu<sup>29</sup>. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että uudistuksista huolimatta Suomessa on edelleen hyvin erikokoisia tuomioistuimia.

Vaikka uudistuksilla on edellä todetusti tavoiteltu tuomioistuinten toiminnan tehostumista, on vahvana vaikuttimena niihin ollut valtiontalouden säästöjen toteuttaminen. Tuomioistuinten toiminnan kehittämisen tulisi tapahtua toiminnallisista lähtökohdista, ei valtiontalouden säästötavoitteiden toteuttamisesta. Tuomioistuinlaitos on yksi oikeusvaltion kulmakivi. Sen rahoituksen olisi syytä olla nykyistä vakaammalla pohjalla eikä valtiontalouden suhdanteista riippuvaista. *Tuomioistuinten rakenteita ei tule määrittää taloudellisten reunaehtojen perusteella vaan arvioida siitä näkökulmasta, miten tuomioistuinten toimintaedellytykset turvataan parhaalla mahdollisella tavalla.* Toisaalta on myös niin, että julkisia varoja on velvollisuus käyttää tehokkaasti, mikä puolestaan käytännössä tarkoittaa, että toimintaa on jatkuvasti kehitettävä. Usein tämä merkitsee mm. uusien toimintatapojen ja prosessien omaksumista ja yhdenmukaistamista.

Tuomiopiireistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Käräjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainnista puolestaan oikeusministeriön asetuksella. Tuomiopiiri liittyy keskeisesti tuomioistuimen toimivaltaan. Tuomioistuinten sijainnilla puolestaan on ainakin perinteisesti ollut merkitystä oikeusturvan toteutumisen kannalta. Sijaintipaikkakunnan merkitys on toki vähentynyt ja vähentyy edelleen sähköisten toimintatapojen myötä. Tästä huolimatta *on syytä jatkossa arvioida tarkemmin, onko säädöstaso tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta asianmukainen.*<sup>30</sup>

27 Esimerkkinä Itä-Uudenmaan käräjäoikeus, jossa jo perustettaessa vuonna 2019 työskenteli yli 50 tuomaria ja kokonaishenkilöstön määrä ylitti 180. Vuonna 2022 henkilöstömäärä on yli 200.

28 Esimerkkinä Kainuun käräjäoikeus, jossa vuonna 2022 työskentelee 6 tuomaria ja kokonaishenkilöstömäärä on 23. Käräjäoikeus on pienin Manner-Suomen tuomioistuimista ja se oli vuoden 2019 uudistuksessa määrä yhdistää Oulun käräjäoikeuteen, mutta säilytettiin itsenäisenä lähinnä poliittisista syistä.

29 Esimerkiksi vuoden 2019 käräjäoikeuksien rakenneuudistusta valmistelleen virkamies-työryhmän mietinnön 14/2015 alkuperäisen ehdotuksen mukaan Suomeen ehdotettiin muodostettavan 14 tai 18 käräjäoikeutta. Lopputuloksena oli nykyinen 20.

30 Esimerkiksi vuoden 2019 rakenneuudistuksessa lakkautettuja kanslioita ja istuntopaikkakuntia on uudistuksen voimaantulon jälkeen palautettu käyttöön lähinnä poliittisista syistä. Tällaiset toimet ovat omiaan vaikeuttamaan tuomioistuinten johtamista ja toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä.

Toimipaikkaverkoston harventamisella tai tuomioistuinten yhdistämisillä saavutettua hyötyä ei toistaiseksi ole riittäväällä tavalla selvitetty (esim. toimitilakustannukset, kielellisten oikeuksien toteutuminen ja matkakustannusten määrä). Vaikka työmäärää on jossain määrin saatu jaettua tasaisemmin sekä esimerkiksi johtamista ja erikoistumista on kyetty kehittämään, rakenteellisilla uudistuksilla ei kuitenkaan ole merkittävässä määrin onnistuttu vaikuttamaan käsittelyaikoihin. Rakenteellisten uudistusten toteuttaminen vie valtavasti resursseja, mikä taas on pois varsinaisesta lainkäyttötyöstä. Toisaalta myös tuomioistuinten työympäristö ja juttukanta ovat muuttuneet ja monimutkaistuneet. Siten oikeudenkäyntien kalleus ja pitkä kesto ovat edelleen valitettava tosiasia.

Viimeisimmän kärjäoikeuksien rakenneuudistuksen myötä Suomessa ei ole Ahvenanmaata lukuun ottamatta enää yhtään tuomioistuinta, jossa enemmistökieli olisi ruotsi. Tämä on vaikuttanut ruotsinkielentaitoisen henkilöstön rekrytointimahdollisuuksiin.

Lukuisista uudistuksista huolimatta tuomioistuimemme ovat edelleen myös hyvin erikoisia. Osa nykyisistä tuomioistuimista on hyvinkin pieniä, osa taas saattaa olla jo liian suuria toimiakseen tehokkaasti. *Ottaen huomioon, että viimeisimmistä uudistuksista on vasta varsin vähän aikaa, ei tuomioistuinten määrän vähentämiselle ole työryhmän näkemyksen mukaan tällä hetkellä tarvetta*, vaikka jollain aikavälillä myös tällaiselle tarkastelulle voi olla jälleen tarvetta.

*Tuomioistuinrakenteen ja tuomioistuinten toimivallanjaon tarkoituksenmukaisuus tulisi kuitenkin ottaa selvitettäväksi silmällä pitäen erityisesti työmäärän tasaista jakoa ja oikeuden saatavuutta.* Erityisesti huomioon tulisi ottaa *digitalisaatiokehitys* ja sen mukanaan tuomat mahdollisuudet yhtäältä *etäoikeudenkäynneille* ja toisaalta kirjallisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden siirtämiselle *valtakunnalliseen työjonoon*. Hyvänä esimerkkinä on myös vireillä oleva todistelutaltiointiuudistus, jonka seurauksena hovioikeuksien käsittely muuttuu nykyistä kirjallisemmaksi. Matkustustarve vähenee ja muutoksenhaun ohjaaminen nykyisestä tuomiopiirijaosta poiketen voisi olla hyödyllistä työmäärän tasaisen jakautumisen näkökulmasta. Positiivisia vaikutuksia on mahdollista saada aikaan myös tuomioistuinten tai niiden toimipaikkojen määrää vähentämättä. Näitä keinoja on kuvattu tarkemmin jäljempänä luvussa 5.

### **Työmäärän mittaaminen ja painokertoimet**

Työmäärän tasaaminen on ollut esillä myös tuomioistuinten juttujen painokertoimia kehittävässä mittaristotyössä. Juttujen painokertoimet ovat siten keskeisessä roolissa allokoitaessa voimavaroja tuomioistuimille. Niinpä *ajanmukaiset tosiasiallista työmäärää kuvaavat painokertoimet ovat peruslähtökohta*. Työmäärän tasaaminen on keskeinen asia myös työhyvinvoinnin kannalta. Tasainen työmäärä vähentää työuupumuksen riskiä.

Euroopan neuvoston tuomioistuinlaitoskomitea CEPEJ SATURN työryhmä on koonnut raportin<sup>31</sup>, jossa peräänkuulutetaan syvällistä paneutumista työmäärän mittaamiseen. CEPEJ:n mukaan mittaristotyön tavoitteena tulee olla ensinnäkin työmäärän tasainen ja oikeudenmukainen jakautuminen tuomarien kesken, sen määrittely, missä ajassa käsittelyt ja ratkaisut ovat odotettavissa, ja lopuksi erityisesti henkilövoimavarojen reilu ja tasainen jakautuminen ylipäättään tuomioistuinlaitoksessa. Tällaisen mittariston laatiminen edellyttää yhtäältä kehittyneitä asianhallintajärjestelmiä ja raportointiominaisuuksia, mutta toisaalta myös työn seuraamista, arviointia ja mittaamista sekä kohdentumista. Tuomarit ovat suhtautuneet osin torjuvasti työmäärän mittaamiseen tai sen kohdentumisen arviointiin todeten sen vaarantavan tuomarin riippumattomuuden. Kun mittariston kehittäminen tapahtuu tuomioistuinlaitoksen piirissä ja se on avointa ja objektiivista, ei tuomarin riippumattomuuden voi katsoa vaarantuvan.

Tilastojen perusteella ja työryhmän kuulemien asiantuntijoiden mukaan vaikuttaa siltä, että työmäärä ei jakaudu tasaisesti tuomioistuinten kesken. Nykyiset työmäärän arvioinnissa käytettävät mittaristot eivät myöskään enää vastaa tarpeita, minkä vuoksi Tuomioistuinvirasto on asettanut tuomioistuinten taloudellisten mittareiden kehittämistä käsittelevän työryhmän. Työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotukset taloudellisista mittareista, joita käytetään jaettaessa määrärahoja käräjä-, hovi- ja hallinto-oikeuksille, näiden tulohajauksessa ja niiden toiminnan tuloksellisuutta arvioitaessa. Painokertoimien tulee olla läpinäkyviä ja avoimia, jolloin niiden voidaan katsoa vahvistavan niin tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta kuin sitä kohtaan tunnettavaa luottamustakin.

### Asioiden ja tuomareiden siirtäminen tuomioistuinten kesken

Nykyiselle tuomioistuinrakenteelle on ominaista se, että jokainen tuomioistuin muodostaa itsenäisesti johdetun ja erillisen itsenäisen organisaation, joka on asteellisesti ja maantieteellisesti rajattu toimivaltasäännöillä. Yksittäinen tuomioistuin on vastuussa vain kyseiselle tuomioistuimelle kuuluvien asioiden ratkaisemisesta, eikä saman tason tai samanlaisien tuomioistuinten välillä siirry juttuja.

Edellä todetusti tuomioistuinten työmäärän ennakointi on jossain määrin haastavaa. Yllättäviä jutturuuhkia taikka merkittävän suuria tai vaikeita asioita kuitenkin tulee tuomioistuimiin. On myös sattumanvaraista, mihin tuomioistuimeen ruuhka syntyy. Isompien tuomioistuinten voidaan olettaa selviytyvän ruuhkasta pieniä paremmin, koska henkilöstöä eli resursseja on enemmän ohjattavissa ruuhkan purkamiseen. On käytännön esimerkkejä,

31 EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (CEPEJ) Steering group of the SATURN Centre for judicial time management **Case-weighting in European judicial systems**. Based upon a preparatory work of the CEPEJ Secretariat <https://rm.coe.int/cepej-saturn-2017-7erev10e-case-weighting/16808ccb22>.

joissa erittäin laaja ja vaikea asia on tullut käsiteltäväksi yhdessä maan pienimmistä tuomioistuimista, joka ei käytännössä olisi selvinnyt asian käsittelystä ilman lisäresursseja.<sup>32</sup>

Tuomioistuimille voidaan siis osoittaa lisäresursseja kesken toimintavuotta. Se on myös hyvin tavallista. Määräaikainen lisäresurssi ei kuitenkaan ole tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta paras mahdollinen vaihtoehto. Lisäresursointi ei myöskään tapahdu hetkessä, vaan edellyttää talousarvio- tai kehysmenettelyä – erityisesti, jos kyse on yksittäistä asiaa laajemmasta tarpeesta. Määräaikaisiin virkasuhteisiin on vaikeampi saada kokenutta ja pätevää työvoimaa kuin vakinaisiin. Vaihtuvuus määräaikaisessa henkilöstössä on keskimäärin suurempi kuin vakinaisen henkilöstön keskuudessa. Tuomioistuinten perehdyttämää uutta henkilöstöä on siis hankalampi pitää tuomioistuinlaitoksen palveluksessa. Voi myös olla tilanteita, joissa lisäresurssien tarve on pitkäkestoinen ja käytännössä lähes pysyvä, mutta tosiallisesti resurssit myönnetään vain vuodeksi kerrallaan. Esimerkkinä voidaan pitää hallinto-oikeuksia, joissa turvapaikka-asioihin myönnetty resurssi on käytännössä muodostunut hyvin pitkäaikaiseksi. Vaikka turvapaikkakriisi on jo hieman liehtynyt, hallinto-oikeuksiin on syntynyt resurssitarvetta muiden asiaryhmien käsittelyyn.

Kuvattu tilanne ei ole kestävä tuomioistuinten rahoituksen pysyvyyden kannalta eikä edistä ennakoivaa johtamista tai henkilöstösuunnittelua. Ratkaisuna tilanteeseen voisi olla jakaa joko työmäärää tai henkilöstöä tuomioistuinten kesken nykyistä joustavammin. Tällaisia ehdotuksia on ollut esillä aiemminkin.

*Asioiden siirtäminen* tuomioistuimesta toiseen on aiemmin kuitenkin osoittautunut vaikeaksi. Suomessa vuonna 2002 esitettiin säädettäväksi lainsäädäntö, jolla valitusasioita olisi voitu siirtää hovioikeuksien kesken (ks. HE 202/2006). Tavoitteena oli nimenomaan työmäärän tasainen jako hovioikeuksien kesken ja näin ollen myös asioiden käsittelyaikojen joutuisuuden lisääminen. Taustalla oli erityisesti Helsingin hovioikeuden ruuhkautuminen, kun taas muissa hovioikeuksissa työmäärä olisi sallinut suuremman määrän asioita käsiteltäväksi. Ehdotus ei kuitenkaan toteutunut, koska perustuslakivaliokunta<sup>33</sup> katsoi, ettei se ollut sopusoinnussa perustuslain kanssa. Esitys ei perustuslakivaliokunnan mukaan ollut riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen, jotta sillä olisi voitu puuttua perustuslaissa säädettyyn asianosaisten oikeusturvaan tai tuomioistuinten asialliseen ja alueelliseen toimivaltaan.

32 Esimerkkeinä Ruandan kansanmurhaa koskenut tapaus, joka käsiteltiin alle 40 henkilön suuruisessa entisessä Itä-Uudenmaan kärjäoikeudessa, ja Talvivaara-tapaus, joka käsiteltiin Kainuun kärjäoikeudessa, jossa nykyiselläänkin on vain hieman yli 20 henkilöä.

33 PeVL 55/2006 vp

Asiaa ei ole sittemmin tarkemmin tarkasteltu. Sen sijaan päädyttiin vähentämään hovi-oikeuksien määrää 2014 voimaan tulleella hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistuksella. Tuomioistuimet ja niiden toimintaympäristö ovat kuitenkin muuttuneet 2000-luvun alusta. Henkilökohtaisen asioinnin määrä tuomioistuimissa on vähentynyt ja etäosallistuminen istuntoihin on videotekniikan myötä mahdollistunut. Asiakkaan oikeusturvan kannalta ei enää samassa määrin ole merkitystä sillä, missä hänen asiansa käsitellään. Etenkin tämä koskee niitä asioita, jotka voidaan ratkaista kirjallisen aineiston perusteella tai muutoin ilman henkilökohtaista läsnäoloa tuomioistuimessa. Oikeudenkäyttö palveluna on siten muuttanut muotoaan. *Asioiden siirtämisen tai joustavamman jakamisen mahdollisuudet voisi olla syytä ottaa tarkasteltavaksi uudelleen ja myös selvittää, millä edellytyksillä siirto täyttäisi perustuslain vaatimukset.*

Selvittämisen arvoinen on mahdollisuus valtakunnallisen tai tietyissä asioissa toimivaltaisten tuomioistuinten yhteisen *työjonon* käyttöönottoon. Esimerkiksi kirjallisessa menettelyssä käsiteltävien asioiden tuomiopiiriä voitaisiin tällä tavoin laajentaa. Työjonon avaaminen mahdollistaisi työmäärän tasaamisen paremmin kuin nykyinen järjestelmä. Näin voidaan samalla pienentää tuomioistuinten välisiä käsittelyaikaeroja. Tällä tavalla käräjäoikeudessa joustavuus ja resurssien käyttö lisääntyvät. Myös juttujaon satunnaisuusperiaatteen taustalla olevat näkökohdat voidaan ottaa paremmin huomioon, koska asiat voidaan jakaa useiden tuomareiden kesken.

Työjono olisi teknisesti järjestettävissä siten, että siitä asiat jaettaisiin ratkaistavaksi kaikkien niissä asioissa toimivaltaisten tuomioistuinten kesken. Vastaavanlainen menettely on käytössä esimerkiksi Verohallinnossa, jossa pääkaupunkiseudulla asuvan kansalaisen verosasia saatetaan käsitellä Lapissa, mikäli työtilanne näin edellyttää. Tällaisesta on esimerkkejä myös kansainvälisesti. Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden mukaan tälle ei ole myöskään estettä perustuslain näkökulmasta.

Tuomioistuinasioissa valtakunnallista työjonoa olisi mahdollista hyödyntää esimerkiksi kirjallisissa rikosasioissa, joissa käsittelypaikkakunnalla ei ole merkitystä. Mikäli asia etenis istuntoon, se tulisi lähtökohtaisesti järjestää asianosaisten kotipaikkakunnan tuomioistuimessa. Asia voitaisiin joko siirtää kyseisen tuomioistuimen ratkaistavaksi tai sitten asianosainen voisi osallistua ensiksi asiaa käsitelleen tuomioistuimen istuntoon omalta kotipaikkakunnaltaan.

Työjono tukisi myös ammatillisen kehittymisen mahdollisuuksia. Eräissä tuomioistuimissa käsiteltävissä asiaryhmissä on havaittavissa trendinomaista laskua. Esimerkiksi hallinto-oikeuksissa veroasioiden määrä on vähentynyt merkittävästi, mutta niiden luonne on monimutkaistunut entisestään. Vähäisellä asiamäärällä kaikkiin hallinto-oikeuksiin ei välttämättä enää kehity riittävää asiantuntemusta kaikkiin asiaryhmiin. Oikeusvarmuuden kannalta ja kun otetaan huomioon myös se, että korkein hallinto-oikeus on yhä enenevässä

määrin valituslupatuomioistuimien, on tärkeää, että juttuja voidaan ohjata siihen hallinto-oikeuteen, jolla on paitsi sillä hetkellä riittävät resurssit, niin myös riittävä osaaminen asioiden oikeusvarmaan ratkaisemiseen. Muussa tapauksessa joudutaan ehkä siirtymään takaisin asioiden keskittämiseen tiettyihin tuomioistuimiin, josta on vuosia yritetty pyristellä eroon.

Toisaalta tuomioistuimiin tulevat asiat ovat yhä enemmän aikaa vieviä ja monimutkaisempia, mikä tarkoittaa, että tuomareiden ammatilliselle pätevyydelle ja kyvyille tehokkaaseen oikeudenkäyntiin asetetaan uusia vaatimuksia ja entistä korkeampia odotuksia. Tarvittavan erikoistumisen tulisi olla mahdollista kaikissa kärjä- ja hallinto-oikeuksissa. Asianosaiset kaikkialla maassa pääsisivät yhdenvertaisesti hyödyntämään tuomareita, joilla on syvälinen erityisasiantuntemus. Tämä ei ole vähiten tärkeää niille monille haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille, jotka esiintyvät tuomioistuimissa. Riittävän erityisasiantuntemuksen saavuttaminen voi joissakin asiaryhmissä edellyttää, että niitä kootaan käsiteltäviksi tiettyihin suurimpiin kärjä- ja hallinto-oikeuksiin.

Työjono edistäisi oikeuden saatavuuden lisäksi myös yhdenvertaisuutta sekä esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumista, kun asia voitaisiin ohjata kenen tahansa ruotsinkielisen ja miksei tarvittaessa myös muuta erityisosaamista omaavan tuomarin ratkaistavaksi. Tällaisen menettelyn käyttöönotto vaatisi luonnollisesti tarkempaa selvittämistä ja lainsäädäntömuutoksia. *Vaihtoehtona esillä on ollut myös tiettyjen asioiden keskittäminen yhteen tuomioistuimeen, mutta työryhmä pitää työjonoa lähtökohtaisesti parempana sen joustavuuden vuoksi.* Se ei myöskään vaatisi laajaa tuomioistuimia kuormittavaa rakenteellista uudistusta.

*Tuomareiden siirtäminen* toiseen tuomioistuimeen mahdollistettiin tuomioistuinlailla. Lain 14 luvun 2 §:n mukaan tuomari voidaan suostumuksellaan määrätä enintään vuodeksi kerrallaan toimimaan tuomarina muussa tuomioistuimessa kuin siinä, johon hänet on nimetty, jos se on perusteltua vastaanottavassa tuomioistuimessa käsiteltävien asioiden laadun, laajuuden tai lukumäärän vuoksi.

Säännöksen esikuvana on Ruotsissa käytössä oleva erityinen järjestelmä, ns. tuomaripooli (förstärkningsstyrkan), jossa tuomari, tuomioistuimen päällikkö (luovuttava yksikkö) ja tuomioistuinvirasto sopivat, että kyseinen tuomari on tarvittaessa käytettävissä vahvistuksena missä tahansa tuomioistuinlaitoksen piirissä. Järjestelmä kattaa siis kaikki tuomioistuimet, kaikki asteet ja molemmat linjat.

Ruotsin järjestelmä on luotu tilapäisiä ja lyhytaikaisia tarpeita varten. Vastaanottavalta tuomioistuimelta ei ole vaadittu aiempia kehittämistoimia resurssitarpeen aiheuttavan tilanteen korjaamiseksi, mutta toimintaa koordinoiva tuomari kuitenkin keskustelee asiasta vastaanottavan yksikön päällikön kanssa ennen resurssin myöntämistä. Resurssitarve voi

tulla tuomioistuimen ulkopuoleltakin, kuten oli esimerkiksi vuoden 2015 maahanmuuttokriisin aikaan. Silloin yleisten tuomioistuinten tuomareita siirtyi hallintotuomioistuimiin ratkomaan turvapaikkavalituksia. Järjestelmän etuna on, että se on nopeampaa kuin määraaikaisen tuomarin rekrytointi ja että vahvistustuomari voidaan palkata jopa vain päiväksi. Vahvistusjärjestelmän piirissä Ruotsissa on nyt 20 tuomaria. Vahvistustuomarina voi toimia myös pakollisen eläkeiän ohittanut tuomari. Järjestelmää ollaan kehittämässä siihen suuntaan, että pooliin voitaisiin ottaa myös muuta henkilöstöä kuin tuomareita.

Suomessa yhtä laajaa järjestelyä ei lähdetty toteuttamaan ja tuomioistuinlain säännöksen käyttö on tietyvästi jäänyt varsin vähäiseksi pois lukien maa-oikeusinsinöörit, joita koskee myös oma säännös maa-oikeuksien yhteistoiminta-alueista (14 luku 3 §). Osittain syynä tuomioistuinlain yhteydessä toteutetun sääntelyn kapea-alaisuudelle oli, että ”tuomaripoolin” arvioitiin saavan osakseen vastustusta erityisesti henkilöstöjärjestöjen keskuudessa. Lisäksi tuomioistuinlain keskeisimmät tavoitteet liittyivät muuhun kuin tuomariresurssien jakoon, mistä syystä asiaa ei laajemmalti selvitetty, vaikka se oli esillä tuomioistuinlakia valmistelleessa työryhmässä. *Tuomioistuinten resurssitilanne ja erityisesti voimavarojen joustavaan käyttöön liittyvät näkökohdat puoltavat asian perusteellista tarkastelua.*

Lähtökohtana molempien maiden järjestelmissä on tuomarin suostumus, joten sen ei lähtökohtaisesti voida katsoa olevan ristiriidassa tuomarin riippumattomuuden kanssa. Ruotsissa maksetaan kuitenkin erillinen palkkio ”tuomaripooliin” kuuluville eli Suomessa vastaavan järjestelyn käyttöönotto edellyttäisi myös taloudellista satsausta.

#### 4.2.4 Digitalisaation hyödyntäminen

AIPA-järjestelmä ei näytä täyttävän kaikkia niitä odotuksia, jotka siihen ovat kohdistu-neet. AIPA-järjestelmässä ei esimerkiksi ole sähköistä asiointiportaalia, mikä oli yksi järjestelmälle sen kehittämisen alkuvaiheessa asetetuista keskeisistä ominaisuuksista. Asiointiportaali olisi tehostanut tuomioistuinten työskentelyä ja mahdollistanut sähköisen asioin-nin tuomioistuimissa. Asiakasrajapinnan puuttuminen on selkeä heikkous. Nyky-yhteis-kunnassa myös viranomaisilta vaaditaan ketteryyttä ja toimivia asianhallintajärjestelmiä ja asiointiportaaleja. Ne myös omalta osaltaan lisäävät kansalaisten ja yritysten luottamusta viranomaisen kykyyn ymmärtää ja ratkaista modernin yhteiskunnan ilmiöitä. Myös asioin-nin vaivattomuudella voi olla vaikutusta halukkuuteen hakeutua asiansa kanssa tuomiois-tuimeen. Hankalat tai kokonaan puuttuvat sähköiset asiointimahdollisuudet heikentävät siten myös luottamusta tuomioistuinlaitokseen. Huomattava myös on, että AIPA:ssa ei kai-kilta osin ole myöskään huomioitu julkisuuden toteuttamiseen ja median tarpeisiin liit-tyviä vaatimuksia. Siitä esimerkiksi puuttuu kunnollinen raportointijärjestelmä, mikä on myös tuomioistuimen johtamisen kannalta merkittävä haitta.

Nykyisellään järjestelmä edellyttää edelleen hyvin paljon manuaalista työtä tuomioistuimissa (muun muassa sähköpostitse toimitettujen asiakirjojen tallentaminen AIPA:an). Monet toiminnot, jotka tukisivat tuomarin ja sihteerin työskentelyä, on rajattu toteutuksen ulkopuolelle. Tässä vaiheessa, kun AIPA:n toiminnallisuuksista on kokemusta hakemusasioissa, laajoissa riita-asioissa sekä turvaamistoimiasioissa, AIPA:a ei voida pitää myöskään helppokäyttöisenä. Järjestelmä toimii hyvin menettelyllisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa sama menettely toistuu (esim. pakkokeinoasiat). Mitä monimutkaisemmasta asiasta on kysymys, sitä huonompi AIPA:n käytettävyyden on. Tuomioistuimissakin opittiin hyödyntämään laajasti etätyöskentelyä koronapandemian aikana. AIPA:n toimintavarmuus aiheuttaa huolia, sillä sen toiminta on verkkoliikenneyhteyksistä riippuvaista.

AIPA:n valmiusaste on tätä kirjoitettaessa 93 prosenttia. AIPA-hankkeen oli määrä päättyä vuoden 2022 lopussa, mutta edellä todetusti sille on myönnetty lisää aikaa vuoden 2023 kesäkuun loppuun asti. Järjestelmä ei kuitenkaan ole tuolloin vielä viimeistelty, vaan moni tehokkaan ja toimivan asianhallintajärjestelmän perusominaisuuksiin lukeutuva asia (esimerkiksi määräaikaseuranta, juttuluettelot, asiointiportaali) on jätetty jatkokehityksen varaan. Varmuutta siitä, toteutuvatko nämä toiminnallisuudet ja millä aikataululla, ei ole. Käytännössä järjestelmä siis otetaan tuomioistuimissa käyttöön keskeneräisenä. Järjestelmän kehittäminen tuomioistuimia ja myös asiakkaita paremmin palvelevaksi vaatii luonnollisesti rahoitusta, jonka saamisesta ei tällä hetkellä ole tietoa.

Edellä esitetyt huomiot AIPA:sta koskevat myös osin hallintotuomioistuinten käytössä olevaa HAIPA:a, vaikka työ sinänsä on saatu sisarhankettaan nopeammassa aikataulussa päätökseen. HAIPA:n käyttöönotto on mahdollistanut asioiden sähköisen käsittelyn, mutta vaatii vielä paljon muun muassa manuaalista skannaustyötä, jotta asia voidaan käsitellä sähköisesti. Käyttäjien kritiikki on kohdistunut toiminnallisuuksien ohella suorituskykyyn, esimerkiksi isojen tiedostojen käsittelyyn. HAIPA:ssa on kansalaisten asiakasportaali, mutta kansalaiset eivät vielä juurikaan käytä sitä, vaan asioivat mieluummin sähköpostitse. Viranomaisille HAIPA tarjoaa rajapinnan, johon mikä tahansa viranomainen voi halutessaan integroitua. Toistaiseksi vain Kela, Migri<sup>34</sup>, Verohallinto ja sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunta ovat integroineet oman tietojärjestelmänsä HAIPA:an. Näiden viranomaisten asiat kulkevat pääasiassa integraation välityksellä hallinto- ja erityistuomioistuimiin. Niitä viranomaisia varten, jotka eivät integroi järjestelmänsä HAIPA:an, on kehitetty viranomaisten asiointipalvelu. Sen käyttö edellyttää valtuutusta. Tuomioistuinlaitos antaa DVV:n palvelussa viranomaisen y-tunnukselle luvan asioida viranomaisten asiointipalvelussa. Viranomaisten asiointipalvelu soveltuu niille viranomaisille, joilla on vain vähän

<sup>34</sup> Migrin osalta ongelmallista on se, että hallinto-oikeudella on vain lukuoikeus UMA-järjestelmässä oleviin oikeudenkäyntiasiakirjoihin, eivätkä ne siirry HAIPA:an, kuten tuomioistuimen toiminnassa olisi luontevaa.



asioita hallinto- ja erityistuomioistuimissa. HAIPA:n jatkokehitys keskittyy erityisesti käytettävyyden parantamiseen ja manuaalisesti tehtävän rutiinityön vähentämiseen. Tehostamista ei ole vielä tapahtunut, koska toiminnanmuutos on edelleen kesken.

Tällä hetkellä HAIPA:n kehittymättömyydestä johtuviin työmenetelmiin kuluu tarpeettoman paljon henkilöresursseja tuomioistuimissa. Asioiden vireillepano tulisi saada ohjattua tapahtuvaksi yhden järjestelmän, asiointipalvelun, kautta siten, että asiakas tekee valituksen/muun yhteydenoton strukturoituun lomakepohjaan, joka helpottaa asioiden käsittelyä. Niin ikään materiaali tulisi tuoda sähköisenä ja oikein nimettynä, mikä vähentäisi tuomioistuimen manuaalista työtä.

*Nykyinen tuomioistuinten sähköisen asiointin malli ei voi olla modernin tuomioistuintyön pysyvä tila.* Tuomioistuinlaitoksen oikein toteutettu digitalisaatio mahdollistaa sujuvan asiointin niin viranomaisten kanssa kuin niiden välillä. Onnistuneita ratkaisuja digitalisaatiossa on jo julkisella sektorillakin olemassa. Esimerkiksi kiinteistön kauppa ja kiinnittäminen velan vakuudeksi on mahdollista tehdä sähköisesti. Myös verottaja on kyennyt uudistamaan ja kehittämään toimintaansa ottamalla tehokkaasti käyttöön uutta asiakaslähtöistä teknologiaa. Itsepalvelu ulottuu jo ulosottoimeenkin, jossa on mahdollista hoitaa omaa ulosottoaan sähköisesti.

Euroopan maissa on jo kokemuksia kokonaan verkossa tapahtuvasta tuomioistuin käsittelystä. Esimerkiksi Virossa oikeudenkäynnit on mahdollista järjestää kokonaisuudessaan verkossa. Englannissa ja Walesissa pysäköintiä ja liikennettä koskevista rangaistusmaksuilmoituksista tehdyt valitukset käsittelee tuomioistuin (Traffic Penalty Tribunal), jonka menettely on täysin sähköinen. Pohjoismaiden ministerineuvosto on keväällä 2022 julkaisut raportin digitalisaation tilasta tuomioistuimissa niin pohjoismaissa kuin Baltian maissa. Raportista on luettavissa, että Baltian maat ovat edelläkävijöitä tuomioistuinten digitalisaatiossa, mutta pohjoismaiden joukossa Suomi pärjää vertailussa hyvin.<sup>35</sup>

Automaation lisäämisen ohella keskiössä tulisi olla *käyttäjälähtöisyys*. Kehittämiselle olisi eduksi yhtenäinen näkemys ja toteuttaminen. Hyvä esimerkki julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöstä on sähköisen asunto-osakkeiden kaupan mahdollistavan asunto-osakerekisterin luominen, johon ovat osallistuneet Patentti- ja rekisterihallitus, Maanmittauslaitos, Verohallinto, Digi- ja väestötietovirasto, pankit ja kiinteistönvälittäjät sekä taloyhtiöiden hallinto. Myös tuomioistuinlaitoksen digitalisaatiossa on tulevaisuudessa keskityttävä entistä enemmän siihen, *millaisia palveluita asiakas kykenee käyttämään ja mitä asiakas tai sidosryhmä palveluilta haluaa tai tarvitsee*. Asiakkaiden tarpeiden selvittäminen ja niihin vastaaminen edellyttävät yhtäältä ketteryyttä ja toisaalta riittäviä voimavaroja. Erään

35 Nordic Council of Ministers: Digitalization at the courts, TemaNord 2022:518

haasteen tuomioistuinlaitoksen sähköisten palveluiden muotoilulle luo se, että suurin osa luonnollisista henkilöistä asioi ehkä vain kerran, jos lainkaan, tuomioistuimessa. Kuitenkin palvelutarpeen syntymiseen liittyvät tosiasialliset tapahtumat ovat tunnistettavissa ja haltuun otettavissa. Sähköisen palvelun tulee olla käyttäjälleen selkeä, helppokäyttöinen ja tarpeita ennakoiva. Tuomioistuinlaitoksen on tarjottava palvelut myös niille, jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluja. Toisaalta institutionaalisille toimijoille voidaan enenevässä määrin asettaa vaatimuksia sähköisyyden tai automaation lisäämisestä.

Tuomioistuinlaitoksenkin järjestelmät kytkeytyvät elimellisesti erityisesti muiden viranomaisten järjestelmiin. Siten hankintaosaamiseen ja toteuttamiseen ja kustannusten hallintaan on syytä tulevaisuudessa kiinnittää erityistä huomiota, jotta varmistetaan hankkeen toiminnallisten tavoitteiden saavuttaminen (aikataulu, budjetissa pysyminen ja toiminnallisuus). Automaation ja itsepalvelun ohella reaaliaikaisuus ja olemassa olevan tiedon hyödyntäminen nousevat keskeisiksi tavoitteiksi. Tiedon hyödyntämisessä olennaista on sen hankinta ja saanti, käyttö, tallentaminen, suojaaminen, jakaminen, julkistaminen ja tarpeettomaksi käyneen tiedon poistaminen.

Virossa on pitkän kehitystyön tuloksena luotu sähköiseen tunnistautumiseen perustuva järjestelmä, jota kansalaiset käyttävät asioidessaan niin yksityisen kuin julkisen sektorin palveluissa. Kaikilla kansalaisilla on sähköinen henkilöllisyyskortti, jolla he kirjautuvat muiden palveluiden ohella myös tuomioistuinten sähköiseen e-File -järjestelmään. Asianosaiset voivat muun muassa seurata asiansa käsittelyä sekä vastaanottaa ja lähettää siellä asiakirjoja.

Digitalisaatiota perustellaan usein kustannussäästöillä. Tämä on kuitenkin huono lähtökohta, sillä tutkimusten mukaan digitalisaatiolla ei välttämättä ole saatavissa säästöjä. Sitä vastoin sillä voidaan lisätä laatua. Oikeudenkäytössä olisikin tehostamisnäkökulman sijaan aiheellista pohtia digitalisaatiota oikeudenkäytön arvojen ja periaatteiden kautta. Mitkä arvot ovat sellaisia, jotka ovat perustavaa laatua olevia ja välttämättömiä, mitkä taas sellaisia, joista voidaan luopua? Mitä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan kirjatut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet tarkoittavat, jos digitalisaation myötä oikeudenkäyttö kehittyy sähköisempään muotoon? Jos lähtökohdaksi otetaan ihmislähtöisyys ja asiakkaan kokemus oikeudenmukaisuudesta, *digitalisaation tulisi ennen kaikkea tukea avointa ja läpinäkyvää prosessia oikeudenkäytössä.*

Siitä huolimatta, että sähköistä asiointia tulee kehittää, sen ei ainakaan lähitulevaisuudessa pidä olla ainoa vaihtoehto saada tuomioistumista palvelua. Kansalaisella tulee olla halutessaan mahdollisuus asioida tuomioistuimessa myös henkilökohtaisesti paikan päällä. *Henkilökohtaisen asioinnin merkitys on kuitenkin vähentynyt ja tulevaisuudessa voisi ottaa*

*selvitettäväksi, voitaisiinko esimerkiksi tuomioistuinten kanslioiden aukioloaikoja rajoittaa, kuten muissakin valtion viranomaisissa.*<sup>36</sup>

#### 4.2.5 Tuomioistuinten sisäinen näkökulma

Tuomioistuinten ja myös Syyttäjälaitoksen sisäisestä näkökulmasta *suurimpana haasteena näyttäytyy liiallinen työmäärä*, joka on erityisesti ruuhkautuneiden pääkaupunkiseudun ja muiden kasvukeskusten tuomioistuinten ja syyttäjyksiköiden ongelma. Kova kuormitus lisää uupumisriskiä sekä heikentää työmotivaatiota ja tehokkuutta. Myös työtä tukemat-  
tomat tekniset järjestelmät, keskeneräiset rakenneuudistukset ja toimitilahankkeet vievät resursseja ja heikentävät työssä viihtymistä. Kaikilla näillä seikoilla on merkitystä tuomiois-  
tuinlaitoksen vetovoimaan ja kilpailukykyyn työmarkkinoilla. Tuomioistuinlaitoksen palk-  
kataso ei kaikilta osin lisää houkuttelevuutta, vaan erityisesti kansliahenkilöstön palkkaus on jäänyt jälkeen tehtävän vaativuudesta.

Suomen tuomariliitto ry teki loppuvuodesta 2021 kyselyn tuomareille, esittelijöille ja kärä-  
jänotaareille tuomioistuimiin kohdistuvista epäasiallisista vaikuttamisyrityksistä, työssä  
jaksamisesta ja tuomioistuinuran houkuttelevuudesta. Kyselyn vastausprosentti oli 40.  
Kyselyn tuloksista laaditun raportin mukaan tuomareiden, esittelijöiden ja kärjänota-  
areiden työmäärä on kasvanut entisestään, ja he ovat vakavasti kuormittuneita. Vastaajista  
kaksi kolmasosaa piti työmäärää liian suurena ja katsoi, ettei heillä ole riittävästi aikaa jut-  
tujen valmisteluun ja tuomioiden kirjoittamiseen. Lähes puolella vastaajista ei ole aikaa  
osallistua koulutukseen. Yhtä moni koki stressioireita tai työuupumusta aina tai usein. Val-  
taosa vastaajista oli sitä mieltä, että uudet tietojärjestelmät eivät ole tehostaneet työn  
tekemistä, vaan ne ovat päinvastoin hidastaneet ja vaikeuttaneet asioiden käsittelyä, hal-  
lintaa ja johtamista. Uutena ilmiönä nousi esiin se, että tuomarin uraa ei koeta enää hou-  
kuttelevana. Moni kertoi aikeistaan vaihtaa alaa. Raportin mukaan tuomareihin kohdistuva  
epäasiallinen vaikuttaminen ja käytös eivät ole vähentyneet. Myös Tuomioistuinvirasto  
on selvittänyt työhyvinvointia tuomioistuimissa keväällä 2022 toteutetulla Hyvinvointi  
ja työolot tuomioistuimissa -kyselyllä. Sen tulokset eivät tätä kirjoitettaessa ole olleet  
käytettävissä.

*Vaihtuvuus erityisesti suuremmissa tuomioistuimissa on vilkasta.* Sen syinä ovat osin rahoit-  
uksen määräaikaisuus, joka ei tue henkilöstön pysyvyyttä, palkkauksen alhainen taso  
suhteessa tehtävän vaativuuteen sekä työn kuormittavuus. Vaihtuvuus lisää virheiden

<sup>36</sup> Eduskunnassa on tällä hetkellä käsittelyssä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 73/2022), jossa esitetään aukioloaikoja koskevaa sääntelyä joustavoitettavaksi nykyisestä.

mahdollisuutta, kun uusilla työntekijöillä ei vielä ole riittävää kokemusta tuomioistuinasioiden hoitamisesta. Lainoppineen henkilöstön siirtyminen tuomioistuimesta toiseen on osa tuomarin urakiertoa. Nähtävillä kuitenkin on siirtymistä työskentelemään kokonaan muille aloille. Voimakkain liike on kansliahenkilöstössä, jonka rekrytointi vaatii resursseja, mutta lisäksi uuden henkilöstön jatkuvaa perehdytystä.<sup>37</sup> Esimerkiksi kärjäsihteerin perehdytys kestää noin puoli vuotta, jona aikana perehdytykseen sitoutuu paitsi uuden työntekijän myös kokeneemman perehdyttäjän työpanos, mikä on pois varsinaisesta lainkäyttötyöstä.

*Perehdytys ja osaamisen kehittäminen ovat muutoinkin osa-alueita, joihin tulisi voida osoittaa resursseja nykyistä enemmän.* Tämä koskee sekä itse kouluttamista että niihin osallistumista. Tuomioistuinten suuri työmäärä on johtanut siihen, että aikaa koulutuksiin osallistumisille ei tosiasiallisesti ole riittävästi. Tämä on erittäin huolestuttava suuntaus ottaen huomioon muutostrendien osaamisen kehittämiseksi sekä erityisesti erityisosaamisen ja erikoistumisen syventämiselle asettamat paineet.

Jo ennen asessorien koulutusjärjestelmän käyttöönottoa hovi- ja hallinto-oikeuksien sekä erityistuomioistuinten esittelijöiden määrää oli vähennetty tavoitteena lisätä tuomaripainotteisuutta. Kehityssuunta on sinänsä varmasti ollut hyödyllinen, kun sillä on saatu lisää tuomareita. Se on kuitenkin johtanut siihen, että päteviä hakijoita alioikeuksien tuomareiksi on aiempaa vähemmän. Esittelijät osallistuvat hovioikeuksissa vain kaikkein vaikeimpien asioiden valmisteluun, mikä kaventaa heidän osaamistaan ja valmentaa tuomarin tehtäviin aiempaa heikommin. Asessorijärjestelmä on sinänsä ollut tervetullut ja kehittänyt tuomareiden koulutusta. *Asessoreja kuitenkin valmistuu vuosittain liian vähän tuomioistuinten rekrytointitarpeisiin.* Kärjäviskaalin virat on niin ikään lakkautettu.

Sihteerityövoiman vähentämisen perusteena taas ovat olleet erityisesti digitalisaatio, jolla on arvioitu voitavan vähentää tuomioistuimissa tapahtuvaa manuaalista työtä. Suunta on kuitenkin ollut täysin päinvastainen, ja esimerkiksi AIPA:n ja HAIPA:n käyttöönotto on tosiasiassa lisännyt avustavan kansliahenkilöstön työmäärää.

Tuomioistuinlaitoksessa on viime vuosikymmeninä vähennetty myös kärjänotaarien virkoja. Nykyisin aloituspaikkoja on tuomioistuimissa noin 145 vuosittain. Hakijoita on paljon enemmän, ja kilpailu tuomioistuinharjoittelupaikoista on kovaa. Asiantuntijakuulemisessa

---

<sup>37</sup> Esimerkiksi Itä-Uudenmaan kärjäoikeudessa on vuosina 2020 ja 2021 vaihtunut yli 30 % kärjäsihteeristä, mikä tarkoittaa, että kärjäoikeuden nykyisistä noin 120 sihteeristä noin 60 on rekrytoitu uuden Itä-Uudenmaan kärjäoikeuden aikana eli vuonna 2019 tai sen jälkeen eli he ovat työskennelleet kärjäoikeuden palveluksessa enintään kolme vuotta, mutta suurin osa alle kaksi vuotta. Kansliahenkilöstön perehdytykseen sitoutuu Itä-Uudenmaan kärjäoikeudessa arviolta noin 6 henkilötyövuotta vuodessa.

on tullut esille, että se heijastuu myös oikeustieteen opiskeluun yliopistoissa muun muassa prosessioikeuden aineopintotentin uusimisina ja kovana kilpailuna pääsystä prosessioikeuden graduryhmiin. Käräjänotaareiden työmäärä tuomioistuimissa on usein iso. *Tuomioistuinharjoittelun aloituspaikkoja tulisikin lisätä ja kehittää harjoittelun sisältöä siten, että se olisi yhtenäisempi eri tuomioistuimissa ja että siinä olisi enemmän koulutuksellisia elementtejä.* Tällä olisi suuri merkitys myös tuomioistuinlaitoksen työnantajakuvaan ja houkuttelevuuteen oikeustieteen opiskelijoiden keskuudessa.

Yleisesti ottaen tuomareiden koulutusjärjestelmä toimii hyvin, ja koulutus on laadukasta. Määrällisesti se ei välttämättä kuitenkaan riitä enää tulevaisuudessa. Myös tuomioistuinten muun henkilöstön koulutustarjontaa tulisi lisätä. Eduskunta on edellyttänyt, että tuomareiden koulutusjärjestelmän uudistamisen ja Tuomioistuinviraston perustamisen vaikutuksia osaamisen kehittämiseksi seurataan. Tarkasteltavaksi tulisi ottaa, miten Tuomioistuinviraston ja tuomarinkoulutuslautakunnan yhteistoimintaan perustuvaa osaamisen kehittämisen ohjausjärjestelmää voitaisiin tehostaa.

Tulevaisuuden haasteisiin vastaaminen *asettaa vaatimuksia myös tuomioistuinten johtamiselle.* Kyky ennakkolisesti reagoida muutostrendeihin edellyttää johtamiselta vielä voimakkaampaa ammattimaisuutta, tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta. Tulevaisuuteen varautumisen sekä siihen liittyvän valmiussuunnittelun ja riskienhallinnan teemat korostuvat. Johtaminen vaatii erityisosaamista. Päällikkötuomareiden apuna tulisi olla hallinnollisiin asioihin erikoistunut johdon tuki. Oikeusministeriön asettama työryhmä on laatinut selvityksen tuomioistuinten hallinto- ja kansliapäällikköjen sekä muun hallinto henkilöstön toimenkuvien kehittämistarpeista siten, että tuomioistuinten johtaminen ja hallinto voidaan järjestää ammattimaisesti ja tehokkaasti ([Arviomuistio tuomioistuinten hallinto henkilöstön toimenkuvien kehittämistarpeista, Toiminta ja hallinto 11/2017](#)). Arviomuistioon on koottu työryhmän kehittämisehdotukset sekä keskeisimmät ajatukset tuomioistuimen hallinnon organisaatiosta ja päällikkötuomarin tarvitsemasta tuesta. Siinä on käsitelty myös hallinto henkilöstön osaamisen kehittämistä ja ylläpitämistä.

Nykytilakuvauksessa esiin tuotu *tulosohjaus- ja virkaehtosopimusjärjestelmien jäykkyys eivät edistä tuomioistuinten toiminnan pitkäjänteistä suunnittelua.* Henkilöstösuunnittelun merkittävänä haasteena on resurssien vähäisyys sekä epävarmuus niiden jatkumisesta seuraavana toimintavuotena. Virastojen mahdollisuudet kehittää henkilöstörakennettaan ovat rajalliset ottaen huomioon voimassa olevien virkaehtosopimusten vanhakanntaisuus ja joustamattomuus. Nykyiset virkaehtosopimukset eivät palvele modernin tuomioistuimen tarpeita. Nämä seikat heikentävät tuomioistuinten kykyä ennakkolisesti suunnitella henkilöstörakennettaan ja ohjata resursseja mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. *Ohjausjärjestelmän kehittämiseen tulisi tulevaisuudessa kiinnittää vakavaa huomiota.*

## 4.2.6 Toimintaympäristön muutosten vaikutukset

Edellä luvussa on 4 on kuvattu tuomioistuinten toimintaympäristön muutoksiin liittyviä tulevaisuuden kehityssuuntia. Niillä tulee todennäköisesti olemaan hyvin merkittäviäkin vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan ja niihin tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä reagoimaan jo ennakkollisesti. Monet edellä kuvatuista megatrendeistä, kuten väestönkasvu ja -keskittyminen, talous- ja työelämän murros ja digitalisaatio ovat vaikuttaneet tuomioistuinten toimintaan jo vuosikymmenten ajan. Kehitysvauhti on tällä hetkellä kuitenkin ehkä nopeampaa kuin koskaan. Lisäksi muutokset ovat aiempaa vaikeammin ennakoitavissa. Tässä ei ole ollut mahdollista arvioida yksityiskohtaisesti kaikkia, vaan on keskitytty esimerkinomaisesti käsittelemään keskeisimpiä.

Muutosvauhti koskee erityisesti digitalisaatiota ja sen mukanaan tuomia mahdollisuuksia. Teknologiset ratkaisut tulisi saada nykyistä paremmin valjastettua tuomioistuinten käyttöön. Edellä jo todetusti nykyiset tuomioistuinten käytössä olevat tekniset ratkaisut eivät kaikilta osin ole käytettävyydeltään riittävän hyviä, eivätkä myöskään palvele tuomioistuinta tai niiden asiakkaita täysimääräisesti. *Kehittämistä on paitsi asianhallinnassa myös esimerkiksi oikeudellisen tiedonhaun ja tiedon hyödyntämisessä.* Teknologisilla ratkaisuilla voitaisiin helpottaa tuomareiden työtä esimerkiksi kunkin asian kannalta relevantin lainsäädännön ja sen esitöiden sekä oikeuskäytännön kartoittamisessa ja rajaamisessa. *Tuomioistuinten lainkäyttöratkaisut tulisi myös saada nykyistä laajemmin toistensa käyttöön.* Tähän on pyritty jo pidemmän aikaa, mutta muun muassa lainsäädännöllisistä esteistä joihin siihen ei ole vielä päästy. Lainsäädäntö tulisi saattaa vastaamaan nykyajan tarpeita myös oikeudenkäyntimenettelyä koskevien säännösten osalta. Esimerkiksi *vakavasti harkittavaksi tulisi ottaa, missä määrin asianosaisten, kuultavan tai tuomarin on välttämätöntä olla fyysisesti läsnä oikeudenkäynnissä.*

Viimeisimpinä ilmiöinä ovat luontokato ja luontoarvojen merkityksen aiempaa voimakkaampi kasvu sekä politiikan polarisoituminen ja ääriliikkeet. Nämä tulevat vaikuttamaan tuomioistuinten asioiden laatuun ja määrään tulevaisuudessa. On todennäköistä, että tuomioistuihin tulee ratkaistavaksi täysin uudentyypisiä asioita. Tämä taas luonnollisesti asettaa paineita *osaamisen kehittämiseksi ja erikoistumiselle.*

Edellä kuvattu työelämän murros (ks. kohta 3.1.3) näkyy myös tuomioistuimissa ja vaatii sopeutumista työntekijöiden muuttuneisiin vaatimuksiin. Sinänsä tuomioistuintyö täyttää vaatimukset varsin hyvin, sillä työ koetaan yleisesti merkitykselliseksi erityisesti sen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden takia. Tuomioistuimet ovat työnantajina arvostettuja ja niissä hankittu työkokemus on valtti työmarkkinoilla. Toisaalta tuomioistuintyön houkuttelevuutta vähentää suuri työmäärä, joka lisää uupumisriskiä. Myös nykyiset järjestelmät toistuvasti nostetaan työhyvinvointia ja motivaatiota heikentäväksi seikaksi. Työ voi osalle olla henkisesti liian raskasta tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden luonteen vuoksi. Tuomariliiton teettämän kyselyn perusteella tuomioistuinten henkilöstö joutuu myös

epäasiallisen käytöksen ja osa suoranaisten maalittamisen kohteeksi. Vastaavanlaisia kokemuksia on myös Syyttäjälaitoksen henkilöstössä. Nämäkin seikat luonnollisesti heikentävät työnantajakuva.

*Myös palkkauksen tulee vastata tehtävien vaativuutta. Tyytymättömyyttä on sekä tuomareiden että avustavan henkilöstön palkkaukseen, mutta erityisesti tuomioistuinten kansliahenkilöstön palkkaus koetaan liian alhaiseksi suhteessa muihin vastaaviin tehtäviin valtiolla.<sup>38</sup> Oikeusministeriössä on käynnissä työ sekä tuomareiden että tuomioistuinten kansliahenkilöstön palkkauksen kehittämiseksi (ks. edellä kohta 3.2).*

Tuomioistuinten työskentelytavat ovat muuttuneet viimeisten vuosikymmenten aikana, ja työssä edellytetään osin erilaisia taitoja kuin aiemmin. Nykyisellään työ on aiempaa sähköisempää ja vaatii siihen liittyvää osaamista. Vaikka asianhallintajärjestelmien, istuntosalitekniikan, tietokoneiden, älypuhelimien ja erilaisten etäyhteyksien käytön voidaan katsoa kuuluvan jokaisen tuomioistuimessa työskentelevän virkamiehen perusosaamiseen, se ei yksinään riitä nykyisessä tai tulevaisuuden digitaalisessa työympäristössä. *Myös tuomioistuimissa tulee olla henkilöstöä, joilla on tietotekniikkaan ja -järjestelmiin, tiedonhallintaan, tietosuojaan ja -turvaan sekä kehittämiseen liittyvää erityisosaamista.* Nykyisellään näitä toimintoja on keskitetty tuomioistuinten ulkopuolelle Valtion tietotekniikkakeskus Valtorille ja Oikeusrekisterikeskukselle, mutta niistä saatava palvelu ei korvaa tuomioistuinten arjessa tarvittavaa lähitukea. Uutena erityisosaamisalueena näyttäytyy myös *turvallisuuden sekä valmiussuunnitteluun ja riskienhallintaan liittyvä osaaminen*, mikä niin ikään vaatisi panostusta tuomioistuimissa.

Edellä kuvattu tuomioistuinten *juttukannan vaikeutuminen ja monimutkaistuminen antaa aiheen arvioida myös avustavan henkilöstön tarvetta.* Suomalaisissa tuomioistuimissa on viimeaikaisena suuntana ollut vähentää sekä sihteerityövoimaa että avustavaa lakimieskuntaa. Tämä on varsin poikkeuksellista muihin Euroopan maihin verrattuna, joissa lähes kaikissa on enemmän avustavaa henkilöstöä suhteessa tuomareihin kuin Suomessa.<sup>39</sup>

Jotta tuomioistuimet pystyisivät vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, *olisi myös niiden henkilöstö- ja virkarakenteeseen syytä kiinnittää vakavaa huomiota.* Harkittavaksi voitaisiin esimerkiksi ottaa, tulisiko sitä kehittää *valmisteluorganisaation* suuntaan. Esimerkiksi Ruotsissa on käytössä järjestelmä, jossa tuomareita avustaa lainopillista henkilökuntaa osana tuomarikoulutusjärjestelmää. Ruotsissa notaareiden määrää onkin lisätty viime

<sup>38</sup> Nämä seikat ovat tulleet esiin mm. edellä mainitussa Tuomariliiton kyselyssä sekä tuomioistuinten vuoden 2021 työhyvinvointi kyselyssä (VM-Baro 2021).

<sup>39</sup> [European judicial systems – CEPEJ Evaluation Report, 2020 Evaluation cycle \(2018 data\), Tables, graphs and analyses \(Part 1\)](#)

vuosina voimakkaasti.<sup>40</sup> Myös muun avustavan henkilöstön määrä on suurempi. Nykyistä tehokkaampi ja syvällisempi valmistelu todennäköisesti myös edistäisi oikeudenkäynnin joutuisuutta. Avustavan henkilöstön määrän lisäämistä voidaan puolestaan perustella myös tulossa olevalla todistelun videotallennuksen vaatimalla lisätyöllä käräjäoikeuksissa.

### 4.3 Kehittämistavoitteet

Kuten edellä olevasta kehittämistarpeiden arvioinnista käy ilmi, tuomioistuinten toimintaympäristön muutoksiin on aiemminkin pyritty vastaamaan lukuisilla erilaisilla kehittämistoimenpiteillä. Erityisesti rakenteellisia uudistuksia on toteutettu useita. Näillä ei kuitenkaan ole kyetty riittävästi vastaamaan keskeisiin haasteisiin eli voimavarojen riittävyyteen sekä oikeudenkäyntien pitkään keston ja kalleuteen. Työryhmän näkemyksen mukaan *mikään tässä mietinnössä kuvattu tai mahdollisesti jokin täysin uusi kehittämistoimenpide ei yksinään riitä ratkaisemaan oikeudenkäytön ongelmia. Oikeusturvan laadukas toteuttaminen edellyttää syväluotaavaa kokonaistarkastelua, jossa rohkeasti ja ennakkoluulottomasti arvioidaan, miltä tulevaisuuden tuomioistuimen tulisi näyttää.*

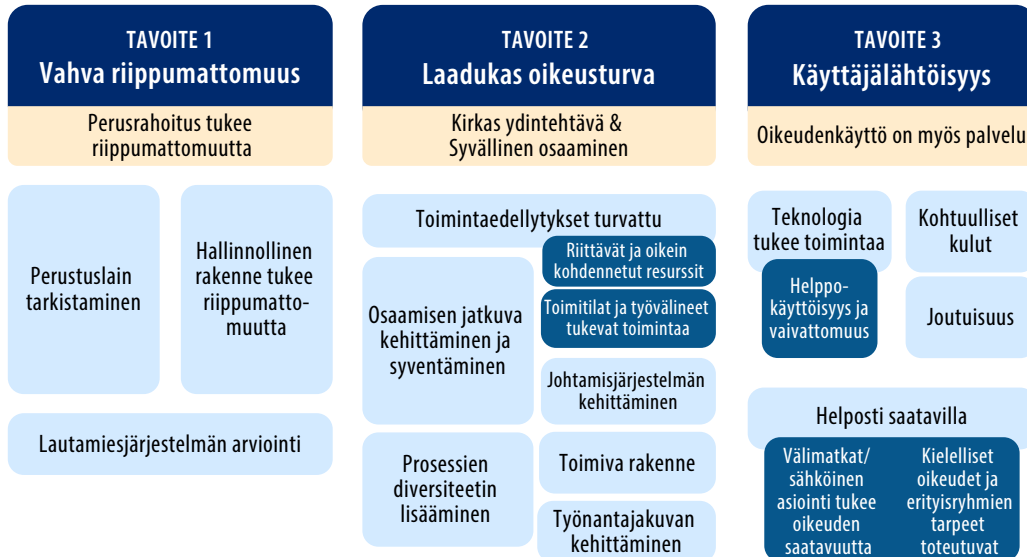
Tuomioistuinvirastossa on käynnissä tuomioistuinlaitoksen strategian päivittäminen. Tässä yhteydessä on erinomainen mahdollisuus arvioida tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kehittämissuuntia ja tavoitteita. Myös työryhmän toimeksiantoon on kuulunut tehdä tätä arviointia.

Työryhmä määrittelee keskeisiksi kolmeksi kehittämistavoitteeksi 1) *vahvan riippumattomuuden*, 2) *laadukkaan oikeusturvan* ja 3) *käyttäjälähtöisyyden*. Mitkään näistä kolmesta tavoitteesta eivät ole uusia, vaan muodostavat oikeudenkäytön perustan. Ne myös linkittyvät vahvasti toisiinsa ja niiden toteuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet ovat osin riskikkäisiä ja palvelevat useamman tavoitteen toteutumista. Alla kuvatut kehittämistavoitteet ja toimenpiteet niiden toteuttamiseksi muodostavat työryhmän keskeiset ehdotukset. Näitä käsitellään yksityiskohtaisemmin jäljempänä luvussa 5, jossa toimenpide-ehdotusten täsmentämiseksi on kuvattu keinovalikoimaa, jolla tavoitteisiin voitaisiin päästä.

<sup>40</sup> Ks. esim. Domstolsverkets rapport 18.10.2019 s. 11–12, 20, jonka mukaan pelkästään Tukholman käräjäoikeudessa heitä on 175. Notaarin harjoittelujakson pituus on yleensä 2 – 2,5 vuotta.



**Kuva 13.** Oikeudenkäytön kehittämistavoitteet ja toimenpiteet niiden toteuttamiseksi



**Vahvaan riippumattomuuteen** kuuluu olennaisena osana *perusrahoituksen riittävyys*, joka tukee oikeuslaitoksen riippumatonta asemaa. Tämä koskee kaikkia oikeushoidon toimijoita eli tuomioistuinten lisäksi myös Syyttäjälaitosta, oikeusapu- ja edunvalvontatoimistoja sekä laajasti ajateltuna myös Ulosottolaitosta. Oikeudenkäytön toimijoiden riippumattomuutta tulisi vahvistaa *varmistamalla siitä, että lainsäädäntö, mukaan lukien perustuslaki, tarjoaa riittävän suojan epäsiällistä vaikuttamista vastaan*. Tämä tarkastelu tulisi ulottaa tuomioistuinten lisäksi myös Syyttäjälaitokseen ja asianajotoimintaan. Riippumattomuuden vahvistamiseen olennaisesti kuuluu se, että tuomareiden ja myös tuomioistuimissa muiden ratkaisutoimintaan osallistuvien sekä ylimpien syyttäjien nimitysjärjestelmä tukee riippumattomuutta. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä lautamiesten ja intressijäsenten valintamenettelyyn. *Lautamiesjärjestelmää* tulisi arvioida myös kokonaisuutena huomioiden sen tuottaman lisäarvon ja erityisesti riippumattomuuteen liittyvät näkökohdat. Vielä tulisi tarkastella nykyistä *valtionhallinnon ohjausjärjestelmää* ja arvioida, tuottavatko esimerkiksi tulosohjaus- ja virkaehtosopimusjärjestelmä nykyisessä muodossaan riittävät riippumattomuuden takeet myös niissä tilanteissa, joissa tuomioistuimiin haluttaisiin epäsiällisesti vaikuttaa.

**Laadukkaan oikeusturvan** tuottaminen on oikeudenkäytön perustehtävä. Tulevaisuudessa sen toteuttaminen edellyttää *ydintehtävän kirkastamista* eli sen arviointia, missä asioissa on todellinen oikeusturvan tarve ja ne tulee siksi saattaa tuomioistuinten ratkaistavaksi. Samalla oikeusvarmuutta ja tuomio-oikeellisuutta on vahvistettava, jotta oikeus toteutuu samalla tavalla valtakunnallisesti. Laadukas oikeusturva edellyttää myös syvälistä osaamista niin lainoppineelta kuin heitä avustavaltakin henkilöstöltä. Asiantuntijuiden syventämiseen ja erikoisosaamisen kehittämiseen on tulevaisuudessa kiinnitettävä

entistä enemmän huomiota. *Tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittämistä ja syventämistä on jatkettava.* Oikeudenhoidon toimijoiden *toimintaedellytysten on oltava turvattu.* Tämä tarkoittaa paitsi riittäviä ja oikein kohdennettuja resursseja myös toimintaa tukevia toimitiloja ja työvälineitä. Edelleen on varmistettava *rakenteen toimivuudesta,* koska sillä voidaan vaikuttaa työmäärän tasaiseen jakautumiseen. Tämä voidaan saavuttaa muillakin keinoin kuin tuomioistuinten tai niiden toimipaikkojen määrää vähentämällä. *Oikeudenkäyntiprosessien diversiteettiä* tulee lisätä siten, että erilaisille asioille löydetään niille parhaiten sopivat menettelyt. Sujuvilla ja monipuolisilla menettelyillä pystytään ennen muuta vaikuttamaan oikeudenkäyntien kestoon. Asiakkaan määräysvaltaa menettelystä tulisi myös lisätä ainakin dispositiivisissa asioissa. Myös *johtamisjärjestelmää on kehitettävä.* Johtamisen tulisi olla ennakoivaa, tavoitteellista ja suunnitelmallista kaikilla oikeushallinnon tasoilla. Oikeusministeriön, Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten tulee kehittää toimintaa yhteistyössä ja yhteisten suuntaviivojen mukaisesti. *Työnantajakuva on kehitettävä.* Tuomioistuimiin ja muihin oikeudenkäytön ketjun viranomaisiin tulee saada paitsi määrältään riittävä myös osaava, ammattitaitoinen ja hyvinvoiva henkilöstö, joka on myös kohtuullisen pysyvää.

**Käyttäjälähtöisyys** tarkoittaa sitä, että *oikeudenkäyttö on nähtävä myös palveluna.* Tämä edellyttää, että *teknologia valjastetaan tukemaan tuomioistuintyötä ja palvelemaan asiakkaita.* Valittavien teknologisten ratkaisujen tulee olla helppokäyttöisiä ja paitsi tukea tuomioistuinten henkilöstön työskentelyä tehdä asiainnista mahdollisimman vaivatonta. Moderneilla teknologisilla ratkaisuilla pystytään tukemaan myös oikeuden saatavuutta sekä vaikuttamaan oikeudenkäynnin kestoon ja hintaan. Keskeisinä toimivan oikeudenkäytön elementteinä ovatkin *oikeudenkäyntikulujen kohtuullisuus ja oikeudenkäynnin joutuisuus.* Liian korkeat kulut tai pitkä kesto eivät saisi olla esteenä oikeuteen pääsulle. Oikeuden tulee myös muutoin olla *helposti saatavilla.* Tämä tarkoittaa toisaalta kohtuullisia välimatkoja niissä asioissa, joissa henkilökohtainen läsnäolo on välttämätöntä. Toisaalta kyse on asiointia helpottavien sähköisten alustojen kehittämisestä. Huomiota on kiinnitettävä myös yhdenvertaisuuteen eli siihen, että erityisryhmien tarpeet ja kielelliset oikeudet toteutuvat tehokkaasti.

## 5 TUOMIOISTUIMET 2040

### 5.1 Yleistä

Edellisessä luvussa jo esiin tuodulla tavalla työryhmä pitää tärkeänä, *että tuomioistuinlaitoksen nykytilasta ja sen kehittämisestä laaditaan kokonaisvaltainen suunnitelma*. Alla on työryhmän määrittelemien kehittämistavoitteiden pohjalta kuvattu erilaisia vaihtoehtoja nykytilan haasteiden ratkaisemiseksi. Mikään näistä ei kuitenkaan yksinään ratkaise oikeudenkäytön ongelmia.

### 5.2 TAVOITE 1: Vahva riippumattomuus



### **Ehdotukset: Riippumattomuuden takeiden vahvistaminen**

1. Määritellään tuomioistuinten perusrahoitus vastaamaan tarvetta, jolloin se osaltaan turvaa riippumattomuutta
2. Arvioidaan mahdolliset perustuslain muutostarpeet tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamiseksi kiinnittäen erityisesti huomiota tuomareiden ja ylimpien syyttäjien nimittämismenettelyä, oikeussuojakeinoja sekä virkarikosjärjestelmää koskevan sääntelyn tarkistamistarpeisiin sekä tarpeeseen säätää Syyttäjälaitoksesta nykyistä tarkemmin perustuslaissa ja lisätä perustuslakiin itsenäistä ja riippumatonta Asianajolaitosta sekä oikeudenkäyntiavustajia koskeva sääntely
3. Arvioidaan lautamiesten ja asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyn kehittämistarpeet sekä lautamiesjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus
4. Huolehditaan, että hallinnolliset rakenteet ja ohjaukset vahvistavat riippumattomuutta

#### **5.2.1 Riittävä perusrahoitus**

Edellä kuvatusti tuomioistuinten perusrahoitus ei tällä hetkellä ole kestävällä pohjalla, vaan perustuu osin määräaikaiseen rahoitukseen. Oikeusvaltion kulmakivenä niin tuomioistuin- kuin syyttäjätöiminnänkin rahoituksen tulisi olla siten vakaa, että valtion taloudellinen tilanne ei pääsisi siihen liiemmästi vaikuttamaan. Oikeusvaltion ylläpitämiseen kohdennetut varat eivät saisi olla jatkuvien säästötoimenpiteiden kohteena. Työryhmä pitää tärkeänä, että *tuomioistuinten perusrahoitus saatetaan vastaamaan todellista tarvetta*. Selvitystä määrärahatarpeesta on tehty osana oikeudenhoidon selontekoa. Edellä todetusti samassa yhteydessä harkittavaksi tulisi ottaa myös, missä määrin *tuomioistuinten budjettiasemaa olisi tarpeen kehittää*. Riittävä rahoitus tulee taata myös Tuomioistuinvirastolle, jonka määrärahat ovat nykyisellään sen tehtäviin nähden niukat.

Pitkäjänteinen oikeuslaitoksen kehittäminen vaatii valtiovallan sitoutumista. Yhtenä kehittämistoimenpiteenä voisikin työryhmän näkemyksen mukaan olla *oikeusturvatakuun* käyttöönotto. Tätä on Suomen Asianajaliitto ehdottanut vuonna 2020. Vastaavanlaisia malleja on jo käytössä, joilla valtiolta on sitoutunut siihen, että asiakkaan oikeus tiettyyn palveluun toteutetaan laissa erikseen säädetyllä tavalla ja määrääjassa (esim. hoitotakuu ja oikeus päätökseen työttömyysetuudesta). Aivan vastaavasti asiakkaan oikeus asiansa viivytyksettömään tuomioistuin käsittelyyn voitaisiin turvata ottamalla lakiin nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset juttujen kokonaiskäsittelyajoista eri asiatyypeissä ja käsittelyaikaisten ylittymiseen liittyvistä seuraamuksista. Tällaisen takuun säätäminen osoittaisi

vakavaa suhtautumista oikeudenkäyttöä nykyisin vaivaaviin ongelmiin ja voisi osaltaan edesauttaa oikeudenkäyntien keston lyhenemistä. Toki takuun toteuttaminen vaatisi lisämäärärahoja sekä muidenkin alla tarkemmin esiteltyjen kehittämisvaihtoehtojen käyttöönottoa. Työryhmä toteaa tässä yhteydessä sen itsesäänselvyyden, että *ehdotetun oikeusturvatakuun käyttöönotto edellyttää riittävien resurssien turvaamista takuun lupauksen täyttämiseksi*.

## 5.2.2 Riippumattomuuden perustuslaillinen vahvistaminen

Viimeaikaiset kehityskulut ovat osoittaneet, että tuomioistuinlaitoksemme riippumattomuuden turvaamiseen on syytä suhtautua vakavasti. Kuulemiensa asiantuntijoiden perusteella työryhmä pitää tärkeänä, että tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden takeita vahvistetaan jo käynnissä olevan keskustelun havainnot huomioon ottaen. Työryhmä ehdottaa, että *jatketaan toimenpiteitä perustuslain tarkistamiseksi siten, että tuomioistuinten riippumattomuus entisestään vahvistuu*. Erityisesti tuomareiden nimittämismenettelyä tulisi arvioida siitä näkökulmasta, että mahdollisuudet epäasialliseen vaikuttamiseen on minimoitu. Keinoina näyttäytyvät ainakin edellä kohdassa 4.2.2 esitellyt nimitysten esitelymenettelyyn liittyvät ehdotukset. Huomioon tulisi myös ottaa päällikkötuomareiden asema ja se, miten toimikauden määräaikaisuus suhteutuu epäasiallisia poliittisia vaikutusyrityksiä vastaan. Edelleen tuomarivalintalautakunnan ja Tuomioistuinviraston johtokunnan asemaan tulisi kiinnittää huomiota. Niin ikään *ylimpien syyttäjien perustuslaillista asemaa ja nimitysmenettelyn tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida*.

Edelleen työryhmä pitää perusteltuna, että myös *valitusmahdollisuutta virkanimityksissä sekä virkarikosjärjestelmää* arvioidaan eurooppalaisessa oikeuskäytännössä esiin tuodut näkökohdat huomioiden. Samassa yhteydessä olisi syytä arvioida, tulisiko yksittäisen tuomarin *oikeussuojakeinoja tuomioistuinlaitoksen sisäisissä siirroissa vahvistaa*, koska myös tällaisen toiminnan kautta voidaan päästä epäasiallisesti vaikuttamaan riippumattomuuteen.

Muina mahdollisina toimenpiteinä työryhmä pitää edellä esiteltyjä *ylimpien oikeuksien tuomareiden enimmäismäärästä ja tuomareiden eläkeistä* säättämistä perustuslaissa.

Harkittavaksi voisi myös ottaa, *tulisiko tuomioistuimille antaa oikeus olla soveltamatta lakeja, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa, edellyttämättä ristiriidalta sen ilmeisyyttä*.

Arvioitavaksi tulisi myös ottaa se, millä edellytyksillä ja missä muodossa *Syyttäjälaitoksen riippumattomuudesta säädettäisiin perustuslaissa*. Edelleen tulisi selvittää, tulisiko *perustuslain suoja ulottaa koskemaan oikeudenkäyntiavustajia ja asianajolaitosta*.

### 5.2.3 Lautamiesjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus

Työryhmä pitää perusteltuna, että myös *lautamiesjärjestelmää ja erityisesti lautamiesten nimitysmenettelyn muutostarpeet selvitetään*. Sama koskee erityisesti niitä *tuomioistuinten asiantuntijajäseniä*, jotka nimitetään muiden kuin tuomioistuinten itsensä esityksestä. Tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä sekä lautamiesten että asiantuntijajäsenten asemaa selkiytettiin, mutta riippumattomuuden vahvistamisen näkökulmasta nimitysmenettelyjä tulisi vielä arvioida uudelleen. Tuomioistuinten riippumattomuussyistä työryhmän näkemyksen mukaan *lautamiesjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus tulisi tarkastella kokonaisuutena*.

### 5.2.4 Riippumattomuutta tukevat hallinnolliset rakenteet

Selvitettäväksi tulisi myös ottaa, *millä keinoin tuomioistuinten riippumattomuutta voitaisiin vahvistaa suhteessa hallinnolliseen ohjaukseen*. Edellä kuvatut esimerkit virkaehtosopimusjärjestelmän, toimitilaratkaisujen ja tulosohjauksen järjestelyistä osoittavat, että nykyiset hallinnolliset rakenteet eivät kaikilta osin täysin täytä tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksia. Kaikki tällaiset aukot, joiden kautta epäasiallisesti toimiva poliittinen valta voisi päästä vaikuttamaan tuomioistuinten toimintaan, tulisi tilkitä. Ylipäätään *tietämystä tuomioistuinten perustuslaillisesta erityisasemasta tulisi lisätä ja se tulisi huomioida kaikessa valtion toiminnassa*.

## 5.3 TAVOITE 2: Laadukas oikeusturva



### ***Ehdotukset: Laadukkaan oikeusturvan varmistaminen***

1. Kirkastetaan ydintehtävä eli selvitetään, mitkä asiat kuuluvat ratkaistaviksi tuomioistuimissa ja mitkä voidaan käsitellä muussa menettelyssä
2. Varmistetaan osaamisen jatkuva kehittäminen ja syventäminen
3. Turvataan toimintaedellytykset eli varmistetaan, että rahoitus on vakaalla pohjalla ja resurssit on kohdennettu oikein sekä kehitetään toimitiloja ja työvälineitä siten, että ne tukevat oikeudenkäyttöä tehokkaasti
4. Varmistetaan, että tuomioistuinrakenteet mahdollistavat asioiden joustavan käsittelyn ja työmäärän mahdollisimman tasaisen jakautumisen
5. Lisätään käsittelyprosessien diversiteettiä kehittämällä oikeudenkäyntimenettelyä koskevaa sääntelyä nykyistä monipuolisemmaksi ja joustavammaksi eli määritetään erilaisille asioille parhaiten soveltuva menettely teknologiset mahdollisuudet hyödyntäen
6. Kehitetään tuomioistuinlaitoksen johtamista entistä ammattimaisemmaksi ja suunnitelmallisemmaksi
7. Kehitetään työnantajakuva eja huolehditaan tuomioistuinlaitoksen henkilöstön hyvinvoinnista entistä paremmin

### 5.3.1 Tuomioistuimissa käsiteltävät asiat

Tuomioistuimissa tulee käsitellä vain asioita, joissa on todellinen oikeusturvan tarve. Työryhmä esittää selvitettäväksi, millä edellytyksillä *tuomioistuimista voitaisiin siirtää pois ne asiaryhmät, jotka eivät edellytä juridista kannanottoa ja jotka ovat riidattomia*. Esimerkkinä on edellä käytetty avioeroasioita, vihkimisiä ja velkajärjestelyasioita, joiden käsittely voisi olla tarkoituksenmukaisempaa muualla kuin käräjäoikeuksissa. Sama koskee hallintolainkäytön puolella esimerkiksi huostaanottohakemuksia.

Nykyiselle oikeudenkäytölle tyypillistä on myös, että asioita ratkaistaan tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella. Ei ole enää itsestään selvää, että vain tuomioistuimet ratkaisisivat oikeusriitoja. Ei ole harvinaista, että sekä liike-elämä että julkinen sektori valitsevat välimiesmenettelyn. Osa riidanratkaisusta tapahtuu erilaisissa lautakunnissa, jotka voivat tehdä neuvoo-antavia tai jopa sitovia päätöksiä. Useat niistä on luotu korkeiden kustannusten tai asioiden pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Yksittäisenä erityisalueena voisi selvittää myös alaikäisten asemaa rikosoikeusjärjestelmässä ja arvioida, miten sosiaalitoimen ja rikosoikeuden toimijoiden vuoropuhelua voitaisiin nykyisestä kehittää. Työryhmä ehdottaa selvitettäväksi, onko *tuomioistuinten ja tällaisten muiden instrumenttien käyttö järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla*.

Edelleen arvioitavaksi voisi olla perusteltua ottaa se, mikä on erilaisten lautakuntien ja tuomioistuinten välinen suhde. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain uudistamisen yhteydessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaa on ehdotettu laajennettavaksi (ks. uudistuksesta edellä kohdassa 3.2). Toisaalta taas lautakuntatyyppejä elimiä on viime vuosikymmeninä lakkautettu (esim. maaseutuelinkeinojen valituslautakunta vuonna 2014). Selvittämisen arvioista voisi siten olla, *miten erilaisiin lautakuntiin ja niille mahdollisesti myönnettyyn lainkäyttövaltaan suhtaudutaan*.

Perusteltua olisi myös selvittää, *millä edellytyksillä selvästi oikeudenkäytön väärinkäyttöön tähtääviä asioita voitaisiin estää saattamasta tuomioistuimeen*. Nykyisellään tuomioistuimissa käsitellään toistuvasti asioita, joilla ei ole oikeudenkäynnin edellytyksiä tai joilla tähdätään oikeudenkäyntien käyttämiseen ilkeävaltaiseen tai toiselle haittaa tai vahinkoa tuottavaan tarkoitukseen.

### 5.3.2 Rakenteet

Tuomioistuinrakenteen tulee palvella ydintehtävän toteuttamista ja vastata tulevaisuuden haasteisiin. Käytännössä tämä tarkoittaa rakenteen määrittelyä siten, että resurssit kyetään jakamaan nykyistä tehokkaammin ja tasaisemmin. Näin ollen työryhmä pitää yleisesti ottaen perusteltuna, että *tuomioistuinrakenteen tarkoituksenmukaisuuden arviointia*



*jatketaan.* Arviointia tulisi tehdä huomioon ottaen nykyaikaisten teknologisten ratkaisujen mahdollisimman laaja hyödyntäminen.

Tässä vaiheessa työryhmän arvion mukaan *ei ole tarvetta vähentää tuomioistuinyksiköiden lukumäärää.* Nykyinen toimipaikkaverkosto on maantieteellisesti kohtuullisen lähellä käyttäjiä. Koska tuomioistuimemme ovat edelleen hyvin erikokoisia, jollain aikavälillä tulee todennäköisesti ajankohtaiseksi arvioida myös tuomioistuinten ja niiden toimipaikkojen lukumäärän tarkoituksenmukaisuutta. Niin ikään arvioitavaksi voi tulla, onko osa tuomioistuimistamme muodostunut jo liian suuriksi toimiakseen tehokkaasti.

Tuomioistuinten määrän vähentämisen sijaan työmäärän nykyistä tasaisempaan jakoon tulisi pyrkiä muita keinoja hyödyntäen. Ensinnäkin työryhmä ehdottaa selvitettäväksi, millä edellytyksillä ja missä asioissa *valtakunnallinen työjono voitaisiin ottaa käyttöön.* Yhteinen työjono voisi koskea myös tiettyjä erityisasiaryhmiä, jotka jo nykyisellään on keskitetty käsiteltäväksi vain osaan tuomioistuimista. Edellä kuvatusti tämä olisi työryhmän mukaan mahdollista pääsääntöisesti kirjallisesti käsiteltävissä asioissa, joissa asian käsittelypaikkakunnalla ei ole ratkaisevaa merkitystä. Etäistuntokäytännön kehittymisen myötä asia voi tulevaisuudessa tulla ajankohtaiseksi myös muunlaisissa asioissa.

Selvitettäväksi tulisi myös ottaa, millä edellytyksillä *asioita voitaisiin siirtää tuomioistuinten kesken.* Todistelutallennus uudistuksen jälkeen muutoksenhakuasian käsittely hovioikeudessa on lähtökohtaisesti kirjallista, mikä luo edellytykset asioiden käsittelylle nykyisestä tuomiopiirijaosta poiketen. Muitakin esimerkkejä varmasti löytyy. Asioiden siirtäminen voisi olla perusteltua esimerkiksi ruuhkatilanteissa.

Myös tuomariresurssin nykyistä joustavampaan käyttöön tulisi kiinnittää huomiota. Sama koskee avustavan lakimieskunnan hyödyntämistä asioiden valmistelussa. Työryhmää ehdottaa selvitettäväksi, *millä edellytyksillä niin sanottu tuomaripooli voitaisiin ottaa käyttöön.* Harkinnanarvoista olisi selvittää myös, *olisiko tuomioistuinten henkilöstörakennetta syytä kehittää valmisteluorganisaation suuntaan siten, että kaikissa oikeusasteissa olisi valmistelemaa lakimieskuntaa.* Myös nykyistä tuomioistuinharjoittelua voisi harkita kehitettäväksi tähän suuntaan.

### 5.3.3 Resurssit ja muut toimintaedellytykset

Edellä kohdassa 5.1.1 todetusti oikeudenkäytön rahoituksen riittävyys on keskeinen riippumattomuuden taie. Työryhmä pitää ensiarvoisen tärkeänä, että *tuomioistuinten perusrahoitus saatetaan vastaamaan sen todellista tarvetta* ja että se on vakaalla pohjalla ja tukee tuomioistuinten riippumatonta asemaa.

Resurssien riittävyyteen liittyy keskeisenä myös niiden oikea ja mahdollisimman tasainen kohdennus. Tässä merkityksellistä on työmäärän mittaaminen. Työryhmän näkemyksen mukaan *työtä toimivien työmäärämittareiden laatimiseksi tulee jatkaa*. Mittareita tulee aktiivisesti ja jatkuvasti kehittää ottaen huomioon myös niitä koskevat eurooppalaiset suositukset.

Resurssien tehokkaaseen ja oikeaan jakoon liittyy myös tuomioistuinten itsenäisyys päättää sille myönnettyjen määrärahojen allokoinnista niiden reunaehtojen puitteissa, jotka ylintä budjettivaltaa käyttävä eduskunta määrittää päättäessään valtion talousarviosta. Tuomioistuinlain mukaisesti tuomioistuin päättää itse toimintansa järjestämisestä. Tämä sisältää myös vallan päättää sisäisestä resurssienjaosta. Tuomioistuintalouden keskipitkän aikavälin menokehyksestä päätetään julkisen talouden suunnitelman yhteydessä ja vuosittaisista määrärahoista valtion talousarviossa. Henkilöstöresurssien käyttöä koskevat tavoitteet määritellään henkilöstöryhmittäin ja henkilötyövuosittain, mikä käytännössä rajoittaa tuomioistuimen mahdollisuuksia kohdentaa resursseja eri henkilöstöryhmien välillä tarkoituksenmukaisella tavalla. Työryhmä katsoo, että *tulosohjausjärjestelmää tulisi kehittää nykyistä joustavammaksi ja pidemmän aikavälin suunnittelun mahdollistavaksi*.

Työryhmä korostaa, että *tuottaakseen laadukasta oikeusturvaa tuomioistuimet tarvitsevat toimivat ja turvalliset toimitilat*. Vaikka tuomioistuinpalveluita on työryhmänkin ehdotamalla tavalla tarkoitus tulevaisuudessa hoitaa entistä enemmän sähköisesti, se ei kokonaan poista tarvetta järjestää fyysisiä istuntoja. Tulevaisuuden oikeustalon tulee vastata molempiin tarpeisiin. Sen tulee mahdollistaa niin sujuva sähköinen asiointi kuin myös asiointi läsnä, jonka toteuttamisessa on huomioitu tuomioistuimen eri asiakasryhmien erilaiset tarpeet. Myös julkisuuden sekä toisaalta salassapidon on toteuduttava laissa säädettyllä tavalla. Tulevaisuudessa on kiinnitettävä huomiota myös entistä enemmän turvallisuuteen ja jokaisessa tuomioistuimen toimipaikassa tulisi olla asianmukainen vartiointi ja turvatarkastus sekä riittävä määrä turvallisuushenkilöstöä. Oikeustalon tulee olla paitsi toimiva myös ulkoisilta puitteiltaan sopivan arvokas ja tarjota henkilöstölle viihtyisiä työympäristö. Työryhmän näkemyksen mukaan *toimitilat tulee järjestää ensisijassa tuomioistuinten toiminnallisista lähtökohdista arvioiden ja niiden erityistarpeet tunnistaen*. Toimitilat voivat tästä huolimatta olla taloudellisia ja täyttää valtion toimitilastrategiassa määritellyt toimitila- ja energiatehokkuuden vaatimukset.

Edelleen toimiakseen tehokkaasti tuomioistuimet tarvitsevat käyttäjäystävälliset ja toimintaa tukevat työvälineet. Myös nämä tulee toteuttaa tuomioistuinten tarpeista lähtien. Uusien teknologioiden käyttöönotossa on kiinnitettävä vakavaa huomiota erityisesti käytettävyyteen. Asianhallintajärjestelmien tulee tukea prosesseja ja asiankäsitelyä. Työryhmä korostaa, että *toimivien työvälineiden saaminen edellyttää sekä asiantuntemusta että rahallista satsausta niiden kehittämiseen*. Nykyisten keskitettyjen tietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluiden toimivuutta tulisi parantaa.

### 5.3.4 Oikeudenkäyntimenettelyt

Oikeudenkäyntimenettelyjä tulisi arvioida aivan uusista lähtökohdista. Teknologian luomat mahdollisuudet tulisi hyödyntää täysimääräisesti ja siten, että ne tukisivat tuomioistuinten toimintaa. Tämä tarkoittaa paitsi toimivia ja moderneja asianhallintajärjestelmiä ja palveluportaaleja myös sähköisen oikeudenkäynnin ja etäyhteyksien nykyistä laajempaa hyödyntämistä. Tällainen murros edellyttää lainsäädäntömuutoksia, mutta myös täysin uudenlaista ajattelua siitä, miltä oikeudenkäynti voi näyttää. Nykyteknologialla olisi mahdollista järjestää täysin virtuaalisia verkko-oikeudenkäyntejä. Tässä kehittämisessä on luonnollisesti huomioitava myös julkisuuden ja tietosuojan toteutuminen. Työryhmä pitää tärkeänä, että *digitaaliset palvelut tulisi lisätä tuomioistuinten palveluvalikoimaan*. Ne eivät ainakaan lähitulevaisuudessa voi täysin korvata henkilökohtaisen asioinnin tarvetta. Joka tapauksessa asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus valita itselleen parhaiten sopiva asiointitapa. Digitalisaation mahdollisuuksia on kuvattu tarkemmin myös jäljempänä (ks. kohta 5.4.1).

Työryhmän näkemyksen mukaan keskeistä oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä on *prosessien diversiteetin lisääminen*. Tämän tulee tapahtua huomioimalla kunkin asiattyyppin erikoispiirteet ja oikeusturvan tarve. Menettelytapojen tulee määräytyä asian laadun mukaan. Oikeudenkäyntimenettelyjen monimuotoisuutta lisäämällä voidaan resursseja ohjata tehokkaammin ja myös palvella asiakkaita heidän tarpeensa paremmin huomioiden.

Tuomioistuinten keinovalikoimassa on jo nykyisellään useita menettelytapoja, joiden käyttöä tehostamalla voitaisiin saada hyötyjä aikaan. Eri prosessikeinoja tulisi myös hyödyntää mahdollisimman yhdenmukaisesti eri tuomioistuimissa. Tällaisia ovat ensinnäkin *valmistelun* kehittäminen, mitä voisi tapahtua sekä menettelyllisesti että myös henkilöstörakennetta muuttamalla (ks. tästä jäljempänä kohta 5.4.1). Toiseksi edellä jo viitattu *sovittelumenettelyn lisääminen* nopeuttaisi asioiden käsittelyä. Kolmanneksi *syyteneuvottelumenettelyn* käyttöaste on jäänyt varsin alhaiseksi. Sen täysimääräiseen hyödyntämisen tulisi pyrkiä, minkä lisäksi harkittavaksi voisi ottaa myös sen käyttöalan ja seuraamusharkinnan laajentamisen. Myös *kirjallisen menettelyn käyttöala rikosasioissa* tulisi hyödyntää täysimääräisesti. Nykyisellään tässäkin on tuomioistuinkohtaisia eroja. *Ryhmäkanteen* käyttöä voisi olla perusteltua laajentaa.

Menettelyllisistä säännöksistä esimerkiksi asianosaisen ja kuultavan *läsnäolovelvollisuuden* laajuutta tulisi tarkastella ennakkoluulottomasti. Selvittämisen arvoista on, missä määrin asianosaisen on tarve osallistua oikeudenkäyntiin henkilökohtaisesti paikan päällä tai edes etäyhteydellä. Erityisesti dispositiivisissa asioissa asianosaisella itsellään tulisi olla valtaa vaikuttaa tähän. Harkinnanarvoista olisi myös, missä määrin asiamiehen käyttöalaa voitaisiin laajentaa korvaamaan henkilökohtaista osallistumista. Lisäksi rikosasian vastaajan läsnäolovelvollisuuden lieventämistä tulisi harkita. Nykyisellään ROL:n poissaolokäsittelyä

koskeva sääntely on tulkinnanvarainen ja soveltamiskäytäntö epäyhtenäinen eikä sitä välttämättä hyödynnetä riittävän tehokkaasti. Sääntelyä olisi joka tapauksessa selkiytettävä, mutta samalla tulisi arvioida, voisiko poissaolokäsittelyn edellytykset jättää tuomioistuimen harkintaan. Kaikissa tilanteissa asianosaisella tulisi tietysti säilyä oikeus saapua henkilökohtaisesti paikalle.

Muina menettelyllisinä kehityskohteina kyseeseen voisivat tulla asian *palauttamisen edellytysten* tarkastelu siten, että niissä korostuisi nykyistä enemmän asianosaisten oma mielipide palauttamisen tarpeellisuudesta sekä oikeudenkäynnin viipymiseen ja kustannuksiin liittyvät näkökohdat. Myös mahdollisuudet sähköisen *tiedoksiannon* kehittämiseksi tulisi selvittää. Edelleen sijaistiedoksiannon tekeminen valtuutetulle asiamiehelle tai avustajalle voisi myös tulla kyseeseen.

*Tuomion perusteluvollisuuden* keventäminen tehostaisi tuomarin työtä. Edellytyksenä voisi olla, että perustelut voitaisiin asianosaisten suostumuksella antaa vain suullisesti tai muutoin rajoitetusti. Myös *avustajapakon laajentamisen* mahdollisuudet olisi perusteltua selvittää, sillä avustajan käyttö yleensä tehostaa asian käsittelyä.

Eri *viranomaisten toimivallanjakoon* liittyvänä seikkana perusteltua voisi olla selvittää, millainen prosessi olisi tarkoituksenmukainen esimerkiksi tunnustetuissa, selvissä ja yksinkertaisissa rikosasioissa. Toisaalta edellytyksiä sakkomenettelyn laajentamiselle voisi olla perusteltua arvioida.

*Todisteluun* liittyvinä kehittämistoimenpiteinä näyttäytyy esimerkiksi esitutkintatallenteiden nykyistä laajempi hyödyntäminen käräjäoikeuksissa. Myös todistelun ennakkollinen vastaanottaminen voisi joissakin tilanteissa edistää asian myöhempää käsittelyä. Esimerkiksi maassa vielä olevaa ulkomaalaista henkilöä voisi olla hyvä kuulla esitutkinnan sijaan oikeudessa mahdollista tulevaa oikeudenkäyntiä silmällä pitäen. Vastaavasti erilaisten katselmusten toimittaminen, jossa tuomioistuimen jäsenet voisivat tehdä havaintoja tuoreeltaan tapahtumapaikalla, jo ennen oikeudenkäynnin vireille tuloa, voisi tehostaa käsittelyä.

Tuomioistuinten *ratkaisukokoonpanojen* tarkoituksenmukaisuuteen on viitattu jo edellä erityisesti lautamiesjärjestelmää koskien. Ratkaisukokoonpanoja koskevia *toimivaltasäännöksiä tulisi arvioida myös kokonaisuutena* erityisesti siitä näkökulmasta, mitkä asiat voidaan ratkaista yhden lainoppineen tuomarin päätöksellä ja mitkä puolestaan edellyttävät useamman tuomarin harkintaa. *Suullisten käsittelyjen* nykyistä laajempi hyödyntäminen hallintolainkäytössä voisi edistää asian selvittämistä tietyissä asiaryhmissä.

Arvioitavaksi tulisi ottaa myös se, olisiko korkeimman oikeuden roolia ennakkoratkaisujen antajana mahdollista vahvistaa esimerkiksi säätämällä Ruotsin mallin mukaisesta *ns. hyp-pyvalituslupamenettelystä tai menettelystä, jossa käräjäoikeus voisi siirtää käsiteltävänä*

*olevassa asiassa ilmenevän ennakkopäätöskysymyksen alioikeusprosessin aikana korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Korkeimman oikeuden toimivallan lisääminen tällä tavoin edistäisi oikeusvarmuutta nopeuttamalla mahdollisuutta saada ylimmän oikeusasteen vastaus prejudikaattikysymykseen.*

Edelleen harkittavaksi tulisi ottaa, missä määrin *tuomioistuimissa tarvitaan erilaisia asiantuntijakokoonpanoja tai intressiedustusta*. Selvitettäväksi tulisi ottaa, missä määrin erityisasiantuntemuksen tarpeen voisi toteuttaa tehokkaammin ja avoimemmin asiantuntijatodistelulla kuin nykyisen kaltaisilla erityiskokoonpanoilla. Tuomioistuimilla on nykyisinkin asian laadusta riippumatta oikeus omasta aloitteestaan hankkia asiantuntijatodistelu. Tätä mahdollisuutta ei juuri hyödynnetä. Riittävän erityisasiantuntemuksen turvaamiseen tulee joka tapauksessa kiinnittää tulevaisuudessa vakavaa huomiota. Tähän voidaan todennäköisesti vastata vain osin osaamisen kehittämällä ja erikoistumisella sillä juttukannan entisestään vaikeutuessa asioiden ratkaiseminen vaatii syvää asiantuntemusta, jota ei kaikissa asioissa voida saavuttaa yksinomaan juristeja täydennyskouluttamalla.

Kaikki edellä olevat esimerkit edellyttävät perinpohjaista arviointia ja lainsäädäntömuutoksia. Yleisen lainkäytön prosessilainsäädännön viimeisin suuri uudistus on 1990-luvulta. Yhteiskunta on muuttunut sen jälkeen merkittävästi. Edellä esitetyt oikeudenkäyntimenettelyn kehittämiseen tähtäävät ehdotukset huomioon ottaen työryhmä pitää välttämättömänä, että *prosessilainsäädäntö otettaisiin kokonaistarkastelun alle*. Kuten edellä on jo tullut ilmi, oikeudenkäymiskaari, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki ja muu niihin liittyvä prosessilainsäädäntö perustuvat edelleen hyvin vahvasti henkilökohtaisen läsnäolon periaatteelle ja jossain määrin rajoittavat tuomioistuinten mahdollisuuksia hyödyntää sähköistä käsittelyä ja etäyhteyksiä tehokkaasti. Myös hallintolainkäytön menettelysäännöksiä olisi perusteltua tarkastella erityisesti kokoonpanosäännöksiä koskien siitähän huolimatta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki on hyvin tuore. Samalla tulisi kiinnittää huomiota siihen, että teknologian hyödyntämiseen ja toisaalta sen tietoturvallisuuden varmistamiseen liittyvä lainsäädäntö on ajantasaista.

### 5.3.5 Osaamisen kehittäminen ja syventäminen

Tuomareiden ja muun lainkäyttöhenkilöstön, kuten myös heitä avustajan henkilöstön osaamisen kehittämiseen on satsattava tulevaisuudessa entistä enemmän. Laadukas osaamisen kehittäminen on merkityksellistä paitsi työnantajakuvan myös oikeusturvan tehokkaan toteutumisen kannalta. Työryhmä esittää, että *nykyisen tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittämistarpeiden arviointia jatketaan*. Selvitettäväksi tulisi ottaa myös, miten *nykyistä tuomioistuinharjoittelua sekä esittelijä- ja asessorijärjestelmää voitaisiin kehittää, jotta ne paremmin vastaisivat tuomioistuinten rekryointitarpeisiin*. Suuntana voisi olla, että kaikki tulevaisuuden tuomarit kävisivät nykyisen asessorijärjestelmän

kaltaisen koulutuspolun. Edellä todetusti nykyistä järjestelmää voisi myös harkita laajennettavaksi siten, että tuomioistuimiin luotaisiin avustavasta lakimieskunnasta koostuva valmisteluorganisaatio.

Edelleen työryhmä pitää ensiarvoisen tärkeänä, että *resursoinnissa tulevaisuudessa kiinnitetään huomiota paitsi koulutusmäärärahojen riittävyyteen myös siihen, että henkilöstöllä on riittävästi aikaa kouluttautua ja heille kyetään myös tarjoamaan erilaisia kehittymis- ja urapolkuja*. Tällä on ratkaiseva merkitys myös erikoistumisen onnistumisen kannalta.

Edellä on kuvattu useita toiminnan sujuvoittamiseen tähtäviä keinoja. Niillä, kuten myös osaamisen kehittämiseen liittyvillä ehdotuksilla, pyritään vaikuttamaan myös ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuteen ja tuomio-oikeellisuuteen. Näitä edistää myös eri oikeuden toimijoiden yhteistyö, josta on saatu hyviä kokemuksia. Työryhmä pitää tärkeänä, että *yhteistyö tuomioistuinlaitoksen, Syyttäjälaitoksen, asianajolaitoksen ja muiden avustajien kuten myös poliisin välillä kehittyy ja syvenee*. Kannatettavaa on jatkaa myös tuomioistuinten keskinäistä yhteistyötä, jolla on jo saavutettu hyviä tuloksia ja yhdenmukaistettu käytäntöjä.

### 5.3.6 Johtamisjärjestelmä

Edellä todetusti tulevaisuuden muutostrendit haastavat myös tuomioistuinten johtamista. Johtamisen tulee olla vieläkin ammattimaisempaa, suunnitelmallisempaa ja tavoitteellisempaa. Kyky ennakoida tulevaa korostuu. Tämä vaatii uudenlaista osaamista myös tuomioistuinlaitoksen johdolta. Moderni johtaminen edellyttää siten myös riittäviä resursseja ja erityisosaamista. Tuomioistuinlaitoksen johtoa on koulutettava. Tulevaisuuden johtamisessa korostuu todennäköisesti myös tiivis yhteistyö tuomioistuinlaitoksen eri toimijoiden kesken. Työryhmä korostaa, että *tuomioistuinlaitoksen johtamiseen tulee panostaa päällikkötuomareita ja muuta johtoa kouluttamalla*. Ensiarvoisen tärkeää on myös, että *johtaminen perustuu tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston yhtenäiseen näkemykseen tulevaisuuden kehityssuunnista*.

Edellä jo todetusti tuomioistuimilla tulisi olla itsenäinen päätösvalta toimintansa järjestämisessä. Tämä pitää sisällään myös organisaatio- ja henkilöstörakenteesta päättämisen. Nykyinen hallinnollinen ohjausjärjestelmä, joka pohjautuu virkaehtosopimukseen sekä valtiovaraministeriön yhteydessä toimivan valtion työmarkkinalaitoksen antamaan ohjeistukseen, ei täysin vastaa tätä periaatetta. Työryhmä katsoo, että *tuomioistuinlaitoksen palkkaus- ja virkaehtosopimusjärjestelmä tulisi uudistaa ja joustavoittaa siten, että se tukisi tuomioistuinten toimintaa ja itsenäistä päätösvaltaa toimintansa organisoinnissa*. Samalla tulisi varmistaa, että tuomioistuinten henkilöstön palkkaus vastaa tehtävien vaativuutta

kaikissa henkilöstöryhmissä. Tällä on keskeinen merkitys myös tuomioistuinten houkuttelevuuteen työnantajana.

Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, miten *tuomioistuinlaitos nähdään valtionhallinnossa*; –yhtenä osana muiden joukossa vai oikeusvaltion kulmakivenä, jonka riippumattomuus huomioidaan ja sitä kunnioitetaan kaikessa toiminnassa.

### 5.3.7 Työnantajakuva ja henkilöstö

Kyetäkseen vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin tuomioistuinlaitos tarvitsee käyttöönsä ammattitaitoisen, osaavan ja sitoutuneen henkilöstön, joka on myös kohtuullisen pysyvä. Tuomioistuinten on siis jatkossakin kyettävä houkuttelemaan palvelukseensa päteviä tuomareita ja muuta henkilöstöä. Tämä edellyttää ensinnäkin riittävää rahoitusta, jonka tulee olla myös siten pysyvää, että kertaalleen rekrytoitu henkilöstö kyetään myös sitouttamaan ja säilyttämään tuomioistuinten palveluksessa. Määräaikaiset virkasuhteet heikentävät tuomioistuinten houkuttelevuutta työmarkkinoilla. Tuomioistuinlaitoksen *rahoituksen tulee olla riittävän vakaalla pohjalla myös siitä näkökulmasta, että se mahdollistaa pitkäjänteisen henkilöstösuunnittelun*.

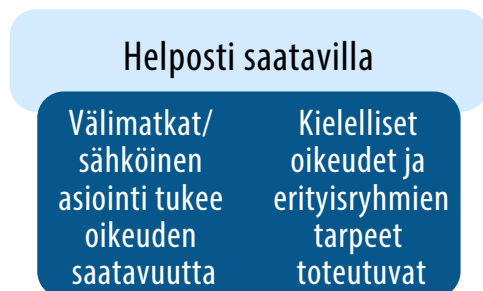
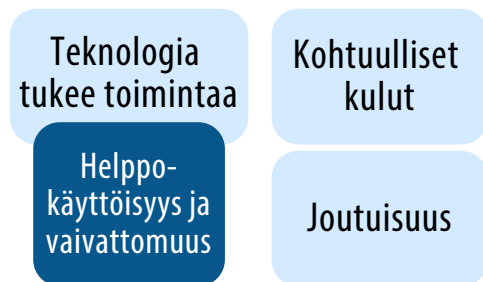
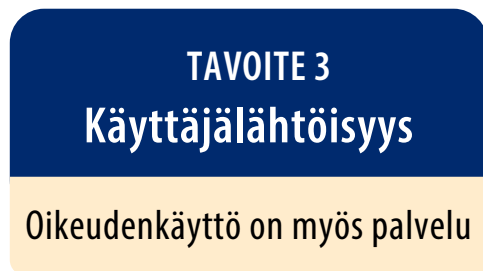
Kilpailu parhaista työntekijöistä on kovaa. Palkkaus on yksi, mutta ei suinkaan ainoa työntekijöille merkityksellinen tekijä. Edellä kuvattu työelämän murros osoittaa, että työnantajassa arvostetaan myös muita seikkoja. Joustavaa työaikaä sekä etä- ja hybridityöskentelyä arvostetaan, koska ne helpottavat eri elämänalueiden yhteensovittamista. Mahdollisuudet itsensä ja osaamisensa kehittämiseen nähdään valtteina. Erityisesti haetaan työnantajilta kykyä tukea työntekijöiden yksilöllisiä tarpeita ja kehittymistavoitteita. Osallisuus ja osallistuminen ovat tärkeitä. *Jatkuva yhdessä kehittäminen ja kehittyminen sekä yksilöllinen ja entistä syvempi erikoistuminen ovatkin tulevaisuuden tuomioistuimessa välttämätöntä, jotta uudenlaisesta ja vaativasta juttukuormasta kyetään selviytymään*.

Tuomioistuimet pärjäävät arvioinneissa työn merkityksellisyyden kannalta hyvin. Tuomioistuinlaitos on lähtökohtaisesti myös yhteiskunnallisesti arvostettu työnantaja ja siellä työskentely koetaan mielekkääksi. Eri kyselytutkimuksista käy kuitenkin ilmi, että suurimpina haasteina tuomioistuimissa näyttäytyvät liiallinen työmäärä ja työn vaativuus. Osaamisen kehittämiseen on liian vähän aikaa nimenomaan suuresta työmäärästä johtuen. Näihin voidaan vaikuttaa edellä kuvatuilla työmäärän tasaiseen jakautumiseen tähtäävillä keinoilla sekä tuomioistuinten määrärahoja lisäämällä. Nämä keinot eivät kuitenkaan yksin riitä, vaan tulevaisuuden työelämä vaatii myös tuomioistuimilta muutosvalmiutta. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti työn mielekkyyden säilyttämiseen, mikä edellyttää kohtuullista työkuormaa sekä työskentelyn joustavuuteen etätyömahdollisuuksineen. Järjestelmien käyttäjäystävällisyys ja työn tekemisten tukeminen nykyistä tehokkaammin

korostuu. Työhyvinvointia tulee kyetä tukemaan ennakkollisesti. Niin fyysiseen kuin psyykkiseenkin turvallisuuteen liittyviin näkökohtiin tulee todennäköisesti tulevaisuudessa kiinnittää vakavaa huomiota. Työryhmä pitää tärkeänä, että *näihin työhyvinvointia ylläpitäviin ja työnantajakuvaan kohottaviin seikkoihin kiinnitetään jatkossa entistä vahvemmin huomiota.*

Vaikka työstä maksettava korvaus ei yksinään ratkaisekaan työnantajan menestymistä työmarkkinoilla, työryhmä pitää tärkeänä, että *palkkauksen taso saatetaan vastaamaan tehtävien vaatuvuutta.* Nykyisellään erityisesti kansliahenkilöstön palkkaus on jäänyt yleisestä palkkatasosta niin pahasti jälkeen, että tuomioistuimet menettävät jatkuvasti osaavaa henkilöstöä myös muualle valtionhallintoon, ja vähemmän vaativiin tehtäviin. Osaava avustava henkilöstö taas on välttämätöntä tuomareiden tehokkaan työskentelyn kannalta.

## 5.4 TAVOITE 3: Käyttäjälähtöisyys





### **Ehdotukset: Käyttäjälähtöisyys**

1. Oikeudenkäyttö tulisi tulevaisuudessa nähdä myös palveluna, jota kansalaisen on mahdollisimman vaivaton käyttää ja jonka kulkuun hän voi kohtuullisessa määrin vaikuttaa. Julkisuuden toteutumisesta on huolehdittava.
2. Valjastetaan teknologia nykyistä paremmin tukemaan sekä asiakkaita että tuomioistuimissa työskenteleviä. Asianhallintajärjestelmiä tulee kehittää edelleen helppokäyttöisiksi ja siihen tulee osoittaa riittävä rahoitus.
3. Selvitetään ja edistetään edelleen oikeudenkäyntikulujen alentamiseen tärkeitä ehdotuksia.
4. Edistetään oikeudenkäynnin joutuisuutta kaikin mahdollisin keinoin, kuten työmäärää jakamalla, oikeudenkäyntimenettelyjä ja toimintatapoja kehittämällä ja teknologisia ratkaisuja hyödyntämällä.
5. Edistetään saavutettavuutta ottamalla käyttöön erilaisia keinoja, jotta oikeusturvaa voidaan tuottaa entistä yhdenvertaisemmin ja tasapuolisimmin koko maassa ja myös erityisryhmien tarpeet huomioiden

#### **5.4.1 Oikeudenkäyttö palveluna**

Kuten edellä on tullut jo esiin, tulevaisuuden tuomioistuimet tulee nähdä myös palveluna. Tuomioistuinlaitoksen pitää pysyä kehityksessä mukana ja vastata sähköistä asiointia koskeviin odotuksiin. Digitalisaation laajempi hyödyntäminen antaa nykyistä joustavammille organisaatioille paremmat toimintaedellytykset. Samalla se varmistaa, että tuomioistuimet ovat helpommin ja monipuolisemmin saavutettavissa, mikä on yhdenvertaisuuden vuoksi tärkeää. *Tuomioistuinten tulee tarjota asiakkaille saman tasoista palvelua, oli kyse sitten digitaalisista tai lähipalveluista.*

Asiointikokemus oikeuslaitoksen kanssa on rakennettava yhtenäiseksi ja läpinäkyväksi kokemukseksi. Asiakkaan näkökulmasta keskeistä olisi voida itse seurata asian käsittelyn etenemistä tuomioistuimessa. Samalla tuomioistuimia työllistävät tiedustelut vähentyisivät. Lisäksi asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus laittaa asia vireille sähköisessä portaalissa sekä tutustua siellä oman asiansa asiakirja-aineistoon. Asiakkaalle tarjottavan sähköisen portaalin tulee olla selkeä, helppokäyttöinen ja tarpeita ennakoiva. Sen tulee toimia eri laitteilla ja olla niin houkutteleva, ettei asiakas tunne tarvetta asioida mieluummin puhelimitse tai sähköpostitse.

Oikeudenkäynti yleisissä tuomioistuimissa on lähtökohtaisesti julkista. Kun istuntoja järjestetään erilaisin etäyhteyksin, tulee julkisuuden toteutumiseen kiinnittää erityistä

huomiota. Täyttyvätkö julkisuuden vaatimukset, jos esimerkiksi oikeudenkäynnin etäyhteyslinkki on kaikkien saatavilla? Yleisön tarpeet tulee tässäkin ottaa huomioon. Vastavasti tuomioistuinten ratkaisujen tulisi olla laajemmin ja vaivattomammin kaikkien saatavilla. Ratkaisujen julkaiseminen verkossa edellyttää niiden anonymisointia tai pseudonymisointia. Olisikin tärkeää kehittää työkalu, jonka avulla tuomioistuinten ratkaisujen anonymisointia voitaisiin automatisoida. Samalla kun muiden viranomaisten, yritysten ja kansalaisten tiedontarpeisiin voitaisiin paremmin vastata julkaisemalla oikeustapauksia nykyistä enemmän verkossa, myös tuomioistuinten toiminta näyttäytyisi avoimempana.

Myös tiedotusvälineiden tarpeet tulee ottaa huomioon. Viestintää tulee hoitaa aktiivisesti ja oma-aloitteisesti. Tiedotteiden laatiminen yleistä mielenkiintoa herättävistä asioista on suotavaa. Joissakin käräjäoikeuksissa toimii mediatuomareita. Mediatuomarijärjestelmästä on saatu hyviä kokemuksia, ja työryhmä suhtautuukin myönteisesti siihen, että sen toimintaa laajennettaisiin.

Työryhmä ehdottaa, että *tuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä edelleen kehitettäisiin siten, että ne palvelevat paremmin myös asiakkaiden tarpeita. Lisäksi kehitettäisiin työkalu, jonka avulla tuomioistuinten ratkaisujen anonymisointia voitaisiin automatisoida, sekä toimintatapoja median aktiivisemmaksi palvelemiseksi.*

## 5.4.2 Teknologia tukena

Kuten edellä on todettu, tuomioistuinten lainkäyttöasioiden käsittelyyn tarkoitetut uudet asianhallintajärjestelmät eivät kaikilta osin täytä niille asetettuja tavoitteita ja toiveita. Ensiarvoisen tärkeää on saattaa tämä asia kuntoon. Asianhallintajärjestelmien tulee tukea tuomarin ja sihteerin työskentelyä, olla helppokäyttöisiä ja vastata käyttäjiensä tarpeita. Ei riitä, että järjestelmä toimii yksinkertaisten asioiden massakäsittelyssä, vaan sen täytyy taipua käsittelijän tarpeiden mukaisesti myös vaativammassa asioissa. Yksi keskeisimpiä yksityiskohtia on, että asioiden pitäisi tulla vireille ensisijaisesti sähköisen portaalin kautta. Muussa tapauksessa manuaalinen työ tuomioistuimissa ei vähene.

Ideaalitilanteessa kaikki valtion tarjoamat palvelut olisivat saman käyttöliittymän takana. Tuomioistuinten palvelut olisivat osa valtion tarjoamaa palvelukokonaisuutta. Tämä edellyttäisi poliittista tahtoa ja valtiovallan vahvaa sitoutumista yhteiseen tavoitteeseen ja laajan kokonaisuuden kehittämiseen sekä riittäviä resursseja toteutukseen. Eri hallinnonaloilla nykyisin tehtävä kehitystyö on pirstaleista. Voimavarojen yhdistäminen olisi omiaan tuottamaan synenergiaetuja, vaikka kysymys olisikin laajasta ja vaativasta hankkeesta. Esimerkkinä tällaisesta kokonaisvaltaisesta palvelusta toimii Viron sähköiseen henkilöllisyyteen perustuva järjestelmä.

Työryhmä pitää välttämättömänä, että *asianhallintajärjestelmien kehittämistyöhön panostetaan ja niihin osoitetaan myös riittävästi resursseja.*

### 5.4.3 Kulujen kohtuullisuus

Kuten edellä on useasti tuotu esiin, oikeudenkäynnin hinta erityisesti siviiliasioissa on yksi oikeudenkäytön suurimmista ongelmista. Työryhmä pitää ensiarvoisen tärkeänä, että *oikeudenkäyntikulujen alentamiseen tähtäviä ehdotuksia selvitetään ja edistetään edelleen.* Harkittavaksi tulisi ottaa kaikki mahdolliset keinot, joilla oikeudenkäyntikulujen määrää voitaisiin alentaa. Näitä on hyvin listattu oikeusministeriön vuoden 2020 selvityksessä.

Edelleen selvitettäväksi tulisi ottaa, millä keinoin *oikeusturvavakuutusta voitaisiin kehittää nykyistä kattavammaksi.*

Työryhmä kannattaa myös *julkisen oikeusavun tulo-rajojen nostoa ja oikeusavun piiriin kuuluvien asioiden laajentamista,* kuten oikeusministeriön työryhmä on ehdottanut.

### 5.4.4 Joutuisuus

Oikeudenkäytön toisena keskeisenä haasteena on edellä todetusti pitkä kesto. Joutuisuus on keskeinen osa laadukasta oikeusturvaa. Pitkiin käsittelyaikoihin voidaan vaikuttaa useilla edellä kuvatuilla keinoilla, kuten resurssien oikealla kohdentamisella ja työmäärän tasaisemmalla jakautumisella esimerkiksi valtakunnallisen työjonon kautta. Myös tuomioistuinten ja muiden oikeudenkäynnin osapuolten toimintatapoja kehittämällä voidaan vaikuttaa oikeudenkäynnin joutuisuuteen. Esimerkiksi valmistelua ja prosessisuunnittelua järkevöittämällä voidaan vaikuttaa asioiden etenemiseen.

Työryhmä pitää tärkeänä, että *oikeudenkäynnin keston lyhentämiseksi tähtäviä ehdotuksia selvitetään ennakkoluulottomasti, jotta oikeusturvaa voidaan tuottaa joutuisasti kaikissa tuomioistuimissa ja valtakunnallisesti yhdenvertaisesti.*

### 5.4.5 Saavutettavuus ja esteettömyys

Tuomioistuinten on oltava kansalaisten ja yritysten saatavilla yhdenvertaisesti. Tosiasialliseen pääsyyn tuomioistuimiin vaikuttavat useat tekijät, kuten oikeudenkäyntikulut, laillisesti saatavilla oleva kieli, kulttuuriset esteet ja hyvin myös erityisryhmien tarpeita varten suunniteltujen ja turvallisten tilojen puute. Lisäksi sähköisten tuotteiden ja palvelujen

tulee olla esteettömiä ja erityisryhmien saavutettavissa. Tuomareiden osaaminen ja koululliset käsittelyajat ovat myös tärkeitä.

Edellä kuvatut työmäärän tasaiseen jakautumiseen tähtäävät ehdotukset valtakunnallisesta työjonosta, asioiden siirtämisestä tuomioistuinten kesken sekä tuomariresurssin ja erityisasiantuntemuksen joustavammasta käytöstä tähtäävät kaikki siihen, että oikeusturva toteutuisi samalla tavalla ja mahdollisimman yhdenvertaisesti koko maassa. Myös digitalisaatiolla ja uudenlaisten oikeudellisten palvelukanavien kehittämisellä pyritään siihen, että tuomioistuinpalvelut ovat tasapuolisesti kaikkien saatavilla.

Maantieteellinen läheisyys tuomioistuimeen on tärkeä näkökohta. Pitkät matkat tuomioistuimiin voivat johtaa käytännön vaikeuksiin, ja niihin pääsy voi olla työlästä ja kallista. Samaan aikaan keskivertokansalainen asioi kuitenkin elämässään hyvin harvoin tuomioistuimissa. Matkustamisen taakkaa katsotaan voitavan keventää käyttämällä etäkokoustekniikkaa, verkkoratkaisuja tai liikkuvampia tuomareita ja uusia toimintatapoja. Ammattitoimijoiden, kuten poliisin, asianajajien tai tulkkien, toimipaikka on usein muualla kuin oikeudenkäyntipaikkakunnalla.

Tuomioistuimen tai palvelupisteen sijoittamispaikalla on suuri merkitys sille, minkä kielistä henkilökuntaa sinne saadaan rekrytoitua. Vuonna 2019 voimaan tulleen käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen vaikutuksista on käynnissä selvitys, joka valmistuu syksyllä 2022. Työryhmän käsitys kuitenkin on, että palveluiden saatavuus ruotsin kielellä on uudistuksen vuoksi heikentynyt käräjäoikeuksissa. Yhtenä ratkaisuna ongelmaan voisi olla ruotsinkielisten tuomareiden pooli, johon kuuluva tuomari voitaisiin suostumuksellaan siirtää tilapäisesti toiseen tuomioistuimeen. Toisaalta tästä vaihtoehdosta ei ole avuksi niissä tilanteissa, joissa asianosaisten erikielisyys ilmenee vasta tuomioistuimen istunnossa.

Kielellisten oikeuksien toteutumista ja yhdenvertaisuutta voitaisiin työryhmän näkemyksen mukaan *edistää paitsi työmäärää tasaamalla myös tarjoamalla neuvontaa ja palvelua sekä tulkkauspalveluja verkossa siten, että asiointi tapahtuisi kasvotusten modernia videotekniikkaa hyödyntäen.*

Työryhmä pitää tärkeänä, että *pitkistä välimatkoista aiheutuvia haittoja pyritään vähentämään kehittämällä tuomioistuinten toimintatapoja, edistämällä etäyhteyksien käyttöä ja selvittämällä mahdollisuuksia lisätä tuomariresurssien joustavampaa käyttöä.*

## 6 VAIHTOEHTOISET KEHITYSKULUT

Työryhmän määrittelemien tavoitteiden mukaisesti tulevaisuuden ideaali tuomioistuinlaitos näyttäytyy tuomioistuimena, jonka nykyiselläänkin vahvaa riippumattonta asemaa on vankistettu edelleen. Sen voimavarat ja hallinnollinen ohjaus on järjestetty vastaamaan todellista tarvetta ja näin riippumattomuutta tukien. Tuomioistuimen ydintehtävä on kirkas ja sen käsiteltäväksi tulee oikeat asiat eli ne, jotka ovat riittäviä ja vaativat oikeudellista kannanottoa. Tuomioistuinlaitoksen rakenne on toimiva ja tukee työmäärän tasaista jakautumista ja oikeusvarmuutta. Määrärahojen lisäksi myös muut toimintaedellytykset on turvattu eli tuomioistuimilla on toimintaa tukevat ja turvalliset toimitilat sekä modernit ja käyttäjäystävälliset työvälineet, jotka tukevat laadukkaan oikeusturvapalvelun antamista asiakkaille. Tuomioistuin on ammattimaisesti, suunnitelmallisesti ja ennakkollisesti johdettu. Tuomioistuin tarjoaa laadukkaita oikeusturvapalveluita, jotka ovat yhdenvertaisesti kaikille saavutettavissa niin sähköisesti kuin läsnä asioiden. Oikeudenkäynti on joutuisaa ja hinnaltaan kohtuullinen. Menettely valikoituu oikeusturvan tarpeen, asian laadun ja osin asiakkaan omien vaatimusten mukaisesti. Tuomioistuin on haluttu paikka työskennellä. Henkilöstö on asiantuntevaa, motivoitunutta ja riittävän erikoistunutta. Heidän osamistaan kehitetään suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti.

Vastakkaisena kehityskulkuna puolestaan on negatiivinen tulevaisuudennäkymä, jossa tuomioistuimen määrärahataso on entisestään heikentynyt, käsittelyajat pidentyneet ja oikeudenkäynnin hinta noussut. Tuomioistuimiin ohjautuu edelleen asioita, joita sinne ei kuulu, mutta toisaalta joidenkin sinne kuuluvien asiaryhmien laskusuhdanne jatkuu. Teknologiaa ei ole kyetty hyödyntämään riittävän tehokkaasti. Oikeuden saatavuus ja tuomioistuimen houkuttelevuus asiointikanavana heikkenee. Lukuisat toimitilahankkeet ovat edelleen kesken. Vaihtuvuus on kiihtynyt ja pahenevista rekrytointiongelmista johtuen tuomioistuin toimii jatkuvasti vajaalla henkilöstömäärällä. Vähäisistä resursseista huomattava osa sitoutuu muuhun kuin varsinaiseen lainkäyttötyöhön.

Pahin mahdollinen skenaario olisi tietysti se, että tuomioistuinten riippumattomuutta uhkaa epäasialliset vaikuttamisyrietykset, joilla pyritään siirtämään poliittisen vallan kannalta epäsuosiollisia tuomareita pois tuomioistuimista ja muutoin vaikuttamaan tuomioistuinten toimintaan. Tämän myötä tuomioistuimiin myös ohjautuu vain poliittisen vallan määrittelemiä asioita. Suomen kaltaisessa vakaassa oikeusvaltiossa tämän toteutumista seuraavien 20 vuoden aikana on pidettävä epätodennäköisenä, vaikka ei kuitenkaan täysin poissuljettuna.

## 7 LOPUKSI

### 7.1 Tuomioistuinlaitoksen muutossuunta

Kuten kaikesta edellä kerrotusta käy ilmi, käynnissä on nytkin useita samanaikaisia ja päällekkäisiä megatrendejä, jotka pakottavat myös tuomioistuimia uudistumaan ja parantamaan sekä tehostamaan toimintatapojaan. Miten tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuteen ja kehittämiseen tulisi siis varautua ja valmistautua tässä jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä?

Megatrendeistä teknologia ja tieto, sen käyttö, hallinta ja suojaaminen, ovat tärkeimpiä tulevaisuuden tuomareille ja tuomioistuimille. Tuomarin korvaamista tietokoneella pohdittiin jo 1970 – luvulla.<sup>41</sup> Samaan aikaan suurin todennäköisyys meillä joutua rikoksen kohteeksi tapahtuu juuri verkossa tai muutoin sähköisesti. Tuhannet ihmiset päivittäin Suomessakin joutuvat petosyrityksen kohteiksi viestien kilahtaessa puhelimiin ja sähköposteihin. Data ja digitalisaatio ovat siis yhtäältä uhka ja toisaalta osa keinovalikoimaa, jolla selviytyä työkuormasta.

### 7.2 Kehittämisen ja kehittymisen välttämättömyys

Kehittäminen on luonnollinen osa toimintaympäristön muutoksiin vastaamisessa. Se on myös osa riippumattomuuteen liittyvää vastuunalaisuutta, joka yhtäältä tarkoittaa budjettiläpätarvojen tarkoituksenmukaista ja tehokasta käyttöä. Mutta toisaalta ja ennen kaikkea se tarkoittaa tuomioistuinlaitoksen kohdalla oikeusturvan laadusta huolehtimista, sen ylläpitämistä ja parantamista. Kehittämistä siis tarvitaan aina ja vastuu siitä kuuluu kaikille oikeusturvan ketjussa työskenteleville. Jokaisella on siis oikeus ja myös vastuu kehittyä sekä olla osa organisaation kehittymistä.

Työnjako oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välillä on selkiintynyt Tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen. Oikeusministeriön tehtävänä on luoda edellytykset tuomioistuinlaitoksen toiminnalle ja oikeusturvan toteuttamiselle. Ministeriön keinoina ovat yhtäältä lainvalmistelu ja toisaalta budjettivallan käyttö. Tuomioistuinviraston tehtävänä

---

41 Northwestern University School of Law Northwestern University School of Law Scholarly Commons Faculty Working Papers 1977 *Can/Should Computers Replace Judges?* Anthony D'Amato Northwestern University School of Law, [a-damato@law.northwestern.edu](mailto:a-damato@law.northwestern.edu)

taas on huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja tehokkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Mutta myös tuomioistuinten ja niiden henkilöstön tulee osallistua kehittämiseen.

Richard Susskindin<sup>42</sup> esittämien tavoit<sup>43</sup> tuomioistuinlaitoksen kehittämisen ja suunnittelun tulisi edetä kolmella eri aikajänteellä. Näiden eri kaaristen kehittämishankkeiden tulisi luonnollisesti olla samansuuntaisia ja toisiaan täydentäviä. Seuraavassa on käytetty Susskindin jaottelua pohjana.

### 7.2.1 Lyhyen tähtäimen kehittäminen

Avaintehtäviä lyhyellä tähtäimellä ovat erilaisten uudistusten toimeenpano, vakiinnuttaminen, järjestelmien ylläpito ja päivittäminen sekä muu tämän tyyppinen parantaminen sekä kehittäminen. Tyypillistä tälle kehittämisjäljenteelle on se, että siitä huolehtivat pääasiassa tuomioistuimet yksin tai yhdessä Tuomioistuinviraston kanssa. Tämän tyyppinen kehittäminen koskee niin tällä hetkellä käytössä olevia tukijärjestelmiä, henkilöstön kouluttamista, lauluhankkeita, tuomioistuinryhmien sisäistä järjestäytymistä työjärjestyksineen ja työkulkujä, henkilöstörakennetta, hankintoja sekä erilaisia varautumis- ja valmiussuunnitelmia.

Näillä tuomioistuinten arkeen liittyvillä toimilla voidaan ylläpitää ja kehittää tuomioistuinten päivittäistä toimintaa ja minimoida siten tuomioistuinpalvelujen häiriöt. Usein tähän liittyvät toimet vaativat aktiivista yhteydenpitoa sidosryhmiin sekä suunnittelua ja toteuttamista yhdessä näiden kanssa.

### 7.2.2 Keskipitkän aikavälin kehittäminen

Tässä kehittämisjäljenteessä tavoitteena on varmistaa, että oikeusministeriön, Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten sekä erilaisten yhteistyökumppanien yhteistyönä tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytykset kehittyvät ja jopa paranevat. Hyvä esimerkki on, että etätöskentelyn ja virtuaalisesti työskentelevien tuomioistuinten tehokas toiminta edellyttää kaikkien edellä mainittujen tahojen myötävaikutusta. Usein on niin, että tällaiset

42 Richard Susskind on brittiläinen kirjailija, puhuja sekä kansainvälisten asianajotoimistojen ja kansallisten hallitusten neuvonantaja, joka on käsitellyt teoksissaan oikeusteknologian kehityksen vaikutusta [juristien](#) ammattikuntaan ja toimialan kehitykseen.

43 Remote Courts Volume 6 Issue 5 July/August 2020; Richard Susskind *The Future of the Courts* <https://thepractice.law.harvard.edu/article/the-future-of-courts/>

uudistukset voivat edellyttää niin lainvalmistelua kuin rahoitustakin. Mutta paljon on mahdollista tehdä lainsäädännöstä itsenäisinä kehittämishankkeina.

Erään mahdollisuuden luovat eurooppalaisten yhteistyöverkoston laatimat suositukset ja parhaat käytänteet. Tästä esimerkkinä on European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) ja CEPEJ, jolla on suosituksia oikeustalojen suunnitteluun, juttujen painokerrotoimien laatimiseen ja jopa keinoölyn käyttämiseen liittyen tuomioistuimissa. Luontevin taho huolehtimaan CEPEJ'n lukuisten suositusten ja instrumenttien käyttöönotosta ja soveltamisesta on Tuomioistuinvirasto siltä osin kuin kysymys on tuomioistuinten toimintaedellytyksistä. Tuomioistuinviraston kehittämistehtävän varmistamiseksi tulisi henkilöstövahvuuden ja monipuolisuuden olla riittävä. Ainakin merkittävä osa suosituksista on sovellettavissa käyttöön ilman lainsäädännöllisiä toimia. Uudistusten toimeenpanossa ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämiseksi Tuomioistuinviraston ja esimerkiksi Oikeusrekisterikeskuksen myötävaikutus on tuomioistuinten ohella keskeinen. Tuomioistuinten oma kokemus uudistuksista tuottaa uutta tietoa ja vaatii seurantaa sekä mahdollisesti johdattaa muutoksiin toteutettavissa uudistus- ja digitalisointiohjelmissä.

### 7.2.3 Pitkäaikainen kehittäminen

Tuomioistuinlaitoksen tehtävien ja toiminnan suunnittelu pitkällä tähtäimellä on määrärajojen tarpeen. Pohjoismaissa tämä on melko vakiintuneesti tapahtunut noin 20 vuoden sykleissä. Työryhmän asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota tradition ja muutoksen tarpeen väliseen jännitteeseen tuomioistuinlaitoksen kehittämisessä. Tuomioistuinlaitos on perinteisesti traditiota välittävä ja suojeleva, mutta samaan aikaan suomalainen tuomioistuinjärjestelmä on ollut merkittävän kehittämisen kohteena viimeisten 400 vuoden ajan muuttuen kärjäkiville kokoontuvasta kyläyhteisöstä moderniksi oikeusturvajärjestelmäksi. Viimeisten 40 vuoden aikana muutoksen määrä on ollut häkellyttävä. Kuitenkin tuomioistuinlaitoksen tietyt perinteiset piirteet ovat helposti edelleen tunnistettavissa ja osin jopa voimistuneet. Avoimuus, julkisuus, kilpailukyky, asiakaslähtöisyys, laatu ja toiminnan fokus ovat kehittyneet myönteisesti.

Edellä on kuvattu viime vuosikymmeninä toteutettuja lukuisia tuomioistuinlaitoksen uudistuksia. Nämä organisaatio-, verkosto- tai prosessiuudistukset eivät kuitenkaan ole tuoneet lopullista ratkaisua tuomioistuinlaitoksen keskeisiin haasteisiin. Pitkäaikaisessa suunnittelussa ja kehittämisessä tulisikin verkosto- ja osittaisuudistusten sijaan rohkeasti ja avoimesti pohtia tuomioistuinlaitoksen mahdollisuuksia, tehtäviä ja roolia yhteiskunnassa. Tulisi ennakkoluulottomasti miettiä, millainen tuomioistuinlaitos parhaiten vastaisi tradition ja muutoksen jännitteeseen modernissa oikeusvaltiossa tulevaisuudessa. Lähtökohtana tulee olla se, millaisia juttuja tuomioistuinten tulee käsitellä, mutta myös se, tuleeko tuomioistuimiin kaikki ne asiat, jotka sinne kuuluvat. Edelleen ajankohtainen



ongelma on oikeuksiin pääsy kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin. Sen lisäksi huolena on asiamäärien trendinomainen lasku eräissä asiaryhmissä.

Aluksi pitkäjänteisessä kehittämistyössä voisi hyödyntää tulevaisuuden työpajatyyppejä menetelmiä heikkojen signaalien tunnistamiseen. Laajapohjaisessa suunnittelussa tulisi pohtia mitä odotamme tuomioistuinlaitokselta ja miten nykyaikaisin teknologisten innovaatioiden, keinoälyn ja kehittyvien työmenetelmien avulla tehtävä parhaiten täytettäisiin. Työmäärän tasaaminen tuomarien kesken ja ihmisten yhdenvertainen pääsy tuomioistuimeen voidaan toteuttaa nykyaikaisin teknologisten innovaatioiden käyttöönottamisella. Tutkitun tiedon hyväksikäyttö ja asiakaskunnan kuuleminen ovat keskeisiä tekijöitä suunnittelun onnistumiselle. Tutkittua tietoa tarvitaan myös esimerkiksi lautamiesjärjestelmän säilyttämisestä tulevaisuudessa. Ottamalla lisäksi huomioon työntekijöiden, prosessien, teknikoiden ja fyysisten toimipaikkojen kokonaisuus, niiden kapasiteetti ja mahdollisuudet, voidaan luoda malli, joka on asiakas- ja käyttäjäkeskeinen, teknologiapohjainen, kestävä, helppopääsyinen, uusiutuva ja kaikin puolin parempi kuin nykyään! Vaikka tällä tavalla luotu malli voi olla vaikea toteuttaa yhdellä kertaa, se voi toimia suunnittelun ja kehittämisen johtotähtenä kaikissa kehittämisen aikajänteissä. Vahva ja riippumaton tuomioistuinlaitos on oikeusvaltion kulmakivi.

Työryhmä on laajalla asiantuntijakuulemisella pyrkinyt kartoittamaan tuomioistuinlaitoksen toimintaan vaikuttavia yhteiskunnallisia megatrendejä ja näin ennakoimaan keskeisiä tulevaisuuden toimintaympäristön haasteita. Tuomioistuinten toimintakenttä on laaja ja yhteiskunnallisesti merkittävä. Työryhmällä ei käytettävissään olleen ajan puitteissa ole ollut mahdollisuutta laatia yksityiskohtaisia ehdotuksia tuomioistuinten kehittämistä. Tämä ei olisi ollut tarkoituksenmukaistakaan, sillä työryhmän toimeksiantona on ollut nimenomaan arvioida kehityssuuntia. Työryhmä onkin keskittynyt osoittamaan kaikkien keskeisimmät nykytilan ongelmat ja esittämään kysymyksiä ja vaihtoehtoja siitä, miten ne voitaisiin korjata. Tästä arvioinnista on luotu tavoitteet tulevaisuuden tuomioistuinlaitokselle ja hahmoteltu ideaalitalanne – ja toisaalta ”kauhuskenaario”, jos toimenpiteisiin eri ryhdytä.

Lopullisten ratkaisujen löytäminen ja toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaista ja syvällistä tarkastelua, –ja monessa kohdin lainsäädännöllisiä muutoksia. Nyt päätöksenteon pohjaksi on valmistunut tutkittua tietoa, kuten oikeusvaltioselvitys ja oikeudenhoidon selonteko, minkä lisäksi on valmistumassa selvitys käräjäoikeuksien verkostouudistusten vaikutuksista. Näin ollen työryhmä esittää, että *edellä esitetyt tuomioistuinlaitoksen tulevaisuuden kehityssuunnat ja -tavoitteet otettaisiin syvällisen tarkastelun kohteeksi esimerkiksi laajapohjaisessa komiteassa, jolle olisi annettu myös poliittinen tuki hallitusohjelmassa*. Realistisena aikajänteinä komitean työskentelylle voidaan pitää sitä, että kehittämistoimenpiteet saataisiin toteutettua 2040-luvun alkuun mennessä. Perusrahoituksen varmistamiseen ja riippumattomuuden vahvistamiseen tähtääviin toimenpiteisiin olisi kuitenkin ryhdyttävä heti ja tavoitteena tulisi olla toteuttaa tarpeelliset perustuslain muutokset seuraavan eduskunnan aikana eli vuoteen 2028 mennessä.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-400-538-8 (PDF)