

Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen

Lausuntotiivistelmä

Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1798-7105

ISBN 978-952-259-464-8

Helsinki 2015

KUVAILEHTI
25.5.2015

Julkaisija
Oikeusministeriö

Julkaisun nimi	Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen Lausuntotiivistelmä
Tekijät	Samuli Sillanpää
Sarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja 36/2015
Asianumero	OM 3/39/2014
ISSN verkkojulkaisu	1798-7105
ISBN verkkojulkaisu	978-952-259-464-8
URN-tunnus	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-464-8
Julkaisun jakelu	www.oikeusministerio.fi http://oikeusministerio.fi/fi/index.html
Asia- ja avainsanat	Tuomioistuimet, keskushallinto, tuomioistuinvirasto

Tiivistelmä

Oikeusministeriö pyysi 23.1.2015 lausuntoa tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskevasta selvitysmiesten arviomuistioista (Oikeusministeriö, selvityksiä ja ohjeita 2/2015) yhteensä 98 eri taholta. Näistä lausunnon toimitti 64 tahoa. Tämä lausuntotiivistelmä sisältää yhteenvedon selvitysmiesten keskeisistä ehdotuksista sekä lausunnonantajien yleisistä ja yksityiskohtaisemmista arvioista.

PRESENTATIONSBLAD
25.5.2015

Utgivare
Justitieministeriet

Publikationens namn	Reformering av domstolarnas centralförvaltning Sammandrag av utlåtandena
Författare	Samuli Sillanpää
Publikationsseriens namn och löpande nummer	Justitieministeriets publikation Betänkanden och utlåtanden 36/2015
Ärendenummer	OM 3/39/2014
ISSN elektronisk publikation	1798-7105
ISBN elektronisk publikation	978-952-259-464-8
URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-464-8
Distribution	www.oikeusministerio.fi http://oikeusministerio.fi/fi/index.html
Ämnes- och nyckelord	Domstolarna, centralförvaltningen, domstolsverket

Sammanfattning/referat

Justitieministeriet skickade den 23 januari 2015 en begäran om utlåtande beträffande utredningsmännens bedömningspromemoria om reformering av domstolsväsendets centralförvaltning (Justitieministeriet, utredningar och anvisningar 2/2015) till 93 instanser. Svar inkom från 64 remissinstanser. Detta sammandrag av utlåtandena innehåller referat av utredningsmännens viktigaste förslag samt av remissinstansernas allmänna och detaljerade bedömningar.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	9
1.1	Yleistä.....	9
1.2	Selvitysmiesten keskeiset ehdotukset.....	10
1.3	Arviomuistiosta pyydetty lausunnot.....	11
2	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA.....	14
3	YLEISET ARVIOT SELVITYSMIESTEN ARVIOMUISTIOSTA.....	15
3.1	Tuomioistuinviraston perustaminen.....	15
3.2	Valtion keskushallinnon yleinen kehitys ja tuomioistuinvirasto.....	15
3.3	Kansainvälinen kehitys ja tuomioistuinvirasto.....	16
3.4	Tuomioistuinviraston asema.....	16
3.5	Tuomioistuinviraston tavoitteet ja tehtävät.....	17
3.6	Tuomioistuinviraston organisaatio ja toiminta.....	18
3.7	Tuomioistuinviraston perustamisen vaikutukset.....	18
4	YKSITYISKOHTAISEMMAT ARVIOT SELVITYSMIESTEN EHDOTUKSISTA.....	20
4.1	Ministeriöt.....	20
4.1.1	Annetut lausunnot.....	20
4.1.2	Liikenne- ja viestintäministeriö.....	20
4.1.3	Puolustusministeriö.....	20
4.1.4	Sisäministeriö.....	21
4.1.5	Työ- ja elinkeinoministeriö.....	21
4.1.6	Valtiovarainministeriö.....	22
4.1.7	Ympäristöministeriö.....	23
4.2	Laillisuusvalvojat.....	23
4.2.1	Annetut lausunnot.....	23
4.2.2	Eduskunnan oikeusasiamies.....	23
4.2.3	Valtioneuvoston oikeuskansleri.....	25
4.3	Yleiset tuomioistuimet.....	25
4.3.1	Annetut lausunnot.....	25
4.3.2	Korkein oikeus.....	25
4.3.3	Hovioikeudet.....	28
4.3.3.1	Turun hovioikeus.....	28
4.3.3.2	Vaasan hovioikeus.....	29
4.3.3.3	Itä-Suomen hovioikeus.....	31
4.3.3.4	Helsingin hovioikeus.....	32
4.3.3.5	Rovaniemen hovioikeus.....	33
4.3.4	Käräjäoikeudet.....	34
4.3.4.1	Espoon käräjäoikeus.....	34
4.3.4.2	Etelä-Karjalan käräjäoikeus.....	34
4.3.4.3	Etelä-Savon käräjäoikeus.....	35
4.3.4.4	Helsingin käräjäoikeus.....	36
4.3.4.5	Hyvinkään käräjäoikeus.....	38
4.3.4.6	Itä-Uudenmaan käräjäoikeus.....	39
4.3.4.7	Kanta-Hämeen käräjäoikeus.....	40
4.3.4.8	Kemi-Tornion käräjäoikeus.....	41
4.3.4.9	Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus.....	41
4.3.4.10	Keski-Suomen käräjäoikeus.....	42
4.3.4.11	Kymenlaakson käräjäoikeus.....	43
4.3.4.12	Lapin käräjäoikeus.....	44
4.3.4.13	Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus.....	45
4.3.4.14	Oulun käräjäoikeus.....	45

4.3.4.15	Pirkanmaan kärjäoikeus	46
4.3.4.16	Pohjois-Savon kärjäoikeus	47
4.3.4.17	Päijät-Hämeen kärjäoikeus	48
4.3.4.18	Satakunnan kärjäoikeus	49
4.3.4.19	Tuusulan kärjäoikeus	50
4.3.4.20	Vantaan kärjäoikeus	51
4.3.4.21	Varsinais-Suomen kärjäoikeus	52
4.3.4.22	Ylivieska-Raahen kärjäoikeus	53
4.3.4.23	Österbottens tingsrätt – Pohjanmaan kärjäoikeus	53
4.4	Hallintotuomioistuimet	54
4.4.1	Annetut lausunnot	54
4.4.2	Korkein hallinto-oikeus	54
4.4.3	Hallinto-oikeudet	59
4.4.3.1	Helsingin hallinto-oikeus	59
4.4.3.2	Hämeenlinnan hallinto-oikeus	61
4.4.3.3	Itä-Suomen hallinto-oikeus	63
4.4.3.4	Pohjois-Suomen hallinto-oikeus	64
4.4.3.5	Turun hallinto-oikeus	64
4.4.3.6	Vaasan hallinto-oikeus	65
4.5	Eriyistytuomioistuimet	66
4.5.1	Annetut lausunnot	66
4.5.2	Markkinaoikeus	66
4.5.3	Vakuutus-oikeus	66
4.5.4	Työtuomioistuin	67
4.6	Keskusvirastot, oikeusaputoimi ja Rikosseuraamuslaitos	68
4.6.1	Annetut lausunnot	68
4.6.2	Valtakunnansyyttäjänvirasto	68
4.6.3	Rikosseuraamuslaitos	68
4.7	Poliisihallitus, Tulli, Rajavartiolaitos ja pääesikunnan oikeudellinen osasto	69
4.7.1	Annetut lausunnot	69
4.7.2	Poliisihallitus	69
4.7.3	Rajavartiolaitos	69
4.8	Valtiontalouden tarkastusvirasto, Verohallinto, Oikeusrekisterikeskus, Valtori, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus ja konkurssiasiamies	70
4.8.1	Annetut lausunnot	70
4.8.2	Valtiontalouden tarkastusvirasto	70
4.8.3	Oikeusrekisterikeskus	73
4.8.4	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus	73
4.8.5	Konkurssiasiamies	73
4.9	Tuomarivalintalautakunta ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta	74
4.9.1	Annetut lausunnot	74
4.10	Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Liikennevakuutuskeskus ja henkilövahinkoasiain neuvottelukunta	74
4.10.1	Annetut lausunnot	74
4.11	Muut lausunnonantajat	74
4.11.1	Annetut lausunnot	74
4.11.2	Suomen Lakimiesliitto ry	74
4.11.3	Suomen tuomariliitto ry	75
4.11.4	Suomen Asianajajaliitto ry	76
4.11.5	Akava ry	78
4.11.6	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry	79
4.11.7	Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry	79
4.11.8	Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry	80

1 JOHDANTO

1.1 Yleistä

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean enemmistö päätyi mietinnössään vuonna 2003 esittämään oikeusministeriöstä erillisen keskushallintoyksikön perustamista (ks. Komiteamietintö 2003:3). Hovioikeuksien presidentit tekivät vuonna 2007 oikeusministeriölle esityksen tuomioistuinhallinnon uudelleenjärjestämiseen liittyvän selvitystyön käynnistämisestä. Vuonna 2008 oikeusministeriö teetti erityisen selvityksen tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä (Anni Tuomela, oikeusministeriön julkaisusarja 2009:3). Selvitys päivittää ja täydentää aikaisempia selvityksiä ja sisältää muun ohella katsauksen kehitykseen pohjoismaissa ja eräissä muissa maissa. Viimeisin kannanotto asiasta sisältyy oikeusministeriön johdolla laadittuun oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan vuosille 2013–2025 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Uudistamisohjelman mukaan pitkän aikavälin tavoitteena on tuomioistuinviraston perustaminen huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta.

Oikeusministeriö käynnisti päätöksellään 30.4.2014 hankkeen, jonka ensimmäisessä vaiheessa selvitysmiehet, oikeustieteen lisensiaatti Pekka Nurmi ja laamanni, oikeustieteen tohtori Tatu Leppänen, laativat arviomuistion tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta perustamalla tuomioistuinvirasto. Viraston mahdollista perustamista valmistellaan erikseen myöhemmin asetettavassa laajapohjoisessa toimikunnassa.

Selvitysmiehet ovat perehtyneet asiassa aikaisemmin tehtyihin selvityksiin, käytyihin keskusteluihin ja kansainvälisiin kokemuksiin erityisesti muissa Pohjoismaissa. Lisäksi selvitysmiehet ovat seuranneet oikeushallinnon näkökulmasta laajemminkin valtion keskushallinnon kehittämisen päälinjoja sekä kansallisella tasolla että kansainvälisesti.

Selvitysmiehet ovat pyrkineet tekemään mahdollisimman konkreettisen ehdotuksen siitä, minkälainen mahdollinen tuomioistuinvirasto voisi olla niin yhteiskunnallisen aseman, toimivallan, tehtävien ja organisaation kuin toimintaresurssien ja näistä aiheutuvien vaikutustenkin suhteen. Tavoitteena on tuomioistuinten keskushallinnon järjestäminen tavalla, joka

- korostaisi tuomioistuinten riippumatonta asemaa,
- edistäisi tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista sekä
- vahvistaisi näin tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkeaa laatua ja oikeusvarmuutta.

1.2 Selvitysmiesten keskeiset ehdotukset

Selvitysmiesten näkemyksen mukaan tuomioistuinvirasto olisi oikeusministeriön hallinnonalalle sijoittuva toiminnallisesti riippumaton itsenäinen virasto. Oikeusministeriöstä siirrettäisiin virastolle tuomioistuinten toimintaa palvelevat operatiiviset tehtävät. Virasto tukisi ja kehittäisi tuomioistuinten toimintaa. Se voisi hoitaa osan nykyisin kussakin tuomioistuimessa erikseen hoidetuista yhteisistä hallinnollisista tehtävistä.

Selvitysmiehet katsoivat, että tuomioistuinviraston toimialan tulisi kattaa kaikki tuomioistuimet. Ylimpien tuomioistuinten erityisasema olisi mahdollista ottaa huomioon viraston organisaation ja toiminnan käytännön järjestämisessä. Täyttääkseen tavoitteensa virasto edellyttäisi lisävoimavaroja erityisesti tietyillä toiminnan kehittämisen alueilla.

Tuomioistuinviraston keskeisiä tehtäviä voisivat selvitysmiesten mukaan olla

- tuomioistuinten hallintopalvelut,
- talous- ja tulosohejaus sekä
- kehittäminen ja koulutus.

Palvelutehtävissä korostuisivat henkilöstö- ja muiden yleishallintopalvelujen ohella tietojärjestelmiä ja toimitiloja koskevat asiat. Nämä asiat edellyttäisivät nykyistä voimakkaampaa osaamispanostusta.

Oikeusministeriö tulosohejaisi virastoa, joka puolestaan tulosohejaisi tuomioistuimia. Viraston erityisen tärkeä tehtävä olisi yhtäältä vuosittaisen talousarvioehdotuksen tekeminen oikeusministeriölle ja toisaalta talousarviossa tuomioistuinlaitokselle osoitettujen määrärahojen jakaminen eri tuomioistuimille. Tuomioistuinten valtiosääntöinen asema puoltaa sitä, että tuomioistuinvirasto voisi tehokkaasti osallistua myös kehys- ja talousarvioprosessiin valtioneuvostossa. Selvitysmiehet ehdottavat, että virasto antaisi vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan ja tuomioistuinlaitoksen tilasta.

Selvitysmiehet arvioivat, että yhteisesti järjestetty kehittämis- ja koulutustoiminta voisi olla yksi tuomioistuinviraston perustamisen keskeisimmistä hyödyistä. Virasto voisi yhdessä tuomioistuinten kanssa muun muassa järjestää puitteita ja tukea tuomioistuinten laatutyötä. Virasto voisi niin ikään tarjota faktatietoja ja selvityksiä tuomioistuinten toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämiseksi.

Selvitysmiehet ehdottavat, että tuomioistuinviraston toiminnan linjaajana ja päätöksentekijänä toimisi yhdeksänjäseninen hallitus, jossa olisi tuomariemmistö. Jäsenien nimittäminen noudattaisi soveltuvin osin tuomarinvalintalautakunnan nimittämismenettelyä. Hallituksen jäsenyyden tulisi perustua asiantuntemukseen. Tuomioistuintaustaisten jäsenien tulisi kyetä katsomaan asioita tuomioistuinlaitoksen kokonaisuuden ja sen kehittämisen kannalta. Selvitysmiehet pitävät niin ikään tärkeänä, että hallituksessa olisi edustettuna taloushallinnon, johtamisen, henkilöstön kehittämisen ja muun resurssien hallinnan sekä tietotekniikan asiantuntemus. Viraston operatiivisesta toiminnasta vastaisi hallituksen määrääjäksi nimittämä johtaja.

Viraston henkilöstömääräksi selvitysmiehet arvioivat 45 +/- 4 henkilötyövuotta. Määrään vaikuttaa erityisesti kansainvälisen oikeudenhoidon tehtävien järjestäminen. Viraston henkilöstöstä valtaosa siirtyisi oikeusministeriöstä ja noin 10 henkilötyövuotta tuomioistuimista. Osa nykyisin tehtäviä hoitavista voisi mahdollisuuksien mukaan

jatkaa viraston palveluksessa nykyisellä toimipaikallaan. Keskeisiin kehittämistehtäviin tarvitaan lisäresursseja, minkä lisäksi tulevat viraston johdosta aiheutuvat kustannukset. Karkean arvion mukaan lisääntyvät henkilöstökustannukset olisivat noin 750 000 euroa. Tästä määrästä arviolta puolet voitaisiin kattaa nykyisiä ministeriön tiloja selvästi halvemmilla toimitilakustannuksilla. Lisämäärärahojen tarve olisi näin alle 500 000 euroa.

Viraston keskeinen tehtäväalue olisi tuomioistuinten hallintotehtävien keskitetty ja tehokas hoitaminen. Sen nimenä voisi siten olla esimerkiksi Tuomioistuinhallinto. Suunnitteilla on useita tuomioistuinverkostoon ja tuomioistuinten tehtäviin kohdistuvia uudistushankkeita. Nämä vaikuttavat myös tuomioistuinhallinnon perustamiseen, missä olisi hyödynnettävä rakenneuudistuksista aiheutuvia synergiaetuja. Tämä koskee muun muassa tuomioistuinhallinnon sijaintipaikkaa, johon selvitysmiehet eivät vielä tässä vaiheessa ottaneet kantaa. Arviomuistiossa on kuitenkin todettu, että kustannussäästöjä voitaisiin saavuttaa sijoittamalla perustettava virasto johonkin muualle kuin Helsingin ydinkeskustaan.

1.3 Arviomuistiosta pyydetyt lausunnot

Oikeusministeriö on varannut seuraaville 98 taholle tilaisuuden lausua selvitysmiesten arviomuistion johdosta:

Liikenne- ja viestintäministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Puolustusministeriö
Sisäministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Valtiovarainministeriö
Ympäristöministeriö

Oikeuskansleri
Eduskunnan oikeusasiamies

Korkein oikeus
Korkein hallinto-oikeus

Turun hovioikeus
Vaasan hovioikeus
Itä-Suomen hovioikeus
Helsingin hovioikeus
Rovaniemen hovioikeus

Helsingin hallinto-oikeus
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Itä-Suomen hallinto-oikeus
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus
Turun hallinto-oikeus
Vaasan hallinto-oikeus
Ålands förvaltningsdomstol / Ahvenanmaan hallintotuomioistuin

Markkinaoikeus
Vakuutuslaitokset
Työtuomioistuimet

Espoon kärjäoikeus
Etelä-Karjalan kärjäoikeus
Etelä-Pohjanmaan kärjäoikeus
Etelä-Savon kärjäoikeus
Helsingin kärjäoikeus
Hyvinkään kärjäoikeus
Itä-Uudenmaan kärjäoikeus
Kainuun kärjäoikeus
Kanta-Hämeen kärjäoikeus
Kemi-Tornion kärjäoikeus
Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus
Keski-Suomen kärjäoikeus
Kymenlaakson kärjäoikeus
Lapin kärjäoikeus
Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus
Oulun kärjäoikeus
Pirkanmaan kärjäoikeus
Pohjois-Karjalan kärjäoikeus
Pohjois-Savon kärjäoikeus
Päijät-Hämeen kärjäoikeus
Satakunnan kärjäoikeus
Tuusulan kärjäoikeus
Vantaan kärjäoikeus
Varsinais-Suomen kärjäoikeus
Ylivieska-Raahen kärjäoikeus
Ålands tingsrätt / Ahvenanmaan kärjäoikeus
Österbottens tingsrätt / Pohjanmaan kärjäoikeus

Tuomarivalintalautakunta
Oikeudenkäyntiavustajalautakunta

Valtakunnansyyttäjänvirasto
Valtakunnanvoudinvirasto
Helsingin oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja
Itä-Suomen oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja
Kouvolan oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja
Rovaniemen oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja
Turun oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja
Vaasan oikeusapupiirin oikeusaputoimen johtaja
Rikosseuraamuslaitos

Oikeusrekisterikeskus
Valtori
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Konkurssiasiamiehen toimisto
Verohallinto

Poliisihallitus

Tulli
Rajavartiolaitoksen esikunta
Pääesikunnan oikeudellinen osasto

Kuntaliitto
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta
Tapaturmavakuutuslaitosten liitto
Liikennevakuutuskeskus
Henkilövahinkoasiain neuvottelukunta

Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry
Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry
Suomen Asianajajaliitto ry
Auktorisoidut Lakimiehet ry
Suomen Maallikkotuomarit ry

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry
Palkansaajajärjestö Pardia ry
Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
Akava ry

Elinkeinoelämän keskusliitto EK
Finanssialan keskusliitto
Suomen Yrittäjät ry

professori Kaarlo Tuori
professori Heikki Kulla
professori Mikko Vuorenpää

Oikeusministeriöön saapui yhteensä 63 lausuntoa tahoilta, joille lausuntopyyntö oli osoitettu. Näistä Palkansaajajärjestö Pardia ry:n ja Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry:n lausunto oli yhteinen.

2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

Lausunnon selvitysmiesten arviomuiston johdosta toimittaneesta 64 tahosta 53 on ilmaissut lausunnossaan kannattavansa tuomioistuinviraston perustamista tai suhtautuvansa tähän myönteisesti. Ainoastaan neljä lausunnonantajaa on ilmaissut suhtautuvansa hankkeeseen kielteisesti. Viraston perustamista on pidetty tärkeänä erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi, mutta myös hallinnollisen taakan keventämistä ja sen myötä mahdollisuutta keskittyä lainkäyttöön aikaisempaa paremmin on pidetty tärkeänä. Lausunnonantajat ovat arvioineet, että tuomioistuinviraston perustaminen parantaisi lainkäytön laatua ja tehokkuutta. Selvitysmiesten arviomuistiota on pidetty hyvänä pohjana asian jatkovalmistelulle.

Lausunnoissa on esitetty, että tuomioistuinviraston aseman tulisi olla mahdollisimman itsenäinen ja riippumaton suhteessa oikeusministeriöön. Toisaalta enin osa asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista on katsonut, että viraston ei tulisi sijoittua myöskään eduskunnan yhteyteen, vaan sen tulisi toimia omanlaisenaan riippumattomana yksikkönä kiinteässä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa. Hyvänä esikuvana perustettavalle tuomioistuinvirastolle on pidetty Tanskan vastaavaa virastoa.

Lausunnonantajat ovat pitäneet selvitysmiesten ehdotuksia tuomioistuinviraston asemasta, tavoitteista ja tehtäväkentästä yleisesti ottaen oikeansuuntaisina. Tuomioistuinten riippumattomuuden on katsottu rajoittaneen oikeusministeriön toimintaa tehtävissä, joita tuomioistuinvirastolle on kaavailtu. Riippumattomalla tuomioistuinvirastolla olisi esitettyjen arvioiden mukaan oikeusministeriötä paremmat edellytykset kehittää tuomioistuinten toimintaa. Taloudellisten voimavarojen jakamisen osalta lausunnonantajat ovat lisäksi arvioineet, että vaikka oikeusministeriön toimittamassa resurssienjaossa ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia, tuomioistuinvirastolla olisi oikeusministeriötä paremmat mahdollisuudet ohjata yksittäisiä tuomioistuimia tarkoituksenmukaiseen ja tulokselliseen toimintaan ja varainkäyttöön. Tuomioistuinviraston jakaessa tuomioistuinten taloudelliset voimavarat kunkin yksikön todellisen työmäärän mukaan niukkojen resurssien oikeudenmukaista jakautumista voitaisiin edistää.

Myös tuomioistuinviraston ehdotettua organisaatiomallia on pääosin pidetty asianmukaisena. Selvitysmiesten arvioita tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä ja kustannusvaikutuksista valtaosa lausunnonantajista on kuitenkin pitänyt maltillisina tai alimittaisina. Tärkeänä on pidetty sitä, että virastolla olisi alusta alkaen käytettävissä riittävät resurssit, mutta toisaalta lausunnoissa on myös korostettu laajalti sitä, että viraston perustamis- ja toimintamenot eivät saisi vähentää tuomioistuinten taloudellisia voimavaroja. Tavoiteltuja kustannussäästöjä voitaisiin lausunnonantajien käsityksen mukaan saavuttaa sijoittamalla perustettava virasto muualle kuin pääkaupunkiseudulle, mutta tämä saattaisi vaikeuttaa viraston henkilökunnan rekrytoimista.

3 YLEISET ARVIOT SELVITYSMIESTEN ARVIOMUISTIOSTA

3.1 Tuomioistuinviraston perustaminen

Selvitysmiesten työn lähtökohtana on ollut tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen perustamalla tuomioistuinvirasto. Lausunnonantajat ovat lausunnoissaan ottaneet laajasti kantaa myös siihen, onko tämä lähtökohta ollut oikea.

Tuomioistuinviraston perustamiseen ovat suhtautuneet selkeään kielteisesti ainoastaan korkein hallinto-oikeus, markkinaoikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ja Vaasan hallinto-oikeus. Muutoin lausunnoissa on pääosin katsottu, että tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen perustamalla tuomioistuinvirasto on kannatettavaa. Tämän on launnonossaan selkeästi todennut yli 80 prosenttia lausunnonantajista. Tuomioistuinviraston perustamisen on katsottu korostavan tuomioistuinten riippumattomuutta, edistävän hallintotehtävien tehokasta hoitamista sekä parantavan lainkäyttötoiminnan laatua.

Uudistusta vastustaneet lausunnonantajat ovat lausunnoissaan katsoneet, että taloudellisesti niukkoina aikoina kaikki liikenevät taloudelliset resurssit tulisi käyttää tuomioistuinten ydintoimintojen turvaamiseen. Lausunnoissa on myös katsottu, että nykyisessä järjestelmässä ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia. Lisäksi ylimpien tuomioistuinten perustuslaissa säädetyn valvontatehtävän ja ehdotetun kaltaisen tuomioistuinviraston yhteensovittamista on pidetty ongelmallisena.

Huomionarvoista on, että myös viraston perustamista kannattaneet lausunnonantajat ovat lausunnoissaan yleisesti todenneet, että tuomioistuinviraston perustamiseen ja toimintaan vaadittavia varoja ei voida ottaa osaksikaan tuomioistuinten toimintamäärärahoista. Toisaalta lausunnonantajat ovat katsoneet, että tuomioistuinvirastolla tulisi olla alusta alkaen riittävät resurssit, jotta se voisi saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Uudistushankkeen keskeiseksi ongelmaksi onkin nähty hankkeen rahoitus ja siihen kiinnitettävien resurssien riittävyys.

3.2 Valtion keskushallinnon yleinen kehitys ja tuomioistuinvirasto

Lausunnoissa on katsottu, että tuomioistuinviraston perustaminen olisi hyvin linjassa valtion keskushallinnon yleisen kehityksen kanssa. Toisaalta useat lausunnonantajat ovat lausunnoissaan korostaneet sitä, että tuomioistuinten erityisaseman ja erityisen riippumattomuuden vuoksi yleinen kehitys valtionhallinnossa ei ole kestävä peruste tuomioistuinviraston perustamiselle. Enemmistö asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista on katsonut, että oikeusministeriön hallinnonalan muut keskusvirastot eivät sovi esikuviksi tuomioistuinvirastolle, koska tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi tuomioistuinvirastolla ei voisi olla vastaavanlaista asiallista ohjausvaltaa tuomioistuihin nähden kuin esimerkiksi valtakunnansyyttäjänvirastolla on syyttäjänvirastoihin nähden.

3.3 Kansainvälinen kehitys ja tuomioistuinvirasto

Lausunnonantajat ovat yleisesti katsoneet, että kansainvälinen kehitys ja suositukset tukevat tuomioistuinviraston perustamista. Erityisesti Tanskan mallia on useissa lausunnoissa pidetty sopivana esikuvana Suomeen perustettavalle tuomioistuinvirastolle. Korkein hallinto-oikeus on tältä osin kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomesta poiketen Tanskassa on yksilinjainen tuomioistuinlaitos. Lausunnoissa on myös katsottu, että jatkovalmistelussa tulee vielä tarkemmin perehtyä Suomea lähinnä olevien oikeuskulttuurien järjestelmiin ja hankkia näistä käytännön kokemuksiin perustuvaa lisätietoa. Useat lausunnonantajat ovat lisäksi selvitysmiesten tavoin korostaneet lausunnoissaan sitä, että kansallisten ratkaisujen tulee joka tapauksessa tapahtua valtiosäännön puitteissa ja kotimaisista uudistustarpeista käsin.

3.4 Tuomioistuinviraston asema

Tuomioistuinviraston asemaa on lausunnoissa yleisesti pidetty asiana, johon jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota. Enin osa asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista on katsonut, että tuomioistuinviraston tulisi olla mahdollisimman riippumaton ja itsenäinen kaikkien tuomioistuinten toimintaa palveleva ja kehittävä toimielin. Lausunnoissa on korostettu erityisesti viraston riippumatonta asemaa suhteessa oikeusministeriöön, mutta toisaalta myös sitä, että tuomioistuinten tulisi säilyttää oma riippumattomuutensa myös suhteessa perustettavaan virastoon. Lausunnoissa on myös todettu, että virastosta ei tule luoda byrokratiaa lisäävää väliporrasta oikeusministeriön ja tuomioistuinten välille.

Edelleen enin osa lausunnonantajista on katsonut, että tuomioistuinviraston ei tulisi sijoittua eduskunnan yhteyteen. Kuitenkin esimerkiksi Korkein oikeus, Pirkanmaan kärjäoikeus ja Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus ovat lausunnoissaan todenneet, että tätä vaihtoehtoa tulee vielä tarkastella jatkovalmistelussa tarkemmin ja Suomen tuomariliitto ry on lausunnossaan ilmoittanut kannattavansa viraston sijoittamista eduskunnan yhteyteen.

Ylimmät tuomioistuimet ovat arvioineet lausunnoissaan eri tavoin sitä, mikä merkitys niiden perustuslaissa säädetyllä valvontatehtävällä olisi kysymyksessä olevan uudistuksen kannalta. Tuomioistuinviraston perustamiseen lausunnonantajista kriittisimmin suhtautunut korkein hallinto-oikeus on katsonut, että valvontatehtävä ja ehdotetun kaltainen tuomioistuinvirasto eivät olisi yhteen sovitettavissa, kun taas korkein oikeus sekä samansuuntaisin perustein myös Turun hovioikeus ja Helsingin hovioikeus ovat katsoneet, että valvontatehtävä ei olisi ristiriidassa tuomioistuinviraston perustamisen kanssa. Sekä korkein oikeus että korkein hallinto-oikeus ovat kuitenkin yhdenmukaisesti katsoneet, että niillä tulisi jatkossakin olla omat määrärahamomenttinsa valtion talousarviossa ja etteivät selvitysmiesten perustelut siltä osin kuin tästä on ehdotettu luovuttavaksi ole kestäviä.

3.5 Tuomioistuinviraston tavoitteet ja tehtävät

Lausunnonantajat ovat pitäneet tuomioistuinvirastolle asetettuja tavoitteita kannatettavina. Keskeiseksi tavoitteeksi tuomioistuinvirastolle on nähty mahdollisimman hyvien edellytysten luominen sille, että tuomioistuinten lainkäyttö voisi olla laadukasta ja toiminta tuloksellista.

Myös tuomioistuinvirastolle kaavailtuja tehtäviä on pidetty yleisesti ottaen tärkeinä ja perusteltuina, vaikkakin näkemykset siitä, mikä olisi tuomioistuinviraston keskeinen tehtävä, ovat jakautuneet. Toiset lausunnonantajat ovat katsoneet, että tuomioistuinviraston tärkeimmät tehtävät kohdistuisivat tuomioistuinten hallinnon keventämiseen ja erilaisten, muun ohella tietotekniikkaan ja -järjestelmiin, toimitilahallintoon sekä talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvien tukipalveluiden tuottamiseen, kun taas suunnilleen yhtä suuri osa lausunnonantajista on katsonut, että viraston tärkeimmät tehtävät liittyisivät tuomioistuinlaitosta koskevan talousarvionesityksen valmisteluun, resurssien jakamiseen ja tulosohjaukseen. Varsin suuri yksimielisyys lausunnonantajien keskuudessa on vallinnut siitä, että hallinnollisten toimintojen hoitaminen tuomioistuinvirastossa keskitetysti ja ammattimaisesti olisi omiaan parantamaan lainkäytön tukitoimintojen laatua ja mahdollistaisi toimintojen paremman kehittämisen. Myös tuomioistuinten toiminnan yleisen kehittämisen ja koulutuksen osalta selvitysmiesten ehdotuksia on yleisesti kannatettu.

Enemmistö asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista on lisäksi ilmoittanut kannattavansa viraston tuomioistuinlaitoksen edustamiseen ja viestintään sekä kansainvälisiin tehtäviin liittyviä ehdotuksia. Tältä osin lausunnoissa on kuitenkin korostettu sitä, että tuomareilla ja tuomioistuimilla tulisi vastaisuudessa olla oikeus osallistua kansainvälisiin tehtäviin, minkä lisäksi yksittäisistä ratkaisuksista tiedottamisen tulisi jäädä ratkaisun antaneen tuomioistuimen tehtäväksi.

Lausunnoissa on korostettu sitä, että uudistus ei sinänsä voi vaikuttaa valtioneuvoston tehtäviin, vaan tuomioistuinlaitosta koskevat valtioneuvoston tehtävänalaan kuuluvat tehtävät, kuten lainvalmistelu ja tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaaminen valtion talousarviossa, jäisivät edelleen oikeusministeriön vastuulle. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin usean lausunnonantajan mukaan vielä selvittää sitä, voisiko tuomioistuinvirasto tehdä tuomioistuinlaitosta koskevan talousarvionesityksen tai antaa selvityksen tuomioistuinlaitoksen tarpeista suoraan eduskunnalle. Tällä tavoin eduskunnan olisi mahdollista saada suoraa tietoa talousarvion vaikutuksista perusoikeuksien toteutumiseen riippumattoman tuomiovallan käyttäjien edustajilta. Joka tapauksessa virastolla tulisi lausuntopalautteen mukaan olla talousarvionesitykseen vahva vaikuttamismahdollisuus.

Lausunnoissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että jako strategiaan ja operatiivisiin tehtäviin ei ole selkeä ja että voidakseen saavuttaa tavoitteensa tuomioistuinvirastolla tulisi olla oma roolinsa myös strategiatyössä. Viraston tulisi voida osallistua strategiseen suunnitteluun ja valmisteluun siltä osin kuin vastuu näiden tehtävien hoitamisesta jäisi oikeusministeriölle. Lausunnonantajat ovat lisäksi olleet varsin yksimielisiä siitä, että tuomioistuinvirastolla tulisi arviomuistiossa esitetyllä tavalla olla kohdistamattomia varoja yllättävien resurssitarpeiden, kuten tietyn tuomioistuimen ruuhkautumisen hoitamiseksi.

Tuomioistuinharjoittelijoiden valintaan liittyvien tehtävien osalta enemmistö asiaan kantaa ottaneista kärjäoikeuksista sekä Suomen Asianajaliitto ry ovat katsoneet, että päätösvallan tulisi säilyä kärjäoikeuksilla. Muista lausunnonantajista esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies, Itä-Suomen ja Rovaniemen hovioikeudet sekä Helsingin hallinto-oikeus ovat sen sijaan pitäneet selvitysmiesten ehdotuksia tältä osin perusteluina ja kannatettavina.

3.6 Tuomioistuinviraston organisaatio ja toiminta

Lausunnonantajat ovat pitäneet selvitysmiesten kannanottoja viraston organisaatiosta ja toiminnan järjestämisestä pääosin oikeansuuntaisina. Olennaisina vaatimuksina lausunnoissa on tältä osin nähty viraston hallituksen tuomariemmistöisyys sekä se, että erilaiset tuomioistuimet olisivat hallituksessa hyvin edustettuina. Välttämättömänä on toisaalta pidetty sitä, että hallituksen jäsenyys perustuisi asiantuntemukseen ja että kaikki tuomioistuintaustaiset hallituksen jäsenet kykenisivät tehtäväänsään tarkastelemaan asioita koko tuomioistuinlaitoksen ja sen kehittämisen näkökulmasta. Hyvänä on yleisesti pidetty myös sitä, että hallituksessa olisi myös johtamisen ja henkilöstön kehittämisen sekä taloushallinnon ja tietotekniikan asiantuntemusta, vaikkakin tältä osin on pidetty mahdollisena myös sitä, että mainittua asiantuntemusta hankittaisiin päätöksenteon tueksi asiantuntijoita kuulemalla. Toisaalta selvä enemmistö lausunnonantajista on katsonut, että selvitysmiesten esittämällä tavalla hallituksessa ei tule olla sidosryhmien edustajia.

Tuomioistuinviraston organisaation ehdotetun henkilöstömäärän riittävyys on kyseenalaistettu merkittävässä osassa launsoja. Kuitenkin myös viraston kevyttä henkilöstörakennetta puoltavia kantoja on esitetty. Keskeisenä on tältä osin pidetty sitä, että henkilöstöresurssit ovat tehtävien laadukkaan ja tehokkaan hoitamisen kannalta riittävät.

Lisäksi lausunnoissa on todettu, että viraston sijaintipaikka tulee väistämättä vaikuttamaan sen henkilökunnan rekrytoimiseen ja muun ohella siihen, miten suuri osa oikeusministeriön oikeushallinto-osaston henkilökunnasta olisi lopulta valmis siirtymään uuden viraston palvelukseen. Tärkeänä on pidetty sitä, että virastoon onnistutaan palkkaamaan asiantunteva ja osaava henkilökunta. Viraston sijoittamista muualle kuin Helsinkiin on kannatettu sillä perusteella, että näin on arvioitu saavutettavan kustannussäästöjä.

3.7 Tuomioistuinviraston perustamisen vaikutukset

Tuomioistuinviraston perustamisesta seuraavia yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevia selvitysmiesten arvioita on pidetty pääosin oikeina siinä tapauksessa, että virasto onnistuu sille kaavailluissa tehtävissä. Hankkeen taloudellisia vaikutuksia on sen sijaan pidetty maltillisesti tai alakanttiin arvioituina. Kuten edellä kohdassa 3.1 on todettu, virastolle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ja sille ehdotetuista tehtävistä suoriutuminen edellyttävät lausunnonantajien mukaan sitä, että virastoa ei perusteta taloudellisilta voimavaroiltaan ja henkilöstöltään alimittaisena.

Annetuissa lausunnoissa on yleisesti arvioitu, että selvitysmiesten arvio tuomioistuinviraston henkilöstömäärästä vaikuttaa alimitoitetulta. Tästä on arvioitu seuraavan tehottomuutta ja välitöntä lisäresursointitarvetta. Lausunnoissa on myös arvioitu, että tuomioistuimista ei olisi siirrettävissä uuden viraston toimintaan kaavailtuja kymmentä henkilötyövuotta. Kokonaisuutena aiheutuneiden kustannusten on arvioitu muodostuvan jonkin verran selvitysmiesten arvioimia suuremmiksi.

Kriittisimmin tuomioistuinviraston perustamiseen suhtautuneet lausunnonantajat ovat katsooneet, että uudistuksella ei välttämättä olisi tuomioistuinten riippumattomuutta kokonaisuutena lisäävää vaikutusta. Riippumattomuuden ei ole katsottu korostuvan sen myötä, että tuomioistuinten ja oikeusministeriön väliin oikeusministeriön hallinnonalalle perustettaisiin tarpeeton hallinnollinen toimielin, joka kaiken lisäksi vaatisi merkittäviä lisäresursseja.

4 YKSITYISKOHTAISEMMAT ARVIOT SELVITYSMIESTEN EHDOTUKSISTA

4.1 Ministeriöt

4.1.1 Annetut lausunnot

Maa- ja metsätalousministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä lukuun ottamatta kaikki ministeriöt, jolle on varattu tilaisuus lausua selvitysmiesten arviomuistion johdosta, ovat toimittaneet lausunnon asiassa.

4.1.2 Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö on selvitysmiesten tuomioistuinviraston tehtäviä koskevan ehdotuksen osalta lausunut, että ehdotus on hyvin linjassa nykyisten hallinnon kehittämislinjausten kanssa, koska oikeusministeriölle jäisivät strategiset tehtävät. Tuomioistuinten hallintoon liittyvien operatiivisten tehtävien siirtäminen uudelle virastolle siinä määrin kuin on tarkoituksenmukaista, on myös hyvä tavoite.

Edelleen ministeriö on lausunut, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida ja tarkentaa, mitä tehtäviä tuomioistuinviraston hallitukselle lopulta kuuluisi ja onko hallitus ylipäättään oikea toimielin johtamaan uutta virastoa. Mikäli toimielimen tehtävät koostuisivat lähinnä koulutuksen suunnittelusta ja sen sisällön linjaamisesta sekä tuomioistuinharjoittelijoiden valintaa koskevien kriteerien määrittämisestä, voisi sopivampi toimielin viraston johtoon olla johtokunta, lautakunta tai neuvottelukunta. Valtion liikelaitosten ja yhtiöiden hallitusten tehtävät ja päätösvalta ovat laajemmat kuin arviomuistiossa tuomioistuinviraston hallitukselle ehdotetut.

Vielä ministeriö on lausunut, että toteutuessaan uudistus mahdollistaisi sen, että tuomioistuimet voisivat jatkossa keskittyä paremmin ydintehtäväänsä lainkäyttöön.

4.1.3 Puolustusministeriö

Puolustusministeriö on lausunnossaan todennut, että se pitää esitystä kannatettavana. Tuomioistuinvirastolle kaavailtu koulutustehtävä saattaa osaltaan edistää myös puolustushallinnossa puolustusvoimien ja tuomioistuinlaitoksen yhteistyössä järjestämien koulutustilaisuuksien suunnittelua ja toteutusta.

4.1.4 Sisäministeriö

Sisäministeriö on lausunnossaan todennut, että se pitää tuomioistuinten keskushallinnon tehtävien kehittämistä ja toiminnan tehostamista kannatettavana. Lisäksi ministeriö on lausunut, että sen näkemyksen mukaan tuomioistuinviraston perustamisen myötä sidosryhmäyhteistyötä niin rikosprosessien kuin hallintolainkäyttöprosessienkin osalta voitaisiin selkeyttää ja tiivistää.

4.1.5 Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan katsonut, että suunniteltu tuomioistuinvirasto on hyvin linjassa valtionhallinnon yleisen kehityksen kanssa. Tuomioistuinten nykyistä hallintomallia on pidettävä selvästi vanhakantaisena. Kehitykselle muissa maissa ei tulisi antaa asiaa arvioitaessa juuri merkitystä. Hallinnon rakenteita koskevissa ratkaisuisissa tulisi pyrkiä Suomeen soveltuviin ja muiden hallinnon rakenneratkaisujen kanssa yhdenmukaisiin toteutustapoihin. Ratkaisujen tulisi kaikkineen olla mahdollisimman yhteismitallisia.

Arviomuistio jättää epäselväksi sen, millä tavoin esimerkiksi tulosohejaus ja resurssien jakaminen tuomioistuinten välillä tehostuisivat tuomioistuinviraston perustamisen myötä. On kuitenkin perusteltua, että osin pienten tuomioistuinyksiköiden tulosohejasta ei jatkossa hoideta ministeriötasolla. Muistiossa kuvattujen tavoitteiden toteutuminen ilmeisesti edellyttäisi sitä, että virasto voisi siirtää tuomareita määrääjäksi yksiköstä toiseen. Tämä edellyttäisi eräiden tuomarin virkaan liittyvien keskeisten periaatteiden uudistamista tarvittavan joustavuuden mahdollistamiseksi. Lisäksi olennaista on, että uudelle virastolle ei ehdoteta siirrettäväksi tuomareiden nimittämiseen eikä valvontaan liittyviä tehtäviä.

Uudelle virastolle esitettyä hallinnointimallia ministeriö pitää toteuttamiskelvottomana. Viraston hallinto tulee järjestää samalla tavoin kuin muidenkin vastaavien virastojen. Riittäviä perusteita erilliskäytölle ei ole esitetty. Tuomareiden ja tuomiovallan riippumattomuuden takeet tulee toteuttaa ottamalla ne huomioon tuomioistuinviraston toimivaltaa ja toimintatapoja määriteltäessä. Virastolla tulee siten olla valtioneuvoston nimittämä toimivaltainen virastopäällikkö, jonka nimittämismenettelyyn tuomarinvalintalautakunta voisi osallistua. Virastopäällikön tulisi olla määräaikainen, jotta ministeriö voisi omalta osaltaan käyttää normaalia ohjausvaltaa viraston toiminnan ja sen tuloksellisuuden suhteen. Joka tapauksessa selvää on, että merkittävä osa viraston hallitukselle arviomuistiossa kaavailuista tehtävistä soveltuisi hallitusta paremmin neuvottelukunta-tyyppiselle toimielimelle.

Lopuksi ministeriö on lausunut, että vaikka kysymyksessä olisi pienehkö erillisvirasto, on sen perustaminen viraston tehtäväkenttä huomioon ottaen perusteltua. Selvitysmiesten arvio tarvittavista lisäresursseista on kuitenkin heikosti perusteltu ja mahdollisesti liioiteltu. Sen sijaan selvitysmiesten arvio erillisten yksiköiden talous- ja muiden hallintotehtävien keskitetyn hoitamisen tehostamispotentiaalista vaikuttaa alimitoitetulta. Jotta uudistus toteuttaisi myös valtionhallinnon kehittämishankkeiden yleisiä tavoitteita, uuden viraston tarvitsema henkilöstöresurssi tulisi voida siirtää viraston käyttöön kokonaan oikeusministeriöstä ja tuomioistuimista. On kuitenkin varauduttava myös siihen mahdollisuuteen, että uuden viraston osaamistarpeet ja toisaalta sijaintipaikkakunta eivät käytännössä mahdollista sitä, että kaikki nykyiset tehtävänsä menettävät henkilöt voitaisiin sijoittaa perustettavaan virastoon.

4.1.6 Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut, että ehdotus tuomioistuinviraston perustamisesta on yhdenmukainen valtion keskushallinnon virastorakenneselvityksen kanssa. Arviomuistiossa ei kuitenkaan ole tarkasteltu yksilöidysti vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitellut hyödyt. Muistiossa ei myöskään ole yksilöityjä arvioita viraston perustamisesta mahdollisesti saatavista hyödyistä tuomioistuinlaitosta kehitettäessä. Ministeriö pitääkin tärkeänä, että asian jatkovalmistelussa tarkastellaan myös muita toimintavaihtoehtoja ja näiden kustannusvaikutuksia tavoitteisiin nähden.

Tuomioistuinviraston hallituksen osalta ministeriö on todennut, että tuomaripainotteisuudesta huolimatta hallituksessa tulisi olla ammattitaitoista johtamisosaamista enemmän kuin ehdotettu määrä, mikäli hallitus ylipäätään katsotaan tarpeelliseksi.

Tulosohjauksen näkökulmasta tuomioistuinviraston perustaminen tarjoaa mahdollisuuden entistä strategisempaan ja yhtenäisempään ohjaukseen. Nykyinen ohjausmalli on raskas, oikeusministeriön joutuessa käymään tulosneuvottelut erikseen kunkin tuomioistuimen kanssa. Kehittämisesurssien keskittämällä on myös myönteinen vaikutus tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen kokonaisuutena.

Edelleen ministeriö on lausunut, että uudistuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu arviomuistiossa vain yleispiirteisesti ja käynnistymisvaiheen osalta. Se pitää välttämättömänä, että hankkeeseen liittyviä pitkäaikaisia henkilöstövaikutuksia arvioidaan perusteellisesti jatkovalmistelussa. Mahdolliset lisäresursointitarpeet tulisi kattaa hallinnonalan henkilöstökehityksen puitteissa sisäisin kohdennuksin. Myös tarvetta uudelle palkkausjärjestelmälle tulee pohtia. Muutoinkin henkilöstökustannuksia tulee arvioida tarkemmin eikä virastoa tule perustaa kasvuhakuisena.

Lisäksi ministeriö on todennut, että huomiota tulee kiinnittää muun ohella siihen, laskevatko toimitilakustannukset kokonaisuutena todella sen myötä, että huomattava osa oikeusministeriön oikeushallinto-osaston henkilökunnasta siirtyy perustettavan viraston palvelukseen. Oikeusministeriön osana toimiessaan oikeushallinto-osasto hyödyntää ministeriön muita resursseja. Mikäli se nyt siirretään syrjäisempään paikkaan, se joutuu palkkaamaan lisää henkilöstöä itsenäisenä virastona toimimista varten. Tätä ei ole otettu huomioon muistiossa. Lisäksi on huomattava, että myös etätyöskentelystä ja matkustamisesta tulee kustannuksia, joita ei ole otettu huomioon laskelmissa, ja että laskelmista puuttuu myös arvio viraston perustamisen kertaluontoisten siirtymäkustannusten määrästä. Jatkovalmistelussa tulee myös ottaa huomioon valtion toimintojen sijoittamista koskeva sääntely.

Vielä ministeriö on lausunut, että se kannattaa tavoitetta, jonka mukaan tuomioistuinten toiminta nojautuisi jatkossa entistä enemmän tietotekniikan avaamiin mahdollisuuksiin. Selvitysmiesten esitys ei kuitenkaan riittävässä määrin mahdollista toimintatapojen muutosta ja siirtymistä laajasti sähköiseen asiakaspalveluun. Esitys vaatii siten tältäkin osin jatkovalmistelua.

Lopuksi ministeriö on lausunut, että se kannattaa lähtökohtaisesti tuomioistuinviraston perustamista edellyttäen, että toiminnan käynnistämisen edellyttämä taloudellinen investointi saadaan toteutettua kehysten puitteissa. Keskipitkällä aikavälillä uudistuksen tulee johtaa säästöihin ja tuomioistuinten ydintoimintaa tukeviin ja työtä helpottaviin yhteisiin ratkaisuihin. Säästöjä voidaan löytää yhteisestä kehittämistyöstä, palveluprosessien kehittämisestä, sähköistämisestä sekä itsepalveluasoinnin lisäämisestä. Myös lainkäyttöä tukevia prosesseja on voitava avata keskustelulle ja

yhteiselle kehittämiselle ja ohjaukselle. Lisäksi vertailun tekemiseksi olisi vielä hyvä arvioida myös muita vaihtoehtoja. Mikäli uudistusta lähdetään toteuttamaan, olisi suositeltavaa, että valmistelussa kuultaisiin hyvissä ajoin myös valtion työmarkkina-laitoksen asiantuntijoita. Lisäksi jatkotyössä tulisi olla valtiovarainministeriön edustus sen varmistamiseksi, että virastorakenteen uudistamistyö tehdään koordinoitusti, kokonaisuus huomioiden.

4.1.7 Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriö on lausunnossaan ilmoittanut kannattavansa selvitysmiesten ehdotuksia. Uudistukselle asetetut tavoitteet vahvistavat toteutuessaan suomalaista oikeusvaltiota. Erityisesti laadukasta oikeudenkäyttöä koskevilla ehdotuksilla on myönteisiä vaikutuksia eri toimialojen lainsäädännön täytäntöönpanoon. Koulutuksen kehittämistä koskevalta osin uudistus voisi lisäksi edistää myös tuomioistuinviraston ja hallintoviranomaisten välistä koulutusyhteistyötä.

4.2 Laillisuusvalvojat

4.2.1 Annetut lausunnot

Laillisuusvalvojat ovat antaneet lausuntonsa arviomuistiosta.

4.2.2 Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan todennut pitävänsä oikeusministeriöstä toiminnallisesti riippumattoman tuomioistuinviraston perustamista erittäin tärkeänä. Tuomioistuinviraston keskeisimmät tehtävät liittyisivät tuomioistuinten hallintopalveluihin, talous- ja tulosohtaukseen sekä kehittämiseen ja koulutukseen. Virasto tulisi perustaa mahdollisimman nopeasti ja siten, että sille turvattaisiin asianmukaiset voimavarat, jotka eivät olisi pois muusta oikeushallinnosta.

Tuomioistuinlaitoksen nykytila on ongelmallinen paitsi aliresursoinnin niin myös sen vuoksi, että oikeuslaitos on ministeriöjohtoinen. Molemmat mainitut tekijät heikentävät tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta. Käsillä oleva hanke on erittäin tärkeä koko oikeuslaitoksen riippumattomuudelle, yhteiskunnalliselle asemalle ja toiminnalle. Se, että tuomioistuinhallinto nykyään on oikeusministeriössä, ei anna riippumattomuudesta ulospäin hyvää kuvaa, vaikka ministeriöhallinto tosiasiallisesti toimisikin tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittavalla tavalla. Lisäksi nykyisen kaltaisessa hallinnossa on ongelmallista se, ettei tuomioistuinten tulosohtauksessa voida kiinnittää riittävästi huomiota toiminnan laadullisiin tekijöihin. Uuden keskushallinnon myötä näihin seikkoihin voitaisiin paneutua paremmin. Lisäksi oikeusasiamies on todennut, että hallinnollisten toimintojen järjestäminen tuomioistuinvirastossa keskitetysti ja ammattimaisesti hoidettavaksi olisi omiaan parantamaan lainkäytön tukitoimintojen laatua ja mahdollistaisi toimintojen paremman kehittämisen. Samalla tuomioistuimet voisivat keskittyä täysipainoisemmin lainkäyttöön.

Oikeusasiamies on korostanut lausunnossaan sitä, että tuomioistuinten muiden muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta seuraavan erityisaseman vuoksi oikeuslaitokseen ja erityisesti tuomioistuinlaitokseen kohdistuvat täysin erilaiset vaatimukset kuin tavallisiin hallintoviranomaisiin, joihin tuomioistuimia ja tuomioistuinlaitosta ei voidakaan rinnastaa. Sekä kansallinen että kansainvälinen kehitys ja kansainväliset suositukset tukevat vahvasti tuomioistuinviraston perustamista ja operatiivisten tehtävien erityttämistä ministeriöstä. Lisäksi tuomioistuinviraston perustaminen sopisi hyvin yhteen myös tuomioistuinlaitoksen odotettavissa olevien sisäisten muutosten kanssa.

Tuomioistuinviraston aseman osalta oikeusasiamies on lausunut, että virastoa ei ole perusteltua perustaa eduskunnan yhteyteen. Kansainvälisesti vertaillen oikeusministeriön hallinnonalalle sijoittuva toiminnallisesti riippumaton virasto on tavallinen ja asianmukainen malli. Oikeusministeriöön tulee luonnollisesti jäädä tarpeellinen henkilöstö hoitamaan strategisia tehtäviä. Edelleen oikeusasiamies on lausunut, että operationaalisesti tuomioistuinviraston tulisi olla riippumaton ja vahva. Lisäksi viraston tulisi edustaa koko tuomioistuinlaitosta. Eri valtioelinten välisissä suhteissa tuomioistuinviraston merkitys konkretisoituisi tulosohjauksessa ja talousarvioon sekä pidemmän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitteluun vaikuttamisessa.

Tuomioistuinviraston tehtävien osalta oikeusasiamies on lausunut, että arviomuistiossa eriteltyjen tukitoimintojen siirtäminen ministeriötasolta perustettavalle tuomioistuinvirastolle on kannatettavaa. Lisäksi oikeusasiamies on todennut pitävänsä kannatettavina myös selvitysmiesten ehdotuksia tuomioistuinviraston Tanskan mallin mukaisesta roolista talousarvioesitykseen liittyen sekä tuomioistuinvirastolle kaavailtua roolia tuomioistuinten resurssienjaossa ja tulosohjauksessa. Lisäksi luontevaa ja tärkeää olisi myös se, että oikeusministeriöllä nykyään olevat tuomioistuinten virkoja ja virkasuhteita koskevat toimivaltuudet siirrettäisiin resurssien järkevän allokoimisen mahdollistamiseksi tuomioistuinvirastolle.

Edelleen oikeusasiamies on todennut, että riippumaton tuomioistuinvirasto voisi toimia myös tuomioistuinten toiminnan kehittämisessä ja henkilöstön kouluttamisessa oikeusministeriötä aktiivisemmin. Tuomioistuinlaitoksen edustaminen ja kansainvälisten tehtävien hoitaminen soveltuisivat hyvin tuomioistuinviraston tehtäviksi. Perustelut ovat lisäksi myös ehdotukset tuomioistuinharjoittelijoiden valintaan liittyvien tehtävien osoittamisesta perustettavalle virastolle sekä toisaalta valvontatehtävien ja tuomareiden nimittämistä koskevan sääntelyn säilyttämisestä pääosin ennallaan.

Tuomioistuinviraston organisaation osalta oikeusasiamies on todennut, että tuomari-painotteinen hallitus on tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja tuomioistuinviraston roolin ja aseman johdosta tärkeä lähtökohta. Sidosryhmäyhteistyö on tärkeää, mutta sen paikka ei ole tuomioistuinviraston hallitustyössä. Myös tuomioistuinviraston ehdotetun aseman osalta oikeusasiamies on ilmoittanut yhtyvänsä arviomuistiossa esitettyyn.

Vielä oikeusasiamies on lausunut, että tuomioistuinviraston perustamisen vaikutuksia on arvioitu muistiossa asianmukaisesti. Taloudelliset vaikutukset ovat äärimmäisen pieniä ja toisaalta selvää on, että tuomioistuinhallinnon aito parantaminen aiheuttaa jonkin verran lisäkustannuksia. On tärkeää, että tuomioistuinviraston perustaminen ei merkitse heikennyksiä lainkäyttötoimintaan tai muiden oikeuslaitoksen toimijoiden toimintaan. Oikeuslaitos tarvitsee lisäresursseja.

Lisäksi oikeusasiamies on todennut, että käräjäoikeuksien lautamiesten määrän vahvistamiseen ja lautamiesten ohjeistamiseen ja tukemiseen liittyvät tehtävät tulisi siirtää perustettavalle tuomioistuinvirastolle. Samalla tulisi muuttaa lautamiesten valintatapaa, mikäli lautamiesjärjestelmä ylipäätään halutaan säilyttää. Perusteltua olisi myös selvittää tarkemmin kysymystä muutoksenhakulautakuntien asemasta tuomioistuinlaitoksessa.

Lopuksi oikeusasiamies on todennut pitävänsä selvitysmiesten työtä laadukkaana ja hyvänä pohjana jatkovalmistelulle. Kaavaillun tyyppisen tuomioistuinviraston perustamiseen liittyy tärkeitä etuja ja hyvin järjestettynä se parantaisi tuomiovallan riippumattomuutta sekä tuomioistuinten toimintaedellytyksiä. Tehokkaasti toimiva tuomioistuinlaitos on ratkaisevan tärkeä perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien toteutumisen kannalta.

4.2.3 Valtioneuvoston oikeuskansleri

Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunnossaan todennut, että hänellä ei sinällään ole huomautettava selvitysmiesten arviomuistiosta. Siltä osin kuin arviomuistiosta on lausuttu, että tuomioistuinvirasto siirtäisi sille mahdollisesti tehdyt tuomareiden toimintaa koskevat kantelut ylimpien laillisuusvalvojen tutkittaviksi, oikeuskansleri on lausunut olevan perusteltua, että kantelut ohjattaisiin juuri oikeuskanslerille, jolla on tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa korostunut rooli.

4.3 Yleiset tuomioistuimet

4.3.1 Annetut lausunnot

Korkeimman oikeuden ohella myös kaikki hovioikeudet ovat lausuneet selvitysmiesten arviomuistiosta. Kaikkiaan 27 käräjäoikeudesta lausunnon on toimittanut 23 käräjäoikeutta.

4.3.2 Korkein oikeus

Korkein oikeus on lausunnossaan yleisesti todennut pitävänsä valitettavana sitä, että tuomioistuinten keskushallinnon irrottaminen oikeusministeriöstä ja sen uskominen erilliselle keskushallintoyksikölle on viivästynyt. Selvitysmiesten arviomuistiostakin ilmenevin perustein hanke on tärkeää toteuttaa mahdollisimman nopeasti.

Arviomuistiosta esitettyjen tavoitteiden osalta korkein oikeus on todennut, että nykyoloissa niiden merkitys entistä korostuneempi. Tuomioistuinten merkitys ja niiden rakenteellisen riippumattomuuden merkitys ovat sekä kansainvälisen että kansallisen oikeudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen myötä kasvaneet. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen pääosin ehdotetulla tavalla on Suomessakin tarpeellinen ja tärkeä edistysaskel. Sellaisen rakenteen ylläpitäminen tuomioistuinhallinnossa, johon väistämättä liittyy toiminnallisia ongelmia ja joka lisäksi jo sellaisenaan on omiaan herättämään epäilyksiä tuomioistuinten riippumattomuudesta, ei ole sisäisesti eikä ulkoisesti hyvä asia.

Uudistushankkeen vaatimien voimavarojen osalta korkein oikeus on todennut, että nykyistä hallintomallia ei ole enää perusteltua vastustaa vetoamalla siihen, että hallinnon uudelleen järjestäminen vaatisi nykytilanteeseen nähden enemmän määrärahoja. Pitkään jatkunut keskeisten tehtävien riittämätön resursointi on johtanut kielteisiin vaikutuksiin sekä toiminnan laadussa että myös taloudellisten voimavarojen asianmukaisessa käytössä, esimerkkeinä tästä IT-toimintoja ja toimitiloja koskevat hankkeet. Keskeisten hallinnollisten tehtävien hoidon turvaaminen on edellytys toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevälle ja kestäväälle tuomioistuinten ylläpidolle ja kehittämiselle. Lainkäytössä on ilmeistä, että säädösperusteisten, toimintarakenteissa olevien epäkohtien ja IT-teknologian hyödyntämiseen liittyvän jälkeensä jääneisyyden ohella suurimmat laatua ja tehokkuutta heikentävät puutteet liittyvät vajavaisuuksiin lainkäyttötoiminnan ja henkilöstön ammatillisen osaamisen kehittämisessä. Lainkäytössä laatu ja tehokkuus liittyvät erottamattomasti yhteen, koska puutteet laadussa pitkittävät ja kuormittavat asioiden käsittelyä ja prosesseja. Panostus laatuun on siten samalla panostus tehokkuuteen.

Edelleen korkein oikeus on todennut, että tarve parantaa tuomioistuinten henkilöstön koulutusjärjestelmää ja panostaa lisää voimavaroja ammatillisen osaamisen järjestelmälliseen ja jatkuvaan kehittämiseen on Suomessa ilmeinen. Nykyisellään järjestelmä ei vastaa vallitsevia tarpeita eikä myöskään kestä kansainvälistä vertailua. Tässä tilanteessa olisi virheellistä tarkastella esimerkiksi koulutuksen parantamisen vaatimia voimavaroja vain kustannuseränä sen sijaan, että ne nähtäisiin välttämättömänä lainkäytön laatua ja tehokkuutta edistävänä investointina.

Tuomioistuinhallinnon vaatimia resursseja arvioitaessa on otettava huomioon se, että nykyisen järjestelmän aikana erilaisissa keskushallinnon tehtävissä on hyödynnetty suurelta osin tuomioistuinten henkilöstöä, jolloin tuomioistuinten henkilöresursseista osa ei ole ollut käytettävissä lainkäyttötoimintaan. Toisaalta monenlaisia hallinnollisia tehtäviä on myös hoidettu hajautetusti ilman keskushallinnon tukea, mikä on lisännyt päällekkäistä työtä ja heikentänyt tehtävien hoidon ammattimaisuutta. Lähtökohtana tuomioistuinhallintoa uudistettaessa on oltava se, että Suomeenkin tarvitaan itsenäinen ja ammattimaisesti toimiva keskushallinto palvelemaan ja tukemaan tuomioistuinten toimintaa ja sen kehittämistä. Tämän lähtökohdan ohella on nähtävä se, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää edellä selostetun aliresursoinnin korjaamista. Asianmukaisesti toteutettuna tuomioistuinten toimintaa ja kehittämistä palvelevalla hallintouudistuksella olisi varmasti saatavissa lisäarvoa. Vielä korkein oikeus on vaadittavien resurssien osalta lausunut, että selvitysmiesten arvioima lisäresurssitarve on varsin vähäinen sekä absoluuttisesti että suhteessa niihin perusteisiin, joiden vuoksi hanke on tarpeen toteuttaa. Taloudelliset seikat eivät siten voi olla esteenä uudistuksen toteuttamiselle. Olennaista on kuitenkin myös se, ettei uuden hallintomallin toimintakykyä ja tavoitteiden toteutumista estetä resurssien alimitoituksella.

Korkein oikeus on todennut, että uudistus ei sinänsä voi vaikuttaa valtioneuvoston tehtäviin, vaan tuomioistuinlaitosta koskevat valtioneuvoston tehtävänalaan kuuluvat tehtävät, kuten lainvalmistelu ja tuomioistuinten toimintaedellytysten turvaaminen valtion talousarviossa, jäisivät edelleen oikeusministeriön vastuulle. Lainkäyttöjärjestelmään kohdistuvien vaatimusten kasvaminen ja julkisen talouden kiristyminen yhteisvaikutuksineen korostavat tarvetta tähänastista vahvempaan, selkeämpään ja johdonmukaisempaan strategiseen suunnitteluun ja uudistustyöhön erityisesti oikeusministeriön vastuualueilla. Tuomioistuinvirasto ei voisi korvata valtioneuvostotasolle kuuluvien tehtävien ja oikeudenhoidon kehittämisvastuiden hoitamista säädös- ja

rahapolitiikan tasolla. Virasto voisi kuitenkin osaltaan tukea myös strategista suunnittelua ja valmistelua siltä osin kuin vastuu siitä jää ministeriölle.

Yksityiskohtaisemmin korkein oikeus on lausunut, että sillä, että ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan, ei ole ratkaisevaa eikä edes erityisen ohjaavaa vaikutusta sen suhteen, miten tuomioistuinten keskushallinto tulee järjestää. Lainkäytön valvonta ja keskushallintotehtävät ovat pääosin eri asioita.

Korkein oikeus on todennut, että selvitysmiesten valtion keskushallinnon kehittämistä yleisesti koskeva tarkastelu on asianmukainen ja tehdyt johtopäätökset tältä osin oikeita. Kansainvälistä kehitystä olisi sen sijaan perusteltua selvittää vielä tehtyä tarkemmin ja kattavammin. Pohjoismaisista vaihtoehdoista Tanskan tuomioistuinvirasto, joka poikkeaa oikeudelliselta ja organisatoriselta perustaltaan selvästi Ruotsin tuomioistuinvirastosta, vastaa parhaiten niitä lähtökohtia, joita tuomioistuinlaitoksen rakenteellisen riippumattomuuden turvaamiseksi on tarpeen noudattaa, ja sopii hyvin esikuvaksi uudistusta Suomessa toteutettaessa.

Tuomioistuinviraston aseman osalta korkein oikeus on lausunut, että tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi viraston itsenäiseen asemaan suhteessa oikeusministeriöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Muutoinkin korkein oikeus yhtyy pääosin selvitysmiesten tältä osin esittämiin ehdotuksiin ja huomioihin. Jatkovalmistelussa on kuitenkin vielä syytä selvittää mahdollisuutta sijoittaa virasto eduskunnan yhteyteen. Korkeimpien oikeuksien osalta huomioon tulee joka tapauksessa ottaa niiden erityisasema ylimpiin valtioelimiin kuuluvina tuomioistuimina, joiden riippumattomuuden turvaaminen on korostetun tärkeää. Tämä puoltaa erillisen määrärahamomentin säilyttämistä valtion talousarviossa. Momentin suuruudella verrattuna tuomioistuinlaitoksen kokonaisuuteen ei ole asiaa arvioitaessa merkitystä. Erillinen momentti on edelleen tarpeellista ja perusteltua säilyttää vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi Norjassa. Asialla ei ole välttämätöntä yhteyttä myöskään tulohajautukseen.

Korkein oikeus on todennut, että sillä ei ole toistaiseksi huomautettavaa tuomioistuinvirastolle kaavailluista tehtävistä. Se ei kuitenkaan pidä selvitysmiesten kannanottoa määrärahamomenttien erillisyyden ja tulohajautuksen välisestä suhteesta korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta oikeana.

Lisäksi korkein oikeus on todennut pitävänsä selvitysmiesten kannanottoja viraston organisaatiosta ja toiminnan järjestämisestä oikeansuuntaisina. Tanskan tuomioistuinlaitoksen tukeutuville linjauksille on hyvät perusteet. Olennaisia vaatimuksia ovat hallituksen tuomariemmistöisyys sekä se, että kaikkien tuomioistuintaustaisten jäsenten tulee tehtävässään ja vastuuasemassaan kyetä tarkastelemaan asioita koko tuomioistuinlaitoksen ja sen kehittämisen näkökulmasta. Muussa tapauksessa hallitus ei voi onnistua tehtävässään.

4.3.3 Hovioikeudet

4.3.3.1 Turun hovioikeus

Turun hovioikeus on lausunnossaan yleisesti todennut, että hovioikeudet ja pääosin myös muut yleiset tuomioistuimet ovat perinteisesti kannattaneet ministeriöstä erillään olevan tuomioistuinhallinnon perustamista. Sen sijaan hallintotuomioistuimet ovat yleensä vastustaneet hanketta. Kritiikki on kohdistunut usein siihen, että tuomioistuinviraston perustaminen ei olisi hyvin sopusoinnussa ylimpien tuomioistuinten perustuslaissa säädetyn valvontatehtävän kanssa. Hovioikeuden käsityksen mukaan näin ei ole. Ensinnäkin kysymyksessä oleva valvonta on pääasiassa ennakkoratkaisuin tapahtuvaa lainkäytön yhtenäisyyden valvontaa, joka ei kaiketi missään järjestelmässä kuulu tuomioistuinviraston tehtäviin. Toisaalta tuomioistuinviraston ydintehdävät, kuten budjettiin liittyvät tehtävät, ovat vain vaivoin luettavissa ylimpien tuomioistuinten valvontavallan alaan kuuluviksi. Ei myöskään ole todennäköistä, että ylimmät tuomioistuimet suhtautuisivat myönteisesti valvontatehtävänsä laajentamiseen.

Edelleen hovioikeus on lausunut, että tuomioistuinviraston perustamiseen kriittisesti suhtautuneet tahot ovat usein perustelleet hankkeen vastustamista myös sillä, että nykyinen ministeriövetoinen järjestelmä toimii hyvin ja että tuomioistuinviraston myötä päätöksenteko voisi tehostumisen sijasta mutkistua. Näin mahdollisen kehittämisen tulisi tapahtua ministeriön sisällä. Tältä osin hovioikeus katsoo, että mikään ministeriön rakenteiden sisällä tapahtuva kehitystyö ei ole todellinen vaihtoehto itsenäisen tuomioistuinhallinnon luomiselle. Tällaiseen uudistukseen liittyisi vaikeita kysymyksiä toimivallan rajaamisessa ja kehitystyön koordinoinnissa. Sisäinen uudistaminen ei myöskään olisi kansainvälisen kehityksen mukaista eikä se luultavasti parantaisi tuomioistuinten julkisuuskuvaa.

Hovioikeus on todennut, että arviomuistiossa esitetty kanta, jonka mukaan tuomioistuinlaitoksen viimeaikaiset ja tulossa olevat uudistukset puoltavat tuomioistuinviraston perustamista ja osaltaan myös mahdollistavat sen, on paikkansapitävä. Sen sijaan hovioikeus katsoo, että strategisen johtamisen ei tulisi jäädä kokonaisuudessaan ministeriön tehtäväksi. Strategiset tehtävät liittyvät organisaation pitkän aikavälin suunnitteluun ja suuriin linjauksiin. Tuomioistuinhallinto, jolla ei olisi tällaisia tehtäviä, ei voisi toimia sille kuuluvien tavoitteiden mukaisesti. Strategiseen kehittämistyöhön liittyen tuomioistuinvirastolla tulisi olla omat kehittämistyön asiantuntijansa. Hovioikeus on myös lausunut, että tuomioistuinhallinnolla tulisi olla riittävät valtuudet valtion tulo- ja menoarviota koskevissa asioissa, jotta strategisella suunnittelulla olisi riittävä taloudellinen pohja. Kansainvälisen yhteistyön osalta hovioikeus on lisäksi todennut, että tuomioistuinten toimivan kansainvälisen yhteistyön tulisi voida jatkua tuomioistuinviraston perustamisen jälkeenkin.

Hovioikeus on todennut, että kansainvälisistä järjestöistä merkittävintä työtä tuomioistuinhallinnon saralla on tehnyt Euroopan neuvosto. Hovioikeus on korostanut lausunnossaan sitä, että kysymyksessä olevassa tuomioistuinten keskushallinnossa on kysymys ennen muuta tuomioistuinten itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamisesta toimeenpanovaltaa vastaan. Sama tavoite näkyy selkeimmin eteläeurooppalaisessa mallissa, joskin myös pohjoismaisissa keskushallintomalleissa yhtenä keskeisistä tavoitteista on ollut tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen. Pohjoismaissa leimallista on ollut se, että keskusviraston tehtäväkenttä on ollut verrattain laaja. Kokonaisuutena hovioikeuden käsitys on, että eurooppalainen kehitys puoltaa vahvasti tuomioistuinviraston perustamista. Esikuviksi sopivat parhaiten pohjoismaiset mallit.

Tuomioistuinviraston aseman osalta hovioikeus on lausunut, että mikään oikeusministeriön hallinnonalalla toteutetuista muista keskushallintohankkeista ei sellaisenaan sovellu tuomioistuinhallinnon perustaksi. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinto tulee rakentaa sellaiselle pohjalle, jossa korostuvat tuomioistuinten ja tuomareiden päätösvalta ja päätöksenteon itsenäisyys muista valtion tehtävänjaon mukaisista toiminnoista. Hovioikeus on lisäksi ilmoittanut yhtyvän siihen arviomuistiossa esitettyyn kannanottoon, että tuomioistuinvirastoa ei tule sijoittaa eduskunnan yhteyteen, vaan osaksi tuomioistuinlaitosta.

Hovioikeus on todennut olevansa yhtä mieltä selvitysmiesten kanssa siitä lähtökohdasta, että tuomioistuinviraston toiminnan tavoitteena tulisi olla mahdollisimman hyvien edellytysten luominen sille, että tuomioistuinten lainkäyttö on laadukasta ja toiminta tuloksellista. Tähän lähtökohtaan kuuluu myös valmiuksien luominen tulevaisuuden tavoitteiden toteuttamiseksi.

Hovioikeus on katsonut, että keskeisimmät uuden keskushallinnon tehtävät tulisivat liittymään tulosohjaukseen ja resurssien jakoon. Jatkovalmistelussa tulisi vielä pohtia sitä, voisiko tuomioistuinvirasto vastaavalla tavalla kuin Norjassa esittää eduskunnalle selvityksen tuomioistuinlaitoksen tulevan budjettivuoden tarpeista. Hovioikeus kannattaa toisaalta sitä arviomuistiossa esitettyä ehdotusta, että kaikilla tuomioistuimilla ja tuomioistuinvirastolla olisi yhteinen määrärahamomentti.

Erilaisten lautakuntien osalta hovioikeus on lausunut, että ehdotetun tuomarinkoulutuslautakunnan ohella myös tuomarivalintalautakunta voitaisiin sijoittaa tuomioistuinviraston yhteyteen. Tuomareiden valvontaan ja kurinpitoon liittyviä tehtäviä tuomioistuinvirastolle ei arviomuistiossa esitetyin perustein tulisi osoittaa. Vielä hovioikeus on lausunut, että ehdotus, jonka mukaan tuomioistuinviraston hallitus olisi tuomariemmistöinen, vastaa kansainvälisiä suosituksia.

Lopuksi hovioikeus on lausunut, että selvitysmiesten työ on muodostaa hyvän pohjan jatkovalmistelulle, jossa tuomioistuinten edustajilla tulee olla keskeinen asema. Kehittämistyölle ja strategiselle suunnittelulle on annettava selkeä asema viraston organisaatiossa. Uudella tuomioistuinhallinnolla voi olla kaikki ne myönteiset yhteiskunnalliset vaikutukset, joita arviomuistiossa on esitetty, mikäli keskushallinnon jatkosuunnitteluun ja rakentamiseen panostetaan riittävästi. Asian jatkovalmistelu on hovioikeuden mielestä käynnistettävä viipymättä.

4.3.3.2 Vaasan hovioikeus

Vaasan hovioikeus on lausunnossaan todennut, että oikeusministeriön hallinnonalalla ministeriötasolla päätetään taloudellisesti hyvinkin pienistä asioista eikä toiminnan ohjausjärjestelmä ole kovin selkeä. Esitetty muutos parantaisi tilannetta olennaisesti. Muutos olisi tärkeä myös siitä syystä, että täytäntöönpanovaltaan kuuluvan oikeusministeriön ohjausvalta sopii huonosti yhteen tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kanssa. Tästä aiheutuu toistuvasti asioiden hoitamiseen tarpeetonta kitkaa. Tuomarijohtoinen erillisvirasto parantaisi tilannetta tältäkin osin. Sekä perustuslain vaatimusten että yleisten tulosohjauksen järjestämisperiaatteiden voidaan siten katsoa puoltavan voimakkaasti viraston perustamista. Lisäksi myös kansainvälinen kehitys ja suositukset puoltavat vahvasti ministeriöstä erillisen tuomioistuinviraston perustamista.

Tuomioistuinviraston aseman osalta hovioikeus on lausunut, että tuomioistuinten riippumattomuus on otettava huomioon harkittaessa viraston asemaa valtionhallinnossa. Tuomioistuinten toimintaa voidaan ohjata lainsäädännöllä ja parlamentin vahvistamalla budjetilla. Oikeusministeriön roolin tulee rajoittua näiden valmisteluun ja täytäntöönpanon seurantaan. Siten kaikki tuomioistuinten toimintaa ohjaavat strategiset ja operatiiviset tehtävät tulisi siirtää ministeriöltä hallitusvallasta riippumattomalle tuomioistuinvirastolle. Jatkovalmistelussa tulisi myös selvittää mahdollisuutta, että tuomioistuinvirasto voisi esittää oman budjettisuunnitelmansa ja asetettavat toiminnalliset tavoitteet suoraan valtioneuvostolle. Joka tapauksessa tulisi Tanskan mallin mukaisesti harkita sitä vaihtoehtoa, että tuomioistuinvirastolla olisi tarvittaessa oikeus tehdä budjettiesitys suoraan eduskunnalle. Tällä tavoin eduskunnan olisi mahdollista saada suoraa tietoa talousarvion vaikutuksista perusoikeuksien toteutumiseen riippumattoman tuomiovallan käyttäjien edustajilta.

Hovioikeus on todennut, että tuomioistuinten kehittämistyö on tällä hetkellä yksikkökohtaista ja hajanaista. Tästä aiheutuu haittaa asioiden hoitamiselle ja asiakkaille. Tuomioistuimet tarvitsevat toimintansa kehittämiseksi selkeämpiä, yhdenmukaisempia ja kattavampia yhteisiä tavoitteita, joita tuetaan lainsäädäntötoimin, omalla kehittämistoiminnalla, yhteistyöllä oikeudenkäynnin osallisten kanssa sekä investoinneilla. Nivel tuomioistuinten ja lainsäädäntövallan välillä tulisi olla itsenäinen tuomioistuinvirasto eikä täytäntöönpanovaltaan kuuluva ministeriö. Tällainen rakenne ei ole yhteensopiva perustuslain eikä sen taustalla olevien kansainvälisten tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien suositusten kanssa.

Edelleen hovioikeus on lausunut, että itsenäisellä tuomioistuinvirastolla olisi mahdollisuus toimia nykyistä paremmin erityisesti tietojärjestelmien suunnitteluun ja hankintaan liittyvissä tehtävissä, toimitilakysymyksissä sekä tulosohjauksessa ja resurssien jaossa, jossa tulisi olla selkeämmät toiminnalliset ja laadulliset tavoitteet. Tuomioistuinviraston olisi myös ministeriötä helpompi toimia yhteistyössä tuomioistuinten kanssa niiden kehittämiseen liittyvässä toiminnassa ja koulutuksen järjestämisessä ja suuntaamisessa. Viraston olisi lisäksi helpompi toimia hallinnon ja lainkäytön yhtenäisempien toimintatapojen edistämiseksi. Virasto voisi myös selvityksessä esitetyllä tavalla hoitaa keskitetysti sellaisia tehtäviä, joita hoidetaan nyt päällekkäisinä ja hajanaisesti eri tuomioistuimissa. Vielä hovioikeus on todennut, että Euroopan neuvoston suosituksessa edellytetty tuomioistuinviraston vahva asema tuomioistuinten budjetin valmistelussa ei toteudu nykyisellä rakenteella.

Tuomioistuinviraston organisaation osalta hovioikeus on todennut, että tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi viraston johtokunnassa tulisi olla selkeä tuomariennemistö. Tuomareiden tulisi itse valita edustajansa johtokuntaan, jonka kokoonpanoa pohdittaessa tulisi miettiä myös sitä, mikä osuus jäsenistä olisi päällikkötuomareita ja mikä vastaavasti tavallisia tuomareita. Lisäksi hovioikeus on todennut, että tuomarivalintalautakunnan, oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja perustettavaksi esitetyn tuomarinkoulutuslautakunnan avustavien toimintojen sijoittaminen tuomioistuinvirastoon saisi aikaan kustannussäästöjä.

Vielä hovioikeus on lausunut, että nykyisen oikeushallinnon niukat resurssit ja alhainen kompetenssi ovat saaneet aikaan tehottomuutta ja hajanaisuutta. Puutteellisen panostuksen myötä myös tulokset ovat olleet puutteellisia. Tuomioistuinviraston perustaminen tulee nähdä investointina, joka on pitkällä aikavälillä tuottava. Kustannusten määrään vaikuttaa olennaisella tavalla se, kuinka paljon oikeusministeriöön jätetään tuomioistuinten ohjaukseen liittyviä toimintoja. Toiminnan ja perustuslain näkökulmasta tarpeet ovat pienet. Tarpeettomia toimintoja ei tule rahoittaa kansalaisten

oikeusasioiden ratkaisemiseen varatuilla määrärahoilla. Jos rahoitustarve pysyy selvitysmiesten arvioimalla tasolla, on hanketta pidettävä pitkällä aikavälillä erittäin kannattavana sekä taloudellisesti että oikeudenhoidon laadun kannalta. Viraston perustamista koskeva periaateratkaisu tulisi sisältyä hallitusohjelmaan tai seuraavan hallituksen toimintasuunnitelmaan. Sen jälkeen jatkovalmistelu tulisi käynnistää viipymättä laajapohjaisessa valmisteluelimessä.

4.3.3.3 Itä-Suomen hovioikeus

Itä-Suomen hovioikeus on lausunnossaan katsonut, että tuomioistuinviraston perustamisella voitaisiin edistää tuomioistuinten riippumattomuutta ja huomioida paremmin tuomioistuinten käytännön tarpeita. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen riippuu kuitenkin siitä, minkälaisia viraston asema, tehtävät ja organisaatio ovat. Näistä seikoista on arviomuistiossa niukalti tietoa, mikä vaikeuttaa käsityksen muodostamista asiasta.

Hovioikeus on todennut, että kansallinen kehitys oikeusministeriön hallinnonalalla sekä kansainvälisestä kehityksestä erityisesti kehitys muissa pohjoismaissa puoltavat tuomioistuinviraston perustamista. Tuomioistuinviraston asemaan liittyen hovioikeus on lausunut, että viraston asemaa toiminnassaan riippumattomana ja itsenäisenä virastona tulee korostaa. Mikäli lainvalmistelutyö jäisi arviomuistiossa esitetyllä tavalla oikeusministeriön vastuulle, tulisi tuomioistuinvirastolla ja siten tuomareilla joka tapauksessa olla mahdollisuus vaikuttaa tuomioistuimia ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lainsäädännön valmisteluun.

Tuomioistuinviraston tehtäväkentän osalta hovioikeus on lausunut, että yksittäisten tuomioistuinten ohjaustehtävät ja niihin liittyvät valtuudet tulisi määritellä tarkasti. Hovioikeus kannattaa tuomioistuinten hallintoon liittyvien operatiivisten tehtävien siirtämistä tuomioistuinvirastolle. Näin voidaan vähentää päällekkäistä työtä ja yhdenmukaistaa hallinnollisia menettelytapoja ja käytäntöjä sekä sitä kautta parantaa hallinnon laatua. Erityisesti tietoteknisten palvelujen turvaamista ja kehittämistä koskevien tehtävien, toimitiloihin liittyvien keskitettyjen asioiden sekä henkilöstö- ja talousasioiden siirtäminen arviomuistiossa esitetyllä tavalla on kannatettavaa. Toimitiloja koskevien tehtävien osalta tulisi vielä tarkentaa, siirtyisivätkö myös kalustoa koskevat tehtävät tuomioistuinvirastolle, mikä lisäksi hovioikeus kiinnittää huomiota siihen, että henkilöstö- ja talousasioiden siirtyessä tuomioistuinvirastolle toimintoja tulisi kehittää niin, että ne olisivat erityisesti rakennemuutosten yhteydessä nykyistä toimivampia. Lisäksi hovioikeus on esittänyt, että tuomioistuinten ratkaisuja koskevien tilastojen tuottaminen ja julkaiseminen voisi Tilastokeskuksen tehtävästä luopuessa kuulua vastaisuudessa tuomioistuinviraston tehtäviin.

Edelleen hovioikeus on lausunut, että jatkovalmistelussa tulisi selvittää sitä vaihtoehtoa, voisiko tuomioistuinvirasto tehdä tuomioistuinlaitoksen talousarvioesityksen suoraan eduskunnalle tai oikeusministeriölle. Joka tapauksessa virastolla tulisi olla talousarvioesitykseen vahva vaikuttamismahdollisuus ja vastaavasti oikeusministeriön mahdollisuuksia muuttaa esitystä tulisi rajoittaa. Virkaehtosopimusneuvottelujen siirtäminen tuomioistuinviraston vastuulle on kannatettavaa.

Tuomioistuinten toiminnan kehittämisen ja koulutuksen osalta hovioikeus on ilmoittanut kannattavansa selvitysmiesten ehdotuksia. Tuomioistuinvirastolla olisi kokonaisnäkemys tuomioistuinlaitoksen koulutus- ja kehittämistarpeista ja kehittämistyö olisi

näin nykyistä ammattitaitoisempaa ja hyödyllisempää tuomioistuinten käytännön työn kannalta. Hovioikeus on ilmoittanut kannattavansa myös viraston tuomioistuinlaitoksen edustamiseen ja kansainvälisiin tehtäviin liittyviä selvitysmiesten ehdotuksia. Tuomareilla tulisi kuitenkin vastaisuudessa olla oikeus osallistua kansainvälisiin tehtäviin. Lisäksi yksittäisistä ratkaisuista tiedottamisen tulisi jäädä ratkaisun antaneen tuomioistuimen tehtäväksi.

Tuomareiden nimittämiseen liittyen hovioikeus on lausunut, että kannattavansa ehdotuksia. Tuomioistuinharjoittelijoiden valintaa koskeva ehdotus loisi hakijoille yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä tuomioistuinharjoitteluun. Tuomareiden valvonnan osalta hovioikeus on lisäksi todennut, että mahdollisuutta kehittää ja yhtenäistää hovioikeuksille nykyisin kuuluvaa käräjäoikeuksien tarkastustoimintaa voitaisiin myös tässä yhteydessä selvittää.

Tuomioistuinviraston organisaation ja toiminnan osalta hovioikeus on vielä todennut, että asiantuntijoita voitaisiin tarvittaessa kuulla se sijaan, että he kuuluisivat viraston hallitukseen. Tuomareiden edustusta hallituksessa tulisi vielä vahvistaa ja myös käräjäoikeuksilla tulisi olla oikeus valita oma edustajansa. Lisäksi hallituksessa tulisi olla Suomen tuomariliitto ry:n edustaja. Osan viraston tehtävistä tulisi olla määrääkäsia, jotta tuomarit voisivat työskennellä virastossa osana virkakiertoaan. Tällä tavoin tuomareiden asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää parhaalla tavalla viraston toiminnassa. Henkilökunnan rekrytointia ei tulisi jättää vain johtajan tehtäväksi ja viraston henkilöstön määrän riittävyttä tulee vielä selvittää. Tuomioistuinvirasto olisi selkeä ja hyvä nimi uudelle virastolle.

4.3.3.4 Helsingin hovioikeus

Helsingin hovioikeus on lausunnossaan todennut pitävänsä perusteltuna, että tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista arviomuistiossa hahmotellulla tavalla. Tuomioistuinvirasto perustaminen vahvistaisi tuomioistuinten riippumattomuutta etenkin, jos virastoa johtava hallitus olisi ehdotetulla tavalla tuomarienemmistöinen. Tuomioistuinvirastossa voitaisiin hoitaa nykyistä tehokkaammin ja asiantuntevammin erilaisia hallinnollisia tehtäviä ja muita tukitoimintoja, joita nykyisin hoidetaan eri tuomioistuinyksiköissä. Viraston perustamisen myötä myös koulutuksessa voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon käyttäjän näkökulma.

Hovioikeus on katsonut, että monista ansioistaan huolimatta tehty selvitys on luonteeltaan alustava. Uudistuksen yksityiskohtaista valmistelua varten on syytä asettaa laajapohjainen toimikunta heti vaalikauden alussa. Arviomuistio muodostaa kuitenkin hyvän perustan jatkovalmistelulle ja valmistelua tulee jatkaa sen pohjalta. Erityistä huomiota jatkovalmistelussa tulee kiinnittää siihen, että viraston perustamisen tulee vähentää tuomioistuimille hallinnollisista tehtävistä aiheutuvaa vaivaa eikä lisätä tätä.

Edelleen hovioikeus on lausunut, että kansallinen ja kansainvälinen kehitys sekä kansainväliset suositukset tukevat tuomioistuinviraston perustamista. Tuomioistuinten erityinen asema ja riippumattomuus huomioon ottaen niitä koskevien tehtävien siirtäminen pois ministeriöltä olisi jopa erityisen perusteltua. Hovioikeuden käsityksen mukaan kokemukset muista pohjoismaista ovat myös myönteisiä. Uudistusta toteutettaessa tulee kuitenkin luonnollisesti ottaa huomioon valtiosääntö ja kansalliset uudistustarpeet.

Hovioikeus on todennut pitävänsä perusteluina niitä näkökohtia, joita arviomuistiossa on esitetty tuomioistuinviraston asemasta. Lisäksi hovioikeus yhtyy selvitysmiesten käsitykseen siitä, että tuomioistuinvirastolle kaavailut tehtävät eivät olisi ristiriidassa ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän kanssa. Muiltakin osin tehtävänkuvaus on onnistunut. Jatkovalmistelussa on määrätietoisesti pyrittävä vähentämään päällekkäisen työn määrää sekä selvitettävä, voisiko tuomioistuinvirasto tukea tuomioistuinten työtä myös yksittäisistä lainkäyttöasioista tiedotettaessa.

Vielä hovioikeus on lausunut, että se pitää esitettyjä kaavailuja tuomioistuinviraston organisaatiosta ja toiminnasta oikeansuuntaisina. Tanskan tuomioistuinviraston organisaatiomalli soveltuisi myös Suomeen. Uudistuksen vaikutusten osalta hovioikeus on todennut, että vaikutuksia on selvitettävä tarkemmin jatkovalmistelussa. Tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset on kuitenkin nähtävä investointina, joka pitkällä aikavälillä maksaa itsensä takaisin tuomioistuinten toiminnan lisääntyvän tehokkuuden myötä.

4.3.3.5 Rovaniemen hovioikeus

Rovaniemen hovioikeus on lausunnossaan todennut puoltavansa ja pitävänsä perusteltuna tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista arviomuistiossa alustavasti hahmotellulla tavalla. Kansallinen ja kansainvälinen kehitys puoltavat tuomioistuinviraston perustamista. Tuomioistuinviraston tehtävien osalta hovioikeus kannattaa sitä, että virasto tulisi hoitamaan nykyisin oikeusministeriölle kuuluvia tehtäviä liittyen tuomioistuinten hallintopalveluihin, talous- ja tulosoikeuteen sekä kehittämiseen ja koulutukseen. Lisäksi hovioikeus on ilmoittanut pitävänsä perusteltuina myös selvitysmiesten esittämiä näkökohtia tuomioistuinviraston asemasta suhteessa valtioneuvostoon ja erityisesti oikeusministeriöön, eduskuntaan, tuomioistuimiin ja niiden sidosryhmiin.

Edelleen hovioikeus on lausunut, että perusteet tuomioistuinviraston perustamiselle ovat vahvat. Virasto korostaisi ja vahvistaisi tuomioistuinten itsenäisyyttä ja riippumattomuutta sekä edistäisi hallintotehtävien tehokasta hoitamista ja vahvistaisi näin tuomioistuinten mahdollisuuksia keskittyä lainkäyttöön. Hallinnollisia tehtäviä keskitämällä saataisiin aikaan myös päällekkäiseen työhön liittyviä säästöjä.

Hovioikeus on todennut, että tuomioistuinviraston keskeisinä tehtävinä on pidettävä tuomioistuinlaitoksen toiminnan kehittämistä keskitetysti ja pitkäjänteisesti myös käytännön tarpeita varten sekä koulutustoimintaa. Virasto voisi tukea käynnistettyjä laatuhankeita sekä tuottaa ja julkaista erilaisia tilastoja tuomioistuinten ratkaisuksista. Hovioikeus kannattaa myös sitä, että tuomioistuinvirastolle tuomareiden ja tuomioistuinten ohella uskottaisiin tuomioistuinlaitoksen edustamiseen liittyviä sekä kansainvälisiä tehtäviä. Yksittäisistä ratkaisuksista tiedottamisen tulisi edelleen kuulua ratkaisun tehneelle tuomioistuimelle. Hovioikeus puoltaa lisäksi myös tuomareiden ja tuomioistuinharjoittelijoiden nimittämiseen liittyviä ehdotuksia. Erityisesti tuomioistuinharjoittelijoiden valintaan liittyvät tehtävät työllistävät yksittäisten tuomioistuinten hallintoa, minkä lisäksi ehdotettu menettely edistäisi myös hakijoiden yhdenvertaisuutta hakumenettelyssä. Kannatettavia ovat myös selvitysmiesten viraston organisaatiota ja toimintaa koskevat ehdotukset.

Lopuksi hovioikeus on lausunut, että virasto tulisi nimetä tuomioistuinvirastoksi ja sen perustamista valmistelemaan tulisi asettaa laajapohjainen toimikunta mahdollisimman pian.

4.3.4 Käräjäoikeudet

4.3.4.1 Espoon käräjäoikeus

Espoon käräjäoikeus on lausunnossaan todennut pitävänsä yleisesti ottaen kannattavana, että tuomioistuinhallinnon uudistamisesta valmistellaan edelleen arviomuistiossa esitetyistä lähtökohdista.

Yksityiskohtaisemmin käräjäoikeus on lausunut, että yleinen kehitys valtionhallinnossa ja oikeusministeriön hallinnonalalla tukevat tuomioistuinviraston perustamista. Ei ole asianmukaista, että tuomioistuimet, joiden riippumattomuuden tulisi olla vahvimmin turvattu, ovat resursoinnin osalta oikeusministeriön ohjauksessa. Lisäksi myös kansainvälinen kehitys ja suositukset tukevat vahvasti tuomioistuinviraston perustamista. Viraston tehtävät on kuitenkin määritettävä kansallisista tarpeista käsin kulloisenkin tilanteen mukaan.

Edelleen käräjäoikeus on lausunut, että se yhtyy selvitysmiesten näkemyksiin tuomioistuinviraston tehtävistä ja asemasta. Tuomioistuinvirasto voisi toimia oikeusministeriötä tehokkaammin esimerkiksi toiminnan kehittämiseen ja henkilöstön kouluttamiseen liittyvissä asioissa, joissa oikeusministeriö on toiminut perustellusti varovaisesti. Lisäksi virastolla voisi olla tärkeä rooli esimerkiksi erilaisten pohja-asiakirjojen ja ohjeiden laatimisessa. Myös tuomioistuinharjoittelijoiden hakumenettelyssä tuomioistuinvirastolla voisi olla oma roolinsa, mutta kunkin tuomioistuimen tulisi jatkossakin voida valita harjoittelijansa itse.

Vielä käräjäoikeus on ilmoittanut yhtyvänsä selvitysmiesten ehdotuksiin myös tuomioistuinviraston organisaation osalta. On tärkeää, että tuomioistuinviraston henkilöstöllä on tuoretta tuomioistuinkokemusta. Myös uudistuksen yhteiskunnalliset vaikutukset on arviomuistiossa oikein arvioitu. Hankkeen taloudelliset vaikutukset on arvioitu maltillisesti ja ne saattavat ajan ja viraston tehtävien määrän kasvun myötä nousta esitettyä korkeammiksi. Kustannuksia saattaa lisätä myös se, että tuomioistuimissa tehdään tällä hetkellä runsaasti kehittämis- ja suunnittelutyötä oman toimen ohella siten, että työstä ei aiheudu näkyviä kustannuksia. Toisaalta voidaan ennakoita, että vapautuva resurssi kohdistuu lainkäyttötyöhön.

4.3.4.2 Etelä-Karjalan käräjäoikeus

Etelä-Karjalan käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että tuomioviraston perustaminen vaikuttaa sopivan hyvin yleiseen kehitykseen valtionhallinnossa. Lisäksi se vastaisi myös kansainvälistä kehitystä. Viraston perustaminen ilmentäisi tuomioistuinten riippumatonta asemaa ja sen ainoa haittapuoli olisi kustannusten kasvaminen. Etenkin Tanskan mallin mukainen tuomioistuinviraston mahdollisuus tehdä tarvittaessa oma talousarvioesityksensä eduskunnalle on hyvä asia.

Tuomioistuinviraston tulisi olla oikeusministeriön hallinnonalan riippumaton itsenäinen virasto, joka hoitaisi tuomioistuinten toimintaa palvelevat operatiiviset keskushallintotehtävät. Uudistuksen myötä tuomioistuinten päällikkötuomarit voisivat osallistua lainkäyttötoimintaan selvästi nykyistä enemmän ja hallintopäällikön virkojen perustamistarve saattaisi poistua.

Tuomioistuinviraston tehtävistä tärkeitä ovat tuomioistuinten palvelu, tukeminen ja kehittäminen. Oikeusministeriön toimintaa näissä tehtävissä on rajoittanut tuomioistuinten riippumattomuus. Riippumattomalla tuomioistuinvirastolla olisi huomattavasti oikeusministeriötä paremmat edellytykset puuttua tuomioistuinten toimintaan. Voidaan myös olettaa, että tuomioistuinvirastolla olisi paremmat yhteydet ja parempi tieto tuomioistuinten tarpeista kuin oikeusministeriöllä, joka sinällään on pääosin selviytynyt tehtävistään vaikeassa tilanteessa hyvin. Tuomioistuinviraston tehtäviin ei kuitenkaan käräjäoikeuden näkemyksen mukaan tulisi kuulua käräjänotaarien valitseminen, vaan käräjäoikeuksien tulisi voida valita tuomioistuinharjoittelijansa myös vastaisuudessa itse.

Edelleen käräjäoikeus on lausunut, että ollakseen tehokas tuomioistuinviraston hallitus ei saa olla liian laaja. Hallitus saattaisikin voida muodostua yksinomaan tuomioistuinten edustajista. Asiantuntijoiden asiantuntemusta voitaisiin tällöin hyödyntää muulla tavoin.

Lopuksi käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinvirasto tulee perustaa nopeasti ja sen tulee ryhtyä tarmokkaasti ja tehokkaasti uudistamaan tuomioistuinlaitosta. Viraston perustamisesta aiheutuvat kustannukset saadaan moninkertaisesti takaisin toiminnan tehostamisen ja järkiperäistämisen myötä.

4.3.4.3 Etelä-Savon käräjäoikeus

Etelä-Savon käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että uudistuksen tavoitteena tulee olla se, että tuomioistuinten hallinnollista taakkaa tosiasiallisesti ja merkittävästi vähennetään. Tärkeää on, että perustettavalle tuomioistuinvirastolle ohjataan riittävät resurssit. Muussa tapauksessa vaarana on, että virastolle kaavailtuja tehtäviä hoidettaisiin tosiasiasa tuomioistuimissa. Vain riittävä sijoittaminen uudistuksiin kokonaisvaltaisesti voi tuoda kustannussäästöjä tehokkaalla tavalla. Riittävien resurssien varaaaminen tuomioistuinvirastolle ja viraston vahva rooli tukisivat viraston riippumattoman aseman ohella myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Virastolla tulisi olla vahva rooli etenkin päätettäessä tuomioistuinten voimavaroista. Saattaisikin olla vielä tarpeen pohtia, tulisiko tuomioistuinvirastolla olla oikeus tehdä tuomioistuinlaitosta koskeva talousarvioesitys suoraan eduskunnalle. Joka tapauksessa tuomioistuinviraston tulisi ikään kuin valvojana huolehtia siitä, että tuomioistuinlaitoksen toiminta on järjestetty riittävän hyvin ja että kaikki voimavarat käytetään tehokkaasti.

Edelleen käräjäoikeus on lausunut olevan tervetullutta, että monet päällekkäiset tehtävät, joita on hoidettu kussakin käräjäoikeudessa erikseen, siirrettäisiin tuomioistuinviraston tehtäviksi. Arviomuistiossa olisi kuitenkin tullut esitettyä seikkaperäisemmin kuvata, mitä kaikki tehtäviä tuomioistuinvirastoon ehdotetaan siirrettäviksi.

Tuomioistuinviraston ehdotetun organisaation osalta käräjäoikeus on lausunut, että se ei kannata sitä, että virastoa johtaisi esitetyn kaltainen hallitus tai johtokunta. Tällainen organisaatio olisi liian raskas ja aiheuttaisi tarpeettomia lisäkustannuksia. Lisäksi viraston johdon henkilömäärä olisi suhteeton verrattuna viraston henkilöstön henkilömäärään. Tältä osin tulisi tutkia ja selvittää, voitaisiinko viraston johto järjestää esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin Valtakunnansyyttäjänvirastossa.

Lisäksi käräjäoikeus on todennut olevan tärkeää, tuomioistuinvirasto toimisi kiinteässä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa. Virasto ei saisi muodostua vain hallinnolliseksi osaksi vailla riittävää ja ajantasaista tietoa tuomioistuinten tilasta esimerkiksi resurssien kohdistamiseen liittyen.

Lopuksi käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinvirasto tulee perustaa kiireellisesti. Tuomioistuinten lainkäytön tason turvaaminen tulee käynnistää muiden ohella edessä olevat merkittävät muut uudistukset huomioon ottaen konkreettisella tasolla mahdollisimman pian. Näin saataisiin kerralla aikaan mahdollisimman toimiva järjestelmä. Tämän vuoksi tuomioistuinviraston riippumaton ja autonomisempi asema tuomioistuinten voimavaroista päätettäessä ja siten esimerkiksi oikeus tehdä talousarvioesitys suoraan eduskunnalle tulisi ottaa jo tässä vaiheessa tarkempaan tarkasteluun.

4.3.4.4 Helsingin käräjäoikeus

Helsingin käräjäoikeus on lausunnossaan yleisesti todennut, että käräjäoikeudet, joiden hallinto toimii tällä hetkellä varsin niukoilla resursseilla, tarvitsevat välttämättä tukea niin käytännön hallinnollisissa asioissa kuin toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston resurssit ovat osaston vaativiin tehtäviin nähden alimitoitettut ja osaston ja käräjäoikeuden yhteistyö rajoittuu koulutuksen lisäksi lähinnä tulosneuvotteluihin, jotka nekin koskevat vain seuraavaa vuotta. Toiminnan pitkän tähtäimen kehittäminen ei siten ole mahdollista.

Lisäksi käräjäoikeus on todennut, että oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja vallan kolmijako-opin kannalta tilanne, jossa oikeusministeriö päättää yksittäisen tuomioistuimen toimintamenoista, on ongelmallinen. Budjettivalta antaa mahdollisuuden puuttua myös tuomioistuimen lainkäyttötoimintaan. Näistä syistä riittävällä tavalla resursoidun tuomioistuinviraston perustaminen on tarpeen. Suoriutuakseen tehtävistään tuomioistuinviraston on oltava henkilöstöltään selvästi nykyistä oikeushallinto-osastoa suurempi. Sen tulee olla tuomioistuinten edustajien johtama ja sen toiminta tulee toteuttaa uusia virkoja perustamalla, ei vähentämällä tuomioistuinten lainkäyttöhenkilökuntaa. Käräjäoikeus korostaa, että virastosta ei tule luoda väliporrasta oikeusministeriön ja tuomioistuinten välille, mikä ainoastaan lisäisi byrokratiaa.

Yksityiskohtaisemmin käräjäoikeus on tuomioistuinviraston aseman oikeushallinnossa osalta lausunut, että selvitysmiesten arviot ovat ylimalkaisia ja johtopäätökset vääriä. Tehtävien jako tuomioistuinviraston ja oikeusministeriön välillä strategisiin ja operatiivisiin keskushallintotehtäviin, joista viimeksi mainitut olisivat tuomioistuinviraston vastuulla, johtaisi siihen, että oikeusministeriöllä olisi päätösvalta käytännössä kaikissa tärkeissä asioissa, eli tuomioistuinten tehtävien määrittelyssä ja ohjaamisessa sekä taloudellisissa asioissa. Ehdotettu hallintomalli ei siten korostaisi tuomioistuinten riippumattomuutta, mikä kuitenkin on tuomioistuinviraston perustamisen tärkein tavoite.

On huomattava, että muissa pohjoismaissa oikeusministeriöllä ei ole ohjausvaltaa tuomioistuinvirastoon budjetin osalta. Esitetystä poiketen tuomioistuinviraston tulisi olla itsenäinen keskushallintoviranomainen, joka toteuttaisi sekä tuomioistuinten toimintaa ohjaavat ja kehittävät strategiset että operatiiviset tehtävät ja että virastolla olisi oma budjetti, jonka suhteen oikeusministeriölle ei jäisi valvonta- eikä päätäntävaltaa. Tällainen malli ei olisi ristiriidassa valtiovallan kolmijako-opin kanssa. Käräjäoikeus yhtyy kuitenkin arviomuistiossa esitettyyn siltä osin kuin muistiossa on katsottu, että tuomioistuinviraston tulisi olla asemaltaan ja arvovallaltaan vahva osa tuomioistuinlaitosta ja että myös korkeimpien oikeuksien keskushallintotehtävien tulisi myös kuulua tuomioistuinvirastolle.

Edelleen käräjäoikeus on todennut pitävänsä kannatettavana, että tuomioistuinvirasto laatisi keskitetysti mallisuunnitelmat ja -ohjeet, joihin jokainen tuomioistuin voisi tehdä tarvittavat muutokset. Tuomioistuinten toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämisen tulisi olla nykyistä kiinteämmässä vuorovaikutuksessa, minkä lisäksi talous- ja henkilöstöhallinnon suunnittelu, ohjeistus ja neuvonta tulisi keskittää tuomioistuinvirastoon.

Tulosohjauksen ja resurssienjaon osalta käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi olisi perusteltua, että tuomioistuinlaitos olisi talousarviossa omana pääluokkanaaan vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi valtioneuvoston kanslia. Käräjäoikeus pitää tärkeänä, että tuomioistuinviraston oikeutta tehdä oma talousarvioehdotuksensa oikeusministeriön sijasta suoraan eduskunnalle selvitetään tarkemmin. Käräjäoikeus yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan tuomioistuinvirasto olisi tuomioistuimia parempi neuvottelukumppani oikeusministeriön suuntaan sektorineuvotteluissa. Käräjäoikeudella ei ole huomauttamista myöskään siitä ehdotuksesta, että tuomioistuinvirasto kävisi yksittäisten tuomioistuinten sijasta tulosneuvottelut ministeriön kanssa ja edelleen kunkin tuomioistuimen kanssa. Mikäli tuomioistuinvirasto voisi tehdä talousarvioehdotuksen eduskunnalle, voisivat korkeimmat oikeudet valmistella oman ehdotuksensa yhdessä tuomioistuinviraston kanssa.

Käräjäoikeus on ilmoittanut yhtyvänsä selvitysmiesten näkemyksiin siitä, että tulosneuvottelujen sisältöä voitaisiin tuomioistuinviraston myötä kehittää aktiivisemmaksi ja laadullisia kriteereitä painottavammaksi. Resurssien oikeudenmukainen jakaminen sekä virkojen sijoittaminen tuomioistuihin ovat ensiarvoisen tärkeitä tehtäviä. Tehtävän täyttämiseksi tuomioistuinvirastolle tulisi siirtää oikeusministeriöllä nykyisin oleva näitä virkoja koskeva toimivalta riippumatta siitä, ovatko tuomarin virat vastaisuudessa talousarviossa eriteltäviä virkoja. Käräjäoikeus puoltaa myös sitä, että tuomioistuinvirastolla olisi mahdollisuus vahvistaa jonkin tuomioistuimen voimavaroja ruuhkatilanteessa. Jatkokehittelyn arvoisena käräjäoikeus pitää lisäksi ehdotusta tiettyjen virkojen sijoittamisesta tuomioistuimen sijasta hovioikeuspiiriin. Ammattitaitoinen ja osaava henkilökunta on tuomioistuinten suurin voimavara ja käräjäoikeus uskoo, että tuomioistuinvirasto kykenisi toimimaan oikeusministeriötä aktiivisemmin myös osaimisen kehittämisessä.

Tuomioistuinlaitoksen edustamisen ja kansainvälisten tehtävien osalta käräjäoikeus on ilmoittanut kannattavansa selvitysmiesten ehdotuksia. Olisi myös tärkeää selvittää, voisiko tuomioistuinvirasto toimia kansallisena keskusviranomaisena kansainvälisissä yhteyksissä. Myös sidosryhmäyhteistyössä tuomioistuinvirasto voisi keskitetyn yhteydenpidon myötä tuoda merkittävän parannuksen nykytilaan. Koulutusyhteistyötä olisi lisäksi syytä järjestää valtakunnallisesti poliisiammattikorkeakoulun, valtakunnansyyttäjänviraston, asianajajien sekä korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa.

Arviomuistiossa esitetyllä tavalla tuomareiden nimittämisjärjestelmään ei ole syytä tehdä muutoksia. Tuomarivalintalautakunta voisi kuitenkin toimia tuomioistuinviraston yhteydessä ja julistaa tuomarin virat haettaviksi. Samalla hakuprosessia voitaisiin pyrkiä nopeuttamaan. Tuomioistuinharjoittelijat käräjäoikeuksien tulisi vanhan käytännön mukaisesti voida edelleen valita itse. Hakumenettelyyn ja valinnan valmisteluun tuomioistuinvirasto voisi kuitenkin osallistua. Virasto voisi myös suunnata harjoittelijoiden sijoittamista siten, että tulevaisuudessa saataisiin joka puolella Suomea kelvollisia hakijoita tuomari virkoihin. Tuomioistuinvirasto voisi myös huolehtia harjoittelijoiden kouluttamisesta muun muassa videoyhteyden välityksellä. Harjoittelijoiden koulutuksen järjestäminen liittyisi myös muun lainkäyttöhenkilökunnan koulutuksen järjestämiseen.

Tuomareiden valvontaan liittyvien tehtävien osalta käräjäoikeus on todennut, että sillä ei ole huomautettavaa muistiossa esitettyyn. Tuomioistuinten ja tuomareiden laillisuusvalvonta on riittävällä tavalla järjestetty laillisuusvalvojien toimesta.

Käräjäoikeus on lausunut, että jäsenyyden tuomioistuinviraston ehdottomasti tuomariennemistöisessä hallituksessa tulisi arviomuistiossa korostetulla tavalla perustua asiantuntemukseen eikä tietyn tahon edustamiseen. Pääpainon valinnassa tulisi olla tuomioistuinten kehittämisessä ja johtamisessa. Ehdotettu malli muistuttaa liiaksi tuomarivalintalautakunnan kokoonpanoa eikä täysin vastaa edellä mainittuja tavoitteita. Käräjäoikeus ei pidä tätä suotavana.

Vielä käräjäoikeus on todennut, että tuomioistuinviraston aseman ja arvostuksen sekä käytännön työn järjestämisen kannalta viraston tulisi sijaita pääkaupunkiseudulla. Viraston kilpailukykyinen sijainti vaikuttaa myös viraston rekrytoinnin onnistumiseen.

4.3.4.5 Hyvinkään käräjäoikeus

Hyvinkään käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että se kannattaa tuomioistuinhallinnon järjestämistä pääosin esitetyn mallin mukaisesti.

Yksityiskohtaisemmin käräjäoikeus on lausunut, että kansainvälinen kehitys sekä tuomioistuinten riippumattoman aseman korostamisen tärkeys tukevat tuomioistuinviraston perustamista. Tuomioistuinvirastolle esitetyistä tehtävistä erityisen tärkeä on resurssien jakaminen. Resursseja jakaessaan tuomioistuinvirastolla tulee olla realistinen kuva tuomioistuinten todellisista työmääristä.

Käräjäoikeus on esittänyt vielä harkittavaksi sitä, että oikeusministeriö ei osallistuisi lainkaan tuomioistuimia koskeviin tulosneuvotteluihin, sekä sitä, että tuomioistuinvirasto voisi tehdä tuomioistuinlaitosta koskevan talousarvioesityksen suoraan eduskunnalle. Tällä edistettäisiin tuomioistuinten riippumattomuutta, minkä lisäksi tuomioistuinvirastolla olisi resurssien jaosta vastaavana elimenä oikeusministeriötä paremmat mahdollisuudet arvioida resurssien todellista tarvetta. Järjestely vähentäisi myös päällekkäistä työtä.

Tuomioistuinharjoitteluun liittyen käräjäoikeus on todennut, että käräjäoikeuksien tulisi vastaisuudessa voida valita tuomioistuinharjoittelijansa itse. Tuomioistuinvirasto voisi kuitenkin vastata hakumenettelyn järjestämisestä.

Tuomioistuinviraston ehdotettua organisaatiomallia käräjäoikeus on ilmoittanut pitävänä selkeänä. Hallituksen toimikauden pituus voisi kuitenkin esitetystä poiketen olla kolme vuotta. Käräjäoikeus pitää kannatettavana sitä, että hallituksessa ei ole sidosryhmien edustajia, mutta katsoo, että käräjäoikeuksien määrä huomioon ottaen hallituksessa olisi yhden sijasta perusteltua olla kaksi käräjäoikeuksien edustajaa, joista toinen voisi olla päällikkötuomari. Korkeimpien oikeuksien edustaja voisi vuorotella hallituksessa vastaavalla tavalla kuin erityistuomioistuinten edustaja. Käräjäoikeuksien tulisi voida itse valita jäsenensä hallitukseen. Lisäksi käräjäoikeus on todennut, että hallituksen tulisi voida valita puheenjohtajansa keskuudestaan itse. Näin välttyttäisiin korostamasta tarpeettomasti oikeusaste-erottelua.

Vielä käräjäoikeus on todennut, että se pitää arviomuistiossa esitettyä kustannusarviota realistisena ja toteaa uudistuksesta aiheutuvien nettokustannusten olevan uudistuksen merkitykseen nähden marginaaliset.

4.3.4.6 Itä-Uudenmaan käräjäoikeus

Itä-Uudenmaan käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että kansallinen kehitys sekä kansainväliset suositukset ja kehitys puoltavat vahvasti tuomioistuinviraston perustamista. Arviomuistiossa esitetty tuomioistuinviraston asema valtionhallinnossa ja suhteessa tuomioistuimiin on kannatettava. Tuomioistuinviraston arvovallan kannalta olisi tärkeää, että myös korkeimpien oikeuksien hallintotehtävät kuuluisivat viraston toimivaltaan.

Edelleen käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinvirastolle esitetyt tehtävät ja tavoitteet ovat olennaisia ja tärkeitä. Hallinnollisten tehtävien siirtäminen virastolle keventäisi yksittäisten tuomioistuinten hallinnollista taakkaa ja jättäisi enemmän aikaa lainkäytölle. Toisaalta voidaan pohtia, olisiko sama hyöty saavutettavissa vähentämällä käräjäoikeuksien määrää merkittäväällä tavalla. Tuomioistuinvirastosta saatava hyöty on oletettavasti suurempi silloin, kun käräjäoikeuksia on enemmän. Lisäksi käräjäoikeus on todennut, että korkeimpien oikeuksien oman määrärahamomentin säilyttäminen hajauttaisi tulosohjausta ja voidaan siten kyseenalaistaa.

Resurssienjaon osalta käräjäoikeus on lausunut, että vaikka esitetty uudistus on sinänsä kannatettava, se ei ratkaisisi olemassa olevaa ongelmaa oikeudenmukaisten mittarien puuttumisesta resurssienjaosta. Käräjäoikeus on myös todennut, että tiettyjen tuomarin virkojen sitominen tuomioistuimen sijasta hovioikeuspiiriin olisi perusteltua. Näitä virkoja voitaisiin käyttää jutturuuhkien purkamiseen. Lisäksi selvitysmiesten ehdotuksiin tuomioistuinten toiminnan kehittämistä ja koulutusta koskevilta osin voidaan yhtyä. Kehittämistyön tehostuminen olisi eittämättä yksi uudistuksen keskeisistä hyödyistä. Tästä huolimatta kehittämistyöhön tulee suhtautua realistisesti. Toimintojen ja henkilöstön siirtäminen yksiköstä toiseen ei vielä tuo toimintaan lisäarvoa, jos resursseja ei samalla lisätä. Koulutusmäärärahojen riittävyyden ohella tulisi huolehtia siitä, että tuomareiden työtilanne mahdollistaisi koulutukseen osallistumisen.

Kannatettavina asioina käräjäoikeus on pitänyt esitettyä organisaatiomallia sekä sitä, että tuomioistuinvirasto toimisi tuomioistuinten edustajana. Tässä tehtävässä tärkeää olisi myös huomioida sosiaalinen media ajanmukaisella tavalla. Sen sijaan tuomioistuinharjoittelijoiden valinnan keskittämisestä esitetyllä tavalla saatavat hyödyt käräjäoikeus on kyseenalaistanut.

Vielä käräjäoikeus on arviomuistiossa esitettyjen vaikutusten osalta lausunut, että esitettyihin arvioihin voidaan yhtyä, vaikkakin pelättävissä on, että viraston perustamiseen vaadittavia voimavaroja koskevat laskelmat on tehty liian varovaisesti. Lopuksi käräjäoikeus on korostanut sitä, että tuomioistuinviraston perustaminen ei saisi viedä voimavaroja varsinaisesta lainkäytöstä ainakaan merkittävällä tavalla.

4.3.4.7 Kanta-Hämeen käräjäoikeus

Kanta-Hämeen käräjäoikeus on lausunnossaan yleisesti todennut, että tuomioistuinten tulee olla riippumattomia ja myös näyttää riippumattomilta. Siten tuomioistuinten keskushallinto tulee järjestää perustamalla oikeusministeriöstä riippumaton tuomioistuinvirasto, jonka tehtävänä on tuomioistuinlaitoksen kehittäminen ja operatiivisten keskushallintotehtävien hoitaminen.

Yksityiskohtaisemmin käräjäoikeus on lausunut, että sekä kansallinen että kansainvälinen kehitys tukevat vahvasti tuomioistuinviraston perustamista. Suomi on ainoa Pohjoismaa, josta kysymyksessä olevan kaltainen organisaatio puuttuu.

Tuomioistuinvirasto aseman osalta käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinviraston tulee toimia tuomioistuinten keskushallinnosta huolehtivana yksikkönä. Viraston tulisi helpottaa yksittäisten tuomioistuinten hallintoa ja kehittämistä. Sen ei tulisi sijoitua tuomioistuinten yläpuolelle, vaan toimia tuomioistuinten yhteisenä hallintotehtäviä koordinoitusti suunnittelevana, kehittäväenä ja toteuttavana asiantuntijaorganisaationa.

Virastoon tulisi sijoittaa sellaiset tehtävät, jotka ovat koko tuomioistuinlaitoksessa samankaltaisia, kuten koulutuksen suunnittelu, ohjeiden ja suunnitelmien laatiminen sekä tietojenkäsittelyohjelmien kehittäminen. Myös jatkossa koulutusta voitaisiin kuitenkin toteuttaa myös yksittäisen tuomioistuimen toimesta. Lisäksi keskusviraston tulisi toimia arvovaltaisena lausunnonantajana ja yhtenäisen tuomioistuinlaitoksen edustajana vastaavalla tavalla kuin valtakunnansyyttäjänvirasto.

Edelleen käräjäoikeus on todennut olevan kannatettavaa, että tuomioistuinvirasto osallistuisi valtion talousarvion valmisteluun ja tulosohjaukseen. Tämän ei kuitenkaan tulisi olla viraston pääasiallinen tehtävä. Lisäksi käräjäoikeus on todennut, että tuomioistuinvirastolle tulisi siirtää oikeusministeriöllä oleva tuomioistuinten virkoja koskeva toimivalta, jotta tuomioistuinvirasto kykenisi parhaalla mahdollisella tavalla huolehtimaan keskeisestä kehittämisestä ja resurssien kohdentamisesta tarkoituksenmukaisesti. Sen sijaan tuomareiden nimittämisasioissa tuomioistuinviraston tehtävien tulisi olla teknisluontoisia ja tuomioistuinten itsensä merkitystä nimitysmenettelyssä tulisi vahvistaa. Myös tuomioistuinharjoittelijoiden valinnan tulisi säilyä asianomaisilla tuomioistuimilla. Lisäksi käräjäoikeus on todennut, että tiettyjen kansainvälisten tehtävien keskittämisestä tuomioistuinvirastolle saataisiin asiantuntemuksen ja erityisosaamisen keskittämisen myötä hyötyjä.

Tuomioistuinviraston organisaation osalta käräjäoikeus on lausunut, että viraston kokoon nähden sen hallituksen ei ole tarkoituksenmukaista olla kovin monijäseninen ja että käräjäoikeuksien edustuksen tulisi niiden painoarvon myötä olla hallituksessa korostunut. Viraston henkilökunnan määrää ei tule paisuttaa, mutta henkilöstön tulee kattavasti edustaa osaamista paitsi lainkäyttö- ja johtamistehtävistä, niin myös tietotekniikan ja viestinnän aloilta.

Vielä käräjäoikeus on lausunut, että myös toimitilojen osalta tuomioistuinviraston tulisi erottautua selkeästi itsenäiseksi virastoksi eikä sitä siten tule sijoittaa oikeusministeriön yhteyteen. Hyvänä sijaintipaikkana voidaan pitää esimerkiksi Hämeenlinnaa, jolla on hallintokaupunkina pitkät perinteet ja jossa lisäksi on riittävästi tyhjillään olevia, toimitiloiksi kunnostettavissa olevia kiinteistöjä. Videoneuvottelulaitteiden kehittymisen myötä viraston ei ole enää tarpeen sijaita Helsingin ydinkeskustassa. Toimitilakustannuksissa säästämällä viraston toimintaan jää enemmän resursseja.

Lopuksi käräjäoikeus on todennut, että tuomioistuinviraston perustamispäätös ja sen täytäntöönpano on tehtävä mahdollisimman nopeasti.

4.3.4.8 Kemi-Tornion käräjäoikeus

Kemi-Tornion käräjäoikeus on lausunnossaan katsonut, että kansallinen ja kansainvälinen kehitys sekä kansainväliset suositukset tukevat vahvasti tuomioistuinviraston perustamista. On kuitenkin selvää, että viraston organisaatiomalli on kansallisesti ratkaistavissa.

Käräjäoikeus on todennut yhtyvän selvitysmiesten arviomuistiossa tuomioistuinviraston asemasta, tehtävistä ja tavoitteista esitettyyn. Myös ehdotetun organisaatiomallin käräjäoikeus on arvioinut toimivaksi. Käräjäoikeus on kuitenkin katsonut, että tuomioistuinlaitoksen toimivuuden kannalta viraston hallituksessa olisi perusteltua olla myös syyttäjälaitoksen ja asianajajien edustajat. Nämä tahot toisivat tärkeää asiakasnäkökulmaa tuomioistuinlaitoksen kehittämistyöhön. Uudistuksen arvioitujen vaikutusten osalta käräjäoikeus on lausunut, että hankkeen nettokustannusten määrä vaikuttaa alakanttiin lasketulta.

Vielä käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinviraston perustaminen mahdollistaisi pidemmällä tähtäimellä siirtymisen tuomioistuinlaitokseen, jossa olisi vain yksi käräjäoikeus, jolla olisi henkilöstöä ja istuntopaikkoja eri puolilla Suomea. Tällöin asiat voitaisiin käsitellä joustavasti paikassa, mikä palvelisi parhaiten asianosaisten tarpeita ja myös resursseja voitaisiin siirtää joustavasti sinne, missä niitä kulloinkin tarvitaan. Tällainen kehitys tukisi myös erikoistumisen kehittämistä.

Lopuksi käräjäoikeus on todennut pitävänsä tuomioistuinviraston perustamista esitetyllä tavalla erittäin tärkeänä ja jopa välttämättömänä.

4.3.4.9 Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus

Keski-Pohjanmaan käräjäoikeus on lausunnossaan todennut puoltavansa tuomioistuinviraston perustamista erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden perusteella. Hallinnon keskittäminen edesauttaisi yksittäisten tuomioistuinten hallinnon yksinkertaistamista ja vähentäisi päällekkäisen työn määrää.

Tuomioistuinviraston aseman valtionhallinnossa osalta käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinten erityisaseman vuoksi asiassa tulisi vielä vakavasti harkita tuomioistuinviraston sijoittamista eduskunnan yhteyteen. Tuomioistuinten virkoja koskevan toimivallan siirtämistä oikeusministeriöltä tuomioistuinvirastolle käräjäoikeus on ilmoittanut kannattavansa. Mikäli tuomioistuinvirastolla olisi resursseja vahvistaa tila-

päisesti ruuhkautuneita tuomioistuimia, voitaisiin suurempien tuomioistuinyksiköiden perustamisen tarpeellisuutta arvioida uudelleen. Työn ja resurssien tasaaminen olisi tehtävissä joustavammin.

Edelleen kärjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinvirasto olisi oikea viranomainen edistämään kärjäoikeuksien työn kehittämistä. Luontevana osana tätä olisi tuomioistuinten henkilöstön koulutus. Erillinen tuomarinkoulutuslautakunta olisi tässä yhteydessä tarpeeton. Kärjänotaarien valinnan tulisi säilyä jatkossakin kärjäoikeuksilla itsellään, mutta valintamenettelyn koordinointi voisi kuulua tuomioistuinviraston tehtäviin.

Lopuksi kärjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinviraston arvioitu henkilöstömäärä vaikuttaa pieneltä verrattuna virastoihin muissa Pohjoismaissa ja että virastosta aiheutuvat kustannukset eivät saa kaventaa tuomioistuinten muutoinkin niukkoja määrärahoja.

4.3.4.10 Keski-Suomen kärjäoikeus

Keski-Suomen kärjäoikeus on lausunnossaan todennut, että kansallinen kehitys ja kansainväliset suositukset puoltavat vahvasti toimeenpanovallasta riippumattoman tuomioistuinviraston perustamista. Selvää kuitenkin on, että päätös asiassa on tehtävä Suomen valtiosäännön puitteissa. Kärjäoikeus on ilmoittanut pitävänsä myös arviomuistiossa tuomioistuinviraston asemasta esitettyä perusteltuna, vaikkakin yksityiskohtia tulee vielä selvittää.

Kärjäoikeus on todennut pitävänsä hallinnollisten tehtävien organisoimista tällä hetkellä yleisesti epäselvänä ja tehottomana. Tuomioistuinviraston myötä toimintoja voitaisiin niiden keskittämisen myötä tehostaa. Myös tiedoksiantotoiminnan kehittämiseen ja keskittämiseen liittyvät ehdotukset ovat kannatettavia. Erityisesti sähköisen tiedoksiantotoiminnan kehittäminen on välttämätöntä. Myös tuomareiden nimitämismenettelyyn liittyvät ehdotukset ovat virantäytön nopeuttamisen ja virtaviivaistumisen myötä kannatettavia ja kehittämisen arvoisia.

Tuomioistuinharjoittelijoiden valinnan keskittämistä kärjäoikeus on ilmoittanut pitävänsä niin ikään tärkeänä. Nykyinen menettely on huono ja työläs sekä laamannien että hakijoiden kannalta eivätkä valinnat ole yhteismitallisia. Edelleen kärjäoikeus on ilmoittanut puoltavansa ammattieettisen lautakunnan perustamista tuomioistuinviraston yhteyteen sekä tuomioistuinten sisäisen tarkastuksen organisoimista tuomioistuinviraston yhteyteen. Kaiken kaikkiaan kärjäoikeuksissa on paljon sellaisia muun ohella koulutukseen ja hallintoon liittyviä tehtäviä, jotka voitaisiin keskittämisen kärjäoikeuksien toiminnan tuntevaan tuomioistuinvirastoon myötä hoitaa huomattavasti tehokkaammin ja edullisemmin. Arviomuistio tarjoaa asian jatkovalmistelulle erinomaisen pohjan.

Edelleen kärjäoikeus on lausunut, että esitys tuomioistuinviraston organisaatiosta on hyvä, vaikkakin viraston hallituksessa tulisi olla kaksi edustajaa kärjäoikeuksista, yksi suuresta ja yksi pienestä kärjäoikeudesta. Näin sen vuoksi, että kärjäoikeudet muodostavat koko maan kattavan yleisten alioikeuksien verkoston, johon kuuluvien asioiden tuntemus hallituksessa on poikkeuksellisen tärkeää. Esimerkiksi haastemiehet ovat sijoitettuina kärjäoikeuksiin, minkä lisäksi suuret ja pienet kärjäoikeudet ovat niin hallinnollisesti kuin aineellisestikin erilaisia.

Vielä käräjäoikeus on lausunut, että ehdotuksen vaikutuksia on arvioitua arviomuistiossa oikein. Tärkein vaikutus olisi tuomioistuinten ja tuomareiden rakenteellisen yhteyden toimeenpanovaltaan poistaminen, jonka myötä tuomioistuimet myös näyttäisivät ulospäin riippumattomilta. Pidemmällä tähtäimellä tämä toisi lainkäytölle sitä arvostusta ja kunnioitusta, joka sille demokraattisessa länsimaisessa yhteiskunnassa kuuluu.

4.3.4.11 Kymenlaakson käräjäoikeus

Kymenlaakson käräjäoikeus on lausunnossaan todennut kannattavansa tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista ja tuomioistuinviraston perustamista, jota myös kansallinen ja kansainvälinen kehitys vahvasti tukevat. Tuomioistuinviraston tulisi olla riippumaton ja itsenäinen virasto, joka edustaisi koko tuomioistuinlaitosta ja olisi myös osa sitä. Viraston perustaminen ei saa johtaa tuomioistuinten voimavarojen vähentämiseen, vaan viraston tehtävänä tulee olla tuomioistuinten hallinnollisten tehtävien keventäminen.

Tuomioistuinvirastolle esitettyjen tehtävien osalta käräjäoikeus on lausunut, että talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä ei voida siirtää kaikilta osin tuomioistuimilta perustettavalle virastolle, mutta yhteinen ohjeistus ja neuvonta tukisivat ja helpottaisivat tuomioistuinten toimintaa. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus ei ole täyttänyt tehtäväänsä toivotulla tavalla ja tuomioistuinvirasto voisi parantaa tilannetta tältä osin. Tuomioistuinvirasto voisi auttaa tuomioistuimia myös erilaisten uudistusten ja kansainvälistymisen mukanaan tuomissa tilanteissa, antamalla erilaisia suosituksia, malleja ja ohjeita, joiden myötä käytännöt muodostuisivat samanlaisiksi eri tuomioistuimissa. Hallinnon tehtävien hoitamiseen ei ole tällä hetkellä riittävästi työvoimaa, joten uudistus ei mahdollistaisi henkilöstövähennysten tekemistä ainakaan keskisuurissa käräjäoikeuksissa.

Käräjäoikeus on todennut, että toimitila-asioissa olisi nykyisellään parantamisen varaa. Myös tuomioistuintoiminnan kehittämistyön tehostaminen on merkittävä asia, johon tuomioistuinviraston perustamisella voitaisiin vaikuttaa. Resurssien vähetessä yksittäisillä tuomioistuimilla ei ole riittävästi voimavaroja kehitys- ja laatutyöhön.

Edelleen käräjäoikeus on todennut pitävänsä suurena puutteena sitä, että tuomioistuimilla ei ole yhteistä edustajaa ulkopuolisiin sidosryhmiin nähden. Tässäkin tuomioistuinvirastolla olisi merkittävä rooli. Julkisen keskustelun ulkopuolelle jättäytyessään tuomioistuinlaitos menettää osan arvovallastaan. Perustettavan viraston tiedotustoiminta voisi olla omiaan vähentämään yksittäisten tuomioistuinten tiedotustarvetta ja myös asiakaskyselyt voisivat vähentyä, jolloin niukat resurssit kohdentuisivat paremmin lainkäyttöön. Myös tuomioistuinten valvonnan osalta käräjäoikeus hyväksyy arviomuistiossa esitetyt ehdotukset. Vielä tulisi kuitenkin arvioida, onko hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistama valvonta enää perusteltua, vai onko laillisuusvalvojen suorittamaa valvontaa pidettävä nykyaikana riittävänä.

Tuomioistuinviraston organisaatiomalli osalta käräjäoikeus on lausunut pitävänsä tärkeänä, että viraston hallitus muodostuu tuomioistuinlaitoksen edustajista ja että jäsenyys hallituksessa perustuu nimenomaan asiantuntemukseen, jota tulisi olla myös hallinnollisista tehtävistä. Sidosryhmien edustus ei olisi tarpeen eikä edes suotavaa. Tuomariliiton tulisi kuitenkin voida nimetä edustajansa hallitukseen, minkä

lisäksi myös kansliahenkilökunnalla tulisi olla edustaja hallituksessa. Tuomioistuinviraston sijaintipaikan osalta käräjäoikeus on vielä todennut, että Kouvolassa olisi vaapana käyttöön erittäin hyvin soveltuva tila.

Lopuksi käräjäoikeus on lausunut, että esitettyihin arvioihin voidaan yleisellä tasolla yhtyä. Laskelma viraston perustamiseen tarvittavista voimavaroista vaikuttaa kuitenkin varovaiselta. Tarvittavaa rahoitusta ei voida miltään osin ottaa tuomioistuinten nykyisistä toimintamäärärahoista.

4.3.4.12 Lapin käräjäoikeus

Lapin käräjäoikeus on lausunnossaan ilmoittanut kannattavansa tuomioistuinviraston perustamista selvitysmiesten esittämällä tavalla. Virasto tulee perustaa nopeasti ja ennen mahdollisia rakenneuudistuksia, joita koskeva selvitys on valmistumassa. Perustaminen helpottaisi uudistusten täytäntöönpanoa, parantaisi sekavaa ja hajanais- ta toimitilajohtamista sekä edistäisi AIPA:n ja vastaavien tietotekniikkahankkeiden toteuttamista ja kehittämistä. Viraston perustaminen on tärkeää myös perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyn tuomioistuinten riippumattomuuden, jonka tulee olla myös ulkoapäin havaittavissa, turvaamiseksi.

Esityksen vaikutusten osalta käräjäoikeus on todennut, että selvitysmiesten arviot tuomioistuinviraston henkilöstötarpeesta ja viraston perustamisesta aiheutuvista kustannuksista vaikuttavat virastolle suunniteltuihin tehtäviin nähden alimitoitetuilta. Viraston perustaminen aiheuttaa siten todennäköisesti merkittävän lisärahoitustarpeen. Koska kysymys kuitenkin on perustuslain vaatimasta hankkeesta, ei sitä tule tarkastella säästöhankeena. Viraston vaatima rahoitus tulee järjestää siten, että tuomioistuinten nykyiset taloudelliset voimavarat eivät vähene.

Käräjäoikeus on todennut pitävänsä tärkeänä, että tuomioistuinvirastoon siirrettäisiin kaikki käräjäoikeuksien hallinnolliset tehtävät, jotka voidaan hoitaa keskitetysti. Tällaisia tehtäviä ovat erityisesti toimitilahallinto, erilaisten suunnitelmien ja niiden mallien laatiminen ja päivitys, käsittelyohjeiden laatiminen, koulutuksen suunnittelu ja järjestäminen sekä laatuhankeiden ja muiden vastaavien kehittämishankkeiden organisointi.

Edelleen käräjäoikeus on todennut yhtyvänsä selvitysmiesten arvioihin tuomioistuinviraston hallintomallista. Viraston hallituksessa ei tule missään tapauksessa olla sidosryhmien edustajia. Tämä olisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuusvaatimuksen vastaista. Selvitysmiesten esittämällä tavalla on tärkeää, että viraston hallituksessa on taloushallinnon ja erityisesti tietotekniikan asiantuntemusta ja että virastossa on riittävät resurssit tietotekniikkaan liittyen.

Vielä käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinvirastoa ei tule sijoittaa Helsinkiin, vaan paikkakunnalle, jossa toimitilat ovat huomattavasti edullisemmat. Näin säästävät taloudelliset resurssit voidaan sijoittaa viraston muuhun toimintaan. Liikenneyhteyksille ei tule enää antaa asiaa arvioitaessa keskeistä merkitystä, koska yhteydenpito viraston ja tuomioistuinten välillä voidaan hoitaa tulevaisuudessa yhä helpommin videoyhteyden ja muiden vastaavien yhteydenpitovälineiden avulla. Lisäksi viraston tehtäviä voidaan hoitaa etätyönä.

4.3.4.13 Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus

Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus on lausunnossaan todennut kannattavansa tuomioistuinviraston perustamista. Uusi keskusvirasto nostaisi tuomioistuinlaitoksen profiilia, vähentäisi riippuvuutta oikeusministeriöstä ja mahdollistaisi paremman edunvalvonnan esimerkiksi lainsäädäntöhankkeissa. Myös koulutusta voitaisiin kehittää entistä paremmaksi.

Kärjäoikeus yhtyy pääosin selvitysmiesten arviomuistiossa esittämiin ehdotuksiin. Erityisen tärkeä asia on tuomarienemmistö tuomioistuinviraston hallituksessa. Kärjäoikeuksien tärkeä asema perusyksikköinä tulisi näkyä myös uuden viraston henkilövalinnoissa. Muun ohella pohjoismaisen vertailun perusteella viraston resurssit ja kaavailtu henkilömäärä vaikuttavat kuitenkin vaatimattomilta. Uutta virastoa ei kannata perustaa ilman riittäviä resursseja.

Vielä kärjäoikeus on lausunut, että olisi luontevaa sijoittaa tuomioistuinvirasto Helsinkiin tai johonkin toiseen suureen kaupunkiin. Näin välttyttäisiin rekrytointiongelmilta. Lisäksi sijainnilla on merkitystä myös viraston arvovallan kannalta. Arviot viraston syrjäisemmästä sijainnista säästösyistä eivät kuulosta viraston tärkeys huomioon ottaen perustelluilta.

4.3.4.14 Oulun kärjäoikeus

Oulun kärjäoikeus on lausunnossaan ilmoittanut kannattavansa tuomioistuinviraston perustamista, vaikka asia vaatiikin vielä laajapohjaista jatkovalmistelua.

Yksityiskohtaisemmin kärjäoikeus on lausunut, että kansallinen ja kansainvälinen kehitys sekä kansainväliset suositukset puoltavat vahvasti tuomioistuinviraston perustamista. Virasto tulee perustaa riippumatta siitä, miten kärjäoikeusverkostoa jatkossa kehitetään ja missä summaariset asiat jatkossa käsitellään. Ajallisesti perustaminen olisi luontevaa kytkeä ylimpien tuomioistuinten yhdistämiseen.

Tuomioistuinviraston organisatorista sijoittumista tulee vielä selvittää, mutta kärjäoikeus katsoo, että eduskunnan yhteyteen virastoa ei tule sijoittaa. Viraston tulisi asemoitua selvästi tuomioistuinlaitokseen jo riippumattomuudenkin vuoksi. Oikeusministeriön tulisi tulohjata tuomioistuinvirastoa, joka puolestaan tulohjaisi yksittäisiä tuomioistuimia. Tuomioistuinvirastolla tulisi myös olla todellinen mahdollisuus osallistua oikeusministeriön ja hallituksen välisiin talousarviota koskeviin neuvotteluihin esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin Tanskassa. Kärjäoikeus kannattaa mallia, jossa myös korkeimmat oikeudet kuuluisivat tuomioistuinviraston edustettaviin ja tulohjattaviin yksiköihin. Muodollisesti eri oikeusasteet voisivat olla tuomioistuinvirastossa eri yksiköissä. Painopisteen tulisi olla kärjäoikeuksien kehittämisessä.

Tuomioistuinviraston tehtävien ja tavoitteiden osalta kärjäoikeus on lausunut, että se pitää tehtyä perusselvitystä tässä vaiheessa tyydyttävänä. Perustamisvaiheessa riittävää ja välttämätöntä on siirrettävissä olevien ydintoimintojen siirtäminen tuomioistuinvirastolle. Muita tehtäviä voidaan lisätä myöhemmin.

Edelleen kärjäoikeus on todennut, että hahmoteltu organisaatiomalli muodostaa hyvän pohjan jatkovalmistelulle, jossa on erityisesti kiinnitettävä huomiota viraston johtamisen tehokkuuteen. Poliittisluontoiset virkanimitykset eivät tue tätä tavoitetta.

Vielä käräjäoikeus on lausunut, että esityksen vaikutusten arviointi lienee oikeasuuntaista. Laajempi vaikutusten arviointi on perusteltua tehdä perustamista valmistelemaan asetettavassa laajapohjaisessa toimikunnassa.

Jotta tuomioistuinvirasto palvelisi mahdollisimman hyvin tuomioistuinten tuloksellista ja tehokasta toimintaa ja siten osaltaan vahvistaisi tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkeaa laatua ja oikeusvarmuutta, tuomioistuinten omaa asiantuntemusta tulisi hyödyntää nykyistä enemmän. Tuomioistuinviraston virkoihin tulisivat nimittää henkilöitä, joilla on monipuolinen kokemus käräjäoikeuksien lainkäyttötehtävistä sekä johtamisesta.

4.3.4.15 Pirkanmaan käräjäoikeus

Pirkanmaan käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että arviomuistion puutteena on pidettävä sitä, että muistiossa ei ole arvioitu perusteellisesti tuomioistuinviraston perustamiseen liittyviä ongelmia, vaan muistio on laadittu kriittittömästi.

Tehtävienjakoon oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston välillä liittyen käräjäoikeus on todennut, että jako strategiaan ja operatiivisiin tehtäviin ei aina ole selvä. Esitetty järjestelmä vaikuttaa byrokrattiselta eikä niin dynaamiselta, kuin sen niukkenevat resurssit huomioon ottaen tulisi olla. Poliittisen ohjauksen vaikutus ei välttämättä ohene, jos ministeriön ja tuomioistuinten väliin perustetaan poliittisesti ohjattu virasto.

Kansallisen kehityksen osalta käräjäoikeus on todennut, että suunniteltua tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa ei voida verrata oikeusministeriön hallinnonalan muihin keskusvirastoihin, koska tuomioistuimet poikkeavat selvästi muista virastoista. Mahdollisen tuomioistuinohjaavan tahon tulisivatkin pitäytyä selkeästi hallinnollisten palvelujen tuottajana. Se voisi ohjata tuomioistuinohjaavien tahon määrällisissä tavoitteissa, kuten ratkaisujen määrä, käsittelyajat ja toimintamenot. Laadullisia tavoitteita ohjaavat ylempät tuomioistuimet ja nekin vain antamiensa oikeudellisten ratkaisujen avulla. Ylimpien tuomioistuinten perustuslain mukaisen valvontaroolin säilyttämistä käräjäoikeus on pitänyt tärkeänä. Kansainvälisen kehityksen merkitystä käräjäoikeus sen sijaan ei ole pitänyt erityisen merkittävänä. Kansallisten ratkaisujen tulee tapahtua valtiosäännön puitteissa ja lähteä kotimaisista uudistustarpeista.

Yhtä ongelmallisena kuin tuomioistuinviraston sijoittamista eduskunnan yhteyteen käräjäoikeus on pitänyt sen kytkemistä oikeusministeriöön. Mikäli viraston rooli pohditaan tulosohjauksen osalta uudelleen, olisi eduskunnan yhteyteen sijoittuminen hyvinkin mahdollinen vaihtoehto.

Tuomioistuinviraston tehtävien osalta käräjäoikeus on lausunut, että selvitysmiesten ehdotukset vaikuttavat paluulta vanhaan. Monia asioita tulee tehdä paremmin ja niitä voidaan myös siirtää keskusvirastolle. Monessa asiassa byrokratiaa ja tehottomuutta voidaan kuitenkin välttää tekemällä asiat itse. Esimerkiksi Kieku-hanketta ei ole nyt lainkaan huomioitu. Mitä enemmän tehtäviä siirretään tuomioistuinvirastolle, sitä enemmän laskelmat viraston henkilöstötarpeesta ovat alimitoitettuja.

Selvitysmiesten näkemys siitä, että jäsenyyden tuomioistuinviraston hallituksessa tulisi perustua asiantuntemukseen eikä tietyn tahon edustamiseen, on osittain ristiriidassa ehdotuksen kanssa. Toiminnan tehokkuuden ja ammattitaidon turvaamiseksi kokeneiden johtajien tulisi muodostaa enemmistö hallituksessa. Tuomaripainottei-

suus on hyvä asia, mutta kärjäoikeuksilla tulisi olla vahvempi edustus hallituksessa. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, mikä ero hallituksen ja johtoryhmän tehtävillä olisi.

Kustannus- ja henkilöstövaikutusten osalta kärjäoikeus on todennut, että vaikuttaa siltä, että selvitysmiehet eivät ole ottaneet vaikutuslaskelmissaan riittävästi huomioon oikeusministeriöön jäävän tehtäväkentän vaatimia henkilöresursseja. Esimerkiksi ministeriön syyttäjä- ja rikosseuraamusyksikössä työskentelee 11 henkilö strategisissa tehtävissä. On todennäköistä, että tuomioistuinsektorin henkilöstötarve olisi vähintään vastaava, joten lisäkryointitarve olisi vähintään seitsemän henkilöä. Lisäksi kärjäoikeus on todennut, että tuomioistuinvirastolle esitettyihin tehtäviin nähden sen henkilöstömäärä vaikuttaa selvästi alimitoitettulta.

Yhteenvedona kärjäoikeus on todennut, että keskushallinnon uudelleenjärjestäminen korostaisi tuomioistuinten riippumattomuutta, vastaisi kansainvälistä kehitystä ja tehostaisi hyvin organisoituna hallintotyötä. Perustettavan viraston ei tulisi ohjata tuomioistuinten ratkaisutoimintaa laadullisesti. Jatkovalmistelussa keskusviraston roolia tulee pohtia avoimemmin kuin vertaamalla sitä muihin keskusvirastoihin. Kustannus- ja henkilöstölaskelmien on oltava realistisia ennen lopullisten ratkaisujen tekemistä. Lopuksi kärjäoikeus on todennut pitävänsä Tamperetta hyvänä sijaintipaikkana tuomioistuinvirastolle.

4.3.4.16 Pohjois-Savon kärjäoikeus

Pohjois-Savon kärjäoikeus on lausunnossaan katsonut, että kansallinen ja kansainvälinen kehitys sekä kansainväliset suositukset tukevat vahvasti tuomioistuinviraston perustamista. Kärjäoikeus pitää kannatettavana tuomioistuinviraston arviomuistiossa esitettyä asemaa suhteessa valtionhallintoon ja erityisesti tuomioistuinlaitokseen.

Tuomioistuinvirasto voisi ottaa hoidettavakseen hallinnollisia tehtäviä, joita tuomioistuimet nykyisin tekevät alimitoitetuilla resursseilla. Kaikkia talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä virastolle ei kuitenkaan voitaisi siirtää, vaan suuri osa henkilöstöasioista jäisi tuomioistuinten hoidettavaksi. Esimerkiksi toimitilahallinto sekä suunnitelmien ja mallien laatiminen ja päivittäminen sopisivat hyvin tuomioistuinviraston tehtäviksi. Erilaiset uudistukset ja lisääntyvä kansainvälistyminen aiheuttavat myös monesti sovellusvaikeuksia, joihin tuomioistuinvirasto voisi antaa suosituksia, malleja ja ohjeita. Näin käytännöt eri tuomioistuimissa voisivat muodostua samanlaisiksi. Virastolle tulisi antaa vahva vaikuttamismahdollisuus valtion talousarvion valmistelussa ja sillä tulisi myös olla mahdollisuus osallistua tuomioistuinlaitoksen määrärahoja koskevaan päätöksentekoon. Tuomioistuinviraston myötä tuomioistuimet saisivat myös tarvitsemansa edustajan, missä roolissa oikeusministeriö ei voi toimia.

Edelleen kärjäoikeus on todennut pitävänsä tuomioistuinviraston esitettyä organisaatiomallia kannatettavana. Viraston hallituksessa tulee olla tuomariemmistö ja jäsenyyden hallituksessa tulee perustua asiantuntemukseen. Kansliahenkilökunnalla voisi olla oma edustajansa hallituksessa ja tietotekniikan asiantuntemus on turvattava. Tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan vaatimuksen vuoksi hallituksessa ei tule olla sidosryhmien edustajia.

Käräjäoikeus on todennut olevan pelättävissä, että tarvittavia voimavaroja koskevat laskelmat on tehty liian varovaisesti. Tarvittavaa rahoitusta ei saa miltään osin ottaa tuomioistuinten nykyisistä toimintamäärärahoista. Vielä käräjäoikeus on lausunut, että viraston sijaintipaikkana voisi Helsingin sijasta hyvin olla Kuopion kaltainen oikeudellinen keskittymä.

4.3.4.17 Päijät-Hämeen käräjäoikeus

Päijät-Hämeen käräjäoikeus on lausunnossaan todennut pitävänsä tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista erittäin tärkeänä ja selvitysmiesten ehdotuksia yleisesti ottaen kannatettavina. Ehdotetun kaltainen virasto tulisi perustaa viipymättä.

Tuomioistuinvirasto tulisi perustaa jo ennen mahdollista rakenneuudistusta. Viraston perustaminen helpottaisi rakenneuudistuksen ja myös AIPA-hankkeen ja muiden vastaavien tietotekniikkahankkeiden toteuttamista. Virasto perustaminen parantaisi myös sekavassa tilassa olevaa toimitilajohtamista, minkä lisäksi se parantaisi sekä mahdollisuuksia kehittää tuomioistuimia järjestelmällisesti että lainkäytön laatua.

Edelleen käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinviraston perustaminen on tärkeää myös perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyn tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi. Riippumattomuuden tulee näkyä myös ulospäin nykyistä selkeämmin.

Tuomioistuinvirastolle esitettyjen tehtävien laajuuteen nähden lisärahoitustarve on ilmeinen. Tuomioistuinviraston perustamista ei kuitenkaan tule tarkastella säästö-hankkeena, koska kysymys on koko tuomioistuinlaitoksen kehittämisen ja sen perustuslaillisen aseman turvaamisen kannalta tarpeellisesta hankkeesta. Viraston vaatima rahoitus tulee järjestää nykyisen toimintakehyksen ulkopuolelta siten, että tuomioistuinten taloudelliset voimavarat eivät vähene. Osa muihin uudistushankkeisiin liittyvistä säästöistä voitaisiinkin ohjata perustettavan viraston henkilöstöressurssien tydyttämiseen.

Käräjäoikeus on todennut pitävänsä tärkeänä sitä, että tuomioistuinvirastoon siirretään kaikki käräjäoikeuksien hallinnolliset tehtävät, jotka voidaan hoitaa keskitetysti, kuten toimitilahallinto, erilaisten suunnitelmien tai niiden mallien laatiminen ja päivitys, käsittelyohjeiden laatiminen, koulutuksen suunnittelu ja järjestäminen sekä laatu- ja kehittämissuunnitelmien ja vastaavien kehittämissuunnitelmien organisointi. Vielä käräjäoikeus on todennut, että se kannattaa selvitysmiesten esitystä viraston hallintomallista. Olen- naista tältä osin on etenkin se, että viraston hallitus on tuomariemmistöinen ja että hallituksessa on tietotekniikan asiantuntija ja virastossa muutoinkin on riittävät resurssit tietotekniikkaan liittyen. Sen sijaan viraston toiminnassa tarvittava taloushallinnon asiantuntemus voidaan järjestää myös muulla tavoin kuin hallituksen jäsenyyden kautta.

4.3.4.18 Satakunnan käräjäoikeus

Satakunnan käräjäoikeus on lausunnossaan katsonut, että tuomioistuinten perustalaisissa vahvistetun erityisaseman vuoksi tuomioistuinviraston perustamista ei voida perustella oikeusministeriön hallinnonalalla toteutetuilla muilla keskushallintohankkeilla. Tuomioistuinviraston perustaminen on aiheellista ja tarpeellista, mikäli sen avulla voidaan varmistaa ja edelleen kehittää tuomioistuinten riippumattomuutta ja kansalaisten oikeusturvaa. Ennen kuin viraston perustamiseen ryhdytään, on kuitenkin tarkoin arvioitava sitä, mikä tulisi olemaan keskusviraston toimivalta ja tehtäväala suhteessa riippumattomiin tuomioistuimiin. Kansainvälisen kehityksen voidaan katsoa puoltavan tuomioistuinviraston perustamista, jos sen myötä voidaan edesauttaa tuomioistuinten riippumattomuuden säilyttämistä ja keskusviraston tehtävät ja suhde tuomioistuimiin määritellään laintasoisilla säännöksillä tarkasti.

Arviomuistiossa esitetyllä tavalla tuomioistuinviraston asema valtionhallinnossa olisi ongelmallinen. Viraston sijoittuminen oikeusministeriön alaisuuteen ei parantaisi tilannetta nykyisestä, mutta myös sijoittuminen eduskunnan yhteyteen olisi ongelmallista. Tuomioistuinvirastolla tulisi olla vahva asema ja arvovalta ja sen tulisi osana tuomioistuinlaitosta tukea ja kehittää tuomioistuinten riippumattomuutta ja toimintaa. Käytännössä tämä edellyttäisi sitä, että tuomioistuinlaitos korotettaisiin valtion tasolla vallan kolmijako-opin mukaisesti samaan kategoriaan kuin eduskunta ja valtioneuvosto. Resurssien neuvottelemisen tuomioistuimille olisi tällöin tuomioistuinviraston keskeisin tehtävä, minkä ohella virastolle voitaisiin keskittää tuomioistuinten tulosohjaukseen, resurssihin ja toiminnan kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Tuomioistuinviraston asema olisi siten tuomioistuinlaitoksen resurssien osalta samantasoinen kuin ministeriön. Viraston suhde tuomioistuimiin olisi hallinnollisissa asioissa kiinteä ja vastaavasti suhde oikeusministeriöön tältä osin heikko. Oikeusministeriön roolina tuomioistuinten osalta olisi lainsäädännön valmistelu. Tällä asetelmalla mahdollistettaisiin tuomioistuinten todellinen tulosohjaus ja -suunnittelu sekä estettäisiin vaikutelma tuomioistuinten poliittisesta ohjauksesta.

Tuomioistuinviraston tehtäväkentän ja tavoitteiden osalta käräjäoikeus on lausunut, että viraston keskeisin tehtävä tulisi olemaan riittävien voimavarojen varmistaminen talousarviossa tuomioistuinlaitokselle, jotta tuomioistuimet voivat suoriutua lainkäyttötehtävistään laadukkaasti, tehokkaasti ja taloudellisesti. Tuomioistuinviraston tulisi valmistella sekä tuomioistuinlaitoksen tulo- ja menoarvioesitys seuraavan vuoden talousarvioon että laatia tuomioistuinlaitoksen pidemmän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitelmat. Esitystä talousarvioksi ei tule tehdä oikeusministeriölle, koska tällöin tuomioistuinten resurssit joutuisivat kilpailemaan hallinnonalan muiden virastojen ja laitosten kanssa samoista määrärahoista ja tuomioistuinten rooli riippumattomina lainkäyttöeliminä vaarantuisi. Tuomioistuinviraston tulisi voida vaikuttaa suoraan tuomioistuinten toimintaedellytyksiä koskevaan päätöksentekoon, jotta tuomioistuinten valtiosääntöisen aseman toteuttamiseen vaadittavat voimavarat voitaisiin varmistaa.

Edelleen käräjäoikeus on lausunut, että toisena keskeisenä tehtävänä tuomioistuinvirastolla olisi tuomioistuinten tulosohjaus ja siitä huolehtiminen, että tuomioistuimet toimivat tehokkaasti ja asetettujen tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Osana tulosohjausta olisi tuomioistuinlaitoksen resurssien suunnitelmallinen ja oikea kohdentaminen. Lisäksi tuomioistuinviraston tehtäviin tulisi kuulua keskitetyn tuomioistuinhallinnon hoitaminen mukaan lukien henkilöstön kehittämis- ja kouluttamistehtävät sekä tuomioistuinlaitoksen edustaminen tarvittaessa. Viraston tulisi myös keskitetysti koordinoita hovioikeuspiirien laatuhankkeita sekä huolehtia toimitilahallintoon ja tie-

totekniikan kehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Sen sijaan tuomioistuinharjoittelijoiden valintaa ei tulisi siirtää kauas virastotasosta. Huonosti harjoitteluun asianomaisessa kärjäoikeudessa motivoitunut kärjänotaari ei palvelisi kenenkään etua. Arviomuistiossa esitetyistä syistä viraston tehtäviin ei myöskään tulisi kuulua tuomareiden valvontaan ja kurinpitoon liittyviä tehtäviä, kun taas tuomioistuinlaitoksen sisäinen hallinnollinen tarkastus soveltuisi viraston tehtäväksi hyvin.

Tuomioistuinviraston esitetyn organisaatio- ja toimintamallin osalta kärjäoikeus on todennut pitävänsä esitystä kannatettavana. Lisäksi kärjäoikeus on todennut, että tuomioistuinviraston perustamisen yhteiskunnalliset ja organisatoriset vaikutukset on arvioitu muistiossa oikein ja kattavasti. Henkilöstö- ja taloushallinnon sekä tietotekniikan operatiivisia tehtäviä ei tulisi säilyttää tuomioistuinvirastolle, vaan näiltä osin tulisi tukeutua olemassa oleviin valtionhallinnon yhteisiin järjestelyihin. Mikäli viraston toiminta resursoitaisiin pääosin olemassa olevia voimavaroja uudelleen kohdentamalla, olisivat uudistuksen taloudelliset vaikutukset todennäköisesti varsin vähäiset. Varsinaista säästöä tuomioistuinviraston perustamisesta ei kuitenkaan todennäköisesti saavutettaisi ainakaan lyhyellä aikavälillä. Viraston henkilöstövaikutusten osalta kärjäoikeus on vielä todennut, että tehokkuuden ja kustannusvaikutusten kannalta arviomuistiossa arvioitua noin 45 henkilötyövuoden työpanosta vastaavaa henkilömäärää voidaan pitää riittävänä.

Lopuksi kärjäoikeus on lausunut, että jatkovalmistelussa saattaisi vielä olla aiheellista tarkastella korostetummin keskusviraston perustamista tuomioistuinten riippumattomuuden kehittämisen ja turvaamisen kannalta. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisen tärkein peruste olisi asianmukaisen toiminnan ja oikeusturvan takaamisen edellyttämien resurssien turvaaminen tuomioistuimille sekä toiminnan suunnittelu tuomioistuinten erityisasema huomioon ottaen. Tärkeää olisi luoda tuomioistuinvirastolle sellainen asema, että virasto voisi toimia kaikkia tuomioistuimia edustavana tahona. Riittävän vahva asema ei toteutuisi, mikäli tuomioistuinvirasto olisi ministeriön tulosohjauksen alainen toimintaan liittyvien resurssien ja painotusten osalta.

4.3.4.19 Tuusulan kärjäoikeus

Tuusulan kärjäoikeus on lausunnossaan yleisesti todennut, että tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen edellyttää tuomioistuinviraston perustamista. Riippumattomuuden tulee olla myös selkeästi havaittavissa, kuten selvitysmiehet ovat arviomuistiossaan todenneet. Tuomioistuinten toimiminen suoraan poliittisesti johdetun ministeriön alaisuudessa on omiaan hämärtämään vallan kolmijakoa. Sen vuoksi tarve omalle keskusvirastolle on tuomioistuinlaitoksessa korostetumpi kuin hallinnonalalla muutoin.

Yksityiskohtaisemmin kärjäoikeus on lausunut, että selvitysmiesten esittämällä tavoin kansallinen ja kansainvälinen kehitys ja kansainväliset suositukset tukevat tuomioistuinviraston perustamista. Kärjäoikeus yhtyy lisäksi arviomuistiossa tuomioistuinviraston asemasta esitettyyn. Tuomioistuinten resurssit on määritetty pitkälti niiden lainkäyttötehtävien perusteella ja tuomioistuimilla on suuri tarve niiden toimintaa palvelevalle ja kehittäväälle toimielimelle, joka vähentäisi tehokkaasti tuomioistuinten hallinnollista taakkaa. Tällä hetkellä päällekkäistä työtä tehdään paljon ja kehittämis-työ jää väistämättä toissijaiseen asemaan. Tuomioistuimilta puuttuu lisäksi yhteinen edustaja erilaisissa yhteiskunnallisissa yhteyksissä.

Arviomuistiossa esitettyjen tehtävien osoittaminen tuomioistuinvirastolle lisäisi epäilyksettä tuomioistuimissa suoritettavan työn tuloksellisuutta ja laatua. Ehdotukset ovat näiltä osin kannatettavia. Erikseen tulisi vielä tarkastella sitä, miltä osin tuomareiden nimittämiseen liittyviä tehtäviä olisi tarkoituksenmukaista siirtää tuomioistuinvirastolle ja tulisiko tuomareiden nimittämisjärjestelmää tähän liittyen joiltain osin muuttaa. Lisäksi kärjäoikeus on todennut, että tuomioistuinharjoittelijoiden valinnan keskittäminen tehostaisi merkittävästi valintaprosessia ja olisi myös hakijoiden oikeusturvan kannalta perusteltua, turvatesaen yhdenmukaiset valintakriteerit.

Edelleen kärjäoikeus on lausunut, että tuomioistuimen johtoa koskevat ehdotukset ovat pääosin kannatettavia. Muistiossa esitettyjen lisäksi hallitukseen tulisi kuulua hovioikeuksien presidenttien ja kärjäoikeuksien laamannien edustaja sekä muun kuin lainkäyttöhenkilökunnan edustaja. Sidosryhmien edustajaa hallituksessa ei tarvita ja harkita tulisi vielä myös sitä, onko hallituksessa tarpeen olla asiantuntijajäseniä. Näille ei liene tarvetta, kunhan huolehditaan siitä, että tuomioistuinvirastossa on muutoin riittävästi osaamista johtamisen, henkilöstön kehittämisen sekä taloushallinnon ja tietotekniikan aloilta. Kärjäoikeuksien edustajien hallituksessa tulee olla kärjäoikeuksien itsensä nimeämiä ja viraston johtajan voi nimetä hallitus. Virastosta ei tulisi luoda päällikkövirastoa ja myös yksiköiden päälliköiden nimitysvalta tulisi olla hallituksella. Muun henkilökunnan voisi nimittää johtoryhmä. Arviomuistiossa mainituista syistä viraston johdon ja erikseen määritellyn muun henkilökunnan määrällisyys on perusteltua.

Vielä kärjäoikeus on lausunut, että selvitysmiesten esittämät arviot uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ovat oikeita. Ilman perusteellisempaa selvitystä hankkeen taloudellisiin vaikutuksiin ja henkilöstövaikutuksiin ei ole mahdollista ottaa kantaa.

4.3.4.20 Vantaan kärjäoikeus

Vantaan kärjäoikeus on lausunnossaan todennut, että se kannattaa tuomioistuinviraston perustamista selvitysmiesten esittämällä tavalla. Virasto tulee perustaa nopeasti, sillä se helpottaisi muun ohella kärjäoikeusverkoston rakenneuudistuksen sekä AIPA-hankkeen toteuttamista. Lisäksi tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää tuomioistuinviraston perustamista. Tosiasiallinen riippumattomuus on myös ulkoapäin selkeästi havaittavissa. Tällä hetkellä näin ei ole. Selvitysmiesten arvio kustannuksista saattaa olla ylioptimistinen, mutta koska kysymys on perustuslain edellyttämästä hankkeesta, sitä ei tule tarkastella säästöhankeena. Virastoa perustettaessa on huolehdittava siitä, että virastolla on riittävät resurssit. Tuomioistuinlaitoksen kehittämistä tulee tarkastella kokonaisuutena. Tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset eivät saa olla esteenä viraston perustamiselle.

Kärjäoikeus on todennut pitävänsä tärkeänä, että tuomioistuinvirastoon siirretään ne hallinnolliset tehtävät, jotka voidaan hoitaa keskitetysti. Tällä hetkellä kärjäoikeudet tekevät runsaasti päällekkäistä työtä erilaisten suunnitelmien ja ohjeiden laatimisessa. Useat näistä voitaisiin laatia keskitetysti. Näiden tehtävien ohella koulutuksen suunnittelun ja järjestämisen sekä kehittämishankkeiden organisoimien tulee kuulua tuomioistuinviraston tehtäväkenttään.

Käräjäoikeus on ilmoittanut kannattavansa selvitysmiesten esitystä tuomioistuinviraston hallintomallista. Tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseksi viraston hallituksessa ja johtokunnassa ei tule olla sidosryhmien edustajia. Koska yleisten tuomioistuinten lainkäytön painopisteen tulee olla enemmän käräjäoikeuksissa, tulee käräjäoikeuksien edustuksen viraston hallituksessa olla esitettyä vahvempi. Tietotekniikan käytettävyyden ja toimivuuden merkitysten kasvaessa entisestään tulevaisuudessa on lisäksi tärkeää, että viraston hallituksessa on tietotekniikan asiantuntemusta ja että virastolla muutoinkin on tältä osin riittävät resurssit.

Vielä käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinvirastoa ei ole tarpeen sijoittaa Helsingin alueelle. Näin voitaisiin säästää toimitilakustannuksissa ja säästyneet varat voitaisiin sijoittaa toiminnan kehittämiseen. Yhteydenpito tuomioistuinten ja viraston välillä voitaisiin hoitaa videoyhteyden ja muiden vastaavien kehittyvien yhteydenpitovälineiden avulla. Tuomioistuinvirasto voisi olla suunnannäyttäjä tällaisen toimintamallin kehittämisessä.

4.3.4.21 Varsinais-Suomen käräjäoikeus

Varsinais-Suomen käräjäoikeus on lausunnossaan ilmoittanut pitävänsä tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista ja siihen liittyvää tuomioistuinviraston perustamista kannatettavana. Tuomioistuinten erityisasema ja korostunut riippumattomuuden vaatimus yhdessä kansallisen ja kansainvälisen kehityksen kanssa puoltavat vahvasti tuomioistuinviraston perustamista. Lisäksi myös käytännön näkökohdat tukevat viraston perustamista. Niukat resurssit on kyettävä käyttämään entistä tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin. Erityisen tärkeää on, että tuomioistuinten hallinnossa ja niiden toimintaan liittyvissä kehityshankkeissa on oikea ja riittävä tieto tuomioistuinten käytännön toiminnasta ja sen asettamista vaatimuksista. Nyt tällaista tietoa ei ole ollut tai sitä ei ole otettu huomioon. Tuomioistuinviraston myötä tilanteeseen voitaisiin saada parannusta.

Edelleen käräjäoikeus on todennut pitävänsä ehdotusta tuomioistuinviraston tehtävistä pääosin onnistuneena. Mahdollisimman suuri osa tuomioistuinten hallintoon kuuluvista tehtävistä tulisi siirtää tuomioistuimilta perustettavalle virastolle. Resurssien turvaamiseksi tuomioistuinvirastolla tulisi myös olla vahva vaikuttamismahdollisuus valtion talousarvioon, kuten esimerkiksi Tanskassa on asian laita.

Käräjäoikeus on ilmoittanut yhtyvänsä arviomuistiossa tuomioistuinviraston organisaatiosta ja toiminnasta esitettyyn. Tuomariemmistöinen hallitus turvaisi osaltaan sitä, että tuomioistuinten ja tuomareiden näkemys ja asiantuntemus tulisivat riittäväällä tavalla huomioon otetuiksi. Toisaalta tuomioistuinviraston tehtävänä olisi ennen muuta hallinnon hoitaminen. Tämä tulisi ottaa huomioon hallituksen jäseniä valittaessa.

Muistiossa esitetyin perustein tuomioistuinviraston hallituksessa ei tulisi olla sidosryhmien edustajia. Käräjäoikeus pitää lisäksi tärkeänä sitä, että hallitus nimittäisi viraston johtajan. Tämä turvaisi viraston itsenäisyyttä ja sitä, että tuomioistuinten tarpeet tulisivat viraston toiminnassa aidosti ja asiantuntevasti huomioon otetuiksi.

Vielä käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinviraston onnistunut toiminta edellyttää riittäviä resursseja. Selvitysmiesten arvio uudistuksen kustannuksista vaikuttaa alimitoitetulta. Käräjäoikeus korostaa, että tarvittavaa rahoitusta ei voida miltään osin ottaa tuomioistuinten nykyisistä toimintamäärärahoista.

4.3.4.22 Ylivieska-Raahen käräjäoikeus

Ylivieska-Raahen käräjäoikeus on lausunnossaan todennut, että tuomioistuinvirasto tulee perustaa ja sen tulee olla oikeusministeriön hallinnonalalle sijoittuva toiminnallisesti riippumaton virasto. Lisäksi käräjäoikeus on ilmoittanut yhtyvänsä selvitysmiesten arviomuistiossa perustettavan viraston tehtävistä ja tavoitteista lausuttuun. Edelleen käräjäoikeus on katsonut, että esitetty organisaatiomalli vaikuttaa toteuttamiskelpoiselta. Esitetyn kaltaisen tuomioistuinviraston myötä tuomioistuimet pystyisivät nykyistä paremmin täyttämään lainkäyttötehtävänsä ja niiden mahdollisuudet tarkoituksenmukaiseen ja tulokselliseen toimintaan ja varainkäyttöön paranisivat. Lisäksi toimintojen kehittäminen ja koulutuksen järjestäminen olisi helpompaa. Vielä käräjäoikeus on todennut, että sillä ei ole huomautettavaa eikä lisättävää uudistuksen vaikutuksista esitettyyn.

4.3.4.23 Österbottens tingsrätt – Pohjanmaan käräjäoikeus

Pohjanmaan käräjäoikeus on lausunnossaan yleisesti todennut kannattavansa tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista esitetyllä tavalla. Tuomioistuinviraston perustamiselle on jo pitkään ollut selkeä tarve. Sen myötä tuomioistuinten päällekkäisiä toimintoja voitaisiin vähentää ja toimintaa tehostaa. Lisäksi toimintoja voitaisiin yhdenmukaistaa koko maassa. Tuomioistuimet tarvitsevat myös yhteisen edustajan, joka voisi korostaa tuomioistuinten erityisasemaa valtionhallinnossa ja valvoa tuomioistuinten etua muun ohella talousarvion valmistelussa ja yhteistä strategiaa luottaessa.

Yksityiskohtaisemmin käräjäoikeus on lausunut, että perustettavan tuomioistuinviraston olennaiset tehtävät on kuvattu hyvin selvitysmiesten arviomuistiossa. Tuomioistuinviraston itsenäinen asema suhteessa oikeusministeriöön on turvattava, mutta samalla on korostettava myös tuomioistuinten itsenäistä asemaa suhteessa keskushallintoon. Tuomioistuinviraston roolin tulee olla tuomioistuihin tukeva ja niiden toimintaa kehittävä. Tuomioistuinten on voitava keskittää voimavaransa lainkäyttöön eikä tuomioistuinviraston toimintaa tule rahoittaa tuomioistuinten toimintamäärärahoista. Osa nykyisistä hallintopäällikön viroista saattaa kuitenkin olla mahdollista siirtää uudistuksen myötä tuomioistuinvirastoon.

Käräjäoikeus on todennut, että keskushallintoa koskeva uudistus ei sellaisenaan poista tarvetta kehittää tuomioistuinlaitosta edelleen. Pienimmät käräjäoikeudet eivät ole tällä hetkellä houkuttelevia työpaikkoja muun ohella etenemis- ja erikoistumis mahdollisuuksia arvostaville nuorille tuomareille. Tarkentamaton ehdotus tiettyjen tuomarin virkojen sijoittamisesta tuomioistuimen sijasta esimerkiksi hovioikeuspiiriin ei tarjoaisi apua kuin poikkeuksellisiin tilanteisiin.

Vielä käräjäoikeus on lausunut, että tuomioistuinviraston ehdotettu osallistuminen talousarvion valmisteluun on tärkeää. Sen myötä tuomioistuinten tarpeet ja näkemys on saatettavissa suoraan eduskunnan tietoon.

4.4 Hallintotuomioistuimet

4.4.1 Annetut lausunnot

Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta lukuun ottamatta kaikki hallintotuomioistuimet ovat lausuneet arviomuistion johdosta.

4.4.2 Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan todennut, että se ei pidä tarpeellisena erillisen tuomioistuinten keskushallinnon perustamista eikä edes asian jatkovalmistelua, vaikka hankkeen tavoitteet ovatkin pääosin kannatettavia. Mikäli jatkovalmisteluun kuitenkin päädyttäisiin, tulisi se tehdä laajapohjaisesti ja arvioimalla useita eri vaihtoehtoja tuomioistuinhallinnoksi. Yksi näistä vaihtoehtoista tulisi olla nykyinen järjestelmä, jota voitaisiin kehittää esimerkiksi lisäämällä henkilöstökiertoa oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ja tuomioistuinten välillä.

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että tuomioistuinviraston perustaminen lisäisi huomattavasti oikeudenhoidon kustannuksia. Niin pienellä organisaatiolla, kuin selvitysmiehet ovat ehdottaneet, ei kuitenkaan kyettäisi hoitamaan merkittäviä yhteisiä oikeudenhoidon tehtäviä. Kysymys olisi siten vain menoja lisäävästä hankkeesta. Siitä, että oikeushallintotehtäviä jäisi edelleen tuomioistuimille ja strategiset hallinnonalan tehtävät ja lainvalmistelu jäisivät oikeusministeriölle, aiheutuisi päällekkäistä työtä ja myös turhia kustannuksia. Kustannuksia lisäisi toisaalta sekin, että uusi virasto tarvitsisi uudet toimitilat. Viraston perustamisesta aiheutuisi myös välillisiä kustannuksia ja sen myötä tuomioistuinten henkilöstö etäännyisi hallintoasioista etenkin, jos virasto sijoitettaisiin pääkaupunkiseudun ulkopuolelle.

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että tuomioistuimet ovat jo nyt aliresursoituja eikä niistä ole siirrettävissä henkilökuntaa uuteen virastoon. Tämä pätee erityisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. On myös huomattava, että maista, joissa on kaksilinjainen tuomioistuinlaitos, ainoastaan Ruotsissa on tuomioistuinvirasto, eikä sielläkään ole virastosta pääosin myönteisiä kokemuksia. Muiden pohjoismaiden järjestelmiä olisi tullut selvittää tarkemmin. Arviomuistiosta ei myöskään ilmene, millä tavoin tuomioistuinviraston perustaminen vahvistaisi tuomioistuinten valtiosääntöistä riippumattomuutta. Määrärahaohjauksen siirtäminen johtaisi riippuvuuteen uudesta keskushallinnosta. Lisäksi ylimpien tuomioistuinten omia määrärahamomenteja on perinteisesti pidetty yhtenä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden takeena. Budjetointi, määrärahojen jakaminen ja tulosohtaus eivät siten voi kuulua tuomioistuinviraston tehtäviin.

Vielä korkein hallinto-oikeus on todennut, että ulkoinen sidosryhmäyhteistyö, mukaan lukien viestintä ja kansainvälisten tuomioistuinjärjestöjen yhteistyö, on niin sidoksissa lainkäyttöön, ettei sitä voi siirtää tuomioistuimilta keskusvirastolle. Tuomioistuinten lausunnonantotehtävät eivät voi perustuslain mukaan kuulua kuin tuomiois-

tuimille itselleen eikä virastolla käytännössä voisi olla edellytyksiä esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden nykyisten lausunnonantotehtävien hoitamiseen. Arviomuistiossa ei myöskään ole huomioitu riittävällä tavalla pohjoismaisittain poikkeuksellista ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävää. Korkein hallinto-oikeus on lisäksi todennut, että eri tuomioistuinlinjojen ja -asteiden erilaiset tehtävät on tunnistettava ja tunnistettava arvioitaessa mahdollisuuksia tuomioistuinviraston perustamiseen ja sille kuuluvia tehtäviä. Tämän ohella on tunnistettava eri tuomioistuinten ja prosessien erilaisuudet ja erilaisuuden vaikutukset tukitoiminnoissa vaadittavaan ammattitaitoon suhteessa tuomioistuinten asiakkaisiin ja sidosryhmiin.

Yksityiskohtaisemmin korkein hallinto-oikeus on edellä kerrotun lisäksi lausunut, että tuomioistuinten riippumattomuuden ytimessä on vaatimus siitä, että kukin tuomioistuin voi toimia siten, että sen ratkaisutoiminta ei häiriinny. Nykykäytäntö ei ole ollut tässä suhteessa ongelmallinen. Lisäksi oikeusministeriön tehtävänä olisi jatkossakin huolehtia siitä, että tuomioistuinlaitokselle kohdistettavat määrärahat takaavat tuomioistuimille mahdollisuuden toteuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Tätä tehtävää ei voida siirtää tuomioistuinvirastolle. Korkein hallinto-oikeus on myös todennut, että tuomioistuimet ovat voineet hoitaa oikeushallintotehtäviään varsin vähäisin voimavaroin ja ilman, että näiden tehtävien hoitamisen voitaisiin katsoa heikentäneen tuomioistuinten mahdollisuuksia keskittyä lainkäyttööhön. Näiden tehtävien hoitaminen edellyttää myös erityisasiantuntemusta ja toisaalta sitä, että ne suoritetaan joutuisasti ja tehokkaasti (läheisyysperiaate). Arviomuistiossa ei turvata tällaista erityisasiantuntemusta, minkä lisäksi tehtävät hoidettaisiin etäällä.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että selvitysmiesten ehdotukset eivät ole omiaan vahvistamaan tuomioistuinten riippumattomuutta hallinnosta ja muista tuomioistuinten toimista. Lisäselvitystä on tarpeen hankkia muun ohella siitä, miten tuomioistuinviraston perustaminen on sopusoinnussa ylimpien tuomioistuinten perustuslaissa säädetyn valvontatehtävän kanssa. Valvonta tarkoittaa tässä yhteydessä lainkäytön yhtenäisyyden, päätösten laadun ja käsittelyaikojen sekä tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden seurantaa esimerkiksi erilaisin laatuprojektein. Tärkeä osa tätä valvontaa ovat neuvottelupäivien ja koulutuksen sekä yhteisen toimintakertomuksen laatiminen.

Tuomioistuinviraston perustamisen taloudellisten vaikutusten osalta korkein hallinto-oikeus on lisäksi todennut, että arviomuistiossa ei ole alkuunkaan riittävästi arvioitu hankkeen tosiasiallisia taloudellisia vaikutuksia taikka vaihtoehtoisia vaikutuksia riippuen siitä, mitä tehtäviä virastolle tulisi kuulumaan. Vertailuaineistoksi tulisi tältä osin ottaa Ruotsin, Norjan ja Tanskan tuomioistuinvirastojen tehtävät ja henkilöstömäärät. Arviomuistio on sikäläkin puutteellinen, että siinä ei ole laskettu, mitä tehtäviä milläkin henkilötyövuosimäärällä voitaisiin tosiasiasa hoitaa. Ei ole lainkaan selvää, että mahdollisen tuomioistuinviraston henkilöstömäärä voisi olla vain 45. Lisäksi aikaisempi kokemus on osoittanut, että organisaatiomuutokset tuovat välittömiä kustannuksia ja heikentävät tulosta etenkin ensimmäisten toimintavuosien aikana. Hallinnonalalta toiselle siirryttäessä myös palkkataso yleensä nousee. Tehtävät eivät myöskään tavallisesti siirry muutosten yhteydessä kokonaan, vaan niiden koordinoitiin liittyviä tehtäviä jää lähtövirastoon. Henkilöstöressurssien päällekkäisyyttä jäisi siitäkin syystä, että ministeriöön jäisi strategisia kehittämistehtäviä ja lainvalmistelua varten tuomioistuinten asioita hoitavaa henkilökuntaa. Osa oikeusministeriön oikeushallinto-osaston henkilökunnasta on lisäksi hoitanut tuomioistuinten hallintoasioiden ohella myös ministeriön hallintoasioita. Tähänkin nähden viraston kaavailtu resursointi vaikuttaa riittämättömältä. Viraston perustaminen lisäisi myös matkakustannuksia, kun hallituksen jäsenet eri tuomioistuimista kulkisivat kokouksiin. Viraston

hajasijoittaminen taas lisäisi poissaoloja lainkäyttötehtävistä sekä entisestään matkakustannuksia.

Tuomioistuinviraston perustamisen suhteesta muihin hankkeisiin korkein hallinto-oikeus on lausunut, että ehdotuksella on liittymäkohtia useisiin muihin vireillä oleviin tuomioistuimia koskeviin hankkeisiin, minkä lisäksi tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista on arvioitu valtion keskushallinnon uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä. Tuomioistuinten riippumattoman erityisaseman vuoksi ministeriöiden alaisen hallinnon uudistamisen yleiset periaatteet eivät kuitenkaan ole sellaisenaan sovellettavissa tuomioistuinhallinnon uudistamiseen. Esimerkiksi valtion keskus- ja aluehallinnon uudistamista selvittäneessä VIRSU-hankkeessa tuomioistuinten perustuslaillisen riippumattomuuden ulottuvuuksia ei ole tunnistettu, minkä seurauksena tehdyt johtopäätökset ovat tuomioistuinviraston perustamista koskevalta osin vääriä. Tuomioistuinvirasto olisi lisäksi juuri sellainen pieni virasto, joista keskushallinnon uudistusten yleisten linjausten mukaisesti pyritään pääsemään eroon.

Kansainvälisen vertailun osalta korkein hallinto-oikeus on edellä kerrotun lisäksi korostanut sitä, että esimerkiksi Ruotsin mallin toimivuutta ja kokemuksia siitä tulisi selvittää tarkemmin. Ruotsissa on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota siihen, että tuomioistuimille asetettujen määrällisten tavoitteiden korostaminen ja ulkoa päin tapahtuva ohjaus johtavat tuomioistuinten epäitsenäisyyteen ja vähentävät osaavien henkilöiden hakeutumista tuomioistuinuralle. Tällainen kehityssuunta on huolestuttava. Norjassa ja Tanskassa omaksuttuja ratkaisuja ei sen sijaan voida sellaisenaan soveltaa Suomeen siitä syystä, että mainituissa maissa on yksilinjainen tuomioistuinlaitos. Kuten arviomuistiossa on todettu, tuomioistuinten keskushallintoa koskevat ratkaisut tulee tehdä kansallisen valtiosäännön puitteissa ja kotimaisista uudistustarpeista käsin. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee tarkkaan arvioida kansainvälistä vertailuaineistoa hyväksikäyttäen sitä, minkälaisessa keskushallintomallissa yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimintaedellytykset ja toiminta voidaan kansalaisten kannalta katsottuna turvata kaikkein tehokkaimmin ja tuloksellisesti, ja minkälainen valtiosääntömme perusteita kunnioittava hallintomalli on mahdollinen ja tarkoituksenmukainen nykyisessä taloudellisessa tilanteessa.

Tuomioistuinviraston aseman osalta korkein hallinto-oikeus on lisäksi lausunut, että toisin kuin muilla hallinnonaloilla, oikeusministeriön hallinnonalalla hallinnonalan strateginen kehittäminen ja toisaalta tuomioistuimille kuuluva toiminnan operatiivinen vastuu eivät tuomioistuinten erityisaseman vuoksi ole helposti erotettavissa toisistaan. Tuomioistuimet eivät ole oikeusministeriön hallinnonalan virastoja, vaan hallitusvallasta riippumattomia itsenäisiä lainkäyttöelimiä. Merkittäviä strategisia päätöksiä tuomioistuinten toiminnan kehittämistä ei voida siirtää tuomioistuinten ulkopuolelle, vaan strateginen kehittäminen tulee aina tehdä yhteistyössä tuomioistuinten, valtioneuvostotason toimijoiden ja eduskunnan kanssa. Tässä asetelmassa tuomioistuinvirasto olisi erikoinen ja tarpeeton väliporras. Koska ministeriössä ehdotetussa virastomallissa tulisi lisäksi jatkossakin olla riittävä määrä henkilöstöä tuomioistuimia koskevia strategisia tehtäviä varten, aiheuttaisi ehdotettu malli päällekkäistä työtä ja lisäresursoinnin tarvetta nykyiseen nähden. Esimerkiksi ministeri tarvitsisi oletettavasti lainvalmistelun tueksi viraston tutkimustoiminnan tuloksia.

Osallistumisen talousarviomenettelyyn ja tulosohjaukseen osalta korkein hallinto-oikeus on lausunut, että budjetointia, tulosohjausta ja määrärahojen jakoa ei voida pitää riippumattomien tuomioistuinten osalta operatiivisena tehtävänä, koska määrärahojen jako sisältää väistämättä jakoperusteita koskevaa harkintaa. Yhteinen

tuomioistuinvirasto johtaisi kokonaisuuden kannalta epätoivottavaan keskeisriippuvuuteen. Lisäksi ongelmallista olisi se, että enemmistö mahdollisen tuomioistuinviraston hallituksen jäsenistä edustaisi yleisiä tuomioistuimia. Riippumattomuuden kannalta olisi arveluttavaa, että päätösvalta tuomioistuinlinjan tuomioistuinten määrärahoista ja toimintaedellytyksistä olisi viime kädessä toisen tuomioistuinlinjan edustajilla. Tuomioistuinten oikeusasteellisen riippumattomuuden kannalta olisi lisäksi ongelmallista, jos ylimpien tuomioistuinten valtion talousarviossa olevat määrärahamomentit eivät jatkossa olisi erillisiä. Tuomioistuinten keskeisriippuvuus korostuisi tilanteessa, jossa alempien tuomioistuinten edustajien enemmistö voisi päättää määrärahojen kohdentamisesta ylimmille tuomioistuimille. Etenkin ylimpien tuomioistuinten kannalta olisi ongelmallista, mikäli talousarviomenettelyyn kytkeytyvä tulosohjaus siirtyisi oikeusministeriön tulosohjauksessa toimivalle hallinnolliselle tuomioistuinvirastolle. Ylipäätään määrärahat, niiden jakaminen ja tulosohjaus ovat tuomioistuinten toimintaedellytysten kannalta strategista toimintaa, jonka siirtäminen valtioneuvostotasolta keskushallinnolle heikentäisi oleellisesti tuomioistuinten valtiosääntöistä asemaa. Vaikka nykyistä tulosohjausjärjestelmää on ajoittain pidetty riippumattomuuden vaarantajana, heikkenisi tilanne entisestään, jos ministeriön ja tuomioistuinten välille perustettaisiin erillinen tulosohjaava hallintoviranomainen.

Edelleen korkein hallinto-oikeus on lausunut, että vaikka se sinällään kannattaa toimia, joilla tuomioistuinten ja eduskunnan välistä vuoropuhelua voidaan lisätä, ei ehdotetussa mallissa olisi selvää se, miten tuomioistuinvirasto voisi edustaa objektiivisesti koko tuomioistuinlaitosta. Eduskunnan budjettivaltaan kuuluu se, että eduskunnalla on asianmukainen tieto eri tuomioistuinyksiköiden ja tuomioistuinlinjojen työtilanteesta ja määräraharapeesta, jotta se voi tarvittaessa lisätä määrärahoja jutturuuhkatilanteissa. Hallintotuomioistuinten työ eroaa merkittävästi työstä yleisissä tuomioistuimissa, joissa toimintaan vaikuttavat lainsäädäntöratkaisut laaditaan pääosin oikeusministeriön hallinnonalalla. Hallintotuomioistuinten työmäärään vaikuttavat oleellisesti eri hallinnonaloilla tehtävät lainsäädäntömuutokset ja koko hallinnon toiminta, jolloin lainsäädäntöratkaisuilla on huomattava heijastusvaikutus työhön.

Tuomioistuinvirastolle esitettyjen tehtävien osalta korkein hallinto-oikeus on lausunut, että tavoite vähentää tuomioistuinten hallinnollisia tehtäviä, jotta nämä voisivat keskittyä paremmin lainkäyttöön, on sinällään kannatettava. Toisaalta oikeushallintotehtäviä on hoidettu tuomioistuimissa vähäisin resurssein ja keskusviraston perustaminen tulisi lisäämään niiden hoitamiseen liittyviä kustannuksia. Yhteisistä tehtävistä tietyt lainkäytöstä erillään olevat hallinnolliset palvelutehtävät, kuten palo- ja pelastussuunnitelmien tekeminen, työterveyshuollon koordinointi ja siivouspalvelut voitaisiin sinällään siirtää pois tuomioistuimilta niiden erityisasemaa tai ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävää vaarantamatta. Näiden tehtävien siirtäminen ei myöskään lisäisi päällekkäisen työn määrää. Koulutukseen, ICT:n kehittämiseen, yhteensopivien tietojärjestelmien laatimiseen sekä kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä tukitoimintoja voitaisiin myös hoitaa keskusvirastomallin pohjalta yhteistyössä tuomioistuinten kanssa. Sen sijaan lainkäyttöön läheisesti liittyviä tehtäviä, kuten kirjaamotoiminnot, asiakaspalvelu, viestintä, lausuntojen antaminen lainvalmisteluhankkeista, kansliahenkilökunnan ja ylimpien tuomioistuinten esittelijöiden nimittäminen, määräaikaisten tuomareiden nimittäminen, nimitysesitykset, työnjohtoon liittyvät asiat ja työmenetelmät ovat sellaisia tehtäviä, joita ei voida siirtää tuomioistuinyksiköiden ulkopuolelle. Keskushallintomalliin eivät toisaalta sovellu myöskään ylimpien tuomioistuinten perustuslain mukaiset lainsäädäntöaloitteet ja oikeushallintotehtävät, jotka liittyvät niiden valvontatehtävien hoitamiseen, määräraha- ja tulosohjaus eikä tuomioistuinten sisäinen valvonta.

Korkein hallinto-oikeus on edelleen todennut, että on vaikea nähdä, että yhteinen keskusvirasto voisi edustaa riippumattomia tuomioistuimia suhteessa asiakkaisiin, julkisuuteen tai sidosryhmiin. Viestinnän on kuuluttava kullekin tuomioistuimelle itselleen ja sitä varten ainakin korkeimmissa oikeuksissa on viestinnän ammattilaisia. Sidosryhmäyhteistyön osalta arviomuistiossa on täysin sivuutettu hallintotuomioistuinten yhteistyötahot, joita on huomattavasti enemmän kuin yleisillä tuomioistuimilla. Kansainvälisen yhteistyön osalta korkein hallinto-oikeus on lisäksi todennut, että riippumatta siitä, onko kysymyksessä olevassa maassa tuomioistuinvirasto vai ei, ylimmät hallintotuomioistuimet hoitavat itse kansainvälisen yhteistyön tärkeimmät osat alueet sekä pohjoismaisen ja bilateraalisen yhteistyön.

Vielä korkein hallinto-oikeus on tuomioistuinviraston tehtävien osalta lausunut, että tuomioistuinten erilaisuuden vuoksi tietyissä tukitoimissa, kuten asiakaspalvelussa ja tietopyyntöjen käsittelyssä, tarvitaan juuri kysymyksessä olevan tuomioistuimen ominaispiirteet, tehtävät ja sovellettavan lainsäädännön tuntevaa henkilöstöä. Arviomuistio jättää lisäksi avoimeksi muun ohella sen, miten valtioneuvoston hallintoyksikkö vaikuttaisi virastolle suunniteltujen tehtävien hoitamiseen tai miten henkilöstö- ja taloushallinto hoidettaisiin, kun ne keskitettäisiin Valtiokonttorin organisoimaan Kiekuun. Joka tapauksessa tuomioistuimissa tulisi arkityön sujumiseksi edelleen olla talous- ja henkilöstöhallinnon yhteyshenkilöitä hoitamassa rutiiniahallintoa, kuten lomiamia, matkamääräyksiä ja nimittämismuistioita.

Tuomioistuinviraston organisoimien ja tavoitteiden osalta korkein hallinto-oikeus on lausunut, että Tanskan mallia on pidettävä lähtökohdiltaan Suomeen sopivampana kuin Ruotsin mallia, vaikkakin on huomattava, että Tanskassa tuomioistuinjärjestelmä on yksilinjainen. Virastoa johtavassa hallituksessa tulisi olla riittävä edustus kaikilta tuomioistuintasoilta ja molemmista tuomioistuinlinjoista. Tuomioistuinyksiköiden tehtävät eroavat niin merkittävästi toisistaan, että tehtävien erilaisuus on tunnistettava myös mahdollista yhteistä keskushallintoa organisoitaessa. Samoin on tunnistettava myös edellä mainittu keskeisriippuvuuden ongelma. Hallituksen tuomaripainotteisuus on sinänsä välttämätöntä, mutta tuomareiden osallistuminen hallintotehtävien hoitamiseen keskushallinnossa ei edesauta hankkeen päätavoitteen, paremman lainkäyttöön keskittymisen saavuttamista. Tuomioistuimissa tulisi olla edelleen kanslia- tai hallintopäälliköt, mutta päällikkötuomarit joutuisivat hoitamaan keskushallinnossa sellaisiakin tehtäviä, jotka toistaiseksi ovat kuuluneet juuri kanslia- tai hallintopäälliköiden tehtäviin. Arviomuistio jättää myös avoimeksi muun ohella sen, miten hallituksen jäsenet valittaisiin ja mikä taho heidät voisi erottaa. Nämäkin kysymykset liittyvät viime kädessä kysymykseen tuomioistuinviraston tosiasiallisesta riippumattomuudesta suhteessa toimeenpanovaltaan eli oikeusministeriöön.

Hankkeen yhteiskunnallisten vaikutusten osalta korkein hallinto-oikeus on edellä kerrotun lisäksi lausunut, että arviomuistiossa on keskitytty tältä osin lähinnä kuvaamaan hankkeen tavoitteita sen sijaan, että vaikutuksia olisi arvioitu objektiivisesti. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on todennut, että organisaatiorakenteen muutoksiin on lähdettävä tunnistaen ja tunnustaen virastojen toiminnan erilaisuudet erityisesti silloin, kun kysymys on riippumattomista tuomioistuimista. Tuomioistuinten erityisasema tulee huomioida oikeushallintoasioiden järjestämisen vaihtoehtoja arvioitaessa eikä hanketta voida perustella yleisillä selkeyttävillä organisaatiovaikutuksilla.

Perustuslaillisten reunaehtojen osalta korkein hallinto-oikeus on edellä kerrotun lisäksi lausunut, että tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu myös riippumattomuus toinen toisistaan. Nykyisessä järjestelmässä ei ole havaittu ainakaan sellaisia riippumattomuusongelmia, joihin ehdotettu uudistus toisi parannusta. Ylimpien

tuomioistuinten oma määrärahamomentti sekä muiden tuomioistuinten oma momentti ovat takeita oikeusasteelliselle riippumattomuudelle. Vallitsevan käytännön muuttamista ja muutoksen vaikutuksia riippumattomuuteen on syytä harkita huolellisesti ja edellä keskeisriippuvaisuuden ongelmasta lausuttu huomioon ottaen. Olisi lisäksi edelleen oikeusministeriön vastuulla huolehtia siitä, että tuomioistuinlaitokselle valtion talousarviossa kohdistettavat määrärahat eivät estä mahdollisuuksia toteuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. Tuomioistuinvirastolle ei voida siirtää tätä perusvastuuta.

Vielä korkein hallinto-oikeus on todennut, että on huomattava, että muissa pohjoismaissa ylimmille tuomioistuimille ei ole uskottu vastaavaa valvontatehtävää kuin Suomessa, joten tuomioistuinviraston perustuslailliset reunaehdot ovat erilaiset. Suomessa korkein hallinto-oikeus ja korkein oikeus ovat lisäksi mieltäneet valvontatehtävänsä jonkin verran eri tavoin. Korkeimmassa oikeudessa valvonta on mielletty lähinnä lainkäytön yhdenmukaisuuden valvonaksi prejudikaatein. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys taas on ollut prosessin ja työtapojen kehittämisestä yhteistyössä hallinto-oikeuksien kanssa, resurssien seurannasta sekä koulutuksesta, eli pitkälti sellaisista tehtävistä, joita nyt ehdotetaan siirrettäviksi tuomioistuinvirastolle. Valvontatehtävä vaikuttaa siihen, mikä yhteisen keskusviraston toimivalta, tehtävät tai asema voi olla. Perustuslaillinen valvontatehtävä rajoittaa tosiasiallisesti viraston toimivaltaa etenkin suhteessa budjettiin, tulosoikeuteen, tulostavoitteiden asettamiseen, laatuyhteistyöhön ja resurssiensuuntaan. Lisäksi selvää on, että lakialoitteiden tekeminen ja muut lausunnonantotehtävät lainsäädäntöhankkeisiin liittyen eivät voi perustuslain valossa kuulua muille kuin tuomioistuimille itselleen.

Lopuksi korkein hallinto-oikeus on lausunut, että ilmenneiden väärinkäsitysten oikaisemiseksi on todettava, että ehdotettu keskushallinto ei valtiovallan kolmijaossa tietenkään kuuluisi tuomiovallan piiriin, vaan se olisi osa toimeenpanovaltaa oikeusministeriön hallinnonalalla. On myös selvää, etteivät tuomioistuimet, ja erityisesti ylimpiin valtioelimiin kuuluvat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, voi kuulua tällaisen hallintoviranomaisen alaisuuteen.

4.4.3 Hallinto-oikeudet

4.4.3.1 Helsingin hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus on lausunnossaan todennut, että muita hallinnonalalle jo perustettuja keskusvirastoja ei voida pitää esimerkkeinä arvioitaessa riippumattoman tuomioistuinlaitoksen hallintoa varten perustettavan tuomioistuinviraston asemaa valtionhallinnossa. Arviomuistiossa esitetyt luonnehdinnat uuden viraston asemasta ja tehtävistä ovat asianmukaisia ja kannatettavia, joskin viraston asemaa koskeva arviointi on toteutettu osin yksipuolisesti ja epäjohdonmukaisesti. Sitä, minkä vuoksi tuomioistuinvirasto tulisi sijoittaa hallinnolliseksi keskusvirastoksi valtionhallintoon, ei ole perusteltu. Tämä ei vahvista tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta. Arviomuistiossa on oikein todettu, että tuomioistuinvirastoa ei ole perusteltua sijoittaa eduskunnan yhteyteen, koska tällainen sijainti olisi ongelmallinen tuomioistuinten valtiosääntöisen aseman sekä viraston ajatellun roolin kannalta. Valtionhallintoon sijoitettava tuomioistuinvirastoa voidaan kuitenkin pitää vastaavalla tavalla ongelmallisena. Jatkovalmistelussa tuleekin tarkemmin pohtia vielä valtion hallinnollisen viraston suhdetta riippumattomiin tuomioistuimiin. Tuomioistuinviraston tulisi arviomuistiossa

esitetyin perustein olla pikemminkin tuomioistuinten oma riippumaton toimielin, joka toimisi kiinteässä yhteydessä tuomioistuimiin.

Tehtävien keskittämisen perustettavalle tuomioistuinvirastolle myötä on saatavissa hyötyä muun ohella asiantuntijuuden ja tilaajaosaamisen paremman hyödyntämisen kautta. Lisäksi keskittäminen mahdollistaa parhaiden käytäntöjen hyödyntämisen kaikkien yksiköiden hyväksi. Käytännön kannalta merkityksellisiä ovat myös erilaisten suunnitelmien laatiminen keskitetysti sekä HR-toimintojen tehostamismahdollisuudet. Uuden viraston asema olisi kuitenkin ongelmallinen tulosohjauksen kannalta. Jatkovalmistelussa tulisikin keskittyä erityisesti löytämään malleja, joilla tuomioistuinviraston mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa valtion kehys- ja talousarviovalmisteluun voitaisiin vahvistaa.

Ehdotus viraston roolista ja tehtävistä tuomioistuinten kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa on sinällään kannatettava. Voimavarojen jakaminen olisi nykyistä läpinäkyvämpää, jos tuomarit itse voisivat tuomioistuinviraston hallituksessa päättää yhteisesti hyväksytyihin työmäärämittareihin perustuvista jakoperusteista. Vähenevien resurssien oikeudenmukaista jakamista edistäisi osaltaan myös se, että tuomioistuinvirastolla olisi oikeusministeriötä paremmat mahdollisuudet ohjata yksittäisiä tuomioistuuksia tarkoituksenmukaiseen ja tulokselliseen toimintaan ja varainkäyttöön.

Eräs tuomioistuinviraston perustamisen keskeisimmistä hyödyistä saataisiin tuomioistuinten kehittämistyöstä. Esimerkiksi johtamista ja hallintoa voitaisiin kehittää sekä erilaisia koulutusohjelmia luoda linjajaot ylittäen ja siten, että koko tuomioistuinten osaamista ja ammattitaitoa voitaisiin hyödyntää. Samalla voitaisiin yhdenmukaistaa tuomioistuinten erilaisia menettelytapoja ja käytäntöjä. Sen sijaan kaikkien tuomioistuinten edustajana toimiminen saattaisi osoittautua tuomioistuinten määrän ja laadullisten erojen vuoksi käytännössä vaikeaksi.

Arviomuistiossa esitettyä tuomioistuinharjoittelijoiden valinnan keskittämistä perustettavalle tuomioistuinvirastolle hallinto-oikeus on todennut pitävänsä kannatettavana. Muutos vähentäisi merkittävästi hakijoiden epätasa-arvoista kohtelua ja edistäisi siten hakijoiden oikeusturvaa. Sen vuoksi se tulisi toteuttaa viipymättä.

Edelleen hallinto-oikeus on todennut, että selvitysmiesten esittämä tuomioistuinviraston organisaatiomalli on perusteltu. Esimerkiksi koulutuksen tai kokemuksen myötä hankitun johtamisen tai hallinnon asiantuntemuksen tulisi olla tärkeänä kriteerinä myös viraston hallituksen tuomarijäseniä valittaessa. Tuomarijäsenten lisäksi hallituksessa olisi arviomuistiossa esitetyn mukaisesti perusteltua olla myös varsinaisia johtamisen ja henkilöstön kehittämisen sekä taloushallinnon ja tietotekniikan asiantuntijoita. Sidosryhmien edustajien mukanaolo hallituksessa ei ole tarpeen.

Vaikutusten osalta hallinto-oikeus on vielä lausunut, että selvitysmiesten esittämä arvio hankkeen kustannuksista ei vaikuta realistiselta. Tuomioistuimet hoitavat tieto-, henkilöstö- ja taloushallintoaan tällä hetkellä liian pienin henkilöstöresurssein eikä niistä ei ole irrotettavissa kymmentä henkilöä perustettavaan virastoon. Lopuksi hallinto-oikeus on vielä korostanut sitä, että tuomioistuinviraston perustamisesta saata- vat hyödyt, kuten tuomioistuinlaitoksen kehittämistyön tehostuminen, käytäntöjen yhdenmukaistuminen ja tulosohjauksen tehostuminen ovat luonteeltaan pääosin sellaisia, että niille ei ole mahdollista laskea tarkkaa euromääräistä arvoa.

4.4.3.2 Hämeenlinnan hallinto-oikeus

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on lausunnossaan todennut, että oikeusministeriön hallinnonalalla vastikään perustettuja muita keskusvirastoja ei voida verrata suoraan mahdolliseen tuomioistuinvirastoon. Muista keskusvirastoista poiketen tuomioistuinviraston tulisi tukea tuomioistuinten riippumattomuutta etäännyttämällä tuomioistuin-hallintoa toimeenpanovaltaa käyttävästä oikeusministeriöstä.

Riippumattomuusnäkökohdat puoltavat viraston perustamista, mutta tosiasiasa muutos nykyiseen ei välttämättä olisi suuri. Tuomioistuinten määrärahoista päättäisi jatkossakin eduskunta oikeusministeriön esityksestä ja tuomioistuinviraston tehtäviksi jäisivät ainoastaan valmisteluun osallistuminen sekä vaativa varojen kohdentaminen. Uudistus vahvistaisi lähinnä tuomioistuinten muodollista riippumattomuutta. Joka tapauksessa hallinto-oikeus katsoo, että tuomioistuinviraston ei tulisi vastata varojen jaosta ylimmille tuomioistuimille. Tämä heikentäisi ylimpien tuomioistuinten itsenäisyyttä ja saattaisi jopa heikentää tuomioistuinten riippumattomuutta, jota ylimpien tuomioistuinten erityisasema ilmentää. Mahdollisen tuomioistuinviraston tulisi toimia lähinnä tuomioistuinten hallinnollisena tukena, jolloin tuomioistuimet voisivat keskittyä paremmin ydintehtäväänsä lainkäyttöön.

Edelleen hallinto-oikeus on todennut, että se ei ole kokenut, että oikeusministeriön oikeushallinto-osaston kanssa käydyt tulosneuvottelut olisivat vaarantaneet tuomioistuimen riippumattomuuden, vaikka niukkojen resurssien jakaminen onkin aina vaikeaa. Tuomioistuinviraston tehtäväkenttää määritettäessä tavoitteena tulisi olla, että tuomioistuimet voisivat keskittyä mahdollisimman pitkältä lainkäyttöön. Tätä tavoitetta voidaan tukea siirtämällä tehtäviä oikeushallintoon riippumatta siitä, onko se organisoitu nykyisellä tavalla vai perustetaanko siitä huolehtimaan uusi virasto. Olennaista on, että oikeushallinnon henkilöstöresurssit ovat tehtäviin nähden riittävät.

Tuomioistuinviraston tehtävistä keskeisin olisi resurssien oikeudenmukainen jakaminen tuomioistuinten kesken. Onnistuminen tässä edellyttää sitä, että tuomioistuinviraston hallituksessa olisi riittävä ja riittävän monipuolinen asiantuntemus tuomioistuintyöstä kaikissa tuomioistuimissa. Hallituksen tulisi olla ratkaisutoiminnassaan puolueeton ja hälventää muutoinkin toiminnallaan nykyisin ilmeneviä epäluuloja epätasapainosta resurssienjaossa eri tuomioistuinlinjojen välillä. Lisäksi budjettivalmistelussa tulisi vastaisuudessaakin varmistua siitä, että tuomioistuinten näkemys tulee otetuksi huomioon. Arviomuistiossa esitetyn mukaisesti tuomioistuinvirastolla tulisi myös olla kohdistamattomia varoja yllättävien resurssitarpeiden hoitamiseksi.

Hallinto-oikeus ei ole havainnut riippumattomuusongelmia myöskään siinä, että oikeusministeriö on toiminut tuomioistuinten koulutuksen järjestäjänä. Koulutus on suunniteltu tiiviissä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa ja oikeusministeriöllä on ollut lähinnä koulutuksen koordinoijan rooli. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, mitä hyötyä keskusvirastovetoisesta koulutuksesta olisi saatavissa. Jatkossakin koulutus vastaisi tuomioistuinten tarpeita ja tuomioistuinten henkilöstö toimisi suurelta osin kouluttajina. Nykyistä laajemmin koulutuksessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös kansliahenkilökunnan koulutustarpeet. Semminkin, kun kansliahenkilökunnan rooli lainkäyttötyössä on viime vuosina selvästi kasvanut. Koulutusta voitaisiin kehittää myös ottamalla laajamittaisemmin käyttöön modernit atk-järjestelmät, jotka mahdollistavat ajasta ja paikasta riippumattoman kouluttautumisen.

Tuomioistuinten yleisistä hallintotehtävistä suuri osa tulisi voida hoitaa keskitetysti. Tällaisia tehtäviä ovat ainakin toimitiloihin liittyvät asiat, tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito sekä osa talous- ja henkilöstöhallintotehtävistä. Lisäksi erilaisten lakimääräisten tai muutoin välttämättömien suunnitelmien ja ohjeiden tuottaminen tapahtuisi keskitetysti. Selvää on, että mainittuja tehtäviä hoitavien henkilöiden tulee vastaisuudessakin tuntea riittävän hyvin tuomioistuinten työskentelyprosessit ja käsiteltävät asiat. Asioiden sujuva kulku edellyttää lisäksi sitä, että käytettävissä on kaiken aikaa taho, josta voidaan saada asiantuntevaa neuvontapalvelua pulmatilanteissa. Tärkeää on myös se, että tuomioistuimilla itsellään säilyvät jatkossakin riittävät edellytykset taloudellisen toimintansa suunnitteluun ja seurantaan, jotta tuomioistuimet voivat reagoida joustavasti muutostarpeisiin myös kesken budjettikauden. Lisäksi esimerkiksi päätöksistä tiedottamisen tulee edelleen kuulua tuomioistuimille itselleen.

Lisäksi hallinto-oikeus on todennut, että tuomareiden nimittämismenettelyn tulisi säilyä pääosin ennallaan, mutta tuomioistuinvirasto voisi avustaa tuomioistuimia asiassa laatimalla esimerkiksi hakijoista ansioyhteenvetoja. Lisäksi keskushallinto voisi tukea tuomioistuinten henkilöstöhallintoa informoimalla aktiivisesti esimerkiksi lakimuutoksista sekä tarjoamalla neuvontapalvelua henkilöstökysymyksissä. Tuomareiden valvontaan liittyviä tehtäviä tuomioistuinvirastolle ei tulisi osoittaa, mutta tuomioistuinten talouden tarkastamiseen virasto voisi osallistua. Tuomioistuinviraston tulisi kuitenkin myös olla tulostavasti yksikkö, jonka talous tarkastettaisiin jollain tavoin.

Tuomioistuinviraston organisaatiomallia koskevia ehdotuksia hallinto-oikeus on pitänyt pääosin kannatettavina. Organisaatio tulisi pitää mahdollisimman selkeänä ja kevyenä ja vielä tulisikin arvioida, voisiko viraston johtaja toimia suoraan eri tiimien esimiehenä, jolloin varsinaista johtoryhmää ei välttämättä tarvittaisi. Säästöjä saavutettaisiin toisaalta jo sillä tavoin, että johtaja toimisi yhden ehdotetuista kolmesta yksiköstä päällikkönä. Viraston resurssit tulisi kohdentaa mahdollisimman suurelta osin operatiiviseen työhön.

Ehdotusten vaikutusten osalta hallinto-oikeus on lausunut, että mikäli tuomioistuinten toiminnalle pyritään saamaan todellista tukea, on tuomioistuinviraston ehdotettu henkilöstömäärä liian pieni. Lisäksi, vaikka tuomioistuinvirasto perustettaisiin, tulee oikeusministeriössä silti olla henkilöstöä muun muassa budjettivalmisteluun ja tuomioistuinten organisaatiolakien valmisteluun. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston henkilöstöresurssit eivät siten voisi sellaisenaan siirtyä perustettavaan virastoon. Lisäksi hallinto-oikeus on todennut, että ehdotettu uudistus ei vähentäisi tietyn henkilöstömäärän työtä tuomioistuimissa sillä tavoin, että vapautuneita resursseja voitaisiin siirtää tuomioistuinvirastoon. Hyvin toimiessaan uudistus voisi kuitenkin vapauttaa enemmän resursseja lainkäyttöön. Mikäli tuomioistuinvirasto perustetaan, tulisi joka tapauksessa varmistua siitä, että perustamiseen saadaan riittävät resurssit ilman, että tuomioistuinten ydintoimintoja vaarannetaan.

Hallinto-oikeus on todennut, että tuomioistuinviraston mahdollista sijaintipaikkaa harkittaessa tulee ottaa huomioon se, siirtyisikö oikeusministeriön oikeushallinto-osaston henkilöstö työskentelemään valitulle sijaintipaikkakunnalle. Sijaintipaikalla on merkitystä myös siihen, saadaanko virastoon rekrytoitua muutoin pätevää henkilöstöä. Sijaintipaikkaa harkittaessa tulee siten ottaa huomioon monia muitakin tekijöitä kuin toimitiloista aiheutuvat välittömät kustannukset.

Vielä hallinto-oikeus on todennut, että tuomioistuinviraston perustamisesta saatavia hyötyjä on vaikea arvioida rahallisesti. Samat hyödyt voitaisiin saavuttaa myös vahvistamalla nykyistä oikeushallinto-osastoa. Mikäli tuomioistuinvirasto päätetään perustaa, tulee tuomioistuinten olla laajapohjaisesti toiminnan suunnittelussa mukana. Koska tuomioistuinviraston perustamisesta joka tapauksessa aiheutuu paljon kustannuksia, saattaisi vielä olla perusteltua harkita, onko nyt paras hetki viraston perustamiseen. Valmiiksi aliresursoitua keskusvirastoa tai virastoa, joka veisi voimavaroja muutoinkin ahtaalla olevasta lainkäytöstä, ei hallinto-oikeuden mukaan ole järkevää perustaa.

Yhteenvedon hallinto-oikeus on lausunut, että oikeushallinnon kehittäminen siten, että tuomioistuimet voisivat keskittyä entistä paremmin lainkäyttötehtäviin, on kannatettavaa. Mikäli uuden tuomioistuinviraston perustamista ryhdytään valmistelemaan, tulee valmistelun olla laajapohjaista ja huolellista ja siihen on oltava riittävä rahoitus.

4.4.3.3 Itä-Suomen hallinto-oikeus

Itä-Suomen hallinto-oikeus on lausunnossaan katsonut, että tuomioistuinten hallinto-tehtävien kehitystyön painopisteenä tulee olla tehtävien tehostaminen ja päällekkäisyyksien poistaminen suunnittelussa ja organisoinnissa, ei niinkään organisaatiokenteen muuttaminen.

Arviomuistiossa ei ole arvioitu riittävän selvästi tuomioistuinviraston tehtäviä perustuslain kannalta. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan oikeusministeriön tulisi jatkossakin huolehtia siitä, että tuomioistuinlaitoksen määrärahat ovat riittävät. Oikeuspolitiikan tulisi kuulua oikeusministeriön tehtäviin ja tuomioistuintoiminnan järjestämisen tuomioistuimille itselleen, jolloin tuomioistuinten tarpeelliset infra- ja tukipalvelut voisi tuottaa käytännön palvelutuotantoon keskittyvä yksikkö. Mahdollisesti perustettavalla tuomioistuinvirastolla ei saa olla talous- eikä tulosohejausvaltaa tuomioistuimiin nähden eikä toimivaltaa jakaa tuomioistuinten henkilöstöresursseja. Virastolla ei myöskään tulisi olla johto-, ohjaus- tai valvontavaltaa suhteessa tuomioistuimiin. Nämä tehtävät kuuluvat ylimmille tuomioistuimille. Mahdollisen uuden viraston tulisi siten olla puhtaasti hallinnollisia palveluja tuottava yksikkö.

Edelleen hallinto-oikeus on lausunut, että tuomioistuinten kehitystyön johtamisen tulee myös olla tuomioistuimilla itsellään siten, että ylimpien tuomioistuinten ohjausvaltaa entisestään vahvistuu. Korkeimmat oikeudet voisivat laajemmin valtuuksin nykyistä paremmin tukea ja ohjata tuomioistuimia seuraamalla lainkäytön yhtenäisyyttä, päätösten laatua ja käsittelyaikoja sekä myös tuomioistuinten voimavaroja. Samalla varmistettaisiin tuomioistuinten riippumattomuus.

Keskitetyn hallintoyksikön mallia puoltavat useat hallinnonalan kehityshankkeet ja uudistukset, joiden vuoksi tuomioistuimet tarvitsevat aikaisempaa enemmän tukea hallinnollisiin tehtäviin. Ratkaisua hallinnon tukipalvelujen järjestämiseen tulee kuitenkin hakea nimenomaan tuomioistuinorganisaation pohjalta, sen erityispiirteet huomioon ottaen, ei muiden sektoreiden keskusvirastoajattelusta. Tuomioistuinten hallinnollisten tehtävien kehitystyötä tulee tehdä ja johtaa kartoittamalla tuomioistuimille yhteisiä hallinnollisia ongelmia ja hakemalla niihin yhdenmukaisia ratkaisuja. Jatkoselvityksen varaan jää se, onko tuomioistuinviraston perustaminen oikea ratkaisu ongelmiin, vai voitaisiinko tuomioistuinten keskittyminen ydintehtäviin

varmistaa ja niiden hallintoa tukea jollain muulla tavoin. Hallintotehtävien keskittämisestä ei saa seurata, että asioiden joustava ja tehokas hoitaminen vaarantuu.

4.4.3.4 Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on lausunnossaan ilmoittanut vastustavansa tuomioistuinviraston perustamista. Perusteinaan hallinto-oikeus on lausunut, että nykyisessä niukassa taloudellisessa tilanteessa ei ole syytä käyttää uuden viraston perustamiseen suurta määrää rahaa, joka olisi tarpeen aliresursoitujen tuomioistuinten perustoimintojen kattamiseen. Ei myöskään ole varmuutta siitä, että uusi virasto toisi parannusta nykyiseen, asiallisesti toimivaan organisaatioon.

4.4.3.5 Turun hallinto-oikeus

Turun hallinto-oikeus on lausunnossaan todennut, että tärkeintä tuomioistuinten keskushallinnon kehittämisessä on se, että tuomioistuinten tukitoimintoja kehitetään siten, että tuomioistuimet voivat selviytyä ydintehtävästään oikeusturvan tuottamisesta mahdollisimman hyvin. Tuki- ja kehittämistoimintojen organisointitapa ei ole asiassa olennaisinta, vaan se, että asiantuntevia tukipalveluja on riittävästi saatavilla. Tuomioistuinten ongelmana ei ole liian suuri hallintohenkilöstö vaan se, että hallintotehtäviin ei ole osoitettavissa riittävästi osaavaa henkilöstöä, lainkäytön vaatiessa kaikki henkilöstövoimavarat. Tuomioistuinten hallintoa rasitetaan nykyisin liiaksi myös erilaisilla keskushallinnon tiedonhankinta-, selvitys-, strategia- ja suunnitteluvaateilla.

Yksityiskohtaisemmin hallinto-oikeus on lausunut, että sillä ei ole huomauttamista selvitysmiesten arvioista liittyen kansalliseen ja kansainväliseen kehitykseen sekä asetettuihin tavoitteisiin. Tuomioistuinten riippumattomuuden korostamisen osalta hallinto-oikeus on kuitenkin todennut, että se ei ole kokenut, että nykyinen keskushallintomalli olisi vaikuttanut millään tavoin hallinto-oikeuden riippumattomaan ratkaisutoimintaan. Pikemminkin ongelmana on ollut ministeriön voimavarojen niukkuus sekä korkea kynnyks ryhtyä kehittämään tuomioistuinten toimintaa aktiivisesti.

Hallinto-oikeus pitää muu kansallinen kehitys huomioon ottaen ilmeisenä, että myös tuomioistuinlaitoksessa siirrytään keskusvirastomalliin, jossa operatiivisia hallintotehtäviä siirretään sekä ministeriöstä että tuomioistuimilta yhteiseen toimintayksikköön. Hallinto-oikeus pitää selvitysmiesten keskusvirastolle hahmottelemaa tehtäväkenttää oikeaan osuneena. Selvitysmiesten käsitys siitä, että Ruotsin tuomioistuinviraston mukainen keskushallintomalli on myös Suomessa sopivin, on oikea. Ajatusta tuomioistuinviraston sijoittamisesta eduskunnan yhteyteen hallinto-oikeus on ilmoittanut pitävänsä epärealistisena. Myös tuomioistuinviraston hahmoteltu johtomalli on kannatettava. Tärkeää on, että hallituksen tuomioistuinjäsenet edustavat tasapuolisesti koko tuomioistuinlaitosta. Lisäksi erittäin tärkeää on, että hallituksessa on myös viraston keskeisten tehtäväalueiden asiantuntemusta ja että hallituksen jäsenet valitaan nimenomaan tuomioistuinten johtamiseen ja kehittämiseen liittyvän asiantuntemuksensa perusteella, ei vain tietyn valitsijatahon edustajina. Jatkovalmistelussa on vielä syytä selvittää, olisiko löydettävissä jokin sellainen hallituksen kokoamismalli, jossa hallituksen kokonaisuutta ja monipuolisen asiantuntemuksen riittävyttä voitaisiin tarkastella yhtä aikaa hallitusta muodostettaessa.

Edelleen hallinto-oikeus on todennut, että uudistushankkeen keskeisiä ongelmia ovat hankkeen rahoitus ja siihen kiinnitettävien resurssien riittävyys. On selvää, että tuomioistuinviraston perustamista ja toimintaa ei voida rahoittaa tuomioistuinten niukoista toimintamäärärahoista ja että tuomioistuimista ei ole irrotettavissa henkilökuntaa virastoon. Uudistuksen myötä mahdollisesti vapautuvat voimavarat tulee voida käyttää lainkäyttöön. Jotta tuomioistuinvirasto voi saavuttaa sille asetetut tavoitteet, sillä on alusta alkaen oltava riittävät resurssit. Minkäänlainen supistettu alkuvaiheen malli ei tule kysymykseen. Verrattaessa ehdotettua henkilöstömäärää esimerkiksi Ruotsin vastaavaan virastoon ehdotus vaikuttaa selvästi alimitoitettulta.

Yhteenvedon hallinto-oikeus on lausunut, että tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista voidaan jatkaa pääosin selvitysmiesten arviomuistion pohjalta. Olennaiset ongelmat, jotka tulee ratkaista, liittyvät viraston riittävään resursointiin sekä rahoituksen saamiseen muualta kuin tuomioistuinten nykyisistä voimavaroista.

4.4.3.6 Vaasan hallinto-oikeus

Vaasan hallinto-oikeus on lausunnossaan todennut, että oikeusministeriön oikeushallinto-osasto on hoitanut tuomioistuinten hallintoa hyvin. Tuomioistuimille on taattu riippumattomuus ja oikeushallinto-osasto on ollut merkittävästi mukana kehittämis- ja koulutushankkeissa. Ongelmana on ollut aliresursointi.

Keskushallinnon kehittämisen oikeusministeriön hallinnonalalla yleisesti osalta hallinto-oikeus on todennut, että tuomioistuimet ovat virastojen joukossa oma lukunsa. Tuomioistuinten hallintoa ja tulohjausta ei voida hoitaa perustamalla tavanomainen keskusvirasto, joka ohjaa yksiköiden toimintaa. Tuomioistuinten erityisaseman vuoksi tuomioistuinviraston tulisi olla tuomioistuinten palvelukeskus.

Kansainvälisen kehityksen osalta hallinto-oikeus on todennut, että arviomuistiossa ei ole käsitelty sitä, minkälaisia kokemuksia tuomioistuinvirastoista eri Euroopan maissa on ollut. Muistiossa mainitut Euroopan neuvoston asettamat tavoitteet ovat saavutettavissa myös muulla tavoin kuin perustamalla samanlainen tuomioistuinvirasto kuin muissa Pohjoismaissa tällä hetkellä on.

Selvitysmiesten esittämä tuomioistuinviraston asema ei olisi ongelmaton suhteessa oikeusministeriöön ja tuomioistuimiin. Sen sijaan tuomioistuinvirastolle kaavailtua tehtäväkenttää hallinto-oikeus pitää pääosin perusteltuna ja sopivana. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että tuomioistuinten tulohjausta ei tulisi siirtää tuomioistuinvirastolle. Valtion budjettiin tulisi muodostaa oma pääluokka tuomioistuinten menoille ja varojen riittävyyttä arvioimaan tulisi asettaa eduskunnan lakivaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan nimeämät puolueettomat asiantuntijat, jotka antaisivat lausuntonsa valtiovarainministeriölle valtion tulo- ja menoarvion laatimisen yhteydessä. Tämä korostaisi tuomioistuinten riippumattomuutta poliittisesta päätöksenteosta.

Ehdotettua organisaatiomallia hallinto-oikeus pitää hyvänä ja viraston suunniteltua perusrakennetta kehittämisen arvoisena. Virastosta tulisi tehdä vahva ja itsenäinen, mutta tulohjausvaltaa tuomioistuimia kohtaan sille ei tulisi antaa. Kaksinkertainen neuvottelukierros kaventaisi tuomioistuinten itsenäisyyttä tuomioistuinhallintoon nähden ja olisi siten huononnut nykytilaan.

Mikäli tuomioistuinvirasto perustetaan riittäväillä toimivaltuuksilla, se voi johtaa asioiden käsittelyn nopeutumiseen. Tehdyn selvityksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että tarpeellista on perustaa vain tuomioistuinten palvelukeskus. Joka tapauksessa asia vaatii huolellista jatkovalmistelua.

4.5 Erityistuomioistuimet

4.5.1 Annetut lausunnot

Kaikki erityistuomioistuimet ovat lausuneet selvitysmiesten arviomuiston johdosta.

4.5.2 Markkinaoikeus

Markkinaoikeus on lausunnossaan katsonut, että selvitysmiesten esitykset ovat periaatteessa kannatettavia ja periaatteellisilta lähtökohdiltaan oikeansuuntaisia. Virastosta aiheutuisi kuitenkin lisäkustannuksia. Tuomioistuinten toimintamäärärahat vähenevät entisestään lähivuosina, minkä seurauksena tuomioistuimilla tulee olemaan suuria vaikeuksia selviytyä perustoiminnoistaan edes tyydyttävällä tavalla. Tällaisessa tilanteessa ei ole perusteltua toteuttaa uudistushankkeita, joista aiheutuu kustannuksia, vaan niukkenevat määrärahat tulee ohjata tuomioistuinten perustoimintojen järjestämiseen. Tästä syystä kustannuksia lisäävää keskusvirastohanketta ei tule toteuttaa ennen kuin tuomioistuinten perustoiminnoille on saatu riittävä rahoitus.

4.5.3 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus on lausunnossaan todennut, että tuomioistuinlaitoksen kehittäminen selvitysmiesten kuvaamalla tavalla vaikuttaa luonnolliselta jatkumolta viimeaikaiseen kehitykseen valtionhallinnossa yleisesti. Perustellusti voidaan myös katsoa, että tuomioistuinten itsenäisyys vahvistuu, mikäli tuomioistuimet tulisivat riippumattomammiksi ministeriöstä myös hallinnollisissa kysymyksissä. Esimerkiksi tuomioistuinten tulohajauksessa tällä on merkitystä, vaikka tulohajauksen tavoitteet eivät uudistuksen myötä juuri muuttuisikaan. Mikäli tuomioistuinviraston perustamista ryhdytään toteuttamaan, saattaisi Tanskan malli, jossa tuomareilla on vahva edustus, soveltua hyvin myös Suomeen.

Edelleen vakuutusoikeus on todennut, että arviomuistiossa kuvattua tuomioistuinviraston suhdetta tuomioistuihin ja oikeusministeriöön voidaan pitää muu valtion keskushallinnon kehittäminen huomioon ottaen onnistuneena. Tärkeää tältä osin on, että strategisten ja operatiivisten tehtävien välinen raja viraston ja ministeriön välillä kyettäisiin pitämään selkeänä.

Tuomioistuinvirastolle arviomuistiossa osoitettuja tehtäviä voidaan pitää tuomioistuinten kannalta olennaisina ja niissä onnistumista tärkeänä. Palvelutehtävissä onnistumisen kannalta olennaista on se, että tuomioistuimille ei tule uuden viraston myötä lainkäyttötehtävien hoitamista rasittavaa uutta hallinnollista taakkaa, vaan hallinto-tehtävien määrää tuomioistuimissa kyetään vähentämään. Onnistuminen ohjaustehtävissä edellyttää puolestaan sitä, että tuomioistuinvirasto pystyy käytännössä

vaikuttamaan tuomioistuimille annettaviin resursseihin, mikä ennalta arvioituna ei ole varmaa. Tärkeää on myös se, että tuomioistuinvirasto jakaa resurssit tasapuolisesti, myös erityistuomioistuimet huomioon ottaen.

Tuomioistuinten kehittämistyön kannalta myönteistä esitetystä uudistuksessa olisi se, että työtä voitaisiin tehdä aikaisempaa koordinoitummin. Tuomioistuinvirasto sopisi hyvin myös edustamaan tuomioistuinta esimerkiksi tiedotusvälineissä. Näin yleistä kuvaa tuomioistuinta voitaisiin selkeyttää ja kansalaisten ymmärrystä tuomioistuinlaitosta kohtaan vahvistaa.

Selvitysmiesten esittämä malli tuomioistuinviraston organisaatiosta ja johtamisesta on järkevä ja toteuttamiskelpoinen. Viraston toiminnan ja siihen kohdistuvan luottamuksen kannalta on tärkeää, että erilaiset tuomioistuimet saavat tasapuolisesti edustuksensa viraston hallitukseen. Näin voitaisiin osaltaan turvata viraston toiminnan onnistumista tuomioistuihin nähden.

Tuomioistuinviraston toiminnasta saattaa seurata arviomuistiossa esitettyjä myönteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia, mikäli virasto onnistuu sille kaavailuissa tehtävissä. Viraston henkilökunnan arvioitu määrä vaikuttaa järkevältä, mutta varsin pieneltä verrattuna muihin Pohjoismaihin. Liian pieni lähtöarvio johtaa helposti toimintavaikeuksiin ja lisäresursointitarpeeseen.

Tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää on vielä vaikea arvioida. Esitetyt arviot vaikuttavat kuitenkin alimittaisilta. Kustannusten lopullisesta määrästä riippumatta on lähdeittävä siitä, että viraston perustamista ei rahoiteta tuomioistuinten toimintamäärärahoista.

Vielä vakuutusvoikeus on lausunut, että vaikka nykyisen ministeriölähtöisen tuomioistuinhallinnon ei voida katsoa toimineen huonosti, niin arviomuistiossa esiin tuotujen seikkojen perusteella tuomioistuinviraston perustaminen voisi vielä parantaa tilannetta nykyisestä. Tämä edellyttää sitä, että muistiossa esitetyt seikat toteutuvat myös käytännössä. Tehty selvitys muodostaa joka tapauksessa hyvän pohjan mahdolliselle jatkovalmistelulle.

4.5.4 Työtuomioistuin

Työtuomioistuin on lausunnossaan todennut, että selvitysmiesten ehdotukset ovat yleisesti ottaen kannatettavia. Keskitetyn tuomioistuinhallinnon perustamiselle on selkeä tarve. Painavin syy tähän on tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen. Nykyinen tilanne, jossa kukin tuomioistuin neuvottelee yksin resursseistaan oikeusministeriön kanssa, ei ole tyydyttävä. Lisäksi myös kansainväliset suositukset ja kokemukset muissa maissa puoltavat tätä uudistusta.

Yhteinen tuomioistuinhallinto voisi keventää tuomioistuinten työtaakkaa ottamalla hoidettavakseen monia tuomioistuimille nykyisin kuuluvia hallintotehtäviä, jolloin tuomioistuimille jäisi enemmän aikaa hoitaa lainkäyttötehtäviä. Tällöin myös oikeusministeriö voisi paremmin keskittyä oikeushallinnon strategiaan linjauksiin. Kaikkia tuomioistuinta edustavan tuomioistuinhallinnon perustaminen saattaisi myös ehkäistä tarpeetonta eriytymistä tuomioistuinten välillä.

4.6 Keskusvirastot, oikeusaputoimi ja Rikosseuraamuslaitos

4.6.1 Annetut lausunnot

Valtakunnansyyttäjänvirasto ja Rikosseuraamuslaitos ovat antaneet niiltä pyydytetyt lausunnot. Valtakunnanvoudinvirasto ja oikeusaputoimen johtajat eivät ole lausuneet asiassa.

4.6.2 Valtakunnansyyttäjänvirasto

Valtakunnansyyttäjänvirasto on lausunnossaan ilmoittanut kannattavansa tuomioistuinviraston perustamista. Tuomioistuinvirasto voisi edistää oikeusministeriön hallinnonalan eri sektoreiden hallinnollista yhteistyötä etenkin hallinnonalan keskusvirastojen välillä. Nykyinen tilanne, jossa keskushallinto on järjestetty eri sektoreilla eri tavoin, ei ole tyydyttävä.

Arviomuistiossa esitetyn mallin myötä oikeusministeriö voisi keskittyä ministeriölle kuuluviin strategiaan tehtäviin. Keskusvirastot voisivat myös muun muassa lisätä koulutusyhteistyötä, syventää näkemystä toimitiloista, suunnitella yhteisiä tietojärjestelmiä sekä toteuttaa yhteishankintoja ja saavuttaa näin säästöjä koko oikeushallinnolle. Lisäksi valtakunnansyyttäjänvirasto on todennut, että mikäli tuomioistuinviraston henkilöstö tulee pääosin nykyisistä organisaatioista, viraston perustamiskustannukset pysyvät maltillisina.

4.6.3 Rikosseuraamuslaitos

Rikosseuraamuslaitos on lausunnossaan todennut, että ehdotettu uudistus jatkaisi aiemmin toteutettua oikeusministeriön hallinnonalan kehitystä, mitä voidaan pitää kannatettavana. Rikosseuraamuslaitos on todennut olevan tärkeää, että oikeusministeriön ohjausvalta koko hallinnonalan toimivuuden ja tehokkuuden kannalta varmistetaan. Rikosiakketjun kokonaisuus ja toimivuus tulee ottaa uudistuksessa huomioon muun ohella tietojärjestelmien osalta. Keskitetyllä ohjauksella voidaan varmistaa myös toimitilahallinnon riittävä osaaminen ja kustannustehokkuus. Tietojärjestelmien ja toimitilojen keskitetyllä ohjauksella ei vaaranneta tuomiovallan riippumattomuutta.

4.7 Poliisihallitus, Tulli, Rajavartiolaitos ja pääesikunnan oikeudellinen osasto

4.7.1 Annetut lausunnot

Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos ovat lausuneet arviomuistion johdosta. Tulli ja pääesikunnan oikeudellinen osasto eivät ole toimittaneet lausuntoa.

4.7.2 Poliisihallitus

Poliisihallitus on lausunnossaan valtion keskushallinnossa tapahtuneen kehityksen osalta todennut, että tuomioistuinhallinnon eriytyminen oikeusministeriöstä olisi hyvin linjassa muun kehityksen kanssa. Tuomioistuimilla ei ole ollut vastaavaa keskusvirastoa kuin esimerkiksi ulosotossa ja syyttäjälaitoksessa, vaikka tällaisen viraston perustamiselle on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ollut tarve. Poliisi tekee vahvaa sidosryhmäyhteistyötä esimerkiksi valtakunnansyyttäjänviraston, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Tällaista yhteistyötä ei ole ollut tuomioistuinlaitoksen kanssa, vaikka sitä olisi tarvittu. Tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi poliisi ei voi ottaa suoraan yhteyttä tiettyyn tuomioistuimeen ja keskustella tai sopia asioista taikka käytännön menettelytavoista. Lisäksi tällainen keskustelu ja sovitut asiat koskisivat vain asianomaista tuomioistuinta.

Edelleen Poliisihallitus on tuomioistuinviraston ehdotettujen tehtävien osalta lausunut, että poliisin näkökulmasta viraston tärkeimpiä tehtäviä olisivat tuomioistuinlaitoksen edustaminen ja sidosryhmäyhteistyö. Nämä tuomioistuinviraston tehtävät korjaisivat edellä mainitun puutteen.

Tuomioistuinten ja tuomareiden valvonnan osalta Poliisihallitus on vielä lausunut, että valvontaan ja kurinpitoon liittyvät tehtävät voisivat kuulua luontevasti riippumattoman ja itsenäisen tuomioistuinviraston tehtäviin, vaikkakin tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus tulisi huomioida. On tärkeää, että myös tuomioistuinten ja tuomareiden laillisuusvalvonta on riittävästi ja tehokkaasti järjestetty. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, onko tuomioistuinten ja tuomareiden yleinen laillisuusvalvonta riittäväällä tavalla järjestetty, jos se on vain tuomioistuinten omien esimiesten ja laillisuusvalvojien vastuulla.

4.7.3 Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitos on lausunnossaan todennut pitävänsä tuomioistuinten keskushallintotehtävien kehittämistä ja toiminnan tehostamista kannatettavana. Sen näkemyksen mukaan tuomioistuinviraston perustamisen myötä sidosryhmäyhteistyötä niin rikosprosessien kuin hallintolainkäyttöprosessienkin osalta voitaisiin selkeyttää ja tiivistää. Rajavartiolaitos osallistuu tällaiseen sidosryhmäyhteistyöhön mielellään.

4.8 Valtiontalouden tarkastusvirasto, Verohallinto, Oikeusrekisterikeskus, Valtori, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus ja konkurssiasiamies

4.8.1 Annetut lausunnot

Valtiontalouden tarkastusvirasto, Oikeusrekisterikeskus, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus ja konkurssiasiamies ovat lausuneet arviomuiston johdosta. Verohallinto ja Valtori eivät ole lausuneet asiassa.

4.8.2 Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lausunnossaan todennut pitävänsä selvitysmiesten selvitystyölle asetettuja lähtökohtia hyvinä. Tuomioistuinviraston perustamisessa olisi hyvää muun ohella se, että se korostaisi tuomioistuinten itsenäisyyden ohella myös tuomioistuinlaitoksen vastuuta asioiden mahdollisimman tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen käsittelyn järjestämisessä ja antaisi myös paremmat mahdollisuudet tähän. Tarkastusvirasto korostaa lausunnossaan sitä, että tuomioistuinviraston perustamista ei pidä tarkastella säästötoimenpiteenä, vaan investointina oikeudenhoidon laadulliseen ja sisällölliseen kehittämiseen sekä tietojärjestelmien ja prosessien kehittämiseen. Jatkovalmistelussa olisikin hyvä vielä tarkentaa näistä lähtökohdista tehtyä kustannushyötyanalyysiä.

Tuomioistuinviraston perustaminen on tarkastusviraston käsityksen mukaan hyvin linjassa sekä valtion keskushallinnon kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden että oikeusministeriön hallinnonalalla jo tapahtuneen kehityksen kanssa, minkä lisäksi viraston perustaminen noudattaisi myös kansainvälistä kehitystä. Tarkastusviraston tarkastustoiminnassa ei ole noussut esiin konkreettisia ongelmia tuomioistuinten nykyisessä ohjauksessa, mutta tuomioistuinviraston perustaminen loisi hyvät edellytykset nykyistä vahvemmalle ohjausotteelle. Samalla virasto perustaminen vapauttaisi oikeusministeriön koko hallinnonalansa strategiseen johtamiseen ja kehittämiseen sekä hallitustason poliittisen päätöksenteon valmisteluun ja lainvalmisteluun. Muut vireillä olevat uudistushankkeet huomioon ottaen myös uudistuksen ajankohta olisi nyt erityisen sovelias.

Tarkastusvirasto korostaa selvitysmiesten tavoin sitä, että tuomioistuinviraston itsenäinen asema suhteessa oikeusministeriöön on erityisen tärkeä ja yhtyy toisaalta myös siihen, että virastoa ei ole perusteltua sijoittaa eduskunnan yhteyteen. Tuomioistuinviraston tulisi olla osa tuomioistuinlaitosta. Jotta virasto voisi tuoda lisäarvoa nykytilanteeseen, sillä tulisi olla riittävien toimivaltuuksien ja asiantuntemuksen ohella myös riittävät resurssit, jotta se voisi suoriutua tehtävistään. Kysymys on pitkälti tuomioistuinten toiminnan tehostamisesta, kehittämisestä ja laadun parantamisesta eikä korkeimpien oikeuksien perustuslaissa säädetty valvontatehtävä olisi ristiriidassa viraston aseman ja tehtävien kanssa. Tuomioistuinviraston onnistumista sille osoitetuissa tehtävissä vaikeuttaa ennen muuta vaikea taloudellinen tilanne ja tarve huolehtia siitä, että viraston perustaminen ei johda tuomioistuinten varsinaisen tehtävän, lainkäytön voimavarojen vähenemiseen.

Tuomioistuinvirastolle esitettyjen tehtävien osalta tarkastusvirasto on lausunut, että kun tuomioistuinvirastolle keskitettäisiin oikeusministeriön nykyisin hoitamat operatiiviset tuomioistuinten hallintoon liittyvät tehtävät, on luontevaa, että sille keskitettäisiin myös ne tuomioistuinten hoitamat hallinnolliset tehtävät, jotka voidaan ja on tarkoituksenmukaista hoitaa keskitetysti. Näin keskushallinnosta saataisiin paras mahdollinen hyöty ja tuomioistuimet voisivat keskittää voimavaransa lainkäyttöön. Jotta tavoiteltu yhdenmukaisuus hallinnollisten asioiden hoitamisessa saavutettaisiin, tulisi tehtävänjaon tuomioistuinten ja virasto välillä olla mahdollisimman selkeä. Menettelyjen kehittämisessä tuomioistuinvirastolle soveltuisi erityisesti koulutus ja laajempi osaamisen kehittäminen sekä sähköisten prosessien ja tietojärjestelmien kehittäminen.

Oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston yhteistyön tulisi olla kiinteää erityisesti tuomioistuinviraston laatiessa talousarviota ja sitä käsiteltäessä. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä sen selvittämistä, millä tavoin tuomioistuinvirasto voisi osallistua ja vaikuttaa valtion kehys- ja talousarviovalmisteluun tuomioistuinlaitosta koskevalta osin. Tarkastusvirasto kannattaa tavoitetta saada aikaan yhtä vuotta pidempiä linjauksia tuomioistuinlaitoksen toiminnan taloudellisille puitteille. Tarkastusvirasto pitää hyvänä myös ehdotusta siitä, tuomioistuinvirasto antaisi vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan. Sen myötä tuomioistuinten erityispiirteet ja tarpeet olisi mahdollista saada laajemman parlamentaarisen keskustelun kohteeksi ja eduskunnan tietopohja tuomioistuinlaitosta koskevassa päätöksenteossa vankistuisi. Menettely tukisi myös tuomioistuinten valtiosääntöistä asemaa.

Tuomioistuinviraston käydessä tulosneuvottelut tuomioistuinten kanssa neuvotteluisa voitaisiin ottaa perustellusti nykyistä aktiivisempi ote. Kun tulohajautajana olisi mahdollisimman riippumaton tuomioistuinvirasto, jonka johdossa olisi vahva tuomioistuinlaitoksen edustus, voitaisiin välttää ne ongelmat, jotka poliittisesti johdetun ministeriön nykyistä vahvemmassa ohjauksessa aktualisoituisivat. Aktiivisen otteen tulohajauksessa tulisi näkyä erityisesti laadullisten tulostavoitteiden painottamisessa. Laadulliset seikat ovat jääneet perustelluista syistä oikeusministeriön ohjauksen ulkopuolelle. Tuomioistuinvirastolla olisi hyvät edellytykset jakaa resurssit siten, että jako perustuisi mahdollisimman hyvin todelliseen työmäärään, ja myös reagoida resurssienjaossa joustavammin ja nopeammin muuttuviin tilanteisiin. Oikeudenmukainen resurssienjako edellyttää kuitenkin työmäärää ja muita olennaisia tekijöitä kuvaavan mittariston kehittämistä. Tässä tiivis yhteistyö ministeriön kanssa olisi tarpeen.

Selvitysmiesten ehdottamalla tavalla oikeusministeriön tuomioistuinten virkoja koskeva toimivalta tulisi resurssienjaon helpottamiseksi siirtää tuomioistuinvirastolle. Tulevaisuudessa olisi myös perusteltua harkita sitä, että osa viroista olisi tuomioistuimen sijasta sijoitettuna esimerkiksi tiettyyn hovioikeuspiiriin. Tämä mahdollistaisi resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen.

Tarkastusvirasto jakaa selvitysmiesten käsityksen, jonka mukaan tuomioistuinten kehittämistyön tehostuminen olisi yksi uudistuksen keskeisistä hyödyistä. Koulutus ja laajempi osaamisen kehittäminen olisivat erittäin tärkeä osa tuomioistuinviraston tehtäviä. Kehittämistyön tehostuminen ohjaisi huomiota lainkäytön laadulliseen parantamiseen, mikä parantaisi oikeusturvaa ja hyödyttäisi näin koko yhteiskuntaa. Kehittämistyön tulisi luonnollisesti tapahtua hyvässä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa eikä se olisi esteenä tuomioistuinten itsensä toteuttamalle koulutukselle ja kehittämistyölle. Niukkojen voimavarojen mahdollisimman järkevän ja tarkoituksen-

mukaisen kohdentamisen vuoksi vuorovaikutus ja koulutus- ja kehittämistyön koordinointi viraston ja tuomioistuinten välillä olisi kuitenkin välttämätöntä.

Tärkeä osa kehittämistyötä on myös menettelyjen yhdenmukaistaminen. Tuomioistuinviraston perustaminen mahdollistaisi tiiviimmän ohjauksen myös tässä suhteessa. Tuomioistuinvirastolla olisi oikeusministeriötä paremmat mahdollisuudet kiinnittää päällikkötuomareiden huomiota työnjohdollisiin toimivaltuuksiinsa sekä toisaalta tuomareiden ja muun henkilöstön huomiota velvollisuuteensa noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Edelleen tarkastusvirasto on todennut, että tuomioistuinviraston oman asiantuntemuksensa nojalla antamat asiantuntija-arviot eri hankkeiden kustannuksista ja vaikutuksista tuomioistuimiin vahvistaisivat kokonaiskuvan muodostamista uuden tai muutettavana olevan lainsäädännön vaikutuksista. Tärkeää olisi myös tuomioistuinviraston toiminta tuomioistuinlaitoksen edustajana. Sen myötä voitaisiin kehittää ja parantaa sidosryhmäyhteistyötä. Tuomioistuinviraston tehtävien osalta tarkastusvirasto esittää vielä selvitettäväksi, aiheuttaisiko viraston perustaminen muutoksia hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdistuvaan valvontatehtävään.

Tarkastusvirastolla ei ole huomautettavaa selvitysmiesten tuomioistuinviraston organisaatiota ja toimintaa koskeviin ehdotuksiin. Se esittää kuitenkin, että jatkovalmistelussa huomioitaisiin tuomioistuinviraston mahdollinen määrääminen kirjanpitoyksiköksi ja sen vaikutukset. Hallituksen jäsenten valinnan osalta keskeistä on valinnan perustuminen asiantuntemukseen. Kannatettavaa on pyrkiä hallituksessa tai johtokunnassa eroon tuomioistuinlinjoja tarpeettomasti erottavista ajatusmalleista. Ehdotetusta laaja-alaisesta asiantuntemuksesta tärkeä on erityisesti taloudellisesti vaikeissa olosuhteissa tietotekniikan asiantuntemus, joka mahdollistaa tietotekniikan uusimman kehityksen seuraamisen ja hyödyntämisen parhaan mahdollisen taloudellisen hyödyn saavuttamiseksi.

Vaikutusten osalta tarkastusvirasto on korostanut sitä, että tuomioistuinviraston perustamisella on kyettävä parantamaan tuomioistuinten mahdollisuuksia keskittyä mahdollisimman hyvin lainkäyttöön, luomaan nykyistä paremmat edellytykset tuomioistuinlaitoksen toimintamahdollisuuksien turvaamiselle ja toiminnan kehittämiseksi. Samalla viraston perustaminen selkiyttäisi tuomioistuinten roolia ja toimintaa kansalaisten näkökulmasta ja parantaisi toisaalta tuomioistuinlaitoksen näkyvyyttä kansanedustuslaitoksessa.

Taloudellisten vaikutusten osalta tarkastusvirasto on lausunut, että niitä koskeva arviointiosio on suppea. Tältä osin vaikeudet liittyvät yleiseen taloudelliseen tilanteeseen ja tarpeeseen huolehtia siitä, että tuomioistuinvirasto kyetään perustamaan ja sen toiminta rahoittamaan siten, että siitä ei seuraa lainkäytön voimavarojen vähenemistä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan selvitysmiesten arvio tuomioistuinviraston voimavarojen tarpeesta on maltillinen. Vaikutukset selviävät lopulta vasta jatkovalmistelussa ja kun vireillä olevia tuomioistuinten tehtäviä ja tuomioistuinlaitosta koskevia rakenteellisia uudistuksia on voitu toteuttaa.

4.8.3 Oikeusrekisterikeskus

Oikeusrekisterikeskus on lausunnossaan katsonut, että tuomioistuinviraston perustaminen olisi yhdenmukaisessa linjassa ja luonteva jatko oikeushallinnossa aikaisemmin tapahtuneen kehityksen kanssa, jossa tehtäviä, jotka eivät edellytä ministeriön käsittelyä, on keskitetty ja siirretty ministeriön alaisille virastoille. Edelleen Oikeusrekisterikeskus katsoo, että ehdotus tietojärjestelmiin liittyvien tehtävien keskittämisestä tuomioistuinvirastoon on hyvä ja kannatettava. Tietojärjestelmätehtävien hoitamiselle olisi eduksi, jos olisi yksi tilaajataho, joka olisi sitoutunut tietojärjestelmien kehittämiseen ja jolla olisi tähän resursseja ja osaamista.

Oikeusrekisterikeskus ja tuomioistuinvirasto voisivat tehdä tiivistä koulutusyhteistyötä etenkin uuden tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä. Myös muu selvitysmiesten ehdottama yhteistyö esimerkiksi lomakkeiden laatimisessa on kannatettavaa. Vielä Oikeusrekisterikeskus on todennut, että siihen nähden, että tuomioistuinviraston yhtenä tehtävänä olisi tietoteknisten palvelujen tuottaminen, on asianmukaista, että viraston hallituksessa on myös ehdotettu olevan tietotekniikan asiantuntija.

4.8.4 Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (jäljempänä Palkeet) on lausunnossaan todennut pitävänsä selvitysmiesten keskeisimpiä ehdotuksia kannatettavina. Hallintotehtävien keskittämisellä voidaan saavuttaa tuottavuus- ja taloudellisuussäästöjä, joita hajautetussa toimintamallissa ei välttämättä saataisi aikaan. Lisäksi hallintotehtävien keskittäminen mahdollistaisi myös toiminnan laadun varmistamisen ja parantamisen.

Edelleen Palkeet on todennut pitävänsä erityisen kannatettavana palveluiden yhdenmukaisen hoitamisen ja palveluprosessien kehittämisen näkökulmasta sitä, että mahdollisesti perustettava tuomioistuinvirasto laatisi koko tuomioistuinlaitoksen puolesta palvelusopimuksen Palkeiden kanssa. Palkeet on kuitenkin ilmoittanut toivovansa, että tuomioistuinviraston talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien valmisteluun otettaisiin mukaan Palkeiden asiantuntijat. Näin voitaisiin varmistaa sujuva palvelutuotanto ja selkeä vastuunjako heti toiminnan käynnistyessä. Esimerkiksi organisaatiomuutokset ja henkilöiden siirrot talous- ja henkilöstöhallinnon tietojärjestelmissä vaativat useiden kuukausien valmisteluajan.

4.8.5 Konkurssiasiamies

Konkurssiasiamies on lausunnossaan todennut, että tuomioistuinten keskushallinnon järjestämiselle on ansiokkaassa arviomuistiossa asetettu hyvät ja kannatettavat tavoitteet. Siitä, millä tavoin mahdollisen tuomioistuinviraston toiminta tulisi järjestää, konkurssiasiamiehellä ei ole lausuttavaa. Tuomioistuintoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen lopputuloksena tulisi olla ehdotetulla tavalla toiminnallisesti riippumaton itsenäinen virasto. Hanke vaikuttaa johdonmukaiselta ja aikaan sopivalta jatkolta kehitykselle, jolla oikeusministeriön hallinnonalalla on viime vuosikymmeninä siirretty erityistoimintoja pois ministeriötasolta.

4.9 Tuomarivalintalautakunta ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta

4.9.1 Annetut lausunnot

Tuomarivalintalautakunta ja oikeudenkäyntiavustajalautakunta eivät ole toimittaneet lausuntoja asiassa.

4.10 Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Liikennevakuutuskeskus ja henkilövahinkoasiain neuvottelukunta

4.10.1 Annetut lausunnot

Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Liikennevakuutuskeskus ja henkilövahinkoasiain neuvottelukunta eivät ole toimittaneet niiltä pyydettyjä lausuntoja.

4.11 Muut lausunnonantajat

4.11.1 Annetut lausunnot

Muista lausunnonantajista, joille oikeusministeriö on varannut tilaisuuden lausua selvitysmiesten arviomuistiosta, lausunnot ovat toimittaneet Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Asianajajaliitto ry, Akava ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry.

4.11.2 Suomen Lakimiesliitto ry

Suomen Lakimiesliitto ry on lausunnossaan ilmoittanut kannattavansa voimakkaasti tuomioistuinviraston perustamista. Tehokas tuomioistuinhallinto on keskeinen edellytys tuomioistuinlaitoksen pitkäjänteiselle ja tavoitteelliselle kehittämiselle. Oikeusministeriöstä erillinen hallinto takaisi ja voimistaisi myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Näiden syiden vuoksi liitto arvioi, että tuomioistuinviraston perustaminen on tärkein yksittäinen hanke oikeudenhoidon laadun ja tehokkuuden kehittämiseksi.

Edelleen liitto on katsonut, että tuomioistuinviraston perustaminen olisi hyvin linjassa yleisen kansallisen kehityksen kanssa ja mahdollistaisi osaltaan monia suunnitteilla olevia tuomioistuintoiminnan tehokkuutta lisääviä hankkeita. Kansainvälinen kehitys ja suositukset eivät myöskään ole esteenä hankkeen toteuttamiselle.

Liitto on katsonut, että tuomioistuinviraston ei tulisi olla hierarkkisesti tuomioistuinten yläpuolella. Sen tulisi olla tuomioistuinten toimintaa tukeva ja kehittävä elin, jonka avulla voitaisiin keventää yksittäisten tuomioistuinten hallinnollista taakkaa, jotta nämä voisivat keskittyä hoitamaan lainkäyttöasioita. Liitto on myös todennut, että se yhtyy selvitysmiesten näkemykseen siitä, että tuomioistuinvirastolle kuuluvissa

tuomioistuinhallinnon operatiivisissa tehtävissä viraston on oltava itsenäinen ja riippumaton suhteessa oikeusministeriöön. Eurooppalaisten suositusten mukaan tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää, että niillä on erillinen budjetti ja itsenäinen hallinto. Budjetin hyväksymiseen parlamentissa tulee kuulua tuomioistuinten kuuleminen. Jatkovalmistelussa tulisi vielä tutkia tuomioistuinviraston mahdollisuutta valmistella budjettinsa suoraan eduskunnalle.

Liitto on todennut, että arviomuistiossa on ansiokkaasti eritelty tuomioistuinviraston tehtäviä. Tärkeänä tehtävänä voidaan pitää koko tuomioistuinlaitosta koskevien tietoteknisten palveluiden turvaamis- ja kehittämistyö, jossa keskittämisen myötä yhdistyisivät tekninen osaaminen ja käyttäjänäkökuuma. Myös tuomareiden täydennyskoulutuksen hoitaminen tehokkaasti ja ministeriöstä erillään olisi omiaan korostamaan tuomioistuinten riippumatonta asemaa.

Lopuksi liitto on esittänyt, että se kannattaa voimakkaasti tuomioistuinviraston perustamista. Tuomioistuinvirasto mahdollistaisi tuomioistuinten keskittymisen lainkäyttötehtäviin sekä tuomioistuinten toiminnan tavoitteellisen kehittämisen aikaisempaa tehokkaammin ja parantaisi näin kansalaisten ja elinkeinoelämän oikeusturvaa. Hankkeen kustannukset olisivat marginaalisia siitä saatavaan hyötyyn nähden.

4.11.3 Suomen tuomariliitto ry

Suomen tuomariliitto ry on lausunnossaan yleisesti todennut pitävänsä selvitysmiesten arviomuistiota ansiokkaana selvityksenä ja hyvänä lähtökohtana tuomioistuinviraston perustamiselle. Liitto yhtyy valtaosaan selvitysmiesten näkemyksistä viraston tehtävistä ja organisaatiosta. Eri mieltä se on vain viraston asemasta suhteessa valtion keskushallintoon ja oikeusministeriöön.

Liitto on todennut, että tuomioistuinvirasto tulee perustaa perustuslakia muuttamatta vuonna 2015 alkavan vaalikauden aikana. Ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään kuuluu nykyisin lähinnä alempien oikeusasteiden lainkäytön ohjaaminen ennakkoratkaisuin. Sikäli kuin valvontatehtävään on aikaisemmin katsottu kuuluvan muita tehtäviä, ne voivat perustuslain estämättä kuulua perustettavan tuomioistuinviraston tehtäviin.

Liitto on lausunut, että arviomuistiossa on asianmukaisesti otettu huomioon valtion keskushallinnon kehittämisen pitkän tähtäimen linjaukset, jotka puhuvat voimakkaasti tuomioistuinviraston perustamisen puolesta. Viraston perustaminen on entistä välttämättömämpää, jos oikeusministeriö ja sisäministeriö tulevaisuudessa yhdistetään. Valitettavasti arviomuistiossa ei kuitenkaan ehditty ottamaan huomioon vastavalmistunutta VIRSU-hanketta, jossa oikeushallinnon osalta päädyttiin painavin perustein ehdottamaan juuri tuomioistuinviraston perustamista. VIRSU-hankkeen tulokset puoltavat lisäksi sitä liiton näkemystä, että tuomioistuinvirasto tulisi perustaa eduskunnan yhteyteen samalla tavoin kuin esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto. Muunlainen järjestely olisi tuomioistuinten valtiosääntöisen aseman kannalta ongelmallinen. Näin asiaa on tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen arvioitu myös Tanskassa.

Liitto on ilmoittanut yhtyvän pääosin selvitysmiesten näkemyksiin viraston tehtävistä. Vaikka tekninen ylläpito olisi toisaalla, tulisi tuomioistuinten toiminnan ja lainkäytön asiantuntemusta edellyttävät tietohallintotehtävät keskittää virastoon. Kriittisimpänä kohtana selvitysmiesten muistiossa liitto on pitänyt sitä, että tuomioistuinviraston rooli valtion kehys- ja talousarviovalmistelussa jää kokonaan jatkovalmistelun varaan. Oikeusministeriö on epäonnistunut vakavasti tehtävässään turvata tuomioistuimille niiden tehtävien asianmukaisen hoitamisen edellyttämät voimavarat. Tuomarijärjestöt ovat joutuneet korostamaan määrärahojen riittämättömyyttä talousarviokäsittelyssä vuosittain. Lisäksi oikeusministeriön ajatus, jonka mukaan tuomioistuimia ohjattaisiin oikeusministeriön vahvistamien strategisten linjausten pohjalta, on tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen kestävä. Näiden näkökohtien perusteella selvitysmiesten esittämän arvion tilalle tarvitaan suoraviivaisempi ja selkeämpi näkemys viraston asemasta ja tehtävistä tulosohjaukseen ja strategiseen suunnitteluun liittyen. Liiton näkemys on, että tuomioistuimet on vapautettava kokonaan oikeusministeriön tulosohjauksesta. Ministeriölle ei voida jättää mitään tuomioistuimiin vaikuttavia strategisia tehtäviä, koska tuomioistuimet eivät ole keskushallinnon organisaatioita.

Edelleen liitto on lausunut, että tuomioistuinviraston sijoittaminen eduskunnan yhteyteen olisi luontevaa myös sen vuoksi, että virasto valmistelisi tuomioistuinten menoarvion. Perusteltua olisi, että tämä tapahtuisi yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Viraston neuvottelemat tuomioistuinten määrärahat tulisi sisällyttää sellaiseen hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi. Lisäksi virastoa tulisi kuulla eduskunnassa talousarvioehdotusta käsiteltäessä. Virasto kävisi tuomioistuinten kanssa tulosneuvottelut ja jakaisi budjetoidut varat tuomioistuimille. Viraston omat määrärahat kuuluisivat talousarviossa eduskunnan pääluokkaan.

Vielä liitto on viraston organisaation ja toiminnan osalta lausunut, että myös tuomari-liitolla tulee olla edustus viraston hallituksessa. Tuomioistuintyön käytännön tuntemuksen säilyttämiseksi johdon tehtävien tulee olla määräaikaista. Lisäksi liitto on todennut, että se pitää ongelmallisena päällikkötuomareiden liian suurta vaikutusvaltaa tuomioistuinviraston hallituksen jäsenten valinnassa.

4.11.4 Suomen Asianajaliitto ry

Suomen Asianajaliitto ry on lausunnossaan todennut, että tuomioistuinten keskushallinto tulisi järjestää jo riippumattomuussyistä mahdollisimman irralliseksi muiden muassa oikeusministeriöstä. Tällaista kehitystä tukevat myös kansainväliset suositukset. Lisäksi tuomioistuinviraston perustamista puoltaa se, että tällä hetkellä tarvittaviin tuomioistuinlaitoksen kehittämistoimiin ei ryhdytä tuomioistuinten itsenäisyyden loukkaamisen pelossa. Liitto korostaa sitä, että tuomioistuinviraston perustamista tulee tarkastella ennen kaikkea tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamisen näkökulmasta ja vasta toissijaisesti hallinnon ja toiminnan tehokkuuden edistämisen näkökulmasta. Viraston perustaminen ei saa johtaa uuden hallinnollisen taakan syntymiseen tuomioistuimille.

Liitto katsoo, että jatkovalmistelussa tulee vielä tarkemmin perehtyä Suomea lähinnä olevien oikeuskulttuurien järjestelmiin ja hankkia näistä käytännön kokemuksia. Eri-tyisesti tulee selvittää järjestelmien vaikutuksia lainkäytön laatuun ja käsittelyaikoihin.

Liitto on todennut olevan kyseenalaista, olisiko lähinnä tuomareista koostuva hallinto riittävä tuomaan kattavasti esiin esimerkiksi prosessinjohtoon sekä eri oikeudenaloihin liittyviä koulutus- ja kehittämistarpeita. Oikeuspalveluiden käyttäjien näkökulman tulisi olla jatkovalmistelussa enemmän esillä.

Liitto on ilmoittanut kannattavansa voimakkaasti sitä muistiossa esitettyä kannanottoa, että lainkäyttötoiminnan laadullisia mittareita tulisi korostaa määrällisten mitta-reiden kustannuksella. Lisäksi liitto on lausunut, että tuomioistuinviraston tulee toiminnallaan edistää tuomarikunnan erityisasiantuntemuksen kehittämistä. Esimerkiksi osan viroista sijoittaminen tuomioistuimen sijasta tiettyyn hovioikeuspiiriin voisi mahdollistaa hankitun erityisasiantuntemuksen hyödyntämisen laajemmin. Liitto kannattaa tätä ehdotusta, jonka tarpeellisuutta myös suunnitelmat alioikeuksien määrän vähentämisestä korostavat.

Liitto on katsonut, että tuomioistuinviraston tulisi voida tehdä budjettiesityksensä tarvittaessa suoraan eduskunnalle, kuten tilanne on esimerkiksi Tanskassa. Joka tapauksessa viraston itsenäinen vaikutusmahdollisuus tulee tässäkin suhteessa turvata.

Liitto on todennut, että kansallinen ja kansainvälinen kehitys sekä kansainväliset suositukset puoltavat tuomioistuinviraston perustamista. Olennaista on kuitenkin se, mitkä olisivat viraston tehtävät ja miten virasto organisoitaisiin. Asemaltaan tuomioistuinviraston tulisi olla oikeusministeriön hallinnonalalle sijoittuva riippumaton virasto. Sitä ei tulisi sijoittaa eduskunnan yhteyteen.

Tuomioistuinviraston tehtävien osalta liitto on edellä kerrotun lisäksi lausunut, että virastolla tulisi olla olennainen rooli tuomioistuinten resurssien allokoinnissa ja tähän liittyen myös määrärahoja ruuhkatilanteita varten. Muun ohella resurssien allokoinnin myötä viraston vaikutus tuomioistuihin olisi oikeusministeriön vaikutusta merkittävämpi. Tulohajauksen käyttämisessä ohjauksena korostuisi erityisesti asiantuntemus. Oikeusturva ei saisi heikentyä ohjauksen myötä. Henkilöstön koulutukseen ja esimerkiksi erityisasiantuntemuksen tuottamiseen tiettyyn tuomioistuimeen koulutuksen kautta virastolla tulisi olla toimivalta ryhtyä tarvittaessa voimakkainkin toimin.

Edelleen liitto on lausunut, että tuomareiden nimittämisjärjestelmää ei tule esitetyn mukaisesti muuttaa. Liitto vastustaa sitä, että tuomioistuinvirasto valitsisi jatkossa tuomioistuinharjoittelijat. Päällikkötuomareiden päätäntävällän säilyttämisen myötä tässä asiassa voitaisiin varmistaa se, että tuomioistuinten erityispiirteet tulevat huomioituiksi ja että tuomioistuinharjoittelu palvelee jatkossakin sekä tuomioistuinlaitoksen että elinkeinoelämän ja asianajopalveluiden saatavuuden tarpeita. Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi vielä pohtia, tulisiko tuomioistuinvirastolle uskoa tuomareiden valvontaan ja kurinpitoon liittyviä tehtäviä. Kokonaisuutena liitto on todennut, että selvitysmiesten esitys on viraston tehtävien osalta varsin hyvin perusteltu, mutta asia vaatii vielä jatkovalmistelua.

Tuomioistuinviraston organisaation osalta liitto on todennut, että myös asianajaja- ja syyttäjäkunnan tulisi olla edustettuina viraston ylimmässä johdossa. Tuomioistuinlaitoksen kehittäminen ei ole vain tuomarikunnan asia. Oikeudenhoidon näkökulmasta ehdotetut hallituksen ja johtoryhmän kokoonpanot ovat liian yksipuoleisia. Tuomioistuinviraston johdossa on asianajajaedustus esimerkiksi Tanskassa, Ranskassa, Belgiassa, Latviassa ja Sloveniassa. Liitto yhtyy siihen arviomuistiossa esitettyyn näkemukseen, että asiantuntemuksen tulee olla ratkaiseva tekijä hallitukseen valittaessa.

Tarvittavaa asiantuntemusta löytyisi esimerkiksi asianajajakunnasta. Liitto pitää hyvänä asiana sitä, että viraston hallintoon ei ole kaavailtu poliittista edustusta.

Muilta osin uuden organisaation virat on perusteltua täyttää arviomuistiossa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti hallinnonalalla jo olemassa olevilla viroilla. Organisaatiota voidaan täydentää myöhemmin tarpeen mukaan, mutta yliorganisointiin ei pidä kustannussyistä lähteä. Liitto suhtautuu lisäksi myönteisesti siihen, että tuomarinvallintalautakunta toimisi hallinnollisesti tuomioistuinviraston yhteydessä.

Hankkeen vaikutusten osalta liitto on vielä todennut pitävänsä positiivisena asiana arviota uudistuksen perustamisesta aiheutuvista varsin maltillisista kustannuksista. On perusteltua, että asiassa edetään esimerkiksi toimitilojen osalta muistiossa esitetyllä tavalla. Näin voidaan saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. Yhteiskunnalliset vaikutukset tulevat riippumaan viraston tehtäväkentästä. Olennaista on myös se, miten oikeuspalveluiden käyttäjien ja erityisesti kaikkien oikeudenhoidon toimijoiden perustellut näkökulmat tulevat vastaisuudessa huomioon otetuiksi.

4.11.5 Akava ry

Akava ry on lausunnossaan ilmoittanut kannattavansa voimakkaasti tuomioistuinviraston perustamista. Tehokas tuomioistuinhallinto on keskeinen edellytys tuomioistuinlaitoksen pitkäjänteiselle ja tavoitteelliselle kehittämiselle. Oikeusministeriöstä erillinen hallinto takaisi ja voimistaisi myös tuomioistuinten riippumattomuutta ja sen myötä tilanne Suomessa voitaisiin saattaa muiden Pohjoismaiden tasolle. Näiden syiden vuoksi yhdistys arvioi, että tuomioistuinviraston perustaminen on tärkein yksittäinen hanke oikeudenhoidon laadun ja tehokkuuden kehittämiseksi. Hankkeen jatkovalmisteluun tulee ottaa mukaan myös Suomen Lakimiesliitto ry.

Edelleen yhdistys on katsonut, että tuomioistuinviraston perustaminen olisi hyvin linjassa yleisen kansallisen kehityksen kanssa ja mahdollistaisi osaltaan monia suunnitteilla olevia tuomioistuintoiminnan tehokkuutta lisääviä hankkeita. Kansainvälinen kehitys tukee lisäksi myös esitettyä uudistusta.

Yhdistys on katsonut, että tuomioistuinviraston tulisi olla tuomioistuinten toimintaa tukeva ja kehittävä elin, jonka avulla voitaisiin keventää yksittäisten tuomioistuinten hallinnollista taakkaa, jotta nämä voisivat keskittyä hoitamaan lainkäyttöasioita. Yhdistys on myös todennut, että se yhtyy selvitysmiesten näkemykseen siitä, että tuomioistuinvirastolle kuuluvissa tuomioistuinhallinnon operatiivisissa tehtävissä viraston on oltava itsenäinen ja riippumaton suhteessa oikeusministeriöön. Eurooppalaisten suositusten mukaan tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää, että niillä on erillinen budjetti ja itsenäinen hallinto. Budjetin hyväksymiseen parlamentissa tulee kuulua tuomioistuinten kuuleminen. Jatkovalmistelussa tulisi vielä tutkia tuomioistuinviraston mahdollisuutta valmistella budjettinsa suoraan eduskunnalle.

Yhdistys on katsonut, että arviomuistiossa on ansiokkaasti eritelty tuomioistuinviraston tehtäviä. Tuomareiden täydennyskoulutuksen hoitaminen tehokkaasti ja ministeriöstä erillään olisi omiaan korostamaan tuomioistuinten riippumatonta asemaa. Lisäksi se vahvistaisi tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkeaa laatua ja oikeusvarmuutta.

Lopuksi liitto on esittänyt, että tuomioistuinviraston perustaminen mahdollistaisi tuomioistuinten keskittymisen lainkäyttötehtäviin sekä tuomioistuinten toiminnan tavoitteellisen kehittämisen aikaisempaa tehokkaammin ja parantaisi näin kansalaisten ja elinkeinoelämän oikeusturvaa. Hankkeen kustannukset olisivat vähäisiä siitä saata-vaan hyötyyn ja asian tärkeyteen nähden.

4.11.6 Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry on ilmoittanut, että sillä ei ole tässä vaiheessa lausuttavaa asiasta. Se on kuitenkin todennut kiinnittävänsä oikeusministeriön huomiota siihen, että mahdollisessa yhdistämisessä on huolehdittava sekä taloudellisista resursseista että henkilöstön riittävydestä. Uudistuksia ei saa tehdä vain säästöjen takia ja tehokkuuden lisäämiseksi. Ensisijaisena tavoitteena tulee olla se, että kansalaiset saavat oikeutta helposti, nopeasti ja kohtuuhinnalla perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen ja ne turvaten. Lisäksi myös oikeudenkäytön yhtenäisyys on turvattava.

4.11.7 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry on lausunnossaan ilmoittanut suhtautuvansa arviomuistiossa esitettyihin asioihin varovaisen myönteisesti. Hanke vaatii kuitenkin vielä laajapohjaista jatkovalmistelua, jossa henkilöstön tulisi olla mukana.

Liitto on katsonut, että uudistus vastaa hyvin kansainvälistä kehitystä. Selvitysmiehet ovat myös ottaneet ansiokkaasti huomioon muut tuomioistuinten toimintaan vaikuttavat uudistukset. Tuomioistuinten riippumattomuus voisi vaikuttaa myönteisesti siihen, että keskusvirastosta voisi tulla lisäarvoa tuottava toimintaa kehittävä ja tukeva toimielin. Viraston tehtäviin voisi luontevasti kuulua myös sidosryhmäyhteistyö. Tuomioistuinviraston vahva rooli tuomioistuinten johtamisen ja hallinnon yhdenmukaisten menettelytapojen ja käytäntöjen kehittämisessä voisi myös vähentää yksittäisten tuomioistuinten hallinnollista taakkaa. Tämä voisi vapauttaa resursseja lainkäyttöön.

Liitto on todennut, että selvitysmiesten esittämällä tavalla laadullisten tavoitteiden korostaminen ja laadullisten mittareiden kehittäminen ovat tärkeitä tavoitteita. Se pitää tärkeänä, että laadullista kehitystä tapahtuu niin lainkäytössä ja johtamisessa kuin henkilöstön hyvinvoinnissa ja tuloksentelekyvyssäkin. Virastolle kuuluisi merkittävä rooli koulutuksen suunnittelussa ja toteuttamisessa ja parhaimmillaan uudistus voisi tuoda paljon lisäarvoa toiminnan tuloksellisuuteen pitkällä aikavälillä.

Edelleen liitto on lausunut, että selvitysmiesten ehdotus tuomioistuinviraston organisaation johtorakenteeksi on tuore ja kannatettava. Selvitysmiesten arvioon hankkeen kustannuksista liitto on kuitenkin ilmoittanut suhtautuvansa varauksella. Kustannuksia on vielä selvitettävä tarkemmin, mutta on myös todettava, että mikäli tavoitteet saavutetaan, kustannukset voidaan myös nähdä kannattavana investointina.

Lopuksi liitto on todennut, että ajatus tiettyjen virkojen sijoittamisesta tuomioistuimen sijasta tiettyyn hovioikeuspiiriin vaikuttaa arveluttavalta. Liitto on tältä osin sillä kannalla, että henkilöstön liikkuvuus ei ole ongelma, kun johtaminen ja kannustimet ovat kunnossa ja silloin tämänkaltaiset epävarmuustekijät ovat tarpeettomia.

4.11.8 Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry

Palkansaajajärjestö Pardia ry ja Oikeushallinnon Henkilökunta OHK ry ovat yhteisessä lausunnoissaan todenneet, että hallinnon ja toimintojen selkeyttämisen kannalta olisi hyvä asia, että tuomioistuinvirasto perustettaisiin. Uudistus selkeyttäisi oikeusministeriön tehtäväkenttää ja helpottaisi tuomioistuinten johtamista. Käytännöt yhtenäistyisivät ja selkeytyisivät ja päällekkäiset työt poistuisivat.

Edelleen lausunnonantajat ovat todenneet, että kansainvälinen kehitys ja suosituksen puoltavat tuomioistuinviraston perustamista. Tuomioistuinviraston tulisi olla oikeusministeriön hallinnonalalle sijoittuva riippumaton ja itsenäinen kaikkien tuomioistuinten toimintaa palveleva ja kehittävä toimielin. Ministeriöstä virastolle tulisi siirtää tuomioistuinten toimintaa palvelevat operatiiviset tehtävät. Ministeriölle jäisi tällöin vastuu säädösvalmistelusta ja muun muassa EU- ja kansainvälinen yhteistyö. Ministeriöllä olisi lisäksi tuomioistuinviraston tulosohjausvastuu.

Tarkemmin lausunnonantajat ovat lausuneet, että tuomioistuinviraston tehtäviin tulisivat kuulua hallintopalvelut, talous- ja tulosohjaus virastoihin nähden sekä koulutus. Kouluttamisen myötä käytäntöjä ja osaamista saataisiin yhtenäistettyä. Tuomioistuinviraston henkilöstön koulutustasovaatimusta sekä hyvää ja ajantasaista aineellista osaamista ja tietotekniikan tuntemusta pidetään myös hyvinä asioina. Kehitystyössä oleellista on johtamisen merkityksen korostaminen ja kehittäminen. Tärkeää on lisäksi myös ohjaussuhteiden yhdenmukaistaminen, tavoiteasettelun parempi täyttyminen, henkilöstön hyvinvointi sekä työmäärän tasapuolinen jakautuminen.

Selvitysmiesten esittämän organisaatiomallin osalta lausunnonantajat ovat ilmoittaneet pitävänsä mallia hyvänä, mikäli se ei muodostu liian byrokraattiseksi. Tasapuolisen kehittämisen takaamiseksi virastossa tulisi olla edustus oikeuslaitoksen kaikista henkilöstöryhmistä. Varsinkin johtoryhmässä tulisi olla hyvän ja ajanmukaisen substanssi puolen osaamisen omaavia henkilöitä, joiden toimikausi voisi olla kolmesta viiteen vuotta. Erityisen tärkeää on tietotekniikan saaminen ajan tasalle ja yhteensopivaksi eri sektoreiden ja sidosryhmien kanssa. Esimerkkiorganisaationa tuomioistuinvirastoa koskevassa jatkovalmistelussa voitaisiin käyttää valtakunnansyyttäjänvirastoa.

Tuomioistuinviraston yhteiskunnallisten vaikutusten osalta lausunnonantajat ovat lausuneet, että hyvin toimiva tuomioistuinvirasto mahdollistaa tuomioistuinten keskittymisen ydintehtäväänsä ja näin hyvän oikeusturvan kansalaisille. Taloudellisten vaikutusten osalta lausunnonantajat ovat todenneet, että niihin ei voida ottaa kantaa ilma tarkempia laskentaperusteita, mutta yleisesti synergiaeduista syntyy säästöä.

Lopuksi lausunnonantajat ovat todenneet, että jatkovalmistelussa tulisi varmistaa se, että siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen edut säilyisivät vähintään entisellä tasolla. Palkkatason ohella on turvattava myös tuleva palkkakehitys. Realistinen kehitysmahdollisuus tulisi jäädä myös mahdolliseen uuteen palkkausjärjestelmään siirryttäessä siinäkin tapauksessa, että tuomioistuinviraston virkojen palkkataso olisi nykyistä korkeampi. Jatkovalmistelussa tulee lisäksi huomioida myös järjestöjen edustus.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-464-8 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.oikeusministerio.fi