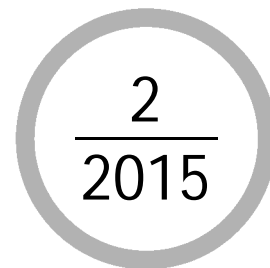


# Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen

Arviomuistio



SELVITYKSIÄ JA OHJEITA  
UTREDNINGAR OCH ANVISNINGAR



# **Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen**

Arviomuistio



14.1.2015

**Julkaisun nimi** Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen  
Arviomuistio

**Tekijät** Pekka Nurmi ja Tatu Leppänen

**Oikeusministeriön  
julkaisu** 2/2015  
Selvityksiä ja ohjeita

**OSKARI numero** OM 3/39/2014

**ISSN-L** 1798-7067  
**ISSN (PDF)** 1798-7067  
**ISBN (PDF)** 978-952-259-428-0

**URN** URN:ISBN:978-952-259-428-0  
**Pysyvä osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-428-0>

**Asia- ja avainsanat** Tuomioistuimet, keskushallinto, tuomioistuinvirasto

**Tiivistelmä** Oikeusministeriö käynnisti päätöksellään 30.4.2014 hankkeen, jonka ensimmäisessä vaiheessa selvitysmiehet oikeustieteen lisen-siaatti Pekka Nurmi ja laamanni, oikeustieteen tohtori Tatu Lep-pänen laativat arviomuistion tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta perustamalla tuomioistuinvirasto. Viraston mah-dollinen perustaminen valmistellaan myöhemmin asetettavassa laajapohjoisessa toimikunnassa.

Selvitysmiehet ovat perehtyneet asiassa aikaisemmin tehtyihin selvityksiin, käytyihin keskusteluihin ja kansainvälisiin kokemuksiin erityisesti muissa pohjoismaissa. Niin ikään on seurattu oikeushal-linnon näkökulmasta laajemminkin valtion keskushallinnon kehit-tämisen päälinjoja niin kansallisella tasolla kuin kansainvälisesti.

Selvitysmiehet ovat nähneet työnsä tavoitteeksi mahdollisimman konkreettisen ehdotuksen tekemisen siitä, millainen mahdollinen tuomioistuinvirasto voisi olla niin yhteiskunnallisen aseman, toi-mivallan, tehtävien, organisaation kuin toimintaresurssien ja

näistä aiheutuvien vaikutusten 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.

Tuomioistuinvirasto olisi oikeusministeriön hallinnonalalle sijoittuva toiminnallisesti riippumaton itsenäinen virasto. Oikeusministeriöstä siirrettäisiin virastolle tuomioistuinten toimintaa palvelevat operatiiviset tehtävät. Tuomioistuinten suhteen virasto olisi niiden toimintaa tukeva ja kehittävä. Virasto voisi hoitaa osan nykyisin kussakin tuomioistuimessa erikseen hoidetuista yhteisistä hallinnollisista tehtävistä. Selvitysmiehet katsovat, että tuomioistuinviraston toimialan tulisi kattaa kaikki tuomioistuimet. Ylimpien tuomioistuinten erityisasema on mahdollista ottaa huomioon viraston organisaation ja toiminnan käytännön järjestelyissä. Täyttääkseen tavoitteensa virasto edellyttäisi lisävoimavaroja erityisesti tietyillä toiminnan kehittämisen alueilla.

Tuomioistuinviraston tehtäväkenttä voidaan selvitysmiesten mukaan tiivistää seuraavasti:

- Tuomioistuinten hallintopalvelut
- Talous- ja tulosohjaus sekä
- Kehittäminen ja koulutus.

Palvelutehtävissä korostuvat henkilöstö- ja muiden yleishallintopalvelujen ohella tietojärjestelmiä ja toimitiloja koskevat asiat. Viimeksi mainitut edellyttäisivät nykyistä voimakkaampaa osaa-mispanostusta.

Oikeusministeriö tulohajaisi virastoa, joka puolestaan tulohajaisi tuomioistuimia. Viraston erityisen tärkeä tehtävä olisi yhtäältä vuosittaisen talousarvioehdotuksen tekeminen oikeusministeriölle ja toisaalta talousarviossa tuomioistuinlaitokselle osoitettujen määrärahojen jako eri tuomioistuimille. Tuomioistuinten valtiösääntöinen asema puoltaisi 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 laatutyölle. 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. Jäsenten nimittäminen noudatteli soveltuvin osin nykyisin tuomarivalintalautakunnan osalta noudatettua. Selvitysmiehet korostavat, että hallituksen jäsenyyden tulisi perustua asiantuntemukseen. Tuomioistuintaustaisten jäsenten 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 htv. Määrään vaikuttaa erityisesti kansainvälisen oikeudenhoidon tehtävien järjestäminen. Viraston henkilöstöstä valtaosa siirtyisi oikeusministeriöstä ja noin 10 henkilötyövuotta tuomioistuinten toimintaan. 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 €. Tästä arviolta puolet voitaisiin kattaa nykyisiä ministeriön tiloja selvästi halvemmilla toimitilakustannuksilla. Lisämäärärahojen tarve olisi näin alle 0,5 M€.

Viraston keskeinen tehtäväalue olisi tuomioistuinten hallintotehtävien keskitetty ja tehokas hoitaminen. Viraston 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.

# PRESENTATIONSBLAD

14.1.2015

<b>Publikationens titel</b>	Reformering av domstolarnas centralförvaltning
<b>Författare</b>	Pekka Nurmi och Tatu Leppänen
<b>Justitieministeriets publikation</b>	2/2015 Utredningar och anvisningar
<b>OSKARI nummer</b>	OM 3/39/2014
<b>ISSN-L</b>	1798-7067
<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7067
<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-428-0
<b>URN</b>	URN:ISBN:978-952-259-428-0
<b>Permanent adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-428-0">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-428-0</a>
<b>Sak- och nyckelord</b>	Domstolarna, centralförvaltningen, domstolsverket
<b>Referat</b>	<p>Genom ett beslut av den 30 april 2014 startade justitieministeriet ett projekt i vars första fas utredarna, juris licentiat Pekka Nurmi och lagmannen, juris doktor Tatu Leppänen, skulle utarbeta en bedömningspromemoria om reformering av domstolarnas centralförvaltning genom att inrätta ett domstolsverk. Det eventuella inrättandet av ett domstolsverk kommer att beredas i en arbetsgrupp med bred sammansättning som tillsätts senare.</p> <p>Utredarna har tagit del av de tidigare utredningar som gjorts och de diskussioner som förts om saken och av internationella erfarenheter särskilt i de övriga nordiska länderna. Man har även ur ett bredare perspektiv för justitieförvaltningens del följt huvudlinjerna för utvecklingen av den statliga centralförvaltningen både på nationell nivå och internationellt.</p> <p>Utredarna har sett som mål för sitt arbete att utarbeta ett så konkret förslag som möjligt om hur det eventuella domstolsverket kunde se ut med avseende på samhällelig ställning, behörighet, uppgifter och organisation samt verksamhetsresurserna och</p>



konsekvenserna av dessa. Målet är att organisera domstolarnas centralförvaltning på ett sätt som

- Betonar domstolarnas oberoende ställning,
- Främjar en effektiv och resultatrik skötsel av domstolarnas förvaltningsuppgifter samt
- I och med detta stärker en hög kvalitet i domstolarnas rättskipningsverksamhet och rättssäkerheten.

Det föreslås att domstolsverket ska vara ett funktionellt oberoende och självständigt verk inom justitieministeriets förvaltningsområde. De operativa uppgifter som tjäna domstolarnas verksamhet föreslås bli överförda från justitieministeriet till verket. I förhållande till domstolarna ska verket stödja och utveckla domstolarnas verksamhet. Verket kunde ha hand om en del av de gemensamma administrativa uppgifter som i dag sköts separat i de olika domstolarna. Utredarna anser att domstolsverkets verksamhetsområde bör innefatta alla domstolarna. Det är möjligt att beakta de högsta domstolarnas särställning i de praktiska arrangemangen för verkets organisation och verksamhet. För att verket ska kunna uppfylla sitt mål krävs det tilläggsresurser i synnerhet inom vissa av områdena för verksamhetsutveckling.

Enligt utredarna kan domstolsverkets uppgifter sammanfattas som följer:

- Domstolarnas förvaltningstjänster
- Ekonomi- och resultatstyrning samt
- Utveckling och utbildning.

I serviceuppgifterna betonas utöver personaluppgifterna och de allmänna förvaltningsuppgifterna också ärenden som gäller informationssystem och lokaler. De senare kräver kraftigare satsningar på kompetens än i dag.

Enligt förslaget ska justitieministeriet sköta resultatstyrningen av verket, som i sin tur sköter resultatstyrningen av domstolarna. En särskilt viktig uppgift för verket är att göra upp det årliga budgetförslaget till justitieministeriet och att fördela domstolsväsendets budgetanslag till de olika domstolarna. Domstolarnas konstitutionella ställning talar för att domstolsverket också effektivt kunde delta i ram- och budgetprocessen i statsrådet. Utredarna föreslår att verket årligen ska ge en berättelse till riksdagen om sin verksamhet och domstolsväsendets tillstånd.

Utredarna bedömer att en gemensam utvecklings- och utbildningsverksamhet kunde vara en av de viktigaste fördelarna med att inrätta ett domstolsverk. Verket kunde tillsammans med domstolarna bl.a. skapa ramar för och stödja domstolarnas kvalitetsarbete. Verket kunde även tillhandahålla faktaunderlag och utredningar för att utveckla den lagstiftning som gäller domstolarnas verksamhet.

Utredarna föreslår att en styrelse med nio ledamöter där domarna är i majoritet ska dra upp riktlinjerna för domstolsverkets verksamhet och vara beslutsfattande organ. Utnämningen av ledamöterna ska i tillämpliga delar ske på samma sätt som utnämningen av ledamöter till domarförslagsnämnden i dag. Utredarna betonar att medlemskap i styrelsen ska grunda sig på sakkunskap. Ledamöterna med domstolsbakgrund ska kunna anlägga ett helhetsperspektiv på de frågor som gäller domstolsväsendet och dess utveckling. Likaså anser utredarna att det är viktigt att det i styrelsen finns personer med sakkunskap inom ekonomiförvaltning, ledning, personalutveckling och övrig resursförvaltning samt datateknik. För verkets operativa verksamhet ansvarar en direktör som styrelsen utser för viss tid.

Utredarna uppskattar antalet anställda vid verket till 45+/- 4 årsverken. Antalet påverkas särskilt av hur uppgifterna inom den internationella rättsvården organiseras. Merparten av verkets personal överförs från justitieministeriet och ca 10 årsverken från domstolarna. En del av de personer som sköter uppgifterna i dag kunde i mån av möjlighet fortsätta i verkets tjänst på sina nuvarande arbetsplatser. Det kommer att behövas tilläggsresurser för de centrala utvecklingsuppgifterna, och dessutom tillkommer kostnader för ledning av verket. Enligt en grov uppskattning kommer personalkostnaderna att öka med ca 750 000 euro. Av detta belopp kan uppskattningsvis hälften täckas genom att lokalkostnaderna blir klart lägre än för ministeriets nuvarande lokaler. Behovet av extra anslag är således under 0,5 milj. euro.

Verkets centrala uppgiftsområde är en koncentrerad och effektiv skötsel av domstolarnas förvaltningsuppgifter. Verkets namn kunde således vara t.ex. Domstolsförvaltningen. Just nu planeras flera reformprojekt som riktar sig mot domstolsnätverket och domstolarnas uppgifter. Dessa påverkar även inrättandet av domstolsförvaltningen, där man bör utnyttja synergieffekterna från strukturreformerna. Detta gäller bl.a. domstolsförvaltningens förläggningsort.

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö antoi 30.4.2014 tekemällään päätöksellä oikeustieteen lisensiaatti Pekka Nurmen ja laamanni, oikeustieteen tohtori Tatu Leppäsen tehtäväksi laatia arviomuistio tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta. Suomessa tuomioistuin-hallinnon uudistamisesta on keskusteltu 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Monissa muissa maissa keskustelua on käyty huomattavasti pitempään ja toteutettu erilaisia kunkin maan valtiosääntöperinteeseen ja hallintorakenteeseen pohjautuvia ratkaisuja.

Maaliskuussa 2013 valmistuneessa Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2013) ehdotetaan perustettavaksi tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta. Ohjelman mukaan näin vahvistettaisiin tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomioistuinhallinnon toimivuutta. Ehdotuksen mukaisesti oikeusministeriö käynnisti hankkeen, jonka ensimmäisenä vaiheena on selvitysmiesten raportti tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta perustamalla tuomioistuinvirasto. Viraston mahdollinen perustaminen olisi tarkoitus valmistella erikseen asetettavassa laajapohjaisessa toimikunnassa.

Toimeksiannon lähtökohtana on siis ”tuomioistuinviraston” perustaminen. Tällaisesta toimielimestä voidaan löytää kansainvälisessä vertailussa erilaisia malleja ja vaihtoehtoja. Samoin kotimaisessa keskustelussa on esitetty virastosta erilaisia suuntaviivoja ja hahmoteltu sen toimialaa ja rakenteitakin. Selkeää yksityiskohtaista ehdotusta virastosta ei kuitenkaan ole tehty. Yhtä vähän on määritelty, mitä virastolle kuuluvat ”keskushallintotehtävät” tarkasti ottaen olisivat. Tämän selvityksen tarkoituksena onkin löytää jo tehdyn selvitystyön ja eri maissa saatujen kokemusten pohjalta malli, jossa eri yksityiskohtien punninnan kautta kiteytyisi suomalaisiin olosuhteisiin parhaiten ja tarkoituksenmukaisesti sopiva ratkaisu. Kyseessä olisi toimeksiannon mukaankin kuitenkin vielä perusselvitys ja -malli, jota voitaisiin edelleen muotoilla ja täsmentää suunnitellussa jatkotyössä.

Selvitysmiehet ovat kuulleet seuraavia henkilöitä:

- Presidentti Pauliine Koskelo, korkein oikeus
- Presidentti Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus
- Presidentti Mikko Könkkölä, Helsingin hovioikeus
- Ylituomari Marjatta Mäenpää, Helsingin hallinto-oikeus
- Ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- Laamanni Eero Takkunen, Helsingin käräjäoikeus
- Pääjohtaja Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- Finanssineuvos Katju Holkeri, valtiovarainministeriö
- Valtakunnanvouti Juhani Toukola.

Selvitysmiehet ovat käyneet yhteisiä keskusteluja oikeusministeriön oikeushallinto-osaston ja tietohallintoyksikön vastuuhenkilöiden sekä oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Selvitysmiesten avustajana on toiminut hallitusneuvos Anne Hallavainio oikeusministeriön em. osastolta.

Selvitysmiehet ovat kutsuttuina keskustelleet tehtävästään Suomen Tuomariliitto ry:n ja Suomen Lakimiesliitto ry:n edustajien kanssa. Tuomariliitto lähetti selvitysmiehille vielä kirjallisen kannanoton. Selvitysmiehet tapasivat pohjoismaisten tuomioistuinvirastojen johtoa pohjoismaisilla oikeushallintopäivillä 2.-3.10.2014. Selvitysmiehet ovat niin ikään pitäneet yhteyttä valtioneuvoston keskushallinnon uudistamista koskevien hankkeiden (KEHU ja VIRSU) valmistelijoihin.

Selvitysmiesten tuli luovuttaa muistionsa oikeusministeriölle 1.2.2015 mennessä. Saatuaan työnsä valmiiksi selvitysmiehet luovuttavat kunnioittavasti raporttinsa oikeusministeriölle.

Helsingissä 14 päivänä tammikuuta 2015

Pekka Nurmi

Tatu Leppänen

# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>Toimeksianto</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>Tausta ja lähtökohdat</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>Kansallinen kehitys</b>	<b>18</b>
<b>4</b>	<b>Kansainvälinen kehitys</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>Tuomioistuinviraston asema hallinnossa</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Tuomioistuinviraston tehtävistä</b>	<b>25</b>
6.1	Tuomioistuinviraston tehtäväkenttä ja tavoitteet	25
6.2	Tuomioistuinlaitoksen yleiset hallintotehtävät	27
6.3	Tuomioistuinlaitoksen tulosohtaus ja resurssien jako	29
6.4	Tuomioistuinten toiminnan kehittäminen ja henkilöstön koulutus	31
6.5	Tuomioistuinlaitoksen edustaminen ja kansainväliset tehtävät	34
6.6	Tuomarien nimittämiseen liittyvät tehtävät	36
6.7	Tuomarien valvontaan liittyvät tehtävät	37
<b>7</b>	<b>Viraston organisaatio ja toiminta</b>	<b>38</b>
<b>8</b>	<b>Vaikutukset</b>	<b>43</b>
LIITE 1		46
LIITE 2		49

# 1 Toimeksianto

Oikeusministeriö käynnisti päätöksellään 30.4.2014 hankkeen, jonka ensimmäisessä vaiheessa selvitysmiehet laativat arviomuistion tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta perustamalla tuomioistuinvirasto. Selvityksen laativat oikeustieteen lisensiaatti Pekka Nurmi ja laamanni, oikeustieteen tohtori Tatu Leppänen. Selvitysmiesten tuli luovuttaa muistionsa oikeusministeriölle 1.2.2015 mennessä.

Selvitysmiesten on toimeksiannon mukaan arvioitava ainakin seuraavia seikkoja

- Tuomioistuinlaitoksen talouteen ja kehittämiseen liittyvien tehtävien jako oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston välillä,
- Ylimpien tuomioistuinten perustuslainmukaisen valvontaroolin ja tuomioistuinviraston roolin suhde,
- Tuomioistuinviraston johtaminen, hallintorakenne ja virkanimitykset ottaen erityisesti huomioon pohjoismaiset kokemukset,
- Tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuvat kustannus- ja henkilöstövaikutukset sekä
- Miten tuomioistuinten hallintotehtäviä voitaisiin vähentää tai hoitaa keskitetysti.

Toimeksianto on kokonaisuudessaan *liitteenä 1*. Tuomioistuinviraston mahdollinen perustaminen valmistellaan erikseen asetettavassa laajapohjaisessa toimikunnassa.

## 2 Tausta ja lähtökohdat

Enin osa tuomioistuinten keskushallintotehtävistä kuuluu nykyisin oikeusministeriölle. Myös tuomioistuimet hoitavat moninaisia lähinnä kutakin tuomioistuinta itseään koskevia hallintotehtäviä, kuten koulutusta ja määräaikaisten tuomarien rekrytointeja samoin kuin muuta henkilöstöhallinnon suunnittelua, tiedotusta ja tietoteknisiä asioita. Suomen perustuslain 99 §:n mukaan ylimmät tuomioistuimet, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Monissa muissa maissa, kuten esimerkiksi kaikissa pohjoismaissa erillinen viranomais hoitaa tällaisia hallintotehtäviä.

Tuomioistuinhallinnon kehittämisestä on meillä keskusteltu jo pitkään. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintöön (komiteamietintö 2003:3) sisältyy laaja katsaus (s. 454–505) asiaa koskevaan aikaisempaan keskusteluun, keskushallinnon nykytilaan, eri toimijoiden rooleihin sekä keskushallinnon kehittämisen tavoitteisiin ja vaihtoehtoihin. Eri näkökohtia punnittuaan komitean enemmistö asettui kannattamaan oikeusministeriöstä erillisen keskushallintoyksikön perustamista.

Oikeusministeriö teetti vuonna 2008 erityisen selvityksen tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämisestä (Anni Tuomela, oikeusministeriön julkaisusarja 2009:3). Selvitys päivittää ja täydentää aikaisempia selvityksiä sisältäen mm. 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). Ohjelman mukaan pitkän aikavälin tavoitteena on, että perustetaan tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta.

Aikaisemmassa keskustelussa on ollut esillä erilaisia vaihtoehtoja tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta (erityisesti tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea). Erillisen viraston perustamisen lisäksi esillä ovat olleet niin hallintotehtävien hoidon kehittäminen oikeusministeriössä kuin näiden tehtävien uskomisen entistä vahvemmin tuomioistuimille itselleen. Parhaimmaksi ratkaisuksi on kuitenkin nähty itsenäisen viraston perustaminen, kuten em. oikeudenhoidon uudistamisohjelmassakin ehdotetaan. Viraston perustaminen on myös tämän selvityksen lähtökohta.

Anni Tuomelan selvityksessä on nostettu esille eräänä tuomioistuinten keskushallintotehtävien kehittämiseen vaikuttavana erityispiirteenä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävä (s. 34–39). Suomen perustuslain 3 §:ssä on toteutettu valtiovallan kolmijakoperiaate. Tuomiovallan osalta pykälän 3 momentissa todetaan, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja

korkein hallinto-oikeus. Näiden ylimpien tuomioistuinten tehtävistä säädetään tarkemmin perustuslain 99 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Tuomelan selvityksestä ilmenee, että valvontatehtävän on katsottu voivan sisältää ja se on myös käytännössä sisältänyt toimintoja, jotka voisivat kuulua myös ajatellun keskushallintoviranomaisen toimialaan. Selvityksessä kuvatun asiantuntijakeskustelun valossa on ilmeistä, että perustuslain säännökset eivät edellytä tuomioistuinten hallinto-tehtävien järjestämistä tietyn mallin mukaisesti. Ne eivät siten ole esteenä myöskään tuomioistuinviraston perustamiselle. Sääntelyllä voi kuitenkin olla rajoittava vaikutus pohdittaessa viraston tehtäväkenttää, toimivaltuuksia ja rakennetta. Tämän selvityksen lähtökohtana on edetä nykyisen perustuslain asettamissa puitteissa. On siis pohdittava, miten ylimpien tuomioistuinten perustuslain mukainen rooli voitaisiin parhaiten ja toimivimmin ottaa huomioon tuomioistuinviraston järjestämisessä.

Tuomelan selvityksessä tarkastellaan tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistamisen tarpeita ja kehittämisen kannalta keskeisiä oikeudellisia edellytyksiä ja muita tekijöitä. Yksityiskohtaisempia ehdotuksia ei tehdä, vaan todetaan niiden tueksi tarvittavan vielä jatkoselvityksiä ja -arvioita. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma sisältää kannanoton tuomioistuinviraston perustamisesta ja eräitä viraston rakennetta ja tehtäviä koskevia suuntaviivoja, mutta jättää niin ikään tarkemmat ehdotukset jatkotyön varaan.

Uudistusohjelmasta saaduissa lausunnoissa (lausuntotiivistelmä julkaisussa Mietintöjä ja lausuntoja, oikeusministeriö 51/2013) kannatettiin laajalti erillisen tuomioistuinviraston perustamista, joskin myös varauksellisia kannanottoja esitettiin. Merkittävimpiä epäilyjä aiheuttavia seikkoja olivat hankkeesta aiheutuvat mahdolliset lisäkustannukset ja kysymys viraston lisäarvosta nykytilanteeseen tai muihin kehittämisvaihtoehtoihin nähden.

Eduskunnan lakivaliokunta on valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015–2018 antamassaan lausunnossa 9/2014 vp pitänyt tuomioistuinviraston perustamista koskevan selvityksen laatimista sinänsä perusteltuna, mutta ilmaissut samalla huolensa mahdollisen viraston kustannuksia lisäävästä vaikutuksesta, joskin tilanne voi valiokunnan mielestä olla pitemmällä aikavälillä toinen.

Suomen perustuslain 83 §:n mukaan hallitus antaa vuosittain esityksen valtion talousarvioksi. Pykälässä säädetään myös kansanedustajan oikeudesta tehdä talousarvion johdosta aloitteita talousarvioon otettavaksi määrärahaksi ja muutoinkin talousarvioesityksen käsittelystä eduskunnassa.

Niin kansallisessa kuin kansainvälisessä, muun muassa pohjoismaisessa keskustelussa esiintyy aika ajoin näkemyksiä, joiden mukaan tuomioistuinvirastolle tulisi antaa tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytysten turvaamiseksi suora oikeus talousarvioesityksen tekemiseen eduskunnalle.



Lähtökohtana näyttää kaikkialla olevan, että tuomioistuinten määrärahat käsitellään osana oikeusministeriön hallinnonalan menoja. Kuitenkin esimerkiksi Tanskassa tuomioistuinvirastolla on mahdollisuus toimittaa oma talousarvioehdotuksensa eduskunnalle, jos virasto katsoo, että valtion talousarvioehdotuksessa ehdotetut voimavarat ovat riittämättömät. Saadun selvityksen mukaan tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole käytetty. Sen sijaan Tanskassa on vahvistettu tuomioistuinviraston asemaa jo valtion talousarvioehdotuksen valmistelussa. Yhtäältä on rajoitettu oikeusministeriön mahdollisuutta tehdä muutoksia tuomioistuinviraston talousarvioehdotukseen ja toisaalta annettu virastolle oikeus käydä neuvotteluja valtiovarainministeriön kanssa, oikeusministeriön tukemana. Tuomioistuinviraston erityisroolia on perusteltu tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöisellä asemalla ja riippumattomuudella.

Selvitysmiesten lähtökohtana on myös tuomioistuinlaitoksen taloudellisten toimintaedellytysten turvaaminen voimassa olevan perustuslain puitteissa. Hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi sisältyy koko valtiontalous menot kattavine tuloineen kulloisenkin yleisen taloustilanteen pohjalta. Tuomioistuinlaitoksen budjetin irrottaminen tästä kokonaisuudesta olisi ongelmallista. Tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöinen asema kansalaisten oikeusturvan takaajana puoltaa kuitenkin vahvan roolin antamista tuomioistuinvirastolle tuomioistuinten voimavaroista päätettäessä. Tanskan käytännön mukaisesti tuomioistuinvirastolle olisikin perusteltua luoda vahva vaikuttamismahdollisuus jo valtion kehys- ja talousarviovalmistelussa.

Voidaan sanoa, että tuomioistuinlaitos toimii Suomessa lähtökohtaisesti ja keskimäärin hyvin ja vastaa ihmisten oikeusturvavaatimuksia. Tuomioistuimet toimivat itsenäisesti ja ovat ulkoisista tahoista riippumattomia. Tämä ei kuitenkaan ole koko kuva. Kansainvälinen kehitys edellyttää, että tuomioistuinten riippumattomuus on yhteiskunnan rakenteiden ja tuomioistuinten toimintaedellytysten kannalta selkeästi havaittavissa. Yleinen yhteiskunnallinen kehitys korostaa kansalaisten oikeusturvavaatimuksia. Tuomioistuinlaitokseen kohdistuvat niin ikään samat suunnitelmallisuuden ja kustannustehokkuuden vaatimukset kuin muuhunkin julkisen vallan käyttöön. Tuomioistuimet toimivat osin voimavarojensa ääri rajoilla. Tehtävämäärät eri tuomioistuinyksiköissä ovat epätasaiset. Tämä näkyy ratkaisujen viipymisenä ja siten kansalaisten epätasa-arvona. Parempi kokonaistehokkuus parantaisi toiminnan ja tulosten laatua sekä vähentäisi niin asianosaisten kuin koko yhteiskunnan kustannuksia.

Tämän selvityksen lähtökohdat ovatkin yhtäältä tuomioistuinten riippumattomuuden korostamisessa ja toisaalta tuomioistuinten hallintotehtävien hoidon järjestämisessä niin, että järjestely hyvin palvelee tuomioistuinten tuloksellista ja tehokasta toimintaa ja siten osaltaan vahvistaa tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkeaa laatua ja oikeusvarmuutta. Toisin sanoen, miten yhteisen viraston perustamisella tuomioistuinten hallintotehtävien hoito voitaisiin järjestää kokonaisvaltaisesti niin, että järjestely tehokkaasti tukisi tuomioistuinlaitoksen kokonaisvaltaista kehittämistä ja mahdollistaisi tuomioistuinten oman asiantuntemuksen hyödyntämisen ja vaikuttamisen tässä työssä.

### 3 Kansallinen kehitys

Valtion keskushallinnon kehittämisen pitkän tähtäyksen linjana on ollut ministeriötoiminnan selkiyttäminen niin, että sellaiset tehtävät, jotka eivät edellytä ministeriötasosta käsittelyä ja päätöksentekoa, siirretään ministeriöistä niiden alaiseen hallintoon tai kootaan ministeriöstä erilliseksi yksiköksi. Tämän mukaisesti ministeriöiden tulisi keskittyä lainvalmisteluun ja muuhun hallitustason poliittisen päätöksenteon valmisteluun, hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, toimialansa kehittämiseen sekä EU-asioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tällaista kehitystä ovat edustaneet vankeinhoitolaitoksen perinteitä vuoden 2010 alusta lukien jatkanut rikosseuraamuslaitos, joulukuussa 1997 toimintansa aloittanut valtakunnansyyttäjänvirasto ja tammikuussa 2010 käynnistynyt Valtakunnanvoudinvirasto. Tätä kehitystä on kuvattu nyttemmin myös valtion oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmän mietinnössä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 25/2014). Mietinnössä on käsitelty erilaisia vaihtoehtoisia malleja oikeusaputoiminnan hallinnon keskittämiseksi. Tällaisessa kehityskulussa tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävien kuuluminen edelleen oikeusministeriölle on viimeinen jäänne.

Valtioneuvosto asetti tammikuussa 2014 parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta ja tekemään sitä koskevia ehdotuksia komitean toimeksiannossa tarkemmin yksilöidyin tavoin. Hankkeen yhtenä tavoitteena on vahvistaa hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa. Tarkoitus on niin ikään keskittää ministeriöiden yhteisten hallintotehtävien hoitoa. Komitean toimikausi päättyi 31.1.2015.

Meneillään on niin ikään hanke, jossa selvitetään valtion keskus- ja aluehallinnon uudistamista kokonaisuutena (VIRSU-hanke). Tavoitteena on käyttää valtion resursseja tehokkaasti ja välttää päällekkäistä työtä. Samalla halutaan turvata palvelujen saataavuus sekä kansalaisten oikeusturva ja yhdenvertaisuus koko maassa. Hallinnon selkeys kansalaisten näkökulmasta on myös yksi keskeinen tavoite. Keskushallinnon osalta tarkoitus on mallintaa erilaisia virastotyyppisiä ottaen samalla huomioon virastojen tehtävät ja toiminnan luonne. Tuomioistuinviraston perustamisen lähtökohdat ovatkin hyvin yhdenmukaiset valtion keskushallinnon uudistamisen yleisten tavoitteiden kanssa. Hankkeelle asetettu määräaika on 31.12.2014.

Tuomioistuinlaitoksen osalta tavoitteena on jo pitkään ollut tuomioistuinten asiamäärien tasaaminen ja tätä kautta toiminnan tehostaminen ja oikeusturvan saatavuuden varmistaminen. Tämä on merkinnyt tuomiopiirien koon suurentamista ja tuomioistuinyksiköiden määrän vähentämistä. Käräjäoikeuksien lukumäärä on pudonnut 27:ään. Hovioikeuksia on vuoden 2014 keväällä toteutetun uudistuksen jälkeen viisi ja

hallinto-oikeuksia kuusi. Tuomioistuinyksiköitä on kaikkiaan yhteensä 43. Käräjäoikeusverkoston edelleentarkastelua varten on asetettu työryhmä 28.10.2014.

Hallintolainkäytön osalta taas tavoitteena on jo pitkään ollut painopisteen siirtäminen entistä enemmän hallinto-oikeuksiin. Tavoitteena on hallintoasioiden muutoksenhakumenettelyn yhdenmukaistaminen sekä oikaisuvaatimus- ja valituslupamenettelyn käytön laajentuminen. Tätä tarkoittava hallituksen esitys eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (230/2014 vp) annettiin eduskunnalle marraskuussa 2014.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään 31.12.2014 päättyvällä aikataululla korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyötyjä ja haittoja. Selvityksen pohjalta arvioidaan jatkovalmistelun tarve. Oikeusministeriö asetti niin ikään maaliskuussa 2014 kaksi selvitysmiestä tarkastelemaan summaaristen riita-asioiden keskitämistä joko siirtämällä ne ulosottoviranomaiselle tai muutamaaan käräjäoikeuteen. Selvitysmiehet jättivät raporttinsa 23.10.2014 (oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 52/2014). Raportissa ehdotetaan käräjäoikeuksissa käsiteltävien summaaristen riita-asioiden siirtämistä ulosottoviranomaiseen ja näissä asioissa noudatettavan menettelyn yksinkertaistamista. Uudistuksen toteutuksella olisi merkittäviä vaikutuksia käräjäoikeuksien tehtävä- ja henkilöstörakenteeseen.

Keväällä 2014 valmistui vielä oikeusministeriön työryhmän ehdotus tuomioistuinten organisaatiota koskeväksi uudeksi yhtenäiseksi tuomioistuinlaiksi (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 26/2014). Laki koskisi kaikkia tuomioistuimia. Mietintö on ollut lausunnolla. Jatkovalmistelu tehdään kahdessa osassa niin, että osasta työryhmän ehdotuksista on annettu hallituksen esitys syksyllä 2014 (224/2014 vp). Muun muassa tuomioistuinten hallinto- ja johtamisjärjestelmiä uudistettaisiin. Muilta osin (esim. tuomareiden jatkokoulutus) asetettu uusi työryhmä selvittää vielä ehdotusten toteuttamista tavoitteena hallituksen esitys vuonna 2015.

Kaiken kaikkiaan meneillään olevat selvitykset merkitsisivät toteutuessaan huomattavaakin muutosta kaavaillun tuomioistuinviraston toimintaympäristöön. Muutokset mitä ilmeisimmin tukisivat viraston perustamisen tarvetta, mutta samalla myös osaltaan mahdollistaisivat sen.

## 4 Kansainvälinen kehitys

Anni Tuomelan selvityksessä ja siinä viitatussa komiteanmietinnössä 2003:3 on tarkasteltu tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistä useissa Euroopan maissa. Selvityksessä todetaan kansainvälisen kehityksen yleisenä suuntana olevan tuomioistuinten keskushallintotehtävien siirtäminen pois ministeriöiltä erilliselle keskushallintovirastolle tai -yksikölle. Perusteena on ollut tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen sekä tuomioistuinten hallinnon ja toiminnan tehostaminen. Toisaalta keskushallintoyksiköiden toimivaltuudet voivat vaihdella huomattavastikin, ja joissakin maissa tällaisella yksiköllä on vain neuvoa-antava rooli. Joissakin maissa taas ylimmät tuomioistuimet on jätetty keskushallintoyksikön toimivallan ulkopuolelle.

Pohjoismaista tällainen erillinen virasto käynnistyi ensimmäisenä Ruotsissa vuonna 1975 (Domstolsverket) ja sittemmin Tanskassa vuonna 1999 (Domstolsstyrelsen) ja Norjassa vuonna 2002 (Domstolsadministrasjonen) sekä myös Islannissa jo vuonna 1998 (Domstolarad). Ruotsin virasto on näistä henkilöstömäärältään selvästi suurin. Virasto on pääjohtajavetoinen ja vastaa siten Ruotsin tavanomaista keskusvirastojärjestelmää. Pääjohtajan lisäksi on neuvoa-antava lautakunta (insynsråd). Lautakunnan aseman vahvistamisesta on käyty keskustelua. Muiden maiden virastojen johdossa on hallitus, joka Tanskassa ja Islannissa on tuomarienemmistöinen. Islannissa, jonka järjestelmä on kaksiasteinen (kahdeksan alioikeutta ja korkein oikeus) virasto huolehtii vain alioikeuksien yhteisistä hallintotehtävistä.

Euroopan neuvoston oikeudenkäytön tehokkuutta tarkasteleva komitea (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ) tuotti vuonna 2003 erityisselvityksen jäsenmaissa toteutetuista erityyppisistä tuomioistuinvirastoista, -neuvostoista tai vastaavista (Councils for the Judiciary). CEPEJ:n raportin tuloksia on kuvattu Anni Tuomelan selvityksen s. 84–88.

Euroopan neuvosto on vuonna 2010 hyväksynyt suosituksen CM/Rec(2010/12) tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja vastuusta. Suosituksessa korostetaan, kuinka tuomareiden ja oikeuslaitoksen tehokkuus on olennainen tekijä ihmisten oikeuksien toteutumisessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan hengessä, oikeusvarmuudessa ja luottamuksen lisäämisessä oikeuslaitosta kohtaan.

Suositus sisältää myös luvun tuomioistuinvirastosta/neuvostosta (Councils for the Judiciary). Tällaisen elimen tehtävänä tulisi olla tukea tuomioistuinten tehokasta toimintaa ja samalla vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Neuvoston jäsenistä vähintään puolet tulisi olla tuomareita. Suositus lähtee siitä, että tällaisia toimielimiä on olemassa eri jäsenmaissa ja suosituksessa esitetään näkökohtia toimielinten organisatiosta ja tehtävistä, mutta siinä ei oteta kantaa toimielinten perustamiseen. Tehtävien tarkempi määrittely jätetään niin ikään kansallisen lainsäädännön varaan.

Lisäksi Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Euroopan tuomareiden neuvoa-antava neuvosto (Consultative Council of European Judges, CCJE) on antanut lukuisia kannanottoja (opinions) tuomareiden asemasta ja toiminnasta kehittyvässä yhteiskunnassa. Kannanotto nro 10 vuodelta 2007 koskee nimenomaan tuomarineuvostoja (Councils for the Judiciary) yhteiskunnan palveluksessa. Kannanotossa korostetaan em. suositusta selkeämmin tällaisten toimielinten tärkeää roolia tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeusturvan toteutumisen vahvistajana. Kannanotto sisältää niin ikään yksityiskohtaisia suosituksia toimielimen asemasta, organisaatiosta ja tehtävistä.

Euroopan neuvoston korruption vastainen komitea (Group of States against Corruption, GRECO) viittaa Suomea koskevassa arviointiraportissaan vuodelta 2013 (Kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen) Euroopan neuvoston em. suositukseen ja kiinnittää huomiota kansainvälisiin vaatimuksiin tuomioistuinneuvoston tai vastaavan sellaisen riippumattoman viranomaisen perustamisesta, jolla on laaja toimivalta oikeudellisten instituutioiden organisaatiota ja toimintaa koskevissa kysymyksissä.

Kansainvälisestä tarkastelusta ilmenee, että tuomioistuinten keskushallintotehtävien hoidon järjestämiseen eri maissa on vaikuttanut, paitsi kansainvälinen kehitys, kunkin maan historiallinen tilanne sekä valtiosääntö- ja hallintoperinne. Tyypillistä näyttää oleen, että virastoa ja sen toimintaa on viraston työn käyntiinlähdön jälkeen tiiviisti seurattu ja arvioitu. Virastot ovat muotoutuneet nykyiselleen arvioinnista käydyn keskustelun pohjalta. Keskustelu jatkuu edelleen monissa kysymyksissä. Kansainvälinen kehitys ja saadut kokemukset on meilläkin varteen otettava seikka, mutta kansallisten ratkaisujen tulee tapahtua lähtien valtiosäännön puitteista ja kotimaisista uudistustarpeista.

## 5 Tuomioistuinviraston asema hallinnossa

Tarkasteltaessa tuomioistuinviraston paikkaa hallinnossa on pohdittava viraston suhdetta yhtäältä valtioneuvostoon, erityisesti oikeusministeriöön, ja eduskuntaan sekä toisaalta tuomioistuimiin ottaen huomioon tuomioistuinhierarkian eri tasot. Lisäksi on pohdittava viraston suhdetta ”kolmansiin” tahoihin, kuten sidosryhmiin ja kansainvälisiin kumppaneihin.

Tuomioistuinvirasto olisi oikeusministeriön hallinnonalalle sijoittuva toiminnassaan riippumaton itsenäinen virasto. Kun tuomioistuinvirasto toimisi tuomiovaltaa käyttävien riippumattomien tuomioistuinten edustajana, olisi viraston itsenäisen asemaan suhteessa ministeriöön kiinnitettävä erityistä huomiota.

Toisaalta tuomioistuinviraston olisi tarkoitus olla nimenomaan tuomioistuinten keskushallintotehtäviä tehokkaasti hoitava virasto, siis tässä mielessä tuomioistuinten tehtävää palveleva ja kehittävä toimielin. Ottaen huomioon tuomioistuinviraston tehtävien kiinteään liittymisen tuomioistuinten toimintaan ei ole perusteita viraston sijoittamiseen esimerkiksi eduskunnan yhteyteen, kuten joissakin kannanotoissa on esitetty. Tämä olisi ongelmallista niin tuomioistuinten valtiosääntöisen aseman kuin viraston ajatellun roolin kannalta.

Oikeusministeriöstä siirrettäisiin tuomioistuinvirastolle nimenomaan tuomioistuinten toimintaa palvelevat operatiiviset keskushallintotehtävät. Oikeusministeriölle jäisivät näiltä osin strategiset tehtävät. Tämä tarkoittaa vastuuta säädösvalmistelusta, talousarviosta ja muista valtioneuvostotason tehtävistä sekä viraston tulosoajasta samoin kuin tärkeimpiä EU- ja kansainvälisen yhteistyön asioita. Tällainen jako vastaa valtion keskushallinnon kehittämisen lähtökohtana jo pitkään olleita linjauksia. Tehtävien siirto tarkoittaisi samalla mitä ilmeisimmin ministeriöön jäävien tehtävien organisointia ministeriön rakenteessa uudella tavalla. Ministeriössä tulee joka tapauksessa olla riittävä ja tuomioistuinlaitoksen kanssa kiinteässä yhteistyössä toimiva henkilöstö tuomioistuihin koskevia strategisia tehtäviä varten.

Tuomioistuinviraston asemaa ei tulisi toisaalta nähdä hierarkisena varsinkaan tuomioistuinten suhteen, vaan se olisi osa tuomioistuinlaitosta, sen toimintaa tukeva ja kehittävä. Täyttääkseen tehtävänsä virastolla tulisi olla vahva asema ja arvovalta. Tämä koskee niin rakenteita kuin toimivaltaa. Näiden tulee heijastaa viraston asemaa tuomioistuinten riippumattomuutta vahvistavana toimijana, tuomioistuinten ”omana” toimielimenä. Samalla virastolla tulee olla riittävät toimivaltuudet, asiantuntemus ja voimavarat kyettäväksi hyvin suoriutumaan tuomioistuinten yhteisistä hallinto- ja kehittämistehtävistä sekä voidakseen näin tuoda lisäarvoa oikeuslaitokselle ja laajemminkin

kansalaisille ja koko yhteiskunnalle. Kyse on pitkälle tuomioistuinten toiminnan tehostamisesta, kehittämisestä ja laadun parantamisesta. Käytännössä olennaista on, että virastolla on tuomioistuinten ja myös ulkopuolisten sidosryhmien vahva luottamus.

Viraston tulisi palvella koko tuomioistuinlaitosta. Tämän vuoksi on tärkeää, että sen toimivaltaa kuuluvat myös korkeimpien oikeuksien keskushallintotehtävät. On vaikea ajatella, että korkeimmilla oikeuksilla ei olisi tarvetta hyödyntää sitä synergiaetua, minkä yhteisesti järjestetyt toiminnat tuottavat. Korkeimmilla oikeuksilla on myös niiden asemasta johtuen intressi vaikuttaa tähän toimintaan ja sen järjestämiseen. On myös tärkeää, että virasto voi tehtävissään ”edustaa” koko tuomioistuinlaitosta. Tätä näkökohtaa on pidetty tärkeänä mm. pohjoismaisessa keskustelussa.

Korkeimmilla oikeuksilla on toki edellä mainittu perustuslain mukainen tehtävä valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Paitsi ohjaamalla lainkäyttöä ratkaisullaan, korkeimmat oikeudet voivat teettää selvityksiä, järjestää koulutustilaisuuksia ja yhteisiä neuvottelupäiviä jne. Tällainen toiminta olisi edelleenkin mahdollista, vaikka korkeimmat oikeudet kuuluisivatkin tuomioistuinviraston toimialaan. Erilaisia hankkeita on mahdollista järjestää yhteistyössä viraston kanssa. Virasto voisi esimerkiksi toimia käytännön järjestelyistä vastaavana ”työkaluna”.

Valtion talousarviossa korkeimmilla oikeuksilla on nykyisen oikeusministeriön pääluokan 25 luvussa 10 ”Tuomioistuimet ja oikeusapu” omat määrärahamomenttinsa. Keskusteluissa korkeimmat oikeudet ovat pitäneet omia momentteja elementtinä, joka osaltaan korostaa näiden tuomioistuinten korkeaa ja riippumatonta asemaa. Samalla oma momentti antaa jossakin määrin itsenäisyyttä ja liikkumavaraa mm. edellä mainittujen valvontatehtävien järjestämisessä tuomioistuinten itse tarkoituksenmukaisimmaksi katsomalla tavalla.

Toisaalta korkeimpien oikeuksien määrärahamomentit (vuonna 2014 KKO 8,9 M€ ja KHO 10,9 M€) ovat hyvin pieniä verrattuna niin ikään omana momenttinaan olevaan määrärahaan ”Muiden tuomioistuinten toimintamenot” (mainittuna vuonna 257,3 M€). Jos tuomioistuinviraston määrärahat sijoitettaisiin tähän ”Tuomioistuimet ja oikeusapu” lukuun omaksi momentikseen, mikä olisi sinänsä luontevaa, tuo momentti jäisi myös kovin pieneksi. Vaihtoehtona olisikin ajateltava kaikkien tuomioistuinten ja viraston yhteistä momenttia.

Tuomioistuinviraston perustaminen ei estäisi eri tuomioistuimia järjestämästä yhteisiä kokouksia tai erilaista luontevaa yhteydenpitoa kumppanien kanssa kansallisella tai kansainvälisellä tasolla. Tuomioistuinvirastolle kuuluisi sellainen ”edustaminen”, joka selkeästi koskee koko tuomioistuinlaitosta. Sama koskee viraston ja tuomioistuinten roolia lausunnonantajina esimerkiksi erilaisissa säädösvalmisteluhakkeissa. Tuomioistuinviraston olemassaolo ei poistaisi tarvetta pyytää tilanteen mukaan lausuntoja myös yksittäisiltä tuomioistuimilta.

Yleisenä tavoitteena on kuitenkin, että tuomioistuinviraston avulla voitaisiin merkittävästi vähentää yksittäisten tuomioistuinyksiköiden hallinnollista taakkaa. Kyse on käytännössä taakasta, jota tuomarit ja muu henkilöstö usein hoitavat oman lainkäyttötyönsä ohella. Osin kyse olisi tehtävien siirtämisestä keskitetyksi hoidettavaksi, osin niiden hoitamisesta nykyistä tehokkaammin. Samalla on pyrittävä välttämään tilanne, jossa viraston perustaminen johtaisi käytännössä tuomioistuimiin kohdistuvaan uudelleen hallinnolliseen taakkaan.

Lähtökohtaisesti hallinnollisten tehtävien keskittämisen ja taakan vähentämisen tuomioistuinyksiköissä tulisi tarkoittaa myös voimavarojen uudelleen järjestelyä. Johtuen tuomioistuinlaitoksen nykyisestä pirstaloituneesta rakenteesta ja niukoista voimavaroista vähääkään merkittävämmät siirrot ovat ongelmallisia. Tilannetta voidaan kuitenkin helpottaa toimintaympäristön laajemmilla rakenteellisilla uudistuksilla samoin kuin erilaisilla jäljempänä kuvatuilla käytännön työskentelyä koskevilla järjestelyillä. On selvää, että viraston perustaminen ei saa johtaa tuomioistuimen varsinaiseen tehtävään, lainkäyttöön, kohdistuvien voimavarojen vähentämiseen.



## 6 Tuomioistuinviraston tehtävistä

### 6.1 Tuomioistuinviraston tehtäväkenttä ja tavoitteet

Riippumattomien tuomioistuinten tehtävänä on lainkäyttö, toisin sanoen asianosaisten vireille panemien asioiden käsitteleminen ja ratkaiseminen. Tuomioistuinten oikeushallinto palvelee tämän varsinaisen tehtävän suorittamista. Tuomioistuinten johtamisen sekä talous-, henkilöstö- ja muun hallinnon tulee luoda edellytykset sille, että tuomioistuimet selviävät lainkäyttötehtävästään mahdollisimman hyvin.

Uuden tuomioistuinviraston tehtävänä olisi valtakunnallisen ja keskitetyn tuomioistuinhallinnon hoitaminen. Nämä valtakunnalliset hallintotehtävät koskisivat lähtökohdaisesti kaikkia tuomioistuimia. Tuomioistuinviraston tehtävä olisi olennaisesti tuomioistuimia *palveleva*. Valtakunnallisen tuomioistuinhallinnon tulisi luoda edellytykset sille, että tuomioistuimet pystyvät täyttämään lainkäyttötehtävänsä mahdollisimman hyvin. Myöskään keskitetyllä tuomioistuinhallinnolla ei ole itseisarvoa, vaan sen merkitys toteutuu lainkäytön kautta.

Tuomioistuinvirasto ei kuitenkaan pelkästään tuottaisi hallinnollisia palveluita tuomioistuimille. Tuomioistuinvirasto olisi osa tuomioistuinlaitosta laajassa mielessä, joskin erillinen hallintoviranomainen. Muiden valtion toimintojen tavoin myös tuomioistuinlaitos on vastuussa siitä, että sen toiminta on järjestetty mahdollisimman hyvin ja että rajalliset voimavarat käytetään tehokkaasti. Koko tuomioistuinlaitoksen valtakunnallisella tasolla tästä vastaisi keskeisesti tuomioistuinvirasto. Tuomioistuinviraston olisi *ohjattava* yksittäisiä tuomioistuimia tarkoituksenmukaiseen ja tulokselliseen toimintaan ja varainkäyttöön. Ohjaustehtävää tukisi se, että tuomioistuinvirasto osallistuisi keskeisesti tuomioistuinlaitosta koskevan valtion talousarvion valmisteluun samoin kuin pitemmän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitteluun.

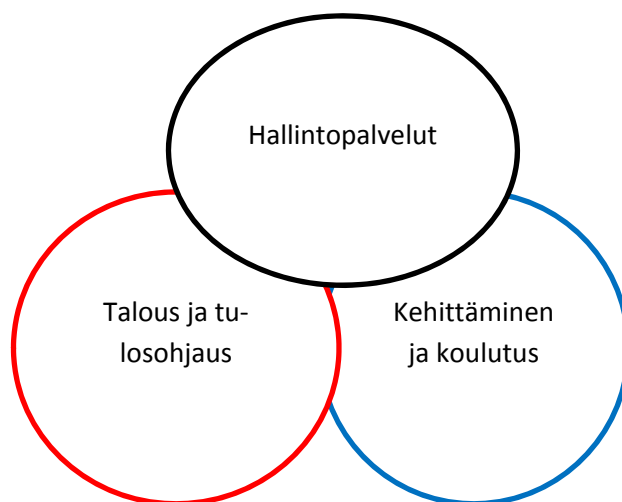
Tuomioistuinviraston toiminnan tavoitteena olisi näin ollen mahdollisimman hyvien edellytysten luominen sille, että tuomioistuinten lainkäyttö on laadukasta ja toiminta tuloksellista. Tuomioistuinlaitoksen *kehittämistehtävän* asianmukainen hoitaminen edellyttäisi tuomioistuinten keskushallinnolta nykyistä aktiivisempaa ja ammattimaisempaa otetta. Toisaalta pohjoismaiset kokemukset ovat osoittaneet, että samalla kun erillinen keskushallinto on lisännyt tuomioistuinten riippumattomuutta suhteessa muuhun valtiovaltaan, yksittäisten tuomioistuinten tosiasiallinen riippumattomuus suhteessa keskushallintoon itseensä on pienentynyt hallinnon tehostumisen myötä. Tuomioistuinviraston organisoinnissa ja toiminnassa olisi otettava huomioon, että tässä suhteessa säilyy asianmukainen tasapaino.

Arviomuistion *liitteenä 2* on oikeusministeriön oikeushallinto-osastolla laadittu kuvaus siitä, miten tuomioistuinten hallintoon liittyviä tehtäviä nykyisin hoidetaan. Selvitysmiesten mielestä nykytila on hajanainen ja jossain määrin sekava. Tuomioistuinhallinto pitäisi organisoida nykyistä selkeämmin ja tehokkaammin sekä resursoida riittävästi. Hallintoa hoidetaan suurelta osin tuomioistuimissa itsessään, osin tuomareiden toimesta lainkäyttötyön ohessa ja epäammattimaisesti. Tästä aiheutuu päällekkäistä työtä, kun useissa pienissä virastoissa tehdään samoja hallinnollisia tehtäviä.

Selvitysmiesten mielestä tuomioistuinvirastoon tulisi siirtää kaikki ne operatiiviset tuomioistuinten hallintoon liittyvät tehtävät, jotka voidaan ja on tarkoituksenmukaista hoitaa keskitetysti. Oikeusministeriöstä siirrettäisiin lähtökohtaisesti kaikki tuomioistuinhallintoon liittyvät tehtävät tuomioistuinvirastolle, edellisessä jaksossa mainittuja strategisia tehtäviä lukuun ottamatta. Myös nykyisin tuomioistuimissa itsessään hoidettuja hallinnollisia tehtäviä tulisi mahdollisuuksien mukaan keskittää. Tämä lisäisi hallinnollisen työn ammattimaisuutta ja johdonmukaisuutta ja toisi synergiaetuja. Tuomioistuimissa voitaisiin vastaavasti nykyistä paremmin keskittyä lainkäyttötehtäviin. Usein kyse olisi siitä, että tuomioistuinvirastossa selvitetäisiin ja valmisteltaisiin yhdenmukaisia hallinnollisia menettelytapoja ja käytäntöjä, joista päättäminen kuitenkin jäisi viime kädessä kunkin tuomioistuimen omaan päätösvaltaan.

Tavoitteena tulee olla selkeä tehtävänjako oikeusministeriön, tuomioistuinviraston ja kunkin tuomioistuimen välillä. Tässä ei kuitenkaan varsinkaan alkuvaiheessa tule pyrkiä liian seikkaperäiseen ja kahlitsevaan määrittelyyn. Kansainväliset kokemuksetkin osoittavat, että toiminnan vakiintuessa työnjako selkiytyy ja sitä voidaan seurannan tuloksena tarvittaessa hienosäätää.

Tuomioistuinviraston tehtäväkenttä voidaan tiivistää alla olevaan kuvioon.



Seuraavassa tarkastellaan lähemmin tuomioistuinviraston keskeisiä tehtäviä tämän jaottelun mukaisesti.

## 6.2 Tuomioistuinlaitoksen yleiset hallintotehtävät

Kuten arviomuistion liitteestä 2 ilmenee, yhtäältä oikeusministeriössä ja toisaalta tuomioistuimissa itsessään hoidetaan nykyisin moninaisia tuomioistuinten yleishallintoon liittyviä tehtäviä. Nykyisin oikeusministeriölle kuuluvat tuomioistuinten operatiiviseen yleishallintoon liittyvät tehtävät siirrettäisiin kokonaan tuomioistuinvirastolle. Yleishallintoa keskitettäisiin virastolle myös tuomioistuimista siinä määrin kuin se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi yksittäisten tuomioistuinyksiköiden erilaiset pakolliset suunnitelmat ja ohjeet tulisi valmistella keskitetysti, jolloin vältettäisiin päällekkäistä työtä. Jokainen tuomioistuinyksikkö voisi sitten tehdä mallisuunnitelmaan tai ohjeeseen osaltaan mahdollisesti tarvittavat muutokset ja vahvistaa lopullisen suunnitelman tai ohjeen. Eri asia on, että olisi mitä ilmeisemmin harkittava joidenkin näiden suunnitelmien laatimisen tai laatimistiheyden tarvetta.

*Tietojärjestelmät.* Kuten muuallakin yhteiskunnassa, myös tuomioistuinten toiminnassa tietotekniikka on noussut keskeiseen ja yhä tärkeämpään rooliin. Tietoteknisten palvelujen turvaaminen ja kehittäminen olisi yksi tuomioistuinviraston tärkeimpiä painopistealueita. Kyse ei ole pelkästään siitä, että tehdään ja pidetään yllä toiminnalle välttämättömiä tietojärjestelmiä, vaan siitä, että itse toiminta nojautuu entistä enemmän tietotekniikan avaamiin mahdollisuuksiin. Tuomioistuinten toimintaa tulee kehittää vuorovaikutuksessa tietotekniikan kehittämisen kanssa.

Tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa säilyisi jatkossakin tilaaja–tuottajamalli. Tuomioistuinten tietojärjestelmäpalveluissa tilaajan asemassa olisi tuomioistuinvirasto nykyisen oikeusministeriön oikeushallinto-osaston sijaan. Palvelut tuottaisi Oikeusrekisterikeskus, kuten nykyisinkin. Tuomioistuinvirasto päättäisi kehittämiskohteista ja tekisi vuosittain palvelusopimukset Oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Toimialariippumattomat perustietotekniikkapalvelut tilaisi edelleen pääosin oikeusministeriön tietohallintoyksikkö Valtion viestintä- ja tietotekniikkakeskuksesta, Valtorista.

Uudistus mahdollistaisi tilaajaosaamisen vahvistamisen tuomioistuinten keskushallinnossa. Virasto olisi lähempänä tuomioistuinten arkea, jolloin myös tietojärjestelmien kehittämistarpeet voisivat välittyä nykyistä paremmin ja asianmukaisesti priorisoituina toteutettaviksi. Tuomioistuinten toiminnan ja tietojärjestelmien kehittäminen voisivat olla nykyistä kiinteämmässä vuorovaikutuksessa. Tietojärjestelmien kehittämisen tehostuminen voisi olla yksi merkittävä lisäarvo, joka tuomioistuinviraston perustamisella voitaisiin saavuttaa.

Virastossa voisi toimia nykyisen kaltaisia palvelusopimusten seurantaryhmiä ja erilaisia kehittämistyöryhmiä. Suuret tietojärjestelmien kehittämishankkeet (esimerkiksi AIPA ja HAIPA) edellyttäisivät edelleen erillisen määräaikaisen projektiorganisaation perustamista virastoon. Viraston tietotekniikasta vastaavilla henkilöillä pitäisi olla hyvä substanssiosaaminen ja riittävä tietotekniikan tuntemus.

*Toimitilat.* Tuomioistuinvirastolle kuuluisivat tuomioistuinten toimitiloihin liittyvät keskitetyt operatiiviset asiat. Näihin kuuluisivat ensinnäkin itse tiloja koskevat asiat, kuten tilojen suunnittelu, hankkiminen, korjaushankkeet ja vuokrasopimusasiat. Virastolle kuuluisivat myös toimitiloihin liittyvät asiat, kuten tilojen turvajärjestelyt ja puhtaanaapitoasiat. Tila-asioiden asianmukainen hoitaminen edellyttäisi selvästi vahvempaa resursointia kuin nykyisin. Viraston henkilöstön täytyisi toimia kiinteässä yhteistyössä yhtäältä tuomioistuinten ja toisaalta, asiasta riippuen, oikeusministeriön toimitilahallinnon tai suoraan Senaatti-kiinteistöt liikelaitoksen kanssa.

*Talous- ja henkilöstöhallinto.* Kuten nykyisinkin, talous- ja henkilöstöhallinnon peruspalvelut tuottaisi tuomioistuinvirastolle ja tuomioistuimille valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet). Palvelusopimuksen Palkeiden kanssa tekisi tuomioistuinvirasto. On toivottavaa, että viraston nykyistä terävämpi ote johtaisi palvelutason paranemiseen.

Muutkin kuin edellä mainitut tuomioistuinlaitosta koskevat operatiiviset henkilöstö- ja talousasiat, jotka nykyisin hoidetaan oikeusministeriön eri osastoilla, siirrettäisiin tuomioistuinviraston tehtäviksi. Esimerkiksi oikeusministeriön hallintoyksikön henkilöstöasioiden vastuualueen tehtäväkenttä on jäänyt tuomioistuinten kannalta varsin epäselväksi ja etäiseksi. Koko tuomioistuinlaitosta koskeva HR-toiminto pitäisi hoitaa tuomioistuinvirastossa, mikä mahdollistaisi toiminnan tehostamisen, kun mm. henkilöstöasioiden ohjeistus ja neuvonta palvelisi paremmin käytännön tarpeita. Virastolle kuuluisivat myös tuomioistuinten henkilökunnan työterveyshuoltoon ja työsuojeluun liittyvät keskushallintotehtävät.

Tuomioistuinviraston muihin tehtäviin, erityisesti tuomioistuinten toiminnan kehittämiseen, liittyy tarvittavan tiedon kerääminen, tallettaminen ja jakaminen. Tuomioistuinlaitosta koskevat tietopalvelutehtävät kuuluisivat tuomioistuinvirastolle. Voitaisiin ajatella esimerkiksi tuomioistuinten käytössä olevan intranet-tietopankin ylläpitämistä.

Nykyisin oikeusministeriön talousyksikölle kuuluvia operatiivisia taloushallinnon tehtäviä, kuten tuomioistuinten ohjeistusta ja neuvontaa, siirrettäisiin tuomioistuinvirastolle. Jos tuomioistuinlaitoksesta valtion yhteisiä talous- ja henkilöstöhallinnon prosesseja koskevan ns. Kieku-hankkeen myötä muodostetaan oma kirjanpitoyksikkönsä, sen hallinnointi tapahtuisi luontevasti tuomioistuinvirastossa.

Jatkovalmistelussa olisi tarkemmin selvitettävä, missä määrin nykyisin tuomioistuinmissa hoidettavia talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä voitaisiin ja olisi tarkoituksenmukaista siirtää keskitetysti tuomioistuinvirastossa tehtäväksi. Ainakin niiden suunnittelu, ohjeistus ja neuvonta olisi hyödyllistä keskittää yhteen paikkaan.

## 6.3 Tuomioistuinlaitoksen tulosohtaus ja resurssien jako

Vastaavaan tapaan kuin muut oikeusministeriön hallinnonalan keskusvirastot tuomioistuinvirasto tekisi oikeusministeriölle ehdotuksen tuomioistuinlaitoksen talousarvioksi. Olennaista on kiinteän yhteyden ja kanssakäymisen säilyminen oikeusministeriön tuomioistuinlaitoksesta vastaavaan johtoon, jotta tuomioistuinlaitoksen, ja sen mukana myös tuomioistuinviraston, tarpeet ja näkemykset tulevat hyvin käsitellyiksi. Olisi selvitettävä, miten tuomioistuinvirasto voisi – esimerkiksi jaksossa 2 kuvatus Tanskan käytännön kaltaisesti – osallistua ja vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen osalta valtion kehys- ja talousarviovalmisteluun. Tuomioistuinlaitoksen valtiosääntöinen asema kansalaisten oikeusturvan takaajana edellyttää, että tuomioistuimilla on tämän tehtävän toteuttamiseen asianmukaiset voimavarat.

Tavoiteltavaa olisi myös yhtä vuotta pitempien linjausten aikaansaaminen toiminnan taloudellisille puitteille. Nykyisin oikeusministeriö käy kahdesti vuodessa ns. sektori-neuvottelut tuomioistuinten edustajien kanssa. Neuvottelujen avulla on tarkoitus lisätä tuomioistuinten myötävaikutusta niin oikeushallinnon toiminta- ja taloussuunnitelman kuin talousarvion valmisteluun. Neuvottelut käydään erikseen yhtäältä yleisten tuomioistuinten ja toisaalta hallinto- ja erityistuomioistuin kanssa. Tämä jako on ongelmallinen asioiden kokonaisvaltaisen käsittelyn kannalta eivätkä kokemukset menettelystä näytä muutenkaan olevan erityisen positiivisia. Tuomioistuinvirasto voisi tässäkin toimia nykytilaa paremmin yhtäältä tuomioistuinten näkemysten kokoajana ja toisaalta relevanttina neuvottelukumppanina oikeusministeriön suuntaan.

Kuten edellä jaksossa 2 on todettu, selvitysmiehet eivät ehdota virastolle oikeutta tuomioistuinlaitosta koskevan talousarvioesityksen tekemiseen suoraan eduskunnalle, mutta virastoa luonnollisesti kuultaisiin valtion talousarvioehdotuksen eduskuntakäsittelyssä. Yhtenäinen tuomioistuinvirasto voisikin tässä käsittelyssä tuoda nykyistä vahvemmin esiin koko tuomioistuinlaitosta ja sen kehittämisen reunaehdotuksia koskevat näkemyksensä. Esimerkiksi Norjassa tuomioistuinvirasto tapaa valtiopäivien oikeusvaliokunnan edustajat kerran vuodessa, minkä lisäksi virasto toimittaa valtiopäiville tuomioistuinten neljävuotissuunnitelman (økonomiplan) ja viime vuosina myös selvityksen tuomioistuinten tulevan budjettivuoden tarpeista. Meillä voitaisiin harkita säädettäväksi, että tuomioistuinvirasto antaisi vuosittain kertomuksen eduskunnalle. Tämä mahdollistaisi laajemmankin parlamentaarisen keskustelun tuomioistuinlaitoksen tilasta ja kehittämisestä.

Nykyisessä järjestelmässä oikeusministeriö (oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikkö) käy vuotuiset tulosneuvottelut suoraan kaikkien tuomioistuinten kanssa. Tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen oikeusministeriö kävisi tulosneuvottelut tuomioistuinviraston kanssa ja tuomioistuinvirasto puolestaan kaikkien tuomioistuinten kanssa. Tämä korostaisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta, mutta toisi toisaalta tuomioistuinvirastolle taloudellista ohjausvaltaa suhteessa yksittäisiin tuomioistuimiin. Jos ylimmille tuomioistuimille jäisivät edelleen omat erilliset määrärahamomenttinsa, ne

lähtökohtaisesti kävisivät tulosneuvottelunsa suoraan oikeusministeriön kanssa. Tämä kuitenkin hajauttaisi tulosohjausta.

Oikeusministeriön tulosohjaus kohdistuisi yhtäältä tuomioistuinlaitokseen kokonaisuutena ja toisaalta tuomioistuinviraston itsensä ohjaukseen. Neuvotteluissa sovittaisiin tuomioistuinlaitoksen ja -viraston tulostavoitteista ja voimavaroista niiden toteuttamiseksi. Ministeriön tulosohjaus koskisi strategisia linjoja eikä olisi enää yksityiskohtiin menevää. Kuten edellä on todettu, tuomioistuinviraston tulisi voida osallistua asian tuntijana keskeisesti myös oikeusministeriössä ja valtioneuvostossa tehtävään pidemmän aikavälin strategiseen toiminta- ja taloussuunnitteluun, kehysbudjetoinnin valmistelu mukaan luettuna, siltä osin kuin se koskee tuomioistuinlaitosta. Tuomioistuinviraston pitäisi hankkia tätä varten riittävää ja ajantasaista tietopohjaa toimimalla kiinteässä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa, jolloin asianmukainen tieto pystyttäisiin välittämään edelleen ministeriöön strategista valmistelua ja päätöksentekoa varten.

Tuomioistuinvirasto kävisi tulosneuvottelut yksittäisten tuomioistuinten kanssa (tällä hetkellä 43 kpl). Tulosneuvotteluissa voitaisiin ja olisi perusteltua ottaa nykyistä aktiivisempi ote. Tämä olisi mahdollista, koska virasto olisi riippumaton elin ja tuntisi nykyistä paremmin tuomioistuinten käytännön tilannetta. Tulosneuvotteluissa voitaisiin nykyistä enemmän painottaa laadullisia tavoitteita pelkkien määrällisten tavoitteiden sijasta. Yksi viraston tärkeä tehtävä olisikin kehittää laadullisia kriteereitä tuomioistuinten toiminnan mittaamiseksi.

Tuomioistuinvirasto jakaisi taloudelliset voimavarat tuomioistuimille. Tätä olisi yksi viraston keskeisimpiä tehtäviä. Kasvavien asiamäärien ja laatuodotusten ja toisaalta niukkenevien resurssien oloissa on entistäkin tärkeämpää, että resurssit jaetaan oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti kunkin yksikön todellisen työmäärän mukaan. Riippumattomana elimenä tuomioistuinvirasto voisi ja sen tulisi ottaa nykyistä aktiivisempi rooli tässä resurssien jaossa.

Tuomioistuinten keskeisin voimavara ovat tuomarit ja muu henkilökunta. Tuomioistuimissa työskentelee nykyisin yhteensä yli 3 000 henkilöä. Tuomioistuinten keskinäisen resurssijaon kannalta merkittävin kysymys on se, miten tuomareiden ja muun henkilökunnan virat sijoittuvat eri tuomioistuihin. Tuomioistuinten virkojen perustamista, lakkauttamista, siirtämistä ja muuttamista koskeva toimivalta on nykyisin pääosin oikeusministeriöllä. Vakinaiset tuomarinvirat ovat valtion talousarviossa eriteltäviä virkoja, joten tältä osin virkatoimivalta on viime kädessä eduskunnalla.

Selvitysmiehet katsovat, että oikeusministeriöllä nykyisin oleva tuomioistuinten virkoja koskeva toimivalta tulisi siirtää tuomioistuinvirastolle, jotta tuomioistuinten tulosohjaus ja resurssien allokointi voisi toimia oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti. Tuomioistuinlakityöryhmä on lisäksi ehdottanut, että tuomarin virat eivät enää olisi talousarviossa eriteltäviä virkoja. Asia on jatkovalmistelun kohteena tuomioistuinlakihankkeessa,

josta hallituksen esitys on tarkoitus antaa syksyllä 2015. Tällöin voitaisiin harkita myös virkoja koskevan toimivallan uskomista riippumattomalle tuomioistuinvirastolle ainakin pääosin.

Tuomioistuinvirastolla pitäisi myös olla käytettävissään siinä määrin määrärahoja, että se voisi tarvittaessa tilapäisesti vahvistaa jonkin tuomioistuimen voimavaroja ruuhkantilanteessa. Tulevaisuudessa pitäisi myös ennakkoluulottomasti harkita sitä mahdollisuutta, että jotkin virat eivät olisi pysyvästi sijoitettuja tiettyyn tuomioistuimeen, vaan esimerkiksi tiettyyn hovioikeuspiiriin, jolloin voimavaroja voitaisiin tarvittaessa kohdentaa toiseen käräjäoikeuteen.

Myös virkaehtosopimukseen ja muuhun henkilökunnan palkkaukseen liittyvä toimivalta on nykyisin pääosin oikeusministeriöllä. Senkin siirtämistä tuomioistuinvirastolle tulisi jatkovalmistelussa harkita. Syyttäjien osalta niin virkoja kuin virkaehtosopimuksia koskeva toimivalta onkin jo siirretty valtakunnansyyttäjävirstolle.

Sen sijaan esimerkiksi tuomioistuinten tuomiopiirit ja sijaintipaikat ovat valtakunnanpoliittisia kysymyksiä, joissa tuomioistuinvirastolla ei olisi päätösvaltaa. Se toimisi kuitenkin yhtenä merkittävänä asiantuntijatahona näitäkin kysymyksiä valmisteltaessa.

Talousarvioehdotuksesta ja resurssiasta sekä tulosohjauksen linjoista päättäisi tuomioistuinviraston hallitus. Erityisesti tällöin olisi tärkeää, että hallituksen jäsenet arvioisivat kysymyksiä objektiivisesti koko tuomioistuinlaitoksen kannalta. Tulosneuvottelut kävisi viraston johto ja muu henkilökunta. Käytännön kokemusten kautta nähtäisiin, kuinka yksityiskohtaisia linjanvetoja hallituksen olisi tarpeen tehdä.

## 6.4 Tuomioistuinten toiminnan kehittäminen ja henkilöstön koulutus

Tuomioistuinten toiminnan kehittämistyö kuuluu nykyisin pääosin tuomioistuimille itselleen. Ylemmät tuomioistuimet osallistuvat myös alempien tuomioistuinten toiminnan kehittämiseen. Myös oikeusministeriö osallistuu kehittämiseen esimerkiksi tuomioistuinten laatutyötä tukemalla. Tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi oikeusministeriö on kuitenkin perustellusti toiminut tällä sektorilla varovaisesti.

Uusi tuomioistuinvirasto toimisi valtakunnallisena keskusviranomaisena tuomioistuinten toiminnan kehittämistyössä. Riippumaton virasto voisi toimia ministeriötä aktiivisemmin, joskin myös sen olisi luonnollisesti kunnioitettava tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta lainkäyttötyössään. Virasto toimisi lähempänä tuomioistuinten arkea, jolloin sen kehittämistyö voisi olla entistä ammattitaitoisempaa ja hyödyllisempää tuomioistuinten käytännön toiminnan kannalta. Tuomioistuinviraston

perustaminen avaisi tuomioistuinten toiminnan kehittämiseksi todellisia uusia mahdollisuuksia.

Voidaan arvioida, että tuomioistuinten kehittämistyön tehostuminen olisi yksi keskeisimmistä hyödyistä, joita tuomioistuinviraston perustamisella saavutettaisiin. Esimerkiksi Valtakunnanvoudinviraston perustaminen on saadun tiedon mukaan tehostanut paljon ulosottolaitoksen kehittämistyötä entiseen pirstaleiseen ulosottokenttään verrattuna. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean arvion mukaan tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon uudistaminen johtaisi tuomioistuinlaitoksessa ”kehittämissysäykseen”. Tehostuva kehittäminen parantaisi tuomioistuinten tarjoamaa oikeusturvaa ja toimintaa ja hyödyttäisi siten koko yhteiskuntaa.

Tuomioistuinvirastolla olisi kehittämistyössä erilaisia välineitä käytettävissään. Säädosvalmistelu kuuluisi edelleen oikeusministeriölle, mutta tuomioistuinvirasto olisi yksi keskeinen kuultava asiantuntijataho ja aloitteentekijä valmistelussa. Lainkäyttötyön sisällön kehittäminen kuuluisi edelleen riippumattomille tuomioistuimille ja tuomareille itselleen, mutta tuomioistuinvirasto voisi aktiivisesti järjestää puitteita ja tukea tällaiselle ns. laatutyölle. Tämä voisi tapahtua vaikkapa erilaisia parhaita käytännön-kehittämishankkeita organisoimalla ja järjestämällä neuvottelupäiviä eri teemoista. Vahvin rooli virastolla olisi tuomioistuinten johtamisen ja hallinnon kehittämisessä. Tämä tapahtuisi mm. edellä mainittujen tulohajautuksen ja yleisten hallintotehtävien kautta.

Kehittämistyön sisällön pitäisi määräytyä kulloisistakin tarpeista käsin. Tuomioistuinviraston pitäisi hankkia tietoa tuomioistuinten toiminnasta ja selvittää, mitä kehittämistarpeita niillä on. Kehittämistyön tulisi tapahtua tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten kiinteässä yhteistyössä. Toisaalta kehittämistarpeita seuraa esimerkiksi lainsäädännön tai kansainvälisen toimintaympäristön muutoksista. Tuomioistuinviraston pitäisi voida hankkia kehittämiseksi tietopohjaa myös tarpeellisia tutkimuksia teettämällä. Virasto voisi esimerkiksi teettää todelliseen asiantuntemukseen perustuvia tutkimuksia luottamuksesta tuomioistuinlaitokseen yhteistyössä tutkimuslaitosten kanssa. Tuomioistuinvirasto voisi myös osallistua vireillä olevien lainvalmisteluhankkeiden vaikutusarviointien laatimiseen esittämällä arvioita uudistuksen vaikutuksista tuomioistuinten juttumääriin ja tästä seuraaviin kustannuksiin. Kehittämistyön linjoista päättäisi, tuomioistuinten asianmukaisen kuulemisen jälkeen, viraston hallitus esimerkiksi vuosittain ja toteutuksesta viraston johto.

Käytännön esimerkkinä arkipäivän työn kehittämisestä voidaan mainita vaikkapa käräjäoikeuksien haastemiesten tiedoksiantotoiminnan ja muun työn kehittäminen. Nykyisin kehittämistyötä tehdään lähinnä jokaisessa käräjäoikeudessa erikseen, mikä on johtanut varsin vaihteleviin käytäntöihin. Tuomioistuinvirastossa tiedoksiantotoiminta voisi kuulua tietyn henkilön tehtäväalueeseen. Hänen johdolla voitaisiin laatia ajantasainen haastemiesten käsikirja, tehdä muita ohjeita, suunnitella yhteistyössä oikeusrekisterikeskuksen kanssa yhtenäisiä, työtä helpottavia lomakkeita, jotka olisivat intranetista saatavilla, järjestää haastemiesten yhteistyöpäiviä jne.



Kehittämistyön yksi keskeinen osa-alue olisi tuomareiden ja tuomioistuinten muun henkilökunnan valtakunnallisesta ammatillisesta koulutuksesta huolehtiminen. Oikeusministeriön koulutusyksikön nykyisin hoitamat tehtävät, jotka liittyvät tuomioistuinten henkilökunnan koulutukseen, siirrettäisiin tuomioistuinvirastolle. Viraston käytännön työ liittyisi koulutuksen suunnitteluun, järjestämiseen ja arviointiin, ja kouluttajina toimisivat tuomarit ja muut kulloisenkin aiheen asiantuntijat. Käytännön koulutustarpeet välittyisivät virastossa ehkä nykyistäkin paremmin toteutettaviksi, koska virasto olisi ministeriötä lähempänä tuomioistuinten hallitusta. Tuomioistuinviraston hallitus päättäisi koulutustoiminnan päälinjoista ja vahvistaisi vuosittaisen koulutussuunnitelman. Virastossa voisi toimia nykyisen kaltaisia koulutuksen ohjausryhmiä, joissa olisi tuomioistuinten kyseisen henkilöstöryhmän edustajia.

Tuomioistuinviraston järjestämä koulutus ja muu kehittämistyö ei estäisi tuomioistuinten itsensä toteuttamaa koulutusta tai muita kehittämishankkeita. Esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten järjestämä koulutus voisi jatkua entisellään, ja ylimmät tuomioistuimet olisivat keskeisesti vaikuttamassa tuomioistuinviraston järjestämään koulutukseen. Eri tuomioistuimilla on myös toisistaan poikkeavia koulutustarpeita, joten joiltakin osin saattaisi olla perustellumpaa, että koulutuksen järjestäisi jatkossakin jokin tuomioistuin.

Yksi vahvuus tuomioistuinviraston koulutus- ja muussa kehittämistyössä olisi kuitenkin se, että virastolla olisi kokonaisnäkemys koko tuomioistuinlaitoksen koulutus- ja kehittämistarpeista. Kehittämistyötä voitaisiin tehdä ilman esimerkiksi tuomioistuinlinjoihin tai tuomiopiireihin liittyviä tarpeettomia raja-aitoja. Vaikkapa johtamisen haasteet ovat yhteisiä kaikille tuomioistuimille. Samoin moni eri alojen asiantuntijoiden toteuttama koulutus (esimerkiksi psykologiaa tai liiketaloutta koskeva) olisi tuomareille hyödyllinen tuomioistuinlinjasta riippumatta. Yhteinen keskusvirasto tarjoaisi mahdollisuuden eri tuomioistuinten tuomareiden keskinäiseen vuorovaikutukseen ja kollegoilta oppimiseen.

Edellä mainittu tuomioistuinlakityöryhmä on ehdottanut (OM 26/2014) tuomarinkoulutuslautakunnan perustamista, ja käynnistynyt jatkotyö osoittaa, miten tässä suhteessa edetään. Riippumattoman tuomioistuinviraston perustamisen jälkeen erillinen koulutuslautakunta ei välttämättä olisi tarpeen, ja joka tapauksessa mahdollinen lautakunta voisi toimia viraston yhteydessä.

## 6.5 Tuomioistuinlaitoksen edustaminen ja kansainväliset tehtävät

Yksi merkittävä puute nykyisessä järjestelmässä on se, että tuomioistuinlaitoksella kokonaisuutena ei ole yhtä edustajaa ulkopuolisiin sidosryhmiin nähden. Jos esimerkiksi jokin tuomioistuimissa asioiva taho haluaisi keskustella joistakin käytännön menettelytapakysymyksistä, ei ole olemassa luontevaa keskustelukumppania. Yhtäältä oikeusministeriö on liian kaukana tällaisista käytännön kysymyksistä ja toisaalta jokainen yksittäinen tuomioistuin voi puhua vain omasta puolestaan. Kokoava toimija puuttuu.

Tuomioistuinvirastolle kuuluisi merkittävältä osin tuomioistuinten edustaminen operatiivisissa kysymyksissä, jotka koskevat koko tuomioistuinlaitosta tai ainakin useampaa tuomioistuinta, esimerkiksi kaikkia käräjäoikeuksia. Viraston täytyisi toimia näissäkin asioissa tiiviissä yhteistyössä tuomioistuinten kanssa, esimerkiksi hankkimalla tietoa eri tuomioistuinten käytännöistä. Vaikka strategiset linjaukset kuuluisivat edelleen oikeusministeriölle, tuomioistuinvirastolla olisi tuomioistuinlaitosta tuntevan ja edustavan asiantuntijan rooli myös strategisissa hankkeissa. Se olisi kuultava asiantuntija uudistushankkeita ministeriössä tai eduskunnassa käsiteltäessä.

Tuomioistuinviraston myötä tuomioistuinlaitoksen sidosryhmäyhteistyötä voitaisiin kehittää nykyisestä. Esimerkiksi rikosasioiden sujuvaksi käsittelemiseksi on tärkeää, että rikosprosessin koko ketju toimii esitutkinnasta syyteharkinnan kautta tuomioistuin­käsittelyyn eri asteissa. Tuomioistuinvirasto olisi luonteva taho harjoittamaan sidosryhmäyhteistyötä esimerkiksi muiden keskusvirastojen, kuten poliisihallituksen, valtakunnansyyttäjänviraston ja Valtakunnanvoudinviraston kanssa. Virasto olisi asiantunteva taho, joka ei kuitenkaan osallistu itse lainkäyttöön. Virastossa voisi toimia esimerkiksi eri sektoreiden pysyviä yhteistyöryhmiä.

Nykyisessä mediayhteiskunnassa on myös tärkeää, että tuomioistuinvirasto voisi edustaa tuomioistuinlaitosta tiedotusvälineisiin ja ns. suureen yleisöön päin. Viraston johto voisi esimerkiksi tarvittaessa yleisellä tasolla selvittää tuomioistuinten asemaa ja tehtäviä yhteiskunnassa. Tätä kautta olisi mahdollista vahvistaa tuomioistuinten julkisuus­kuvaa ja ihmisten ymmärrystä tuomioistuinten tehtävästä.

Virasto voisi myös huolehtia suurelta osin tuomioistuinlaitoksen jokapäiväisestä tiedottamisesta, esimerkiksi tuomioistuinten toimintaan tulleista muutoksista mahdollisille asianosaisille. Merkittävä väline tässä suhteessa olisivat tuomioistuinviraston avoimet internet-sivut, joita pidettäisiin yllä virastossa ja joilta olisi saatavilla tietoa ja esimerkiksi lomakkeita tuomioistuimissa asioimiseksi. Tuomioistuinvirastossa myös vastattaisiin kansalaisten tiedusteluihin tai ohjattaisiin ne asianomaiselle taholle. Vastaavasti yksittäisten tuomioistuinten tiedottamistarve ja asiakastiedustelut voisivat vähentyä.

Tuomioistuinvirasto edustaisi Suomen tuomioistuinlaitosta myös kansainvälisesti. Esimerkiksi yhteydenpito pohjoismaisten tuomioistuinhallintojen kanssa tapahtuisi virastosta käsin. Tämä merkitsisi käytännössä esimerkiksi vierailujen järjestämistä ja tietojenvaihtoa. Tuomioistuinvirastossa hallinnoitaisiin myös tuomareiden kansainvälistä koulutusta ja virkamiesvaihtoa. Tuomioistuinviraston mainittu tehtäväkenttä ei estäisi tuomioistuimia itseään, esimerkiksi ylimpiä tuomioistuimia, edelleen jatkamasta hyväksi havaittua kotimaista ja kansainvälistä yhteistoimintaa eri tahojen kanssa.

Jatkovalmistelussa olisi erikseen selvitettävä, missä määrin olisi mahdollista ja perusteltua, että eri kansainvälisissä instrumenteissa tarkoitettuna kansallisena keskusviranomaisena toimisi nykyisen oikeusministeriön sijasta jatkossa tuomioistuinvirasto. Nykyisin näitä tehtäviä hoitaa yhdeksän henkilöä ministeriön oikeushallinto-osaston kansainvälisen oikeudenhoidon yksikössä.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kansainvälisessä oikeudenhoidossa kehitys on kulkenut ulkoasiainhoidosta yhä enemmän ammattiministeriöiden ja -viranomaisten tehtäväksi. Niinpä esimerkiksi pohjoismainen yhteistyö hoituu käytännössä täysin suoraan tuomioistuinten välisenä yhteistyönä.

Monet kansainväliset sopimukset velvoittavat sopimusvaltion nimeämään keskusviranomaisen sopimuksen mukaista yhteistyötä varten. Keskusviranomaisen tehtävät ja rooli vaihtelevat eri sopimuksissa. Viranomaisen nimeäminen jää sopimusvaltion harkintaan. Suomessa tällaiseksi viranomaiseksi on nimetty edellä mainittu kansainvälisen oikeudenhoidon yksikkö.

EU-yhteistyössä linjana ollut vastavuoroisen tunnustamisen periaate on rikosasioissa edelleen vahvistanut kehitystä kohti suoria yhteyksiä muun muassa tuomioistuinten välillä. Keskusviranomaisen tehtävä on muodostunut enemmänkin yhteistyötä tukevaksi. Sen sijaan siviili- ja erityisesti perheoikeuden alueella keskusviranomaisille on annettu uusia yhteydenpito- ja palvelutehtäviä.

Liitteessä 2 on lueteltu kansainvälisen oikeudenhoidon yksikölle kuuluvia sopimuksista johtuvia tehtäviä. Monet näistä ovat luonteeltaan operatiivisia ja sopisivat hyvin tuomioistuinvirastossa hoidettaviksi. Tämä koskee yksittäisten tapausten lisäksi laajempaan toimintojen kehittämiseen ja muuta yhteistyötä. Tuomioistuinviraston olisi myös nykyistä helpompi saada tuomioistuinten suorana yhteistyönä tapahtuva toiminta yhteisen tarkastelun ja kehittämisen piiriin. Toisaalta joidenkin instrumenttien soveltamiseen saattaa liittyä kysymyksiä, jotka edellyttävät poliittista päätöksentekoa. Niiden käsittely ei soveltuisi tuomioistuinviraston kaltaiselle elimelle. Jatkotyössä olisikin tarkasteltava, missä määrin ja millä perusteilla keskusviranomaistehtäviä voitaisiin siirtää tuomioistuinvirastolle pitäen tavoitteena sitä, että ministeriölle kuuluisivat vain oikeasti valtioneuvostotason asiat. Toisaalta on muistettava, että nyt puheena olevien asioiden määrä ei ole kovin suuri, mutta kirjo on laaja, joten osaamisen turvaamiseksi käsittely ei voi olla liian hajautettu.

## 6.6 Tuomarien nimittämiseen liittyvät tehtävät

Vakinaisen tuomarin nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Nimitysten valmistelussa keskeisin asema on nykyisin riippumattomalla tuomarivalintalautakunnalla, jolle asianomaiset tuomioistuimet antavat lausuntonsa. Määräaikaisen tuomarin nimittää virkasuhteeseen yleensä kyseisen tuomioistuimen päällikkötuomari, vuotta pidemmäksi ajaksi kuitenkin ylimmät tuomioistuimet. Sivutoimiset asiantuntijajäsenet eräisiin tuomioistuihin määrää valtioneuvosto. Tuomioistuinten muun henkilökunnan kuin tuomarit rekrytoi kyseinen tuomioistuin.

Selvitysmiesten mielestä nykyistä tuomarien nimittämisjärjestelmää ei tässä yhteydessä ole aihetta ehdottaa muutettavaksi. Tuomarivalintalautakunnan, tuomioistuinten ja oikeusministeriön tehtävät tuomareiden nimittämisessä säilyisivät ennallaan tuomioistuinviraston perustamisesta huolimatta.

Tuomioistuinvirastolle voitaisiin kuitenkin siirtää tuomarien nimittämiseen liittyviä teknisiä tehtäviä. Tuomarivalintalautakunta voisi toimia hallinnollisesti viraston yhteydessä, jolloin lautakunta voisi hyödyntää viraston yleisiä hallintopalveluita. Voitaisiin myös ajatella, että virasto julistaisi vakinaiset tuomarin virat haettaviksi. Tällaisen teknisen tuen tavoitteena tulisi olla, että tuomarin viran täyttöä saataisiin nopeutettua nykyisestä.

Selvitysmiehet ehdottavat kuitenkin, että tuomioistuinvirastolle annettaisiin toimivaltaa tuomioistuinharjoittelijoiden valinnassa. Käräjänotaarin harjoittelupaikkoja on nykyisin vähän, mutta halukkaita hakijoita paljon. Kun jokainen käräjäoikeus (osin myös hovi- tai hallinto-oikeus) nykyisin valitsee itse harjoittelijansa, valintakriteerit eivät ole yhdenmukaisia ja hakuprosessin lopputulos saattaa vaihdella riippuen siitä, mihin käräjäoikeuteen henkilö on hakenut. Harjoittelijoiden valinta aiheuttaa myös runsaasti hallinnollista työtä käräjäoikeuksissa.

Harjoittelijoiden valintaa voitaisiin keskittää esimerkiksi siten, että tuomioistuinvirasto pitäisi yllä valtakunnallista listaa harjoitteluun hyväksytyistä henkilöistä. Hakijoiden valinta tehtäisiin vaikkapa vuosittain viraston hallituksen linjaamien yhdenmukaisten kriteerien perusteella, jotka koskisivat hakijoiden opintomenestystä, työkokemusta, kielitaitoa ja muita ansioita, sekä nojautuen haastattelussa ja muutoin tehtyyn arvioon hakijoiden motivaatiosta ja muista henkilökohtaisista ominaisuuksista. Listalla olevat sijoitettaisiin harjoittelupaikkoihin eri käräjäoikeuksiin heidän halukkuutensa mukaan ja mahdollisesti siten, että viime kädessä päätösvalta harjoittelijan hyväksymisestä olisi kullakin käräjäoikeudella (ja hovi- tai hallinto-oikeudella).

## 6.7 Tuomarien valvontaan liittyvät tehtävät

Tuomioistuimia sekä yksittäisiä tuomareita ja tuomioistuinten muita virkamiehiä valvotaan monin eri tavoin. Tuomioistuinten johtamisen ammattimaistumisen myötä myös tuomioistuinten sisäinen valvonta on yleisesti tehostunut. Ulkopuolista valvontaa harjoittavat ylimmät laillisuusvalvojat ja myös ylemmät tuomioistuimet. Eri yhteyksissä on pohdittu, pitäisikö valvontaa lisätä esimerkiksi siten, että jokin riippumaton kollegiaalinen elin valvoisi tuomareiden toiminnan ammattieettisyyttä.

Selvitysmiesten mielestä ei ole perusteltua, että tuomioistuinvirastolle annettaisiin tuomarien valvontaan ja kurinpitoon liittyviä toimivaltuuksia. Tällaisen hallintoviranomaisen suorittama laillisuusvalvonta olisi ylipäättään huonosti sovitettavissa yhteen tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattoman aseman kanssa ja se muuttaisi olennaisesti tuomioistuinviraston roolia suunnitellusta. Tuomioistuinvirasto ei siten voisi tutkia tuomioistuinten, tuomareiden tai tuomioistuinten muun henkilökunnan toiminnasta tehtyjä kanteluja, vaan se siirtäisi ne tarvittaessa ylimpien laillisuusvalvojien tutkittaviksi. Toinen asia on, että jos tulevaisuudessa nähtäisiin tarpeelliseksi esimerkiksi jonkinlaisen ammattieettisen lautakunnan perustaminen, se voisi toimia hallinnollisesti tuomioistuinviraston yhteydessä.

Eri asia myös on, että tuomioistuinlaitoksen hallinnollinen sisäinen tarkastus kuuluisi tuomioistuinvirastolle. Siihen kuuluisi erityisesti tuomioistuinten varainkäytön asianmukaisuuden tarkastaminen. Myös tarvittaessa ostopalveluna tehtävä riskikohtainen ulkopuolinen auditointi tukisi osaltaan tuomioistuinten toiminnan kehittämistyötä.

## 7 Viraston organisaatio ja toiminta

Kansainvälisessä vertailussa esille nousevat erilaiset neuvosto/hallitus -nimiset elimet (Councils). Näiden yhteydessä on sitten yleensä virastotyyppinen toimielin, mutta neuvosto on linjaaja ja keskeinen päättäjä. Kansainväliset suositukset lähtevät siitä, että tällaisessa neuvostolla tulisi olla tuomariemmistö. Sen sijaan mahdollisen viraston rakenteeseen ei ole puututtu, vaan se jää kansalliseen harkintaan.

Selvitysmiehet ovat lähteneet liikkeelle ensisijaisesti tuomioistuimia palvelevan hallinnon (viraston) muodostamisesta. Viraston perustamisen myötä joudutaan sitten pohtimaan viraston johdon organisoimista, kuten hallitusta, johtokuntaa tms. ja viraston operatiivista johtoa sekä näiden suhteita.

Selvitysmiehet pitävät luontevana, että tuomioistuimia palvelevaan ja edustavan viraston johdossa olisi monijäseninen hallitus/johtokunta. Tämä vastaisi myös kansainvälistä council-ajattelua. Hallitus toimisi viraston toiminnan linjaajana ja päätöksentekijänä.

Suomessa käydyssä keskustelussa on usein viitattu lähimmin meille soveltuvana esimerkkinä Tanskan virastoon. Sen hallituksessa on 11 jäsentä ja tuomariemmistö. Yleensä hallitusten jäsenmäärä vaihtelee (parittomana) lukuna kymmenen molemmin puolin.

Hallituksen tulisi olla kokoonpanoltaan tuomioistuinlaitosta hyvin edustava, mutta samalla toiminnallisesti tehokas. Se ei siis voi olla kovin suuri "neuvottelukunta". Tuomioistuinviraston hallituksen kokoonpano (9 jäsentä) voisi olla vaikkapa seuraava:

- Korkeimman oikeuden tuomari,
- Korkeimman hallinto-oikeuden tuomari
- Tuomari hovioikeuksista,
- Tuomari hallinto-oikeuksista,
- Tuomari erityistuomioistuimista (markkinaoikeus, vakuutus-oikeus, työtuomioistuin),
- Tuomari käräjäoikeuksista,
- Tuomioistuinten (muun kuin lainkäyttö) henkilöstön edustaja,
- Johtamisen (management) ja henkilöstön kehittämisen asiantuntija,
- Taloushallinnon/tietotekniikan asiantuntija.

Kullakin jäsenellä olisi henkilökohtainen varajäsen. Puheenjohtajana olisi korkeimman oikeuden tuomari ja varapuheenjohtajana korkeimman hallinto-oikeuden tuomari. Hallitus olisi päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään viisi muuta jäsentä tai varajäsentä. Hallitus valittaisiin esim. neljän vuoden toimikaudeksi.

Selvitysmiehet katsovat, että jäsenyyden hallituksessa tulisi perustua asiantuntemukseen, ei tietyn tahon edustamiseen. Vaikka kokonaisuuden ja päätöksenteon legitimitetin kannalta on tärkeää, että erityyppiset tuomioistuimet ovat mukana ja vaikuttamassa päätöksentekoon, tulisi eri tuomioistuintaustaisten jäsenten kyetä katsomaan asioita koko tuomioistuinlaitoksen ja sen kehittämisen näkökulmasta. Toiminnassa tulisi pyrkiä eroon eri tuomioistuinlinjoja (yleiset tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet, erityistuomioistuimet) vielä nykyisin tarpeettomasti erottavista ajatusmalleista. Hallinnon kokonaisuuden ja kehittämisen kannalta tärkeää olisi myös muun kuin lainkäyttöhenkilöstön edustus. Voidaan vielä harkita, että tuomarikuntaa edustava yhdistys nimeäisi edustajansa hallitukseen. Tämä lisäisi laajan tuomarikunnan mahdollisuuksia vaikuttaa viraston toimintaan, mutta laajentaisi toisaalta hallituksen kokoonpanoa edellä sanotusta.

Taloushallinnon, johtamisen, henkilöstön kehittämisen ja muun resurssien hallinnan sekä tietotekniikan asiantuntemus olisi ensiarvoisen tärkeää tuomioistuinlaitoksen yhteisten hallintotehtävien kehittämisen kannalta. Juuri näillä alueilla yksittäiset tuomioistuimet kokevat nykyisin riittämättömyyttä ja asioiden hoitumisen ongelmia. Näiden tehtäväalueiden osaamisen tarve ja painopisteet voivat vaihdella ajan myötä, jolloin tehtäväalueiden määrittelyn tulisi olla riittävän joustava. Myös varajäsenten avulla voidaan saada edustukseen ja osaamiseen lisää laajuutta.

Kyse on tuomioistuinten omasta hallinnosta. Siten tuomioistuinten sidosryhmien, kuten syyttäjien tai asianajajien mukanaoloon viraston hallituksessa ei olisi tarvetta. Sinänsä tärkeä sidosryhmäyhteistyö voidaan hoitaa monella muulla tavoin. Aihetta ei olisi myöskään ns. yhteiskunnallisen näkemyksen esiin tuomiseen esim. eduskunnan taholta. Tämä on seikka, josta on kansainvälisesti kyllä löydettävissä kovin erilaisia malleja. Selvitysmiehet katsovat, että tuomioistuinviraston tulisi voida toimia mahdollisimman itsenäisenä tuomioistuinlaitoksen edustajana toimialallaan. Edustaessaan osaltaan perustuslaissa mainittua tuomiovallan käyttöä, tuomioistuinvirastoa ei kuitenkaan olisi pidettävä vain virastona muiden virastojen joukossa. Tuomioistuinvirastolla tulisi olla merkittävä asiantuntijan ja vaikuttajan rooli mm. tuomioistuinlaitosta koskevan valtion talousarvion käsittelyssä. Samoin olisi harkittava erityistä kertomusmenettelyä laajemman parlamentaarisen keskustelun ja linjanvedon mahdollistamiseksi.

Valtiovarainministeriön em. VIRSU-hanke on ryhmittelemässä ja mallintamassa erilaisia virastotyyppejä. Samalla kuitenkin nähdään tarve perusteltuihin erityisratkaisuihin mahdollisiin malleihin nähden. Tuomioistuinviraston kohdalla onkin tällaisia erityistarpeita tuomioistuinten riippumattomasta asemasta johtuen. Tuomioistuinvirasto olisi ”virasto sui generis” eli omatyypisensä toimielin.

Tuomioistuinviraston hallituksen nimittämismenettely voisi seurata tuomarivalintalautakunnan asettamisessa noudatettua. Korkeimmat oikeudet nimeäisivät jäsenen ja varajäsenen oikeusministeriölle. Hovioikeuksien presidentit nimeäisivät hovioikeuksista tulevan jäsenen ja varajäsenen sekä hallinto-oikeuksien ylituomarit vastaavasti hallinto-oikeuksien jäsenen ja varajäsenen. Korkein oikeus nimeäisi käräjäoikeuksista tulevan jäsenen ja varajäsenen ilmoittautumisten perusteella ja korkein hallinto-oikeus vastaavasti erityistuomioistuimista tulevan jäsenen ja varajäsenen. Asianomaiset henkilöstöjärjestöt nimeäisivät oman edustajansa ja oikeusministeriö mainitut kaksi asian tuntijäsentä. Valtioneuvosto tekisi nimityspäätöksen tältä pohjalta.

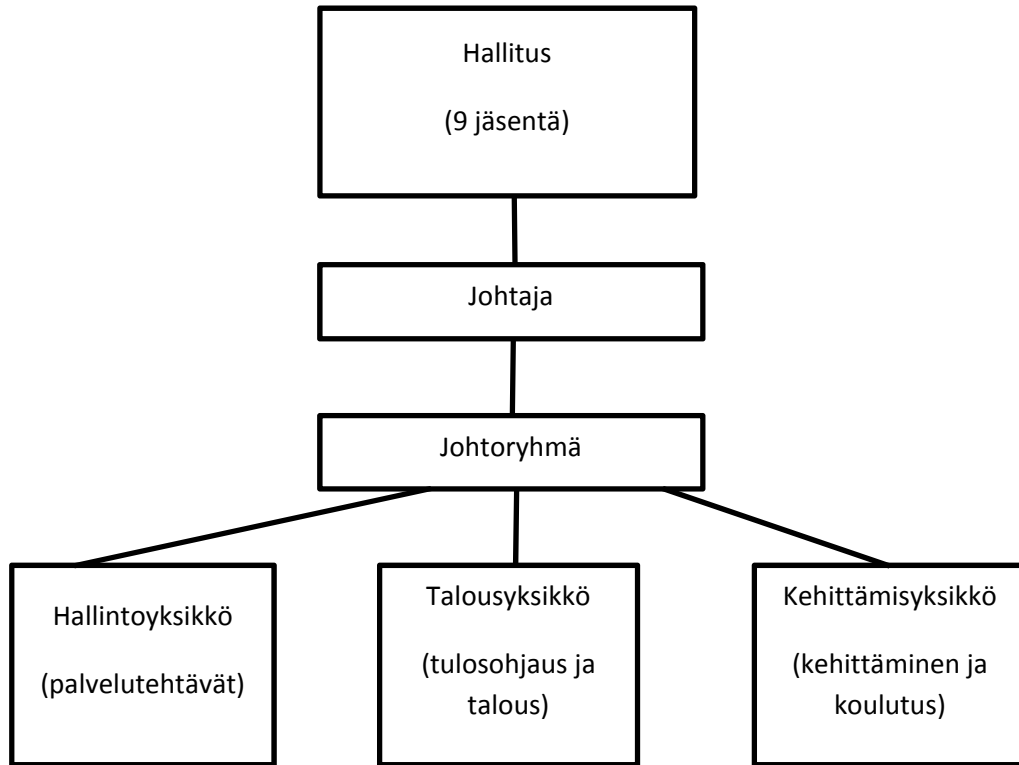
Tuomioistuinviraston operatiivisesta toiminnasta vastaisi johtaja. Keskusviraston tai vastaavan pää- tai ylijohdajan nimittää meillä yleensä valtioneuvosto. Tuomioistuinvirasto on kuitenkin aivan omatyypisensä, kuten edellä on todettu. Viraston itsenäinen asema riippumattomien tuomioistuimien omana toimijana ja kehittäjänä puoltaisi sitä, että johtajan nimittäisi viraston hallitus. Näin on pohjoismaista esimerkiksi Tanskassa ja Norjassa. Johtaja nimittäisi viraston muun henkilöstön, joskin toimivaltaa voitaisiin delegoida esimerkiksi mahdollisten yksiköiden johtajille. Johtajan apuna olisi yksiköiden johtajista koostuva johtoryhmä.

Johtaja samoin kuin osa muusta henkilöstöstä voitaisiin nimittää tehtävänsä määräajaksi. Näin voisi olla helpompi myös hyödyntää oikeushallinnon henkilöstöä osana urakiertoa. Kun kysymys on tuomioistuinten hallintotehtävien yhteisestä järjestämisestä ja niiden hoidon kehittämisestä, painottuu henkilöstön osaamisessa varsinkin pitemmällä aikavälillä muun kuin oikeudellisen osaamisen tarve. Näin on tilanne myös pohjoismaisissa virastoissa. Oikeudellista asiantuntemusta on saatavissa muun muassa tuomarikunnan taholta kiinnittämällä tuomareita yksittäisiin tehtäviin tai mukaan erilaisiin projekteihin.

Edellä mainituista seikoista samoin kuin viraston tehtävistä ja muista toiminnan perusteista säädettäisiin tuomioistuinvirastoa koskevassa laissa. Tarkemmat säännökset viraston organisaatiosta ja toiminnasta annettaisiin viraston työjärjestyksellä. Tuomioistuinviraston luonne saattaisi nimittäin tässäkin puoltaa sitä, että tarpeelliset säännökset otettaisiin lakiin ja työjärjestykseen käyttämättä valtioneuvoston asetusta.



Tuomioistuinviraston rakenne voisi olla pääpiirtein seuraavan kaltainen.



Viraston tehtävistä eräitä keskeisimpiä ovat tietotekniikka- ja toimitila-asiat. Näissä on myös selkeästi voimavarojen kehittämisen tarvetta. Voisikin olla perusteltua, että näitä, myös tulevaisuudessa tärkeitä tehtäviä varten perustettaisiin oma yksikkönsä erillisen hallintoyksiköstä, johon ne muutoin lähinnä sijoittuisivat.

Viraston yhteydessä voisi painopistealueittain toimia erilaisia määräaikaista seuranta- tai kehittämisryhmiä. Työryhmissä voisi olla niin ulkopuolisia asiantuntijoita kuin tuomioistuinten edustajia. Kokemukset esimerkiksi Ruotsista ovat osoittaneet, että kehittämistehtävät tuomioistuinvirastossa voivat toimia yhtenä merkittävänä vaiheena tuomarien urakehityksessä.

Tuomarinvalintalautakunta toimisi hallinnollisesti tuomioistuinviraston yhteydessä. Lautakunta voisi näin hyödyntää viraston yleisiä hallintopalveluja.

Tässä selvityksessä on toimeksiannon mukaisesti käytetty viraston työnimenä tuomioistuinvirastoa. Muukin nimi on mahdollinen. Selvitysmiesten mielestä hyvä vaihtoehto

voisi olla ”Tuomioistuinhallinto” (vrt. Norjan Domstolsadministrasjonen). Tämä ilmentäisi viraston luonnetta tuomioistuinten hallintopalvelujen tuottajana. Tai sitten ”Tuomioistuinhallitus” Tanskan (Domstolstyrelsen) tapaan.

Valmistelun tässä vaiheessa ei ole aihetta ottaa kantaa viraston sijaintipaikkaan. Edullista olisi kuitenkin, jos virasto sijaitisi lähellä keskeisimpiä tuomioistuimia ja muita yhteistyökumppaneita. Viraston perustaminen merkitsisi kuitenkin oikeusministeriön henkilöstön vähentämistä ja vastaavaa vähentynyttä toimitilojen tarvetta Helsingin ydinkeskustassa. Sijoittamalla virasto hieman etäämmälle voitaisiin saada varoja viraston käynnistämisen ja tehokkaan toiminnan vaatimille lisäresursseille. Erityisesti tuomioistuimista siirrettävän henkilöstön osalta voitaisiin pohtia ratkaisua, jossa osa henkilöstöstä viraston palvelukseen siirryttyään jatkaisi nykyisellä paikkakunnallaan ainakin siirtymäajan ja etätyömahdollisuuksien salliessa mahdollisesti pysyväminkin.

## 8 Vaikutukset

*Yhteiskunnalliset vaikutukset.* Tuomioistuinviraston perustamisen tavoitteena on tuomioistuinten keskushallintotehtävien hoitaminen tehokkaasti ja niin, että tuomioistuimet pystyvät keskittymään mahdollisimman hyvin lainkäyttötehtäväänsä. Tavoitteena on keskushallinnon avulla luoda nykyistä paremmat edellytykset tuomioistuinten toimintamahdollisuuksien turvaamiselle ja toiminnan kehittämiseksi ja näin parantaa kansalaisten ja elinkeinoelämän oikeusturvaa. Toimiva oikeuslaitos on hyvinvoivan yhteiskunnan viimekätinen takaaja. Viraston avulla voitaisiin yhtenäistää ja selkiyttää tuomioistuinten roolia ja toimintaa myös kansalaisten näkökulmasta.

*Organisaatiovaikutukset.* Viraston perustaminen tarkoittaisi nykyisin oikeusministeriössä ja eri tuomioistuimissa olevien tehtävien ja voimavarojen kokoamista yhteen paikkaan. Tästä seuraisi mitä ilmeisemmin muutoksia ensinnäkin oikeusministeriön sisäiseen rakenteeseen. Toiseksi tuomioistuinten osalta on suunnitteilla laajojakin tehtävien ja tuomioistuinverkoston uudelleenjärjestelyjä. Tuomioistuinviraston perustamisen käytännön järjestelyt on suunniteltava näihin muutoksiin liittyen.

Viraston perustaminen järkeistäisi ja selkiyttäisi valtioneuvoston organisaatiota yleisesti ja oikeusministeriön hallinnonalan osalta erityisesti. Tilanne selkiytyisi myös tuomioistuinten sidosryhmien osalta. Tuomioistuinvirastossa niin muilla viranomaisilla kuin yksityisillä henkilöillä kuin yrityksillä olisi selkeä edustaja ja taho, johon ottaa tarvittaessa yhteyttä. Myös tuomioistuinlaitoksen viestintä ja kansainvälisten yhteyksien hoito olisi nykyistä jäsentyneempää.

Tuomioistuinvirasto olisi ainakin käynnistymisvaiheessa suhteellisen pieni virasto, henkilömäärältään noin 45. Monet asiakokonaisuudet, kuten henkilöstö- ja taloushallinnon sekä tietotekniikan operatiiviset tehtävät, jotka esimerkiksi muissa pohjoismaissa kuuluvat tuomioistuinvirastojen tehtäväkenttään, hoidettaisiin meillä jo olemassa olevin valtionhallinnon yhteisin järjestelyin, kuten Palkeet, Oikeusrekisterikeskus ja Valtori. Toiminnan vakiintumisen ja muun kehityksen myötä voidaan tarpeen mukaan harkita viraston tehtäväkentän laajentamista. Tuomioistuinviraston erityisluonne on niin ikään perusteena sille, että viraston tulee olla myös organisatorisesti itsenäinen eikä esimerkiksi jonkin suuremman organisaatiokokonaisuuden osa.

*Taloudelliset vaikutukset.* Tuomioistuinviraston menot muodostuisivat henkilöstöstä, toimitiloista ja itse toiminnasta. Pääosa henkilöresursseista saataisiin vastaavissa tehtävissä nykyisin toimivista, minkä lisäksi tarvittaisiin henkilöstöä nyt aliresursoituihin hallinto- ja kehittämistehtäviin. Lisäksi ainakin viraston hallitus olisi uusi kustannuserä.

Kuten jäljempänä todetaan, viraston toimipaikan järjestelyllä voitaneen saada merkittävältä osin varat näihin lisäkustannuksiin. Henkilöstön siirrosta aiheutuvia kustannuksia voidaan alentaa myös ehdotetuin etätöjärjestelyin. Toimintamenot säilyisivät lähtökohtaisesti nykyisellään, joskin voimakkaampi panostus tuomioistuinlaitoksen kehittämiseen vaatisi jollakin aikavälillä todennäköisesti lisäresursseja.

*Henkilöstövaikutukset.* Edellä on jo kuvattu vaikutuksia, joita viraston perustamisesta aiheutuisi niin oikeusministeriön kuin tuomioistuinlaitoksen henkilöstölle.

Tuomioistuinviraston tehtävistä pääosaa hoidetaan nykyisin oikeusministeriön oikeushallinto-osastolla. Osaston tuomioistuinyksikössä, talous- ja henkilöstöhallintoyksikössä, koulutusyksikössä ja kansainvälisen oikeudenhoidon yksikössä on nykyisin 35–38 työntekijää. Näistä voisi siirtyä virastoon arviolta 23–33 henkilöä. Määrään vaikuttaa erityisesti kansainvälisen oikeudenhoidon järjestäminen. Ministeriön talous- henkilöstöhallinto- ja tietohallintotehtävistä olisi siirrettävissä arviolta 2–3 henkilöä. Tuomioistuintuimista olisi siirrettävissä erilaisista talous- ja henkilöstöhallinnon, tietotekniikan ja tiedotuksen tehtävistä (nimikkeet vaihtelevat) arviolta 10 henkilöä. Jotta virasto voisi käytännössä suoriutua tehtävistään, tarvitaan nykytilaan verrattuna lisäresursseja muun muassa tietoteknisessä osaamisessa, toimitilahallinnossa ja yhteisessä kehittämissä. Minimitarpeeksi on arvioitu 5 henkilöä. Uusi vakanssi olisi myös viraston johtaja. Näin viraston henkilöstömääräksi muodostuisi noin 45 vaihteluvälin ollessa em. syistä 4 htv:ä kumpaankin suuntaan. Vertailun vuoksi todettakoon, että Ruotsin viraston vahvuus on noin 200 henkilöä, Tanskan 100 ja Norjan 90. Tosin tehtäväalueetkin vaihtelevat ja ovat esimerkiksi Ruotsissa meille kaavailtua selvästi laajemmat.

Tarvittavasta lisähenkilöstöstä aiheutuvat kustannukset olisivat arviolta 0,5 M€. Lisäksi tulevat kustannukset viraston sivutoimisesta hallituksesta, jotka voisivat olla tuomarinvalintalautakuntaa vertailukohtana pitäen noin 200 000 €/v, sekä erilaiset projektikohtaiset kustannukset.

Taloudellisiin ja henkilöstövaikutuksiin on merkitystä mm. viraston sijaintipaikalla. Vaikutuksia voidaan osin pehmentää etätöjärjestelyin. Viraston perustamiseen liittyy kuitenkin joka tapauksessa kertaluonteisia siirtymäkustannuksia.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta siirrettävän henkilöstön toimitilakustannukset nykyisissä tiloissa Helsingin ydinkeskustassa ovat noin 17–20 €/m<sup>2</sup>/kk. Vastaavat kustannukset kauempana Helsingin metropolialueella tai muualla Suomessa vaihtelevat noin 11–16 €/m<sup>2</sup>/kk. Nykyistä tehokkaammilla ja kustannustasoltaan alemmilla toimitilakustannuksilla voitaisiin kattaa arviolta puolet lisääntyneistä henkilöstökustannuksista. Selvitysmiesten karkea arvio on, että nettokustannukset jäisivät alle 0,5 M€.

Vaikutusten yksityiskohdat määräytyvät jatkotyössä. Viraston perustaminen olisi luontevaa toteuttaa liittyen muihin vireillä oleviin tuomioistuinten tehtävien ja tuomioistuinverkoston muutoksiin, jolloin voitaisiin hyödyntää erilaiset synergiaedut. On myös muistettava, että viraston perustamisen tavoitteiden toteutuminen toisaalta tuo, vähintään pitkällä aikavälillä, säästöä ja taloudellista hyötyä, jonka määrää on vaikeaa euroissa arvioida ja jonka vaikutus myös ulottuu oikeusministeriön hallinnonalaan tai valtionhallintoa laajemmalle koko yhteiskuntaan.

Jakelussa mainituille

## SELVITYSMIESTEN ASETTAMINEN LAATIMAAN ARVIOMUISTIO TUOMIOISTUINTEN KESKUSHALLINNON UUDISTAMISESTA

### Päätös

Oikeusministeriö on tänään päättänyt antaa oikeustieteen lisensiaatti Pekka Nurmelle ja kärjätuomari, OTT Tatu Leppäselle suostumustensa mukaisesti tehtäväksi laatia arviomuistio tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta.

Selvitysmiehet voivat kuulla asiantuntijoita ja hankkia tarvittavia lisäselvityksiä tehtävänsä suorittamiseksi.

### Määräaika

Selvitysmiesten tulee luovuttaa muistionsa oikeusministeriölle 1.2.2015 mennessä.

### Hankkeen tausta ja tavoitteet

Tuomioistuinten keskushallintotehtävät kuuluvat voimassa olevan lainsäädännön mukaan ensisijaisesti oikeusministeriölle. Ministeriön sisäisen työnjaon mukaisesti näitä tehtäviä hoitaa lähinnä oikeushallinto-osasto. Myös ministeriön hallintoyksikölle, joka huolehtii ministeriön koko hallinnonalasta, kuuluu tuomioistuinlaitosta koskevia tehtäviä, jotka liittyvät mm. työsuojeluun, osallistumisjärjestelmien kehittämiseen sekä työhyvinvointiin.

Eräitä tuomioistuinlaitoksen hallintoa koskevia tehtäviä tuomioistuimet hoitavat itse. Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus osallistuvat erityisesti määräaikaisten tuomareiden nimittämiseen. Tuomioistuimet itse rekrytoivat tuomarit vuodeksi tai sitä lyhyemmäksi määräajaksi sekä kansliahenkilökunnan ja tuomioistuinharjoittelua suorittavat kärjänotaarit. Tuomioistuimet järjestävät henkilöstölleen koulutusta ja hovioikeudet myös hovioikeuspiirin kärjäoikeuksille. Hovioikeuksilla on lakiin perustuva oi-

keus valvoa alaistensa käräjäoikeuksien lainkäyttöä. Viime vuosina hovioikeudet ovat tarkastuksissaan kiinnittäneet huomiota lainkäytön ohella myös tuomioistuimen muuhun toimintaan kuten esimerkiksi organisaatioon ja hallintoon. Perustuslain 99 §:n mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Tuomioistuinten ja tuomareiden perustuslaissa turvattu itsenäinen ja riippumaton asema asettaa vaatimuksia tuomioistuinten hallinnon ja keskuhallinnon järjestämiselle. Myös Euroopan Neuvoston useissa tuomareiden ja tuomioistuinten asemaa käsittelevissä suosituksissa kiinnitetään huomiota tuomioistuinlaitoksen hallinnon järjestämiseen riippumattomuutta vahvistavalla tavalla.

Kansainvälisesti tarkasteltuna tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta erotettu oikeusministeriöstä erilliselle keskushallintoviranomaiselle. Keskusviranomaisia ovat muun muassa High Council of Judiciary-, Court Administration-, Domstolsverket- ja Domstoladministrasjon-tyyppiset ratkaisut. Mainittujen keskusviranomaisten rakenteet, tehtävät ja toimivaltuudet vaihtelevat.

Suomessa tuomioistuinhallinnon uudistamisesta on keskusteltu 1990-luvun loppupuolelta lähtien. Keskustelua vauhditti Norjan ja Tanskan tuomioistuinhallintojen perustaminen vuosituhannen vaihteessa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (KM 2003:3) esitti hallinnon uudistamista samoin kuin hovioikeuksien presidentit oikeusministeriölle vuonna 2007 tekemässään aloitteessa. Ministeriössä valmistui vuonna 2009 tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys (OM 2009:3).

Maaliskuussa 2013 valmistui Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025 (OM 16/2013). Ohjelmassa ehdotetaan perustettavaksi tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta. Ohjelman mukaan niin vahvistettaisiin tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomioistuinhallinnon toimivuutta.

Uudistamisohjelmasta saaduissa lausunnoissa kannatettiin laajalti erillisen keskushallintoviranomaisen perustamista, mutta esitettiin myös varauksellisia kannanottoja.

Tavoitteena on sellainen tuomioistuinhallinnon organisointi, joka tukee tuomioistuinlaitoksen tuloksellista ja tehokasta toimintaa. Toimivan tulosohjauksen tavoitteena on oikeusvarmuus ja toiminnan korkea laatu tuomioistuinten lainkäytön riippumattomuutta vaarantamatta.

## **Selvitysmiesten tehtävä**

Oikeusministeriö on päättänyt käynnistää hankkeen, jonka ensimmäisessä vaiheessa nimettävät selvitysmiehet laativat arviomuistion tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisesta perustamalla tuomioistuinvirasto. Viraston

mahdollinen perustaminen valmistellaan erikseen asetettavassa laajapohjaisessa toimikunnassa.

Selvitysmiesten on arvioitava ainakin seuraavia seikkoja


- tuomioistuinlaitoksen talouteen ja kehittämiseen liittyvien tehtävien jako oikeusministeriön ja tuomioistuinviraston välillä,
- ylimpien tuomioistuinten perustuslain mukaisen valvontaroolin ja tuomioistuinviraston roolin suhde,
- tuomioistuinviraston johtaminen, hallintorakenne ja virkanimitykset ottaen erityisesti huomioon pohjoismaiset kokemukset,
- tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuvat kustannus- ja henkilöstövaikutukset sekä
- miten tuomioistuinten hallintotehtäviä voitaisiin vähentää tai hoitaa keskitetysti.

Kansliapäällikkö



Tiina Astola

Osastopäällikkö



Kari Kiesiläinen

JAKELU Oikeustieteen lisensiaatti Pekka Nurmi  
 Käräjätuomari Tatu Leppänen  
 Tuomioistuimet  
 Tuomariliitto  
 Suomen Lakimiesliitto  
 Oikeusministeriö/lainvalmisteluosasto  
 Oikeusministeriö/oikeushallinto-osasto  
 Oikeusministeriö/kriminaalipoliittinen osasto  
 Oikeusministeriön viestintäyksikkö

TIEDOKSI



## LIITE 2

### **Selvitysmiesten tiivistelmä oikeusministeriössä laaditusta kuvauksesta tuomioistuinten keskushallintotehtävien nykyisestä hoitamisesta**

Tuomioistuinten hallintoon suoraan tai välillisesti liittyvien tehtävien hoitaminen on nykyisellään jakautunut monelle eri taholle. Oikeusministeriön ja tuomioistuinten lisäksi Palkeet hoitavat valtion talous- ja henkilöstöhallintoasioihin kuuluvia tehtäviä. Tuomioistuinten ICT-asioita hoidetaan oikeusministeriön ja tuomioistuinten lisäksi myös Oikeusrekisterikeskuksessa sekä Valtorissa.

#### OIKEUSMINISTERIÖ

##### **Oikeushallinto-osasto**

Oikeusministeriössä vastuu oikeudenhoitoon liittyvien oikeushallintoasioiden valmistelusta ja toteuttamisesta kuuluu pääasiassa oikeushallinto-osastolle. Osaston toimenkuvat koostuvat lainsäädäntöön ja talousarviovalmisteluun liittyvien tehtävien lisäksi erilaisista hallinnollisista toimenpiteistä.

Oikeushallinto-osastolla tuomioistuinyksikkö, talous- ja henkilöstöhallintoyksikkö, koulutusyksikkö ja kansainvälisen oikeudenhoidon yksikkö hoitavat tuomioistuimiin liittyviä asioita. Kansainvälisen oikeudenhoidon yksikön toiminnassa korostuu kuitenkin sen tehtävä kansallisena keskusviranomaisena, jonka tehtävien hoitamiseen liittyy usein monipuolinen konsultaatio valtioneuvoston piirissä.

Oikeushallinto-osaston yhteydessä toimii myös määräaikainen AIPA-hanketoimisto, jonka tehtävänä on johtaa syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten toiminnan kehittämistä hankkeessa ja varmistaa, että toteutettava tietojärjestelmä (aineistopankki) on käyttäjien tarpeen mukainen.

Oikeushallinto-osastolla työskenteli elokuussa 2014 ylijohdajan lisäksi 37 henkilöä, joista

- tuomioistuinyksikössä 14 henkilöä,
- talous- ja henkilöstöhallintoyksikössä 8 henkilöä,
- koulutusyksikössä 6 henkilöä ja
- kansainvälisen oikeudenhoidon yksikössä 9 henkilöä.

Oikeushallinto-osastolla toimii myös oikeusapu- ja ulosottoyksikkö, jonka toimenkuvaan tuomioistuinten asiat eivät kuulu. Yksikössä työskentelee 9 henkilöä.

Vuonna 2015 osaston henkilöstön htv-määrä vähenee kahdella. Tuomioistuinten hallintoon liittyviä tehtäviä hoidetaan osin myös oikeusministeriön tietohallintoyksikössä, hallintoyksikössä, talousyksikössä ja sisäisen tarkastuksen yksikössä.

Kaikkien edellä sanottujen osastojen ja yksikköjen tehtävien hoitoa tukevat ministeriön yhteiset tiedotus-, kirjaamis-, postitus-, arkistointi-, käännös-, turvallisuus- ja virastomestaripalvelut sekä puhelinkeskuspalvelut. Laskennallista osuutta, joka näiden ns. tukipalvelujen kokonaistyömäärästä kuluu tuomioistuimiin liittyvien asioiden hoitoon, ei tässä ole voitu arvioida.

Oikeusministeriön lainvalmistelu- ja kehittämishankkeissa on jatkuvasti mukana tuomareita tai muuta tuomioistuinten henkilökuntaa joko määräaikaisesti oikeusministeriöön palkattuna tai omien virkatehtäviensä ohella.

**Säädösvalmistelu.** Yksi oikeusministeriön perustehtävistä on säädösvalmistelu. Prosessioikeudelliset säännökset valmistellaan pääasiassa lainvalmisteluosaston rikos- ja prosessioikeuden yksikössä. Oikeushallinto-osastolla valmistellaan pääasiassa säädöksiä, jotka liittyvät tuomioistuinten hallintoon (esim. tuomioistuinmaksut).

Säädösvalmistelun lisäksi oikeushallinto-osastolla hoidetaan myös muita tehtäviä, jotka sinänsä liittyvät tuomioistuimiin, mutta palvelevat myös tai pääasiassa eduskuntaa, valtioneuvostoa tai oikeusministeriötä. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- Kansainväliset asiat, esimerkiksi E-kirjeiden laatiminen eduskunnalle
- Vastausluonnosten laatiminen kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin tuomioistuinasioista
- Lausuntojen, arviomuistioiden, strategia-asiakirjojen sekä vireillä olevia lainvalmistelu- ja kehittämishankkeita koskevien väli-, seuranta- tai loppuraporttien laatiminen

**Kehittämishankkeet.** Kuten säädöshankkeet ja jäljempänä käsiteltävät ICT-hankkeet, myös erilaiset muut kehittämishankkeet voivat olla laajuudeltaan ja kestoaltaan erilaisia ja niihin voi sisältyä erilaisia vaiheita ja tehtäviä. Kehittämishankkeisiin voidaan nimetä hankekohtaisesti asiantuntijoita tuomioistuimista. Kehittämishankkeissa voi olla mukana erilaisia yhteistyötahoja.

Oikeushallinto-osaston tämänhetkisistä kehittämishankkeista voidaan mainita esimerkiksi:

- Tuomioistuinten pysyvä arkistotyöryhmä
- Videoneuvottelun käytön kehittäminen
- Asiantuntija-avusteinen huoltoriitojen sovittelu tuomioistuimissa
- Tuomioistuinlakihanke

**Kehys- ja talousarviovalmistelu.** Oikeushallinto-osasto huolehtii toimialaansa koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta. Tässä tarkoituksessa osasto seuraa ja analysoi tuomioistuinten toimintaa. Taloussuunnitteluprosessiin liittyy toiminnan arviointi, tilastointi ja raportointi. Tämän pohjalta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää päätettäessä strategisista linjauksista tai asetettavista tavoitteista.

**Tulosohjaus.** Tulosohjausmenettelyssä sovitaan tuomioistuinten tavoitteista ja toimintaedellytyksistä. Talousarviovalmisteluprosessin perusteella tuomioistuinlaitokselle saadut toimintamäärärahat kohdennetaan tuomioistuimiin. Tulostavoiteasiakirjaan kirjataan tavoitteet, joihin myönnettävillä voimavaroilla pyritään. Ratkaistavien asioiden lukumäärää koskeva tavoite on keskeinen. Tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi ohjauksessa ei tällä hetkellä oteta kantaa toiminnan laadullisiin näkököhtiin.

Tulosohjauksen tavoitteena on ohjata toimintaa siten, että laajemmissa linjauksissa määritellyt tavoitteet saavutetaan. Lähtökohdat on määritelty oikeusturvaa koskevissa strategisissa linjauksissa. Strategia ja hallitusohjelma sekä niiden täytäntöönpano-ohjelmat suuntaavat seuraavissa vaiheissa asetettavia tavoitteita. Yksityiskohtaisemmat tavoitteet asetetaan valtion talousarviossa siten, että ne tukevat laajempia linjauksia. Oikeusministeriö jalkauttaa hallinnonalansa tavoitteet tulosohjauksen avulla toimintayksiköille. Yksiköiden sisällä puolestaan varmistetaan tulosjohtamisella se, että kukin yksittäinen virkamies toimii tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarkoituksenmukaisesti.

Oikeushallinto-osasto neuvottelee tuomioistuinsektoreita edustavien kanssa niistä näkökohdista, jotka tulisi ottaa huomioon valtioneuvoston kehyspäätöksen valmistelun yhteydessä (sektoreineuvottelut). Vastaava neuvottelu käydään valtion talousarvion valmisteluun liittyen. Valtion talousarvio määrittää keskeisesti tulosneuvottelujen raamit. Tulosneuvottelukierroksen aluksi ministeriö järjestää tuomioistuimille yhteisen tilaisuuden, jossa käydään läpi tulosneuvottelujen lähtökohdat. Esille otetaan valtion talousarviossa esitetty sekä tuomioistuinten omien ehdotusten yhteenveto.

Tulosneuvotteluissa hyödynnetään tuomioistuinten esityksiä tulostavoitteiksi. Oikeushallinto-osasto pyytää kunkin yksikön esityksen tavanomaisesti syyskuun alkuun mennessä. Esityksistä laaditaan yhteenveto, minkä perusteella voidaan arvioida käytettävissä olevien voimavarojen riittävyyttä suhteessa esitettyihin resurssipyyntöihin. Kaikki esitykset käydään yksiköittäin läpi siten, että niiden yhteydessä arvioidaan kunkin yksikön työmääriä ja kokonaistilanne. Kokonaisarvion perusteella otetaan alustavasti kantaa voimavarapyyntöihin. Tarkastelu keskittyy voimakkaasti siihen, millaiset henkilöresurssit kullekin yksikölle voidaan myöntää. Henkilöstömäärä vaikuttaa voimakkaasti

myös myönnettävään rahoitukseen. Muiden kuin palkkausmenojen osuus on vähäinen, mutta muutkin menolajit tarkastellaan menolajikohtaisesti.

Oikeusministeriön alustava kanta toimitetaan tuomioistuimille tulostavoiteasiakirjaluonnoksena. Tuomioistuimia pyydetään täydentämään asiakirjaa tietyiltä osin. Tilastoaineisto ja täydennetty asiakirja ovat käytettävissä varsinaisessa tulosneuvottelussa, jossa pyritään löytämään yhteinen näkemys myönnettävistä voimavaroista ja asetettavista tavoitteista. Tulostavoiteasiakirjoihin kirjatuista tavoitteista laaditaan yhteenveto siten, että ministeri voi lopullisesti vahvistaa tulostavoitteet.

Tulosohjausprosessin käytännön valmisteluun osallistuu tuomioistuinyksiköstä kolme henkilöä, jotka ovat myös mukana varsinaisessa neuvottelussa. Varsinaiisiin neuvotteluihin osallistuu osastolta kahdeksan henkilöä. Korkeimpien oikeuksien tulosneuvotteluissa puheenjohtajana toimii oikeusministeriön kansliapäällikkö. Neuvottelut kestävät yhteensä noin kuukauden, mutta kaikki neuvottelijat eivät ole koko aikaa kiinni tulosneuvottelutehtävissä. Varsinaiisiin neuvotteluihin voi arvioida kuluvan 4 htk. Valmistelujen aikaa on vaikea arvioida, mutta tuomioistuinten tulosneuvotteluihin sitoutuneella tällä hetkellä kokonaisuutena alle yksi henkilötöyvuosi.

**Virkanimitykset.** Oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikön tehtäviin kuuluu virkanimitysasioita seuraavasti:

- Tasavallan presidentin ratkaisemien tuomareiden nimitysasioiden valmistelu ja esittely valtioneuvostolle ja presidentille sen jälkeen kun tuomarivalintalautakunta, korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on tehnyt asiassa esityksensä
- Tuomioistuinten sivutoimisten jäsenten ja asiantuntijajäsenten nimittämistä, määräämistä tai eroa koskevien asioiden esittely valtioneuvostolle ja tarvittaessa myös tasavallan presidentille
- Tuomareiden erohakemusten esittely oikeusministerille

Nimitysmenettelyyn kuuluu viran vastaanottamisen ajankohdan selvittäminen, sidonnaisuusilmoitusten pyytäminen ja tarkastaminen sekä esittelylistojen, toimituskirjojen laatiminen ja tiedottaminen.

Oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikkö valmistelee ja esittelee tuomarivalintalautakunnan kokoonpanon kulloiseksikin toimikaudeksi sille tehtyjen esitysten pohjalta. Toimikauden aikana tapahtuvat muutokset lautakunnan kokoonpanossa valmistellaan ja esitellään niin ikään tuomioistuinyksikössä.

Lautakunta, joka on riippumaton toimielin, työllistää yhden kokopäiväisen sihteerin ja yhden kokopäiväisen toimistosihteerin. Lautakunnasta aiheutuneet menot vuonna 2013 olivat noin 240 000 euroa.

Oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikkö valmistelee ja esittelee oikeudenkäyntiavustajalautakunnan kokoonpanon kulloiseksikin toimikaudeksi sille tehtyjen esitysten pohjalta. Toimikauden aikana tapahtuvat muutokset lautakunnan kokoonpanossa valmistellaan ja esitellään niin ikään tuomioistuinyksikössä.

Lautakunta, joka on riippumaton toimielin, työllistää yhden osa-aikaisen sihteerin ja yhden kokopäiväisen osastosihteerin. Vuonna 2013 lautakunnan tuotot olivat noin 680 000 euroa ja menot noin 154 000 euroa.

Oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikössä valmistellaan ja esitellään lautamiesten lukumäärän vahvistaminen kulloiseksikin toimikaudeksi. Tuomioistuinyksikkö tukee ja tarvittaessa ohjeistaa lautamiehiä yhteistyössä paikallisten ja valtakunnallisen lautamiesjärjestön kanssa.

**Toimitilat.** Oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikkö vetää toimitilatiimiä, joka hoitaa paitsi tuomioistuimien, myös ulosoton, oikeusavun ja edunvalvonnan sekä syyttäjän toimitilahankkeiden koordinoinnin. Toimitilatiimiin kuuluu yksi hallitussihteerin oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksiköstä sekä ylitarkastaja ja tarkastaja oikeushallinto-osaston talous- ja henkilöstöhallinnon yksiköstä.

Toimitila-asiat sisältävät esimerkiksi

- toimitilatarpeiden kartoituksen
- toimitilasuunnitelmien laatimisen
- toimitilaturvallisuuden kehittämisen
- uusien toimitilojen hankkimisen
- vuokrasopimusneuvottelut ja vuokrasopimusten esittelyn päätöksentekoa varten
- toimitilojen hankesuunnittelun ja -johtamisen
- vanhojen toimitilojen peruskorjausprojektien ja muiden muutostöiden neuvottelut ja projektihallinnan, vanhojen tarpeettomaksi käyneiden toimitilojen irtisanomisen
- kaikissa toimitiloihin liittyvissä asioissa ja ongelmatilanteissa hallinnonalan virastojen neuvomisen
- kaikkien tuomioistuimien kaikkien vuokrasopimusten (n. 180 vuokrasopimusta) sopimushallinnan, toimitilakustannusten arvioimisen ja budjetoinnin
- eri toimitilahankkeiden priorisointiesitysten laatimisen
- vastuun HTH-tietojärjestelmän sopimustietojen ajantasaisuudesta
- keskitettyjen hankintojen, esim. siivouspalvelujen järjestämisen
- muiden julkisten hankintojen ohjauksen.

Toimitila-asioihin kuuluvat tehtävät ovat osa ministeriön toimitilastrategian täytäntöönpanoa. Menettelyä toimitila-asioissa on kuvattu tarkemmin Toimitilajohtamisen käsikirjassa.

Tuomioistuimiin kohdistuviin toimitila-asioihin käytetään oikeushallinto-osastolla tällä hetkellä yhteensä noin 2,5 htv:tä, josta tuomioistuinyksikön osuus on 1 htv sekä talous- ja henkilöstöhallinnon yksikön osuus on noin 1,5 htv:tä. Toisaalta kyseisten virkamiesten rooli on hallinnonalan eri sektoreita yhteen sovittava ja koordinoiva. Esimerkiksi hankintojen ohjaus tehdään kaikille sektoreille yhteisesti. Sama koskee isoja toimitilahankeita, joissa sovitetaan yhteen esimerkiksi tuomioistuimen ja ulosottoviraston tilatarpeet

**Valmiusasiat.** Valmiuslain mukaan virastojen on valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistettava tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Varautumista johtaa ja valvoo valtioneuvosto sekä kukin ministeriö toimialallaan. Kukin ministeriö sovittaa yhteen valmistautumista omalla toimialallaan. Oikeusministeriössä näitä tehtäviä hoidetaan oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikössä osana erikoissuunnittelijan toimenkuvaa. Hän on myös ministeriön valmiussihteeri, joka yhdessä kansliapäällikön ja valmiuspäällikön kanssa vastaa ja suorittaa valmiustehtäviä ministeriötasolla ja yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

**Virkaehtosopimusasiat.** Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston talous- ja henkilöstöhallinnon yksikössä hoidetaan oikeuslaitoksen eri sektoreiden ja henkilöstöryhmien virkaehtosopimusasioita (ves) seuraavasti:

- Tarkentava ves tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta
- Tarkentava ves haastemiesten palkkauksesta
- Oikeuslaitoksen yleistä sopimusalaa tarkentava ves (koskee lähinnä kansliahenkilökunnan palkkausta tuomioistuimissa, oikeusaputoimistoissa, syyttäjälaitoksessa ja ulosottolaitoksessa)
- Tarkentava ves julkisten oikeusavustajien palkkauksesta
- Tarkentava ves ulosottomiesten palkkauksesta
- Työnantajavirkamiesten (päällikötuomarit, kansliapäälliköt, hallintopäälliköt) palkoista päättäminen vessien ja valtiovarainministeriön mahdollistamin rajoin

Lisäksi hoidetaan

- muut ves-neuvottelut näillä sopimusaloilla,
- Y- ja H-sopimusalojen arviointi- ja kehittämisryhmät (Y=kansliahenkilökunta, H=haastemiehet)
- ves-ohjeistus,
- ves:n tulkintakysymykset,
- virkamiesten vaativuustasojen vahvistaminen Y- ja H-aloilla

Muita henkilöstöasioina oikeushallinto-osastolla hoidettavia tehtäviä ovat

- oikeuslaitoksessa tarvittavien virkojen perustaminen, lakkauttaminen, muuttaminen, siirtäminen sekä määräaikaisten henkilöstöressurssien myöntäminen,
- virkajärjestelyt,
- isojen muutoshankkeiden henkilöstöasiat, mm. yt-neuvottelut,
- työsuojeluasiat
- luottamusmiesasiat
- erinäisistä tehtävistä maksettavista palkkioista ja korvauksista päättäminen, esim. lautamiehille ja asiantuntijajäsenille maksettavat palkkiot ja korvaukset, henkilökohtaiset lisäpalkkiot

Oikeushallinto-osaston talous- ja henkilöstöhallinnon yksikössä henkilöstöasioiden tehtäväkokonaisuutta hoitavien kahden virkamiehen yhteensä 2 htv:stä osa kohdentuu osaston henkilöstöasioihin, osa oikeusapu- ja ulosottosektoreiden henkilöstöasioihin ja osa lainvalmistelu- ja kehittämishankkeisiin. Tuomioistuinten asioihin kohdentuu yhteensä arviolta vajaa 1 htv, jos huomioon ei oteta esimerkiksi säädösvalmistelua. Sekin on suurimmaksi osin tehtäviä, jotka hoidetaan myös niiden sektorien osalta, joilla on jo oma keskusvirasto (ves-asiat, virkajärjestelyt).

Edellä mainituista sellaisia tehtäviä, joita muilla sektoreilla hoitavat keskusvirastot, ovat virkajärjestelyt (VKSV hoitaa tehtävät syyttäjän osalta, mutta VVV toistaiseksi ei, toimivalta OM:llä), työturvallisuusasiat, muutoshankkeiden henkilöstöasiat ja yksittäiset tuomioistuinsektorin edustamiset joissakin henkilöstöön liittyvissä OM:n tai valtion hankkeissa.

**Vahingonkorvausasiat.** Tuomioistuinten toimintaan liittyviä vahingonkorvausasioita hoitaa yksi oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikön hallitussihteeri. Meneillään olevan hallituksen rakennepoliittisen ohjelman yhtenä tavoitteena on keskittää valtion vahingonkorvaustoiminta valtiokonttoriin osana valtion ohjaus- ja johtamisjärjestelmien uudistamista.

**Koulutus.** Oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö vastaa tuomioistuinten, oikeusavun ja edunvalvonnan henkilöstön ammatillisesta osaamisesta ja sen kehittamisestä tuottamalla henkilöstölle täydennyskoulutusta ja edistämällä erilaisia kehittymismahdollisuuksia. Koulutustarjonnan lisäksi yksikkö organisoii eurooppalaista tuomarivaihtoa ja pohjoismaista virkamiesvaihtoa sekä osallistuu oikeushallinnon kehittämishankkeisiin. Käytännön tasolla koulutusyksikön työ on koulutustarpeen ja -määrärahojen arviointia, koulutuksen ja kehittämistoiminnan suunnittelua, koulutustoiminnan toteuttamista, opettajien hankintaa ja ohjausta, osallistumista kehittämistyöhön ja -hankkeisiin, konsultointia, neuvontaa, kouluttamista, tilaisuuksien vetämistä, suunnitteluryhmien ja projektien johtamista, kotimaisten ja kansainvälisten suhteiden hoitamista sekä koulutuksen arviointia ja seuranta.

Koulutusyksikkö on mukana sekä Euroopan tuomarikoulutusverkostossa (EJTN) sekä pohjoismaisessa tuomarikoulutusverkostossa (SEND). Lisäksi yksikkö huolehtii koulutussasioiden ohjausryhmätyöskentelystä.

Esimerkiksi vuonna 2014 yksikön käytössä on koulutusmäärärahaa 866 000 euroa. Vuonna 2013 koulutusyksikkö tuotti 265 koulutuspäivää, joihin osallistui 4 375 henkilöä. Tuomarit muodostavat koulutuksen painopisteen. Kansainväliseen tuomarikoulutukseen osallistuu koulutusyksikön välityksellä n. 80 tuomaria vuosittain.

Yleisten tuomioistuinten osalta koulutuksen vuosittaiset painopistealueet määrittelee tuomarikoulutuksen ohjausryhmä sekä kansliahenkilöstön osalta kansliahenkilöstön koulutustyöryhmä. Koulutussuunnitelma laaditaan vuosittain.

Hallintotuomioistuinten koulutustoiminnan linjaukset on vastaavalla tavalla laadittu hallintotuomioistuinten tuomarikoulutuksen ohjausryhmässä, jonka jälkeen hallintotuomioistuinten asiantuntijoista koostuvissa koulutuskohtaisissa suunnitteluryhmissä sovitaan koulutusohjelmien tarkemmista tavoitteista ja sisällöistä.

Kansliahenkilöstön koulutuksessa on viime vuosina pyritty kehittämään kansliahenkilöstön työn kuvaa ja menetelmiä. Haastemiehillä on koulutuskokonaisuus, jossa käsitellään erilaisia haastemiehen työhön ja toimintaympäristöön liittyviä asioita. Koulutusyksikkö järjestää koulutusta myös lautamiehille yhteistyössä lautamiesjärjestöjen kanssa.

**Tiedotustoiminta.** Oikeushallinto-osastolla hoidettavia tiedotustehtäviä ovat esimerkiksi:

- oikeuslaitoksen ulkoisen internet-sivuston ylläpito ja kehittäminen; toisaalta kokonaisuutena ja toisaalta sektoreittain (tuomioistuin- ja oikeusapusektori)
- oikeuslaitoksen intranetin ylläpito ja kehittäminen; toisaalta kokonaisuutena ja toisaalta sektoreittain (tuomioistuin- ja oikeusapusektori)
- lehdistötiedotteet
- esitteet
- hallinnonalan virastojen viestinnän kehittäminen (ohjeistus, koulutus)

Tiedotustehtäviä oikeushallinto-osastolla hoitaa yksi virkamies, (1 htv). Hänen työpanoksestaan arviolta noin 0,25 htv:tä kohdentuu tuomioistuinsektorin internet- ja intra-asioihin.

**Kansalaisten tiedustelut.** Oikeusministeriössä laaditaan ja annetaan hallintolain edellyttämien vastauksia erilaisiin kansalaisten yhteydenottoihin, jotka koskevat tuomioistuimia tai niissä käsiteltäviä asioita. Huomattava osa vastauksista on yhteydenottajan ohjaamista oikeaan paikkaan. Laillisuusvalvontaviranomaisille kuuluvia tai oikeusapupalvelujen tarvetta koskevia kirjallisia tai puhelimitse tapahtuvia yhteydenottoja tuomioistuinten toimintaan liittyvistä asioista tulee oikeushallinto-osastolle lähes päivittäin.



**Kansainvälinen oikeudenhoito.** Kansainvälisen oikeudenhoidon tehtäviä varten on oma yksikkönsä. Oikeusministeriön kautta on vuosina 2007–2013 kulkenut vuosittain noin 750–1000 kansainvälistä oikeusapupyynnöä. Kansainväliseen oikeusapuun kuuluvista tehtävistä on vuonna 2011 julkaistu kansainvälisen yksikön tehtävien integrointi-mahdollisuuksia pohtineen työryhmän loppuraportti (OM 19/2011).

Operatiivinen oikeudenhoito voidaan jakaa rikosoikeusapuun ja siviilioikeusapuun. Niihin liittyen oikeusministeriöllä on useita lakisääteisiä keskusvirastotehtäviä, jotka perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin (Haag, EN, YK, OECD). Yksikössä tehdään kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä keskusviranomaistoiminnan kehittämiseksi.

Rikosoikeusavun osalta kansainvälisen oikeudenhoidon yksikössä hoidetaan ainakin seuraavanlaisia tehtäviä (Suomi/ulkomaa):

- rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen
- tuomitun siirtäminen
- tuomitun väliaikainen siirtäminen
- kauttakulkuluvat
- todisteiden vastaanottaminen
- tiedoksiannot
- syytepyynnöt
- video- ja puhelinkuulusteluluvat
- lakitiedustelut/kaksoisrangaistavuusselvityspyynnöt
- kansainvälisiä sotarikostuomioistuimia koskevat asiat
- Euroopan oikeudelliseen verkostoon rikosasioissa (EJN) kuuluvat yhteyshenkilötehtävät

Siviilioikeusavun osalta hoidetaan ainakin seuraavanlaisia tehtäviä (Suomi/ulkomaa):

- lapsikaappaukset
- lasten huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat
- kansainväliset elatusapuasiat
- lastensuojeluasiat
- holhouksen siirtoa koskevat asiat
- tiedoksiantopyynnöt
- todisteiden vastaanottoa koskevat pyynnöt
- video- ja puhelinkuulusteluluvat
- lakitiedustelut
- Euroopan oikeudelliseen verkostoon siviiliasioissa (EJN) kuuluvat yhteyshenkilötehtävät
- kulttuuriesineiden maastavientiä koskevat asiat
- oikeusministeriön päätökset kotimaisen oikeusavun myöntämiseksi ulkomaille (siviili- ja rikosasiat).

Kansainvälisestä oikeusavusta vastaavalle keskusviranomaiselle kuuluu yksittäisten tapauksien hoitaminen, mutta myös tilastointi ja raportointi, kotimaassa hallinnonalan ohjaus ja koulutus sekä kansainvälisten yleissopimusten toiminnan seuranta. Oikeusavun tehtäväkokonaisuus sisältää monentyyppistä työtä: oikeusapua, osallistumista kansainvälisten instrumenttien laatimiseen, operatiivista toimintaa, lausuntojen ja Suomen kantojen valmistelua, projekteja, kokouksia, seminaareja, koulutusta, tutkimuksia, tietojen vaihtoa, käytänteiden kehittämistä, vierailuja sekä yhteydenpitoa kansainvälisiin sidosryhmiin.

Kansainvälisen oikeusavun yleisestä järjestämisestä eri maissa ei ole tehty selvitystä. EU:n vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen tukeutuvat rikosoikeudelliset instrumentit ovat vieneet kehitystä kohti suoria yhteyksiä oikeusviranomaisten välillä. Keskusviranomaisen rooli on jäänyt taka-alalle ja keskittynyt tiettyihin tuki- ja ongelmatilanteisiin. Tämä kehityssuunta on tavoitteena myös suhteessa EU:n ulkopuolisiin valtioihin, vaikka keskusviranomaisiin edelleen turvaudutaankin. Sen sijaan siviili- ja erityisesti perheoikeuden alalla uudetkin instrumentit ovat asettaneet yhä enemmän tehtäviä ja palvelurooleja keskus- taikka yhteysviranomaisille.

Oikeushallinto-osaston muita tuomioistuimiin liittyviä kansainvälisiä asioita ovat esimerkiksi:

- EU:n rahoitusohjelmia koskevien asioiden koordinointi oikeusalan ohjelman osalta ja niistä tiedottaminen tuomioistuimille
- Oikeushallinnon ja tuomioistuinten edustajien vierailujen isännöinti sekä niihin liittyvät järjestely-, koulutus- ja tiedotustehtävät
- Kyselyihin ja tietopyyntöihin vastaaminen (EU, EU -verkosto Legicoop, YK jne.)
- Muu yhteistyö ja tietojenvaihto, esimerkiksi CEPEJ, pohjoismaiset oikeushallintopäivät, EGPA

### **Tietojärjestelmäpalvelut**

Tuomioistuinten tietojärjestelmäpalveluista huolehtii Oikeusrekisterikeskus (ORK), joka tuottaa tietojärjestelmäpalvelut kaikille oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisille. Perustietotekniikkapalvelut tuotetaan koko valtioneuvostolle Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorista. Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto tilaa tuomioistuinten tietojärjestelmäpalvelut ORK:sta ja oikeusministeriön tietohallintoyksikkö (THY) perustietotekniikkapalvelut Valtorista.

Tuomioistuinten tietojärjestelmiin lukeutuvat syyttäjälaitoksen kanssa yhteisesti ylläpidettävä Sakari-järjestelmä sekä Tuomas, RITU ja Lotus Notesilla eri instansseille toteutetut asianhallintajärjestelmät. Käynnissä olevalla Aineistopankkihankkeella (AIPA) tullaan suurelta osin korvaamaan syyttäjien ja yleisten tuomioistuinten Sakari ja Tuomas -järjestelmät sekä rikostuomiosovellus (RITU). Hallintotuomioistuimille on tekeillä uusi asianhallinnan, sähköisen asioinnin ja raportoinnin järjestelmä.

Rangaistusten täytäntöönpano hoidetaan ORK:ssa ja Rikosseuraamusvirastossa. Omaisuusrangaistusten täytäntöönpanon ohjaus on ministeriön oikeushallinto-osastolla ja vapausrangaistusten täytäntöönpanon ohjaus on kriminaalipoliittisella osastolla.

Oikeusministeriön hallinnonalan tietoteknisten palveluiden tuotanto perustuu tilaaja-tuottaja -malliin. Ministeriön osastot ja keskusvirastot tekevät vuosittain palvelusopimuksen ORK:n kanssa toimintaa tukevien tietojärjestelmien kehittämis- ja ylläpitotehtävistä. THY tukee tilaajia palvelusopimuksen solmimisessa sekä kerää toiminnasta vastaavilta toiminnan kehittämistarpeet talousarvion ja toiminta- ja taloussuunnitelman valmisteluvaiheissa vuosittain. Tilaajan tehtävänä on suunnitella toimintaa ja priorisoida kehittämistä.

Oikeushallinto-osaston ja ORK:n edustajat allekirjoittavat muiden tuomioistuinten IT-palvelujen puitesopimuksen sekä vuosisopimuksen. Tilaajan ja ORK:n välisestä yhteistyöstä vastaavat palvelusopimusten seurantaryhmät. Tuomioistuinten osalta kokoon-tuvat erikseen yleisten ja hallintotuomioistuinten seurantaryhmät. Tuomarivalintalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tietohallinnolliset tarpeet käsitellään yleisten tuomioistuinten seurantaryhmässä.

Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus tekevät ORK:n kanssa omat puitesopimuksen-sa sekä vuosisopimuksensa. KKO:lla ja KHO:lla on myös omat palvelusopimusten seurantaryhmänsä, koska niillä on omat toimintamomenttinsa.

Oikeushallinto-osasto vastaa muihin tuomioistuimiin liittyvien projektien ja hankkeiden ohjauksesta. Tuomioistuinyksikön virkamiehet toimivat ohjausryhmien vetäjinä ja jäseninä. Ohjausryhmissä tehdään päätökset projektien ja hankkeiden laajuudesta, toiminnallisuuksista ja rahoituksesta projekti- tai hankepäällikön esityksestä.

Kehittämisryhmien kokoamat ehdotukset tietojärjestelmien kehittämissopimuksesta käsitellään palvelusopimusten seurantaryhmissä. Oikeushallinto-osasto päättää tuomioistuinten toiminnasta vastaavan ja palveluiden rahoittajan ominaisuudessa toteutettavista kehittämis-tehtävistä.

Perustietotekniikkapalvelut koko hallinnonalalle tuottaa Valtion yhteinen tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, jonka kanssa THY tekee palvelusopimuksen tietohallinnon yhteistyöryhmän ja osastojen tukemana. Oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksiköstä osallistuu edustaja yhteistyöryhmän toimintaan. Yhteistyöryhmässä ovat mukana myös KKO:n ja KHO:n edustajat sekä kaikki neljä THY:n edustajaa. THY valmistelee yhteistyöryhmässä käsiteltävät asiat. Tietohallinnon yhteistyöryhmä kokoontuu vähintään neljästi vuodessa. Valtorin kustannukset katetaan palvelumaksuilla, jotka kohdistetaan momentteittain työasemien ja käytettyjen palveluiden suhteessa.

Oikeushallinto-osasto osallistuu ORK:n tulohajaukseen. Osaston tehtävänä on huolehtia yhteistyössä hallintoyksikön ja THY:n kanssa toimialansa tietoturvallisuuden kehittämisestä sekä rekisterinpidon toimintaedellytyksistä. THY ohjaa teknisen tietoturvallisuuden kehittämistä hallinnonalalla.

THY:n tehtävänä on koordinoida koko hallinnonalan tietohallintotoimintaa konserninomaisesti. Tuomioistuinten tietohallintotoimintaan kohdistuvat tietohallintoyksikön resurssit ovat karkeasti arvioiden vajaa 1 htv. Oikeushallinto-osastosta tietohallinto-tehtäviin kohdistuu arviolta noin 0,5 htv:tä.

### **Hallintoyksikkö, talousyksikkö ja sisäinen tarkastus**

Tuomioistuimiin liittyviä hallintotehtäviä hoidetaan myös pienehkönä osana oikeusministeriön hallintoyksikön, talousyksikön ja sisäisen tarkastuksen yksikön toimintaa.

**Hallintoyksikön** hallinnonalalle suuntautuvaan työhön kuluu nykyään arviolta noin 1 htv. Suurin osa hallintoyksikön tehtävistä on yhteisiä ja ne koskevat koko hallinnon alaa, joten niistä on vaikeaa erottaa tuomioistuinsektorin osuutta. Hallintoyksikössä tehdään linjausten ja mallien valmistelua sen varmistamiseksi, että koko ministeriön hallinnonalalla olisi yhdenmukaiset käytännöt.

Hallintoyksikkö hoitaa myös valmistautumista valtiokonttorin Kieku-hankkeeseen, jossa otetaan käyttöön valtion yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja niitä tukeva tietojärjestelmä. Oikeusministeriön hallinnonalalla Kieku -työskentely aloitetaan syksyllä 2014 ja järjestelmän pitäisi olla käytössä vuonna 2017.

Hallintoyksikkö on toivonut keskustelua työterveyshuollon kilpailutusten ja työterveyshuollon sopimusten hallinnoinnin siirtämisestä toimintasektoreille.

**Talousyksikön** tehtävät sisältävät lähinnä maksuliikkeeseen, menojen ja tulojen käsittelyyn (myyntilaskutus, muut tulot), ulkoiseen ja sisäiseen kirjanpitoon sekä käyttöomaisuus- ja irtaimistokirjanpitoon liittyviä ohjaustehtäviä.

Talousyksikön tuomioistuimiin kohdistuvat kirjanpitoyksikkötehtävät vievät noin 1 htv:n työpanoksen.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Palkeet) tuottaa myös tuomioistuimille talous- ja henkilöstöhallinnon peruspalveluja. Palkeiden palveluista tehdään palvelusopimus. Tuomioistuinten osalta sopimuksen tekee oikeusministeriön talousyksikkö.

**Sisäisen tarkastuksen** järjestämisvastuut siirrettiin vuoden 2010 alusta lukien hallinnonalan virastojen johdolle osana sisäisen valvonnan järjestelyjä. Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusvastuulle jäivät ministeriön lisäksi tuomioistuinlaitos, oikeusapu, yleinen edunvalvonta sekä hallinnonalan sisäisen tarkastuksen

konsernivastuusta johtuvat tehtävät, kuten yhteistyö-, yhteensovittamis-, koulutus- ja kehittämistehtävät. Konsernivastuutehtävä perustuu kansliapäällikölle valtioneuvoston ohjesäännössä säädettyihin hallinnonalan valvontavastuisiin. Tarkastustoiminnan laajuuden ja tarpeen arvioinnista tuomioistuinsektorin osalta vastaa tällä hetkellä oikeushallinto-osasto sektorin edustajia tarvittaessa kuullen.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka on vuonna 2014 toiminut kahden htv:n voimin, kohdistaa tuomioistuimiin työpanosta nykyisin noin 0,25 htv:tä, mikä sisältää jonkin verran myös riskienhallinta- ja tietoturvakonsultointia sekä ostopalveluiden tilaamiseen liittyviä tehtäviä. Tämän lisäksi hankitaan ostopalveluja. Esimerkiksi vuonna 2013 toteutettiin ostopalveluna käräjäoikeusverkoston rakennemuutoksen arviointi ja vuoden 2014 alussa RITU -hankkeen suunnittelu- ja toteutusprojektin auditointi. Yhteensä näihin kului noin 50 000 euroa. Tarkastuksia pyritään suunnittelemaan riskiperusteisesti.

## TUOMIOISTUIMET

Kukin tuomioistuin hoitaa itse omaan talous- ja henkilöstöhallintoonsa kuuluvia asioita sekä eräitä nimitysasioita. Päätösvalta hallintoasioissa kuuluu tuomioistuimessa päällikötuomarille, poikkeuksena kuitenkin korkeimmat oikeudet sekä työtuomioistuin. Korkeimmissa oikeuksissa, hovioikeuksissa, hallinto-oikeuksissa, vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa sekä neljässä käräjäoikeudessa on myös kanslia- tai hallintopäällikö hoitamassa talous- ja henkilöstöhallintoa. Lisäksi hallintotehtäviä hoitaa tuomioistuimen koosta riippuen erilainen määrä kansliahenkilökuntaa.

Tuomioistuimissa hoidettavia taloushallinnon tehtäviä ovat esimerkiksi

- viraston tulosneuvotteluihin liittyvän aineiston laatiminen ja toimittaminen oikeusministeriöön, talousarvioesityksen laatiminen ja tulosneuvottelu oikeusministeriön kanssa
- myyntilaskutus
- matkalaskut
- tavarahankinnat
- kalusteluettelon pitämisen edellyttämien tietojen toimittaminen Palkeille
- ostolaskujen asiatarkastus ja hyväksyminen
- hankintojen kilpailuttaminen siltä osin kuin oikeusministeriö ei sitä tee
- palkkaluettelojen tarkastaminen ja hyväksyminen
- kansliahenkilökunnan ylityökorvausten laskenta, hyväksyminen ja toimittaminen Palkeisiin
- Kela-korvausten hakemiseen liittyvät tehtävät
- Palkeiden tekemien saatavien poistopäätösten tarkastaminen ja hyväksyminen
- määrärahaseuranta ja sisäinen valvonta.

Tuomioistuinten hoitamasta henkilöstöhallinnosta voi mainita esimerkiksi seuraavat kolme kokonaisuutta, joihin sisältyy erilaisia toimintoja tai vaiheita:

**Nimitysasiat.** Tuomioistuimet rekrytoivat itse kansliahenkilökunnan, harjoittelijat ja esittelijät sekä käräjäoikeudessa haastemiehet. Harjoittelijoita ovat esimerkiksi tuomioistuinharjoittelijat, korkeakouluharjoittelijat ja oikeustradenomiharjoittelijat. Rekrytointiprosessiin sisältyy mm. hakuilmoitusten julkaiseminen, hakemusten läpikäyminen, haastattelut, päätöksenteko ja nimitysmuistion laatiminen. Lisäksi tuomioistuimet julistavat haettavaksi tuomareiden virat ja laativat sekä hankkivat tuomareiden nimitysmenettelyn edellyttämiä lausuntoja tuomarivalintalautakunnan käyttöön. Tuomioistuimet rekrytoivat itse määräaikaiset tuomarit enintään vuoden kestäviin virkasuhteisiin. Tuomioistuimissa on käytännössä paljon määräaikaista henkilökuntaa. Tuomioistuimilla on myös sivutoimisten jäsenten ja asiantuntijajäsenten nimittämismenettelyyn liittyviä tehtäviä.

**Koulutus.** Ainakin osa tuomioistuimista järjestää koulutustilaisuuksia joko omalle henkilökunnalleen tai laajemmin, esimerkkinä hovioikeuspiireittäin toteutetut laatuhankeet. Tuomioistuinten ICT-koulutusta hoitaa pääosin tuomioistuinten oma henkilökunta muiden tehtäviensä ohella. Lisäksi tuomioistuin asettaa oikeusministeriön järjestämään koulutukseen hakeutujat etusijajärjestykseen.

**Ohjeiden ja suunnitelmien laatiminen.** Tuomioistuimet vahvistavat omat työjärjestyksensä. Työjärjestykseen voi liittyä esimerkiksi juttujen jako-ohje, ohje päivystysten hoitamisesta ja muita työjärjestystä tarkentavia ohjeita.

Tietyistä asioista tulee olla tuomioistuimessa joko ohje tai suunnitelma. Jäljempänä olevan, Lapin käräjäoikeuden kokoaman luettelon sisältö voi jossain määrin vaihdella tuomioistuinkohtaisesti. Osa suunnitelmista on voitu yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi, mutta vastaavat asiasisällöt tulee löytyä myös niistä. Usein virastokohtaiset määräykset, ohjeet ja suositukset perustuvat joko virkaehtosopimukseen, lakiin yhteistoiminnasta valtion virastoissa tai työsuojelua koskeviin säännöksiin.

- Arkistonmuodostussuunnitelma
- Henkilöstösuunnitelma
- Korkeakouluharjoittelijan harjoittelusuunnitelma
- Käräjänotaarin harjoittelusuunnitelma
- Oikeustradenomiopiskelijan perehdytys- ja harjoittelusuunnitelma
- Matkustusohje
- Pelastussuunnitelma
- Yhdenvertaisuussuunnitelma
- Tasa-arvosuunnitelma
- Tietoturvasuunnitelma
- Ohje turvakiellon alaisten tietojen käsittelemisestä
- Toiminta- ja taloussuunnitelma
- Viraston henkilöstön turvallisuusohjeet
- Toimintamalli häirinnän ja epäasiallisen kohtelun hallinnasta työpaikalla
- Päihdetyösuunnitelma ja menettelytavat päihdeongelmien käsittelyssä
- Toimintaohje saaman/ruotsin kielen käyttämiseksi

- Työhyvinvoinnin tukeminen
- Työsuojelun toimintaohjelma
- Työterveyshuollon vuosittainen toimintasuunnitelma, johon tulee sisällyttää varhaisen tuen malli ja puheeksiottosuunnitelma
- Valmiussuunnitelma, johon sisältyy ICT-varautumissuunnitelma, toipumissuunnitelma sekä uhka- ja riskikartoitus suunnitelma
- Viestintäsuunnitelma
- Vuosilomaohje ja työaikaohje kansliahenkilökunnalle
- Vuosittainen arvioi sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta
- Vuosittaiset koulutussuunnitelmat

Lisäksi tuomioistuimet hoitavat yleis-, henkilöstö- ja taloushallintoonsa liittyviä muita tehtäviä, kuten esimerkiksi

- toimitiloihin liittyvät käyttäjän tehtävät
- tietotekniikkaan liittyvät käyttäjän tehtävät
- istunto- ja päivystysvuorojen suunnittelu
- vuosilomasuunnittelu sekä vuosilomien ja muiden poissaolojen hyväksyminen (sairauslomat, vuorotteluvapaasopimukset, vanhempainvapaat, hoitovapaa, osittainen hoitovapaa, opintovapaa) sekä poissaoloista johtuvien viransijaisuuksien tai työtehtävien järjesteleminen,
- yhteistoiminta työterveyshuollon kanssa, esimerkiksi kuntoutussuunnitelmat ja niiden järjestäminen
- työsuojeluasiat
- työhyvinvointiin liittyvät tehtävät
- kehityskeskustelut ja suoritusarvioinnit
- työajanseuranta
- yhteistoiminta oikeusministeriön, Palkeiden, ORK:n ja Valtorin kanssa sekä muiden yhteistyötahojen kanssa,
- yhteistoimintalain mukaiset menettelyt henkilökunnan kanssa
- tiedottaminen (tuomioistuimen sisäinen ja ulkopuolelle suuntautuva viestintä)
- kunniamerkkiesitykset
- muut lähiesimies- ja esimiestehtävät









OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7067  
ISBN 978-952-259-428-0 (PDF)

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

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