

*Tuomioistuinlaitoksen  
keskushallinnon kehittämistä  
koskeva selvitys*



*Tuomioistuinlaitoksen  
keskushallinnon kehittämistä  
koskeva selvitys*





ISSN 1458-6444

ISBN 978-952-466-807-1 (nid.)

ISBN 978-952-466-808-8 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

Edita Prima Oy

# KUVAILEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 12.6.2009

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Selvitys	
Anni Tuomela		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 28.4.2008	
Julkaisun nimi Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Selvityksessä kuvataan tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistamistarpeiden tarkastelun kannalta keskeisiä tekijöitä. Selvitys pohjaa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnön 2003:3 tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa koskeviin kehittämissajatuksiin. Selvityksen perusteella on mahdollista tehdä päätös tuomioistuinhallintoa koskevista jatkokehittämistarpeista.</p> <p>Selvityksessä tuodaan esiin tuomioistuinten keskushallinnon kehittämisen kannalta oleelliset oikeudelliset edellytykset, jotka tulee velvoittavina ottaa huomioon mahdollisista kehittämistoimenpiteistä päätettäessä. Näitä oikeudellisia vaatimuksia ovat perustuslaista löytyvät vallan kolmijako-oppi sekä siihen liittyvä tuomioistuinlaitoksen, tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vaatimus. Lisäksi Suomen perustuslaissa on erillinen säännös ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävästä. Oikeudellisesti sitovat myös erilaiset kansainväliset normistot, jotka painottavat tuomioistuinten riippumattomuuden merkitystä tuomioistuinten hallintoa järjestettäessä. Valtion taloushallintoa ja tulosohjausta koskevat normistot sekä oikeudelliseen normistoon perustuva velvollisuus toiminnan laadun varmistamiseen kuuluvat nekin oikeudellisiin vaatimuksiin.</p> <p>Tuomioistuinlaitoksen hallinnon kehittämisen kannalta ovat oleellisessa asemassa myös erilaiset toimintaympäristön muutokset, hallinnon yleiset kehittämistavoitteet sekä kansainvälinen kehitys. Selvityksessä on tarkasteltu keskushallinto-organisaatioiden kehittämistä Suomessa. Tarkastelun kohteena ovat syyttäjälaitoksen, ulosottolaitoksen, poliisihallinnon ja rikosseuraamusalan uudelleenorganisoinnit sekä tuomareiden valintaan, valvontaan ja koulutukseen liittyvän hallinnon kehittäminen. Kansainvälistä kehitystä tuomioistuinhallinnon osalta tarkastellaan esimerkkivaltioiden kokemusten valossa. Tarkasteltavana ovat Ruotsin, Norjan, Tanskan, Hollannin, Irlannin, Itävallan ja Viron järjestelmät sekä erilaisten kansainvälisten vertailujen tulokset.</p> <p>Selvityksessä tuodaan esiin tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämisvaihtoehdot, joita edellä esitettyjen tekijöiden valossa tulisi tarkastella: nykyisen oikeusministeriövetoisen keskushallinnon kehittäminen, erillisen tuomioistuinten keskushallintoyksikön perustaminen, ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien varaan rakennettu keskushallinto sekä oikeusministeriöstä erillisen tuomarijohtokunnan perustaminen.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) oikeuslaitos ja keskushallinto, tuomioistuimet, tuomioistuinvirasto			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 7/31/2007			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2009:3		ISSN 1458-6444	ISBN 978-952-466-807-1 (nid.) 978-952-466-808-8 (PDF)
Kokonaissivumäärä 138	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 12.6.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Utredning	
Anni Tuomela		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 28.4.2008	
Publikation (även den finska titeln) Utredning om utvecklingen av domstolsväsendets centralförvaltning			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>I denna utredning redogörs för de faktorer som bör beaktas vid utvärderingen av utvecklingsbehoven inom domstolsväsendets centralförvaltning. Utredningen baserar sig på de förslag till utveckling av domstolsväsendets centralförvaltning som finns i betänkandet av kommittén för utveckling av domstolsväsendet 2003:3. Med stöd av utredningen är det möjligt att fatta beslut om framtida utvecklingsbehov inom domstolsförvaltningen.</p> <p>I utredningen presenteras de centrala rättsliga förutsättningar som bör beaktas vid utvecklingen av domstolsväsendets centralförvaltning och som är bindande när beslut om eventuella utvecklingsåtgärder fattas. Till dessa rättsliga förutsättningar hör i enlighet med grundlagen maktfördelningsprincipen och i anslutning denna kravet på oberoende domstolsväsende, domstolar och domare. I grundlagen finns dessutom en särskild bestämmelse om högsta domstolarnas övervakningsuppgift. Olika internationella normer, som betonar betydelsen av oberoende domstolar vid organiseringen av domstolarnas förvaltning, är också rättsligt bindande. Till de rättsliga förutsättningarna hör också normerna som gäller statens ekonomiförvaltning och resultatstyrning samt skyldigheten att trygga verksamhetens kvalitet, som baserar sig på rättsliga normer.</p> <p>Andra viktiga faktorer med tanke på utvecklingen av domstolsväsendets förvaltning är förändringarna i omvärlden, allmänna utvecklingsmål för förvaltningen och den internationella utvecklingen. I utredningen behandlas utvecklingen av centralförvaltningsorganisationer i Finland. Utredningen koncentrerar sig på omorganiseringen av åklagarväsendet, utsköningsväsendet, polisförvaltningen och brottspåföljdsområdet. Dessutom behandlas utvecklingen av förvaltningen som gäller utnämningen, övervakningen och utbildningen av domare. Den internationella utvecklingen av domstolsförvaltningen beskrivs med hjälp av vissa exempelstaters erfarenheter. Exempelstaterna är Sverige, Norge, Danmark, Holland, Irland, Österrike och Estland. Utöver detta presenteras resultaten av vissa internationella jämförelser.</p> <p>I utredningen presenteras olika alternativ till organisering av domstolsväsendets centralförvaltning. Alternativen bör bedömas med beaktande av ovan nämnda faktorer. Alternativen är 1) att utveckla den nuvarande organisationsmodellen där justitieministeriet svarar för centralförvaltningen, 2) att grunda en separat centralförvaltningsenhet, 3) att skapa en organisationsmodell där de högsta rättsinstanserna och hovrätterna svarar för centralförvaltningen eller 4) att grunda en från justitieministeriet fristående domarstyrelse.</p>			
Nyckelord rättsväsendet ja centralförvaltningen, domstolar, domstolsverket			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 7/31/2007			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2009:3		ISSN 1458-6444	ISBN 978-952-466-807-1 (häft.) 978-952-466-808-8 (PDF)
Sidoantal 138	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

# SISÄLLYS

1. HALLINNON MUUTOKSET JA TUOMIOISTUINHALLINNON KEHITTÄMISTARVE .....	9
1.1 Hallinnon muutos .....	10
1.2 Tuomioistuinten asema yhteiskunnassa .....	12
1.3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeista .....	13
1.4 Kirjallinen toimeksianto ja selvityksen rajaukset .....	14
2. NYKYTILA .....	15
2.1 Nykytilan kuvaus .....	15
2.2 Kehittämiskohteita .....	16
3. ASIAN AIEMPI KÄSITTELY .....	18
3.1 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö ja sitä edeltänyt keskustelu .....	18
3.2 Komiteamietinnön jälkeinen keskustelu .....	22
3.3 Keskushallinnon kehittäminen ja oikeusministeriö .....	23
4. TUOMIOISTUINTEN KESKUSHALLINNON JÄRJESTÄMISEEN VAIKUTTAVAT OIKEUDELLISET VAATIMUKSET .....	24
4.1 Vallan kolmijako-oppi ja tuomioistuinlaitoksen asema .....	24
4.2 Tuomioistuinlaitoksen, tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vaatimuksen vaikutuksesta tuomioistuinhallintoon .....	27
4.2.1 Riippumattomuuden määrittely ja sen asettamat vaatimukset .....	27
4.2.2 Riippumattomuuden vaikutuksista käytyä keskustelua .....	29
4.3 Suomalaisen oikeuslaitoksen erityispiirre: ylimpien oikeuksien valvonta- ja hallintotehtävät .....	34
4.4 Kansainvälinen normisto .....	39
4.5 Valtion taloushallinto: budjettivalta ja tulosohjauksen oikeudellinen merkitys .....	43
4.6 Laadunhallinnan merkityksestä .....	49
5. KESKUSHALLINTO-ORGANISAATIOIDEN KEHITTÄMINEN SUOMESSA .....	54
5.1 Syyttäjälaitoksen uudelleenorganisointi .....	57
5.2 Ulosottolaitoksen uudelleenorganisointi .....	58
5.3 Poliisihallinnon uudelleenorganisointi .....	62
5.4 Rikosseuraamusalan organisaatiomuutokset .....	65
5.5 Muut tehtävien tai tehtäväalueiden organisaatiojärjestelyt .....	68
5.5.1 Tuomarin nimittäminen .....	68
5.5.2 Tuomarin vastuun toteuttaminen .....	69
5.5.3 Tuomareiden koulutus .....	71
6. KANSAINVÄLINEN KEHITYS .....	75
6.1 Yleisiä huomioita kansainvälisestä kehityssuunnasta .....	75
6.2 Kansainvälisten vertailujen tulokset .....	84

7. TUOMIOISTUINLAITOKSEN KESKUSHALLINNON JÄRJESTÄMISVAIHTOEHDOT .....	89
7.1 Nykyisen oikeusministeriövetoisen keskushallinnon kehittäminen .....	89
7.2 Erillisen tuomioistuinten keskushallintoyksikön perustaminen .....	90
7.3 Ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien varaan rakennettu keskushallinto .....	93
7.4 Oikeusministeriöstä erillisen tuomarijohtokunnan perustaminen .....	94
7.5 Muita vaihtoehtoisia malleja .....	94
8. TUOMIOISTUINLAITOKSEN KESKUSHALLINTOMALLIEN ARVIOINNISSA HUOMIOITAVIA SEIKKOJA .....	95
9. LOPUKSI .....	96
LIITE 1. TAULUKOT .....	101
LIITE 2. KANSAINVÄLINEN KEHITYS: MAAKOHTAINEN KUVAUS .....	103



## 1. Hallinnon muutokset ja tuomioistuinhallinnon kehittämistarve

Tuomioistuinlaitos Suomessa toimii hyvin, se vastaa hyvin kansallisiin oikeusvaltiovaatimuksiin ja on kansainvälisestikin tarkasteltuna riippumaton. Tästä huolimatta on selvää, että tuomioistuinlaitoksen ja tuomioistuinhallinnon kehittäminen on mahdollista ja toivottavaa – hyvästä voi tulla aina parempi. Niin kansainvälinen kehitys kuin oikeusvaltion vaatimuksiin sekä muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin vastaaminenkin edellyttävät tuomioistuinlaitoksen ja tuomioistuinhallinnon kehittämistä, jotta tuomioistuinlaitos toimisi parhaalla mahdollisella tavalla. Oikeuskansleri Paavo Nikula on lausunut, että julkisen vallan eri organisaatioiden suorituskykyyn ja palvelujen laatuun kohdistuvat aikaisempaa suuremmat odotukset ja vaatimukset koskevat myös lainkäyttöpalveluja tuottavia tuomioistuimia.

Hovioikeuksien presidentit ovat 9.12.2007 tehneet yhteisen esityksen oikeusministeriölle tuomioistuinhallinnon uudelleen järjestämiseen liittyvän selvitystyön käynnistämiseksi. Tässä esityksessä todetaan, että yleisten tuomioistuinten piirissä on vahvistunut käsitys tarpeesta tuomioistuinhallinnon uudelleen järjestämiseen tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomioistuinten toimintaedellytyksiä vahvistavalla tavalla. Uudistaminen on monestakin syystä ajankohtaista ja tarpeellista. Esityksessä viitataan muun muassa valtionalouden tarkastusviraston käräjäoikeuksien tulohajauksesta ja johtamisesta laatimaan toimintakertomukseen 125/2006, jossa on suositeltu edellytysten selvittämistä sekä keskushallintoyksikön pohjalle rakentuvalle tuomioistuinhallinnolle että nykyisen keskushallinnon kehittämiseksi. Kertomuksessa on katsottu, että lainkäyttötoiminnan perustuslaissa määritelty riippumattomuus lainsäädäntövallasta ja toimeenpanovallasta aiheuttaa tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten johtamisessa sekä tulohajausjärjestelmän vakiinnuttamisessa ongelmia, joita muualla valtionhallinnossa ei ole. Hovioikeuksien presidentit ovat esityksessään korostaneet, että tuomioistuinten keskushallinnon uudelleen järjestämiseen liittyy monia selvitettäviä kysymyksiä ennen kuin uudistuksen sisällöstä voidaan päättää. Näitä ovat muun muassa keskushallinnon asema valtionhallinnossa, hallinnon organisaatio sekä budjettioikeudelliset ja muut tehtävät sekä tuomioistuinten edustus hallinnon päätöksenteossa.

Nykyiseen oikeusministeriövetoiseen hallintomalliin ja siihen liittyviin ominaispiirteisiin on kohdistunut kritiikkiä useassa eri yhteydessä. Jo tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään (2003:3) todennut nykyiseen hallintomalliin liittyvän periaatteellisia ongelmia tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen näkökulmasta. Lisäksi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta, tulohajausjärjestelmän tehostamiseen tuomioistuinlaitoksessa sekä tuomioistuinten laatutyötä koskeneiden keskusteluiden yhteydessä on nostettu esiin nykyisen hallintomallin puutteita myöhemmin esiteltävällä tavalla.

Tuomioistuinten keskushallintomallia koskevan selvityksen laatiminen on siten useista syistä ajankohtaista. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään katsonut, että tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa tulisi uudistaa ja kehittää. Kehittämiskomitea päätyi – tosin vain yhden äänen enemmistöllä – esittämään erillisen keskushallintomallin pohjalta uudistettavaa hallintoa. Komiteanmietinnön jälkeen mietinnössä ehdotettua laajamittaista selvitystä ja uudistamistyötä ei ole käynnistetty.

Keskushallintokysymystä koskeissa kehittämiskomitean mietinnöstä annetuissa lausuntopalautteissa enemmistö piti selvityksen tekemistä ja tuomioistuinhallinnon kehittämistä tarpeellisena. Enemmistö lausunnonantajista oli myös keskushallintomallin kannalla. Myönteisesti komitean enemmistön kannanottoon suhtautuvat perustelivat kantaansa ensisijaisesti tuomioistuinten riippumattomuudella, mutta myös muilla komitean enemmistön perusteluilla kuten kehittämistyön voimistamisella, pohjoismaisilla malleilla ja tuomioistuinten aseman selkiyttämällä.

Tuomioistuinhallinnon kehittäminen on haastavaa. Kehittämistyössä on otettava huomioon tuomioistuinlaitoksen merkittävä valtiosääntöoikeudellinen asema ja sen erityispiirteet muuhun hallintoon nähden. Ennen kaikkea on kunnioitettava tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta myös sen hallintoa järjestettäessä ja kehitettäessä. Tuomioistuinten keskeisen tehtävän, lainkäytön edellytykset ja riippumattomuus on turvattava. Tuomioistuinlaitoksen toiminnan yhteiskunnallinen tärkeys edellyttää toisaalta myös sille edellytyksiä luovan hallinnon tehokkuuden ja toimivuuden varmistamista. Tuomioistuimille taattavan riippumattomuuden ohella on tarkasteltava tuomioistuinten vastuuta: tuomioistuimet ovat tilivelvollisia, ja niillä on vastuu toiminnastaan. Tästäkin näkökulmasta tuomioistuinhallinnon kehittäminen on yhteiskunnallisesti tärkeää.

## 1.1 Hallinnon muutos

Tuomioistuinlaitoksen hallinnon kehittämisen ja muutostarpeiden taustalla on nähtävissä yleisempi hallinnon muutoskehitys. Tämä muutos on nähtävillä myös kansainvälisellä tasolla.

Suomen liittyminen Euroopan unioniin on kytkenyt myös hallinnonalan tiiviimmin eurooppalaiseen yhteyteen. Vaikka hallinnollisten järjestelmien muuttaminen ei sinällään ole EU:n tehtävänä tai tavoitteena, unionin toiminnasta ja tavoitteista syntyy paineita kansallisten toimintatapojen ja hallinnollisten järjestelmien muuttamiseen yhtenäisempään malliin tai muutoin EU:n toiminnan kannalta sopivampaan muotoon.

Tuomioistuinhallinto on kansainvälisellä ja eurooppalaisella tasolla ollut viime vuosina ja vuosikymmeninä yksi muutos- ja kehittämiskohde monien muiden joukossa. Useissa maissa on siirrytty järjestelmään, jossa ministeriöstä erillinen hallintovirasto huolehtii tuomioistuinlaitoksen hallinnollisista tehtävistä ja/tai niiden operatiivisesta ohjaamisesta joko osittain tai kokonaan. Joissain valtioissa on ollut tuomioistuinlaitoksen keskusyksikkö jo pidempään. Näissäkin valtioissa keskusyksiköiden tehtäväkenttää on hallinnon yleisten muospaineiden johdosta muutettu ja organisaatioita kehitetty.

Hallinnon kansainvälistä ja kansallista muutostrendiä on tiivistetysti kuvannut kehittämisspäällikkö Sakari Laukkanen artikkelissaan ”Oikeushallinnon muutoksen merkit” (*teoksessa Väki-valta, seuraamukset ja haavoittuvuus. Terttu Utraisen juhlakirja 2006, s. 249-262*), jossa esitellään Christopher Pollittin ja Geert Bouckaertin laatimaa tutkimusta ”Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford 2004”. Laukkanen tarkastelee oikeushallinnon muutoksia ja muutostarpeita tätä

kansainvälistä vertailevaa tutkimusta ja siinä esitettyjä julkisen hallinnon muutoksen merkkejä vasten. Muutoksen merkeillä tarkoitetaan julkisen hallinnon rakenteellisista ja toiminnallisista muutoksista muodostuvaa muutosten ketjua, joka selittää muutosta lähtökohdasta päämäärään. Tällaisia muutoksen merkkejä on havaittavissa kansainvälisesti taloushallinnossa, henkilöstöhallinnossa, organisaatiossa ja palvelutuotannossa.

Taloudellisessa ohjausjärjestelmässä kehitys kulkee kehysbudjetoinnista tulosohtaukseen ja siitä yhä selvempään toiminnallisen vastuun delegoimiseen toimiville virastoille. Toiminnallinen vastuu tarkoittaa velvoitetta suunnitella toimintaa ja huolehtia oman sektorin asiakasvastuusta, ja sen toteuttamiseksi virastoille annetaan lisää toimivaltaa. Palvelussuhteissa palkkaus, virkauralla eteneminen ja työsuhteiden pysyvyys muuttuvat tulossidonnaisiksi ja henkilökohtaiseen taitoarviointiin perustuvaksi. Virastojen koko kasvaa ja niiden johtaminen aktivoituu ja muuttuu sekin tulosvastuulliseksi.

Organisaatiot yhäältä eriytyvät: ministeriöiden suunnitteluvastuuta delegoidaan. Toisaalta myös hallinnonalan virastot erikoistuvat ja keskittyvät ydinosamiseen, ja tukitoimintoja karsitaan ja keskitetään perustettaville erikoisyksiköille tai ostetaan yksityisiltä. Toiminnan vaikutukset ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus nousevat organisaatioiden ohjauksen ja toiminnan keskiöön. Samalla keskushallinnon raportointi- ja seurantajärjestelmät kehittyvät.

Nämä kehityspiirteet toteutuvat eri maissa erilaisella vauhdilla ja erilaisin päämäärin. Pohjoismaissa hyvinvointipalvelujen tuottaminen on ollut valtion ja kuntien tehtävänä. Tavoitteena ei niinkään ole julkisyhteisöjen palvelutuotannosta luopuminen vaan sen tehostaminen ja kustannusten alentaminen.

Laukkasen mukaan osa hallinnon muutoksen merkeistä on havaittavissa myös Suomen oikeushallinnossa. Muutoksen suunnasta ei kuitenkaan ole selvyyttä, mutta tarve kokonaisvaltaisen muutoksen suunnan selvittämiseksi ja strategian kehittämiseksi kasvaa. Tuomioistuinhallinnon keskushallinnon kehittäminen ja mahdollinen uudelleen organisointi olisi ilmeinen muutos, joka voidaan lukea Laukkasen tarkoittamiin hallinnon muutoksen merkkeihin. Tuomioistuinlaitoksen hallintoa kehitettäessä nouseekin tällainen kokonaisvaltaisen tarkastelun tarpeellisuus esiin: jotta muutos voidaan nähdä mielekkäänä ja tarpeellisenä, olisi hyvä selvittää ne tavoitteet, joita muutoksilla edistetään sekä näiden tavoitteiden taustalla mahdollisesti olevat laajemmat yhteiskunnalliset tarpeet sekä peilata niitä nykytilanteeseen. Näin välttyttäisiin kehittämislähtöisestä kehittämisestä kehittämisestä vuosiksi.

New Public Managementin esiintuomista hallinnon muutoksen merkeistä oikeushallinnossa on kotimaisessa oikeushallinnossa jo nähtävillä selkeästi ainakin kehysbudjetointiin siirtyminen, ja sen myötä vahvistunut tulosohtaus. Laukkasen mukaan tuomioistuimien riippumattomuutta ei yksistään vaaranna se, että niillä on aktiivinen rooli oman toiminnan ja talouden suunnittelussa. Myös toiminnallisen suunnittelun lisääntyminen on jo toteutunut oikeushallinnossa, mutta tarvetta sen lisäämiseen on edelleen. Toimintakertomuksien asiallinen sisältö on laajentunut, ja samaan aikaan varojen käytön ja toiminnan kontrollointi ja raportointi ovat lisääntyneet.

Vuonna 2004 voimaan tulleet lainmuutokset valtion talousarviolakiin ja –asetukseen ovat keskeinen konkreettinen ilmentymä talouden ja muun toiminnan ohjauksen muutoksista. Näiden lakimuutosten tuoma muutospainne on ollut hallinnolle merkittävä. Lakimuutoksissa vahvistettiin tulosohjausta ja annettiin hallintoyksiköille lisää valtaa päättää toiminnastaan ja talouden järjestämisestä. Samalla myös yksiköiden taloudellinen vastuu on lisääntynyt. Tulosvastuu onkin aiheuttanut merkittävää painetta hallintorakenteiden tarkasteluun ja uudelleenorganisointiin.

Oikeusministeriön rooli tässä hallinnon muutoksessa on Laukkasen mukaan jäänyt hieman selkiytymättömäksi: ministeriö vastaa tulosohjauksesta ja strategisesta ohjauksesta, mutta samaan aikaan se huolehtii osin myös hallintoon liittyvistä operatiivisista tehtävistä. Ministeriön toimenkuvan voidaan nähdä laajentuneen. Ministeriön roolin selvittäminen ja selkiyttäminen tilanteessa, jossa tulosohjaukseen ja strategiseen ohjaukseen liittyvä toimivalta lisääntyy, olisi tarpeen jo tuomioistuinten riippumattomuudenkin näkökulmasta.

Organisaatiot, jotka erikoistuvat tiettyihin palveluihin ja joille keskusvallan toimivaltaa hajautetaan, ovat Suomessakin yleistyneet. Niiden tarkoituksena on keventää keskushallinnon tehtäviä ja mahdollistaa ministeriöiden keskittyminen valtioneuvoston poliittisen päätöksenteon valmisteluun ja hallinnonalan strategiseen ohjaukseen. Voidaan esittää kysymys, edellyttäisikö oikeushallinnon alalla toimivallan delegoiminen ministeriötasolta tehokkaasti ja toimivasti erillisen keskusviraston perustamista, jolleivät esimerkiksi korkeimmat oikeudet ota huolehtiakseen nykyistä laajemmin tuomioistuimien resurssien allokointia ja keskushallinnollisia tehtäviä.

## 1.2 Tuomioistuinten asema yhteiskunnassa

Tuomioistuinten yhteiskunnallinen asema on vahvistunut. Presidentti Leif Sevón (*Leif Sevón, Tuomioistuimet ja oikeuspolitiikka, Oikeus 2005:3, s. 298-302*) on tuonut esiin, että Suomessakin tuomioistuinten päätöksentekovalta lainkäyttöasioissa on useasta syystä laajentunut. Lainsäädäntö on enenevässä määrin joustavaa ja harkintaa edellyttävää ja yhteiskunta on oikeudellistunut. Tuomioistuimille on tullut kansainvälisen ja kansallisen kehityksen myötä lisää velvollisuuksia lainsäätäjän tuottamien lakien arviointiin niin perustuslain 106 §:n valossa kuin esimerkiksi ihmisoikeussopimuksen asettamia velvoitteita vasten. Lisäksi Euroopan unionin tuottama säädösmäärä ja yhteisön oikeuden ensisijaisuus ovat vaikuttaneet tuomioistuinten päätöksentekovaltaa laajentavasti.

Professori Kaarlo Tuori on myös artikkelissaan *Domstolarnas och domarnas oavhängighet (Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland : no. 132; sjätte häfte., s. 492-501, 1996)* käsitellyt tuomioistuinten aseman muuttumista ja riippumattomuuden vaatimusta. Tuomioistuinlaitoksen asema yhteiskunnassa on vahvistunut. Tuorin mukaan myös käsitys tuomioistuinten riippumattomuudesta on juurtunut Suomessa hitaasti. Tuomioistuimet nähtiin pitkään valtiollisina instituutioina, ei yhteiskunnallisina laitoksina. Niiden nähtiin välittävän valtion käskyjä ja päätöksiä ennemmin kuin suojelevat yhteiskuntaa valtiolta. Kansainvälisellä tasolla taas nähtiin riippumattomien tuomioistuinten roolina taata yhteiskuntaa suojaavat oikeudet. Tuorin

mukaan perusoikeuksien merkityksen kasvu merkitsee samalla tuomioistuinten aseman ja merkityksen vahvistumista – tuomioistuinten tehtäväksi tulee merkittävien periaatteellisten ja moraalisten arviointien tekeminen.

Tämän lisäksi Sevón kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuinhallinnon asema on muuttunut tulo- ja menoarviolainsäädännön uudistuksen myötä. Tuomioistuinhallinnon asema on johtanut tuomioistuinten puolesta riippumattomuudesta johtuvien näkökohtien entistä voimakkaampaan korostamiseen. Tuomioistuimia ympäröivä yhteiskunta on muuttunut, ja osa näistä muutoksista edellyttää myös tuomioistuinhallinnon rakenteen ja toteuttamistavan tuoretta tarkastelua.

Tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman tarkasteluun liittyy selkeitä valtiosääntöisiä lähtökohtia, jotka tulee ottaa huomioon. Erityisesti vallan kolmijako-oppi ja tuomioistuinten riippumattomuuden merkitys muuttuvissa yhteiskunnallisissa oloissa ovat erityispiirteitä, joita tuomioistuinhallintoa kehitettäessä on painotettava. Tuomioistuimet eivät ole osa hallintoa eivätkä oikeusministeriön palveluntuottajia, vaan tuomioistuinten tehtävä ja toiminta nojautuvat suoraan perustuslakiin, kuten presidentti Pauliine Koskelo on korostanut (puhe tuomaripäivällä 13.10.2006). Tuomioistuinhallinnon kehittämisen tulee perustua tähän tuomioistuinten riippumattomuuteen ja oikeudelliseen asemaan siten, että sen kehittäminen tapahtuu tuomioistuinten tarpeista käsin ja ottaen huomioon tuomioistuinten erityisen aseman yhteiskunnassa.

### **1.3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeista**

Erkki Hämäläinen on tuonut artikkelissaan Tuomioistuinlaitoksen rakenteen kehittämisenäkymistä (*Lakimies 7-8/2000 s. 1286-1294*) esiin tuomioistuinhallinnon kehittämistarpeiden lähtökohtia. Hän näkee, että tuomioistuinten ja tuomioistuinlaitoksen kehittämisen tulee perustua sekä kansallisiin ja historiallisiin peruslähtökohtiin että kansainvälisten, erityisesti eurooppalaisten vaikutusten varaan. Euroopan yhdentyminen on tuonut paineita myös tuomioistuintoiminnan harmonisoimiseksi. Lisäksi nykyaikaisen oikeusvaltion vaatimuksiin vastaaminen on yksi kehittämistarpeiden tuottaja.

Näistä kansainvälinen ja erityisesti eurooppalainen kehitys on tuomioistuinhallinnon osalta liittynyt nimenomaan keskushallintoyksiköiden tai –virastojen perustamiseen ja kehittämiseen. Tuomioistuinten ja toimeenpanovallan välinen suhde on siten kansainvälisesti ratkaistu yhä enenevässä määrin perustamalla tuomioistuinten hallinnosta vastaava ministeriöistä erillinen yksikkö.

Hämäläinen on artikkelissaan kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, että kotimainen kehitys vaikuttaa johtavan tai osoittavan ministeriöstä erillisen keskusyksikön perustamisen suuntaan. Oikeusministeriön ulkopuolelle näyttää syntyvän uusia tuomioistuinten asioita käsitteleviä elimiä, esimerkiksi tuomarinvalintalautakunta. Eräissä mietinnöissä esillä ollut tuomarikoulutusjärjestelmä taas on esimerkki siitä, kuinka tuomareille on ajateltu siirtyvän uusia tehtäviä ja hallinnollista vastuuta. Tuomioistuinten toiminnan laadun määrittelyä ja sisällöllistä kehittämistä on pidetty

selkeästi tuomioistuimille kuuluvana tehtävänä, ja tämä laadunhallintatyö on kasvavassa määrin tarpeen.

Hämäläinen korostaa, että riippumatta siitä, mikä hallintomalli tuomioistuimille valitaan, on päädyttävä tilanteeseen, jossa tuomarit osallistuvat hallintoon ja jossa hallinto koetaan tuomioistuinten varsinaista toimintaa tukevaksi. Osallistumisen Hämäläinen korostaa myös olevan muutokseen ja kehittämiseen osallistumista.

Tuomaripäivällä 17.10.2008 korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo piti puheenvuoron, jossa hän korosti oikeuslaitoksen organisatoristen ja toiminnallisten rakenteiden uudistamisen tarvetta. Koskelon mukaan monia uudistuspaineita on kasautunut, ja nykyisessä tilanteessa toimenpiteiden sekä vaikeidenkin ratkaisujen tarve ja kiireellisyys korostuvat entisestään. Talous- ja juttupaineiden kasvaessa järjestelmän toimintakyvyn, laadun ja tehokkuuden turvaaminen käy yhä välttämättömämmäksi. Tämä edellyttää myös uusien rakenteellisten uudistusten ennakkoluulotonta pohdintaa.

Yhteiskunnan muutokset edellyttävät tuomioistuinlaitokseltakin kehittymistä. Erityisesti tämä koskee organisaation ja hallinnon järjestämistä sellaiseksi, että tuomioistuinlaitos voi hallitusti reagoida tämänhetkisiin ja tuleviin muutoksiin toimintaympäristössään. Tuomioistuinhallinnon kehittämistarpeisiin palataan tässä selvityksessä eri asiayhteyksissä.

#### **1.4 Kirjallinen toimeksianto ja selvityksen rajaukset**

Käsillä olevassa selvityksessä pyritään kuvaamaan niitä tekijöitä, jotka tulisi ottaa huomioon pohdittaessa, millainen keskushallinnon järjestämismalli olisi toimivin ja vastaisi parhaiten niitä oikeudellisia vaatimuksia ja tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta esitettyjä tavoitteita, joita tuomioistuinten keskushallinnolle voidaan asettaa. Selvityksen tehtävänä on tuottaa ja päivittää tietoa päätöksenteon pohjaksi. Selvityksessä ei siten suoriteta eri vaihtoehtojen välistä punnintaa, jonka tekeminen kuuluu poliittiseen päätöksentekoon.

Selvityksen laatiminen perustuu oikeusministeriön kirjalliseen toimeksiantoon (OM 7/31/2007), jossa tehtäväksi määritellään Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (Komiteamietintö 2003:3, oikeusministeriö) esitettyjen tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa koskevien näkökohtien pohjalta asiaa koskeva jatkoselvityksen tekeminen. Tässä selvityksessä keskitytään siten asiasta käytyyn komiteamietinnön *jälkeiseen* keskusteluun sekä komiteamietinnön jälkeen tapahtuneisiin muutoksiin. Selvityksessä on kansainvälisen vertailun osalta keskitytty pohjoismaihin sekä eräisiin esimerkkeihin valtioista, joissa esiintyy komiteamietinnössä painotettuja keskushallinnon järjestämismalleja tai niiden muunnoksia.

Selvityksessä kuvataan tuomioistuinten keskushallinnon järjestämisen kannalta keskeisiä tekijöitä, joilla on merkitystä tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistamistarpeiden selvittämisessä. Selvityksen keskeisenä sisältönä ovat kehittämiskomitean mietinnön jälkeen tapahtunut kotimainen ja ulkomainen kehitys

sekä ulkomailla saadut kokemukset uudistetuista tuomioistuinten keskushallinnoista, tapahtuneet ja suunnitteilla olevat tuomioistuinten toimintaympäristön, organisaation ja tehtävien muutokset, ministeriöiden roolin kehittyminen strategisiksi yksiköiksi sekä keskushallinnon kehittämistä koskeva yleinen kehitys erityisesti tuomioistuimia lähellä olevien organisaatioiden keskushallintojen osalta. Selvitystä käytetään tarkasteltaessa tuomioistuinlaitoksen hallinnon kehittämisen jatkotoimenpiteitä. Selvityksen perusteella tehdään päätös mahdollisista tuomioistuinhallintoa koskevista kehittämistarpeista.

**Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittäminen on tarpeen useista, niin yhteiskunnan ja tuomioistuinten toimintaympäristön kuin oikeudellisten vaatimustenkin näkökulmasta. Tuomioistuinten asema on oikeudellistuvassa yhteiskunnassa keskeinen, ja tuomioistuinhallinnon toimivuus tärkeää. Myös kansainvälinen kehitys osoittaa kehittämisen ajankohtaisuuden. Tämän selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa tuomioistuinten hallinnon kehittämistarpeista ja mahdollisista kehittämisvaihtoehdoista.**

## 2. Nykytila

### 2.1 Nykytilan kuvaus

Tuomioistuinlaitoksen keskushallintoyksikkönä toimii nykyisin oikeusministeriön oikeushallinto-osasto. Oikeusministeriö vastaa tuomioistuinlaitoksen ja muun oikeuslaitoksen toiminnan ylläpidosta ja kehittämisestä. Ylintä päätösvaltaa kaikissa merkittävissä asioissa käyttää oikeusministeri. Oikeuslaitokseen kuuluvat riippumattomien tuomioistuinten lisäksi riippumattomat syyttäjälaitos, tuomioiden täytäntöönpanon turvaavat ulosottoviranomaiset, vankeinhoitolaitos ja kriminaalihuoltolaitos, jotka toimeenpanevat vapausrangaistukset, sekä asianajajalaitos ja julkinen oikeusapu.

Tuomioistuinlaitokseen kuuluvat kaikki oikeusasteet. Käräjäoikeudet käsittelevät rikos-, riita- ja hakemusasioita. Alioikeuden ratkaisu voidaan yleensä saattaa ylemmän tuomioistuimen tutkittavaksi. Käräjäoikeuden ratkaisusta valitetaan hovioikeuteen. Hovioikeuden muutoksenhakuasteena antamaan ratkaisuun taas voi hakea muutosta korkeimmasta oikeudesta, jos korkein oikeus antaa valitusluvan. Hallinto-oikeudet käsittelevät viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia ja yksityisten ja viranomaisten välisiä hallintoriitoja. Hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin, vakuutus oikeus ja valtakunnanoikeus.

Oikeusministeriön työjärjestyksen (27.7.2006/670) 16 §:n mukaan oikeushallinto-osaston tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen, ulosottolaitoksen ja julkisen oikeusaputoimen toimintaedellytyksistä, toiminnan ja henkilöstön kehittämisestä ja strategisesta suunnittelusta, tukea toimialansa virastoja perustehtäviensä suorittamisessa sekä vastata toimialansa palvelujen saatavuudesta ja oikeudellisesta jaotuksesta. Lisäksi osaston tehtävänä on myös

- 1) hoitaa toimialaansa kuuluvien tuomioistuimien ja muiden virastojen virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioita,
- 2) huolehtia toimialansa tietoteknisten tarpeiden selvittämisestä ja tietoteknisten palvelujen hankinnasta,
- 3) huolehtia ministeriölle kuuluvista yleistä asianajajayhdistystä koskevista asioista,
- 4) huolehtia holhoustoimen sisällön kehittämisestä,
- 5) käsitellä tuomarivalintalautakuntaa koskevat asiat,
- 6) esitellä tuomarinnimitykset,
- 7) valmistella toimialaansa liittyvät säädökset tarvittaessa lainvalmisteluosaston kanssa,
- 8) huolehtia muista oikeudenhoitoa koskevista asioista, jolleivät ne kuulu jonkin muun osaston toimialaan.

Edellisten tehtävien lisäksi oikeushallinto-osasto huolehtii mm. tuomioistuimia koskevista tulosohjaustehtävistä.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tehtäväkenttä ja toimivaltuudet kattavat siten laajan kirjon erilaisia hallinnollisia toimia strategisesta suunnittelusta erilaisten tukipalveluiden (esim. tietoteknisten palveluiden) tarjoamiseen. Nykyisessäkin järjestelmässä on lähtökohtana se tuomioistuinlaitoksen erityisasemasta johtuva periaate, että tuomioistuimet toimivat lainkäyttöä suorittaessaan riippumattomina eikä oikeusministeriön ja tuomioistuinten välillä ole kyse hallintohierarkisesta suhteesta. Oikeusministeriö ei valvo tai ohjaa tuomioistuinten ratkaisutoimintaa.

Oikeushallinto-osasto jakautuu kaikkiaan kuuteen osastoon, joita ovat: lainvalmistelu- ja strategiayksikkö, tuomioistuinyksikkö, oikeusapuyksikkö, ulosottoyksikkö, koulutusyksikkö sekä talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö. Näistä erityisesti tuomioistuinyksikkö hoitaa tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtäviä.

## **2.2 Kehittämiskohteita**

Nykyiseen oikeusministeriövetoiseen keskushallintomallia kohtaan voidaan esittää kritiikkiä, ja siihen liittyy ongelmakohtia, joiden yksilöinnin tulee osaltaan olla kehittämistoimenpiteiden perustana. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään tarkastellut otsikon ”Arvio nykyisestä keskushallinnosta ja keskushallinnon kehittämiseen vaikuttavista tekijöistä” alla tarvetta kehittää tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa mm. seuraavien näkökohtien kannalta:

- 1) tuomioistuinlaitoksen kehittäminen
- 2) tuomioistuinten tarvitsema keskushallinnollinen tuki
- 3) tuomioistuinten riippumattomuus
- 4) tuomioistuinten julkikuva yhteiskunnassa
- 5) yleiset keskushallinnon kehittämisen suuntaviivat
- 6) kansainvälinen kehitys

Näiden näkökohtien osalta mietinnössä nostettiin esiin erilaisia kehittämiskohteita, joista osaan voitaisiin puuttua nykyisen hallintomallinkin puitteissa, mutta toisaalta osa liittyy rakenteellisesti nykyiseen järjestelmään ja sen ongelmiin.



Mietinnössä todetaan, että oikeusministeriön ei voida sanoa toimineen huonosti tai tehottomasti monilla perinteisen hallinnon ydinalueilla kuten arkistotoimessa, tietotekniikassa ja koulutustoiminnassa. Tuomioistuinten monilukuisuudesta johtuen monissa virastojen toiminnan arkipäiväiseen hallinnointiin liittyvissä asioissa keskushallinnon tukeva rooli olisi voinut olla kuitenkin toteutunutta aktiivisempaa. Tuomioistuinten keskushallinnossa tulisi olla lisäksi vankka johdon ja kehittämisen tuki, jonka puoleen tuomioistuinten päälliköt voisivat tarvittaessa kääntyä.

Kehittämiskomitea toi esiin, että oikeusministeriöllä on tuomioistuinlaitoksen lisäksi monia muitakin toimialoja, jolloin sen voimavarat ja huomio suuntautuvat useaan suuntaan. Tällöin tuomioistuinten toimintaan ja sen erityispiirteisiin ei aina ole voitu käytettävissä olevien resurssien vähäisyydestä johtuen kiinnittää riittävä huomiota. Presidentti Koskelo on tuonut esiin puheessaan 13.10.2006, että kahden perusteiltaan erilaisen roolin – ministeriöroolin ja tuomioistuinhallinnon roolin – hoitaminen saman katon alla ei aivan toimi.

Kehittämiskomitea kiinnitti myös huomiota siihen, kuinka tuomioistuinten nykyinen oikeusministeriöstä käsin hoidettu keskushallinto voi olla lähinnä periaatteelliselta kannalta ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen johdosta. Nykyistä järjestelmää kohtaan voidaan kohdistaa arvostelua ja kritiikkiä tästä näkökulmasta. Tällaista arvostelua ei voida kokonaan sivuuttaa siihen vedoten, että riippumattomuuden kannalta järjestely ei ole osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi. Nykyisen oikeusministeriöstä hoidetun keskushallintojärjestelyn ei ole laajasti ainakaan tuomarikunnan piirissä käytännössä katsottu loukkaavan tuomioistuinten riippumattomuutta *tuomitsemistoiminnassa*. Sen sijaan kehittämiskomitea korosti mietinnössään riippumattomuuden vaikutelman tärkeyttä: kysymys on siitä, miltä järjestely yhdessä muiden tuomioistuinlaitosta koskevien järjestelyjen kanssa näyttää tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden näkökulmasta ja millaisia mielikuvia se herättää tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella.

Kehittämiskomitea korosti myös, että riippumattomuusvaatimukseen liittyvät ongelmat tulevat luultavasti korostumaan hallinnollisten rakenteiden, tulosohjauksen terävöittämisen sekä laatutyön kehittämisen yhteydessä. Mietinnön mukaan tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta oikeusministeriöstä käsin hoidettava keskushallinto ja tuomioistuinlaitoksen toiminnan ohjailu saattaa muodostua nykyistä ongelmallisemmaksi, jos ministeriön toiminta painottuu aikaisempaa enemmän poliittisten tavoitteiden määrittelyyn ja poliittisen tason strategiatyöhön. Ongelmia riippumattomuuden kannalta saattaa aiheuttaa myös tulosohjausjärjestelmän suunniteltu terävöittäminen, jolloin yksittäisiltä virastoilta tultaneen vaatimaan aikaisempaa selkeämpiä ja nykyistä tarkemmin määriteltyjä toiminnallisia tuloksia.

Presidentti Pauliine Koskelo on tuonut puheenvuorossaan (*Eduskunnan juhlaseminaari "Lejonet och tre kronor" 13.5.2009*) esiin tuomioistuinten keskushallinnon nykyisen järjestämistavan osalta tuomioistuinten riippumattomuuden rakenteelliseen puoleen liittyvät heikkoudet. Tuomioistuinten keskushallinto mm. muista pohjoismaista poiketen kuuluu Suomessa oikeusministeriölle ja siis suoraan valtioneuvoston yhteyteen. Etenkään hallinto-oikeudellisissa asioissa hallitus ei ole ulkopuolinen, vaan sillä on niissä suoria ja epäsuoria intressejä. Kun hallitus suoraan vaikuttaa määrävällä

tavalla tuomioistuinten rahoitukseen ja resurssien jakoon, tämän vallan käyttöön voi sisältyä harkintaa, joka ei ole läpinäkyvää ja johon ei ulotu objektiivista kontrollia. Koskelo korostaa, että lainkäytön tulee sekä olla riippumatonta että näyttää siltä.

**Nykyisin tuomioistuinten keskushallinnosta vastaa oikeusministeriön oikeushallinto-osasto. Oikeusministeriö vastaa tuomioistuimien ja muun oikeuslaitoksen toiminnan ylläpidosta ja kehittämisestä. Ylintä päätösvaltaa kaikissa merkittävissä asioissa käyttää oikeusministeri. Tätä keskushallintomallia on kritisoitu erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksen näkökulmasta.**

### 3. Asian aiempi käsittely

#### 3.1 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö ja sitä edeltänyt keskustelu

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä on esitelty kehittämiskomitean toimintaa edeltänyt tuomioistuinhallinnon järjestämistä koskenut kehitys. Koska kehittämiskomitea on käsitellyt tuomioistuinhallintoa ja sen järjestämisvaihtoehtoja varsin kattavasti ja perusteellisesti samalla aikaisemmassa keskustelussa esitetyjä seikkoja kooten, tässä tyydytään luettelonomaisesti mainitsemaan kehittämiskomitean mietintöä edeltänyt keskustelu.

- Oikeushallintokomitea, joka toimi 1970-luvun lopulla, käsitteli muun ohessa tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämisvaihtoehtoja (Komiteamietintö 1978:35).
- Myös tuomioistuimet 2000-luvulle perusselvityksessä käsiteltiin kysymystä tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta (Tuomioistuimet 2000-luvulle. Ajatuksia ja ideoita kehittämisvaihtoehtoista. Perusselvitys 3.3.1998. Oikeusministeriö). Perusselvityksessä esitettiin pohdittavaksi mikä on oikeusministeriön rooli ja asema tuomioistuinten hallinnossa. Lisäksi katsottiin, että tuomioistuinlaitosta hoitavan keskusviraston perustamisen edellytykset tulisi selvittää.
- Perusselvityksestä annetussa lausuntopalautteessa käsitykset keskusviraston tarpeellisuudesta jakautuivat lähes tasan.
- Perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998) antamassaan lausunnossa lakivaliokunta (LaVL 9/1998 vp) puuttui tuomioistuinten keskushallintokysymykseen. Valiokunta totesi (PeVM 10/1998 vp, s. 51), että tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta käynnistynyt keskustelu ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioita velvoittavat suositukset on syytä ottaa vakavasti. Valiokunnan mielestä erityisesti on huolehdittava siitä, että oikeusvaltioperiaatteiden toteuttamisen edellyttämät voimavarat turvataan. Valiokunta piti tarpeellisena sen selvittämistä, pitääkö oikeushallinnon rakenteita muuttaa esimerkiksi siten, että tuomioistuinhallinto erotetaan hallinnollisesti valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä.

Lisäksi komiteanmietinnössä esitetään käytyä epävirallisempaa keskustelua, jossa on esitetty lähinnä kantoja toisaalta keskusviraston perustamisen puolesta ja toisaalta nykyjärjestelmän säilyttämisen puolesta:

- professori Aulis Aarnion lainkäytön lauluhankkeista antamassa asiantuntija-arviossa esittämä kannanotto tuomioistuinta varten perustettavan oikeushallintoviraston perustamisen tarpeesta (Asiantuntija-arvio lainkäytön lauluhankkeista. Esimerkkinä Rovaniemen hovioikeuspiirin lauluhanke. 2002.) ja syksyllä 2002 Suomen Tuomariliiton järjestämällä tuomaripäivillä Aarnion esittämät kannanotot.
- Suomen Tuomariliiton lokakuussa 2002 järjestämällä XIII Tuomaripäivillä liiton puheenjohtaja hovioikeudenlaamanni Pertti Liesivuori pohti avauspuheessaan, tarvitaanko Suomen oikeushallintoon erillistä keskusvirastoa (puhe on uutisoitu Lakimiesuutisissa 8/2002). Liesivuoren mukaan voi hyvinkin olla, että erillisen hallinnon perustaminen Suomeen ei sittenkään ole tarpeen.
- Vaasan hovioikeuden aikaisempi presidentti Erkki Rintala kommentoi lakimiesuutisissa 8/2002 (s. 33) vahvasti erillishallinnon perustamisen puolesta.

Merkittävin kannanotto tuomioistuinlaitoksen hallinnon järjestämisestä on luonnollisesti tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö (2003:3, s. 454-503). Tuomioistuinlaitoksen järjestämistä koskevan osan ”XII Tuomioistuinlaitoksen keskushallinto” kannanotot on tiivistettävissä seuraavasti:

- Tuomioistuinlaitoksen tulosoajasta on kehitettävä siten, että varmistetaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus. Tuomioistuinten ja tuomareiden tulisi olla tässä kehitystyössä vahvasti mukana.
- Korkeimpien oikeuksien ja hovioikeuden alaisiaan tuomioistuimia kohtaan harjoittaman ohjauksen sisältöä ei ole riittävän tarkasti määritelty. Ohjauksen laajentaminen olisi tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallista. Ohjauksen sisällön selkiyttämisessä tulisi ottaa huomioon, että yksittäisiin lainkäyttöasioihin ennalta puuttumisen pitäisi olla poissuljettua. Komitea esittää hovioikeuksien suorittaman tarkastustoiminnan lakkauttamista.
- Tuomioistuinten ja keskushallinnon suhdetta määrittelee ensisijaisesti riippumattomuuden vaatimus. Riippumattomuus edellyttää myös tuomioistuimiin vahvaa ja keskushallintoon nähden mahdollisimman itsenäistä hallintoa. Keskushallinnon ja tuomioistuinten välinen työnjako on useissa asioissa tarkoituksenmukaisuus- ja hallinnon tehokkuuskysymys, mutta toisaalta myös hallinto vaikuttaa ainakin välillisesti tuomioistuinten toimintaedellytyksiin.
- Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon tulee, riippumatta siitä millä tavoin se järjestetään, suoriutua keskeisimmistä tehtävistä, jotka komitea on luokitellut seuraavasti:
  - o tuomioistuinlaitoksen organisaation ja toiminnan kehittäminen
  - o tuomioistuinlaitoksen toiminnan määrällisten ja laadullisten tavoitteiden määrittäminen yhdessä tuomioistuinten kanssa
  - o tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten turvaaminen

- Arvioitaessa tarvetta kehittää tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa, olisi otettava huomioon seuraavat näkökohdat:
  - o tuomioistuinlaitoksen kehittäminen
  - o tuomioistuinten tarvitsema keskushallinnollinen tuki
  - o tuomioistuinten riippumattomuus
  - o tuomioistuinten julkikuva yhteiskunnassa
  - o yleiset keskushallinnon kehittämisen suuntaviivat
  - o kansainvälinen kehitys
  
- Lisäksi tuomioistuimen keskushallinnolta tulisi komitean mukaan yleisesti ottaen vaatia seuraavien edellytysten täyttämistä:
  - o keskushallinnossa tulee olla riittävästi resursoitu tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen, tutkimukseen ja johdon tukemiseen keskittynyt yksikkö;
  - o keskushallinnon koordinoimassa kehittämistyössä tulee tuomarikunnan ja tuomioistuinten muun henkilöstön olla hyvin edustettuna;
  - o keskushallinnon on kyettävä osaltaan huolehtimaan sille kuuluvista tuomioistuinlaitoksen hallintotehtävistä kuten määrärahojen hankkimisesta ja niiden jakamisesta tehokkaasti, luotettavasti ja asiantuntevasti tuomioistuinten erityispiirteet huomioon ottaen;
  - o valitun hallintomallin tulee olla sekä hallinnollisesti että organisatorisesti mahdollisimman selkeä;
  - o keskushallintoa järjestettäessä tulee ottaa riittävällä tavalla huomioon keskushallinnon kehittämisen muut kehitystrendit ja kansainvälinen kehitys;
  - o valitun keskushallintomallin tulee olla sopuosinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa sekä tosiasiallisesti että sen suhteen, millaisen kuvan keskushallintojärjestelyt antavat riippumattomuudesta, ja keskushallintoa kehitettäessä tulee asiaa muutoinkin tarkastella valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.
  
- Komitean jäsenillä oli yksimielisyys siitä, että nykyistä keskushallintojärjestelmää olisi kehitettävä. Komitean mietinnössä käsitellään lopuksi neljää eri vaihtoehtoa, jolla keskushallinnon voisi järjestää. Vaihtoehtoisia malleja olivat
  - 1) nykyisen oikeusministeriövetoisen keskushallinnon kehittäminen
  - 2) erillisen tuomioistuinten keskushallintoyksikön perustaminen
  - 3) ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien varaan rakennettu keskushallinto
  - 4) oikeusministeriöstä irrallisen tuomarijohtokunnan perustaminen
  
- Vaihtoehdoista kaksi ensimmäistä nousivat komiteassa keskeisimmiksi, ja lopulta mietinnössä päädyttiin yhden äänen enemmistöllä kannattamaan erillisen keskushallintoyksikön perustamisen harkitsemista. Perusteina keskushallintoyksikön perustamiselle esitettiin mm. seuraavaa:
  - o malli mahdollistaisi parhaiten tuomioistuinlaitoksen kehittämistyön voimistamisen ja tuomioistuinten henkilöstön mukanaolon

- kehittämistyössä; kehittämistyön kohteena voisi olla myös tuomioistuinlaitos kokonaisuutena
- malli olisi organisatoriselta ja hallinnolliselta rakenteeltaan selkeä
  - malli korostaisi tuomioistuinten riippumattomuutta ja selkiyttäisi tuomioistuinten asemaa yhteiskunnassa
  - malli vastaisi kansallisen ja kansainvälisen kehityksen suuntaviivoja
  - uudistuksen toteuttamiseen löytyisi runsaasti esimerkkejä myös kansalliselta tasolta
- Toisaalta oikeusministeriövetoisen keskushallinnon valinta ja sen kehittäminen oli vahva vaihtoehto keskushallintoyksikön perustamisen rinnalla. Perusteina tälle vaihtoehdolle esitettiin mm. seuraavia näkökohtia:
- tuomioistuinlaitoksen kehittämistyön voimistaminen ei vaadi erillisen yksikön perustamista, vaan lisäresursseja ja keskushallinnon tukea – tämä voitaisiin järjestää perustamalla oikeusministeriöön tuomioistuinlaitoksen kehittämissyksikkö
  - ei ole ilmennyt, että nykyisellä keskushallintojärjestelyllä olisi ollut riippumattomuuden näkökulmasta ongelmallisia piirteitä (edes senkään kannalta, millainen vaikutelma järjestelmästä syntyy)
  - koska tuomioistuinhallintoa koskevia organisatorisia järjestelyitä on jo tehty mm. tuomarivalinnan osalta, tämä vähentää tarvetta erillisen keskushallintoyksikön perustamiselle
  - perustuslaki taikka kansainväliset säännökset eivät edellytä nykytilan muuttamista
  - nykyjärjestelmän kehittäminen olisi huomattavasti helpompaa kuin uuden viraston muodostaminen
  - erillisen viraston perustamisella voisi olla myös haittapuolia: tuomioistuinlaitoksen kehittyminen nykyistä sulkeutuneemmaksi ja uuden järjestelmän valtasuhteet ja päätöksentekojärjestelmä voisivat muodostua riippumattomuuden kannalta ongelmallisiksi
  - oikeusministeriöjohtoista keskushallintoa olisi mahdollista kehittää siten, että se olisi luonteeltaan verkostoituneempaa (esim. ottamalla osa henkilökunnasta määrääjäksi tuomioistuimista ja perustamalla pääosin tuomioistuinten edustajista koostuva neuvottelukunta)

Tässä selvityksessä painopiste on komiteamietinnössä esiin tuotujen kahden keskeisimmän hallinnon kehittämistavan suunnalla. Esillä ovat molemmat kehittämisvaihtoehdot, mutta kansainvälisen kehityksen sekä kansallisten keskushallintouudistusten suunnan ollessa painottunut erillisen keskushallintoyksikön perustamiseen on väistämättä tämä vaihtoehto selvityksessä enemmän esillä. Tuomioistuinhallinnon kehittämistä pohdittaessa on varmasti syytä käydä läpi vaihtoehtoja laajemminkin läpi. Kehittämiskomitean mietinnössä esitetyt vaihtoehdot ovat suuntaa-antavia, ja vain yhden äänen enemmistöllä tehty ehdotus osoittaa, että kumpaakin esiin tuotua kehittämisvaihtoehtoa on syytä edelleen tutkia.

### 3.2 Komiteanmietinnön jälkeinen keskustelu

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä annetut lausunnot on koottu julkaisuun 2004:27 (OM Lausuntoja ja selvityksiä). Myös lausunnoissa käsitykset keskushallintomallin valinnasta jakautuivat kahtia. 25 lausunnonantajaa piti perusteltuna oikeusministeriöstä erillisen keskusyksikön perustamista tai asian selvittämistä tältä pohjalta, 16 lausunnonantajaa taas ei pitänyt keskusyksikön perustamista tarpeellisena. Lisäksi muutama lausunto sisälsi neutraalin kannanoton, ja vaatimuksia lisäselvitysten tekemisestä.

Keskushallintoyksikön perustamista pitivät kannatettavana yleiset tuomioistuimet ja syyttäjänviraston edustajat. Myös Tuomariliitto ja Tuomariunioni olivat erillisen yksikön kannalla, samoin kuin korkein oikeus – kuitenkin sillä edellytyksellä, että selvitystyön pohjaksi on hyväksyttävä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta turvaava periaatelinjaus. Perusteina uuden yksikön perustamiselle myönteisille kannoille esitettiin lähinnä tuomioistuimen riippumattomuus, mutta myös kehittämistyön voimistaminen, pohjoismainen kehitys ja tuomioistuinten aseman selkiyttäminen. KKO:n mukaan erityishallintomalli sopisi hyvin Suomen yleisiin hallinnon kehittämisen suuntaviivoihin ja vastaisi lisäksi kansainvälistä kehitystä. Vaihtoehto, jossa tuomioistuinhallinnon tehtäviä tai osa niistä siirrettäisiin ylimmille tuomioistuimille, olisi omiaan vääristämään alempien tuomioistuinten asemaa riippumattomina tuomioistuinina. Lisäksi hallinnon järjestäminen lainkäyttöyksikköinä toimivissa korkeimmissa oikeuksissa olisi vaikeaa. Jos jatkossa päädyttäisiin keskushallintoyksikön perustamiseen, korkein oikeus piti tärkeänä, että viraston johdossa on vahva tuomioistuinten edustus ja että sen organisaatio ja päätösvaltasuhteet järjestettäisiin niin, ettei synny epäilyksiä sen liiallisen määräävästä asemasta. Komitean kannanotosta poiketen korkein oikeus katsoo, että perustettavan hallintoyksikön tulisi hallinnollisesti toimia oikeusministeriöstä erillään.

Erillisen keskusyksikön perustamista vastustavia kannanottoja esittivät korkein hallinto-oikeus, hallintotuomioistuimet sekä mm. yksi hovioikeus, yksi kärjäoikeus ja vakuutus-oikeus. Samalla kannalla oli myös valtiovarainministeriö. Korkein hallinto-oikeus totesi muun muassa seuraavaa: Ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa asetettu alemman asteisen lainkäytön valvontatehtävä on otettava paremmin huomioon. Kysymys ei ole tuomioistuinten riippumattomuuteen puuttumisesta vaan seuranta- ja kehittämisvastuusta, joka voi käytännössä toteutua myös tulosvastuusta huolehtimisena. Komitean mietinnössä tämä valvontatehtävä on käsitelty liian suppeasti ja jättäen huomiotta vallanjakoon liittyvät seikat. Tuomioistuinten keskushallinnon järjestäminen ei ole vain hallintomallia vaan myös valtiosäännön peruseriaatteita ja tuomioistuinten suhdetta hallintoon koskeva kysymys. Hallinnon rationalisointi puolestaan ei edellyttäisi uuden yksikön perustamista tai edes uusien säännösten laatimista, vaan se olisi mahdollista nykyisen hallintomallin käytäntöjä kehittämällä. Lisäksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että valtionhallinnossa on ollut myös kehityssuunta, jossa keskusvirastojärjestelmään kuuluvia virastoja on lakkautettu ja tehtäviä organisoitu asianomaisiin toimintayksiköihin. Puutteena komitean mietinnössä KHO pitääkin sitä, että kehittämismallien joukossa ei ole vaihtoehtoa, jossa kunkin tuomioistuin-yksikön päätösvaltaa lisättäisiin.

Komiteanmietinnön jälkeinen keskushallintomalliin liittyvä keskustelu on painottunut riippumattomuuskysymykseen. Tämän vuoksi selvityksen riippumattomuutta koskevassa luvussa 4.2 on tarkemmin ja syvällisemmin käyty läpi viime vuosien aihepiiriä koskevaa julkista keskustelua.

### 3.3 Keskushallinnon kehittäminen ja oikeusministeriö

Keskushallinnon kehittäminen on ollut tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnön jälkeen esillä oikeusministeriön toiminnan suunnittelussa. *Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003-2012* sisältää tavoitteita, jotka linjaavat kehittämistä: tuomioistuinten tehtävien keskittäminen oikeudelliseen ratkaisutoimintaan, yleisten ja hallintotuomioistuinten hallinto- ja tukipalveluiden yhdistäminen ja tehostaminen ja ministeriön roolin selkiyttäminen hallinnonalansa strategisena ohjaajana. Ministeriön roolin selkiyttäminen tapahtuu tavoitteiden mukaan siirtämällä operatiivisia tehtäviä ja yleisiä tukitehtäviä ministeriöstä hallinnonalalle.

Edellä tarkoitettua tukitehtävien siirtämistä on tehty oikeusministeriön hallinnonalalla ns. PALVO -hankkeen toteuttamisen yhteydessä. Kyseessä on talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja koskeva hanke, jossa on selvitetty erilaisten tehtäväalueiden eriyttämistä palvelukeskuksiin. Palvelukeskusten perustaminen ja mahdollisten alueellistamistoimien suorittaminen ministeriöstä eriytettävien tehtäväalueiden osalta on yksi tapa selkiyttää ministeriön roolia. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että vaikka tukipalveluiden eriyttäminen ja palvelukeskusten perustaminen sekä alueellistamistavoitteet liittyvät läheisesti hallinnon kehittämiseen, ne eivät ole tämän selvityksen keskiössä. Keskushallinnon kehittäminen ja siihen liittyvät erilaiset organisaatioratkaisut ovat eri asia kuin palveluiden keskittäminen ja järjestäminen palvelukeskuksiin.

*Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2009-2012* sisältää erillisen kohdan tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämisestä. Suunnitelman mukaan oikeusministeriössä selvitetään virkamiestyönä keskushallinnon kehittämismahdollisuudet ja eri vaihtoehtojen kustannukset. Lähtökohtana on tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen ja hallinnon ja ohjauksen yleiset kehittämistarpeet. Selvityksessä otetaan huomioon tuomioistuinten riippumattomuus, toimintaympäristön muutoksista johtuvat paineet, muissa pohjoismaissa käyttöön otetut järjestelmät ja niistä saadut kokemukset sekä muu kansainvälinen kehitys.

*Rakennemuutoksella parempaan oikeusturvaan – oikeusturvapolitiikan toimintaohjelma vuosille 2007–2011 (maaliskuu 2007, päivitys joulukuu 2007)* sisältää samansuuntaisia tavoitteita. Siinä yhtenä tuomioistuimien osaamisen, johtamisen ja ohjauksen kehittämisen toimenpiteenä esitetään selvitettäväksi tarve ja edellytykset tuomioistuimien ohjausjärjestelmän ja keskushallinnon kehittämiseksi. Toimintaohjelmassa esitellään lyhyesti tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämisestä käytyä keskustelua ja todetaan, että keskustelussa esitetyt kannanotot sekä keskushallinnon kehittämisen suuntaviivat Suomessa ja eri maissa – etenkin muissa Pohjoismaissa – antavat aihetta ryhtyä selvittämään tuomioistuinten johtamisvaltuuksien, ohjausjärjestelmän ja keskushallinnon kehittämistarpeita.

**Tuomioistuinten keskushallinnon kehittämistarve on tuotu esiin tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä 2003:3, jossa päädyttiin esittämään erillisen keskushallintoyksikön perustamisen harkitsemista. Toinen vahvasti esillä ollut vaihtoehto oli nykyisen oikeusministeriövetoisen hallintomallin pohjalta tehtävä kehitys. Kehittämistarpeesta oli mietinnön jälkeisessä keskustelussa varsin laaja yksimielisyys. Tämä selvitys pohjaa mietintöön ja sen tarkoituksena on tuottaa jatkoselvitys aiheesta.**

#### **4. Tuomioistuinten keskushallinnon järjestämiseen vaikuttavat oikeudelliset vaatimukset**

Tuomioistuinhallinnon järjestämiseen liittyy useita oikeudellisia kysymyksiä, jotka on otettava eri vaihtoehtoja punnitessa huomioon. Nämä oikeudelliset kysymykset ovat ennen kaikkea valtiosääntöoikeudellisia, ja ne liittyvät tuomioistuinlaitoksen asemaan vallan kolmijako-opin puitteissa ja tuomioistuinlaitoksen sekä yksittäisten tuomioistuinten tai tuomarien riippumattomuuteen. Valtiosääntöoikeudellinen on myös kysymys ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävästä ja sen vaikutuksesta tuomioistuinhallinnon organisointiin. Lisäksi vaatimuksia tuomioistuinhallinnolle asettavat osaltaan tulosohjaukseen liittyvä lainsäädäntö sekä laadunhallintaan liittyvät velvoitteet.

##### **4.1 Vallan kolmijako-oppi ja tuomioistuinlaitoksen asema**

Vallan kolmijako-oppi on tuomioistuinten toiminnan ja niiden riippumattomuuden taustalla oleva doktriini. Professori Kaarlo Tuori on artikkelissaan Vallanjako – vaiettu oppi (Lakimies 7-8/2005, s. 1021-1049) analysoinut vallanjako-opin sisältöä ja asemaa Suomessa. Hänen mukaansa vallanjako-oppi on juurtunut kovin heiveröisesti suomalaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen kulttuuriin erityisesti tuomioistuinten riippumattomuutta koskevilta osiltaan. Viime vuosina on ollut lukuisia esimerkkejä tilanteista, joissa joko toimeenpanovallan tai lainsäädäntövallan edustajat ovat puuttuneet tuomioistuinten yksittäisten ratkaisujen sisältöön.

Vuonna 2000 voimaan tullessa perustuslakiuudistuksessa vallanjako otettiin annettuna lähtökohtana. Vallanjako eli valtioneuvostojen perusjako haluttiin jättää ennalleen.

Vallanjaon ehdottomuutta lieventävät parlamentarismi sekä eduskunnalle kuuluva valta päättää valtionaloudesta. Valtiollisia perustehtäviä ei ole haluttu eikä voidakaan täydellisesti erottaa toisistaan. Vallanjakoa koskeva perustuslain 3 § on seuraavanlainen:

*Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi.* Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.

Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka



jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Keskeinen vallanjako-opillinen dogmi on lainsäädäntövaltaa tai toimeenpanovaltaa käyttäviin valtioelimiin kohdistuva kielto puuttua yksittäiseen vireillä olevaan tuomioistuinasiaan.

Vallanjako-oppi on sidoksissa moderniin valtioon ja sen valtiosäntöön. Tuori korostaa artikkelissaan, että vallanjako-opin ja vallanjaon kannalta oleelliset ongelmat vaihtelevat yhteiskunnallisesta, poliittisesta ja oikeudellisesta kehityksestä riippuen. On siten mahdollista, että aikaisemmin vallanjako-opin näkökulmasta hyväksytyt ja hyväksyttävä järjestelmä tai asiointi muuttuu ajan kuluessa sellaiseksi, että se näyttäytyy vallanjako-opin kannalta ongelmallisena. Nyt käsillä olevan asian eli tuomioistuinten keskushallinnon tarkastelua tulisikin suorittaa myös tästä näkökulmasta: tulisi esittää kysymys siitä, onko kansainvälinen ja kansallinen oikeudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys ollut sellaista, että se vallanjako-opin näkökulmasta edellyttäisi tuomioistuinten hallintotehtävien hoidon uudelleen organisoimista.

Tuori kiinnittää huomiota myös siihen seikkaan, että vallanjakodoktriini on paitsi oikeudellisen, myös poliittisen kulttuurin ainesosa. Tämä tarkoittaa, että tarkasteltaessa jotain tilannetta vallanjaon kannalta, voi olla vaikeakin erottaa mitkä vallanjaon vaatimukset ovat oikeudellisesti sitovia, ja milloin on kyse poliittisesta kulttuurista tai moraalista käsin tehtävästä arvioinnista. Tarkoituksenmukaisuuskysymykset voivat olla siis keskeisessäkin asemassa arvioitaessa esimerkiksi tuomioistuinten hallintoa vallan kolmijaon opin näkökulmasta.

Tuorin mukaan vallanjaon näkökulmasta *oikeusturvanäkökohdat* ovat erityisen tärkeitä tuomioistuinten riippumattomuuden perusteluna. Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja lainvalmisteluasiakirjoissa usein tehty kytkeä vallanjaon ja oikeusvaltiokäsitteen välille viittaa oikeusturvanäkökohtien painavuuteen vallanjaon perusteluna. Myös tuomioistuinten hallintoa tulisi tarkastella oikeusturvavaatimusten näkökulmasta.

Tuomioistuinhallinnon kehittämisen kannalta vallanjako-oppiin kuuluva vaatimus erottaa toimeenpanovalta ja tuomioistuimet organisatorisesti ja funktionaalisesti toisistaan on keskeisessä asemassa.<sup>1</sup> Tuori tuo artikkelissaan esille oikeushallinnon aseman jatkuvaa valppautta vaativana alueena: hänen mukaansa ”oikeushallinto on vallanjaon ja riippumattomuuden kannalta vaarallista raja-aluetta”. Oikeushallintoa ja lainkäyttöä ei kuitenkaan voi kokonaan erottaa toisistaan. Esimerkiksi tuomareiden nimitysoikeuden antaminen tasavallan presidentille on eräs yhteys näiden tahojen

<sup>1</sup> Luis López Guerran artikkelissa ”The Judiciary and the Separation of Powers” (CDL-JU(2000)022, saatavilla osoitteessa [http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-JU\(2000\)021-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-JU(2000)021-e.asp)) todetaan vallanjaon tärkeänä tehtävänä olevan juuri tuomioistuinten riippumattomuuden takaaminen: ”--- most importantly, the principle of separation of powers continues to be relevant because it provides a guarantee of the independence of the judiciary, making the individual judge independent in relation to the rest of public authorities.”

välillä. Valtiovallan kolmijaon ei Suomessa ole katsottu edellyttävän sellaista tuomarineuvosto-tyyppistä elintä, jolle monissa Etelä-Euroopan maissa kuuluu tuomareiden nimitys ja valvonta. Oikeushallinnon luonnetta raja-alueena kuvaa hyvin myös ns. avaintuomarihanke ja sen herättämä asiantuntijakeskustelu (ks. selvityksen laadunhallintaa koskeva luku 4.6).

Tuori käsittelee artikkelissaan vallanjaon kannalta myös finanssivaltiosäätöjärjestelmien vaikutuksia. Tuomioistuineläinlaitos kuuluu ohjaujärjestelmien (esim. tulosuohjauksen) piiriin, mikä voi luoda sekä tuomioistuineläinlaitoksen sisäisissä suhteissa että tuomioistuinten ja oikeusministeriön välillä asetelmia, jotka vaativat riippumattomuuden ja vallanjaon näkökulmasta tapahtuvaa arviointia. Tuorin mukaan tästä asetelmasta ovat nousseet ehdotukset, joiden mukaan tuomioistuinten keskuhallinto olisi irrotettava oikeusministeriöstä, ja hänen mukaansa nämä ehdotukset kuvastavat myös tuomioistuineläinlaitoksen itsehallinnon ideaa.

Vallanjako-opin näkökulmasta on syytä painottaa tuomioistuinten aseman erityislaatuisuutta. Tuomioistuineläinlaitossa ei ole kysymys ministeriöstä delegoitavista asioista kuten muilla hallinnonaloilla. Tuomioistuimet saavat tehtävänsä suoraan perustuslaista, ja tuomioistuineläinlaiton tulee osaltaan tukea tämän tehtävän toteutumista. Tuomioistuineläinlaittoa kehitettäessä tämä on eräs lähtökohta. Tästä näkökulmasta katsoen voi olla ongelmallista, että oikeusministeriö vastaa tuomioistuinten keskuhallinnosta, koska tämä eroavuus muihin hallinnonaloihin tuo ministeriölle kaksi toisistaan poikkeavaa roolia hallintotehtävien hoitamisessa. Toisaalta voidaan myös pitää ongelmallisena ajatusta keskuviraston perustamisesta samoin periaattein ja toimivaltuuksin kuin muillakin hallinnonaloilla: keskuvirasto, jonka tehtävänä olisi muiden keskuvirastojen tavoin ohjata ja valvoa tuomioistuinten toimintaa ei välttämättä vastaa vallanjako-opin ja riippumattomuuden vaatimuksiin.

Arvioitaessa tuomioistuinten hallinnon järjestämistä vallanjako-opin kannalta oleelliseksi nousee myös mahdollisuus siirtää hallintotehtäviä tuomioistuimille. Tällainen vaihtoehtokin edellyttäisi huolellista arviointia ainakin siirrettävien tehtävien määrän ja laadun suhteen.

**Suomen valtiosäätöön perustuva vallanjako-oppi ja siihen kuuluva vaatimus erottaa toimeenpanovalta ja tuomioistuimet organisatorisesti ja funktionaalisesti toisistaan on keskeisessä asemassa tuomioistuineläinlaiton kehittämistä tarkasteltaessa. Erilaisia hallintomalleja tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten hyvin ne toteuttavat vallan kolmijako-opin vaatimusta. Vallanjako-opin toteutumista muuttuvissa yhteiskunnallisissa oloissa on tarkasteltava jatkuvasti.**

## 4.2 Tuomioistuinlaitoksen, tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden vaatimuksen vaikutuksesta tuomioistuinhallintoon

### 4.2.1 Riippumattomuuden määrittely ja sen asettamat vaatimukset

Sekä edellä kuvattu vallan kolmijako-oppi että siihen erottamattomana osana kuuluva tuomioistuinten riippumattomuus ovat perustuslain asettamia puitteita, jotka ovat velvoittavia suunniteltaessa tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämistä ja kehittämistä. Tuomioistuinten riippumattomuuden tarkoituksena on puolueettoman oikeusturvan tarjoaminen kansalaisille.

Tuomioistuinten riippumattomuudesta on säädetty kahdessa perustuslain säännöksessä, valtiovallan kolmijaosta sääätävässä 3 §:n 3 momentissa ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sääätävässä 21 §:n 1 momentissa.

Säännökset kuuluvat seuraavasti:

PL 3 § 3 momentti: Tuomiovaltaa käyttävät *riippumattomat tuomioistuimet*, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

PL 21 § 1 momentti: 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.

Riippumattomuudesta puhuttaessa on asiantuntijoiden toimesta erotettu toisistaan

- Ulkoinen riippumattomuus
- Sisäinen riippumattomuus
- Rakenteellinen riippumattomuus
- Sisällöllinen riippumattomuus

Termejä ovat käyttäneet muun muassa Tuori, Eduskunnan lakivaliokunta (LaVL 24/1993 vp ja LaVL 9/1998 vp) ja oikeuskansleri lausunnossaan (dnro 3900/31/96). Jaotteluja voidaan tehdä myös muulla tavoin: presidentti Pekka Hallberg (*puhe Tuomaripäivällä 13.10.2006*) on käyttänyt tutkija Kurt Eichenbergin analyysiä, jossa riippumattomuus jaetaan viiteen lohkoon. Näitä ovat valtiosääntöinen, prosessioikeudellinen ja sosiaalinen riippumattomuus sekä sisäinen vahvuus ja esteettömyys.

Ulkoisella riippumattomuudella tarkoitetaan tuomioistuinten riippumattomuutta muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä voi tarkoittaa riippumattomuutta suhteessa lainsäätäjään, hallitusvallan käyttäjään ja viranomaisiin sekä oikeusriitojen osapuoliin. Sisäinen riippumattomuus merkitsee ennen kaikkea oikeuslaitoksen sisäistä riippumattomuutta. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan ”ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta”. Samoin ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa ja

tuomioistuimia ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen tapauksen ratkaisussa.

Tuorin (4.6.2006 annettu lausunto koskien tulosbudjetoinnin ja –ohjauksen suhdetta tuomioistuinten riippumattomuuteen) mukaan sisällöllinen riippumattomuus koskee lainkäyttötoiminnan sisältöä. Rakenteellinen riippumattomuus puolestaan merkitsee oikeuskansleri Nikulan mukaan sitä, että tuomioistuinten pysyvyyttä ja organisaatorakennetta sekä tuomareiden virkamiesoikeudellista erityisasemaa koskeva lainsäädäntö antaa ulkoisia takeita tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan ja siihen osallistuvien tuomareiden vakaalle asemalle, itsenäisyydelle, esteettömyydelle ja riippumattomuudelle. Riippumattomuuden kaikki aspektit ovat oleellisia keskushallintomallia tarkasteltaessa. Mahdollinen keskushallintotehtävien siirto pois oikeusministeriöstä toisi esimerkiksi lisäelementin tuomioistuinlaitoksen sisäisiin suhteisiin ja voisi olla sisäisen riippumattomuuden kannalta merkityksellinen. Oikeusministeriövetoinen keskushallinto nostaa taas erityisesti ulkoisen ja rakenteellisen riippumattomuuden näkökulman oleellisemmaksi mallia tarkasteltaessa.

Tuorin mukaan rakenteellinen riippumattomuus liittyy vaatimukseen, jonka mukaan tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta on *säädettävä lailla*. Tämä vaatimus on Tuorin mukaan voimassa, vaikka se ei sisällykään nimenomaisina säännöksiä perustuslakiin. Tämä ilmenee mm. lakivaliokunnan ottamasta kannasta (LaVL 9/1998 vp). Tämä on ilmennyt myös tilanteissa, joissa on tehty tuomioistuinorganisaatioon vaikuttavia hallinnollisia muutoksia: sääntelyn edellytetään tapahtuvan laintasoisesti (ks. esim. LaVM 24/1993 vp). Toisaalta lailla säätämisen vaatimus tuomioistuinlaitoksen organisaatioon liittyvissä asioissa ei kuitenkaan liene täysin ehdoton. Esimerkiksi käräjäoikeusverkoston uudistaminen on toteutettu valtioneuvoston asetuksella, eikä vaatimuksia lailla säätämisestä esitetty (ks. esim. Käräjäoikeusverkoston kehittämistyöryhmän mietintö 2007:12). Myös kansainvälisissä yhteyksissä on tuomioistuinten määrästä ja sijainnista päättäminen usein jätetty eduskunnalle taikka ylimmälle toimeenpanovallalle.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on ratkaisussaan eoae 854/2006 pohtinut riippumattomuuden merkitystä erottaen tuomioistuinten riippumattomuuden ja tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden, joka tarkoittaa yksittäiselle tuomarille turvattavaa riippumattomuutta. Tätä riippumattomuutta ei loukkaa se, että tuomioistuimen päällikkötuomari keskustelee työtavoista, lainkäytön linjauksista tai arvioi jälkikäteen tuomarin menettelyä asian käsittelyssä. Joutuisuuden ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden valvominen sekä työtehtävien järjestäminen kuuluvat päällikkötuomarin tehtäviin. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan korostanut myös, että perustuslain vaatimusten johdosta kaikista sellaisista toimivaltuuksista ja asioista, jotka saattavat vaikuttaa tuomioistuinten tai tuomareiden riippumattomuuteen, tulee säätää nimenomaan eduskuntalailla.

Oikeuskansleri Nikulan mukaan tuomioistuinten riippumattomuuden ytimenä on tuomitsemistoiminnan riippumattomuus – itsenäisyys yksittäistä oikeudenkäyntiä tutkittaessa ja ratkaistaessa. Millään ulkopuolisella taholla ei saa olla mahdollisuutta vaikuttaa oikeudenkäyntiin. Nikula mainitsee tällaisina ulkopuolisina tahoina viranomaiset, poliittiset tai taloudelliset vallankäyttäjät ja yksittäiset henkilötkin. Tämän

riippumattomuuden on oltava täysin loukkaamaton ja sille on luotava takeet lainsäädännöllä. (*Paavo Nikula: Tuomareiden nimityslaki ja tuomioistuinten riippumattomuus. Lakimies 7-8/2000*) Valtiovallan muut lohkot ja niiden toimielimet, erityisesti toimeenpanovallan alaan kuuluvat hallintoviranomaiset eivät saa hallinnollisilla päätöksillä tai järjestelyillä horjuttaa tuomioistuinten riippumatonta asemaa tosiasiallisesti tai yleisön silmissä. (*Paavo Nikula: Tuomioistuimen riippumattomuus, Suomen tuomariliiton XV Tuomaripäivä, Turku 13.10.2006*)

Riippumattomuuden ja valtiovallan kolmijaon kannalta oleellisina asioina Nikula tarkastelee tuomioistuinten tulosohjausta, tuomareiden nimittämismenettelyä, tuomioistuinten fyysisiä työskentelyolosuhteita, laillisuusvalvontaa ja oikeushallinnon keskusvirastoa.

Tiivistetysti riippumattomuuden asettamat vaatimukset keskushallinnon kehittämislle ovat seuraavat:

- tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta on säädettävä lailla<sup>2</sup>
- riippumattomuuden ydinaluetta ei saa loukata taikka vaarantaa hallinnon uudelleenorganisoinnissa eli muutokset eivät saa vaikuttaa itse tuomitsemistoiminnan riippumattomuuteen
- mahdollisessa punnintatilanteessa olisi suosittava hallintomallia, joka on riippumattomuuden kaikkien aspektien näkökulmasta hyväksyttävien eli rajoittaa mahdollisimman vähän tuomioistuinten ulkoista, sisäistä, rakenteellista ja sisällöllistä riippumattomuutta

#### 4.2.2 Riippumattomuuden vaikutuksista käytyä keskustelua

Tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva teema Suomen tuomariliiton tuomaripäivällä 13.10.2006 sai aikaan useita kiinnostavia puheenvuoroja, jotka on julkaistu tuomariliiton verkkosivuilla.

---

<sup>2</sup> Tuori pohtii lausunnossaan myös sitä, tarvittaisiinko tuomioistuinten keskushallintoyksikön perustamiseen komiteanmietinnön 2003:3 ehdottamassa muodossa perustuslain säätämisyjärjestystä. Tuori viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon 13/1999 vp, joka koski hallituksen esitystä tuomareiden nimittämistä koskeväksi lainsäädännöksi. Siinä on pohdittu kysymystä, voidaanko korkeimmille oikeuksille ja niiden jäsenille säätää uusia tehtäviä muutoin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta katsoi, että perustuslaissa jo mainitut tehtävät osoittavat, että korkeimmille oikeuksille voi kuulua muitakin kuin puhtaasti tuomiovallan käyttämiseen liittyviä tehtäviä. Valiokunnan kannan mukaan, koska esityksessä ehdotetut tehtävät eivät vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta, heikennä merkittävästi tuomioistuinten mahdollisuuksia suoriutua lainkäyttötehtävistään, puutu perustuslain 3 §:ssä säädettyyn valtiollisten tehtävien perusjakoon ja koska ne liittyvät läheisesti korkeimpien oikeuksien asemaan ylimpinä tuomioistuimina, niistä voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tästä perustuslakivaliokunnan lausunnosta voidaan poimia joitakin kriteereitä jotka vaikuttavat säätämisyjärjestyksen valintaan. Keskushallintojärjestelyiden säätämisyjärjestyksestä arvioitaessa huomiota olisi kiinnitettävä ainakin näihin tekijöihin:

- 1) esitettyjen muutosten tuomioistuinten riippumattomuutta vaarantavat ja tukevat vaikutukset
- 2) esitettyjen muutosten vaikutus tuomioistuinten mahdollisuuksiin suoriutua lainkäyttötehtävistään
- 3) esitettyjen muutosten vaikutukset perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien perusjaon kannalta
- 4) esitettyjen muutosten vaikutukset korkeimpien oikeuksien asemaan ja tehtäviin

*Matti Pellonpää, Tuomioistuimen riippumattomuus eurooppalaisesta näkökulmasta (Suomen tuomariliiton XV Tuomaripäivä, Turku 13.10.2006)* Julkaistussa puheessaan Pellonpää korostaa, että myös tuomioistuinten riippumattomuudessa ja erityisesti luottamuksessa tuomioistuinten riippumattomuuteen on kyse oikeuskulttuurista ja -perinteestä. Esimerkiksi Britanniassa vallan kolmijako-oppi ei samalla tavoin näy tuomioistuinlaitoksen organisoinnissa kuin esimerkiksi Suomessa, mutta silti tuomioistuinten riippumattomuudella on tärkeä asema ja merkitys. Kysymys tuomioistuinten riippumattomuudesta näyttäytyy eurooppalaisessa katsannossa varsin kirjavassa valossa. Myös tuomioistuinhallintoon liittyvät ratkaisut ovat moninaiset. Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on pidättäytynyt riippumattomuutta tulkittaessaan vallan kolmijaon periaatteen tiukasta soveltamisesta, vaikka onkin todennut riippumattomuuden tarkoittavan riippumattomuutta lakia säätävästä vallasta ja täytäntöönpanovallasta.

Tässä Pellonpään esittämässä valossa tuomioistuinlaitoksen ja sen hallinnon organisoiminen näyttäytyy myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä: on useita tapoja järjestää hallinto siten, että luottamus tuomioistuinten riippumattomuuteen on vahva. Toisaalta tämä osoittaa myös perinteiden merkittävyyden: suuret muutokset voisivat aiheuttaa perusteltujakin kysymyksiä niiden syistä. Muutosten syiden tulisi siis löytyä ensisijaisesti kansallisista tarpeista ja oikeusturvavaateista, toissijaisesti kansainvälisestä kehityksestä.

EIT on esittänyt kriteereitä, joiden valossa se arvioi tuomioistuinten riippumattomuutta vallanjaon lisäksi:

- tuomioistuinten jäsenten nimittämistapa
- tuomioistuinten jäsenten virkakauden pituus
- takeet ulkopuolista painostusta vastaan
- antaako tuomioistuin riippumattomuuden vaikutelman<sup>3</sup>

Pellonpään mukaan näiden kriteerien ja EIT:n oikeuskäytännössä omaksutun kannan valossa tuomioistuinten riippumattomuus ei Suomessa aiheuta suuria ongelmia. Ainoastaan riippumattomuuden vaikutelman kriteerin valossa olisi syytä tarkastella kotimaista järjestelmää: vaikutelman kannalta kysymys oikeusministeriön asemasta tuomioistuinten keskushallintoviranomaisena voisi olla oleellinen. Pellonpää esittää kysymyksen, edellyttäisikö tuomioistuinten riippumattomuus erillisen tuomioistuinhallituksen tai vastaavan viraston perustamista tai vaikkapa jonkinlaisen tuomarijohtokunnan tai -lautakunnan luomista? Pellonpää ei näe vaaraa, että jossain konkreettisesti tapauksessa nykyisessä tilanteessa tuomioistuimelta katsottaisiin puuttuvan riippumattomuus oikeusministeriön roolin vuoksi. Pellonpää tuo kuitenkin esiin, että ihmisoikeussopimuksen julkituomat periaatteet voidaan nähdä niinkin, että ne saattavat antaa virikkeitä kehitykselle, jolla pyritään 6 artiklan sisältämiä minimivaatimuksia pidemmälle. Tavoiteltaessa riippumattomuuden kannalta parasta ja toimivinta tuomioistuinlaitosta ja sen hallintorakennetta, voitaisiin Pellonpään mukaan ainakin kiinnittää huomiota kansainvälisesti tapahtuneen kehityskulun suuntaan. Kansainvälisessä ja myös pohjoismaisessa kehityksessä on joitain piirteitä, jotka kenties puhuvat muutosten puolesta. Näiden piirteiden huomioon ottaminen harkittaessa

<sup>3</sup> Ks. esim. tapaus *Bochan v. Ukraina* 03.05.2007 ja tapaus *Maszni v. Romania* 21.09.2006.

tuomioistuinhallinnon järjestämistä jää Pellonpään mukaan kansallisesti päätettäväksi asiaksi.

*Olli Mäenpää, Tuomioistuinten riippumattomuus ja julkisuus (Suomen tuomariliiton XV Tuomaripäivä, Turku 13.10.2006)* Professori Olli Mäenpää määrittelee artikkelissaan Tuomioistuinten riippumattomuus ja julkisuus riippumattomuuden ydinsisällöksi päätöksenteon itsenäisyyden. Riippumattomuus konkretisoituu yksittäisessä ratkaisutilanteessa, mutta siihen vaikuttavat myös tuomioistuinlaitoksen rakenteelliset perusteet ja tuomarien virkamiesoikeudellinen asema. Mäenpään luettelemia riippumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat

- tuomioistuinten organisatorisen aseman itsenäisyys
- tuomioistuinten toiminnan lakiperustaisuus
- tuomioistuinten riittävät taloudelliset ja toiminnalliset resurssit
- tuomarien nimitysmenettely
- virassapysymisoikeus
- tuomarien toiminnan valvonnan järjestely
- vaikutelma: näyttääkö tuomioistuimen toiminta itsenäiseltä
- puolueettomuus ja esteettömyys

Tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole täysin riippumattomia, vaan Mäenpää tarkastelee tuomioistuinten riippuvaisuuksia: mistä ne ovat tai saavat olla riippuvaisia käyttäessään tuomiovaltaa riippumattomasti. Näitä riippuvuussuhteita ovat Mäenpään mukaan suhde lakiin, oikeuteen, prosessiin, julkisuuteen ja valvontaan.

Mäenpää ottaa kantaa myös tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa koskevaan asiaan. Hänen mukaansa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on analysoinut tuomioistuinten keskushallinnon kehittämistä monipuolisesti, ja kaikki vaihtoehdot löytyvät komiteanmietinnöstä. Mäenpää ei pidä erillisen keskusviraston perustamista tarpeellisenä järjestelynä. Keskusvirastojen perinteinen luonne Suomessa on, että niiden tehtävänä on säännellä, ohjata ja valvoa. Tämä tarkoittaisi Mäenpään mukaan tehostettua ohjausta nykyjärjestelmään verrattuna, ja hänen mukaansa voidaan kysyä, onko tällaista sääntelyä, ohjausta ja valvontaa syytä keskittää mahdollisesti tulosvastuulliselle virastolle.

Mäenpää korostaa, että tuomioistuinhallintoa tulisi joka tapauksessa kehittää: laadullis-organisatorinen kehittäminen olisi tarpeen, vaikka pitäydyttäisiin oikeusministeriövetoisessa nykyisen kaltaisessa hallintomallissa. Selviä lähtökohtia ovat yhtäältä se, että tuomioistuinten toimintaa pitää hallinnoida ja toisaalta se, että tuomioistuinten riippumattomuus tulee ottaa huomioon ja sen tulee näkyä myös tuomioistuinhallinnossa. Molemmat vaatimukset täyttyvät hyvin ministeriöorganisaation puitteissa, mutta joidenkin organisatoristen järjestelyjen tekeminen on tällöinkin tarpeen. Nämä olisivat tuomioistuinten osallistumista ja vaikutusvaltaa lisääviä keinoja, jotka voisivat olla esim. ministeriön sisällä tai sivuelimenä toimiva lautakuntatyypinen päätöselin tai ministeriön organisaatioon kuuluva itsenäinen osasto tai vastaava.

*Pauliine Koskelo: Tuomioistuinten riippumattomuus (Suomen tuomariliiton XV Tuomaripäivä, Turku 13.10.2006)* Presidentti Pauliine Koskelon puhe tuomaripäivillä

käsitteli myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Koskelo korostaa, että vaikka riippumattomuuden periaate tunnustetaan periaatteessa ja lainsäädännössäkin, se ei aina merkitse sitä, että tosiasialliset järjestelmät ja toimintatavat olisivat tuon periaatteen vaatimusten mukaiset. Myös Suomessa riippumattomuus edellyttää lainsäädännön lisäksi jatkuvaa organisaatioiden muutosten ja toimintatapojen tarkastelua. Esimerkiksi tapa, jolla talousarviolainsäädännön ja ohjausjärjestelmän vaatimukset on osoitettu tuomioistuimille, on riippumattomuuden valossa ollut Koskelon mukaan arveluttava. Tuomioistuimet eivät ole ministeriön palveluntuottajia, vaan päinvastoin tuomioistuinhallinnon tulisi olla tuomioistuinlaitoksen tukipalveluiden tuottaja. Talousarviolainsäädännössä ja siihen pohjautuvassa hallintotoiminnassa tämä lähtökohta on Koskelon mukaan hämärtynyt. Hallinnon asettamia vaikuttavuustavoitteita ei voida käyttää tuomioistuinten lainkäytön ohjaamiseen. Tuomioistuinten resurssointi on sidottava niille perustuslain nojalla kuuluviin tehtäviin ja niistä johtuviin vaatimuksiin, ei hallinnon asettamiin vaikuttavuustavoitteisiin. Koskelo sanoo puheessaan, että on vaikea välttyä siltä vaikutelmalta, että kahden perusteiltaan erilaisen roolin, ministeriöroolin ja tuomioistuinhallinnon roolin, hoitaminen saman katon alla oikeusministeriössä ei oikein toimi. Koskelo yhtyykin Tuorin tulosohtausjärjestelmää koskevassa lausunnossa esittämään käsitykseen tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudelleen järjestämisen ajankohtaisuudesta nykyisessä tilanteessa. Riippumaton tuomioistuinlaitos tarvitsee hänen mukaansa vahvaa tuomioistuinhallintoa, joka ymmärtää tuomioistuinten valtiosääntöisen roolin ja oman roolinsa sekä näiden suhteet ja joka pystyy tekemään ne myös muiden hallinnonhaarojen ymmärrettäväksi.

Riippumattomuuden ja erityisesti korkeimpien oikeuksien valtiosääntöisen aseman vaikutuksista tuomioistuinhallinnon kehittämismalleja pohdittaessa on useassa yhteydessä lausunut korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg (ks. esim. puhe Oikeuslaitospäivänä 9.3.2007 sekä KHO:n vuosikertomus 2006; Hallbergin kannanottoja korkeimpien oikeuksien valtiosääntöisestä tehtävästä lisäksi selvityksen luvussa 4.3). Hallbergin mukaan korkeimpien oikeuksien perustuslain mukaista tehtävää ei voida sivuuttaa tuomioistuinhallintoa kehitettäessä. Ajatus tuomioistuinhallinnon keskusvirastosta, joka voisi esimerkiksi antaa oikeusministeriön ohi hallitus- ja eduskuntakäsittelyyn budjettiesityksiä, ei ole realistinen eikä tällaisia valtuuksia tarkoittava virasto sovi perustuslain puitteisiin. On vaikea kuvitella järjestelmää, jossa oikeuslaitoksen näkökulmaa ei olisi ajamassa oikeusministeri valtioneuvostossa. Erillinen keskushallintovirasto merkitsisi tässä katsannossa välikäden synnyttämistä valtionhallinnon ja tuomioistuinten välille. Lisäksi tällainen hallintomalli olisi valtiosääntöoikeudellemme vieras ratkaisumalli. Tuomioistuinten riippumattomuus on Hallbergin mukaan Suomessa valtiosääntöisesti vahva. Hallberg korostaa myös, että riippumattomuus on tarkoitettu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeeksi. Hallberg ei yhdy oikeusministeriöön kohdistettuun kritiikkiin hallintoyhteistyössä.

Kansliapäällikkö Kirsti Rissanen toteaa artikkelissaan (*Domstolarnas oberoende gentemot förvaltningen, JFT 4-5/2005, s. 622-642*), että tuomioistuinten ja hallinnon välisen suhteen kannalta merkittäviä perustuslain kohtia on ainakin viisi: PL 3.3 §, 21 §, 102 § (tuomareiden nimittäminen), 103 § (tuomarin oikeus pysyä virassa) sekä 99 § (korkeimpien oikeuksien asema). Tuomioistuinten riippumattomuus on tämän suhteen tarkastelun kannalta oleellisin seikka. Tuomioistuinten ja tuomareiden



riippumattomuuden ydinsisältö koskee päätöksentekoa ja ratkaisutoimintaa: tuomarin tulee päätyä ratkaisuunsa vain oikeudenkäynnissä esitetyn aineiston sekä hyväksytyjen oikeuslähteiden perusteella ilman, että jokin tai jotkin muut asiaan kuulumattomat intressit vaikuttavat päätökseen. Rissanen kiinnittää huomiota siihen, että vaikka tuomioistuinten ja hallinnon suhde on ollut pitkään vakiintunut ja riippumattomuutta rajoittamattomat lähtökohdat selvät, tuomioistuinten ja hallinnon suhteesta on keskusteltu laajalti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Käyty keskustelu on liittynyt mm. tuomarinkoulutusjärjestelmän kehittämiseen, tuomareiden nimittämisjärjestelyihin, tuomareiden valvontaan liittyviin kehittämistöimiin sekä tulosohjaukseen ja budjetointiin.

Riippumattomuuteen liittyy toisaalta myös kysymys siitä, milloin tuomareiden toiminta lainsäädännössä ja ehkä myös hallinnossa muodostuu puolueettomuutta vaarantavaksi. Tästä on takavuosina käyty keskustelua Suomessakin liittyen nimenomaan ylimpien oikeusasteiden tuomareiden toimintaan lainvalmistelussa. Keskusteluun on osallistunut mm. Jyrki Virolainen (*KKO:n rooli lainvalmistelussa- ja säädännössä, Oikeus 2/2003, s. 208-211*), jonka mukaan monissa valtioissa ylin tuomioistuin joko pysyttelee kokonaan lainvalmistelun ulkopuolella tai antaa lausuntojaan ainoastaan periaatteellisesti tärkeistä lainsäädäntökysymyksistä. Liian aktiivinen ja yksityiskohtainen osallistuminen lainsäädäntöhankkeisiin voi vaarantaa tuomioistuimen puolueettomuuskuvan ja rapauttaa luottamusta valtiiovallan kolmijakoon. Virolaisen mukaan nimenomaan ylimpien tuomioistuinten tuomareiden osallistumisen lainsäädäntöhankkeisiin tulisi olla rajoitettu toimikuntiin ja komiteoihin, joissa suoritetaan periaatteellisen tason pohdintaa. Vähimmäisedellytyksenä voidaan riippumattomuuden kannalta pitää sitä, että tuomioistuinten ja tuomareiden toiminta on avointa ja läpinäkyvää myös lainvalmistelussa. Toisaalta mm. Leif Sevón on korostanut, että tuomareiden ammattitaidon ja kokemusten hyödyntäminen on lainvalmistelussa tärkeää, ja että äärimmilleen vietyinä väitteet lainvalmistelutoiminnan haitoista tuomitsemistoiminnassa merkitsisivät sitä, että tuomareiden rekrytointi vaikkapa tieteenharjoittajien parista estyisi (*Leif Sevón, Tuomioistuimet ja oikeuspolitiikka, Oikeus 2005:3, s. 298-302*). Oikeusministeriöstä erillisillä keskushallintoviranomaisilla on useissa valtioissa toimivaltuus antaa lausuntoja ja neuvoa lainvalmisteluun liittyvissä asioissa. Tällaisen oikeusministeriöstä irrotetun yksikön perustaminen ja sen toiminta lainsäädännön valmistelussa voisikin osaltaan olla ratkaisu tuomarikunnan ja myös ylimpien tuomioistuinten tuomareiden asiantuntemuksen hyödyntämiseen lainvalmistelussa riippumattomuutta horjuttamatta.

**Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus perustuu Suomen valtiosääntöön. Riippumattomuudella voidaan sanoa olevan useita ulottuvuuksia (ulkoinen riippumattomuus, sisäinen riippumattomuus, rakenteellinen riippumattomuus, sisällöllinen riippumattomuus), jotka asettavat tuomioistuinten hallinnolle vaatimuksensa. Valitun hallintomallin tulee rajoittaa mahdollisimman vähän näitä riippumattomuuden osa-alueita. Rakenteellinen riippumattomuus liittyy vaatimukseen, jonka mukaan tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta on säädettävä lailla. Riippumattomuuden ydinalueen, itse lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden, tulee olla loukkaamaton. Riippumattomuuden osalta käyty keskustelu yhtäältä osoittaa, että riippumattomuuden vaatimus on tuomioistuinhallinnon osalta oleellisin oikeudellinen vaatimus. Toisaalta keskustelusta käy ilmi, että monenlaiset hallinnon järjestämistavat voivat turvata riippumattomuuden – riippumattomuuden turvaaminen ei siten edellytä tiettyä mallia. Kyse on siitä, mikä malli parhaiten toteuttaa perustuslain vaatimuksia. Valtiosääntöön perustuva tuomioistuinten riippumattomuus ei aseta Suomessa estettä sille, että nykyisen ministeriövetoisen keskushallinnon sijaan tulisi itsenäinen tuomioistuinvirasto.**

### **4.3 Suomalaisen oikeuslaitoksen erityispiirre: ylimpien oikeuksien valvonta- ja hallintotehtävät**

Perustuslaki sisältää valtiovallan kolmijaon periaatteen ja riippumattomuuden vaatimuksen lisäksi tuomioistuinlaitoksen hallinnon järjestämisen kannalta oleellisen säännöksen ylimpien oikeuksien valvonta- ja hallintotehtävistä:

PL 99 §: Ylimpien tuomioistuinten tehtävät

Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.

Vastaava säännös löytyy myös korkeimmasta oikeudesta annetusta laissa (26.8.2005/665) 1.2 §: ”Korkein oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.” ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetusta laista (22.12.2006/1265) 1.2 §: ”Korkein hallinto-oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.”<sup>4</sup> Korkeimmilla oikeuksilla oli vastaava valvontatehtävä myös perustuslakia edeltävänä aikana, ja se haluttiin perustuslain esitöiden mukaan säilyttää ennallaan. Ylimpien tuomioistuinten perustuslaillista asemaa osoittaa myös osaltaan perustuslain 3 §:n 3 momentti, jonka mukaan ylimpinä riippumattomina tuomioistuimina tuomiovaltaa käyttävät korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

<sup>4</sup> Myös hovioikeuksilla on vastaava valvontatehtävä, joka ei kuitenkaan perustu perustuslakiin, vaan hovioikeuslain (56/1994) 2 §:n 3 momenttiin ja Hovioikeusasetuksen (211/1994) 22 ja 23 §:iin.

Korkeimpien oikeuksien valvontatehtävän sisältöä on hallituksen esityksessä (1/1998, s. 57) avattu. Sen on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena. Perustelujen mukaan käytännössä ylimpien oikeuksien valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen. Lakivaliokunta totesi lausunnossaan (LaVL 9/1998 vp), että sanaa ”valvoa” käytetään hallitusmuodon voimassa olevassa säännöksessä eikä sen ole nähty horjuttavan tuomioistuinten riippumattomuutta. Sanamuodon muuttamiseen ei ollut valiokunnan mukaan aihetta, koska sanalla haluttiin säilyttää sama sisältö kuin aikaisemminkin.

Hallituksen esityksessä laiksi korkeimmasta oikeudesta (HE 7/2005 vp) on tästä valvontatehtävästä sanottu seuraavaa:

”Pykälässä todettaisiin korkeimman oikeuden tehtäväksi perustuslain 99 §:n mukaisesti valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 157) on katsottu ylimmille tuomioistuimille säädetyn valvontatehtävän tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksina. Käytännössä valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen. Korkeimman oikeuden valvonta ulottuu alempien tuomioistuinten lisäksi ulosottoviranomaisiin. Ulosottomiehen päätöksiin ja täytäntöönpanotoimiin haetaan muutosta ensi vaiheessa käräjäoikeudelta, sitten hovioikeudelta ja lopuksi korkeimmalta oikeudelta.”

Hallituksen esitys laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta (HE 201/2006 vp) sisältää vastaavan säännöksen osalta tarkalleen samanlaisen viittauksen perustuslakiin ja sen perusteluihin, mutta perusteluja on täydennetty vielä seuraavasti: ”Viime aikoina korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt entistä enemmän huomiota lainkäytön laatutekijöihin sekä niiden seurantaan ja arviointiin. Korkein hallinto-oikeus laatii nykyisin vuosittain hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen.”

Korkeimpien oikeuksien valvontatehtävän puitteissa suorittamat toimet ovat olleet monenlaisia ja tuomioistuinlaitosta monin tavoin palvelevia. Perustuslakivaliokunnan lausuman mukaan valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden ja joutuisuuden valvonta, koulutus- ja kehittämistehtäviä sekä voimavarojen riittävyyden valvontaa. Valvontatehtävän voidaan katsoa sisältävän mahdollisuuden monenlaiseen hallinnon kehittämiseen. Käytännössä ylimpien oikeuksien toimista keskeisimpiä ovat olleet yhteiset neuvottelupäivät ja laatutyö sekä koulutuksen suunnittelu ja toteutus (koulutukseen liittyviä tehtäviä on hoidettu myös oikeusministeriössä). Lisäksi korkeimmat oikeudet ovat sektoreillaan virittäneet yhteydenpitoa tuomioistuinten kesken. Korkeimmat oikeudet ovat tähän tehtävään perustuen olleet mukana laatimassa toimintakertomusta yhdessä sektorinsa tuomioistuinten kanssa. Korkeimmat oikeudet ovat pitäneet tarkoin huolta oikeusasteellisen riippumattomuuden huomioon ottamisesta näitä toimia suorittaessaan. Valvontatehtävän suorittaminen ei saa merkitä yksittäiseen oikeusjuttuun puuttumista.

Ylimmillä tuomioistuimilla *ei ole ollut erillisiä resursseja* perustuslain mukaisen valvontatehtävän suorittamiseen. Ylimmillä tuomioistuimilla on ollut valvonnan lisäksi myös muita hallinnollisia tehtäviä kuten nimitysvaltaa alempien tuomioistuinten tuomareiden nimityksissä.

Talousarviolainsäädäntö on osaltaan asettanut paineita tähän ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään luettavien tehtävien laajentamiseksi ja tehostamiseksi. Tuomioistuinten toimintakertomukset laaditaan korkeimpien oikeuksien johdolla ja korkeimmat oikeudet ovat muutoinkin mukana oman sektorinsa tulohajaukseen liittyvissä neuvotteluissa. Oikeusministeriö ottaa kantaa korkeimpien oikeuksien johdolla laadittuihin toimintakertomuksiin. Korkeimmat oikeudet ovat saaneet vastuuta valvontatehtävänsä perustuen tuomioistuinten yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden muotoilussa (budjetin valmisteluun liittyen) ja vaikuttavuusarvioiden sekä erilaisten evaluointien toteuttajana. Myös oikeushallinnon kehittäminen kokonaisuutena yhteistyössä oikeusministeriön kanssa on ollut korkeimpien oikeuksien tehtäväkentässä. Tulohajaus tai muukaan ohjaus korkeimpien oikeuksien toteuttamana ei kuitenkaan olisi ongelmaton tuomioistuinlaitoksen sisäisen riippumattomuuden kannalta. Vaikka korkeimmat oikeudet ovat voineet käynnistää hankkeita, joiden asettaminen oikeusministeriön toimesta ei olisi sopuisuudessa tuomioistuinten ulkoisen riippumattomuuden kanssa, nekin ovat tulohajaukseen liittyvissä tehtävissä toimineet tuomioistuinlaitoksen sisäisen riippumattomuuden rajoittamina.

Perustuslakiin pohjautuva valvontatehtävä on otettava huomioon, jos tuomioistuinten keskushallintoa merkittävästi uudelleen organisoitaisiin. Samalla on muistettava, että tätä perinteistä valvontatehtävää on jonkin verran myös kritisoitu juuri oikeusasteellisen riippumattomuuden näkökulmasta. Erillisen keskushallinnon kehittämisen mahdollisuuksia tarkasteltaessa on erityisesti pidettävä mielessä ylimpien tuomioistuinten perustuslakiin perustuvaan valvontatehtävään sisältyvä voimavarojen riittävyyden valvonta: ylimpien tuomioistuinten osallistumista taloudellisten edellytysten asetteluun ei tulisi rajoittaa.

Järjestely, jossa ylimmillä tuomioistuimilla on edellä kerrotunlaista valvontavaltaa, on ainakin muihin pohjoismaihin verrattuna erityinen valtiosääntöinen piirre, jolla on vaikutuksensa arvioitaessa muissa maissa käyttöön otettujen keskushallintojärjestelmien sopivuutta kansallisesta näkökulmasta.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään (2003:3) ehdottanut, että korkeimpien oikeuksien sekä hovioikeuden alaisiaan tuomioistuimia kohtaan harjoittaman muun kuin ratkaisutoiminnan kautta tapahtuvan ohjauksen sisältöä selkeytettäisiin. Komitea korosti myös, että ohjauksen laajentaminen nykyisestä voisi olla oikeusasteellisesta riippumattomuudesta johtuen ongelmallista. Selvää on, että ohjaus ei voi sisältää yksittäisiin lainkäyttöasioihin ennalta puuttumista tai normien tulkintaa. Komitea ehdotti myös, että hovioikeuksien tarkastustoiminta nyky muodossaan lakkautettaisiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 13/1999 vp (Lausunto hallituksen esitykseen tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi) pohtinut, voidaanko

korkeimmille oikeuksille ja niiden jäsenille säätää uusia tehtäviä muutoin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta toteaa lausunnossaan, että perustuslain säännöksistä (3.3 ja 99 sekä 77, 101 ja 105 §) muotoutuvaa korkeimpien oikeuksien tehtäväkenttää ei voida pitää sillä tavoin tyhjentävänä, että lailla sitä ei voitaisi lainkaan täsmentää tai täydentää.

Tuori kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että PL 99 § 2 momentin ei ole katsottu estävän tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävien uskomista oikeusministeriölle. Oikeusministeriö onkin talousarvion valmistelussa ja täytäntöönpanossa sekä 1990-luvulla käyttöön otetussa tulosohtausmenettelyssä seurannut tuomioistuinten voimavarojen riittävyttä ja juttujen käsittelyaikoja. Oikeusministeriö on yhdessä tuomareiden kanssa huolehtinut tuomioistuinten henkilöstön koulutuksesta. Tuomarit osallistuvat koulutuksen suunnitteluun sekä toteutukseen. Sen sijaan tuomioistuinten riippumattomuus on estänyt oikeusministeriötä valvomasta lainkäytön yhtenäisyyttä. Samainen oikeusasteellinen riippumattomuus on rajoittanut myös korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden suorittamaa perustuslain mukaista valvontatehtävää.

Tuorin mukaan perustuslain 99 § 2 momentti ei olisi esteenä ainakaan sellaisen keskushallintomallin muodostamiselle, jossa muodostettaisiin komiteamietinnössä 2003:3 esitetty keskushallintoyksikkö, jolle siirrettäisiin nykyisin oikeusministeriölle kuuluvat hallintotehtävät ja jossa tuomarikunnalla olisi kehittämistoimikunnan mietinnön mukainen edustus yksikön johtokunnassa. Päinvastoin, tällainen järjestely olisi Tuorin mukaan jopa tuomioistuinlaitoksen rakenteellista riippumattomuutta vahvistava, ja siten perustuslain asettamia edellytyksiä nykyistä oikeusministeriöjohtoista järjestelyä paremmin tukeva järjestelmä.

Järjestely, jossa oikeusministeriölle nykyisin kuuluvia tuomioistuinhallinnon tehtäviä siirrettäisiin erilliselle keskushallintoyksikölle, tarkoittaisi Tuorin mukaan oikeusministeriön harjoittaman ulkoisen ohjauksen ja valvonnan siirtämistä yksikölle, jossa olisi tuomioistuinlaitoksen itsehallinnon piirteitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi korkeimpien oikeuksien mahdollisuuksien kaventamista niiden valvoessa edelleen omalta osaltaan voimavarojen riittävyttä ja juttujen käsittelyaikoja sekä järjestäessä neuvottelupäiviä ja muuta henkilöstökoulutusta. Näin ollen perustuslaissa perustettu korkeimpien oikeuksien tehtävä säilyisi niillä.

Tuori huomauttaa kuitenkin, että vaihtoehtona mahdollisen tuomioistuinten keskushallintoyksikön perustamisen osalta on ollut esillä myös talousarvioehdotusta koskevan päätöksenteon sekä tuomioistuinlaitosta koskevan lainvalmistelun antaminen keskushallintoyksikölle. Näiden tehtävien, samoin kuin nykyisin oikeusministeriön tehtäväkentän ulkopuolelle sijoittuvien tehtävien siirtäminen mahdolliselle keskushallintoyksikölle edellyttäisi Tuorin mukaan erillistä tarkastelua perustuslain valossa. Tarkastelun pohjaksi tarvittaisiin täsmällinen hahmottelu yksikölle kaavailuista *tehtävistä ja sen organisaatiosta*.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg on esittänyt useissa yhteyksissä huomioita ehdotukseen perustaa oikeusministeriöstä erillinen oikeushallintovirasto sekä erityisesti tämän ehdotuksen suhteesta korkeimpien oikeuksien valtiosääntöiseen tehtävään. Presidentti Hallberg painottaa 11.5.2007

antamassaan lausunnossa ”Oikeusministeriön ja tuomioistuinten yhteistyö sekä oikeushallinnon kehittäminen”, että tuomioistuin on samanaikaisesti sekä tuomiovaltaa käyttävä valtion orgaani että valtion virastokoneiston yksikkö, jonka hallinto on hoidettava yhteistyössä tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten kanssa riippumattomuus turvaten.

Hallbergin mukaan ylimmille tuomioistuimille perustuslain 99 §:n mukaan kuuluvaa valvontatehtävää ei voida sivuuttaa ja säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vastaavanlaisia tehtäviä hallintoviranomaiselle, oikeusministeriölle tai erikseen perustettavalle oikeushallintoviranomaiselle (ks. myös puhe Hallintotuomioistuinpäivänä 8.11.2006). Lisäksi Hallberg korostaa, että valtiosäännön lähtökohdista ja hallinnon yleisten periaatteiden kannalta ajatukset sellaisesta virastosta, joka voisi ohittaa oikeusministeriön antaa hallitus- ja eduskuntakäsittelyyn budjettiesityksiä, poikkeavat täysin perustuslain 7 luvun talousluvusta ja talousarvioesityksen kokonaisuusajattelusta. Hallberg ei myöskään näe taloudellisia syitä, jotka puoltaisivat erillisen hallintoviranomaisen mallia. Välikäsi oikeushallintoasioissa vähentäisi mahdollisuuksia saada ymmärrystä oikeudenkäytön edellytyksiin hallitustasolla ja budjettineuvotteluissa. Oikeuslaitoksen näkökulmaa tulee budjettiesitystä tehtäessä olla edustamassa oikeusministeri valtioneuvostossa. Hallberg tuo myös esiin, että hallintoyhteistyö oikeusministeriön kanssa on toiminut ja että lähtökohtana tulisi tuomioistuinten työn tukemisessa olla nykyisen järjestelmän vahvistaminen (Oikeuslaitospäivä 9.3.2007).

Asianajajapäivänä 9.1.2004 pitämässään puheessa Hallberg on todennut, että ehdotettu tuomioistuinhallitusmalli tarkoittaisi, että oikeushallinto ja valtiosäännössä järjestetty budjettivalta etäännyisivät toisistaan. Uuden viraston johtokunta antaisi budjettiesityksensä oikeusministeriölle. Tämä merkitsisi korkeimpien oikeuksien osalta budjettitaloudellisen itsenäisyyden vähentymistä. Hallberg peräänkuuluttaa mallia, jossa muiden hallinnonalojen tapaan lisättäisiin kunkin tuomioistuinyksikön päätösvaltaa virka- ja muissa järjestelyissä.

Hallberg korostaa myös, että Ruotsi ja Tanska eivät ole vertailukelpoisia valtioita arvioitaessa tuomioistuinhallintojärjestelmiä, koska niiden valtiosäännöt eivät ole vastaavat: Perustuslain 99 § 2 momentin mukaisesti ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan ja ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Vastaavaa säännöstä ei löydy muista pohjoismaista. Oikeusvertailua tehtäessä Hallbergin mukaan on syytä pitää mielessä, että useimmissa vertailun kannalta kiinnostavissa maissa korkeimmilla oikeuksilla ei ole Suomen perustuslain mukaista valtiosääntöistä tehtävää valvoa alempia tuomioistuimia.

Edellä kuvatussa keskustelusta koskien korkeimpien oikeuksien perustuslaissa annettua valvontatehtävää voidaan havaita, että perustuslain vaatimukset on tältäkin osin otettava huomioon keskushallintoa kehitettäessä. Perustuslain 99 § on relevantti ainakin arvioitaessa säätämisyjärjestyskysymystä sekä päätettäessä tuomioistuinten keskushallintoon liittyvien tehtävien jakamisesta ja keskushallintomallin organisaation yksityiskohdista tuomioistuinhallintoa kehitettäessä.

**Suomen perustuslain 99 § 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan ja ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Vastaavaa säännöstä ei löydy muista pohjoismaista. Perustuslakiin pohjautuva valvontatehtävä on otettava huomioon, jos tuomioistuinten keskushallintoa merkittävästi uudelleen organisoitaisiin. Säännöksen huomioon ottaminen ei käydyn asiantuntijakeskustelun valossa edellytä tietyn keskushallintomallin valintaa, mutta keskushallinnon tehtäväkenttää ja toimivaltuuksia pohdittaessa sillä voi olla rajoittavia vaikutuksia. Samoin säännös voi edellyttää sääätämisyjärjestyskysymyksen pohtimista mahdollisista muutoksista päätettäessä.**

#### 4.4 Kansainvälinen normisto

Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta säätelevät useat kansainväliset soft law-lähteet. Nämä voidaan jakaa esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen suosituksiin ja tuomareiden tai tuomareiden yhdistysten laatimiin suosituksiin. Kansainvälisten järjestöjen suosituksista voidaan mainita muun muassa seuraavat:

- the United Nations "Basic Principles on the Independence of the Judiciary", approved in 1985
- Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges, adopted on 13 October 1994
- the European Charter on the Statute for Judges of the Council of Europe, approved in Strasbourg on 8-10 July 1998

Tuomareiden kansainvälisen yhteistyön seurauksena on syntynyt mm. seuraavia dokumentteja:

- the "Judges' Charter in Europe", adopted on March 20th, 1993 in Wiesbaden (Germany) by the European Association of Judges, regional group of the International Association of Judges
- the "Universal Charter of the Judge", unanimously adopted in November 1999 in Taipei (Republic of China-Taiwan) by the International Association of Judges
- Opinion No 1 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Standards Concerning the Independence of the Judiciary and the Irremovability of Judges.
- Consultative Council of European Judges: Opinion No 2 (2001) on the Funding and Management of Courts with Reference to the Efficiency of the Judiciary and to Article 6 of the European Convention of Human Rights
- Consultative Council of European Judges: Opinion No 10 (2007) on the Council for the Judiciary at the service of society
- Consultative Council of European Judges: Opinion N:o 11 on the quality of judicial decision

Tuomioistuimen riippumattomuutta edellyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 §:n 1 artikla, jonka mukaan tuomioistuinmenettelyn tulee tapahtua lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. (Ks. myös Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, 2005, s. 349) Samoin United Nations Covenant on Civil and Political Rights edellyttää, että ”everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial Tribunal established by law” (Artikla 14). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeussopimusta ja sen riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimusta koskeva oikeuskäytäntö on myös Suomea sitova oikeuslähde.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus R (94) 12 on the Independence, Efficiency and Role of Judges<sup>5</sup> ei sisällä riippumattomuuden tarkkaa erittelyä tai määrittelyä, mutta siitä ilmenee useita tekijöitä, joiden katsotaan vaikuttavan riippumattomuuteen. Nämä suositukset ovat yksi oikeudellinen reunaehto, joka määrittää, vaikkakaan ei lainsäätäjää perustuslain tapaan sitovasti, tuomioistuinhallinnon järjestämisessä huomioon otettavia seikkoja. Suosituksen lähtökohtana on, että kukin jäsenmaa suorittaa kaikki tuomioistuinten ja tuomarien riippumattomuuden vahvistamisen kannalta oleelliset toimenpiteet. Erityisesti seuraavat suosituksessa esitetyt periaatteet (vapaasti tiivistettyinä) ovat oleellisia tuomioistuinhallinnon järjestämisen kannalta Suomen tilanteessa:

- tuomareiden riippumattomuus tulisi turvata mieluiten perustuslaissa tai perustuslaillisissa periaatteissa tai implementoimalla suositus lainsäädäntöön (Principle I, 2a)
- nimittämismenettelyistä ja tuomareiden toiminnan valvonnasta tulisi säätää lailla (Principle I, 2a)
- toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan tulisi aktiivisesti varmistaa, että tuomarit ovat riippumattomia ja ettei tuomarin riippumattomuutta vaarantavia asioita tai muutoksia tehdä (Principle I, 2b)
- tuomarin riippumattomuuden ytimessä oleva oikeudellinen päätöksenteko tulisi olla täysin turvattu kaikilta suorilta tai epäsuorilta ulkopuolisilta vaikutteilta, puuttumisilta, painostukselta tai muilta uhkilta (Principle I, 2d)
- tuomareita ei tulisi velvoittaa raportoimaan ratkaistavana olevien asioiden tosiseikastoista kenellekään tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliselle taholle (Principle I, 2d)
- tuomareiden työn tehokkuuden takaamiseksi tuomareilla tulee olla asianmukaiset olosuhteet työlleen – tämä tarkoittaa erityisesti asiantuntevan hallintohenkilökunnan ja nykyaikaisen välineistön tarjoamista (atk-välineet tms.) sekä ei-oikeudellisten tehtävien osoittamista mahdollisuuksien mukaan muille kuin tuomareille (Principle III)

---

<sup>5</sup> Euroopan neuvoston ministerikomitea on perustanut asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on kehittää suositusta uusien Eurooppalaisten käytäntöjen ja lähtökohtien mukaan. Asiantuntijaryhmän nimi on ”Group of Specialists on the Judiciary (CJ-S-JUD)”, ja sen tehtäväksi on määritelty mm. arvioida ”the role of independent authorities in the court administration” sekä ”the balance between the independence and efficiency of the judiciary”. Asiantuntijaryhmän työn on määrä valmistua vuoden 2009 loppuun mennessä (CDCJ(2009) 1 (appendix V)).



Kansainvälisissä oikeudellisesti sitovissa ja soft law -lähteissä tuomioistuinten itsenäisyyttä turvaaviin tekijöihin luetaan kuuluvaksi useita asioita, joita ovat mm. tuomioistuinten riittävien resurssien takaaminen, tuomareiden erottamattomuus, tuomareiden riittävä ja säännöksin turvattu palkka, objektiiviset ylenemisperusteet, laissa säännelty valvonta- ja kurinpitomenettely, tuomareiden valintaan ja koulutukseen liittyvien järjestelmien yhdenvertaisuus ja objektiivisuus, sekä lailla tai perustuslailla turvattu tuomitsemistoiminnan riippumattomuus (ks. esim. Yhdistyneiden kansakuntien Basic Principles on the Independence of the Judiciary). Lainkäyttötoiminnan riippumattomuus merkitsee sekä suoran että epäsuoran puuttumisen tai vaikuttamisen kieltä. Euroopan neuvoston tuomioistuinten riippumattomuutta koskevilla periaatteilla on puolestaan ollut merkittävä rooli Euroopan unionin laajentumisen yhteydessä. Se sisältää mm. suosituksen, että tuomareiden valinnasta, rekrytoinnista, nimittämisestä sekä urakehitykseen liittyvistä asioista päättäisi täytäntöönpano- ja lainkäyttövallasta erillinen ja itsenäisen hallintoelin, jossa vähintään puolet jäsenistä tulisi tuomarikunnasta.

Oikeudellisesti sitovien kansainvälisten lähteiden osalta on kiinnitettävä huomiota niiden *minimiluonteeseen*: useimmiten kansainväliset sopimukset asettavat valtioille minimitason esimerkiksi oikeusturvavaatimuksille taikka riippumattomuuden toteuttamiselle. Tällöin on mahdollista ja suositeltavaakin huolehtia sopimusvelvoitteista sopimuksen vaatimuksia paremmin. Standardin sopimuksen tulkinnalle moderneissa oikeusvaltioissa voidaan tällöin ajatella muodostuvan muiden valtioiden toteuttamistavoista ja ratkaisukäytännöistä. Tässä mielessä tuomioistuinhallinnon järjestämistavat, joita esitellään tämän selvityksen luvuissa 6.8 ja 6.9 sekä liitteessä 2, ovat eräänlaista tulkinta-aineistoa kansainvälisten sopimusten vaatimusten sisällöstä. Tästä eurooppalaisten oikeusvaltioiden standardista riippumattomuuden osalta voidaan saada johtoa myös erilaisista sitomattomista suosituksista ja mielipiteistä, joita tuomareiden kansainväliset järjestöt ovat muodostaneet.

CCJE:n vuodelta 2007 oleva mielipide n:o 10, ”Opinion N:o 10 on Council for the Judiciary in the service of society” on keskeinen soft law -lähde tuomioistuinhallintoa tarkasteltaessa. Mielipiteessä korostetaan tuomioistuinviraston merkitystä ja nähdään ”high council for the judiciary” tai muu vastaava itsenäinen elin oleellisena oikeusvaltion elementtinä, joka tasapainottaa lainsäätäjän, toimeenpanon sekä oikeuslaitoksen välisiä suhteita. Tällaisen itsenäisen elimen tärkeänä tehtävänä on hallinnon hoitamisen lisäksi turvata tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Suosituksessa tuodaan esiin keskeisiä seikkoja, jotka olisi hyvä ottaa huomioon järjestettäessä tuomioistuinhallinto erillisen viraston tai neuvoston mallin mukaiseksi. Suosituksessa on mm. kannanottoja elimen koostumuksesta (tuomareiden enemmistön vaatimus), jäsenien kelpoisuusehdoista, jäsenten valintatavoista, jäsenten toimikaudesta ja määrästä, resurssien turvaamisesta, tehtävistä ja toimivaltuuksista, laadunhallinnan järjestämisestä, tuomareiden kouluttamisesta ja kurinpidosta. Hallintoelimen tavoitteet ja tehtävät, kokoonpano ja toiminnot, jotka turvaavat tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta ja vahvistavat demokratiaa tuodaan mielipiteessä esiin, mutta mitään tiettyä erillisen hallintoelimen muodostamista ei esitetä valittavaksi. Sekä ns. eteläeurooppalainen että ns. pohjoiseurooppalainen hallintomalli ovat suositeltavia.

Mielipiteen mukaan Council for the Judiciaryyn kokoonpano ja toiminnot voivat vaihdella valtiosta toiseen. Tärkeää on kuitenkin tällaisen tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta turvaavan sekä vallan kolmijaon periaatetta kunnioittavan elimen olemassaolo. Mielipiteessä korostetaan, että tällaisen elimen asemasta ja toimivaltuuksista sekä kokoonpanosta tulisi säätää perustuslain tasolla.

Erillisen tuomioistuinlaitoksen hallinnosta vastaavan elimen tulisi voida itsenäisesti päättää työskentelytavoistaan. Suhteet Councilin ja oikeusministerin, eduskunnan ja valtionpäämiehen välillä tulisi määritellä erikseen. Lisäksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää hallintoviraston suhteisiin yksittäisiin tuomioistuimiin pitäen mielessä, että hallintoelin ei kuulu tuomioistuinten hierarkiaan eikä siten voi tai saa osallistua lainkäyttöön.

Kansainvälisoikeudellisessa keskustelussa on painotettu tuomioistuinten riippumattomuuden merkitystä oikeusvaltion periaatteiden ja ihmisoikeuksien toteutumisen vahvana takeena. Tuomioistuinten riippumattomuutta tulisi – silloinkin kun se on tarpeen – rajoittaa mahdollisimman vähän, suhteellisuusperiaatteen vaatimusta noudattaen.

Tässä selvityksessä on tyydytty esittämään lyhyesti kansainvälisen normiston asettamia velvoitteita kansallisen tason tuomioistuinhallinnon järjestämiselle. Tuomioistuinhallinnon järjestämiseen liittyviä kansainvälisiä piirteitä ei ole voitu tyhjentävästi kuvata.<sup>6</sup> Kansainväliseen kehitykseen liittyvää tutkimusta ja selvityksiä on esitelty myös tämän selvityksen luvussa 6.9, jossa – osin edellä esitettyihin kansainvälisiin normeihin ja suosituksiin perustuvaa – kansainvälistä kehitystä kuvataan tarkemmin.

---

<sup>6</sup> Tuomioistuinhallintoon liittyvää kansainvälistä informaatiota on löydettävissä melko runsaasti. Ks. esimerkiksi seuraavat verkosta löytyvät lähteet:

International Association for Court Administration <http://www.iaca.ws>

International Journal for Court Administration

<http://www.iaca.ws/mc/page.do?sitePageId=61382&orgId=iaca>

Australian Institute of Judicial Administration <http://www.aija.org.au/index.php>

The Research Institute on Judicial Systems (Bologna) <http://www.irsig.cnr.it/presentenglish.htm>

IHEJ Institut des Hautes Etudes sur la Justice, Ministère de la Justice (Paris)

<http://www.ihej.org/index.php>

The European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

[http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)

Consultative Council of European Judges (CCJE)

[http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/ccje/default_en.asp)

National Center for State Courts (NCSC, USA) <http://www.ncsconline.org/>

Canadian Judicial Council [http://www.cjc-ccm.gc.ca/english/index\\_en.asp](http://www.cjc-ccm.gc.ca/english/index_en.asp)

**Kansainvälisestä sitovasta normistosta ei ole suoraan löydettävissä periaatteita tai suosituksia, jotka välttämättä edellyttäisivät tietyn keskushallintomallin valitsemista. Sen sijaan niistä on löydettävissä paljonkin keskushallinnon valinnassa vaikuttavia kriteereitä, pitkälti tosin samoja kuin kotimaisesta oikeudellisesta aineistosta. Kriteerit liittyvät keskeisesti tuomioistuinten riippumattomuuteen. Kansainvälisestä normistosta ja muusta soft law - aineistosta on löydettävissä tehtävä- ja asiaryhmiä, joiden osalta hallintomallia valittaessa on syytä olla huolellinen. Suositukset ovat myös vaikuttaneet kansainväliseen kehitykseen ja suositusluontoisissa kansainvälisissä lähteissä on selkeästi painotettu valtionhallinnosta erillisen tuomioistuinhallinnon järjestämisen tarpeellisuutta – niiden jälkeen useissa valtioissa on tarkistettu kansallisten säädösten vastaavuus näiden lähteiden asettamiin edellytyksiin nähden.**

#### **4.5 Valtion taloushallinto: budjettivalta ja tulosohjauksen oikeudellinen merkitys**

Valtion taloushallintosäännöstö ja talouden tehostamispyrkimys ovat eräitä keskeisimmistä seikoista, jotka ovat viime vuosina herättäneet keskustelua tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta ja tuomioistuinhallinnon kehittämistarpeesta. Vaikka kyse ei ole perustuslain tasoisista säännöksistä<sup>7</sup>, niiden tosiasiallinen velvoittavuus ja vaikutukset hallintoon ovat olleet merkittäviä. Tulosvastuun ja muun hallinnollisen vastuun sekä riippumattomuuden välillä on jännite. Seuraavassa on käsitelty tulosohjauksen asettamia haasteita ja velvoitteita tuomioistuinhallinnolle.

Tulosohtaus ja laadunvalvonta ovat tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallisia, joskaan eivät tarpeettomia tai kiellettyjä. Tuori toteaa 4.6.2006 antamassaan lausunnossa korkeimmalle oikeudelle, että nykyinen tulosohtausjärjestelmä ongelmineen antaa uutta ajankohtaisuutta tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon ja budjettioikeudellisen aseman uudelleen järjestämisestä käytävälle keskustelulle.

Valtion talousarviolain ja –asetuksen (13.5.1988/423 ja 11.12.1992/1243) muutokset ovat kokonaisuudessaan astuneet voimaan vuonna 2004. Muutoksissa keskeisintä on tulosohtausjärjestelmän ja tulosbudjetoinnin kehittäminen ja vahvistaminen ja toiminnallisen vastuun lisääminen. Muutoksissa voidaan nähdä halu korostaa ministeriön roolia irrallaan päivittäisestä operatiivisesta toiminnasta – ministeriön tulos- ja tulosohtauksen rooli asettaa haasteita operatiivisten tehtävien hoitamiseen. Hallituksen esityksessä HE 56/2003 todetaankin seuraavaa:

”Korkea tuloksellisuus ja samalla tilivelvollisuuden toteuttaminen edellyttävät, että hallinnon rakenteet tukevat tuloksellista toimintaa ja

<sup>7</sup> Talousarvion soveltamiseen ja valmisteluun liittyvää toimivaltaa perustelee kyllä mm. valtionhallinnossa perustuslain 68.1 §:n nojalla noudatettavat ohjaus- ja valvontasuhteet, mutta Tuori on lausunnossaan todennut, ettei tämä toimivaltaperusta ulotu tuomioistuinlaitokseen ainakaan automaattisesti.

tilivelvollisuutta. Tärkeää on erityisesti ohjaus- ja vastuusuhteiden selkeys. Ministeriöiden tulisi olla toimialansa hallintoa ohjaavia ja toimialan tason strategiaan kysymyksiin keskittyviä pieniä yksiköitä. Varsinaisten operatiivisten hallintotehtävien hoidon sekä julkisten palveluiden tuotannon ei yleensä tulisi olla organisoituna samaan yksikköön kuin ohjaus, koska tällöin tulohajauksen ja siihen kuuluvan tulosvastuun kannalta tärkeä ohjaajan ja ohjattavan välinen vuorovaikutus ja siihen kuuluva valvonta sekä kriittinen arviointi ja ohjaava palaute jäävät puuttumaan. Tältä osin valtionhallinnon ja sen ohjauksen rakenteet eivät kaikissa tapauksissa ole tuloksellisuuden ja tulosvastuun kannalta parhaimmalla mahdollisella tavalla järjestettyjä. Valtionhallinnon rakenteita sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevia vastuusuhteita tulisikin edelleen kehittää tuloksellisuuden ja tulosvastuun kannalta paremmin toimiviksi.”

Operatiivisen toiminnan eriyttämistä onkin tapahtunut useilla valtion toimialoilla viime vuosina.

Toisaalta hallituksen esityksessä myös korostetaan, että tulohajauksista ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei muuteta viranomaisten välistä toimivallanjakoa eikä puututa esimerkiksi tuomioistuinten tai syyttäjäviranomaisten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Oikeudenhoidossa tulohajauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut eikä tulohajauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön tai syyteharkintaan. Yksittäisen tuomioistuinratkaisun yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tai laadun tarkastelu ei kuulu tilinpäätösraportointiin. Sen sijaan tulohajaus keskittyy oikeushallinnon osalta valtion varojen käyttöön oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtäviin sekä puitteiden luomiseen tehokkaasti toimivalle oikeudenhoidolle.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin myös se seikka, että tuomioistuimilla on muiden hallintoyksiköiden tapaan myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoimisesta. Nämä seikat kuuluvat riippumattomuuden estämättä tilivelvollisuuden piiriin. Tulohajauksen ja lainkäytön sisältöä koskevan ohjauksen suhde on kuitenkin riippumattomuuden kannalta ongelmallinen: tulohajauksenkin toteuttamisessa tuomioistuinten riippumattomuuden on oltava lähtökohtana eikä aina ole helppoa erottaa, milloin on kyse yleisen lainkäytön sisältöä koskevasta ulkoisesta ohjauksesta ja valvonnasta, jonka on jätävä tulohajausjärjestelmän ulkopuolelle.

Tulohajauksen keskeisimmät säännökset ovat valtion talousarviolain 12 § toiminta- ja taloussuunnittelusta ja 21 § virastojen ja laitosten tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista sekä valtion talousarvioasetuksen 11 §, jonka mukaan ministeriö vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Nykyisessä järjestelmässä tuomioistuinlaitoksen tulohajauksen päävastuu on oikeusministeriöllä, joka hoitaa tulosneuvotteluita yhteistyössä tuomioistuinten kanssa. Tuomioistuimet myös toimittavat oikeusministeriölle tilinpäätökset toimintakertomuksineen. Oikeusministeriö antaa

tuomioistuimia koskevan, talousarvioasetuksen 66i §:ssä tarkoitetun kannanoton, jossa lausutaan muun muassa asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta. Tulosohjausta on nykyisessäkin järjestelmässä kehitetty oikeusministeriön toimesta, ja kehittämistyön tuloksena on syntynyt raportti ”Tuottavuuden mittaaminen oikeusministeriön hallinnonalalla”.

Presidentti Hallbergin mukaan tulosohjaukseen liittyvien sektorineuvottelujen oikeusperusta sekä korkeimman hallinto-oikeuden merkittävä asema sen toteuttamisessa on sellaisenaan löydettävissä perustuslain osoittamasta korkeimpien oikeuksien valvontatehtävästä. Valvontatehtävä sisältää nimenomaisesti vastuun osallistua kehittämistyöhön ja valvoa tuomioistuinten voimavarojen riittävyyttä. Erilliset lainsäädännökset sektorineuvotteluista tai tulosohjausjärjestelmästä vain hämmäntäisivät kuvaa tuomioistuinten riippumattomuudesta. Hallberg on päätöksellään 13.2.2004 asettanut projektin selvittämään hallintotuomioistuinten yhteistyötä ja lainkäytön valvonnan kehittämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla. Projektin tuloksena julkaistiin 22.12.2004 muistio ”Hallintotuomioistuinten yhteistyön ja lainkäytön valvonnan kehittäminen korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla”. Projektissa laadittiin kuvaus siitä, minkälainen vuotuinen tapahtumasarja voisi muodostua hallintotuomioistuinten yhteistyöstä sekä valtion talousarvio- ja tilinpäätösjärjestelmästä. Vuosittainen yhteistyö-, laatu- ja resurssineuvottelujärjestelmä oli muistion liitteenä. Projektissa ohjausryhmä asetti neljä työryhmää selvittämään keskeisiä oikeusturvan laatuun ja saatavuuteen sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä kysymyksiä.

Tulosohjauksen ja seurannan menetelmiä on arvosteltu erityisesti yleisten tuomioistuinten toimesta. Yleisten tuomioistuinten toimintakertomuksessa vuodelta 2008 on todettu, että eräs yleisten tuomioistuinten mahdollisuuksiin täyttää tehtävänsä oikeusturvan vaatimusten mukaisesti kohdistuvista riskeistä on oikeushallinnon harjoittaman seurannan, tulosohjauksen ja resurssinjaon menetelmien kehittämättömyys. Tältä osin oikeusturvajärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseksi vaaditaan oikeushallinnon toimia, poikkihallinnollista yhteistoimintaa sekä valtioneuvoston ja eduskunnan myötävaikutusta. Samoin kertomuksessa todetaan, että oikeushallinnossa on tarvetta perustaa resurssien jakoa ja kohdentamista koskeva päätöksenteko tähänastista tarkempaan ja rationaalisempaan seurantaan ja analyysiin sekä läpinäkyvästi perusteltuihin arviointeihin. Hallinnon ammattimaistumista tältä osin siten tarvittaisiin, jotta tulosohjausjärjestelmä olisi tasapuolinen ja rationaalinen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on käräjäoikeuksien tulosohjausta ja johtamista koskevassa tarkastuskertomuksessaan (125/2006) vuodelta 2006 katsonut, että lainkäyttötoiminnan perustuslaissa määritelty riippumattomuus lainsäädäntövallasta ja toimeenpanovallasta aiheuttaa tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten johtamisessa sekä tulosohjausjärjestelmän vakiinnuttamisessa ja soveltamisessa ongelmia, joita ei ole muualla valtionhallinnossa. Tarkastusvirasto on kehottanut oikeusministeriötä selvittämään sekä edellytykset tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämiseksi ministeriöstä erillisen keskushallintoyksikön pohjalle

että edellytykset jatkaa ja kehittää tuomioistuinlaitosta nykyisen, oikeusministeriössä toimivan keskushallinnon pohjalta. Tämä tarkastuskertomuksen sisältämä kehoitus on otettava huomioon päätettäessä jatkotoimista tuomioistuinten keskushallinnon kehittämiseksi.

Tulosohjausjärjestelmä perustuu tulosvastuuseen, joka tarkoittaa julkista hallintotehtävää tai taloutta hoitavan velvollisuutta pyrkiä saamaan aikaan mahdollisimman paljon suoritteita mahdollisimman vähillä ja hallituilla kustannuksilla. Tämä edellyttää toimintaprosessien ja menettelyiden jatkuvaa arviointia ja kehittämistä. Tulosohjausjärjestelmää on perusteltu parlamentarismilla: tulosvastuu kytkettiin hallituksen esityksessä (HE 56/2003 vp) hallinnolliseen vastuunalaisuuteen ja tämä puolestaan parlamentaariseen vastuunalaisuuteen. Tulosohjausjärjestelmän valtiosääntöoikeudelliset perusteet liittyvät valtioneuvoston yleistoimivaltaan hallitus- ja hallintoasioissa sekä parlamentarismiin ja perustuslain 68 §:n 1 momentin ministeriöille osoittamaan asemaan. Professori Tuori kuitenkin korostaa lausunnossaan (4.6.2006 annettu lausunto koskien tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen suhdetta tuomioistuinten riippumattomuuteen), että tuomioistuinten perustehtävät eivät ole valtiovallan kolmijaossa hallitus- tai hallintotehtäviä, eikä riippumattomilla tuomioistuimilla ole näistä tehtävistään hallinnollista vastuunalaisuutta. Kuitenkin, vaikka tulosohjauksen valtiosääntöoikeudellisia perusteita ei sellaisenaan voida soveltaa tuomioistuinlaitokseen, tulosohjaus on tuomioistuimia niiden hallintovirastojen roolissa sitovaa. Tuomioistuimet ovat siis paitsi lainkäyttöyksiköitä, myös tulosvastuullisia virastoja.

Tuori korostaa, että tulosohjausta ei voi luokitella oikeudellisesti sitomattomaksi, vaan määrärahaohjauksessa on myös oikeudellisesti sitovia piirteitä. Tulosohjauksen sijainti sitovan ja sitomattoman sekä välillisen ja välittömän valtionhallinnon ohjauksen välisissä erotteluissa on hankalasti määriteltävissä.

Rissanen tarkastelee artikkelissaan ”Domstolarnas oberoende gentemot förvaltningen” myös tulosohjauksen merkitystä tuomioistuinten ja hallinnon välisessä suhteessa. Tuomioistuinlaitoksessa nykyinen budjetointi- ja tulosohjausjärjestelmä on otettu käyttöön asteittain jo vuosina 1992-1995. Tulosohjaus antoi tuomioistuimille enemmän itsenäistä päätäntävaltaa, mutta samalla se asetti vaatimuksen siitä että päällikkötuomareiden tulee vastata tuomioistuinten toiminnan tehokkuudesta ja taloudellisuudesta. Rissanen korostaa, että tuomioistuinten itsenäisyyden vaatimus ei saa vaikeuttaa niiden kehittämistä hallinnollisina yksiköinä. Toisaalta on riippumattomuuden kannalta oleellista, että tuomioistuimet voivat itsenäisesti päättää resurssiensa suuntaamisesta.

Tulosohjauksen toteuttaminen on suunniteltu tuomioistuinten ja oikeusministeriön yhteistyönä. Tulosneuvottelut käydään syksyisin oikeusministeriön ja kaikkien tuomioistuimien välillä. Neuvotteluissa keskustellaan kunkin tuomioistuimen tilanteesta, esimerkiksi henkilöstön hyvinvoinnista ja toiminnan tavoitteista. Keskustelun perusteella muodostetaan seuraavan vuoden tulostavoitteet ja edellytykset toiminnalle (kuten henkilöstön määrä). Näiden tulostavoitteiden toteutumisen mittarina käytetään oikeusturvan saatavuutta eli esimerkiksi erilaisten asiaryhmien käsittelyaikoja tuomioistuimissa, tuottavuutta (käsiteltyjen asioiden määrä/henkilötyövuosi, työmäärät

henkilötyövuotta kohden) sekä taloudellista tehokkuutta. Tulosneuvotteluiden seurauksena eduskunnan antamat resurssit jaetaan tuomioistuinten kesken. Ylimmillä tuomioistuimilla on oma momenttinsa, minkä vuoksi niiden kanssa käytävät tulosneuvottelut vain täsmentävät tulostavoitteet budjetin valossa.

Oikeuskansleri Nikula on antamassaan lausunnossa koskien tulosohjausjärjestelmän ja riippumattomuuden välistä suhdetta todennut, että tuomioistuinten ja muun lainkäyttötoiminnan asialliseen ja sisällölliseen riippumattomuuteen, joka on perustuslaissa turvattu tuomiovallan riippumattomuuden varsinainen ydin, ei tuomioistuinten tulosohjauksessa voida puuttua. Valtion tulosohjausjärjestelmä ei saa millään tavoin estää tai vähentää tuomioistuinten tai yksittäisen tuomarin mahdollisuutta käsitellä ja ratkaista tuomioistuimessa tutkittavana oleva asia voimassa olevan oikeuden mukaisesti. Mutta vain se, että tulosohjausasiakirjoihin kirjataan yleispiirteisiä käsittelyaikatietoja ja ratkaistavien asioiden lukumäärätietoja tai muita vastaavia tulostavoitetietoja yksittäisen tuomioistuimen osalta, ei sinänsä vähennä tai vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta yksittäisissä oikeudenkäyntiasioissa.

Nikulan näkemyksen mukaan käräjäoikeuksissa tulosohjaus ja siihen liittyvät toimenpiteet, erityisesti ratkaisutoiminnan yhtenäisyyden osalta, on voitu toteuttaa hyvin ja tuomarin riippumattomuutta vaarantamatta. Tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että toiminta on hoidettu tuomioistuinten sisällä sekä hovioikeuspiireissä laatuhankein.

Nikula tuo esiin kuitenkin nykyisen keskushallintomallin ominaispiirteen aiheuttaman ristiriitaisen toimintatavan. Yksittäiset käräjäoikeudet ovat olleet tyytyväisiä tuomioistuinten ja oikeusministeriön suhteeseen, mikä on saattanut osittain johtua oikeusministeriön varovaisesta toiminnasta tulostavoitteiden ja laatuhankeiden suhteen. Oikeusministeriö on näin vaalinut tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta, ja tämä onkin ollut oikeuskanslerin mielestä perusteltua. Toisaalta valtionalouden tarkastusvirasto on käräjäoikeuksien kohdalla esittänyt, että oikeusministeriön roolin tulisi olla aktiivisempi tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnissa. Oikeusministeriön tulisi suosituksen mukaan kehittää soveltuvia mittaamisjärjestelmiä ja arviointimittareita. Tämä voi oikeuskanslerin kannan mukaan kuitenkin aiheuttaa ristiriitaisen tilanteen, sillä oikeusministeriön aktiivisuus ei saa merkitä puuttumista tuomioistuintyöhön.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä esitetään kannanotto tulosohjausjärjestelmän ongelmallisuudesta tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Suunniteltu tulosohjauksen terävöittäminen ja erityisesti laadunhallinnan merkityksen kasvu voivat vielä lisätä ongelmia. Tulosohjausta on kehittämiskomitean mukaan kehitettävä aktiivisesti yhteistyössä tuomioistuinlaitoksen kanssa, tuomioistuinten riippumattomuus mielessä pitäen. Tulosohjauksen toteuttamiseen liittyviä ongelmia nykyisessä hallintomallissa on tuonut useissa yhteyksissä esiin korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo, ja samoin tulosohjaukseen liittyviä kehittämiskohteita on tuotu esiin yleisten tuomioistuinten toimintakertomuksissa.

On selvää, että sisällöllinen riippumattomuus estää yksittäisiä lainkäyttöasioita koskevan välittömän ulkoisen ohjauksen. Tuori on esittänyt selvänä kannanottonaan, että sisällöllinen riippumattomuus sulkee myös yleisen lainkäytön sisältöä koskevan

ulkoisen ohjauksen ja valvonnan pois (tulosohjausjärjestelmän ulkopuolelle). Ongelmallisimmat tulosohjauksen elementit nimenomaan riippumattomuuden kannalta ovat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden todentaminen ja laadunhallinta.

Tulosohjaus valtionhallintoa oikeudellisesti velvoittavana asiana on otettava huomioon myös tuomioistuinhallintoa kehitettäessä. Arvioitaessa eri keskushallintomalleja on samalla arvioitava mallien toimivuutta tuomioistuinten riippumattomuuden takaajana myös taloushallintoon ja tulosohjaukseen sekä laadunhallintaan liittyvissä nykyisissä ja tulevaisissa haasteissa.

Tulosohjauksen käyttöönotto on aiempaa näkyvämmiin tuonut esiin tuomioistuinten ja niiden keskushallinnon eli oikeusministeriön välisen suhteen ja aiheuttanut paljon periaatteellista keskustelua hallinnon toimintojen ja hallinnon organisointitavan vaikutuksista tuomioistuinten riippumattomuuteen. Tulosohjaus on tuomioistuintenkin osalta otettu käyttöön ja siihen liittyviä toimintatapoja on kehitetty ja tullaan kehittämään. Hallinnon muutokset ovat tuoneet ja tuovat esiin relaation, jonka ongelmakohdat tai riskit ovat olleet piilevinä olemassa järjestelmässä, jossa oikeusministeriö vastaa tuomioistuinten keskushallinnosta. Tulosohjaus on tuonut näkyvämmiin esiin jännitteen oikeusministeriön ja tuomioistuinten välillä sekä selkiyttänyt ja tuonut keskustelun kohteeksi oikeusministeriön roolin tuomioistuinten hallinnossa.

Toisaalta voidaan kysyä, onko mikään esiin nostetuista keskushallintovaihtoehdoista täydellinen ratkaisu tähän haasteeseen tai mahdollisiin tuleviin sellaisiin, vai siirtykö tulosohjauksen toteuttamistapaa koskeva keskustelu ja siinä esitettyine epäilyineen ja kritiikkeineen uudessa järjestelmässä oleviin suhteisiin keskushallintoviranomaisen ja tuomioistuinten välillä. Mikä malli toteuttaisi parhaiten tehostettua tulosohjausta samalla tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittaen? Kaikissa vaihtoehdoissa on sekä hyviä että kielteisiä piirteitä, ja kyse onkin riippumattomuuden osalta ennen kaikkea riippumattomuuden vaikutelmasta. Oikeudellisten argumenttien lisäksi vaihtoehtoja voidaan tarkastella tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista käsin pohtien muun muassa eri vaihtoehtojen kykyä palvella tuomioistuimia ja niiden keskeistä toimintaa, niiden tehokkuutta, niiden toimivuutta hallinnon nykyisten ja tulevien muutosten toteuttamisessa sekä tuomioistuinlaitoksen sisäisen yhteistyön kehittämisessä. Myös esitettyjen mallien vastuusuhteita selkiyttävät piirteet ovat tulosohjauksen toteuttamisen kannalta oleellisia.



**Tuomioistuimet ovat paitsi itsenäisiä lainkäyttöelimiä, myös valtion virastoja, joilla on toiminnastaan taloudellinen ja hallinnollinen vastuu (accountability). Tulosohjaus on tuomioistuimia niiden hallintovirastojen roolissa sitovaa. Tulosohjausjärjestelmä on tuomioistuinten osaltakin otettu käyttöön ja siihen liittyviä toimintatapoja on kehitetty korkeimpien oikeuksien kanssa. Tulosohjauksen käyttöönotto on kuitenkin nostanut esiin tulosvastuun ja muun hallinnollisen vastuun sekä riippumattomuuden välisen jännitteen. Tulosohjauksen toteuttaminen siten, että se ei vaaranna lainkäyttötoiminnan riippumattomuutta on haastavaa. Tulosohjauksen kehittyminen on nostattanut osaltaan keskustelua tuomioistuinten ja oikeusministeriön välisestä suhteesta sekä tuomioistuinten keskushallinnon kehittämistä riippumattomuutta paremmin turvaavaan suuntaan.**

#### 4.6 Laadunhallinnan merkityksestä

Tuomioistuinten ja tuomioistuinlaitoksen laatutyö pohjaa ennen kaikkea tuomioistuinten perustehtävään, joka on tuomiovallan käyttäminen ja oikeusturvan takaaminen kansalaisille. Todellisen ja koetun oikeudenmukaisuuden kannalta on oleellista, että tuomioistuimet toimivat laadukkaasti ja tehokkaasti. Samoin access to justice –periaate toteutuu vain jos tuomioistuimet toimivat laadukkaasti ja tehokkaasti. Tuomioistuinten yhteiskunnallinen merkitys on kasvanut ja muuttuneessa yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä laadukas lainkäyttö on entistä tärkeämmässä asemassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla 6(1) on jo 1980-luvulta saakka velvoittanut tuomioistuimia huolehtimaan oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ei toteudu oikeudenkäyntien viivästyessä. Tuomioistuinlaitoksen toiminnan laadulla ja laadunhallinnalla on tärkeä merkitys tämän oikeuden toteuttamisessa sekä kansalaisten oikeusjärjestelmää kohtaan kokeman luottamuksen säilyttämisessä.

Myös tulosohjausjärjestelmässä sen nykyisessä muodossaan julkisessa taloudessa, hallinnossa ja palveluntuotannossa tärkeät yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä palvelutuotannon ja palveluiden laatu ja laadunhallinta sekä palvelukyky nousevat aikaisempaa selvemmin esiin osana tuloksellisuuden kokonaistarkastelua. Palveluiden ja hallinnon laadun kehittäminen sekä laadunhallinta kaikissa muodoissaan ovat oleellinen osa modernia hallintotoimintaa, myös oikeushallintoa.

Consultative Council of European Judges (CCJE) on suosituksessaan Opinion (2004) No 6: 32 painottanut laadun merkitystä. CCJE:n suosituksen mukaan oikeudellisen toiminnan laatua ja tehokkuutta on tarpeen arvioida säännöllisesti. CCJE:n suosituksessa korostetaan, että tuomioistuimen toiminnan laadun arviointia ei saa sekoittaa yksittäisen tuomarin toiminnan arviointiin. Tuomioistuimen laadun arvioinnin tulee perustua objektiivisiin kriteereihin ja olla tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittavaa. CCJE:n mukaan olisi tuomioistuinten riippumattomuuden takaamiseksi suositeltavaa, että laadunarvioinnista vastaa itsenäinen hallintoelin, kuten tuomioistuimen keskushallintoyksikkö. CCJE on sittemmin myös mielipiteessään No 10 tuonut esiin laatutyön merkityksen korostamalla, että Council for the Judiciary on taho,

jonka tulisi edistää oikeuslaitoksen toiminnan tehokkuutta ja laatua varmistaakseen osaltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan toteutumista sekä lisätäkseen yleistä luottamusta oikeusjärjestelmään. Laatutyön edistämistä varten tällaisen hallintoelimen tehtävään tulisi mielipiteen mukaan kuulua oikeusjärjestelmän arvioinnin keinojen kehittäminen, palveluiden toiminnasta raportoiminen sekä mahdollisuus pyytää viranomaisia tekemään tarpeellisia parannustoimia oikeushallintoon. CCJE korostaa myös, että tuomioistuinten hallinnossa tehtävän laatutyön tulee palvella tuomioistuimia, ei muualta asetettuja hallinnollisia tai tulostavoitteita. Laatutyön ei tule millään tavoin vaarantaa lainkäytön riippumattomuutta. Laatutyöhön liittyvien arviointikriteerien tulee olla selkeät ja ymmärrettävät ja laatutyön avointa. Laadun kehittämisen tulee tähdätä ennen kaikkea lainsäädännön uudistamistarpeiden selvittämiseen, oikeudellisten prosessien muuttamiseen tai parantamiseen ja/tai tuomareiden ja tuomioistuinten henkilökunnan koulutustarpeiden kartoittamiseen.

Vaikka nämä useat edellä mainitut oikeudelliset velvoitteet edellyttävät laadunhallintaa, laatutyö on pitkälle sääntelemätöntä aluetta oikeushallinnossa ja muussakin hallinnossa. Tämän johdosta laadunhallinta ja sen toteuttaminen sekä siihen sisältyvät velvoitteet ovat omiaan aiheuttamaan keskustelua erityisesti oikeushallinnon toteuttajien rooleihin liittyen. Tämä on ilmennyt mm. koulutustoiminnan ongelmia koskevassa pitkään jatkuneessa keskustelussa. Laadunhallinnan sääntelyn tarpeellisuutta olisikin syytä pohtia.

Laadunhallinta hyödyttää tuomioistuimia useilla tavoilla. Laadunarvioinnin avulla saadaan tietoa lainkäyttötoiminnan tasosta sekä mahdollisten oikeudenkäyntien viivästysten syistä ja resurssitarpeesta. Sillä saadaan tietoa myös tuomareiden koulutautumista varten. Laadunhallinta voi olla myös tuomioistuinten toimintaa koskevan keskustelun lähtökohtana. Tuomioistuinten toiminnan suunnittelussa laadunhallinnasta saatava sisällöllinen tieto on tarpeen.

Laadunhallinta ja -ohjaus oikeushallinnossa ovat Suomessa lähtökohtaisesti kuuluneet tuomioistuinlaitokselle. Korkeimmille oikeuksille on langennut vastuuta kehittämistyöstä perustuslaissa annetun valvontatehtävänsä puitteissa. Käytännön laadunhallintatyöhön on sisältynyt mm. alemmanasteisen lainkäytön yhdenmukaisuuden edistämistä ja ohjaamista ennakkopäätöksillä, koulutustoimintaa sekä yhteydenpitoa kehittämisasioissa. Tällä toiminnalla on ollut tarkoituksena lisätä oikeusturvaa parantamalla virastoyksiköiden toimintaedellytyksiä. Laadunhallintatyössä on korostettu tuomioistuinten riippumattomuutta tuomiovallan käyttäjänä. Korkeimmat oikeudet ovat myös osaltaan järjestäneet tuomareiden koulutustoimintaa. Tämänkaltaista laadunhallintaan liittyvää työtä on tehty tuomioistuinlaitoksessa jo pitkään ennen tulosohjauksen myötä vilkastunutta laadunhallintaan liittyvää keskustelua.

Laadun kehittämiseen liittyvä työtä on oikeudelliset vaatimukset huomioon ottaen tarkoituksenmukaista suorittaa mahdollisimman pitkälle tuomioistuinten itsensä toimesta. Ylemmillä tuomioistuimilla taikka keskushallinnolla ei riippumattomuusvaatimuksesta johtuen voi olla laadunhallinnassa muuta kuin ohjaavia ja tukevia tehtäviä. Hallintotuomioistuimet aloittivat 1.1.2006 laatuyhteistyön, jossa otetaan huomioon tuomioistuinten organisatorisen riippumattomuuden lisäksi myös

yksittäisten tuomareiden riippumattomuus. Organisaatorakenne ja vastuusuhteet hallintotuomioistuimissa ovat pääosin selkeät ja asianmukaiset tuloksellisuuden varmistamisen näkökulmasta. Hallintotuomioistuinten perustehtävä eli oikeusturvan antaminen hallintoasioissa on selkeä, ja tämä perustehtävä on laatutyön lähtökohta. Perustoiminnan keskeiset riskit tuomioistuimissa ovat käsittelyaikojen piteneminen ja henkilöstön työuupumus sekä lainsäädännön laatu ja tuottavuusohjelma. Näiden keskeisten huomioiden pohjalta laatuyhteistyötä on kehitetty edelleen.

Laadun osatekijät hallintotuomioistuimissa –työryhmämietinnössä (luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005) on kuvattu hallintotuomioistuinten yhteisen laatujärjestelmän kehittämisen tavoitteita, joita ovat oikeusturvan parantaminen asiakasnäkökulmasta, riippumattomuuden kunnioittaminen, realismi ja käytännönläheisyys, kokonaiskuva laadusta sekä suhteellisuus ja vuorovaikutus. Laadun osatekijöinä mainitaan muutoksenhakualttius, selvittämisvelvollisuuden toteutuminen, oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutuminen, valituksenalaisten päätösten muuttuminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa, päätösten selkeys ja ymmärrettävyys, oikeudenkäynnin joutuisuus sekä kantelu- ja purkihakemusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Laadunhallintatyö suomalaisessa yhteydessä on siis ollut tuomioistuinlähtöistä ja lähtenyt tuomioistuinten omista tarpeista. Hyvänä esimerkkinä tuomioistuinten omasta aktiivisuudesta on Rovaniemen hovioikeuspiirin monivuotinen lainkäytön laatuhanke, jonka eräs tulos on dokumentti ”Lainkäytön laadun mittaaminen tuomioistuimissa – Ehdotus mittaamisen lähtökohdiksi ja mittaristoksi” vuodelta 2005. Siinä tuodaan esiin laatuhankeiden erona aikaisempaan tuomioistuinten piirissä tehtyyn kehittämistyöhön niiden systemaattisuus ja pitkäjänteisyys sekä tuomarikunnan laaja osallistuminen.

Laatutyön merkitystä tuomioistuimissa on tuotu esiin useissa virallisselvityksissä ja muissa asiakirjoissa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (2003:3) totesi, että tuomioistuimissa tapahtuvaa laatutyötä tulee tehostaa. Tehostaminen edellyttää muun muassa erilaisten arviointi- ja mittausjärjestelmien kehittämistä tuomioistuinten toiminnan kehittämistä silmällä pitäen.

Viime vuosina on käynyt ilmeiseksi, että useita tuomioistuinlaitoksen laadun kannalta oleellisia asioita ei voida arvioida ja ratkaista vain yksittäisten tuomioistuinten näkökulmasta ja aloitteesta. Tuomioistuimissa tehtävän laadunkehittämistyön lisäksi on tarvetta kattavan, koko oikeuslaitosta koskevan laatutyön kehittämiseksi. Oikeusministeriö on osaltaan vastuussa oikeuslaitoksen hallinnon kehittämistyöstä – sen tehtäviin kuuluu vastaaminen oikeudenhoidon yleisestä järjestämisestä ja kehittämisestä. Oikeusministeriön asema ja rooli tällaisessa laadunkehittämistyössä on ollut keskustelun kohteena jo pitkään. Laadunhallintaan liittyvät toimet ja suunnitelmat ovat osaltaan aiheuttaneet keskustelua tuomioistuinten asemasta ja hallinnollisen ohjauksen sallittavuudesta nimenomaan tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta.

Kansainvälisten suositusten ja kotimaisen keskustelun valossa vaikuttaisi siltä, että tuomioistuinten toiminnan laadun kehittäminen on sellainen tehtäväalue, joka on aiheuttanut ja aiheuttaa paineita myös tuomioistuinten hallinnon kehittämiseksi. Laadun

kehittäminen on tehtäväalue, jonka merkitys ei suinkaan ole vähentymään päin. Tarve systemaattiselle ja kokonaisvaltaiselle laatutyölle on yhteiskunnallisten olojen ja kansalaisten odotusten muuttuessa lisääntynyt, ja erityisesti laatutyön tehostaminen on tullut esiin tulosohjausjärjestelmän vahvistamisen yhteydessä. Lainkäytön laadun kehittäminen on tuomioistuinten ja tuomareiden tehtävä, ja onkin kysyttävä, asettaako tämä vaatimuksia myös tuomioistuinten hallinnon kehittämiseksi tuomareiden vaikutusvaltaa vahvistavaan suuntaan. Kotimaisessa yhteydessä on todettava, että sääntelyn puute on omiaan nostamaan esiin tuomioistuinten hallinnon asemaan ja tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyvät kysymykset laatutyön yhteydessä. Tuomioistuinten hallinnon (oikeushallinto-osaston) tehtävänä on luoda edellytyksiä tuomareiden suorittamalle laatutyölle, ja tämän tehtävän hoitaminen on nykyoloissa haastavaa.

Tämäntyyppinen rajanveto on jo noussut esiin ns. avaintuomarihankkeen yhteydessä. Oikeusministeriö on tuomarien aloitteesta kirjeellään 19.6.2008 (OH 2008/89) esittänyt avaintuomarihanketta. Kirjeellä pyydettiin käräjäoikeuksia, hovioikeuksia ja korkeinta oikeutta nimeämään ehdokkaansa lapsioikeudellisia asioita käsittelevien tuomareiden verkostoon. Tuomareiden verkoston tavoitteena on yhteisten keskustelujen, kokemusten vaihdon ja koulutautumisen kautta lisätä tuomareiden asiantuntemusta, yhtenäistää oikeuskäytäntöä ja menettelytapoja ja siten parantaa lapsiasioiden käsittelyä ja ratkaisujen laatua. Verkostoon valittaville tuomareille on tarkoitus järjestää erikseen suunniteltua koulutusta ja mahdollisuuksia koulutautua lapsioikeuden alueella. Verkostoon halutaan 15-20 tuomaria siten, että se palvelisi parhaalla mahdollisella tavalla uutta vuonna 2010 aloitettavaa käräjäoikeusverkostoa. Korkeimman oikeuden presidentti Koskelo on pyytänyt avaintuomarihankkeesta Tuorin valtiosääntöoikeudellista arviota.

Tuorin 12.8.2008 päivätyn lausunnon johtopäätöksenä on, että avaintuomariverkosto tulisi toteuttaa tuomioistuinlaitoksen sisäisin päätöksin ja sen sisäisenä järjestelmänä ja tällöinkin siten, että tuomioistuinten riippumattomuuden sisäisen ulottuvuuden asettamat rajoitukset ohjaus- ja valvontatoimivallalle otetaan huomioon. Oikeusministeriön ei siten tulisi käynnistää tai vetää tällaista hanketta. Perustelut Tuorin kannalle ovat tiivistettynä seuraavat:

- Tuomioistuinlaitoksen perustuslaissa taattu (rakenteellinen) riippumattomuus asettaa rajoituksia paitsi välittömälle myös välilliselle, hallinnollis-organisatorisia, menettelyllisiä ja voimavarapuitteita koskevalle ohjaukselle. Avaintuomarihankkeen kuuluu tällaiseen välilliseen ohjaukseen.
- Tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta on säädettävä lailla. Ulkoisen tahon, esimerkiksi oikeusministeriön, harjoittaman ohjauksen on perustuttava lailla nimenomaisesti perustettuun toimivaltaan. Oikeusministeriöllä ei ole tuomioistuimiin nähden yleistä, erikseen sääntelemätöntä toimivaltaa, jota muilla ministeriöillä on alaisiinsa hallintoyksiköihin nähden.
- Avaintuomarihankkeessa on useita piirteitä, jotka voivat olla ongelmallisia tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Oikeusministeriön avaintuomarin nimeämispäätöksillä vaikutettaisiin samalla todennäköisesti myös juttujen jakautumiseen tuomioistuimissa tuomareiden kesken, tuomioistuinten kokoonpanoon tietyn kaltaisissa jutuissa ja tuomioistuinten sisäiseen työnjakoon. Oikeudenkäytön yhtenäistäminen on lainkäyttötoiminnan sisältöön

vaikuttamista, joka on toimeenpanovallan toteuttamana riippumattomuusvaatimuksen vastaista. Avaintuomareiden asiantuntemuksen ja ammattitaidon kehittäminen vaikuttaisi oletettavasti heidän tulevaan urakehitykseensä ja mahdollisesti nimityspäätöksiinkin, mikä on sekin rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista.

Avaintuomarihankkeesta on 19.9.2008 antanut asiantuntijalausannon myös professori Mikael Hidén. Hidén esittää samansuuntaiset keskeiset argumentit hankkeen suhteesta valtiosäännön edellyttämään tuomioistuinten riippumattomuuteen kuin Tuori. Hidénin mukaan avaintuomarihankkeessa on selvästi kysymys toimenpiteistä, joiden nimenomaisena tarkoituksena on vaikuttaa siihen, millä tavoin tuomioistuimessa järjestetään tietyn asiaryhmän asioiden käsittely niin noudatettavan menettelyn kuin asioiden eri tuomareille jakautumisen osalta. Poissuljettua ei ole sekään, että hankkeella voisi olla vaikutusta myös annettavien asiaratkaisujen sisältöön. Avaintuomariverkosto olisi Hidénin mukaan suunnitellussa muodossaan hyvin selvästi kytketty oikeusministeriöön. Avaintuomareiden tehtävänkuva ei suunnitelmien mukaan muodostu kovin selkeäksi. On kuitenkin todennäköistä, että erikoistumisen kytkeminen avaintuomarin asemaan merkitsee vaikuttamista tuomioistuimen sisäiseen työn ja asioiden jakoon. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena on tämänkaltainen vaikuttaminen tuomioistuinten toimintaan oikeusasioiden käsittelyssä, eivät voi kuulua ministeriön toimivaltaan pelkästään sillä perusteella, että tuomioistuinlaitos kuuluu ministeriön toimialaan, vaan valtuuden tällaisiin toimenpiteisiin pitäisi olla osoitettu laissa. Merkitystä ei ole sillä, että hankkeen tavoitteen hyväksyttävyydestä ei ole epäilystä. Tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan lausuntolinja korostaa lailla säätämisen vaatimusta erityisesti tuomioistuinten riippumattomuutta koskevissa tilanteissa.

Tuomaripäivällä 17.10.2008 puheenvuoron pitänyt Tapani Vasama kiinnitti huomiota avaintuomarihankkeen esiin nostamaan tuomareiden erikoistumista koskeneeseen keskusteluun. Vasaman mukaan käyty keskustelu on osoittanut taas kerran, että keskushallinnon sijoittaminen toimeenpanovaltaan kuuluvaan oikeusministeriöön ei ole ongelmantonta. Ongelmia syntyy etenkin, jos ministeriö toimii oma-aloitteisesti operatiivisissa kysymyksissä ilman yhteistoimintaa tuomioistuinten ja tuomarikunnan kanssa. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuinten riippumattomuus vaarantuu kuten valtiosääntöoppineet ovat yksiselitteisesti lausuneet. Vasama korostaa keskustelun olevan yksi merkki siitä, että selvitystyö tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistavoista on välttämätön ja kiireellinen. Myös Koskelo kiinnitti huomiota avaintuomarihankkeen esiin nostamaan kysymykseen tuomioistuinten riippumattomuudesta, ja näki hyvänä puolena sen, että samassa yhteydessä on tullut analysoiduksi yleisesti tärkeitä kysymyksiä, jotka ovat olleet vailla riittävää tarkastelua.

Laadunhallinta liittyy yleisempään ongelmaan tuomioistuinlaitoksen ohjaamisesta. Kuka tai mikä taho tuomioistuimia ohjaa, kenelle tuomioistuimet vastaavat toiminnastaan ja miten tuomioistuinten toiminnan kontrolli tulisi järjestää? Miten ja mille taholle tuomioistuinten tulisi toiminnastaan raportoida? Tilanne, jossa tuomioistuinlaitos eristyy yhtäältä valtionhallinnosta ja toisaalta lainsäätäjistä, ei ole toivottava. Kuitenkin yleisempi toiminnan ohjaaminen vaatii tuomioistuinlaitoksen erityisaseman ja erityispiirteiden asettamien edellytysten noudattamista. Tuomioistuimet kolmannen valtiovallan käyttäjinä eivät voi ohjauksenkaan kautta olla asemassa, jossa

ne vastaavat lainkäyttötoiminnastaan tai siihen läheisesti liittyvästä toiminnastaan valtionhallinnolle. Näiden ohjaus- ja vastuusuhteiden selkiyttäminen on eräs tuomioistuinhallinnon kehittämisen keskeinen kohde: valvonnan ja ohjauksen tulisi organisatorisestikin olla järjestetty tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittaviksi, ja siten, että myös mielikuva riippumattomuudesta vahvistuu.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osastoon on perustettu 1.4.2005 oma lainvalmistelu- ja strategiayksikkö vahvistamaan oikeusministeriön tukea tuomioistuimille niiden kehittämistyössä ja johtamisessa. Tehtävä on nykyisenkaltaisessa toimintaympäristössä osoittautunut erittäin haasteelliseksi. Kansliapäällikkö Kirsti Rissasen (*Domstolarnas oberoende gentemot förvaltningen, JFT 4-5/2005, s. 622-642*) mukaan kysymys laadunhallinnan osalta on viime kädessä, pidetäänkö lainsäädäntöyhteistyön kehittämistä sekä sen laatua osana normaalia (oikeusministeriövetoista) ohjaamis- ja johtamistoimintaa tuomioistuinorganisaatiossa, vai pidetäänkö tarpeellisena kehittämistyön organisoimista erilliselle yksikölle. Ensimmäisessä vaihtoehdossa johtamistoiminta perustuu tavoitteisiin, jotka muodostetaan yhteistyössä tuomioistuinten presidenttien ja päällikkötuomareiden kanssa. Laadunhallinnan osalta on keskeistä havaita, että se edellyttää yhteistyötä ja keskusteluyhteyttä eri hallinnollisten yksiköiden välillä, ja nykyisessä tilanteessa sekä tuomioistuinten kesken että tuomioistuinten ja oikeusministeriön välillä. Laatutyön kannalta tuomioistuinten hallinnollisina yksiköinä muodostama kokonaisuus ja toimintaprosessit ovat oleellisessa asemassa. Tuomioistuintyön prosessien kehittäminen ja lainsäädäntöön liittyvä työ ovat tällä hetkellä oikeusministeriön laatutyön keskeisintä ydintä.

**Tuomioistuimissa tehtävän laadunkehittämistyön lisäksi on tarvetta systemaattisen ja kattavan, koko oikeuslaitosta koskevan laatutyön kehittämiseksi ja laatutyön tehostamiselle. Tätä edellyttävät niin kansainväliset säädökset kuin kansalaisten oikeusturvakin. Lainkäytön laadun kehittäminen on tuomioistuinten ja tuomareiden tehtävä, tuomioistuinten hallinnon tehtäviin kuuluu laatutyön edellytysten luominen. Laatutyön tehostaminen on kuitenkin omiaan nostamaan esiin kysymyksen tuomioistuinten ja oikeusministeriövetoisen oikeushallinnon välisestä suhteesta tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta, erityisesti tarkemman sääntelyn puuttuessa. Laatutyö, jonka erottaminen lainkäyttötoiminnan toteuttamisesta on vaikeaa, onkin ajankohtainen seikka, joka edellyttää perusteellista pohdintaa laatutyön sääntelytarpeesta sekä tuomioistuinten hallinnon kehittämisestä.**

## 5. Keskushallinto-organisaatioiden kehittäminen Suomessa

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnön 2003:3 jälkeenkin valtion keskushallinnon hallinnollisen aseman ja tehtävien selkiyttäminen on jatkunut. Tavoitteena on edelleen, että sellaiset tehtävät, jotka eivät edellytä ministeriötasoisia käsittelyä ja päätöksentekoa, siirretään ministeriöistä niiden alaiseen hallintoon tai kootaan ministeriöstä erilliseksi yksiköksi. Komiteanmietinnön jälkeen on julkaistu ”Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa - Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista Osa I” (Sisäasiainministeriö

15/2005), jossa asetetaan aikaisempien linjausten mukaisesti erääksi tavoitteeksi ministeriöiden kehittäminen niin, että ne keskittyvät lainvalmisteluun ja muun hallitustason poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, toimialansa kehittämiseen sekä EU-asioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön. Selonteon mukaan hallinnon rakenteiden kehittäminen etenee valtion keskushallinnon uudistamisella: siirtämällä ministeriöistä toimeenpanotehtävät ja muut kuin valtakunnalliset kehittämistehtävät alue- ja paikallishallinnolle.

Keskushallinnon virastorakennetta onkin uudistettu monin tavoin viimeisten vuosikymmenten kuluessa. Hallinnollisia keskusvirastoja ja muita keskushallinnon organisaatioita on yhdistetty ja lakkautettu ja siirretty niiden tehtäviä ministeriöihin, uusiin perustettuihin tai jo olemassa oleviin organisaatioihin ja valtion alue- ja paikallishallintoon. Useimmat vuonna 1990 toimineet keskushallinnon organisaatiot ovat kokeneet muutoksia. Keskushallintoa kehitettäessä on otettava huomioon useita näkökulmia kuten kansainvälisen kehityksen, tasapainoisen yhteiskunnallisen ja alueellisen kehittämisen, osallisuuden ja demokratian, tuottavuuden, palvelujen saatavuuden ja tietoyhteiskuntakehityksen näkökulmat.<sup>8</sup>

Aluehallinto kehittyi ja uudistuu (Alku) -hankkeen Keskushallinnosta siirrettäviä tehtäviä selvittävän työryhmän raportissa (31.12.2007) hyvin toimivaa ministeriötason ja keskusvirastotason rooli- ja tehtäväjakoja kuvataan seuraavasti<sup>9</sup>:

Tehokkaasti toimivassa valtionhallinnossa ministeriöiden ja sen alaisen keskushallinnon roolit ovat aidosti erilaiset. Ministeriöt vastaavat poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta ja muu keskushallinto ministeriön ohjauksessa valtakunnallisten palvelujen tuottamisesta. Keskushallinnon virastoilla voi olla alue- ja paikallistason rakenteita.

Tässä työnjaossa ministeriöiden tehtävänä on hallituksen strategisena esikuntaorganisaationa hallitusohjelman perusteella hallinnonalansa strategian laatiminen ja sen toteuttamisen ohjaus ja seuranta. Strategian toteuttamista ministeriöt ohjaavat osallistumalla poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hallinnonalansa ohjauksella ja omistajaohjauksella sekä ohjaamalla hallinnonalansa kehittämistoimintaa.

Poliittisen päätöksenteon valmisteluun osallistumisella tarkoitetaan säädösvalmistelun lisäksi muun muassa hallituksen talousarvio- ja kehysvalmisteluun, hallituksen strategia- asiakirjan sekä kertomusten ja tilinpäätösten valmisteluun sekä eduskunnalle annettavien selontekojen ja muiden asiakirjojen valmisteluun osallistumista. Hallinnonohjaus käsittää sekä talous- ja tulosohjauksen että informaatio-ohjauksen. Kehittämisen ohjaus

---

<sup>8</sup> Muutoksia on tehty mm. ympäristöhallinnossa, työvoimahallinnossa ja verohallinnossa.

Valtionhallinnossa muutoksia on toteutettu mm. Alku-, Alli- ja Anssi-hankkeiden piirissä.

<sup>9</sup> Vaikka alue- ja keskushallinnon yleisistä hankkeista (Alku 31.12.2007) ei löydy mallia tai tukea nyt pohdittavaan hallinnon kehittämiseen, koska tuomioistuimet eivät ole ministeriön alue- tai paikallishallinnon rakenteita, hankkeessa kuvattu ministeriöiden toimintaroolin kehittyminen ja tehtäväjakojen muuttuminen on tarpeellista tietoa myös oikeushallinnon näkökulmasta.

käsittää mm. hallitusohjelmassa ja ministeriön strategiassa määritellyt, poliittisiin linjauksiin perustuvat merkittävät valtakunnallisen tason hankkeet sekä osan kansainvälisistä tehtävistä.

Komiteamietinnössä 2003:3 korostetaan, että tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämiseen liittyy tuomioistuinten valtiosääntöoikeudellisen aseman vuoksi sellaisia ominaispiirteitä, joita ei muilla valtionhallinnon orgaaneilla ole. Kuitenkaan harkittaessa tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämisvaihtoehtoja ei ole täysin merkityksetöntä se, millä tavalla keskushallintotehtävät valtionhallinnossa ja erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalla on järjestetty tai millaisia kehitysnäkymiä ministeriöiden rooliin keskushallintoviranomaisena on näköpiirissä. Komiteamietinnössä tarkastellaan valtion keskushallinnon uudistamisen periaatteita ja sitä koskeneita linjauksia, joita siis myöhemmissäkin vaiheissa on pidetty ja pidetään valtionhallinnon kehittämisen suuntaviivoina.<sup>10</sup> Näiden mukaan ministeriöiden ei tulisi osallistua hallinnonalansa yksikköjen päivittäisen toiminnan ohjaukseen tai tuottaa niille tukipalveluita tai suorittaa muutakaan operatiivista toimintaa. Sen sijaan ministeriöiden tehtäviin kuuluu strateginen työskentely ja suunnittelu, lainvalmistelu, vastuualueen ohjaustehtävät, toimialan kehittäminen sekä kansainvälinen ja kotimainen yhteistyö. Komiteamietinnössä tuodaan myös esiin huoli tämän yleisen kehityslinjan vaikutuksista oikeushallintoon: mikäli lopulta vain oikeuslaitoksen keskushallinto on oikeusministeriön tehtävänä muiden toimintaloikkojen kehitettyä keskushallintoon, tämä voisi kärjistä oikeusministeriön kahden roolin (yhtäältä strategisena päätöksentekijänä ja toisaalta hallinnon toteuttajana) välisiä eroja.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on myös sitouduttu edellä kuvattuun valtionhallinnon kehittämiseen. Oikeuspolitiikan strategiassa (Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003-2012) on esitetty eräänä kehittämistoimena ja – tavoitteena seuraavaa: ”Selkiytetään ministeriön roolia hallinnonalansa strategisena ohjaajana siirtämällä operatiivisia tehtäviä ja yleisiä tukitehtäviä ministeriöstä hallinnonalalle. Tavoitteena on, että ministeriö voisi nykyistä selvemmin jatkossa keskittyä oikeusjärjestelmän kehittämiseen ja toimintaedellytysten luomiseen oikeusviranomaisille sekä kansainväliseen yhteistyöhön.”

Seuraavassa käsitellään pääpiirteittäin suomalaisen keskushallinnon kehittämishankkeita, joilla on jokin kosketuspinta tuomioistuinhallinnon kehittämiseen ja erityisesti keskushallinnon järjestämiseen. Näistä käsitellyistä kehittämistavoista ei tietystikään voida johtaa suoraan perusteita tuomioistuinten keskushallinnon kehittämisen suunnalle. Tuomioistuinhallinnossa ei ole kysymys ministeriöstä delegoitavista tehtävistä kuten muilla hallinnaloilla. Tuomioistuinten hallinnon järjestäminen ja toteuttaminen ei kuitenkaan tapahdu irrallaan muusta valtionhallinnosta, joten kehityspiirteiden tarkastelu on paikallaan.

<sup>10</sup> Komiteamietinnössä viitataan valtioneuvoston periaatepäätökseen 16.4.1998 sekä sitä edeltäneeseen VM:n työryhmämuistioon 25/97. Lisäksi viitataan raporttiin ”Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002. Helsinki 2002”



## 5.1. Syyttäjälaitoksen uudelleenorganisointi

Syyttäjälaitoksen osalta keskushallintoa uudistettiin jo vuonna 1997 lailla yleisistä syyttäjistä (199/1997). Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on lain 4 §:n mukaan 1) syyttäjän toiminnan yleinen johtaminen ja kehittäminen sekä syyttäjien valvonta; 2) syyttäjän tehtävät niissä asioissa, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat tai jotka hän ottaa käsiteltäväkseen; 3) rikoslain 1 luvussa tai muussa laissa tarkoitettujen syytemääräysten antaminen; sekä 4) syyttäjien edustaminen korkeimmassa oikeudessa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä on tuotu esille hallituksen esityksessä HE 131/1996 esitetyt tämän organisaatiomuutoksen perusteet. Näitä olivat muun muassa syyttäjistön organisatorisen riippumattomuuden tuoma hallinnollinen tehokkuus, yleinen oikeusturva, syyttäjän toiminnan tehokkuuden, yhdenmukaisuuden ja kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukaisen toiminnan turvaaminen ja johtamisen tehostaminen.

Nykyisessä järjestelmässä valtakunnansyyttäjä johtaa oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa valtakunnansyyttäjävirstoa, joka toimii yleisten syyttäjien keskushallintoviranomaisena. Valtakunnansyyttäjävirsto huolehtii keskushallintoviranomaisena koko syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksistä ja toimii valtakunnansyyttäjän esikuntana. Tämä tarkoittaa henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä, tiedotusta, koulutus- ja kehittämistehtäviä sekä syyttäjälaitoksen kansainvälistä toimintaa. Valtakunnansyyttäjä johtaa ja kehittää syyttäjän toimintaa antamalla yleisiä määräyksiä ja ohjeita syyttäjille. Hän myös nimittää syyttäjät virkoihinsa. Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian, mutta hän ei voi määrätä alaistaan syyttäjää ratkaisemaan jotain asiaa jollain tietyllä tavalla. Hän voi myös itse päättää syytteen nostamisesta ja määrätä syyttäjän ajamaan oikeudessa syytettä. Valtakunnansyyttäjävirstossa on varsinaisia syyttäjän tehtäviä varten 13 valtiosyyttäjää, joiden toimialueena on koko maa.

Valtakunnansyyttäjävirston työjärjestyksen mukaan valtakunnansyyttäjävirstossa on useita yksiköitä: hallintoyksikkö, syyteasiainyksikkö, ohjaus- ja kehittämisyksikkö ja kansainvälinen yksikkö. Yksiköiden päälliköt ja heidän sijaisensa määrää valtakunnansyyttäjä.

Työjärjestyksessä säädetään myös, että syyttäjälaitosta ja Valtakunnansyyttäjävirstoa sekä niiden toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana valtakunnansyyttäjä ja varapuheenjohtajana apulaisvaltakunnansyyttäjä sekä jäsenenä yksiköiden päälliköt, päälliköiden kokouksen pääsihteeri ja viestintäpäällikkö. Johtoryhmä kokoontuu valtakunnansyyttäjän kutsusta.

Valtakunnansyyttäjävirstoa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa valtakunnansyyttäjä. Tässä tehtävässä hänellä on apunaan ja neuvoo-antavana elimenä johtoryhmä. Syyttäjälaitoksen resursseista vastaa oikeusministeriö, jonka kanssa Valtakunnansyyttäjävirsto käy syyttäjälaitosta koskevat tulosneuvottelut. Valtakunnansyyttäjävirsto huolehtii syyttäjälaitoksen sisäisestä tulosohjauksesta. Valtakunnansyyttäjävirston hallintoyksikkö käsittelee ne hallintoasiat, jotka koskevat virston ja koko syyttäjälaitoksen taloutta, tulosohjauksen sisältöä ja koordinoitua sekä

henkilöstö-, palkka-, virkajärjestely- ja nimitysasioita. Syyttäjiä koskevia nimitysasioita käsitellään myös ohjaus- ja kehittämisyksikössä. Hallintoyksikössä käsiteltäviin asioihin kuuluvat lisäksi viestintä-, kirjaamo-, arkistointi- ja tietotekniikka-asiat.<sup>11</sup> Valtakunnansyyttäjänvirasto huolehtii keskushallintoviranomaisena koko syyttäjälaitoksen toimintaedellytyksistä ja toimii valtakunnansyyttäjän esikuntana. Tämä tarkoittaa henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä, tiedotusta, koulutus- ja kehittämistehtäviä sekä syyttäjälaitoksen kansainvälistä toimintaa.

Valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestyksen mukaan hallintoyksikössä käsitellään asiat, jotka koskevat syyttäjälaitoksen ja viraston taloutta, tulosohjauksen sisältöä ja koordinoitua, henkilöstöä, virkajärjestelyjä ja nimityksiä, viestintää, tietotekniikkaa ja arkistoa. Syyteasiainyksikkö keskittyy syyttäjän toimien sisältöä koskeviin päätöksiin ja toimiin. Ohjaus- ja kehittämisyksikössä käsitellään puolestaan asioita, jotka koskevat mm. syyttäjän toiminnan ohjaamista ja kehittämistä, syyttäjälaitoksen koulutusta, paikallisten syyttäjien nimityksiä ja syyttäjän toiminnan seuranta ja valvontaa sekä syyttäjälaitoksen tulosohjauksen sisältöä. Kansainvälisessä yksikössä huolehditaan syyttäjälaitokselle kuuluvien kansainvälisluonteisten tehtävien kokonaishallinnasta, järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien asioiden seurannasta ja kansainvälisestä yhteistyöstä.

Syyttäjälaitoksen hallintoa koskevan lainsäädännön kehittämiseksi on oikeusministeriössä asetettu 20.11.2007 työryhmä. Sen tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi yhtenäiseksi syyttäjälaitoksen hallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän tehtävään kuuluu

- 1) selvittää syyttäjälaitoksen organisaatiota, hallintoa ja virkamiesten oikeudellista asemaa koskevien säännösten selkeyttämiseksi tarvittavat muutokset;
- 2) selvittää muutostarpeet syyttäjälaitoksen hallintoa koskevien säännösten saattamiseksi perustuslain edellytysten mukaisiksi;
- 3) arvioida kihlakuntajärjestelmästä luopumisesta aiheutuvat muutostarpeet;
- 4) kartoittaa syyttäjää koskevat säännökset muualla lainsäädännössä; sekä
- 5) valmistella ehdotukset säännöksiksi kohdissa 1-4 tarkoitettujen muutosten toteuttamiseksi.

Tässä syyttäjälaitoksen organisaatiomuutosten osalta ei tiettävästi ole kysymys keskushallintoa koskevien ehdotusten laatimisesta.

## 5.2 Ulosottolaitoksen uudelleenorganisointi

Ulosoton keskushallintoviraston perustamiseksi on tehty jo vuosia suunnittelu- ja lainvalmistelutyötä. Ulosottoimen organisaatio uudistettiin kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa vuonna 1996, jolloin ulosoton muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin sekä ulosotonhaltijaininstituutio lakkautettiin (ks. HE 93/1996). Uudistuksessa kaupunginvoudin ja nimismiehen ja nimismiespiirissä olevan

<sup>11</sup> Valtakunnansyyttäjän toimintakertomus vuodelta 2007.

osastopäällikön toiminta ulosottomiehenä lakkasi ja ulosottomiehenä toimi sen jälkeen kihlakunnanvouti.

Vielä toistaiseksi ulosottotoimen hallintotehtäviä hoidetaan oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoyksikössä ja lääninhallituksissa. Ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus ja valvonta kuuluu oikeusministeriölle. Ohjaus ja valvontatehtäviä hoitavat myös lääninhallitusten oikeushallintopäälliköt. He ratkaisevat muun muassa ulosottoviranomaisten menettelystä tehdyt kantelut. Oikeusministeriöllä tai oikeushallintopäälliköllä ei kuitenkaan ole toimivaltaa kumota tai muuttaa yksittäistä ulosmittausta tai muuta toimenpidettä. Ulosoton organisaatio jakautuu ulosottoviranomaisiin ja ulosoton hallintoviranomaisiin.

Hallituksen esityksessä 83/2006 esitettiin useita perusteita uudelleenorganisoinnin tarpeelle. Ensinnäkin nykyistä järjestelmää, jossa hallinto jakautuu oikeusministeriön ja lääninhallitusten kesken, pidettiin epätarkoituksenmukaisena ja tehottomana. Se ei ole mahdollistanut erikoistumista, koska jokaisessa lääninhallituksessa on hoidettu kaikkia väliportaan tehtäviä. Tehtävien jakautuminen on lisäksi ollut epäselvä, ja päällekkäisyyksiä toiminnoissa on esiintynyt. Lisäksi yhteistyö on ollut puutteellista ja paikoin kanteluasioita on päässyt ruuhkautumaan. Ulosoton organisaation toimivuutta oli lisäksi selvitetty lääninhallitusten oikeushallintopäälliköiltä, jotka toivat esiin lukuisia ongelmia järjestelmässä. Ulosoton hallintotehtävien uudelleen järjestelyä pidettiin välttämättömänä. (Oikeusministeriö, Ulosoton keskushallintotyöryhmän loppuraportti, Lausunnot ja selvityksiä 2005:16)

Toiseksi hallituksen esityksessä mainittiin perusteena esitetylle organisaatiomuutokselle se seikka, että ulosoton hallintotehtävät ovat pääosin valtakunnallisia tehtäviä, jolloin niiden keskittäminen on tarpeen. Toisaalta useat ulosoton kehityshankkeet ovat sillä tavoin konkreettisia, että on tarkoituksenmukaista hoitaa ne ministeriötä alemmalla tasolla. Työtehtävien päällekkäisyyksien vähentäminen oli yksi keskeinen peruste organisaatiomuutokselle.

Kolmanneksi ehdotetulla järjestelmällä ajateltiin olevan parempi sopeutumiskyky erilaisiin toimintaympäristön muutoksiin kuin nykyisellä järjestelmällä.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin perustettavaksi ulosoton hallintovirasto. Toinen esillä ollut vaihtoehto keskushallinnon järjestämiseksi on valtakunnallisen ulosottoviranomaisen perustaminen. Tällaisessa organisaatiossa keskusviranomaisen hoitaisi myös varsinaisia lainkäyttötehtäviä. Muutos nykyiseen järjestelmään, jossa ulosottomiehet ovat itsenäisiä paikallisia lainkäyttöviranomaisia, olisi ollut huomattava. Esityksessä otettiin selkeäksi lähtökohdaksi hallintoviraston perustaminen.

Tavoitteena hallituksen esityksessä esitettiin tehokkaan operatiiviseen johtamiseen keskittyvän yksikön syntyminen sekä selkeän tehtäväjaon muodostuminen oikeusministeriön kanssa. Tavoitteena muutoksessa oli myös säilyttää ulosotto-oikeuden erityisosaaminen. Ehdotuksen mukaan monenlaiset päivittäiset hallintotehtävät (tulosohjaus, koulutus, tukipalvelut) siirtyvät hallintovirastolle, jolloin toisaalta viraston yhteys käytännön ulosottotyöhön olisi tiivis, ja toisaalta suhde

oikeusministeriöön olisi tehtävänjaon puolesta selkeytetty. Oikeusministeriö voisi esityksen mukaan keskittyä hallinnonalan strategiseen ohjaukseen.

Keskusvirastoksi perustettavalle ulosoton hallintovirastolle on tarkoitus siirtää osin oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ulosottoyksikölle ja osin lääninhallitusten oikeushallinto-osastoille nykyisin kuuluvia tehtäviä. Tässä suhteessa järjestely poikkeaa tilanteista, joissa uusille keskushallintoviranomaisille siirretään aiemmin vain ministeriötasolla hoidettuja tehtäviä. Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on tehokas operatiiviseen johtamiseen keskittyvä keskushallinnon yksikkö. Sillä olisi selkeä tehtävänjako hallinnonalan strategiseen johtamiseen keskittyvän oikeusministeriön kanssa. Tarkoituksena on säilyttää keskusvirastossa se ulosotto-oikeuden ja käytännön erityisosaaminen, joka on nykyisissä lääninhallitusten oikeushallinto-osastoissa. Hallintovaliokunta katsoi antamassaan lausunnossa (HaVL 47/2006 vp) hallinnon ja operatiivisten ohjaustehtävien keskittämisen perustettavaan hallintovirastoon mahdollistavan erikoistumisen ja käytettävissä olevien resurssien nykyistä tehokkaamman hyödyntämisen. Ulosoton ohjaus- ja hallintotehtävät ovat luonteeltaan pääosin valtakunnallisia. Alueellisen asiantuntemuksen tarve on jo nykyisin vähäinen.

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan (PeVL 42/2006 vp) nähnyt ulosottolaitoksen keskushallinnon ehdotetunlaisessa uudelleenorganisoinnissa ongelmia perustuslain kannalta. Perustuslain 119 § on muotoiltu varsin yleiseksi ja joustavia järjestelyitä sallivaksi: sen mukaan valtiolla voi olla keskushallintoon kuuluvien yksiköiden lisäksi alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista tulee perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säätää lailla. Muilta osin säännöksiä alue- ja paikallishallintoviranomaisista voidaan antaa asetuksella.

Säädösvalmisteluaineisto ulosottolaitoksen hallinnon kehittämiseen liittyen on tiivistetysti seuraava:

- Ulosotto 2000-toimikunnan mietinnössä (KM 1998:2) pohdittiin sitä, voitaisiinko keskushallinnon tehtävät hoitaa erillisessä keskusvirastossa eli eräänlaisessa valtakunnan ulosottovirastossa
- Ulosoton organisaatiotyöryhmän loppuraportti 2005:3. Lausuntoja ja selvityksiä
  - Työryhmä muun muassa ehdotti ulosottolaitoksen keskushallinnon uudistamista hallintovirastomallin pohjalta, väliportaan hallinnon poistamista ja ulosoton piirikoon suurentamista.
  - Ulosoton keskushallintotyöryhmän loppuraportti 2005:16, Lausuntoja ja selvityksiä - Ehdotetaan, että ulosotto-organisaatio olisi kaksiportainen.
  - HE 83/2006 vp
  - HaVL 47/2006 vp
  - Perustuslakivaliokunnan lausunto 42/2006 vp

Vuoden 2008 alusta voimaan tulleen ulosottokaaren (UK, 15.6.2007/705) 1:11 §:ssä säädetään ulosottolaitoksen organisaatiosta. Ulosottolaitos muodostuu keskushallinnosta ja sen alaisista paikallisista ulosottovirastoista. Keskushallinnosta huolehtii valtakunnallinen ulosoton hallintovirasto. Hallintovirasto ja ulosottovirastot kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan Ulosottoviraston toimialue (*ulosottopiiri*) muodostuu

yhdestä tai useammasta kihlakunnasta. Ulosottopiireistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Oikeusministeriö päättää ulosottoviraston toimipaikoista.

UK 1:12 §:ssä säädetään hallintovirastosta. Hallintovirastolle kuuluu ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Hallintoviraston tulee erityisesti huolehtia ulosottolaitoksen palvelujen alueellisesta saatavuudesta. Sen nimestä, tehtävistä, viroista ja muusta järjestämisestä säädetään erikseen lailla. Hallintoviraston päällikön nimittää valtioneuvosto.

Hallituksen esityksen HE 83/2006 mukaan perustettavan hallintoviraston henkilöstö tulee muodostumaan pääosin oikeusministeriössä ja lääninhallituksissa ulosoton hallintotehtäviä hoitavasta henkilöstöstä. Hallintoviraston johtaja käy esityksen mukaan budjettineuvottelut oikeusministeriön kanssa. Oikeusministeriö päättää ulosottopiirijaotuksesta ja nimittää hallintoviraston päällikön. Muutoin nimitysasiat kuuluvat esityksen mukaan hallintovirastolle.

Ulosottomiesten suorittamaa lainkäyttöä koskee myös riippumattomuuden vaatimus. Hallituksen esityksessä on otettu erikseen kantaa riippumattomuuden turvaamiseen hallintoviraston toimivallan määrittelyyn liittyen:

”Pykälän *1 momentin* mukaan hallintovirastolle kuuluisi hallinnollinen ulosottotoimen yleinen johto, ohjaus ja valvonta. Sana ”hallinnollinen” rajaa hallintoviraston toimivallan ulkopuolelle ulosottomiesten lainkäyttöratkaisut. Hallintoviraston ohjaustehtävään kuuluisi huolehtia ulosottotoimen yhtenäisyydestä sellaisissa asioissa, joissa ei ole kysymys ulosottomiesten varsinaisesta lainkäytöstä. Esimerkiksi menettelytapoja voitaisiin ohjata antamalla suosituksia silloin, kun ei ole kysymys ulosottomiehen harkintaoikeudesta oikeus- tai näyttökysymyksissä. Ulosottomiehet ovat lain mukaan puolueettomia lainkäyttöviranomaisia. Tämä tarkoittaa myös riippumattomuutta hallinnollisista viranomaisista.”

Hallituksen esityksessä tarkennetaan vielä, että ohjaus ei tarkoittaisi varsinaisiin yksittäisiin lainkäyttöasioihin ulottuvaa ohjausvaltaa, vaan siinä suhteessa ulosottomiehet toimisivat jatkossakin itsenäisinä lainkäyttöviranomaisina. Valtavien asiamäärien vuoksi hallintoviraston ohjausvaltaa ei kuitenkaan tule määrittää myöskään liian suppeasti, jotta toiminnan yhtenäisyyttä ja asianosaisten välistä tasavertaisuutta eri piireissä voitaisiin edistää. Perustuslakivaliokunta ei esittänyt tähän hallituksen esityksen kohtaan liittyviä huomioita. Hallintoviraston tehtävistä, viroista tai nimestä ei kuitenkaan ole tehty lopullisia linjauksia, joten osa riippumattomuuden kannalta oleellisista asioista on vielä ratkaistavana.

Varsinaisten lainkäyttötehtävien osalta hallintoviraston koulutustoiminnan merkitys korostuu. Kun ulosottohenkilöstö saa tietoja sääntelystä ja sen tavoitteista sekä oikeuskäytännöstä, edistetään samalla yhdenmukaista lainkäyttöä.

Tuoreessa hallituksen esityksessä HE 46/2009 vp ehdotetaan säädettäväksi laki Valtakunnanvoudinvirastosta. Esitys perustuu ulosottokaaren säännöksiin, jotka koskevat hallintovirastoa. Virasto perustettaisiin hoitamaan ulosottotoimen

keskushallintoviranomaisen tehtäviä. Virastolle kuuluisi pääosa niistä tehtävistä, joita nykyisin hoitavat oikeusministeriö ja lääninhallitukset. Ehdotetussa laissa säädettäisiin viraston tehtävät ja organisaatio. Lisäksi esitykseen sisältyy ehdotus ulosottokaaren muuttamisesta, jossa otettaisiin huomioon Valtakunnanvoudinviraston perustamisesta aiheutuvat ulosottokaaren muutostarpeet sekä ehdotus laiksi ulosottokaaren eräiden säännösten voimaantulosta.

Esityksen mukaan Valtakunnanvoudinviraston tulee erityisesti huolehtia operatiivisena hallintotehtävänä ulosottolaitoksen palvelujen alueellisesta saatavuudesta. Viraston tehtäviin kuuluisivat myös tulosohjaus, koulutus, henkilöstöhallinto ja tarkastustoiminta. Valtakunnanvoudinviraston päällikkönä toimisi valtakunnanvouti. Viraston organisaatiosta ja virkamiesten tehtävistä määrättäisiin valtioneuvoston asetuksessa ja työjärjestyksessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta.

Kahdessa edellä esitetyssä keskushallintomallissa (hallintovirasto) toteutuu Mäenpään kuvaus keskusvirastojen perinteisestä roolista, jossa niiden tehtävänä on säännellä, ohjata ja valvoa. Hallinnonalan ohjaus on organisaatiojärjestelyiden seurauksena tehostunut.

### 5.3 Poliisihallinnon uudelleenorganisointi

Myös poliisihallinnossa on suunnitteilla poliisin hallintorakenteen kehittäminen ja poliisihallinnon johtamisesta vastaavan keskushallintoviraston, poliisihallituksen, perustaminen. Poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmä (PORA), jonka tehtävänä oli laatia kokonais selvitys poliisin hallintorakenteen, johtamisjärjestelmän ja yhteistoiminnan kehittämistarpeista eri hallinnon tasoilla ja tehdä selvityksen aiheuttamat muutosesitykset, on jättänyt loppuraporttinsa 8.2.2008 (sisäasiainministeriön julkaisut 5/2008).

Loppuraportissa PORA työryhmä esittää poliisille kaksiportaista hallintomallia, jossa sisäasiainministeriö vastaa poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta. Operatiivista poliisitoimintaa esitetyssä mallissa johtaa nykyisin sisäasiainministeriön poliisiosastoon sijoitetusta poliisin ylijohdosta ja lääninhallitukseen sijoitetuista poliisin lääninjohdoista koostuva *poliisihallitus*.

Työryhmän ehdotuksen mukaan poliisihallituksen tehtävänä olisi poliisin hallintolain 4 §:n mukaisesti: 1) suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja koko maassa; 2) vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa; 3) päättää paikallispoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta; 4) huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. Mallissa poliisihallitus ohjaa poliisilaitoksia (24 kpl) sekä keskusrikospoliisia, liikkuvaa poliisia, suojelupoliisia, poliisiammattikorkeakoulua ja poliisin tekniikkakeskusta.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto vastaa esityksen mukaan perustuslain 68 §:n 1 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n mukaisesti poliisia koskevista strategisista ja poliittisista ministeriötehtävistä, kuten poliisin säädösvalmistelusta, EU-politiikasta, hallituksen ohjelmien valmistelusta, aluejakoon liittyvistä päätöksistä sekä laillisuusvalvonnan yleisestä ministeriötason ohjauksesta.

Nykyisin poliisin hallintomalli on kolmiportainen. Poliisitointa johtaa sisäasiainministeriö. Poliisin ylijohdona toimii sisäasiainministeriön poliisiosasto. Poliisiosastoa johtaa poliisiylijohtaja. Osaston tehtävänä on johtaa ja kehittää poliisitoimintaa, päättää poliisin valtakunnallisista toimintalinjoista ja tulostavoitteista, huolehtia poliisin toimintaedellytyksistä sekä kehittää poliisin toimialaa koskevaa lainsäädäntöä ja toimia sisäisen turvallisuuden asiantuntijana. Poliisin ylijohdosta vastaa poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen saatavuudesta ja laadusta sekä päättää paikallispoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välisestä resurssien jaosta ja yhteistoiminnasta. Lisäksi poliisin ylijohdosta huolehtii muista sille säädetyistä tehtävistä. Poliisiosaston alaisuudessa toimivat poliisin lääninjohdot, poliisin valtakunnalliset yksiköt (keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi), poliisioppilaitokset, Poliisin tekniikkakeskus, poliisin tietohallintokeskus ja toiminnallisesti myös Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.

Poliisiosasto on jaettu poliisiylijohtajan alaisuudessa toimiviin tulosyksiköihin, joita ovat esikunta, poliisitoimintayksikkö, kansainvälinen yksikkö, suunnittelu- ja talousyksikkö ja hallintoyksikkö.

PORA -työryhmän esittämät perusteet hallintomallin kehittämiseen liittyvät ensinnäkin nykyisen järjestelmän puutteisiin. Raporttiin haastatellun poliisiylijohtajan käsityksen mukaan nykyinen ministeriömalli ei anna poliisityön kehittämiseen tarpeeksi edellytyksiä eikä aikaa. Poliisiylijohtaja korostaa, että uuden viraston johtamismallissa johdon pitää olla toiminta- ja päätöksentekokykyinen sekä sitoutunut. Uudessa mallissa on pystyttävä yhtenäistämään toimintoja ja johtamista. Parhaiten nämä tavoitteet saavutetaan hänen käsityksensä mukaan muodostamalla poliisin lääninjohdoista ja poliisin ylijohdosta keskusvirasto, poliisihallitus.

Työryhmän loppuraportissa esitetään lyhyt katsaus niin kansainväliseen tilanteeseen kuin Suomessa tehtyihin hallintorakenteen muutoksiin. Muissa Pohjoismaissa ja Virossa on päädytty poliisin osalta kaksiportaiseen hallintomalliin. Ruotsissa poliisi kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen, joka vastaa mm. tulosohjauksesta ja lainsäädännöstä. Operatiivisista johtotehtävistä vastaa poliisiylihallitus. Myös Norjassa ministeriön poliisiosasto vastaa strategisista linjauksista ja priorisoinneista, ja poliisitoiminnan johtamisesta ja ohjauksesta vastaa poliisiylihallitus. Loppuraportissa kiinnitetään huomiota verohallinnon, syyttäjälaitoksen ja tullin organisaatorakenteisiin, jotka ovat kaksiportaisia ja jotka on todettu toimiviksi. Tärkeimpänä etuna kaksiportaisessa hallintomallissa on hallinnon keventyminen sekä johtamisjärjestelmän madaltuminen.

Loppuraportissa on siis lähtökohtana, että nykyinen poliisihallinnon kolmiportainen organisaatiomalli ei ole enää tarkoituksenmukainen. Työryhmä tarkastelee kaikkiaan kolmea vaihtoehtoa kaksiportaisesta hallintomallista punniten niiden etuja ja haittoja.

1) Poliisin ylijohdon ja poliisin lääninjohtojen yhdistäminen sisäasiainministeriön poliisiosastoksi. Kyseessä olisi pitkälti nykymallin mukainen organisaatio sillä lisäyksellä, että poliisin lääninjohtot tulisivat niiden lakkauttamisen myötä osaksi sisäasiainministeriön poliisiosastoa. Etuna tässä mallissa on työryhmän mukaan lähinnä sen ministeriötehtävien läheisyys poliittiseen päätöksentekoon. Mallin haittapuolena on poliisiosaston toiminta kahdessa eri roolissa, ministeriön osastona ja poliisin ylijohdona. Lisäksi ongelmana voidaan nähdä myös se, että poliisiosasto määrittelee itse tavoitteensa ja myös arvioi niiden toteutumisen.

2) Poliisin ylijohdon ja poliisin lääninjohtojen yhdistäminen rajavartiolaitoksen mallin mukaiseksi poliisin esikunnaksi sisäasiainministeriön osastona eli nk. rajavartiolaitosmalli. Tässä hallintomallissa korostuu päällikön itsenäisyys suhteessa ministeriön ohjausvaltaan. Rajavartiolaitosmalli ei toisi nykytilaan verrattuna juuri muuta muutosta kuin sen, että poliisiylijohtaja toimisi ministerin suorassa alaisuudessa. Työryhmä esitti epäilynsä mallin soveltuvuudesta nimenomaan poliisihallintoon. Rajavartiolaitosmallin etuina on nähty, ettei sen toteuttaminen edellyttäisi uuden viraston perustamista, minkä johdosta esimerkiksi henkilöstöjärjestelyt olisivat helposti toteutettavia.

3) Poliisin ylijohdon operatiivisten tehtävien ja poliisin lääninjohtojen yhdistäminen ministeriöstä erilliseksi poliisihallitukseksi eli nk. keskusvirastomalli. Tätä keskusvirastomallia työryhmä päätyy loppuraportissaan esittämään kehittämisen lähtökohdaksi. Tämä toteutettaisiin siten, että poliisin ylijohdon operatiivinen osa ja poliisin lääninjohtot yhdistetään ministeriöstä erilliseksi poliisihallitukseksi ja ministeriössä olisi erikseen poliisiosasto edellä kuvatun mukaisesti. Tällä vaihtoehdolla olisi PORA I-loppuraportin mukaan seuraavia varsin pragmaattisia etuja verrattuna nykyiseen järjestelmään:

- Sisäasiainministeriön kaksoisrooli yhtäältä strategisena linjaajana ja rahoittajana sekä toisaalta operatiivisen toiminnan ohjaajana poistuisi, jolloin johtamisjärjestelmä selkiintyisi.
- Poliisin hallintorakenne madaltuisi läänitason jäädessä pois, ja näin toiminnan tuottavuus paranisi.
- Tulohajaukseen kuulumaton sivuttaisohjaus poistuisi.
- Yhteistoiminnan edellytykset muiden alueellisten viranomaistahojen kanssa säilyisivät hyvänä.
- Hallintomallin edut ja haitat ovat pitkälti ennalta tiedossa, koska samankaltainen malli on jo käytössä muissa Pohjoismaissa ja Virossa.
- Hallintomalli mahdollistaisi sen, että koko poliisin henkilöstöön voitaisiin soveltaa yhtenäistä palkkausjärjestelmää.

Haittapuolena tämän mallin valinnasta raportissa mainitaan lähinnä mittavan muutosprosessin yleiset haittatekijät.

Työryhmä esitti, että poliisin hallintorakenteen toinen vaihe pannaan täytäntöön aikaisintaan vuoden 2010 alusta lukien. Toisen vaiheen ratkaisut edellyttävät lainsäädäntömuutoksia ainakin poliisin hallinnosta annettuun lakiin, lääninhallituslakiin ja sisäasiainministeriöstä annettuun lakiin sekä vastaaviin asetuksiin. Lääninhallitusten



yhteyteen Turkuun, Mikkeliin ja Ouluun sijoitettaisiin työryhmän ehdotuksen mukaan alueelliset toimipisteet, jotka vastaisivat muun muassa toiminnan taloudellisuudesta ja laillisuudesta sekä varmistaisivat viranomaisyhteistyön sujuvuuden. Alueellistamisselvitys sekä lainsäädännön muutoksia koskeva esitysluonnos ovat valmistuneet 17.2.2009. Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään (13/2008) pitänyt poliisihallituksen perustamista peruteltuna ja korostanut selkeän johtamisjärjestelmän luomisen tärkeyttä.

Poliisin hallintorakenneuudistuksen toisen vaiheen (PORA II) – jonka kohteena ovat poliisin ylijohdo ja poliisin lääninjohdot sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt - toteutus perustuu poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän 8.2.2008 valmistuneen loppuraportin esityksiin. Keskeisenä tehtävänä on siten suunnitella ja toteuttaa kaksiportainen hallintomalli, jossa sisäasiainministeriö vastaisi poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta ja operatiivista poliisitoimintaa johtaisi nykyisistä poliisin ylijohdosta ja poliisin lääninjohdoista koostuva poliisihallitus. Pora II hankeryhmä antoi toimeenpanoesityksensä 9.6.2008 (SM086:00/2007). Hankkeen tehtävänä on edelleen toimeenpanna hallituksen ja sisäasiainministeriön antamien linjausten mukaisesti poliisin valtakunnallisten yksiköiden, poliisin ylijohdon, poliisin lääninjohdojen ja Helsingin poliisilaitoksen rakenneuudistukset. Valtakunnallisen hankeryhmän toimikausi on 28.11.2008-31.12.2010.

Hankkeelle asetetaan lisäksi valmistelutyöryhmä, jonka tehtävänä on valmistella valtakunnalliselle hankeryhmälle esitykset poliisin keskushallintoviranomaisen tehtävistä, organisaatiosta ja ohjaussuhteista, poliisin keskushallintoviranomaisen alueelle sijoitettavista toiminnoista, esitettävän hallintorakenteen edellyttämistä lainsäädäntömuutoksista sekä henkilöstöjärjestelyistä, täytäntöönpanon tukitoimista, muutosviestinnästä sekä muista mahdollisista rakenneuudistuksen täytäntöönpanon edellyttämistä asioista. Valmisteluryhmän toimikausi on 28.11.2008–31.12.2009.

#### **5.4 Rikosseuraamusalan organisaatiomuutokset**

Kuten jo komiteamietinnössä 2003:3 kuvataan, oikeusministeriön alaisuudessa toimii vuonna 2001 perustettu rikosseuraamusvirasto, joka on kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen keskushallintotehtäviä hoitava keskushallintoviranomainen. Rikosseuraamusvirasto vastaa yhdyskuntaseuraamusten ja vankeusrangaistusten täytäntöönpanon johtamisesta ja kehittämisestä. Uudistuksessa oikeusministeriön vankeinhoito-osastolle kuuluneet vankeinhoitolaitoksen operatiiviseen johtoon, vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon ja vankeinhoitolaitoksen hallintoon liittyvät tehtävät siirrettiin pääosin ministeriöltä keskushallintotasolle.

Uudistuksen yhteydessä oikeusministeriön rooliksi jäi valtionhallinnon keskushallinnon kehittämisperiaatteiden mukaisesti hallinnonalan strateginen ohjaus. Tätä tehtävää hoitamaan perustettiin oikeusministeriöön Kriminaalipoliittinen osasto, jonka tehtäviin kuuluvat mm. yleinen kriminaalipoliittikka, rikosentorjunta ja rangaistusten täytäntöönpanon strateginen ohjaus. Kriminaalipoliittinen osasto käy vuosittaiset tulosneuvottelut rikosseuraamusviraston, vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen kanssa.

Rikosseuraamusviraston tehtäviä ovat sen viimeisimmän työsuunnitelman 3 §:n mukaan mm. valmistella oikeusministeriölle ehdotus hallinnonalan tulostavoitteiksi, ohjata sen alaisten yksiköiden toimintaa, varmistaa rangaistusten täytäntöönpanon ja tutkintavankeuden toimeenpanon riittävä yhdenmukaisuus sekä valvoa aluevankiloiden ja aluetoimistojen toiminnan laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä käynnistää, tukea ja koordinoita kehittämishankkeita rikosseuraamusalalla. Lisäksi rikosseuraamusalan lainsäädäntöön perustuvien määräysten laatiminen ja alan lainsäädännön uudistamistarpeiden seuraaminen kuuluvat viraston tehtäviin. Kansainvälisen yhteistyön koordinointi kuuluu niin ikään viraston tehtäviin. Lisäksi virasto vastaa useista rikosseuraamusalan sisäisen hallinnon seuraamis-, viestintä- ja kehittämistehtävistä.

Rikosseuraamusvirastossa toimii viisi yksikköä: kriminaalihuollon tuloslinja, vankeinhoidon tuloslinja, hallintoyksikkö, oikeudellinen yksikkö ja johdon tuki. Yksiköiden tehtävät jakautuvat seuraavasti: vankeinhoitolaitoksen toiminnan johtaminen, kriminaalihuoltolaitoksen toiminnan johtaminen, vankeusrangaistusten ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano ja vankeinhoidon ja kriminaalihuollon yleinen hallinto.

Sittemmin rikosseuraamusalan organisaation kehittämistä on jatkettu.

Vuonna 2007 valmistui selvitysmies, valtionkonttorin pääjohtajan Jukka Wuolijoen selvitys rikosseuraamusalan hallinnon, talouden, ohjauksen ja valvonnan tilasta sekä ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:1). Selvitysmiehen tehtävänä oli arvioida rikosseuraamusalan hallinnon, talouden, ohjauksen ja valvonnan tilaa sekä tehdä ehdotus tarvittaviksi kehittämistoimenpiteiksi. Selvitysmiehen raportti perustui laajaan aineistoon, joka sisälsi tietoa organisaation toiminnasta sen eri tasoilla ja myös asiakkaiden näkökulmasta. Selvitysmies löysi alalta toiminnallisia ongelmia, joita ratkaisemalla ja toiminnan laadun parantamisella voidaan varmistaa voimavarojen riittävyys.

Selvitysmies teki kaikkiaan 28 ehdotusta. Ne muodostavat kehittämisohjelman, joka jakautuu kahdeksaan osaan. Näistä kolme liittyy keskushallinnonkin toimintaan:

1. Rikosseuraamushallinnon organisaatorakenne ja ohjaussuhteet selkiytetään niin, että johtamiselle syntyy todelliset edellytykset.
2. Rikosseuraamusvirastossa otetaan käyttöön ajanmukainen johtamisjärjestelmä ja johdon tuki.
3. Varmistetaan oikeusministeriön hallinnonalan palvelukeskuksen toimintakyky.

Selvitysmiehen esittämistä ehdotuksista kohta 14 sisälsi ehdotuksia rikosseuraamusalan keskushallinnon selkiyttämiseen. Ehdotuksesta käy ilmi, että suoritettu hallintotehtävien keskittäminen keskushallintoviranomaiselle ei yksinään riitä takaamaan keskushallinnon riittävän laadukasta toimintaa. Hallituksen esityksessä (HE 136/2000) todettiin, että ministeriön mahdollisuudet hallinnonalan johtamiseen ja pitkäjänteiseen suunnitteluun paranisivat kun vankeusrangaistusten ja täytäntöönpanon välittömään johtamiseen liittyvät tehtävät hallinto- ja tukipalvelutehtävineen siirrettäisiin ministeriöstä sen alaiselle virastolle. Tavoitteena oli siis tässäkin

keskushallintohankkeessa keventää hallintoa ja antaa ministeriölle mahdollisuuksia strategiseen suunnitteluun ja ohjaamiseen. Tämä tavoite ei kuitenkaan ole täysin toteutunut.

Ehdotuksen kohdassa 14 selvitysmies tuo esiin, että eri organisaatiotasot tekevät edelleen paljon päällekkäistä työtä. Ministeriön kriminaalipoliittisen osaston suunnittelu ja ohjaustoimet ovat kohdistuneet varsin pieniin yksityiskohtiin, samoin myös Rikosseuraamusviraston toimet ovat olleet liian yksityiskohtaisia ollakseen tarkoituksenmukaisia. Ministeriön rooli strategisena ohjaajana ei siis ole tavoitteiden mukaisesti selkiytynyt. Selvitysmies ehdotti tehostetun organisaatiosuunnittelun toteuttamista. Tässä suunnittelussa lähtökohtana tulisi olla kriminaalipoliittisen osaston ministeriötehtävän luonteen selkiyttäminen (tehtävinä olisivat lähinnä kriminaalipoliittikan strateginen kehittäminen, toimialan lainvalmistelu, tulosohejaus ja vaikuttavuuden arviointi). Toisaalta rikosseuraamusviraston keskushallintovirastona tulisi keskittyä ydintehtäväänsä, jossa oleellista on rangaistusten täytäntöönpanon parantaminen, strateginen henkilöstösuunnittelu, keskitetyt palvelut ja alueyksiköiden tulosohejaus.

Konkreettisina esityksinä tehtävien selkeämmästä jakamisesta selvitysmies esitti toimia, joita ministeriötasolta voitaisiin siirtää Rikosseuraamusvirastoon: hallinnon virkamiehiä koskeva nimittämisvalta ja Rikosseuraamusviraston työjärjestyksen vahvistaminen. Selvitysmies ehdotti myös, että ministeriö pidättäytyisi ottamasta kantaa sen alaisen hallinnon tehtävärakenteisiin, virkaniimiin, toimenkuviin ja työaikajärjestelyihin tai erilaisiin kehittämistehtäviin kuten vankiloiden ruokahuollon toteutus. Tulosohejausta tulisi kehittää siten, että yksittäisten tehtävämääräysten sijaan oikeusministeriö antaisi vaikuttavuus-, taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteita koskevia kehityslinjauksia.

Selvitysmiehen esityksistä tehtävänjakoa koskeviin asioihin on pääteltävissä, että tehtävänjaon muuttaminen ja erityisesti tehtävien delegoiminen ministeriötasolta on asia, johon on syytä kiinnittää erityistä huomiota perustettaessa uutta keskushallintovirastoa tai muutoin organisoitaessa hallintorakenteita uudelleen. Tehtävänjaon selkeys on tärkeää.

Oikeusministeriö teki päätöksen vankeinhoidon kehittämisohjelmasta ja antoi kesäkuussa 2007 toimeksiannon rikosseuraamusalan organisaation kehittämisestä. Rikosseuraamusviraston valmistelussa päädyttiin yhdistämään nämä tehtävät yhdeksi hankekokonaisuudeksi eli koko rikosseuraamusalaa koskevaksi kehittämishankkeeksi. Kehittämishanke käynnistyi marraskuussa 2007. Kehittämishankkeen tavoitteena on lisätä työn yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tuottavuutta muun muassa muodostamalla rikosseuraamusalalle yksi yhtenäinen virasto niin, että käytössä olevat voimavarat tulisivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti hyödynnetyiksi. Tämä merkitsee rikosseuraamusalan eli Vankeinhoitolaitoksen ja Kriminaalihuoltolaitoksen hallinnon yhdistämistä. Tavoitteena on, että yhdistäminen voisi toteutua vuoden 2009 aikana tai 2010 alussa. Suunnittelutyön yhteydessä arvioidaan myös vuonna 2006 toteutetun organisaatiouudistuksen toteutumista.

Näiden tavoitteiden mukaisesti hallituksen esityksessä HE 155/2008 vp ehdotetaan rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta annetun lain 4 §:ää muutettavaksi siten, että

maininta Kriminaalihuoltolaitoksen ylijohtajan toimivallasta ratkaista Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät Kriminaalihuoltolaitosta ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevat asiat poistettaisiin. Näin Rikosseuraamusvirastossa käsiteltävät asiat ratkaisisi lähtökohtaisesti viraston päällikkö. Tämä mahdollistaisi hallinnonalan yhtenäisen ohjauksen. Uudella työjärjestyksellä kriminaalihuollon ja vankeinhoidon tuloslinjat yhdistetään saman johdon alaisuuteen. Perusteluina muutokselle esitettiin organisaation kehittämistä ja yhtenäistämistä koskevat tarpeet – organisaatorakenne on nykyisellään sekava ja ulkopuolisille vaikeasti hahmotettava. Lisäksi tavoitteena on saada kriminaalipolitiikka vaikuttavammaksi ja paremmin kohdentuvaksi. Linjausten toteuttaminen edellyttää lainsäädännön ja toimintarakenteiden uudistamista. Rikosseuraamusalan yhtenäisen organisaation muodostaminen on myös osa oikeusministeriön tuottavuusohjelmaa, jonka mukaan tavoitteena on yhdistää rikosseuraamusalan hallinto sekä keskus- että aluetasolla. Koko rikosseuraamushallinnonalan yhdistyminen on tarkoitus toteuttaa kehittämishankkeen toisessa vaiheessa vuonna 2010.

## **5.5 Muut tehtävien tai tehtäväalueiden organisaatiojärjestelyt**

### **5.5.1 Tuomarin nimittäminen**

Tuomarinvalintalautakunta asetettiin vuonna 2000, kun tuomareiden valintamenettely uudistettiin lailla tuomareiden nimittämisestä 25.2.2000/205. Tuomarinvalintalautakunnan toimintaa säätelee lain lisäksi valtioneuvoston asetus 427/2000.

Riippumaton tuomarinvalintalautakunta valmistelee ja tekee vakinaisten tuomareiden virkaan nimittämisestä perustellun esityksen valtioneuvostolle tasavallan presidentille esittelemistä varten. Tuomarinvalintalautakunta voi esityksen tekvän tuomioistuimen pyynnöstä myös antaa lausunnon korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen nimittämistä koskevassa asiassa.

Tuomarinvalintalautakunnan toimivaltaan kuuluvat esitykset muun muassa hovioikeuden presidentin, hovioikeudenlaamannin ja hovioikeudenneuvoksen, hallinto-oikeuden ylituomarin ja hallinto-oikeustuomarin sekä käräjäoikeuden laamannin ja käräjätuomarin virkaan nimittämisestä. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet nimitetään kuitenkin asianomaisen tuomioistuimen esityksestä.

Valtioneuvosto asettaa tuomarinvalintalautakunnan viideksi vuodeksi kerrallaan. Lautakunnan 12 jäsentä edustavat tuomioistuinlaitosta, yleistä syyttäjälaitosta, asianajajakuntaa sekä oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta. Korkein oikeus valitsee puheenjohtajan ja korkein hallinto-oikeus varapuheenjohtajan.

Hallituksen esityksessä tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 199/1999 vp) on käyty laajasti läpi tuomarinvalintalautakunnan perustamisen taustoja. Keskeisimmät syyt tehdyille organisaatiomuutokselle olivat tuomarinvalintaan liittyvien tehtävien keskittäminen, tuomarinvalinnan perusteiden yhtenäistäminen ja ennen kaikkea tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden tuomarinvalinnalle

asettamien vaatimusten täyttäminen. Hallituksen esityksessä on varsin perusteellisesti selvitetty kansallisten ja kansainvälisten riippumattomuutta koskevien säännösten asettamia edellytyksiä tuomarivalinnan organisatoriselle järjestämiselle. Tuomarivalinnan uudelleenorganisointi onkin hyvä esimerkki tavasta, jolla tuomioistuinhallintoa on kehitetty erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden varmistamiseksi ja tukemiseksi.

### **5.5.2 Tuomarinvastuun toteuttaminen**

Tuomarien valvonnan organisaation osalta on tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä ehdotettu erillisen tuomareiden valvontalautakunnan perustamista ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan sijaan. Toisena kehittämisvaihtoehtona komitea harkitsi virkamieslain mukaista varoitusten menettelyä.

Tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittämistä pohtinut työryhmä ei kuitenkaan päätenyt mietinnössään (2005:15) ehdottamaan erillisen tuomareiden valvontalautakunnan perustamista. Tälle kannalleen työryhmä esitti useita perusteita. Ensinnäkin ehdotettujen muutosten, laajemman viraltapano- sekä varoituksenantomahdollisuuden myötä lautakunta olisi tarpeeton. Lisäksi lautakunnan perustamista vastaan puhuivat lautakunnan osittain päällekkäinen toimivalta ylimpien laillisuusvalvojen valvontavallan kanssa ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden vaarantuminen. Työryhmän näkemyksen mukaan valvontalautakunnan toimivalta olisi osittain päällekkäinen eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston kanslerin kanssa. Tämän toimivaltaisuuksien päällekkäisyyksien estäminen vaatisi perustuslain taseisia muutoksia. Myös lautakunnan kokoonpano nähtiin haasteellisenä kysymyksenä: Yhtäältä uskottavuuden vuoksi lautakunnassa tulisi olla tuomarikunnan ulkopuolisia jäseniä, toisaalta riippumattoman aseman säilyttämiseksi ainakin jäsenten enemmistön tulisi olla tuomareita.

Lausuntoyhteenvedossa 2006:18 on esitelty yhteensä 61 lausuntoa em. työryhmän mietinnöstä. Selvä enemmistö lausunnonantajista yhtyi työryhmän näkemykseen erillisen tuomarivalvontalautakunnan tarpeettomuudesta ja lautakunnan haittapuolina esitettiin lisäksi mm. kustannusten lisääntyminen. Lautakuntavaihtoehtoa kannattaneet lausunnonantajat näkivät, että erillisen valvontalautakunnan perustaminen korostaisi tuomioistuinten hallinnollista riippumattomuutta, ja siten vahvistaisi oikeusvaltion rakenteita. Lautakunnan perustaminen voisi myöhemmin mahdollistaa ylimpien laillisuusvalvojen suorittamasta valvonnasta luopumisen, mikä olisi linjassa kansainvälisen kehityksen kanssa. Lausunnoissa huomautettiin myös siitä, että työryhmän mietinnössä ei ole tuotu esiin lautakuntamallin hyviä puolia.

Oikeusministeriö asetti 6 päivänä helmikuuta 2007 työryhmän laatimaan ehdotuksen hallituksen esitykseksi tuomarinvastuun toteuttamista tarkoittavaksi lainsäädännöksi. Työryhmä jätti mietinnön 2007:8, jossa tuomarivalvontalautakunnan perustaminen ohitettiin muutamalla lauseella, perustellen luopumista paljolti samoin perustein kuin aikaisemmassakin valmistelussa:

”Tuomarinvastuuta voitaisiin terävöittää myös perustamalla erillinen tuomarinvalvontalautakunta. Tästä vaihtoehdosta on kuitenkin asian valmistelussa luovuttu. Sellaisen lautakunnan tehtävät ja toimivalta muodostuisivat tuomarin virkatehtävien valvonnan osalta päällekkäisiksi ylimpien laillisuusvalvojen nykyisen toimivallan kanssa. Lisäämällä päällikkötuomarin keinoja vastata johtamansa tuomioistuimen toiminnasta voidaan tällaisen lautakunnan tehtäviä toteuttaa yksinkertaisemmin muodoin käyttämällä niitä varten jo olemassa olevia organisaatorakenteita.”

Hallituksen esityksessä 33/2008 laeiksi rikoslain 2 luvun 7 ja 10 §:n sekä valtion virkamieslain muuttamisesta on lähes samoin sanoin perusteltu valvontalautakunnasta luopumista. Työryhmän mietinnössä ja hallituksen esityksessä esitetään, että virkamieslautakunta, joka on organisaationa jo olemassa ja jolla on laajapohjaista asiantuntemusta virkamiesoikeuden alalla, vastaisi tuomarien valvonnasta. Virkamieslautakunta toimii valtiovarainministeriön yhteydessä. Siihen kuuluvat valtion virkamieslain 49 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön kolmeksi vuodeksi kerrallaan määräämät puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi riippumattomuuden vaatimukseen vedoten, että virkamieslautakuntaan kuuluisi varoitusta käsiteltäessä myös tuomarin virassa olevia jäseniä. Hallituksen esityksen mukaan virkamieslautakuntaan kuuluisi tuomarille annettua varoitusta käsiteltäessä tuomariyhdistysten keskusjärjestön ehdottamista henkilöistä määrätyt kolme jäsentä virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen nimeämien jäsenten asemesta.

Perustuslakivaliokunta on lakiehdotuksista antamassaan lausunnossa PeVL 36/2008 katsonut lakiehdotuksen sisältävän perustuslain kannalta ongelmallisia kohtia. Ensinnäkin valiokunta toteaa, että tuomarin viraltapanon kynnys muodostuisi ehdotuksen mukaan matalammaksi kuin muilla virkamiehillä ehdotettaessa, että tuomari voitaisiin syyttäjän vaatimuksesta määrätä viralta pantavaksi kun hänet on tuomittu vähintään 60 päivä Sakoon tahallisesta rikoksesta ja kun rikokseen liittyvät seikat osoittavat hänet ilmeisen sopimattomaksi toimimaan tuomarina. Perustuslain 3 §:n 3 momentti sisältää tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksen. Tuomarin riippumattomuuden takeena taas on se, että tuomaria ei perustuslain 103 §:n mukaan voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan turvata tuomioistuinten riippumattomuutta. Ehdotus edellyttäisi siten käsittelyä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Toiseksi valiokunta lausuu tuomarille annettavasta varoituksesta. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on tarpeen mietinnössään erityisesti korostaa, että varoituksen antaminen ei voi perustua näkemuseroihin lain tulkinnaasta vaan että sen perusteena tulee olla yksinomaan virkavelvollisuuksien laiminlyöminen tai muunlainen niiden vastainen toiminta. Valiokunta piti myös välttämättömänä, että tuomarin saamasta varoituksesta järjestetään muutoksenhakumahdollisuus asianomaisen tuomioistuinlinjan sisällä. Tuomareiden riippumattomuuden vuoksi olisi ongelmallista, jos oikeusturvatie osoitettaisiin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle.

Lakivaliokunta on antanut mietintönsä 1/2009 tuomarinvastuuta koskevasta hallituksen esityksestä 1.4.2009. Lakivaliokunta katsoi aiheelliseksi perustuslakivaliokunnan kannanottoon perustuen, että hallituksen esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotus hylätään (harkinnanvaraisen viraltapanomahdollisuuden laajentaminen). Lakivaliokunta ehdotti

myös lakiin uutta 53 a §:ää, jossa säädetään muutoksenhausta päätökseen antaa tuomarille kirjallinen varoitus. Pykälän mukaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla. Muutoksenhaku tapahtuu tuomioistuinlinjassa perustuslakivaliokunnan vaatimuksen mukaisesti. Eduskunnan vastauksessa EV 27/2009 vp nämä lakivaliokunnan esittämät muutokset on otettu huomioon. Laki on tullut voimaan 15.5.2009.

### 5.5.3 Tuomareiden koulutus

Tuomareiden koulutukseen liittyvien hallinnollisten tehtävien uudelleenorganisointi on pitkään ollut suunnittelun alla. Useiden vuosien ajan on ollut vireillä suunnitelma tuomarikoulutuksesta ja siihen liittyen tuomarikoulutuslautakunnan perustamisesta. On esitetty myös kannanottoja lautakunnan organisaatiosta ja tehtävistä.

Tuomarikoulutustoimikunta on mietinnössään ”Pätevytyminen tuomarin ammattiin ja tuomariyhteisön kehitys” (toimikunnan mietintö 2000:5) ehdottanut, että koulutusjärjestelmän sisällön määrittämistä ja johtamista varten perustettaisiin tuomarikoulutuslautakunta, jonka enemmistö koostuisi tuomioistuinlaitoksen edustajista. Oikeusministeriö toimisi yhteistyössä lautakunnan kanssa koulutuksen järjestämisessä. Mietinnön lopussa on laajahko selvitys siitä, millaista tuomarikoulutus on eräissä muissa Euroopan maissa.

Koulutusjärjestelmän yleistä suunnittelua on jatkettu kahdessa oikeusministeriön työryhmässä (työryhmämietinnöt 2002:6 ja 2004:2), joista ensimmäisessä ehdotettiin myös tuomarikoulutuslautakunnan perustamista.

Myös Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3) otti mietinnössään kantaa tuomareiden koulutuksen järjestämiseen. Periaatteessa komitea oli lautakunnan perustamisen kannalla. Komitea katsoo kuitenkin, että koulutuslautakunnan kokoonpanossa tulisi olla edustettuina muitakin kuin juridiikan asiantuntijoita. Samoin komiteanmietinnössä kiinnitetään huomiota siihen järjestelmän haittapuoleen, että jos voidaan olettaa kaikkien tuomarikoulutukseen otettujen saavan halutessaan nimityksen tuomariksi, koulutuslautakunta käyttäisi tosiasiallisesti merkittävää valtaa tuomareiden valinnassa. Lisäksi komitea esitti käsityksensä, että mikäli tuomioistuinhallinnon erillinen keskusyksikkö perustettaisiin, erillisen tuomarikoulutuslautakunnan perustaminen voisi olla tarpeetonta.

Työryhmämietinnön 2004:2 (Tuomarikoulutus) ja siitä saadun palautteen (Lausuntoja ja selvityksiä 2004:18) pohjalta tuomareiden kouluttamisesta valmisteltu lakiehdotus olisi luonteeltaan puitelaki. Lakiehdotuksessa säädettäisiin koulutuksen yleisistä tavoitteista ja koulutukseen valinnan, koulutusjärjestelmän ja koulutettavien arvioinnin yleisistä periaatteista, koulutettavien asemasta, tuomarikoulutusrekisteristä, muutoksenhakuoikeudesta, tuomarikoulutuslautakunnasta sekä lautakunnan ja oikeusministeriön keskinäisen toimivallan jakautumisesta. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että tuomarikoulutuslautakunta vastaisi tuomarikoulutuksesta oikeusministeriön avustamana. Lautakunta valitsisi harjoittelijat laissa säädettyjen valintaperusteiden mukaisesti. Sillä olisi vastuu myös täydennyskoulutuksen järjestämisestä. Sille kuuluisi kokonaisvastuu tuomareiden harjoittelujärjestelmän

toimivuudesta. Sen tehtävänä olisi myös suunnitella ja ohjata harjoittelun toteuttamista. Koulutukseen valinnan yksityiskohtaiset perusteet, koulutus- ja arviointijärjestelmän tarkempi sisältö ja rakenne samoin kuin käytettävät oppimismuodot laki jättäisi myös perustettavan tuomarikoulutuslautakunnalle sen tuomarikoulutussuunnitelmassa tarkemmin yksilöitäviksi. Harjoittelun ja täydennyskoulutuksen sisältöjen käytännön kehittämistä vastaisi tuomarikoulutuslautakunta oikeusministeriön avustamana.

Tuomarikoulutuslautakunnassa olisi kahdeksan jäsentä, joista puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kaksi jäsentä olisivat tuomareita. Lisäksi lautakunnassa olisi syyttäjien ja asianajajien edustus sekä oikeustieteellistä tutkimusta ja koulutusta edustava jäsen ja oikeusministeriön edustus. Asianajajan ja syyttäjän ottaminen lautakuntaan arvioitiin ehdotusta laadittaessa perustelluksi, koska heille muotoutuu käytännön näkemys siitä, millainen on hyvä tuomari. Heidän tulisi olla sellaisia ammattikuntansa edustajia, jotka myös tosiasiallisesti ovat mukana tuomioistuinytyössä. Oikeusministeriön nimeämä edustaja olisi tarpeen sen vuoksi, että ministeriö on hallinnollisesti vastuussa hyvin toimivasta oikeuslaitoksesta. Tuomarikoulutuslautakunnan asettaisi valtioneuvosto.

Työryhmämietinnössä kiinnitetään huomiota siihen, että kansainvälinen vertailu osoittaa, että useimmissa maissa tuomarikoulutuksesta vastaa itsenäinen toimielin. Viime vuosina pohjoismaihin on perustettu riippumattomia tuomioistuinvirastoja. Keski-Euroopassa riippumattomia tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisia on ollut jo kauemmin. Euroopan sisäisen oikeudellisen yhteistyön kasvun ja tuomioistuinorganisaatioiden riippumattomuutta korostavan kehityksen myötä myös tuomarikoulutuksen merkityksen voidaan sanoa entisestään kasvaneen Euroopan maissa.

Tuomarikoulutuslautakunta olisi työryhmän mietinnön ehdotuksen mukaan uusi viranomainen, joka toimisi oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta olisi toiminnassaan oikeusministeriöstä riippumaton. Lautakunta laatisi ja hyväksyisi itse oman työjärjestyksensä. Tuomarikoulutuslautakunnan tehtävät olisivat uusia eivätkä siten korvaisi muiden viranomaisten tehtäviä. Täydennyskoulutuksen ja uusien tuomareiden koulutusohjelman sisällön suunnittelu tapahtuisi oikeusministeriön koulutusyksikössä, mikä edellyttäisi ennen tuomarikoulutuksen käynnistymistä kahden koulutussuunnittelijan palkkaamista ministeriöön.

Viimeisimpänä kannanottonsa koulutuskysymyksessä on esittänyt oikeusministeriön Tuomarikoulutussuunnittelun ohjausryhmä (2006:11), joka luovutti mietintönsä 13.6.2006. Mietinnössä on luonnosteltu tuomarikoulutuksen valintajärjestelmä, koulutussuunnitelma sekä työjärjestys tuomarikoulutuslautakunnalle. Esityksen mukaan tuomarikoulutuslautakunta valitsee koulutettavat esivalinnan ja haastattelujen perusteella. Työjärjestyslunoksessa on lueteltu varsin yksityiskohtaisesti lautakunnalle osoitettavat tehtävät:

#### Lautakunta

- päättää koulutuksen hakumenettelystä ja ilmoittaa julkisesti koulutuksen haettavaksi



- päättää koulutukseen valinnan perusteista, valintamenettelystä ja valitsee koulutettavat keskitetysti
- päättää vuosittain koulutukseen otettavien määrästä niissä puitteissa, jotka oikeusministeriö ilmoittaa
- vahvistaa vuosittain tuomarikoulutuksen opetussuunnitelman sekä tuomareiden ja lainkäyttöhenkilöstön täydennyskoulutuksen koulutussuunnitelman
- vahvistaa vuosittain tutorkoulutuksen opetussuunnitelman, ellei oikeusministeriön kanssa toisin sovita
- osallistuu yhdessä työnantajan kanssa tutoreiden nimeämiseen
- vahvistaa koulutettavien henkilökohtaiset opinto-ohjelmat (henkilökohtaiset opintosuunnitelmat) ennen koulutuksen alkamista
- esittää oikeusministeriölle harjoittelupaikat
- esittää määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettävät asianomaisille viranomaisille tai yksityiselle työnantajalle
- suunnittelee ja järjestää tarvittaessa koulutusta
- tekee koulutusta koskevia aloitteita ja ehdotuksia
- suunnittelee ja kehittää koulutettavien arviointijärjestelmää
- päättää hyväksytäänkö tarjottu kirjoitus tuomarikoulutuksen julkaisusarjassa julkaistavaksi
- päättää teoriaopinnoista aiheutuvien matkakustannusten korvausperusteista
- päättää opinto-oikeuden menettämisestä ja lisäajan myöntämisestä opintojen loppuun saattamiseksi kuultuaan koulutettavaa
- antaa todistuksen tuomarikoulutuksen suorittamisesta
- huolehtii tuomarin ammattiin perehdyttävän koulutuksen järjestämisestä sellaiselle tuomariksi nimitetylle, joka ei ole saanut tuomarikoulutusta tai jolla ei ole aiempaa tuomioistuinkokemusta
- seuraa tuomioistuinharjoittelun toimeenpanoa ja sisältöä sekä tekee asiaa koskevia ehdotuksia ja aloitteita
- seuraa lainkäyttöhenkilöstön täydennyskoulutustarvetta ja koulutukseen osallistumista
- pitää tuomarien kouluttamisesta annetussa laissa tarkemmin määriteltyä tuomarikoulutusrekisteriä
- nimittää sihteerin tuomarikoulutuslautakunnalle
- myöntää virkavapauden lautakunnan sihteerille

Näiden ehdotusten jälkeen tuomareiden koulutukseen liittyvä kehittämistyö on ulotettu myös tuomioistuinharjoittelun kehittämiseen. Tätä hanketta varten on vuoden 2008 alussa perustettu työryhmä. Hankkeen keskeinen sisältö oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi siitä, miten tuomioistuinharjoittelu jatkossa käytännössä järjestetään ja mikä on sen sisältö. Tuomioistuinharjoittelun kehittämistä on jo vuodesta 1994 alkaen pidetty tarpeellisena useissa tuomarin asemaa ja koulutusta käsitelleissä mietinnöissä. Työryhmän mietintö 2009/5 Tuomioistuinharjoittelu on julkaistu maaliskuussa 2009.

Työryhmän esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tuomioistuinharjoittelusta. Laissa säädettäisiin tuomioistuinharjoitteluun hakeutumisesta, sen keskeisestä sisällöstä sekä harjoittelijoiden tehtävistä, toimivallasta ja asemasta. Harjoitteluun liittyvän harjoittelijan arvioinnin ja palautteen antamisen perusteet ja menettelytavat määrittäisi

tarkemman tuomioistuinharjoittelun ohjausryhmä. Ohjausryhmä koostuisi kahdesta käräjäoikeuden, yhdestä hallinto-oikeuden, yhdestä hovioikeuden ja yhdestä oikeusministeriön edustajasta.

Esityksen mukaan harjoittelupaikkoina toimisivat oikeusministeriön hallinnonalalla käräjäoikeudet, hallinto- ja hovioikeudet. Oikeusministeriön tehtävänä olisi osoittaa ne määräaikaiset virkasuhteet, joissa harjoittelu voidaan suorittaa. Oikeusministeriö päättäisi harjoittelupaikkojen tarkemmasta määrästä tuomioistuinharjoittelun ohjausryhmän ehdotuksesta. Käytännössä olisi tarkoituksenmukaista, että oikeusministeriö sopisi tuomioistuinten kanssa harjoittelupaikoista. Nimityksen kyseiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen tekisi se tuomioistuin, jossa harjoittelu suoritetaan.

**Keskushallinnon viimeaikaisia kehittämishankkeita oikeusministeriön hallinnonalalla on ollut useita. *Syyttäjälaitoksen* osalta keskushallintoa uudistettiin jo vuonna 1997. *Poliisihallinnossa* on suunnitteilla poliisin hallintorakenteen kehittäminen ja poliisihallinnon johtamisesta vastaavan keskushallintoviraston, poliisihallituksen, perustaminen. Vuonna 2001 on perustettu *rikosseuraamusvirasto*, joka on kriminaalihuoltolaitoksen ja vankeinhoitolaitoksen keskushallintotehtäviä hoitava keskushallintoviranomainen. Rikosseuraamusviraston tehtäväkuva on sittemmin ollut tarvetta selventää. Hallituksen esityksessä 46/2009 vp on esitetty perustettavaksi Valtakunnanvoudinvirasto, joka hoitaisi ulosottotoimen keskushallintoviranomaisen tehtäviä. Tuomioistuinhallintoon liittyvät myös tuomioistuinhallinnon tehtävien organisoinnit. *Tuomarivalintalautakunta* asetettiin vuonna 2000, kun tuomareiden valintamenettely uudistettiin lailla tuomareiden nimittämisestä 25.2.2000/205. *Tuomarinvastuun ja -valvonnan* toteuttamisesta puolestaan on hyväksytty uutta lainsäädäntöä. Myös *tuomareiden koulutukseen* liittyvien hallinnollisten tehtävien uudelleenorganisointi on pitkään ollut suunnittelun alla.**

**Harkittaessa tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämisvaihtoehtoja on syytä tarkastella sitä, millä tavalla keskushallintotehtävät on erityisesti oikeusministeriön hallinnonalalla järjestetty. Muilla hallinnonaloilla tehdyistä uudistuksista saaduista kokemuksista voidaan saada arvokasta tietoa keskushallinnon kehittämisessä huomioitavista seikoista.**

## 6. Kansainvälinen kehitys

### 6.1 Yleisiä huomioita kansainvälisestä kehityssuunnasta

Maakohtainen selvitys tuomioistuinhallinnosta on selvityksen liitteessä 2. Seuraavassa kootaan joitakin yleisiä huomioita kansainvälisestä kehityssuunnasta.

Kansainvälisesti on havaittavissa, että keskushallinnon järjestämistapoja on useita. Useissa maissa tuomioistuinhallinnosta vastaa itsenäinen elin. Toisissa maissa tuomioistuinhallintoa hoitaa ministeriö tai muu valtionhallinnon osasto, ja tällöin se toimii usein yhteistyössä itsenäisemmän neuvoo-antavan elimen kanssa. Kaikki järjestelmät niiden erilaisuudesta huolimatta koetaan tuomioistuinten riippumattomuutta tukeviksi, tai ainakaan niitä ei pidetä riippumattomuutta erityisesti uhkaavana.

Komiteanmietinnössä 2003:3 tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämisen mallit on jaoteltu neljänlaisiin: 1) oikeusministeriöstä hoidettava keskushallinto (esimerkiksi Suomi ja Saksa), 2) oikeusministeriöstä hoidettava keskushallinto, jossa ylimmillä tai ylioikeuksilla on kuitenkin merkittäviä oikeushallinnollisia tehtäviä (esimerkiksi Ranska), 3) oikeusministeriöstä erillinen keskushallintoyksikkö, (esimerkiksi Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti) ja 4) tuomarineuvostoon jollain tavalla kytkeytyvä keskushallinto. Jaottelu on pelkistetty, ja komiteanmietinnössä korostetaan järjestelmien olevan melko erilaisia kunkin mallin sisälläkin. Erilaisissa kansainvälisissä vertailuissa on myös tehty jakoja erilaisten mallien välillä, mutta viime vuosien muutokset ovat tehneet näistä jaotteluista nopeasti vanhentuneita tai vähintään liian kategorisia.<sup>12</sup>

Länsi-Euroopan maissa on ollut varsin yleistä, että tuomioistuinten keskushallintoa hoitaa oikeusministeriö, vaikkakin tuomioistuimet tai niiden edustajat toimivat keskeisissä asioissa kuten budjettiehdotusten laadinnassa yhteistyössä ministeriön kanssa. Useissa maissa, esimerkiksi Tanskassa, Irlannissa, Hollannissa, Islannissa ja Norjassa on kuitenkin suoritettu tuomioistuinhallinnon uudelleenorganisointi siirtämällä hallinnollista vastuuta oikeusministeriöltä itsenäisemmälle elimelle. Tämä uudelleenorganisointien suurehko määrä osoittaa tendenssiä, joka on syytä ottaa huomioon myös kansallista järjestelmää kehitettäessä. Näissä valtioissa tehdyt uudistukset voidaan myös nähdä näiden valtioiden tulkintana kansainvälisistä säännöksistä ja suosituksista ja niiden sisältämistä oikeushallinnon järjestämistapaa

---

<sup>12</sup> CEPEJin tuottamassa tuomioistuinhallintojen vertailututkimuksessa vuodelta 2003 jaottelu on tehty toisaalta

- 1) pohjois-eurooppalaiseen malliin, jossa itsenäisellä keskushallintoyksiköllä (Council for the Judiciary) on laajat valtuudet ja tehtäväkuva mm. oikeuslaitoksen budjetoinnin, logistiikan, valvonnan, kontrollin, nimittämisen, kurinpitokeinojen ja rekrytoinnin suhteen (esimerkkinä mainitaan Ruotsi, Tanska ja Irlanti)
- 2) eteläeurooppalaiseen malliin, jossa keskushallintoyksiköllä on vain neuvoo-antavia valtuuksia tuomioistuinhallinnon nimityksissä ja kurinpitotoimenpiteissä eli tuomarivastuun toteuttamisessa (esimerkkinä Italia ja Ranska)
- 3) jakamattomaan malliin (undivided model), jossa ei ole lainkaan välittävää instituutiota kuten keskushallintoyksikköä, vaan jossa oikeuslaitoksen johtaminen ja hallinto on poliittisesti vastuullisilla hallituksen viranomaisilla (esimerkkinä mainitaan Saksa)

koskevista vaatimuksista. Kansainvälisen normistot ja suositukset ovat olleet useissa maissa keskeinen uudistusten peruste.

Itä-Euroopan maissa on puolestaan ollut tyypillistä, että oikeusministeriö vastaa tuomioistuinhallinnosta, ja useimmissa näistä maissa on ollut neuvoa-antava lautakunta (advisory board), joissa tuomarit ovat vahvasti edustettuina ja jotka ottavat osaa tuomioistuinten keskushallintoon. Useat niistä Itä-Euroopan maista, jotka ovat liittyneet Euroopan neuvostoon ja Euroopan Unioniin, ovat liittyessään ottaneet käyttöön keskusvirastomallin tuomioistuinhallinnossa. Näin on tapahtunut ainakin Puolassa, Unkarissa, Tšekissä, Slovakiassa, Romaniassa ja Kroatiassa.

”Pohjoiseurooppalainen” keskusvirastomalli on viimeisimmissä uudistuksissa käyttöön otettu malli. Siinä keskusyksikön valtuudet ovat varsin laajat käsittäen hallinnon (oikeudellisten rekisterivirastojen valvonta, juttujen hallinta, oikeudellisen yhtenäisyyden/yhdenmukaisuuden edistäminen, laadunhallinta jne.), tuomioistuinten johtamiseen (tilat, tietotekniikkajärjestelyt, rekrytointi, koulutus jne.) ja budjetointiin liittyvät tehtävät (budjetin valmistelu, resurssien jako, varojen käytön valvonta jne.). Näiden lisäksi nimitysmenettelyyn ja tuomarinvastuuseen liittyvät tehtävät kuuluvat keskushallintoyksikölle.

Valtiosääntöisen ulottuvuuden ja tuomioistuinten aseman sekä tuomioistuinorganisaation syvällinen tunteminen on tarpeen vertailtaessa tuomioistuinhallinnon toteuttamistapoja eri valtioissa. Presidentti Hallberg on useissa yhteyksissä tuonut esiin valtiosääntöisten eroavuuksien merkityksen vertailtaessa esimerkiksi pohjoismaiden oikeushallintoa koskevia järjestelmiä. Suomessa perustuslaki sisältää korkeimmille oikeuksille annetun valvontatehtävän, jollaista muissa vertailumaissa ei ole. Huomiota on kiinnitettävä myös tuomioistuinsektoreiden jakautumiseen. Useissa maissa ei ole samanlaista jakoa hallintotuomioistuimiin ja yleisiin tuomioistuimiin kuin Suomessa, eikä hallintotuomioistuimilla ole samalla tavoin vahvaa asemaa. Tällöin vertailu voi olla ongelmallista. Esimerkiksi Norjan, Tanskan ja Islannin mallien osalta tuomioistuinten hallinnon rakenteiden vertailukelpoisuuteen on kiinnitettävä huomiota.

Tuomioistuinten asema nimitysasioissa vaihtelee. Myös erilaisten johtokuntien mukanaan tuomiin piirteisiin olisi kiinnitettävä huomiota: useissa maissa keskushallintoviraston johtokunnassa on edustajia mm. syyttäjälaitoksesta, asianajolaitoksesta ja yliopistosta. Tällaisen johtokunnan asema voi vaikuttaa ongelmalliselta kun on kyse syvemmälle menevästä tuomioistuinten toiminnan suunnittelusta tai laatuhankeista eikä pelkästään koulutuksen suunnittelusta tms. Suomessa vaikkapa syyttäjien osallistuminen hallintotuomioistuinten resurssien jakoon ei välttämättä olisi ongelmatonta.

Komiteanmietinnössä 2003:3 kiinnitettiin huomiota kansainvälisen kehityksen suuntaan, joka vaikutti viittaavan keskushallintotehtävien siirtämiseen useissa maissa pois ministeriöltä. Tämä kehitys on vahvistunut komiteanmietinnön jälkeen, ja *selvityksen liitteessä 2* tarkastellaankin useita valtioita, joissa näitä muutoksia on toteutettu. Tästä tarkastelusta voi olla mahdollista löytää tekijöitä, joita Suomessa harkittavia kehittämistoimenpiteistä päätettäessä olisi hyvä ottaa huomioon. Tarkastelun

kohteena ovat Ruotsi, Norja, Tanska, Irlanti ja Hollanti, joissa kaikissa tuomioistuinten keskushallinnon tehtävät on uusin järjestelyin eriytetty muusta valtion hallinnosta. Lisäksi tarkastellaan Itävallan järjestelmää, jossa oikeusministeriö vastaa tuomioistuinhallinnosta, sekä Viron järjestelmää, joka on jonkinlainen välimuoto edellä mainituista järjestelmistä. Tarkasteltavana olevat valtiot on valittu komiteanmietinnön painotusten pohjalta. Suomen kannalta kiinnostavia ovat luonnollisesti Pohjois-Euroopassa käytössä olevat tuomioistuinhallintomallit. Lisäksi Hollannissa ja Irlannissa on lähivuosina otettu käyttöön valtionhallinnosta itsenäinen tuomioistuinten keskushallintoyksikkö, joka oli toinen komiteanmietinnössä esiin tuoduista keskushallinnon järjestämismalleista. Komiteanmietinnön pohjalta tehtävässä jatkoselvityksessä kiinnostavaa on saada tietoa kokemuksista näiden mallien toimivuudesta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Itävallassa on puolestaan käytössä ministeriövetoinen malli, joka oli toinen komiteanmietinnössä esitetyistä hallintomalleista. Lisäksi muistiossa on luotu lyhyt katsaus Viron malliin, joka on edellä mainittujen mallien eräänlainen yhdistelmä.<sup>13</sup>

Kunkin järjestelmän osalta selvitykseen (liite 2) on pyritty löytämään tietoja seuraavasti:

- organisaation kuvaus ja toimivaltuuksien jako
- tehtäväkenttä
- riippumattomuusvaatimuksen huomioonottaminen ja muu valtiosääntöinen tausta
- keskushallinnon uudistusten valmisteluissa esiin tulleet argumentit puolesta ja vastaan ja syyt tehtyyn uudelleenorganisointiin
- yhtäältä mahdollisissa arvioinneissa ja evaluoinneissa esiin tulleet kehittämiskohteet ja kritiikin aiheet ja toisaalta uuden järjestelmän tuomat edut

Maakohtaisen käsittelyn lisäksi on syytä lyhyesti kuvata selvityksessä esiin tulevia keskeisiä piirteitä tuomioistuinhallinnon järjestämistavasta valituissa valtioissa. Vertailua on suoritettu tuomioistuinhallinnon kehittämiskomitean mietinnössä 2003:3, ja tässä selvityksessä onkin painotettu mietinnön jälkeistä kansainvälistä kehitystä.

*Valtiosääntöinen tausta.* Vallan kolmijako-opin voidaan nähdä olevan lähtökohtana kaikissa eurooppalaisissa oikeusvaltioissa. Lähes kaikissa vertailuissa maissa tuomioistuinten riippumattomuus on taattu perustuslaissa. Norjassa tuomioistuinten riippumattomuutta ei ole kirjattu perustuslakiin, mutta sen katsotaan olevan voimassa

<sup>13</sup> Kiinnostavaa ja oleellista olisi selvittää myös roomalaisen kulttuurin keskusvirastojärjestelmiä, esimerkiksi Ranskan, Italian, Espanjan ja Belgian tai toisaalta Puolan ja Unkarin keskushallinnon järjestämistapoja. Tässä selvityksessä ei työekonomisista syistä näihin ole voitu perehtyä, ja niiden osalta selvittämistä olisikin syytä jatkaa mahdollisen jatkotyöskentelyn puitteissa.

Australiassa tuomioistuinhallinnosta käytävä *tieteellinen keskustelu* on vilkasta. The Australian Institute of Judicial Administration (AIJA) on Monashin yliopiston yhteydessä toimiva tutkimus- ja koulutusinstituutti. Sen tehtävänä on tuottaa tutkimusta oikeushallinnosta ja kehittää ja toteuttaa tuomioistuinten virkamiesten, oikeushallinnosta vastaavien henkilöiden ja lakimiesten oikeushallintoa koskevia koulutusohjelmia. AIJA-instituuttiin kuuluu noin tuhat jäsentä, jotka ovat muun muassa tuomareita, tuomioistuinten muuta henkilökuntaa ja asianajajia. AIJA järjestää alan seminaareja sekä hallinnoi useita tuomioistuinhallinnon tutkimukseen ja kehittämiseen liittyviä projekteja.

valtiosääntöisenä periaatteena. Tuomioistuinhallinnon uudistukset on valtioissa toteutettu laintasoisin säännöksin. Muissa vertailuissa valtioissa ylimmillä oikeusasteilla ei ole valtiosäännössä määritelty vastaavaa valvontatehtävää kuin Suomessa korkeimmille oikeuksille.

*Keskushallintomalli.* Esitellyistä maista Ruotsilla, Norjalla ja Tanskalla on tuomioistuinhallinnosta vastaava keskusvirasto. Irlannilla on hyvin samantyyppinen järjestelmä, johon mallia on otettu valmisteluvaiheessa Ruotsista. Irlanti kuitenkin korostaa, että sen Courts Service ei ole ”Council for the Judiciary” vaan ”Court Administration”. Irlannissa pääministerillä on hiukan vahvempi asema suhteessa Courts Serviceen kuin useimmissa maissa, joissa toimii tuomioistuinhallinnon keskusyksikkö. Erottelulla ei tämän selvityksen kannalta ole kuitenkaan suurta merkitystä.

Keskushallintovirastomalliin, jossa painopiste on yleinen tuomioistuinhallinto (administration, eli painopiste ei ole nimittämiseen, valvontaan tai koulutukseen liittyvissä asioissa) kuuluvat esitellyistä maista Ruotsi, Norja, Tanska, Irlanti ja Hollanti. Näissä kaikissa tuomioistuinten keskushallinto on erotettu toimeenpanovallasta erilliseen virastoon tai neuvostoon. Keskushallinto hoitaa näissä maissa niitä tehtäviä, jotka aikaisemmin kuuluivat oikeusministeriölle. Niiden tehtävänä on tukea tuomioistuimia hallintotehtävien hoitamisessa, ja ne vastaavat budjetin valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvistä asioista sekä lukuisista yleishallintoon liittyvistä tehtävistä. Kaikissa valtioissa keskushallintoyksikkö toimii oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta on kuitenkin siitä organisatorisesti itsenäinen yksikkö. Yksiköt vastaavat toiminnastaan oikeusministerille.

Monissa maissa ylimmät oikeudet ovat muita tuomioistuimia varten rakennetun keskushallinnon ulkopuolella. Esimerkiksi Hollannissa korkein oikeus ja Raad van Staat eivät kuulu keskushallinnon alaisuuteen. Näin on myös Irlannissa ja Virossa.

Toisaalta edelleenkin on valtioita, joissa Suomen tapaan tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta vastaa oikeusministeriö. Liitteessä 2 on kuvattu Itävallan järjestelmää, jossa oikeusministeriön oikeusosasto Justizressort vastaa oikeuslaitoksen keskushallintotehtävistä.

*Pohjoismaiden hallintomalleista.* Suomen kannalta mielenkiintoisimmat ovat muiden Pohjoismaiden keskushallintoratkaisut ja niissä tapahtunut kehitys, koska yhteiskunnalliset olosuhteet Pohjoismaissa ovat lähellä toisiaan. Suomea lukuun ottamatta kaikissa muissa Pohjoismaissa on nykyisin ministeriöstä erillinen tuomioistuinten keskushallintoa hoitava viranomainen.

Vaikka Ruotsin, Norjan ja Tanskan tuomioistuinten keskusvirastot ovat toistensa kaltaisia hallintotehtävien luonteen puolesta (tehtäviin kuuluu talous- ja henkilöstöhallintotehtäviä, viestintää ja yleishallintotehtäviä), on virastojen toimintaperiaatteissa myös selkeitä eroja. Eräs selkeä eroavuus ovat sisäiset päätösvaltasuhteet. Ruotsissa keskusvirastolla on pitkä historia, ja sen toiminta ja tehtäväkenttä vastaavat muiden hallinnonalojen virastoja. Ruotsissa keskusvirasto on pääjohtajavetoinen samaan tapaan kuin Ruotsissa ovat muidenkin hallinnonalojen keskusvirastot. Pääjohtaja käyttää virastossa ja sitä kautta koko tuomioistuinlaitoksessa

huomattavaa ohjausvaltaa. Johtokunnan rooli on puolestaan pitkälti neuvoa-antava. Tanskassa ja Norjassa keskusvirastojen hallitukset, joissa on vahva tuomari-edustus, käyttävät virastoissa ylintä päätösvaltaa. Keskusviraston pääjohtaja on puolestaan hallituksen tekemien päätösten toimeenpanija ja hän johtaa keskusviraston päivittäistä toimintaa. Ruotsissa domstolsverket ei myöskään ole sillä tavoin itsenäinen ja riippumaton kuin Tanskassa, mitä ilmentää mm. johdon valintatapa, josta Ruotsissa vastaa hallitus. Lisäksi Ruotsissa tuomioistuimilla on myös varsin paljon itsenäistä hallinnollista päätäntävaltaa.

*Organisaatio.* Kaikissa näissä valtioissa keskushallintoyksiköllä on hallitus tai johtokunta, jolla on merkittävää päätöksentekovaltaa. Hallituksen koko, kokoonpano ja nimittäminen vaihtelevat eri valtioissa. Jokaisessa maassa hallituksessa on tuomari-edustus. Irlannissa Courts Servicen ja Hollannissa Raad voor de rechtspraak:n jäsenten nimeäminen on laajapohjaista ja tapahtuu useiden eri tahojen toimesta. Varsinainen nimittämisvalta on useimmissa valtioissa ministerillä tai maan hallituksella. Tanskassa, Hollannissa ja Irlannissa hallituksessa on tuomariemmistö. Hallituksen jäsenet nimitetään muutaman vuoden toimikaudeksi. Hallituksen jäsenistö tulee paitsi tuomarikunnasta, myös syyttäjälaitoksesta, asianajolaitoksesta, tuomioistuinten hallintohenkilökunnasta ja joissakin valtioissa kuten Norjassa eduskunnan nimeämänä juristi- ja tuomarikunnan ulkopuolelta. Hallituksen puheenjohtajana toimii joissakin valtioissa korkeimman oikeuden tuomari, toisissa taas keskushallintoyksikön hallituksen nimeämä johtaja. Useimmissa valtioissa hallituksen päätösten toimeenpanosta vastaa pääjohtaja. Pääjohtajan asema vaihtelee valtioittain, ollen esimerkiksi Ruotsissa sangen vahva.

Hallinnon tehostamispyrkimykset ovat olleet eräänä syynä organisaatiouudistusten tekemiselle. Lisäselvitystä vaatisi kansainvälisessä vertailussa keskushallintovirastomallin tehokkuuden vertaaminen muihin malleihin. Virastojen henkilökunnan määrät vaihtelevat, ja niiden koko voi liittyä tehtävien määrään (esim. Irlannin mallissa) sekä hallinnoitavan oikeuslaitoksen kokoon. Lisäksi olisi tarpeen selvittää oikeusministeriöiden oikeushallinnosta tai oikeuslaitoksen ohjaamisesta vastaavien henkilöstöressurssien määrä. Myös erilaisten nimitys-, kurinpito- ja koulutuslautakuntien kokoonpanot olisi huomioitava tehokkuutta arvioitaessa. Esimerkiksi Norjassa keskushallintovirasto työllistää noin 90 henkilöä, oikeusministeriön seitsemässä osastossa on yhteensä henkilökuntaa noin 270 ja oikeuslaitoksessa työskentelee noin 1600 tuomaria. Tanskassa oikeuslaitoksen palveluksessa on n. 2200 työntekijää, oikeusministeriö työllistää noin 300 henkilöä ja domstolsstyrelsen työllistää noin 85 henkilöä.

*Tehtävät.* Keskushallintoyksiköiden toimivaltuudet ja tehtävät ovat pääpiirteittäin hyvin samankaltaisia. Kaikille kuuluu tuomioistuinten talous-, henkilöstö- ja yleishallintoon kuuluvien asioiden käsittely mukaan lukien tuomioistuinlaitoksen budjetin valmistelu ja määrärahojen jakaminen tuomioistuimille. Myös tuomioistuinten tietotekniikkakysymykset sekä ulkoiseen ja sisäiseen viestintään liittyvät tehtävät kuuluvat keskusvirastojen toimenkuvaan. Samoin kaikilla tarkastelluissa erillisillä keskushallintoyksiköillä on toimivaltaa tuomioistuinhallinnon kehittämisessä ja toiminnan suunnittelussa. Irlannissa Courts Servicen tehtävät ja toimivaltuudet on varsin yksityiskohtaisesti kirjattu lakiin. Eräänä syynä tähän on luultavasti tehtävänjaon

selkiyttäminen uudessa järjestelmässä ja oikeusministerin poliittisen vastuun rajaaminen. Court Servicen tehtäväkenttä on varsin laaja kattaen erilaiset hallinnolliset tukipalvelut kuten IT-palvelut, mikä näkyy vuorostaan organisaation laajuutena. Erot pohjoismaisen mallin mukaan organisoiduissa järjestelmissä liittyvät mm. toimivaltuuksiin budjetin valmistelussa. Tanskassa Domstolstyrelse voi tehdä budjettiesityksen suoraan eduskunnalle sen katsoessa resurssit riittämättömäksi, muissa valtioissa tämä ei ole mahdollista. Organisaatiomuutoksia tehtäessä ministeriölle on useimmissa maissa jäänyt strateginen ohjaus, poliittinen toiminta sekä vastuuta tuomioistuinlaitoksen resurssien turvaamisesta. Muut hallintoon liittyvät tehtävät on siirretty perustettuihin keskushallintoyksiköihin tai muille erillisille elimille.

Useimmissa käsitellyistä maista tuomioistuinten uusilla keskushallintojärjestelyillä on ollut tuomioistuinlaitoksen kehittämistyötä tehostava vaikutus. Tuomioistuinten hallinnon rooli on painottunut näissä oikeusministeriövetoista mallia enemmän tuomioistuinlaitoksen kehittämistehtäviin. Esimerkiksi Tanskassa ja Hollannissa tuomioistuinhallinto on toiminnallaan merkittävästi edistänyt laatutyöhön liittyvää tuomioistuinten toimintaa. Tämä on ollut myös eräänä tehtyjen organisaatiouudistusten perusteena.

Tyypillistä myös niissä tarkastelluissa valtioissa, joissa tuomioistuinhallinnosta vastaa itsenäinen keskushallintovirasto, on tuomareiden nimittämiseen, valvontaan ja kouluttamiseen liittyvän toiminnan erottaminen erillisille hallinnollisille elimille tai lautakunnille. Tällöin tuomioistuinhallinnon keskusyksikkö vastaa usein näiden lautakuntien kanslia- ja muista yleishallintopalveluista. Näin on esimerkiksi Ruotsissa (Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, TFN, Notarienämnden), Norjassa (Intstillingsrådet for dommere, Tillsynsutvalget), Tanskassa (Dommerudnævnelseråd) ja Hollannissa (Commissie aantrekken leden rechterlijke macht, SSR).

*Tuomioistuinten ja keskushallinnon riippumattomuus.* Suhteet tuomioistuimiin ja tuomioistuinten rooli hallintotehtävissä vaihtelevat tarkastelluissa maissa jonkin verran. Ruotsissa Domstolsverketin valta suhteessa tuomioistuimiin on varsin rajoitettu, ja tuomioistuimet toimivat hyvin itsenäisesti hallinnollisissa asioissa. Tuomioistuinten ja keskushallinnon välinen suhde on kehittynyt vuosikymmenien ajan, ja lähtökohtaisesti tuomioistuinten toiminnan ehdoilla. Hollannissa tuomioistuimille on uudistuksissa annettu merkittävästi vastuuta omasta hallinnostaan. Keskushallintoyksikkö toimii siellä hyvin kiinteässä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa. Muissa tarkastelluissa valtioissa tuomioistuinten keskushallinnon rooli on hallintotehtävien hoitamista tukeva ja ohjaava, ja keskushallinnolla on paljon vastuuta hallinnon kehittämisestä.

Ruotsissa on Domstolsverketin lisäksi runsaasti muitakin itsenäisiä hallinnollisia elimiä, ja ministerivastuu Domstolsverketin toiminnasta on muista valtioista poiketen vähäisempi johtuen valtiosääntöisestä järjestelmästä. Domstolsverketin toimenkuva on hyvin laaja sisältäen monenlaisia hallinnollisia tehtäviä.

*Organisaatiouudistusten valmistelu.* Ruotsissa keskusviraston perustaminen liittyi aikoinaan keskusteluun tuomioistuinten toiminnan tehostamisesta ja aikaisempaa paremmasta toiminnan suunnittelemisesta. Irlannissa keskustelu painottui hyvin samankaltaisesti: siellä uudistuksen toivottiin parantavan tehotonta ja hajautettua



tuomioistuinten hallintoa. Tanskassa, Norjassa ja Hollannissa puolestaan keskeisin argumentti keskusvirastojen perustamisen puolesta oli tuomioistuimien itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistaminen rakenteellisesti. Kansainvälisten normien vaatimukset ovat olleet eräs tehtyjen kehittämistoimenpiteiden tärkeä peruste. Käydyissä keskusteluissa tuli vahvasti esiin vaatimus riippumattomuuden vaikutelmasta. Tuomioistuinlaitoksen hallinnonkin tulee osaltaan tukea kansalaisten mielikuvaa tuomioistuinten riippumattomuudesta. Useissa valtioissa tuotiin uudistusten yhteydessä esiin, että vaikka oikeusministeriövetoisen keskushallinnon toiminta ei ollutkaan konkreettisesti vaarantanut tuomioistuinten riippumattomuutta, sen ei kuitenkaan katsottu olevan riippumattomuuden vaikutelman ja muuttuvien yhteiskunnallisten vaatimusten kannalta riittävän toimiva.

Organisaatiouudistuksien perusteisiin liittyvän periaatteellisen eron voidaan nähdä heijastuvan myös virastojen päätösvaltasuhteiden sääntelyssä. Ruotsissa Domstolsverket on pääjohtajavetoinen, kuten muidenkin hallinnonalojen keskusvirastot. Pääjohtaja käyttää virastossa ja koko tuomioistuinlaitoksessa huomattavaa ohjausvaltaa. Neuvoston rooli on puolestaan pitkälti neuvoa-antava. Tanskassa ja Norjassa keskusvirastojen hallitukset, joissa on vahva tuomariedustus, käyttävät virastoissa ylintä päätösvaltaa. Keskusviraston pääjohtaja on näissä järjestelmissä hallituksen tekemien päätösten toimeenpanija ja hän johtaa keskusviraston päivittäistä toimintaa. Hollannissa tuomioistuimilla ja niiden omalla hallinnolla on merkittävästi hallinnollisia tehtäviä, ja keskushallintoyksikkö Raad voor de rechtspraak hoitaa hallintotehtäviä niiden kanssa läheisessä yhteistyössä.

*Vertailumaiden kokemukset organisaatiouudistuksista.* Riippumattomuuden turvaamista koskeva keskustelu on kohdistunut keskushallinnon ja tuomioistuinten väliseen suhteeseen, hallinnon päätösvaltasuhteisiin (tuomareiden edustus) sekä tehtävänjakoon keskushallinnon ja tuomioistuinten oman hallinnon välillä. Organisaatiosuhteiden selkeyttä ei välttämättä tavoiteta vaikka organisaatiomuutoksia tehtäisiinkin, vaan niihin tulee valitusta hallinnon järjestämistavasta riippumatta kiinnittää erikseen huomiota. Useissa valtioissa on organisaatiouudistuksen jälkeenkin syntynyt tarvetta selkiyttää tehtävänjakoa ja karsia toimintojen päällekkäisyyksiä sekä tehostaa viestintää. Organisaatiomuutokset ovat useissa valtioissa herättäneet tuomarikunnassa keskustelua tuomioistuinhallinnon ohjauksen vahvistumisesta sekä hallinnollisten tehtävien ja hallintoon liittyvän viestinnän lisääntymisestä. Tuomioistuinhallinnon toteuttaminen sekä tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti että tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittaen on riippumatta järjestelmästä haastava tehtävä. Keskushallintomallista saatuja tämänsuuntaisia kokemuksia on mielenkiintoisesti kuvattu Hollannissa tehdyssä tuomioistuinlaitoksen uudistamisen arviointikomitean selvityksessä (liite 2, luku 4).

Pääosin kokemukset niissä maissa, joissa on siirrytty erillisen keskushallintoyksikön malliin, ovat olleet myönteisiä: hallinnon ammattimaisuus on lisääntynyt, tuomioistuinten toiminnan kokonaisvaltainen kehittäminen on saanut lisävauhtia, laadunhallintaan ja asiakaspalveluun liittyvä kehitystyö on vakiintunut ja tuomioistuinten (sisäinen ja ulkoinen) viestintä parantunut merkittävästi. Uudistuksissa tavoitteena olleen riippumattomuuden vaikutelman vahvistumisen on koettu toteutuneen.

Seuraavassa taulukossa on karkeapiirteisesti kuvattu keskushallintojärjestelmien piirteitä tässä selvityksessä tarkastelluissa valtioissa:

	Ruotsi	Norja	Tanska	Hollanti	Irlanti	Itävalta	Viro
Valtiossa tuomioistuinten riippumattomuus on taattu perustuslaissa.	kyllä	ei	kyllä	ei	kyllä	kyllä	kyllä
Tuomioistuinhallinnosta vastaa (erillinen keskushallintoyksikkö *)	Domstolsverket*	Domstol-administrasjonen*	Domstolstyrelse*	Raad voor de rechtspraak*	Court Service, yhteisö*	oikeusmin. Justizressort	neuvosto yhdessä ministeriön kanssa
Keskushallintoyksikkö on perustettu vuonna	1975	2002	1999	2002	1999	-	2002
Keskushallintoyksikköä johtaa	pääjohtaja hallituksen kanssa	hallitus	hallitus	hallitus	hallitus ja sen nim. pääjohtaja	-	-
Hallituksella on vahva rooli	pääjohtaja	kyllä	kyllä	kyllä	pääjohtaja	-	neuvostolla heikko rooli
Hallituksessa on tuomariemmistö	ei	ei	kyllä	kyllä	kyllä	-	neuvostossa tuomariemmistö
Hallituksen jäsenten määrä	9	9	11	5	17	-	11
Ministeri, eduskunta tai maan hallitus nimittää hallituksen jäsenet	hallitus nimittää pääjohtajan	hallitus ja eduskunta	ministeri, eri tahojen esityksistä	hallitus	ministeri	-	-
Pääjohtajan rooli	vahva	ei pääjohtajaa	toimeenpano, hallituksen nimittämä	ei pääjohtajaa	vahva, toimeenpano	-	-
Keskushallintoyksikkö vastaa toiminnastaan ministerille	kyllä	kyllä	ei	kyllä	kyllä	-	kyllä
Ministeri kantaa poliittisen vastuun yksikön toiminnasta	vastuu lievä	kyllä	ei, vastaa riittävästä rah.	poliitt. vastuu oikeushall.	kyllä	kyllä	-
Keskushallintoyksikön työntekijöiden määrä	200	90	85	135	1100	300	ei omaa henkilökuntaa
Keskushallintoyksiköllä on laajat toimivaltuudet	kyllä, mm. asetuksen-antovaltaa	kyllä	kyllä	mm. asetuksen-antovaltaa, ei korkeimman oik. hallinto	melko laajat, painopiste asiakaspalvelussa	kyllä	ei
Keskushallintoyksikölle kuuluu budjetin valmistelu ja toteutus	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	ei
Keskushallintoyksikkö voi esittää talousarvion suoraan eduskunnalle	ei	kyllä	kyllä	ei	ei	-	ei

	Ruotsi	Norja	Tanska	Hollanti	Irlanti	Itävalta	Viro
Tuomareiden koulutuksen suunnittelu/järjestäminen on yksikön tehtävä	ei	kyllä	kyllä	ei, erill. elin hoitaa	kyllä	kyllä	ei
Tuomareiden rekrytointi kuuluu keskushallintoyksikölle	ei, avustava rooli	nimitys erill. elimellä	ei, avustava rooli	ei, erill. elin hoitaa	ei	ei, erill. elin hoitaa	ei
Laadunhallinnan kehittäminen tuomioistuinlaitoksessa kuuluu yksikölle	vain tukeminen	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	ei
Tuomioistuinlaitoksen viestinnän toteutus ja kehittäminen kuuluu yksikön tehtäviin	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä	erit. kansalais-ten palvelu	kyllä	ei
Tuomioistuinlaitosta koskevan lainsäädännön seuraaminen ja kehittäminen on yksikön tehtävä	kyllä, lausuntoja ja neuvontaa	päävastuu ministeriöl- lä	päävastuu ministerillä	lausuu, neuvoo	ehdotusten tekeminen	kyllä	kyllä

**Tuomioistuinten keskushallintomalleja koskevaa kansainvälistä kehitystä tarkasteltaessa on selvää, että eurooppalaisessa yhteydessä on tendenssi tuomioistuinten keskushallinnon siirtämiseksi pois ministeriöltä siitä erilliselle keskushallintovirastolle tai –yksikölle. Keskeisimmät syyt organisaatiouudistuksiin ovat olleet tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen ja tuomioistuinten hallinnon ja toiminnan tehostamiseen liittyvät pyrkimykset. Tuomioistuimet nähdään enenevässä määrin taloudestaan, toiminnastaan ja sen kehittämisestä vastuullisina yksiköinä.**

**Pääpiirteittäin uudistuksiin on oltu tyytyväisiä uudistuksia tehneissä valtioissa: vaikutelma tuomioistuinten riippumattomuudesta on vahvistunut, tuomioistuinten asiakaspalvelu parantunut sekä tuomioistuinten (hallinnon) kehittämistoiminta tehostunut. Toisaalta myös hallintoon liittyvän työn lisääntyminen ja riippumattomuutta koskevan keskustelun siirtyminen keskushallintoyksikön ja tuomioistuinten välisen suhteen tarkasteluun ovat nousseet esiin uudistusten jälkeen.**

**Kansainvälisen kehityksen suunta on kotimaiseen tuomioistuinhallinnon kehitettäessä huomioon otettava seikka. Uudistusten tulee tapahtua kotimaista valtiosääntöä ja tuomioistuinlaitoksen tarpeita silmällä pitäen – tuomioistuinhallinnon toteuttamistavat muissa valtioissa eivät velvoita Suomea. Kansainvälisen kehityksen voi kuitenkin nähdä kuvastavan Suomea velvoittavien kansainvälisoikeudellisten vaatimusten sisältöä. Kansainvälisistä kokemuksista voi löytyä myös kehitystyön kannalta oleellista tietoa. Samoin uudistusten yhteydessä suoritettu oikeudellinen ja poliittinen pohdinta voi antaa kotimaiseen keskusteluun välineitä hallintomalleja tarkasteltaessa. Esimerkiksi Norjassa suoritettu punninta ns. demokratiaperiaatteen ja toisaalta oikeudellisen riippumattomuusperiaatteen välillä voisi hyvinkin jäsentää aiheesta kotimaisessa viitekehyksessä käytyä keskustelua.**

## 6.2 Kansainvälisten vertailujen tulokset

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) on vuonna 2003 tuottanut selvityksen Councils for the Judiciary in EU Countries (kirjoittajat professori Wim Voermans ja Dr Pim Albers). Se on tehty Hollannissa tehdyn selvityksen pohjalta, ja sen tarkoituksena oli tuottaa informaatiota Tšekin tuomioistuinhallinnon kehittämistoimenpiteitä varten.

CEPEJ:in selvityksen sisältämiin huomioihin ja tuloksiin on kiinnitetty huomiota tämän selvityksen muissakin osissa, mutta tässä keskitytään kuvaamaan niitä koottuja huomioita ja suosituksia, joita selvityksen lopuksi esitettiin Tšekissä tehtävää kehittämistyötä varten.

Selvityksessä on ollut selkeästi havaittavissa, että kokemukset Council for the Judiciary –tyyppisestä elimestä ovat määrittäneet pitkälti maiden yhteiskunnallisten ja valtiosääntöisten kontekstien mukaan samoin kuin niiden kokemien kulttuuristen kehitysten mukaan. Jokainen järjestelmätyyppi on löytänyt oman tasapainonsa yrityksen ja erehdyksen kautta kussakin maassa. Jotta järjestelmän sopivuus voidaan ennustaa, on oltava laaja ja syvä ymmärrys maan historiasta ja tilanteesta. Valtiosäännön antamat takeet oikeushallinnon itsenäisyydelle ja tuomioistuinten riippumattomuudelle, sekä julkisen valvonnan muodot ovat yhteydessä toisiinsa ja muodostavat taustan, jota vasten myös tuomioistuinten hallinnon järjestämistapaa tulisi peilata.

Vaikka samanlaisetkin järjestelmät toimivat eri tavoin eri ympäristöissä, selvityksessä esitettiin muutamia suosituksia siitä, mitä seikkoja kannattaisi huomioida tuomioistuinten keskushallinnon järjestämisestä keskusteltaessa:

- 1) Selkeimmin erottuva piirre selvityksessä tehdyissä maatumuksissa oli se, että useissa maissa selvityksen aikaan oli siirrytty taikka suunniteltiin siirtymistä järjestelmään, jossa Council for the Judiciary vastaa tuomioistuinhallinnosta. Tämä ei ole tapahtunut sattumalta. Selvityksessä arvellaan, että Ruotsin järjestelmän antaman esimerkin lisäksi tähän ilmiöön ovat vaikuttaneet Council of Ministers of the Council of Europe –elimen 1994 tekemät suositukset, joiden seurauksena maissa on siirrytty tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta paremmin takaavaan järjestelmään.
- 2) Uudet keskushallintoyksiköt (Councils for the Judiciary) perustuvat ns. Pohjois-Eurooppalaiseen malliin, jossa uudelle keskushallinnolle annettavat vastuut ja tehtävät ovat varsin laajat sisältäen tukipalveluiden lisäksi budjettivaltaa ja tulosvastuuta. Ruotsissa on nähty, että tuomioistuinlaitosorganisaation vastuullisuus omasta toiminnasta kokonaisuutena on lisääntynyt. Tätä ovat edistäneet yhtäältä tuomareiden osallistuminen keskushallintoon ja toisaalta tuomioistuimille jätetty vastuu omasta hallinnostaan.
- 3) Itsenäiset keskushallintoyksiköt osallistuvat oikeudellisen järjestelmän tutkimiseen ja kehittämiseen. Käytössä on kahdenlaisia laadunseurantamenetelmiä. Eteläeurooppalaisessa mallissa on keskitytty tuomarin ammattitaitoon, asemaan ja käyttäytymiseen liittyviin kehittämistoimenpiteisiin, kun taas pohjoiseurooppalaisessa mallissa laatutyön kohteena ovat järjestelmät ja organisaatiot.

- 4) Riippumattomuuden varmistaminen on ollut kaikissa tutkimuksen kohteena olleissa maissa keskeinen syy Council for the Judiciaryn käyttöönottoon. Käyttöönoton edullinen vaikutus tuomioistuinoorganisaation ja tuomareiden riippumattomuuteen on kaikissa maissa ollut tuntuva.
- 5) Useimmissa CEPEJ:in selvityksessä tutkituissa maissa esitettiin toivomus Council for the Judiciaryn aseman perustamisesta perustuslain säännöksin.
- 6) Miltei kaikki tutkimuksen kohteena olleet Council for the Judiciaryt ovat laajoja kokoonpanoltaan: niissä on vähintään 15 jäsentä. Laaja ja edustuksellinen Council for the Judiciaryn koostumus merkitsee, että se ainakin periaatteessa on altis politisoitumiselle ja syndikalismille. Tasapainon saavuttamiseksi edustuksellisuuden ja politisoitumisen välillä on olemassa kahdenlaisia järjestelmiä: Vaatimusten asettaminen nimitettävien ammattitaidoille tms. ja nimittävien tahojen lisääminen. Useimmiten käytössä on näiden järjestelmien yhdistäminen.
- 7) Lähes poikkeuksetta keskusyksiköiden hallinnossa on yksi tai useampi ulkopuolinen jäsen. Tämä järjestely tuo yhteiskunnallisen kontrollin mukaan hallintoon. Toisaalta järjestely on myös aiheuttanut joissakin maissa keskustelua politisoitumisesta.
- 8) Tyypillisesti keskushallintoyksiköillä on laaja tehtäväkenttä, mutta vain muutamia konkreettisia oikeudellisia toimivaltuuksia. Tämä johtuu osin siitä, että valtaosa tehtävistä on suoritettavissa ilman oikeudellisen toimivallan käyttöä, ja ne toteutetaan tosiasiallisella hallintotoiminnalla. Hyvin tarkka tehtäväkuvaus voi myös vähentää yksikön toiminnan kannalta oleellista joustavuutta.
- 9) Ministeriön poliittisen vastuun toimivuus ja tehokkuus tuomioistuinhallinnon kontrolloinnin välineenä on uudistusten valmisteluissa pohdittava seikka. Tutkimuksen kohteena olleissa maissa käytössä oli usein yhdistelmiä erilaisista valvonta- ja kontrollitavoista, joita voivat ministeriön vastuun lisäksi olla julkisuus, virallinen valvonta, hallinnon ja budjetin toiminnot ja keskushallintoyksikön tai julkisen vallan toteuttama oikeudellinen suoja. Jos kontrollointi tapahtuu ministerivastuun välityksellä, hallinto ja budjettitoiminnot voidaan nähdä jopa päällekkäyvinä. Tämä oli tilanne esimerkiksi Hollannissa ennen tuomioistuinhallinnon uudistamista.
- 10) Kootusti Tšekille esitetyt suositukset voidaan tiivistää siihen näkemykseen, että erillisen keskushallintoyksikön (joka Tšekin tapauksessa oli Supreme Judicial Council) perustaminen on sopiva tapa turvata tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta ja sen perustaminen ansaitsee tuen. Ruotsin mallin mukainen yhdistelmä tuomioistuimille jätettävän sisäisen hallinnon ja keskushallintoyksikön johtamistoimivallan välillä tuottaa mahdollisuuksia tuomioistuinlaitoksen tehokkuuden parantamiselle. Johtamiseen (management) liittyvien toimivaltuuksien laaja kuvaaminen antaa tilaa tuomioistuinten tarpeisiin vastaamiselle muuttuvissakin oloissa. Erittäin tärkeänä suosituksissa pidettiin keskushallintoyksikön palvelusuuntautunutta asennetta tuomioistuimiin, koska sen yhteys yksikön toimintojen hyväksyttävyyteen ja menestykseen on merkittävä. Keskushallintoyksikölle kannattaa antaa myös selvät toimivaltuudet neuvotteluun, jotta siitä voi kehittyä tärkeä sovittelu- ja neuvottelutaho.

Lord Justice Thomasin laatimassa vertailuraportissa ”Councils for the Judiciary – Preliminary Report: States without a High Council on tarkasteltu laajalti Euroopan maiden tuomioistuinhallinnon järjestelmiä vertaillen niiden eroja ja yhtäläisyyksiä, tuomioistuinhallinnon tehtäviä tuomioistuinten toiminnan rahoitukseen ja hallintoon sekä tuomareiden nimittämiseen, kouluttamiseen ja valvontaan liittyen. Lisäksi tarkasteltiin tuomioistuinhallinnon suhteita lainsäätäjään ja toimeenpanovaltaan.

Raportissaan Lord Justice Thomas tuo esiin keskeiset seikat, joiden valossa voidaan tarkastella tuomioistuinten riippumattomuuden edellytysten toteutumista erilaisissa hallintomalleissa. Ensinnäkin vallanjako-opin lähtökohta on oleellinen, ja raportissa todetaan, ettei tätä lähtökohtaa kyseenalaisteta yhdessäkään raportoidussa maassa. Tuomioistuinten riippumattomuus on useissa maissa taattu perustuslaissa, mutta joissakin valtioissa kuten Norjassa sen katsotaan olevan voimassa valtiosääntöisenä periaatteena. Riippumattomuus ei ole tuomareiden etuoikeus, vaan välttämätön edellytys puolueettomalle ja oikeudenmukaiselle lainkäytölle. Riippumattomuus tarkoittaa myös riippumattomuutta muiden tuomareiden vaikutuksesta yksittäisen asian ratkaisemisessa.

Näiden yleisesti hyväksytyjen riippumattomuutta koskevien lähtökohtien toteutuminen on Lord Justice Thomasin mukaan riippuvainen kolmen edellytyksen toteutumisesta:

- 1) Tuomioistuinten rahoituksen ja hallinnon täytyy varmistaa ja taata, että tuomioistuimissa käsitellään jutut joutuisasti ja ilman painostusta.
- 2) Tuomareiden nimittämisen ja ylentämisen tulee perustua ansioihin ja sopivaan koulutukseen.
- 3) Tuomarikunnan suorittama tuomareiden eettisen käytöksen valvonta ja rikkomuksista seuraava kurinpito.

Näiden edellytysten täyttyminen on puolestaan selvästi yhteydessä siihen, miten toimiva rakenne ja instituutiot maan oikeushallinnossa on käytössä. Oikeushallinnon rakenteeseen vaikuttaa tietysti merkittävästi valtioiden historiallinen tausta sekä koko muun valtionhallinnon rakenne. Tuomioistuinlaitoksen hallintorakenteen tulee olla sellainen, että se luo edellytykset yllä mainittujen tekijöiden toteuttamiseen. Valittaessa tuomioistuinhallinnon järjestämistapaa on esitettävä kysymys siitä, antaako järjestelmä edellytykset tuomioistuinten riippumattomalle ja oikeudenmukaiselle toiminnalle. Lisäksi erittäin tärkeää on varmistaa, että valitussa hallintojärjestelmässä on toimivat suhteet lainsäätäjään, toimeenpanovaltaan ja kansalaisiin sekä riittävä vastuu toiminnasta.

Tuomioistuinten toiminnan rahoituksen kannalta valitulla hallintomallilla on merkitystä. Lord Justice Thomas tuo esiin, että tuomioistuinten ja monien alojen hallinnosta vastaavan oikeusministeriön välillä voi olla rahoitukseen liittyvissä asioissa intressiristiriita. Oikeusministeriövetoisessa mallissa ministerillä voi olla valta vaikuttaa tuomioistuinten edellytyksiin toimia muuttamalla taloudellisia edellytyksiä. Tämän voidaan nähdä vaarantavan tuomioistuinten riippumattomuutta ja olevan vallanjako-opin kannalta epätydyttävä tilanne. Ministeriövetoisessa mallissa tulisiikin järjestää lakiin perustuvat mekanismit, joilla tuomioistuinlaitos voi varmistaa taloudellisten edellytysten toteutumisen esimerkiksi osoittamalla rahoituksen riittämättömäksi.

Toisaalta oikeusministeriövetoisen hallintomallin hyvänä puolena voidaan tuoda esiin tuomioistuinlaitoksen mahdollisuus toimia sen kautta yhteistyössä rikosoikeusjärjestelmän muiden organisaatioiden kuten poliisin ja syyttäjän kanssa. Myös tuomioistuinten toiminnan legitimaation ja demokraattisuuden kannalta oikeusministeriövetoinen malli voi olla parempi.

Erittäin tärkeänä seikkana raportissa nostetaan esiin tuomioistuinlaitoksen toiminnan seuraaminen ja hallinnointi sekä toiminnan laadun kehittäminen. Raportissa tuodaan esiin, että tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan ja hallinnon välille on periaatteessa tehtävissä ero. Tämä ero ei koskaan ole kuitenkaan selkeä ja yksiselitteinen, mikä tulisi ottaa huomioon pohdittaessa, voiko tuomioistuinhallinnosta vastata toimeenpanovallan edustaja. Jos tuomarit vastaavat osaltaan oikeushallinnosta, voidaan pitää riippumattomuuden kannalta kyseenalaisena, että heihin voidaan kohdistaa sitovaa ohjeistusta ministeriön taholta. Toisaalta taas tarkasteltaessa järjestelmiä, joissa keskushallinnosta vastaa itsenäinen elin, hallinnon ja laadun kehittämisen osalta huomio kiinnittyy tuomioistuinlaitoksen sisäisiin suhteisiin. Myös tällaisissa järjestelmissä olisi tarpeen varmistaa ohjauksesta vastaavan elimen laajapohjaisuus ja tuomareiden vaikutusmahdollisuudet, jotta riippumattomuus voidaan taata. Tuomareiden koulutuksen osalta raportissa tuodaan esiin, että niiden toteuttajana olisi hyvä olla valtionhallinnosta erillinen yksikkö tai elin.

Tuomioistuinlaitoksia koskevasta laadunarvioinnista ja laatutyöstä on tehty myös kansainvälisiä vertailuja. CEPEJ on laatinut vertailun European judicial systems, edition 2006 (2004 data) sekä edition 2008 (2006 data), joissa tarkastellaan mm. tuomioistuinten organisaatioita ja niiden rahoitusta, henkilöstöä ja tietoteknisen varustelun tasoa Euroopan valtioissa. Yhtenä osana monivuotista tutkimusta vertailtiin tuomioistuinten valvonnan ja laadunarvioinnin toteuttamistapaa, säännöllisyyttä, vastuutahoja sekä sisältöjä. Seuranta tai valvonta (monitoring) tarkoittaa tuomioistuinten toimintaa koskevan tiedon keräämistä. Laadunarviointi (evaluation) tarkoittaa kerätyn tiedon tarkastelua suhteessa tiettyihin tekijöihin. Arviointi voi olla luonteeltaan kvalitatiivista tai kvantitatiivista. Tutkimuksen tietojen mukaan kaikissa tässä selvityksessä mukana olevat maat keräävät tietoa tuomioistuinten käsittelyyn tulevien tapausten määrästä, tehtyjen ratkaisujen määrästä, prosessin pituudesta ja lykkääntyneiden ratkaisujen määrästä. Laadunarviointi on myös näissä maissa säännöllistä ja järjestelmällistä ja *new public managementin* tuomat menetelmät sekä laadunarviointiin perustuva resurssien allokointi ovat yhä yleisemmin käytössä laadunarvioinnissa. Vastuutaho eli laadunarvioinnin toteuttaja vaihtelee ollen joissakin maissa oikeusministeriö, joissakin maissa Council for the Judiciary, joissakin maissa itsenäinen laadunarvioinnista vastaava elin. Tuomioistuinten asiakaskunnalle tehtävät tyytyväisyys- ja käyttäjätutkimukset ovat myös yleistyneet useissa valtioissa – tosin niissä on CEPEJin tutkimuksen mukaan kehittämistä, jotta ne olisivat informatiivisia ja tukisivat tuomioistuinten työskentelyn kehittämistä.

CEPEJ on sittemmin julkaissut myös tutkimuksen Monitoring and Evaluation of Court System: A Comparative study (report prepared by the Research Team Gar Yein Ng, Marco Velicogna and Cristina Dallara), joka on valmistunut joulukuussa 2007. Se perustuu edellä mainittuun vuoden 2006 raporttiin, mutta keskittyy muutaman maan laadunarvioinnin syvällisempään tarkasteluun ja vertailuun. Mukana vertailussa ovat

olleet Ranska, Italia, Hollanti, Kroatia, Serbia ja Slovenia. Raportissa tuodaan esiin, että länsimaisessa demokratiassa hallinnon elinten vastuu toiminnastaan on oleellinen osa toimivaa demokraattista järjestelmää. Vastuullisuuden oleellisen aseman vuoksi myös organisaatioiden toiminnan laatu ja tehokkuus sekä niiden arviointi ovat tulleet yhä keskeisemmäksi osaksi myös oikeushallintoa. Vaikka useimmat valtiot ovat kehittäneet valvontaan ja laadunarviointiin liittyvää toimintaansa kansainvälisten suositusten mukaisesti, tiedon saaminen kunkin valtion tavoista toteuttaa näitä suosituksia on vaikeaa. Laadunarvioinnin toteuttaminen vaihtelee paljon valtioittain johtuen valtioiden valtiosääntöjen eroavuuksista sekä perinteiden vaikutuksesta.

Raportissa on kuvattu skaala eri kehityksen tasoista, joihin valtiot voidaan sijoittaa laadun arviointijärjestelmänsä kehittyneisyyden perusteella. Nämä kehityksen tasot ovat: virkavallan toteuttama tiedonkeruu, normatiivisten puitteiden muodostaminen laadunarvioinnille, instituution muodostaminen, laadunarviointi ja valvonta sekä arvioinnista seuraava vastuullisuus ja toiminta. Näistä erityisesti institutionaalisen järjestämisen vaihe sekä normatiivisten puitteiden muodostaminen ovat tutkimuksen mukaan edellytyksenä tehokkaalle laadunarvioinnille. Laadunarviointiin liittyvä institutionaalinen järjestely voi vaihdella ja vaihteleekin muodoltaan johtuen kunkin maan valtiosääntöoikeudellisista vaatimuksista ja perinteestä. Valitun instituution ominaisuuksista tärkeimmät ovat riippumattomuus ja puolueettomuus: jotta laadunarviointi toimii, instituution tulee olla erityisesti tuomioistuinten näkökulmasta riippumaton. Tätä edistää muun muassa tuomareiden vahva asema valitussa järjestelmässä. Laadunarvioinnin koettu hyödyllisyys liittyy myös raportin mukaan selvästi tuomareiden vaikutusmahdollisuuksiin järjestelmässä: mitä itsenäisempi laadunarviointia suorittava instituutio on, sitä arvokkaammaksi koetaan arvioinneista saatava tieto.

**Eri maiden tuomioistuinhallintojärjestelmiä koskevista kansainvälisistä vertailuista on saatavissa runsaasti tietoa seikoista, jotka tuomioistuinhallinnon järjestämistapaa kehitettäessä ovat merkityksellisiä tuomioistuinten oikeudellisen aseman turvaamisen kannalta. Riippumattomuuden turvaaminen ja tuomioistuinten riippumattomuuden vaikutelma ovat keskeisimmät vaatimukset, ja niihin liittyy joukko rahoitukseen, organisaatorakenteeseen ja hallintoon liittyviä edellytyksiä, joiden turvaaminen takaa samalla riippumattomuuden tosiasiallisen toteutumisen. Laadunhallinta on noussut kansainvälisissä vertailuissa keskeiseksi tehtäväalueeksi, joka on aiheuttanut keskustelua tuomioistuinhallinnon suhteesta lainkäyttötoimintaan ja sen riippumattomuuteen. Useissa valtioissa keskustelu riippumattomuudesta ja tuomioistuinten toiminnan laadun kehittämisen tarpeista on ollut eräs syy uudistaa tuomioistuinten hallintoa. Tuomioistuinten laadunhallintatyö on kansainvälisissä yhteyksissä usein tarkemmin säänneltyä kuin Suomessa.**



## **7. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämismahdollisuudet**

Komiteamietinnössä 2003:3 on esitetty neljä vaihtoehtoa, joita on pidetty mahdollisina tuomioistuinlaitoksen järjestämistapoina tulevaisuudessa. Seuraavassa on tiivistetysti kuvattu kunkin mallin keskeisiä piirteitä. Malleja ja niiden erityispiirteitä ei juurikaan ole käsitelty muissa julkaisuissa kuin tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä, joten tältä osin esittely nojautuu lähinnä mietintöön.

### **7.1 Nykyisen oikeusministeriövetoisen keskushallinnon kehittäminen**

Mallissa vastuu tuomioistuinten keskushallinnosta säilyisi nykyiseen tapaan oikeusministeriöllä, ja erityisesti ministeriön oikeushallinto-osastolla. Tehtäviä ja toimivaltuuksia taikka henkilöstöä ei tarvitsisi mallissa muuttaa laajasti. Etuna mallissa olisi luonnollisesti sen halpuus. Hallinnollisesti ja organisatorisesti vanhan järjestelmän säilyttäminen tai sen muokkaaminen hallintoa koskevien uusien vaatimusten mukaiseksi olisi vaivattomampaa ja henkilöstön kannalta selkeämpää. Malli varmistaisi myös nykyisen tietotaidon säilymisen keskushallinnon organisaatiossa. Erityisesti keskushallinnon perushallintotehtävien hoitaminen ja tuomioistuinlaitoksen budjetin laatiminen ja määrärahojen jakaminen jatkuisi nykyiseen tapaan. Etuna olisi määrärahakysymyksiä hoidettaessa myös oikeusministeriön suorat yhteydet poliittiseen päätöksentekojärjestelmään.

Komiteassa oli yksimielisyys siitä, että vaikka päädyttäisiin säilyttämään nykyinen oikeusministeriön asema keskushallinnosta vastaavana yksikkönä, tulisi tätäkin mallia kehittää siten, että se vastaisi muuttuneen toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin. Komitea esitti ensinnäkin, että tällöin oikeushallintoyksikön yhteyteen tulisi luoda uutena yksikkönä tuomioistuinten kehittämis- ja tutkimusyksikkö. Tämä yksikkö vastaisi tuomioistuimissa tapahtuvan kehittämistoiminnan tukemisesta ja tuomioistuimia koskevien selvitysten ja tutkimusten tekemisestä sekä tuomioistuinten johdon tuen tarjoamisesta. Toiseksi myös muuta keskushallinnossa olevaa tuomioistuinten tarvitsemaa hallinnollista tukea tulisi tehostaa. Komitea painotti kolmanneksi sitä, että oikeusministeriön keskushallintotehtävän kehittäminen vaatisi lisäresursseja ja erityisesti henkilöstöresursseja (kehittämiseen, tutkimiseen ja tuomioistuinten tukemiseen suunnattuja uusia virkoja).

Nykyisen mallin pohjalta kehitettävän keskushallintomallin haittapuolena komitea toi esiin sen alttiuden arvostelulle tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. On mahdollista, että kehittämistyön tehostaminen ja laadunhallintaan sekä tulohajautukseen liittyvät uudistukset korostaisivat tätä arvostelua. Toisena haittapuolena komitea mainitsi tuomioistuinten edustajien vähäisemmät mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa kehittämistyöhön, koska mallissa olisi hankala järjestää määräysvaltaa ja osallistumismahdollisuuksia tuomioistuinten edustajille. Vielä eräänä haittana komitea toi esiin järjestelyn poikkeamisen kansainvälisestä kehityssuunnasta ja muusta valtionhallinnon kehittämisestä.

## 7.2 Erillisen tuomioistuinten keskushallintoyksikön perustaminen

Komitean niukka enemmistö päätyi ehdottamaan mallia, jossa oikeusministeriöstä erillinen tuomioistuinten keskushallintoyksikkö hoitaisi tuomioistuinlaitoksen kehittämis- ja hallintotehtäviä.

*Tehtävät.* Tehtävät koostuisivat vain tuomioistuinlaitoksen keskushallintovirastona toimimisesta, yksikkö ei vastaisi muiden oikeuslaitoksen osien hallinnosta. Yksikkö voisi toimia myös tuomarivalintalautakunnan ja mahdollisen tuomareiden valvontalautakunnan kansliapalvelut ja muut tukitoimet järjestävänä yksikkönä. Lisäksi joko tuomareiden koulutuksen suunnittelusta vastaaminen tai mahdollisen koulutuslautakunnan tukipalveluiden hoitaminen olisivat tehtäväpiiriin kuuluvia asioita. Keskusyksikkö vastaisi tulosohjauksen johtamisesta ja budjetin laatimisesta. Yksikkö voisi tehdä aloitteita lainsäädäntöhankkeiksi ja toimia asiantuntijana lainvalmistelussa.

*Suhde oikeusministeriöön.* Keskushallintoyksikkö kuuluisi ehdotuksen mukaan oikeusministeriön hallinnonalalle. Se olisi itsenäinen, mutta hallinnollinen yhteys oikeusministeriöön olisi oleellinen toiminnan kannalta. Oikeusministeriölle mallissa jäisi poliittisen vastuun kantaminen tuomioistuinlaitoksen toiminnasta sekä pitkän tähtäimen suunnitelmien laatiminen oikeuspolitiikan alueella. Budjetin valmistelu edellyttäisi tiivistä yhteistyötä ministeriön ja keskushallintoyksikön välillä.

*Suhteet eduskuntaan.* Erillisen keskushallintoyksikön mallin osalta voidaan esittää kysymys siitä, etäännykö tuomioistuinlaitos liian kauas kansanvaltaisesta demokratiasta, jos oikeusministeriö ei enää valtioneuvoston osana hoida keskushallintoa. Komitean mukaan olisi kuitenkin lähdeittävä siitä, että tuomioistuinlaitoksen ja eduskunnan suoria yhteyksiä tulisi lisätä oikeusministeriön roolin vahvistamisen sijaan. Komitea ehdottaa, että tuomioistuinlaitoksen keskushallintoyksikössä valmisteltu kertomus tuomioistuinten toiminnasta voitaisiin esittää eduskunnalle kerran vuodessa. Lisäksi komitea esittää harkittavaksi tuomioistuinlaitoksen suoraa määrärahojen esitysoikeutta eduskunnalle ohi valtioneuvoston (käytössä Tanskassa). Lisäksi erillinen keskushallintoyksikkö budjetin valmisteluvaiheeseen voisi luoda käytännössä paremmat edellytykset tuomioistuinlaitoksen budjetin erillisyydelle.

*Organisaatio ja päätösvaltasuhteet.* Kehittämiskomitean mietinnössä ehdotetaan mahdolliseen keskushallintoyksikköön perustettavaksi johtokunta tai sitä vastaava muu elin, jossa on vahva tuomariedustus. Johtokunta voisi olla vastaava kuin Norjassa ja Tanskassa, joskin hieman suurempi. Laajapohjainen johtokunta voisi olla eduksi tuomioistuinten sitoutumista ajatellen, vaikka sen tehokkuus voidaankin kyseenalaistaa. Komitea luonnosteli toimikunnan kokoonpanoa seuraavasti:

- puheenjohtaja KKO:n presidentti
- varapuheenjohtaja KHO:n presidentti tai hallintoneuvos
- edustajat hovioikeuksista (yksi presidenteistä, hovioikeudenneuvos)
- edustajat hallinto-oikeuksista (Hao:n ylituomari, hallinto-oikeustuomari)
- edustajat käräjäoikeuksista (laamanni ja käräjätuomari)
- edustaja erityistuomioistuimista

- edustaja asianajajalaitoksesta
- edustaja syyttäjälaitoksesta
- tuomioistuinten muun henkilökunnan kuin tuomareiden edustaja
- jäseniä, jotka ovat perehtyneet johtamiseen, kehittämiseen ja yleisiin yhteiskunnallisiin olosuhteisiin

Johtokunnan jäsenet voisi nimittää joko tasavallan presidentti tai valtioneuvosto. Johtokunnan alaisuudessa työskentelisi pääjohtaja tms., joka suorittaisi keskushallintoyksikön operatiivista johtamista johtokunnalta saamiensa ohjeiden mukaisesti. Johtaja vastaisi myös johtokunnassa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Johtokunta nimittäisi pääjohtajan.

Keskushallintoviraston organisaatiossa voisi olla omat osastonsa talous-, henkilöstö-, koulutus-, tietotekniikka- ja kehittämis- ja tutkimustehtäville. Keskusviraston johdolla tulisi olla oma esikuntansa.

*Johtokunnan tehtävät.* Johtokunnalle komitean mietinnössä on kaavailtu seuraavia tehtäviä: 1) päättää keskushallintoyksikön toimintalinjoista, 2) vahvistaa tuomioistuinlaitosta koskeva tulo- ja menoarvioehdotus ja päättää sen antamisesta oikeusministeriölle, 3) vahvistaa tuomioistuinlaitoksen koulutussuunnitelma, 4) vahvistaa keskushallintoyksikön työjärjestys, 5) päättää keskushallintoyksikön tulo- ja menoarvioehdotuksesta sekä toiminta- ja taloussuunnitelmasta, 6) valvoa keskushallintoyksikölle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, 7) antaa keskushallintoyksikön toimivaltaan kuuluvat määräykset ja ohjeet, joita se ei ole siirtänyt pääjohtajan tai viraston muun virkamiehen annettavaksi sekä 8) käsitellä muitakin tuomioistuinlaitoksen tai keskushallintoyksikön kannalta merkittäviä asioita.

*Edut ja haitat.* Riippumattomuuden näkökulmasta tuomioistuinhallinnon erottaminen valtioneuvostosta ja ministeriöstä olisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta vahvistava askel. Erillisen keskushallinnon malli vastaisi kansainvälistä suuntausta ja edesauttaisi kansainvälistä yhteistyötä. Keskushallintoyksikön perustaminen olisi myös kansallisten suuntaviivojen mukainen ratkaisu. Haittapuolena voidaan puolestaan mainita mahdollisuus päällekkäisen hallinnon syntymiseen oikeusministeriön ja keskushallintoyksikön välillä ja tuomioistuinten aseman ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyvät ongelmat.

*Kevennetty keskushallintoyksikkömalli.* Mietinnössä pohditaan myös vaihtoehtoa, jossa joitakin suoritusportaan tehtäviä jätettäisiin edelleen oikeusministeriön hoidettavaksi. Tällaisia voisivat olla tietotekniikkaan liittyvät asiat ja palkkahallintoon liittyvät tehtävät. Ratkaisun hyvä puoli olisi keskushallintoyksikön työntekijämäärän väheneminen merkittävästi. Toisaalta haittapuolena voisi olla päätösvaltasuhteiden hämärtyminen oikeusministeriön ja keskushallintoyksikön välillä, koska päätöksenteko olisi joka tapauksessa siirrettävä oikeusministeriöltä. Näiden tehtävien hoitaminen nimenomaan tuomioistuinlaitoksen tarpeita silmällä pitäen voisi myös kärsiä. Tällaisia tehtävänsiirtoja on jo Suomessa tehty: esimerkiksi palkkahallintoon liittyviä tehtäviä on jo siirretty ns. palvelukeskuksiin ja valtiolla on ns. VALTI –hanke, missä järjestetään keskitettyä tietohallintoa.

*Lisäselvitysten tarve.* Lisäselvitystä vaativat asiat keskushallintoyksikkömallin osalta liittyvät ennen kaikkea organisaation ja päätösvaltasuhteiden järjestämiseen. Esimerkkinä lisäselvitystä vaativana tekijänä komiteanmietinnössä mainitaan keskushallinnon ja yksittäisten tuomioistuinten välinen tehtävien jako ja johtoryhmän jäsenten nimittämismallista päättäminen. Keskusyksikön sisäinen organisaatio (osastot tms.) olisi myös selvitettävä. Samoin mahdollinen määrärahojen esitysoikeus suoraan eduskunnalle on lisäselvitystä vaativa asia.

Lisäselvitystä vaatisi myös mahdollisen tuomioistuinten keskushallintoyksikön aseman järjestäminen suhteessa yksittäisiin tuomioistuimiin. Asema tulisi olla riippumattomuuden näkökulmasta mahdollisimman hyväksyttävä. Eräänä ratkaisuvaihtona on luonnollisesti tuomioistuinten vahva edustus päättävässä elimessä, mutta myös muita varmistuskeinoja olisi oltava käytössä. Erityisesti tämä riippumattomuuden vaatimus tulisi ottaa huomioon määriteltäessä keskushallintoyksikön toimivaltuuksia ja tehtäväkenttää.

Lisäksi kansainvälisistä esimerkeistä on havaittavissa, että niissä johtokunnassa on joskus edustaja eduskunnasta. Tarve demokratian vahvistamiseen ja yhteiskunnallisten suhteiden huomioon ottamiseen tuomioistuinhallintoa kehitettäessä on siten eräs selvitystä vaativa seikka.

CEPEJin tuottamassa tuomioistuinten keskushallintoyksiköiden vertailussa vuodelta 2003 vertailtavien maiden tuomioistuinten keskusyksiköiden tehtäviä on tarkasteltu seuraavanlaisen jaottelun pohjalta:

- 1) Poliittiset toimivaltuudet: suhteet valtionhallintoon ja poliittisiin elimiin, oikeuslaitoksen sisäinen yhteistyö, henkilöstöpolitiikka, nimityspolitiikka, tutkimuspolitiikka, konsultointi oikeusministeriölle, laaduntarkkailu
- 2) Johtamiseen (management) liittyvät toimivaltuudet: tilat ja turvallisuus, automaatio, hallinnollinen organisaatio, yleinen tiedotus
- 3) Budjetointiin ja budjetointiprosessiin liittyvät toimivaltuudet: budjettipolitiikka, resurssien kohdentaminen, resurssien käytön ohjaus

Nämä toimivaltuudet ovat keskeisiä, kun pohditaan miten suhteet tuomioistuinhallinnon ja muun valtionhallinnon välillä järjestetään – ainakin näihin tulisi asiaa selvitettäessä ottaa kantaa.

Tuorin mukaan (4.12.2006 annettu lausunto perustuslain ja tuomioistuinten keskushallinnon organisoinnin suhteesta) perustuslain kannalta ei olisi perustuslakivaliokunnan esittämän kriteeristön valossa estettä sille, että tuomarit, mukaan luettuina korkeimpien oikeuksien tuomarit, osallistuisivat mahdollisen keskushallintoyksikön hallintoon. Erityisesti korkeimpien oikeuksien edustajien asemaa yksikön hallinnossa perustelisi perustuslain 99 §:n 2 momentin säännös.

Sen sijaan Tuori nostaa esiin, että mikäli uudelle keskushallintoyksikölle annettaisiin suora oikeus esittää eduskunnalle määrärahaehdotuksia, ei tämä olisi sopuosinnassa perustuslain 83 §:n kanssa, joka edellyttää hallituksen antavan eduskunnalle esityksen

valtion talousarvioksi. Tämä siitäkin huolimatta, että tällainen järjestely voisi lujittaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta.

### 7.3 Ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien varaan rakennettu keskushallinto

Tässä komitean esittämässä hallinnon järjestämismallissa tuomioistuinten keskushallintotehtäviä siirrettäisiin oikeusministeriöltä korkeimmalle oikeudelle ja hovioikeuksille yleisten tuomioistuinten osalta ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle hallintotuomioistuinten osalta. Tällöin tehtävistä voitaisiin siirtää osa tulosohjaukseen liittyvistä tehtävistä, tuomioistuinlaitoksen kehittämistehtävät ja tuomareiden koulutuksen järjestäminen. Taloushallintoasioista siirtyisi lähinnä tulosohjaukseen liittyvä määrärahojen jakaminen tuomioistuinten kesken, ja oikeusministeriö vastaisi koko tuomioistuinlaitoksen budjetin valmistelusta jakaen sen vain eri lainkäyttölinjoille. Hovioikeudet vastaisivat tulosneuvottelujen käymisestä ja määrärahojen jakamisesta tuomiopiirinsä käräjäoikeuksille.

Tämän mallin puitteissa olisi mahdollista järjestää myös tuomioistuinlaitosta koskevan tutkimuksen ja selvityksen organisointi. Tällöin ylimpien tuomioistuinten valmisteluorganisaatiota voitaisiin kehittää siten, että sen puitteissa voitaisiin tehdä tutkimustoimintaa. Tutkimus voisi olla projektiluonteista ja eri oikeusasteiden ja tuomioistuimien yhteistyössä järjestämä.

Tässä mallissa olisi hyvänä puolena korkeimman hallinto-oikeuden ja hovioikeuksien vahva rooli: niille tulisi aiempaa enemmän vastuuta alaistensa tuomioistuinten tehokkuudesta ja taloudellisuudesta. Tämä järjestely olisikin tuomioistuinten riippumattomuutta suhteessa oikeusministeriöön vahvistava ratkaisu. Toisaalta tässä mallissa oikeusministeriölle jäisi varsin runsaasti tuomioistuinten keskushallintotehtäviä, erityisesti suorittavia hallintotehtäviä kuten kalustuksesta ja toimitiloista huolehtiminen. Voidaan myös esittää kysymys siitä, miten erityistuomioistuinten asema nähtäisiin tällaisessa järjestelmässä. Tuomioistuinten osallistuminen ja yhteistyön vahvistaminen voisi sekin hyvin onnistua muillakin hallintojärjestelyillä.

Kehittämiskomitea löysi kuitenkin tästä mallista paljon ongelmakohtia:

- oikeusasteellisen riippumattomuuden vaarantuminen
- lisäksi oikeusministeriön rooli ei paljonkaan muuttuisi riippumattomuuden näkökulmasta
- hallintomalli sitoisi ehdotetuista malleista eniten voimavaroja: malli edellyttäisi kokonaan uusien hallintotasojen rakentamista
- keskushallintojärjestelmä muodostuisi pirstaleiseksi ja epäselväksi, ja yhteistyö hallintoasioiden hoitamisessa voisi hankaloitua
- tuomioistuimille tulisi runsaasti tehtäviä, jotka eivät kuulu niiden nykyisiin oikeudenkäyttöön liittyviin perustehtäviin
- tuomioistuinlaitoksen kokonaisvaltainen kehittämistoiminta voisi vaikeutua
- malli ei vastaisi kansainvälistä kehitystä

#### 7.4 Oikeusministeriöstä erillisen tuomarijohtokunnan perustaminen

Tässä keskushallintomallissa tuomioistuinlaitosta koskeva periaatetasoinen päätöksenteko eriyttäisiin oikeusministeriöstä erilliselle, tuomarivetoiselle lautakunnalle tms. elimelle. Tuomioistuinlaitosta koskeva hallinnollinen *täytäntöönpano* jätettäisiin nykyiseen tapaan oikeusministeriölle. Elimen kokoonpano voisi komitean mukaan olla vastaava kuin keskushallintoyksikkömallin johtokunnan kokoonpano.

Mallin etuina olisivat sen hyvä toteutettavuus, tuomioistuinten riippumattomuutta vahvistava luonne, tuomareiden vaikutusvallan lisääntyminen ja siten myös kehittämistoiminnan vahvistuminen. Toisaalta tuomarijohtokunnan perustaminen ei juuri keventäisi hallintoa, koska oikeusministeriön henkilöstöresursseja ei voitaisi vähentää. Suurimpana ongelmana tässä mallissa komitea näki mahdolliset epäselvyydet ja ongelmat päätösvaltasuhteissa johtokunnan ja oikeusministeriön välillä. Ongelmaksi muodostuisi, mistä asioista päättäisi oikeusministeriö ja mistä johtokunta ja kuka oikeusministeriössä vastaisi ja valvoisi johtokunnan päätösten täytäntöönpanoa. Tuomarijohtokuntamalli muistuttaa jonkin verran Viron mallia, jota esitellään lyhyesti selvityksen liitteessä 2. Virossa on perustettu tuomarineuvosto, jolla ei juurikaan ole itsenäistä päätösvaltaa, vaan sen rooli on rajoittunut ministeriön toimien hyväksymiseen ja vahvistamiseen. Sen ongelmina ovat olleet neuvoston vähäinen toimivalta päätöksenteossa, oman hallintohenkilökunnan puuttuminen (mikä on haitannut toiminnan suunnittelemista ja tuomioistuinlaitoksen hallinnon kehittämistoimintaa) ja se, että oikeuslaitos kilpailee resursseistaan muun oikeusministeriön hallinnonalan kanssa.

#### 7.5 Muita vaihtoehtoisia malleja

KHO:n komiteamietinnöstä 2003:3 antamassa lausunnossa tuotiin esille, että vaihtoehtona keskushallinnon järjestämiseksi voitaisiin pohtia myös mallia, jossa muiden hallinnonalojen tapaan lisättäisiin kunkin tuomioistuinyksikön päätösvaltaa ennen muuta kansliatehtävien virkajärjestelyissä ja muissa järjestelyissä. Hiukan johtoa siitä, millainen ehdotettu järjestelmä voisi olla, voidaan saada tarkastelemalla Hollannissa käytössä olevaa järjestelmää. Siellä hallintotehtävien vastuu on jaettu organisaatiouudistuksessa siten, että tuomioistuimet saivat lisää vastuuta hallintotehtävistä. Samalla perustettiin myös keskushallinnosta vastaava neuvosto, joka tukee tuomioistuimia niiden suorittaessa hallintotehtäviä. Tuomioistuimissa on tämän hallinnollisen päätösvallan käyttämiseksi omat hallintoelimensä, jotka on järjestetty tuomareiden päätösvallan riippumattomuutta tukevalla tavalla. Ehdotus päätösvallan siirtämisestä tuomioistuimiin saattaisi edellyttää tuomioistuinten hallinnollisen organisaation ja päätösvaltasuhteiden uudistamista, vaikka keskushallintoa ei muutettaisikaan keskushallintoyksikkövetoiseksi.

## 8. Tuomioistuinlaitoksen keskushallintomallien arvioinnissa huomioitavia seikkoja

Liitteenä olevissa taulukoissa on hahmoteltu tuomioistuinlaitoksen hallintomallien tarkastelun kannalta oleellisia tekijöitä. Taulukot perustuvat selvityksessä esiin nousseisiin oikeudellisiin ja muihin relevantteihin näkökulmiin. Tekijät eivät ole välttämättä tyhjentävästi luetellut, ja niiden kuvaaminenkin on varsin yleisellä tasolla. On myös selvää, ettei taulukoissa esitettyjen tekijöiden keskinäistä painoarvoa voida tyhjentävästi määrittellä, ja erilaisille argumenteille annettavan merkityksen määrittely onkin poliittisen prosessin tehtävä.

Taulukoita on kaksi: Ensimmäisessä tarkastellaan tuomioistuinten keskushallinnon järjestämisvaihtoehtoja niiden normatiivisten vaatimusten valossa, jotka vaikuttavat mallin valintaan. Toisessa taulukossa ehdotetaan erinäisiä tarkoituksenmukaisuuteen ja hallinnon tavoitteisiin liittyviä tekijöitä, joiden avulla malleja voidaan myös tarkastella ja vertailla. Näiden ehdotettujen tekijöiden valossa keskushallintomalleja ja niiden kehittämistä voidaan tarkastella kokonaisuutena ja keskenään verraten. Kuitenkin myös esillä olevien mallien yksityiskohtaisempia piirteitä kuten organisaatiota ja päätösvaltasuhteita, tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä mallien organisatorisia suhteita oikeusministeriöön, eduskuntaan tai toisaalta yksittäisiin tuomioistuimiin voidaan tarkastella hahmoteltujen tekijöiden valossa.

Tuomioistuinten keskushallinnon järjestämisessä ja kehittämisessä vaikuttavia oikeudellisia velvoitteita, valtiosääntöisiä periaatteita ja muuta oikeudellista argumentaatiota (*taulukko 1*) on tarkasteltu tämän selvityksen luvussa 4. Nämä oikeudelliset lähtökohdat muodostavat kehon, jonka asettamisessa puitteissa ehdotettujen keskushallintomallien tulee pysyä. Oikeudellisista lähtökohdista oleellisimmat ovat luonnollisesti perustuslaki ja valtiosääntöiset periaatteet eli oppi vallan kolmijaosta sekä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus. Perustuslakiin perustuva korkeimpien oikeuksien valvontatehtävä on otettava huomioon siten, että valittava malli on sopusoinnussa tämän tehtävän sisällön kanssa. Kansainväliset, Suomea velvoittavat normit sekä soft law –tyyppiset suositukset asettavat myös omat (minimi)vaatimuksensa valittavalle hallintomallille. Lisäksi nykyisellään oleellisessa asemassa keskushallintoa kehitettäessä ovat taloushallintoon ja taloudelliseen sekä toiminnalliseen vastuuseen liittyvät normit. Ne asettavat osaltaan edellytyksiä hallintomallin toteuttamiselle.

Tuomioistuinhallinnolle asetettavia tavoitteita, mallien valintaan vaikuttavia eiknormatiivisia tekijöitä sekä tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä (*taulukko 2*) nousee esiin tämän selvityksen useissa osissa, mutta erityisesti niitä on kuvattu luvuissa 5 ja 6 valtion keskushallinnon kehittymisestä ja kansainvälisestä kehityksestä. Näiden tekijöiden ja niiden huomioon ottamisen osalta on erityisesti korostettava, että niiden valossa tapahtuva tarkastelu voi tapahtua vain edellä kuvattujen *normatiivisten tekijöiden asettamisessa puitteissa* ja niiden asettamien tavoitteiden suuntaisesti. Voidaan jopa sanoa, että ne ovat alisteisia normatiivisille vaatimuksille. Tämänkaltaisia tavoiteluontoisia tekijöitä voitaisiin helposti yksilöidä enemmänkin ja yksityiskohtaisemmalla tavalla kuten voidaan erityisesti kansainvälisistä kokemuksista luettaessa havaita – tässä on nostettu esiin joitakin yleisimpiä ja yleisemmän tason

seikkoja. Osin ne ovat poliittisluonteisia, ja niiden tarkempi yksilöinti sekä painottaminen kuuluvatkin laajemman valmistelukokoonpanon tehtäväksi.

Näitä taulukossa 2 esitettyjä tekijöitä ovat ensinnäkin harkittavan mallin organisatorinen selkeys (selkeät suhteet ja toimivallanjako oikeusministeriöön ja tuomioistuimiin sekä näyttäytyminen kokonaisuutena kansalaisiin nähden), kansainvälisen kehityksen suunta ja kansainväliset kokemukset erilaisista hallintomalleista sekä kansallisen keskushallintokehityksen suuntaviivat. Tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeet sekä laatutyön edellytykset valittavassa mallissa ovat nykyisin tekijöitä, joiden huomioiminen on tärkeää. Laatutyö sijoittuu oikeudellisten ja hallinnollisten tekijöiden välimaastoon: velvoite laadun varmistamiseen pohjaa perustuslakiin ja lainsäädäntöön. Laatutyöhön kuuluu kuitenkin myös paljon hallinnolliseen tavoitteenasetteluun liittyviä seikkoja, joten se on sijoitettu taulukkoon 2. Tuomioistuinten tarpeet ja tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaaminen on erittäin tärkeää keskushallintoa kehitettäessä: tarkoituksenmukaisuus-, tehokkuus- ja toimivuusargumenttien tulee pohjautua tuomioistuinten kehittämiseen tuomioistuinten tehtävistä ja tarpeista käsin. Tähän liittyen myös tuomioistuinten vaikutusmahdollisuuksien varmistaminen ja tuomioistuinten sekä tuomareiden osallistumisen vahvistaminen ovat oleellisia keskushallintomallin toimivuutta tarkasteltaessa.

Näiden lisäksi on – kuten aina uudistuksia tehtäessä – hyvä kiinnittää huomiota myös resurssikysymyksiin: millaisia resursseja suunnitellut uudistukset ja hallinnon kehittäminen vaativat ja miten erilaiset kehittämisvaihtoehdot vaikuttavat tuomioistuinten resurssien jakoon ja resurssien määrään. Toivottavaa olisi, että hallinnon kehittäminen voidaan tehdä kustannustehokkaasti ja että uudistusten myötä tuomioistuinlaitoksen käytettävissä olevat voimavarat ovat riittävät ja mielellään vahvistuvatkin. Voidaan esittää kysymys siitä, helpottaako erillinen keskushallinto voimavarojen turvaamista, vai merkitseekö se enemmän välikättä ja hallinnon byrokratisoitumista. Useat erilliset virastoratkaisut oikeusministeriön alalla voivat myös korostaa hallintosektoreiden välistä intressikilpailua tehdessään taloussuunnittelun kehykset tiukemmiksi. Resurssien turvaamiseksi tehtäviä hallinnollisia ratkaisuja on, kuten muitakin toimivaltuuksiin liittyviä asioita, tarkasteltava perustuslain riippumattomuutta ja ylimpien tuomioistuinten asemaa koskevien vaatimusten valossa. Tämä koskee esimerkiksi mahdollisuutta tehdä suora esitys eduskunnalle tuomioistuinlaitoksen budjetiksi.

## 9. Lopuksi

Tuomioistuinlaitoksen hallinnon järjestämisvaihtoehtoja ja kehittämistä koskevassa keskustelussa on ollut kysymys siitä, millainen organisaatiomalli vastaa nykypäivän vaatimuksia, mukaan lukien perustuslaista ilmenevää riippumattomuuden vaatimusta.

Tuomioistuinhallinnon järjestämisvaihtoehtojen välinen vertailu on vaativaa. Kussakin vaihtoehdossa on eri tekijöiden valossa etunsa ja haittansa. Kuten tästä selvityksestä voidaan havaita, niin kotimaisessa kuin ulkomaisessakin keskustelussa argumentit erilaisten vaihtoehtojen puolesta ja niitä vastaan ovat vaihdelleet – oikeudelliset ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät argumentit ovat limittyneet toisiinsa. Lopulta



kysymys on ratkaisuvaihtoehtojen kokonaisarvioinnista; oikeudellisesta arvioinnista, tarkoituksenmukaisuuskysymysten painottamisesta, seuraamusten arvioinnista sekä tavoitteiden ja taustaperiaatteiden arvottamisesta. Tässä selvityksessä ei voida esittää käsityksiä mallien suhteista toisiinsa kotimaisessa viitekehyksessä. Se on oikeudellisesti ja poliittisesti vaativa tehtävä, joka jää jatkoselvityksen tai -toimenpiteiden varaan.

Esitetyn aineiston ja asiantuntijoiden kannanottojen valossa voidaan varovaisesti esittää arvio, että perustuslaki ja muu oikeudellinen aineisto *ei estä* tuomioistuinten keskushallinnon uudelleenorganisointia ja mahdollisen erillisen keskusvirastonkaan perustamista. Oikeudellisten vaatimusten voidaan sanoa myös *edellyttävän* oikeushallinnon kehittämistä. Nykyinen oikeusministeriövetoinen keskushallinto ei ole ollut tuomioistuinten tai tuomareiden riippumattomuutta vaarantava, vaikkakin oikeusministeriön tehtävänkuvan ja hallinnon muutosten myötä riippumattomuuden korostamista vaativia tilanteita on hallinnossa syntynyt yhä enemmän. Nykyinen järjestelmä siis vastaa oikeudellisia vaatimuksia, mutta perustellusti voidaan esittää kysymys siitä, onko se kansainvälisten normien ja perustuslain vaatimusten valossa *paras mahdollinen* keskushallintojärjestelmä. Muuttuvissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa on syytä tarkistaa, että tuomioistuinlaitoksen hallinto on järjestetty siten, että tosiasiallisen riippumattomuuden lisäksi kansalaisille välittyy *vaikutelma* tuomioistuinten riippumattomuudesta. Tällöin järjestelmä toteuttaa perustuslain ja kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden tavoitteita parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä voi tarkoittaa niin nykyisen oikeusministeriövetoisen mallin pohjalta kehittämistä kuin erilaisia vaihtoehtoja keskushallinnon eriyttämisestä oikeusministeriöstä.

Punnittaessa tuomioistuinhallinnon järjestämistä oikeudellisten vaatimusten puitteissa keskeisiksi nousevat monenlaiset organisaatiotavan tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta sekä tehokkuutta koskevat argumentit. Nykyisen hallintomallin puitteissa yhteistyö tuomioistuinten kanssa on ollut toimivaa. Kritiikkiä oikeushallinnon järjestämismallia kohtaan on kuitenkin esitetty erityisesti yleisten tuomioistuinten sektorin taholta. Voidaan ja tuleekin siten esittää kysymys, olisiko nykyistä hallintomallia kehitettävissä tai hallintomallia uudelleenorganisoidavissa entistä toimivammaksi ja tehokkaammaksi. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea oli yksimielinen siitä, että joka tapauksessa keskushallinnon kehittäminen on tarpeellista riippumatta siitä säilyykö vastuu siitä oikeusministeriössä vai eriytetäänkö tehtäviä pois ministeriöstä. Jatkoselvityksessä tuleekin selvittää, millainen keskushallinto parhaiten vastaisi tuomioistuinlaitoksen kehittämisen tarpeita.

Tuomioistuimet ovat *toiminnastaan ja taloudestaan vastuullisia hallinnollisia yksiköitä* sen ohella, että ne ovat ensisijaisesti lainkäyttöyksiköitä. Näin ollen erilaiset hallinnon muutokset ja kehittämistarpeet sekä tehostamisvaatimukset koskevat myös tuomioistuinta. Tuomioistuinhallinnon kehittämisen kannalta erilaiset tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuusargumentit ovat oleellisia. Tämän lisäksi on muistettava, että hallinnon tarkoituksenmukainen ja tehokas toteuttaminen ja hallinnon kehittäminen turvaavat myös lainkäyttötoiminnan edellytyksiä ja siten kansalaisten oikeusturvaa.

Keskeisiä tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomioitavia *kehittämiskohteita* kansallisessa hallintomallissamme voidaan selvityksessä esitetyn aineiston perusteella

nostaa esiin. Näitä ovat erityisesti laatutyö ja siihen liittyvä tuomioistuinten ja tuomioistuinhallinnon kehittämistyö sekä tuomioistuinlaitoksen yhtenäisyys ja yhteistyö tuomioistuinten välillä sekä tuomioistuinlaitoksen sisäinen ja ulkoinen viestintä. Nämä nousevat esiin erityisesti tarkasteltaessa kehitystä sellaisissa valtioissa, joissa keskushallintoa hoitaa ministeriöstä erillinen elin verrattuna valtioihin, joissa ministeriö vastaa keskushallintotehtävistä.

Laadun arvioiminen ja laadun kehittäminen on alue, jossa kohtaavat oikeudelliset ja tarkoituksenmukaisuusvaatimukset. Tuomioistuinten toiminnan ja tukiprosessien kehittäminen on oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeistä. Niin kansallisessa kuin kansainvälisessäkin yhteydessä eräs merkittävä organisaatorakenteiden muuttamispaineita aiheuttava tekijä vaikuttaisi olevan nykyisin laadunhallintaan liittyvä kehittämistarve. Muuttuneissa yhteiskunnallisissa oloissa myös hallinnolle asetettavat vaatimukset ovat muuttuneet ja lisääntyneetkin. Laatuun ja sen kehittämiseen liittyvä työ – edellytysten luominen systemaattiselle laatutyölle – vaatii hallinnolta erityisen paljon sopeutumista ja ammattitaitoa. Kansallisessa oikeusministeriövetoisessa järjestelmässämme, jossa hallinto toimii hyvin ja tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittaen, on laadun kehittämiseen liittyvä hallinnollinen tukityö tuomioistuinhallinnon toiminnan tasapainoilun paikka. Tämän osoittaa selvästi mm. avaintuomarihankkeen aiheuttama viime aikoina käyty keskustelu. Laatutyön tehostaminen tuomarien ja tuomioistuinten toimesta edellyttää myös tuomioistuinhallinnon organisaation kehittämistä laatutyön edellytysten parantamiseksi – riippumatta valittavasta mallista. Tätä kantaa tukevat sekä oikeudelliset että tarkoituksenmukaisuus- ja tehokkuusargumentit. Organisaation uudistukset ovat kansainvälisissä yhteyksissä saaneet myönteistä huomiota hallinnon kehittämisestä ja ammattimaistumisesta. Toisaalta pelkkä organisaatiouudistus tai tietty hallintomalli ei ole yksinomainen ratkaisu laadunhallinnan esiin nostamiin riippumattomuutta koskeviin kysymyksiin.

Useiden valtioiden tuomioistuinten keskushallinnon kehittämisen yhteydessä on voimakkaasti nostettu esiin tarve tuomioistuinlaitoksen toimiminen kokonaisuutena ja tuomioistuinlaitoksen näkyminen yhtenäisenä kokonaisuutena kansalaisten näkökulmasta. Tuomioistuinhallinto toimii yhteiskunnassamme monenlaisten odotusten risteämiskohdassa: siihen kohdistuu tulosvastuun ja tuottavuuden sekä toiminnan laadun tehostamisvaatimuksia valtionhallinnosta käsin; toisaalta myös tuomioistuinten toimintaedellytysten sekä tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöisen aseman turvaaminen ja monenlaiset hallinnon toteuttamistapaa koskevat odotukset tuomioistuinlaitoksen suunnalta kohdistuvat tuomioistuinten keskushallintoon. Näiden lisäksi tuomioistuinhallinto palvelee kansalaisia, ja siihen kohdistuu odotuksia myös heidän taholtaan. Maissa, joissa tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa on uudistuksissa kehitetty ottaen käyttöön Council for Judiciary, eräs merkittävä saavutus on liittynyt juuri tähän tuomioistuinhallinnon roolin toteuttamiseen. Uudistuksissa on ollut tavoitteena tuomioistuinlaitoksen kokeminen kokonaisuutena, joka toimii saman perustehtävän toteuttamiseksi. Uudistuksista saaduista myönteisistä kokemuksista keskeisimmät liittyvät tämän tavoitteen onnistumiseen. Yhteydenpito ja yhteistyö tuomioistuinten kesken on lisääntynyt eli tuomioistuinlaitoksen sisällä yhtenäisyyden tunne ja myös vaikutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet. Tuomioistuinten keskushallinto on voinut toimia valtionhallinnon suuntaan edustaen koko

tuomioistuinlaitosta yhtenä toiminnallisena kokonaisuutena. Tämä sama asia voidaan ilmaista organisatorisen selkeyden tavoitteena. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinto on em. valtioissa myös voimakkaasti profiloitunut kansalaisten palvelutehtävässään kehittämisen merkittävästi. Kansalaisten mielikuva tuomioistuinlaitoksesta ja sen riippumattomuudesta on vahvistunut. Käytännössä tuomioistuimen roolin selkiytyminen on liittynyt muun muassa sisäisen ja ulkoisen viestinnän voimakkaaseen kehittämiseen, mikä on saanut kiitosta kaikilta osapuolilta. Viestinnässä on ollut mahdollista (CCJE:n mielipiteen No. 7(2005) mukaisesti) huolehtia tuomioistuinten julkikuvasta mediassa sekä kiinnittää huomiota epäasialliseen yksittäisiä tuomioita koskevaan uutisointiin. Kansallista tuomioistuinhallintoa kehitettäessä tämänkaltaisen tuomioistuinten toimintaa tukevan ilmiön soisi olevan eräänä keskeisenä tavoitteena.

*Kansainvälinen kehitys ja sen perusteet* on eräs merkille pantava asia. Kuitenkin on selvää, että toiminta- ja organisaatiomallien kopiointi ei ole toivottavaa edes toisiaan oikeudellisesti lähellä olevien valtioiden välillä. Arvioitaessa muiden valtioiden tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistapoja ja otettaessa huomioon niissä tehtyjen uudistusten vaikutuksia – opittaessa onnistumisista ja virheistä – on pidettävä mielessä kansalliset valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat ja periaatteet. Kansainvälisen kehityksen suunta on erityisesti Suomea lähellä olevissa valtioissa selvä: tuomioistuinten keskushallinnon järjestäminen erillisen keskushallintoelimen tehtäväksi on pääsääntö. Kokemukset sellaisissa maissa, joissa viime vuosina on siirretty keskushallinto oikeusministeriöstä erillisen viraston tai muun elimen tehtäväksi, ovat olleet pääosin myönteisiä. Tehty muutos on vahvistanut kuvaa tuomioistuinten riippumattomuudesta. Vaikka organisaatiouudistukset ovat aiheuttaneet kritiikkiä eikä riippumattomuutta koskevan keskustelun tarve ole vähentynyt, tehtyä uudistusta ei ole koettu epäonnistuneeksi. Valtioissa, joissa oikeusministeriöllä on keskeinen rooli, on kansainvälisen normiston ja suositusten kehittymisen seurauksena käyty keskustelua hallintomallin kehittämisen tarpeista. Sitä, millainen merkitys tälle kansainvälisen kehityksen suunnalle on annettava kansallisessa tuomioistuinten keskushallinnon kehittämisessä, olisi syytä selvittää tarkemmin.

Kansainvälisestä yhteydestä on hyvinkin saatavissa työkaluja eri hallintomallien oikeudelliseen ja muuhun vertailuun. Esimerkiksi Norjassa tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista pohtinut komitea nosti esiin kolme kantavaa periaatetta, joiden toteutuminen oli uudistuksen lähtökohtana. Demokraattinen periaate edellyttää, että tuomioistuimet ja tuomioistuinhallinto ovat yhteensopivat demokraattisen hallitusmuodon kanssa, koska tuomioistuinten työ muodostaa tärkeän julkisen vallan käytön osan. Toinen periaate, oikeudellisen riippumattomuuden periaate edellyttää, että tuomioistuinta ja tuomarikuntaa suojataan ulkopuolisten epäasialliselta puuttumiselta lainkäyttötoimintaan. Kolmas periaate on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Punninta näiden, erityisesti kahden ensimmäisen periaatteen välillä (demokraattinen periaate – oikeudellisen riippumattomuuden periaate) tuo esiin tuomioistuinhallinnon järjestämisen kannalta oleellista argumentaatiota. Tämän tyyppinen punninta ja argumentointi sopii hyvin ja voisi olla hyödyksi kotimaisessakin viitekehyksessä.

Edellä on mainittu joitakin näkökohtia, jotka ovat nousseet esiin kansainvälisessä viitekehyksessä tuomioistuinten hallintoa kehitettäessä, lähinnä maissa joissa on omaksuttu malli ministeriöstä erillisen keskushallintoyksikön perustamisesta. Näiden

näkökohtien huomioon ottaminen ei tietenkään tarkoita väistämättä saman mallin omaksumista. Uudelleenorganisoinnilla voi olla myös haittansa: suuren ja työtä vaativan organisaatiomuutoksen mukanaan tuomat haasteet voivat viedä resursseja ja aiheuttaa hallinnon ja tuomioistuinten toiminnalle ylimääräisiä haasteita; jo hyvin toimivaa hallintojärjestelmää voisi olla helpompi kehittää paremmaksi kuin ryhtyä kokonaan uuden organisaation järjestämiseen. Itsenäisyys ja riippumattomuuden organisatorinen vahvistaminen on tuomioistuimille kaksiteräinen miekka: itsenäisyyden mukana tulee aina vastuuta omasta toiminnasta, mikä voi merkitä hallinnollisten tehtävien lisääntymistä tuomioistuinten tasolla. Etääntyminen valtionhallinnosta voidaan sekin nähdä sekä positiivisena että osin haitallisena seikkana: riippuen hallintomallista tuomioistuinten vaikutusmahdollisuudet toimintansa edellytyksiin poliittisessa päätöksenteossa vaihtelevat ja ministeriövetoisen hallinnon etuna on vakiintuneet ja toimivat vaikutuskanavat muun muassa budjettineuvotteluissa. Organisaatiosuhteiden selkeyden saavuttaminen ei ole sidottu tiettyyn hallintomalliin. Kansainvälisistä yhteyksistä on havaittavissa, että eräs usein esiin tullut ongelma uusia keskushallintoyksiköitä perustettaessa on ollut juuri organisaatiosuhteiden epäselvyys. Tuomioistuinten ja keskushallintoyksikön yhteistyö ja suhteet eivät ole vakiintuneet ilman vaikeuksia ja toisaalta myöskään tavoiteltua keskushallinnon itsenäistymistä valtionhallinnosta ei ole täysin saavutettu. Lisäksi Mäenpään esiin tuoma kysymys sääntelyn, ohjauksen ja valvonnan keskittämisen ja tehostumisen tarpeellisuudesta vaikuttaisi myös kansainvälisten kokemusten valossa relevantilta. Useissa valtioissa tehdyt organisaatiouudistusten arvioinnit osoittavat, että vaikka tuomioistuinten hallinto on etääntynyt ministeriötasolta, uudistusten yksi keskeinen vaikutus yksittäisten tuomareiden kannalta on ollut vahvempi ja tehostunut keskushallinnon ohjaus.

Jotta edellä kuvattua arviointia tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämiseksi voidaan suorittaa riittäväällä perusteellisuudella, tarvitaan lisätietoa ja asiantuntijoiden näkemyksiä. Jatkoselvitykselle on siten tarvetta.

## LIITE 1. Taulukot

<b>Taulukko 1*</b>					
<b>NORMIT, JOTKA VAIKUTTAVAT MALLIN VALINTAAN</b>					
<b>KESKUSHALLINTOMALLI</b>	<b>PERUSTUSLAKI, VALLANJAKO</b>	<b>RIIPPUMATTOMUUS: suhde muuhun hallintoon - suhde tuomioistuimiin</b>	<b>KORKEIMPIEN OIKEUKSIEN VALVONTATEHTÄVÄ</b>	<b>KV-NORMIT</b>	<b>VALTION TALOUSHALLINTO- NORMIT (tulosvastuu)</b>
<b>Oikeusministeriövetoinen keskushallinto</b> ***Organisaatio ja päätösvaltasuhteet ***Tehtävät ja toimivaltuudet ***Suhde oikeusministeriöön ja/tai eduskuntaan sekä tuomioistuimiin ***Muuta huomioitavaa					
<b>Erillinen keskushallintoyksikkö</b> ***Organisaatio ja päätösvaltasuhteet ***Tehtävät ja toimivaltuudet ***Suhde oikeusministeriöön ja/tai eduskuntaan sekä tuomioistuimiin ***Muuta huomioitavaa					
<b>Ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien varaan rakentuva malli</b> ***Organisaatio ja päätösvaltasuhteet ***Tehtävät ja toimivaltuudet ***Suhde oikeusministeriöön ja/tai eduskuntaan sekä tuomioistuimiin ***Muuta huomioitavaa					
<b>Tuomarijohtokunta</b> ***Organisaatio ja päätösvaltasuhteet ***Tehtävät ja toimivaltuudet ***Suhde oikeusministeriöön ja/tai eduskuntaan sekä tuomioistuimiin ***Muuta huomioitavaa					

\*) Taulukot liittyvät luvussa 8 esitettyihin huomioihin.

<b>Taulukko 2 TARKOITUKSEN MUKAISUUS &amp; HALLINNON TAVOITTEET</b>						
<b>KESKUSHALLINTOMALLI</b>	ORGANISATORINEN SELKEYS suhteet oikeusministeriöön ja tuomioistuimiin sekä kansalaisiin	KANSAINVÄLINEN KEHITYS	KANSALLINEN KESKUSHALLINTO- KEHITYS	TUOMIOISTUIN- LAITOKSEN KEHITTÄMINEN - LAATUTYÖ	TL:N TOIMINTA- EDELLYTYSTEN TURVAAMINEN	TUOMIOISTUINTEIN HENKILÖSTÖN OSALLISTUMINEN
<b>Oikeusministeriövetoinen keskushallinto</b> ***Organisaatio ja päätösvaltasuhteet ***Tehtävät ja toimivaltuudet ***Suhde oikeusministeriöön ja/tai eduskuntaan sekä tuomioistuimiin ***Muuta huomioitavaa						
<b>Erillinen keskushallintoyksikkö</b> ***Organisaatio ja päätösvaltasuhteet ***Tehtävät ja toimivaltuudet ***Suhde oikeusministeriöön ja/tai eduskuntaan sekä tuomioistuimiin ***Muuta huomioitavaa						
<b>Ylimpien oikeuksien ja hovioikeuksien varaava malli</b> ***Organisaatio ja päätösvaltasuhteet ***Tehtävät ja toimivaltuudet ***Suhde oikeusministeriöön ja/tai eduskuntaan sekä tuomioistuimiin ***Muuta huomioitavaa						
<b>Tuomarijohtokunta</b> ***Organisaatio ja päätösvaltasuhteet ***Tehtävät ja toimivaltuudet ***Suhde oikeusministeriöön ja/tai eduskuntaan sekä tuomioistuimiin ***Muuta huomioitavaa						

## LIITE 2

### Kansainvälinen kehitys: maakohtainen kuvaus

#### 1. Keskushallintomalli Ruotsissa

##### Organisaatio

Ruotsissa on oikeusministeriöstä erillinen keskushallintoyksikkö Domstolsverket, joka toimii hallituksen ja oikeusministeriön alaisuudessa. Ruotsin keskusviraston perustaminen liittyi aikoinaan keskusteluun tuomioistuimen toiminnan tehostamisesta ja aikaisempaa paremmasta toiminnan suunnittelemisesta. Ennen Domstolsverketin perustamista tuomioistuinten toimintaan liittyviä hallinnollisia tehtäviä hoiti useita toisen asteen tuomioistuinta ja muitakin instituutioita. Keskushallintoyksikön perustamisen tarkoituksena oli selkiyttää tätä järjestelmää. Keskusviraston toimintaan on pääsääntöisesti oltu tyytyväisiä, vaikka monet viraston hankkeet ovatkin aiheuttaneet tuomioistuinten itsenäisyyttä koskevia keskusteluita.

Ruotsissa keskusvirasto on pääjohtajavetoinen. Pääjohtaja käyttää virastossa ja siten myös tuomioistuinlaitoksessa merkittävää ohjausvaltaa. Pääjohtaja valitaan kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Johtokunnan rooli on ollut vastaavasti lähinnä neuvoa-antava. Tammikuusta 2008 lukien Domstolsverketin hallitus on vaihtunut neuvostoon (insynråd, Advisory Council). Sen tehtävänä on ohjata toimintaa ja antaa pääjohtajalle neuvoja hänen tehtäviensä suorittamiseksi. Siihen kuuluu yhdeksän jäsentä ja sen puheenjohtajana toimii pääjohtaja. Jäsenet edustavat tuomioistuinta, viranomaisia ja eduskuntaa.

Domstolsverket on perustettu 1975 ja se toimii Jönköpingissä. Domstolsverketin hallinnonalalla työskentelee noin 5500 henkilöä ja menot ovat vuosittain noin 6 miljardia kruunua. Domstolsverketissä on noin 200 työntekijää, joista muutamalla kymmenellä on oikeustieteellinen koulutus.

Domstolsverket koostuu kahdeksasta osastosta:

- talousosasto (ekonomiavdelningen)
- henkilöstöhallinto-osasto (personalavdelningen)
- kehittämisosasto (utvecklingsavdelningen)
- tietotekniikkaosasto (IT-avdelningen)
- turvallisuusosasto (säkerhetavdelningen)
- viestintäosasto (informationsavdelningen)
- hallinto-osasto / hallinnollinen osasto (administrativa avdelningen)
- oikeudellinen osasto (juridiska avdelningen)

Lisäksi Domstolsverketillä on oma sisäisen auditoinnin yksikkö.

Vuodenvaihteen 2008 - 2009 jälkeen tuomareiden kouluttamisesta vastaa Ruotsissa erillinen koulutusyksikkö Domstolsakademin, joka keskittyy erityisesti tuomioistuimeen

rekrytoitavien uusien tuomareiden koulutukseen. Tuomareille laaditaan henkilökohtainen koulutussuunnitelma, joka vastaa heidän ja heidän työnsä tarpeita.

Domstolsverket on jakaantunut osastoihin, ja kutakin osastoa johtaa osaston päällikkö (avdelningschef). Lisäksi Domstolsverketillä on johtoryhmä, johon kuuluvat pääjohtaja ja osastojen johtajat sekä sisäisen tarkastuksen päällikkö ja tietotekniikkaturvallisuudesta vastaava päällikkö. Johtoryhmässä välitetään tietoa ja neuvotellaan, jotta Domstolsverketin osat toimisivat yhteistyössä ja järjestäytyneesti virastolle annettujen tavoitteiden suuntaisesti. Varsinaista päätösvaltaa johtoryhmä ei siten käytä – sen tehtävänä on viraston toiminnan koordinointi.

Domstolsverketin pääjohtajan nimittää määräajaksi Ruotsin hallitus. Myös viraston hallituksen, nyk. neuvoston puheenjohtajan määrää maan hallitus, mutta käytännössä nämä ovat olleet sama henkilö, eli pääjohtaja on toiminut hallituksen puheenjohtajana. Pääjohtaja ratkaisee päätettäväksi tulevat asiat osastonjohtajien tai jonkun muun erikseen nimetyn virkamiehen esittelystä. Kiireelliset asiat pääjohtaja voi päättää myös ilman esittelyä. Osa päätettävistä asioista on delegoitu osastonjohtajien tai yksikön johtajien päätettäväksi.

Domstolsverketin toimintaa ohjaavat seuraavat asiakirjat:

- Förordning (1988:317) med instruktion för Domstolsverket
- Verksförordning (1995:1322)
- Maan hallituksen vuosittain tekemä päätösasiakirja, joka perustuu eduskunnan päättämään budjettiin (Regleringsbrev)
- Arbetsordning för Domstolsverket
- lisäksi suunnitelmat (Plan), politiikat (Policy), ohjeet (Anvisningar), periaatelinjaukset (Riktlinjer), päätökset (Beslut) ja sopimukset (Avtal)

### **Tehtävät**

Domstolsverketin tehtävänä on hallinnollisesti johtaa, organisoida ja antaa yleisiä ohjeita ja neuvoja hallinnoimilleen viranomaisille sekä huolehtia siitä, että toimintaa harjoitetaan tehokkaasti.

Domstolsverketillä on laaja tehtäväkenttä, joka sisältää sekä hallinnollisia tehtäviä (budjetin laadinta, varojen jakaminen tuomioistuinlaitoksessa) että johtamistehtäviä (kuten tuomioistuinten tukeminen henkilöstöhallinnossa, koulutuksessa, tilojen järjestelyssä, atk-järjestelmien kehittämisessä, hallinnollisessa organisaatiossa ja varojen käytön informoinnissa). Lisäksi Domstolsverketillä on avustava rooli tuomareiden rekrytoinnissa ja nimittämisessä. Domstolsverket ei nimitä tuomareita, presidenttejä tai hallintopäälliköitä. Tuomareiden ja tuomioistuinten määrästä päättää maan hallitus, ja Domstolsverket voi tehdä esityksiä tähän liittyen.

Domstolsverket Ruotsissa hoitaa tuomioistuinten talous-, henkilöstö- ja yleishallintoon kuuluvien asioiden käsittelyn mukaan lukien tuomioistuinlaitoksen budjetin valmistelu ja määrärahojen jakaminen tuomioistuimille sekä tietotekniikkakysymykset.



Keskusviraston lisäksi Ruotsissa on myös tuomioistuinlaitoksen virkaehdotuslautakunta (Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet, TFN) ja notaarilautakunta (Notarieämnden), joiden kansliatoiminnoista keskusyksikkö Domstolverket vastaa.

Domstolverket toimii palveluorganisaationa Ruotsin tuomioistuimille. Se vastaa toiminnastaan hallitukselle. Sillä ei ole valtaa tehdä tuomioistuinten tuomioita tai päätöksiä muuttavia päätöksiä. Se vastaa yleisestä koordinoinnista ja yleisistä asioista Ruotsin tuomioistuinlaitoksessa. Tehtäviin kuuluu myös tuottaa palveluita tuomioistuimille, vuokra- ja maanvuokratuomioistuimille ja kansalliselle oikeusapuviranomaiselle. Esimerkkeinä näistä tehtävistä ovat mm. henkilökunnan kehittämistä, koulutusta ja tiedottamista koskevat asiat, säännösten valmistelu sekä neuvonta sekä vastuu ja ohjeistaminen kansalaisten kannalta tehokkaan ja helposti saavutettavan toiminnan toteuttamiseksi.

Tuomioistuinten toiminnan lähtökohtana tulee olla tavoitella kansalaisten parasta. Tämä tarkoittaa muun muassa rikosasioiden käsittelyaikojen lyhentämistä. Tuomioistuinten tavoitteena on ratkaista asiat oikeudellisesti varmallalla ja tehokkaalla tavalla. Domstolverketin tehtävänä on luoda edellytykset tuomioistuimille, jotta ne voivat saavuttaa maan hallituksen ja eduskunnan asettamat tavoitteet.

Ne päämäärät, joita Domstolverket toiminnassaan tavoittelee, ovat resurssien tehokas ja sopiva jakaminen, yhteistyön edistäminen sekä oikeuslaitoksen sisällä että tuomioistuinten ja muiden julkisten viranomaisten välillä, ja lisäksi toimiminen liikellepanevana voimana ja tukena tuomioistuimissa tehtävien erilaisten uudistusten ja kehittämistoimenpiteiden osalta.

*Talousostaston* tehtäviä ovat tuomioistuinlaitoksen rahoituksesta, budjetoinnista ja tilinpidosta huolehtiminen; talouden ja toiminnan seuraaminen ja ennustaminen; budjettiehdotuksen, osavuosisraporttien ja vuosikertomusten laatiminen maan hallitukselle; talous- ja tilastointijärjestelmien kehittäminen sekä taloudellisen koulutuksen järjestäminen ja informointi. Budjetin laatimista varten Domstolverket kerää vuosittain tuomioistuimilta tiedot niiden rahoitustarpeesta. Domstolverketin tehtäviin kuuluu tuomioistuinlaitoksen kokonaisbudjettiehdotuksen laatiminen. Ehdotuksesta se tiedustelee tuomioistuinten käsityksiä, minkä jälkeen se esittää maan hallitukselle ko. ehdotuksen. Tuomioistuinten ja hallituksen välillä ei käydä talousarvioneuvotteluita.

*Henkilöstöhallinto-osaston* tehtäviin kuuluu vastata henkilöstö- ja palkkapolitiikasta, henkilöstön kehittämisestä, työoikeudellisista kysymyksistä ja työympäristö- ja henkilöstösosiaalisista kysymyksistä. Lisäksi sen toimintaan kuuluvat henkilöstön koulutuspalvelut. Virkaehdotuslautakunnan ja notaarilautakunnan kansliatoiminnot sekä muut henkilöstöhallinnolliset asiat, kuten eläkkeet, vakuutukset ja muutot kuuluvat myös henkilöstöhallinto-osastolle.

*Kehittämisosaston* tehtävät ovat tuomioistuinlaitoksen organisaation, työmetodien ja –rutiinien kehittäminen, tietojenvaihdon kehittäminen ja toimintaa tukevien atk-järjestelmien kehittäminen ja hallinnointi sekä käyttäjätuki.

*Oikeudellinen osasto* huolehtii tuomioistuinlaitoksen sisäisestä oikeudellisesta neuvonannosta, selvitysten laatimisesta ja Domstolsverketin lausuntojen antamisesta sekä kansainvälisen oikeuden piiriin kuuluvista kysymyksistä. Oikeudelliset käsikirjat, oikeustapausten julkaiseminen ja oikeusinformatiikkaan liittyvät muut tehtävät kuuluvat myös tämän osaston toimenkuvaan.

*Hallinnollisen osaston* tehtävät koostuvat talousasioista, ja muun muassa budjetista vastaaminen kuuluu tälle osastolle. Lisäksi osastolle kuuluvia tehtäviä ovat sisäiset henkilöstökysymykset kuten koulutukset ja neuvottelut ammattijärjestöjen kanssa, Domstolsverketin toiminnan suunnittelu ja seuranta sekä toimintasuunnitelman laatiminen. Domstolsverketin sisäisistä palvelutoiminnoista huolehtiminen on myös hallinnollisen osaston tehtävä.

*Viestintäosaston* tehtäviin kuuluu sisäisen ja ulkoisen viestinnän strategian luominen, viestintätuki ja -neuvonta sekä viestinnän yleinen kehittäminen. Osasto vastaa tuomioistuinlaitoksen yhteisistä viestintäkanavista.

Käräjätuomari Antti Savela kuvailee virkamiesvaihtoa Domstolsverketissä vuonna 2006 koskevassa raportissaan laatutyötä Ruotsin tuomioistuinlaitoksessa ja Domstolsverketin suhdetta siihen. Laatutyön aloittamiseksi on Ruotsissa perustettu tuomioistuinlaitoksen laatutyöryhmä. Työryhmän ehdotuksen mukaan tuomioistuinten keskushallinnon tulisi ”seurata ja tukea” laatutyötä. Laatutyön kohteena voivat olla esimerkiksi käsittelyajat ja ihmisten kohtelu tuomioistuimissa. Laatutyössä tulisi myös kehittää yhtenäisiä laatukriteereitä. Domstolsverket ei ohjaa tai johda laatutyötä, koska tarkoituksena on laadun kehittäminen ”ruohonjuuritasolla”, tuomioistuimissa. Tarkoituksena ei ole edes koordinoita laatutyötä, vaan *tukea* tuomioistuimia laadun kehittämisessä esimerkiksi järjestämällä seminaareja ja laatutyötä tukevaa koulutusta Maan hallitus voi asettaa tuomioistuinlaitokselle yleisiä tavoitteita, mutta muutoin laatutyön tavoitteet ovat tuomioistuinten itsensä määriteltävissä. Domstolsverket ei aseta tuomioistuinlaitoksen tavoitteita eikä myöskään anna lausuntoja tuomioistuinten toiminnan laadusta. Yksittäisten tuomareiden ratkaisutoimintaa ei seurata laaduntarkkailumieleessä. Domstolsverketin vuosikertomuksessa vuodelta 2007 kuvataan laajasti vuodesta 2005 käynnistettyä systemaattista laatutyötä, ja kuvataan laatu- ja kehittämistyön keskittyvään kuuteen alueeseen: tuomioistuinorganisaatio, johtaminen ja ohjaaminen, työtavat, tukitoiminta, täydennyskoulutus ja informaatio.

### **Riippumattomuus ja valtiosääntöinen tausta**

Tuomareiden riippumattomuus on Ruotsissa taattu maan perustuslaissa. Perustuslain luvussa 11, artiklassa 2 säädetään, että mikään julkisen vallan käyttäjä, mukaan lukien eduskunta, ei saa määrätä kuinka tuomioistuimen tulee tuomita yksittäisessä tapauksessa tai kuinka lakia tulee soveltaa tietyssä tapauksessa. Artiklan 4 mukaan tuomioistuinten organisaatiosta ja hallintoon liittyvistä toiminnoista sekä tuomioistuinmenettelystä tulee säätää lailla. Artiklan 5 mukaan tuomari voidaan erottaa vain jos hän syyllistyy rikolliseen toimintaan tai on laiminlyönyt velvollisuutensa tavalla, joka osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi toimimaan tuomarina. Tuomarilla on oikeus saada erottamiseen liittyvät päätökset tuomioistuimen käsittelyyn. Tuomari

voidaan tarvittaessa pakottavista organisatorisista syistä siirtää vastaavaan tehtävään toiseen tuomioistuimeen.

Tuomarit nimittää Ruotsissa maan hallitus. Tämä koskee myös päällikkötuomareita ja tuomioistuinten presidenttejä. Oikeudellinen henkilökunta työskentelee päällikkötuomareiden tai valitusasteissa presidenttien alaisuudessa. He eivät kuitenkaan päättä tuomareiden työn jakautumisesta taikka tuomareiden lainkäyttötoiminnasta yksittäisissä tapauksissa. Tuominvalvontaan ja kurinpitotoimiin liittyvät asiat ratkaistaan erillisessä komiteassa.

Domstolsverketillä on toimivalta antaa tuomioistuinta sitovaa ohjeistusta (asetuksia) lähinnä hallinnollisista asioista. Tämä toimivalta ei sisällä oikeutta puuttua tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Lisäksi toimivallan käytön edellytyksenä on aina maan hallituksen antama valtuutus. Tämän toimivaltansa puitteissa Domstolsverket on antanut esim. tuomioistuinta sitovia määräyksiä tietoturvaan liittyen.

Vuonna 2004 Domstolsverket suoritti projektin liittyen tuomioistuinhallintoon. Tarkoituksena oli vahvistaa tuomioistuinten omaa hallintoa. Laaditussa strategiassa tuotiin esiin, että jokaisessa tuomioistuimessa tulisi olla henkilö, joka tuomioistuimen johtajan alaisuudessa vastaa hallinnollisista kysymyksistä, *chefsadministratör*.

### **Kokemukset hallintomallista**

Koska Domstolsverket on Ruotsissa toiminut jo vuosikymmenien ajan, sen toimenkuva on muuttunut vuosien myötä. Toimintaa on ehditty kritisoida ja korjata vuosien varrella usein ja useista syistä. Esimerkiksi 1990-luvulla hallinnon tehostamisvaatimukset ja vaatimukset hallintotehtävien hajauttamisesta (desentralisointi) ja vähentämisestä kohdistuivat myös tuomioistuinlaitokseen ja Domstolsverketiin. Vuonna 1992 Domstolsverket joutui vastaamaan oikeusministeriöstä (Justitiedepartementet) esitettyyn ehdotukseen lakkauttaa koko Domstolsverket ja siirtää hallintomalliin, jossa hallintotehtäviä delegoidaan ylemmille tuomioistuimille (nk. kombinationsmodellen). Domstolsverket ei hyväksynyt ehdotusta, ja piti sitä oikeusasteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallisena. Samoin ehdotukset keskushallintoon liittyvien tehtävien siirtämisestä Regeringskanslietille olivat riippumattomuusvaatimuksen vastaisia, koska tehtäviä hoitaisi toimeenpanovallasta riippuvainen taho itsenäisen viraston sijaan (DV-rapport 1992:6). Tätä kantaa puolustivat tuolloin vahvasti myös tuomioistuinten edustajat, joiden mukaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta itsenäisen viraston olemassaolo oli tarpeen. Vuonna 1994 tehtiin laajamittainen selvitys tuomioistuinlaitoksen hallintotehtävien jakamisesta tuomioistuinten ja Domstolsverketin välillä, ja osa tehtävistä siirrettiinkin tuomioistuimille ja Domstolsverketin sisäistä organisaatiota kehitettiin (DV-rapport 1994:1).

Vuosina 1995-1997 tuomioistuinlaitosta kohtaan esittivät kritiikkiä oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies, ja Domstolsverketin tehtäväksi tuli vastata kritiikkiin oikeuslaitoksen puolesta sekä esittää ehdotuksensa toimenpiteiksi tuomioistuinlaitoksen tukemisesta. Sittenkin Domstolsverketistä on tehty myös käyttäjätutkimus, jossa se sai

kritiikkiä tuomioistuinten suunnasta. Kuitenkaan Domstolsverketin lakkauttaminen ei ole saanut kannatusta. Domstolsverketin toiminta ja rooli ovat vuosien kuluessa modernisoituneet, mutta tuomioistuinten riippumattomuudesta käytävä keskustelu on silti säilynyt tarpeellisena ja aika ajoin vilkastunut. Keskustelussa on Ruotsissa usein tullut esiin tuomioistuinten ja Domstolsverketin välinen suhde ja hallinnollisten tehtävien jako. Domstolsverketin on kuitenkin koettu kunnioittavan tuomioistuinten riippumattomuutta ja olevan toimintatavaltaan riittävän varovainen ja keskusteleva tuomioistuinten suuntaan. Ruotsin esimerkistä voidaankin havaita, että hallinnon ja tuomiovallan välinen suhde tuomioistuinhallinnossa ei koskaan liene niin stabiili ja ongelmaton, ettei vallitsevasta organisaatiosta riippumatta keskustelua tuomioistuinten riippumattomuudesta ja kritiikkiä hallintoa kohtaan syntyisi. Kritiikkiä oikeushallintoa kohtaan esitetään niin valtionhallinnon taholta (tehokkuusvaatimukset) kuin tuomioistuintenkin taholta (riippumattomuusnäkökohta).

## **2. Keskushallintomalli Norjassa**

### **Organisaatio**

Norjassa on perustettu Domstoladministrasjon (DA) vuonna 2002 tuomioistuinlakiin (Lov om domstolene, Kapittel 1A) tehdyillä muutoksilla. Sen tehtävänä on vastata tuomioistuinten keskushallinnosta. DA toimii tuki- ja palveluvirastona tuomioistuimille ja sen tärkeänä roolina on strategisten suunnitelmien luominen tuomioistuimille, jotka kohtaavat muuttuvan toimintaympäristön vaatimukset. DA:n tehtävänä on turvata tuomioistuinten toiminnan edellytykset ja siten huolehtia osaltaan tuomioistuimia kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen säilymisestä.

Domstoladministrasjon sijaitsee Trondheimissa ja sen palveluksessa on noin 90 virkamiestä. Viraston johdossa on hallitus, joka koostuu yhdeksästä jäsenestä: neljästä tuomarijäsenestä, yhdestä syyttäjien edustajasta, kahdesta lakimiehestä (jotka kaikki nimittää maan hallitus) sekä kahdesta eduskunnan valitsemasta edustajasta. Hallituksen puheenjohtajana toimii korkeimman oikeuden tuomari. Hallituksen jäsenet nimitetään neljän vuoden toimikaudeksi. Nimityksestä tekevät epämuodollisia esityksiä tuomioistuimet, tuomareiden järjestöt, tuomioistuinten hallintohenkilökunta ja lakimiehet. Tuomareiden rekrytoinnista ja nimittämiseen liittyvistä esityksistä vastaa Norjassa erillinen elin.

Eduskunta asettaa tavoitteet ja muotoilee yleiset suuntaviivat ja päämäärät tuomioistuinten ja DA:n toiminnalle sekä päättää vuosittaisesta budjetista. Oikeusministeriö ja DA pitävät säännöllisiä tapaamisia liittyen resurssien jakamiseen ja tuomioistuimia koskevaan sääntelyyn tehtäviin lisäyksiin. Oikeusministeriöllä on päävastuu säädösvalmistelusta ja annettavista lausunnoista, mutta se ei voi antaa DA:lle määräyksiä yksittäisten hallintotehtävien hoitamisesta.

## Tehtävät

DA:n tehtävänä on ensinnäkin henkilöstöhallinto. Tämä sisältää muun muassa turvallisuusjärjestelyihin, terveydenhuoltoon, työympäristöön ja henkilöstön hallintoon liittyvät asiat. Lisäksi DA vastaa tuomareiden ja tuomioistuinten virkamiesten täydennyskoulutuksen suunnittelusta ja järjestämisestä yhdessä tuomioistuinten kanssa. Erityisesti sen tehtäviin kuuluu johtamis- ja organisaatiotaitoja sisältävän perehdytyksen järjestäminen.

Domstoladministrasjon laatii tuomioistuinlaitoksen budjettiluonnoksen ja toimii ehdotusten laatijana hallituksen vuosittaisessa budjettiprosessissa. DA on vastuussa talousstrategioiden laatimisesta. Se tekee hallitukselle budjettiesityksen ja voi myös kääntyä suoraan eduskunnan puoleen tarvittaessa. Samoin se huolehtii vuosittaisen budjetin toteuttamisesta ja resurssien jakamisesta tuomioistuimille. DA toimii tuomioistuinten keskustelinpitoyksikkönä ja hallinnoi omaisuutta. Lisäksi DA on vastuussa talousstrategioiden laatimisesta ja kustannus-tehokkuus -mittausten suorittamisesta.

DA ei voi arvioida tuomioistuinten lainkäyttöä, mutta se antaa pyynnöstä vastauksia yleisiin tuomioistuinten toimintaa ja työtä koskeviin kysymyksiin. DA myös käsittelee tuomioistuinten toimintaa koskevia valituksia. Samoin se on mukana alansa lainsäädännön valmistelussa ja kehittämisessä.

DA järjestää useiden komiteoiden ja lautakuntien kokouksia sekä vuosittaisen johtavien tuomareiden tapaamisen ja yleisiä oikeudellisia kokouksia. DA toimii myös sihteerinä tuomareiden ammatillisen koulutuksen neuvostolle ja tuomioistuinten viranomaisten ammatillisen koulutuksen neuvostolle.

Domstoladministrasjon vastaa tuomioistuinten sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä, ja se tuottaa sekä verkkoviestintää että useita julkaisuja. DA vastaa tuomioistuinlaitoksen arkistointitoimesta. DA vastaa tuomioistuinlaitoksen tieto- ja viestintäteknisistä palveluista ja niiden kehittämisestä. Se vastaa myös tuomioistuinlaitoksen yhteiskunnallisista ja poliittisista suhteista.

DA on tuomioistuinten palveluelin, jonka yleisenä velvollisuutena on tuomioistuimille ja tuomioistuinten käyttäjille tarjottavan palvelun kehittäminen.

## Riippumattomuus ja valtiosääntöinen tausta

DA-viraston perustamisen taustalla oli oppi vallan kolmijaosta. Sen ytimessä on vaatimus tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamisesta. Riippumattomuuden vaatimus on luettavissa Norjan perustuslaista, vaikka vallan kolmijako-oppia ei siellä olekaan erikseen ilmaistu. Perustuslaista puuttuu myös tuomioistuinten riippumattomuutta koskeva eksplisiittinen normi. Kuitenkin tuomareiden riippumattomuudella on vahva asema valtiosääntöoikeudessa. DA-viraston perustamisen katsottiin vahvistavan tuomioistuinten riippumattomuutta toisaalta viranomaisiin ja toisaalta lainsäätäjään. Riippumattomuuden vaatimus ilmenee

perustuslain artikloissa 88, 90 (korkeimman oikeuden asemasta ja sen päätösten kumoamattomuudesta) ja 22 (tuomareiden erottamattomuudesta ja siirron kiellosta).

### **Organisaatiouudistuksen valmistelu**

Norjassa tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista edelsi laaja ja perusteellinen keskustelu. Keskustelusta ja valmistelun aikana esitetyistä argumenteista saa hyvän kuvan 8.3.1996 perustetun tuomioistuinakatemian laatimasta raportista *Domstolene i samfunnet* (JD NOU 1999:19). Komitean tuli tutkia tuomioistuinhallinnon järjestämisen erilaisten vaihtoehtojen etuja ja haittoja sekä tehdä mahdollisesti oma ehdotuksensa tuomioistuinhallinnon järjestämisestä. Komitea lausui lisäksi eräistä muista tuomioistuimiin liittyvistä asioista, joita olivat tuomareiden nimittäminen, tuomareiden valvonta ja kurinpitomenettely, määräaikaisten tuomarit sekä tuomareiden sivutoimet.

Ennen uudistusta Norjassa tuomioistuinhallinnosta vastasi oikeusministeriö, johon vuonna 1996 perustettiin erillinen tuomioistuinhallinnosta vastaava osasto. Sen tehtäviin kuului henkilöstö- ja talousasioiden hoitaminen, koulutuksen ja täydennyskoulutuksen järjestäminen ja tuomioistuinorganisaation kehittäminen. Osastoon kuului noin 30 virkamiestä. IT-palvelut oli ulkoistettu erilliseen elimeen. Oikeushallinnon kehittämistyötä tehtiin aktiivisesti niin tuomioistuimissa kuin oikeusministeriön osastollakin.

Komitea nosti esiin kolme kantavaa periaatetta, joiden toteutuminen oli uudistuksen lähtökohdana. Demokraattinen periaate edellyttää, että tuomioistuimet ja tuomioistuinhallinto ovat yhteensopivat demokraattisen hallitusmuodon kanssa, koska tuomioistuinten työ muodostaa tärkeän julkisen vallan käytön osan. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että Stortinget päättää tuomioistuinten määrästä ja niiden toiminnan tavoitteista. Toinen, oikeudellisen riippumattomuuden periaate edellyttää, että tuomioistuimia ja tuomarikuntaa suojataan ulkopuolisten epäasialliselta puuttumiselta lainkäyttötoimintaan. Kolmas periaate on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Komitean mukaan valittaessa tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistapaa oli vaihtoehtoja punnittava kahden periaatteen keskinäisen punninnan avulla, so. *demokratiaperiaatteen ja tuomioistuinten riippumattomuuden periaatteen välisellä punninnalla*. Lisäksi valittavan järjestelmän tuli vastata korkeaa vaatimustasoa ja hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksia. Valittavalta järjestelmästä edellytettiin myös suurempaa tehokkuutta, resurssien parempaa käyttöä, kasvavaa tuottavuutta ja parempaa palvelua kansalaisille sekä sopeutumis- ja kehittymiskykyä.

Komitea käsitteli kuutta tuomioistuinten keskushallinnon organisointitapaa mietinnössään. Nämä olivat:

- 1) ministeriömalli, joka tarkoitti voimassa ollutta oikeusministeriövetoista järjestelmää tai sen muunnoksia
- 2) johtokuntamalli, joka tarkoitti hallinnon siirtämistä perinteiselle ministeriöstä erilliselle keskushallintoyksikölle
- 3) Norjan Pankki –malli, joka tarkoitti erillisen, suoraan maan hallituksen alaisuudessa toimivan viranomaisen perustamista – tämä malli olisi käytännössä

tarkoittanut vahvaa riippumattomuutta suhteessa sekä hallitukseen että ministeriöön

- 4) itsenäinen tuomioistuinhallinto, jolla oli rajoitettu yhteys maan hallitukseen (hallitus vastaisi esimerkiksi budjetin laatimisesta)
- 5) itsenäinen tuomioistuinhallinto, jolla oli rajoitettu yhteys eduskuntaan (oikeusasiamiehen tapaan)
- 6) tuomioistuinmalli, joka tarkoitti hallinnollisen vastuun ja toimivallan siirtämistä korkeimmalle oikeudelle tai tuomareiden valitsemalle elimelle

Komitean enemmistö ehdotti uutta hallinnollista järjestelmää, jossa ministeriön suorittamat hallintotehtävät siirretään erilliselle johtokunnan johtamalle tuomioistuinvirastolle. Ehdotuksen mukaan viraston johdossa tuli olla johtokunta, joka muodostuu osin eduskunnan ja osin hallituksen nimittämistä henkilöistä. Keskeisin peruste tälle ehdotukselle oli tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen suhteessa toimeenpanovaltaan ja sen ohjaukseen. Hallinnon uudistamisen ajateltiin kuitenkin olevan vain yksi askel riippumattomuuden vahvistamisen tiellä. Muina perusteina mainittiin ministeriön tehtävänkuvan, poliittisen roolin ja toiminnan vahvistuminen sekä kansainvälisen kehityksen suunta.

Komitean vähemmistö oli ns. ministeriömallin kannalla ehdottaen erillisen neuvoston perustamista ministeriön tuomioistuinhallintotehtäviä hoitamaan. Perusteluissaan vähemmistö painotti demokratiaperiaatteen toteutumista ja tuomioistuinhallinnon kontrolloitavuuden ja läpinäkyvyyden tarpeellisuutta. Ministeriömallissa toteutuu hyvin tasapaino kahden tärkeän periaatteen välillä. Ministeriö oli osoittanut olevansa kykenevä ja tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittava taho tuomioistuinlaitoksen hallintotehtäviä hoitamaan, ja se oli toiminut tehokkaasti ja tuomioistuinhallintoa kehittäen. Ministeriömalli ei sisältänyt merkittäviä riskejä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta tarkasteltuna. Erillinen neuvosto ministeriön yhteydessä vastaisi vähemmistön ehdottamassa mallissa lähinnä tuomioistuinten toiminnan seuraamisesta ja laadunhallinnasta. Lisäksi vähemmistö korosti, että norjalaisessa valtionhallinnossa enemmistön ehdottama järjestelmä olisi tuntematon, ja sen riskinä olisi eristäytyminen valtionhallinnon ammatillisesta ympäristöstä sekä mahdollisesti hankaluudet henkilöstön rekrytoinnissa.

Komitea ei ottanut kantaa tuomareiden ja tuomioistuinten paikalliseen johtamiseen, vaan ehdotti siitä tehtäväksi erillisen selvityksen.

Hallituksen esitys Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) Om lov om endringer i domstolloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stillning) otti enemmistön kannan ja perusteli muutosehdotusta samansuuntaisin argumentein kuin komitean enemmistö.

### **Kokemukset hallintomallista**

Norjassa tuomioistuinhallinnon kokonaisuudistuksen ja Domstoladministrasjonin perustamisen jälkeen ei ole vielä suoritettu kattavaa tutkimusta tai evaluointia uuden järjestelmän toiminnasta. DA kuitenkin järjesti 23.9.2008 konferenssin ”Erfaringskonferansen”, jossa tarkasteltiin DA:n toimintaa ja eri tahojen kokemuksia, havaintoja ja kehittämiskohteita DA:n toiminnan muutamalta ensimmäiseltä vuodelta.

Seminaari oli kokopäiväseminaari, ja siinä käsiteltiin kaikkiaan kuutta teemaa, jotka olivat:

- DA eri toimijoiden näkökulmista nähtynä
- Riippumattomuustavoite ja sen toteutuminen tuomioistuinhallinnossa
- Tuomioistuinhallinnon ohjaustehtävä ja riippumattomuuden rajat
- Avoimuus / valvonta
- Laadunhallinta
- Tuomioistuinhallinto eurooppalaisesta näkökulmasta

Seminaarin puhujat tulivat niin tuomioistuinhallinnon keskusyksiköstä kuin tuomioistuimista ja asianajolaitoksesta. Esillä oli siten monia näkökulmia aiheeseen. Seuraavassa on käydystä keskustelusta poimittu muutamia yleispiirteitä.

Tuomioistuinhallinnon kehittämissaiheissa, jolloin Norjassakin pohdittiin erityisesti oikeusministeriövetoisen hallintomallin ja erillisen keskushallintoviraston mallin välisiä etuja ja haittoja, keskustelu on Norjassa keskittynyt tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimukseen. Tämän lisäksi pohdittiin erilaisten mallien vaikutusta hallinnon tehokkaaseen ja tarkoituksenmukaiseen hoitamiseen. Nämä teemat olivat myös seminaarissa keskeiset, ja tulivat useimmissa puheenvuoroissa esiin. Yleisvaikutelmana oli, että uuden hallintomallin on koettu olevan hyvä tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta, ja että sitä pidetään hallinnon toiminnan ja kehittämisen kannalta toimivana mallina. Kuitenkaan uusikaan hallintomalli ei ole poistanut näiden teemojen ajankohtaisuutta, vaan ne ovat uutta hallintomallia ja organisaatiota perustettaessa nousseet jopa aiempaa enemmän esille: riippumattomuus ja sen asettamien vaatimusten toteuttaminen sekä ohjauksen luonne ovat tuomioistuinhallinnolle tasapainottelun paikkoja, ja vaikuttavat jokapäiväiseen toimintaan.

DA:n toimintaan ollaan Norjassa pääpiirteissään tyytyväisiä, eikä mikään taho ole esittänyt palaamista aikaisempaan, oikeusministeriövetoiseen hallintomalliin.

Tuomioistuinhallintoa kohtaan osoitettu kritiikki tai kehittämissuhteet liittyivät pitkälti uuden organisaation muodostamiseen ja väistämättömiin toiminnallisiin muutoksiin tuomioistuinhallinnossa. Näitä olivat esimerkiksi kommunikaation tarve ja toimivuus sekä eri organisaatioiden välisten suhteiden ja tehtävien ajoittainen epäselvyys (tuomioistuimet – DA – ministeriö/eduskunta). Lisäksi kritiikin kohteena on ollut ohjaaminen ja hallinnointi, joka on esimerkiksi yksittäisten tuomarien näkökulmasta vaikuttanut heidän työnsä ohjaamisen lisääntymisenä. Hallinnon aktivoituminen ja sen kehittäminen on tuomareiden näkökulmasta tarkasteltuna vaikuttanut tuomioistuinten toimintaan myös riippumattomuuden kannalta. DA:n aktiivisuus tavoitteiden esiin tuomisessa poliittisessa ympäristössä sekä



tuomioistuinlaitokseen liittyvien muutosten osalta on jättänyt hieman toivomisen varaa: uusi organisaatio sekä tuomioistuinten riippumattomuuden kunnioittaminen ovat aiheuttaneet ehkä liiallistakin varovaisuutta toimintaan. Lisäksi DA:lle esitettiin toivomus laadunhallinnan aktiiviseen kehittämiseen Norjan tuomioistuimissa. Erityisesti tarvetta olisi juttujen hallintaan ja prosessin johtamiseen liittyvien toimintojen laadun kehittämiseen.

Puheenvuoroissa esitetyt positiiviset kokemukset liittyivät hallinnon ammattimaisuuden lisääntymiseen, järjestelmän mahdollisuuksiin taata organisatorinen riippumattomuus, uuden järjestelmän tuomiin hallinnon ja tuomioistuintoiminnan kehittämismahdollisuuksiin ja -motivaatioon sekä yksittäisiin konkreettisiin ja merkittäviin parannuksiin ja muihin saavutuksiin, joihin DA on muutamassa vuodessa yltänyt (esimerkiksi juttujenhallinnan, internetin ja intranetin kehittäminen). Erityisesti juttujenhallintaan liittyvän tuen kehittäminen on koettu tärkeäksi niin tuomareiden jaksamisen, tuomioistuinten toiminnan kuin asiakkaiden oikeusturvankin kannalta.

Keskustelua seminaarissa käytiin myös tuomareiden roolista tuomioistuinhallinnon johtamisessa. Useissa kannanotoissa nähtiin tärkeänä, että tuomarit johtaisivat myös tuomioistuinten hallintoa. Riippumattomuuden kannalta on oleellista, että mm. tuomarien valinta ja palkkaus ovat tuomareiden päätettävissä. Toisaalta esitettiin myös näkemys, jonka mukaan tuomareiden johtama tuomioistuinhallinto ei luo ulospäin vaikutelmaa itsenäisestä hallinnosta.

Puheenvuoroissa tuotiin esiin myös DA:n toimintaan ja riippumattomuuteen liittyviä huomioita. DA:n toiminnassa voidaan nähdä muodostuneen neljä keskeistä toimintaroolia, joita ovat ohjausrooli, palvelurooli, kehittämisrooli ja oikeuspoliittinen rooli. Ohjaustoiminnan (styering) harjoittaminen on haasteellista tuomioistuinlaitoksen hallinnossa, johon erityispiirteensä tuo tuomioistuinten riippumattomuus. Riippumattomuus ei kuitenkaan voi eikä saa tarkoittaa sitä, että tuomioistuimet olisivat demokratian ulottumattomissa. Tuomioistuinten hallinnon eräänä haasteena on toimia poliittisten tahojen ja tuomioistuinten välisen yhteydenpidon kanavana, kuitenkin siten, että riippumattomuutta ei vaaranneta. Yhteydenpito poliittisiin tahoihin on niin tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten kuin kansalaisten oikeusturvankin kannalta merkittävä asia. Riippumattomuuden kannalta tuomioistuinlaitoksen itsekontrolli, itse tehtävä ohjaus sekä oma rahoitus ovat tärkeitä käytännön edellytyksiä. Nämä ovat toteutuneet uuden järjestelmän myötä vahvemmin.

### **3. Keskushallintojärjestelmä Tanskassa**

#### **Organisaatio**

Tanska kuuluu yhdessä Irlannin, Norjan ja Ruotsin kanssa maihin, joissa on itsenäinen ja erillinen oikeushallinnosta vastaava elin (the Court Service / the Court Administration). Jokaista näitä hallintoelintä johtaa hallitus tai johtokunta, mutta tuon hallituksen kokoonpano ja nimittäminen vaihtelevat eri valtioissa.

Tanskassa tuomioistuinten keskushallinnosta on vuodesta 1999 vastannut keskushallintoyksikkö Domstolsstyrelsen (tässä viitataan DS, engl. the Danish Court Administration), joka on itsenäinen hallintoyksikkö. Muutos tehtiin vuonna 1998 lailla (Lov om Domstolsstyrelsen, 26.6.1998). Ruotsin keskushallintovirastomalli oli lainmuutoksen esimerkkinä. Tanskassa edustajia DS:n hallituksessa on jokaiselta tuomioistuinasteelta, ja nimitys tapahtuu – vaikka nimitysvalta on muodollisesti ministerillä – käytännössä nimitysesitysten tekevien tahojen toimesta. Tanskassa tuomioistuinhallinnolla on läheiset yhteydet tuomarien ammattijärjestöihin ja yhdistyksiin.

Domstolsstyrelsen on itsenäinen valtionlaitos, jota johtaa hallitus ja hallituksen virastolle valitsema johtaja. Hallitus (bestyrelse) on johtava elin, ja se vastaa yleisesti kaikista DS:n toiminnoista. Hallituksella on vahva rooli ja laaja tehtävänkuva. Hallitus käyttää ylintä päätösvaltaa ja sillä on vastuu viraston kaikesta toiminnasta. Hallituksen jäsenet määrää tehtäväänsä oikeusministeriö. Eduskunnan taikka paikallisten poliittisten elimien jäsenet eivät saa kuulua hallitukseen. Hallitus koostuu kahdeksasta tuomioistuinten edustajasta, yhdestä asianajajasta ja kahdesta hallinnollista tai yhteiskunnallista kokemusta omaavasta jäsenestä eli siihen kuuluu yhteensä 11 jäsentä. Tuomioistuinten edustajissa on yksi korkeimman oikeuden tuomari, kaksi valitusasteen tuomaria, kaksi piirituomari edustajaa, yksi muuta oikeudellista henkilökuntaa edustava henkilö sekä kaksi hallinnollista henkilökuntaa edustavaa henkilöä. Tuomarit hallitukseen valitsee tuomioistuinlaitos. Muodollisen nimityksen jäsenille antaa oikeusministeri. Hallituksen jäsenet valitsevat joukostaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Hallitus valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Sama erityistuomioistuin, joka vastaa tuomareiden kurinpitomenettelystä, päättää myös mahdollisista hallituksen jäsenten erottamistapauksista.

Johtaja, jonka hallitus valitsee ja tarvittaessa erottaa, on vastuussa päivittäisten toimintojen johtamisesta. Johtajalla ei tarvitse olla oikeustieteellistä tutkintoa. Domstolsstyrelsenin johtajalla on oikeus osallistua hallituksen kokouksiin ja tapaamisiin.

Domstolsstyrelsen kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen, mutta oikeusministerillä ei ole toimivaltaa määrätä sen toiminnasta, eikä hän voi muuttaa DS:n tekemiä päätöksiä. Ministeri ei voi antaa DS:lle käskyjä eikä hän toisaalta ole vastuussa tavasta, jolla DS huolehtii tehtävistään. Ministerin vastuulla on kuitenkin varmistaa budjettikäsittelyissä riittävä rahoitus tuomioistuinlaitokselle sekä vastata alan lainsäädännön kehittämisestä.

Domstolsstyrelsen on jaettu kahdeksaan yksikköön, joissa on yhteensä noin 85 työntekijää. Yksiköitä ovat 1) Johdon sihteeristö, 2) Viestintäyksikkö, 3) Tuomioistuinten laatu- ja kehittämiskeskus, 4) Talousyksikkö, 5) IT-asioiden kehittämissyksikkö, 6) IT-yksikkö 7) Henkilöstö- ja koulutuskeskus ja 8) Talousyksikkö.

Domstolsstyrelsen vastaa tuomioistuinten toiminnan tukemisesta, ja sen tehtäväkenttään kuuluvat rahoitukseen, henkilöstöhallintoon, rakennuksiin ja tieto- ja viestintäteknikan palveluihin liittyvät asiat. Tuomioistuinten presidentit vastaavat tuomioistuimille kuuluvista hallinnollisista tehtävistä kuten varojen hallinnoinnista. Tähän toimivaltaan kuuluu työtehtävien jakaminen tuomareiden kesken sekä juttujen hallinnointiin liittyviä

asioita. Tuomioistuimen presidentti on oikeudellisista tehtävistä vastaavan henkilöstön hallinnollinen johtaja, mutta lainkäyttöä suorittaessaan tuomarit toimivat riippumattomina. Laissa määritellyin edellytyksin tuomioistuimen presidentti voi antaa tuomarille varoituksen. Korkeimmalla oikeudella ei ole omaa hallintoaan Tanskassa, vaan hallinnosta vastaa Domstolsstyrelsen.

### **Tehtävät**

Domstolsstyrelsenin tehtävät ovat lyhyesti seuraavat:

- Erillisenä yksikkönä toimivan tuomarinnimityslautakunnan tukeminen.
- Budjettiehdotuksen esittely oikeusministerille ja muut budjetin valmisteluun liittyvät tehtävät. Lisäksi DS voi kääntyä budjetin esittelyssä myös suoraan eduskunnan puoleen, jotta riittävät resurssit voidaan turvata.
- Budjetissa myönnettyjen varojen jakaminen tuomioistuimille.
- Varojen käytön seuranta.
- Strategisten toimintasuunnitelmien laatiminen oikeudellisiin prosesseihin sekä DS:n toiminnan suunnittelu ja työjärjestyksen laatiminen.
- Vastuu vuosikertomusten ja vuosittaisten tilikertomusten laatimisesta.
- Yleinen toimivalta vastata tuomioistuinten hallinnosta (muun muassa rakennusten hallinnoinnista ja koulutusohjelmista).
- Tuomioistuinten kehittämiseen liittyvät tehtävät.
- DS tuottaa tuomioistuimille informaatiota juttujenhallintaa varten. Se myös tekee käyttäjätutkimuksia sekä henkilöstötutkimuksia.
- Viestinnästä ja tieto- ja viestintätekniikasta vastaaminen.

Tuomioistuinlaitoksen budjetti kattaa myös DS:n rahoituksen. DS voi, mikäli se pitää hallituksen esityksessä valtion talousarviosta tuomioistuinlaitokselle osoitettua rahoitusta riittämättömänä tuomioistuinten toimintaedellytysten kannalta, osoittaa tuomioistuinlaitosta koskevan oman budjettiesityksensä suoraan eduskunnalle.

### **Riippumattomuus ja valtiosääntöinen tausta**

Tuomiovallan riippumattomuus on Tanskan perustuslaissa, sen 76 §:ssä muotoiltu seuraavasti: ”Retspleien bliver at adskille fra Forvaltningen efter de Regler, der fastsættes ved lov.”

Tanskan perustuslaki kieltää kaikenlaisen puuttumisen lainkäyttöön niin lainsäädäntövallan, eduskunnan kuin toimeenpanovallankin toimesta. Lisäksi perustuslaki suojaa tuomareita irtisanomisilta ja edellyttää, että tuomareiden siirrot tai irtisanomiset perustuvat tuomioistuimen päätökseen (64 §). Erityinen valitustuomioistuin käsittelee tällaiset asiat sekä tuomareihin kohdistuvat kurinpidolliset toimet.

Laadunhallintaan liittyvät tehtävät kuuluvat Domstolsstyrelsenin toimivaltaan hoitaa yleistä hallintoa. Tanskassa DS kerää tietoa tuomioistuinlaitoksen tuottavuudesta

mittaamalla kuinka laadukasta toimintaa saavutetaan kohtuullisessa ajassa. DS keskittyy siten lähinnä tutkimustiedon tuottamiseen.

### **Organisaatiouudistuksen valmistelu**

Vuonna 1999 tehtiin ensimmäiset toimenpiteet, joihin ryhdyttiin muuttuneen yhteiskunnallisen tilanteen, tuomioistuinten aseman muutoksen ja kansainvälisten riippumattomuutta koskevien korostusten johdosta. Tuolloin perustettiin Tanskassa tuomioistuinvirasto Domstolsstyrelsen ja Tuomarivalintalautakunta.

Ennen tätä oli Tanskassa pitkä poliittinen keskustelu siitä, mikä olisi paras tapa turvata tuomioistuinten riippumattomuus nimenomaan suhteessa maan hallitukseen ja parlamenttiin. Erityisesti käytiin keskustelua siitä, oliko sopivaa, että oikeusministeri vastasi tuomioistuinten hallinnosta ja nimitti tuomareita. Tämä debatti johti tuomioistuinkomitean perustamiseen, ja ns. Pontoppidan komitean työ oli pohjana myöhemmälle organisaatiomuutokselle. Komitea piti Ruotsin tuomioistuinhallinnon mallia hyvänä mallina ja tutustui ruotsalaiseen malliin huolellisesti valmistelun aikana.

Tämänkin jälkeen keskustelu oli vilkasta niin eduskunnassa kuin mediassakin. Yksimielisellä eduskunnan päätöksellä tuomioistuinten hallinto siirrettiin pois oikeusministeriöstä. Vaikka ei ollut erityisiä todisteita siitä, että silloinen järjestelmä olisi vaikuttanut negatiivisesti oikeudelliseen riippumattomuuteen, eduskunta ei halunnut jättää tilaa edes sille teoreettiselle mahdollisuudelle, että riippumattomuus vaarantuisi.

Tavoitteena Domstolsstyrelseniä perustettaessa oli, että sen perustaminen vahvistaa tuomioistuinlaitoksen itsenäisyyttä ja riippumattomuutta ja korostaa tuomioistuinlaitoksen asemaa kolmannen valtiovallan eli tuomiovallan yksinomaisena käyttäjänä. DS perustettiin aluksi väliaikaisena virastona, koska sen pysyvyys edellytti muutoksia Tanskan perustuslakiin.

Tuomioistuinhallintoon ei Tanskassa ole suunnitteilla uudistuksia lähivuosina.

### **Kokemukset keskushallintomallista**

Tanskassa Domstolsstyrelsenin perustamisen jälkeen ei ole suoritettu käyttäjätutkimusta tai muutakaan tutkimusta, jolla olisi pyritty selvittämään hallintorakenteen uudistamisen vaikutuksia ja onnistumista. Entinen professori, nykyinen korkeimman oikeuden tuomari Jens Peter Christensen on kuitenkin esittänyt teoksessaan *Domstolene – den tredje statsmagt (Maktutredningen og forfattern, 2004)* joitakin huomioita oikeushallinnossa tehtyjen muutosten vaikutuksesta.

Vuoden 1999 tuomioistuinreformi Tanskassa merkitsi Christensenin mukaan tuomioistuimille merkittävää hallinnollista ja organisatorista riippumattomuutta. Reformia perusteltiin poliittisessa keskustelussa ennen kaikkea toiveella vahvistaa tuomioistuinten autonomiaa ja riippumattomuutta sekä vahvistaa tuomioistuinten

asemaa kolmantena valtiomahtina. Pitkästi uudistuksessa oli kyse symbolisesta lainsäädännöstä: uudistusta perusteltiin toteamalla, että tuomioistuimilla todellisuudessa jo oleva riippumattomuus vain tuli vahvistetuksi muodollisesti uudistuksessa. Eduskuntakäsittelyssäkin oltiin yksimielisiä siitä, että tuomioistuinten riippumattomuus oli turvattu jo ennen uudistusta ja että aikoihin ennen uudistusta ei ollut ilmennyt riippumattomuuteen liittyviä ongelmia silloisessa järjestelmässä. Muutosta perusteltiin lisäksi sillä, että se toteutti perustuslain vaatimusta vallan kolmijaosta paremmin kuin aikaisempi järjestelmä. Ei riittänyt, että tuomioistuimet olivat riippumattomia, vaan niiden tuli myös vaikuttaa riippumattomilta. Perusteina tehdyille uudistukselle esitettiin myös EU-oikeuden vaatimukset, kansainvälisen oikeuden vaatimukset sekä vastaaminen muuttuvan yhteiskunnan vaatimuksiin. Näistä näkökulmista uudistus merkitsi edistystä.

Christensen toteaa, että muutama vuosi reformin toteuttamisen jälkeen on jo nähtävissä, että se on onnistunut luomaan tuomioistuimille itsenäisemmän profiilin. Tuomioistuinten asema on selkiytynyt sekä suhteessaan eduskuntaan että suhteessa julkisuuteen. Uusi tuomarivetoinen Domstolsstyrelsen on ottanut tärkeän ja vahvan roolin organisaatiokehityksen katalysaattorina keskittyen tuomioistuinten tuottavuuteen, talousohjaukseen sekä palveluun ja ohjaussuhteeseen. Domstolsstyrelsen on myös menestyksellä pitänyt oikeuslaitoksen puolia valtion taloudellisissa uudistuksissa.

Christensen näkee kuitenkin paradoksaalisena sen, että kun Domstolsstyrelsenin perustaminen perustui ajatukseen tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamisesta, sen keskeisin vaikutus on ollut yksittäisten tuomareiden kannalta vahvemman, tiukemman ja tehokkaamman keskushallinnon ohjauksen syntyminen. Toki tämä ohjaus tapahtuu nykyisessä järjestelmässä tuomioistuinlaitoksen itsensä johdolla, eli tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus suhteessa ulkopuolisiin tahoihin on vahvistunut. Sama hiukan paradoksaalinen ilmiö näkyy keskushallintouudistuksen yhteydessä perustetun tuomarinimityslautakunnan osalta: nykyään nimitysmenettely takaa tuomioistuimille suuremman riippumattomuuden suhteessa ulkopuolisiin tahoihin, mutta tuomioistuinlaitoksen sisällä tuomioistuinten itsenäisyys suhteessa omaan keskushallintoonsa on hieman kaventunut. Christensen toteaa, että Domstolsstyrelsenin vuosikertomuksista näkyy hyvin sen toiminnan painopisteet. Se on tuonut esiin erityisesti tuomioistuinten toimintaa asiakkaiden näkökulmasta antaen painoarvoa asiakastyytyvyydelle, käsittelyajoille jne. Domstolsstyrelsen on tuonut hallintoon ammattimaisuutta.

#### 4. Keskushallintomalli Hollannissa

##### Organisaatio

Hollannissa on perustettu itsenäinen oikeudellinen neuvosto, Raad voor de rechtspraak (engl. Council for the Judiciary) laajakantoisessa oikeuslaitoksen uudelleenorganisoinnissa vuonna 2002. Kokonaisuudistuksen tavoitteena oli vahvistaa oikeuslaitoksen valtiosääntöistä asemaa ja turvata tuomareiden riippumattomuus. Raad voor de rechtspraak vastaa keskushallinnosta ja samassa uudistuksessa tuomioistuimille koko maassa on annettu vastuu oman organisaation ylläpitämisestä sisäisen johtamisen (management) avulla.

Tuomioistuinhallinnon uudistuksen käynnistivät tuomarit, jotka havaitsivat yhteiskunnallisen kehityksen nopeat muutokset. Näitä muutoksia olivat mm. kansainvälistyminen, EU:n nopea kehitys, maahanmuutto ja monikulttuurisuuden lisääntyminen, lääketieteen tekniikoiden kehitys, tieto- ja viestintätekniinen kehitys sekä hallinnon poliittisten muutosten ja tuomioistuinten riippumattomuuden välinen jännite. Hollannissa tuomioistuinten riippumattomuudesta taikka vallan kolmijaosta ei säädetä perustuslaissa erikseen, vaikka se sisältääkin maininnan tuomareiden erottamattomuudesta.

Tuomioistuinten keskushallinnon kehittämisen yhteydessä myös tuomioistuinten sisäistä hallintoa kehitettiin. Jokaisella tuomioistuimella on oma kollegiaalinen neuvosto (collegial council), jota johtaa tuomioistuimen presidentti. Tämä neuvosto vastaa yleisestä johtamisesta ja päivittäisestä tuomioistuimen toiminnasta. Osastopäälliköt ovat neuvoston (Raad voor de Rechtspraak) käytettävissä samoin kuin toiminnanjohtaja. Tämä varmistaa tuomioistuimen yhtenäisyyden tärkeissä asiaryhmissä. Tässä tarkoituksessa osastopäälliköillä on toimivaltuudet oman sektorin hallinnon osalta. Sisäisen hallinnon kehittäminen tuomioistuimille tarkoitti niille myös itsenäistymistä. Raad voor de rechtspraak vastaa oikeudellisten ja tuomioistuinten muiden virkamiesten rekrytoinnista, valinnasta ja kouluttamisesta. Näissä asioissa se toimii läheisessä yhteydessä tuomioistuinten neuvostojen kanssa. Neuvostolla on merkittävästi sananvaltaa tuomioistuinten neuvostojen jäsenten valinnassa.

Tuomioistuimet ovat tilivelvollisia neuvostolle siitä, kuinka ne hyödyntävät resurssejaan. Tästä huolimatta tuomioistuimet eivät ole vastuussa neuvostolle (raad voor de rechtspraak) siitä kuinka oikeudellisiin ratkaisuihin päädytään. Keskusyksikkö raportoi puolestaan oikeusministerille hallinnonalansa resurssien hyödyntämisestä. Oikeuslaitoksen autonomian vuoksi ministeri on välillisesti mukana hallinnossa: nykyisin hänellä on vain poliittinen vastuu oikeuslaitoksen toiminnasta kokonaisuudessaan.

Raad voor de rechtspraakkin hallitus koostuu viidestä jäsenestä, joista kolme on tuomareita. Tuomarijäsenet tulevat usein tuomioistuinten presidenttien joukosta. Toinen muu kuin tuomarijäsen on yleensä talousasioiden asiantuntija. Oikeusministeri esittää jäsenet maan hallitukselle, joka tekee nimittämispäätöksen. Oikeusministeri kokoaa ehdotuksensa jäseniksi yhteistyössä neuvoston kanssa ja kuultuaan tuomioistuinlaitoksen edustajia. Jäsenet nimitetään kuuden vuoden toimikaudelle.

Raad voor de rechtspraakilla on toimisto, joka avustaa sitä sen toiminnoissa ja huolehtii tarvittavasta valmisteleavasta toiminnasta. Tämä toimisto työllistää noin 135 henkilöä. Aloittaessaan toimintaansa neuvosto muodosti poliittisia tavoitteita toiminnalleen. Näitä ovat olleet mm. henkilöstöjohtamisen laajentaminen, tietohallintoon investoiminen ja johtamis- ja kustannusjärjestelmien parantaminen. Lisäksi neuvosto on pitänyt tavoitteenaan viestinnän kehittämistä modernin teknologian avulla ja tuomioistuinrakennusten ja niiden varustelun laajentamista.

Hollannissa korostetaan, että vaikka neuvostolla on muodollista toimivaltaa, suhdetta sen ja tuomioistuinten välillä ei pitäisi nähdä hierarkkisena. Neuvoston ensisijainen ja tärkein tehtävä on tukea tuomioistuimia niiden suorittaessa tehtäväänsä. Toiminnan onnistumisen varmistamiseksi Raad voor de rechtspraak konsultoi säännöllisesti tuomioistuinten presidenttejä, toiminnanjohtajia, osastopäälliköitä ja edustajien hallitusta (Board of Representatives, neuvoa-antava elin, joka koostuu tuomioistuinten edustajista). Tuomareiden nimityksistä vastaa erillinen elin, Commissie aantrekken leden rechterlijke macht. Myös tuomareiden koulutuksesta vastaa erillinen instituutio, SSR.

### **Tehtävät**

Raad voor de rechtspraak on osa oikeuslaitosta, mutta se ei hallinnoi lainkäyttötoimintaa. Se on ottanut vastuun suuresta määrästä aikaisemmin oikeusministeriölle kuuluneita tehtäviä. Neuvoston tehtävät on säädetty laissa. Nämä tehtävät ovat luonteeltaan operationaalisia ja sisältävät esimerkiksi budjetin valmistelun ja allokoinnin, taloushallinnon valvomisen, henkilöstöpolitiikan sekä tietotekniikka- ja tilajärjestelyt. Neuvosto tukee tuomioistuimia niiden toimittaessa näitä tehtäviä. Neuvosto valvoo tuomioistuinten taloushallintoa sekä johtamista. Neuvosto laatii yhdessä tuomioistuinten kollegiaalisten neuvostojen kanssa kansallisia suuntaviivoja tuomioistuinten henkilöstön rekrytointiin, valintaan ja koulutukseen liittyen. Neuvosto sai tehtäväkseen myös laadunedistämisen oikeuslaitoksen järjestelmissä ja neuvonnan oikeushallintoon liittyvän lainsäädännön kehittämistyössä. Neuvosto toimii myös tuomioistuinlaitoksen edustajana julkisissa ja poliittisissa keskusteluissa sekä tukee tuomioistuimia niiden omassa viestinnässä.

Raad voor de rechtspraak ei vastaa korkeimman oikeuden hallinnosta. Korkein oikeus on itsenäinen yksikkönsä, joskin yhteistyötä sen kanssa tehdään hallintotehtävien hoidossa. Neuvoston vastuu rajautuu siten ensimmäisen asteen ja valitusasteen tuomioistuihin.

Neuvoston tehtävät liittyvät siis operationaalsiin asioihin, budjettiasioihin ja oikeushallinnon laadunhallintaan. Neuvostolla on keskeinen rooli oikeushallintojärjestelmän budjetin valmistelussa, toimeenpanossa ja kirjanpidossa. Budjettijärjestelmä perustuu workload -mittausjärjestelmään, jota neuvosto ylläpitää. Neuvosto valvoo Hollannissa tuomioistuinten päivittäisten operatiivisten prosessien kehittämistä. Tämä tarkoittaa muun muassa henkilöstöpolitiikan, tilahallintojärjestelmän, tieto- ja viestintätekniikan ja ulkoisten asioiden hallinnon prosessien kehittämistä. Neuvostolla on muodollista asetuksenantovaltaa, jotta se voi

suorittaa tehtävänsä. Sillä on esimerkiksi oikeutus antaa sitovia yleisiä ohjeita liittyen operatiiviseen politiikkaan, vaikkakin tätä valtaa pyritään käyttämään mahdollisimman vähän.

Neuvostolla on myös yleinen neuvonantotehtävä. Se neuvoo ja lausuu hallitukselle laeista, joilla on vaikutuksia oikeuslaitokseen. Myös tätä tehtävää se hoitaa läheisessä yhteistyössä tuomioistuinten neuvostojen jäsenten kanssa.

Neuvoston tärkeimmät tehtävät liittyvät suunnitteluun ja kontrollointiin (rahoituksen ja tuottavuuden osalta) ja laadunhallintaan. Uudistuksessa tuomioistuimista on tullut autonomisia organisaatioita, joihin tuomioistuimet itse valitsevat tarvitsemansa ei-juridisen henkilökunnan. Tätä tuomioistuinten hallintoa valvoo neuvosto. Neuvosto puolestaan on vastuussa oikeusministerille.

Tuomioistuinlaitosta koskevan lain (artikla 94) mukaan neuvostolla on velvollisuus tukea tuomioistuinten toimia niiden jakaessa oikeutta sekä edistäessä oikeudellisen toimintansa laatua. Neuvoston suorittama laadunhallintatyö sisältää yhtenäisen soveltamiskäytännön edistämisen ja oikeuslaitoksen toiminnan laadun parantamisen. Neuvostolla ei kuitenkaan ole lainkaan pakottavaa valtaa sen suorittaessa laadunhallintatehtävää Tuomioistuimilla on Hollannissa oikeudellinen velvollisuus kehittää laadunhallintajärjestelmä, jotta tehokkuusvaatimusten keskellä voidaan edistää oikeudellisten arvojen (riippumattomuus, integriteetti, oikeudellinen laatu ja yhdenmukaisuus, turvallisuus ja ennustettavuus) toteutumista. Laadunhallinnassa on ajatuksena, että tuomioistuimet voivat säilyttää omat toimintatapansa. Tästä syystä laatutyö tapahtuu tuomioistuinten itsensä toimesta seuraamalla omaa toimintaa, tuottamalla itse-analyyseja ja järjestämällä vastavuoroisia vierailuja. Tulokset laadunarvioinneista tulevat lähinnä tuomioistuinten omaan käyttöön. Tulokset eivät ole julkisia yksittäisten tuomarien toiminnan osalta, mutta yleisemmällä tasolla ne ovat yleensä julkisia.

### **Organisaatiouudistuksen valmistelu**

Hollannissa tuomioistuinten keskushallinnon kehittäminen oli osa kokonaisvaltaista oikeuslaitoksen hallintouudistusta. Uudistuksen taustalla olivat ennen kaikkea muuttuneet yhteiskunnalliset olot sekä hallinnon yleisen kehityksen aiheuttamat kehittämispaineet. Tuomioistuinten työn määrä ja vaativuus oli kasvanut oleellisesti. Tuomioistuinlaitoksen rooli oli merkittävä, ja siihen ja sen toimintaan kohdistui yhä enemmän odotuksia. Suuri osa näistä odotuksista liittyi tuomioistuinten toiminnan tehokkuuteen, johdonmukaisuuteen ja laatuun. Uudistustarpeita tarkasteltaessa todettiin, että tuomioistuinlaitoksen kehittäminen edellytti juuri sen hallinnon kehittämistä vastaamaan nykyaikaisia vaatimuksia, jotta edellytykset toiminnan kehittämiseksi saataisiin aikaan.

Ennen uudistuksia tuomioistuinten hallinnosta oli vastuussa oikeusministeri. Oikeusministerillä oli melko laajat toimivaltuudet liittyen tuomioistuinten hallinnon johtamiseen sekä talouteen. Tuomioistuinten riippumattomuuden ei katsottu erityisesti vaarantuneen järjestelmässä. Tuomioistuinten keskushallinnon kehittämiseksi ja uuden



keskushallintoelimen perustamiselle löydettyjen syiden voidaan nähdä olleen varsin käytännönläheisiä: esitetyt argumentit liittyivät ennen kaikkea tuomioistuinten oman hallinnollisen vastuun lisäämiseen ehdotetun järjestelmän avulla sekä tuomioistuinten toiminnan tehostamiseen yhdessä tuomioistuinten oman hallinnon kanssa. Lisäksi katsottiin oikeudellisen riippumattomuuden vahvistamisen erääksi perusteeksi perustaa uusi keskushallintoyksikkö, Raad voor de rechtspraak. Tuomioistuinten vastuuta omasta toiminnasta lisättiin myös tuomioistuinten sisäistä hallintoa kehittämällä.

Tuomioistuinten toiminnan tehokkuuden parantamisen katsottiin olevan olennaista niiden tehtävän eli oikeudenkäytön hoitamiseksi asianmukaisesti. Rajalliset resurssit aiheuttivat painetta juuri hallinnon kehittämiseen. Valtionhallinnon odotukset toiminnan tehostamiseksi myös tuomioistuinlaitoksessa olivat kasvaneet. Tärkeä peruste tehdyille hallinnon muutoksille oli myös toiminnan laadun kehittämisen tarve. Koettiin, että keskushallinnon kehittäminen on tärkeää, jotta oikeudellisen laadun hallinta voidaan järjestää. Tarvittiin työprosessien kehittämistä, tuomareiden ja muun henkilöstön koulutusta, yhdenmukaisuutta lainkäyttöön, juttujen viivästymisen estämistä sekä asiakaspalvelun parantamista. Tuomioistuinten keskushallinnolle annettiinkin uudistuksessa paljon juuri laadunhallintaan läheisesti liittyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia. Uudistusta valmisteli Leemhuis -komitea, joka julkaisi raporttinsa ”Rachtspraak bij de tijd” tammikuussa 1998.

### **Kokemukset hallintomallista**

Tuomioistuinlaitoksen uudistamisen arviointikomitea (Committee for the Evaluation of the Modernisation of the Dutch Judiciary) on tehnyt hollantilaisen tuomioistuinjärjestelmän arvioinnin vuonna 2006. Arvioinnin tulokset on julkaistu englanniksi nimellä Judiciary is Quality. Arviointi on toteutettu viisi vuotta sen jälkeen, kun Hollannissa suoritettiin kokonaisvaltainen tuomioistuinhallinnon uudistus, jossa mm. perustettiin tuomioistuinhallinnon keskusyksikkö Raad voor de rechtspraak. Arvioinnissa haluttiin ennen kaikkea selvittää, kuinka oikeuslaitoksen uudistus on toiminut. Komitea piti lähtökohtaisesti tehtyä uudistusta onnistuneena, tämä suuri järjestelmämuutos oli sen mukaan saatettu onnistuneesti päätökseen, eikä suurille muutoksille ollut enää tarvetta. Oikeuslaitoksen uudistus oli toteutettu hyvin. Neuvoston perustaminen on komitean mukaan ollut menestys, ja sen on todettu vahvistaneen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta.

Arviointikomitea esitti joitakin suosituksia, joiden mukaan tuomioistuinhallintoa tulisi edelleen kehittää. Komitea kiinnitti erityisesti huomiota niihin valituksiin, joita tuli oikeuslaitoksen henkilöstöltä koskien tuottamiseen liittyviä paineita, byrokratisoitumista ja laadun heikkenemisen riskejä. Suositusten on tarkoitus vastata näihin valituksiin. Suosituksissa on kaksi kohtaa, jotka koskevat Raad voor de rechtspraak – keskusyksikköä:

Koska organisaatiomuutos on suoritettu, neuvoston jäsenten määrää voidaan vähentää viidestä kolmeen. Nykyinen neuvoston toimiston henkilömäärä on oltava lähtökohtana jatkossakin, ja toimiston tulee toimia tarkoin asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Ulkoisten tahojen suorittamia auditointeja tulee

suorittaa toimistossa ja sen osastoissa säännöllisesti, ja neuvoston tulee olla tuomioistuimille vastuussa auditointien tuloksista.

Kaikki kansalliset rakenteet, henkilöstökeskukset ja neuvoa-antavat elimet tulee virtaviivaistaa sen jälkeen kun on suoritettu inventaario kaikissa konsultoivista elimistä, projekteista ja komiteoista. Tarkoituksena on selventää kunkin toimenkuvaa ja estää päällekkäisyyksiä. Myös tuomioistuinten presidenttien ja kansallisen sektorijohtajien kokouksen merkitystä tulisi selventää. Kaikille tahoille tulisi olla selvää, että Raad voor de rechtspraak voi päättää asioista vasta konsultoituaan tuomioistuimia. Tuomioistuinten presidenttien tapaamisella tulisi olla tässä keskeinen rooli, koska se on tuomioistuinten johtokuntia (court management boards) edustava elin. Kansalliset sektorikokoukset keskittyvät oikeudelliseen laadunhallintaan, prosesseihin ja tukijärjestelmiin. Samoin kaikki informaatio erilaisten toimintojen johtajilta on toimitettava tuomioistuimen johtokuntaan.

Nämä arviointikomitean esittämät kehittämissuositukset liittyvät niihin seikkoihin, joita Raad voor de rechtspraak toiminnasta oli arvioinnissa tullut esiin. Raportissa kuvataan kiinnostavasti näitä seikkoja. Osa niistä on kenties tyypillisiä organisaatiomuutosten aiheuttamia reaktioita, mutta kotimaista oikeushallinnon kehittämistä silmälläpitäen niistä voi löytyä myös merkittäviä huomioon otettavia asioita.

Yleinen näkemys on, että Raad voor de rechtspraak on toiminut korkeatasoisesti. Sen toiminnalla on ollut useita saavutuksia, mm. ”Planning and Accountability Cycle” -järjestelmän luominen, suoritusperusteisen kirjanpitojärjestelmän käyttöönotto ja laatujärjestelmän käyttöönotto. Neuvosto on keskittynyt toistaiseksi organisaation kehittämiseen, sen varainhallintaan ja tuottavuuteen, ja nämä ovatkin olleet oleellisia tuomioistuinlaitoksen muutoksessa. Myös muilla osa-alueilla Raad voor de Rechtspraak on tehnyt lukuisia toimenpiteitä, ja näihin arviointikomitea näkisi mielellään sen suuntaavan toimintaansa jatkossakin.

Kritiikkiä kuultiin tehtäessä arviointivierailuja työpaikoille ja tutkittaessa raportteja koskien yhteistyötä neuvoston ja tuomioistuinten välillä. Esiintyi valituksia tavasta jolla nimitykset suoritetaan ja velvollisuudet täytetään tai päätökset tehdään kummallakin taholla. Huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen tosiasiaan, että tuomioistuimilta vaaditaan liikaa, ja että ohjeistaminen on lisääntynyt ja konsultaatioiden määrä on kasvanut merkittävästi. Arvioinnissa korostettiin tämän osalta, että tuomioistuinhallinnossa on kyse tuomioistuinlaitoksen sisäisistä suhteista. Konsultaatiot ja päätöksenteko ovat tässä hallinnossa välttämättömiä asioita. Samoin koordinaatio tuomioistuinten ja neuvoston välillä edellyttää tuomioistuinten osallistumista niin statuuttien määräämiin elimiin kuin työryhmiin ja projektitehtäviinkin. Yhteisten päätösten aikaansaaminen ja niihin sitouttaminen vaatii aikaa. On ilmennyt myös, että johtajat eivät aina näytä olleen yhteisesti tehtyjen päätösten takana.

Tuomioistuinten keskushallinnon aktiivisuus tuottaa tuomioistuimille töitä. Uusia työryhmiä ja projektiryhmiä on perustettu sekä tuomioistuinten että neuvoston esityksestä. Tuomioistuimet osoittivat, että neuvoston perustaminen on johtanut niiden hallinnollisen taakan kasvuun. Tuomioistuimet myös esittivät, että tuomioistuinten

työtaakalla on yhteys Raad voor de rechtspraak toimiston kehittämiseen ja niihin toimenpiteisiin joita se on suorittanut. Arviointikomitea ei kuitenkaan saanut sitä vaikutelmaa, että Raad voor de rechtspraak asettaisi lisääntyviä vaatimuksia tuomioistuimille. Suoritetuissa tutkimuksissa tuomioistuinlaitos ei osoittanut, että sillä olisi vaikutelma nykyisestä suunnitelma- ja kirjanpitojärjestelmästä (planning and accountability cycle) tehtäviä lisäävänä tekijänä. Päinvastoin tuomioistuimilla näytti olevan tarve aikatauluttamiseen ja toimintojen priorisointiin ja parempaan kommunikaatioon. Arviointikomitean mukaan näyttää myös siltä, että neuvoston toimiston kasvava työntekijämäärä on yhteydessä yleiseen byrokratian määrän kasvuun.

Raad voor de rechtspraak ommissakin tutkimuksissa on ilmennyt, että sen keskeisin ongelma on dilemma tukemisen ja helpottamisen sekä ohjaamisen ja ohjeiden antamisen välillä. Se valitsee pidättyväisyyden, vaikka kentällä kaivataan enemmän ohjausta. Jokaisessa tilanteessa selvitetään erikseen millainen rooli neuvostolla ja toisaalta tuomioistuimilla on. Lähtökohtaiseksi käytännöksi on muodostunut konsultoida tuomioistuimia kaikissa päätöksissä. Tärkeät ehdotukset on viety epämuodolliseen elimeen, piirioikeuksien tuomareiden presidenttien tapaamiseen. Tämä käytäntö on johtanut epäselvään päätöksentekoprosessiin ja pitkiin neuvotteluihin. Arviointikomitea ottikin raportissaan kantaa päätöksentekojärjestelmän ja organisaatiosuhteiden selventämisen tarpeellisuuteen.

Lisäksi epäselvyyttä oli ilmennyt Raad voor de rechtspraak roolista alan lainsäädännön valmistelussa ja lausuntojen antamisessa. Se oli kokenut toimintansa olevan päällekkäistä muiden elimien kanssa erityisesti sellaisen lainsäädännön osalta, joka koski sekä oikeuden substanssia että oikeushallintoa. Arviointineuvosto esitti raportissaan neuvoston roolin selventämistä ja selkeän eron tekemistä oikeuslaitoksen toiminnan näkökulmasta annettavien lausuntojen ja kannanottojen sekä ammatillisen käytännön näkökulmasta annettavien lausuntojen välillä.

Vielä eräs kehittämistä vaativa kohde on raportin mukaan ollut strategiaan ja politiikkaan liittyvän yhteistyö oikeusministeriön ja Raad voor de rechtspraak välillä.

Lyhyessä verkkojulkaisussa ”Reform of the Judiciary in the Netherlands, some lessons after the first year” esitetään myös lista seikoista, joiden voidaan nähdä vaikuttavan oikeuslaitoksen toiminnan onnistumiseen:

1. Tuomarit ovat mukana ja tukevat muutoksia.
2. Tuomarit organisoituvat puhuakseen yhdellä suulla ministeriön ja lainvalmisteluviranomaisten suuntaan.
3. Hyvä ja avoin yhteistyö oikeusministeriön ja tuomareiden välillä on oleellinen.
4. Poliitikkojen tulisi investoida lisäresursseja oikeushallinnon organisaation kehittämiseen.
5. Keskushallinto (neuvosto) ottaa vastuun oikeudellisten arvojen puolustamisesta ja vartioinnissa julkisissa keskusteluissa.
6. Säännölliset tapaamiset tuomioistuinten ja keskushallinnon eri edustajien välillä ovat tärkeitä.
7. Tuomareiden tulee ottaa organisaationaalista vastuuta ja osallistua hallintoon.
8. Luottamuksen rakentaminen tuomioistuinten, keskushallintoyksikön ja ministeriön välillä.

9. Tuomioistuimet ja tuomarit hyväksyvät kehittämisen oleva jatkuva ja pysyvä prosessi.

## 5. Keskushallintomalli Irlannissa

### Organisaatio

Irlannin tuomioistuinhallinnon keskusyksikkö The Courts Service perustettiin itsenäisenä yhteisorganisaationa 9.11.1999. Perustaminen tapahtui 1998 säädetyn lain Courts Service Act mukaisesti. Irlanti korostaa, että Courts Service ei ole sama asia kuin Council for the Judiciary. Kyseessä on itsenäinen yhteisö, jonka perustaminen ei ole vaikuttanut tuomioistuinlaitokseen tai sen riippumattomuuteen. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus valtiosäännössä taattuna periaatteena on hyvin vahva Irlannissa, ja sitä on tarkoin kunnioitettu mm. suoritettussa laadun kehittämistyössä.

The Court Servicen johdossa on hallitus (Courts Service Board), joka koostuu seitsemästätoista jäsenestä. Jäsenistä yhdeksän tulee tuomioistuinlaitoksesta. Hallituksen tehtävänä on tarkastella ja päättää koko yksikön politiikasta ja valvoa tämän politiikan toteuttamista pääjohtajan johdolla. Board valmistelee vuosittaisen budjetin, ja kantaa käytännössä suurimman vastuun talousasioista. Hallituksen jäsenet nimittää ministeri. Hallituksen puheenjohtajana toimii Chief Justice taikka hänen hallitukseen nimeämänsä korkeimman oikeuden tuomari. Hallituksen muodostamisesta on varsin perusteellinen säännös Courts Service Act 11 §:ssä. Hallituksessa on mm. useiden eri tahojen nimeämiä tuomarijäseniä eri oikeusasteista, pääjohtaja, asianajajien edustajat, Court Servicen henkilöstön edustaja, ministeriön virkamies, ministerin nimittämä asiakaskunnan edustaja sekä ministerin nimeämä kaupallista, taloudellista tai hallinnollista erityisosaamista omaava muu henkilö.

Hallitus voi delegoida tehtäviä komiteoille tai pääjohtajalle. Komiteoita on nykyisellään kuusi:

- Finance Committee
- Building Committee
- Family Law Court Development Committee
- District Court Review Committee
- Audit Committee
- Steering Committee to Provide Information on Sentencing

The Senior Management Team taas koostuu pääjohtajasta ja seitsemästä johtajasta. Paikallistoimistoja löytyy viideltä paikkakunnalta pääkaupungin Dublinin ulkopuolelta. Pääjohtaja on vastuullinen virkamies ja hänellä on vastuu henkilöstön hallinnoinnista ja ohjaamisesta sekä Courts Servicen päivittäisistä toiminnoista. Pääjohtajan nimittää hallitus (CS Act 17). Pääjohtaja johtaa ja valvoo yleisesti henkilöstöä, hallintoa ja taloutta sekä toimeenpanee hallituksen hänelle antamat tehtävät. Courts Service Act 20 §:n mukaan pääjohtaja on hallitukselle (Courts Service Board) vastuussa siitä, kuinka hän tehtävänsä toteuttaa ja kuinka hallituksen asettamat päämäärät on tavoitettu.

Ministeri vastaa tuomioistuinlaitoksen hallintoa koskevasta lainsäädännöstä. Ministeri on poliittisesti vastuullinen Courts Servicen toiminnasta. Courts Service raportoi toiminnastaan vuosittain ministerille.

### **Tehtävät**

Karkeapiirteisesti kuvailtuna Courts Servicen tehtävät liittyvät rahoitukseen sekä tuomioistuinten johtamiseen ja hallintoon, mutta eivät kuitenkaan sellaiseen oikeushallintoon, joka on tuomareiden vastuulla. Tuomarit toimivat valtion virkamiehinä, eivät Courts Servicen alaisuudessa, ja suorittavat työtään itsenäisesti. Courts Servicen toimivaltuudet ovat perustuvat lakiin (Courts Service Act, paragraf 5) ja koostuvat seuraavista tehtäväalueista:

Tuomioistuinten johtaminen (tarpeellisen henkilöstö- ja muiden resurssien tuottaminen tuomioistuinten käyttäjien tarpeisiin)

Tukipalveluiden tuottaminen tuomioistuimille (tutkimus- ja kirjastopalvelut, tuomareiden intranetti)

Tuomioistuinlaitosta koskevan informaation tuottaminen tuomioistuinpalveluiden käyttäjille ja kansalaisille.

Tuomioistuinrakennusten rakentaminen, hallinnointi ja ylläpito (tavoitteena rakennusten tasosta, varustelusta ja kunnosta huolehtiminen)

Palveluiden tuottaminen tuomioistuinten käyttäjille (rakennusten lisäksi soveltuvien ja odotuksia vastaavien välineiden tarjoaminen tuomioistuinten käyttäjille ja medialle).

Courts Servicen toimivaltuuksiin kuuluu myös ehdotusten tekeminen oikeusministerille asioista, jotka liittyvät menettelytapoihin ja tuomioistuinten toimintojen ja hallintoalueiden jakamiseen. Toimivaltuuksista on säädetty erikseen, ja ne sisältävät muun muassa oikeuden omistaa kiinteistöjä ja maata, oikeuden tehdä tarvittavia sopimuksia, oikeuden järjestää henkilöstökoulutusta ja -harjoittelua, oikeuden määrittellä tuomioistuinmaksut, oikeuden teettää tutkimuksia ja selvityksiä ja määrätä tuomioistuinten piirirajoista.

Suurin osa Courts Servicen rahoituksesta tulee valtiolta, ja se on virastona tilivelvollinen oikeusministerille ja ministerin kautta myös valtiolle. Se on myös vastuullinen myös the Dáil Public Accounts Committeelle, joka tarkkailee varojen käyttöä. Oikeusministeriön Department of Justice vastaa edelleen rahoituksen myöntämisestä Courts Servicelle.

### **Riippumattomuus ja valtiosääntöinen tausta**

Irlannissa on voimassa ”separation of powers” -doktriini (Irlannin perustuslaki 6 artikla). Tuomioistuinten riippumattomuus on myös taattu perustuslaissa sen 34.1 artiklassa, ja se tarkoittaa hallinnon järjestämisessä erityisesti sitä, että lainsäätäjät tai toimeenpanovalta eivät saa puuttua oikeudenkäyttöön. Tämä normi on vahvistettu tapauksessa Supreme Court, Buckley v. The Attorney General [1950] I.R. 67.

Courts Service vastaa tuomioistuinten hallinnollisesta tuesta, ja tuomarit vastaavat riippumattomina oikeudenkäytöstä. Oikeudenkäyttöön liittyvien tehtävien, erityisesti tehtävien jakamisen tuomareiden kesken, pitäminen erillään muusta tuomioistuinlaitoksen hallinnosta on tuomareiden riippumattomuutta takaava tekijä, ja tämä erottelu näkyikin Court Servicelle laissa määriteltyjen tehtävien rajaamisessa. Tuomareiden nimittäminen ei esimerkiksi kuulu sen tehtäviin.

Courts Service Act, Section 9 sisältää määräyksiä tuomitsemistoiminnan riippumattomuudesta:

*“No function conferred on or power vested in the Service, the Board or the chief executive, under this Act shall be exercised so as to interfere with the conduct of that part of the business of the courts required by law to be transacted by or before one or more judges or to impugn the independence of –*

*(a) a judge in the performance of his or her judicial functions or*

*(b) a person other than a judge in the performance of limited functions of a judicial nature conferred on that person by law.”*

Tämän lisäksi on säädetty, että pääjohtaja voidaan kutsua lainsäädäntökomitean (a committee of the Oireachtas) toimesta antamaan selvityksen Courts Servicen yleisestä hallinnosta. Tämä velvollisuus on kuitenkin rajattu siten, että pääjohtajalta ei voida pyytää selvitystä mistään asiasta, joka liittyy jonkun tuomarin toimintaan hänen suorittaessaan oikeudenkäyttöön liittyviä tehtäviä tai muun kuin tuomarin rajoitettua oikeudellista toimivaltaa sisältävään toimintaan. Jos pääjohtajan mielestä asiassa on kyseessä jälkimmäinen tilanne, hänen täytyy ilmoittaa tästä komitealle, ja mikäli komitea ei hyväksy hänen perusteitaan, hän voi kääntyä High Courtin puoleen saadakseen asiassa päätöksen. High Court tekee asiasta myös komiteaa sitovan päätöksen.

### **Organisaatiouudistuksen valmistelu**

Ennen keskushallintoyksikön perustamista Irlannissa oli suuri määrä tuomioistuinvirastoja, jotka toimivat erillisinä yksiköinä ja joilla oli vain vähän tulosvastuuta tai tilivelvollisuutta (accountability). Tällä hajautettu rakenne oli monin tavoin puutteellinen, ja suurimpia puutteita olivat selkeän johtamisjärjestelmän, järjestelmällisen raportointijärjestelmän ja strategisen suunnittelun puuttuminen. Tuossa

järjestelmässä keskityttiin lähinnä päivittäiseen suunnitteluun ja päivittäisiin toimintoihin. Toiminnan kehittäminen oli vastuun jakautuessa useille tahoille varsin hankalaa.

Muutoksessa oikeusministeriössä hoidetut tuomioistuinhallinnon tehtävät siirrettiin Courts Servicelle. Samoin henkilökunta ministeriön Department's Courts Division – yksiköstä siirtyi uuteen virastoon.

Tuomioistuimen keskushallintoyksikön Courts Servicen valmistelua johti korkeimman oikeuden tuomari Susan Denham. Työryhmä (Working Group on a Courts Commission) havaitsi tuomioistuinlaitoksessa useita puutteita. Selvitykset osoittivat, että Irlannin tuomioistuinjärjestelmä oli pysynyt lähes muuttumattomana perustamisestaan vuodesta 1924 lähtien, ja tämän nähtiin johtaneen tapausten käsittelyiden viivästymiseen. Lisäksi kautta tuomioistuinlaitoksen henkilökunta oli ylikuormittunutta ja tuomioistuinlaitos huonosti organisoitu. Oikeushallinnossa oli useita merkittäviä puutteita alkaen aina käytössä olevista tiloista ja välineistä päättyen asiakaspalvelun näkökulman puuttumiseen. Tuomareiden koulutuksen nähtiin olevan puutteellista, eikä tuomioistuinhallinnossa tarpeellinen laadun kehittäminen ollut käynnistynyt.

Työryhmän ehdotus oli, että tulisi perustaa valtion virasto, joka olisi kuitenkin itsenäinen ja pysyvä elin, ja jonka tehtävänä olisi hallinnoida koko tuomioistuinlaitosta. Tämän elimen perustamisen tarpeellisuutta perusteltiin seuraavasti:

*"An efficient management system is of utmost importance to the courts and the State. The main service which is provided by the courts system is the means by which the public obtain justice. An inefficient service impedes justice. In addition, the courts service is of importance to the commerce and business community. Commerce is at a disadvantage if the system is inefficient and ineffective."*

Merkillepantavaa käydyssä keskustelussa oli, että se keskittyi ennen kaikkea hallinnollisten puutteiden osoittamiseen ja että uudistuksen tavoitteet liittyivät selkeästi hallinnon tehokkuuteen ja taloudellisiin seikkoihin. Toivomukset siitä, mihin uudistuksella päästään, liittyivät organisaation selkeyteen ja hallittavuuteen, taloudelliseen vastuuseen sekä oikeudellisten prosessien tehostamiseen. Tuomioistuinten riippumattomuuden edistäminen ei sen sijaan ollut uudistuksessa mainittuja keskeisiä tavoitteita, toisin kuin useimmissa muissa maissa jossa uudistuksia on tehty.

Vuonna 1996 ensimmäisessä mietinnössään "Report, Management and Financing of the Courts, työryhmä suositteli, että tuomioistuinhallintoon perustettaisiin itsenäinen ja pysyvä elin hallinnoimaan ja johtamaan yhtenäistä tuomioistuinlaitosta. Tässä vaiheessa ehdotettiin elimen nimeksi Courts Service, ja ehdotettiin sen perustamisesta säädettäväksi lailla.

Vuonna 1996 maan hallitus hyväksyi periaatteessa tämän suosituksen, ja oikeusministeri asetti työryhmän tehtäväksi antaa tarkemmat ehdotukset yksikön perustamisesta etenemiseksi. Työryhmän kolmas raportti "Toward the Courts Service" marraskuulta 1996 oli tämän tehtävänannon tulos.

Itse hallinnollisen muutoksen toteuttaminen oli kaksivaiheinen prosessi, jossa ensinnäkin toteutettiin institutionaalinen muutos eli perustettiin Courts Service. Tämän jälkeen seurasi modernien hallinto- ja johtamismenetelmien kehittäminen tuomioistuinlaitoksen tarpeisiin. Tätä varten toteutettiin lukuisia koulutustilaisuuksia, joissa niin Courts Servicen henkilöstö kuin tuomioistuintenkin henkilöstöt saivat perehdytystä.

Irlannissa on tuomioistuinhallinnon muutoksien yhteydessä analysoitu tuomioistuinlaitoksen toimintaympäristön muutoksia, jotka toiminnassa tulisi ottaa huomioon. Näitä ovat mm. tulosvastuun lisääntyminen julkisella sektorilla, IT-tekniikan nopea kehitys, juttujen käsittelyaikoja koskevat hallituksen ja kansalaisten odotukset, tuomioistuinten toimintaa koskevan lainsäädännön lisääntyminen, oikeuden kansainvälistyminen, lainsäädännön monimutkaistuminen, EU-säännösten vaikutukset, erilaiset muutokset yhteiskunnassa, kansalaisten kasvava tietoisuus oikeuksistaan ja julkisen sektorin houkuttelevuuden vähentyminen työnantajana.

Tärkeää Courts Servicen toiminnan suunnittelussa on edellä mainittujen muutosten ennakoiminen: tavoitteena on toimia ja suunnitella toimintaa ennakoivasti. Muutokset ovat poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia ja teknologisia. Courts Service onkin laatinut kolmivuotiset strategian, jonka päätavoite on muotoiltu seuraavasti: ”To manage the courts, support the judiciary and provide a high-quality and professional service to all users of the courts”. Courts Service arvioi toimintaansa säännöllisesti, ja korjaa toimintaansa arviointien tulosten edellyttämällä tavalla.

### **Kokemukset hallintomallista**

Niiden vuosien aikana, jolloin Courts Service on vastannut tuomioistuinlaitoksen hallinnosta, tuomarinimitysten määrä on kasvanut merkittävästi.

Courts Service on tuottanut hallinnollista ja taloudellista tukea myös tuomarikoulutuksesta vastaavalle Judicial Studies Institutelle ja tuomareiden nimityksistä vastaavalle lautakunnalle (the Judicial Appointments Advicory Board), jotka ovat hallinnollisesti itsenäisiä suhteessa keskushallintoyksikköön. Erityisesti taloudellinen tuki on tarkoittanut sitä, että molempien elimien riittävä rahoitus on turvattu. Lisäksi Courts Service tukee tuomioistuinlaitoksen toimintaan liittyvien pysyvien ja määräaikaisten komiteoiden toimintaa (esim. the Court Rules Making Committees, the Committee on Court Practice and Procedure).

Järjestely, jossa tuomioistuinlaitoksen jäsenillä on yhdeksän paikkaa Courts Servicen hallituksessa, on toiminut ilmeisesti hyvin. Tähän määräänemmistöön ei ole ollut tarvetta turvautua päätöksenteossa, ja päätöksenteko on sujunut yhteisymmärryksessä.

Courts Service on tehnyt useita parannuksia oikeudenkäyttöön liittymättömän hallinnon alalla. Lisäksi Court Service –viraston perustaminen on tarkoittanut sitä, että tuomioistuinlaitos on voinut vaikuttaa vahvemmin omiin toimintaedellytyksiinsä ja oikeudellisen toimintaympäristönsä muutoksiin. Vuonna 2003 tehty



henkilökuntatutkimus sekä vuonna 2004 tehty arvio tulosjohtamisesta ja toiminnansuunnittelusta osoittivat että toimintakulttuurin luominen on onnistunut varsin hyvin.

## 6. Keskushallintomalli Itävallassa

### Riippumattomuuden turvaaminen ja organisaatio

Itävallassa oikeuslaitoksen hallintoa (die Justizverwaltung, justice administration) hoitaa oikeusministeriön oikeusosasto Justizressort. Oikeushallinto kuuluu perustuslain mukaan liittovaltion tasolla hoidettaviin asioihin. Oikeusministeri johtaa oikeushallintoa. Oikeusministeriö toimii hänen alaisuudessaan. Ministerillä on poliittinen johtamis- ja koordinoititehtävä toimialueellaan ja ylin valvontavalta kaikkiin toimialueeseen kuuluviin viranomaisiin.

Tuomioistuinten presidentit vastaavat tuomioistuinhallinnosta omissa tuomioistuimissaan, ja tätä tehtävää hoitaessaan heitä sitovat ministerin ja korkeimpien oikeuksien presidenttien ohjeet. Hallintotehtävää hoitaessaan tuomarit voidaan nähdä osana toimeenpanovaltaa. Tuomioistuinten henkilöstö toimii tuomareiden ja tuomioistuinten presidenttien alaisuudessa. Tuomioistuinten tuomarit toimivat kuitenkin lähtökohtaisesti riippumattomina – tuomioistuimen presidentin toimivaltaan ei kuulu yksittäisiin tuomioihin tai työnjakoon puuttuminen, vaan tehtävänä on tarpeellisten henkilöstö- ja materiaalisten resurssien sekä muiden toiminnan kannalta tärkeiden edellytysten järjestäminen. Esimerkiksi koulutuksen järjestäminen kuuluu hänen vastuulleen. Tuomioistuimen presidentillä on valtaa puuttua merkittäviin viivästyksiin sekä tuomarien rikkomuksiin.

Hallintotehtävät voidaan siis tuomioistuinten näkökulmasta kuvata seuraavan jaon mukaisesti:

- Tuomarilautakunnat jakavat työtehtävät.
- Tuomioistuimen presidentti vastaa tuomarin arvioinnista hänen uraansa liittyen.
- Tuomioistuimen presidentti vastaa tarpeellisten resurssien hallinnoinnista ministerin ohjeiden mukaisesti.
- Presidentti valvoo tuomioistuimen toimintaa ja voi tiedustella syitä viivästyksiin juttujen käsittelyssä sekä käynnistää kurinpitomenettelyn.
- Tuomarinkoulutuksen toteuttaminen yhdessä oikeusministeriön kanssa.

Itävallan perustuslaissa on turvattu tuomioistuinten riippumattomuus. 94. artikla edellyttää, että tuomiovalta ja toimeenpanovalta ovat erillisiä kaikilla menettelyn tasoilla. Itävallan perustuslain 87 artikla turvaa tuomareiden riippumattomuuden. Riippumattomuus sisältää riippumattomuuden määräyksistä sekä edellytyksen, jonka mukaan tuomarin voi erottaa tai siirtää vain tuomioistuimen päätöksellä. Tuomarit ovat sidottuja vain lakiin. Tuomioistuimen sisäinen tai ulkoinen viranomainen ei voi antaa määräyksiä tuomarille hänen lainkäyttötehtävänsä suorittamisesta yksittäisessä tapauksessa. Tämä tarkoittaa, että myöskään oikeusministeri tai oikeusministeriö eivät

voi antaa tällaisia määräyksiä. Tuomarit nimittää oikeusministeri, korkeampien oikeuksien tuomarit taas nimittää liittovaltion presidentti.

Oikeusministeriö on vastuussa tuomioistuinten ja muiden oikeuslaitoksen viranomaisten toimintojen kehittämisestä ja ylläpitämisestä. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea henkilöstön ja organisaation toimintaedellytysten turvaamista muun muassa tuomioistuimissa, yleisen syyttäjän toimistossa ja pidätyskeskuksissa. Tuomioistuinlaitos on neliportainen. Kolmannen asteen valitustuomioistuinten presidentit ovat tärkeitä tuomioistuinhallinnon vastuutahoja Itävallassa.

Tuomareiden työn jakautumisesta antaa päätökset erityinen tuomarilautakunta Personalsenate, joka tekee myös kaikki tuomareiden nimitysesitykset. Sen jäsenet ovat tuomareita, ja nimitysasioissa kyseessä olevan tuomioistuimen presidentti ja varapresidentti ovat lautakunnan jäseniä. Personalsenaten nimitysesityksillä on vahva tosiasiallinen merkitys. Nimitysvalta kuuluu perustuslain 86 artiklan mukaan valtakunnan presidentille tai hänen valtuutuksensa perusteella oikeusministerille.

Itävallan oikeuslaitokseen kuuluvat tavalliset tuomioistuimet, yleisen syyttäjän toimistot, pidätyskeskukset (rangaistusten täytäntöönpanosta ja tuomioistuinvangeista vastaavat instituutiot) ja ehdonalaisessa olevien vankien yhdistys. Pidätyskeskukset kuuluvat myös oikeuslaitokseen, ja vaikka niihin liittyviä tehtäviä on laajalti osoitettu yksityisille yhdistyksille, oikeusministeriö valvoo niiden toimintaa. Tuomioistuimet ovat oikeudellisesti perustettuja valtiollisia instituutioita, joissa päätöksiä tekevät riippumattomat, erottamattomat, siirtämättömät ja puolueettomat tuomarit, joita sitoo vain laki.

Valtiollisen oikeusministeriön johtaja on oikeusministeri. Oikeusministeriössä toimii noin 300 henkilöstön jäsentä, jotka toimivat kuudessa osastossa:

- Johtava osasto vastaa toiminnan koordinoinnista, sisäisistä tarkastuksista, suhdetoiminnasta, informaatioteknologiasta sekä hallinnosta
- Siviilioikeusosasto
- Rangaistusoikeuden lainsäädännöllinen osasto
- Hallinto- ja henkilöstöosasto
- Rikos- ja armahdusasioiden osasto
- Rangaistusten toimeenpano-osasto
- Oikeudellinen osasto

Oikeudellisen osaston tavoitteena tuomioistuinhallinnon osalta on:

- Tuomioistuimet ovat moderneja ja riittävästi varusteltuja.
- Henkilökunta valitaan huolella ja koulutetaan riittävästi. Oikeudellinen osasto järjestää täydennyskoulutusta.

Tuomioistuinhallinnolla tarkoitetaan kaikkia niitä vastuita ja tuomareiden toimia, jotka liittyvät jollain tavalla heidän työhönsä tuomioistuimissa, mutta jotka eivät kuulu tuomitsemistoiminnan piiriin. Liittovaltion oikeusministeri on *monokraattiseksi tuomioistuinhallinnoksi* kutsutun hierarkian johdossa, ja tuomioistuimet työskentelevät hänen alaisuudessaan (Itävallan liittovaltion perustuslain 87 artiklan vaatimusten

mukaisesti). Tuomioistuinhallinnosta vastaavat tuomarit, joskin heillä on tukena muita virkamiehiä ja henkilökuntaa. Oikeusministeriön akateemisesta henkilökunnasta osa on entisiä tuomareita tai syyttäjiä. Itävallan laki edellyttää lisäksi, että tietyt tuomioistuinhallinnon tehtävät tulee käsitellä tuomaripaneeleissa. Näitä tehtäväalueita koskee sama riippumattomuuden vaatimus kuin tuomareiden oikeudellista ratkaisutoimintaakin.

### **Tehtävät**

Tuomioistuinhallinnon orgaaneilla on seuraavat tehtävät:

- 1) Niiden täytyy taata tuomioistuinten toiminnan edellytykset huolehtimalla henkilöstöresursseista ja tarvittavista materiaalisista resursseista. Tämä tapahtuu oikeudellisten edellytysten sekä tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimusten mukaisesti.
- 2) Valvontatehtävän hoitaminen. Valvonnan tarkoituksena on taata, että oikeushallinto palvelee oikeuksiaan vaativia kansalaisia.
- 3) Ne varmistavat että tuomarit ja muu oikeushallinnon henkilöstö täyttävät velvollisuutensa asianmukaisesti ja tarjoavat tarvittaessa tukea tarpeellisissa tehtävissä.

Oikeusministeriö huolehtii moninaisista vastuualueista, joista voidaan mainita esimerkiksi seuraavat:

- 1) Tavallisten tuomioistuinten organisaatio.
- 2) Tuomioistuinten toimintaohjeiden laatiminen sekä erilaisten tuomioistuinhallinnon sisäisten prosessisäännösten laatiminen.
- 3) Tuomioistuintoiminnassa käytettävän informaatioteknologian kehittäminen, ylläpito ja valvonta.
- 4) Pysyvien virkojen hallinnointi: neuvottelut henkilöstömäärästä, pysyvien virkojen allokointi ja henkilöstösuunnitelmien laadinta yksittäisten tuomioistuinten kanssa.
- 5) Vuosittaisen tilastotiedon tuottaminen tuomioistuinten henkilöstöstä sekä työmäärästä suhteessa henkilöstön määrään.
- 6) Nuorien lakimiesten rekrytointi tuomarinuraa edeltävään koulutukseen.
- 7) Tuomareiden nimittäminen tai nimitysesitysten tekeminen liittovaltion presidentille. Näitä tehtäviä on hoitamassa itsenäinen elin.
- 8) Ylin toimivalta tuomareiden palkkauksesta.
- 9) Valitustuomioistuinten (Courts of Appeal) valvonta ja yleinen tuomioistuinten toiminnan kontrollointi. Tämä tehtävä käsittää kansalaisten valitusten käsittelyn, vastaamisen presidenttien ja oikeusasiamiehen esittämiin tiedusteluihin ja vastaamiseen parlamentin tiedusteluihin.
- 10) Työntekijöiden etujen tarkkailu tuomareita vastaan tehdyissä kurinpitomenettelyissä.

- 11) Tuomarikoulutuksesta ja tuomareiden täydennyskoulutuksen suunnittelu: vuosittaisten koulutusohjelman laatiminen ja ammatillisten seminaarien ja tapaamisten organisointi.
- 12) Koko tuomioistuinlaitoksen budjetin menoarvion suunnittelu ja koordinointi.
- 13) Budjetin täytäntöönpano eli resurssien allokointi.
- 14) Kirjanpidosta huolehtiminen sekä tarvittaessa budjetista poikkeamisen perustelu.
- 15) Hankinnasta vastaaminen sekä tarjousmenettelyä koskevat yleiset kysymykset.
- 16) Tuomioistuinrakennusten rakentamisesta ja korjaustöistä vastaaminen.
- 17) Tuomioistuinten turvallisuuskysymykset.

Itävallassa the Austrian Association of Judges on ehdottanut Council of the judiciary -elimen perustamista. Hallitus ei tue tätä ehdotusta.

## 7. Keskushallintomalli Virossa

Virossa olevan tuomioistuinhallintojärjestelmän voidaan sanoa olevan välimuoto oikeusministeriökeskeisestä ja keskushallintoyksikkövetoisesta hallintomallista. Oikeusministeriön toimivaltaa ensimmäisen oikeusasteen sekä valitusasteiden tuomioistuinten hallinnosta rajoitettiin vuonna 2002 kun Viroon perustettiin Council for the Administration of the Courts (Kohtute haldamise nõukoda). Yksikön perustamisen jälkeen tuomioistuinten hallintotehtäviä on hoidettu yhteistyössä uuden keskushallintoyksikön ja oikeusministeriön kanssa. Vuoteen 2002 saakka oikeusministeriö vastasi yksin tuomioistuinten hallinnosta. Tätä oikeusministeriön vahvaa roolia pidettiin ongelmallisena raportissa ”Judicial Independence in Estonia”, jonka on tehnyt Open Society Institute vuonna 2001 liittyen EU Accession Monitoring Program – ohjelmaan<sup>1</sup>.

Tuomioistuinten riippumattomuus on taattu Viron perustuslaissa vallan kolmijakoa koskevassa artiklassa 4, joka edellyttää, että parlamentin, tasavallan presidentin, maan hallituksen ja tuomioistuinten toiminnot organisoidaan vallanjako-opin mukaisesti.

Virossa on käyty keskustelua perustuslain asettamista riippumattomuuden vaatimuksista aina maan itsenäistymisestä saakka. Keskustelua käytiin erityisesti perustettaessa keskushallintoyksikköä. Aikaisemmin lainsäädäntö jätti kysymyksen alemman ja toisen asteen tuomioistuinten hallinnosta avoimeksi. Vuonna 1995 lainsäädännöllä (the Government of the Republic Act 13.12.1995) sijoitettiin tuomioistuimet oikeusministeriön hallinnonalalle. Sen sijaan Viron korkein oikeus perustuslaillisenä elimenä vastaa itse hallinnostaan. Tuomioistuinhallinnon sijoittaminen oikeusministeriön tehtäväksi on luultavasti juontunut perustuslain 146 artiklan tulkinnasta. Siinä edellytetään, että tuomioistuinten tulee toimia riippumattomina ja niiden tulee jakaa oikeutta perustuslain ja lain mukaan. Oikeusministeriö tulkitsi tämän vaatimuksen tarkoittavan yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden takaamista, ei niinkään tuomioistuinten ja tuomioistuinlaitoksen institutionaalisen riippumattomuuden vaatimusta.

<sup>1</sup> Ks. raportti osoitteessa [http://www.eumap.org/reports/2001/judicial/sections/estonia/judicial\\_estonia.pdf](http://www.eumap.org/reports/2001/judicial/sections/estonia/judicial_estonia.pdf)

Alkuperäinen ehdotus vuoden 2002 tuomioistuinlaiksi sisälsikin ehdotuksen, jonka mukaan oikeusministeriö olisi edelleen vastannut ensimmäisen ja toisen asteen tuomioistuinten hallinnosta. Oikeusministeriö vastusti ajatusta erillisen keskushallintoyksikön (Council) perustamisesta. Ministeriössä nähtiin, että tällaisen hallintomallin perustuslainmukaisuus olisi kyseenalainen. Lisäksi ministeriö näki, että tuomioistuinten riippumattomuus voidaan paremmin turvata järjestelmässä, jossa toimeenpanovalta huolehtii resurssien takaamisesta: ministeriön rooli budjettineuvotteluissa on vahva ja tuomioistuinten kuormittaminen taloushallintoon liittyvien (teknisluonteistenkin) asioiden hoitamisella voisi vaarantaa niiden riippumattomuuden. Tuomioistuinten mukanaolo taloutta koskevassa päätöksenteossa tekisi niistä poliittisia neuvottelijoita.

Viron korkein oikeus puolestaan puolsi kantaa, jonka mukaan artikla 146 sisältää myös institutionaalisen riippumattomuuden vaatimuksen. Sen mukaan tilanne, jossa tuomiovallalla on hyvin vähän mahdollisuuksia vaikuttaa sen resursseista päätettävissä prosesseissa, on institutionaalisen riippumattomuuden näkökulmasta epätoivottava. Lainsäädäntövaiheessa käydyn keskustelun perusteella päädyttiinkin ratkaisuun, jossa perustettiin Kohtute haldamise nõukoda. Perustaminen toimi oikeusministeriön valtaa kaventavana mekanismina.

Kohtute haldamise nõukoda -neuvoston kokoonpanoon kuuluu korkeimman oikeuden päällikkötuomari, viisi valittua tuomaria, kaksi lainsäätäjän edustajaa, yksi asianajajaedustaja, johtava yleinen syyttäjä sekä oikeuskansleri. Oikeusministerillä on puhevalta. Neuvoston voi kutsua koolle korkeimman oikeuden päällikkötuomari taikka oikeusministeri. Oikeusministeriö hankkii neuvoston henkilöstön eikä sillä ole omaa budjettiaan. Estonian Judges' General Assembly valitsee viisi jäsentä neuvostoon, ja ehdotuksen valinnasta voi tehdä kuka tahansa tuomari. Neuvoston puheenjohtajana toimii ex officio korkeimman oikeuden päällikkötuomari. Neuvostolla ei Virossa ole omaa henkilökuntaa. Sen toimistopalveluista huolehtii oikeusministeriö, jolla on erityinen 13 työntekijän oikeushallintojaosto oikeudellisella osastolla.

Kohtute haldamise nõukoda -neuvoston tehtävänä on hyväksyä ja vahvistaa oikeusministeriön toimet koskien tuomioistuinten rakenteen määrittämistä, tuomareiden määrää, tuomioistuinten presidenttien nimittämistä, prosessinormien muuttamista ja muita vastaavia asioita. Neuvosto myös lausuu korkeimman oikeuden jäsen ehdokkaista. Neuvoston hyväksyntä on tarpeen useimpien merkittävien oikeusministeriön vastuulla olevien tuomioistuin hallintoa koskevien päätösten ja toimien tekemiseen. Sillä ei kuitenkaan ole juurikaan itsenäistä päätösvaltaa, vaan sen rooli on rajoittunut ministeriön toimien hyväksymiseen. Neuvoston lisäksi Virossa on erilliset elimet tuomareiden koulutuksen, tuomareiden täydennyskoulutuksen sekä tuomareiden valvonnan ja kurinpidon hoitamiseksi.

Ensimmäisen asteen tuomioistuinten presidentit nimittää oikeusministeri, samoin kuin hallintojohtajat tai -päälliköt. Oikeusministeri valvoo heidän toimintaansa, ja myös Kohtute haldamise nõukoda voi ehdottaa johtajan vaihtamista, mikäli laiminlyöntejä ilmenee. Oikeusministeri voi erottaa ensimmäisen ja toisen asteen tuomioistuinten presidentin, mutta tätä ei ole koskaan tapahtunut. Oikeusministerillä ei kuitenkaan ole toimivaltaa tuomareiden kurinpitoon liittyen, vaan hänen valvontavaltansa koskee

hallinnollisten tehtävien hoitamista. Jutut tuomareiden kesken jaetaan etukäteen tuomareiden sopimien periaatteiden mukaan sattumanvaraisesti. Tuomarin siirtämisestä tekee ehdotuksen oikeusministeri, mutta siirtoon tarvitaan tuomarin suostumus.

Budjetin valmistelusta vastaa Virossa oikeusministeriö. Budjetti koskee kaikkia ministeriön alaisia toimialoja, joten oikeushallinto joutuu kilpailemaan resursseista esim. vankeinhoidon kanssa. Neuvosto antaa budjetista lausunnon. Korkein oikeus laatii kuitenkin oman talousarvioesityksensä ja sillä on valtion budjetissa oma momenttinsa. Tuomareiden palkka perustuu Virossa lakiin, mikä takaa tältä osin tuomareiden riippumattomuutta budjettineuvotteluissa.

Tuomareiden nimittämisen toimivalta kuuluu presidentille, jolle esitykset tekee korkein oikeus. Tuomareiden lainkäyttötoiminta on riippumatonta, eikä tuomioistuimen presidentillä tai hallintojohtajalla ole oikeutta valvoa tai puuttua ratkaisutoimintaan. Jutut jaetaan tuomareille pääsääntöisesti sattumanvaraisesti.

Kohtute haldamise nõukoda hallinnoi yhteistyössä oikeusministeriön kanssa tuomioistuimia. Myös oikeusministerillä on puhevalta neuvoston kokouksissa. Neuvosto seuraa tuomioistuinten tuloksia ja laatii periaatteita tuomioistuinten sisäiseen hallintoon sekä juttujenhallintaan, mutta se ei valvo yksittäisten tuomareiden toimintaa.

Neuvosto on ollut aktiivinen toimija oikeuslaitosta koskevassa säädösvalmistelussa. Se on merkittävä osapuoli tuomioistuinlaitoksesta käytävässä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Se myös hyväksyy tuomioistuimia koskevia ohjeistuksia ja sääntöjä. Lisäksi neuvosto on tehnyt useita lakiehdotuksia toimialaltaan.

Viron osalta on CCJE:n vuonna 2007 tekemässä tuomioistuinten keskushallintoa koskevassa kyselyssä tuotu esiin keskeisiä ongelmia nykyisessä tuomioistuinhallintojärjestelmässä. Ensinnäkin Kohtute haldamise nõukoda -neuvoston vähäinen toimivalta päätöksenteossa ja sen roolin rajoittuminen ministeriön ehdotusten hyväksymiseen tai hylkäämiseen rajaavat sen toimintamahdollisuuksia. Samoin oman hallintohenkilökunnan puuttuminen haittaa toiminnan suunnittelemista ja tuomioistuinlaitoksen hallinnon kehittämistoimintaa. Kolmanneksi ongelmana on se, että oikeuslaitos kilpailee resursseistaan muun oikeusministeriön hallinnonalan kanssa, kun oikeusministeriö laatii yhteisen budjettiesityksen koko hallinnonalaltaan.

Tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamiseksi oikeuslaitos on ehdottanut, että Council for the Administration of the Courts muutetaan strategiseksi hallintoelimeksi, jonka toimivaltaan kuuluisi tuomioistuinten presidenttien nimittäminen, talousarvioehdotuksen laatiminen sekä talousarvion toteuttaminen. Keskustelussa useat oikeushallinnon edustajat ovat ottaneet voimakkaasti kantaa Councilin roolin vahvistamisen ja toimivallan laajentamisen puolesta.

## **Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009**

1. Jokela School Shooting on 7 November 2007 – Report of the Investigation Commission
2. Jokelan koulusurmat 7.11.2007 – Tutkintalautakunnan raportti









OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
puh. (09) 160 03  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

PB 25  
00023 STATSRÅDET  
tfn (09) 160 03  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)