

5.9.2022

EOAK/1329/2022

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Notari Sanna-Kaisa Frantti**

## **TARKASTUS: TUOMIOISTUINVIRASTO 9.3.2022**

### **Tarkastuskohde**

Tuomioistuinvirasto

### **Tarkastusajankohta**

9.3.2022 klo 9:30–13:00

Tuomioistuinvirasto on antanut 28.6.2022 päivätyn kommentin pöytäkirjaluonnoksesta.

### **Osallistujat EOAK:sta**

apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

esittelijäneuvos Juha Niemelä

vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

notari Sanna-Kaisa Frantti

### **Osallistujat tarkastuskohteesta**

ylijohtaja Riku Jaakkola

hallinto-osaston johtaja Tiina Kukkonen-Suvivuo

kehitysosaston johtaja Pasi Kumpula

talousosaston johtaja Raimo Ahola

viestintäpäällikkö Pilvi Isotalus

verkostopäällikkö Anu Koivuluoma

erityisasiantuntija Hanna Nieminen-Finne (Rajat ylittäviin kuulemisiin liittyvät haasteet hallintoasioissa)

tietosuojavastaava Raisa Leivonen (Tietosuojalain mukainen valvonta lainkäyttöasioissa)

## **1 TARKASTUKSEN TOIMITTAMISESTA**

Tarkastuksen tarkoituksena oli tutustuminen Tuomioistuinviraston toimintaan sekä keskustella tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta keskeisistä teemoista.

## 2 TUOMIOISTUINVIRASTO

Tuomioistuinvirasto on perustettu vahvistamaan tuomioistuinten riippumattomuutta ja huolehtimaan tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävistä. Tuomioistuinvirasto toimii oikeusministeriön hallinnonalalla, mutta se on itsenäinen keskusvirasto. Viraston perustamisen edellyttämät tuomioistuinlain muutokset (209/2019) tulivat voimaan ja virasto aloitti toimintansa 1.1.2020. Virasto sijaitsee Vantaan Tikkurilassa.

Tuomioistuinviraston johtokunnassa on yhteensä 8 jäsentä, joista 7 tulee eri tuomioistuimista (6 tuomaria/päällikkötuomaria ja yksi muuta henkilöstöä edustava jäsen). Johtokunta päättää mm. Tuomioistuinviraston toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, strategiasta ja ohjauksen periaatteista.

Tuomioistuinviraston tarkoitus on palvella tuomioistuimia ja muodostaa toimivat yhteydet eri sidosryhmiin. Tarkoituksena on kokonaisuutena ajaa tuomioistuinten asioita sekä toimia tuomioistuinten edunvalvojana.

Tuomioistuinvirastolle siirtyivät oikeusministeriöstä tuomioistuinlaitosta koskevat keskushallintotehtävät. Virkajärjestelyissä ja VES-asioissa oli vuoden siirtymäaika, muut tehtävät siirtyivät heti Tuomioistuinviraston hoidettaviksi.

Tarkastuksella kerrotun mukaan suhteet tuomioistuimiin ovat kehittyneet hyvin. Toimintaa vauhditti koronapandemia, joka puhkesi noin kaksi kuukautta sen jälkeen, kun Tuomioistuinvirasto oli aloittanut toimintansa. Pandemian rajoittaessa kaikkea toimintaa tuomioistuimet toivoivat tukea ja ohjeita. Pian pandemian puhkeamisen jälkeen otettiin käyttöön Skype-palaverit tuomioistuinten johdolle. Aluksi palavereissa käsiteltiin koronaan liittyviä asioita, myöhemmin keskustelunaiheet laajenivat. Palaverit mahdollistivat myös sen, että tuomioistuimet pääsivät helposti keskusteluyhteyteen keskenään. Vapaamuotoisia, noin 1,5 tuntia kestäviä, palavereita järjestetään edelleen joka toinen keskiviikko.

Tuotiin ilmi, että ministeriöt ja muut viranomaiset saattavat lähettää Tuomioistuinvirastolle pyyntöjä ja ilmoituksia vain suomeksi, ja Tuomioistuinvirasto joutuu itse kääntämään tällaisia edelleen tuomioistuimille lähetettäväksi tarkoitettuja asiakirjoja ruotsiksi.

Tuomioistuinvirasto on työstänyt hiljattain julkaistua ensimmäistä strategiaansa vuoden 2021 aikana yhteistyössä HAUS kehittämiskeskus Oy:n, oman henkilökuntansa sekä tuomioistuinten ja sidosryhmien edustajien kanssa. Työ jatkuu toimenpiteiden suunnittelulla ja toteutuksella viraston sisällä. Varsinkin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tulevan henkilökunnan kannalta yhteisen strategian määrittely ja käytännön toimenpiteiden linjaaminen sen pohjalta on tärkeää.

Työn alla on myös EU-rahoitusta saanut tietohallintastrategia tuomioistuinten kestävä digitalisoinnin pohjaksi.

## 2.1 Henkilökunta ja resurssit

Tuomioistuinviraston asiantuntijat tulevat monelta eri ammattialalta, osalla ei ole lainkaan kokemusta tuomioistuimista ja virat ovat määräaikaisia.

Tuomioistuinvirastossa on 10 tuomaria määräaikaisissa tehtävissä ja heillä on taustavirka tuomioistuimissa. Tyypillinen määräaikaisen tehtävän kesto on kolme vuotta, vaihteluväli on 2–5 vuotta.

Tuomioistuinvirastossa koetaan, että tehtäviin nähden virastossa ei ole riittävästi resursseja. Tarkastushetkellä tuomioistuinvirastossa oli noin 50 henkilötyövuotta, lisäresursseja tarvittaisiin noin 20 henkilötyövuotta. Kuluneen noin kahden vuoden aikana on esiintynyt työuupumusta; työterveys on keväällä 2022 tehnyt työaikasuojaan ja työssä jaksamiseen liittyvän kyselyn.

Tuomioistuinvirasto järjestää noin 200 koulutuspäivää vuodessa, tarvetta olisi enemmänkin. Aihevalinnat koulutuksiin tekee tuomarinkoulutuslautakunta Tuomioistuinviraston esikartoituksen ja ehdotusten perusteella.

Todettakoon, että jo Tuomioistuinvirastoa perustettaessa antamissaan lausunnoissa oikeusasiamies piti virastolle tuolloin esitettyä 45 htv:n henkilöstömäärää riittämättömänä; kuten Tuomioistuinvirastoa perustanut toimikunta oli itsekkin katsonut. Oikeusasiamies totesi tuolloin, että Tuomioistuinvirastolle kaavailtu rahoitustaso oli suhteellisesti ottaen 23 % Ruotsin tasosta, 38 % Norjan tasosta, 61 % Tanskan tasosta ja 3,9 % Hollannin tasosta ([EOAK/2656/2017](#), ks. myös lausuntoni [EOAK/5282/2018](#)).

## 3 TARKASTUKSEN TEEMAT

### 3.1 Tuomioistuinlaitoksen perusrahoitus

Tuomioistuinviraston mukaan tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen taso ei ole riittävä. Rahoitusta on ohjattu ruuhkanpurkuun mutta ennakoivasti ei saada rahaa esim. sote-uudistuksen toteutumisen aiheuttamaan todennäköiseen lisätyöhön hallintotuomioistuimissa. Puutteellisesta ennakoinnista aiheutuu aaltoliikettä. ”Ylirahoituksen” vaaraa ei olisi olemassa. Käytännössä pandemiaan liittyvällä lisärahoituksella paikataan perusrahoitusta.

### 3.2 Tuomioistuinten toimitila-asiat ja valtion uusi toimitilastrategia

Tuomioistuinviraston yksi strateginen teema on tarjota toimivat ja turvalliset tilat sekä modernit, työtä helpottavat välineet ja ICT-järjestelmät.

Tuomioistuinviraston talousosasto vastaa tuomioistuinten toimitilahallinnosta siltä osin kuin sitä koskeva päätösvalta ei kuulu oikeusministeriölle.

Tarkastuksella kuullun mukaan Tuomioistuinviraston tavoitteena on saada laadukkaat tilat kustannustehokkaasti. Mahdollisuutta asioida yksityisten vuokranantajien kanssa suoraan Senaatti-kiinteistöt sivuuttaen käytetään vain muutamissa kohteissa.

Helsingin Salmisaaren kohteet ovat suorasopimuksia yksityisen omistajan kanssa. Jos Salmisaaren tilat siirrettäisiin Senaatin jälleen vuokraussopimuksen alaisiksi, jouduttaisiin maksamaan Senaatti-kiinteistön välikäsirooliin liittyvä manageerausmaksu, joka on sopimuksen arvon perusteella huomattava.

### 3.3 ICT-järjestelmät

Tuomioistuinviraston kehitysosasto huolehtii tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä.

Yhteistyötä Oikeusrekisterikeskuksen kanssa ohjaavat oikeusministeriöltä peritty sopimusmallit, joiden tulkinta on ollut haastavaa. Yhteistyö Oikeusrekisterikeskuksen kanssa ei ole vielä toivotulla tasolla ja Tuomioistuinvirasto toivoo, että se saisi Oikeusrekisterikeskukseen pysyvän yhteyshenkilön. Nyt Oikeusrekisterikeskus palvelee tuotekohtaisesti kokonaisvaltaisen lähestymistavan sijasta.

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin on saatu luotua hyvät yhteydet niin johdon kuin asiantuntijoidenkin tasolla.

Tuomioistuinlaitoksen ICT-kustannukset ovat noin 25–40 miljoonaa euroa vuodessa, suurin osa menee kaupallisille toimijoille. Julkisissa hankinnoissa Oikeusrekisterikeskuksella on hankintayksikön rooli ja Tuomioistuinvirastolla on toimeksiantajan rooli.

Julkaisujärjestelmät ovat Oikeusrekisterikeskuksen hankkimia.

Tuomioistuinvirastolla on käytössään Hilda -järjestelmä. Virastolla ei ole pääsyä tuomioistuimien tietojärjestelmiin kuten Haipaan tai Aipaan.

Rekisterinpidon osalta tuomioistuimet vastaavat siitä, miten tiedot on kirjattu järjestelmään. Tuomioistuinvirasto puolestaan vastaa siitä, mitä tietoja sinne kirjataan ja miten. Oikeusrekisterikeskus vastaa tietojen ylläpidosta ja luovuttamisesta. Tuomioistuinvirasto ei saa luovuttaa tietoja Oikeusrekisterikeskuksen rekisteristä. Käytännössä työ tapahtuu eri kaupallisten toimijoiden kanssa (CGI, Accenture, Visma, Tieto jne.)

### 3.4 Rajat ylittäviin kuulemisiin liittyvät haasteet hallintoasioissa

Keskusteltiin ennakkomateriaalina toimitetusta Tuomioistuinviraston asettaman selvitystyöryhmän 24.9.2021 antamasta raportista (TIV/163/2021).

Tuomioistuinviraston roolina on ollut vetää hanketta ja koordinoita selvitystyötä. Hallinto-oikeuksien ylituomarit tekivät selvitystyötä koskevan aloitteen kansainvälisissä kuulemisissa ilmenneiden haasteiden vuoksi. Käytännön tuomioistuintyössä oli havaittu, että Suomen edustustot ulkomailla eivät ole enää viime vuosina ulkoministeriön linjanmuutoksen jälkeen auttaneet suullisissa kuulemisissa. Toisaalta korkein hallinto-oikeus oli palauttanut asioita hallinto-oikeuksiin suullisen kuulemisen järjestämiseksi tilanteissa, joissa kuultava henkilö oleskeli ulkomailla.

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan vallitseva tilanne hallinto-oikeuksissa kansainvälisten kuulemisten suhteen on kestämätön sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä odottavien asianosaisten että virkavastuun ja ratkaisupakon paineissa toimivien tuomareiden kannalta. Olemassa olevat kansainväliset instrumentit soveltuvat hallintoprosessin kansainvälisiin kuulemistilanteisiin ainoastaan rajatuissa tilanteissa. Pohjoismaiden ulkopuolella vain lasten huostaanottoasiat pääsevät kansainvälisten instrumenttien piiriin. Hallinto-oikeuksien osalta puuttuvat kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö.

Tehdyssä selvityksessä on esitetty kahta toimenpide-ehdotusta; yleisten tuomioistuimien kaltainen ohjeistus hallinto-oikeuksille ja puhelin- ja videokuulemislistat Ruotsin mallin mukaan. Myös kansainvälisten sopimusten tarve olisi tuotava esille ulkoministeriön ja oikeusministeriön suuntaan.

Uutena haasteena esiin ovat nousseen Suomeen kohdistuvat pyynnöt ja niihin liittyvien toimintaohjeiden puute. Tuomioistuinvirasto tekee yhteistyötä oikeusministeriön kansainvälisen yksikön kanssa, mutta suvereniteettikysymyksiin liittyvä ”rajankäynti” on usein hankalaa.

### 3.5 Tietosuojalainsäädännön mukainen valvonta lainkäyttöasioissa

Tuomioistuinvirasto kuuluu Tietosuojavaltuutetun valvottaviin. Valvontaviranomaisella ei kuitenkaan ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä.

Tarkastuksella saadun tiedon mukaan henkilötietojen käsittelyn valvonnan osalta nykyisessä mallissa nousee esille useita oikeudellisesti epäselviä kysymyksiä, jotka liittyvät tuomioistuinten valvontaan tietosuoja-asioissa ja vastuun jakautumiseen tietojärjestelmien kehittämisessä ja ylläpidossa sekä sen arviointiin, mitkä käsittelytoimet ylipäätensä liittyvät tuomioistuimen lainkäyttötoimintaan. Epäselvää on myös, miten tuomioistumissa tulisi toimia sellaisissa tietosuojaloukkaustilanteissa, joista muualla ilmoitetaan tietosuojavaltuutetulle.

Tuomioistuinvirasto on nostanut edellä mainittuja asioita esille mm. lausunnoissaan ja keskusteluissa oikeusministeriön kanssa.

Tarkastushetkellä Euroopan unionin tuomioistuimessa oli vireillä ennakkoratkaisupyyntö [C-245/20](#), jossa esillä oli kysymys kansallisen, tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen valvontaviranomaisen toimivallasta valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat ”lainkäyttötehtäviensä yhteydessä”.

Euroopan unionin tuomioistuin antoi asiassa tuomion 24.3.2022. EUT katsoi, kuten kyseisen vastaajavaltion eli Hollannin kansallinen tietosuojaviranomainenkin, että tuomioistuinten ulkopuolisella tietosuojavaltuutetulla ei ole toimivaltaa arvioida hallintotuomioistuinten menettelyä ja linjausta antaa toimittajien käyttöön väliaikaisesti eräitä oikeudenkäyntiasiakirjoja oikeudenkäyntien mediajulkisuuden edistämiseksi.

Tuomionsa kohdassa 33 mukaan ”Oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaaminen edellyttää nimittäin yleisesti, että tuomioistuimet huolehtivat tuomiovallan käyttöön liittyvistä tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita milteään taholta ja että ne on täten suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa niiden jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa.”

Kohdan 34 mukaan ilmaisulla lainkäyttötehtäviensä yhteydessä ”... tarkoitetaan laajemmin kaikkia tuomioistuinten lainkäyttötoimintansa yhteydessä suorittamia käsittelytoimia, siten, että valvontaviranomaisen toimivallan ulkopuolelle jäävät sellaiset käsittelytoimet, joihin kohdistuva valvontaviranomaisen valvonta saattaisi suoraan tai välillisesti vaikuttaa tuomioistuinten jäsenten riippumattomuuteen tai heidän ratkaisuihinsa.”

Kohtien 37–38 mukaan ”valvontaviranomaisen toimivaltaan ei kuulu kyseisen asetuksen 55 artiklan 3 kohdan nojalla muun muassa sellainen henkilötietojen käsittely, jota tuomioistuimet suorittavat käsiteltävinään olevien asioiden viestintäpolitiikassaan, kuten se, että toimittajien käyttöön annetaan tilapäisesti oikeudenkäyntiasiakirjoja, jotta he voivat varmistaa oikeudenkäynnin medianäkyvyyden.

On nimittäin niin, että niiden oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyvien tietojen määrittäminen, jotka voidaan kulloisenkin asian kohde ja asiayhteys huomioon ottaen antaa toimittajille, jotta he voivat selostaa tuomioistuinmenettelyn kulkua tai selittää annettuun ratkaisuun liittyviä tiettyjä seikkoja, liittyy selvästi siihen, että kyseiset tuomioistuimet hoitavat 'lainkäyttötehtävänsä', johon kohdistuva ulkopuolisen viranomaisen valvonta olisi omiaan heikentämään yleisesti oikeuslaitoksen riippumattomuutta." Johtopäätöksenä kohdassa 39 todettiin, "että tuomioistuin asettaa tilapäisesti toimittajien käyttöön henkilötietoja sisältäviä oikeudenkäyntiasiakirjoja, jotta toimittajat voivat paremmin selostaa tuomioistuinmenettelyn kulkua, kuuluu mainitussa säännöksessä tarkoitettuun kyseisen tuomioistuimen 'lainkäyttötehtävien' suorittamiseen."

#### **4 TOIMENPITEET**

Tarkastus ei antanut apulaisoikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin. Pöytäkirja lähetetään tiedoksi tuomioistuinvirastolle ja oikeusministeriölle.