

Alueellistamisen koordinaatioryhmälle

TUOMIOISTUINVIRASTON SJOITTAMISSELVITYS

OSA I Tuomioistuinviraston perustaminen

1 Uudistuksen tausta

Uudistuksen perustana on oikeusministeriön vuonna 2013 julkaisema oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Ohjelmaan on kirjattu pitkän aikavälin tavoitteeksi tuomioistuinviraston perustaminen huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta.

Myös valtiovarainministeriön vuonna 2015 valmistuneessa keskushallinnon virastorakennetta koskevassa selvityksessä "Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta" (VM:n julkaisu 3/2015) on muun ohella ehdotettu, että tuomioistuinten sisäistä hallintoa, kehittämistä ja ohjaamista varten perustetaan erillinen tuomioistuinvirasto.

Oikeusministeriö käynnisti vuonna 2014 hankkeen tuomioistuinten keskushallinnon uudistamisen selvittämiseksi. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa oikeusministeriön asettamat selvitysmiehet ehdottivat tuomioistuinviraston perustamista (Selvityksiä ja ohjeita 2/2015). Hankkeen toisessa vaiheessa oikeusministeriön asettama toimikunta ehdotti, että tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä huolehtimista, tuomioistuinten toiminnan kehittämistä, suunnittelua ja tukemista varten perustettaisiin tuomioistuinvirasto (Mietintöjä ja lausuntoja 23/2017). Mietinnöstä saaduissa lausunnoissa tuomioistuinviraston perustamista kannatettiin laajasti. Yksikään lausunnonantaja ei vastustanut viraston perustamista.

Oikeusministeriö on 25.1.2018 asettanut hankkeen tuomioistuinviraston perustamiseksi. Hanke jakautuu kahteen vaiheeseen. Näistä ensimmäisessä keskitytään tuomioistuinviraston perustamisen edellyttämään säädösvalmisteluun sekä oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle siirtyvien tehtävien arviointiin ja oikeusministeriön organisaatiomuutoksen valmisteluun. Hankkeen toisessa vaiheessa

suunnitellaan tuomioistuinviraston toiminta ja hallinto, tehtäviin liittyvät prosessit, organisaatio- ja henkilöstörakenne sekä työjärjestys.

2 Nykytila

2.1 Tuomioistuinlaitos

Perustuslain (731/1999) 3 §:ssä säädetään vallan kolmijako-opista, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Perustuslain 99 §:ssä puolestaan säädetään ylimpien tuomioistuinten keskinäisestä tehtävänjaoista sekä siitä, että ne valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Perustuslain 102 ja 103 § määrittelevät tuomareiden nimittämismenettelyn sekä virassapysymisoikeuden.

Tuomioistuimista säädetään tuomioistuinlaissa (673/2016). Yleisiä tuomioistuimia ovat käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus. Hallintotuomioistuimia ovat hallinto-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ja korkein hallinto-oikeus. Erityistuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus.

Tuomioistuimet vastaavat laissa säädettyissä rajoissa itse toimintansa järjestämisestä. Tuomioistuinlain mukaan tuomioistuinta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa päällikkötuomari.

2.2 Tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät

Oikeusministeriö on osa valtioneuvostoa. Tuomioistuinlaitos kuuluu oikeusministeriön toimialaan, ja oikeusministeriö vastaa sen toiminnan ylläpitämisestä ja kehittämisestä. Oikeusministeriön sisällä tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta vastaa oikeushallinto-osasto, jonka tehtävänä on huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja strategisesta suunnittelusta sekä toiminnan ja henkilöstön kehittämisestä. Se huolehtii tuomioistuimia koskevista talousarvio- ja kehysvalmistelu- sekä tulosohjaustehtävistä ja tukee tuomioistuimia niiden hoitaessa perustehtäviään. Oikeushallinto-osastolle kuuluu tuomioistuinten virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasioista sekä tuomioistuinlaitoksen tietoteknisten palvelujen hankinnasta huolehtiminen. Oikeusministeriö myös päättää tuomarin viran perustamisesta, lakkauttamisesta ja muuttamisesta sekä esittelee vakinaisten tuomareiden nimitykset ja muut valtioneuvoston päätettäväksi kuuluvat tuomioistuimia koskevat asiat. Osasto vastaa myös tuomioistuinten organisaatiota ja hallintoa koskevan lainsäädännön valmistelusta.

Oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö vastaa tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja koulutuksesta yhdessä vuoden 2017 alussa toimintansa aloittaneen tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa. Koulutusyksikkö järjestää kuluvana vuonna 63 koulutustilaisuutta tuomioistuinten henkilöstölle. Koulutuksiin osallistuu noin 2 500 henkilöä. Koulutusyksikön tuomioistuimille suunnatun koulutuksen kuluva vuoden budjetti on 603 000 euroa.

Oikeushallinto-osaston alaisuudessa toimivat yleisten tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen aineistopankkihanke AIPA sekä hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaatiojärjestelmän kehittämishanke HAIPA. Molempien hankkeiden tavoitteena on kehittää tuomioistuinten työmenetelmiä muun muassa sähköisiä aineistoja hyödyntäen. Hankkeiden toteuttamisesta vastaavat hanketoimistot sijaitsevat Helsingin Pasilassa. HAIPA-hankkeen on tarkoitus valmistua ennen tuomioistuinviraston perustamista 31.12.2019. AIPA-hankkeen toimikausi jatkuu vuoden 2021 loppuun asti. AIPA-hankkeen on suunniteltu siirtyvän organisatorisesti tuomioistuinviraston alaisuuteen.

Tuomioistuimet vastaavat itse talous- ja henkilöstöhallinnostaan siltä osin kuin tehtäviä ei ole keskitetty Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (Palkeet). Tuomioistuinten hoitamiin taloushallinnon tehtäviin kuuluvat esimerkiksi talousarvioesityksen laatiminen tulosneuvotteluihin oikeusministeriön kanssa, määrärahojen käytön seuranta, hankinnat sekä osto- ja myyntilaskutus. Henkilöstöhallinnon tehtävistä erityisesti nimitysasiat ja erilaiset palvelussuhdeasiat kuuluvat tuomioistuimille. Tuomioistuimet järjestävät myös koulutusta omalle henkilökunnalleen. Nimitysasioissa tuomioistuimet nimittävät itse määräaikaiset tuomarit enintään vuoden kestäviin virkasuhteisiin, kansliahenkilökunnan, harjoittelijat ja esittelijät sekä käräjäoikeuksissa haastemiehet. Yli vuoden pituisiin määräaikaisiin tuomarin virkasuhteisiin nimittämistä päättää korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus. Vakinaiset tuomarit ja määräajaksi nimitettävät päällikkötuomarit nimittää tasavallan presidentti tuomarivalintalautakunnan esityksestä.

3 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Hankkeen tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta sekä edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Tämän tavoitteen voidaan arvioida toteutuvan parhaiten, mikäli tuomioistuinten keskushallintotehtävät ja keskitettävissä olevat hallintotehtävät siirretään erilliselle tuomioistuinvirastolle. Tarkoituksena on, että tuomarit itse osallistuvat keskushallinnon järjestämiseen ja tuomioistuinlaitoksen ohjausta koskevaan päätöksentekoon jäseniltään tuomaripainotteisessa johtokunnassa. Viraston perustaminen on linjassa hallitusohjelmaan kirjatun keskushallinnon uudistamista koskevan tavoitteen kanssa.

Tuomioistuinvirasto olisi palveluorganisaatio, joka huolehtisi keskitetysti niistä tehtävistä, jotka eivät lain mukaan kuulu valtioneuvostolle tai tuomioistuimille. Tehtävien keskittämisellä tavoiteltaisiin hallinnollisen työn ammattimaisuuden lisäämistä ja päällekkäisen työn vähentämistä.

Viraston ydintehtävänä olisi huolehtia tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä ja kehittämisestä. Virasto vastaisi siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Lisäksi virasto voisi huolehtia tuomioistuinlaitosta koskevasta kehys- ja talousarviovalmistelusta, tuomioistuinten toimitilahallinnosta ja toimitilojen turvallisuudesta, tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvistä tehtävistä sekä tuomioistuinten henkilökunnan osaamisen kehittämisestä ja koulutuksesta yhdessä tuomarikoulutuslautakunnan kanssa. Virastolle kuuluisi myös vastuu tuomioistuinlaitoksen palvelu- ja tuki-tehtävistä. Myöhemmin tuomioistuinvirasto voisi ottaa hoitaakseen myös muita, nykyisin tuomioistuimissa hoidettavia palvelutehtäviä.

4 Viraston sijoittamisen valmistelu

4.1 Toimikunnan ehdotus

Tuomioistuinviraston perustamista valmistelleen toimikunnan yksimielinen käsitys oli, että tuomioistuinviraston sijaintipaikan valinnan tulisi perustua siihen, missä virastolla olisi parhaat toimintaedellytykset. Tuomioistuinviraston tehtävät huomioon ottaen toimikunta piti tärkeänä, että sijaintipaikan valinnassa kiinnitetään erityistä huomiota tehokkaan sidosryhmäyhteistyön järjestämiseen ja mahdollisuuksiin rekrytoida pätevää henkilöstöä tuomioistuinviraston palvelukseen. Sijaintipaikan valinnalla

olisi myös taloudellisia vaikutuksia. Sijaintipaikalla olisi merkitystä niin tuomioistuinviraston toimintamenoja kuin tuomioistuimille viraston järjestämiin koulutuksiin osallistumisesta aiheutuvia kustannuksia arvioitaessa. Toimikunta arvioi matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia neljän eri sijoittamisvaihtoehdon pohjalta. Ne olivat seuraavat:

- 1) pääkaupunkiseutu,
- 2) junamatka Helsingistä noin 1–2 h,
- 3) noin 400 km:n etäisyys Helsingistä ja
- 4) tätä pidempi etäisyys Helsingistä.

Yhteenvedona kustannuksista toimikunta totesi, että viraston sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle aiheuttaisi lisäkustannuksia, jotka olisivat sitä suurempia, mikä kauempana Helsingistä virasto sijaitisi. Lisäkustannusten määrä olisi sijoittamisvaihtoehdosta riippuen 0,4 – 1,3 miljoonaa euroa.

Toimikunnan näkemyksen mukaan viraston toimintaan ei liity seikkoja, jotka erityisesti puoltaisivat viraston sijoittamista pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Perustettava virasto olisi pieni, joten alueellistamisen vaikutukset työllisyyteen tai talouteen eivät olisi erityisen merkittäviä.

4.2 Lausuntopalaute

Lausunnon toimikunnan mietinnöstä antoi 75 tahoja. Lausuntopyyntöissä tiedusteltiin kantaa muun muassa toimikunnan näkemykseen viraston sijoittamisesta ja siihen vaikuttavista seikoista.

Kaiken kaikkiaan 41 lausunnonantajaa eli yli puolet lausunnonantajista yhtyi toimikunnan käsitykseen siitä, että tuomioistuinviraston toiminnan kannalta paras sijaintipaikka on pääkaupunkiseutu. Näistä kuusi lausunnonantajaa katsoi, että tuomioistuinvirasto voisi sijaita myös muualla. Kaksi lausunnonantajaa ehdotti toissijaiseksi sijaintipaikaksi Hämeenlinnan kaupunkia. Lausunnon antaneista 20 ei ole ottanut kantaa siihen, missä tuomioistuinviraston tulisi sijaita. Kuusi lausunnonantajaa ei ole pitänyt pääkaupunkiseudulle sijoittamista välttämättömänä, mutta ei ole myöskään esittänyt vaihtoehtoa viraston sijaintipaikaksi.

Vaasan hovioikeus, Keski-Pohjanmaan kärjäoikeus, Pohjanmaan kärjäoikeus sekä Vaasan hallinto-oikeus ovat ehdottaneet tuomioistuinviraston sijaintipaikaksi Vaasaa. Lapin kärjäoikeus ja Lapin yliopisto ovat ehdottaneet sijaintipaikaksi Rovaniemeä. Kymenlaakson kärjäoikeus on ehdottanut Kouvolaan, Pirkanmaan kärjäoikeus Tampereelle ja Pohjois-Karjalan kärjäoikeus Joensuuta.

Lisäksi Pohjanmaan liitto ja Vaasan kaupunki ovat ehdottaneet tuomioistuinviraston sijoittamista Vaasaan. Rovaniemen kaupunki, Lapin liitto, Rovaniemen hovioikeus, Lapin kärjäoikeus ja Lapin yliopisto ovat esittäneet viraston sijoittamista Rovaniemelle. Kouvolan kaupunki ja Kymenlaakson Liitto ovat ehdottaneet viraston sijoittamista Kouvolaan. Joensuun kaupunki, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto ja Itä-Suomen yliopisto ovat ehdottaneet viraston sijoittamista Joensuuhun. Pirkanmaan liitto ja Tampereen kaupunki ovat ehdottaneet viraston sijoittamista Tampereelle. Päijät-Hämeen liitto ja Lahden kaupunki ovat ehdottaneet viraston sijoittamista Lahteen. Espoon kaupunki on ehdottanut viraston sijoittamista Espooseen. Hämeenlinnan kaupunki on ehdottanut viraston sijoittamista Hämeenlinnaan. Keravan kaupunki on ehdottanut viraston sijoittamista Keravalle.

4.3 Oikeusministeriön esitys ja alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunto

Oikeusministeriö esitti alueellistamisen koordinaatioryhmälle, että sijoittamisselvityksessä arvioitaisiin Espoon, Helsingin, Joensuun, Kouvolan, Rovaniemen, Vaasan ja Vantaan kaupunkien sopivuus tuomioistuinviraston sijaintipaikaksi. Oikeusministeriö piti perusteltuna, että sijoittamisselvitykseen valitaan kaupungit eri puolelta maata. Lisäksi se piti perusteltuna selvittää mahdollisuuksia sijoittaa virasto myös muualle pääkaupunkiseudulle kuin Helsinkiin.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä puolsi 27.2.2018 antamassaan lausunnossa ehdotettujen pääkaupunkiseudun ulkopuolisten neljän paikkakunnan valintaa sijoittamisselvitykseen. Pääkaupunkiseudulla sijaitseviin esitettyihin sijoitusvaihtoehtoihin koordinaatioryhmä ei ottanut kantaa, sillä sen mukaan alueellistamisasetuksen 6 § edellyttää ainoastaan, että vertailussa on mukana vähintään kaksi pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevaa paikkakuntaa.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä päätti myös puheenjohtajan ehdotuksesta tehdä asian osalta seuraavan pöytäkirjamerkinnän: Alueellistamisen koordinaatioryhmä pyytää oikeusministeriötä harkitsemaan Tampereen lisäämistä sijoittumisselvityksen paikkakuntiin. Tamperetta sijoituspaikkakunnaksi ovat ehdottaneet perustellusti sekä Pirkanmaan liitto ja Tampereen kaupunki yhteisessä kannanotossaan että Pirkanmaan käräjäoikeus.

Alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunnon johdosta oikeusministeriö on sisällyttänyt selvitykseen myös Tampereen kaupungin.

4.4 Selvityksessä mukana olevien kaupunkien kuuleminen

Oikeusministeriö on kuullut selvityksessä mukana olevia kaupunkeja kirjallisesti. Kaupungeille varattiin tilaisuus lausua asiasta yleisesti, minkä lisäksi kaupunkeja pyydettiin vastaamaan sijoittamisselvityksen kannalta tarkoituksenmukaisiin yksilöityihin kysymyksiin. Kaikki kaupungit antoivat pyydetyn lausunnon. Kaikki kaupungit ovat ilmoittaneet, että tuomioistuinvirasto olisi sijoitettavissa kaupunkiin ja että niillä olisi tarjota virastolle tarkoituksenmukaiset toimitilat. Lausunnoissa todettiin muun muassa seuraavaa:

Espoon kaupungin lausunnon mukaan sijoitettaessa tuomioistuinvirasto Keilaniemeen viraston toiminnan kannalta keskeiset viranomaiset ja toiminnot sijaitisivat lähellä ja hyvien joukkoliikenneyhteyksien päässä. Espoossa ja koko pääkaupunkiseudulla on Suomen monipuolisimmat ja dynaamisimmat työ- ja koulutusmahdollisuudet. Tämä tarjoaisi viraston henkilöstön perheenjäsenille erinomaiset koulutus- ja työllistymismahdollisuudet. Espoon aikuisväestö on Suomen koulutetuinta, mikä tarjoaisi erinomaiset lähtökohdat osaavan henkilöstön saamiseen viraston palvelukseen sen kaikilla vastuualueilla. Kansainvälisten yhtiöiden mittavat irtisanomiset sekä yleinen digitalisaatiosta johtuva rakennemuutos ovat lisänneet espoolaisten korkeakoulutettujen työttömyyttä. Erityisesti kokeneiden hallinnon alan ammattilaisten uudelleen työllistyminen on ollut haastavaa. Viraston sijoittuminen Espooseen tarjoaisi kiinnostavia työllistymismahdollisuuksia ja vaikuttaisi positiivisesti kaupungin ja alueen talouteen sekä tulotasoon.

Helsingin kaupungin lausunnon mukaan kaupunki tarjoaisi tuomioistuinviraston henkilöstölle ja heidän perheenjäsenilleen turvallisen ja puhtaan ympäristön, kattavan ja mo-

nipuolisen kasvatuksen ja koulutuksen palveluverkoston, vahvan infrastruktuurin ja erinomaiset terveystalvet. Helsingin keskustassa palvelut ja yhteistyövirastot ovat myös kävellen saavutettavissa. Helsinki tarjoaisi Suomen suurimmat työmarkkinat viraston virkamiesten perheenjäsenille. Helsingissä sijaitsee monta korkeakoulua, jotka tarjoavat osaavan työvoiman kouluttamisen lisäksi mahdollisuuksia tutkimus- ja kehittämistyölle ja opiskelijaharjoittelijayhteistyölle. Helsingin yliopisto tarjoaa kaksikielistä oikeustieteellistä koulutusta. Täydennyskoulutustarjonta on laajaa ja valmiudet sen lisäämiseen sekä yhteistyöhön tuomioistuinviraston kanssa ovat erinomaiset. Helsingin ydinkeskusta tarjoaisi viraston sijoittumiselle parhaat mahdolliset vaihtoehdot verrattuna mihin tahansa kaupunginosaan tai kaupunkiin. Vaikka vuokrataso keskustassa onkin korkeampi, tehokkaan tilankäytön ansiosta nettovuokratustannukset jäisivät todennäköisesti kohtuullisiksi. Kaikki Helsinkiin luodut työpaikat ovat toivottavia alueen kehittymisen kannalta. Eitetty tuomioistuinvirasto olisi kooltaan varsin pieni, jolloin sen vaikutukset tulotasoon, työllisyyteen tai väestökehitykseen eivät olisi merkittäviä. Viraston sijoittaminen Helsinkiin olisi perusteltua tuomioistuin alan sijoittamisen, henkilöstön rekrytoinnin, vapaaajan elämän mahdollisuuksien sekä erinomaisten kansallisten ja kansainvälisten liikenneyhteyksien perusteella.

Joensuun kaupungin lausunnon mukaan kaupungin vahvuuksia ovat Itä-Suomen yliopiston vahvasti kehittyvä oikeustieteen koulutus ja tutkimus sekä onnistuneet näytöt palvelukeskus alalla sekä valtion talous- ja hallintotehtävien sijoittamisessa. Osaavaa eri kokemustason omaavaa alueeseen sitoutunutta työvoimaa on tarjolla sekä oikeushallinnon ja tuomioistuinten kehittämistehtäviin että korkeaa juridiikan osaamista ja kokemusta vaativiin substanssitehtäviin. Joensuun yliopiston oikeustieteen ja hallintotieteen opetus ja tutkimus yhdessä koko maan vahvimman palvelukeskusklusterin kanssa tarjoaisivat viraston sijoittumiselle ja toiminnan tuloksellisuudelle erinomaiset edellytykset. Tuomioistuinviraston kannalta Joensuun koulutustarjonta tuottaa osaajia juuri viraston toiminnan ydintehtäviin, mikä tukisi pätevän ja motivoituneen henkilökunnan rekrytointimahdollisuuksia. Kaupungin keskustan alueella on tarjolla useita viraston toimintaan sopivia toimitiloja. Joensuun elinympäristö on luonnonläheinen ja rauhallinen, tarjoten samalla kaikki kaupunkitason palvelut ja harrastusmahdollisuudet. Joensuun saavutettavuus on hyvä kaikilla liikennemuodoilla. Asuntojen hintataso on suurimpiin kaupunkeihin verrattuna kilpailukykyinen. Tuomioistuinviraston sijoittamisella Joensuuhun olisi erittäin merkittävä alueellinen talous- ja työllisyysvaikutus. Uudet työpaikat parantaisivat kaupungin vetovoimaa ja kasvattaisivat väestömäärää.

Kouvolan kaupungin lausunnon mukaan kaupunki on vetovoimainen asuin kaupunki, jossa on mahdollisuus helppoon arkeen ja kaikki tarvittava on lähellä. Kaupungista löytyy myös erilaisia asuinalueita, joissa asuminen on edullista. Kouvola on helposti saavutettavissa, koska se sijaitsee päätieverkon ja rautateiden risteyskohdassa. Kouvola on useita tuomioistuinviraston toimintaa tukevia viranomaisia oikeushallinnon ja valtionhallinnon sektoreilta, mikä antaisi hyvät valmiudet toimia viraston hallinnollisissa tehtävissä myös ruotsin kielellä. Kaupungissa on laadukkaita ja tarkoituksenmukaisia toimistotiloja kaupungin keskustassa uudisrakennuksissa ja myös aikaisemmin hovioikeuden käytössä ollut rakennus. Tuomioistuinviraston merkitys Kouvolaan olisi erittäin huomattava. Uuden viraston sijoittaminen paikkakunnalle loisi uskoa tulevaisuuteen, toisi mukanaan arvostettuja työpaikkoja sekä vahvistaisi alueen elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin kehittymistä.

Rovaniemen kaupungin lausunnon mukaan kaupungin alueellisena vahvuutena ovat muun muassa hyvä saavutettavuus ja viihtyisä elinympäristö sekä Lapin yliopiston, Lapin ammattikorkeakoulun ja Lapin ammattiotiston takaama monipuolinen koulutustarjonta, osaamisen korkea taso ja asiantuntevan työvoiman saaminen. Rovaniemi on Lapin maakunnan keskus, joka tarjoaa asukkailleen laajat julkiset ja yksityiset palvelut. Korkeasti koulutetun, kielitaitoisen ja sitoutuvan henkilöstön rekrytointi, edulliset ja viihtyisät toimitilat sekä kilpailukykyinen kustannustaso ovat alueen avaintekijöitä. Virastolle olisi löydettävissä valmiit tarkoituksenmukaiset toimitilat kaupungin keskustasta. Tuomioistuinviraston sijoittuminen Rovaniemelle vahvistaisi merkittävästi alueella jo olevaa julkisoikeuteen perustuvaa osaamiskeskittymää ja loisi tuomioistuinvirastolle erinomaisen toimintaympäristön ja menestymisen edellytykset.

Tampereen kaupungin lausunnon mukaan kaupunki yhdessä sen naapurikuntien kanssa muodostavat kokonaisuuden, jossa löytyy mahdollisuuksia niin kaupunkimaiseen kuin väljempäänkin asumiseen. Sen vuoksi suomalaiset ovat valinneet Tampereen suosituimmaksi paikaksi elää ja asua. Elämisen kustannukset ovat alhaisemmat ja kulkuyhteydet joustavampia ja nopeampia verrattuna pääkaupunkiseutuun. Tampere on merkittävimpiä opiskelu- ja koulutuskaupunkeja, jossa on korkeakoulutasoiset hallintotieteiden, kauppatieteiden ja politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelmat. Koulutusympäristö tarjoaa hallinto-oikeudellista ja julkisoikeudellista koulutusta sekä johtamiskoulutusta, jotka yhdessä pystyvät tuottamaan pätevää ja osaavaa henkilökuntaa tulosohjausta harjoittavaan keskusvirastoon. Kaupungin keskustassa on useita hyviä toimitilavaihtoehtoja. Tuomioistuinviraston sijoittuminen kaupunkiin vaikuttaisi sen talouteen hyvin positiivisesti.

Vaasan kaupungin lausunnon mukaan kaupunki ja Vaasan seutu ovat Suomen elinvoimaisimpia ja kilpailukykyisimpiä alueita, joissa olisi hyvät työllistymismahdollisuudet myös tuomioistuinviraston henkilöstön perheenjäsenille. Elämän laatu seudulla on korkea, palvelut runsaita, etäisyydet lyhyitä ja ostovoima hyvä. Opiskelu Vaasassa on mahdollista sekä suomeksi, ruotsiksi että englanniksi ala-asteelta yliopisto-opintoihin asti. Helsingin yliopiston kaksikielinen oikeustieteellinen koulutus toimii Vaasassa, lisäksi kaupungissa on oikeustradenomin, taloustieteiden, valtiotieteiden, julkisoikeuden ja julkisjohtamisen koulutusta. Kaksikielisyyteen liittyvänä vahvuutena Vaasa kykenee aidosti takaamaan kansalaisten kielellisten oikeuksien toteutumisen. Vaasan vahva oikeudellinen infrastruktuuri edistäisi perustettavan viraston toiminnan käynnistymistä, tuloksellista hoitamista ja vaikuttaisi positiivisesti viraston rekrytointipohjaan, henkilöstökierron mahdollisuuksiin ja alueen vetovoimaisuuteen. Vaasassa olisi helppo rekrytoida kaikkiin tuomioistuinviraston toimintoihin pätevää, sitoutunutta ja aidosti kaksikielistä henkilöstöä. Kaupungilla olisi osoittaa tuomioistuinvirastolle useita tarkoituksenmukaisia kiinteistöjä toimitiloiksi. Tuomioistuinviraston sijoittumisella kaupunkiin arvioidaan olevan positiivisia kerrannaisvaikutuksia niin tulotason, työllisyyden kuin väestönkehityksenkin kannalta, mikä pitkällä aikavälillä tukisi kaupungin kehitystä kohti monipuolisempaa työpaikka- ja elinkeinorakennetta.

Vantaan kaupungin lausunnon mukaan kaupunki on yksi tulevista Uudenmaan maakunnan kuudesta aluekeskuksesta, ja sille on muodostunut toimiva yhteistyöverkosto kaupungin, maakunnan ja valtion viranomaisten kesken. Suomen nopeimmin kasvavan kau-

pungin hallinnollinen keskus Tikkurila on vahvan rakentamisen vaiheessa. Rungas ja seudullisesti kohtuuhintainen asuntorakentaminen tukee osaltaan hyvin myös kaupallisten palvelujen jatkuvaa laajenemista. Toimistotilaa Tikkurilassa on jo ennestään kattavasti ja sitä rakennetaan lähivuosina lisää. Viraston sijoittuminen Vantaalle takaisi parhaalla mahdollisella tavalla henkilöstön saatavuuden ja myös henkilöstön puolisoiden mahdollisuus työllistyä olisi hyvä. Vantaan valttina on sen saavutettavuus joka puolelta Suomea. Vantaa kuuluu noin 1,3 miljoonan asukkaan metropolialueeseen, jossa on laaja yliopisto-, korkeakoulu- ja oppilaitostarjonta. Vantaa on vetovoimainen ja elinvoimainen kaupunki, mikä takaisi osaavan henkilöstön saatavuuden viraston tarpeisiin myös tulevaisuudessa. Tuomioistuinviraston sijoittuminen Vantaalle olisi tärkeä osa tavoitetta lisätä kaupungin korkeasti koulutettujen työpaikkojen määrää sekä saada lisää tärkeitä lukumääräisesti laskussa olleita valtiotyöpaikkoja.

OSA II Tuomioistuinviraston sijoittaminen

5 Toiminnalliset, taloudelliset, alueelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset

5.1 Toiminnalliset vaikutukset

Tuomioistuinviraston sijoittamiseen liittyviä toiminnallisia vaikutuksia arvioitaessa lähtökohtana on pidettävä eri sijoittamisvaihtoehtojen vaikutusta tuomioistuinvirastolle siirtyvien tehtävien tulokselliseen hoitamiseen. Tehtävien tuloksellinen hoitaminen edellyttää sujuvaa yhteistyötä tuomioistuinten ja sidosryhmien kanssa sekä pätevän ja osaavan työvoiman saantia viraston tehtäviin.

Tuomioistuinviraston ”asiakkaita” ovat kaikki Suomen tuomioistuimet. Kansalaiset eivät lähtökohtaisesti asioi tuomioistuinvirastossa. Kansalaisten kannalta tuomioistuinviraston sijainnilla ei ole merkitystä, koska mahdollinen yhteydenpito on hoidettavissa kirjallisesti tai puhelimitse.

Yksi tuomioistuinviraston tärkeimmistä tehtävistä on tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittämistä huolehtiminen ja koulutuksen järjestäminen yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa. Viraston sijaintipaikalla on huomattava merkitys koulutuksen suunnittelun ja järjestämisen kannalta.

Yhteistyö tuomioistuinten ja sidosryhmien kanssa

Tuomioistuinviraston perustamisen tarkoituksena on edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Virasto kuuluisi oikeusministeriön hallinnonalaan. Tehtäviensä ja asemansa vuoksi viraston yhteistyö erityisesti *tuomioistuimiin ja oikeusministeriöön* tulisi olemaan tiivistä, lähes päivittäistä kanssakäymistä edellyttävää. Tuomioistuinvirasto tulisi olemaan yhteistyössä myös muihin viranomaisiin ja alan toimijoihin, kuten yliopistoihin ja asianajajakuntaan.

Yhtenä tuomioistuinviraston perustamisen keskeisenä tavoitteena on, että tuomioistuinvirasto voisi oikeusministeriötä aktiivisemmin osallistua tuomioistuinlaitoksen henkilöstön osaamisen kehittämiseen yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan ja tuomioistuinten kanssa. Sijaintipaikan merkitys korostuisi erityisesti suhteessa koulutuksen järjestämiseen liittyviin viraston tehtäviin. Toiminnallisesti tärkeää olisi, että viraston koulutuksen suunnittelusta vastaava henkilöstö työskentelisi läheisessä yh-

teistyössä viraston muiden asiantuntijoiden kanssa. Myös läheinen kontakti lainvalmistelusta vastaaviin ministeriöihin olisi ensiarvoisen tärkeää koulutustarpeiden selvittämiseksi. Näin ollen perusteltua syytä koulutustoiminnan sijoittamiseksi eri paikkakunnalle kuin viraston muut toiminnot ei ole.

Tuomioistuinvirastolla olisi myös tehtäviä, joiden hoitaminen ei olisi yhtä vahvasti riippuvaista viraston sijainnista. Näitä ovat muun muassa tuomioistuintoiminnan suunnitteluun, ohjaukseen, seurantaan sekä yksiköiden tulosohjaukseen ja tukitoimintoihin liittyvät tehtävät.

Viraston fyysisen sijainnin merkitystä vähentäisi sähköisten viestintävälineiden käyttäminen. Läheskään kaikkea yhteydenpitoa ei kuitenkaan ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista hoitaa etäyhteyksin. Kasvokkain tavattaessa ja keskusteltaessa kanssakäyminen on helpompaa ja asioiden voidaan arvioida tulevan hoidetuksi tehokkaammin. Tuomioistuinviraston tehtävien sujuva ja tehokas hoitaminen sekä yhteistyö tuomioistuinten ja sidosryhmien kanssa edellyttäisivät ainakin jossain määrin myös henkilökohtaista kanssakäymistä. Henkilökohtaisen kanssakäymisen tarve korostuisi viraston perustamisen alkuvaiheessa rakennettaessa luottamuksellisia yhteistyösuhteita tuomioistuinten ja sidosryhmien ja uuden keskusviraston henkilöstön välillä. Henkilökohtainen kanssakäyminen olisi tärkeää myös viraston toiminnan vakiinnuttua. Erityisesti strategisesti tai taloudellisesti merkittävien asioiden valmistelun voidaan arvioida edellyttävän henkilökohtaista kanssakäymistä. Näistä syistä viraston tulisi sijaita hyvien kulkuyhteyksien päässä.

Suomen tuomioistuinlaitos koostuu yleisistä tuomioistuimista, hallintotuomioistuimista ja erityistuomioistuimista. Tuomioistuimista Helsingissä sijaitsevat korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, hovioikeus, käräjäoikeus, hallinto-oikeus sekä kaikki erityistuomioistuimet eli vakuutus-oikeus, markkinaoikeus ja työtuomioistuin. Espoossa, Joensuussa, Kouvolassa, Tampereella ja Vantaalla sijaitsee käräjäoikeus, Rovaniemellä sijaitsevat hovioikeus ja käräjäoikeus, Vaasassa sijaitsevat hovioikeus, hallinto-oikeus ja käräjäoikeus. Käräjäoikeudet sijaitsevat kaikissa mainituissa kaupungeissa myös 1.1.2019 voimaan tulevan käräjäoikeuksien rakenneuudistuksen jälkeen.

Tuomioistuinviraston edustajat työskentelisivät myös *muiden ministeriöiden* kuin oikeusministeriön hankkeissa ja työryhmissä sekä muiden ministeriöiden hallinnonalan viranomaisten kanssa. Tuomioistuinvirastoa tultaisiin tuomioistuinten ja oikeusministeriön tavoin kuulemaan *eduskunnassa*. Viraston yhteistyö ministeriöihin ja eduskuntaan tulisi olemaan jatkuvaa.

Tuomioistuinvirasto tekisi yhteistyötä myös muiden *keskushallintoviranomaisten* kanssa. Oikeusministeriön hallinnonalan keskushallintoviranomaisista Rikosseuraamuslaitoksen (Rise) keskushallintoyksikkö sijaitsee Helsingissä ja sen valtakunnallisen täytäntöönpanoyksikön päätoimipaikka Turussa. Rikosseuraamusalan koulutuskeskus on Vantaalla. Valtakunnansyyttäjänvirastolla on päätoimipaikka Turussa ja toimipaikka Helsingissä. Valtakunnansyyttäjänvirasto sijaitsee Helsingissä. Lisäksi kaikilla mainituilla keskushallintoviranomaisilla on alueellisia toimipaikkoja.

Tuomioistuinten lisäksi kaikissa kaupungeissa sijaitsee *oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisten* toimintoja kuten oikeusaputoimistoja, syyttäjänvirastoja ja ulosottovirastoja. Kaikissa kaupungeissa sijaitsee myös *muiden valtionhallinnon viranomaisten* toimintoja.

Tuomioistuinvirasto sekä tuomioistuinten sähköisten työmenetelmien kehittämishankkeet AIPA ja HAIPA tekevät tiivistä yhteistyötä *IT-järjestelmien toimittajien* ja muiden *ICT-asiantuntijoiden* kanssa. Yhteistyökumppanit toimivat ja yhteistyötä tehdään sopimusten perusteella pääkaupunkiseudulla. Ke-

hittämishankkeiden valmistuttua järjestelmien ylläpitoon ja jatkokehittämiseen liittyvät tehtävät kuuluisivat tuomioistuinvirastolle. Tuomioistuinten sähköisen työjärjestelmien ylläpidosta ja tuotannon tuesta vastaava *Oikeusrekisterikeskus* (ORK) sijaitsee Hämeenlinnassa.

Tuomioistuinviraston sijainnilla kaupungissa, jossa sijaitsee yksittäisiä tuomioistuimia tai muiden valtionhallinnon viranomaisten toimintoja, ei ole arvioitava saavutettavan merkittävää hyötyä viraston toiminnalle. Toiminnallinen etu liittyisi lähinnä kaupungissa sijaitsevien tuomioistuinten ja sen henkilöstön mahdollisuuteen henkilökohtaiseen yhteistyöhön tuomioistuinviraston edustajien kanssa. Yksittäisiä toimijoita tärkeämmäksi viraston toiminnan tehokkaan järjestämisen kannalta nouseekin viraston saavutettavuus kaikkialta Suomesta.

Tuomioistuinviraston saavutettavuus

Pääkaupunkiseutu on saavutettavissa kaikkialta Suomesta rautateitse ja lentäen. Viraston tehtävien kannalta tärkeimpiä yhteistyötahoja pääkaupunkiseudulla olisivat alueen tuomioistuimet, oikeusministeriö ja muut ministeriöt sekä eduskunta. Tuomioistuimissa työskentelee yhteensä noin 3 200 virkamiestä, joista lähes 1 400 eli lähes 45 % koko tuomioistuinlaitoksen henkilöstöstä työskentelee pääkaupunkiseudulla sijaitsevilla tuomioistuimissa. Muita yhteistyötahoja olisivat esimerkiksi eri keskuks-hallintoviranomaiset sekä työmarkkinalaitos ja ammattijärjestöt. Myös suuri osa eri alojen, kuten esimerkiksi ICT-alan, asiantuntijoista työskentelee pääkaupunkiseudulla. Tuomioistuinviraston toiminnan luonteen ja sidosryhmäyhteistyön vuoksi pääkaupunkiseudulla tulisi viraston mahdollisesta alueellistamisesta riippumatta olla jonkin verran viraston käyttöön osoitettuja työtiloja. Samoin AIPA- ja HAIPA-hanketoimistojen olisi tarkoituksenmukaista jatkaa toimikautensa loppuun nykyisissä toimitiloissaan Helsingissä.

Jos tuomioistuinvirasto alueellistettaisiin, korostuisi viraston sijoittamisessa sen saavutettavuus pääkaupunkiseudulta ja tuomioistuinkaupungeista. Tampere sijaitsee Helsingistä pohjoiseen suuntaavan pääradan varrella, ja se on kohtuullisen hyvin saavutettavissa rautateitse kaikkialta Suomesta. Kouvola sijaitsee Helsingistä itään suuntaavan radan varrella, ja sekin on kohtuullisen hyvin saavutettavissa rautateitse kaikkialta Suomesta, parhaiten Itä-Suomesta. Junamatka Helsingistä Tampereelle ja Kouvolaan kestää noin puolitoista tuntia. Myös Joensuu, Rovaniemi ja Vaasa ovat saavutettavissa rautateitse. Matka-aika Helsingistä Vaasaan on noin 3,5 tuntia ja Joensuuhun on noin 4,5 tuntia. Kaupungit ovat siten verrattain hyvin saavutettavissa pääkaupunkiseudulta, mutta poikittaisen raideliikenteen vähyyden vuoksi Vaasa ei ole hyvin saavutettavissa itäisestä Suomesta, eikä Joensuu läntisestä Suomesta. Matka-aika junalla Helsingistä Rovaniemelle on noin kahdeksan tuntia. Helsingistä pääsee lentäen Joensuuhun, Rovaniemelle, Tampereelle ja Vaasaan. Kouvolaan ei ole henkilöliikennettä lentäen. Matka-aika lentäen Helsingistä Tampereelle on 40 minuuttia, Joensuuhun ja Vaasaan yksi tunti ja Rovaniemelle tunti ja 20 minuuttia.

Saavutettavuus pääkaupunkiseudulta (Helsinki, Espoo, Vantaa)	Etäisyys	Matka-aika junalla	Lentoaika
Kouvola ja Tampere	n. 150 km	n. 1 h 30 min	Kouvolaan ei henkilöliikennettä, Tampere n. 40 min
Joensuu ja Vaasa	n. 400 km	n. 4 h	1 h
Rovaniemi	n. 800 km	n. 8 h	1 h 20 min

Matkustamisen vaikutus virkatehtävien tehokkaaseen hoitamiseen

Matkustamiseen kuluu virkamiesten työaika. Autolla tai lentäen matkustettaessa tehokas työskenteleminen ei ole mahdollista. Junalla matkustettaessa on mahdollista työskennellä, mutta työskentely ei ole yhtä tehokasta kuin työpaikalla työskentely. Esimerkiksi häiriö verkkoyhteydessä voi haitata tai estää työskentelyn. Julkisilla paikoilla työskentelyn mahdollisuutta vähentävät muun muassa tietosuojan ja tietoturvaan liittyvät seikat. Matkustamiseen kuluva aika vähentää tehokasta työaika ja on siten lähtökohtaisesti pois tuomioistuinviraston tai tuomioistuimen tuloksellisesta toiminnasta.

Etäneuvottelumahdollisuuksista huolimatta viraston johdon voitaisiin arvioida matkustavan Helsinkiin keskimäärin viikoittain ja muun henkilöstön kerran kuukaudessa. Tuomioistuinten johdon voitaisiin arvioida matkustavan tuomioistuinvirastoon kahdesti vuodessa. Tuomioistuinten muun henkilöstön voitaisiin arvioida matkustavan koulutukseen kerran vuodessa. Mainituilla matkustusmäärillä tuomioistuinviraston henkilöstön tehokkaasta työajasta sitoutuisi matkustamiseen arviolta yhden henkilötyövuoden verran vuodessa. Tuomioistuinten henkilöstön osalta vastaava osuus olisi arviolta kolme henkilötyövuotta.¹

Tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittäminen ja koulutuksen järjestäminen

Tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittämiseen ja koulutukseen liittyvät tehtävät siirtyisivät perustettavaan tuomioistuinvirastoon. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön järjestämiin koulutuksiin osallistuu kuluvaan vuonna noin 2 500 henkilöä. Oikeusministeriöön jäisivät oikeusapuun, talous- ja velkaneuvontaan sekä Kuluttajariitalautakuntaan liittyvät koulutustehtävät. Tilaisuudet järjestetään pääosin koulutusyksikön toimitiloissa Helsingin keskustassa. Osaan koulutuksista voi osallistua etäyhteyksin.

Valtaosa koulutuksista järjestetään lähiopetuksena. Koulutuksissa, joissa painotetaan vuorovaikutusta ja kokemusten jakamista osallistujien kesken, ei voida pedagogisesti onnistuneesti toteuttaa etäkoulutuksena skype- tai videoyhteydellä. Nykyisin koulutuksessa korostetaan osallistavien opetusmuotojen tärkeyttä oppimisen kannalta.

Hyvät kulkuyhteydet, toimivat koulutustilat ja riittävä majoituskapasiteetti ovat keskeisiä asioita osallistujien, kouluttajien ja koulutuksen järjestäjien kannalta.

¹ Laskelma on tehty sillä oletuksella, että edestakainen matka siirtymisineen tuomioistuinvirastosta pääkaupunkiseudulle ja edestakainen matka tuomioistuimesta tuomioistuinvirastoon kestäisi neljä tuntia matkustustavasta ja tuomioistuinviraston sijainnista riippumatta.

Vuonna 2017 koulutuksiin osallistujista yli puolet tuli pääkaupunkiseudulta, Hämeenlinnasta, Lahdesta, Porvoosta, Turusta tai Raaseporista. Valtaosa oikeusministeriön hallinnonalan kouluttajista on pääkaupunkiseudulta. Hallinnonalan ulkopuoliset kouluttajat ovat valtion virastojen ja muiden sidosryhmien, kuten yliopistojen, ministeriöiden, järjestöjen ja asianajotoimistojen edustajia, joiden toimipaikat sijaitsevat pääsääntöisesti pääkaupunkiseudulla. Asiantuntijakouluttajat eivät ole välttämättä valmiita matkustamaan pääkaupunkiseudun ulkopuolelle koulutustilaisuuksiin. Asiantuntijoiden poisjäämisellä olisi suora heikentävä vaikutus koulutuksen laatuun.

Tuomarinkoulutuslautakunnan yhtenä tehtävänä on huolehtia tuomioistuinten henkilöstön koulutuksesta yhteistyössä oikeusministeriön ja tuomioistuinten kanssa. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön ja tuomarinkoulutuslautakunnan yhteistyö on jatkuvaa. Tuomarinkoulutuslautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä varajäsenineen. Puheenjohtajisto ja jäsenet hoitavat tehtävää oman työnsä ohella. Lisäksi lautakunnalla on päätoiminen sihteeri ja osastos sihteeri. Lautakunta kokoontuu korkeimman oikeuden tiloissa Helsingissä, missä myös sihteeristö työskentelee.

Tuomioistuinten lähiopetuksena toteutettavien koulutusten kokonaistaloudellisin ja tarkoituksenmukaisin vaihtoehto olisi toteuttaa ne pääkaupunkiseudulla, koska pääkaupunkiseudun saavutettavuus on paras eri puolilta Suomea. Myös tuomarinkoulutuslautakunnan toiminta Helsingissä tukisi viraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle.

Koulutustoimintaa ei tulisi erottaa muusta tuomioistuinviraston toiminnasta, vaan koko tulevan viraston henkilöstön tulisi olla sijoitettuna samoihin tiloihin. Oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö on kestävästi 2016 lähtien sijainnut fyysisesti eri paikassa kuin oikeushallinto-osaston muu henkilöstö. Kokeemukset osoittavat, että tämä ei ole ollut onnistunut ratkaisu. Koulutussuunnittelussa ja -toteutuksessa hyödynnetään viraston muita asiantuntijaresursseja ja palveluita. Tuomioistuinviraston tehtävien tehokkaan ja tuloksellisen hoitamisen kannalta koulutuksen suunnittelua ja järjestämistä ei tulisi sijoittaa erilleen muusta virastosta.

Työvoiman saannin turvaaminen valtion tehtäviin

Ylintä päätösvaltaa tuomioistuinvirastossa käyttäisi tuomariennemistöinen johtokunta. Viraston päivittäisjohtamisesta vastaisi viiden vuoden määräajaksi nimitettävä ylijohtaja. Ylijohtajan viran lisäksi tuomioistuinvirastossa olisi muita virkoja ja muuta henkilöstöä sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrättäisiin. Tuomioistuinvirasto olisi asiantuntijaorganisaatio, jonka toiminnassa korostuisi paitsi tuomioistuinlaitoksen myös talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntemuksen tarve. Tuomioistuinvirastossa hoidettavien tuomioistuinten hallintotehtävien tehokas ja tuloksellinen hoitaminen edellyttäisi, että viraston henkilöstössä olisi riittävästi ainakin oikeustieteellistä, taloustieteellistä ja yhteiskuntatieteellistä asiantuntemusta. Virasto tulisi tarvitsemaan myös ICT- ja toimitilahallintoon liittyvää osaamista. Lisäksi virastossa tulisi olla johtamista ja asiantuntijatyötä tukevaa avustavaa henkilöstöä.

Erityisesti tuomioistuinviraston toiminnan aloittamisen sujuvuuden kannalta olisi tärkeää, että oikeusministeriöstä siirtyisi riittävästi osaavaa henkilöstöä virastoon. Viraston sijainnilla on suuri merkitys oikeusministeriössä nyt työskentelevän henkilöstön harkitessa siirtymistä tuomioistuinvirastoon. Oleettavaa on, että henkilöstö siirtyisi todennäköisimmin viraston palvelukseen, jos virasto sijaittisi pääkaupunkiseudulla tai sellaisen matkan päässä pääkaupunkiseudulta, että kodin ja työn välillä matkustamiseen päivittäin kuluva aika ei muodostuisi kohtuuttoman pitkäksi. Helsingin keskustasta Kouvolan

tai Tampereen keskustaan matkustaa junalla 1,5 tunnissa. Pääkaupunkiseudulla asuvan henkilön päivittäinen työmatka Kouvolaan tai Tampereelle olisi siten yli kolme tuntia. Päivittäistä matkustamista Joensuuhun, Rovaniemelle tai Vaasaan ei ole pidettävä mahdollisena.

Erilaiset työajan joustot ja mahdollisuus etätöihin mahdollistavat tehokkaan työskentelyn myös muualla kuin työpaikalla. Työajan joustoista huolimatta siirtymishalukkuuden oikeusministeriön palveluksesta tuomioistuinviraston palvelukseen olisi arvioitava olevan suurinta, jos virasto sijoitettaisiin pääkaupunkiseudulle.

Viraston toiminnan aloittamisen sujuvuuden ja myöhemmän häiriöttömän toiminnan kannalta olisi tärkeää, että virastoon saataisiin rekrytoitua riittävästi myös uutta osaavaa henkilöstöä. Osaavan henkilöstön rekrytoinnissa olisi eduksi, jos viraston sijaintikaupungissa tai sen työssäkäyntialueella olisi samankaltaista osaamista edellyttäviä julkishallinnon tai yksityisen sektorin työpaikkoja. Samoin kaupungin ja alueen mainitunlaista osaamista tukevan ja monipuolisen koulutustarjonnan olisi arvioitava olevan eduksi rekrytoinnissa.

Kaikissa selvityksessä mukana olevissa kaupungeissa on valtionhallinnon virastoja sekä yksityisen sektorin yrityksiä ja yhteisöjä kuten asianajo- ja lakiasiantuntijayhteisöjä. Kaikissa kaupungeissa on myös viraston eri toimintoja tukevaa ammatillista tai ammattikorkeakoulutasoista koulutusta. Pääkaupunkiseudulla, Joensuussa, Rovaniemellä ja Vaasassa on sekä yliopistotasoisia oikeustieteellistä koulutusta että mahdollisuus suorittaa muita tuomioistuinviraston eri tehtäviin liittyviä tutkintoja ja opintokokonaisuuksia esimerkiksi hallintotieteissä ja kauppatieteissä. Tampereen yliopistossa on tarjolla muun muassa hallinto-oikeudellista, julkisoikeudellista ja johtamiskoulutusta. Kouvolassa on mahdollista suorittaa avoimessa yliopistossa Helsingin, Lappeenrannan, Itä-Suomen ja Vaasan yliopistojen tutkintoihin liittyviä opintoja.

Näiden eri kaupunkien koulutustarjonnalla ei kuitenkaan arvioida olevan ratkaisevaa merkitystä harmittaessa tuomioistuinviraston sijoittumista ja ammattitaitoisen sekä osaavan henkilöstön hakeutumista tuomioistuinviraston tehtäviin. Koulutettujen henkilöiden arvioidaan olevan valmiita liikkumaan tavoitteitaan vastaavaan ja houkuttelevana pitämäänsä tehtävään riippumatta siitä, missä kaupungissa he ovat tutkintonsa suorittaneet.

Tuomioistuinviraston perustamista valmistellut toimikunta teki opintomatkat Ruotsiin, Norjaan, Tanskaan ja Alankomaihin. Toimikunta selvitti eri maiden tilannetta myös tuomioistuinten keskushallinto-tehtäviä hoitavien virastojen sijainnin näkökulmasta. Toimikunnan mietinnön mukaan Ruotsista ja Norjasta saadun palautteen mukaan sijainti pääkaupungin ulkopuolella on käytännössä vaikeuttanut näiden maiden tuomioistuinvirastojen toimintaa. Paljosta matkustamisesta aiheutuvien kulujen lisäksi haasteita on aiheutunut erityisesti osaavan työvoiman saannin turvaamisessa viraston palvelukseen.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Tuomioistuinvirasto tarvitsisi toimiakseen asianmukaiset toimitilat. Viraston tehtävien hoitaminen edellyttäisi myös viraston henkilökunnan matkustamista. Tuomioistuinten henkilöstö matkustaisi tuomioistuinvirastoon erityisesti osallistuakseen viraston järjestämiin koulutuksiin. Matkustaminen voisi edellyttää päivärahojen maksamista ja majoittumista, mistä syntyisi kustannuksia virastolle ja tuomioistuimille. Viraston sijainnilla olisi siten ainakin toimitiloihin ja matkustamiseen liittyviä taloudellisia

vaikutuksia. Tuomioistuinviraston sijoittamisesta mahdollisesti koituvat hyödyt vähentäisivät osaltaan viraston perustamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Toimitilakustannukset

Tuomioistuinviraston toiminta edellyttäisi asianmukaista toimistotilaa ja koulutusten järjestämiseen sopivaa tilaa. Valtion toimitilastrategian mukaisesti 45 henkilöä työllistävä virasto tarvitsisi toimiakseen noin 810 neliömetrin suuruisen toimitilan (18 m²/henkilö). Koulutuksen asianmukaiseksi järjestämiseksi tarvittaisiin noin 400 neliömetrin suuruiset toimitilat. Tuomioistuinviraston toimitilojen tarve olisi siten yhteensä noin 1 200 neliometriä.

Toimitilakustannusten kannalta viraston sijaintipaikkakunnalla ei olisi ratkaisevaa merkitystä, koska kustannuksiltaan yhdenvertaisia toimitiloja on löydettävissä kaikilta selvityksessä mukana olevilta paikkakunnilta. Viraston toimipaikan kustannukset olisivat sijaintipaikasta riippumatta valtion toimitilastrategian mukaisesti yhteensä noin 208 800 euroa vuodessa (14,50 euroa/m²/kuukausi).

Sijoitettaessa tuomioistuinvirasto Helsinkiin viraston olisi mahdollista toimia oikeusministeriölle vuokratuissa tiloissa Salmisaaressa. Tiloissa toimii nykyisin Helsingin käräjäoikeus ja Helsingin hovioikeus. Vuokrakiinteistössä olisi riittävästi työtilaa myös tuomioistuinviraston tarpeisiin. Tilojen käytöstä ei siten aiheutuisi lisää vuokramenoja oikeusministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuintoiminnan luonteen vuoksi Salmisaaren tiloissa voivat toimia vain oikeusministeriön hallinnonalan virastot. Tuomioistuinviraston sijoittaminen tuomioistuinten yhteyteen ei aiheuttaisi haittaa tuomioistuinten tai tuomioistuinviraston toiminnalle. Päinvastoin virastojen sijainnilla samoissa tiloissa voitaisiin saavuttaa hyötyjä, kun virastot voisivat käyttää yhteisiä kokous- ja koulutustiloja. Tilojen vuokrasopimus on voimassa vuoteen 2031 saakka.

Oikeusministeriöllä ei ole muissa selvitettävänä olevissa kaupungeissa sellaista ministeriön tai sen hallinnonalan viraston käytössä olevaa tilaa, josta olisi mahdollista osoittaa toimitilat tuomioistuinvirastolle. Sijoitettaessa tuomioistuinvirasto muualle kuin Helsinkiin virastolle tulisi hankkia tilat erikseen, mistä syntyisi vuokrakustannusten lisäys nykytilaan verrattuna. Nykyisen käytännön mukaan vuokrasopimukset tehdään kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Kuten edellä toiminnallisia vaikutuksia koskevassa osassa on todettu, tuomioistuinvirastolla tulisi mahdollisesta alueellistamisesta riippumatta olla jonkin verran viraston käyttöön osoitettuja työtiloja pääkaupunkiseudulla. Työtilat olisi mahdollista sijoittaa käräjäoikeuden ja hovioikeuden yhteyteen Salmisaareen nykyisillä vuokrauskustannuksilla.

Riippumatta siitä, mihin virasto sijoitetaan, virastolle osoitettavissa toimitiloissa olisi ennen niiden käyttöön ottamista suoritettava muutostöitä. Muutostöiden kustannukset riippuisivat erityisesti siitä, millaisessa käytössä tila on aikaisemmin ollut. Rakennuksen iällä ja aikaisemmillä remonteilla voi olla vaikutusta muutostöiden määrään ja kustannuksiin. Toimistokäytössä olevan tilan muuttaminen tuomioistuinviraston tarpeisiin sopivaksi edellyttäisi vähäisempiä muutostöitä kuin muussa käytössä olleen tilan muuttaminen viraston tarpeisiin sopivaksi. Pintaremontin tekeminen muuten valmiiseen tilaan olisi edullisinta. Perinteisen toimistotilan muuttaminen moderniksi ja vastaisuudessa kustannustehokkaaksi monitilaympäristöksi edellyttäisi suurempia muutostöitä. Muutostöiden keskimääräinen kustannus paikkakunnasta riippumatta olisi noin 500 - 1 500 euroa/neliometri. Tuomioistuinviraston käyttöön tarvittavien toimitilojen muutostöiden kustannus olisi siten toteutustavasta riippuen noin 600 000 - 1 800 000 euroa. Kysymys olisi kertaluonteisesta kustannuksesta. Toimitilojen ylläpitokustannukset niiden käyttöön ottamisen jälkeen olisivat niin ikään viraston sijaintipaikkakunnasta riippumattomia.

Matkakustannukset

Toimitilakustannuksia merkittävämmän taloudellisen vaikutuksen muodostaisivat tuomioistuinviraston sijoittamisesta aiheutuvien matkustuskustannusten määrä. Matkustuskustannukset muodostuvat matkakustannuksista sekä majoitus- ja päivärahakustannuksista. Viraston henkilöstön matkustamisesta aiheutuvien kustannusten lisäksi on huomioitava erityisesti tuomioistuinten henkilöstön virastoon matkustamisesta aiheutuvat kustannukset. Tuomioistuinten henkilöstö matkustaisi virastoon erityisesti osallistuakseen viraston järjestämiin koulutuksiin. Lisäksi tuomioistuinten johdon on tarpeen matkustaa aika ajoin virastoon henkilökohtaisiin tapaamisiin.

Matkakustannusten määrä riippuu muun muassa siitä, minä viikonpäivänä ja mihin aikaan on matkustamassa ja kuinka kauan ennen matkaa lipun varaa. Valtion viranomaisena tuomioistuinviraston tulee lähtökohtaisesti hankkia matkaliput kilpailutetun matkatoimiston kautta². Kokonaiskustannukseen kuuluvat matkalipun hinnan lisäksi palvelumaksu³ sekä matkalaskujen tarkastuspalvelusta Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeille maksettava osuus⁴.

Edestakaisen lennon hinta Helsingistä Tampereelle on noin 150 euroa, Vaasaan 300 - 430 euroa, Joensuuun 160 - 480 euroa ja Rovaniemelle 380 - 520 euroa. Edestakainen junamatka Helsingistä Tampereelle tai Kouvolaan maksaa noin 48 euroa.⁵

Matkakustannukset pääkaupunkiseudulta (Helsinki, Espoo, Vantaa)

Lennot Helsingistä menopaluu⁶	Hinta 1vko päästä	Hinta 2vko päästä
Joensuu	n. 180 € ja 480 €	n. 160 € ja 440 €
Tampere	n. 150 €	n. 150 €
Rovaniemi	n. 520 - 530 €	n. 380 - 420 €
Vaasa	n. 350 - 430 €	n. 300 - 380 €
Junat Helsingistä menopaluu	Hinta 1vko päästä	Hinta 2vko päästä
Kouvola	n. 48 €	n. 48 €
Tampere	n. 48 €	n. 48 €

Edellä matkustamisen vaikutusta virkatehtävien tehokkaaseen hoitamiseen koskevassa kappaleessa kuvatulla tavalla tuomioistuinviraston johdon voitaisiin arvioida matkustavan Helsinkiin keskimäärin

² Valtion matkustussääntö. Valtiovarainministeriön julkaisu 1a/2018, valtiovarainministeriö, Helsinki 2018, s. 13 - 14.

³ Palvelumaksun määrä on 2,91 euroa.

⁴ Matkalaskujen tarkastuspalvelussa ei ole suoritekohtaista hintaa, vaan Palkeet veloittaa toteutuneiden työtuntien mukaisesti. Vuoden 2017 toteuman mukaan laskettu suoritehintaa on ollut 5,20 euroa.

⁵ Jos muusta ei erikseen mainita, myöhemmissä laskelmissa edestakaisten matkamenojen keskiarvoina käytetään seuraavia summia: Joensuu 350 euroa, Kouvola 50 euroa, Rovaniemi 450 euroa, Tampere 50 euroa, Vaasa 350 euroa.

⁶ Hinnat on selvitetty 8.3.2018 ja 19.3.2018 siten, että menolento on lähtenyt klo 7 - 8 ja paluulento klo 17 - 18.

viikoittain ja muun henkilöstön kerran kuukaudessa. Tuomioistuinten johdon voitaisiin arvioida matkustavan tuomioistuinvirastoon kahdesti vuodessa. Tuomioistuinten muun henkilöstön voitaisiin arvioida matkustavan koulutukseen kerran vuodessa.

Sijoitettaessa tuomioistuinvirasto pääkaupunkiseudulle, matkakustannusten määrä vastaisi oikeusministeriön ja tuomioistuinten nykyisiä matkakustannuksia. Viraston sijoittaminen pääkaupunkiseudulle ei siis lisäisi matkustuksesta aiheutuvien kustannusten määrää.

Sijoitettaessa virasto Tampereelle matkakustannusten kokonaismäärä laskisi, koska osasta tuomioistuimista on lyhyempi matka ja siten edullisempaa matkustaa Tampereelle kuin Helsinkiin. Vuosittainen säästö olisi arviolta 100 000 euroa.

Sijoitettaessa tuomioistuinvirasto Joensuuhun, Rovaniemelle tai Vaasaan matkakustannukset kasvaisivat nykyisestä. Lentomatkustamisesta virastolle ja tuomioistuimille aiheutuvien lisäkustannusten määrä olisi kaupungista riippuen noin 500 000 – 1 000 000 euroa vuodessa.

Junalla matkustettaessa kustannukset olisivat pienemmät. Jos virasto sijaittisi Kouvolassa ja matkat tehtäisiin junalla, olisivat lisäkustannukset arviolta noin 20 000 euroa vuodessa. Nykyiseen verrattuna matka pitenis muilla kuin Itä-Suomen alueen tuomioistuimilla.

Majoitus- ja päivärahakustannukset

Kokouksiin ja koulutuksiin matkustaminen voi edellyttää myös yöpymistä. Lisäksi maksettavaksi voisivat tulla päivärahat⁷. Yöpyminen hotellimajoituksessa maksaa kaupungista riippumatta keskimäärin 120 euroa.

Sijoitettaessa tuomioistuinvirasto pääkaupunkiseudulle, majoitus- ja päivärahakustannusten määrä vastaisi oikeusministeriön ja tuomioistuinten nykyisiä kustannuksia.

Sijoitettaessa virasto Tampereelle majoitus- ja päivärahakustannusten määrä kasvaisi vain vähän, koska osasta tuomioistuimista on lyhyempi matka matkustaa Tampereelle kuin Helsinkiin ja Helsingistä matkustaa Tampereelle puolestoista tunnissa. Virkamatka Tampereelle ei useinkaan edellyttäisi yöpymistä. Sijoitettaessa tuomioistuinvirasto Kouvolaan majoitus- ja päivärahakustannusten määrä kasvaisi jonkin verran, koska matkustaminen erityisesti läntisessä Suomessa sijaitsevista tuomioistuimista voisi edellyttää yöpymistä. Virkamatka Helsingistä Kouvolaan ei lähtökohtaisesti edellyttäisi yöpymistä.

Sijoitettaessa tuomioistuinvirasto Joensuuhun, Rovaniemelle tai Vaasaan henkilöstölle maksettavien päiväraha- ja majoituskustannusten määrä kasvaisi nykyisestä, koska niitä henkilöitä, joiden matkustaminen tuomioistuinvirastoon edellyttäisi yöpymistä, olisi nykyistä enemmän. Matkustus- ja päivärahakustannusten määrä kasvaisi nykyisestä arviolta 130 000 - 260 000 euroa vuodessa.

⁷ Virkamatkan kestäessä yli 6 tuntia päivärahan määrä on 19 euroa. Virkamatkan kestäessä yli 10 tuntia päivärahan määrä on 42 euroa. Valtion matkustussääntö 10 ja 11 §. Valtiovarainministeriön julkaisu 1a/2018, valtiovarainministeriö, Helsinki 2018.

Matkustamisen vaikutus virkatehtävien tehokkaaseen hoitamiseen

Vaikka matkustamiseen käytetty aika ei kaikilta osin ole tehokasta työaikaa, siitä maksetaan säännönmukainen palkka. Matkustamiseen kuluva aika olisi siten lähtökohtaisesti pois tuomioistuinviraston tai tuomioistuimen tuloksellisesta toiminnasta, mikä konkretisoituisi henkilöstökustannuksina. Tuomioistuinviraston virkamiehen keskimääräinen vuosipalkka sivukuluineen on noin 100 000 euroa. Tuomioistuimessa työskentelevän virkamiehen keskimääräinen vuosipalkka huomioiden kolmea henkilötyövuotta vastaava palkkakustannus sivukuluineen on noin 200 000 euroa. Näin ollen matkustamiseen kuluva ajasta johtuva tehokkaan työajan menetys vastaisi arviolta 300 000 euron kustannusta vuosittain.

5.3 Alueelliset vaikutukset

Tuomioistuinvirasto työllistäisi kokopäiväisesti noin 45 henkilöä. Kysymys olisi siten verraten pienestä virastosta. Viraston henkilöstö koostuisi lähinnä tuomioistuinhallinnon asiantuntijoista sekä johtoa ja asiantuntijatyötä tukevasta henkilöstöstä.

Pääkaupunkiseudun ulkopuoliset selvittävänä olevat kaupungit ovat maakuntiansa keskuskaupunkeja. Kouvolaa ja Vaasaa lukuun ottamatta kaupunkien väkiluvun muutos vuonna 2016 on ollut positiivinen. Eniten väkiluku on lisääntynyt pääkaupunkiseudun kaupungeissa ja Tampereella.⁸ Väestöennusteen perusteella kaikkien muiden selvityksessä mukana olevien kaupunkien paitsi Kouvolan väkiluvun odotetaan kasvavan.⁹

	väkiluku 31.12.2016	muutos % 2016	ennuste 2020	ennuste 2030	ennuste 2040
Espoo	274 583	1,8	288 763	318 807	337 888
Helsinki	635 181	1,1	662 101	719 034	758 510
Joensuu	75 848	0,4	77 223	79 759	80 818
Kouvola	85 306	-0,6	84 419	81 736	78 906
Rovaniemi	62 231	0,6	63 249	65 443	66 447
Tampere	228 274	1,4	235 375	251 667	261 752
Vaasa	67 620	0,0	70 336	74 667	77 456
Vantaa	219 341	2,2	224 987	243 347	255 433

Tuomioistuinviraston merkitys kaupungille ja sijaintipaikan alueelle on sitä suurempi mitä pienemmästä kaupungista on kysymys. Joensuun ja Kouvolan kaupunkien lausunnoissa viraston sijoittumisella kaupunkiin arvioitiin olevan näiden alueiden kannalta erittäin merkittävää talous- ja työllisyysvaikutusta. Muut kaupungit arvioivat tuomioistuinvirastolla olevan positiivista ja vetovoimaisuutta lisääviä vaikutuksia alueelle.

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsauksen 2018¹⁰ mukaan työvoiman määrä (työttömät työnhakijat) on selvästi suurin Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) alueella. Pääkaupunkiseutu kuuluu Uudenmaan ELY-keskuksen alueeseen. Seuraavaksi eniten työvoimaa

⁸ Tilastokeskus. [Väestörakenne](#). Suurimpien kuntien väkiluku vuoden 2016 lopussa ja sen muutos edellisvuoteen verrattuna.

⁹ Tilastokeskuksen ennuste vuodelta 2015.

¹⁰ Työ- ja elinkeinoministeriön [Työllisyyskatsaus tammikuu 2018](#), julkaistu 20.2.2018, Työttömät työnhakijat ja avoimet työpaikat Ely-keskuksittain 31.1.2018.

on Pirkanmaan (Tampere), Kaakkois-Suomen (Kouvola) ja Pohjanmaan (Vaasa) ELY-keskusten alueilla. Pohjois-Karjalan (Joensuu) ELY-keskuksen alueella työvoiman määrä on pienin ja työttömien prosentuaalinen osuus työkäisestä väestöstä suurin. Työttömien prosentuaalinen osuus työväestöstä on pienin Pohjanmaan ja Uudenmaan ELY-keskusten alueella.

Tuomioistuinviraston sijoittaminen vaikuttaisi positiivisimmin työllisyyteen niissä kaupungeissa ja alueilla, joissa työttömiä on suhteessa työkäiseen väestöön eniten.¹¹ Viraston koko huomioiden sen sijoittamisen vaikutusta alueen työllisyyteen ei ole kuitenkaan pidettävä merkittävänä. Vaikuttavuus olisi sitä suurempi, mitä pienempään kaupunkiin virasto sijoitettaisiin. Myöskään maan alueellisen tasapainoisen kehityksen näkökulmasta viraston sijaintipaikalla ei ole arvioitava olevan merkittävää vaikutusta huomioon ottaen viraston koko ja se, että kaikilla alueilla on jo oikeusministeriön hallinnon alan virastojen toimintoja ja muita valtionhallinnon toimintoja.

	Työvoima	Työttömät työnhakijat, % osuus työvoimasta
Uusimaa	843 571	9,3
Pirkanmaa	244 506	11,3
Kaakkois- Suomi	139 742	13,7
Pohjois-Karjala	73 061	15,3
Pohjanmaa	117 473	7,5
Lappi	82 528	13,1

Kaikkien kaupunkien lausunnoissa esitetään niiden alueellisina vahvuuksina hyviä koulutusmahdollisuuksia, hyvää saavutettavuutta ja hyviä kulkuyhteyksiä. Jokainen kaupunki on esittänyt myös eri vaihtoehtoja tuomioistuinviraston toiminnallisiin tarpeisiin sopivista toimitiloista.

Joensuun kaupunki on lausunnossaan maininnut vahvuudekseen aikaisemmin toteutettujen palvelukeskustoimintojen onnistuneen sijoittamisen kaupunkiin. Joensuussa on myös hyvä koulutustarjonta. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden ja hallintotieteiden tiedekunnat tukevat osaavan ja motivoituneen henkilöstön rekrytointimahdollisuutta niin korkeaa juridiikan osaamista vaativiin tehtäviin kuin hallinnollisiin tehtäviin. Työvoiman saatavuuden kannalta kaupungin vahvuutena on tuomioistuinviraston tarpeita vastaava koulutustarjonta ja jo olemassa olevan vahva palvelukeskusklusteri, josta on saatavissa kokeneita osaajia keskusvirastotyyppisten hallinto- ja palvelutehtävien johtamiseen ja kehittämiseen. Tuomioistuinviraston sijoittamisella Joensuuhun on erittäin merkittävä alueellinen talous- ja työllisyysvaikutus. Uudet työpaikat parantavat kaupungin vetovoimaa ja kasvattavat väestömäärää.

Kouvolan kaupunki on lausunnossaan todennut siellä olevan pitkät perinteet hallinto-kaupunkina sekä oikeushallinnon toimintojen sijaintipaikkakuntana. Kaupungissa on useita tuomioistuinviraston toimintaa tukevia kaksikielisiä tai monikielisiä valtion viranomaisia. Kouvola on runsaasti kokenutta ja koulutettua työvoimaa valtionhallinnon tehtäviin kuten hallinnon, tieto- ja viestintäteknologian sekä lainopillisiin tehtäviin. Kaupunki on liikenteellisesti hyvin saavutettavissa, joten kaupunki kytkeytyy hyvin myös

¹¹ Kunnallisverovelvollisuus määräytyy henkilön kotikunnan mukaan. Tämän johdosta tuomioistuinviraston sijoittamisesta aiheutuva positiivinen veroaikutus kunnalle edellyttää, että kyseinen kaupunki on myös henkilön kotikunta.

Etelä-Suomen työmarkkina-alueeseen. Pääkaupunkiin pääsee reilussa tunnissa. Kymenlaaksossa työntekijät sitoutuvat työpaikkoihinsa ja henkilöstön vaihtuvuus on vähäistä. Koulutustarjonta on hyvä, minkä lisäksi lähialueiden yliopistojen koulutustarjonta on myös helposti saavutettavissa. Kouvolan kaupungin väkiluvun lasku on yksi suurimmista Suomessa. Tuomioistuinviraston merkitys Kouvollalle on erittäin merkittävä uusien välittömien ja välillisten työpaikkojen näkökulmasta. Uuden viraston sijoittaminen paikkakunnalle luo uskoa tulevaisuuteen, tuo mukanaan arvostettuja työpaikkoja sekä seudulle elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin kehittymistä.

Rovaniemen kaupunki on lausunnossaan korostanut paikkakunnalla olevaa oikeustieteellistä toimintaa ja katsonut Rovaniemen oikeudellisen osaamisen keskittymänä olevan perusteltu ja luonteva sijoituspaikkakunta tuomioistuinvirastolle. Viraston sijoittamisella vahvistettaisiin merkittävästi alueella jo olevaa julkisoikeuteen perustuvaa osaamiskeskittymää. Aikaisemmin toteutetut valtion viranomaisten toimintojen onnistuneet alueellistamiset ovat erinomaisena näyttönä tuloksetta sijoittumisesta Rovaniemelle. Nämä kokemukset osoittavat, että alueellistettuihin virastoihin ei ole ollut ongelmia saada hyvää osaavaa ammattihenkilöstöä. Korkeasti koulutetun, kielitaitoisen ja sitoutuvan henkilöstön rekrytointi, edulliset ja viihtyisät toimitilat sekä kaupungin kilpailukykyinen kustannustaso ovat olleet tässä avaintekijöitä. Lapin yliopiston koulutustarjonta turvaa asiantuntevan työvoiman saamisen oikeudellista osaamista vaativiin tehtäviin. Alueen vahvuutena ovat hyvä saavutettavuus, monipuolinen ammattikorkeakoulun ja yliopiston koulutustarjonta, osaamisen korkea taso sekä viihtyisä elinympäristö.

Tampereen kaupunki on lausunnossaan todennut, että kaupungissa on hyvät mahdollisuudet saada pätevää henkilöstä niin asiantuntijatehtäviin kuin tukitoimintotehtäviinkin. Tampereen koulutusympäristö tarjoaa hallinto-oikeudellista ja julkisoikeudellista koulutusta sekä johtamiskoulutusta, mitkä kaikki tuottavat pätevää ja osaavaa henkilökuntaa tulohajasta harjoittavaan keskusvirastoon. Tampereen sijainti läntisen Suomen keskuksena ratojen ja pääteiden solmukohtassa mahdollistaa myös työmatkaliikkumisen pääkaupunkiseudulle, mikä on etu viraston sijoittumiselle. Tampereen työllisyystilanne on ollut vuosia vaikea, joten vaikka viraston koko ei henkilötöyvuosina mitattuna ole suuri, sen vaikutus alueen taloudelle olisi hyvin positiivinen.

Vaasan kaupunki on lausunnossaan todennut vahvuudekseen pätevän, sitoutuneen ja aidosti kaksikielisen henkilöstön rekrytointimahdollisuuden. Vaasassa opiskelu on mahdollista suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi ala-asteelta yliopistoon asti. Kaupungissa toimii useita yliopiston yksiköitä, Helsingin yliopiston kaksikielinen oikeustieteellinen koulutus sekä ammattikorkeakoulu. Alueen laaja oikeudenkäytön kokonaisuus edistää perustettavan viraston toiminnan käynnistymistä, tuloksellista hoitamista ja vaikuttaa positiivisesti viraston rekrytointipohjaan, henkilöstökierron mahdollisuuksiin ja alueen vetovoimaisuuteen. Vaasassa on hyvät työllisyysmahdollisuudet myös viraston henkilöstön perheenjäsenille. Tuomioistuinviraston sijoittamisella arvioidaan olevan positiivisia kerrannaisvaikutuksia niin tulotason, työllisyyden kuin väestönkehityksen kannalta. Teollisuuden rakennemuutoksella on ollut merkitystä myös Vaasan väestökehitykseen, joten monipuolisempi toimialajakaua antaisi vakaamman pohjan alueen taloudelle.

Pääkaupunkiseudun kaupungit **Espoo, Helsinki** ja **Vantaa** ovat lausunnoissaan korostaneet kaupunkien keskeistä sijaintia ja hyviä joukkoliikenneyhteyksiä. Pääkaupunkiseudulla sijaitsevat myös tuomioistuinviraston toiminnan kannalta keskeiset yhteistyötahot ja koulutustarjonta on laajaa. Pääkaupunkiseudulla on hyvät työmarkkinat ja näin ollen mahdollisuus koulutetun ja ammattitaitoisen henkilöstön rekrytointiin.

5.4 Henkilöstövaikutukset

Vaikutus oikeusministeriössä työskenteleviin henkilöihin

Tuomioistuinviraston perustaminen vaikuttaisi oikeusministeriön organisaatioon ja henkilöstöön. Muutos vaikuttaisi vähintään 30 oikeusministeriön oikeushallinto-osastolla työskentelevän virkamiesten työtehtäviin. Oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastolle siirrettäviin tehtäviin sitoutuisi noin 15-20 henkilötyövuotta vastaava työmäärä. Näitä tehtäviä oikeusministeriössä hoitavan henkilöstön asemaan sovellettaisiin yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annettua lakia (1233/2013) sekä valtion virkamieslain 5 a-5 c §:n säännöksiä henkilöstön asemasta valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelystä. Muutostilanteissa noudatettaviksi tulisivat myös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa 26.1.2012 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VM/201.00.00.02.2012) kuvatut menettelytavat. Uudistuksen kohteena olevan henkilöstön tehtävien uudelleenjärjestely, halukkuus siirtyä tuomioistuinviraston palvelukseen ja muut heidän asemaansa vaikuttavat seikat tullaan selvittämään yhteistoimintalain mukaisesti YT-menettelyssä.

Tuomioistuinviraston perustaminen tarkoittaisi oikeusministeriöstä virastoon siirtyvien virkamiesten kohdalla työnantajaviraston muuttumista. Viraston sijoittaminen pääkaupunkiseudun ulkopuolelle merkitsisi tällaisten henkilöiden kohdalla virkojen siirtämistä heidän työssäkäyntialueensa ulkopuolelle. Henkilöstön siirtymishalukkuuteen vaikuttaa olennaisesti viraston sijaintipaikan valinta. Muutosta toteutettaessa on noudatettava hyvää henkilöstöpolitiikkaa sekä yleisiä periaatteita valtion henkilöstön asemasta organisaation muutostilanteissa. Muutostilanteeseen liittyvä suurin riski on osaan henkilöstön menettäminen.

Tarve rekrytoida uutta henkilöstöä

Tuomioistuinviraston tehtävät edellyttäisivät erityisosaamista. Tehtävien tuloksellinen hoitaminen vaatii tuomioistuinlaitoksen toimintaa tuntevaa, riittävän kokemusta ja tehtäviinsä sitoutunutta henkilöstöä. Oikeusministeriöstä tuomioistuinvirastoon siirtyvien virkamiesten lisäksi virastoon tultaisiin rekrytoimaan myös uutta henkilöstöä painopisteenä tuomioistuinviraston tehtävien vaatima kokemus ja tuomioistuinlaitoksen toiminnan tuntemus. Sijaintipaikalla on merkitystä arvioitaessa viraston mahdollisuuksia rekrytoida osaavaa ja sitoutunutta henkilöstöä.

Maakuntakohtaiset htv-vaikutukset ja työllisyyden tukeminen maan eri osissa

Selvityksessä mukana olevien suurimpien kaupunkien Espoon, Helsingin, Tampereen ja Vantaan osalta maakuntakohtaisen henkilötyövuosivaikutuksen ei arvioida muuttavan nykytilannetta. Viraston perustamisella ei olisi myöskään merkittävää alueiden työllisyyttä tukevaa vaikutusta. Sen sijaan pienimpien kaupunkien osalta viraston sijainnilla voi olla jonkin verran positiivista vaikutusta näiden maakuntien henkilötyövuosi- ja talousvaikutusta sekä työllisyyttä tukevaa vaikutusta arvioitaessa. Selvityksen kohteena olevista paikkakunnista näitä ovat Joensuu, Kouvola, Rovaniemi ja Vaasa.

5.5 Yhteenveto

Kaikki selvittävät kaupungit ovat maakuntiensa keskuskaupunkeja, joissa on verrattain hyvät työllistymis- ja koulutusmahdollisuudet sekä kattava palvelutarjonta. Kaupungeissa on riittävä asuntotarjonta sekä hyvät virkistys- ja harrastusmahdollisuudet. Kaikkia selvityksen kohteena olevia kaupunkeja voidaan pitää asuinpaikkoina houkuttelevina. Niissä kaikissa sijaitsee myös valtionhallinnon muita toimintoja, joista osa on tuomioistuinviraston keskeisiä sidosryhmiä. Kaikki kaupungit ovat ilmoittaneet halukkuutensa sijoittaa tuomioistuinvirasto ja todenneet sille löytyvän tarkoituksenmukaiset toimitilat. Lähtökohtaisesti tuomioistuinvirasto voitaisiin sijoittaa mihin tahansa selvityksen kohteena olevista kaupungeista.

Valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen kannalta tuomioistuinvirasto olisi perustelluinta sijoittaa pääkaupunkiseudulle. Tällöin viraston yhteistyö tuomioistuinten ja muiden sidosryhmien kanssa olisi järjestettävissä sujuvimmin pääkaupunkiseudun hyvän saavutettavuuden johdosta. Suuri osa tuomioistuinmista ja sidosryhmistä sijaitsee pääkaupunkiseudulla. Sijoitettaessa virasto pääkaupunkiseudulle välimatkat näiden ryhmien ja tuomioistuinviraston välillä olisivat lyhyet. Matkustamiseen kului siten myös vähiten työaikaa. Viraston sijoittaminen pääkaupunkiseudulle palvelisi parhaiten tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittämistä ja koulutuksen järjestämistä tukevan viraston tehtävän tuloksellista hoitamista.

Tuomioistuinviraston sidosryhmäyhteistyö olisi hoidettavissa kohtuullisen sujuvasti myös sijoitettaessa virasto Tampereelle kaupungin hyvän saavutettavuuden johdosta. Sijoitettaessa virasto Kouvolaan tai sitä kauemmas pääkaupunkiseudulta eli Joensuuhun, Vaasaan tai Rovaniemelle viraston sidosryhmäyhteistyö ei olisi enää yhtä sujuvasti järjestettävissä. Yhteydenpito tulisi tällöin hoitaa pääosin etäyhteyksin. Matkustamiseen kuluva aika olisi pois tehokkaasta työajasta.

Viraston sijoittamisesta aiheutuvat lisäkustannukset suhteessa nykytilaan olisivat pienimmät, jos virasto sijoitettaisiin pääkaupunkiseudulle. Sijoitettaessa virasto oikeusministeriön hallinnassa oleviin tiloihin Helsingin Salmisaareen, lisäkustannusta syntyisi vain kertaluonteisista muutostöistä. Sijoitettaessa virasto muualle pääkaupunkiseudulle lisäkustannusta syntyisi toimitilahankinnoista ja niiden muutostöistä. Kertaluonteisten muutostöiden kustannus olisi paikkakunnasta riippumatta noin 600 000 - 1 800 000 euroa.

Sijoitettaessa virasto Tampereelle lisäkustannusta syntyisi toimitiloista ja niiden muutostöistä sekä majoitus- ja päivärahakustannuksista. Matkakustannukset sen sijaan vähenisivät nykyisestä. Sijoitettaessa virasto Joensuuhun, Kouvolaan, Rovaniemelle tai Vaasaan kustannusten määrä lisääntyisi huomattavasti erityisesti matka-, majoitus- ja päivärahakustannusten johdosta. Kustannuksia syntyisi myös toimitilakustannuksista ja niiden muutostöistä.

Matkustamisesta aiheutuvien lisäkustannusten määrä riippuisi viraston saavutettavuudesta. Lisäkustannukset olisivat sitä suuremmat, mitä kauempana virasto sijaitsisi pääkaupunkiseudulta ja muista tuomioistuinmista. Lähes yhtä pitkästä etäisyydestä huolimatta Vaasa on jonkin verran paremmin saavutettavissa kuin Joensuu johtuen siitä, että Vaasa sijaitsee lähellä Helsingistä pohjoiseen kulkevaa päärautatierataa. Sen lisäksi, että matkustaminen mainituille paikkakunnille olisi kalliimpaa, matkustaminen edellyttäisi useammin myös majoittumista ja päivärahamaksamista virkamiehelle. Matkustamiseen käytetty aika on pois tehokkaasta työajasta, mikä konkretisoituu henkilöstökustannuksina. Alueellistettaessa tuomioistuinvirasto matkustamiseen kuluva ajasta johtuva tehokkaan työajan menetys vastaisi arviolta 300 000 euron kustannusta.

Alla taulukossa on kuvattu suuntaa-antavat arviot eri toimenpiteiden kustannuksista. Taulukossa ei ole esitetty toimitilojen muutostöistä ja tehokkaan työajan menetyksestä aiheutuvia kustannuksia, jotka on kuvattu edellä. Taulukossa nolla (0) tarkoittaa sitä, että mainitusta toimenpiteestä *ei aiheudu lisäkustannusta nykyiseen verrattuna*. Esimerkiksi matkustaminen muualla Suomessa sijaitsevasta tuomioistuimesta tuomioistuinvirastoon pääkaupunkiseudulle ei ole maksutonta, mutta kustannus on sama kuin nykyään matkustettaessa oikeusministeriöön. Sijoitettaessa virasto Tampereelle matkakustannukset vähenisivät nykyisestä, minkä vuoksi matkakustannusten määrä taulukossa on negatiivinen.

	Espoo	Helsinki	Joensuu	Kouvola	Rovaniemi	Tampere	Vaasa	Vantaa
Toimitila	208 800	0	208 800	208 800	208 000	208 800	208 800	208 800
Matka ¹²	0	0	785 000	19 000	1 065 000	- 103 000	537 000	0
Majoitus ja päiväraha ¹³	0	0	235 000	132 000	258 000	80 000	129 000	0
Yhteensä	208 800	0	1 228 800	359 800	1 531 800	185 800	874 800	208 800

Tuomioistuinviraston sijoittamisella olisi sitä suurempi merkitys alueen taloudelle, mitä pienemmästä kaupungista on kysymys. Tuomioistuinvirasto olisi kuitenkin kooltaan varsin pieni, joten alueellistamisen vaikutukset työllisyyteen tai talouteen eivät olisi merkittäviä. Sen sijaan viraston sijainnilla voi olla huomattaviakin vaikutuksia henkilöstön siirtymishalukkuuden ja rekrytointimahdollisuuksien kanalta.

Tuomioistuinviraston sijaintipaikka vaikuttaa henkilöstön halukkuuteen siirtyä ja hakeutua viraston palvelukseen. Potentiaalinen hakijakunta työskentelee oikeusministeriön lisäksi erityisesti tuomioistuimissa. Tuomioistuinvirastoon rekrytoitaisiin henkilöstöä myös muualta valtion hallinnosta, kuten myös yksityiseltä sektorilta ja elinkeinoelämästä. Vaikka myös muissa selvityksen kohteena olevissa kaupungeissa on tarjolla tuomioistuinviraston tarpeisiin soveltuvaa työvoimaa ja myös tehtäviin valmistavaa koulutusta, on pääkaupunkiseudun tarjonta määrällisesti ylivoimaisin. Toisaalta kilpailu työntekijöistä on pääkaupunkiseudulla todennäköisesti kaikkein kovinta, mikä voi vähentää henkilöstön halukkuutta sitoutua tehtäviin pitkäaikaisesti.

6 Oikeusministeriön esitys

Edellä olevan perusteella oikeusministeriö esittää, että tuomioistuinvirasto sijoitettaisiin pääkaupunkiseudulle.

¹² Matkakustannuksia laskettaessa on arvioitu, tehdäänkö matka junalla vai lentäen tai edellyttääkö matka sekä lentämistä että matkustamista junalla.

¹³ Laskelma on tehty sillä oletuksella, että matkustaminen ei ole nykyisin edellyttänyt yöpymistä, mutta virkamatkasta on maksettu kokopäiväraha. Alueellistettaessa tuomioistuinvirasto matkustamisen on arvioitu edellyttävän yöpymistä, jos matka tehdään kahdella eri liikennevälineellä. Yöpymistä edellyttävästä virkamatkasta aiheutuu majoituskustannus ja virkamiehelle maksetaan puolipäiväraha.