

Tuomioistuinhallinto – tehokkuutta tuomioistuinlaitokseen

Selvitys tuomioistuinhallinnon tehokkuuspotentiaalista

Juha Vekkilä & Ellinoora Helin

Aula Research Oy, 2016

Sisällys

Kiitokset	3
Esipuhe	4
1 Johdanto	5
2 Tuomioistuinhallinnon perustamisen hyödyt.....	7
2.1 Johtamisen ja ohjauksen tehostuminen.....	8
2.2 Hallinnon tehostuminen	10
2.3 Kehittäminen ja koulutus	12
2.4 Laadulliset hyödyt.....	14
3 Tuomioistuinhallinnon perustamiseen liitettävät riskitekijät	16
3.1 Tuomioistuinhallinnon aliresursointi.....	16
3.2 Tuomioistuinhallinnon sijoittaminen	16
3.3 Johdon ja henkilöstön monipuolisen osaamisen varmistaminen	17
4 Kustannus-hyötyanalyysi	18
4.1 Tehostumispotentiaalin arviointi	19
4.1.1 Johtamisen ja ohjauksen tehostuminen.....	20
4.1.2 Hallinnon tehostuminen	21
4.1.3 Kehittäminen ja koulutus	24
4.2 Alkuvaiheen investointikustannusten arviointi	25
4.3 Hyödyt ja kustannukset	26
5 Lopuksi.....	29
6 Lähdeluettelo.....	31

Emme ole vastuussa raportin tietojen täsmällisyydestä, emmekä anna niitä koskevia vakuutuksia, ellei toisin ole mainittu. Olemme käyneet läpi taustamateriaaleja ja asiakirjoja siinä laajuudessa kuin olemme työn laadukkaan toteuttamisen kannalta nähneet tarpeelliseksi. Emme ole vastuussa raportin päivittämisestä myöhempien tapahtumien osalta.

Kiitokset

Tämän selvityksen tarkoituksena on ollut kartoittaa millaisia vaikutuksia tuomioistuinhallinnon perustamisella olisi suomalaiseen oikeudenhoitoon ja millaisia kustannusvaikutuksia tuomioistuinhallinnon perustamisella saataisiin aikaan. Varmistaaksemme kattavan näkemyksen näistä vaikutuksista, kuulimme marraskuusta 2015 tammikuuhun 2016 selvitystä varten useita asiantuntijoita eri organisaatioista ja tehtävistä. Kuulemamme asiantuntijat muodostavat kattavan otannan tuomioistuinlaitoksessa työskentelevistä ja sen kanssa tekemisissä olevista tahoista. Tätä selvitystä varten olemme kuulleet yhteensä 13 asiantuntijaa:

- Kansliapäällikkö Tiina Astola, oikeusministeriö
- Presidentti Timo Esko, Turun hovioikeus
- Asianajaja Eero Kärki, Asianajotoimisto Bird & Bird
- Valtakunnansyyttäjä Matti Nissinen
- Hovioikeudenlaamanni Asko Nurmi, Turun hovioikeus
- Oikeustieteen lisensiaatti Pekka Nurmi
- Laamanni Tuomas Nurmi, Helsingin kärjäoikeus
- Osastonjohtaja Matti Palojärvi, Helsingin kärjäoikeus
- Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta, Hämeenlinnan hallinto-oikeus
- Alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, valtioneuvoston kanslia
- Puheenjohtaja Risto Sipilä, Suomen Asianajajaliitto
- Kansanedustaja Kari Tolvanen
- Kärjätuomari Tuija Turpeinen, Pohjois-Karjalan kärjäoikeus

Haluamme kiittää suuresti kuulemiamme asiantuntijoita heidän selvitykseen käyttämästään ajasta ja arvokkaista näkemyksistä, jotka mahdollistivat selvityksen toteuttamisen. Toivottavasti tämä selvitys tuo lisää sisältöä käynnissä olevaan keskusteluun tuomioistuinhallinnon perustamisesta Suomeen.

Esipuhe

Euroopan neuvoston suosituksen mukaisen, oikeusministeriöstä erillisen tuomioistuinhallinnon perustamisesta on Suomessa käyty oikeuspoliittista keskustelua koko 2000-luvun ajan ja se on ollut esillä ensimmäisiä kertoja jo vuosikymmeniä sitten. Nykyiseen keskusteluun alkusysäyksen antoi 2000-luvun alussa työskennellyt tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea, joka päätyi suosittamaan tuomioistuinhallinnon perustamista. Muissa Pohjoismaissa tuomioistuinlaitoksen toiminnan johtaminen ja hallinnointi on jo vuosia sitten keskitetty erilliseen keskushallintoyksikköön, tosin toisistaan poikkeavilla organisointimalleilla.

Suomen Lakimiesliitto on jo useita vuosia pitänyt yllä keskustelua tuomioistuinhallinnon tarpeellisuudesta. Lakimiesliiton jäsenistössä merkittävä ryhmä ovat oikeuslaitoksen kentällä toimivat juristit. Etenkin tuomioistuinjuristit näkevät tuomioistuinhallinnon perustamisen sekä tuomioistuinlaitoksen tehokkuuden että riippumattomuuden kannalta aikamme merkittävimmäksi oikeuspoliittiseksi kehityshankkeeksi. Hankkeen tärkeydestä vallitsee Lakimiesliitossa laaja yksimielisyys eri juristiryhmien kesken.

Tilaamalla tämän raportin Aula Research Oy:ltä Lakimiesliitto haluaa tuoda oman panoksensa tuomioistuinhallinnon perustamisesta käytävään keskusteluun. Pyysimme, että laatijat selvittäisivät asiantuntijahaastattelujen ja laskelmien kautta sen, onko tuomioistuinhallinnolla saavutettavissa tehokkuusparannuksia ja virtaviivaisuutta säästöohjelmien ja resurssipaineiden puristuksessa työskentelevän tuomioistuinlaitoksen työskentelyyn. Halusimme myös tietää, millä investoinneilla tuomioistuinhallinto olisi mahdollista perustaa ja kuinka nopeasti se voisi maksaa itsensä takaisin eli kuinka nopeasti tehokkuusparannukset alkaisivat näkyä esimerkiksi suurempina käsiteltyjen juttujen lukumäärinä tai käsittelyaikojen lyhentymisenä, toisin sanoen kansalaisten oikeusturvan parantumisena.

Uskomme, että tämä raportti täydentää aikaisemmin tehtyjä ansiokkaita selvityksiä tuomioistuinten keskushallinnon kehittämisestä. Uskomme myös, että raportti antaa oikeuspoliittisille päättäjillemme konkreettisia työkaluja, kun he pohtivat seuraavia askeleita tämän pitkään käynnissä olleen hankkeen saattamisessa loppusuoralle.

Jore Tilander
Toiminnanjohtaja
Suomen Lakimiesliitto – Finlands Juristförbund ry

1 Johdanto

Suomessa on jo pitkään käyty keskustelua tuomioistuinhallinnon perustamiseen liittyen, mutta konkreettisia toimenpiteitä asian edistämiseksi ei ole tehty. Tuomioistuinlaitoksen keskushallintona toimii nykyisin oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, ja oikeusministeriö vastaa koko oikeuslaitoksen¹ toiminnan ylläpidosta ja kehittämisestä. Lainkäyttötyön lisäksi tuomioistuimet hoitavat monia hallinnollisia tehtäviä, kuten ICT-asioita sekä toteuttavat esimerkiksi erilaisia henkilöstöön liittyviä suunnitelmia.

Suomalaisen asiantuntijoiden keskuudessa vallitsee melko selkeä konsensus siitä, että tuomioistuinlaitos toimii Suomessa pääpiirteiltään hyvin ja tehokkaasti, ja tuomioistuimet ovat riippumattomia. Kansainvälinen kehitys kuitenkin edellyttäisi, että tuomioistuinten riippumattomuus olisi myös selkeästi havaittavissa yhteiskunnan rakenteiden ja tuomioistuinten toimintaedellytysten osalta. Useissa maissa kehityksen yleinen suunta onkin ollut tuomioistuinten keskushallinnollisten tehtävien siirtäminen ministeriöstä erilliselle virastolle. Tätä kehityssuuntaa on tyyppillisimmin perusteltu tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistamisella sekä tuomioistuinten toiminnan tehostamisella. Muissa Pohjoismaissa tätä kehityssuuntaa on noudatettu. Ruotsissa erillinen tuomioistuinhallinto perustettiin jo vuonna 1975, Islannissa 1998, Tanskassa 1999 ja Norjassa vuonna 2002. Suomi on siis ainoa Pohjoismaa, jossa tuomioistuinhallintoa ei ole vielä perustettu.

Myös Suomessa valtion keskushallinnon kehittämisen pitkän aikavälin tavoitteena on ollut, että tehtävät, jotka eivät edellytä ministeriötasoisia päätöksentekoa, voidaan siirtää ministeriön alaiseen hallintoon. Näin ministeriöt keskittyisivät oman hallinnonalansa strategiseen johtamiseen, lainvalmisteluun ja poliittisen päätöksenteon valmisteluun sekä kansainväliseen yhteistyöhön. Oikeusministeriössä tätä kehitystavoitetta ovat edustaneet 1997 perustettu valtakunnansyyttäjänvirasto sekä 2010 perustetut valtakunnanvoudinvirasto ja rikosseuraamuslaitos. Tuomioistuinlaitoksen osalta keskushallintotehtävät kuuluvat kuitenkin edelleen oikeusministeriölle.²

Kuten sanottu, Suomessa on jo pitkään käyty keskustelua tuomioistuinlaitoksen itsenäisen keskushallinnon perustamisesta ja oikeusministeriö on käynnistänyt useita selvityksiä aiheeseen liittyen. Jo 1970-luvun lopulla oikeushallintokomitea käsitteli tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä ja komitea päätyi kannattamaan oikeushallinnon keskittämistä, sillä sen nähtiin luovan paremmat edellytykset hallinnon yhdenmukaisuuden saavuttamiselle.³ Komitea päätyi siihen, että keskushallintoa tulee kehittää osana oikeusministeriön toimintoja. Sittemmin on todettu tarvetta kehittää edelleen tuomioistuinlaitosta ja keskustelua itsenäisen tuomioistuinhallinnon perustamisesta on käyty melko aktiivisesti. Valtioneuvosto asetti vuonna 2001 komitean, jonka tehtävänä oli selvittää tuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeita. *Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean* työssä merkittävän aihekokonaisuuden muodostivat tuomioistuinten hallinto ja johtaminen tulevaisuudessa. Vuonna 2003 komitean enemmistö näki, että Suomeen tulisi perustaa oikeusministeriöstä erillinen keskushallintoyksikkö.⁴

¹ Oikeuslaitokseen kuuluu tuomioistuinten lisäksi syyttäjälaitos, ulosottoviranomaiset, asianajajalaitos, julkinen oikeusapu, vankeinhoitolaitos ja kriminaalihuoltolaitos.

² Oikeusministeriö. Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen (OM:n selvityksiä ja ohjeita 2/2015), s. 18.

³ Oikeusministeriö. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö (Komiteanmietintö 2003:3), s.456.

⁴ Oikeusministeriö. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö (Komiteanmietintö 2003:3), s.36.

Vuonna 2008 oikeusministeriö teetti selvityksen tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämisestä, jossa käsiteltiin muun muassa muiden Pohjoismaiden tuomioistuinlaitoksen kehitystä.⁵ Vuonna 2013 oikeusministeriö julkaisi oikeudenhoidon uudistamisohjelman vuosille 2013–2025. Ohjelman pitkän aikavälin tavoitteena on ”perustaa tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta”.⁶ Tämän jälkeen oikeusministeriö on erikseen käsitellyt tuomioistuinhallinnon perustamista vuoden 2014 tulevaisuuskatsauksessaan.⁷ Myös valtiovarainministeriön johtama valtion keskus- ja aluehallintorakennehanke on ehdottanut tuomioistuinhallinnon perustamista.⁸ Poliittisesti asiasta vallitsee yksimielisyys eduskuntapuolueiden kesken. Kantansa puolueet ilmaisivat alkuvuodesta 2015 kaikkien eduskuntapuolueiden edustajista koostuneen sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon resursseja pohtineen parlamentaarisen työryhmän raportissa. Työryhmä listasi tuomioistuinhallinnon perustamisen erityisesti kannattamiinsa jatkotyöstettäviin toimenpiteisiin sillä edellytyksellä, että siitä saatavat hyödyt ylittävät kustannukset.⁹

Uusin aihetta koskeva selvitys on vuodelta 2015, kun oikeustieteen lisensiaatti Pekka Nurmi ja laamanni, oikeustieteen tohtori Tatu Leppänen laativat oikeusministeriön toimeksiannosta arviomuistion tuomioistuinhallinnon perustamisesta Suomeen. Selvityksen tavoitteena oli konkreettisen ehdotuksen tekeminen siitä, millainen tuomioistuinhallinto Suomeen voitaisiin perustaa. Selvityksen tekijät perehtyivät aikaisemmin tehtyihin aihetta koskeviin tutkimuksiin sekä kansainvälisiin kokemuksiin tuomioistuinhallinnosta keskittyen erityisesti muiden Pohjoismaiden kokemuksiin. Nurmi ja Leppänen päätyivät arviomuistiossaan ehdottamaan Suomelle rakenteeltaan kevyttä tuomioistuinten keskushallintoa, hieman samaan tapaan kuin tuomioistuinhallinto on Tanskassa toteutettu.

Aiemmat selvitykset luovat hyvää kuvaa siitä, millaisia vaikutuksia tuomioistuinhallinnon perustamisella olisi ja ilmentävät myös sitä, että tuomioistuinhallinnolle olisi tarvetta laadukkaan oikeudenhoidon varmistamiseksi myös tulevaisuuden Suomessa. Aiemmat selvitykset ovat kuitenkin keskittyneet ennemminkin tuomioistuinhallinnon tuomiin laadullisiin hyötyihin, mutta perustamisen kustannuksia on tutkittu vain vähän.

Tämän selvityksen tarkoituksena onkin luoda aiempaa kattavampi arvio siitä, millaisia kustannusvaikutuksia tuomioistuinhallinnon perustamisella olisi. Olemme tätä selvitystä varten tehneet 12 taustahaastattelua oikeushallinnon eri sidosryhmissä, järjestäneet työpajan tuomioistuinten kustannusrakenteen ympärillä sekä käyneet useita taustoittavia keskusteluja niin tuomioistuimissa kuin oikeusministeriössäkkin. Tässä raportissa esittämämme arviot perustuvat näihin keskusteluihin sekä tekemäämme tuomioistuinten budjettianalyysiin.

Käymme tässä raportissa aluksi läpi tekemissämme haastatteluissa nousseita tuomioistuinhallinnon perustamisen tuomia hyötyjä. Tämän jälkeen käsittelemme tuomioistuinhallinnon perustamiseen liitettäviä uhkakuvia ja sudenkuoppia. Näiden jälkeen siirrymme hyötykustannusanalyysiin, jossa avaamme

⁵ Oikeusministeriö. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämisestä koskeva selvitys (OM:n julkaisu 2009:3).

⁶ Oikeusministeriö. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025 (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 16/2013), s. 20–21.

⁷ Oikeusministeriö. Oikeudenmukainen, avoin ja luottamukselle rakentuva yhteiskunta – Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2014 (OM:n julkaisu 41/2014), s. 12.

⁸ Valtiovarainministeriö. Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta – Keskushallinnon virastorakenneselvitys (VM:n julkaisu 3/2015), s. 62.

⁹ Sisäministeriö. Suomen sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tulevaisuus – Pitkän aikavälin tavoitteet (SM:n julkaisu 13/2015), s. 13.

alkuvaiheessa tarvittavia investointeja sekä pidemmällä aikavälillä tuomioistuinhallinnon avulla saavutettavia kustannushyötyjä.

2 Tuomioistuinhallinnon perustamisen hyödyt

Haastattelemamme asiantuntijat ovat melko yksimielisiä siitä, että suomalainen oikeudenhoito toimii pääasiassa hyvin. Kansalaisten luottamus oikeusjärjestelmään on hyvä ja tuomareiden riippumattomuus on hyvällä tasolla. Asiantuntijat kuitenkin näkevät, että oikeusjärjestelmässämme on useita haasteita, jotka on ratkaistava mahdollisimman pian, jotta suomalaista oikeudenhoitoa voidaan pitää laadukkaana ja kansalaisten oikeusturvan tasoa hyvänä myös tulevaisuudessa. Haastattelemiemme asiantuntijoiden lisäksi muutkin tahot ovat nostaneet esille tarvetta muutoksille. Esimerkiksi korkeimman oikeuden presidenttinä vuosina 2006–2015 toimineen Pauliine Koskelon mukaan Suomen oikeuslaitosta tulisi uudistaa, sillä Suomen asema oikeusvaltiona on tällä hetkellä uhattuna.¹⁰

Kuulemamme asiantuntijat suhtautuvat pääasiassa hyvin positiivisesti tuomioistuinhallinnon perustamiseen Suomessa, monet pitävät sitä jopa välttämättömänä oikeudenhoidon hyvän laadun turvaamiseksi tulevaisuudessa. Asiantuntijat näkevät tuomioistuinlaitoksen organisaation olevan tällä hetkellä hajanainen. Oikeusministeriön alaisen tuomioistuintoiminnon kehittämisen nähdään olevan liian etäällä tuomioistuimista ja tuomioistuimien keskinäisen koordinaation puuttuvan. Nähdäänkin, että tuomioistuinhallinnon perustamisella ja oikeilla toimenpiteillä voitaisiin vastata nykyisen oikeusjärjestelmän haasteisiin. Tuomioistuinhallinnon perustamisen ei toki automaattisesti nähdä ratkaisevan oikeusjärjestelmän nykyaikaisia haasteita, mutta perustamalla keskitetty tuomioistuinhallinto pystyttäisiin luomaan nykyistä paremmat edellytykset vastata haasteisiin ja puuttua ongelmiin.

Kuulemamme asiantuntijat nostivat esille suuren määrän erilaisia hyötyjä, joita he näkivät tuomioistuinhallinnon perustamisella olevan. Olemme ryhmitelleet hyödyt neljään kategoriaan sillä perusteella, miten hyödyt näyttäytyvät kustannustarkastelussa (Kuvio 1). Tulosohjauksen tehostumiseen kuuluvat tuomioistuinhallinnon mahdollistama aiempaa aktiivisempi ote tuomioistuimien budjettiohjauksessa sekä resurssien jakamisessa tuomioistuinten kesken. Hallinnollinen tehostuminen sisältää erilaisia hallinnon keskittämistä seuraavia hyötyjä esimerkiksi tietojärjestelmien, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tilahallinnon osalta. Kehittämiseen ja koulutukseen kuuluu tuomioistuinverkoston koordinaation ja seurannan kehittämistä, päällekkäisten toimintojen karsimista sekä tuomareiden ja muun henkilökunnan ammatillisen täydennyskoulutuksen kehittäminen. Laadullinen kehitys –kategoriaan kuuluu hyötyjä, joilla ei välttämättä ole suoranaisia vaikutuksia tuomioistuinten tehokkuuteen, mutta joiden merkitys laadukkaana oikeudenhoidon kannalta on välttämätön.

¹⁰ Helsingin Sanomat, 10.1.2016 (<http://www.hs.fi/kotimaa/a1452314660283>).

Kuvio 1: Tuomioistuinhallinnon perustamisen hyödyt



2.1 Johtamisen ja ohjauksen tehostuminen

Tulosohjauksen tavoitteena on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat hyvässä tasapainossa keskenään. Lisäksi toiminnalla tulisi saada aikaan halutut vaikutukset ja vieläpä kustannustehokkaasti. Valtiovarainministeriö toteutti valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämishankkeen joka päättyi vuonna 2012. Hankkeen loppuraportissa todetaan, että tulosohjauksen uudistamisen keskeinen tavoite on, että ohjaus on jatkossa strategisempaa, yhtenäisempää, kevyempää ja poikkihallinnollisempaa.¹¹ Haastattelemamme asiantuntijat näkevät, että sama tavoite pätee myös tuomioistuinlaitoksen tulosohjaukseen, erityisesti strategisuutta ja yhtenäisyyttä painotetaan.

Budjettiohjauksen parantuminen

Tällä hetkellä tuomioistuinten rahoituksen suurimpina haasteina pidetään pitkäjänteisyyden puutetta ja budjettiohjauksen tehottomuutta.

Rahoituspäätöksiä tarkastellaan asiantuntijoiden mielestä liian tempoilevasti ja erityisesti poliittisesti kehyskausittain tehdyt päätökset luovat epävarmuutta. Tuomioistuimissa kritiikkiä annetaan rahoituksen nykyiselle tasolle ja sille, että rahoitusta leikataan toistuvasti muuttamatta tuomioistuimille annettuja velvoitteita. Rahoituspäätöksiin liittyvä epävarmuus hankaloittaa pitkäjänteisempää

¹¹ Valtiovarainministeriö. Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. (VM:n julkaisu 21/2012), s. 9.

suunnittelutyötä, kun uuden kehyskauden alkaessa voidaankin esimerkiksi päätyä rahoituksen pienentämiseen, jolloin käynnistetyt kehityshankkeet voivat jäädä toteutumatta resurssien puutteen vuoksi. Viime vuosina on tullut myös miltei tavaksi, että tuomioistuinten määrärahat loppuvat kesken budjettikauden jolloin loppuvuodesta joudutaan hakemaan lisärahoitusta. Asiantuntijat näkevät, että tämänkaltainen jokavuotinen lisärahoituksen hakeminen ei sovi ajatukseen riippumattomasta tuomiovallasta.

Toinen haaste asiantuntijoiden mukaan on se, ettei tuomioistuimille ”tarjota tällä hetkellä keppiä eikä porkkanaa”, jolloin tuomioistuimilta puuttuvat taloudelliset ja muut kannustimet toimintansa kehittämiseen. Pelkona on, että tuomioistuinten budjeteista tulee ”itseohjautuvia” ja ne eivät optimaalisella tavalla seuraa tuomioistuinten työmäärää, kun kannusteita toiminnan kehittämiseen ei ole. Esimerkiksi jos tuomioistuimessa sovitaan tavoitteeksi tietty määrä ratkaistuja juttuja vuodessa, eikä tavoitteeseen päästä, niin tästä ei koidu seuraamuksia. Jos tavoite puolestaan ylitetään, tuomioistuin voidaan todeta pahimmassa tapauksessa yliresursoiduksi ja resursseja leikataan.

Joustavampi resurssien jako

Yksi keskitetyn tuomioistuinhallinnon hyödyistä olisi, että sen avulla resursseja voitaisiin jakaa tuomioistuinten kesken nykyistä joustavammin. Tällä hetkellä resurssien tehokas allokointi on haastavaa, sillä nähdään, että oikeusministeriön on vaikea ohjata resursseja yksittäisten tuomioistuinten välillä loukkaamatta tuomioistuinten riippumattomuutta. Tuomioistuinhallinnolla tämän kaltaista haastetta ei sen sijaan olisi, tai ainakin se olisi pienempi, jos vaadittavat isot linjapäätökset tekisi tuomarivetoinen tuomioistuinhallinnon johtokunta.

Vaikeassa taloudellisessa tilanteessa kaikilta hallinnon sektoreilta peräänkuulutetaan resurssien tehokkaampaa käyttöä ja asiantuntijat näkevätkin, että keskitetyllä tuomioistuinhallinnolla olisi paremmat edellytykset suunnitella olemassa olevien resurssien mahdollisimman tehokasta käyttöä. Nykyiset resurssit ovat työmäärään nähden niukkoja ja nyt olisikin erityisen tärkeää, että resurssit olisivat kohdistettuna juuri sinne, missä niitä kullakin hetkellä eniten kaivataan.

Se, miten resursseja tulisi allokoida joustavammin, jakoi haastattelemiemme asiantuntijoiden näkemyksiä. Asiantuntijat nostivat esille kolme tapaa jakaa resursseja:

1. Juttujen siirtäminen työmääränsä kanssa kamppailevalta tuomioistuimelta toiselle
2. Rahoituksen kohdistaminen tuomioistuimille tarpeen mukaan
3. Tuomareiden liikkuvuuden lisääminen tuomioistuimesta toiseen

Ratkaisemattomia juttuja voitaisiin asiantuntijoiden mukaan siirtää juttumäärästä ruuhkautuneelta tuomioistuimelta toiselle tuomioistuimelle, jossa on sillä hetkellä vähemmän työtaakkaa. Tuomioistuinhallinnolla olisi kullakin hetkellä kokonaiskuva juttutilanteesta, ja tilannetta seurattaisiin ja siihen voitaisiin reagoida nopeastikin.

Toinen resurssien parempaa allokointia edistävä toimenpide on rahoituksen kohdistaminen kulloisenkin tarpeen mukaan. Esimerkkeinä äkillisistä resurssitarpeista voidaan mainita yleisten tuomioistuinten osalta tuomioistuimelle saapuva poikkeuksellisen laaja rikosasia (esim. WinCapita-tapaus) tai hallintotuomioistuinten osalta jonkun asiatyyppin valitusmäärän kasvu lyhyessä ajassa. (esim. turvapaikanhakijoiden määrän ja sen seurauksena ulkomaalaisviraston päätöksistä tehtävien valitusten määrän kasvu). Ajatuksena rahoituksen tarpeen mukaisessa kohdistamisessa on, että äkillisesti

lisäresursseja tarvitsevalle tuomioistuimelle voitaisiin suunnata väliaikaista lisärahoitusta tilanteen helpottamiseksi. Tällaisessa ”rainy day fund”-tyyppisessä allokointitavassa asiantuntijat näkevät kuitenkin myös ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Asiantuntijat painottivat, että ennen tämän tyyppistä rahastoa tulisi saada nykyinen rahoitus tasapainoon, eli tuomioistuinten resurssien määrän tulisi olla sellaisella tasolla, että ”normaalista” työmäärästä selvitään ilman joka syksystä lisärahoituksen hakua.

Kolmas tapa allokoida resursseja on tuomarien liikkuvuus tuomioistuinten välillä, niin kutsuttu *tuomaripooli*. Tuomaripooliin rekrytoitaisiin halukkaita tuomareita eri alueilta. Tuomaripooliin nimitetyt tuomarit toimisivat tietyllä ennalta määritetyllä alueella sijaitsevissa tuomioistuimissa tarpeen vaatiessa. Toiminta-alueina yleisten tuomioistuinten kohdalla voisivat toimia esimerkiksi nykyiset hovioikeuspiirit (5 kpl). Jos esimerkiksi hovioikeuspiirin yksi käräjäoikeus olisi erityisen ruuhkautunut, voitaisiin hovioikeuspiirissä toimivan tuomaripoolin kautta allokoida tuomareita tähän tuomioistuimeen purkamaan ruuhkaa.¹² Oletettavasti tuomaripoolista hyötyisivät eniten käräjäoikeudet. Hovi- ja hallinto-oikeuksien osalta pitkät välimatkat tekisivät tuomaripoolin käytännön toteutuksesta haastavampaa, mutta työntekijöiden kannalta järkevästi toteutetusta tuomaripoolista voisi olla hyötyä myös muutoksenhakutuomioistuimille.

2.2 Hallinnon tehostuminen

Suomessa on useita esimerkkejä keskitetystä hallinnosta. Tuomioistuinlaitosta lähellä olevista tahoista tällaisia ovat esimerkiksi valtakunnansyyttäjänvirasto, valtakunnanvoudinvirasto ja poliisihallitus.

Kun tarkastellaan koko oikeudenhoidon ketjua, tällä hetkellä ainoastaan tuomioistuimet ovat ilman omaa keskushallintoa. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että hallinnollisia tehtäviä joutuvat suurimmassa osassa tuomioistuimia hoitamaan tuomarit, joilla ei ole välttämättä alan ammattiosaamista. Suomessa toimii tällä hetkellä 41 erillistä tuomioistuinta¹³ sekä ylimmät tuomioistuimet, ja lähes jokaisessa hoidetaan samoja hallinnollisia tehtäviä itsenäisesti ja usein melko erilaisin metodein. Tuomioistuinten määrä tulee todennäköisesti tulevaisuudessa hieman laskemaan, sillä käräjäoikeusuudistuksen yhteydessä käräjäoikeuksien määrää on ehdotettu laskettavan 27 tuomioistuimesta 20:een. Tällä hetkellä vain suurimmissa tuomioistuimissa on palkattu hallintojohtaja, esimerkiksi keskisuurissa käräjäoikeuksissa hallinnon pyörittämisestä vastaavat tyypillisesti laamanni, hallintosihteeri ja yksi talousasiantuntija. Hallinnollinen suunnittelutyö vie paljon aikaa, eikä koulutusta ole juuri tarjolla. Kentällä koetaankin, että käräjäoikeuksissa on tällä hetkellä liian vähän asiantuntemusta hallinnon pyörittämiseen kouluttamisen vähyyden vuoksi ja siksi hallintoon saattaa tuhraantua suhteettoman paljon aikaa.

Tietojärjestelmät ja digitalisaatio

IT-kulujen osalta asiaa voidaan tarkastella toisaalta tietojärjestelmien kehittämisen näkökulmasta ja toisaalta laitehankintojen näkökulmasta. Tietojärjestelmien kehittäminen tuomioistuimissa on asiantuntijoiden mukaan jäänyt jälkeen eivätkä järjestelmät tällä hetkellä palvele oikeudenhoidon mahdollisimman laadukasta toteutumista. Vuonna 2013 käyttöön otettu RITU-järjestelmä ei ole vastannut käyttäjien odotuksia. Tällä hetkellä on kuitenkin jo meneillään kaksi suurta uudistushanketta,

¹² Oikeusministeriö. Tuomioistuimia ja tuomareita koskevien säädösten uudistaminen – Tuomioistuinlakityöryhmän väliraportti (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 72/2012), s. 17.

¹³ Käräjäoikeuksia on 27, hovioikeuksia 5, hallinto-oikeuksia 6 ja erityistuomioistuimia 3 (markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus). Näiden lisäksi ylimpinä tuomioistuimina toimivat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumenttihakinnon kehittämishanke AIPA sekä yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja niitä tukeva tietojärjestelmä KIEKU, joiden uskotaan olevan käytettävyydeltään parempia.

Myös laitehankinnat tulevat jatkossakin vaatimaan resursseja. Tällä hetkellä tuomioistuinten IT-hankinnat hoidetaan keskitetysti Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin toimesta, mutta jokainen tuomioistuin vastaa itse siitä, mitä laitteita tuomioistuimiin tilataan. Tuomioistuinhallinnon toivotaan parantavan IT-hankintaosaamista tuomioistuimissa, sillä tällä hetkellä tuomioistuimissa toisinaan koetaan, että hankintaosaamista olisi hyvä kehittää, jotta voidaan varmistua siitä, että hankitaan parhaimmat mahdolliset laitteet käytettävissä olevilla resursseilla. Jos tuomioistuinhallinto perustettaisiin, tähän tulisivat sisältyä monipuolinen tietohallinnon osaamiskeskus, jollainen on käytössä esimerkiksi Tanskan tuomioistuinhallinnossa.

Digitalisaatio tulee vaikuttamaan tulevaisuudessa lainkäyttötyöhön enenevässä määrin ja asiantuntijamme pitävätkin tätä toivottavana kehityssuuntana. Esimerkiksi Ruotsissa alioikeuksissa taltioidaan todistajien todistukset, mitä haastateltavat pitävät erinomaisena kehityssaskeleena. Kun oikeuskuulemiset on videoitu jo alimmalla oikeustasolla, niin kuultavien ei tarvitse tulla muutoksenhakutuomioistuimeen enää kuultavaksi. Asiantuntijat nostivatkin esille, että nykyään hovioikeuden käsittely on osaltaan kopio käräjäoikeuden käsittelystä, koska todistajat on kutsuttava kuultavaksi uudestaan muutoksenhakutuomioistuimeen, vaikka heitä on jo kertaalleen kuultu aikaisemmassa oikeudenkäynnissä.

Tuomioistuinten hallinnon hajanaisuuden nähdään asettavan haasteita digitalisaation tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämiseen. Digitalisaation haltuunottoon nähdään tarvittavan erillinen taho, joka tunnistaa sen tuomia mahdollisuuksia ja tekee kehittämistyötä, jotta hyödyt saadaan valjastettua tuomioistuinlaitoksen käyttöön. Tuomioistuinhallinnon perustaminen vastaisi tähän tarpeeseen, sillä keskitetyssä hallinnossa toiminnan koordinointi on helpompaa.

Tilahallinto

Tuomioistuinlaitoksen tilahallinnointi on tällä hetkellä pitkälti Senaatti-kiinteistöjen vastuulla. Useat palvelut, kuten esimerkiksi puhtaanapito- ja kirkkopalvelut, kilpailutetaan keskitetysti. Asiantuntijoiden mielestä tuomioistuinhallinnon perustamisella voidaan saavuttaa aiempaa paremmantasoinen tilatarpeiden koordinointi. Lisäksi keskitetty taho pystyisi ehdottamaan ja implementoimaan toimivampia tilaratkaisuja.

Virastorakennusten rakentaminen, ylläpito ja remontointi vievät tuomioistuimilta hallinnollisen työn muodossa aikaa ja resursseja. Virastotalon rakentamis- tai remontointityöt rasittavat tuomareiden ajankäyttöä ja vähentävät heidän lainkäyttötyöhön käyttämänsä aikaa. Asiantuntijat näkevät, että tilahallinnon keskittäminen keskushallinnon asiantuntijoille vähentäisi tuomioistuinjuristien hallinnollista työ määrää ja vapauttaisi aikaa heidän ydintehtäväänsä eli lainkäyttöön.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Henkilöstöhallinnon rooli tuomioistuinten toiminnassa on erittäin merkittävä, sillä henkilöstö ja henkilöstön hallussa oleva tietotaito, *henkinen pääoma*, on tuomioistuinten merkittävin resurssi. Myös kustannustarkastelussa henkilöstön merkitys on huomattava, sillä tuomioistuinten budjeteista tyypillisesti noin 70 – 80 prosenttia muodostuu henkilöstökuluista. Toimiva henkilöstöhallinto, tuki ja koulutus ovat siis keskeisiä tekijöitä, kun mietitään tuomioistuinten toiminnan tehostamista.

Nykyisin talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut tuotetaan Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa (Palkeet). Tuomioistuinhallinnon perustamisen jälkeenkin olisi todennäköisesti järkevää jatkaa samaa käytäntöä, joten siltä osin kustannusvaikutuksia tuomioistuinhallinnolla ei juuri olisi.

Palkeiden lisäksi talous- ja henkilöstöhallintoa hoidetaan oikeusministeriön talous- ja hallintoyksiköissä. Haastattelemiemme asiantuntijoiden sekä Nurmen ja Leppäsen arviomuistion mukaan oikeusministeriön henkilöstöasioiden vastuualue on jäänyt tuomioistuinten osalta hieman epäselväksi.

2.3 Kehittäminen ja koulutus

Haastateltavat näkevät, että Suomen oikeusjärjestelmästä puuttuu tällä hetkellä taho, joka vastaisi järjestelmän kehittämisestä suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston resurssit eivät ole riittävät järjestelmän kehittämiseen, joten työ on jäänyt tuomioistuimille. Tuomioistuimien omat mahdollisuudet kehitystyöhön nähdään kuitenkin myös rajallisina eikä tuomioistuimilla ja tuomareilla nähdä olevan riittävästi ajallisia resursseja kehittämishankkeiden läpiviemiseen. Tuomioistuimissa tehtäviä kehittämishankkeita voi olla esimerkiksi tavoitteet löytää toimintamalli, jolla ruuhkahuiput saadaan purettua nopeasti ja tehokkaasti ja sitä kautta oikeudenkäyntien kesto pysyy kohtuuden rajoissa.

Toinen esille nostettu haaste liittyy lainsäädännön kehittämiseen. Toisinaan tuomioistuimissa havaitaan lainsäädännön kehittämistarpeita, mutta tällä hetkellä koetaan, että tuomioistuimissa ei ole selvää väylää tuoda esiin näitä kehitysehdotuksia.

Haasteista huolimatta tuomioistuimet tekevät koko ajan kehitystyötä, mutta kehittäminen on pitkälti projektiluontoista. Kehittämishankkeet ovat usein lyhytkestoisia ja yhteen asiaan liittyviä, sillä tuomioistuimilla ei ole resursseja tehdä pitkäaikaista kokonaisvaltaista kehitystyötä, vaikka kehittämisen paikkoja nähdäänkin olevan. Jos koko järjestelmän kehittäminen olisi yhden keskushallintotahon vastuulla, niin kehittämistyö tapahtuisi systemaattisemmin pitkän tähtäimen suunnitelmiin perustuen. Tällöin kehittämistyö olisi myös selvästi vastuutettu yhdelle taholle. Asiantuntijat näkevät, että tuomioistuinhallinnolle sopisi hyvin koko oikeuslaitoksen kehittäjän rooli.

Päällekkäisten toimintojen karsiminen

Tuomioistuinten johtamisen ja hallinnon tulisi luoda edellytyksiä sille, että tuomioistuimet selviytyvät lainkäyttötehtävästään niin hyvin kuin on mahdollista. Tuomioistuimet tekevät tällä hetkellä paljon päällekkäisiä toimintoja, joiden nähdään olevan keskitettävissä ja yhtenäistettävissä. Tällaisia ovat muun muassa tasa-arvosuunnitelmat, turvallisuussuunnitelmat, valmiussuunnitelmat ja muutoksenhakuohjeet käräjäoikeuden ratkaisuun. Päällekkäisten toimintojen karsimisella koetaan olevan mahdollista saavuttaa nopeastikin kustannushyötyjä tuomioistuimille. Esimerkiksi Ruotsissa keskitetty tuomioistuinvirasto, *Domstolsverket*, tekee kaikille tuomioistuimille yhteiset muutoksenhakuohjeet. Asiantuntijat näkevät, että tämän tyyppisten päällekkäisyyksien karsiminen sujuvoittaisi toimintaa ja samalla tuomioistuimille vapautuisi aikaa niiden perustehtävään, lainkäyttötyöhön.

Koordinaatio, seuranta ja parhaiden käytäntöjen omaksuminen

Asiantuntijat näkevät, että yhtenäisten työkäytäntöjen luominen tuomioistuimiin olisi tärkeää, sillä eri toimintatapojen kirjavuus vaikeuttaa toimintojen koordinaatiota ja kehittämistä. Tuomioistuimissa voi olla käytössä hyvinkin vanhoja käytäntöjä, sillä kehittämiseen ei ole ollut aikaa tai osaamista. Kehittämistyön

pohjalle tarvitaan jatkuvaa toiminnan arvioimista ja seuranta. Tämän kautta saadaan myös tietoa tuomioistuimissa käytössä olevista parhaista käytännöistä, joita voitaisiin jalkauttaa myös muihin tuomioistuimiin. Toimintatapojen yhtenäistyttyä tiedonkeruu ja seuranta ovat helpommin toteutettavissa ja kehitystyötä voidaan tehdä jatkuvasti ja koko tuomioistuinlaitoksen laajuudella. Kun toimintatavat, tiedon keruu ja seuranta olisi yhtenäistä, pystyttäisiin tuomioistuinten toimintaa vertaamaan paremmilla mittareilla ja tuomioistuinta palkitsemaan tehokkaista käytännöistä. Tuomioistuinhallinnon nähdään olevan taho, joka jalkauttaisi yhtenäisiä, parhaiksi todettuja menettelytapoja kaikkiin yksittäisiin tuomioistuimiin.

Koulutuksen kehittäminen

Lähtökohtaisesti tuomarikuntamme ja muun tuomioistuinten henkilökunnan nähdään olevan osaavaa ja asiantuntevaa. Tuomareiden ammatillisessa täydennyskoulutuksessa nähdään kuitenkin olevan tällä hetkellä kaksi selvää puutetta: Ensinnäkin tuomareiden täydennyskoulutustarjonnan nähdään olevan hajanaista. Tuomioistuinten henkilöstön koulutus koostuu nykyisin tuomioistuinten itsensä tuottamista koulutuksista, alueellisista kuten hovioikeuspiirien järjestämistä koulutuksista, yksityisen sektorin koulutusorganisaatioiden tuottamasta koulutuksesta sekä oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön tuottamasta koulutuksesta. Oikeusministeriön nähdään järjestävän koulutuksia ”pieninä palasina”, sillä ministeriön koulutusyksikön resurssit ovat pienet (3 koulutusasiantuntijaa, 3 koulutuskoordinaattoria). Haastateltavat kokevat, että koulutuspuoleen kaivattaisiin pitkäjänteisempää ja kokonaisvaltaisempaa ajattelua.

Muissa Pohjoismaissa tuomareiden ammatillinen täydennyskoulutus on järjestetty keskitetyn viraston kautta. Esimerkiksi Ruotsissa on erillinen tuomariakatemia, joka vastaa tuomareiden ammatillisen täydennyskoulutuksen järjestämisestä. Suomessa puolestaan valtakunnansyyttäjänvirasto organisoii syyttäjien ammatillisen täydennyskoulutuksen koko valtakunnan tasolla.

Toinen haaste on koulutukseen osallistumisen vapaaehtoisuus. Tuomioistuimet päättävät itse, mihin koulutuksiin henkilöstö osallistuu, kun lähes kaikkialla muualla Euroopan unionissa koulutus on pakollinen osa tuomarin työtä. Osana oikeusministeriön pitkään kestänyttä tuomioistuinlakihanketta työskennellyt koulutustyöryhmä toteaa mietinnössään, että pakollisen koulutusjärjestelmän puuttuminen on merkittävä puute ja se vaikuttaa heikentävästi lainkäytön laatuun ja sitä kautta kansalaisten oikeusturvan toteutumiseen.¹⁴ Myös kuulemamme asiantuntijat näkevät, että tuomarien ammatillisen täydennyskoulutuksen tulisi olla pakollista. Tuomarien työtaakka on usein suuri, ja ajan puutteen vuoksi juuri koulutuksen pois jättäminen on keino nipistää lisää aikaa. Tämä ei kuitenkaan palvele osaamisen kehittymistä.

Asiantuntijat uskovat, että tuomioistuinhallinto pystyisi kehittämään tuomarien täydennyskoulutusjärjestelmää. Paremman ammatillisen täydennyskoulutuksen nähdään johtavan päätösten laadun parantumiseen, joka puolestaan vähentää muutoksenhakuja ratkaisuihin eli valitusten määrä vähenee. Tuomareiden ammatillisen täydennyskoulutuksen lisäämisen ja koulutuksen paremman koordinoinnin nähdään vaikuttavan positiivisesti tuomioistuintyön laatuun.

¹⁴ Oikeusministeriö. Tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittäminen (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 38/2015), s.6.

2.4 Laadulliset hyödyt

Tuomioistuinhallinnolla nähdään olevan myös sellaisia hyötyjä, jotka eivät suoraan vaikuta kustannuksiin tai niiden vaikutuksia kustannuksiin on hyvin haastavaa arvioida. Näitä laadullisia hyötyjä ovat oikeuslaitoksen riippumattomuus, koko oikeudenhoitoketjun yhtenäisyys sekä asiantuntijuuden keskittyminen. Nämä hyödyt ovat haastateltavien mukaan ensiarvoisen tärkeitä, eikä niiden merkitystä saa jättää liian pienelle painoarvolle tuomioistuinhallinnon perustamista pohdittaessa.

Oikeuslaitoksen riippumattomuus

Haastattelemamme asiantuntijat pitävät Suomen oikeuslaitosta riippumattomana eikä poliittisen ohjauksen nähdä vaikuttavan oikeudenhoitoon. Tästä huolimatta asiantuntijat nostavat tuomioistuinhallinnon perustamisen keskeisimmäksi hyödyksi oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamisen. Kysymys on sekä tulevaisuuteen liittyvään epävarmuuteen varautumisesta että siitä, miltä asiat ulospäin näyttävät. Tällä hetkellä tuomioistuimet toimivat oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksikön alaisuudessa, eikä tuomiovaltaa voida pitää tällöin täysin riippumattomana.

Korkeimman oikeuden entisen presidentin Pauliine Koskelon mukaan se, että tuomioistuinten keskushallinto kuuluu Suomessa suoraan valtioneuvoston yhteyteen, asettaa haasteita tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudelle. Maan hallitus vaikuttaa suoraan määräävästi tuomioistuinten rahoitukseen ja resurssien jakoon. Tähän voi Koskelon mukaan sisältyä harkintaa, joka ei ole läpinäkyvää eikä objektiivista. Lainkäytön tulisi kuitenkin olla tosiasiallisesti täysin riippumatonta, jonka lisäksi lainkäytön tulisi myös näyttää riippumattomalta.¹⁵

Haastattelemamme asiantuntijat eivät kritisoineet oikeusministeriötä tai muitakaan tahoja riippumattomuuden loukkaamisesta, mutta he korostavat Koskelon tavoin, että on tärkeää myös pohtia, miltä asiat näyttävät ulospäin. Perustamalla itsenäinen tuomioistuinhallinto riippumattomuusongelma ainakin pienenee, vaikka tilanne ei käytännön tasolla tältä osin muuttuisikaan merkittävästi.

Tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyy myös oikeusministeriön mandaatti antaa ohjeistuksia tuomioistuimille. Esimerkiksi syyttäjäpuolella valtakunnansyyttäjänvirasto voi antaa henkilöstöhallintoon liittyviä ohjeistuksia syyttäjille, mutta oikeusministeriön asema tuomioistuimiin nähden on haastavampi. Oikeusministeriön voi olla vaikea esimerkiksi antaa tuomioistuimille henkilöstöhallintoon liittyviä suoria ohjeistuksia ilman, että se voitaisiin tulkita riippumattomuuden rikkoutumisena.

Koko oikeudenhoitoketjun yhtenäisyys

Tuomioistuinhallinnon tarve nähdään myös arvioitaessa laajemmin koko oikeudenhoitoketjun toimivuutta. Erityisesti kansalaisten oikeusturvan kannalta ketjun toimivuus on erittäin tärkeää: esitutinnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäynnin tulee toimia saumattomasti yhteen. Esitutkintavaiheessa tällä hetkellä niin poliisilla, tullilla kuin rajavartiolaitoksella on keskitetty hallinto. Samoin on syyttäjällä ketjun toisessa vaiheessa, mutta ketjun kolmannessa vaiheessa eli oikeudenkäyntien toteuttamisessa ja oikeudellisten ratkaisujen antamisessa keskitettyä tahoja ei ole.

Asiantuntijat pitävät tätä haasteena saumattoman yhteistyön kannalta ja nähdään, että kaikilla oikeudenhoitoketjun tahoilla tulisi olla keskitetty hallinto. Tällöin jokaisen tahon edustajat olisivat toisilleen

¹⁵ Pauliine Koskelo. Eduskunnan juhlaseminaari, puhe "Lejonet och tre kronor" 13.5.2009.

toimivaltaisia ja tasavertaisia kumppaneita, kun esimerkiksi keskustellaan oikeusjärjestelmän kehittämistarpeista. Tällä hetkellä asiantuntijat näkevät, että asetelma on epäsymmetrinen, sillä esitutkinnan osalta keskitetty taho on Poliisihallitus, Rajavartiolaitos tai Tulli, syyttämisen osalta Valtakunnansyyttäjänvirasto, mutta oikeudenkäyntejä toteuttaa ja oikeudellisia ratkaisuja tuottaa yli 40 eri tuomioistuinta, joilla ei ole keskitettyä hallintoa. Samalla kun oikeusministeriöltä siirtyisivät tuomioistuimiin liittyvän hallinnon operatiiviset toimet keskitetylle virastolle, voisi ministeriö keskittyä tarmokkaammin sen ydintehtävään eli strategiseen ohjaukseen.

Asiantuntijuuden keskittäminen

Tuomioistuinhallinnon hyötynä nähdään olevan myös asiantuntijuuden keskittyminen. Kun parhaat asiantuntijat työskentelisivät saman katon alla, heidän äänensä olisi myös vahvempi ja yhtenäisempi. Tällä hetkellä tuomioistuimet antavat yksittäin kantansa esimerkiksi tiettyyn lainsäädännön valmisteluun liittyen. Kuitenkin tuomioistuinhallinto voisi edustaa paremmin koko itsenäistä tuomioistuinlaitosta, niin Suomessa kuin kansainvälisestikin.

Kun valmistellaan uutta lainsäädäntöä, tuomioistuinhallinto voisi esittää koko tuomioistuinlaitoksen yhtenäisen kannan kuhunkin käsillä olevaan asiaan liittyen. Tällöin pystyttäisiin myös tuomaan tehokkaammin esille, miten uusi lainsäädäntö vaikuttaa lainkäyttäjien toimintaan ja kansalaisten mahdollisuuksiin ratkaista riita-asioita. Tuomioistuinhallinto olisi voimakkaampi kommentoija ja mielipidevaikuttaja kuin yksittäiset tuomioistuimet, sillä laajan asiantuntemuksen myötä painoarvo on isompi.

Keskitetyllä asiantuntijuudella saattaisi olla myös hyötyjä koko yhteiskunnan näkökulmasta, kun tuomioistuinhallinto pystyisi nykyistä tehokkaammin kokoamaan eri sektoreiden asiantuntijoita yhteen esimerkiksi valmisteilla olevaa lainsäädäntöä kommentoimaan. Tällaiselle asiantuntijaorganisaatiolle voisi olla tilausta aikana, jolloin lainsäädännön valmistelutyön laadusta käydään vilkasta keskustelua.

3 Tuomioistuinhallinnon perustamiseen liitettävät riskitekijät

Haastateltavat eivät näe tuomioistuinhallinnon perustamisella varsinaisesti olevan huonoja puolia, jos virasto perustetaan pohjautuen hyvään suunnittelu- ja toteutustyöhön. Haastateltavat kuitenkin nostavat esille huolensa siitä, että näin ei välttämättä tapahdu. Kolme pääasiallista sudenkuoppaa tuomioistuinhallinnon perustamiseen liittyen olivat haastateltavien näkökulmasta tuomioistuinhallinnon perustaminen liian pienillä resursseilla, tuomioistuinhallinnon sijoittaminen toiminnan kannalta epätarkoituksenmukaiseen paikkaan sekä uuden viraston organisointiin liittyvät haasteet.

3.1 Tuomioistuinhallinnon aliresursointi

Jos tuomioistuinhallintoa lähdetään perustamaan nyt, se joudutaan tekemään taloudellisesti vaikeina aikoina. Valtion taloustilanne on heikko ja kaikilta hallinnonaloilta peräänkuulutetaan säästöjä ja parempia tuloksia pienenevillä resursseilla. Haastateltavilla onkin pelkona, että nykyinen tilanne aiheuttaa sen, että tuomioistuinhallinnon perustamiseen ei kyetä suuntamaan riittävästi panostuksia. Asiantuntijat näkevät, että tuomioistuinhallinnon perustamisen kustannukset eivät todennäköisesti nousisi kovin korkeiksi ja että se maksaisi perustamiskustannuksensa nopeasti takaisin, mutta tämän hetkisessä taloudellisessa tilanteessa jokainen ylimääräinen kustannus voi olla lyhytjänteisesti ajateltuna liikaa.

Tuomioistuinhallinnon perustaminen edellyttää kuitenkin laajakatseista ja ennen kaikkea pitkälle tulevaisuuteen katsovaa ajattelua. Kuten kaikkien hankkeiden kohdalla, myös tuomioistuinhallintoa perustettaessa suunnittelu, toteutus ja resursointi pitää tehdä perusteellista harkintaa käyttäen, jotta tuomioistuinhallinnolla on mahdollisuus täyttää sille asetetut odotukset. Ilman tarpeellisia panostuksia pelkona on, että Suomeen luodaan vain yksi huonosti resursoitu virasto lisää, rampa ankka, joka ei pysty toimimaan tehokkaasti, kehittymään tai kehittämään. Asiantuntijat korostavat haastattelussa, että vain säästämällä ei voida kehittää mitään toimintaa ja tämä tulisi pitää mielessä myös tuomioistuinhallintoa perustettaessa.

3.2 Tuomioistuinhallinnon sijoittaminen

Asiantuntijat kantavat myös huolta siitä, että päätös tuomioistuinhallinnon sijoittamisesta tehdään ilman syvällistä analyysia viraston sijainnin merkityksestä. Jos tuomioistuinhallinto alueellistetaan pitkälle pääkaupunkiseudusta, pelkona on, ettei sinne saada parhaita osaajia. Lisäksi pendelöinti lisääntyy, sillä tuomioistuinhallinnon asiantuntijat tulisivat olemaan tiiviisti tekemisissä oikeusministeriön ja muiden ministeriöiden sekä virastojen kanssa. Nykyisin oikeusministeriössä tehtävä työ edellyttää päivittäistä yhteydenpitoa muiden ministeriöiden ja virastojen kanssa.

Asiantuntijat näkevät, että tuomioistuinhallinto on toki mahdollista sijoittaa pääkaupunkiseudun ulkopuolelle. Kuitenkin olisi tärkeää, että tuomioistuinhallinto sijaitisi sellaisessa paikassa, jossa on asiantuntijoiden sanoin ”muutakin oikeudellista toimintaa”, esimerkiksi oikeustieteellinen tiedekunta ja toisen oikeusasteen tuomioistuin. Kuitenkin haastateltavat korostavat, että tuomioistuinhallinnon perustamisessa tulisi keskittyä viraston toiminnallisiin edellytyksiin, ja päätöksen tulisi lähteä siitä, mikä on tuomioistuintoiminnan kannalta parasta ja tehokkainta.

Asiantuntijat pelkäävät, että poliittiset valtasuhteet vaikuttavat viraston sijaintiin eikä tämän nähdä lisäävän tuomioistuinten riippumattomuutta valtiosta. Jos tuomioistuinhallinto perustetaan, tulisi varmistaa, että se on kehitysaskel eteenpäin ja virastoon voidaan saada parhaiden asiantuntijoiden keskittymä. Tuomioistuinhallinnon nähdään olevan niin hyvä, kuin sen henkilöstö on. Näin ollen on erittäin tärkeää, että tuomioistuinhallintoon saadaan houkuteltua töihin parhaat asiantuntijat.

3.3 Johdon ja henkilöstön monipuolisen osaamisen varmistaminen

Asiantuntijat nostivat esille, että tuomioistuinhallinnon päätöksen- ja työnteossa mukana olevien henkilöiden tulisi edustaa laajasti koko oikeuselämän ja lainkäyttäjien kenttää. Kun johto koostuu monipuolisesti oikeuselämän eri aloilta, voidaan päätöksenteossa nojata vahvasti kokemukseen, jonka lopputuloksena hallinto tekee laadukkaampia päätöksiä¹⁶. Tuomioistuinhallinnon ylimmän johdon eli luottamushenkilöpohjalla toimivan, isoja linjapäätöksiä tekevän johtokunnan tulisi muodostua tuomareista, joiden lisäksi edustettuna tulisi olla myös syyttävä- ja asianajopuoli. Näin tuomioistuinhallinnolla olisi laaja näkemys ja kokemus koko oikeudenhoidon kentästä. Myös muissa Euroopan maissa, kuten esimerkiksi Tanskassa, on keskitetyn tuomioistuinhallinnon päätöksentekijöinä tuomareiden lisäksi myös muita lainkäyttäjiä. Viraston toimivan johdon ja työntekijöiden rekrytoinnissa tulisi ottaa huomioon se, että he edustavat monipuolista kokemusta erilaisesta relevantista asiantuntemuksesta, jota tuomioistuinlaitoksen kehittämistyössä tarvitaan. Muuten on riskinä se, että tuomioistuinhallinnon osaamis- ja kokemuspohja on liian kapea ja se jää liian etäiseksi suhteessa tuomioistuimiin.

¹⁶ Tuomioistuinhallinnon organisaatiota hahmotellaan tarkemmin oikeusministeriön arviomuistiossa Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen (OM selvityksiä ja ohjeita 2/2015), s. 38–42.

4 Kustannus-hyötyanalyysi

Olemme lähteneet kustannus-hyötyanalyysissämme siitä oletuksesta, että tuomioistuinhallinnon toimiala kattaisi kaikki tuomioistuimet. Tämä oli myös Nurmen ja Leppäsen suositus tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista pohtineessa arviomuistiossa.

Vuoden 2014 tilinpäätöstietojen mukaan tuomioistuimissa tehtävä työmäärä on yhteensä yli 3000 henkilötyövuotta ja tuomioistuinten yhteenlasketut toimintamenot noin 245 miljoonaa euroa (taulukko 1). Käräjäoikeudet muodostavat sekä työmäärältään että toimintamenoiltaan ylivoimaisesti suurimman osan kokonaisuudesta. Kaikista henkilötyövuosista käräjäoikeuksien osuus on noin 61 % ja toimintamenoista noin 57 %. Tästä syystä olemme sekä haastatteluissa että kustannusanalyysissämme keskittyneet tällä erää tarkastelemaan erityisesti käräjäoikeuksien toimintaa ja tehokkuutta.

Taulukko 1: Tuomioistuinten työmäärä ja toimintamenot

Tuomioistuin	Tilinpäätös 2014	
	Työmäärä, htv	Toimintamenot, 1000 €
Korkein oikeus	75	9 000
Korkein hallinto-oikeus	97	10 632
Hovioikeus	461	39 339
Hallinto-oikeus	424	34 261
Käräjäoikeus	1 915	139 534
Markkinaoikeus	45	3 881
Työtuomioistuin	9	955
Vakuutus oikeus	105	7 891
Yhteensä:	3 131	245 493

Eri tuomioistuimet eroavat toisistaan kustannusrakenteeltaan melko vähän. Merkittävimpiä eroja tuomioistuinten välille muodostuu lähinnä palkkakustannusten ja toimitilojen vuokrien kautta. Esimerkiksi korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimintamenot per henkilötyövuosi nousevat ymmärrettävästi muita tuomioistuimia korkeammiksi johtuen korkeammista palkkakustannuksista. Lisäksi Helsingissä toimivilla tuomioistuimilla toimitilojen vuokrien osuus tuomioistuimen toimintamenoista on tyypillisesti korkeampi kuin muilla alueilla. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeuden toimintamenoista noin 20 prosenttia kuluu vuokriin kun taas Pohjois-Karjalan käräjäoikeudessa vastaava luku on 10 prosenttia.

Tuomioistuinten toimintamenoja arvioitaessa on kuitenkin huomattava, että ylivoimaisesti suurin kuluerä tuomioistuimille ovat palkat ja palkkiot. Nämä muodostavat tyypillisesti noin 70–80 prosenttia tuomioistuinten toimintamenoista, minkä vuoksi kustannustarkastelussamme selvästi eniten huomiota saavat ne tuomioistuinhallinnon tuomat hyödyt, joiden avulla pystytään tehostamaan tuomioistuinten työskentelyprosesseja.

Emme ole kustannustarkastelussa huomioineet perinteisiä tuomioistuinten toimintaa arvioivia mittareita kuten lainkäyttöön tehokkuutta (ratkaistut asiat per henkilötyövuodet) tai taloudellisuutta (kustannukset per ratkaistut asiat). Olemme rajanneet ratkaistuihin asioihin perustuvat mittarit tarkastelun ulkopuolelle, sillä ne vertautuvat huonosti tuomioistuinten välillä. Ne eivät ole vertailukelpoisia esimerkiksi käräjä-, hovi- ja hallinto-oikeuksien kesken, mutta myös yksittäisten käräjäoikeuksien välisen tehokkuuden arvioinnissa ne saavat kritiikkiä. Tästä syystä olemmekin keskittyneet tarkastelemaan tuomioistuinten tehokkuutta ja uudistusten tehostumispotentiaalia puhtaasti henkilötyövuosien ja toimintamenojen kautta.

Olemme lähteneet hyöty-kustannusanalyysissa siitä, että Suomessa otettaisiin käyttöön Tanskan mallin mukainen kevyt, matalan byrokratian tuomioistuinhallinto. Tämä on ollut myös lähtökohtana Nurmen ja Leppäsen arviomuistiossa ja Tanskan malli sai vahvan tuen myös tekemissämme asiantuntijahaastatteluissa.

4.1 Tehostumispotentiaalın arviointi

Tuomioistuinhallinnon tuomia hyötyjä arvioimme eri osa-alueiden tuoman tehostumispotentiaalın kautta. Tehostumispotentiaalia kuvaamme prosenttein kokonaiskustannuksista, henkilötyövuosina ja euromääräisesti. Emme kuitenkaan halua ottaa kantaa siihen, päädytäänkö tehostumisen kautta saman työmäärän tekemiseen pienemmillä resursseilla vai tekemään enemmän ja laadukkaammin samoilla resursseilla. Tämä on kysymys, joka on lopulta riippuvainen myös poliittisesta tahdosta.

Olemme analyysissämme tehostumispotentiaalın euromääräisestä suuruudesta noudattaneet varovaisuusperiaatetta siten, että johtaessamme tehostumispotentiaalın prosenttiluvuista euromääräisiä lukuja olemme alentaneet euromääräistä arviota kertoimella 0,8. Varovaisuutemme taustalla on erityisesti hallintoon liittyvät kiinteät kustannukset. Kun esimerkiksi 0,1 prosentin tehostumispotentiaali tarkoittaisi suoraan toimintamenojen kautta laskettuna runsasta 245 000 euroa, käyttäessämme kerrointa 0,8, euromääräinen tehostumispotentiaali on tarkastelussamme noin 0,2 miljoonaa euroa.

Olemme analyysissa pyrkineet ottamaan myös karkealla tasolla kantaa siihen, kuinka nopeasti tehostumispotentiaali olisi saavutettavissa. Olemme jakaneet hyötyjen realisoitumisvauhdin kolmeen kategoriaan: pitkään, keskipitkään ja lyhyeen aikaväliin. Lyhyt aikaväli tarkoittaa tarkastelussamme alle 2 vuotta, keskipitkä aikaväli 2 – 5 vuotta ja pitkä aikaväli yli 5 vuotta.

Tehostumispotentiaalınanalyysissa arvioimme syntyviä kustannuksia niiden tekijöiden osalta, jotka katsomme mielekkääksi samalla säilyttäen vaadittavan luottamustason. Tästä syystä olemme sulkeneet analyysin ulkopuolelle kappaleessa 2 esittelemämme tuomioistuinhallinnon perustamisesta aiheutuvat laadulliset hyödyt kuten tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamisen, oikeudenhoitoketjun yhtenäisyyden parantumisen sekä asiantuntijuuden keskittämisen. Tämä ei kuitenkaan missään nimessä tarkoita sitä, että niillä ei olisi vaikutusta pohdittaessa tuomioistuinhallinnon perustamista. Näiden laadullisten hyötyjen arviointi euromääräisesti on erittäin vaikeaa ja sen vuoksi jätämme ne euromääräisen tarkastelun ulkopuolelle.

Keskitymme tarkastelemaan tuomioistuinhallinnon perustamisen tuomaa tehostumispotentiaalia johtamisen ja ohjauksen tehostumisen, hallinnon tehostumisen sekä kehittämisen ja koulutuksen näkökulmista.

4.1.1 Johtamisen ja ohjauksen tehostuminen

Tulosohjauksen tehostuminen

Tuomioistuinten tulosohjaus on haastattelemiemme asiantuntijoiden mukaan haasteellinen kysymys, jossa joudutaan tasapainoilemaan tuomarien ja tuomioistuinten riippumattomuuden ja kustannustehokkuuden välillä. Tämän seurauksena on muodostunut tilanne, jossa oikeusministeriön työkalut tulosohjaukseen ovat hyvin pienet. Oikeusministeriö on ollut haastavassa asemassa, mutta haastattelemamme asiantuntijat kiittelivät ministeriötä hyvästä suoriutumisesta riippumattomuuden turvaajana. Kaikki asiantuntijat pitivät riippumattomuutta kustannustehokkuutta tärkeämpänä tekijänä. Asiantuntijoiden näkemyksen mukaan tuomioistuinhallinto pääsisi lähemmäs tuomioistuimia kuin oikeusministeriö ja pystyisi käyttämään monipuolisempaa keinovalikoimaa tulosohjauksessa vaarantamatta tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta.

Nykyisin tuomioistuinten tulosohjauksen suurimpana ongelmana pidetään sitä, että siinä ei pystytä käyttämään keppiä eikä porkkanaa. Tämä on johtanut siihen, että tuomioistuimia ei palkita hyvin tehdystä työstä, ja pahimmassa tapauksessa tehokkuuden kasvattaminen voidaan tulkita yliresursoinniksi ja tuomioistuimen tehokkuuden kasvattaminen saattaisi tällöin johtaa resurssien leikkaamiseen. Koska sanktiot ja kannusteet puuttuvat, puuttuvat tuomioistuimilta myös insentiivit tehostaa toimintaansa.

Myös tehokkuuden mittarit ovat ongelmallisia. Tehokkuuden mittarina käytetään tuottavuutta ja taloudellisuutta, mutta yhden jutun hinta ei kerro välttämättä tehokkuudesta mitään, sillä juttutyypit ovat hyvin erilaisia riippuen tuomioistuimesta. Haastatteluissa toivottiinkin tuomioistuinhallinnolta tuomioistuinten tehokkuuden tutkimista ja uusien tehokkuusmittareiden luontia. Tässä yhteydessä referenssipisteitä voidaan etsiä esimerkiksi valtakunnansyyttäjänvirastosta, jossa on saatu hyviä kokemuksia tuloksellisuuden seurannasta.

Tuomioistuinhallintomalli, jossa oikeusministeriö käy tulosneuvottelut tuomioistuinhallinnon kanssa, jonka jälkeen tuomioistuinhallinto käy omat neuvottelunsa jokaisen tuomioistuimen kanssa, saa haastateltavien keskuudessa kannatusta. Tällöin tuomioistuinhallinto pystyisi käyttämään enemmän tulosohjausta ja resurssit suhteessa työmäärään jakautuisivat tasaisemmin. Tulosneuvotteluiden ja budjettiohjauksen tuomat hyödyt eivät kuitenkaan olisi kovinkaan nopeasti realisoituvia, sillä tämän kaltaisten rakenteiden muokkaaminen vie aikaa. Olemme arvioineet että tehokkaamman ohjauksen hyödyt realisoituvat pitkällä aikavälillä noin 5 vuoden jälkeen.

Asiantuntijat näkevät tulosohjauksen olevan yksi merkittävimmistä ellei merkittävin tuomioistuinhallinnon tuomista tehostumisvaikutuksista. Asiantuntijoiden arviot tulosohjauksen pitkän aikavälin tehostumispotentialista ovat suurimmillaan muutamia prosentteja kokonaiskustannuksista. Olemme itse päätyneet tässä kohdin 0,5 prosentin eli noin 1 miljoonan euron tehostumispotentialiarvioon. Tämän arvion osalta on kuitenkin huomioitava pitkän aikavälin aiheuttama epävarmuus sekä se, että tulosohjauksen yhteydessä on käytävä tarkka pohdinta tulosohjauksen eri keinojen vaikutuksista tuomioistuinten riippumattomuudelle.

Joustavampi resurssien jako

Kuten todettua, tuomioistuinhallinto mahdollistaisi osaltaan myös resurssien tehokkaamman jakamisen eri tuomioistuinten kesken. Haastattelemamme asiantuntijat pitivät tätä resurssien ja sitä kautta

tuomioistuimien välisen työtaakan tasaamista yhtenä tärkeimpänä perusteluna tuomioistuinhallinnon perustamiselle. Siinä nähtiin myös olevan suurta tehostumispotentiaalia ja asiantuntijat korostivat, että tehokkaampi resurssien jakaminen loisi nopeastikin konkreettisia kustannussäästöjä, kun sen avulla voitaisiin luopua ainakin osittain raskaasta lisämäärärahojen hakemisprosessista.

Vaikka asiantuntijoilla odotukset resurssien allokoointia ja sen tuomia kustannussäästöjä kohtaan ovat korkealla, on näiden säästöjen arviointi hyvin haastavaa. Ehdotettuja tapoja resurssien jakamiselle olisivat juttujen siirtäminen tuomioistuinten välillä, rahoituksen kohdistaminen tarpeen mukaan sekä tuomaripooli. Näistä erityisesti juttujen siirtäminen ja tuomaripooli olisivat uusia joustavia tapoja jotka toisivat mukanaan varmasti merkittävää tehostumista. On kuitenkin myös huomioitava, että jokainen näistä tavoista aiheuttaa myös kustannuksia ja näiden hyötyjen ja kustannusten välisen suhteen punnitseminen ennen konkreettista ehdotusta ei ole tässä yhteydessä mielekäästä. Tästä syystä emme tässä kohdin ole laskeneet arviota tehokkaamman resurssien allokoinnin luomasta tehostumispotentiaalista.

4.1.2 Hallinnon tehostuminen

Tietojärjestelmät ja digitalisaatio

Tietojärjestelmien osalta olemme lähteneet kustannustarkastelussa siitä, miltä osin tuomioistuinhallinto ja sen myötä järjestelmähankkeiden ja -kehityksen parempi tuomariohjaus tehostaisi toimintaa. Tuomioistuinten tietojärjestelmähankinnat ja IT-tuki hoidetaan jo nyt keskitetysti Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen Valtorin toimesta. Kuitenkin muiden kuin järjestelmähankintojen osalta tuomioistuimet päättävät itse siitä, mitä tilataan. Koska järjestelmähankinnat on keskitetty, ne eivät näy suoraan tuomioistuinten budjeteissa vaan ne ohjataan suoraan ministeriön kautta.

Tuomioistuinkentällä hyvin yleinen mielipide on, että tällä hetkellä tuomioistuinten tietojärjestelmät ovat hyvin heikolla tasolla eikä niiden nähdä vastaavan nykypäivän vaatimuksia. Kuten aiemmin on todettu, asiantuntijat näkevät, että lainkäyttötyössä tapahtuvan digitaalisen murroksen myötä olisi ensisijaisen tärkeää, että tulevaisuudessa tietojärjestelmähankkeiden suunnittelu tapahtuisi mahdollisimman lähellä järjestelmää käyttäviä tahoja ja ihmisiä.

Oikeushallinnon puolella on huonoja kokemuksia järjestelmähankinnoista. Esimerkiksi nykyisin käytössä olevan Ritu-järjestelmän nähdään epäonnistuneen juuri siksi, että järjestelmän suunnittelu karkasi liiaksi insinöörien vastuulle ja suunnittelun yhteydessä kentän, siis tuomareiden ja muiden tuomioistuinten työntekijöiden ääni jäi liian hiljaiseksi. Järjestelmähanke on tuomittu melko yleisesti epäonnistuneeksi.

Tehdyistä virheistä on kuitenkin jo otettu oppia. Tämän hetken suurimman oikeusministeriön hallinnonalan IT-hankkeen, AIPAn hallinnoimiseksi on perustettu hanketoimisto, jossa työskentelee neljä tuomaria täysipäiväisesti järjestelmän kehityksen parissa. AIPAn osalta kehitys onkin ilmeisesti sujunut aiempia järjestelmiä paremmin ja erityisesti loppukäyttäjien eli tuomarien ja muun henkilökunnan kuunteleminen osana kehitysprosessia on saanut kiitosta kentältä.

Tuomioistuinhallinnon nähdään olevan sopiva sijoituspaikka juuri tämänkaltaisille järjestelmäkehityksen hanketoimistoille. Kun järjestelmien kehitys keskittyisi yhteen paikkaan, jossa olisi tuomarit ja muu henkilökunta jo valmiiksi edustettuina ja joka kävisi jatkuvaa dialogia kentän kanssa, tehokkuus kasvaisi ja tarve erilaisille työryhmille vähenisi. IT-tuen ja järjestelmien kehityksen osalta yksittäisissä tuomioistuimissa kuluu tuomioistuimissa työskentelevien asiantuntijoiden arvion mukaan suoraa työaikaa noin yksi prosentti käytetyistä henkilötyövuosista, joka tarkoittaa suuremmissa tuomioistuimissa 1-2 henkilötyövuotta.

Merkittävä osa tästä ajasta muodostuu järjestelmistä vastaaviin työryhmiin osallistuvien henkilöiden ajasta. Tällä hetkellä jokaisesta tuomioistuimesta osallistutaan järjestelmiä kehittäviin työryhmiin. Näitä työryhmiä on jatkuvasti käynnissä useampia ja asiantuntijat näkivätkin tässä huomattavaa tehostumispotentiaalia.

Toinen osa tehostumispotentiaalia olisi järjestelmien laadun kehittyminen. Huonosti toimivat ja eri tilanteisiin huonosti sopivat järjestelmät hidastavat henkilöstön työtä ja aiheuttavat tehottomuutta. Esimerkiksi parjatun Ritun käyttöön nähdään kuluvan kohtuuttoman paljon työaika turhien kirjausten, järjestelmän hitauden ja virheiden vuoksi. Anekdoottina kerrottakoon, että eräässä käräjäoikeudessa tehdyn käytännön tutkimuksen tulos oli, että käräjäsihteeriltä vaatii yhteensä 118 erillistä klikkausta yksinkertaisen tuomion, kuten myönnetyn rattijuopumuksen, kirjaamiseksi Ritu-järjestelmään.

Tietojärjestelmien merkityksen edelleen kasvaessa tulevaisuudessa, tietohallinnon järjestämiseen ja johtamiseen tulisi kiinnittää erityisen tarkasti huomiota. Tuomioistuinhallinto toisi tehostuneen koordinaation myötä hyötyjä sekä järjestelmien kehittämiseen että järjestelmien laatuun ja sitä kautta tuomioistuintyön tehokkuuteen. Järjestelmien kehittämisessä esimerkiksi 20 prosentin tehostuminen tuomioistuimissa tehtävän päällekkäisen työn karsimisen avulla olisi näkemyksemme mukaan realistinen. Vaikka jo tällä itsessään olisi saavutettavissa n. 4-6 henkilötyövuoden tehostuminen, olisi järjestelmien laadun parantumisen tuoma tehostumispotentiaali vieläkin merkittävämpi.

On kuitenkin myös muistettava, että kehitystä on tällä osa-alueella jo tapahtunut, eikä tuomioistuinhallinto yksinään ole ainoa ratkaisu tietojärjestelmiin ja digitalisaatioon liittyviin kysymyksiin. Tästä syystä emme voi allokoida koko tehostumispotentiaalia tuomioistuinhallinnolle. Haastattelemiemme asiantuntijoiden parissa pidettiin mahdollisena jopa 1 prosentin tuomaa tehostumispotentiaalia tuomioistuinten kokonaiskustannuksiin, mutta päädyimme itse lopulta maltilliseen 0,5 prosentin tehostumispotentiaaliarvioon tuomioistuinten kokonaiskustannuksista. Tästä noin yksi kolmasosa olisi saavutettavissa päällekkäisten toimintojen karsimisella ja työnjaon selkeyttämisellä ja kaksi kolmasosaa sillä, että keskitetyimmällä rakenteella järjestelmäkehityksen laatu paranisi.

Tilahallinto

Tarkasteltaessa tilahallintoa huomio kiinnittyy erityisesti tuomioistuinten toimitilojen vuokriin. Vaikka vuokrat ovatkin merkittävä kustannuserä tarkasteltaessa tuomioistuinten budjetteja (tyypillisesti 10 – 20 prosenttia tuomioistuimen kokonaismenoista) on huomioitava, että suurin osa vuokramenoista on valtion taloutta tarkasteltaessa vain siirtoja valtion taskusta toiseen. Senaatti-kiinteistöjen omistamien ja hallinnoimien kiinteistöjen osalta varsinaisia säästöjä valtionaloudelle ei näin ollen syntyisi ja Senaatti-kiinteistöjen ollessa merkittävä omistaja tuomioistuinverkostossa, jäävät suorat kustannussäästöt hyvin pieniksi.

Tilahallinnon osalta joitakin säästöjä voisi syntyä kiinteistöjen hoidon osalta. Kuitenkin esimerkiksi puhtaanapalvelut ostetaan jo nyt keskitetysti yksityisiltä palveluntuottajilta, joten nämäkään hyödyt eivät nousisi kovin merkittäviksi.

Muita tuomioistuinhallinnon tuomia hyötyjä tilahallintoon olisivat tilojen ammattimaisempi johtaminen ja sen seurauksena tuomareiden ajankäytön tehostuminen sekä tilatarpeiden nykyistä parempi koordinaatio. Lisäksi toimivimpien tilaratkaisujen tehokkaampi jakaminen muihin yksiköihin tehostaisi toimintaa jonkin verran. Tältäkin osin suorat kustannussäästöt jäisivät kuitenkin todennäköisesti hyvin pieniksi, sillä nykyisen järjestelmän nähdään toimivan melko hyvin. Arviomme mukaan tilahallinnossa saavutettavissa oleva

tehostumispotentialiaali olisi maksimissaan 1-2 henkilötyövuotta, joka tarkoittaisi noin 0,05 prosenttia tuomioistuinten kokonaiskustannuksista.

Jonkinlaisia säästöjä tilojen osalta voisi olla mahdollista saavuttaa perustamalla tuomioistuinhallinto muualle kuin Helsingin seudulle, mutta tällainen skenaario on riippuvainen poliittisista valinnoista ja herättää kentällä varmasti suuria intohimoja sekä puolesta että vastaan. Tästä syystä olemmekin jättäneet tämän seikan analyysimme ulkopuolelle.

Kustannuslisäyksiä tilahallintoon tuomioistuinhallinto ei merkittävässä määrin toisi sen rakenteen ollessa Tanskan mallin mukaisesti melko kevyt. Näin ollen tuomioistuinhallinnon avulla on mahdollista saada joitakin tehostumisvaikutuksia tilahallintoon, mutta kokonaisuuden kannalta niiden merkitys jää todennäköisesti melko vähäiseksi.

Talous- ja henkilöstöhallinto

Henkilöstöhallinnon rooli tuomioistuinten toiminnassa on hyvin merkittävä, niin henkilöstön hallussa olevan tietotaidon kuin henkilöstökulujenkin osalta. Näin ollen toimiva henkilöstöhallinto on keskeinen tekijä tuomioistuinten toiminnan tehostamisessa. Tällä hetkellä talous- ja henkilöstöhallinnon palvelut tuotetaan keskitetysti Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksessa (Palkeet). Samaa käytäntöä olisi todennäköisesti järkevä jatkaa myös tuomioistuinhallinnon perustamisen jälkeen, joten tältä osin kustannusvaikutuksia tuomioistuinhallinnolla ei juuri olisi.

Palkeiden lisäksi talous- ja henkilöstöhallintoa hoidetaan oikeusministeriön talous- ja hallintoyksiköissä, mutta kuten haastatteluissamme ja aiemmin Nurmen ja Leppäsen arviomuistiossa on käynyt ilmi, on oikeusministeriön henkilöstöasioiden vastuualue jäänyt tuomioistuinten kannalta hieman epäselväksi.

Tuomioistuimissa kaivattaisiinkin vahvemmin koordinoituja henkilöstöhallinnon palveluita. Tällä hetkellä vain suurimmissa tuomioistuimissa on mahdollista palkata eri hallinnonaloille omaa ammattihenkilöstöä. Tuomioistuinhallinnon päästäessä oikeusministeriötä lähemmäs tuomioistuinten käytännön tarpeita, olisi tuomioistuinhallintoon keskitetyn henkilöstöhallinnon avulla löydettävissä kustannussäästöjä. Keskitettyjen HR-palvelujen avulla pystyttäisiin karsimaan päällekkäistä työtä esimerkiksi henkilöstön ohjauksen, neuvonnan ja rekrytoinnin osalta. Keskitetty HR-palvelu vapauttaisi tällöin myös laamannien ja tuomareiden arvokasta työaikaa hallinnollisesta työstä varsinaiseen lainkäyttötyöhön.

Vaikka tuomioistuinhallinnon perustamisen suorat tehostumisvaikutukset henkilöstöhallinnossa olisivat arviomme mukaan maksimissaan vain 1-2 henkilötyövuotta, loisi hyvin johdettu tuomioistuinhallinto tehostumispotentialiaalia keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Henkilöstön ollessa tuomioistuinten keskeisin voimavara, tulisi erityisesti henkilöstöhallinnon toimintojen olla henkilöstöhallinnon ammattilaisten käsissä. Pidemmän aikavälin vaikutukset huomioiden, arviomme koko tehostumispotentialiaalin olevan pitkällä aikavälillä jopa 5-7 henkilötyövuotta tai 0,2 prosenttia kokonaiskustannuksista. Keskeisimpiä tehostumisen paikkoja olisivat yllä mainitut päällekkäisten toimintojen karsiminen, ohjauksen ja neuvonnan laadun parantuminen sekä lainkäyttötyön laadun ja määrän parantuminen, kun laamannien ja tuomareiden resursseja vapautuisi lainkäyttötyölle. Suurin osa tehostumispotentialista olisi saavutettavissa arviomme mukaan keskipitkällä aikavälillä 2-5 vuodessa. Henkilöstöhallinnon tehostumiseen liittyy lisäksi olennaisena osana henkilöstökoulutuksen tehostuminen, mutta sitä tarkastelemme omana osionaan seuraavaksi.

4.1.3 Kehittäminen ja koulutus

Päällekkäisten toimintojen karsiminen

Kuten Nurmen ja Leppäsen arviomuistiossa myös tekemissämme asiantuntijahaastattelussa tuomioistuinten toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen nousi yhdeksi keskeisimmistä kehityskohteista tuomioistuinlaitoksessa.

Eryteisesti tehostumispotentiaalia nähtiin päällekkäisten toimintojen karsimisessa kun keskitetty tuomioistuinhallinto pystyisi nykyistä tehokkaammin tarjoamaan keskitettyjä palveluita ja tarjoamaan tukea eri toimintojen koordinaatioon. Konkreettisimpana esimerkkinä tästä tuomioistuimissa nostettiin esiin ohjeistusten ja lausuntojen valmistelu sekä lainmuutosten suunnittelutyö.

Tällä hetkellä tuomioistuimissa kuluu karkean arvion mukaan 1 – 2 prosenttia työajasta ohjeistuksiin, lausuntoihin ja lainmuutosten suunnittelutyöhön. Suuremmissa tuomioistuimissa tämä saattaa tarkoittaa jopa 2 – 3 henkilötyövuotta, pienemmissä usein 0,5 – 1 henkilötyövuotta. Jokaisessa tuomioistuimessa tämä sama suunnittelu tehdään melko itsenäisesti ja koordinaatio ontuu tai puuttuu lähes täysin. Tuomioistuinhallinnon nähtiin tarjoavan tähän työajan säästöjä, kun se pystyisi tekemään suunnitelmia, ohjeistuksia ja valmistelutyötä keskitetysti ja tuomioistuimet voisivat ottaa materiaalit käyttöön pienillä muutoksilla.

Toiminnan kehittämisen tuomat hyödyt alkaisivat tuomioistuinhallinnon myötä näkyä todennäköisesti jo melko nopeasti. Keskitettyjen suunnittelu- ja valmistelupalvelujen käyttöönoton hyödyt olisi mahdollista saavuttaa jo parissa vuodessa. Jos oletamme, että tuomioistuimissa menee keskimäärin 1,5 prosenttia työajasta suunnittelu- ja valmistelutyöhön, tarkoittaa tämä kokonaisuutena 45 henkilötyövuotta. Tässä 25 prosentin tehostuminen päällekkäisen työn tekemisen karsimisen kautta tarkoittaisi 11,25 henkilötyövuotta, joka puolestaan tarkoittaisi noin 0,3 prosentin tehostumista kokonaiskustannuksissa.

Koordinaatio, seuranta ja parhaiden käytäntöjen omaksuminen

Koordinaation parantuessa tuomioistuinhallinnon myötä tehostuisi myös uusien toimintatapojen käyttöönotto sekä parhaiden käytäntöjen omaksuminen. Tuomioistuimissa tiedostetaan, että kaikki tämänhetkiset toimintatavat ja käytännöt eivät ole parhaita mahdollisia, mutta aikaa niiden päivittämiselle ei ole ollut. Tässä keskitetty hallinto olisi omiaan palvelemaan tuomioistuimia ja näin tehostamaan tuomioistuinten toimintaa.

Koordinaation lisääntymisen merkittävin etu olisi yhtenäisten toimintatapojen mahdollistama tehokkaampi ja oikeudenmukaisempi tuomioistuimien seuranta ja mittarien käyttäminen. Kun esimerkiksi työn tehokkuutta ja laatua seuraavat mittarit saataisiin yhdenmukaisemmiksi, olisi helpompaa tunnistaa tuomioistuimissa tapahtuvat onnistumiset ja epäonnistumiset. Tällöin onnistumiseen voitaisiin luoda nykyistä paremmat incentiivit ja haasteisiin reagoida nopeammin. Lopputuloksena tehokkuus paranisi.

Näiden muutosten tehostumispotentiaalin arvioiminen on hyvin haastavaa niiden laadullisesta luonteesta ja pitkän aikavälin vaikutuksista johtuen. Lisäksi tähän kohtaan sisältyy päällekkäisyyksiä aiemmin käsitellyn tulosohjauksen kanssa. Tästä syystä olemme jättäneet tarkemman arvion tekemättä ja tyydymme toteamaan, että asia vaatii lisäselvitystä.

Koulutuksen kehittäminen

Tuomareiden ja muun henkilöstön ammatillisen täydennyskoulutuksen tehostumispotentiaalia pohdittaessa on huomioitava että koulutuksen aiheuttamat suorat kustannukset ovat erittäin pienet kokonaiskuvaa tarkasteltaessa. Tällä hetkellä oikeusministeriössä kuusi henkilöä vastaa koulutusohjelmista ja koulutuksen järjestämisestä. Sen lisäksi kaikkein suurimmissa tuomioistuimissa on tyypillisesti koulutussuunnittelijan virka, muissa tuomioistuimissa koulutusasioita hoidetaan usein niin sanotusti oman toimen ohella. Henkilötyövuosina arvioituna koulutuksen aiheuttamat suorat kustannukset ovat pienet. Voidaan kuitenkin ajatella, että koulutus tai tarkemmin sanottuna huonosti suunniteltu ja kohdennettu koulutus aiheuttaa eri tasoilla merkittäviä epäsuoria kustannuksia menetettyinä henkilötyövuosina. Näitä kustannuksia ei lasketa millään tavalla ja niistä on siksi hankala muodostaa arviota tehostumispotentiaalista.

Asiantuntijahaastatteluissamme koulutus nostettiin kuitenkin esiin yhtenä merkittävimmistä kehittämiskohdista tuomioistuinten toiminnassa. Tuomioistuinhallinnon myötä tuomioistuimille jäisi vielä vastuu osin omista sisäisistä koulutuksistaan, mutta merkittävä osa koulutustoiminnoista voitaisiin siirtää tuomioistuinhallinnon yhteyteen. Keskitetty koulutustoiminta mahdollistaisi sen, että olisi taho jolla olisi kokonaiskuva tuomioistuinlaitoksen koulutustarpeista. Verrattuna nykytilaan koulutusten sisällöt vastaisivat tarpeita paremmin ja koulutettavien ääni saataisiin paremmin kuuluviin sisältöjä mietittäessä.

Osa alan asiantuntijoista näkee, että koulutuksen tehostumispotentiaali olisi hyvinkin suuri johtuen siitä potentiaalista, joka koulutuksen paremmalla laadulla ja paremmalla kohdentamisella olisi. Lähdemme kuitenkin omassa konservatiivisessa arviossamme siitä, että koulutuksen osalta alkuvaiheessa suoria tehostumisvaikutuksia ei juuri ole. Koska laadun parantumisesta johtuvien muutosten arviointi on tarkempien lukujen puuttuessa erittäin haastavaa ja koska tehostumispotentiaalin saavuttamiseen liittyy suuria epävarmuuksia, olemme tässä yhteydessä valinneet varovaisen lähestymistavan. Vaikka osa asiantuntijoista antoi rohkeampiakin arvioita, on arviomme mukaan koulutuksen keskittämisen mahdollistama tehostumispotentiaali kaikissa tuomioistuimissa yhteensä noin 5 - 7 henkilötyövuotta tai 0,2 prosenttia tuomioistuinten kokonaiskustannuksista. Vaikka koulutuksen laadussa on mahdollista saada tuloksia jo lyhyellä aikavälillä, on tällaisten laadullisten muutosten vaikutusten realisoituminen todennäköisesti suhteellisen hidasta ja arviomme tehostumispotentiaalin olevan saavutettavissa keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä.

4.2 Alkuvaiheen investointikustannusten arviointi

Nurmi ja Leppänen ovat arviomuistiossaan tehneet erinomaisen taustatyön pohdinnalle tuomioistuinhallinnon perustamisesta ja siitä, millaisen muodon mahdollisen tuomioistuinhallinnon tulisi ottaa. Nurmi ja Leppänen lähtivät arviomuistiossaan siitä oletuksesta, että perustettavan tuomioistuinhallinnon henkilöstömääräksi muodostuisi 45 vaihteluvälin ollessa 4 henkilötyövuotta kumpaankin suuntaan. 45 henkilön vahvuudesta Nurmi ja Leppänen arvioivat 23–33 henkilötyövuoden siirtyvän oikeusministeriön tuomioistuinyksiköstä, talous- ja hallintoyksiköistä, koulutusyksiköstä sekä kansainvälisen oikeudenhoidon yksiköstä. Lisäksi tuomioistuimista olisi siirrettävissä talous- ja henkilöstöhallinnon, tietotekniikan sekä tiedotuksen tehtävistä 10 henkilötyövuotta. Näin uusien henkilötyövuosien minimitarpeeksi on arvioitu 5 henkilötyövuotta sekä tuomioistuinhallinnon johtaja.

Lisähenkilötyövuosista aiheutuvat kustannukset olisivat 0,5 miljoonaa euroa ja tämän lisäksi viraston luottamushenkilöpohjalta toimivan johtokunnan toiminnasta aiheutuvat vuotuiset kustannukset 200 000 euroa. Nurmi ja Leppänen kuitenkin arvioivat, että oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta siirrettävien henkilötyövuosien myötä on mahdollista saada toimitilakustannussäästöjä, joiden myötä tuomioistuinhallinnon nettokustannukset jäisivät kokonaisuudessaan alle 0,5 miljoonan euron.

Osa haastattelemistamme asiantuntijoista näkee tämän nettokustannusarvion olevan hieman alakanttiin. Haastatteluissa esille tullut pelko viraston aliresursoinnista on todellinen ja uhkana on, että aliresursoituna virastosta tulee ”rampa ankka”. Aliresursoitu virasto ei pystyisi toimimaan tehokkaasti ja tällöin suuri osa edellisessä kappaleessa esitetystä tuomioistuinhallinnon tehostumispotentialista saattaisi jäädä saavuttamatta. Varovaisuusperiaatetta noudattaen olemme lähteneet siitä, että viraston perustamisen nettokustannukset saattavat kohota kaksinkertaisiksi verrattuna aiempaan arvioon eli 1 miljoonaan euroon. Tällaisella arviolla budjetoituihin kustannuksiin jäisi enemmän liikkumavaraa yllättäville kustannuksille, joita saattaa ilmetä tuomioistuinhallinnon järjestäytyessä.

Toinen asia, johon osa haastattelemistamme asiantuntijoista kiinnitti huomiota, oli tuomioistuinhallinnon tuleva koko. 40 – 50 hengen virasto on melko pieni verrattuna muihin Pohjoismaihin. Eräs asiantuntija nostikin esiin epäilyksen siitä, pystyykö näin pieni organisaatio tehokkaasti hoitamaan tuomioistuintoiminnan kehittämistä eri sektoreilla. Samainen asiantuntija esitti, että tuomioistuinhallintoon voitaisiin allokoida kaikista tuomioistuimista henkilötyövuosia hieman enemmän kuin Nurmi ja Leppänen esittivät. Esimerkkinä voisi toimia malli, jossa tuomioistuimista allokoitaisiin resursseja suhteella yksi henkilötyövuosi jokaista sataa henkilötyövuotta kohti. Suurimmista tuomioistuimista tämä tarkoittaisi 1-2 henkilötyövuotta. Kokonaisuudessaan tuomioistuimien työmäärä henkilötyövuosina on noin 3000 joista valtaosa, reilu 1900 henkilötyövuotta tehdään käräjäoikeuksissa. Tällöin tuomioistuimista virastoon kerättävä henkilötyövuosimäärä olisi arviolta 19–30. Kustannusanalyysin kannalta tämä on tosin melko merkityksetön asia, koska nettokustannuksiin sillä ei todennäköisesti olisi kovinkaan suurta merkitystä, kuinka monta henkilötyövuotta tuomioistuimista keskitetyn hallinnon puolelle siirtyisi, ainakaan niin kauan kun määrät pysyttelevät suhteellisesti näin alhaisella tasolla.

4.3 Hyödyt ja kustannukset

Olemme taulukkoon kaksi tiivistäneet kappaleessa 4.1 esittelemämme hyödyt, niiden tehostumispotentialin sekä aikataulun, jona hyötyjen voi olettaa realisoituvan. Taulukosta nähdään, että hyötyjen yhteenlaskettu tehostumispotentialiaali 3,5 miljoonaa euroa ylittää selvästi tuomioistuinhallinnon perustamisen aiheuttamat nettokustannukset 1 miljoonaa euroa. Tässä valossa tuomioistuinhallinto vaikuttaakin oikeudenhoidon laadun ja tehokkuuden näkökulmasta erittäin kannattavalta hankkeelta.

Taulukko 2: Tuomioistuinhallinnon hyödyt ja niiden luoma tehostumispotentiaali

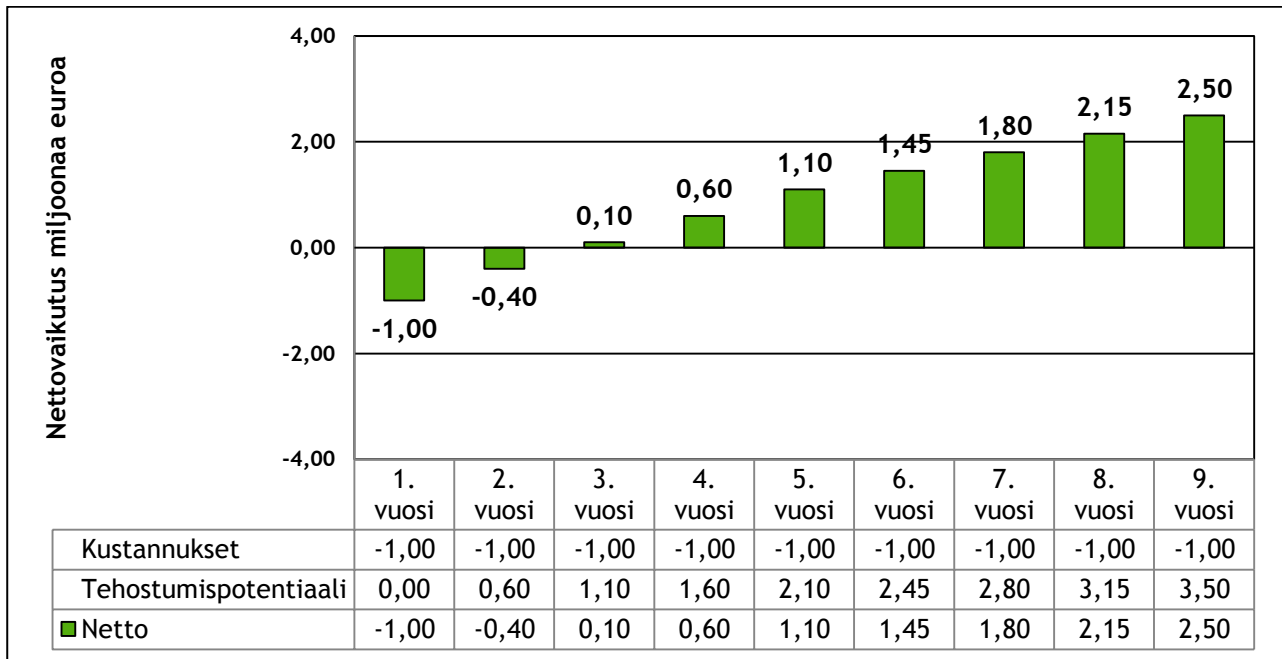
Kokonaisuus	Hyöty	Tehostumispotentiaali vuositasolla		Hyödyt nähtävillä
		%	Euroa	
Johtaminen ja ohjaus	Tulosohjaus	0,5 %	1 M	Pitkällä aikavälillä
	Resurssien jakaminen	-	-	Pitkällä aikavälillä
Hallinnon tehostuminen	Tietojärjestelmät	0,5 %	1 M	Keskipitkällä aikavälillä
	Tilahallinto	0,05 %	0,1 M	Keskipitkällä aikavälillä
	Talous- ja henkilöstöhallinto	0,2 %	0,4 M	Keskipitkällä aikavälillä
Kehittäminen ja koulutus	Päällekkäiset toiminnot	0,3 %	0,6 M	Lyhyellä aikavälillä
	Koordinaatio ja seuranta	-	-	Pitkällä aikavälillä
	Koulutus	0,2 %	0,4 M	Pitkällä aikavälillä
Yhteensä:		1,75 %	3,5 M	

Kun tuomioistuinhallinnon perustamisen kustannukset realisoituvat välittömästi tuomioistuinhallintoa perustettaessa, on hyötyjen realisoituminen selvästi pidempi prosessi. Lyhyellä aikavälillä eli 1-2 vuodessa realisoituvia hyötyjä ovat tarkastelussamme ainoastaan päällekkäisten toimintojen karsiminen. Hallinnon tehostumisen osalta oletamme hyötyjen realisoituvan keskipitkällä aikavälillä eli 2-5 vuodessa. Johtamisen ja ohjauksen tehostumisen, koordinaation ja seurannan sekä koulutuksen osalta tehostumisen voi olettaa tapahtuvan pitkällä aikavälillä yli 5 vuodessa.

Olemme taulukkoon 3 purkaneet tuomioistuinhallinnon perustamisen kannattavuuden sen perustamisen jälkeisinä toimintavuosina. Malli sisältää paljon oletuksia ja parhaimmillaankin sitä voidaan pitää vain karkeana arviona tuomioistuinhallinnon perustamisen nettokustannuksista.

Tuomioistuinhallinnon ensimmäiselle toimintavuodelle emme ole allokoineet minkäänlaista hyötyjen realisoitumista, joten ensimmäisen vuoden jälkeen tuomioistuinhallinnon perustamisen nettovaikutus on perustamiskustannusten suuruinen -1 miljoonaa euroa. Toisena toimintavuotena realisoituvat päällekkäisten toimintojen karsimisesta aiheutuva tehostuminen 0,6 miljoonaa euroa, jolloin toisena toimintavuotena nettovaikutus on -0,4 miljoonaa euroa. Keskipitkällä aikavälillä tapahtuvan hallinnon tehostumisen kokonaissumma on 1,5 miljoonaa euroa, jonka olemme jakaneet tasaisesti toimintavuosille 3-5. Samoin pitkän aikavälin tehostumisen olemme olettaneet jakautuvan tasaisesti toimintavuosille 6-9.

Taulukko 3: Tuomioistuinhallinnon perustamisen kannattavuus



Taulukosta nähdään, että analyysimme mukaan tuomioistuinhallinnon perustamisen hyödyt ohittavat siitä aiheutuvat kustannukset kolmessa vuodessa nettovaikutusten ollessa kolmantena toimintavuotena 0,1 miljoonaa euroa. Viidentenä toimintavuotena nettovaikutukset ylittävät 1 miljoonan euron rajan ja kahdeksantena toimintavuotena 2 miljoonan euron rajan. On huomioitava, että käyttämämme termit tehostuminen ja tehostumispotentiaali eivät automaattisesti tarkoita kustannussäästöjä, vaan tehostumisella voidaan myös tavoitella lainkäyttöön laadun parantumista ja esimerkiksi käsittelyaikojen lyhentymistä.

5 Lopuksi

Oikeudenkäyntien pitkittymistä on pidetty haasteena Suomessa ja oikeudenkäyntien liian pitkä kesto aiheuttaa oikeudellisia ja taloudellisia menetyksiä niin kansalaisille, elinkeinoelämälle kuin koko yhteiskunnallekin. Verrattuna muihin Pohjoismaihin, Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta merkittävästi enemmän langettavia tuomioita oikeudenkäyntien liian pitkistä kestoista.¹⁷ Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan ”oikeudenkäyntien viivästymisen syyt ovat erilaisia: rakenteellisia, menettelyllisiä, työskentelytapoihin ja johtamiseen, viranomaisten yhteistyöhön, voimavaroihin, osaamiseen ym. liittyviä.”¹⁸ Kehittämiskohteita on paljon ja suuri osa niistä on sellaisia, joiden parantamiseksi tuomioistuinhallinnon perustaminen loisi hyvät edellytykset.

Haasteeseen onkin jo osaltaan puututtu, sillä strategisessa hallitusohjelmassa on kirjattu tavoitteeksi käsittelyaikaisten lyhentäminen. Hallitusohjelman tavoitteeseen liittyen oikeusministeriö lähetti tammikuussa 2016 lausunnolle arviomuistion, jossa pohditaan erilaisia mahdollisuuksia oikeusprosessien keventämiseksi.¹⁹ Keventämällä oikeusprosesseja tavoitellaan muun muassa juuri tuomioistuinten käsittelyaikaisten lyhentämistä.

Kaikkien kappaleessa kaksi esiteltyjen tämän hetkisten haasteiden voittamiseksi tehtävän toiminnan kehittämisen nähdään lopulta johtavan kaikkein olennaisimpaan ja välttämättömäänkin tavoitteeseen, eli tuomioistuintyön laadun parantumiseen ja sitä kautta kansalaisten oikeusturvan parantumiseen. Tämän vuoksi asiantuntijat näkevät, että tuomioistuinhallinnon perustamiseen tulisi ryhtyä pikimmiten. Viraston perustaminen vaatii kuitenkin huolellista pohjatyötä ja suunnittelua, jotta se vastaa siihen tarkoitukseen, johon se on perustettu. Hätiköityjä toimenpiteitä ei saa tehdä, mutta tuomioistuinhallinnon perustamisen valmistelu tulisi aloittaa viipymättä ja asiaa eteenpäin viemään tulisi perustaa laajapohjainen toimikunta. Jos näin tapahtuisi, haastateltavat arvioivat, että tuomioistuinhallinto voisi aloittaa konkreettisen toimintansa jo tällä vaalikaudella. Kuitenkin realistisempaan pidetään, että tuomioistuinhallinto saataisiin käyntiin hyvän suunnittelutyön jälkeen seuraavan vaalikauden alkupuolella.

Pohjatyötä tuomioistuinhallinnolle on jo tehty runsaasti (mm. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys, Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025, Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen-arviomuistio) ja tätä tietoa tulisi hyödyntää tuomioistuinhallinnon perustamisen suunnittelutyössä. Useista aiheesta koskevista selvityksistä huolimatta asiantuntijat näkevät, että tuomioistuinhallinnon perustamisen tueksi olisi tarpeellista tehdä laajamittainen tarkastelu muiden Euroopan maiden oikeusjärjestelmiin ja arvioida, mitkä ratkaisut olisivat parhaiten sovellettavissa Suomen järjestelmään. Vaikka on syytä tarkastella usean maan mallia, asiantuntijat näkevät, että tuomioistuinhallintoa perustettaessa katseet tulisi kääntää ensisijaisesti Tanskaan. Kaikissa Pohjoismaissa on tuomioistuinhallinto jo perustettu, mutta Tanskan mallia pidetään parhaiten Suomeen soveltuvana, vaikkei minkään maan mallia Suomeen voisi suoraan kopioidakaan. Tanskan tuomioistuinhallinnon johtokunnassa enemmistö koostuu tuomareista tai muista tuomioistuinten edustajista. Tanskan mallia etuna pidetään ennen kaikkea sen keveyttä, kun taas esimerkiksi Ruotsin tuomioistuinviraston koetaan olevan aivan liian suuri ja raskas Suomeen sovellettavaksi. Lisäksi Ruotsin virastoa pidetään liian pääjohtajavetoisena. Asiantuntijat näkevät, että paras malli hallinnon johtamiseksi olisi tuomareista ja

¹⁷ Helsingin Sanomat, 10.1.2016 (<http://www.hs.fi/kotimaa/a1452314660283>).

¹⁸ Perustuslakivaliokunnan mietintö 1/2010.

¹⁹ Oikeusministeriö. Oikeusprosessien keventäminen. Arviomuistio, 11.1.2016.

muista lainkäyttäjistä koostettu luottamushenkilöpohjalta toimiva johtokunta, joka tekisi isot, pitkän tähtäimen linjaukset ja riittävästi resursoitu, ammattimaisesti johdettu virasto, joka toteuttaisi kehityshankkeet ja linjausten mukaiset toimenpiteet.

6 Lähdeluettelo

Helsingin Sanomat, 10.1.2016 (<http://www.hs.fi/kotimaa/a1452314660283>).

Koskelo, Pauliine (2009) Eduskunnan juhlaseminaari, puhe "Lejonet och tre kronor" 13.5.2009.
<http://archive-fi.com/page/2881563/2013-09-20/http://www.kko.fi/46730.htm>

Nurmi, Pekka ja Leppänen, Tatu (2015) Tuomioistuinten keskushallinnon uudistaminen. Arviomuistio. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 2/2015.

Oikeusministeriö (2003) Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2003:3.

Oikeusministeriö (2012) Tuomioistuimia ja tuomareita koskevien säädösten uudistaminen. Tuomioistuinlakityöryhmän väliraportti. Mietintöjä ja lausuntoja 72/2012.

Oikeusministeriö (2013) Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Oikeusturvaohjelmaa valmisteleva neuvottelukunta. Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013.

Oikeusministeriö (2014) Oikeudenmukainen, avoin ja luottamukselle rakentuva yhteiskunta – Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2014. Oikeusministeriön julkaisu 41/2014.

Oikeusministeriö (2015) Tuomioistuinlakia valmistelevan hankkeen koulutustyöryhmä (2015) Tuomareiden koulutusjärjestelmän kehittäminen. Mietintöjä ja lausuntoja 38/2015.

Perustuslakivaliokunta (2010) Perustuslakivaliokunnan mietintö 1/2010 vp.

Rautio, Jaakko ja Hinkkanen, Ville (2016) Oikeusprosessien keventäminen. Arviomuistio. Oikeusministeriö, 11.1.2016.

Sisäministeriö (2015) Suomen sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tulevaisuus – Pitkän aikavälin tavoitteet. Sisäministeriön julkaisu 13/2015.

Tuomela, Anni (2009) Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys. Oikeusministeriön julkaisu 2009:3.

Valtiovarainministeriö (2012) Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta. Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 21/2012.

Valtiovarainministeriö (2015) Yhteisillä periaatteilla kohti tulevaisuuden virastorakennetta – Keskushallinnon virastorakenneselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2015.