

Oikeusministerille

## TUOMIOISTUINVIRASTON SIOITTAMINEN

**Päätösesitys:** Selvityksessä tarkemmin esitetyin perustein oikeusministeriö toteaa, että sen aikaisempi arvio tuomioistuinviraston sijoittamisesta pääkaupunkiseudulle on perusteltu, eivätkä alueellistamisen koordinaatioryhmän edellyttämät lisäselvitykset anna aihetta arvioida asiaa toisin. Arvioinnin yksi keskeinen peruste on ollut uuden viraston saavutettavuus eri puolilta Suomea ja tämä peruste puoltaa viraston sijoituspaikaksi Vantaata, jossa virasto voidaan sijoittaa pääradan aseman ja Helsinki-Vantaan lentokentän läheisyyteen.

Oikeusministeriössä valmistellaan tuomioistuinviraston perustamista. Viraston sijoittamisesta päättäminen edellyttää valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun lain (362/2002, alueellistamislaki) sekä sen nojalla annetun valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamista koskevasta toimivallasta annetun valtioneuvoston asetuksen (567/2002, alueellistamisasetus) mukaista menettelyä. Ministeriön on tullut laatia alueellistamisen koordinaatioryhmälle sijoittamista koskeva selvitys ja siihen perustuva ehdotus viraston sijoituspaikaksi. Oikeusministeriö on 19.5.2018 toimittanut alueellistamisen koordinaatioryhmälle tuomioistuinviraston sijoittamisselvityksen ja myöhemmin 6.6.2018 lisäselvityksen (jäljempänä sijoittamisselvitykset) ja saanut alueellistamisen koordinaatioryhmän lausunnon 29.6.2018.

Alueellistamisen koordinaatioryhmä on lausunnossaan katsonut, että esityksessä tuomioistuinviraston sijoittamisesta pääkaupunkiseudulle on noudatettu alueellistamisasetuksessa säädettyä menettelyä. Koordinaatioryhmä kuitenkin esitti, että oikeusministeriö selvittäisi tarkemmin mahdollisuutta järjestää viraston työskentely monipaikkaisesti tukeutuen jo olemassa olevaan oikeushallinnon toimipaikkaverkostoon sekä joustaviin työskentelyratkaisuihin. Lisäksi koordinaatioryhmä toivoi oikeusministeriön tarkentavan arviotaan viraston perustamisella tavoitelluista nettomääräisistä taloudellisista muutoksista ja arvioisi eri sijoituspaikkavaihtoehtojen merkitystä niiden kannalta sekä arvioisi, onko

hankkeella yhteyttä meneillään oleviin valtionhallinnon rakenteellisiin uudistuksiin. Lisäksi ryhmä edellytti, että oikeusministeriö harkitsee ennen toimivaltaansa kuuluvan asian ratkaisua tarvetta siirtää asia valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Tämä selvitys on laadittu koordinaatioryhmän edellyttämän harkinnan tueksi.

### **Työskentelyn järjestäminen monipaikkaisesti**

Alueellistamislainsäädännön tavoitteena on valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisten tai keskitetysti hoidettavien valtion toimintojen sijoittamista koskevan toimivallan järjestäminen siten, että sijoittamispäätökset turvaavat valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen; edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin; sekä perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon (alueellistamislaki 2 §). Alueellistamislainsäädännön tavoitetta voidaan toteuttaa myös järjestämällä viraston työskentely monipaikkaisesti eri puolilla maata.

Tuomioistuinten kanslioita ja niiden istuntopaikkoja on kattavasti eri puolilla maata. Oikeusministeriön hallinnonalan toimipaikkaverkosto on vieläkin laajempi. Modernit työskentelytavat, erityisesti sähköisten työmenetelmien käyttö ja etätyöskentely, mahdollistavat joustavat työskentelyratkaisut ja vähentävät tarvetta päivittäiseen kasvokkain tapahtuvaa kanssakäymiseen työpaikalla.

Sijoittamisselvityksissä tarkemmin kuvatulla tavalla viraston tehtävät muodostavat kokonaisuuden. Hallintoon, tulosohjaukseen ja kehittämiseen liittyvät viraston tehtävät liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Samoin viraston virkamiesten osaaminen ja heidän työnkuvansa muodostavat kokonaisuuden. Oletettavaa on, että jokaisen virkamiehen työtehtäviin kuuluu osia viraston eri tehtävistä. Näin ollen vaikka työskentelyn järjestäminen olisi periaatteessa mahdollista monipaikkaisesti, ei se kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista eikä kustannustehokasta huomioiden viraston koko ja sen tehtävien muodostama kokonaisuus.

Tuomioistuinviraston tehtävien kokonaisuuteen kuuluu myös tuomioistuinten henkilöstön osaamisen kehittäminen ja koulutuksen järjestäminen. Tehtävät edellyttävät tiivistä yhteistyötä ja kanssakäymistä viraston muiden asiantuntijoiden kanssa. Esimerkiksi hallintotuomioistuinten kehittämistehtävissä työskentelevien asiantuntemus ja kontaktit voivat olla tarpeen suunniteltaessa koulutuksen järjestämistä hallintotuomioistuinten henkilöstölle. Tuomioistuinten henkilöstön, erityisesti tuomareiden, koulutus on vertaisoppimista. Koulutusta eivät anna niinkään oikeustieteen tutkijat vaan tuomarit itse. Näin ollen oikeustieteellistä koulutusta antavien tiedekuntien läheisyydellä ei ole ratkaisevaa merkitystä viraston sijoittamista arvioitaessa. Koulutuksen järjestäminen olisi selvästi kustannustehokkainta pääkaupunkiseudulla, jossa on suurin osa tuomioistuinten henkilöstöstä eli suurin osa sekä kouluttajista että koulutettavista. Tällöin koulutukseen matkustamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat pienimmät ja matkustamiseen kuluva tehokkaan työajan menetys vähäisintä.

Tuomioistuinten henkilöstön koulutuksia järjestetään nykyisinkin eri puolilla Suomea. Sijoittamisselvityksissä kuvatulla tavalla noin 20 prosenttia eli joka viides koulutus järjestetään muualla kuin pääkaupunkiseudulla. Koulutustoiminnan järjestämistä koskevien tuomioistuinviraston tehtävien sijoittaminen viraston yhteyteen ei estä sitä, että koulutuksia järjestettäisiin vastaisuudessa eri puolilla Suomea. Koulutusten järjestämisessä on mahdollista käyttää hyväksi maan laajaa tuomioistuinverkostoa. Esimerkiksi uuden hallintoprosessilain koulutus on suunniteltu järjestettäväksi erikseen kussakin hallintotuomioistuimessa. Koulutettavien asemesta kouluttajat matkustaisivat tuomioistuimiin kouluttamaan koko henkilöstön yhdellä kertaa. Kunkin koulutuksen tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas toteuttaminen on mahdollista ja tulisi vastaisuudessa arvioida erikseen.

## Tuomioistuinviraston perustamisella tavoitellut nettomääräiset muutokset

Tuomioistuinviraston perustamisen tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaisi tuomioistuinten riippumatonta asemaa, edistäisi tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista sekä vahvistaisi edellytyksiä tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkealle laadulle. Uudistuksen ensisijaisena tavoitteena ei ole tavoitella säästöjä henkilöstö- tai toimintakuluissa. Toisaalta on tärkeää, että uudistus toteutetaan kustannustehokkaasti lisäämättä valtionhallinnon ja erityisesti tuomioistuinten kuluja kohtuuttomasti.

Tuomioistuinviraston määrärahat olisivat noin 4 miljoonaa euroa vuodessa, josta valtaosa olisi henkilöstökuluja (85 prosenttia eli noin 3,4 miljoonaa euroa). Viraston sijaintipaikalla ei ole vaikutusta henkilöstökulujen määrään.

Viraston kokonaisvahvuus sen toiminnan alkaessa olisi noin 45 henkilötyövuotta. Viraston perustamishankkeeseen liittyen on arvioitu, että oikeusministeriöstä olisi siirrettävissä tuomioistuinvirastoon noin 15 henkilötyövuotta vastaava työmäärä, mikä tarkoittaa arviolta noin 1,5 miljoonan euron henkilöstökustannusta suoritusosineen ja sivukuluineen. Tuomioistuinviraston toimintamenoihin vaadittava lisäpanostus olisi siten arviolta ainakin noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa. Tästä 1,7 miljoonaa euroa on otettu huomioon Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2019–2022 vuosien 2020–2022 määrärahaehyksissä. Loput vähintään 0,3 miljoonaa euroa on arvioitu olevan saavutettavissa keskittämällä tuomioistuinten tehtäviä tuomioistuinvirastoon. Viraston perustamisesta aiheutuvat kustannukset katetaan valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisten määrärahojen ja henkilötyövuosimäärien puitteissa.

Esitys ei vähentäisi tuomioistuinten hallintotehtäviä, mutta se mahdollistaisi tuomioistuinten hallintotehtävien keskittämisen vastaisuudessa, jos tuomioistuinvirasto arvioisi sen tarkoituksenmukaiseksi ja niin päättäisi. Tarkkaa arviota ei voida antaa siitä, paljonko tuomioistuinten hallintotehtävien keskittämällä voitaisiin vapauttaa voimavaroja tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Käräjäoikeuksissa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin on arvioitu sitoutuvan tällä hetkellä hieman yli 50 henkilötyövuotta, mikä vastaa noin 2,8 prosenttia käräjäoikeuksien henkilöstövoimavaroista. Koko tuomioistuinlaitoksen henkilöstömäärään (noin 3 200) suhteutettuna tuomioistuinten talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin sitoutuu karkeasti arvioiden noin 90 henkilötyövuotta. Jos näistä esimerkiksi noin neljäsosa eli hieman yli 20 henkilötyövuotta sitoutuisi tuomioistuinvirastoon keskittettäviin tehtäviin, ja keskittämällä arvioitaisiin saavutettavan noin 20 prosentin tehostuminen, hallinnollisten tehtävien keskittämällä olisi mahdollista saavuttaa noin neljää henkilötyövuotta eli 200 000 euroa henkilöstökuluissa vastaava säästö. Tehostumisen myötä lainkäyttöhenkilöstön hoidettavana nykyisin olevien hallinnollisten tehtävien määrää tulisi voida vähentää vastaavasti ja näin kohdentaa resursseja tuomioistuinten perustehtävän hoitamiseen.

Henkilöstömenojen lisäksi muita kuluja syntyisi erityisesti toimitiloihin ja matkustamiseen liittyen. Sijoittamisselvityksissä tarkemmin kuvatulla tavalla sijaintipaikalla ei ole arvioitava olevan huomattavaa vaikutusta viraston toimitilakustannuksiin, koska kustannuksiltaan yhdenvertaisia toimitiloja on löydettävissä kaikilta selvityksessä mukana olevilta paikkakunnilta. Myöskään toimitiloissa ennen niiden käyttöönottoa suoritettavien muutostöiden kustannukset eivät ole riippuvaisia sijaintipaikasta vaan siitä, millaisessa käytössä tilat ovat aiemmin olleet ja kuinka mittavat muutostyöt niihin on tehtävä. Toimitilan vuokratkustannukset olisivat valtion toimitilastrategian mukaisesti yhteensä noin 208 800 euroa vuodessa (14,50 euroa/m<sup>2</sup>/kuukausi). Tarvittavien kertaluontoisten muutostöiden kustannus olisi toteutustavasta riippuen noin 600 000 - 1 800 000 euroa.

Matkustamisesta aiheutuvien kustannusten määrä riippuisi viraston sijaintipaikasta. Kustannus olisi suoraan riippuvainen viraston saavutettavuuteen ja siihen, tehtäisiinkö matka pääsääntöisesti lentäen vai edullisemmin junalla. Sijaintipaikka vaikuttaisi varsinaisten matkakustannusten lisäksi päiväraha- ja majoituskustannuksiin.

Sijaintipaikan vaikutus olisi suurin juuri tuomioistuimille niiden henkilöstön suuren määrän vuoksi. Suurin kustannus syntyisi tuomioistuimen henkilöstön matkustamisesta koulutuksiin. Matkakustannusten lisääntyminen olisi pois tuomioistuinten toimintamäärärahoista. Viraston sijoittamista koskevan päätöksen ei tulisi heikentää tuomioistuinten voimavaroja. Matkustamisen määrää ei tulisi vähentää, sillä sijoittamisselvityksistä ilmenevät laskelmat on tehty oletuksella, että tuomioistuinten henkilöstö matkustaisi tuomioistuinvirastoon koulutukseen ainoastaan kerran vuodessa. Muu koulututtaminen toteutettaisiin videoneuvottelulaitteilla ja muiden sähköisten työvälineiden avulla.

Sijoittamisselvityksissä tarkemmin kuvatulla tavalla sijoitettaessa tuomioistuinvirasto pääkaupunkiseudulle kustannukset olisivat lähes samat kuin kustannukset, jotka kuluvat tällä hetkellä oikeusministeriössä tuomioistuintehtäviä hoitavien virkamiesten matkustamiseen ja tuomioistuinten henkilöstön matkustamiseen oikeusministeriön järjestämiin tilaisuuksiin, erityisesti koulutuksiin.

Koska sijoittamisselvityksissä kuvatuissa laskelmissa on huomioitu tuomioistuinviraston henkilöstön matkustamisen lisäksi tuomioistuinten henkilöstön matkustaminen ja painotettu laskelmassa selvityksessä mukana olevien paikkakuntien saavutettavuutta erityisesti tuomioistuinkaupungeista, olisi matkustamisesta aiheutuvien kustannusten arvioitava vähentyvän nykyisestä sijoitettaessa virasto Tampereelle. Vähennys olisi noin 20 000 euroa vuosittain. Sen sijaan alueellistettaessa virasto muualle matkustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset olisivat seuraavat: Joensuu n. 1,0 miljoonaa euroa, Kouvolaa n. 150 000 euroa, Rovaniemi n. 1,3 miljoonaa euroa ja Vaasa n. 670 000 euroa. Matkustamisen lisäksi matkustamiseen kuluva tehokkaan työajan väheneminen konkretisoituisi henkilöstökustannuksina.

Koska esitys tarkoittaa tehtävien siirtoa ensisijaisesti oikeusministeriöstä keskusvirastolle, ei välittömiä lyhyen aikavälin säästöjä tuomioistuinten hallintotehtävien hoitamisessa ole saatavilla. Viraston vastuulla oleva tuomioistuinten hallinnon kehittäminen voi kuitenkin aikanaan mahdollistaa toimintojen järjeistämistä säästöjä tuovalla tavalla. Näiden määrää ei ole tässä vaiheessa mahdollista luotettavasti arvioida, koska tiedossa ei vielä ole, missä määrin virasto tulee keskittämään tehtäviä itselleen.

### **Tuomioistuinviraston yhteys meneillään oleviin uudistuksiin**

Tuomioistuinvirasto olisi riippumattoman tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksistä sekä niiden toiminnan kehittämisestä ja suunnittelusta vastaava itsenäinen virasto. Virastolla ei yhteyttä meneillään oleviin valtiorhallinnon rakenteellisiin uudistuksiin, kuten maakuntahallinnon uudistamiseen. Tuomioistuinvirastolla ei olisi yhteisiä tehtäviä tai muutakaan yhteyttä maakuntien tai uudistusten myötä mahdollisesti syntyvien muiden viranomaisten toimintaan. Mainituilla uudistuksilla ei ole siten merkitystä arvioitaessa viraston sijoittamista.

### **Esitys**

Tuomioistuinviraston sijoittamiseen liittyviä vaikutuksia arvioitaessa lähtökohtana on pidetty eri sijoittamisvaihtoehtojen vaikutusta viraston toiminnallisuuteen eli tuomioistuinvirastolle siirtyvien tehtävien tulokselliseen hoitamiseen. Sijoittamisselvitysten perusteella erityisesti toiminnalliset syyt puol-

tavat viraston sijoittamista johonkin pääkaupunkiseudun kaupungeista. Tässä selvityksessä on selvitetty ja arvioitu vielä kertaalleen monipaikkaisen työskentelyn mahdollisuutta, arvioitu hankkeella tavoiteltuja nettomääräisiä muutoksia ja tuomioistuinviraston yhteyttä meneillään oleviin valtionhallinnon rakenteellisiin uudistuksiin.

Tuomioistuinviraston työskentelyn järjestäminen olisi periaatteessa mahdollista järjestää monipaikkaisesti, mutta se ei olisi tarkoituksenmukaista eikä kustannustehokasta viraston koko ja sen tehtävien muodostama kokonaisuus huomioiden. Viraston toimintojen hajauttamisen ja monipaikkainen työskentely voisivat haitata viraston tehtävien tuloksellista hoitamista.

Hankkeen nettomääräisten kustannusten osalta on todettava, että uudistuksen ensisijaisena tavoitteena ei ole tavoitella säästöjä henkilöstö- tai toimintakuluissa tai muissakaan kuluissa. Uudistus olisi toteutettava kustannustehokkaasti lisäämättä erityisesti tuomioistuinten kuluja. Viraston sijoittamista koskeva päätös ei saa heikentää tuomioistuinten päätehtävän eli oikeusturvan antamisen toteuttamista. Henkilöstökulut ja toimitiloista aiheutuvat kulut ovat sijaintipaikasta riippumattomia. Matkustamisesta aiheutuvat kulut olisivat pienimmät sijoitettaessa tuomioistuinvirasto pääkaupunkiseudulle tai Tampereelle. Enimmillään matkustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset nykytilaan nähden voivat olla yli miljoona euroa.

Tätä selvitystä tehtäessä ei ole noussut esiin seikkoja, joiden perusteella viraston sijoittamista olisi syytä arvioida toisin kuin sijoittamisselvityksissä. Selvitys tukee aikaisemmin tehtyjen selvitysten lopputulosta ja oikeusministeriön esitystä viraston sijoittamisesta pääkaupunkiseudulle. Viraston pääkaupunkiseudulle sijoittamista puoltavat perusteet ovat vahvat. Tämä ja viraston verrattain pieni koko huomioiden tuomioistuinviraston sijoittamista ei ole pidettävä siten periaatteellisena ja laajakantoisena päätöksenä, että asia olisi tarkoituksenmukaista siirtää valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Tuomioistuinviraston tehtävien hoitamisen ja viraston tehokkaan toiminnan kannalta korostuu sen saavutettavuus tuomioistuinkaupungeista ja muista tärkeimmistä sidosryhmistä. Viraston tulisi olla saavutettavissa hyvin kaikkialta Suomesta. Tehtävien tuloksellisen ja tehokkaan hoitamisen lisäksi hyvä saavutettavuus tukee ratkaisun kokonaistaloudellista edullisuutta. Pääkaupunkiseudun kaupungeista Vantaa on parhaiten saavutettavissa kaikkialta Suomesta. Pääkaupunkiseudun toimivan lähiliikenteen johdosta Vantaan hallinnollinen keskus Tikkurila on hyvin saavutettavissa myös muualta pääkaupunkiseudulta. Junamatka Helsingin keskustasta Tikkurilaan kestää noin 15 minuuttia. Myös valtaosa kaukoliikenteen junista pysähtyy Tikkurilassa. Vantaalla sijaitsee Helsinki-Vantaan lentokenttä, josta on noin 15 minuutin junamatka Tikkurilaan.

Tuomioistuinviraston sijaintipaikkaa arvioitaessa erityistä huomiota olisi siten kiinnitettävä paitsi viraston itsensä myös tuomioistuinlaitoksen toimintaan. Uudistuksen taloudelliset vaikutukset olisivat pienimmät sijoitettaessa hyvien liikenneyhteyksien päähän, jolloin uudistuksen taloudelliset vaikutukset olisivat pienimmät. Hyvän saavutettavuuden johdosta tuomioistuinvirasto ehdotetaan sijoitettavaksi Vantaalle.