

Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 125/2006

Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 69/54/04
11.5.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen käräjäoikeuksien tulosohjausta ja johtamista koskeneen tarkastuksen.

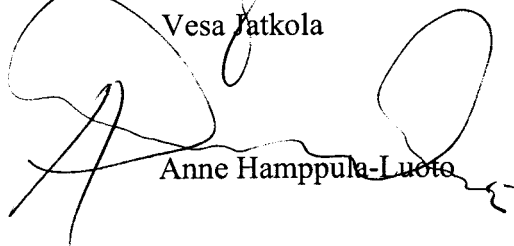
Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään oikeusministeriölle, sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja


Vesa Jatkola

Ylitarkastaja


Anne Hamppula-Luoto

Asiasanat:

käräjäoikeudet, oikeusministeriö, tuomioistuinlaitos, hovioikeudet, tulosohjaus, johtaminen, mittaamisjärjestelmät, mittarit

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	11
1 JOHDANTO	17
2 TARKASTUSASETELMA	21
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	21
2.2 Tarkastuksen tavoite	24
2.3 Tarkastuksen toteutus ja arviointikriteerit.....	25
3 TARKASTUSHAVAINNOT	29
3.1 Tulosohjaus ja suhde oikeusministeriöön	29
3.1.1 Yleistä.....	29
3.1.2 Haastattelut	32
3.1.3 Laaturahankkeet.....	35
3.1.4 Oikeusministeriön rooli laaturahankkeissa.....	38
3.2 Hovioikeuksien valvontatehtävä	39
3.3 Tulosohjaus käräjäoikeudessa.....	40
3.3.1 Tulostavoitteiden laadintaprosessi käräjäoikeuksissa	40
3.3.2 Kehityskeskustelut.....	42
3.4 Käräjäoikeuden johtaminen	44
3.4.1 Käräjäoikeuslain ja -asetuksen säännökset laamannin tehtävistä ja työjärjestyksen sisällöstä	44
3.4.2 Käräjäoikeuden organisaatio, toimintakyky ja töiden järjestely	46
3.4.3 Johtaminen.....	54
3.4.4 Haastatteluaineisto ja käräjäoikeuksien tuloksellisuus ja johtaminen	79
3.4.5 Henkilöstöjohtaminen.....	82
3.4.6 Erilliskysymyksiä	94
3.5 Eräitä asiaan liittyviä mietintöjä ja tutkimuksia.....	103
3.6 Palaute tarkastusviraston alustaviin kannanottoihin	111
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	116

LÄHTEET.....	127
LIITTEET.....	132

KÄRÄJÄOIKEUKSIEN TULOSOHJAUS JA JOHTAMINEN

Vuonna 1993 toteutetussa alioikeusuudistuksessa perustettiin 70 kärjäoikeutta. Tämän jälkeen on kärjäoikeuksia lakkautettu ja yhdistetty oikeusministeriössä 15.12.2000 valmistuneessa ja viimeksi vuonna 2006 päivitetystä alioikeuspiirijaon kehittämis ehdotuksessa esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti. Vuoden 2006 alussa kärjäoikeuksia oli 59.

Kärjäoikeuksissa tehtiin vuonna 2004 yhteensä 2.235 henkilötyövuotta. Tuomioistuinlaitokselle vuoden 2006 talousarvioesityksessä myönnetystä nettomäärärahasta arvioidaan käytettävän 124.700.000 euroa kärjäoikeuksien toimintamenoihin. Vuonna 2004 ne olivat 123.931.000 euroa.

Tulosohjaus toteutettiin tuomioistuinlaitoksessa vuosina 1992–1995. Oikeusministeriö on tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomainen ja käy siten vuosittain tulosneuvottelut kaikkien kärjäoikeuksien kanssa. Tulosohjaus merkitsi huomattavaa muutosta kärjäoikeuden johtajana toimivan tuomarin eli laamannin tehtäviin ja niiden edellyttämiin vaatimuksiin.

Lainkäyttötoiminnan perustuslaissa määritelty riippumattomuus lainsäädäntövallasta ja toimeenpanovallasta aiheuttaa tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisen tuomioistuimien johtamisessa sekä tulosohjausjärjestelmän vakiinnuttamisessa ja soveltamisessa ongelmia, joita muualla valtionhallinnossa ei ole. Valtiovallan muut osa-alueet eivät saa puuttua lainkäyttötoimintaan tai horjuttaa hallinnollisilla päätöksillä ja järjestelyillä tuomioistuinlaitoksen riippumatonta asemaa. Riippumattomuuteen kuuluu myös, että tuomioistuimet ja niiden lainkäyttöhenkilöstö ovat riippumattomia hoitaessaan lainkäytön alaan kuuluvia tehtäviä. Tarkastuksen yleisenä tavoitteena oli selvittää, miten tulosohjaus ja tulosjohtaminen tässä ympäristössä toimivat.

Keskeinen tarkastuskohde oli kärjäoikeuksien johtaminen. Tarkastuksessa selvitettiin, miten kärjäoikeuksien hallinto ja hallinto-tehtävät on järjestetty ja miten laamannit johtavat ja valvovat toimintaa ja alaisiaan. Tätä varten haastateltiin 23 kärjäoikeudessa eli

37 prosentissa kaikista käräjäoikeuksista laamannin ohella käräjätuomareiden ja kanslian henkilökunnan edustajaa.

Haastatteluaineistosta haettiin vastausta siihen, vaikuttavatko johtamisen erot käräjäoikeuksien tuloksellisuuteen eli taloudellisuuteen ja tuottavuuteen sekä käsittelyaikoihin. Pyrkimyksenä oli myös saada selville tekijöitä, jotka vaikeuttavat tai helpottavat käräjäoikeuksien johtamista ja toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä.

Oikeusministeriö ja käräjäoikeudet

Yksittäiset käräjäoikeudet eivät tuoneet haastatteluissa esille erityisiä ongelmia niiden ja oikeusministeriön välisessä suhteessa. Eräitä kehittämistarpeita on kuitenkin tarkastuksessa tullut esille.

Painotetun työmäärän perusteella laskettuja käräjäoikeuksien taloudellisuus- ja tuottavuuslukuja on käytetty välineenä käräjäoikeuksien tuloksellisuuden kuvaamiseen ja seurantaan sekä tehokkuusvertailuun. Taloudellisuusmittarina on käytetty toimintamenoja yhtä ratkaisua kohden ja tuottavuusmittarina ratkaisujen lukumäärää henkilötyövuotta kohden. Näitä tunnuslukuja ei voi pitää riittävinä ohjausvälineinä erityisesti toiminnan kehittämistarpeita silmällä pitäen. Suhdelukuanalyysi ei mahdollista taloudellisuus- ja tehokkuuserojen tai niiden syiden analyysiä. Tällaisen tiedon tarve ja merkitys on korostunut viime vuosina voimavarojen rajallisuuden, toiminnan tehostamispyrkimysten sekä tulosohjauksen terävöittämisspyrkimysten johdosta.

Oikeusministeriön tulisi ryhtyä aktiivisesti suunnittelemaan ja kehittämään käräjäoikeuksien tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnin perustaksi tuomioistuinlaitokselle soveltuvia mittaamisjärjestelmiä ja mittareita. Tässä ministeriön tulisi hyödyntää ennakkoluulottomasti ja laajasti olemassa olevaa tietämystä ja menetelmiä. On myös tärkeää, että tuomioistuinten edustajat ovat merkittävällä panoksella mukana kehittämis- ja laatimistyössä.

Tarkastusaineiston pohjalta ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, mikä vaikutus käräjäoikeuden koolla on tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin. Aineiston pohjalta näyttäisi kuitenkin siltä, että käräjäoikeuden vähimmäiskoon tulisi olla alioikeuspiiriä kehittämissuunnitelmassa esitettyä suurempi. Tätä puoltavat monet sekä toiminnalliset että käräjäoikeudessa olevan ammattitaidon säilyttämiseen ja syventämiseen liittyvät tekijät.

Oikeusministeriön hallinnonalalla laaditut suuntaviivat tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi ja ensimmäisen oikeusasteen vahvista-

miseksi edellyttävät nykyistä vähimmäistavoitetta suurempia kärj-
jäoikeuksia. Kärj-
jäoikeuksien väliset suuret erot asiamäärissä sekä
käytettävissä olevissa voimavaroissa ja edellytyksissä suoriutua
tuomioistuinten perustehtävästä nostavat esiin sekä kansalaisten
eriarvoisuuden kärj-
jäoikeuksien asiakkaina että kärj-
jäoikeuksien
työntekijöiden eriarvoisuuden tehtävänsä hoitamisessa. Kärj-
jäoikeuskentän selkiytyminen helpottaisi myös keskushallintoviran-
omaisen tehtävien hoitamista.

Oikeusministeriö on kannustanut ja tukenut hovioikeuspiireittäin
tapahtuvaa kärj-
jäoikeuksien laatutyötä. Laatutyön tuloksena ei ole
muodostunut sellaisia yleisiä menettelyjä ja standardeja, joita kansa-
laisten yhdenvertainen kohtelu tuomioistuimissa edellyttäisi. Kes-
kushallintoviranomainen on pitänyt mahdollisuuksiaan laatuhanke-
keiden arviointiin ja keskinäiseen vertailuun tuomioistuinlaitoksen
riippumattomuuden johdosta rajallisina. Samasta syystä siltä puut-
tuvat mahdollisuudet sitovin ohjein ja määräyksin ohjata tai sunna-
ta laatutyötä. Ministeriön asema suhteessa riippumattomiin tuomio-
istuimiin on ongelmallinen.

Oikeusministeriön tulisi lisätä pyrkimyksiä saattaa kärj-
jäoikeuk-
sien laatutyö kattamaan kaikki hovioikeuspiirit sekä yhdenmukais-
taa laatutyö koko maassa siten, että se täyttää ainakin tietyt vähim-
mäisvaatimukset. Ministeriön tulisi myös harkita hovioikeuksien
lakiin perustuvan tarkastustoiminnan sisällön ja merkityksen kehit-
tämistä kärj-
jäoikeuksia ja niiden johtamista tukevaan suuntaan,
mahdollisesti säädösteitse.

Oikeusministeriön vuosina 2003 ja 2004 laamaneille järjestä-
mää johtamiskoulutusta pidettiin onnistuneena. Johtamiskoulutuk-
sen kaltaista tukea olisi kuitenkin tarvittu alioikeusuudistuksen ja
tulosohjauksen voimaantulon alkuvuosista lähtien. Oikeusministeri-
ön tulisi huolehtia laamannien johtamiskykyjen ja valmiuksien ke-
hittämisestä myös tulevaisuudessa.

Oikeusministeriö on päättänyt perustaa hallinnonalansa talous- ja
henkilöstöhallinnon tukipalveluja varten palvelukeskuksen. Tämän
johdosta kärj-
jäoikeuksissa vapautuvan työpanoksen tarkoituksen-
mukaiseen uudelleen kohdentamiseen on kiinnitettävä erityistä
huomiota, jotta voidaan toteuttaa ne henkilöstösäästöt ja henkilöstö-
rakenteen tarkistamismahdollisuudet, joita uudistus tarjoaa yksittäis-
issä kärj-
jäoikeuksissa tai kärj-
jäoikeuksien välillä.

Vaikka kärj-
jäoikeuksissa pidetään oikeusministeriön asemaa ja
tehtäviä käytännön tasolla ongelmattomina, oikeusministeriön tulisi

selvittää sekä edellytykset tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon järjestämiseksi ministeriöstä erillisen keskushallintoyksikön pohjalta että edellytykset jatkaa ja kehittää tuomioistuinlaitosta nykyisen keskushallinnon pohjalta.

Käräjäoikeuksien johtaminen

Tarkastusaineiston perusteella ei voi vetää yleisiä johtopäätöksiä käräjäoikeuden johtamis- ja hallinnon järjestämistavan vaikutuksista käräjäoikeuden tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin. Hyvin johdettuina käräjäoikeuksina aineiston perusteella näyttäytyvät käräjäoikeudet eivät välttämättä menestyneet tuloksellisuus- tai käsittelyaikavertailussa, ja toisin päin. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin eräitä hyvin johdetun käräjäoikeuden piirteitä. Lisäksi laamannin henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on myös tarkastusaineiston valossa merkittävä osuus.

Aineiston perusteella ei voi johtaa tuloksellisen käräjäoikeuden mallia. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että käräjäoikeuksien toimintaympäristöt ja toimintaedellytykset ovat hyvin erilaiset. Pienten käräjäoikeuksien toimintaympäristöä ja johtamisessa esiin tulevia haasteita ei voi verrata suurten, eikä edes keskisuurten, käräjäoikeuksien tilanteeseen. Tämä erilaisuus ei voine myöskään olla heijastumatta kansalaisten tasavertaiseen kohteluun eri puolilla maata, kun kansalaiset ovat tekemisissä tuomioistuinlaitoksen kanssa.

Tarkastuksessa tuli esille eräitä sellaisia johtamista helpottavia käytännön toimintatapoja, joilla oli myös koettu edistettävän käräjäoikeuden tuloksellisuutta ja käsittelyaikojen saavuttamista.

Tarkastuksessa nousi esiin tarpeita kannustavuuden lisäämiseksi henkilökunnan, erityisesti käräjätuomareiden, nykyistä paremmaksi sitouttamiseksi sekä ohjausjärjestelmään että käräjäoikeuskokonaisuuteen. Esimiestehtävien hajauttaminen on yksi tärkeimpiä keinoja lisätä käräjäoikeuden tehokkuutta, mutta sen nykyistä laajamittaisempi käyttäminen edellyttää yleisesti ottaen nykyistä suurempia yksiköitä. Käräjäoikeuden johtamisessa olisi tarpeen löytää myös muunlaisia keinoja käräjätuomareiden asennoitumisen muokkaamiseksi yksittäisen tuomarin tehtävän hoitajasta käräjäoikeusyhteisön jäseneksi.

RESULTATSTYRNINGEN OCH LEDANDET AV TINGSRÄTTERNA

Vid den år 1993 genomförda underrättsreformen grundades 70 tingsrätter. Härefter har tingsrätter indragits och sammanslagits i enlighet med riktlinjerna i det förslag till utvecklande av underrätternas distriktsindelning, som blev klart hos justitieministeriet 15.12.2000 och som senast har uppdaterats år 2006. I början av år 2006 var antalet tingsrätter 59.

Vid tingsrätterna utfördes år 2004 totalt 2 235 personarbetsår. Av det nettoanslag, som beviljats åt domstolsväsendet i budgetförslaget för år 2006, uppskattas, att 124 700 000 euro används för tingsrätternas driftsutgifter. År 2004 var de 123 931 000 euro.

Resultatstyrning förverkligades vid domstolsväsendet åren 1992-1995. Justitieministeriet är domstolsväsendets centrala förvaltningsmyndighet och genomför därigenom årliga resultatförhandlingar med alla tingsrätter. Resultatstyrningen innebar en avsevärd förändring i uppgifterna för den domare, dvs. lagmannen, som fungerar som tingsrättens chef och i de krav som uppgifterna ställer.

Lagskipningens i grundlagen fastställda oavhängighet från den lagstiftande och den verkställande makten föranleder i ledningen av domstolsväsendet och den enskilda domstolen samt i befästandet och tillämpningen av systemet med resultatstyrning problem, som inte förekommer på andra håll i statsförvaltningen. Övriga delområden av statsmakten får inte ta befattning med lagskipningen eller rubba domstolsväsendets oavhängiga ställning med administrativa beslut och föranstaltningar. Till oavhängigheten hör också att domstolarna och deras lagskipningspersonal är oavhängiga när de sköter uppgifter som hör till lagskipningens område. Den allmänna målsättningen för revisionen var att klargöra hur resultatstyrningen och resultatledningen fungerar i denna miljö.

Det centrala revisionsobjektet var ledandet vid tingsrätterna. Med revisionen klargjordes hur tingsrätternas förvaltning och förvaltningsuppgifterna har ordnats och hur lagmännen leder och övervakar verksamheten och sina underlydande. För detta intervjuades vid

23 tingsrätter dvs. 37 procent av alla tingsrätter förutom lagmannen en representant för tingsdomarna och kanslipersonalen.

Ur intervjumaterialet söktes svar på huruvida skillnader i ledandet inverkar på tingsrätternas resultat, dvs. lönsamhet och produktivitet samt på behandlingstiderna. Syftet var också att klargöra faktorer som försvårar eller underlättar ledandet av tingsrätterna och ett ändamålsenligt ordnande av verksamheten.

Justitieministeriet och tingsrätterna

De enskilda tingsrätterna lyfte inte i intervjuerna fram speciella problem i förhållandet mellan dem och justitieministeriet. Vissa utvecklingsbehov har emellertid framkommit vid revisionen.

Lönsamhets- och produktivitetstal som har beräknats på basis av den avvägda arbetsmängden har använts som verktyg för att beskriva och följa upp tingsrätternas resultat och jämföra effektiviteten. Som lönsamhetsmätare har använts driftsutgifterna per avgörande och som produktivitetmätare antalet avgöranden per personarbetsår. Dessa nyckeltal kan inte betraktas som tillräckliga styrningsmedel i synnerhet med tanke på behovet av att utveckla verksamheten. En analys av relationstalen möjliggör inte en analys av skillnaderna i lönsamhet och produktivitet eller av orsakerna till dem. Behovet och betydelsen av sådan information har accentuerats under senare år på grund av begränsade resurser, strävan att effektivisera verksamheten samt målsättningen att skärpa resultatstyrningen.

Justitieministeriet borde som grundval för utvärderingen av tingsrätternas resultat och effektivitet aktivt börja planera och utveckla för domstolsväsendet lämpade mätningssystem och mätare. Ministeriet borde här fördomsfritt och brett utnyttja existerande kunskaper och metoder. Det är också viktigt att representanter för domstolarna medverkar med en betydande insats i utvecklings- och planeringsarbetet.

På basis av revisionsmaterialet kan inte dras direkta slutsatser om tingsrättens storlek har någon inverkan på resultatet och behandlingstiderna. På basis av materialet förefaller det emellertid som att tingsrättens minimistorlek borde vara större än vad som framförts i förslaget till utvecklande av underrätternas distriktsindelning. För

detta talar många både funktionella och till bevarandet och fördjupandet av yrkeskunskapen vid tingsrätterna anknutna faktorer.

De riktlinjer för utvecklande av domstolsväsendet och för att stärka den första rättsinstansen, som har dragits upp på justitieministeriets förvaltningsområde, förutsätter större tingsrätter än den nuvarande minimimålsättningen. De stora skillnaderna mellan tingsrätterna i antalet mål samt i tillbudsstående resurser och förutsättningar att klara av domstolarnas grundläggande uppgift lyfter fram både medborgarnas ojämlikhet som kunder hos tingsrätterna och de anställdas vid tingsrätterna ojämlikhet när de sköter sina uppgifter. Att göra tingsrättsfältet klart skulle också underlätta skötseln av den centrala förvaltningsmyndighetens uppgifter.

Justitieministeriet har uppmuntrat och stött det kvalitetsarbete, som i respektive hovrättsdistrikt har utförts vid tingsrätterna. Som resultat av kvalitetsarbetet har inte uppkommit sådana allmänna förfaranden och standarder som ett jämlikt bemötande av medborgarna vid domstolarna skulle förutsätta. Den centrala förvaltningsmyndigheten har ansett att dess möjlighet att utvärdera och sinsemellan jämföra kvalitetsprojekten är begränsad på grund av domstolsväsendets oavhängighet. Av samma anledning saknar den möjligheter att styra eller inrikta kvalitetsarbetet med bindande instruktioner och föreskrifter. Ministeriets ställning i förhållande till de oavhängiga domstolarna är problematisk.

Justitieministeriet borde öka ansträngningarna att få kvalitetsarbetet vid tingsrätterna att omfatta alla hovrättsdistrikt samt förenhetliga kvalitetsarbetet i hela landet så, att det uppfyller åtminstone vissa minimikrav. Ministeriet borde också överväga att utveckla innehållet i och betydelsen av hovrätternas på lag grundade granskningsverksamhet i en riktning som stöder tingsrätterna och ledningen av dem, eventuellt författningssvågen.

Den ledarutbildning som justitieministeriet ordnat för lagmännen åren 2003 och 2004 ansågs vara lyckad. Ett stöd av det slag, som ledarutbildningen innebär, hade emellertid behövts från de första åren när underrättsreformen och resultatstyrningen trädde i kraft. Justitieministeriet borde sörja för att lagmännens ledarförmåga och färdigheter utvecklas också i framtiden.

Justitieministeriet har beslutat att inrätta en servicecentral för stödtjänster till ekonomi- och personaladministrationen på sitt förvaltningsområde. Av denna anledning bör särskild uppmärksamhet ägnas åt en ändamålsenlig omläggning av den arbetsinsats som fri-

görs vid tingsrätterna, så att de möjligheter till personalinbesparingar och justeringar av personalstrukturen kan genomföras som reformen ger vid de enskilda tingsrätterna eller mellan tingsrätterna.

Trots att vid tingsrätterna anses att justitieministeriets ställning och uppgifter är problemfria på det praktiska planet, borde justitieministeriet utreda både förutsättningarna att ordna centralförvaltningen av domstolsväsendet på grundval av en från ministeriet separat central förvaltningsmyndighet och förutsättningarna att fortsätta och utveckla domstolsväsendet på grundval av den nuvarande centralförvaltningen.

Ledandet av tingsrätterna

På basis av revisionsmaterialet kan inte dras generella slutsatser om hur sättet för att ordna ledningen och förvaltningen vid tingsrätten inverkar på tingsrättens resultat och behandlingstider. De tingsrätter som på basis av revisionsmaterialet ter sig som väl ledda tingsrätter hade inte med nödvändighet framgång i jämförelsen av resultat eller behandlingstider, och vice versa. Vid revisionen framkom emellertid vissa drag som karakteriserar en väl ledd tingsrätt. Därtill spelar i belysningen av revisionsmaterialet också lagmannens personliga egenskaper en betydande roll.

På basis av revisionsmaterialet kan inte härledas en modell för en resultatrik tingsrätt. Detta beror till stor del på att tingsrätternas verksamhetsmiljöer och verksamhetsförutsättningar är synnerligen varierande. De utmaningar som kommer fram i verksamhetsmiljön och ledandet hos de små tingsrätterna kan inte jämföras med situationen vid de stora eller ens de medelstora tingsrätterna. Denna olikhet torde inte heller sakna avspeglningar på ett jämlikt bemötande av medborgarna i olika delar av landet, när medborgarna har att göra med domstolsväsendet.

Vid revisionen framkom en del sådana praktiska verksamhetssätt som underlättar ledandet och som också har ansetts främja tingsrättens resultat och att uppnå behandlingstiderna.

Vid revisionen framkom behov av att utöka incitamenten till att göra personalen, i synnerhet tingsdomarna, bättre engagerade än för närvarande i både styrningssystemet och tingsrätten som helhet. Att decentralisera förmansuppgifterna är ett av de viktigaste sätten att

öka tingsrätternas effektivitet, men att utnyttja denna metod i större omfattning än för närvarande förutsätter allmänt taget större enheter än i dag. I ledandet av tingsrätterna vore det också av behovet påkallat att finna andra medel att påverka tingsdomarnas attityd så att de mera upplever sig som medlem av tingsrätten som samfund än att de sköter en enskild domaruppgift.

1 JOHDANTO

Käräjäoikeudet perustettiin 1.12.1993 lukien korvaamaan niin sanoituissa vanhoissa kaupungeissa toimineet raastuvanoikeudet ja muualla maassa toimineet kihlakunnanoikeudet. Samalla kun vanhastaan voimassa ollut jako kaupunki- ja maaseutuoikeuksien välillä poistui, yhtenäistettiin myös alioikeuksien kokoonpanot. Tämä merkitsi lautamiesjärjestelmän ulottamista kaikkiin yleisiin alioikeuksiin eli uusiin käräjäoikeuksiin. Alioikeuden kokoonpano oli aikaisemmin vaihdellut sen mukaan, oliko kysymys raastuvanvai kihlakunnanoikeudesta.

Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistus tuli voimaan samanaikaisesti alioikeusuudistuksen kanssa. Lokakuun alusta vuonna 1997 tuli voimaan rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistus.

Tulosohjaus toteutettiin tuomioistuinlaitoksessa vuosien 1992 - 1995 aikana. Se merkitsi tuomioistuinlaitoksessa huomattavaa muutosta käräjäoikeuden johtajana toimivan tuomarin (laamanni) tehtäviin ja niiden edellyttämiin vaatimuksiin. Laamannin asemaa johtajana täsmennettiin samalla käräjäoikeuslain säännöksillä.

Suomen perustuslaki (731/1999) erottaa valtiovallan kolmijakopin mukaisesti lainsäädäntövallan, hallintovallan ja tuomiovallan toisistaan. Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Riippumattomuus merkitsee sekä tuomioistuinten keskinäistä riippumattomuutta että tuomarin riippumattomuutta, kun hän yksittäisessä asiassa käyttää tuomiovaltaa. Niinpä käräjäoikeuden laamannilla on alaisinaan kansliahenkilöstön ohella tuomioistuimen ydintehtävässä, tuomitsemistoiminnassa, täysin riippumattomia tuomareita. Kansliahenkilökunnan johtamisessa eivät tule esiin tuomioistuinlaitoksen poikkeusolosuhteet, sillä heihin nähden laamannilla on normaalit tulosjohtajan oikeudet ja velvollisuudet. Sen sijaan tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen poikkeusluonne tulee esiin tuomarihenkilökunnan johtamisessa.

Käräjäoikeuksien toiminta nousi tarkastusvirastossa 1990-luvun lopulla esille mahdollisena tarkastuskohteena. Tuolloin tarkastuksen aloittamista päätettiin kuitenkin lykätä. Tämä johtui pääasiassa siitä, että oikeusministeriö oli vuoden 1998 aikana nimennyt useita työ-

ryhmiä, joiden tavoitteena oli selvittää tulosohjauksen ongelmakohtia käräjäoikeuksissa. Näistä virkatyönä oikeusministeriössä valmistettu perusselvitys "Tuomioistuimet 2000-luvulle" valmistui 3.3.1998. Sen tarkoituksena oli koota lähtökohtia varsinaiselle tuomioistuinlaitoksen kehittämistä varten myöhemmin asetettavalle komitealle. Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö "Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa" valmistui 17.12.1998 ja oikeus-tilastollisen työryhmän loppuraportti "Oikeustilastot murrosvaiheessa" 29.12.2000.

Muita tuomioistuinlaitosta koskevia 2000-luvulla valmistuneita selvityksiä ovat olleet oikeusministeriössä virkamiestyönä valmistettu alioikeuspiiriin kehittämisehdotus 15.12.2000. Siinä tuotiin keskeisenä ongelmana esille toiminnallisesti liian pienet käräjäoikeudet. "Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 - 2012" valmistui oikeusministeriössä 12.11.2002. Tämä oikeuspolitiikan ensimmäinen strategia sisältää myös käräjäoikeuksien toimintaa koskevia linjauksia ja tavoitteita.

Käräjäoikeuden toiminnan kehittämistä pohtineen käräjäoikeuslakityöryhmän mietintö valmistui 6.1.2003. Siinä esitettiin lisättäväksi käräjäoikeuslakiin muun muassa säännökset osastoista käräjäoikeuden toimintayksikkönä sekä laamannin virkojen järjestelystä silloin, kun käräjäoikeuksia yhdistetään. Käräjäoikeuksissa noudatettavaa rikosoikeudenkäyntimenettelyä koskevia uudistuksia on puolestaan esittänyt 25.11.2003 mietintönsä jättänyt rikosprosessin tarkistamistyöryhmä. Mietinnössä esitettiin, että käräjäoikeuksissa otettaisiin käyttöön tiettyjen edellytysten täytyessä kirjallinen, summaarinen rikosprosessi tunnustettuja tekoja varten. Kummankin työryhmän työ on johtanut myös hallituksen esityksen antamiseen. "Tuomioistuimet 2000-luvulle" -selvityksen pohjalta oikeusministeriön 20.6.2001 asettaman tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista valmistui 28.11.2003. Myös tämän työn pohjalta on jo annettu lainsäädäntöesityksiä.

Useat työryhmät ovat käsitelleet tuomarin koulutusjärjestelmää. Niistä viimeisin on ehdottanut säädettäväksi lain tuomarikoulutuksesta. Uusi laki olisi luonteeltaan puitelaki, ja se koskisi kouluttautumista yleisten tuomioistuinten, hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten tuomarin virkoihin.

Oikeusministeriö on myös asettanut työryhmän kehittämään tuomarin vastuun toteuttamismuotoja. Työryhmä on antanut 9.12.2005 mietintönsä, jossa se ehdottaa rikoslain viraltapanosään-

nöksen ja valtion virkamieslain tuomareita koskevien säännösten muuttamista. Työryhmän enemmistö ei pitänyt tarpeellisena erillisen tuomarinvalvontalautakunnan perustamista.

Oikeushallinnossa jo toteutuneita uudistuksia ovat vuonna 2003 käyttöön otettu oikeusministeriön hallinnonalan työaika- ja toimintolaskentajärjestelmä TARMO. Sen käyttöönotto tapahtuu vaiheittain, mutta kaikki käräjäoikeudet ovat olleet sen piirissä vuoden 2004 alusta lukien. Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen hoitaminen on päätetty keskittää asteittain Hämeenlinnaan perustettavaan palvelukeskukseen. Se aloittaa toimintansa 1.4.2006 lukien, mutta keskuksen pysyvistä sivutoimipaikoista Turku on aloittanut vuoden 2006 alusta. Toinen pysyvä sivutoimipaikka sijoitetaan Kuopioon, missä se aloittaa työnsä vuoden 2007 aikana.

Valtion talousarviossa esitetään korkeimpia oikeuksia lukuun ottamatta muiden tuomioistuinten toimintamenot yhtenä lukuna momentilla 25.10.23. Vuoden 2006 talousarvioesityksessä sille ehdotetaan nettomäärärahana yhteensä 199.837.000 euroa. Sanotusta määrärahasta arvioidaan käytettävän 124.700.000 euroa käräjäoikeuksien toimintamenoihin. Tuomioistuinlaitoksen toimintakertomuksen¹ mukaan käräjäoikeuksien toimintamenot vuonna 2004 olivat yhteensä 123.931.000 euroa. Tuomioistuintuloina arvioidaan vuonna 2006 kertyvän 29.600.000 euroa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole aikaisemmin tarkastanut käräjäoikeuksia. Lainkäyttötoiminnan perustuslaissa määritelty riippumattomuus lainsäädäntövallasta ja toimeenpanovallasta aiheuttaa niin koko tuomioistuinlaitoksen kuin yksittäisen tuomioistuimenkin johtamisessa sekä tulosohjausjärjestelmän vakiinnuttamisessa ja soveltamisessa sellaisia ongelmia, joita ei muualla valtionhallinnossa ole. Valtiovallan muut osa-alueet, erityisesti hallintoviranomaiset toimeenpanovallan edustajina, eivät saa puuttua lainkäyttötoimintaan taikka horjuttaa hallinnollisilla päätöksillä tai järjestelyillä tuomioistuinlaitoksen riippumatonta asemaa. Riippumattomuuteen kuuluu myös, että tuomioistuimet ja niiden lainkäyttöhenkilöstö ovat riippumattomia hoitaessaan lainkäytön alaan kuuluvia tehtäviä. Tuomioistuimet ovat itsenäisiä ja riippumattomia toi-

¹ *Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuin vuonna 2004, Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus, s. 13.*

siinsa nähden, riippumatta niiden oikeusasteellisesta asemasta, samoin kuin yksittäisen tuomioistuimen tuomarit keskenään. Näin ei päällikköasemassa oleva tuomari saa suoraan eikä välillisesti vaikuttaa tai puuttua yksittäisen oikeudenkäyntiasian lopputulokseen. Tuomioistuinten riippumattomuus on siten riippumattomuutta kaikista ulkopuolisista tahoista mutta myös tuomioistuinten välillä ja tuomioistuimen sisällä. Tarkastuksen yleisenä tavoitteena on selvittää, miten tulosohjaus ja tulosjohtaminen tässä ympäristössä käytännössä toimivat ja miten mahdollisia ongelmia on eri käräjäoikeuksissa pyritty ratkaisemaan.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSKOHTEN KUVAUS

Perustuslain 3 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 1 luku sisältää säännökset yleisistä tuomioistuimista, ja sen 1 §:n mukaan yleisiä tuomioistuuksia ovat alioikeutena kärjäoikeus ja ylioikeutena hovioikeus ja ylimpänä oikeusasteena korkein oikeus. Oikeudenkäymiskaari sisältää myös muita kärjäoikeuksia koskevia yleisiä säännöksiä.

Kärjäoikeuksia koskevat hallintosäädökset ovat kärjäoikeuslaki (581/1993) ja kärjäoikeusasetus (582/1993). Kärjäoikeuksien piirirajat määrätään valtioneuvoston päätöksellä ja kärjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainti oikeusministeriön päätöksellä (VNp kärjäoikeuksien tuomiopiireistä 1623/1991 ja OikMp kärjäoikeuksien kanslioiden ja istuntopaikkojen sijainnista 821/1993).

Vuonna 1993 toteutetussa alioikeusuudistuksessa perustettiin silloisten yhteensä 96 raastuvanoikeuden ja kihlakunnanoikeuden sijaan 70 kärjäoikeutta. Kärjäoikeuden tuomiopiirinä on yksi tai useampi kunta. Uudistuksen yhteydessä asetettiin tavoitteeksi perustaa riittävän suuria ja toimintakykyisiä yksiköitä, joissa olisi riittävästi tuomareita ja muuta henkilökuntaa. Alioikeuksien piirirajoja muutettiin tässä tarkoituksessa. Suunnitteluvaiheessa pidettiin kärjäoikeuden riittävänä väestöpohjana noin 40.000 asukasta, jolloin kärjäoikeuksien määräksi olisi tullut 56. Tämä ei kuitenkaan toteutunut.

Alioikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen on kärjäoikeuksia lakkautettu ja yhdistetty. Vuoden 2005 alussa lakkautettiin Alavuden ja Lapuan kärjäoikeudet ja niiden tuomiopiiriin kuuluvat kunnat liitettiin joko Kauhavan, Tampereen tai Seinäjoen kärjäoikeuden tuomiopiiriin. Vuoden 2006 alusta lukien yhdistettiin Forssan ja Loimaan kärjäoikeudet Forssa-Loimaan kärjäoikeudeksi sekä lakkautettiin Nilsian kärjäoikeus, jonka tuomiopiiriin kuuluneet kunnat liitettiin joko Kuopion tai Iisalmen kärjäoikeuteen. Näiden muutosten jälkeen maassa on 59 kärjäoikeutta. Oikeusministeriös-

sä 15.12.2000 valmistuneessa alioikeuspiiriin kehittämisehdotuksessa esitettiin, että maahamme tulisi muodostaa 53 kärjäoikeutta. Oikeusministeriön tarkoituksena on toteuttaa kahdesta kolmeen tuomiopiiriin järjestelyä vuosittain. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan oikeusministeriön toimialaan kuuluu muun muassa tuomioistuinlaitos². Oikeusministeriö käsittelee edellä mainitun säädöksen mukaan muun muassa hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat, tulohajautusasiat ja hallintoasioita. Se on siten tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomainen. Tuomioistuinlaitosta koskevia asioita varten ministeriössä on oikeushallinto-osasto. Sen tuomioistuinyksikössä on yhdeksän ja talous- ja henkilöstöhallintoyksikössä seitsemän henkilöä. Osasto huolehtii oikeusministeriön työjärjestyksen mukaan muun muassa tuomioistuinten tulohajautustehtävistä sekä hoitaa niiden virkaehtosopimus- ja virkajärjestelyasiat. Oikeusministeriön työjärjestyksen mukaan ministeriön ja hallinnonalan virastojen kanssa käytävien tulosneuvottelujen tavoitteista päättää ministeri. Hallinnonalan viraston tulostavoitteista sovitaan ministeriön osaston ja viraston välisissä neuvotteluissa. Tämä merkitsee sitä, että ministeriö käy vuosittain tulosneuvottelut kaikkien kärjäoikeuksien kanssa.

Myös tuomarinvalintalautakunta kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Se tekee perustellun esityksensä valtioneuvostolle tuomarin nimitysasian esittelemistä varten tuomarit nimittävälle tasavallan presidentille.

Korkein oikeus esitti valtioneuvostolle 13.11.1996 osoitetussa kirjeessään tulohajautuksen tultua myös tuomioistuinlaitoksessa voimaan epäilyjä sen suhteen, onko tulohajautusjärjestelmä sopuolosuhteissa tuomioistuinten valtiosäännön mukaisen aseman kanssa. Epäselvän tilanteen vuoksi oikeusministeriö pyysi 2.2.2000 valtioneuvoston oikeuskanslerilta lausuntoa siitä, onko tulohajautuksen säädöspohjan tai nykyiseen tulohajautusjärjestelmään sisältyvien joidenkin piirteiden ja perustuslaissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden välillä ristiriitaa. Vastauksessaan 25.5.2000 oikeuskansleri käsittelee kysymystä sangen laajalti. Lopputuloksena oikeuskansleri katsoo, ettei tällaista ristiriitaa ole. Hän kiinnittää ainoastaan huomiota tuomioistuinten lainkäyttöraatkaisujen vaikutta-

² *Aiemman ohjesäännön (1522/1995) mukaan tuomioistuinlaitos, oikeudenkäyntimenettely sekä oikeudellista jaotusta koskevat asiat kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalalle.*

vuuden ja sisällöllisen laadun mittaamisen vaikeuksiin sekä ratkaisukohtaisesti tai muutoin yksilöidymmin toteutettujen vaikuttavuus- ja laadunarviointien ongelmallisuuteen tuomioistuinten ratkaisutoiminnan riippumattomuuden kannalta. Muutoin hän ei lausunnossaan esitä toimenpiteitä tai varauksia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin antama lausunto on sittemmin ollut perustana tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksessa, ja se on käytännössä määrittänyt oikeusministeriön toimintamahdollisuuksia.

Käräjäoikeuden johtamista koskevat säännökset ovat käräjäoikeuslaissa ja -asetuksessa. Käräjäoikeus on päällikkövirasto muiden kuin lainkäyttötehtävien osalta. Käräjäoikeuslain 1 §:n 3 momentissa säädetään, että laamanni on hallintoasioissa viraston päällikkö. Lain 21 §:n 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä käräjäoikeudessa määrätään tarkemmin laamannin vahvistamassa työjärjestyksessä. Käräjäoikeusasetuksen 3 §:n mukaan käsiteltävät asiat jaetaan työjärjestyksessä määrättävällä tavalla käräjäoikeuden lainoppineille jäsenille tai muille ratkaisijoille. Jakoperusteita määrättäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että lainoppineen jäsenen käsiteltävät asiat ovat riittävän monipuolisia. Asetuksen 4 §:n mukaan laamanni voi perustellusta syystä määrätä poikettavaksi vahvistetuista jakoperusteista. Hän ratkaisee myös jakoperusteiden soveltamisesta aiheutuneet erimielisyydet. Edelleen asetuksen 4 §:n mukaan laamanni voi siirtää lainoppineelle jäsenelle jaetun jutun toisen lainoppineen jäsenen käsiteltäväksi, jos jonkun lainoppineen jäsenen työmäärän poikkeaa muiden työmäärästä, tai muun perustellun painavan syyn takia. Laamanni määrää ne perusteet, joiden nojalla istunokokoonpanot muodostetaan. Laamanni päättää myös lisjäsenen ottamisesta käräjäoikeuden kokoonpanoon oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 2 §:n tarkoittamassa tapauksessa.

Jo tulosohjauksen alkuvaiheessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tulosjohtamisen peruseriaatteiden mukaan tulisi laamannin ohjausjärjestelmän edellyttämiin valtuuksiin kuulua myös muiden kuin tuomarin virkojen virkajärjestely- ja palkkaustoimivaltuudet. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, vaan nämä valtuudet ovat säilyneet oikeusministeriöllä.

Käräjäoikeuksia on vuoden 2006 alussa 59. Vuoden 2004 tietojen³ mukaan niissä oli yhteensä 2.234,8 oikeusministeriön rahoituksella toteutunutta henkilötyövuotta.

Taulukko 1. Käräjäoikeuksien henkilöstö.

	Vaki- naiset	Määrä- aikaiset	Yhteensä
Tuomarit	461,9	22,5	484,4
Käräjäviskaalit	31,4	4,1	35,5
Notaarit	202,7	2,5	205,2
Kansliahenkilöstö	1.188,1	47,9	1.236,0
Haastemiehet	264,3	9,6	273,9

Oikeusministeriön koko henkilöstömäärä teki vuonna 2004⁴ yhteensä 364 henkilötyövuotta, josta oikeushallinto-osaston osuus oli 38,1 henkilötyövuotta (10,5 %). Ministeriön toimintamenot vuonna 2004 olivat 28.439.046 euroa, joista oikeushallinto-osaston osuus oli 3.286.015 euroa (11,6 %)⁵.

2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE

Tarkastuksen tavoitteena on ollut selvittää käräjäoikeuksien tulosohjausjärjestelmää ja käräjäoikeuksien johtamista. Huomiota on tällöin kiinnitetty sekä oikeusministeriön ja tuomioistuinten väliseen johtamis- ja tulosohjaussuhteeseen että käräjäoikeuksissa tapahtuvaan johtamiseen ja tulosohjaukseen.

Tarkastuksen pääpaino on ollut käräjäoikeudessa tapahtuvassa johtamisessa. Vastausta on haettu kysymyksiin siitä, miten hallinto ja hallintotehtävät on järjestetty eri tuomioistuimissa ja miten laa-

³ *Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuin vuonna 2004. Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus, s. 22.*

⁴ *Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen (TV 150) toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2004, s. 24.*

⁵ *Sama.*

mannit käytännössä eri käräjäoikeuksissa johtavat ja valvovat toimintaa sekä alaisiaan. Samalla on pyritty saamaan selville, vaikuttavatko mahdolliset erot käräjäoikeuksien tuloksellisuuteen. Tarkastuksessa on myös selvitetty, millä tavoin oikeusministeriö on tukenut päällikkötuomareita heidän johtamistehtävässään, ja onko tuo tuki ollut riittävää. Samoin on selvitetty, pitävätkö laamannit käytettävissään olevia keinoja yksikkönsä johtamisessa riittävinä. Tarkastelussa on pyritty kattamaan laamannin johtamistehtävä kaikkine osa-alueineen. Samoin tarkoituksena on ollut selvittää niitä ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä, jotka vaikeuttavat käräjäoikeuksien johtamista ja toiminnan tarkoituksenmukaista ja mahdollisimman taloudellista järjestämistä.

Oikeusministeriön ja käräjäoikeuksien välistä suhdetta tarkasteltaessa on pyritty kiinnittämään huomiota siinä oleviin mahdollisiin käytännön ongelmiin. Keskushallinnon järjestämiskysymys on ollut myös esillä tarkastusta tehtäessä.

2.3 TARKASTUKSEN TOTEUTUS JA ARVIOINTIKRITEERIT

Tarkastus toteutettiin asiakirjoihin, työryhmä- ja komiteamietintöihin sekä tilastomateriaaliin perehtymisen ohella haastattelemalla oikeusministeriön virkamiesjohtoa ja muita avainhenkilöitä. Pääosa tarkastuksen aineistosta hankittiin käymällä 23 käräjäoikeudessa ja haastattelemalla niissä laamannia, käräjätuomaria ja kanslian henkilöstöön (mukaan lukien haastemiehet) kuuluvaa työntekijää.

Haastattelukäyntien kohteet pyrittiin valikoimaan niin, että ne edustaisivat sekä kooltaan, toimintaympäristöltään, jutturakenteeltaan että historialtaan mahdollisimman kattavasti erilaisia käräjäoikeuksia. Lisäksi ne pyrittiin valitsemaan niin, että myös vertailu keskenään samanlaisten käräjäoikeuksien välillä olisi jossain määrin mahdollista. Kun kaikkien käräjäoikeuksien ottaminen mukaan haastattelukäyntien kohteeksi ei ollut mahdollista, pyrittiin tällä tavoin kuitenkin varmistumaan riittävän monipuolisen aineiston saamisesta tarkastushavaintojen pohjaksi.

Tarkastuksessa tutustuttiin myös Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten jo vuodesta 1999 käynnissä olleeseen laatuhankeeseen samoin kuin Turun hovioikeuspiirin vastaavaan hankkeeseen.

seen. Tässä yhteydessä haastateltiin kyseisten hovioikeuksien presidenttejä.

Käräjäoikeuksissa tehtyjä haastatteluja varten laadittiin kullekin haastattelulle ryhmälle oma kysymysluettelonsa⁶, joka lähetettiin haastateltaville etukäteen tutustumista varten ja jota seuraamalla kaikki haastattelut tehtiin. Kysymykset käsittelivät tulosohjausta oikeusministeriön ja käräjäoikeuden välillä, tulosohjausta haastateltavan omassa yksikössä, käräjäoikeuden organisaatiota ja töiden järjestelyä, johtamista sekä henkilöstöjohtamista. Laamannien kanssa läpikäydyssä kysymyslistassa oli 40 kysymystä tai kysymyskokonaisuutta, käräjätuomareille laaditussa listassa 32 ja kanslianhenkilöstön edustajan listassa 23 kysymyskokonaisuutta.

Haastatteluilla pyrittiin saamaan käsitys siitä, miten oikeusministeriön tulosohjaus käytännössä toimii, ja millaisena se koetaan käräjäoikeuksissa. Myös laamannien ja käräjätuomareiden käsitystä tuomioistuineläytöksen keskushallintoviranomaisen tarpeellisuudesta pyrittiin selvittämään. Haastateltavien näkemystä verrattiin oikeusministeriön näkemukseen tulosohjaussuhteen toimivuudesta.

Kun haastattelukierros ulotettiin kattamaan kaikki käräjäoikeudessa työskentelevät henkilöstöryhmät, myös käräjätuomarit ja kansliahenkilöstö, pyrittiin saamaan monipuolinen kuva käytännön johtamisesta eri käräjäoikeuksissa. Tarkoituksena oli selvittää, miten laamannin toiminta johtajana kohtaa tuomarit ja miten se kohtaa muut alaiset. Tarkastuksessa toisin sanoen pyrittiin selvittämään, miten riippumatonta tuomiovaltaa yksittäisessä asiassa käyttäviä käräjätuomareita, jotka kuitenkin muissa suhteissa ovat laamannin hallinnollisen johdon alaisia, johdetaan ja miten muuta henkilöstöä johdetaan. Samalla mahdollistettiin eri ryhmien käsitysten vertaaminen toisiinsa ja haastatteluissa esiin tulleiden asioiden todentaminen.

Tarkastushavaintojen arvioimiseksi ja tarkastusviraston kannanottojen perusteeksi on käräjäoikeuksista saatua aineistoa vertailtu keskenään. Vertailua on tehty saman käräjäoikeuden sisällä, eri käräjäoikeuksien välillä sekä eri henkilöryhmien tai samojen henkilöstöryhmien lausumien välillä. Lausumia on myös verrattu oikeusministeriön näkemukseen. Eri käräjäoikeuksista saatua haastatteluaineistoa on vertailtu keskenään myös siinä tarkoituksessa, että vertailun pohjalta saataisiin esille joitakin mahdollisia selittäviä tekijöitä

⁶ Ks. liitteet 1, 2 ja 3.

käräjäoikeuksien välisille tuottavuus- ja taloudellisuuseroille sekä eroille käsittelyajoissa. Toisaalta haastatteluaineistoa on arvioitu niitä käräjäoikeuksia koskevia selvityksiä ja hankkeita vasten, joita hallinnonalalla on valmistunut.

Käräjäoikeuksien haastatteluaineiston ja tuloksellisuustietojen vertailun helpottamiseksi käräjäoikeudet jaettiin painotetun työmäärän ja väestöpohjan perusteella kolmeen ryhmään: suuret, keskisuuret ja pienet. Tässä pienellä tarkoitetaan käräjäoikeutta, jonka painotettu työmäärä on alle 2.000 juttua vuodessa ja väestöpohja alle 60.000. Keskisuurella tarkoitetaan taas käräjäoikeutta, jonka vuosittainen painotettu työmäärä on 2.000 ja 5.000 välillä asukaspuhjan ollessa 60.000 - 120.000. Suurissa käräjäoikeuksissa painotettu vuosittainen työmäärä ylittää 5.000 juttua ja asukasmäärä 120.000 asukasta. Jos jonkin käräjäoikeuden painotettu työmäärä tai asukasmäärä on poikennut edellä mainitusta, on jakoperusteena käytetty väestöpohjaa. Väestöpohjan käyttäminen jakoperusteena vastaa oikeusministeriön alioikeuspiirijaon kehittämisehdotuksessa 15.12.2000 tekemää valintaa määrittellä käräjäoikeuden kokoa väestömäärän perusteella⁷. Sekä väestöpohjatiedot että tuloksellisuustietoina käytetyt taloudellisuus- ja tuottavuusluvut sekä käsittelyaikatiedot otettiin oikeusministeriön vuodelta 2003 ja 2004 julkaisemista käräjäoikeuksien työtilastoista.⁸ Tarkastusaineiston suppeus rajoittaa vertailun ja johtopäätösten tekemistä, sillä eri suuruusryhmissä on vain 7 - 9 käräjäoikeutta. Toisaalta tarkastuksen kohteena oli 37 prosenttia käräjäoikeuksista.

Aineiston hankkiminen edellä kerrotuin tavoin haastattelujen avulla sisältää ongelmia, ja sillä on rajoituksensa. Vaikka kysymyslistat toistettiin joka haastattelussa samanlaisina, painottuivat eri asiat eri käyntikohteissa eri tavoin. Listan kysymyksistä joidenkin käsittelyyn käytettiin aikaa muita kysymysryhmiä enemmän, ja tämä vaihteli eri käräjäoikeuksissa. Toisaalta eri asiat olivat eri tavalla ajankohtaisia haastatteluhetkellä käyntikohteissa, mikä heijastui haastatteluihin ja niiden tulokseen. Tästä syystä vastausten systemaattista yksinkertaistettua jaottelua käräjäoikeuksittain ei voinut toteuttaa. Vastaukset eivät siten kautta linjan olleet yhteismitallisia. Eräisiin kysymyksiin vastaajat saattoivat antaa vastaukseksi yhtä

⁷ Oikeusministeriö, *Alioikeuspiirijaon kehittämisehdotus 15.12.2000, s. 1 ja 18.*

⁸ Oikeusministeriö, *Käräjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2003, Toiminta ja hallinto 2004:8 sekä vuodelta 2004, Toiminta ja hallinto 2005:9.*

useampia seikkoja, mikä näkyy haastatteluaineiston esittelyssä paikoin vastaajien ja vastausten lukumäärän eroina. Näin on erityisesti luvun 3.4.3 Johtaminen alaluvuissa Ongelmat ja haasteet sekä Kehittämishankkeet ja toimintatapojen kehittäminen.

Haastattelut kirjoitettiin puhtaaksi haastattelutilanteessa tehtyjen muistiinpanojen perusteella. Tähän liittyy myös omat ongelmansa niin haastatellun väärin ymmärtämisen kuin muistiinpanojen mahdollisen aukollisuuden johdosta. Kertynyt aineisto on melko laaja, mikä on hankaloittanut sen hallintaa kokonaisuutena.

Käräjätuomari- ja kansliahaastateltavien valinnassa jouduttiin käytännön syistä turvautumaan laamannin harkintaan, millä on saatanut olla vaikutusta haastattelujen sisältöön. Toisaalta kansliahenkilökunnasta ei ollut myöskään käytännön mahdollisuuksia haastatella yhdessä käräjäoikeudessa kaikkia niitä monenlaisia tehtäväkokonaisuuksia hoitavia työntekijäryhmiä, joita kansliassa on. Kanslian henkilökunnan haastatelussa pyrittiin kuitenkin kokonaisuutena ottaen huolehtimaan siitä, että haastateltavat kaiken kaikkiaan kattoivat sen eri työntekijäryhmät. Haastateltujen käräjätuomareiden joukossa oli sekä sellaisia tuomareita, joilla oli johtotehtäviä hoidettavanaan, että sellaisia, joilla näitä tehtäviä ei ollut.

Tarkastus aloitettiin keväällä 2004 ja viimeiset haastattelut tehtiin alkusyksystä 2005. Tarkastuksesta riippumattomista syistä se oli keskeytyksissä koko syyskauden vuonna 2004. Tarkastuksenaikaiset tuoreimmat käytettävissä olleet tilastotiedot olivat vuodelta 2004 ja tuoreimmat määrärahatiedot vuoden 2006 talousarvioesityksestä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty palautetta oikeusministeriöltä ja arvannon perusteella yhdeltä hovioikeudelta sekä kolmelta sellaiselta käräjäoikeudelta, jossa on tehty haastattelu. Näistä yksi on suuri, yksi keskisuuri ja yksi pieni. Pyydytyt palautteet on saatu oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta, Turun hovioikeudelta sekä Tampereen, Kouvolan ja Iisalmen käräjäoikeuksilta. Palautteet on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Anne Hamppula-Luoto.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

Haastatteluihin perustuvat tarkastushavainnot on esitetty kunkin kysymyksen tai kysymysryhmän kohdalla. Paikoin niiden esittämisessä on käytetty jakoa pieniin (7), keskisuuriin (9) ja suuriin (7) käräjäoikeuksiin.

3.1 TULOSOHJAUS JA SUHDE OIKEUSMINISTERIÖÖN

3.1.1 Yleistä

Tuomioistuinlaitoksen tulosohtausmenettelyssä on kukin käräjäoikeus erikseen sopinut oikeusministeriön kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa tavoitteet taloudellisuudelle, tuottavuudelle sekä käsitteilyajoille eri asiaryhmissä. Taloudellisuusmittari kertoo toimintamenojen määrän yhtä päätöstä kohden (euroa/ratkaisu) ja tuottavuusmittari ratkaisujen lukumäärän henkilötyövuotta kohden (ratkaisua/hvt). Kummatkin lasketaan painotetun työmäärän perusteella. Tulosneuvottelujen lähtökohtana on tulevan vuoden työmäärän selvittäminen. Pohjana tässä arvioissa käytetään kuluvan vuoden määrätietoja ensimmäiseltä vuosipuoliskolta. Ne muodostavat suhteellisen luotettavan pohjan seuraavan vuoden työmäärän arvioimiselle. Yleisenä tavoitteena on, että kussakin käräjäoikeudessa ratkaistaan saman verran asioita kuin vuoden aikana niitä tulee vireille.

Kun neuvottelussa on päästy yhteisymmärrykseen työmäärästä, keskustellaan tuottavuustavoitteesta. Työmäärä ja käytettävissä olevat resurssit antavat viitteen tuottavuustavoitteen suuruudesta. Jos näyttää siltä, että vakituisella henkilökunnalla tuottavuustavoite joko nousee tai laskee merkittävästi, keskustellaan mahdollisesta määräraikaisesta lisähenkilöstöstä tai henkilöstön vähennystarpeesta. Tuottavuustavoite ei ole ennalta määrätty luku, vaan ratkaisevaa on vireille tuleva asiamäärä. Useimmiten tuottavuustavoitteesta jälkeen jääminen johtuu siitä, että vireille tulevia juttuja ei ole ollut niin paljon kuin tavoitetta harkittaessa arvioitiin.

Taloudellisuustavoite ei, kuten ei tuottavuustavoitekaan, ole varsinainen tulostavoite. Sitä määriteltäessä pyritään kustannustehokkuuteen. Yksikön aikaisempia vuosia koskevien tietojen perusteella pyritään arvioimaan, mihin suuntaan taloudellisuusluvun tulisi yksikön olosuhteissa kehittyä. Taloudellisuuslukuja seurataan oikeusministeriössä säännöllisesti myös laskemalla ne ilman lautamies- tai vuokramenoja. Kun vuokramenojen suuruus vaihtelee merkittävästi eri puolilla maata, ilman niitä laskettu taloudellisuusluku kuvaa puhtaimmillaan sen toiminnan taloudellisuutta, joka on tuomioistuimen perustehtävää. Silloin tällöin taloudellisuusluvut lasketaan ministeriössä ilman muita toimintamenoja kuin palkkausmenoja.

Tuottavuus- ja taloudellisuusluvuissa on kysymys ennen muuta tunnusluvuista, joilla jossain määrin pystytään seuraamaan tilanteen kehittymistä eri käräjäoikeuksissa. Tuottavuus- ja taloudellisuustavoitteet muotoutuvat neuvotteluissa pääosin aikaisempien vuosien lukutietojen ja kyseistä vuotta koskevien määrärahatietojen pohjalta.

Työmäärän erilaisuus on aina ollut alioikeuksien ongelmana. Vertailukelpoisuuden aikaansaamiseksi eri käräjäoikeuksien välillä ja asioiden laadun välisen eron neutraloimiseksi on oikeusministeriössä kehitetty painokerroin. Tätä painokerrointa on käytetty, erityisesti työvoiman määrittämiseen, jo 1970-luvulta lähtien. Painokertoimen laskentatapaa on vuosien aikana kehitetty ja muutettu. Kuten edellä mainittiin, nytemmin myös käräjäoikeuksien tuloso-
hauksessa käytetään painokertoimia laskettaessa taloudellisuus- ja tuottavuusindikaattoreita ja niistä raportoituessa. Painokertoimen muodostaminen on aina perustunut asioiden suhteuttamiseen yhteen perusasiaan. Nykyisin käytössä olevassa laskentamallissa perus-
asiana on ratkaistu rikosasia, jonka painokerroin on 1. Korkein painokerroin 3 on laajalla riita-asialla. Muut painokertoimet ovat 1:n ja 0,06:n välillä siten, että alhaisin painokerroin on kansliahenkilöstön ratkaisemalla kiinteistöasialla. Viimeksi painokertoimia muutettiin vuoden 2003 alusta, jolloin hakemusasioiden painokertoimeen tehtiin ne muutokset, jotka aiheutuivat siitä, että osa hakemusasioista siirrettiin maistraattien käsiteltäväksi⁹.

Painokertoimen ja painotetun työmäärän käyttö henkilöstövoimavarojen mitoituksessa ja tuloso-
hauksessa, taloudellisuus- ja tuot-

⁹ Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, ylitarkastaja Kyllikki Torssonen, muistiot 5.4.2000, 17.4.2001 ja 12.7.2002.

tavuusindikaattoreiden laskemisessa, asettavat painokertoimien oikeellisuudelle suuria vaatimuksia. Painokertoimen ongelmana ovat erityisesti asiat, joissa delegointi kansliahenkilöstölle on mahdollista. Toisaalta tuomioistuimissa, joissa istunnossa ratkaistavien juttujen määrä ei riittäisi työllistämään kahta tuomaria, joutuvat tuomarit ratkaisemaan myös delegointimahdollisuuden piiriin kuuluvia asioita. Tämä vaikuttaa yhtenä syynä pienten tuomioistuinten korkeisiin tuottavuuslukuihin, mikä puolestaan legitimoii liian pienten yksiköiden ylläpitoa. Painokertoimen sitominen ratkaisijaan palkitsee siten epätarkoituksenmukaista työnjakoa. Painokertoimen oikeellisuus edellyttäisi, että kaikissa käräjäoikeuksissa juuri oikeat asiat delegoidaan ja vain todellista juridista osaamista vaativat asiat jäävät ammattituomareille. Notaarien työn huomioon ottaminen painokertoimissa on myös ongelmallista, sillä tuomioistuinharjoittelun lisäksi notaari vielä paikkaa puuttuvaa työvoimaa eräissä käräjäoikeuksissa.¹⁰ Näitä ongelmakohtia on pyritty poistamaan tai niiden vaikutuksia lieventämään painokertoimeen tehdyillä edellä mainituilla muutoksilla. Kun työajan jakautumatiedot ovat painokertoimien määrittämisessä keskeisellä sijalla, merkinnee oikeusministeriön hallinnonalan työaika- ja toimintolaskentajärjestelmän (TARMO) käyttöönotto ja siitä saatavat työajan jakaumatiedot tarkennusta painokertoimien määrittämiseen.

Valtakunnallisena käsittelyaikatavoitteena rikosasioissa on vuoden 2006 talousarvioehdotuksessa esitetty, että keskimääräinen käsittelyaika olisi 3,2 kuukautta ja pääkaupunkiseudun suurissa käräjäoikeuksissa 4,4 - 6,7 kuukautta. Erityisenä tavoitteena vuonna 2006 on, että käräjäoikeuden keskimääräinen käsittelyaika ei ole yli 3 kuukautta pidempi koko maan keskiarvoon verrattuna. Lisäksi tavoitteena on, että 50 prosentissa rikosasioista käsittelyaika on enintään 2 kuukautta. Käsittelyaika saa ylittää 9 kuukautta vain 10 prosentissa rikosasioista. Riita-asioissa on suppealla haastehakemuksella vireille tulleiden asioiden käsittelyaikatavoite valtakunnallisella tasolla 2 kuukautta. Istunnossa käsiteltyjen riita-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on 8,7 kuukautta. Vuonna 2006 on riita-asioissa erityisenä tavoitteena, että pääkäsittelyssä ratkaistavista asioista 35

¹⁰ Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, ylitarkastaja Kyllikki Torssonen, muistiot 5.4.2000 ja 17.4.2001.

prosenttia ratkaistaan alle 6 kuukaudessa ja 40 prosenttia 6 - 12 kuukaudessa.

Muutamien hovioikeuspiirien alueella on niissä käynnistettyjen lainkäytön laatuhankeiden johdosta tulosneuvotteluissa sovittu myös lainkäytön laadullisista tavoitteista. Nämä tavoitteet ovat pohjanneet kunkin hovioikeuspiirin käräjätuomareiden omaan valmisteluun ja siinä hyväksytyihin suosituksiin, ja niistä on sovittu neuvotteluissa asianomaisen hovioikeuden, ei oikeusministeriön, kanssa. Hovioikeus ja käräjäoikeudet ovat myös allekirjoittaneet laadullisia tulostavoitteita koskevan tulosneuvottelupöytäkirjan osan. Muun osan neuvottelupöytäkirjasta allekirjoittavat käräjäoikeus ja oikeusministeriö.

Tulosneuvotteluihin oikeusministeriön edustajien kanssa Helsingissä ovat käräjäoikeuksista yleensä osallistuneet laamanni ja hallintopäällikkö (neljässä käräjäoikeudessa) ja niissä käräjäoikeuksissa, joissa hallintopäällikköä ei ole, talous- ja/tai henkilöstöasioista vastuussa oleva osasto- tai toimistos sihteeri. Koska tulosneuvotteluja edeltää jo rutiiniksi muodostunut kirjallinen valmistelu asiakirjojen vaihtoineen, missä päästään pitkälti yhteisymmärrykseen neuvottelutavista asioista, on oikeusministeriö tarjonnut käräjäoikeuksille mahdollisuutta käydä tämän valmisteluprosessin päätteeksi tulosneuvottelut puhelimitse.

3.1.2 Haastattelut

Laamanneilta kysyttiin, mikä on oikeusministeriön rooli käräjäoikeuden tulohajauksessa, ja millaisia mahdolliset ongelmat ovat. Heiltä kysyttiin myös, millainen tuon roolin tulisi olla. Laamanneilta kysyttiin oikeusministeriön kanssa käytävistä tulosneuvotteluista ja mahdollisia parannusehdotuksia niihin. Sekä laamanneilta että käräjätuomareilta kysyttiin myös ministeriön johdon ja ohjauksen sekä tuomioistuimen riippumattomuuden rajasta ja mahdollisista ministeriön toimista, jotka loukkaisivat riippumattomuutta.

Käytännöt tulosneuvotteluissa ministeriön kanssa ovat vakiintuneet. Jotkut käräjäoikeuksista, haastatelluista kolme, ovat käyttäneet hyväkseen mahdollisuutta käydä neuvottelut puhelimitse. Niistä yksi oli suuri käräjäoikeus, muut pieniä. Neuvotteluja kuvattiin rutiinomaisiksi ja tilannetta aidoksi neuvottelutilanteeksi. Toisaalta kerrottiin, että kiperiäkin neuvottelutilanteita on ollut, mutta perustellut esitykset on yleensä otettu huomioon. Jos ongelmia on ollut,

ne ovat koskeneet rahaa ja muita resursseja. Mitä paremmin valmistuneina käräjäoikeuden edustajat ovat neuvotteluihin menneet, sitä parempi on ollut lopputulos käräjäoikeuden kannalta. Suhtautuminen ministeriössä on ollut asiallista, ja asianomaiset virkamiehet ovat olleet hyvin varovaisia kannanotoissa, jottei ristiriitaa käräjäoikeuksien riippumattoman aseman kanssa syntyisi. Eräät laamannit katsoivat tällaisen varovaisuuden sisältävän vaaran siitä, että ministeriö ei riittävän varhain ja voimakkaasti tarjoa apua ja tukea. Näin käräjäoikeudet saattavat jäädä ongelmiseen yksin, tai niihin ei tällä tavoin saada riittävän nopeasti korjausta aikaan. Eräät laamannit toivat esille tulosneuvottelujen lyhyen aikaperspektiivin. Toimintaa arvioidaan vain vuosi kerrallaan, kun monissa asioissa pitempi tarkasteluväli olisi tätä tarkoituksenmukaisempi. Kehittämislinoja tai kauaskantoisia hankkeita ei ole mahdollista näin ollen laatia ja toteuttaa. Myöskään arvioita pitkän aikavälin toiminnasta ei ole mahdollista tehdä.

Laamannit pitivät ministeriön roolia merkittävänä, koska ministeriö sekä neuvottelee että jakaa hallinnonalan määrärahat. Näin ollen ministeriön hallinnollinen resurssiohjaus ja tulosohjaus hyväksyttiin. Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden sekä käsittelyaikaa koskevien tavoitteiden vahvistaminen ministeriön kanssa käytävin neuvotteluin ei ollut kenenkään mielestä ongelma. Tosin haastatellut myönsivät, että taloudellinen resurssiohjaus antoi ministeriölle mahdollisuuden käyttää epäasiallisia ohjaus- ja painostuskeinoja tuomioistuimia kohtaan, mutta sellaisesta kenelläkään ei ollut käytännön kokemusta. Neuvottelut olivat sujuneet aina asianmukaisessa hengessä.

Sen sijaan laadullisten tavoitteiden asettaminen ei laamannien mukaan kuulu ministeriön toimivaltaan ja ohjaukseen. Riippumatta siitä, millainen laatuhanke kunkin käräjäoikeuden hovioikeuspiirin alueella oli käynnissä, vai oliko sellaista lainkaan olemassa, laamannit katsoivat, että hovioikeuksien mukanaolo laatutavoitteita määriteltäessä oli hyväksyttävää. Muunlaista hovioikeuksien osallistumista tulosohjausmenettelyyn ei kuitenkaan kannatettu, kun asiaa eräissä haastatteluissa sivuttiin. Hovioikeuden mukanaolon nähtiin jopa merkitsevän suurempaa vaaraa käräjäoikeuksien riippumattomuudelle kuin ministeriön ohjauksessa toimiminen. Lisäksi todettiin, ettei hovioikeuksissa ole asiantuntemusta tulosohjaukseen osallistumista varten. Eräät viittasivat myös siihen, että tulosneuvottelukumppanin tulee olla taho, joka hankkii ja neuvottelee koko hallinnonalan määrärahat.

Kenelläkään haastatelluista laamanneista tai käräjätuomareista ei ollut ollut sellaisia kokemuksia ministeriön tulosoikeudesta, jotka olisi koettu epäasianmukaisiksi yrityksiksi vaikuttaa tuomioistuimen riippumattomuuteen tai sanella ehtoja riippumattomuuden vastaisesti. Tästä huolimatta haastatelluista laamanneista 12 kannatti tuomioistuinlaitoksen itsenäisen ja riippumattoman keskushallintoviranomaisen perustamista¹¹. Myönteisen kannan tueksi esitettiin, että näin saataisiin tuomioistuinlaitokselle edusmies, ja viitattiin Valtakunnansyyttäjänviraston toiminnan myönteiseen vaikutukseen syyttäjälaitokselle. Toiseksi oman keskusviraston perustamisen katsottiin merkitsevän näkyvyyden paranemista sekä sitä, että kansalaiset nykyistä paremmin ymmärtäisivät tuomioistuinlaitoksen aseman ja luonteen. Eräät lausuiivat käsityksensä, että keskusviranomaisen perustaminen saattaisi edistää kehittämishankkeiden toteuttamista ja tämänhetkistä parempaa loppuun saattamista, sillä nykyisellään oikeusministeriön kentän nähtiin olevan tähän liian laaja. Kentän mielipiteen ja tuomareiden vaikutusvallan katsottiin lisääntyvän, jos virasto perustettaisiin. Monet totesivat lisäksi, että keskusviraston perustaminen myös muodollisesti vahvistaisi tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta poliittisesta ohjauksesta ja korostaisi sen asemaa itsenäisenä instituutiona, mihin esimerkiksi ihmisoikeussopimukset viittaavat. Tällöin kuitenkin pidettiin tärkeänä sitä, että tuomioistuinten oma edustus ja päätöksenteko olisivat keskushallintoviranomaisessa turvattuja, jotta todellisesta riippumattomuudesta olisi riittävät takeet. Tässä yhteydessä mainittiin hyvinä esimerkkeinä Norjassa ja Tanskassa toteutetut keskushallintoviranomaisjärjestelyt.

Viisi haastatelluista laamanneista oli sitä mieltä, että nykyisellä pohjalla voidaan jatkaa ja kehittää tuomioistuinlaitosta ja tulosoikeusjärjestelmää. Näistä kolme edusti keskisuurta käräjäoikeutta ja kaksi pientä. Kuudella laamannilla ei ollut mielipidettä asiasta tai asia ei tullut esille.

Haastatelluista käräjätuomareista yhdeksän kannatti itsenäisen keskusviranomaisen perustamista, viisi vastusti sitä ja kymmenen ei osannut sanoa tai asia oli heille yhdentekevä. Perusteet myönteisen kannan tueksi vastasivat laamannien esittämiä.

¹¹ Oikeusministeriöstä erillinen keskushallintoviranomainen on ollut Ruotsissa vuodesta 1975, Tanskassa vuodesta 1999 ja Norjassa vuodesta 2002 lähtien.

3.1.3 Laatuhankeet

Oikeusministeriön asettama tulohajautusryhmä esitti mietinnössään "Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa" yhtenä muotona tuomioistuinlaitoksessa toteutettavaksi tulosneuvottelumenettelyksi kolmikantamallia, jossa tulosneuvotteluihin osallistuvat alempi ja ylempi tuomioistuin sekä oikeusministeriö. Tätä menettelyä kokeiltiin ensimmäisen kerran Rovaniemen hovioikeuspiirin kärjäoikeuksien tulosneuvotteluissa syksyllä 1998. Näihin neuvotteluihin osallistui kolmantena osapuolena Rovaniemen hovioikeus. Kokeilua pidettiin onnistuneena, ja kokemukset olivat myönteisiä.¹²

Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke¹³

Yhteisen näkemyksen saavuttamiseksi tulohajautusmenettelystä ja sen sisällöstä pidettiin keväällä 1999 Rovaniemen hovioikeudessa kokous, johon osallistuivat hovioikeus, kaikki piirin kärjäoikeudet ja oikeusministeriö. Kokouksessa pohdittiin laatutavoitteiden kytkeä tulosneuvottelumekanismiin, yhteisiä laatuteemoja ja niiden työstämistä sekä kärjäoikeuksien sisäisiä laatutavoitteita. Kokouksessa sovittiin kehittämistyön organisoinnista ja muun suunnittelun suuntaviivoista. Asiakaspalvelun ja organisaation laatutekijät jäivät kunkin kärjäoikeuden sisäisen laatutyön varaan.

Kehittämistyötä ohjaa laatuhankekehittämisyryhmä, joka laatii runkosuunnitelman laatutavoitteisiin liittyvistä teemoista ja hankkeesta järjestettävästä koulutuksesta kolmeksi vuodeksi eteenpäin. Tätä suunnitelmaa tarkistetaan ja päivitetään vuosittain. Suunnitelman toteuttamista ja käytännön järjestelyjä varten hovioikeuspiirin kärjätuomareiden keskuudesta valitaan laatukoordinaattori. Valittuja laatuteemoja käsittelemään asetetaan vuosittain kutakin hyväksytyä teemaa varten laatutyöryhmä. Kuhunkin laatutyöryhmään tulee edustajia eri kärjäoikeuksista ja hovioikeudesta sekä mahdollisesti myös sidosryhmistä. Hovioikeuden presidentti vahvis-

¹² *Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa, Tuomioistuinten tulohajautusryhmän mietintö 17.12.1998, s. 62 - 63.*

¹³ *Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke voitti ensimmäisen palkinnon Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston järjestämässä The Crystal Scales of Justice Award -kilpailussa. Kilpailussa etsittiin siviilioikeuteen liittyviä, innovatiivisia hankkeita. Palkinto jaettiin 25.10.2005.*

taa laatutyöryhmien kokoonpanon. Laatutyöryhmät kartoittavat laateemansa ongelmat ja selvittävät käytäntöjä. Laatutyöryhmät määrittelevät yhteisesti hyväksyttävissä olevan menettelytavan ja tekevät ehdotuksen siitä, miten käytäntöjä saada yhtenäistetyiksi tai toimintaa muutoin parannetuksi. Kunkin ryhmän työryhmäraportti sisältää laatutyöryhmän parannusehdotukset.¹⁴

Laatutyöryhmien töiden valmistuttua järjestetään syksyisin laatupäivät, joille osallistuvat hovioikeuspiirin tuomarit, hovioikeuden esittelijöitä, kärjäviskaalit ja tuomioistuinharjoittelijoita sekä sidosryhmien edustajia. Laatupäivillä laatutyöryhmien puheenjohtajat esittelevät suullisesti työryhmäraporttien sisällön, ja niistä keskustellaan yhteisesti. Keskustelujen jälkeen asetetaan laatutyöryhmien ehdotuksiin perustavat laatutavoitteet seuraavalle vuodelle. Myöhemmin syksyllä kärjäoikeuksien ja oikeusministeriön tulosneuvotteluissa oli nämä tuomarikunnan yhteisesti hyväksymät lainkäytön laatutavoitteet kirjattu osaksi kärjäoikeuksien tulossopimuksia. Oikeusministeriö ei muodollisesti hyväksynyt vuosittaisia laatutavoitteita. Tulosneuvottelupöytäkirjan ja tulossopimuksen laatutavoitteiden osalta allekirjoittivat vain laamanni ja hovioikeuden presidentti. Muilta osin laamanni ja oikeusministeriön edustaja allekirjoittivat pöytäkirjan ja sopimuksen. Nytemmin laatuhankeessa työstetyt tavoitteet liitetään tulostavoiteasiakirjaan ilman, että hovioikeus osallistuu tulosneuvotteluun.

Laatutyöryhmien raportit on julkaistu vuosittain. Julkaisutyöstä on vastannut kulloinenkin laatukoordinaattori. Laatutavoitteiden toteutumista on seurattu raporttoimalla niistä seuraavan vuoden laatupäivillä sekä tulosneuvotteluissa, mutta myös kärjäoikeuksissa, joissa laamannien asiana on seurannan käytännön toteuttaminen.¹⁵

Hovioikeuslain (56/1994) 2 §:n 3 momentin perusteella hovioikeuden tulee valvoa piirinsä kärjäoikeuksia. Valvonnassaan ja sitä varten tekemissään tarkastuksissa Rovaniemen hovioikeus on ryhtynyt siirtämään painopistettä perinteisestä ratkaisujen oikeellisuuden ja arkistojen tarkastamisesta kärjäoikeuksien laatutavoitteet huomioon ottavaan, keskustelemaan ja kärjäoikeuksia palvelemaan suuntaan.¹⁶

¹⁴ Laamanni Harri Mäkinen, *Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke*en työryhmäraportteja III esipuheineen, s. 7 - 21.

¹⁵ Sama teos, s. 7 - 21.

¹⁶ *Rovaniemen hovioikeuden alioikeuksien tarkastajan tarkastuskertomus 2004.*

Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankekehittämistyöryhmä päätti vuonna 2003 ryhtyä toimiin laadunmittausjärjestelmän kehittämiseksi. Tämä työ valmistui huhtikuussa 2005 nimellä "Lainkäytön laadun mittaaminen tuomioistuimessa". Se sisältää ehdotuksen mittaamisen lähtökohdiksi ja mittaristoksi. Luonnos laatumittaristoksi esiteltiin Rovaniemen hovioikeuspiirin laatupäivillä marraskuussa 2004, ja ehdotusta on myös käsitelty kehittämissätyöryhmän kokouksessa. Kokouksen päätöksen mukaisesti siitä pyydetään lausunnot kaikilta hovioikeuspiirin tuomioistuimilta sekä asianajajilta, syyttäjiltä ja julkisilta oikeusavustajilta ennen pilottihankkeen käynnistämistä. Sitten laatumittaristosta on päätetty pyytää lausunnot myös muilta hovioikeuspiireiltä ja oikeusministeriöltä. Lausuntokierroksen jälkeen laatumittaristo saadun palautteen pohjalta muokataan lopulliseen muotoonsa ja käynnistetään pilottihanke.¹⁷

Muut laatuhankeet

Rovaniemen hovioikeuspiirissä aloitetun laatuohjelman ohella oikeusministeriö on pyrkinyt kannustamaan myös muita hovioikeuspiirejä ryhtymään vastaavankaltaisiin hankkeisiin. Ministeriö on myös pyrkinyt tukemaan hovioikeuksia hankkeiden aloittamisessa ja toteuttamisessa. Niissä hovioikeuspiireissä, joissa laatuohjelma on aloitettu, se on muotoutunut kunkin hovioikeuden oman harkinnan ja päätöksenteon perusteella tai se on käynnistynyt kärjäoikeuslähtöisesti. Nämä muut hankkeet poikkeavat merkittävästi Rovaniemen hankkeesta. Lisäksi ne ovat keskenään erilaisia. Vuonna 2005 olevan tiedon mukaan laatuohjelma on aloitettu vuonna 2002 Turun hovioikeuspiirissä ja vuonna 2004 Helsingin ja Itä-Suomen hovioikeuspiireissä. Vuoden 2005 ja 2006 talousarvioesitysten mukaan tuomioistuinten lainkäytön laadullisten tavoitteiden määrittelyä ja arviointia kehitetään. Yleisissä tuomioistuimissa tämä toteutetaan talousarvioesityksen mukaan korkeimman oikeuden ja hovioikeuksien yhteistyönä. Vuoden 2006 talousarvioesityksessä todetaan myös, että hovioikeuksien ja kärjäoikeuksien yhteisiä laatuohjelmia jatketaan hovioikeuspiireittäin.

¹⁷ *Lainkäytön laadun mittaaminen tuomioistuimessa, ehdotus mittaamisen lähtökohdiksi ja mittaristoksi, s. 4.*

Turun hovioikeuspiirin lainkäytön kehittämishanke päätettiin aloittaa Turun hovioikeuden presidentin aloitteesta järjestetyssä kokouksessa, johon oli kutsuttu piirin kärjäoikeuksien laamannit. Hanketta varten perustettiin kaksi työryhmää. Turun työryhmän aiheeksi valittiin rangaistuksen mittaaminen rangaistuslajin valinnan ja vankeusrangaistuksen kohtuullistamisen näkökulmasta ja Tampereen ryhmän aiheeksi asian valmistelu ja sovinnon aikaansaaminen. Kumpaankin työryhmään valittiin jäsen kaikista ryhmän alueen kärjäoikeuksista sekä hovioikeuden edustajiksi hovioikeudenneuvos ja viskaali. Työryhmän työn tulokset esiteltiin vuoden 2002 lopussa järjestetyillä kärjäoikeuspäivillä, johon kutsuttiin kaikki piirin kärjätuomarit ja hovioikeuden lainkäyttöhenkilöt. Kaikille piirin kärjäoikeuksille tehdyn kyselyn mukaan hankkeesta ja siinä syntyneistä työryhmien työn tuloksista oli ollut hyötyä. Tämän johdosta hanketta päätettiin laamannien ja presidentin kokouksessa jatkaa. Sittemmin on tehty päätös seurannan aloittamisesta siitä, miten kärjäoikeudet ovat noudattaneet työryhmien antamia suosituksia. Tässä tarkoituksessa tuli hovioikeuden tarkastusviskaalin tekemissä kärjäoikeuksien tarkastuksissa myös seurata suositusten noudattamista.

3.1.4 Oikeusministeriön rooli laatuhankkeissa

Oikeusministeriön ote laatuhankkeissa on hyvin kevyt. Niille ei ole asetettu ministeriön omia tavoitteita, ja ne ovat muotoutuneet kunkin hovioikeuden ja hovioikeuspiirin kärjäoikeuksien innostuksen ja mielenkiinnon mukaan. Myös laatuhankkeiden valmistelu tapahtuu hovioikeuspiireissä. Jos hovioikeus on järjestänyt laatupäiviä, on ministeriö ollut niissä mukana samoin kuin käsiteltäessä tavoitteiden saavuttamista ja seurantaa. Laatuhankkeista ei ole raportointivollisuutta ministeriölle, mutta tulosneuvottelut ovat luonteva tilaisuus käydä läpi asetettujen laatutavoitteiden saavuttamista ja seurannan järjestämistä.

Oikeusministeriön kannalta ongelmana toteutetuissa laatuhankkeissa on se, ettei yksittäisten ja autonomisten laatuhankkeiden pohjalta synny koko maalle yhteisiä ja yhtenäisiä laatukriteereitä, mikä kuitenkin kokonaisuus huomioon ottaen tulisi olla päämääränä. Laatuhankkeiden eriytyminen pelkästään omaa aluetta koskeviksi hankkeiksi ei ole ministeriön kannalta tavoiteltava kehityssuunta. Myös laadun käsite määritellään eri tavoin. Selkeitä tarpeita laatu-

työn käynnistämiseksi olisi esimerkiksi menettelyjen kehittämisessä oikeudenkäynnissä, asioiden käsittelyvaiheissa ja etenemisessä käräjäoikeudessa sekä tuomioiden kirjoittamiseen liittyvissä seikoissa. Oikeusministeriössä toivotaan, että kehitteillä oleva tuomarikoulutusjärjestelmä herättäisi tuomarikunnan oman kiinnostuksen tämänkaltaiseen laatutyöhön. Laatutyön vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi tulisi myös saada mukaan tulosohjaukseen ja raportointiin. Tässä yhtenä keinona olisi hovioikeuksien saaminen mukaan tulosohjaukseen ja tavoitteiden asettamisprosessiin yleensä. Ministeriön mukaan nykyisenlaisena sen oma ohjaus on vain toteamista. Siitä puuttuu sen arvioiminen, mikä merkitys tuomioistuinten eri toimilla on yhteiskunnan kannalta, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta.

3.2 HOVIOIKEUKSIEN VALVONTATEHTÄVÄ

Hovioikeuslain 2 §:n 3 momentin mukaan hovioikeus käsittelee sille uskotut oikeushallintoasiat, valvoo alaistensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi. Hovioikeusasetuksen (211/1994) 23 §:n mukaan hovioikeuden työjärjestyksessä on määrättävä, miten alioikeuksien valvonta on suoritettava. Lisäksi lainkohdan 2 momentissa säädetään, että hovioikeuden on laadittava valvonnassa havaitsemistaan asioista kertomus. Se on toimitettava tiedoksi valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Hovioikeuksien työjärjestyksissä on lueteltu asioita, joita tulee tarkastuksissa erityisesti seurata. Tällaisia ovat lainkäytön laatu ja taso, oikeusperiaatteiden soveltaminen, laintulkinnan yhdenmukaisuus, asioiden käsittelyn joutuisuus, säädettyjen määräaikojen noudattaminen sekä asioiden jakaantuminen lainkäyttöhenkilöstön kesken. Myös hovioikeuspiirissä käynnissä olevien laatuhankeiden esiin nostamia asioita on tarkastuksissa käyty läpi. Oikeuskansleri on hovioikeuksille toimittamissaan kirjeissä kehottanut tarkastajia kiinnittämään huomiota eräisiin asioihin. Vuoden 2004 aikana tällaisia ovat olleet muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien soveltaminen tuomioistuinkäytännössä, uuden lainsäädännön soveltaminen sekä tiettyjen yksittäisten lainsäännösten soveltamisen seuraaminen.

Käytännössä hovioikeudet työjärjestystensä mukaisesti hoitavat valvontatehtävänsä tekemällä tarkastuskäynnit käräjäoikeuksiin

joko kerran vuodessa tai kahdessa vuodessa. Tarkastukset on tehnyt hovioikeiden presidentin kulloinkin tätä tehtävää hoitamaan määräämä hovioikeuden viskaali. Joissakin hovioikeuksissa hovioikeuden presidentti on osallistunut tarkastuskäynteihin. Ennen varsinaista tarkastuskäyntiä on tarkastusviskaali käynyt läpi kärjäoikeutta koskevaa riita- ja rikosasioiden tilastomateriaalia sekä muuta hänelle erikseen pyynnön mukaan lähetettyä aineistoa. Tarkastaja on myös saattanut tutustua hovioikeuden arkistossa kyseisen kärjäoikeuden päätöksistä tehtyihin valitusratkaisuihin sekä haastatella hovioikeuden henkilökuntaa.

Kärjäoikeuksissa tarkastusta on tehty asiakirjatarkastuksena lähinnä pistokoelonteisesti. Merkittävä osa nykymuotoista kärjäoikeuksien tarkastamista ovat laamannin ja muun henkilöstön kanssa käytävät keskustelut. Niitä varten on kärjäoikeuteen usein toimitettu etukäteen aiherunko. Keskusteluissa pyritään selvittämään kärjäoikeuden menettelytapoja eri asioissa ja saamaan selville mahdollisia epäkohtia. Niissä on saatettu kiinnittää myös huomiota henkilökunnan toimenkuviin, asioiden valmisteluun liittyviin kysymyksiin, organisaation toimivuuteen, ilmapiiriin ja kärjäoikeuden mahdollisiin sisäisiin ongelmiin.

3.3 TULOSOHJAUS KÄRJÄOIKEUDESSA

3.3.1 Tulostavoitteiden laadintaprosessi kärjäoikeuksissa

Suurimmassa osassa käydyistä kärjäoikeuksista laamanni yhdessä talousasioista vastaavan osastosihteerin kanssa valmistelee budjettiesityksen ja tulostavoitteet. Niissä kärjäoikeuksissa, joissa on hallintopäällikkö, on hänen roolinsa tässä yhteydessä merkittävä. Yleisimmin budjettiesityksen ja taloudellisuus-, tuottavuus- ja käsittelyaikatavoitteiden pohjana ovat edellisen vuoden luvut ja määrät, joita verrataan kuluvan vuoden seurantatietoihin. Tässä laadintaprosessin vaiheessa henkilöstö ei ole yleensä mukana. Eräissä kärjäoikeuksissa kysytään asianomaiselta osastolta, yksiköltä tai asianomaisia töitä tekeviltä työntekijöiltä arvioita saapuvista ja ratkaistavista asiamääristä koko virastoa koskevan työmääräarvion pohjaksi. Eräissä suurimmista kärjäoikeuksista tämä vaihe tulosohtausprosessia on järjestetty osaksi osastojen, yksikköjen, tiimien tai vas-

tuualueiden vuotuista toimintaa, jolloin käsittelyaikatavoitteet ja mahdolliset sisäiset laatutavoitteet sekä työmääräarviot tulevat tämän käsittelyn kautta. Näissä käräjäoikeuksissa arvioita ja lukuja käsitellään säännönmukaisesti osaston tai ryhmän kokouksissa. Eräissä käräjäoikeuksissa tulostavoitteita ja talousarviota käsitellään laadintavaiheessa tai jo valmiina esityksenä ainoastaan johtoryhmässä.

On myös käräjäoikeuksia, joissa henkilökunnan osallistuminen tulostavoitteiden laadintaprosessiin rajoittui valmiin talousarvio- ja neuvotteluesityksen käsittelemiseen yhteistoimintalain mukaisessa yhteistoimintakomitean kokouksessa. Useissa käräjäoikeuksissa käsiteltiin käräjäoikeuden omaa esitystä vuotuiseksi talousarvioksi sekä tulostavoitteita niiden laatimisen jälkeen joko osaston tai ryhmän kokouksissa. Osassa tavoitteita käsiteltiin käräjäoikeuden oman esityksen laatimisen jälkeen henkilökuntapalaverissa, jossa saatettiin lopullisesti päättää tavoitteista.

Vain yksi haastatelluista laamanneista oli sitä mieltä, että henkilökunnan osallistumista tulostavoitteiden laadintaan tulisi lisätä. Hän totesi, että hänen käräjäoikeudessaan noudatettava tulosohjausmenettely vaatii tässä suhteessa kehittämistä. Useimmat muut laamannit olivat sitä mieltä, että henkilökunta ei ollut erityisen kiinnostunut esittämään mielipidettään tulostavoitteista ennen neuvotteluja oikeusministeriön kanssa, vaikka siihen olisikin varattu tilaisuus. Käräjätuomareiden ja kanslian henkilökunnan haastatelluista välittyi sama käsitys. Henkilökunta ei yleensä kokenut osallistumista tulosohjausmenettelyyn tai sen lisäämistä tarpeellisena. Joitakin poikkeuksia ilmeni erityisesti kanslian henkilöstön haastatteluissa.

Kun tulosneuvottelut oli käyty oikeusministeriön kanssa, kaikissa haastatelluissa käräjäoikeuksissa tiedotettiin niiden lopputulos koko henkilökunnalle. Tämä tapahtui joko henkilöstökokouksessa, sähköpostitse tai käräjäoikeuden Intranetiä käyttäen.

Haastatelluista 23 käräjäoikeudesta 17:ssä tulostavoitteita ei ollut viraston sisällä jaettu osastoille tai niitä vastaaville yksiköille eikä siten myöskään henkilötasolle. Neljässä käräjäoikeudessa koko viraston tavoitteet oli jaettu osastoille tai niitä vastaaville yksiköille. Kahdessa käräjäoikeudessa tulostavoitteet kohdennettiin osaston päätöksellä yksittäisille työntekijöille, kun laamanni oli ensin jakanut ne osastoille. Toisessa näistä käräjäoikeuksista tämä koski vain kiinteistöasioita. Riippumatta siitä, miten tavoitteet oli kohdennettu, korostettiin kaikissa käräjäoikeuksissa sitä, että yleisenä koko henkilöstön tavoitteena oli, että vuoden aikana tuli ratkaista vähintään

saman verran asioita kuin niitä tuli vireille. Tämän henkilöstö oli myös pääosin sisäistänyt. Silloin kun tavoitteet oli asetettu osastoille, sen oli tehnyt joko laamanni tai osastonjohtajat. Viimeksi mainituissa tapauksissa osastot olivat muutoinkin olleet mukana koko viraston tulostavoitteiden asettamisessa.

Käräjäoikeudessa, jossa kiinteistöasioiden ratkaisutavoitteet oli asetettu henkilötasolle, oltiin sitä mieltä, että tämä oli ollut onnistunut menettely ja että henkilökunnan aikaansaannos oli selvästi parantunut sen jälkeen. Tavoitteiden kohdentamista varten oli käräjäoikeuteen saatu kiinteistötietojärjestelmästä kunkin työntekijän henkilökohtaiset tilastot, kun normaalitilanteessa kiinteistöasioiden vireilläolo- ja ratkaisutilastot olivat käytettävissä vain asiaryhmittäin.

Vaikka tulostavoitteita ei ollut kohdennettu virastotasoa alemmaksi, seurattiin kaikissa haastatelluissa käräjäoikeuksissa virastotason tulostavoitteiden toteutumista ja yksittäisten työntekijöiden selviytymistä tehtävistään käytössä olevista asianhallintajärjestelmistä tulostettavien tilastojen avulla. Se, tulostettiin tilastot virasto-, osasto- tai henkilötasolta, vaihteli eri käräjäoikeuksissa. Asiaan palataan jäljempänä luvussa 3.4.3 johtamista käsiteltäessä.

Niistä käräjäoikeuksista, joissa tulostavoitteet oli asetettu vähintään osastotasolle, kolme oli suurta ja loput keskisuuria käräjäoikeuksia. Toinen tavoitteet ainakin osaksi henkilötasolle asettaneista käräjäoikeuksista oli suuri ja toinen keskisuuri.

3.3.2 Kehityskeskustelut

Haastatelluista käräjäoikeuksista vain kahdessa ei ollut lainkaan käyty kehityskeskusteluja tai esimies-alaiskeskusteluja. Niistä toisessa oli kuitenkin tehty kaksi koehaastattelua, ja toisessa oli kanslian uuden palkkausjärjestelmän johdosta käyty kerran keskustelut kanslian henkilökunnan kanssa. Kahdeksassa käräjäoikeudessa kehityskeskustelut oli käyty kerran. Niiden kaikkien aiheena oli ollut valmistautuminen kanslian henkilöstön uuteen palkkausjärjestelmään. Viidessä näistä käräjäoikeuksista keskusteluja ei ollut käyty lainkaan käräjätuomareiden kanssa. Kaksi kertaa tai enemmän keskustelut oli käyty 13 käräjäoikeudessa, joista kolmessa ne oli käyty vain kahdesti ja neljässä niitä ei ollut lainkaan käyty käräjätuomareiden kanssa. Keskustelukertojen lukuisuus vaihteli kahdesta käydystä kierroksesta keskusteluihin, joita oli käyty jo useita vuo-

sia, parhaimmillaan vuodesta 1998 ja 1999 lähtien. Keskusteluista käytettiin joko termiä kehityskeskustelut tai esimies-alaiskeskustelut.

Käräjäoikeuksien kansliahenkilöstön palkkausjärjestelmän uudistaminen on ollut hyvin monissa käräjäoikeuksissa varsinaisena syyksenä keskustelujen aloittamiseen vuosi tai kaksi sitten. Sellaisia käräjäoikeuksia, joissa keskustelukulttuuri oli ilmeisen vakiintunut useiden vuosien aikana jo ennen palkkausuudistukseen valmistautumista, oli viisi. Niissä käräjäoikeuksissa, joissa keskusteluihin oli totuttu, oli ollut muita paremmat valmiudet käydä tulevaan palkkausjärjestelmään liittyneitä suoritusarviointikeskusteluja. Monet laamannit totesivat, että keskustelujen käymättömyys oli ollut puute.

Melkein kaikki laamannit pohtivat myös sitä, miten kehityskeskustelut ja suoritusarviointikeskustelut tulisi jatkossa käydä: erillisinä vai yhdessä. Tähän läheisesti liittyvä kysymys oli se, kuka tulee jatkossa käymään suoritusarviointikeskustelut: laamanni, osaston tai muun yksikön johtajana oleva käräjätuomari vai kanslian asianomainen lähiesimies, osastosihteeri tai toimistos sihteeri. Kysymys on ajan käytön ohella siitä, millä esimiestäholla on parhaat edellytykset arvioida henkilökunnan suoriutumista, ja minkä esimiestähon kanssa henkilökunta kokee keskustelut riittävän luottamuksellisiksi ja mielekkäiksi. Eräät laamannit odottivat oikeusministeriön kantaa asiaan.

Yhteensä yhdeksässä käräjäoikeudessa (39 % tarkastuksen kohteena olleista käräjäoikeuksista) ei ollut lainkaan käyty kehityskeskusteluja käräjätuomareiden kanssa. Kahdessa näistä laamanni perusteli asiaa sillä, että tuomareiden riippumattomuus oli esteenä keskustelujen käymiselle. Muut seitsemän eivät olleet tätä mieltä. He joko katsoivat, että käräjätuomareiden kanssa keskusteltiin joka tapauksessa joka päivä tai että keskustelut eivät läheisen työtoveruuden johdosta olleet tarpeellisia. Enemmistö haastatelluista käräjätuomareista ei pitänyt kehityskeskusteluja tarpeellisina tai hyödyllisinä. Riippumaton asema ei itsessään useimpien mielestä ollut esteenä keskustelujen käymiselle. Muutama käräjätuomari perusteli kielteistä suhtautumista keskusteluihin asemansa riippumattomuudella.

Oikeusministeriö ei ollut järjestänyt tulosoikeuden käyttöönoton jälkeenkään varsinaista koulutusta kehityskeskustelujen käymiseksi laamanneille eikä niihin osallistumiseksi alaisille. Asiaa oli käsitelty

jonkin verran virastopäällikköpäivillä, ja tulosneuvotteluissa oli korostettu kehityskeskustelujen käymisen merkitystä.

Oikeusministeriön laamaneille vuosina 2003 ja 2004 järjestämässä johtamiskoulutuksessa olivat toiminnan organisointia ja henkilöstövoimavarojen johtamista käsitelleen jakson teemoina olleet muun muassa suorituksen ja osaamisen johtaminen, suorituksen arviointi sekä kehitys- ja tavoitekeskustelut. Tätä useat pitivät riittämättömänä. Jotkut laamannit olivat osallistuneet omasta aloitteestaan esimerkiksi Hallinnon kehittämiskeskuksen asiasta järjestämälle kurssille.

Monet kanslian haastateltavat totesivat, että henkilöstön valmentamattomuus kehityskeskustelujen samoin kuin suoritusarviointikeskustelujen käymiseen oli puute. Jälkimmäisten johdosta ministeriö oli tosin järjestänyt eri puolilla maata informaatiotilaisuuksia, joissa oli kerrottu kanslian työntekijöille palkkausjärjestelmästä yleensä ja myös kehityskeskustelujen käymisestä sekä suoritusarvioinnista sen yhteydessä.

Kehityskeskustelujen käymisen jo vanhastaan vakiinnuttaneista käräjäoikeuksista viisi oli suuria ja yksi keskisuuri. Tuomareiden kanssa ei ollut lainkaan käyty kehityskeskusteluja kuudessa pienessä, kahdessa keskisuuressa ja yhdessä isossa käräjäoikeudessa.

3.4 KÄRÄJÄOIKEUDEN JOHTAMINEN

3.4.1 Käräjäoikeuslain ja -asetuksen säännökset laamannin tehtävistä ja työjärjestyksen sisällöstä

Käräjäoikeuslain 1 §:n 2 momentin mukaan laamanni on viraston päällikkö hallintoasioissa. Työskentelyn järjestämisestä käräjäoikeudessa määrätään lain 21 §:n 2 momentin mukaan tarkemmin laamannin vahvistamassa käräjäoikeuden työjärjestyksessä.

Laamanni voi käräjäoikeuslain 19 §:n delegointisäännöksen nojalla määrätä kansliahenkilökuntaan kuuluvan omalla vastuullaan itsenäisesti ratkaisemaan kansliassa laissa erikseen nimettyjä asioita. Tällaisia ovat muun muassa eräät kirjaamisasiat, kuten maakaaren mukaiset lainhuudot ja kiinnitykset. Delegointimääräys voidaan antaa myös hakemusasioissa, joita ovat esimerkiksi avioeron myöntäminen siinä tapauksessa, että puolisoilla on oikeus saada ero harkinta-ajan jälkeen. Niin ikään delegoida voidaan yksipuolisen tuomion

antaminen summaarisissa asioissa, joita ovat oikeudenkäymiskaaressa tarkoitetut velkomusasiat, häädöt sekä hallinnan tai rikkoutuneen olosuhteen palauttamista tarkoittavat asiat.

Käräjäoikeusasetuksen 3 §:ssä määrätään, että työjärjestyksessä on oltava määräykset käsiteltävien asioiden jakamisesta lainoppineille jäsenille ja muille ratkaisijoille. Laamanni voi asetuksen 4 §:n mukaan perustellusta syystä määrätä poikettavaksi työjärjestyksessä vahvistetuista jakoperusteista. Jos jonkun lainoppineen jäsenen työmäärä poikkeaa muiden lainoppineiden jäsenten työmäärästä tai jos siihen on muu perusteltu painava syy, laamanni voi siirtää lainoppineelle jäsenelle jaetun asian toisen lainoppineen jäsenen käsiteltäväksi.

Asetuksen 7 §:n mukaan laamanni nimittää käräjäoikeuden muut virkamiehet kuin tuomarin viran haltijat, maa-oikeusinsinöörit ja kärjäviskaalit. Laamanni ottaa myös työsopimussuhteisen henkilökunnan. Mainittuihin virkoihin nimittämisestä on annettu omat säännöksensä.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) mukaan tuomarit nimittää perustuslain säännöksen perusteella tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Riippumaton tuomarivalintalautakunta valmistelee tuomarin viran täyttämistä ja tekee virkaan nimittämisestä perustellun esityksensä, joka toimitetaan valtioneuvostolle nimitysasian esittelemiseksi tasavallan presidentille. Perustuslain säännöksiin on turvattu tuomareiden erityinen virassapysymisoikeus. Niiden mukaan tuomari voidaan julistaa virkansa menettäneeksi vain tuomioistuimen päätöksellä, eikä häntä saa ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirtäminen aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä.

Henkilön määräaikaiseen kärjätuomarin virkaan nimittää korkein oikeus laamannin esityksestä, jos määräaika on vuosi tai enemmän. Vuotta lyhyemmäksi määräajaksi nimityksen tekee asianomaisen kärjäoikeuden laamanni. Laamanni päättää myös kärjätuomarille annettavasta vuotta lyhyemmästä virkavapaudesta, muutoin virkavapaudesta päättää korkein oikeus.

Käräjäoikeuden muiden virkamiesten virkavapaudesta, työsopimussuhteessa olevan työntekijän palvelussuhteen keskeytyksestä, samoin kuin viran tai tehtävän hoitamisesta virkavapauden tai keskeytyksen aikana päättää laamanni, ellei päätösvaltaa ole kärjäoikeuden työjärjestyksessä määrätty hallintopäällikölle tai sihteerille.

Käräjäoikeusasetuksen 12 §:n mukaan laamannin tulee valvoa, että asiat käsitellään huolellisesti ja nopeasti, sekä seurata, että lakia

sovelletaan yhdenmukaisesti. Käräjäoikeuden lainoppineiden jäsenten ja muiden virkamiesten ja työsopimussuhteessa olevien työntekijöiden tehtävistä määrätään työjärjestyksessä.

Asetuksen 23 §:n mukaan laamanni ratkaisee hallinto- ja talousasiat. Työjärjestyksessä voidaan määrätä niistä hallinto- ja talousasioista, joita hallintopäällikkö, sihteeri tai laamannin määräämä muu virkamies voi ratkaista. Käräjäoikeudessa voi hallinto- ja talousasioiden valmistelua varten olla johtoryhmä, jonka tarkemmasta kokoonpanosta voidaan määrätä työjärjestyksessä. Asetuksen 26 §:n mukaan käräjäoikeus voi toimia osastoihin tai muihin yksiköihin jakaantuneena. Näistä ja lainoppineen jäsenen vastuualueista voidaan määrätä työjärjestyksessä. Käräjäoikeuksissa on myös yhteistyöelin, jonka käsiteltävistä asioista säädetään yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988).

3.4.2 Käräjäoikeuden organisaatio, toimintakyky ja töiden järjestely

Organisaatio

Haastatelluista 23 käräjäoikeudesta 13 oli työjärjestyksensä mukaan jakautunut osastoihin tai osastoryhmiin. Näistä kuusi oli keskisuurta ja seitsemän suurta käräjäoikeutta. Kuusi käräjäoikeutta oli työjärjestyksen mukaan jakautunut yksikköihin tai vastuuyksiköihin, vastuualueita oli yhdessä käräjäoikeudessa, samoin ryhmiä. Kahdessa pienessä käräjäoikeudessa ei ollut minkäänlaista työjärjestyksen kirjattua yksikköjakoa. Terminologia oli moninaista ja kokonaisuutta saattoi hämärtää se, että näiden jakojen ohella useassa työjärjestyksessä puhuttiin myös eri kanslioista. Tällöin kokonaisuus ei välttämättä kirjoitetun työjärjestyksen ja organisaatiokaavion näkökulmalta säilynyt selkeänä, vaikkei tästä seikasta käytännön toiminnassa näyttänyt olevan haittoja.

Organisaation selkeys ja osastojen itsenäisyys korostuivat erityisesti seitsemässä käräjäoikeudessa, joissa oli enemmän kuin yksi lainkäyttöosasto muiden osastojen ohella. Nämä kaikki olivat suuria lukuun ottamatta yhtä keskisuurta käräjäoikeutta. Laamannit painottivat osastojen itsenäisyyttä, millä tarkoitettiin ensinnäkin sitä, että työn järjestämiseen, ruuhkien hoitamiseen jne. liittyvät asiat ratkaistaan osaston sisällä, ja toiseksi sitä, että osastot vastaavat työmäärä- ja ratkaisuarvioiden tekemisestä tulosneuvotteluja varten, tulosta-

voitteiden saavuttamisesta ja niiden seurannasta. Useat laamannit totesivat, että kulloinkin esillä olevat asiat luonnostaan siirtyvät osastojen hoidettaviksi. Näissä myös esimies-alaiskeskustelut tai kehityskeskustelut käytiin osastoilla osastonjohtajan ja/tai lähiesimiesten vetäminä.

Useimmissa muulla tavoin organisoiduissa käräjäoikeuksissa yksikkö tai vastuualue oli enemmän vain tapa jakaa työtehtävät eri yksiköiden välillä niissä työskenteleville henkilöille, eikä jakoon liittynyt yksikölle delegoitua valtaa päättää sitä koskevista töiden järjestämiseen liittyvistä tai muista asioista. Nämä käräjäoikeudet olivat pienempiä kuin itsenäisiin osastoihin jakautuneet käräjäoikeudet, jolloin tarvetta korostuneeseen osastojakoon ei ehkä ollut olemassa. Sen ohessa että kuvatuunkaltainen osastojako näytti tuovan selkeyttä organisaatioon, se antoi myös mahdollisuuden jättevään ja jäsenneltyyn johtamiseen. Niissä käräjäoikeuksissa, joissa osastojako ei ollut niin korostunut, oli laamanni usein työjärjestyksessä tai viimeistään työnjaossa määrännyt vastuutuomareita eri asiaryhmille. Useimmiten nämä olivat kiinteistöasioita sekä summaarisia ja hakemusasioita.

Melkein kaikki vastanneista laamanneista, käräjätuomareista ja kansliahenkilökuntaan kuuluvista totesivat organisaation ja töiden järjestelyn käräjäoikeudessa olevan tarkoituksenmukainen ja tuomioistuimen perustehtävää tukevan. Harvat korjattaviksi esitetyt puutteet esiintyivät selkeän osastojaon omaavissa suurissa yksiköissä. Niissä eräät haastatelluista toivat esiin sen, että osastojako sekä osastojen itsenäisyys ja korostettu vastuu johtivat helposti siihen, ettei koko viraston tasolla ollut selkeää käsitystä siitä, miten asiat eri osastoilla hoidetaan. Erityisesti tämä koski osastoille delegoitua päätösvaltaa töiden järjestämisessä ja osaston johtamisessa. Näissä käräjäoikeuksissa oli myös enemmän kuin yksi lainkäyttöosasto, jolloin ongelma korostui. Ainakaan muiden osastojen työntekijät eivät olleet selvillä toisten osastojen työn järjestelyistä ja johtamis- ja toimintatavoista. Todennettua tarkkaa tietoa ei ollut siitä, millä tavoin osastoille delegoitua valtaa käytettiin.

Johtosuhteita kuvattiin kaikissa käräjäoikeuksissa selkeiksi. Tätä seikkaa kysyttiin erityisesti kanslian henkilökunnalta. Myöskään käräjätuomarit eivät esittäneet tässä suhteessa epäkohtia. Kanslian henkilökunnan, erityisesti käräjäsihteerien, tilanne on tavallaan kaksijakoinen, sillä heillä oli usein kaksi esimiestä laamannin ohella. Käräjäsihtereillä on varsinaisessa työssä esimiehenä työparina oleva käräjätuomari, mutta hallinnollisissa ja taloudellisissa asioissa

lähiesimiehenä on osasto- tai toimistosihteeri. Kukaan ei kuitenkaan kokenut tätä kaksijakoisuutta sinällään ongelmana.

Johtoryhmä mainittiin 14 kärjäoikeuden työjärjestyksessä. Johtoryhmän kokoonpano vaihteli hieman, mutta useimmin siihen kuuluivat laamannin ohella osastojen johtajina olevat kärjätuomarit tai vastuutuomarit, laamannin sijaisena oleva kärjätuomari sekä hallintopäällikkö tai hallintoasioista vastaava osastosihteeri. Viidessä johtoryhmässä oli jäsenenä myös kanslian keskuudestaan valitsemat tai muutoin määrätyt osasto- ja/tai toimistosihteerien ja haastemiesten edustajat. Neljä näistä oli keskisuurta ja yksi pieni kärjäoikeus. Usein työjärjestyksissä mainittiin, että käsiteltävien asioiden mukaan johtoryhmän kokoukseen kutsutaan tarvittaessa kuultaviksi muitakin työntekijöitä.

Joissakin kärjäoikeuksissa laamanni käytti johtoryhmää aktiivisesti ja säännöllisesti asioiden valmistelussa, käsittelyssä ja apuna omassa päätöksenteossaan. Näissä tapauksissa johtoryhmä kokoontui säännönmukaisesti. Eräissä kärjäoikeuksissa todettiin, että laamannin päätöksenteko saattoi hidastua siitä syystä, että laamanni halusi varmistua johtoryhmän tuesta. Toisissa kärjäoikeuksissa taas johtoryhmä kokoontui harvoin. Eräissä laamanni katsoi muiden tapojen olevan tehokkaampia selvittää kärjätuomareiden tai muiden työntekijöiden käsityksiä päätöksenteon pohjaksi. Johtoryhmän merkitys vaihteli siten hyvin paljon. Johtoryhmää ei ollut lainkaan yhdeksässä kärjäoikeudessa. Näistä kaksi oli keskisuuria ja yksi suuri kärjäoikeus. Näistä kahdessa suurimmassa johtoryhmän käytön korvasivat ilmeisesti säännölliset eri henkilökuntaryhmien kokoukset, joihin myös laamanni osallistui.

Erikoistuminen

Viidessä kärjäoikeudessa oli toteutettu kärjätuomareiden erikoistuminen. Kaikki nämä olivat suuria kärjäoikeuksia. Yleensä erikoistuminen oli toteutettu siten, että osa kärjätuomareista oli rikostuomareita, jotka käsitelivät vain rikosasioita, kun taas osa kärjätuomareista käsiteli vain riita-asioita. Tätä jakoa oli usein lievennetty siten, että esimerkiksi insolvenssiasioiden (konkurssi-, ulosotto, velkajärjestely- ja yrityssaneerausasiat), kiinteistö- ja hakemusasioiden sekä summaaristen asioiden vastuutuomarin tehtäviä oli jaettu osalle jompaankumpaan tai kumpaankin ryhmään kuuluvia tuomareita. Mainittujen asioiden jako oli tapahtunut osastojen välillä niissä kärjäoikeuksissa, joissa oli enemmän kuin yksi lainkäyt-

töosasto. Muutoin usean lainkäyttöosaston käräjäoikeuksissa eri osastot käsittelivät riita- ja rikosasioita, tai kaikki osastot käsittelivät sekä riita- että rikosasioita.

Erikoistuminen liittyy läheisesti käräjäoikeuden kokoon. Suuressa käräjäoikeudessa se on ollut käytännössä mahdollista järjestää, kun taas asia- ja tuomarimäärältään pienissä sen toteuttaminen ei haastateltujen mukaan ole järkevästi tehtävissä. Laamannit totesivat, että suuren käräjäoikeuden johtaminen ja toiminta on mahdollista järjestää vain erikoistumisen pohjalta. Näissä käräjäoikeuksissa katsottiin myös, että vain erikoistumisen avulla kyetään selviytymään niistä tavoitteista, joita ratkaisujen määrälle ja käsittelyajoille asetetaan. Erikoistumisen puolesta puhuvina seikkoina mainittiin myös mahdollisuus turvata yhdenmukainen lain soveltaminen sekä riittävä asiantuntemus asioissa, joissa vuosittain vireille tulevien juttujen määrä on pieni. Lisäksi katsottiin, että erikoistuminen turvasi mahdollisuuden rauhassa keskittyä tietentyyppeihin juttuihin. Käräjätuomarit olivat näissä käräjäoikeuksissa tyytyväisiä tilanteeseen.

Niissä käräjäoikeuksissa, joissa erikoistumista ei ollut toteutettu, oltiin taas sitä mieltä, että pelkästään tietentyyppeiden juttujen ratkaiseminen kavensi merkittävästi oman ammattitaidon alaa ja merkitsi työn yksipuolistumista. Myös näissä käräjäoikeuksissa olivat käräjätuomarit yleensä tyytyväisiä. Sen sijaan erityisesti virkaiältään vanhimmat käräjätuomarit olisivat halunneet erikoistumisen toteuttamista niissä käräjäoikeuksissa, joissa erikoistumista ei ollut toteutettu, vaikka se asiamäärien ja käräjätuomarien lukumäärän perusteella olisi ollut mahdollista. Perusteluna tähän esitettiin se, että vuosien aikana hankittu ammattitaito ja kokemus menivät hukkaan niin sanottuja rutiinijuttuja ratkaistaessa. Myös oman työpanoksen hajoaminen laajalle alueelle katsottiin epäkohdaksi. Eräässä toisessa vastaavanlaisessa käräjäoikeudessa taas olivat kaikki käräjätuomarit ilmeisesti tyytyväisiä siihen, että voivat käsitellä kaikenlaisia asioita.

Tuomareiden tehtäväkierto

Neljässä erikoistumisen toteuttaneessa käräjäoikeudessa oli myös järjestetty tuomarien tehtäväkierto. Tällöin käräjätuomarit työjärjestyksessä tai työnjaossa laamannin määräämällä tavalla ja aikavälillä vaihtoivat osastoa ja tehtäviä. Kierto voi tapahtua myös niin, että kaikki käräjätuomarit aloittavat uransa käräjäoikeudessa tietyn osaston asioissa ja siirtyvät sitten kahden kolmen vuoden kuluessa

muulle osastolle. Eräässä kärjäoikeudessa kierto tehtäväs-
tä/osastosta toiseen tapahtui noin kahden vuoden välein, jotta ke-
nenkään ei tarvitsisi olla yhtäjaksoisesti pitkiä aikoja rikosasioiden
ratkaisijana. Kyseisessä kärjäoikeudessa niitä pidetään pakkotahti-
suutensa ja luonteensa vuoksi liian raskaina vuosi vuoden perään
hoidettaviksi myös kärjäsihteereille. Yhdessä kärjäoikeudessa
tehtäväkierto toteutettiin niin, että laamanni vuosittain uusi tuoma-
reiden välisen työnjaon. Eräässä kärjäoikeudessa tehdään vuosit-
tain koko henkilökunnalle kohdennettu kysely siitä, mihin tehtäviin
he haluaisivat sijoittua. Halukkuutta tehtävien vaihtamiseen ei ollut
juuri ollut. Kaikki neljä tuomarien tehtäväkiertoa noudattavaa kär-
jäoikeutta olivat suuria.

Työparit

Kärjätuomareiden työ on alioikeusuudistuksen jälkeen järjestetty
tapahtuvaksi työparissa kärjäsihteerin kanssa. Kärjäsihteerit ei ole
virkanimike, vaan alioikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttu nimi-
tys tuomarin työparille. Varsinaiselta virkanimikkeeltään he ovat
toimistosihhteerejä. Työparissa kärjäsihteerit avustavat tuomaria
huolehtien monenlaisista käytännön tehtävistä, kuten kutsujen ja il-
moitusten lähettämisestä, määräaikojen seuraamisesta, istuntopäi-
vien varaamisesta ja juttujen sijoittamisesta niihin, pöytäkirjan pi-
tämisestä, päätösten puhtaaksi kirjoittamisesta jne. Näin kärjätuoma-
arin työpanos on suunnattavissa kokonaan varsinaiseen tuomitse-
mistyöhön.

Käytännössä useimmissa kärjäoikeuksissa kärjätuomarit työl-
listivät kärjäsihteereitään hyvin eri tavoin. Tästä syystä kärjäsiht-
eerin työn arvioiminen on vaikeampaa kuin muissa tehtävissä ole-
vien. Kärjäsihteerin työmäärään vaikuttaa olennaisesti kärjätuoma-
arin oma työpanos sekä se, miten paljon ja millaisia tehtäviä hän
teettää kärjäsihteerillä. Näin ollen kärjäsihteerien työn tasaisesta
jakautumisesta huolehtiminen on kärjäoikeuden johtamisen kan-
nalta ongelmallista.

Vakiintuneilla työtavoilla ja parityöskentelyllä voi olla myös
vaikutus kärjäoikeuden tulokseen. Vaikka kärjätuomareiden eri-
laiset työtavat ja siitä johtuva kärjäsihteerien erilainen kuormitta-
minen ovat yleisesti tiedossa samoin kuin se, että erot voivat samas-
akin kärjäoikeudessa olla merkittävät, eivät laamannit ole katso-
neet voivansa puuttua tähän juuri millään tavalla. Yhtenä keinona
oli kahdessa haastatelluista kärjäoikeuksista omaksuttu käytäntö,

jonka mukaan myös työparit vaihtuvat säännöllisesti tuomarikierron yhteydessä. Sen ohessa, että laamannit ilmoittivat tällä tavoin pyrkivänsä huolehtimaan kärjäsihteereiden työmäärän tasaisesta jakautumisesta, he esittivät perusteeksi sen, että näin erilaiset, mahdollisesti tarkoituksenmukaisimmat ja tehokkaimmat työtavat välittyvät kaikille. Näin pyritään osaltaan varmistamaan, etteivät kaavoittuneet työtavat heikennä määrällistä tulosta ja käsittelyaikoja eivätkä myöskään laatua. Muutamassa kärjäoikeudessa laamanni oli yrittänyt saada aikaan tällaista muutosta työparityöskentelyssä, mutta kärjätuomareiden ja sihteerien vastustuksen takia hän oli luopunut hankkeesta. Muissa tuomarien tehtäväkiertoa noudattavissa kärjäoikeuksissa työparit säilyivät entisellään.

Tiimit

Eräässä pienten kärjäoikeuksien ryhmään kuuluvassa kärjäoikeudessa oli omaksuttu yhtenä kanslian töiden järjestämisen tapana pitkälle viety tiimiajattelu. Kyseinen kärjäoikeus toimi työjärjestyksensä mukaan kolmeen yksikköön jakautuneena. Yksiköiden sisällä tiimit vastasivat asioiden hoitamisesta ja päätösten antamisesta. Tiimien on koettu olevan tehokas toimintatapa niin työn tasaisesta jakautumisesta huolehtimisessa kuin myös kärjäoikeuden tuloksen saavuttamisen kannalta. Sihteereillä ei siten ole niin sanottuja omia töitä, vaan kaikki tekevät tiimin töitä sen mukaan kuin ehtivät ja pystyvät. Tätä työskentelytapaa oli kärjäoikeudessa noudatettu alioikeusuudistuksesta lähtien, ja se oli saanut kaikkien osallisten hyväksynnän. Muutamassa suuressa kärjäoikeudessa laamanni otti esille tarpeen työskentelytavan muuttamisesta tiimityöskentelyn suuntaan. Tähän tähtäävät pyrkimykset eivät kuitenkaan olleet saaneet henkilökunnan kannatusta, minkä vuoksi ne olivat jääneet tois-
taiseksi toteutumatta.

Delegointi ja kansliahenkilökunnan käyttö

Kansliahenkilökunnan ratkaisuprosentit vaihtelivat paljon eri kärjäoikeuksien välillä¹⁸. Vuonna 2005 kiinteistöasioissa ratkaisuprosentti oli keskimäärin 85 ja se vaihteli 99 ja 68 välillä, summaaris-

¹⁸ Nämä luvut koskevat maan kaikkia kärjäoikeuksia, ei pelkästään tarkastuksen kohteena olleita.

na vireille tulleissa riita-asioissa keskimääräinen ratkaisuprosentti oli 86 ja sen vaihteluväli 97 - 42 ja avioeroissa oli keskimääräinen ratkaisuprosentti 72 ja vaihteluväli yleensä 96 - 45¹⁹.

Tuomarien ratkaisuprosentit olivat keskimäärin 0,5 kiinteistöasioista, 2 summaarisina asioina vireille tulleista riita-asioista vaihteluvälin ollessa 0 - 21 ja 6 avioeroasioissa vaihteluvälin ollessa 0 - 67. Suurimman osan mainituista asiaryhmistä olivat ratkaisseet notaarit niissä käräjäoikeuksissa, joissa kanslian ratkaisuprosentti oli pieni.

Tarkastuksen kohteena olleissa käräjäoikeuksissa kansliahenkilökunnan tekemien ratkaisujen osuus kiinteistöasioissa vaihteli 98 - 41 %:n välillä, summaarisissa asioissa tämä vaihteluväli oli 97 - 74 % ja hakemusasioina ratkaistuissa avioeroissa 92 - 0 %. Tuomarien ratkaisuprosentit olivat vastaavasti 7 ja 0, 12 ja 0 sekä 79 ja 0 välillä²⁰.

Näistä luvuista huolimatta kaikissa haastatelluissa käräjäoikeuksissa kaikki ryhmät olivat sitä mieltä, että delegointi oli toteutettu niin pitkälle kuin mahdollista tai laki sallii tai että lain tarkoitus oli toteutunut. Ainoastaan yksi käräjätuomari katsoi, että kanslia voisi ratkaista nykyistä enemmän riidattomia hakemusasioita, jolloin kanslian työnkuva samalla laajenisi ja tulisi nykyistä mielenkiintoisemmaksi.

Pääsääntöisesti samalla tavalla vastattiin kysymykseen kansliahenkilökunnan käyttämisestä käräjätuomareiden apuna. Useat vastaajat toivat tässä yhteydessä esiin sen jo aiemmin mainitun seikan, että erityisesti kärjäsihteerien työmäärä saattoi vaihdella merkittävästi käräjäoikeuksien välillä ja jopa samassa käräjäoikeudessa. Eri käräjätuomareilla oli kärjäsihteerien työllistämässä hyvin erilainen käytäntö, mikä aiheutti myös työn epätasaista jakautumista kärjäsihteerien välillä.

Joissakin käräjäoikeuksissa esitettiin, että oikeusapulain mukaisia yksityisen avustajan palkkioita ja kulukorvauksia koskevia tehtäviä voisi uskoa kärjäsihteereille. Tämän todettiin edellyttävän kuitenkin lainmuutosta. Yksi käräjätuomareista katsoi resiittien (tuomion selostava osa eli kertoelma) laatimisen yksinkertaisissa ri-

¹⁹ Viidessä käräjäoikeudessa tämä osuus oli alle 30 %.

²⁰ Nämä luvut koskevat vuotta 2003. Oikeusministeriön palautteessaan esittämät yllä olevat luvut ovat vuodelta 2005, joten ne eivät olleet käytettävissä vielä tarkastuksessa.

kosjutuissa soveltuvan kärjäsihteereille. Kärjäsihteereiden työpanoksen käyttäminen yhteenvetojen laatimisessa riita-asian pääkäsittelyä varten mainittiin, mutta suurin osa niistä laamanneista tai kärjätuomareista, jotka ottivat asian esille, oli sitä mieltä, että kärjäsihteerien peruskoulutustaso ei kuitenkaan riittäisi tästä tehtävästä selviytymiseen. Pari kärjätuomaria toi esiin kanslian henkilökunnan alhaisen peruskoulutustason esteenä sihteerien käyttämiselle tuomarin apuna tämänhetkistä laajemmin. Yksi laamanneista totesi, että kärjäsihteerien käyttämistä kärjätuomareiden apuna voitaisiin tehostaa käytäntöjä yhtenäistävällä ohjeistuksella.

Käytännössä kaikki kansliaa edustaneet haastateltavat olivat sitä mieltä, että kärjäoikeus oli siinä määrin erikoistietoja ja -taitoja edellyttävä työympäristö, että koulutuksella ei ollut kovin suurta merkitystä työstä suoriutumisessa. Useimmat totesivat, että mikään koulutus ei suoraan antaisi käytännössä hankittua kokemusta parempia valmiuksia töistä suoriutumiseen. Ne laamannit, jotka korostivat tarvetta kansliahenkilökunnan pohjakoulutustason nostamiseen uusia työntekijöitä palkattaessa, katsoivat, että edellytykset omaksumaa uusia asioita olivat sitä paremmat mitä parempi koulutus pohja oli.

Eräissä kärjäoikeuksissa, joissa kansliassa ratkaistujen asioiden määrä erityisesti kiinteistöasioissa oli prosentuaalisesti korkea, ilmeni kansliahenkilökunnan haastatteluissa, että henkilöstö koki joutuvansa osin toimimaan ratkaisijoina koulutukseensa ja palkkaansa nähden liian vaativissa asioissa. Useissa kärjäoikeuksissa tällaista tunnetta lievittivät hyvin toimivat käytännöt liian vaikeiksi tai hankaliksi koettujen asioiden siirtämisessä joko notaarien, kärjäviskaalien tai kärjätuomareiden ratkaistaviksi. Myös eräät laamannit kertoivat korostaneensa kärjätuomareille, että jos kansliahenkilökunta on siirtämässä liian vaikeaksi kokemaansa asiaa heille, heidän tulee tarkoin harkita antamansa vastaus ja pääsääntöisesti ottaa juttu vastaan, jotta mainitunlainen tuntuma vältettäisiin. Jotkut kanslian haastateltavat olivat sitä mieltä, että sihteerit joutuvat liian paljon keskenään, ilman tuomareiden osallistumista, pohtimaan noudatettavaa laintulkintaa ainakin lainmuutosten yhteydessä.

3.4.3 Johtaminen

Keinot ja niiden käyttäminen

Suurin osa haastatelluista laamaneista oli sitä mieltä, että heillä oli käytettävissään kaikki tarvittavat keinot käräjäoikeuden johtamiseen. Muutamat korostivat laamannin persoonan ja johtamistaitojen merkitystä keinojen käyttämisessä. Kaikkiaan kuusi laamannia oli sitä mieltä, että henkilökunnan palkitsemismahdollisuuden puuttuminen oli ilmeinen puute johtamisvälineissä. Näistä neljä johti suurta ja kaksi keskisuurta käräjäoikeutta. Tällöin vastaajat tarkoittivat koko henkilökuntaa. Muita puutteita ei haastatteluissa nostettu esille.

Kaikkiaan yhdeksän laamannia kannatti palkitsemismahdollisuutta myös tuomareille riippumatta siitä, näkivätkö he tämän varsinaisena johtamisvälinepuutteena. Kaikki toivat tosin esiin vaikeuden saada aikaan tasapuoliset ja objektiiviset välineet käräjätuomareiden työsuorituksen mittaamiseksi tai asettivat ehdoksi tällaisten mittaamisvälineiden laatimisen. Useat laamannit taas uskoivat myös tällaisen mahdollisuuden vaikuttavan kielteisesti viraston työilmapiiriin. Kaikkiaan 11 (48 %) laamannia ei halunnut palkitsemismahdollisuutta tai oli sitä mieltä, ettei se soveltunut tuomarin työhön. Niistä kolme, kaksi pienestä ja yksi suuresta käräjäoikeudesta, piti käräjätuomareiden palkitsemista mahdottomana tuomareiden riippumattomuuden johdosta. Eräät vastaajat totesivat palkitsemismahdollisuuden olevan olemassa jo nyt, vaikkakaan kyse ei tällöin ole rahallisesta palkitsemisesta. Näiden vastaajien mielestä tämä mahdollisuus on ollut olemassa sekä tuomareille että kanslian henkilöstölle.

Useat haastateltavat olivat huolestuneista kanslian todennäköisesti vuonna 2006 voimaan tulevan uuden palkkausjärjestelmän mahdollisista kielteisistä vaikutuksista työilmapiiriin ja työntekijöiden välisiin suhteisiin. Näitä vaikutuksia pidettiin hyvin todennäköisinä. Lisäksi monet mainitsivat kuilun niiden odotusten, joita henkilökunnalle oli syntynyt uuden palkkauksen suhteen, ja uuden järjestelmän todellisten konkreettisten mahdollisuuksien välillä. Henkilökunnalle oli tullut useissa käräjäoikeuksissa pettymyksiä jo järjestelmän laatimisvaiheessa, kun tehtäviä sijoitettiin eri vaativuusluokkiin ja työntekijöiden henkilökohtaista suoriutumista arvioitiin oikeusministeriön asettamien reunaehtojen mukaisesti.

Vain pari laamannia toi esiin, että uudella palkkausjärjestelmällä saattoi olla myös käräjäoikeuden johtamista vahvistavia piirteitä. Tällaisina mainittiin se, että suoritusarviointikeskustelut, jotka tässä yhteydessä tosin miellettiin kehityskeskusteluiksi, tulivat välttämättömiksi. Samalla kun pisteytykset olisivat julkisia, tulisi jokaisella laamannilla olla kunkin työntekijän osalta selkeät perusteet niille. Tämän nämä laamannit katsoivat edistävän sekä johtamisen läpinäkyvyyttä että johdonmukaisuutta. Eräät vastaajat totesivat kanslian uuden palkkausjärjestelmän nyt omaksutussa muodossaan sisältävän vain vähäisesti, jos lainkaan, mahdollisuuksia aitoon palkitsemiseen. Tämän katsottiin olennaisesti heikentävän järjestelmän toimivuutta ja soveltuvuutta kannustavuuden lisäämiseen.

Useat laamannit kiinnittivät huomiota myös käräjätuomareiden palkkaukseen. Ongelmana oli se, että käräjätuomarit on sijoitettu nykyisessä järjestelmässä kahteen eri palkkaluokkaan, vaikka he tekevät samaa työtä. Tätä ei pidetty erityisen kannustavana. Toisaalta muutamat laamannit eivät pitäneet sitäkään kannustavana, että palkkausluokkia oli vain kaksi. Enemmistö tätä asiaa käsitelleistä laamanneista oli kuitenkin sitä mieltä, että tuomareiden tulisi kuulua yhteen palkkausluokkaan. Useimmat heistä olivat lisäksi sitä mieltä, että käräjätuomarin palkkaus tulisi lainsäädännöllä sitoa tavalla tai toisella jonkin nimetyn ryhmän palkkaukseen. Palkanlisät hyväksyttiin yleisesti annettaviksi ylimääräisistä tehtävistä, joita käräjätuomari ottaa hoitaakseen. Esimerkkinä mainittiin nykyiset johtamislisät, mutta vastausten mukaan muitakin olisi mahdollista kehittää.

Käräjätuomareilta kysyttiin, käyttikö laamanni työssään kaikkia olemassa olevia johtamisen keinoja. Käytännössä kaikki vastasivat myönteisesti. Muutoinkaan vastaajilla ei juuri ollut huomautettavaa käräjäoikeuksien johtamiseen ja laamannien toimintaan. Eräät vastaajat toivat esiin laamannin liian tukeutumisen johtoryhmään päätöksenteossaan, tai että laamanni saattoi tehdä päätöksiä liian kevyen harkinnan ja riittämättömän valmistelun pohjalta. Tällä tarkoitettiin sitä, että laamanni ei ennalta riittävästi tai lainkaan selvittänyt käräjäoikeudessa olevien kysymyksessä olevan asian asiantuntijoiden tai työntekijöiden käsitystä asiasta. Eräät vastaajat mainitsivat, että päätökset käräjäoikeudessa noudatettavasta menettelystä tai linjauksista uuden lainsäädännön johdosta saattoivat kestää kauan tai että laamannin tulisi delegoida enemmän päätösvaltaa merkityksettömissä asioissa.

Kysymys käräjätuomareiden palkitsemismahdollisuuden olemassaolosta tuli esille 13 käräjätuomarin haastattelussa. Näistä yhdek-

sän piti tällaista keinoa mahdottomana. Heistä kaksi perusteli kantaansa tuomarin riippumattomalla asemalla. Muut vastaajat perustelivat kielteistä kantaansa tuomarin työn mittaamisen ja objektiivisten mittareiden aikaansaamisen vaikeudella, osa yleisillä työskentelyilmapiiriin liittyvillä seikoilla. Neljä myönteisesti vastannutta piti asiaa toivottavana, vaikkakaan ei helppona toteuttaa.

Ongelmat ja haasteet

Vastaukset hajautuivat melko laajalle, kun laamanneilta kysyttiin, millaisia ongelmia käräjäoikeuden johtamisessa oli ja millaisia haasteita johtamiseen tulevaisuudessa sisältyi. Keskustelussa tuli esille sellaisia asioita kuin vaikeus sovittaa työaika käräjäoikeuden johtamisen ja tuomarina toimimisen välillä sekä kansliahenkilöstön uuteen palkkausjärjestelmään siirtyminen ja sen aiheuttamien tilanteiden jälkihoito, vaikka näitä ei aina annettukaan vastaukseksi nimenomaisesti tähän kysymykseen.

Laamanniin vastausten moninaisuuden vuoksi niiden ryhmitteleminen on jossain määrin ongelmallista. Edellä mainitun vaikeuden tuomarin työn ja käräjäoikeuden johtamisen välillä mainitsi tässä yhteydessä tavalla tai toisella kahdeksan vastaajaa. Hallintoon liittyvät tehtävät ovat lisääntyneet vuosi vuodelta, jolloin on yhä vaikeampaa löytää riittävästi aikaa juttuja ratkaisevana tuomarina toimimiseen. Jotta laamanni voi toimia yksikkönsä johtajan, edellyttää se myös tuomarin arvovaltaa eli sitä, että laamanni edelleen säilyttää tuntuman lainkäyttöön ja on ainakin jonkin alueen erityinen asiantuntija. Erityisesti niissä suurissa ja keskisuurissa käräjäoikeuksissa, joissa ei ollut erikseen hallintopäällikön virkaa, oli ongelma muita käräjäoikeuksia suurempi. Niissä suurimmissa käräjäoikeuksissa, joissa oli hallintopäällikön virka, tuli laamannin ajankäytön ongelma uudelleen korostuneesti esille. Neljä laamannia toi lisäksi esiin henkilöjohtamiseen ja asiantuntijoiden johtamiseen liittyvät vaikeudet sekä tarpeen panostaa kehittymiseen johtajana.

Useat käräjätuomarit pitivät laamannin johtajan aseman ja arvovallan kannalta ongelmana sitä, jos hän ei enää lainkaan toimi tuomarina tietyn tyyppisissä asioissa tai ratkaisee juttuja vain vähän. Ongelmaksi asia nähtiin myös siitä syystä, että laamannille kuuluva tehtävä huolehtia lainkäytön yhtenäisyydestä omassa käräjäoikeudessaan hankaloituu merkittävästi, jos hänen tuntumansa tuomitsemistoimintaan on kovin ohut.

Yhdeksän laamannia piti henkilökunnan ikääntymistä ja siitä aiheutuvia työkykyyn, työssä jaksamiseen ja työilmapiiriin liittyviä vaikutuksia käräjäoikeuden johtamisen ongelma-alueena. Tämä koski sekä käräjätuomareita että kanslian henkilöstöä. Myös sen että työyhteisön henkilöt ovat kauan olleet työssä samassa virastossa, katsottiin aiheuttavan kanssakäymisessä ongelmia, jotka heijastuivat ajoittain työilmapiiriin. Niissä käräjäoikeuksissa, joissa oli tehty henkilökunnan osa-aikaeläkejärjestelyjä, ilmeni kanslian henkilökunnan haastatteluissa, että ne saattoivat merkittävästi haitata normaalia työn tekemistä. Ne käytännön toteutuksen muodot, joita oli omaksuttu, merkitsivät usein työn epätasaista jakaantumista kokopäiväisten työntekijöiden kesken sekä haittoja tehtävien muuhun järjestämiseen, esimerkiksi toimivan lähiesimiesjärjestelmän aikaansaamiseen.

Viisi laamannia otti tässä yhteydessä esiin käytettävissä oleviin resursseihin liittyvät ongelmat. Niitä oli kahdenlaisia. Vastaajista kaksi toi esiin sen, etteivät resurssit vastanneet käräjäoikeuden työ määrää, käräjäoikeudet olivat siksi aliresursoituja. Muut esittivät sen, ettei kansliaan ollut saatavissa ammattitaitoisia henkilöitä määräkäiksiin tehtäviin tai pysyviin virkoihin, kun nykyisin ei enää muodostunut ammattitaitoisia työvoimareserviä niin kuin aikaisemmin. Tämä johtui vastaajien mukaan siitä, että hallinnonalalla ei ollut vuosiin ollut mahdollista palkata vuosilomasijaisia. Tämän johdosta ei ollut saatavilla sellaista henkilökuntaa, joka olisi valmiiksi perillä käräjäoikeuden töistä. Kaikki uudet työntekijät tai sijaisuuksia hoitamaan palkattavat työntekijät tuli opettaa alkeista pitäen, mikä vei aikaa ja muun henkilökunnan työpanosta. Resurssit tavalla tai toisella esille ottaneista laamanneista kaksi oli pienestä ja kolme suuresta käräjäoikeudesta.

Kolmen vastaajaan mielestä sisäisen tiedottamisen järjestäminen oli johtamisen ongelma-alue. Niin ikään kolme vastaajaa piti työ määrän tasaisesta ja oikeudenmukaisesta jakautumisesta huolehtimista sekä käräjätuomareiden että kansliahenkilökunnan kesken ongelmana. Sisäiseen tiedonkulkuun ja tiedottamiseen käytettiin virastoissa sisäistä kokousjärjestelmää tai sähköisiä välineitä, sähköpostia ja viraston omaa Intranetiä. Sen kehittämiseen oli joissakin käräjäoikeuksissa kiinnitetty erityistä huomiota. Työmäärään tasaiseksi jakamiseksi oli käräjäoikeuksissa omaksuttu erilaisia toimintatapoja. Yleinen huomio haastattelujen perusteella oli se, että tässä ei yleisesti ottaen koettu olevan ongelmia. Eräissä sellaisissa käräjäoikeuksissa, joissa työ määrän tasaamisjärjestelyt olivat hyvin yksi-

tyiskohtaisia, arvioitiin, että niihin toisinaan kului suhteettoman paljon aikaa suhteessa varsinaiseen työn tekemiseen.

Kahden vastaajaan mukaan oikeusministeriön toiminnassa kärjäoikeuksien jo tapahtuneessa tai tapahtuvaksi suunnitellussa yhdistämisessä tai lakkauttamisessa oli huomautettavaa. Ratkaisujen tekeminen yleensä oli kestänyt kohtuuttoman kauan, samoin niiden käytännön järjestämistapojen ratkaiseminen. Epätietoisuuden aika oli aiheuttanut henkilöstössä suurta epävarmuutta, millä oli ollut vaikutuksia sekä työtehoon että työilmapiiriin. Kaksi laamannia totesi, että laamannin ja kärjätuomarien valintamenettely heijastui suoraan kärjäoikeuden johtamiseen. Kun tuomioistuinura oli edelleen määräävänä laamannin valinnassa, nimitettiin laamanneiksi jo myöhäisessä keski-iässä olevia. Tavoitteen olisi kuitenkin tullut olla saada johtajiksi noin 50-vuotiaita laamanneja, joilla olisi enemmän innostusta ja dynaamisuutta johtamiseen kuin lähempänä eläkeikää olevilla. Toinen vastaajista totesi, että tuomarivalintalautakunnan linja kärjätuomareiden nimittämisehdotuksen tekemisessä ei ollut säädösten tarkoittamalla tavalla tuottanut muita kuin tuomaritaustaisia nimitettyjä.

Myös seuraaviin asioihin kiinnitettiin huomiota: Kärjäoikeuksilla ei ole ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana, eikä tälläkään hetkellä, työrauhaa keskittyä päätehtävänsä hoitamiseen. Se hallintoa, taloutta tai muuta sellaista koskevien asioiden määrää, jota vuoden aikana täytyy valmistella ja toteuttaa tai josta täytyy laatia lausuntoja, on suuri. Tällaisiin asioihin käytetty työaika rasittaa tuomioistuimen perustehtävän hoitamista. Toisaalta keskeneräisiä asioita, joihin ratkaisua ei ollut saatu aikaiseksi, nostetaan esille toistuvasti, millä on huomattava työtehoa ja työilmapiiriä hiertävä vaikutus kärjäoikeuksissa. Puutteet istunto- ja työtilojen turvallisuusjärjestelyissä, kärjäviskaalin koulutustausta huomioon ottaen liian suppea tehtäväkuva, vaikeudet erikoistumisen voimaansaattamisessa lainkäytössä sekä kärjätuomarin ja kärjäsihteerin muodostamien työparien muuttumattomuus olivat muita tässä yhteydessä mainittuja asioita.

Myös kärjäoikeuden johtamisen haasteet hajautuivat laamannien vastauksissa melko laajalle alueelle. Seitsemän laamannia katsoi suurimpana tulevaisuuden haasteena olevan selviytyä henkilöstön ikääntymisen aiheuttamista vaikutuksista työkykyyn, työssä jaksamiseen ja työilmapiiriin. Viisi laamannia piti haasteena kansliahenkilöstön uuden palkkausjärjestelmän voimaan saattamista ja siihen liittyvien mahdollisesti kielteisten ilmiöiden hoitamista. Viisi

mainintaa sai niin uuden lainsäädännön asettamat haasteet kuin myös henkilöstöresursseihin liittyvät kysymykset, kuten uuden osaavan henkilöstön rekrytoiminen sekä henkilöstön ammattitaidon säilyttäminen. Neljä laamannia mainitsi haasteena tulevaisuudessa toteutettaviksi päätetyt tai suunnitellut käräjäoikeuksien lakkauttamiset ja yhdistämiset. Kaksi mainintaa koski asiakasnäkökulman sisäänajoa ja uuden tekniikan käyttöön ottamiseen sekä työmenetelmien kehittämiseen liittyviä haasteita. Myös avoimuuden lisääminen, työturvallisuudesta huolehtiminen ja henkilökunnan vastuullisuuden lisääminen omasta kouluttautumisestaan mainittiin yksittäisinä haasteina. Vastaukset olivat siten osittain samoja kuin kysyttäessä johtamisen ongelmia.

Käräjätuomareiden vastaukset käräjäoikeuden johtamisen ongelmista vastasivat osittain laamannien esiin ottamia asioita. Sama vastaaja saattoi ottaa esiin useita asioita. Useat käräjätuomarit eivät kuitenkaan vastanneet tai osanneet vastata kysymykseen. Viisi käräjätuomaria mainitsi henkilöjohtamisen, neljä henkilökunnan ikääntymisen ja jaksamisen sekä työilmapiirin. Viiden vastaajan mielestä käräjäoikeuden sisäisessä tiedottamisessa sekä kokouskäytännöissä oli puutteita, jotka olisi tullut korjata. Kaksi vastaajaa puolestaan toi esiin laamannin vaikeuden jakaa ajankäyttönsä sekä johtamiseen ja siihen liittyvään hallintoon että tuomitsemistoimintaan. Kahden käräjätuomarin mielestä käräjäoikeuden työjärjestyksessä oli puutteita. Se oli joko liian ylimalkainen tai siinä ei ollut jaettu selkeitä vastuualueita käräjätuomareille. Myös oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen, kehittämishankkeiden tulosten noudattamatta jättäminen, käräjäoikeuksien yhdistämisen läpivieminen sekä käräjäoikeuden toimiminen kolmella paikkakunnalla mainittiin.

Johtamisen haasteina käräjätuomareista seitsemän otti esiin varsinaiseen lainkäytön sisältöön liittyviä asioita, kuten tiedossa olevat uudistukset: vapaamuotoinen sovintomenettely riita-asioissa ja kirjallinen prosessi rikosasioissa, asioiden yleinen vaikeutuminen sekä kansainvälisen oikeuden ja EY-oikeuden lisääntyvä soveltaminen. Käräjäoikeuksien yhdistäminen mainittiin kaksi kertaa. Henkilöstöön liittyvinä haasteina mainittiin käräjätuomareiden lähitulevaisuudessa tapahtuva eläkkeelle jääminen ja pätevän henkilöstön rekrytoiminen. Riita-asioiden käsittelyaikojen lyhentäminen, riita-asioiden kolmen tuomarin kokoonpanojen ja rikosasioiden vahvennettujen kokoonpanojen lisääminen sekä uuden tekniikan käyttöönotto mainittiin myös. Käräjätuomarit vastasivat johtamisen haasteita

koskevaan kysymykseen selvästi vähemmän kuin johtamisen ongelmia koskeneeseen kysymykseen.

Kanslian henkilökunnan haastatteluissa ei varsinaisesti kysytty johtamisen ongelmia tai haasteita. Sen sijaan niissä kysyttiin kansliassa työskentelevien käsitystä laamannin toiminnasta johtajana ja siinä mahdollisesti olevia myönteisiä tai kielteisiä puolia. Yleisesti ottaen vastauksia kysymykseen annettiin vähän, eikä niissä juurikaan esitetty kritiikkiä. Tämän kysymyksen yhteydessä keskustelussa ja muutoin tuli joidenkin haastateltavien kanssa kuitenkin esille seuraavia asioita: laamannin jääminen etäiseksi ja vieraaksi, selkeiden ohjeiden puuttuminen delegoitujen asioiden siirtämisessä kansliasta tuomareille, osa-aikaeläkejärjestelyjen aiheuttamat ongelmat kanslian työskentelyssä ja sisäisen kokousjärjestelmän puutteet. Näistä kaikki mainittiin useammin kuin kerran. Myös kanslian työ määrän epätasainen jakautuminen, päätöksenteon ja reagoinnin hitaus mainittiin.

Kehittämishankkeet ja toimintatapojen kehittäminen

Laamanneilta kysyttiin, mikä on heidän yksikkönsä tärkein tämän hetken ja lähitulevaisuuden kehittämishanke. Vastaukset jakaantuivat useille eri alueille. Yksittäisiä mainintoja oli kaikkiaan 16.

Toimintatapojen kehittäminen sai 12 mainintaa. Seitsemässä käräjäoikeudessa voi haastattelujen perusteella tällä hetkellä puhua varsinaisesti strukturoidusta, meneillään olevasta tai aloitettavaksi päätetystä hankkeesta. Näistä kolme oli suurta ja kolme keskisuurta käräjäoikeutta sekä yksi pieni. Hallinnon laatukäsikirjan aikaan saaminen, yhtenäisten toimintatapojen laatiminen rikosasioiden käsittelyssä yhteistyössä sidosryhmien lähinnä syyttäjien kanssa, lähiesimiesjohtamisen kehittäminen sekä kansliahenkilöstön perehdyttämis- ja koulutusohjelma ovat tällaisia eräissä käräjäoikeuksissa meneillään olevia hankkeita. Muiden vastausten perusteella toimintatapojen kehittäminen oli lähinnä yleisluotoista pyrkimystä tulevaisuudessa parantaa toimintatapoja, joissa oli tiedostettu olevan korjaamista tai yhtenäistämistä. Kehittämisenä mainittiin lisäksi nuorten rikoksenteekijöiden juttujen käsittelyn parantaminen, kehityskeskusteluissa esiin tulleiden asioiden työstäminen ja toteuttaminen, kielilain asettamien vaatimusten toteuttaminen, sanelulaitteen käytöstä luopuminen ja käräjäsihteerien käytön lisääminen rikosasioiden käsittelyssä tuomion julistamisen nopeuttamiseksi. Haastateltujen joukossa oli myös käräjäoikeuksia, joissa oli saatettu aikaisem-

min loppuun monia kehittämishankkeita, joilla oli ollut yhtymäkohdat käräjäoikeus uudistukseen ja muihin käräjäoikeuden toimintaa koskeneisiin viime aikojen muutoksiin.

Käräjäoikeuden sisäisen kokouskäytännön kehittäminen mainittiin viisi kertaa. Kysymys oli koko käytännön uudelleen järjestämisestä, tuomarikokousten käynnistämisestä sekä johtoryhmän kokousten säännönmukaistamisesta ja aseman selkiyttämisestä johtamisessa. Kehittämistarvetta oli olemassa myös sen takia, että käräjätuomarit olivat haluttomia osallistumaan yhteisiin kokouksiin. Käräjäoikeuden toimitiloihin liittyvä kehittäminen sai viisi mainintaa. Tällöin oli kyse istuntosalien vähäisyydestä, tilojen yleisestä kuluineisuudesta ja vanhentuneisuudesta, käräjäoikeuden laajenemiseen liittyvästä tilatarpeesta ja turvallisuuteen liittyvien puutteiden korjaamisesta. Ammattitaidon ylläpitämiseen tai parantamiseen tähtäviä kehittämisajatuksia esitettiin myös viisi. Koulutukseen panostamisen ohella mainittiin tuomarikierron ja erikoistumisen aikaansaaminen tai kehittäminen.

Hovioikeuspiirin alueella käynnissä oleva laatuhanke mainittiin neljässä haastattelussa tärkeimmäksi kehittämishankkeeksi. Samoin neljä kertaa mainittiin kanslian uuden palkkausjärjestelmän vakiinnuttaminen tai sen aiheuttamien työilmapiiriongelmiin ja epäoikeudenmukaisuuden hoitaminen. Käräjäoikeuksien jo päätetty tai valmisteilla oleva yhdistäminen mainittiin kolme kertaa. Kolme kertaa mainittiin myös istutkokoonpanoihin liittyvä tavoite. Viimeksi mainitussa ryhmässä kaksi mainintaa koski riitajuttujen kolmen tuomarin istuntojen ja rikosjuttujen vahvennettujen kokoonpanojen lisäämistä ja yhdessä tavoitteena oli lisätä kustannussäästöjen aikaansaamiseksi yhden tuomarin käsittelyjä. Organisaation kehittämistä ei kaksi vastaaja tarkemmin yksilöinyt, mutta kolmas toi esiin pyrkimyksen lähiesimiestasojen lisäämiseksi siten, että käräjäsiihteereille uskottaisiin enemmän johtamistehtäviä.

Kaksi mainintaa sai sekä uuden istuntosalitekniikan käyttöön-saaminen ja hyväksikäyttö oikeudenkäynnissä että työhyvinvointi. Toisessa jälkimmäisistä käräjäoikeuksista oli päätetty laatia työhyvinvointistrategia. Sen aikaan saamisesta vastasi käräjäoikeuden Kaiku-kehittäjäkoulutuksen²¹ saanut käräjätuomari.

Johtaminen, tuomitsemiskäytännön yhtenäistäminen, käsittelyaikojen lyhentäminen riita-asioissa, resurssien lisääminen, ikäänntyvän ja päätetyön aiheuttamista fyysisistä haitoista kärsivän henkilöstön työkyvyn säilyttäminen, henkilöstöstrategian laatiminen, notaarien koulutusohjelman laatiminen, kielilain asettamien vaatimusten toteuttaminen ja henkilökunnan tietoteknisten valmiuksien lisääminen mainittiin kukin kerran tärkeänä käräjäoikeuden kehittämishankkeena. Yhdessä käräjäoikeudessa ei ollut laamannin mukaan kehittämishankkeita.

Kuten todettiin, hyvin harva missään edellä mainitussa ryhmässä esiin tulleista kehittämishankkeista oli varsinaisesti jäsennelty, aloitettu tai aloitettavaksi päätetty. Enemmänkin esitetyt asiat olivat ikään kuin tulevaisuuden tavoitteita, joiden saavuttamiseksi ei vielä ollut ryhdytty varsinaisiin toimiin.

Käräjätuomareiden käsitystä oman käräjäoikeuden tärkeistä kehittämishankkeista kysyttäessä vastaukset liikkuivat yleisesti ottaen samoilla alueilla kuin laamannien vastauksissa. Seitsemän vastaajaa ei kuitenkaan tiennyt tai osannut sanoa käräjäoikeudessa olevan mitään kehittämishanketta joko meneillään tai tulossa. Näiden vastaajien joukossa oli myös pari sellaista, joiden mielestä kehittämishankkeiden käynnistäminen ja läpivienti eivät kuuluneet käräjäoikeuksien tehtäviin. Hovioikeuspiirin laatuhankeeseen mainitsi kuusi käräjätuomaria. Käräjäoikeuden yhdistämisen mainitsi viisi ja toimitilat turvallisuusjärjestelyineen niin ikään viisi vastaajaa. Koulutuksen ja ammattitaidon mainitsi puolestaan kaksi vastaajaa. Loput vastauksista jakautuivat yksittäisiin asioihin, joita olivat menettelyjen yhtenäistäminen ja oikeuskäytännön yhtenäisyys, kanslian uusi palkkausjärjestelmä, tuomaripalaverien käynnistäminen, organisaa-

²¹ *Kaiku-ohjelma (Kaikki kunnossa) on Valtiokonttorin organisoima hanke, jonka keskeinen toteutusmuoto on ollut työhyvinvoinnin kehittäjien kouluttaminen ja kehittäjäverkoston muodostaminen valtionhallintoon. Kaiku-ohjelman tarkoituksena on löytää oikeat keinot työhyvinvoinnin kehittämiseksi. Työhyvinvointi valtionhallinnossa, tarkastuskertomus 116/2005.*

tion uusiminen sekä uusi lainsäädäntö, riita-asioiden vapaamuotoinen sovittelu ja rikosasioiden kirjallinen prosessi.

Laamaneilta ja kärjätuomareilta kysyttiin myös, miten heidän kärjäoikeudessaan kehitetään toimintatapoja. Suurimmassa osassa haastatteluja laamannit ottivat esille kärjäoikeuden omat sisäiset kokoukset tilaisuuksina, joissa myös toimintatapojen kehittämisestä ja muuttamisesta voitiin tehdä ehdotuksia tai keskustella. Sisäiset kokousjärjestelyt vaihtelivat eri kärjäoikeuksissa melkoisesti, eikä kaikkien tämänkään vastauksen antaneiden laamannien kärjäoikeudessa ollut olemassa yksityiskohtaisesti säänneltyä ja säännöllistä kokouskäytäntöä. Siitä huolimatta kärjäoikeuksissa järjestettiin joka tapauksessa koko henkilöstön tai osastojen, ryhmien, tiimien tai vain samaa työtä tekevien yhteisiä kokouksia, joissa toimintatapoja voitiin käsitellä ja niistä keskustella. Joissakin kärjäoikeuksissa toimintatapojen kehittäminen oli muodostunut henkilöstökokousten tavanomaiseksi asiaryhmäksi. Toisissa taas kysymys oli pelkästään tilaisuuden varaamisesta keskustelua varten. Usein kuitenkin vastauksista välittyi se, että kokousten koollekutsuminen ei ollut ongelmatonta, vaikka tällainen foorumi oli olemassa. Koko henkilöstön kokouksissa ei useinkaan syntynyt riittävää keskustelua. Osa kärjätuomareista ei ollut halukas osallistumaan yhteisiin kokouksiin. Kun kärjäsihteerit eivät olleet läsnä tuomarikokouksissa, yhteisistä toimintatavoista sopiminen oli ongelmallista, koska kaikki asiaan osalliset eivät olleet läsnä, eikä kaikki sopimista varten tarvittava tieto ollut siten käytettävissä. Sama tilanne toistui kärjäsihteerien yhteisissä kokouksissa, joissa kärjätuomarit eivät olleet läsnä.

Vapaamuotoiset keskustelut ja henkilökohtainen opastaminen mainittiin neljästi. Samoin neljä kertaa mainittiin, että työparityöskentelyä kärjätuomarin ja kärjäsihteerin välillä tai toimintatapoja yleensä kehitettiin jatkuvasti osana tavallista työn tekoa. Kolme mainintaa sai koulutustilaisuuksien, yhteisten keskustelutilaisuuksien ja tapaamisten järjestäminen sidosryhmien (syyttäjät, poliisi, sosiaaliviranomaiset, kriminaalihuolto ja asianajajat) kanssa sekä kirjallisen eri tehtäviä varten olemassa olevan ohjeistuksen laatiminen ja päivittäminen. Kahdessa haastattelussa mainittiin sisäisen tiedottamisen lisääminen keinona toimintatapojen kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi. Näissä kärjäoikeuksissa oli erityisesti kiinnitetty huomiota sähköpostin käyttöön tiedottamisessa yleensä ja välineenä toimintatavoista tiedottamiseksi ja sopimiseksi. Sähköposti oli joidenkin vastaajien mukaan syrjäyttämässä perinteistä kokouskäytän-

töä. Käräjäoikeuden oman Intranetin luominen ja käyttöönotto olivat osin syrjäyttämässä sähköpostia toisessa sisäisen tiedottamisen maininneissa käräjäoikeudessa.

Muita toimintatapojen kehittämisen muotoja olivat muun muassa lähikäräjäoikeuksien käytäntöjen selvittäminen ja niiden hyvien käytäntöjen omaksuminen, koulutustilaisuuksissa saadusta tiedosta ja aineistosta tiedottaminen, kehittämis- ja valmistelutyöryhmien käyttäminen, hovioikeuspiirin laatuhanke ja vastuutuomarijärjestelmän kehittäminen muun muassa huolehtimaan lainkäytön toimintatapojen ja menettelyjen kehittämisestä sekä jatkuva laadun ja tehokkuuden seuraaminen muun muassa hovioikeuden päätösten pohjalta. Yhdessä käräjäoikeudessa oli parhaillaan käynnissä sakonmuuntoasioiden työprosessien kehittäminen.

Käräjätuomarien haastatteluissa eniten mainintoja toimintatapojen kehittämisestä ja sen menettelyistä sai sisäinen kokousjärjestelmä. Mainintoja oli kahdeksan. Vapaamuotoiset keskustelut mainittiin seitsemän kertaa. Neljän vastaajan mukaan toimintatapoja ei kehitetä käräjäoikeudessa, tai se on sattumanvaraista. Kolme vastaajaa mainitsi sisäisen tiedottamisen ja erityisesti sähköpostin käytön. Kanslialle laadittu kirjallinen ohjeistus, sisäinen koulutus, lainsäädännön ja oikeuskäytännön seuraaminen mainittiin kukin kerran. Eräs käräjätuomari ilmoitti toimintatapoja kehitettävän jatkuvasti, mutta käytännön toteutusten jäävän usein puutteellisiksi.

Kaiken kaikkiaan vastauksissa keskityttiin sen selvittämiseen, millaisin järjestelyin käräjäoikeudessa toimintatapojen kehittämistä tarkoittavat aloitteet ja asiat tulevat esille ja niistä voidaan keskustella. Vain muutamassa käräjäoikeudessa oli haastattelujen aikaan meneillään konkreettinen hanke tai työ toimintatapojen kehittämiseksi tai uusimiseksi. Toisaalta eräissä käräjäoikeuksissa korostettiin sitä, että toimintatapojen kehittäminen on jatkuvaa, normaaliin työhön saumattomasti kuuluva osa-alue.

Henkilöstön suoriutumisen seuranta

Kaikilta haastatelluilta kysyttiin, millä tavoin yksittäisten työntekijöiden edistymistä tai selviytymistä seurataan vuoden aikana. Laamannien vastausten perusteella alaisten seuranta oli järjestetty pääosin asianhallintajärjestelmistä saatavien raporttien ja tilastojen seuraamisen avulla. Suoranaisesti näitä mainintoja oli 19, mutta myös muissa vastauksissa järjestelyn pohjana olivat asianhallinta-

järjestelmien tuottamat tiedot. Suuressa osassa käräjäoikeuksia tulostetut raportit kierrätettiin henkilökunnalla, mutta ei kaikissa.

Vaihtelua oli siinä, mitä tilastoista seurataan ja millä aikavälillä sitä tehdään. Raportit tulostettiin useimmiten kerran kuukaudessa, mutta myös kerran puolessa vuodessa tai neljännesvuosittain. Niistä seurattiin joko henkilötasolla käräjätuomareiden tai kaikkien lainkäyttöön osallistuvien työntekijöiden ratkaisemien juttujen määrää ja käsittelyaikoja. Asiaryhmittäinen sekä osasto- ja ryhmäkohtainen seuraaminen olivat myös käytössä. Eräissä käräjäoikeuksissa seurattiin käräjäoikeuden kokonaistulosta menemättä yksittäisen työntekijän tasolle. Eräässä oli seurannan peruste lähtökohtaisesti sama, mutta siinä verrattiin ratkaistujen asioiden määrää vireille tulleitten asioiden määrään. Eräässä käräjäoikeudessa käräjätuomarikohtaisen seurannan perustana oli selvittää se, miten paljon kullakin oli vanhoja yli puoli vuotta tai vuoden vireillä olleita juttuja. Seurannan kohteena oli myös se, miten paljon juttuja kullakin tuomarilla oli ratkaisematta, ja paljonko niistä oli vanhoja.

Kahdessa käräjäoikeudessa seuranta oli järjestetty jossain määrin poikkeavasti. Toisessa näistä käräjätuomarien selviytymistä seurattiin pisteytyksen perusteella, jolloin juttujen määrän ohella pisteytykseen vaikutti tarkka istuntopäivien sisällön ja keston seuranta. Toisessa seurattiin manuaalisesti käräjätuomarien työpanosta osastoitain ja tuomareittain sekä juttujen ikäjakautumaa. Kummassakin tapauksessa pohjana olivat raportit, mutta osittain seuranta tehtiin manuaalisesti.

Käräjäoikeuden tai sen osaston tai ryhmän henkilökunnan kokoukset ja henkilökohtaiset keskustelut, joilla eräät laamannit tarkoittivat myös kehityskeskusteluja, mainittiin 12 kertaa. Eräissä vastauksissa keskustelut esitettiin raporttiseurannan jälkeisenä vaiheena, jossa pyrittiin saamaan selville ongelmien syitä, mutta ne esitettiin myös varsinaisena työntekijän selviytymisen seuraamisen keinona. Tällöin laamanni saattoi säännöllisin väliajoin kysellä alaisiltaan työtilannetta ja siinä olevia muutoksia. Kahdessa laamannien vastauksessa todettiin, että työparit ja tiimin jäsenet seuraavat toistensa selviytymistä. Laadullisen seurannan välineiksi kolme laamannia ilmoitti hovioikeuden päätökset ja niissä esiin tulleitten asioiden nostamisen keskustelun kohteiksi. Kolme laamannia ilmoitti, ettei järjestelmälliseen seurantaan ollut ollut vielä tarvetta tai että seuraaminen oli vaikeaa, koska henkilökohtaiset erot käräjätuomareiden työnteossa olivat joka tapauksessa suuret.

Raporttien ja tilastojen avulla seurattiin niiden kanslian työntekijöiden selviytymistä, jotka osallistuivat käräjäoikeudessa lainkäyttötoimintaan eli kiinteistöasioiden, summaaristen asioiden ja hakemusasioiden ratkaisemiseen. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävissä olevien selviytymistä ei voinut seurata samalla tavoin. Näissä tapauksissa arvioi laamanni tai osastosihteeri tai muu lähiesimies tilannetta päivittäisen kanssakäymisen ja havainnoinnin perusteella. Eräissä käräjäoikeuksissa seurattiin tässä yhteydessä erityisesti sairauspoissaolojen määrää ja kehitystä. Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien todettiin olevan useimmiten senlaatuaisia, että asiakas reagoi välittömästi, jos asiaa ei hoidettu asianmukaisesti. Asiakaspa-laute toimi parhaana seurannan välineenä.

Useimmiten laamanni seurasi työntekijöiden selviytymistä, mutta eräissä käräjäoikeuksissa seuranta oli siirretty osastojen tai ryhmien ja niissä erityisesti osastonjohtajien tai lähiesimiesten vastuulle. Muutaman haastattelun mukaan osastokohtaisen ja osastonjohtajan suorittaman seurannan haittana oli se, että kun vastuu asian järjestämisestä oli hajautettu, ei kukaan oikeastaan tiennyt, oliko osastossa seurantaa, ja jos oli, miten se oli järjestetty. Myös vastuutuo-marit, hallintopäällikkö ja työpari mainittiin seurannasta vastuussa olevina henkilöinä. Kanslian henkilökunnan seuraaminen oli useimmiten osastosihteerin tai lähiesimiehen tehtävänä. Käytännössä seurantaa tekivät myös lähipiirin työtoverit.

Haastatteluissa kysyttiin myös käräjätuomareiden ja kanslian henkilöstön käsitystä työntekijöiden selviytymisen seuraamisesta. Suurimmassa osassa käräjätuomarien vastauksista ilmoitettiin laamannin tai osastonjohtajan seuraavan joko asianhallintajärjestelmistä saatavien käräjäoikeuskohtaisten tai valtakunnallisten raporttien ja tilastojen avulla tai jollain muulla tavoin käräjätuomarien selviytymistä. Näitä mainintoja oli kaikkiaan 15. Kolme haastateltua piti tällaisena seurantana laamannille puoli vuotta tai vuoden ratkaisematta olevien asioiden johdosta annettavia selvityksiä. Kolme käräjätuomaria mainitsi osaston tai ryhmän kokoukset ja kehityskeskustelut seuraamisen tapana. Yksittäisiä mainintoja olivat työparien keskinäinen seuraaminen, laamannin tekemä seuranta hovioikeusratkaisujen perusteella sekä yleinen havainnointi.

Neljä käräjätuomaria vastasi, etteivät he tienneet, seurattiinko yksittäisen työntekijän selviytymistä mitenkään. Yksi ilmoitti, ettei seurantaa lainkaan tarvita, ja yksi, että laamanni ei seuraa selviytymistä yksilötasolla. Useilla käräjätuomareilla ei ollut tarkkaa käsitystä asiasta, mutta he arvelivat seurannan tapahtuvan ilmoittamal-

laan tavalla. Muutamissa laamannien ja käräjätuomareiden haastatteluisa ilmeni ristiriitaisuutta. Käräjätuomarin käsityksen mukaan laamanni ei valvonut käräjätuomarikohtaisesti työn tulosta ja tuomarin selviytymistä, vaikka laamannin haastattelussa tuli ilmi hyvinkin seikkaperäinen seuranta. Sellainenkin käräjätuomarin vastaus oli, jossa arveltiin laamannin seuraavan yksittäisen käräjätuomarin edistymistä, vaikka itse asiassa tällaista seurantaa ei ainakaan järjestetyssä muodossa ollut.

Kanslian haastatelluista 16 kertoi seurannan tapahtuvan raporttien ja tilastojen pohjalta. Viisi vastaajaa kertoi seurannan tapahtuvan osastojen tai ryhmien kokouksissa ja kolme henkilökohtaisen kehityskeskustelun tai muun keskustelun perusteella. Kaksi vastaajaa mainitsi työntekijöiden keskinäisen seurannan ja sisäisen kontrollin sekä kaksi sairauspoissaolojen seuraamisen. Seitsemän vastaajan mukaan työntekijöiden selviytymistä ei seurattu millään lailla. Yhden mukaan selviytymistä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtävissä ei voinut käytännössä seurata. Osastosihteeri tai muu lähiesimies sekä laamanni olivat ne, joiden tehtäviin seuraaminen kuului.

Myös henkilöstön suoriutumisen seuraamisessa tulivat haastatelluissa esiin asian järjestämistavan erot käräjäoikeuksien välillä. Eräissä käräjäoikeuksissa kyse oli vakiintuneesta menettelystä, jolla niin johtamisen kuin työmäärän jakautumisen, jaksamisen tai ruuhkien välttämisen näkökulmasta oltiin tilanteen tasalla. Tällöin myös mahdollisuudet vaikuttaa asiaan tavalla tai toisella ongelmien syntymisen ehkäisemiseksi tai niiden vaikutusten korjaamiseksi olivat olemassa. Toisissa käräjäoikeuksissa taas seuranta oli sattumanvaraista, ja vaikka tilastoja ja raportteja tulostettiin ja seurattiin, ei niistä saatavalla tiedolla ollut ilmeisesti käytännössä juuri merkitystä. Jossain määrin seurannan järjestämistapaan vaikutti käräjäoikeuden koko, sillä pienissä käräjäoikeuksissa oltiin muutoinkin haastateltujen mukaan hyvin selvillä työntekijöiden tilanteesta. Kuitenkin eroja oli sellaisissakin käräjäoikeuksissa, joissa henkilökuntamäärä ja vireille tulevien asioiden määrä ei enää ollut helposti hallittavissa.

Käräjätuomareiden työn jakaminen ja työmäärän tasaaminen

Suurimmassa osassa haastatelluista käräjäoikeuksista tapahtui vireille tulleiden juttujen jakaminen yksittäisille käräjätuomareille yleiskansliassa tai kansliassa. Jakaminen tapahtui yleensä arpomalla työjärjestyksen tai laamannin vahvistaman erillisen jakoluettelon,

työsuunnitelman tai muun sellaisen dokumentin perusteella. Pienessä osassa kärjäoikeuksia osaston johtaja tai hänen määräämänsä osastosihteeri tai muu henkilö huolehti juttujen jakamisesta. Tällöinkin se tapahtui arpomalla vuorojärjestyksessä kullekin tuomarille ja perustui laamannin vahvistamaan jakoperusteeseen. Yhdessä kärjäoikeudessa osastonjohtaja jakoi jutut kärjätuomareille ensin arvioituaan jutun laadun ja kunkin kärjätuomarin kulloisenkin työtilanteen. Neljässä kärjäoikeudessa laamanni jakoi jutut joko tuomareille tai osastoille. Suurimmassa osassa kärjäoikeuksista laajat riita-asiat jaettiin normaalista juttujaosta erikseen. Tämä tapahtui joko niin, että laamanni arpoi tai määräsi käsittelijän useimmiten vuorolistan mukaan, tai arpomisen teki kanslia. Osassa asia hoidettiin keskustelemalla kärjätuomareiden kanssa siitä, kenellä olisi asian mahdollisesti vaatimaa erityisasiantuntemusta tai kenellä työtilanne olisi sen käsittelemiseen sopiva. Usein näissä tapauksissa samalla sovittiin siitä, että jutun käsittelijäksi määrätylle annetaan määrätyn ajaksi helpotusta uusien juttujen jaossa. Vain parissa kärjäoikeudessa vireille tulleen jutun laajuus tai vaikeus ei vaikuttanut lainkaan juttujen jakamiseen.

Rikosasioista todettiin erityisesti niissä kärjäoikeuksissa, joissa syyttäjä hoiti pääsääntöisesti kärjäoikeuden puolesta asianosaisten haastamisen eli ns. syyttäjäputken kärjäoikeuksissa, että rikosjutut tulivat syyttäjältä kärjäoikeuteen yhden päivän juttumäärää vastaavina kokonaisuuksina. Tällöin syyttäjä oli tehnyt alustavan arvion juttujen vaativuudesta ja laajuudesta sekä niiden käsittelyyn tarvittavasta ajasta. Jako kärjätuomareille tapahtui koko tällaisen yhden päivän sisältävän kokonaisuuden arpomisella. Jos kullekin kärjätuomarille oli työnjaossa tai muutoin määrätty oma tai omat syyttäjensä, rikosjuttujen jako hoitui tämän perusteella. Toinen usein mainittu tapa rikosjuttujen jakamisessa oli se, että syyttäjät täyttivät heille annetut rikospäivät edellä mainituin tavoin. Tällöin päivät oli jo jaettu eri kärjätuomareille, taikka näin täytetyn päivän jakaminen kärjätuomareille tapahtui myöhemmin kärjäoikeudessa. Viidessä kärjäoikeudessa mainittiin nimenomaisesti, että laajat rikosasiat jaettiin normaalista juttujaosta erillisinä vuorolistan tai muun perusteen mukaan, jolloin niillä saattoi olla vaikutusta uusien juttujen jakamiseen joksikin aikaa. Yhdessä kärjäoikeudessa kulloinkin päivystysvuorossa olevan kärjätuomarin asiana oli jaotella rikosjutut vaikeusasteen mukaan ja sen jälkeen huolehtia niiden jakamisesta. Eräässä toisessa kärjäoikeudessa rikosjutut pisteytettiin esitutkintapöytäkirjan sivumäärän perusteella.

Kolmessa keskikokoisessa ja yhdessä pienessä käräjäoikeudessa mainittiin erikseen, että työmäärän tasaisen jakaantumisen varmistamiseksi käräjätuomareiden työmäärä tasoitettiin kaksi kertaa vuodessa tilastosta saatavan tiedon perusteella. Tässä yhteydessä tehtiin tarvittavat muutokset työnjakomenettelyyn. Yhdessä käräjäoikeudessa tasaaminen tapahtui aina vuosilomakauden jälkeen. Eräässä käräjäoikeudessa laamannilla oli käytössään hyvin tarkka ratkaistujen juttujen ja istuntopäivän aikana istuttujen juttujen määrään sekä istuntopäivän keston perustuva käräjätuomarikohtainen seuranta työmäärän tasaamisen pohjana. Tasaaminen tapahtui puolivuositain edellä kerrotuin tavoin saadun pisteytyksen perusteella. Sokkojako tai arpominen eivät tämän käräjäoikeuden mukaan taanneet pitkällä aikavälilläkään työn tasapuolista jakautumista käräjätuomareiden kesken.

Sen ohella, että laajojen riita- ja/tai rikosjuttujen jakamisessa noudatettiin perusjuttujen jakotavasta poikkeavaa jakotapaa, suurimmassa osassa käräjäoikeuksia luotettiin siihen, että pitkällä aikavälillä juttujen arpominen vuorolistan mukaan ilman erityistoimia tasoittaa työmäärän käräjätuomareiden välillä. Tätä mieltä olivat kaikki käräjätuomarit niissä käräjäoikeuksissa, joissa menettely oli voimassa. Useat myönsivät, että tällaiselle jakotavalle oli ominaista se, että välillä oli aikoja, jolloin työtä oli paljon, ja välillä taas sellaisia jaksoja, jolloin työtä oli vähän. Kukaan käräjätuomareista ei ilmoittanut käytettävän työnjakotavan olevan epäoikeudenmukaisen tai aiheuttavan kohtuuttomia tilanteita.

Kanslian työn jakaminen ja työmäärän tasaaminen

Haastattelujen mukaan päämääränä oli tasapuolinen työnjako. Suurimmassa osassa käräjäoikeuksia kanslian työmäärän ja sen tasaisen jakaantumisen seuraaminen oli uskottu joko osastosihteerille tai muulle lähiesimiesasemassa olevalle. Myös osaston johtaja osallistui seurantaan niissä yksiköissä, joissa oli toimiva osastojako. Näissä käräjäoikeuksissa korostettiin tässäkin yhteydessä osastojen itsenäisyyttä asian hoitamisessa. Myös laamannit osallistuivat kanslian työmäärän seuraamiseen, mutta usein vasta siinä vaiheessa, kun tilanne vaati muutoksia työnjakoihin tai muuta sellaista puuttumista, jonka vain laamanni saattoi tehdä.

Yhteisenä piirteenä kanslian henkilökunnan työmäärän jakautumisessa ja tasaamisessa korostivat niin toimistosihteerit kuin osastosihteerit ja muut lähiesimiehet kunkin oman aktiivisuuden merki-

tystä, jotta työmäärän tasainen jakautuminen toteutuisi käytännössä ja sitä varten mahdollisesti tarpeelliset korjaustoimenpiteet tulisivat ajoissa tehdyiksi. Kahdenkeskisissä tai ryhmän ja tiimin sisäisissä keskusteluissa käsiteltiin työnjakoa ja sen tasapuolisuutta. Kanssakäyminen ja keskustelut olivat myös yleinen tapa seurata työmäärän kehitystä ja kunkin tilannetta sekä tehdä mahdollisesti tarvittavia muutoksia. Kaiken kaikkiaan haastatteluissa ei tullut esiin tapauksia, joissa työn jakamiseen ja sen määrän tasaamiseen olisi oltu tyytymättömiä. Tosin ongelmia saattoi tulla esiin niissä käräjäoikeuksissa, joissa henkilökuntaa oli osa-aikaeläkkeellä. Eläkejärjestelyjen takia tehdyt sijaisuusjärjestelyt ja työn jakamisen tavat eivät kaikkialla tuottaneet toimivaa ja tasapuolista työnjakoa.

Kansliahenkilökunnan tehtävät ovat sekä sisällöltään että käytännön työskentelytavaltaan hyvin erilaiset. Työmäärästä ja sen jakamisesta puhuttaessa on eri tehtävissä työskentelevien tilanne erilainen. Käräjäsihteerien työmäärä ja työn rytmittyminen ovat parittyöskentelyn takia sidoksissa käräjätuomarin työmäärään, työtapaan ja työnjakoon. Kun näissä on hyvin suuria eroja käräjätuomareiden välillä, muodostuvat erot käräjäsihteerien työllistyvyydessä suuriksi. Eräissä käräjäoikeuksissa on pyritty antamaan menettelytapaohjeita erojen tasaamiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi määräykset siitä, että kukaan käräjätuomareista ei sanele pöytäkirjoja tai päätöksiä ja tuomioita. Eräissä käräjäoikeuksissa on pyritty samaan tehtäväkierrolla, jossa käräjätuomarin ja käräjäsihteerin muodostamat työparit vaihtuvat säännöllisin väliajoin. Eräissä käräjäoikeuksissa on annettu myös määräys siitä, että käräjäsihteerien on ruuhkatilanteissa autettava tai toimittava sijaisina muissa tehtävissä. Rikosasioiden käräjätuomareiden sihteerinä olevien työn määrä ja rasittavuus on havaittu erityisen suureksi niissä käräjäoikeuksissa, joissa käräjätuomarit ovat erikoistuneet. Tämä on ollut yhtenä syynä tehtäväkierron käyttöönotolle. Kuten aikaisemmin on todettu, säännöllistä tehtäväkiertoa noudattavia käräjäoikeuksia on hyvin vähän.

Kiinteistö-, hakemus- ja summaarisissa asioissa asiakaspalveluvuorojärjestelmä huolehtii työmäärän tasaamisesta suurimmassa osassa käräjäoikeuksia. Käräjäoikeudesta riippuen yhden asiakaspalveluvuoron tai päivystysjakson pituus on yleisimmin yksi päivä tai viikko kerrallaan. Eräissä käräjäoikeudessa asiakaspalveluvuorot oli jaettu siten, että yksi päivä otettiin vastaan asiakkaiden kansliaan käsiteltäviksi jättämiä hakemuksia, ja seuravana päivänä kyseinen päivystäjä huolehti postissa vireille tulleiden hakemusten jatkokäsittelystä. Asiakaspalveluvuoron aikana vireille tulleesta asiämäärästä

muodostui kunkin oma työmäärä. Pitkällä aikavälillä katsottiin työmäärän tasaantuvan työntekijöiden kesken, vaikka päivittäin vi-reille tulevien asioiden määrä saattoi vaihdella paljon.

Muutamassa käräjäoikeudessa oli toteutettu niin sanottu työ-pankki. Tämä koski erityisesti kiinteistöasioita mutta myös hake-musasioita. Kaikki vireille tulleet asiat pantiin "yhteen pinoon", jos-ta jokainen teki osansa oman työtahtinsa mukaan. Tämän koettiin hyvin tehokkaasti tasaavan työtä. Se myös antaa mahdollisuuden työllistyä tasaisesti niille, joiden työkapasiteetti oli suurempi tai työ-tahti ripeämpi kuin muiden. Toisaalta niiden, joiden tilanne oli toi-nen tai jotka eivät katsoneet hallitsevansa jotakin asiaa riittävästi, työt eivät ruuhkautuneet samalla tavoin kuin, jos kysymys olisi ollut perinteisestä työnjaosta. Tämän ohella olivat näissäkin käräjäoi-keuksissa voimassa yleiset määräykset vaikeiden asioiden siirtämi-sestä joko notaarien tai käräjätuomareiden ratkaistaviksi.

Siirtomenettely toimi kokonaisuutena ottaen käräjäoikeuksissa hieman eri tavoin. Eräissä kanslian henkilökunta esitti, että asian siirtäminen käsitettiin osaamattomuudeksi tai että käräjätuomarit ei-vät suhtautuneet myönteisesti tai riittävän joustavasti asioiden heille siirtämiseen.

Toinen työpankin toteutustapa oli se, että "yhteiseen pinoon" pantiin ne asiat, joita kyseinen henkilö, jolle ne olivat tulleet edellä kerrotun työnjaon perusteella, ei mielestään osannut tehdä niitä, vaikka ne olivatkin delegoidun päätösvallan piiriin kuuluvia. Myös tämä tapa koettiin tehokkaaksi tasata työmääriä ja välttää ruuhkau-tumisia.

Tiimityön omaksuminen oli eräissä käräjäoikeudessa valittu kei-noksi hoitaa kanslian työt ja samalla välttää työmäärän epätasaisuus ja ruuhkautuminen. Kaikki tiettyjä asioita käsittelevän tiimin jäsenet vastasivat yhdessä töiden sujumisesta ja valmistumisesta joutuisasti. Työmäärä tasaantui, eivätkä työt juurikaan päässeet haastateltujen mukaan ruuhkautumaan.

Käräjäoikeuden kanslian hallintoasioita, lähinnä talous- ja henki-löstöhallinnon tehtäviä, hoitavat ovat sillä tavoin eri asemassa kuin muut työntekijäryhmät, että heidän työmääränsä seuraaminen ei ole mahdollista asianhallintajärjestelmistä saatavista tilastoista ja rapor-teista. Näihin järjestelmiin ei kirjata talous- ja henkilöstöhallinnon usein päiväkohtaisesti hoidettavia asioita. Tästä huolimatta näissä-kin tehtävissä pyritään haastattelujen mukaan samalla tavoin työn tasaiseen jakamiseen tekijöiden kesken kuin muissa kanslian tehtä-vissä.

Eräiden laamannien haastatteluissa käsiteltiin sitä, mitä vaikutuksia kanslian työmäärään on sillä, että talous- ja tukipalveluja keskitetään perustettavaan palvelukeskukseen. Näissä käräjäoikeuksissa oli myös mietitty henkilökunnan uusia työtehtäviä uudistuksen toteuttua. Poistuvien tehtävien tilalle oli kaavailtu delegoituja lainkäyttötehtäviä ja delegointimääräysten antamista niitä varten.

Tiedoksiantoasioista huolehtivat haastemiehet ovat poikkeuksellinen työntekijäryhmä, koska heidän työnkuvansa, myös työjärjestysten mukaan, on kaikkein suppein. Eräissä käräjäoikeuksissa oli ryhdytty joko haastemiesten työpanoksen tehokkaammaksi ja tarkoituksenmukaisemmaksi käyttämiseksi tai kanslian henkilökunnan uuden palkkausjärjestelmän vuoksi laajentamaan ja monipuolistamaan haastemiesten tehtäväkuvaa. Haastemiehille oli annettu muun kanslian tapaan delegointimääräyksiä tai uskottu arkistointiin liittyviä tehtäviä. Tällainen tehtäväkuvan laajentaminen oli suunnitteilla muutamassa käräjäoikeudessa. Haastemiesten tiedoksiantoon liittyvän työn seuraamisessa tarvittavat tiedot saadaan asianhallintajärjestelmistä, mutta kokonaistilanteen seuraamisen ongelmana on se, että haastemiehet ovat työnsä luonteen vuoksi sangen erillään käräjäoikeuden kanslian työpäivistä ja -rutiineista.

Käräjätuomareiden istuntopäivien seuranta

Käräjäoikeuksissa ei ollut varsinaista kirjallista ohjetta tai määräystä istuntopäivän tavoitteellisesta keskimääräisestä pituudesta. Sellaisen antaminen todettiin useissa haastatteluissa mahdottomaksi. Siitä huolimatta kaikissa käräjäoikeuksissa oli olemassa epävirallisena ohjeena se, että istuntopäivän tuli kestää virka-ajan. Virka-aika määriteltiin useimmiten päättyväksi klo 16.00 tai 16.15, mutta myös klo 15.00 ja 15.30. Nykyisten prosessisäännösten vallitessa tällainen suositus saattoi koskea pääasiassa rikosasioita, koska riitajuttuja käsiteltiin pääsääntöisesti haastattelujen mukaan vain yksi istuntopäivää kohti. Eräässä käräjäoikeudessa oli siviilijuttujen osalta ohjeena, että jokaisella niitä käsittelevällä käräjätuomarilla tuli olla kaksi istuntopäivää viikossa, oli sitten kysymys valmisteluistunnosta tai pääkäsittelystä. Useissa käräjäoikeuksissa oli annettu suositus huolehtia rikosjuttuja lautamieskokoonpanossa käsiteltäessä siitä, että istuntopäivä käytetään täysimääräisesti lautamieskokoonpanojen aiheuttamien kustannusten takia. Eräässä käräjäoikeudessa todettiin, että tällaiseen rikospäivään sisältyi keskimäärin 6 - 9 juttua, kun taas yhden tuomarin käsittelyssä päivään sisältyi keskimäärin 12

juttua. Pääsääntöisesti syyttäjän arvion perusteella rikospäivän pituus määrittyi niissä käräjäoikeuksissa, joissa oli ns. syyttäjäputki. Syyttäjien laatimaa juttulistaa oli käräjäoikeuksissa muutettu melko harvoin.

Käräjätuomarin istuntopäivän aikana käsittelemien juttujen määrää seurattiin nimenomaisesti viidessä käräjäoikeudessa. Näistä kolme oli suurta, yksi keskisuuri ja yksi pieni. Eräissä käräjäoikeuksissa seurattiin istuntopäivien määrää käräjätuomaria kohden. Perusistuntopäivät jaettiin käräjätuomareille joko kerran vuodessa, puolessa vuodessa tai kolmessa kuukaudessa, eräissä käräjäoikeudessa kuukausittain. Pääosin seuranta kohdistui ratkaistujen juttujen kokonaismäärään tuomaria kohden. Tätä seurattiin asianhallintajärjestelmistä saatavien raporttien ja tilastojen sekä juttulistojen perusteella. Samoista lähteistä saatavan materiaalin perusteella seurattiin myös käsittelyaikoja ja eräissä käräjäoikeuksissa rikosjuttujen läpivirtausta. Kaikissa käräjäoikeuksissa seurataan erityisesti yli vuoden vireillä olleita juttuja ja niiden viipymisen syitä, koska hovioikeudet vaativat sanotun selvityksen koko käräjäoikeuden osalta. Eräissä käräjäoikeuksissa seurattiin myös iältään tätä nuorempia, esimerkiksi yli kolme kuukautta tai puoli vuotta vireillä olleita juttuja. Muuttamassa käräjäoikeudessa seurattiin pääsääntöisesti yksittäisten käräjätuomareiden sijasta koko käräjäoikeuden kuukausittaista tulosta.

Kanslian ruuhkautuminen

Samoin kuin työmäärän tasaamisesta huolehtimisessa kuului kanslian ruuhkautumiseen reagoiminen haastattelujen mukaan pääosin osastosihteereille tai lähiesimiehille. Osastojen johtajat huolehtivat asiasta osastossaan niissä käräjäoikeuksissa, joissa oli toimiva osastojakoon perustuva organisaatio. Laamannit olivat mukana, jos asiaa ei voitu muutoin hoitaa järjestykseen. Suurin osa vastaajista korosti kunkin työntekijän aktiivisuutta itse ottaa omien töiden ruuhkautuminen esille esimiehen kanssa ja pyytää apua asian hoitamisessa. Useimmat vastaajat ilmoittivat, että keskinäisellä osaston, tiimin tai ryhmän sisäisellä yhteistyöllä ruuhkat hoidetaan tai hoidettaisiin pois. Eräissä käräjäoikeuksissa oli määrätty kärjäsihteerien keskinäisestä auttamisvelvollisuudesta. Parissa käräjäoikeudessa oli kansliassa yksi "ylimääräinen" työntekijä, joka vuorojärjestyksessä siirtyi tehtävästä toiseen, jotta ruuhkat voitaisiin purkaa tai ne estettäisiin. Työpankki, tiimivastuu ja kanslian tehtäväkierto olivat keinoja ruuhkien hoitamisessa, vaikka niillä pyrittiin myös jo

ennakolta estämään ruuhkautuminen. Palkallinen ylityö ja henkilövaihdokset mainittiin käytettyinä keinoina työn ruuhkaututtua. Usein haastatteluissa vastattiin, ettei ruuhkia ole ollut, eikä siten konkreettisia tilanteita, joissa toimenpiteitä olisi tarvittu. Tämän todettiin johtuvan joko siitä syystä, että henkilökunta oli ahkeraa ja osaavaa, tai parissa käräjäoikeudessa siitä syystä, että henkilökuntaa oli riittävästi kaikenlaisista tilanteista selviytymiseksi.

Käräjätuomareiden työn ruuhkautuminen

Laamaneilta ja käräjätuomareilta kysyttiin, miten vastaajan yksikössä reagoitiin, jos jonkun käräjätuomarin työt olivat selvästi ruuhkautuneet tai muutoin oli ilmennyt vaikeuksia tehtävien hoitamisessa. Haastattelujen mukaan 10 käräjäoikeudessa oli jossain vaiheessa jouduttu käytännössä ryhtymään toimenpiteisiin kyseisten ongelmien takia. Kahdessa käräjäoikeudessa todettiin, että tällainen tilanne oli tullut ilmi henkilövaihdosten jälkeen.

Ruuhkautumisen tai jatkuvien töiden kasaantumisten hoitamiseksi oli käytetty kolmenlaisia keinoja. Yksi oli sellaisen työnkuvan räätälöiminen, josta käräjätuomari selviää ongelmitta. Nykyisten prosessisäännösten aikana tämä on vaikeaa, koska kanslia hoitaa delegointimääräysten nojalla niin sanotut helpot jutut. Toinen keino oli tehdä määräjäksi joko laadullisia tai määrällisiä helpotuksia uusien juttujen jakamiseen kyseiselle tuomarille. Tällöin ei esimerkiksi annettu suuritöisiä juttuja tai ei lainkaan uusia juttuja. Usein asetettiin määräaika, jonka kuluessa käräjätuomarin oli selvitettävä tilanne, sekä sovittiin seurantakokouksista sen selvittämiseksi, onko helpotuksista ollut apua, ja miten kyseinen käräjätuomari on pysynyt aikataulussaan. Kolmas keino oli jakaa ruuhkautuneet tekemättömät jutut uudelleen muille käräjätuomareille. Tätä ennen oli kuitenkin keskusteltu kyseisen käräjätuomarin kanssa ja pyritty löytämään mahdollisesti työmenetelmistä tai muista vastaavista asioista syitä ruuhkautumiseen ja samalla keinoja tilanteen laukaisemiseksi. Asiasta oli keskusteltu myös tuomarikokouksessa.

Melkein kaikki laamannit ja käräjätuomarit pitivät helpotusten myöntämisestä uusien juttujen jakamisessa parhaimpana tapana selvittää ruuhkat. Tällä tavoin tilanne oli myös osassa konkreettisia ruuhkautumistapauksia saatu hoidetuksi. Samalla tavoin pidettiin ruuhkautuneiden juttujen uudelleen jakamista muille käräjätuomareille huonoimpana ja viimeiseksi kysymykseen tulevana keinona. Yksi vastanneista laamanneista ja käräjätuomareista oli sitä mieltä, että

kertaalleen kärjätuomarille jaettujen juttujen uudelleen jakaminen muille oli vastoin tuomarin riippumattomuutta. Muut haastatelluista eivät sen sijaan nähneet tällaiselle menettelylle mitään periaatteilista estettä.

Tämän keinon käyttämisen katsottiin sisältyvän laamannin johtamistoimivallan piiriin ja olevan välttämätön, jotta laamanni voisi vastata hänelle kärjätuomareiden ja -asetuksen mukaisista velvollisuuksista. Monet vastanneet korostivat asiakkaiden oikeusturvaa, jonka toteutuminen edellytti nopeaakin reagointia ruuhkautumistilanteisiin. Nopein ja tehokkain tapa tällöin oli ruuhkassa olevien juttujen uudelleen jakaminen. Muutamat laamannit toivat esiin sen, että juttujen uusi jako oli ainoa tehokas tapa juuri asiakasnäkökulmasta hoitaa asia kuntoon, vaikka ymmärsivät sen epämiellyttävyyden ja epäoikeudenmukaisuuden tunteen, jonka tämä saattoi kärjätuomareissa herättää.

Ennen juttujen uudelleen jakoa tai helpotusten myöntämistä uusien juttujen jakamisessa tuli asiasta haastateltujen mukaan keskustella asianomaisen tuomarin lisäksi tuomarikokouksessa. Kun näin oli menetelty myös konkreettisissa tilanteissa, oli saatu kärjätuomareiden hyväksyntä tilanteen hoitamistavalle. Toisaalta oli ollut myös tilanteita, joissa kuvatut keinot olivat tuottaneet vain tilapäisen ratkaisun. Useat vastaajat korostivat niitä toisinaan suuria eroja kärjätuomareiden työkapasiteetissa ja työtavoissa, jotka oli vain hyväksyttävä tuomarin viran erikoisaseman johdosta.

Eräissä kärjätuomareuksissa pohdittiin parhaillaan mittareita, joilla kunkin työmäärää ja sen ruuhkautuneisuutta voitaisiin arvioida aikaisessa vaiheessa. Eräissä toisessa kärjätuomareuksissa työtapoja arvioitiin keskustellen jatkuvasti ja pyrittiin siten riittävän aikaisessa vaiheessa tarttumaan tilanteeseen niin, ettei ongelmia ehdi syntyä. Työnjakolista uusittiin tarvittaessa niissä kärjätuomareuksissa, joissa työmäärää kärjätuomareiden kesken tasattiin kerran tai kaksi vuodessa. Tuomari- ja osastokokouksia käytettiin melko usein työn jakautumisesta ja ruuhkautumisesta sekä niiden syistä keskustelemiseen ja ratkaisujen hakemiseen. Parissa kärjätuomareuksissa laamanni mainitsi Valtiokonttorin Kaiku-ohjelmassa kehitetyt puheeksi ottamisen mallit ja muut apuvälineet työssä esiintyvien ongelmatilanteiden käsittelemisessä.

Tuomitsemiskäytäntöjen yhtenäisyys

Haastattelujen mukaan kaikissa käydyissä käräjäoikeuksissa keskusteltiin tuomitsemiskäytännöistä. Useimmiten keskustelu oli vapaamuotoista, normaalin työpäivän aikana käytävää käräjätuomareiden välistä keskustelua, johon myös laamannit saattoivat osallistua. Tämän lisäksi tuomitsemiskäytännöistä voitiin keskustella osaston tai ryhmän kokouksissa ja tuomarikokouksissa. Muutamissa käräjäoikeuksissa oli järjestetty keskustelutilaisuuksia, joihin oli kutsuttu myös sidosryhmien edustajia.

Laamannien tavassa seurata oman yksikkönsä tuomitsemiskäytäntöjä oli jonkin verran eroja. Yleisesti ottaen laamannit eivät seuranneet niitä jotakin tiettyä menetelmää johdonmukaisesti käyttäen. Eräät laamannit katsoivat, että seikkaperäinen seuraaminen oli käytännössä mahdotonta. Laamannit kiinnittivät päähuomion käräjätuomareiden ratkaisemien juttujen lukumäärään ja käsittelyaikaan eivätkä päätösten sisältöön. Rikosjutuista useat laamannit totesivat, että syyttäjien yhteydenottojen ja reagoinnin johdosta tulisi nopeasti ilmi, mikäli jonkun käräjätuomarin tuomitsemiskäytännöissä olisi selkeitä poikkeamia yleiseen linjaan nähden. Toisaalta tuotiin esille myös se, että syyttäjien syytekynnys oli erilainen samankin käräjäoikeuden alueella, millä oli vaikutuksensa myös tuomioihin. Useat huomauttivat yhtenäisen tuomitsemiskäytännön syntymisen edellyttävän sitä, että kyseisiä juttuja tulee riittävän paljon vireille. Tämän johdosta ei ole kovin paljon juttuja, joissa voisi puhua yhtenäisen käytännön muodostumisesta.

Eräät laamannit ja käräjätuomarit olivat myös sitä mieltä, että oikeuskäytännön yhtenäisyydestä huolehtiminen ei ollut käräjäoikeuden, vaan muutoksenhakutuomioistuimena toimivan hovioikeuden asia. Joka tapauksessa suurimmassa osassa käräjäoikeuksia seurattiin hovioikeuden antamia päätöksiä, ja niistä keskusteltiin yhteisesti, jos niissä ilmeni jotain erikoista tai poikkeavaa.

Parissa tältä osin poikkeuksellisessa käräjäoikeudessa laamanni pyrki systemaattisesti seuraamaan tuomarikohtaisia tuomitsemiskäytäntöjä suhteessa yleiseen linjaan. Tämä tapahtui nimenomaan hovioikeuden ratkaisujen pohjalta. Laamanni kävi yksityiskohtaisesti läpi kaikki hovioikeuden ratkaisut ja piti tuomarikohtaista listaa siitä, mihin päätöksessä oli haettu muutosta, mitä hovioikeus päätöksessä muutti ja miten. Tässäkin käräjäoikeudessa laamanni tosin katsoi, että oikeastaan tuomitsemiskäytäntöjen yhdenmukaisuutta ei voinut systemaattisesti seurata. Ainoa tehokas tapa varmistaa

yhdenmukaisuus oli hänen mielestään riittävä erikoistuminen riittävän kapealle alueelle. Monet laamannit toivat esiin erikoistumisen merkityksen, kun pyritään varmentamaan tuomioistuimen tuomitsemiskäytännön yhdenmukaisuutta.

Haastateltavilta kysyttiin myös, voiko laamanni vaikuttaa yksikönsä tuomareiden tuomitsemiskäytäntöihin. Kaikki vastaajat totesivat, että tällainen vaikuttaminen tai yritys vaikuttaa tuomitsemiskäytäntöihin voi tapahtua vain täysin yleisellä tasolla. Tuomareiden riippumaton asema estää laamannin, tai kenenkään muunkaan, puuttumisen yksittäisen jutun ratkaisemiseen. Yleisen tason keinoja ohjata tuomitsemiskäytäntöä olivat vapaamuotoiset epäviralliset keskustelut, joita luonnostaan käytiin työpäivän aikana, tai keskustelu osastojen ja ryhmien kokouksissa tai tuomarikokouksissa. Laamanni saattoi pyrkiä vaikuttamaan tuomitsemiskäytäntöihin keskusteluun osallistumisen ohella ottamalla aktiivisesti esille erilaisia asioita keskusteltaviksi ja kiinnittämällä niissä huomiota myös yhtenäisyysnäkökulmaan. Missään kärjäoikeudessa ei ollut ollut tilanteita, joissa laamanni tai kukaan muukaan tuomareista olisi pyrkinyt epäasiallisin tavoin vaikuttamaan kenenkään tuomitsemistointintaan.

Laamannit ja kärjätuomarit korostivat sitä, ettei tuomarin riippumattomuuden johdosta ole tehokkaita keinoja puuttua kärjätuomareiden käytännöissä havaittuihin eroihin. Ainoa keino oli keskustella asianomaisen tuomarin kanssa, mutta sitovien määräysten tai ohjeiden antaminen ei ollut mahdollista. Kärjäoikeuksissa käytävä keskustelu, asioiden nostaminen keskustelun kohteiksi sekä koulutustilaisuuksien järjestäminen olivat välineitä pyrkiä vaikuttamaan tuomareiden tuomitsemiskäytäntöihin. Tämänkaltaisen yleisen vaikuttamispyrkimys hyväksyttiin laajalti. Lopullinen päätävävalta säilyi joka tapauksessa yksittäisellä kärjätuomarilla. Jotkut laamannit korostivat erityisesti sitä, että tämä oli alue, jossa oli liikuttava varoen. Eräs laamanni ilmaisi, että kaikista asioista tulee voida keskustella asiaperusteilla, kunhan vältetään vähäisinkin mahdollisuus kokea keskustelu painostamisena.

Haastateltavilta kysyttiin myös, millaisia prosesseja kärjäoikeudessa oli käytössä tuomitsemiskäytäntöjen ja menettelyiden yhdenmukaisuuden aikaansaamiseksi ja takaamiseksi. Vastaukset sisälsivät pääosin edellä kuvattuja menettelyjä ja keinoja: hovioikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisujen seuraaminen ja analysointi, vapaat keskustelut eri kokoonpanoissa sekä erikseen järjestetyt keskustelu- ja koulutustilaisuudet. Kärjäoikeuksissa oli laajalti käytös-

sä tuomareiden yhteisesti laatimia ja hyväksymiä niin sanottujen massarikosten tuomitsemistaulukoita, jotka olivat voimassa suosituksenomaisina. Lainmuutosten ja uuden lainsäädännön voimaantulon yhteydessä järjestettiin useissa käräjäoikeuksissa tuomareiden kokouksia, joissa pyrittiin luomaan suuntaviivat käräjäoikeuden linjalle ja tulkinnalle. Eräissä käräjäoikeuksissa käsiteltiin ja analysoitiin yhdessä hovioikeuspiirin laatuhankeeseen julkaisut ja suositukset. Tälläkin tavoin pyrittiin edistämään tuomitsemiskäytännön yhtenäisyyttä omassa käräjäoikeudessa.

Riippumattomuus

Sekä laamanneilta että käräjätuomareilta kysyttiin, missä menee laamannin johdon ja ohjauksen sekä yksittäisen käräjätuomarin riippumattomuuden välinen raja ja mitkä laamannin johtamiseen liittyvät toimet loukkaisivat riippumattomuutta. Yleisenä havaintona vastauksista on todettavissa, että laamannin ja käräjätuomareiden välisessä suhteessa ei missään käydyistä käräjäoikeuksista ollut koskaan ollut minkäänlaisia riippumattomuutta koskevia ongelmia. Kaiken kaikkiaan kysymys käräjätuomarin riippumattomuuden toteutumisesta suhteessa laamannin johtamiseen oli haastattelujen mukaan mitä suurimmassa määrin teoreettinen. Käytännössä ei tällaisia ongelmia synny.

Kaikissa vastauksissa todettiin, että puuttuminen yksittäisen jutun ratkaisemiseen loukkaisi käräjätuomarin riippumattomuutta. Eräissä vastauksissa todettiin, että tiettyjen tai tiettyntyyppisten juttujen tarkoitushakuinen jakaminen tietyille käräjätuomarille tai tietyille käräjätuomareille olisi yksi riippumattomuutta loukkaava asia.

Monet käräjätuomarit toivat esiin myös sen, että laamannin johtamistehtävään kuului seurata yksittäisten tuomareiden työtä ja sen tuloksia sekä nostaa esiin niissä olevia puutteita. Myöskään tässä yhteydessä eivät käräjätuomarit vastustaneet laamannin pyrkimyksiä ja toimenpiteitä yksittäisen tuomarin työpanoksen kohentamiseksi esimerkiksi aikataulujen laatimisen ja työmenetelmien läpikäymisen avulla. Eräät pitivät myös riippumattomuuden näkökulmasta tärkeänä, että tasavertaisista työn tekemisen edellytyksistä ja olosuhteista käräjätuomareiden välillä huolehditaan.

3.4.4 Haastatteluaineisto ja käräjäoikeuksien tuloksellisuus ja johtaminen

Haastateltujen käräjäoikeuksien luvussa 2.3 mainittua, painotetun työmäärän ja väestöpohjan perusteella tehtyä jakoa kolmeen ryhmään (suuret, keskisuuret ja pienet käräjäoikeudet) käytettiin tässä tarkastuksessa hyväksi verrattaessa annettuja vastauksia ja käräjäoikeuden tuloksellisuustietoja. Vertailun avulla pyrittiin selvittämään, onko käräjätuomareiden ja kanslian henkilökunnan työstä suoriutumisen seuranta, työn jakamista ja tasaamista, ruuhkautumista, käräjätuomareiden istuntopäivien seuranta sekä tuomitsemiskäytäntöjen yhtenäisyyttä koskeviin kysymyksiin annettujen vastausten ja käräjäoikeuden tuloksellisuuden välillä havaittavissa yhteyksiä. Näihin haastattelussa esitettyihin kysymyksiin annettujen vastausten katsottiin käytännönläheisesti kuvaavan käräjäoikeuden johtamisotetta. Tuloksellisuutta kuvaavina tietoina käytettiin kunkin käräjäoikeuden toteutuneita taloudellisuus- ja tuottavuuslukuja sekä käsittelyaikoja (rikosasiat, laajat riita-asiat, summaariset asiat, velkajärjestelyt, lainhuudot ja kiinnitykset) vuosilta 2003 ja 2004²². Vaikka aineisto oli pieni, vertailu tehtiin, mutta samalla pyrittiin tuloksia arvioitaessa pitämään mielessä tästä johtuvat rajoitteet.

Kussakin kolmessa ryhmässä valikoitiin kaksi parasta arvoa²³ edellä mainituille tuloksellisuusluville ja erotettiin kaksi parasta käräjäoikeutta osumien lukumäärän perusteella. Näiden käräjäoikeuksien vastauksista yritettiin saada selville mahdollisia yhteisiä tai erottavia tekijöitä, jotka olisivat voineet olla selityksinä käräjäoikeuden menestymiselle omassa ryhmässään tai olisivat yhteisiä muiden ryhmien parhaiden kanssa.

Ensinnäkään missään ryhmässä ei ollut sellaisia käräjäoikeuksia, joiden vuoden 2003 kaikki tuloksellisuusluvut olisivat olleet parhaita. Vaikka esimerkiksi kahdella (yhdellä suurella ja yhdellä pienellä) käräjäoikeudella taloudellisuus- ja tuottavuusluvut olivat ryhmän parhaita, eivät niiden käsittelyajat olleet joko missään asiaryhmässä parhaita tai ne olivat sellaisia vain osassa niitä. Samoin jos jollakin

²² *Käräjäoikeuksien työtilastoja vuosilta 2003 ja 2004.*

²³ *Jos kahdella tai useammalla käräjäoikeudella oli sama luku jossakin tuloksellisuusluvussa, annettiin kaikille osuma, vaikka tällä tavoin osumien määrä tukoksellisuuslukua kohden oli enemmän kuin kaksi. Yhdessä ryhmässä saattoi siten olla kolme parasta käräjäoikeutta.*

käräjäoikeudella käsittelyajat olivat useassa asiaryhmässä ryhmänsä parhaita, eivät tuottavuus- ja taloudellisuusluvut olleet sitä tai vain toinen näistä oli kahden parhaan joukossa.

Kun vertailussa käytettiin vuoden 2004 tietoja, oli tilanne sama, mutta ryhmien sisällä tapahtui joitakin muutoksia parhaiden joukossa. Suurien käräjäoikeuksien ryhmässä säilyivät samat käräjäoikeudet parhaina osumien lukumäärän mukaan, samoin pienissä käräjäoikeuksissa. Keskisuurissa vuonna 2003 eniten osumia saanut käräjäoikeus oli vuoden 2004 tiedoilla toiseksi paras ja vuoden 2003 toiseksi paras vuonna 2004 ryhmänsä paras. Vuonna 2004 tämän ryhmän toiseksi parhaita käräjäoikeuksia oli samoilla osumamäärillä edellä mainitun lisäksi vielä kaksi muuta käräjäoikeutta.

Kaikkien tarkastuksen kohteena olleiden 23 käräjäoikeuden osumien lukumäärä pysyi vuosina 2003 ja 2004 samana seitsemässä käräjäoikeudessa. Näistä neljä oli suurten, yksi keskisuurten ja kaksi pienten ryhmässä. Viidessä edellä tarkoitettusta seitsemästä käräjäoikeudesta osumien kokonaismäärä pysyi täysin samana kumpainkin vuonna. Kahdella näistä ei ollut yhtään parasta osumaa missään tuloksellisuusluvussa. Toinen oli suuri ja toinen pieni käräjäoikeus. Eniten parhaita osumia oli vuoden 2003 tietojen perusteella yhdellä pienellä käräjäoikeudella ja vuoden 2004 tietojen perusteella yhdellä suurella käräjäoikeudella.

Kun sitten verrataan edellä kerrotuin tavoin saadun kunkin ryhmän parhaita käräjäoikeuksia sekä niistä haastatteluissa saatuja vastauksia, ei mitään erityistä yhteistä tekijää ole löydettävissä.

Vuoden 2003 ryhmän suuret kolmesta parhaimmasta (samat osumamäärät toiseksi tulleilla kahdella käräjäoikeudella) käräjäoikeudesta yhdessä oli tuomareiden tehtäväkierto toteutettu siten, että kaikki uudet käräjätuomarit aloittavat työnsä tietystä yksiköstä, henkilökunnan suoriutumisen seuranta oli hyvin ja systemaattisesti järjestetty samoin käräjätuomareiden istuntopäivien lukumäärän seuranta. Yhdessä parhaista käräjäoikeuksista ei sen sijaan ollut lainkaan säännönmukaista henkilökunnan tehtävistä suoriutumisen seurantaa, koska laamannin mukaan siihen ei ollut ollut tarvetta. Ainoa yhteinen muista käräjäoikeuksista erottava piirre näissä kolmessa oli se, että käräjätuomareiden istuntopäivien seuranta, vaikka se oli erilainen kaikissa, oli keskimääräistä paremmin järjestetty sekä se, että hovioikeuden päätösten seuraaminen oli näissä keskimääräistä paremmin järjestetty. Vuoden 2004 tietojen pohjalta parhaimmiksi suurten ryhmässä tuli kaksi vuoden 2003 parhaista käräjäoikeuksista. Tuomareiden tehtäväkierron, henkilökunnan suoriu-

tumisen ja käräjätuomareiden istuntopäivien seurannan johdosta muista erottunut käräjäoikeus ei enää vuonna 2004 ollut kahden parhaan joukossa.

Keskisuurten käräjäoikeuksien ryhmän vuoden 2003 kolme parasta (samat osumamäärät toiseksi tulleilla kahdella käräjäoikeudella) olivat sillä tavoin keskenään erilaisia, että yhdessä oli toteutettu käräjätuomari-käräjäsihteeri -työparin säännöllinen vaihtuminen, toisessa oli keskimääräistä kevyemmin järjestetty henkilökunnan suoriutumisen seuranta ja käräjätuomareiden istuntopäivien seuranta oli järjestetty vain rikosasioissa ja kolmannessa katsottiin painotetun työmäärän olevan käräjäoikeudelle ongelmallinen. Viimeksi mainitussa käräjäoikeudessa laamannin vaikutus erityisesti varsinaisen tuomitsemistoiminnan järjestämiseen oli muita käräjäoikeuksia vähäisempi, sillä osastot olivat poikkeuksellisen itsenäisiä. Vuoden 2004 tietojen perusteella keskisuurten käräjäoikeuksien ryhmässä oli kaikkiaan neljä osuimien lukumäärän mukaan parasta käräjäoikeutta (kaksi parasta ja toiseksi parasta käräjäoikeutta samoin osumamäärin), joista kolme oli parhaita myös vuonna 2003. Parhaiden joukkoon noussut uusi käräjäoikeus erosi kolmesta muusta siten, että siellä oli toteutettu käräjätuomareiden työmäärän säännöllinen tassaaminen, mutta siellä ei ollut järjestetty käräjätuomareiden istuntopäivien määrän seuranta.

Pienten käräjäoikeuksien ryhmän kaksi parasta käräjäoikeutta olivat samat sekä vuoden 2003 että vuoden 2004 tietojen mukaan. Toisessa oli käräjäoikeusuudistuksesta lähtien noudatettu korostuneesti tiimityöskentelyn periaatteita kansliassa sekä käräjätuomareiden ja kanslian henkilökunnan tehtäväkiertoa. Samassa käräjäoikeudessa seurattiin myös käräjätuomareiden istuntopäivien lukumäärää keskimääräistä tarkemmin, kun taas henkilökunnan suoriutumisen seuranta oli keskimääräistä kevyempää.

Myöskään verrattaessa ryhmien parhaita käräjäoikeuksia keskenään ei edellä olevan mukaisesti löytynyt erityisiä yhdistäviä tai erottavia tekijöitä. Tosin vuonna 2003 kaikkien ryhmien yhteensä kahdeksasta parhaimmasta käräjäoikeudesta neljässä käräjätuomareiden istuntopäivien määrän seuraaminen oli keskimääräistä systemaattisempaa, vuonna 2004 näitä oli kolme. Pari muuta yksittäistä asiaa tulee näkyviin, mutta ne ovat leimallisia vain yhdelle tai kahdelle käräjäoikeudelle. Tällainen on esimerkiksi käräjätuomareiden ja kanslian tehtäväkierto yhdessä ja käräjätuomareiden tehtäväkierto toisessa käräjäoikeudessa. Ensin mainitussa käräjäoikeudessa oli noudatettu vuosia tiimityöskentelyn periaatteita kansliassa. Viimek-

si mainitussa käräjäoikeudessa puolestaan oli myös keskimääräistä tarkempi henkilökunnan suoriutumisen seuranta. Lisäksi yhdessä parhaista käräjäoikeuksista oli oma menettely tasata käräjätuomareiden työmääriä.

3.4.5 Henkilöstöjohtaminen

Rekrytointi, perehdyttäminen, urasuunnittelu ja eläkejärjestelyt

Laamaneilta kysyttiin, millä perusteilla henkilökunnan rekrytoiminen tapahtuu, ja onko asiaan kiinnitetty yleisellä tasolla huomiota yksikössä. Käräjätuomareiden virkaan nimittäminen tapahtuu oman lainsäädäntönsä nojalla. Laamannin ja käräjäoikeuden mahdollisuudet vaikuttaa siihen rajoittuvat lausunnon antamiseen tuomarivalintalautakunnalle viran hakijoista. Kanslian virkoja on ollut haastateltujen mukaan paria käräjäoikeutta lukuun ottamatta niin harvoin haettavina ja täytettävänä vakinaisesti, ettei käräjäoikeuksissa ole ollut tarvetta yleisten rekrytointiperusteiden laatisemiseksi ja hyväksymiseksi. Useimmiten uusi työntekijä on tullut käräjäoikeuteen työvoimahallinnon kautta työllisyysvaroin palkattuna määräaikaisena työntekijänä. Jos määräaikaisia tehtäviä on muutoin ollut haettavina, niiden hoitajat on yleensä valittu virastossa jo olevista sijaisista. Ainoastaan tuomioistuinharjoittelua suorittavien notaarien määräaikaiset tehtävät ovat säännönmukaisesti täytettävänä.

Silloin kun kanslian viran täyttäminen on ollut ajankohtaista, on haastateltujen mukaan suurin merkitys valittavan käytännön työkokemuksella. Myös pohjakoulutuksella on luonnollisesti merkitystä. Käytännön työkokemuksen painottuminen useissa vastauksissa koulutustaustaa enemmän johtuu vastaajien mukaan siitä, että työ käräjäoikeuksissa on omaleimaista, eikä mikään koulutus suoranaisesti valmenna sitä varten. Poikkeuksena tästä mainittiin oikeustradenomin tutkinto, johon tähtäävä koulutus on alkanut vuoden 2004 syksyllä. Oppiminen ja harjaantuminen tapahtuvat vasta käytännössä tekemällä. Siksi myös käräjäoikeudessa aikaisemmin työskennelleillä on useimmiten parhaimmat valmiudet selviytyä tehtävistä.

Kolme laamannia korosti erityisesti valittavan sosiaalisten taitojen ja henkilökohtaisten ominaisuuksien merkitystä. Yksi laamanni kertoi viimeisissä valinnoissa painottaneensa sekä koulutusta että biologista ikää, millä oli pyritty varautumaan suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen jälkeiseen tilanteeseen. Yhdessä käräjäoikeu-

dessa pyrittiin tietoisesti korottamaan kanslian henkilökunnan peruskoulutustasoa sekä määräaikaisia että vakinaisia tehtäviä täytettäessä. Eräs laamanni totesi kanslian henkilökunnan uuden palkkausjärjestelmän olevan koulutustason kannalta huonosti motivoiva, koska siinä tehtävien vaativuus on määräävää koulutuksen kustannuksella.

Kaikissa kärjäoikeuksissa hakijoita oli haastateltu. Yhdessä kärjäoikeudessa oli panostettu rekrytointiin siten, että haastattelijat oli erityisesti koulutettu tekemään haastatteluja ja selvittämään hakijoiden työtaustaa. Tämän ohella nimitysmuistion tietosisältöön ja laatuun oli kiinnitetty paljon huomiota. Eräissä kärjäoikeuksissa muu henkilökunta, lähinnä asianomaisen osaston, ryhmän, tai yksikön työntekijät, oli mukana nimitysmenettelyssä siten, että hakijoista ja nimityksestä keskusteltiin yhteisissä kokouksissa. Kaiken kaikkiaan kanslian henkilökunnan rekrytoimisesta ei ollut tehty linjauksia tai määritelty yleisesti noudatettavia periaatteita, vaan rekrytoiminen hoidettiin tapauskohtaisesti avoimena olevan tehtävän mukaan.

Uuden kärjätuomarin perehdyttäminen tehtäväänsä tarkoittaa korkeintaan kärjäoikeuden yleisistä menettelyistä ja käytännöistä tiedottamista. Koska sekä määräaikaisesti että vakinaisesti nimityksi tulevilla kärjätuomareilla on pääsääntöisesti merkittävä työkokemus tuomarin tehtävissä, useimmiten hovioikeudesta, ei varsinaista sisällöllistä perehdyttämistä tarvita. Jos kysymys olisi muun kuin tuomioistuintaustaisen tuomarin virkaan nimittämisestä, olisi tilanne toinen. Tällaisia tilanteita ei tuomarivalintalautakunnan toiminnan aikana ollut ollut.

Uuden notaarin perehdyttämiseksi tehtäväänsä oli kärjäoikeuksissa laadittu perehdyttämissuunnitelmia. Suunnitelman mukaisesti tai muutoin kullekin notaarille oli usein määrätty tutortuomari tai nimikkotuomari. Eräissä tapauksissa oli notaarille nimetty perehdyttäjä myös kanslian henkilökunnasta. Monessa kärjäoikeudessa perehdyttäminen oli vanhimman notaarin vastuulla. Muutamissa kärjäoikeuksissa ja kanslian henkilöstön haastatteluissa tuli esille, että vastuun ollessa notaareilla ei oikeastaan kukaan tiennyt, miten perehdyttäminen tapahtui ja miten paljon notaarilta toiselle siirtyi sellaista virheellistä tietoa, jota kukaan ei päässyt riittävän ajoissa oikaisemaan. Pääosassa kärjäoikeuksia asianomaiset kanslian työntekijät opastivat notaaria hänen edetessään tehtävästä toiseen. Muutamassa kärjäoikeudessa laamannit kantoivat päävastuun notaarin perehdyttämisestä. Joissakin laamanni haastatteli tuomioistuinhar-

joittelunsa päättäneet notaarit saadakseen selville muun muassa sen, miten perehdyttäminen oli tapahtunut, ja oliko se ollut riittävän tehokasta ja hyödyllistä. Tällä tavoin tulivat myös mahdolliset korjaamistarpeet notaarin kouluttamisessa tiedoksi.

Uuden kanslian työntekijän perehdyttäminen oli käytännössä lähimmän tai lähimpien työtovereiden tehtävänä normaalien työtehtävien yhteydessä. Joissakin käräjäoikeuksissa saattoi osaston, yksikön tai ryhmän lähiesimies tai osastosihteeri olla määrätty vastuuhenkilöksi. Eräissä laamanni huolehti alkuperehdyttämisestä. Usein uusi työntekijä pyrittiin saamaan mahdollisimman nopeasti oikeusministeriön asianomaisissa tehtävissä järjestämälle peruskoulutusjaksolle. Joissakin käräjäoikeuksissa oli laadittu kirjalliset uuden työntekijän perehdyttämisohjeet.

Urasuunnittelua koskevaan kysymykseen vastaajat totesivat, että käräjäoikeus oli työympäristönä sellainen, ettei oikeastaan voinut puhua minkään työntekijäryhmän urasuunnittelusta ja toimenpiteistä sen tukemiseksi. Laamannit ja käräjätuomarit nimitetään omaa lakisääteistä nimitysmenettelyään noudattaen, eikä valintoihin voi suoranaisesti käräjäoikeuden toimilla vaikuttaa. Eräät laamannit tosin totesivat, että yksi peruste tuomarikierron käyttöönotolle tai suosimiselle oli se, että tällä tavoin kartutetaan tuomareiden mahdollisimman monipuolista työkokemusta myös tulevia nimityskierroksia varten. Eräs laamanni piti puutteena sitä, ettei tuomarikiertoa eri tuomioistuinten välillä kotimaassa eikä ulkomaista tuomarivaihtoa harjoitettu tai tuettu riittävästi.

Tässä yhteydessä useissa haastatteluissa tuli esiin nykyisen käräjätuomarien palkkausjärjestelmän puutteet. Kaksi palkkausluokkaa eivät ole riittävän kannustavia, vaikka kaikki vastaajat olivat tyytyväisiä niihin korjauksiin, jotka tuomarin palkkauksen uudistaminen joitakin vuosia sitten sai aikaan.

Muutamassa käräjäoikeudessa laamanni oli pohtinut niin sanottuun johtajalisään oikeuttavan osaston- tai ryhmänjohtajan tehtävän määräaikaistamista ja kierrättämistä käräjätuomareiden kesken, kun se tällä hetkellä oli käräjäoikeudessa pysyvä tehtävä. Tällä tavoin jonkinlaista urakiertoa olisi saatavissa aikaan käräjäoikeuden sisällä. Myös eräät käräjätuomarit ottivat tämän esiin. Yleisesti ottaen tuomarit hyväksyivät mahdollisista erityistehtävistä käräjätuomarille maksettavat palkanlisät.

Kansliahenkilökunnan tilanne oli samankaltainen kuin käräjätuomareiden: urakehitykseen ja sen tukemiseen ei ollut edellytyksiä. Ainoastaan osastosihteerin ja lähiesimiehen tehtävät olivat omassa

käräjäoikeudessa mahdollisia ylenemisteitä. Eräät laamannit olivat harkinneet lähiesimiestehtävien määräaikaistamista tai lisäämistä, jolloin etenemismahdollisuudet jossain määrin ainakin teoriassa paranisivat. Tehtäväkierto ja siihen liittyvä kartoitus työntekijöiden halukkuudesta siirtyä toisiin tehtäviin mahdollistivat jossain määrin urakehitykseen vaikuttamisen niissä harvoissa käräjäoikeuksissa, joissa nämä menettelyt olivat käytössä. Kehityskeskusteluun saattoi sisältyä kysymyksiä, jotka koskivat halukkuutta tehtäväkiertoon.

Eräät laamannit toivat esiin kanslian uuden palkkausjärjestelmän sisältämät, ainakin teoreettiset, laamannin ja työntekijän mahdollisuudet vaikuttaa yksittäisen työntekijän palkkauskehitykseen. Uusi palkkausjärjestelmä korosti heidän mukaansa omassakin käräjäoikeudessa hankittua monipuolista asiantuntemusta ja työkokemusta aivan eri tavalla kuin aikaisemmin. Joissakin käräjäoikeuksissa kanslian henkilökunta oli suorittanut lisätutkintoja, jolloin käräjäoikeus oli tukenut työntekijän omatoimista opiskelua käytettävissä olevin keinoin. Tuskin koskaan kyseinen työntekijä oli kuitenkaan voinut edetä omassa käräjäoikeudessaan. Monissa käräjäoikeuksissa kerrottiin kannustettavan ja tuettavan työntekijöitä omatoimisessa kouluttautumisessa, vaikka se ei tähtäisikään tutkinnon suorittamiseen, kunhan sillä oli yhtymäkohdat käräjäoikeudessa tehtävään työhön. Pari haastateltua laamannia oli sitä mieltä, että hallinnonalalla voimassa olevat virkojen täyttökIELLOT ja sijaisten palkkaamiskielto estivät tehokkaasti käräjäoikeuden oman henkilöstösuunnittelun ja rekrytointipolitiikan harjoittamisen.

Useimmissa käräjäoikeuksissa oli tiedostettu seuraavien noin kymmenen vuoden aikana tapahtuva henkilöstön sukupolvenvaihdos suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Silti vain parissa oli asiaan jotenkin käytännössä perehdytty tai pyritty varautumaan siihen. Useissa käräjäoikeuksissa lähes koko kansliahenkilökunta ja lähes kaikki käräjätuomarit olivat suunnilleen samanaikaisia. Tällöin eläkkeelle siirtymiset tulevat pääosin tapahtumaan samanaikaisesti ja lyhyellä aikavälillä. Jotkut laamannit katsoivat, että pyrkimyksiä varautua kanslian henkilökunnan eläkkeelle siirtymiseen vaikeutti olennaisesti se, että nykyään ei virkojen täyttökIELTOJEN ja sijaisten palkkaamisen kieltojen johdosta ollut olemassa tai muodostumassa minkäänlaista työvoimareserviä tulevaa tarvetta varten. Jotkut laamannit puhuivat tarpeesta ryhtyä lähitulevaisuudessa toimiin niin sanotun hiljaisen tiedon keräämiseksi talteen, jotta se kokemus ja tietämys, joka nykyisillä pääosin pitkään käräjäoikeudessa työskennelleillä työntekijöillä on, olisi myös heidän eläkkeelle siirtymisen-

sä jälkeen käytettävissä käräjäoikeudessa. Vaikka eläkkeelle siirtymisiin ei ollutkaan vielä valmistauduttu, esitettiin useassa haastattelussa tarve ryhtyä suunnittelemaan tätä vaihetta siltä osin, kuin se käräjäoikeuden toimenpitein oli mahdollista.

Vain osassa käräjäoikeuksista ei ollut lainkaan työntekijöitä osa-aikaeläkkeellä. Useassa haastattelussa laamannit totesivat pyrkineensä tukemaan näitä järjestelyjä. Osaksi osa-aikaeläkkeelle siirtymiset olivat tukeneet henkilökunnan jaksamista ja pyrkimyksiä töiden sujumuuden ja tehokkuuden varmistamiseen. Aikaisemmissa yhteyksissä on jo todettu, että erityisesti kansliatehtävissä nämä järjestelyt eivät usein olleet olleet kaikin osin onnistuneita eivätkä olleet aina pystyneet jakamaan työtä tasaisesti kokopäiväisten työntekijöiden kesken. Näiden järjestelyjen takia oli myös lähiesimiestoiminnassa ilmennyt puutteita.

Koulutuksen järjestäminen oikeusministeriön hallinnonalalla²⁴

Oikeusministeriön tehtävänä on ohjata, koordinoita ja kehittää oikeushallinnon koulutustoimintaa. Ministeriö tarjoaa koulutusta hallinnonalan yksiköille omin toimenpitein ja yhteistyössä koulutuksen tuottajien kanssa. Ministeriö myös avustaa hallinnonalan yksiköitä niiden oman koulutuksen järjestämisessä mahdollisuuksien ja erillisten sopimusten mukaisesti. Ministeriö vastaa koulutuksen hallinnosta yleisellä tasolla. Se hoitaa muun muassa pohjoismaista virkamiesvaihtoa ja keskitetyn rahoituksen pohjalta toimivia kansainvälisiä yhteyksiä. Aluetason koulutuksesta vastaavat muun muassa hovioikeudet ja tietyissä hankkeissa ministeriön kouluttamat kouluttajat.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikkö laatii vuosittain hallinnonalalle koulutussuunnitelman. Se sisältää selvityksen vuoden koulutuksen strategisista lähtökohdista ja koulutuksen roolista hyväksytyjen oikeuslaitoksen strategisten linjausten tukijana. Suunnitelma sisältää myös painopisteet kunkin vuoden koulutustoiminnassa sekä katsauksen toimialoittaisesta koulutustarpeesta ja kehittämishankkeista. Lisäksi siinä yksilöidään järjestettävä koulutus kunkin toimialan osalta erikseen ja vuoden koulutustarjonta kokonaisuudessaan.

²⁴ *Koulutussuunnitelma vuodelle 2005, oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto, koulutusyksikkö.*

Päävastuu henkilöstön kehittämisessä on koulutussuunnitelman mukaan perinteisesti osoitettu toimintayksiköiden esimiehille. Yksiköiden myös odotetaan järjestävän omaa koulutusta ja keskustelutilaisuuksia yksikön toiminnalle tärkeitä asioista ja toiminnan kehittämisestä. Toimintayksiköillä on koulutuksen vaikuttavuuden kannalta keskeisin rooli.

Koulutus ja ammattitaidon ylläpitäminen

Kaikissa käräjäoikeuksissa pääosa työntekijöiden ammatillisen osaamisen varmistamiseen ja ammattitaidon kehittämiseen tähtäävästä koulutuksesta hankittiin osallistumalla oikeusministeriön erityisesti käräjäoikeuksille suuntaamaan ja järjestämään koulutukseen. Tätä koulutustarjontaa pidettiin useimmissa vastauksissa riittävänä ja sisällöltään asianmukaisena ja hyvänä. Tämä koski sekä käräjätuomareiden että kanslian henkilöstön koulutusta. Erityisen tyytyväisiä olivat kiinteistöasioiden kirjaamistehtäviä hoitavat toimistosihteerit. Käräjätuomarit olivat erityisen tyytyväisiä uuden tai uudistuneen lainsäädännön johdosta saatuun koulutukseen. Suuri osa käräjätuomareista piti ministeriön järjestämää koulutusta monipuolisena.

Vaikka yleisarvio oikeusministeriön koulutuksesta oli myönteinen, esitettiin myös kritiikkiä. Monet suuret käräjäoikeudet toivat esiin sen, että yhden työntekijäryhmän kouluttaminen kesti liian pitkään, koska kursseilla oli vain muutama koulutuspaikka käräjäoikeutta kohden. Haastatellut olivat sitä mieltä, että suurien käräjäoikeuksien tulisi voida lähettää muita enemmän osallistujia yksittäiselle kurssille. Toinen, parin haastateltavan esittämä yleinen huomio oli se, että oikeusministeriön käräjäoikeuksille suuntaamaa koulutusta oli nykyään liian vähän. Tämä selittyi näiden vastaajien mukaan sillä, että ministeriön järjestämän koulutuksen piiriin oli viime vuosina tullut kokonaan uusia toimialoja, jolloin resurssit yleisten tuomioistuinten koulutuksen järjestämiseen olivat vähentyneet.

Vaikka käräjätuomareille järjestettäviä koulutustilaisuuksia ja kursseja oli useimpien mielestä riittävästi, eräiden vastaajien mielestä koulutusta tulisi olla enemmän ja sen tulisi olla nykyistä kattavampaa. Koulutustarjonnan laimentamisen lisäksi esitettiin, että yksittäisiin teemoihin liittyvää ongelmakysymyksiin syvemmälle menevää koulutusta tulisi olla nykyistä enemmän. Monet mainitsivat sen, että kursseja järjestetään kiitettävästi, mutta samat kurssit ovat

olleet ohjelmassa vuosia. Näin ne käyneille ei ollut ollut riittävästi koulutustilaisuuksia, tai jotkin alueet olivat jääneet kattamatta. Myös muusta kuin pelkästä substanssista kaivattiin koulutusta, samoin tilaisuuksien muuttamista nykyistä keskustelelevammiksi ja käytännönläheisemmiksi.

Kansliahenkilökunnalle kohdistuvaan koulutukseen esitettiin seuraavanlaisia kriittisiä huomioita. Hyvin suuri osa haastatelluista oli sitä mieltä, että kiinteistöasioita lukuun ottamatta oikeusministeriö järjesti liian vähän tällaista koulutusta. Tämä käsitys toistui niin kanslian henkilöstön kuin myös laamannien ja käräjätuomareiden vastauksissa. Lisäksi tähän koulutustarjontaan toivottiin täsmäkoulutusta tietyistä rajatuista aihealueista sekä perustietoja ylläpitävää ja niitä syventävää koulutusta. Useat kanslian haastatelluista totesivat, että vain hyvin pieni osa kurssin kokonaisuudesta käsittelee kunkin omaa aluetta, koska ministeriön kurssit on pääosin suunnattu yhteisesti koko kanslialle. Kansliassa hallintotehtävissä työskenteleville ei monen haastatellun mukaan ollut järjestetty lainkaan säännöllistä koulutusta.

Vain yhdeksän käräjäoikeutta oli järjestänyt viraston sisäistä omaa koulutusta. Näistä kolme kuului suurten, kaksi keskisuurten ja neljä pienten ryhmään. Osa tästä koulutuksesta oli tapahtunut yhteistyössä lähialueen käräjäoikeuden tai -oikeuksien kanssa. Eräissä käräjäoikeuksissa oli osallistuttu myös muiden viranomaisten, esimerkiksi syyttäjälaitoksen, järjestämään koulutukseen. Joissakin käräjäoikeuksissa oli osallistuttu Suomalaisen lakimiesyhdistyksen paikallisosaston tai asianajajien samoin kuin eri yliopistojen tai niiden täydennyskoulutuskeskusten järjestämään koulutukseen. Moni käräjäoikeus oli tukenut osallistumista kansalaisopistojen ja aikuis-koulutuskeskusten järjestämille käräjäoikeudessa tehtävää työtä tavalla tai toisella tukeville kursseille ja kielikursseille esimerkiksi maksamalla kurssimaksun tai sen osan tai mahdollisuudella käyttää opiskeluun osaksi työaika. Hovioikeuksien joko laatuhankkeen yhteydessä tai muutoin järjestämä koulutus mainittiin. Eräissä käräjäoikeuksissa hovioikeuspiirin laatuhankkeessa saatu koulutus oli hyvin merkittävää.

Yksityisten liiketaloudellisin perustein toimivien koulutuksen järjestäjien koulutus todettiin pääsääntöisesti liian kalliiksi, jotta siihen olisi voitu osallistua käräjäoikeudesta. Kanslian henkilöstöhallinnon ja taloushallinnon tehtävissä toimiville olisi esimerkiksi Hallinnon kehittämiskeskuksen koulutustarjonnasta löytynyt sopivia

kurssija, mutta niihin eivät käräjäoikeuksien koulutusmäärärahat juuri riittäneet.

Osassa käräjäoikeuksia antoi koulutustilaisuuteen osallistunut työntekijä, useimmiten käräjätuomari, seuraavassa osaston, ryhmän tai yksikön kokouksessa katsauksen koulutustilaisuuden tai kurssin annista, jolloin myös siitä saatu aineisto jaettiin muille. Useissa käräjäoikeuksissa ei annettu koulutuksen tai kurssin sisällöstä muuta tietoa kuin, että kurssimateriaali sijoitettiin käräjäoikeuden kirjastoon tai muuhun yhteiseen tilaan kaikkien halukkaiden tutkittavaksi. Usein käräjätuomarit kuitenkin keskustelivat vapaamuotoisesti koulutuksessa käsitellyistä asioista.

Tieto tarjolla olevasta oikeusministeriön järjestämästä koulutuksesta kulkee käräjäoikeuksissa hyvin. Missään haastattelussa ei siinä tullut esille ongelmia. Jos samalle kurssille oli ollut enemmän ilmoittautuneita kuin asianomaisesta käräjäoikeudesta voitiin lähettää, on asian viime kädessä ratkaissut laamanni. Monet laamannit toivat esiin sen, että halukkuus koulutukseen osallistumiseen ja todellinen tarve eivät kohdanneet. Useimmiten koulutukseen halukkaiksi eivät ilmoittautuneet sellaiset työntekijät, jotka olisivat eniten sen tarpeessa. Haastatelussa ei tullut kuitenkaan esille, että joku laamanneista olisi työntekijän selkeästi vastustaessa ilmoittanut hänet koulutustilaisuuteen. Lähes kaikki käräjätuomarit ja kanslian henkilöstöön kuuluvat kokivat, että käräjäoikeudessa yleensä kannustetaan osallistumaan koulutukseen. Myös omaehtoiseen koulutautumiseen olivat siihen halukkaat saaneet tukea.

Laamannien johtamiskoulutus

Oikeusministeriö toteutti vuosina 2003 - 2004 yleiseen koulutus- suunnitelmaansa sisältyneen johtamiskoulutuksen. Se oli suunnattu ensi vaiheessa käräjäoikeuksien laamanneille ja hallintopäälliköille. Edellinen johtamiskoulutusohjelma oli toteutettu vuosina 1989 - 1993. Tällöin tavoitteena oli ollut kohottaa osanottajien johtamistaitoja ja valmentaa heitä erityisesti käräjäoikeusudistukseen sekä vastaanottamaan tulosohejausajattelua. Tämän jälkeen johtamista on käsitelty virastopäällikköpäivillä, erilaisissa päällikkötuomareiden tapaamisissa sekä myös tulosneuvotteluiden yhteydessä.

Koulutus sisälsi neljä kolmen päivän mittaista koulutusjaksoa, joten koulutuksen pituudeksi tuli yhteensä 12 päivää.²⁵ Laamannit ja hallintopäälliköt jaettiin koulutuksen toteuttamista varten kolmeen ryhmään. Koulutuksen tavoitteena oli auttaa laamanneja tiedostamaan, mitä nykypäivän esimiestaito päälliköltä edellyttää, luoda ymmärtämystä siitä, miten lainkäyttöorganisaatiota johdetaan ja miten sen toiminta organisoidaan työn suunnittelun ja sen organisoinnin ja tulosjohtamisajattelun periaatteiden mukaan, sekä auttaa ymmärtämään, millaista on toimintaa tasapainottava ja tukeva henkilöstöpolitiikka. Koulutuksen tavoitteena oli lisäksi luoda mahdollisuus pohtia sitä, miten toiminnan kokonaisuutta suunnitellaan ja hallitaan tulos- tai laatujohtamisen avulla, ja kehittää päällikkötuomareiden tietoista johtamisroolia ja luoda sille henkilökohtaisia kehittymismahdollisuuksia.²⁶

Oikeusministeriössä kaavailtiin jatkoksi kaikille johtamiskoulutukseen osallistuneille järjestettävää noin kahden päivän pituista täydentävää koulutusjaksoa. Tämän tuli tapahtua noin vuoden kuluessa siitä, kun kurssi kunkin osalta päättyi. Näin ollen ensimmäinen täydentävä koulutusjakso tulisi annettavaksi vuoden 2005 loppuun mennessä tai vuoden 2006 alussa. Tarkastuksen ajankohtana oli ratkaisematta, miten tämä toteutuu, mutta oikeusministeriön mukaan kysymys on ennen muuta resurssien riittävydestä. Oikeusministeriö jatkaa johtamisteeman käsittelyä tulevilla virastopäällikköpäivillä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö ilmoittaa, että johtamiskoulutusohjelman täydennyskoulutusjaksot olivat käynnissä ja ne jatkuivat vuosittain keskeisten koulutustarpeiden mukaisesti.

Suurin osa haastatelluista laamanneista oli käynyt läpi laamannien johtamiskoulutuksen. Kaikki olivat hyvin tyytyväisiä siihen ja kokivat saaneensa siitä hyötyä jokapäiväiseen johtamiseen. Muutama laamanni piti koulutuksen sisältöä jossain määrin teoreettisena, mutta hekin pitivät kurssia kokonaisuutena hyödyllisenä. Suurin osa laamanneista oli kuitenkin sitä mieltä, että kyseistä koulutusta olisi tarvittu ja että se olisi tullut järjestää jo paljon aikaisemmin. Harvat

²⁵ Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto, koulutusyksikkö, *Koulutussuunnitelma vuodelle 2005*.

²⁶ Oikeushallinto-osasto, Jorma Hirvonen, 9.4.2003, *Käräjäoikeuksien laamannien johtamiskoulutus*.

laamanneista mainitsivat vuosina 1989 - 1993 järjestetyn johtamiskoulutuksen.

Työkyky, jaksaminen ja työilmapiiri

Haastattelussa kysyttiin kaikilta henkilöstöryhmiltä, miten henkilökunnan jaksamisesta huolehditaan, ja millaisia työkykyä ylläpitäviä toimia on tehty ja on olemassa. Lisäksi niiltä kysyttiin, millä tavoin yksikössä huolehditaan työilmapiiristä, ja onko mahdollista saada työnhjausta; eli tukea työhön liittyvien ongelmien ja ongelmatilanteiden hoitamisessa.

Työterveyshuoltolain (1383/2001) ja työturvallisuuslain (738/2002) työnantajalle asettamat perusvaatimukset olivat haastattelujen mukaan olemassa useimmissa käräjäoikeuksissa. Jonkin verran vaihtelua oli siinä, millaisen painoarvon laamanni yleisesti ottaen antoi työhyvinvointia tai työkykyä ylläpitävälle ja edistävälle toiminnalle. Kaikissa käräjäoikeuksissa oli järjestetty työnantajan joko kokonaan kustantamaa tai osaksi tukemaa liikuntaa ja liikuntamahdollisuuksia, kuten voimistelua, uintia, sauvakävelyä, vesijumppaa, kuntosalin käyttöä sekä hierontaa. Eräissä käräjäoikeuksissa käytettiin liikuntaseteleitä. Jotkut haastatellut mainitsivat mahdollisuuden käyttää viikoittain tunnin verran virka-aikaa liikuntaan. Yhteistyössä työterveydenhuollon kanssa oli järjestetty työkyvyn ylläpitämiseen liittyviä tilaisuuksia tai ostettu työterveydenhuollon tuottajalta erilaisia valmiita kursseja. Eräissä haastatteluissa tuli esille, että työterveyshuolto oli myös käynyt paikan päällä katsastamassa työpisteiden työskentelyolosuhteet ja ergonomian.

Useissa käräjäoikeuksissa oli osa henkilöstöstä osallistunut, useimmiten yhdessä jonkun lähialueen käräjäoikeuden henkilöstön kanssa, Kansaneläkelaitoksen ASLAK® -kuntoutukseen²⁷ sekä TYK-kuntoutukseen²⁸. Valtionkonttorin Kaiku-ohjelmaa oli käytet-

²⁷ *Ammatillisesti syvennetty lääketieteellinen kuntoutus ASLAK® on Kelan kehittämä varhaiskuntoutuksen muoto. Tavoitteena on työkyvyn pitkäaikainen parantaminen sekä työssä jaksamisen, työn hallinnan, oikeiden työmenetelmien ja terveiden liikunta- ja elämäntapojen omaksuminen.*

Kela, <http://193.209.217.5/in/internet/suomi/suomi.nsf/NET/160801131252EH>

²⁸ *TYK-kuntoutus on Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa ammatillista kuntoutusta, jonka tavoitteena on parantaa vajaakuntoisen työntekijän mahdollisuuksia jatkaa entistä työtään löytämällä keinoja sekä työn että elämänhallinnan parantumiseen.*

ty tavalla tai toisella kuudessa käräjäoikeudessa.²⁹ Myös kahdessa käräjäoikeudessa oli haastattelujen mukaan ollut käynnissä yksilöllisiä kuntoutusohjelmia.

Henkilökunnan jaksamisesta ja työilmapiiristä huolehtimiseksi oli kaikissa käräjäoikeuksissa järjestetty henkilökunnan yhteisiä tilaisuuksia. Näitä olivat virkistyspäivät, joita järjestettiin joko kerran tai kahdesti vuodessa, retket, teatterissa tai konserteissa käynnit, risteilyt tai muut yhteiset matkat tai juhlat. Tämän toiminnan kustannuksista voi kokonaan huolehtia käräjäoikeus, mutta useimmiten työntekijät osallistuivat niihin. Joissakin käräjäoikeuksissa järjestettiin lisäksi kokonaan henkilökunnan tai henkilökunnan virkistyskerhon kustantamia tilaisuuksia. Sen mukaan kuin haastatteluissa tuli ilmi, työilmapiirikartoitus oli tehty ainakin yhdeksässä käräjäoikeudessa, eräissä useita kertoja. Eräät vastaajat korostivat asianmukaisen yhteisten tilojen merkitystä työilmapiirin vaalimisessa. Toiset ottivat tässä yhteydessä esiin pyrkimykset avoimuuden lisäämiseksi huolehtimalla muun muassa sisäisestä tiedottamisesta. Eräät laamanneista korostivat oikeudenmukaisen työnjaon ja mielekkäiden tehtäväkokonaisuuksien merkitystä myös työilmapiirille. Viidessä käräjäoikeudessa oli haettu työterveyshuollon toimenpiteitä konkreettisissa jaksamisessa ja työkykyyn liittyvissä häiriötilanteissa.

Sekä käräjätuomarit että kanslian henkilöstöön kuuluvat olivat kolmea vastaajaa lukuun ottamatta tyytyväisiä niihin mahdollisuuksiin, joita käräjäoikeudessa oli tarjolla työkyvyn ylläpitämiseksi. Lisäyksiä tai parannuksia ei esitetty. Tyytymättömät kaipasivat yleisellä tasolla nykyistä enemmän panostusta työkyvystä huolehtimiseen. Muita kuin käytössä olevia keinoja työilmapiirin ylläpitämiseksi ei esitetty. Yleisin arvio työpaikan työilmapiiristä oli, että se oli tyydyttävä. Useimmiten lähimmän työyhteisön työilmapiiri oli hyvä. Parissa käräjäoikeudessa oli haastattelujen aikaan akuutteja ongelmia työilmapiirissä, mutta kummassakin oli ryhdytty toimenpiteisiin tilanteen hoitamiseksi yhteistyössä työterveyshuollon kans-

Kuntoutussäätiö, http://www.kuntoutussaatio.fi/palvelut/tyk_kuntoutus.html

²⁹ *Kaiku-työnantajapalvelut tarjoaa valtion virastoille ja laitoksille muun muassa tukea työyhteisöjen kehittämisessä toimiviksi ja hyvinvoiviksi sekä ammatillisessa kuntoutuksessa, työhyvinvoinnin koulutuksessa ja konsultoinnissa, riskienhallinnan suunnittelussa ja toteutuksessa jne.*

Valtiokonttori, <http://www.valtiokonttori.fi/vakuutus/tyonantajat/tyohyvinvointi/>

sa. Tilapäisiä häiriöitä työilmapiirissä oli ollut joissakin käräjäoikeuksissa. Ne oli usein onnistuttu ratkaisemaan henkilöiden ja tehtävien vaihtamisella. Usea vastaaja totesi, ettei työilmapiiri ole suinkaan vakio, vaan siinä saattaa olla hetkellisiä häiriöitä, joista useimmiten selvittää ilman isoja ongelmia.

Neljä laamaneista huomautti, että käräjäoikeuden johdolta edellytetään yhä enemmän toimenpiteitä ja huolenpitoa työntekijöiden sekä ruumiillisen että henkisen työkyvyn ylläpitämiseksi. Heidän mukaansa samalla tulisi saada riittävät resurssit tämän velvoitteen täyttämiseen. Koulutusta ei näistä asioista ollut käräjäoikeuden johdolle järjestetty. Vasta oikeusministeriön järjestämässä johtamiskoulutuksessa oli ensimmäisen kerran annettu jonkinlaisia välineitä ja koulutusta tästä asiasta huolehtimiseen. Muutama laamanni toi esiin myös sen, että työntekijöiden työhyvinvoinnista pyritään huolehtimaan, ja siihen kiinnitetään lisääntyvää huomiota. Kukaan ei ole huolehtinut tai ollut kiinnostunut laamannien jaksamisesta. Muutamat korostivat erityisesti työntekijöiden oman aktiivisuuden merkitystä työkyky- ja työhyvinvointiasioissa. Muutamat laamannit kokivat ongelmaksi sen, että kaikki työntekijät eivät olleet lainkaan halukkaita osallistumaan yhteisiin tilaisuuksiin. Erityisesti käräjätuomareiden mukaan saamisessa oli eräin paikoin ongelmia.

Työnohjaus

Haastatteluissa kysyttiin, onko käräjäoikeudessa ollut mahdollista saada työnohjausta. Työnohjauksella tarkoitetaan tukea työhön liittyvien ongelmien ja ongelmatilanteiden hoitamisessa. Työnohjaus on väline parantaa henkilöstön valmiuksia vastata työelämän haasteisiin ja varautua muutoksiin. Se tarjoaa mahdollisuuden tarkastella omaa työtä ja persoonaa sekä organisaation tai työyhteisön toimintaa. Työnohjaus ei siten ole perehdyttämistä eikä työnopastusta. Se ei ole myöskään terapiaa, sillä ohjauksessa keskitytään työasioihin. Sen keskeisin väline on vuorovaikutusprosessi.³⁰ Työnohjaus antaa mahdollisuuden käydä läpi vaikeita työtilanteita ja purkaa mieltä askarruttavia asioita. Työnohjauksessa on tarkastelun kohteena itse työ sekä ihminen työntekijänä ja työyhteisön jäsenenä.

Kaikkiaan yhdeksän haastateltua kertoi, että käräjäoikeudessa oli ollut tilanteita, joissa joko vastaaja itse tai joku muu työyhteisön jä-

³⁰ *Henkilöstöjohdon ryhmä – Henry*, <http://www.henryorg.fi/page?pageId=38>

sen olisi tarvinnut järjestettyä työnohjausta. Näistä oli neljä laamanneja ja viisi käräjätuomareita. Käytännössä tällaiset ongelmatilanteet oli ohjattu työterveyshuollon hoidettaviksi, mutta oli ollut sellaisia tilanteita, jolloin tuki oli jäänyt järjestämättä. Kuudessa käräjäoikeudessa oli joko ollut tai tulossa työnohjausta tavalla tai toisella koskeva tilaisuus. Useat vastaajat korostivat työohjauksen tarpeen yksilöllisyyttä. Eräät vastaajat kertoivat keskustelleensa oikeusministeriön edustajien kanssa tarpeesta järjestää työnohjaus keskustelusti oikeusministeriön toimin. Ministeriö ei kuitenkaan ollut näiden keskustelujen perusteella tarttunut asiaan.

3.4.6 Erilliskysymyksiä

Oikeusministeriön hallinnonalan työaika- ja toimintolaskentajärjestelmä TARMO

Osana oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen sisäisen laskennan kehittämistä on ministeriössä otettu käyttöön oikeusministeriön hallinnonalan työaika- ja toimintolaskentajärjestelmä TARMO.³¹ Se on räätälöity järjestelmä, joka koostuu kolmesta osasta: työajankirjauksesta, toimintolaskennasta ja hallintajärjestelmästä. Peruskäyttäjät eli oikeushallinnon työntekijät käyttävät työajankirjausosaa ja pääkäyttäjät ministeriössä hallintajärjestelmää, joka koostuu kahdesta muusta mainitusta osasta. Peruskäyttäjät vievät työajanjakamatietonsa järjestelmään paikan päällä, ja varsinaisten laskentojen suorittaminen, raporttien ajaminen ja järjestelmän ylläpitäminen on keskitetty ministeriötasolle. TARMO on otettu käyttöön pilottivaiheen jälkeen asteittain siten, että kaikki käräjäoikeudet olivat siinä mukana vuoden 2004 alusta lähtien. Tavoitteena on, että kaikki hallinnonalan virastot ja laitokset ovat mukana järjestelmässä vuoteen 2007 mennessä. Laskennat suoritetaan TARMOssa puolivuotisjaksoittain. Puolivuotiskauden jälkeen pääkäyttäjä sulkee puolivuotiskauden, jolloin kyseiselle jaksolle ei ole enää mahdollista tehdä työaikakirjauksia. Muutoin ne voidaan tehdä järjestelmään peruskäyttäjän valinnan mukaisesti. Varsinaisten kirjausten tekemisen tu-

³¹ *Tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikkö on osana oikeusministeriön vuoden 2004 tilintarkastusta tehnyt oikeusministeriön toimintolaskentajärjestelmän tarkastuksen.*

eksi on oikeusministeriö kouluttanut kuhunkin hallinnonalan virastoon 1 - 3 virastovastuuhenkilöä, jotka neuvovat muita TARMO:n käyttäjiä virastossa.³²

Haastatteluissa kysyttiin, miten työajanjakamatietojen kirjaamiseen suhtaudutaan ja miten kirjaaminen toteutuu. Yleinen suhtautuminen ei ollut kovin myönteinen. Tietojen vieminen TARMOon koettiin työlääksi ja aikaa vieväksi. Tämä johtui ensinnäkin siitä, että oli liikaa kysymykseen tulevia toimintoja, joihin kirjaus voidaan tehdä. TARMO oli haastateltujen mukaan liian hienojakoinen. Toiseksi eri toimintojen välinen raja ei aina ollut selkeä. Käräjätuomarit ottivat esille esimerkiksi sen, että valmistelun ja ratkaisun välinen raja oli epäselvä sekä sen, että kirjaamispaikkaa istunnon jälkitöille ei ollut. Kanslian henkilökunta mainitsi eri toimintojen välisen rajanvedon vaikeuden lisäksi sen, että kaikkiin tehtäviin ei lainkaan löytynyt sopivaa toimintoa. Tällaisia olivat esimerkiksi notaarien perehdyttäminen ja asiakasneuvonta. Laamannit pitivät kirjaamista erityisen vaikeana, koska heillä oli satakunta toimintoa, joille kirjauksia saattoi tulla. Lisäksi laamannin työpäivä saattoi olla hyvin moninainen ja täynnä keskeytyksiä kulloinkin meneillään olevaan tehtävään, mikä edelleen hankaloitti työajan kirjaamista. Käräjäoikeuden henkilöstöryhmistä kiinteistöasioita hoitavilla kanslian työntekijöillä ei ollut vaikeuksia työajan kirjaamisessa. Myös eri toimintoille käytetyn työajan muuttamisen prosenteiksi koki osa sekä käräjätuomari- että kansliahaastatelluista hankalaksi. Vuoden 2005 alusta lähtien kirjaaminen oli ollut mahdollista myös tunteina ja minuutteina, mutta tästä vaihtoehdoista ei paria vastaajaa lukuun ottamatta vuoden 2005 aikana tehdyissä haastatteluissa tiedetty.

Kun kirjaaminen koettiin aikaa vieväksi ja vaikeaksi, oli tämä johtanut siihen, että suurin osa vastaajista teki kirjaukset arvion, ei todellisen jakauman, perusteella. Osa käräjätuomareista ja laamaneista oli antanut ainakin teknisen kirjaamistehtävän sihteerilleen tai käräjäsihteerilleen. Kirjauksia tehtiin päivittäin, viikoittain, kuukausittain tai puolivuositain. Yleisen käsityksen mukaan päivittäinen kirjaaminen oli hankalinta, koska työaika jakautui niin pieniin osiin

³² *Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen kustannuslaskennan kehittämishankkeen loppuraportti 31.8.2001, Toimintolaskennan hyödyntäminen oikeusministeriössä ja oikeuslaitoksessa 28.2.2002 (Toiminta ja hallinto 2002:11) sekä Oikeusministeriön toimintolaskentajärjestelmä TARMO Työajankirjaussovellus, Käyttäjän opas Versio 0.1.*

ja tehtävät keskeytyivät päivän aikana useasti ulkoisten tekijöiden takia.

Käytännöllisesti katsoen kaikki vastaajat olivat näiden syiden vuoksi sitä mieltä, että TARMOsta saatavat työajanjakamatiedot eivät olleet todenmukaisia eivätkä luotettavia. Monet vastaajista katsoivat, että TARMOn täyttäminen oikein ja asianmukaisesti oli mahdotonta, koska kenenkään aika ei olisi siihen riittänyt. Hyvin monet vastaajat totesivat, etteivät TARMOon kirjatut tiedot antaneet mitään kuvaa työajan jakautumisesta käräjäoikeudessa. Haastateltavilla ei yleisesti ottaen ollut käsitystä siitä, minkä tähden työajanjakamatietoja kerättiin, ja miksi TARMO oli otettu käyttöön. Tässä suhteessa ei ollut eroja käräjätuomari- ja kansliahaastateltujen välillä. Yksi kummastakin ryhmästä ilmoitti olevansa asiasta perillä. Myöskään laamannien käsitys asiasta ei ollut kovin selkeä.

Vaikka suhtautuminen työajanjakamatietojen kirjaamiseen työajanseurantajärjestelmään olikin vastentahtoinen, kirjaukset oli kuitenkin pääosin tehty tavalla tai toisella. Osa vastaajista myös totesi, että alun vaikeuksien jälkeen kirjaamiseen oli totuttu ja se sujui nyttemmin vastaajan itselleen omaksuman käytännön mukaan. Moni vastaaja ilmoitti tässäkin yhteydessä, että kirjaaminen tapahtui edelleen arvion pohjalta tekemällä muutoksia edellisen jakson kirjauksiin töiden painottumisen mukaan.

Eräät vastaajista katsoivat, että TARMOn kirjausten onnistuminen oli sidoksissa asianhallintajärjestelmiin tehtävien kirjausten kanssa. Joissakin käräjäoikeuksissa oli TARMOn yhteydessä korostettu asioiden oikean kirjaamisen merkitystä riita-asioiden ja rikosasioiden kirjaamisjärjestelmiin. Eräät vastaajat uskoivat, että TARMOn tiedot saattoivat riittävän pitkällä aikavälillä ja riittävän suurissa joukoissa olla jossain määrin oikeansuuntaisia. Eräät laamannit samoin kuin muutkin haastatellut esittivät, että sama tieto oli saatavissa asianhallintajärjestelmistä ja että laamannien johtamiseen TARMOn raportit eivät tuoneet lisävälineitä. Eräät toiset laamannit taas katsoivat, että heillä tulee olemaan hyötyä TARMOn tiedoista ja raporteista ja että he käyttävät niitä johtamisen välineinä.

Kanslian palkkausjärjestelmän uudistaminen

Valtion keskustason virka- ja työehtosopimuksessa on 14.12.2004 sovittu, että valtion palkkausjärjestelmän uudistaminen toteutetaan kattavasti vuonna 2005 virastokohtaisin sitovin määräajoin viimeistään 30.11.2005 mennessä. Palkkausjärjestelmien kehittämistä kos-

kevat yleiset periaatteet ovat sisältyneet keskustason virka- ja työehtosopimukseen vuodesta 1993 alkaen. Ne ovat myös keskustasolla edellä mainittuna päivänä valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtojen tarkistamisesta tehdyn virka- ja työehtosopimuksen liitteenä.³³

Myös oikeusministeriön hallinnonalalla oli tarkastusajanjaksona meneillään edellä mainittu työ. Sopimusta uusien palkkausjärjestelmien kattavasta toteutuksesta valtionhallinnossa ei sovelleta tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta tehdyn virkaehtosopimuksen alalla. Tuomareiden palkkausjärjestelmä uudistettiin vuonna 2000. Tuomareiden palkkaus koostuu tehtävien vaativuuden perusteella maksettavasta peruspalkasta sekä aikaisemman palvelun ja työkokemuksen perusteella maksettavasta kokemuslisästä. Lisäksi erillistä johtamislisää maksetaan niille tuomareille, joille kuuluu yksikön päällikkönä toimiminen ja joiden peruspalkassa tätä ei ole voitu ottaa huomioon. Uudistus toteutettiin tuomareiden palkkatason jälkeensä jääneisyyden korjaamiseksi.³⁴

Käräjäoikeuksissa uuden palkkausjärjestelmän toteutustyö koskee siten muuta kuin tuomari- ja lakimieshenkilöstöä. Palkka muodostuu uudessa palkkausjärjestelmässä pääosin tehtävän vaativuuteen perustuvasta palkanosasta, henkilökohtaiseen työsuoritukseen perustuvasta palkanosasta, mahdollisesta kokemuslisästä sekä eräissä tapauksissa takuupalkkauksesta. Haastattelukierroksen alkaessa keväällä vuonna 2004 oli oikeusministeriön tekemä tehtävien vaativuusluokitus ollut lausunnolla käräjäoikeuksissa. Viimeisten käräjäoikeushaastattelujen aikana keväällä vuonna 2005 oli oikeusministeriön asettama määräaika henkilökohtaisten suoritusarviointien tekemiseen umpeutumassa.

Laamaneilta ja kanslian haastateltavilta kysyttiin käräjäoikeuden valmistautumisesta kanslian henkilökunnan palkkausjärjestelmän uudistamiseen sekä tehtävien vaativuusluokitukseen ja henkilökohtaisen suoriutumisen arviointiin. Noin puolessa käräjäoikeuksista oli järjestetty oikeusministeriön tilaisuuden lisäksi oma tiedotus- tai koulutustilaisuus palkkausjärjestelmän uudistamisesta. Tämän lisäksi oli ministeriön käräjäoikeuteen toimittama kirjallinen aineisto jaettu henkilökunnalle. Kuten aikaisemmin on todettu, kymmenkunnassa käräjäoikeudessa oli kehityskeskustelujen käymi-

³³ Valtiovarainministeriö, <http://www.vm.fi/vm/liston/page.lsp?r=3320&l=fi>

³⁴ Oikeusministeriö, <http://www.om.fi/4083.htm>

nen aloitettu vasta palkkaus uudistukseen valmistautumisen johdosta.

Melkein puolessa käräjäoikeuksista henkilökunta oli osallistunut tehtävien jakamiseen vaativuusluokkiin. Tämä oli tapahtunut joko siten, että kunkin tehtäväryhmän työntekijät laativat alustavan jaon, minkä jälkeen lähiesimies ja laamanni tekivät asiasta ratkaisun, tai niin, että henkilökuntaa kuultiin ennen jaon tekemistä henkilökoh- taisessa tai muussa keskustelussa. Lopuissa käräjäoikeuksista, joissa tämä vaihe oli haastattelujen tapahtuessa käyty läpi, laamanni oli yksin tai eräissä tapauksissa yhdessä lähiesimiehen kanssa tehnyt tehtävien vaativuusluokkiin jakamisen.

Henkilökohtainen suoritusarviointi oli tehty tai oli parhaillaan meneillään noin puolessa haastatelluista käräjäoikeuksista. Näistä kolmessa laamanni oli yksin käynyt arvioinnin perustana olevat keskustelut henkilökunnan kanssa kuitenkin niin, että laamannit ilmoittivat seuraavan suoriutumiskeskustelukierroksen tapahtuvan lähiesimiehen kanssa. Kahdeksassa käräjäoikeudessa keskustelu oli käyty joko osastonjohtajan tai useimmiten lähiesimiehen kanssa. Yhdessä käräjäoikeudessa oli henkilökunta laatinut ehdotuksen kriteereiksi suoritusarvioinnin eri pistemäärille, minkä jälkeen laamanni oli ottanut kantaa siihen. Useimmissa käräjäoikeuksissa ei ollut vielä saatu ratkaistuksi sitä, käydäänkö tulevaisuudessa erilliset kehityskeskustelut ja erilliset suorituskeskustelut, eikä sitä, kuka ne työntekijöiden kanssa käy (laamanni, osaston-/ryhmänjohtaja tai lähiesimies). Erityisesti ensimmäiseen kysymykseen eräät laamannit odottivat ministeriön kannanottoa.

Käräjäoikeuksien valmistautumista uuteen palkkausjärjestelmään on haitannut haastattelujen mukaan kiire ja tiedon puute. Oikeusministeriö ei ole pystynyt välittämään kaikkea sitä tietoa uudistuksen kokonaisuudesta eikä sen eri vaiheiden merkityksestä, mitä kentällä olisi kaivattu. Osin tämä johtui haastateltavien mukaan siitä, että ministeriöllä itsellään ei ollut ollut kokonaisnäkemystä asiasta vielä silloin, kun uudistuksen toteuttaminen aloitettiin ja käräjäoikeuksille annettiin tehtävien vaativuusluokat ja suoritusarvioinnit tehtäviksi. Asiaa on käsitelty virastopäällikköpäivillä, mutta menettelyn aikanaakaan ei tietoa ole riittävästi jaettu tai sitä ei ole ollut. Käräjäoikeuksissa on jouduttu siirtymään vaiheesta toiseen ilman, että olisi ollut tietoa siitä, mikä edellisen vaiheen vaikutus ja lopputulos on ollut. Tämä on ollut omiaan lisäämään jo muutoinkin varauksellista ja osin pelon sekaista suhtautumista, jota kanslian henkilökunta uudistusta kohtaan tuntee. Kun ministeriö asetti tiukat raamit henki-

lökohtaisen suoritusarvioinnin lopputulokselle, todettiin useissa käräjäoikeuksissa, joissa haastattelujen aikaan tuo vaihe oli tehty tai meneillään, että henkilökunnan luottamus palkkausjärjestelmään kannustavuuteen horjui viimeistään tuolloin.

Vain yksi kanslian haastateltavista oli sitä mieltä, että uudella palkkausjärjestelmällä on varauksettomasti kannustava ja myönteinen vaikutus työntekijöihin. Muut haastatellut laamannit ja kanslian työntekijät epäilivät sen kannustavuutta ja odottivat huolestuneina sen vaikutuksia käräjäoikeuden työilmapiiriin. Osa laamanneista esitti huolen siitä, että uusi järjestelmä saa aikaan jähmeyttä työjaoissa ja vaikeuttaa henkilökunnan tehokasta käyttämistä eri tehtäviin viraston tarpeen mukaan. Kun palkkauksen perusosa muodostuu tehtävien vaativuusluokituksen perusteella, on luonnollista, että työntekijät eivät ole kovinkaan halukkaita siirtymään sellaisiin tehtäviin, jotka merkitsisivät heidän olemassa olevan vaativuusluokituksensa alentamista, vaikka työtilanne niin vaatisi. Tämä vaikeuttaa viraston johtamista ja tehtävien asianmukaista järjestämistä.

Laajennetut istuntokokoonpanot

Yksi Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 - 2012 -asiakirjan strateginen linjaus on pyrkiä saamaan oikeusongelmiin ratkaisu joutuisammin, monipuolisemmin ja edullisemmin. Eräs keino tämän linjauksen toteuttamisessa on kohdentaa muutoksenhaku palvelemaan todellista oikeusvarmuustarvetta. Toinen keino on siirtää lainkäytön painopistettä ensimmäisen asteen tuomioistuimiin muun muassa vahvistamalla tuomioistuinten kokoonpanoja niissä asiaryhmissä, joissa haetaan paljon muutosta ja muutetaan alioikeuksien päätöksiä. Toisaalta kokoonpanoja kevennetään asioissa, joissa se voi tapahtua oikeusturvan kärsimättä. Yhtenä linjausten edellyttämistä kehittämistoimista strategia ottaa esille rakenteiden uudistamisen muun muassa niin, että ensimmäisen oikeusasteen työmenetelmien ja osaamisen kehittämisellä ja resursseja vahvistamalla vaikutetaan muutoksenhakutuomioistuinten ratkaistaviksi tulevien asioiden määrään ja laatuun. Muutoksenhaun merkityksen uudelleenarvioinnin odotetaan vaikuttavan samaan suuntaan ja antavan mahdollisuuden siihen, että muutoksenhakutuomioistuimet

voivat nykyistä selkeämmin keskittyä oikeudellisiin lain soveltamis- ja tulkintakysymyksiin.³⁵

Oikeudenkäymiskaaren 2 luku sisältää säännökset kärjäoikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta. Se määräytyy käsiteltävän asian sekä sen laadun ja laajuuden mukaan. Rikosasioissa kärjäoikeus on päätösvaltainen lainoppineen puheenjohtajan ja kolmen lautamiehen kokoonpanossa, mutta sanottua kokoonpanoa voidaan vahvistaa oikeudenkäymiskaaren mukaan toisella lainoppineella jäsenellä tai neljännellä lautamiehellä, jos sitä on pidettävä perusteltuna asian laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi. Eräiden rikosten käsittelyssä kärjäoikeus on päätösvaltainen pelkästään lainoppineen puheenjohtajan kokoonpanossa.

Riita-asioissa oikeudenkäymiskaaren pääsääntö on käsittely kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa. Eräät laissa määritellyt perheoikeudelliset hakemusasiat ja huoneenvuokra-asiat ratkaistaan lainoppineen puheenjohtajan ja kolmen lautamiehen kokoonpanossa. Myös riita-asioissa kärjäoikeus voi oikeudenkäymiskaaren määrittelemissä tapauksissa olla päätösvaltainen pelkästään lainoppineen puheenjohtajan kokoonpanossa. Kärjäoikeuden on varattava riita-asiassa asianosaisille tilaisuus lausua käsityksensä siitä, onko heidän asiassaan tarpeen kärjäoikeuden täysilukuinen eli kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpano. Laajennettujen kokoonpanojen käyttäminen riita- ja rikosasioissa on käytännössä jäänyt vähäiseksi.³⁶

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä arvioidaan, että vahvennetut tuomioistuimen ratkaisukokoonpanot voisivat olla omiaan vahvistamaan asianosaisten ja yleisön luottamusta siihen, että asia tulee perusteellisesti käsitellyksi ja eri ratkaisuvaihtoehdot monipuolisesti punnituiksi. Mietinnön mukaan tämä saattaisi lisätä luottamusta tuomioistuimen ratkaisun oikeellisuuteen ja asianosaisten parempaa sitoutumista annettuun ratkaisuun silloinkin, kun ratkaisu on asianosaiselle vastainen. Näin ratkaisukokoonpanon laajuus voi mietinnön mukaan merkittävästikin edistää menettelyä kokemista oikeudenmukaiseksi. Komiteamietinnössä kat-

³⁵ *Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 - 2012, oikeusministeriö, s. 9 ja 29.*

³⁶ *Esimerkiksi Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään selvittänyt syitä vahvistettujen kokoonpanojen vähäiseen käyttöön. Komiteamietintö 2003:3, oikeusministeriö, s. 169.*

sotaan myös, että käräjäoikeuksien kokoonpanoja tulisi vahvistaa nykyisestä vaikeimmissa ja laajimmissa riita- ja rikosasioissa. Tämä mahdollistaisi myös muutoksenhakujärjestelmän kehittämisen. Kokoonpanoja vahvistamalla lainkäytön painopiste saataisiin nykyistä selkeämmin käräjäoikeuksiin.³⁷

Haastatteluissa kysyttiin laamaneilta ja käräjätuomareilta, onko kolmen tuomarin istuntojen määrä ongelma ja tulisiko niiden määrää kasvattaa. Lisäksi kysyttiin, miten sen tulisi tapahtua. Yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että tällaisen kokoonpanon käyttämistä tulisi lisätä. Suuressa osassa käräjäoikeuksista jouduttiin kyseisen kokoonpanon aikaansaamiseksi nimeämään siihen notaari jäseneksi. Tämän ei katsottu vastaavan niitä perusteita, jotka olivat kolmen tuomarin istuntojen tarpeellisuuden taustalla.

Vain kolme haastateltua oli sitä mieltä, että lisäämiseen ei ollut tarpeita. Jotkut vastaajista toivat esiin sen, että oli melko vähän sellaisia juttuja, jotka laajuuden ja laadun perusteella tulisi ohjata tällaiseen käsittelyyn. Pelkästään laajennetun kokoonpanon käytön yleistämisen vuoksi ei ole mahdollista lisätä tällaisia kokoonpanoja nykyisillä resursseilla. Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että kokoonpanon käyttäminen vaatii merkittävää tuomariresurssien lisäystä. Tästä syystä ei haastateltujen mukaan sitä käytetä kovin usein myöskään rikosjutuissa. Vastaajien mukaan pakkotahtisuuden johdosta nousivat resurssikysymykset rikosjutuissa vielä merkittävämmiksi kuin riitajutuissa.

Myöskään asianosaiset ja heidän asiamiehensä eivät vastaajien mukaan halunneet laajennettua kokoonpanoa. Tämä johtui joko siitä, että asianosaiset pelkäsivät sen merkitsevän epäluottamuslausetta tuomaria kohtaan, tai siitä, että se johtaisi käsittelyn pitkittymiseen. Syynä saattoi olla myös se, että erityisesti asiamiehet tietävät resurssien vähyyden eivätkä siitä syystä ole sitä pyytäneet. Ne vastaajat, joiden kanssa oikeusturvakysymykset nousivat tässä yhteydessä esille, olivat sitä mieltä, että kolmen tuomarin kokoonpanojen vähäisyys ei merkinnyt asianosaisille oikeusturvaongelmaa. Laajennettuun kokoonpanoon ohjautuivat ne asiat, jotka ehdottomasti tuli sellaisessa käsitellä. Näin siitä huolimatta, että eräissä käräjäoikeuksissa eivät haastatellut käräjätuomarit olleet koskaan esittäneet ko-

³⁷ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö, komiteamietintö 2003:3, oikeusministeriö, s.167 ja 169 - 171.

koonpanon käyttämistä. Oikeusturvaa annetaan heidän mukaansa siinä laajuudessa kuin asianosaiset haluavat.

Vastaajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että ainakaan tällä hetkellä laajennetulla kokoonpanolla ei ollut mitään merkitystä asianosaisten muutoksenhakuhalukkuuteen. Tällaisessa kokoonpanossa käsitellyt asiat olivat senlaatuisia, että niihin joka tapauksessa haettiin muutosta. Laajennetulla kokoonpanolla voisi olla muutoksenhakuhalukkuutta alentava vaikutus ainoastaan siinä tapauksessa, että oikeudenkäymiskaarta muutettaisiin siten, ettei näyttökysymyksiin enää saisi hakea muutosta. Mainitulla ehdolla sen käyttämistä oltiin valmiita lisäämään. Jos alioikeus oli käsitellyt asian laajassa kokoonpanossa, esitettiin, että muutoksenhakuoikeutta tulisi lainsäädännöllä rajoittaa.

Painotettu työmäärä

Edellä on kerrottu, että käräjäoikeuksien taloudellisuus- ja tuottavuusluku lasketaan siten, että työmäärän kuvaamiseen käytetään niin sanottua painotettua työmäärää, joka saadaan käyttämällä eri asiaryhmille määrättyjä painokertoimia. Painotettua työmäärää käytetään myös käräjäoikeuksien keskinäisen vertailukelpoisuuden aikaansaamiseksi erityisesti henkilöstöresurssien jakamisen pohjana. Haastattelussa kysyttiin laamaneilta ja käräjätuomareilta, antaako painokertoimien perusteella laskettu työmäärä oikean kuvan yksikön työmäärästä ja onko se riittävä väline eri yksiköiden välisen vertailtavuuden saavuttamiseksi. Heiltä kysyttiin myös, voiko painotetun työmäärän avulla tehdä johtopäätöksiä eri yksiköiden työmäärästä ja niiden selviytymisestä tehtävästään.

Enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että painotettu työmäärä kuvaa käräjäoikeuden työmäärää riittävän hyvin ja käy siten perusteeksi käräjäoikeuksien keskinäiselle vertaamiselle. Eräät vastaajat totesivat, että se on puutteineenkin riittävän hyvä väline, koska vertailua varten pitää jonkin keinon olla käytettävissä.

Useat vastaajat esittivät myös puutteita, joiden johdosta kuva käräjäoikeuden työmäärästä ei heidän mielestään kaikilta osin ollut oikea ja oikeudenmukainen. Tällaisia olivat muun muassa se, että kiinteistöasiat saattoivat vaihdella vaikeudeltaan ja työmäärältään merkittävästi, mutta niille oli vain yksi painokerroin. Joidenkin vastaajien mielestä rikosasioiden painokerroin ei tehnyt riittävää eroa helppojen ja vaikeiden juttujen välillä. Eräät vastaajat toivat esiin sen, että painokerrointen avulla laskettu painotettu työmäärä ei otta-

nut riittävästi huomioon kunkin kärjäoikeuden toimintaympäristössä olevia eroja. Saapuneiden asioiden määrän ja väestöpohjan merkitystä tulisi eräiden vastaajien mielestä korostaa painotettua työmäärää laskettaessa. Eräät vastaajat korostivat asioiden oikean kirjaamisen merkitystä asianhallintajärjestelmiin, jotta painotettu työmäärä olisi mahdollisimman todenmukainen. Suurien määrien katsottiin eräissä vastauksissa korjaavan niitä puutteita, joita joidenkin asioiden painokertoimissa oli. Eräissä vastauksissa korostettiin sitä, että painotettu työmäärä kävi hyvin pohjaksi, kun vertailtiin keskenään samanlaisia kärjäoikeuksia. Sen sijaan suurien ja pienien yksiköiden keskinäiseen arviointiin se ei ole sopiva väline.

Vain kuusi vastaajaa oli ehdottomasti sitä mieltä, että painotettu työmäärä ei kuvannut kärjäoikeuden työmäärää, eikä sen avulla voinut vertailla kärjäoikeuksia toisiinsa. Eräiden mielestä erityisesti suurten kärjäoikeuksien työmäärästä se ei antanut oikeaa kuvaa. Näistä kuudesta vastaajasta yksi oli suuresta, kolme keskisuuresta ja kaksi pienestä kärjäoikeudesta. Osalla haastatelluista kärjätuomareista ei ollut mitään käsitystä asiasta.

3.5 ERÄITÄ ASIAAN LIITTYVIÄ MIETINTÖJÄ JA TUTKIMUKSIA

Alioikeuspiiriin kehittämissuositukset

Oikeusministeriössä valmistui 15.12.2000 alioikeuspiiriin kehittämissuositus. Työn tarkoituksena oli kuvata kärjäoikeuksien toimintaa sekä toimintaympäristössä tapahtuneita ja tulossa olevia muutoksia, jotta luotaisiin perusteet kärjäoikeuksien asemaa koskevalle päätöksenteolle. Selvityksen mukaan keskeinen ongelma on liian pienet kärjäoikeudet. Selvityksessä määriteltiin pieneksi kärjäoikeudeksi sellainen, jonka väestöpohja oli alle 50.000 asukasta ja vakinaisten tuomareiden luku 2 - 3. Alle 50.000 asukkaan kärjäoikeuksia oli selvityksen laatimishetkellä 32. Niistä 11 oli kahden ja 20 kolmen tuomarin yksiköitä. Kaikkiaan 70:stä alioikeusudistuksen jälkeisestä kärjäoikeudesta oli tuolloin jäljellä 66. Pirkanmaan tuomiopiiri oli yhdistetty Tampereen kärjäoikeuteen vuonna 1995 ja Saarijärven kärjäoikeuden tuomiopiiri pääosin Äänekosken vuonna 1997. Lisäksi Iitin ja Kouvolan kärjäoikeudet sekä Juvan ja Mikkelin kärjäoikeudet oli yhdistetty vuonna 2000.

Selvityksen mukaan pienten tuomiopiirien asiamäärät ovat väestöön suhteutettuina pienemmät kuin isompien piirien. Alioikeusuu- distuksessa toteutettu käräjäoikeuksien työn rationalisointi siten, että kansliahenkilökunta ratkaisee kiinteistöasiat ja summaariset velkomusasiat, sekä rangaistusmääräysten siirtyminen syyttäjille ovat vähentäneet merkittävästi tuomarityötä. Näillä muutoksilla pyrittiin siihen, että lakimiestyövoiman voimavarat voitaisiin kohdentaa varsinaisessa oikeudenkäynnissä ratkaistaviin rikos- ja riita-asioihin. Pienten käräjäoikeuksien asiamäärät eivät ole riittävät eikä asiajakauma ole riittävän monipuolinen tuomareiden ammattitaidon kehittämiseen. Väestömuutosten seurauksena isojen käräjäoikeuksien työ määrä kasvaa ja niihin joudutaan perustamaan uusia tuomarin virkoja. Sen sijaan pienistä käräjäoikeuksista ei voida työ määrän vähenemisestä huolimatta lakkauttaa tuomarin virkoja. Kahden tuomarin alioikeuspiirit ovat vuosilomien, sairauslomien sekä koulutusjaksojen takia erittäin haavoittuvia. Selvityksessä on arvioitu, että näiden syiden takia tällainen käräjäoikeus toimii käytännössä yhden tuomarin yksikkönä noin 4 - 5 kuukautta vuosittain.

Pienet käräjäoikeudet ovat haavoittuvia myös kansliahenkilökunnan suhteen, sillä henkilöstön tehtävät edellyttävät siinä määrin sekä juridista että teknistä osaamista, että sijaisten palkkaaminen vapailta markkinoilta ei ole mahdollista. Pienissä käräjäoikeuksissa on kaikkien kansliahenkilöstöön kuuluvien hallittava koko toiminta ja siinä käytettävät välineet, eikä erikoistuminen ole mahdollista.

Selvitys jatkaa, että asioimista käräjäoikeudessa on helpotettu lisäämällä postin käyttömahdollisuuksia ja sähköistä asiointia. Näitä hyväksi käyttäen voidaan hoitaa varsin pitkälle hakemus- ja kiinteistöasioita sekä riita-asioista velkomuksia. Käräjäoikeuden istuntoja järjestetään edelleen kansliapaikkojen ulkopuolella, mutta maantieteellinen etäisyys ei enää vaikuta yhtä merkittävästi palvelujen saatavuuteen kuin ennen.

Selvityksessä todetaan, että pienten käräjäoikeuksien yhdistämisistä saatavat kustannushyödyt näkyvät pitkällä tähtäimellä, vaikka toimitilojen uudelleen järjestelyt saattavat lyhyellä aikavälillä aiheuttaa lisäkustannuksia. Kustannussäästöjä tärkeämpää on kuitenkin toiminnallisen hyödyn lisääntyminen, jolloin riittävän monipuoliset työtehtävät ja riittävän suuri tuomarikunta kohottavat käräjäoikeuden kompetenssitason.

Selvityksen mukaan kehittämisen tavoitteena ovat palvelukykyiset, tasaisesti eri puolilla maata sijaitsevat käräjäoikeudet, joissa kallis ja pitkälle koulutettu tuomarityövoima voidaan kohdentaa

tarkoituksenmukaisella tavalla. Selvityksessä esitetään, että kärjäoikeuden minimikoko tuomareiden määrällä mitattuna olisi neljä. Neljän tuomarin työllistämiseen tarvitaan noin 500 istunnossa käsiteltävää juttua vuodessa, mikä edellyttää väestöpohjaksi noin 50.000 asukasta. Tältä pohjalta selvitykseen on laadittu ehdotus 53 kärjäoikeuden tuomiopiiri- jaotukseksi. Sen lähtökohtana on ollut, että tuomiopiirien tulisi mahdollisimman hyvin vastata kihlakunta- ja maakuntarajoja.

Valmistumisensa jälkeen alioikeuspiiri- jaon kehittämisehdotus on ollut pääosin perusteena tehtäessä kärjäoikeusjärjestelyjä. Oikeusministeriö on useissa yhteyksissä ilmaissut, että tavoitteena on toteuttaa vuosittain kahdesta kolmeen tuomiopiiri- jaon järjestelyä.

Selvityksen jälkeen on perustettu väestöpohjaltaan noin 75.000 asukkaan ja viiden vakinaisen tuomarin Kemi-Tornion kärjäoikeus yhdistämällä Kemin ja Tornion kärjäoikeudet 1.6.2002 lukien, väestöpohjaltaan noin 99.000 asukkaan ja kuuden vakinaisen tuomarin Mustasaaren kärjäoikeus yhdistämällä Pietarsaaren ja Mustasaaren kärjäoikeudet 1.3.2003 lukien sekä noin 73.000 asukkaan ja viiden vakinaisen tuomarin Forssa-Loimaan kärjäoikeus yhdistämällä Loimaan ja Forssan kärjäoikeudet 1.1.2006 lukien.

Tämän lisäksi Vammalan kärjäoikeus lakkautettiin 1.6.2003 lukien, jolloin sen tuomiopiiriin kuuluneet kunnat yhdistettiin Porin, Kokemäen tai Tampereen kärjäoikeuksiin. Alavuden ja Lapuan kärjäoikeudet lakkautettiin 1.1.2005 lukien yhdistämällä niiden tuomiopiirien kunnat Seinäjoen, Tampereen tai Kauhavan kärjäoikeuksiin. Vuoden 2006 alusta lukien lakkautettiin Nilsiän kärjäoikeus ja sen tuomiopiiriin kuuluneet kunnat liitettiin Kuopion tai Iisalmen kärjäoikeuksiin.

Näiden liitosten jälkeen on Porin kärjäoikeuden väestömäärä noin 120.000 asukasta, Kokemäen noin 35.000 asukasta, Tampereen noin 390.000 asukasta, Seinäjoen noin 100.000 asukasta, Kauhavan noin 50.000 asukasta, Kuopion noin 155.000 asukasta ja Iisalmen noin 60.000 asukasta. Muodostetuista kärjäoikeuksista Kokemäellä on kolme, Kauhavalla neljä, Iisalmessa kuusi ja Seinäjoella seitsemän vakinaista tuomarin virkaa. Porissa tällaisia virkoja on 10, Kuopiossa 12 ja Tampereella 29.

Mainituista kärjäoikeuksista sivukanslioita on Kemi-Tornion kärjäoikeudella Torniossa, Mustasaaren kärjäoikeudella Kristiinankaupungissa ja Pietarsaaressa, Kuopion kärjäoikeudella Suonenjoella ja Nilsiässä sekä Forssa-Loimaan kärjäoikeudella Loi-

maalla. Näiden lisäksi Vakka-Suomen kärjäoikeudella on Uudenkaupungin sivukanslia.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean tehtävänä oli pohtia, miten tuomioistuinlaitos pystyy vastaamaan siihen kohdistuviin uusiin ja kasvaviin vaatimuksiin, ja selvittää koko tuomioistuinlaitoksen pitkän tähtäimen kehittämissuunnitelmia. Mietinnön kärjäoikeuksia koskevia kannanottoja on lyhyesti käsitelty seuraavassa.

Kun tuomioistuinten perustehtävä on oikeusriitojen ja konfliktien ratkaiseminen, on kärjäoikeuksien keskittyttävä tähän perustehtävään. Tämä merkitsee kiinteistöjä koskevien kirjaamisasioiden siirtämistä hallintoviranomaisille sekä riidattomien saatavien siirtämistä ulosottolaitoksen käsiteltäviksi. Kärjäoikeusmenettelyn oikeusturvatakeita on parannettava, jotta yleisen lainkäytön painopiste tulevaisuudessa olisi yhä selvemmin kärjäoikeuksissa. Komitea ehdottaa, että monimutkaisia riita- ja rikosasioita käsitteleviin kokoonpanoihin tulisi kuulua nykyistä useampia ammattituomareita. Komitea toteaa, että kärjäoikeuksien määrää on vuosien mittaan vähennetty ja yksikkökokoja suurennettu. Tätä suuntaa olisi jatkettava niin, että kärjäoikeuksia olisi tulevaisuudessa 30 - 40 ja tuomareita vähintään 8 - 10 kärjäoikeutta kohti. Kärjäoikeuksien vahvistamisen jälkeen voitaisiin harkita, olisiko valitusoikeutta kärjäoikeuden tuomiosta esimerkiksi näyttökysymyksissä mahdollista rajoittaa.

Komitea korostaa, että tuomioistuimen asiakkaiden näkökulma olisi uudistustyössä otettava entistä paremmin huomioon. Asiakkaan oikeussuojakeinoja asian viipymistä vastaan tulisi parantaa sekä oikeudellisia neuvontapalveluja vahvistaa. Komitean näkemyksen mukaan maahan tulisi perustaa valtakunnallinen palvelu opastamaan oikeussuojakeinojen valinnassa. Komitea pitää sovittelun kehittämistä ja yhteensovittamista perinteisen oikeudenkäyntimenettelyn kanssa yhtenä tuomioistuinten kehittämisen keskeisenä painopisteenä. Tämä edellyttää tuomareiden kouluttamista sovitte luun ja mahdollisesti erikoistumista.

Tuomareiden nimittämis- ja koulutusjärjestelmät on komitean mukaan rakennettava niin, että ne tuottavat tuomareita, joilla on lakimieskunnan paras osaaminen ja ammattitaito oikeusriitojen ratkaisemiseen. Erityisen tärkeää on tuomareiden monipuolinen työkokemus, minkä vuoksi tuomareiden valintamenettelyä tulisi kehit-

tää siten, että tuomarin ura avautuisi myös muualta kuin tuomioistuinlaitoksesta tuleville. Tuomioistuinten tehtävien monipuolistumisen ja vaikeutumisen johdosta tarvitaan erikoistuneita tuomareita. Erikoistumisen, ammattitaidon ja osaamisen turvaamiseksi tuomioistuinyksiköiden on oltava riittävän suuria. Myös kansliahenkilökunnan osaamiseen ja ammattitaitoon panostaminen on merkittävä osa tuomioistuinlaitoksen kehittämistä. Kansliahenkilökunnan korkea ammattitaito lisää mahdollisuuksia kehittää työmenetelmiä ja löytää tarkoituksenmukainen työnjako. Työssä oppiminen ja työyhteisöjen kehittäminen ovat keinoja ammattitaidon ja osaamisen kasvattamiseen. Työssä oppimista on komitean käsityksen mukaan tuettava esimerkiksi tehtäväkierron ja virkamiesvaihdon avulla sekä kollegiaalisuuden lisäämisellä käräjäoikeuksissa.

Komitean mukaan tuomioistuimen toiminnan onnistumisen kannalta tuomioistuinten johtaminen on avainasemassa. Päällikkötuomarilla on laaja vastuu virastonsa työn tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Lisäksi hänellä on vastuu siitä, että henkilökunta säilyttää työkykynsä muuttuvissa olosuhteissa ja vaatimusten lisääntyessä. Tämä edellyttää henkilöstöjohtamisen kehittämistä. Tuomareiden riippumattomuus ei komitean kannan mukaan estä tehokasta johtamista, mutta tältä kannalta katsoen olisi perusteltua, että tuomioistuimen esimiestehtävistä ja esimiesten valtuuksista säädettäisiin nykyistä tarkemmin laissa. Tuomioistuimen johtamisen ammattimaistumisen vuoksi tulisi selvittää mahdollisuuksia kouluttaa esimiestehtävistä kiinnostuneita ja tehtävään sopivia jo tuomariuran alkuvaiheessa. Tuomioistuinten päällikkötuomareille tulisi luoda tuomioistuinten keskushallinnon yhteyteen johtamisen ja kehittämisen tuki. Komitea esittää myös selvitystyön käynnistämistä siitä, voitaisiinko päällikkötuomarin tehtävä sekä muut vakinaiset tuomariesimiestehtävät muuttaa määräaikaisiksi.

Komitea toteaa, että tulosohtausjärjestelmä sisältää ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. Tuomioistuinlaitokselle on tarvetta kehittää nykyistä paremmin soveltuva laadunmittaus- ja resurssienjakojärjestelmä. Riippumattomuuden turvaamiseksi tuomareiden ja tuomioistuinten tulisi olla keskeisesti mukana tässä työssä. Hovioikeuksien ja korkeimpien oikeuksien muun kuin ratkaisutoiminnan kautta tapahtuvan ohjauksen sisältöä olisi tarpeen selkeyttää. Tuomioistuinten oikeusasteellisesta riippumattomuudesta kuitenkin seuraa, että ohjauksen laajentaminen nykyisestä on ongelmallista. Hovioikeuksien käräjäoikeuksiin kohdis-

taman tarkastustoiminnan tarkoituksenmukaisuus olisi syytä harkita uudelleen ja selvittää mahdollisuus lakkauttaa tarkastustoiminta nyky muodossaan.

Komitean enemmistö on katsonut, että tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa tulisi uudistaa ja kehittää oikeusministeriöstä erillisen keskushallintoyksikkömallin pohjalta. Ministeriöstä erillinen keskushallintoyksikkö mahdollistaisi muita malleja paremmin tuomioistuinlaitoksen kehittämistyön voimistamisen ja takaisi tuomioistuimille tehokkaan keskushallinnollisen tuen kehittämistyössä. Tässä kehittämisessä ja päätöksenteossa tulisi tuomioistuinten henkilöstön olla hyvin edustettuna. Erillinen keskushallinto korostaisi tuomioistuinten riippumattomuutta yhteiskunnassa ja selkiyttäisi niiden asemaa. Tämä olisi komitean mukaan myönteistä tuomioistuinten julkikuvan ja tuomioistuimia kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

Komitean ehdotusten pohjalta on oikeusministeriön oikeushallinto-osastoon ministeriön työjärjestyksen uusimisen yhteydessä perustettu 1.4.2005 lainvalmistelu- ja strategiayksikkö. Uuden yksikön yhtenä tehtävänä on tuomioistuinten johtamisen ja kehittämisen tukeminen. Riitojen vapaamuotoinen sovittelu tuli voimaan vuoden 2006 alusta lukien (laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa 663/2005). Oikeusministeriö on lokakuussa vuonna 2005 käynnistänyt oikeudellisen puhelinpalvelun vuoden 2006 loppuun saakka ulottuvana kokeiluna.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittäminen

Oikeusministeriö on päättänyt perustaa hallinnonalansa talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja varten palvelukeskuksen. Uuden viraston päätoimipaikka on Hämeenlinnassa ja pysyvät sivutoimipaikat Turussa ja Kuopiossa. Turun sivutoimipaikka on aloittanut toimintansa vuoden 2006 alusta lukien, ja Kuopion sivutoimipaikka aloittaa vuoden 2007 alusta. Hämeenlinnan viraston toiminta käynnistyy huhtikuun alusta 2006. Siirtymävaiheen arvioidaan kestävän vuoteen 2010 saakka. Palvelukeskuksen suunnittelua ja perustamista on edeltänyt kaksivaiheinen selvitystyö.

Palvelukeskukseen keskitetään valtaosa tuomioistuinten, oikeushallinnon virastojen sekä vankiloiden ja kriminaalihuollon yksiköiden talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluista. Tukipalvelujen keskittämisen tavoitteena on saada aikaan säästöjä, tehostaa tukipalveluja sekä vapauttaa hallinnonalan resursseja perustehtäviin.

Palvelukeskus on oikeusministeriön alaisuudessa toimiva tulosohjattu, nettobudjetoitu virasto, jolla on hallintoasetukseen (valtioneuvoston asetus oikeushallinnon palvelukeskuksesta 861/2005) perustuva itsenäinen toimivalta. Palvelukeskus sopii tuotettavista palveluista ministeriön eri osastojen ja Rikosseuraamusviraston kanssa palvelusopimuksella. Palvelukeskuksen suunnittelussa ja toteutuksessa noudatetaan valtion alueellistamisohjelman linjauksia siinä, miten henkilöstön asema turvataan. Muutoksen kohteena olevan henkilöstön määrä on noin tuhat.

Tehokkuuden arviointi

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on vuonna 1994 julkaissut tutkimuksen "Alioikeuksien tehokkuuserot Suomessa vuonna 1991".^{38 39} Tutkimuksessa arvioitiin vuoden 1991 tietojen perusteella suomalaisten alioikeuksien, joita tuolloin olivat kihlakunnanoikeudet ja raastuvanoikeudet, tehokkuutta DEA-menetelmällä (Data Envelopment Analysis). Tutkimuksen tulosten mukaan alioikeuksien välillä oli varsin huomattavia tehokkuuseroja. Tutkimuksessa sovelletut muuttujavalinnoiltaan erilaiset analyysit antoivat tehokkuuseroista samansuuntaisen kuvan, sillä alioikeuksien tehokkuuslukujen mukainen järjestys ei muuttunut analyysistä toiseen. Edelleen tutkimuksessa todettiin, että jos kihlakunnanoikeudet olisivat toimineet vuonna 1991 tehokkaasti, olisi niiden kokonaispalkkausmenoissa saavutettu 12 prosentin säästö. Raastuvanoikeuksissa vastaava säästö olisi ollut 4 prosenttia.⁴⁰

DEA-menetelmän avulla voidaan verrata toimipaikkoja tai muita organisatorisia yksiköjä, jotka tuottavat samantyyppisiä suoritteita samantyyppisillä resurssipanoksilla.⁴¹ Eräs menetelmän määritelmä on, että "DEA-menetelmä - - on taloustieteelliseen metodiperustaan ja lineaarisen ohjelmoinnin periaatteisiin perustuva kvantitatiivinen tehokkuuden arviointimenetelmä, jonka avulla voidaan tutkia eri-

³⁸ *Alioikeuksien tehokkuuserot Suomessa vuonna 1991*, Mervi Niemi, Kalevi Luoma, Risto Sarho, Timo Östling, VATT-keskustelualoitteita 72, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 1994.

³⁹ Mikko Wennberg on *Oikeus-lehden* numerossa 3/2005 julkaistussa artikkelissa "Käräjäoikeuden tehokkuuden arvioinnin kehittäminen" käsitellyt myös DEA-menetelmän hyödyntämismahdollisuuksia käräjäoikeuksien tulosohjauksessa.

⁴⁰ *Alioikeuksien tehokkuuserot Suomessa vuonna 1991*, s. 3.

⁴¹ *Em. teos*, s. 12.

laisten päätöksentekoyksiköiden - - tehokkuutta." - - "Sitä käyttämällä pyritään operationalisoimaan tehokkuusilmiötä, analysoimaan arvioitavien kohteiden kykyä hyödyntää niiden käytössä olevia resursseja ja muuntaa niitä toiminnan sisältöä kuvaaviksi tuotoksiksi ja aikaan saaduiksi vaikutuksiksi." ⁴²

DEA:ssa sovelletaan taloustieteessä käytettyä Pareto-optimaalisuuden käsitettä. Sen mukaan tuotantoyksikkö on suhteellisesti tehokas, mikäli ei voida osoittaa, että on olemassa jokin toinen yksikkö tai yksiköiden yhdistelmä, joka samoilla tai vähemmällä panoksilla voi lisätä jonkun tuotoksen määrää ilman, että se vähentää minkään muun tuotoksen määrää. Tämä voidaan esittää vastaavasti panosten käytön näkökulmasta. Tuotantoyksikkö ei toimi tehokkaasti, mikäli sen on nykyisillä tuotantomäärillä mahdollista vähentää jonkin panoksen käyttöä ilman, että jonkin toisen panoksen käyttö samalla lisääntyy. ⁴³

DEA-menetelmän perusidea on etsiä havaintojoukosta ne yksiköt, jotka muodostavat niin sanotun tehokkuusrintaman. Tällaiset yksiköt käyttävät tuotantopanoksiaan yhden tai useamman tuotoksen tuottamisessa niin tehokkaasti, että havaintojoukossa ei löydy tuotossuhteiltaan niitä tehokkaampia yksiköitä. Tehokkuusrintama muodostaa vertailukohtaan, johon eri yksiköiden toimintaa verrataan. Menetelmä laskee kullekin yksikölle tehokkuusluvun, jonka arvo määräytyy sen perusteella, kuinka kaukana yksikkö suhteellisesti ottaen on tehokkuusrintamasta. Kunkin yksikön vertailukohta muodostuu tehokkaista yksiköistä, joilla on samankaltainen panos-tuotosrakenne kuin arvioitavalla yksiköllä. ⁴⁴ Menetelmässä tehokkuusstandardi määritellään aineistosta käsin, ilman että sitä tarvitsee etukäteen määrittää. Samalla tehokkuusstandardin tasona ovat aineistossa esiintyvät empiirisesti parhaat toiminnot. ⁴⁵ Nämä menetelmän ominaispiirteet, joilla aineiston yksiköitä verrataan aineiston tehokkaimpaan tai tehokkaimpiin yksiköihin, tuovat sen lähelle benchmarking-ajattelua. ⁴⁶

⁴² Jarmo Vakkuri, *Tehokkuuden rajoilla, Data Envelopment Analysis -menetelmä tulostuloksessa, esimerkkikohteena yliopistojen ainelaitokset, Acta Universitatis Tamperensis 635, Tampere 1998, s. 27.*

⁴³ *Alioikeuksien tehokkuuserot Suomessa vuonna 1991, s. 12.*

⁴⁴ *Em. teos, s. 12.*

⁴⁵ *Vakkuri, s. 68.*

⁴⁶ *Em. teos, s. 73.*

DEA-menetelmän käytössä on useita etuja. Panoksia ja tuotoksia ei tarvitse yhteismitallistaa etukäteen määriteltyjen painojen avulla, eikä niiden välisen riippuvuuden funktionaalisesta muodosta tarvitse tehdä etukäteisoletuksia. Menetelmää sovellettaessa ei tarvita tuotosten hinta- tai yksikkökustannustietoja, vaan tuotos- ja panosmäärät riittävät. DEA-menetelmän avulla on helppo tehdä vaihtoehtoisia analyysejä eri muuttuja- ja yksikköyhdistelmin. Joustavuutensa ansiosta se soveltuu hyvin julkisen palvelutuotannon tuotannollisen tehokkuuden arviointiin.⁴⁷ Menetelmän erityinen etu on se, että se mahdollistaa tehokkuuserojen syiden analysoinnin sekä tuottavuuden kehityksen tarkastelun niin sanotulla Malmquist-indeksillä.⁴⁸ DEA-menetelmää on Suomessa käytetty pääosin julkisen sektorin arviointiin, ja siinä merkittävä rooli on ollut Valtion taloudellisella tutkimuskeskuksella.⁴⁹

3.6 TARKASTUSKOHTEIDEN NÄKEMYKSIÄ

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa, että tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdotukset, joihin luonnoksessa on viitattu, eivät ole velvoittavia. Useat kehittämiskomitean ehdotukset ovat kuitenkin työn alla.

Oikeushallinto-osasto korostaa, että nykyiset tulosoikeuksissa käytetyt mittarit on laadittu yhteistyössä tuomioistuinten kanssa ja että ne ovat jatkuvan tarkastelun kohteena. Tuomioistuinlaitoksen erityispiirteistä johtuu, että tuomioistuinten on hyväksyttävä käytettävä mittaristo. DEA-menetelmää ei ole otettu käyttöön, vaikka siihen on tutustuttu vuosina 2004 ja 2005. Yksinään se ei riittäisi luotettavalla tavalla osoittamaan esimerkiksi käräjäoikeuksien resurssitarpeita. Osastolla on tiedossaan yksiköiden väliset tehokkuuserot, joista ei täysin päästä yksikköjen pienen koon vuoksi. Oikeushallinto-osasto on tehnyt toimenpiteitä, joiden tavoitteena on yhdenmukaistaa käräjäoikeuksien käytäntöjä asioiden kirjaamisessa. Mit-

⁴⁷ *Alioikeuksien tehokkuuserot Suomessa vuonna 1991*, s. 12.

⁴⁸ *Mikko Wennberg, Käräjäoikeuden tehokkuuden arvioinnin kehittäminen, Oikeus 2005:3*, s. 309.

⁴⁹ *Vakkuri*, s. 38 - 39.

DEA-menetelmän piirteistä laajemmin esimerkiksi Vakkurin teoksesta.

tausjärjestelmien kehittämistyö ei ole tarkoituksenmukaista, jos yksiköiden väliset suoritustuotantoerot johtuvat kirjaamistapaeroista.

Käräjäoikeuksien tuomiopiirejä uudelleen muodostettaessa on otettava huomioon muun muassa toimitila- ja henkilökysymykset. Lisäksi asiaan vaikuttavat alueelliset kysymykset. Vuoden 2006 aikana on tarkoitus saada päätökset ainakin neljän käräjäoikeuden lakkauttamisesta. Ministeriössä on päivitetty vuonna 2000 laadittua suunnitelmaa ja sen mukaisesti käräjäoikeuksia tulee olemaan 50 vuosikymmenen lopulla. Käräjäoikeusverkoston kehittämiseen vaikuttaa keskeisesti se, minkälaisia asioita tuomioistuimissa tulevaisuudessa käsitellään. Parhaillaan on meneillään selvitystyö summaaristen asioiden käsittelyn kehittämiseksi. Kiinteistöasioiden käsittelyä koskeva selvitystyö käynnistetään kuluvan vuoden aikana. Toiminnallisesti tehokkaat yksiköt saadaan vasta sitten, kun yhdistämisen seurauksena kaikki toiminnot voidaan keskittää yhteen paikkaan.

Oikeushallinto-osasto toteaa, että oikeusministeriö on esittänyt, että hovioikeuspiirien käräjäoikeuksien laatutyön tuloksia hyödynnettäisiin laajalti kaikissa hovioikeuksissa. Rovaniemen hovioikeuspiirissä kehitettyä lainkäytön laatumittaristoa ryhdytään kokeilemaan myös muualla. Ministeriö koordinoi eri laatuhankeita. Tavoitteena on, että vuoden 2007 talousarviossa voitaisiin kirjata yhdestä kahteen yleisiä tuomioistuimia koskevaa toiminnan laadulliseen parantamiseen tähtäävää tavoitetta. Hovioikeuden tarkastustoiminnan sisällön kehittämistä ja yhdenmukaisuutta on pyritty toteuttamaan muun muassa tarkastusviskaalien yhteisten kokoontumisten avulla. Oikeushallinto-osaston näkemyksen mukaan tarkastusviskaalien tulisi ottaa kantaa myös lainkäytön laadullisiin kysymyksiin ja koota saamansa tarkastushavainnot yhteen niin, että niistä voitaisiin johtaa laadun parantamiseen tähtääviä tavoitteita. Tarkastustoiminnan kehittäminen on myös osa Oikeuskanslerinviraston lainkäytön laillisuusvalvonnan kehittämistä.

Käräjäoikeuksien laamaneille annettava työn organisointiin ja johtamiseen liittyvä koulutus on alioikeusuudistuksen jälkeen jatkunut ja jatkuu vuosittaisilla virastopäällikköpäivillä. Johtamiskoulutuksesta on tehty jatkuvaa, vuosittain virastopäällikköpäivien rinnalla toistuvaa. Johtamiskoulutusohjelman täydennysjaksot ovat käynnissä, ja ne jatkuvat vuosittain keskeisten koulutustarpeiden mukaisesti. Oikeusministeriö on käynnistämässä myös niin sanotun potentiaalisen johdon koulutusohjelmaa.

Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittäminen edellyttää tuomioistuimilta tarkkaa henkilöstösuunnittelua, ja työpanoksen uudelleen kohdentamisen tärkeys on tiedostettu. Oikeushallinto-osasto toteaa myös, että työaika- ja toimintolaskentajärjestelmä TARMOon vietyjen työajan jakaumatietojen mahdolliset puutteet on selkeästi tiedostettu.

Oikeusministeriön ylin johto on katsonut, että erillisen keskushallintoviranomaisen perustamiseen ei ole edellytyksiä nykyisen taloudellisen tilan vallitessa. Siitä syntyisi hallinnollista päällekkäisyyttä. Oikeushallinto-osasto katsoo, ettei tässä vaiheessa ole tarpeen ryhtyä lisäselvityksiin tuomioistuinviraston perustamiseksi, ellei ministeriön ylin johto ota asiaa uudelleen esille.

Oikeushallinto-osaston näkemyksen mukaan käräjätuomareiden tulisi mieltää asemansa työyhteisön jäsenenä, jotta käräjäoikeus voisi toimia tiiminä. Tämä edellyttäisi myös heille järjestettävää hallinnollista ja johtamiskoulutusta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa **Turun hovioikeus** pitää annettuja alustavia suosituksia pääosin kannatettavina. Hovioikeus pitää tärkeänä, että käräjäoikeuksia yhdistettäessä niistä muodostuu riittävän suuri yksikkö. Esimerkkinä epäonnistuneesta liian pienten yksiköiden yhdistämisestä hovioikeus pitää Forssa-Loimaan käräjäoikeutta.

Käräjäoikeuksien laatutyön saattamista kattamaan kaikki hovioikeuspiirit, laatutyön yhdenmukaistamista sekä hovioikeuden tarkastustyön selkiyttämistä koskevan alustavan suosituksen johdosta Turun hovioikeus esittää huomautuksia. Hovioikeus kannattaa sitä, että oikeusministeriön tulisi lisätä pyrkimyksiä käräjäoikeuden laatutyön saattamiseksi kattamaan hovioikeuspiirien käräjäoikeudet. Hovioikeus huomauttaa kuitenkin, että alustava suositus laatutyön yhdenmukaistamiseksi koko maassa tietyt vähimmäisvaatimukset täyttäväksi on ongelmallinen. Kun laadun määritelmä puuttuu, tulisi oikeusministeriön koordinoida laatutyön määrittäminen hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien kuulemisen jälkeen. Laatutyön käsitettä ei tule sekoittaa lain oikeaan soveltamiseen, sillä sitä koskevien suositusten oikeellisuus ratkaistaan valitusasteissa ennakkotapauksilla. Oikeusministeriö voi nykytilanteessa vain toivoa tämänkaltaisten aihepiirien ottamista laatuhankeisiin, mutta tämä ei takaa sitä, että laatutyön tulokset olisivat eri hovioikeuspiireissä samanlaisia. Laatutyön täytyy olla aina lähtöisin käräjäoikeuksien tarpeesta. Kysyn-

tää ja tarvetta on olemassa myös toisenlaiselle laatutyön toteutustavalle kuin sille, mikä on omaksuttu Rovaniemen hovioikeuspiirissä.

Hovioikeuden tarkastustoiminnalla yksiköiden toiminta- ja organisaatiotavoista koko hovioikeuspiirin alueelta kerätty tieto saattaa tukea laamannia kärjäoikeuden johtamisessa. Sen sijaan tarkastajien osuus laatutavoitteiden ja niiden toteutumisen seurannassa on ongelmallinen. Hovioikeuden käsityksen mukaan tarkastaja voi vain raportoida sekä kerätä ja välittää tietoa ja kokemuksia. Laadun seuranta hovioikeuspiireissä tapahtuu sen sijaan normaalisti hovioikeuden presidentin järjestämissä laamannipalavereissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa **Tampereen kärjäoikeus** lausuu, että pienten ja suurten kärjäoikeuksien väliset eroavuudet ovat niin merkittäviä, että niitä ei asiallisesti esimerkiksi käsittelyaikojen ja tuloksellisuuden suhteen voida verrata toisiinsa.

Kärjäoikeuksien yhdistämistä pitäisi nopeuttaa ja saada aikaan riittävän suuria kärjäoikeuksia. Kahden pienen kärjäoikeuden yhdistämisellä saatava vähäinen etu menetetään, kun yhdistämisen myötä perustetaan sivukanslioita. Tällöin työmäärän tasaaminen on mahdotonta. Laamannin johtamismahdollisuudet vaikeutuvat lisäksi oleellisesti, ja seurauksena on ylimääräistä työtä. Tampereen kärjäoikeudessa, jonka väestöpohja on yli 390.000 asukasta, ei ole ilmennyt minkäänlaista tarvetta sivukanslioiden pitämiseen, vaikka etäisyys kärjäoikeuden alueella nykyisin sijaitsevan Virtain kaupungin ja Tampereen välillä on yli sata kilometriä. Useimmat asiat voidaan nykyisin hoitaa postissa tai sähköpostitse, eikä henkilökohmainen asiointi ole juurikaan välttämätöntä. Suunnitelma uudesta kärjäoikeusverkosta tulisi miettiä uudelleen ja julkistaa yhdistämishankkeet, jolloin niihin ehdittäisiin sopeutua. Tämä olisi henkilöstön kannalta erittäin tärkeää.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa **Kouvolan kärjäoikeus** lausuu, että raastuvanoikeus- tai kihlakunnan oikeustausta näkyy nykyisten kärjäoikeuksien organisaatiossa. Muutosmahdollisuuksien tarkastelu ja toteutus edellyttäisivät selkeää tietoa muiden yksiköiden organisaatiosta sekä niiden hyvistä ja huonoista puolista niiden toimintaympäristössä. Tästä ei tarkastusviraston tekemällä tarkastuksella ole saatu täsmällistä tietoa.

Kouvolan kärjäoikeus toteaa, että tarkastuksen perusteella annettuja suosituksia voidaan pitää perusteltuina. Oikeusministeriön ohjaus liittyy keskeisesti henkilöstöresursseihin. Painokertoimissa ei tule esiin suurten ja moniongelmaisten asioiden vaatima todellinen työmäärä. Tunnusluvuilla ei ole kärjäoikeuden toiminnan kehittämisen kanssa tekemistä.

Palautteessa todetaan edelleen, että Kouvolan kärjäoikeuden kokoluokka, kahdeksan tuomaria, on käytännössä alaraja, jota pienempiä yksiköjä ei tulisi olla. Vain riittävä koko ja siitä seuraava asiamäärä mahdollistavat tuomarien kehittymisen ainakin joltain osalta erikoistuneiksi asiantuntijoiksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa **Iisalmen kärjäoikeus** toteaa, että kärjäoikeudet ovat eri tavoin organisoituja ja toimintakyvyltään erilaisia, mikä johtuu niiden kokoeroista. Pieniä kärjäoikeuksia tulee jatkossakin yhdistää niin, että niissä olisi vähintään kuudesta kahdeksaan tuomaria.

Iisalmen kärjäoikeus pitää esitettyjä alustavia suosituksia perusteltuina. Painokertoimilla ja tunnusluvuilla ei ole sinällään kovinkaan suurta merkitystä kärjäoikeuksien kehittämiseksi. Painokertoimet eivät nykyisellään anna todellista kuvaa kärjäoikeuksien työmäärästä. Kärjäoikeuksia yhdistettäessä monelle paikkakunnalle jää sivukanslia, mikä osaltaan vaikeuttaa tehokasta toimintaa. Oikeusministeriön toimintamenoihin ja henkilöstöresursseihin liittyvä ohjaus ei ole ollut ongelma, mutta tuomioistuinlaitoksen oman keskushallintoviranomaisen perustamista tulisi kuitenkin selvittää.

Edellä olevat tarkastuskohteiden näkemykset tukevat pääosaa luvussa 4 esitettäviä tarkastusviraston kannanottoja.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksessa selvitettiin käräjäoikeuksien tulosohjausjärjestelmää ja käräjäoikeuksien johtamista. Tulosohjausjärjestelmää tarkasteltiin oikeusministeriön ja käräjäoikeuksien välisen ohjaussuhteen kautta. Tarkastuksessa pyrittiin tunnistamaan ohjausjärjestelmän ongelmakohtia. Keskeinen tarkastuskohde oli käräjäoikeuksien johtaminen.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten käräjäoikeuksien hallinto ja hallintotehtävät on järjestetty ja miten laamannit johtavat ja valvoivat toimintaa ja alaisiaan. Tätä varten haastateltiin 23 käräjäoikeudessa laamannin ohella käräjätuomareiden ja kanslian henkilökunnan edustajia. Käräjäoikeuksista 7 oli pientä, 9 keskisuurta ja 7 suurta.

Haastatteluaineistosta haettiin vastausta siihen, vaikuttavatko johtamisen erot käräjäoikeuksien tuloksellisuuteen eli taloudellisuuteen ja tuottavuuteen sekä käsittelyaikoihin. Pyrkimyksenä on myös ollut saada selville tekijöitä, jotka vaikeuttavat tai helpottavat käräjäoikeuksien johtamista ja toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä

Oikeusministeriö ja käräjäoikeudet

Yksittäiset käräjäoikeudet eivät tuoneet haastatteluissa esille erityisiä ongelmia niiden ja oikeusministeriön välisessä suhteessa. Tämä johtunee ainakin osittain siitä, että nykyiset käytännöt ovat vakiintuneet, sekä siitä, että oikeusministeriö on tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisena ottanut huolella ja varovaisuudella huomioon tuomioistuinlaitoksen riippumattoman aseman. Eräitä kehittämistarpeita on kuitenkin tarkastuksessa tullut esille.

Oikeusministeriö on käyttänyt painokertoimia ja niiden avulla laskettua painotettua työmäärää käräjäoikeuksien keskinäisen vertailun mahdollistamiseksi, lähinnä tarkastellessaan resurssienjakoa. Painokertoimia on käytetty myös tulosohjauksessa laskettaessa taloudellisuus- ja tuottavuusindikaattoreita. Painokertoimia ja niiden laskemista on kehitetty korjaamalla niissä havaittuja puutteita. Tästä

huolimatta ne antavat ylimalkaisen ja jossain määrin riittämättömän kuvan käräjäoikeuksien työmäärästä.

Painotetun työmäärän perusteella laskettuja käräjäoikeuksien taloudellisuus- ja tuottavuuslukuja on käytetty myös välineenä käräjäoikeuksien tuloksellisuuden kuvaamiseen ja seurantaan sekä käräjäoikeuksien väliseen tehokkuusvertailuun. Taloudellisuusmittarina on käytetty toimintamenoja yhtä ratkaisua kohden ja tuottavuusmittarina ratkaisujen lukumäärä henkilötyövuotta kohden. Käytettyjä tunnuslukuja taloudellisuuden ja tuottavuuden ohjauksessa ei voi pitää riittävinä erityisesti toiminnan kehittämistarpeita silmällä pitäen.

Tällainen suhdelukuanalyysi on kuitenkin rajallinen väline tuloksellisuuden seuraamisessa ja tehokkuusvertailussa eikä mahdollista tehokkuuden erojen ja niiden syiden analyysiä. Tällaisen tiedon tarve ja merkitys on korostunut viime vuosina voimavarojen rajallisuuden ja toiminnan tehostamispyrkimysten johdosta, mutta myös tulosohjauksen terävöittämispyrkimysten johdosta.

Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään todennut olevan tarve kehittää nykyistä paremmin tuomioistuinelaitokselle soveltuva laadunmittaus- ja resurssienjakojärjestelmä. Tarkastushavainnot tukevat tätä näkemystä.

Oikeusministeriö ei ole käynnistänyt hankkeita analysoidun arviointitiedon tuottamiseksi eikä uusien mittaus- ja resurssienjakojärjestelmien kehittämiseksi. Organisaatioiden tehokkuusvertailun mahdollistamiseksi ja siten myös resurssien jakamisen perusteeksi on käytettävissä monipuolisia menetelmiä, yhtenä esimerkkinä erityisesti julkisen sektorin arvioinnissa usein käytetty DEA-menetelmä. Näin ollen ministeriö ei ole vastannut kehittämiskomitean esille tuomaan tarpeeseen.

Oikeusministeriöllä ja sen alaisella hallinnolla on erityistietämystä ja -osaamista, jota tarvitaan, jotta tuomioistuinelaitokselle sopivan, sen aseman ja siellä tehtävän työn erityislaatuisuuden huomioon ottavan järjestelmän kehittäminen on mahdollista. On tärkeää, että tässä kehittämis- ja laatimistyössä ovat myös tuomioistuinten edustajat merkittäväällä panoksella mukana.

Suositus 1: Oikeusministeriön tulisi ryhtyä aktiivisesti suunnittelemaan ja kehittämään käräjäoikeuksien tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnin perustaksi tuomioistuinelaitokselle soveltuvia mittausjärjestelmiä ja mittareita. Tässä ministeriön tulisi hyödyntää ennakkoluulottomasti ja laajasti olemassa olevaa tietämystä ja menetelmiä.

Oikeusministeriö on vuoden 2000 lopussa valmistuneen alioikeuspiiri- ja kehittämissuunnitelman jälkeen toteuttanut kolme käräjäoikeuksien yhdistämistä sekä neljä käräjäoikeuden lakkauttamista. Tällä tavoin muodostuneiden käräjäoikeuksien väestöpohja on vaihdellut 35.000 ja 155.000 asukkaan välillä lukuun ottamatta Tampereen käräjäoikeutta. Sen väestöpohja on noin 390.000 asukasta. Väestömäärällä mitattuna se on maan toiseksi suurin käräjäoikeus. Kehittämissuunnitelmassa pidettiin käräjäoikeuden vähimmäiskokona neljää tuomaria, joka työllistyisi 50.000 asukkaan väestöpohjalla. Vuoden 2006 alussa käräjäoikeuksien määrä on 59 kehittämissuunnitelmassa arvioidun 53:n sijasta. Ministeriön tarkoituksena tällä hetkellä on toteuttaa vuosittain 2 - 3 tuomiopiiri- ja kehittämissuunnitelmaa.

Tarkastusaineiston pohjalta ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, mikä vaikutus käräjäoikeuden koolla on tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin.

Tarkastusaineiston pohjalta näyttäisi kuitenkin siltä, että käräjäoikeuden vähimmäiskokoon tulisi olla alioikeuspiiri- ja kehittämissuunnitelmassa esitettyä suurempi. Tätä puoltavat monet sekä toiminnalliset että käräjäoikeudessa olevan ammattitaidon säilyttämiseen ja syventämiseen liittyvät tekijät. Esimerkkeinä toiminnallisista tekijöistä ovat sijaisuuksien hoitaminen, tarvittavien istuntokokoonpanojen aikaansaaminen sekä yhteistyön lisääminen muiden käräjäoikeuksien ja asian käsittelyketjussa olevien sidosryhmien kanssa. Ammattitaitoon liittyviä tekijöitä ovat muun muassa eräiden juttutyyppeiden vähäisyys, erikoistuminen, lainkäytön laatutyö ja koulutukseen osallistuminen.

Oikeusministeriön hallinnonalalla laadittujen suuntaviivojen mukainen tuomioistuineläytöksen kehittäminen ja ensimmäisen oikeusasteen vahvistamispäätökset edellyttävät nykyistä vähimmäistavoitetta suurempia käräjäoikeuksia. Keskushallintoviranomaisen tehtävien näkökulmasta katsottuna käräjäoikeuskentän selkiytyminen helpottaisi tehtävän hoitamista ja resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä.

Toteutetut käräjäoikeusjärjestelyt eivät ole määrältään täyttäneet asetettua tavoitetta. Niiden aikaansaamat muutokset käräjäoikeuskenttään eivät ole olleet merkittäviä. Useimpien yhdistämisten jälkeen muodostuneet käräjäoikeudet ovat suhteellisen pieniä. Neljässä tapauksessa on käräjäoikeuksia yhdistettäessä perustettu käräjäoikeuden sivukanslia. Toisaalta yksi käräjäoikeus on toteutettujen

yhdistämisten myötä muodostunut varsin suureksi yksiköksi. Käräjäoikeuksien välillä on suuria eroja asiamäärissä sekä käytettävissä olevissa voimavaroissa ja niiden luomissa edellytyksissä suoriutua tuomioistuinten perustehtävästä. Nämä erot nostavat esiin sekä kansalaisten eriarvoisuuden käräjäoikeuksien asiakkaina että käräjäoikeuksien työntekijöiden eriarvoisuuden tehtävänsä hoitamisessa.

Suositus 2: Oikeusministeriön tulisi tehostaa toimiaan tuomioistuinten lukumäärää ja yhdistämistä koskevien periaatteiden ja kehittämislinjausten toteuttamiseksi.

Suositus 2 tarkoittaa, että 15.12.2000 valmistunut alioikeuspiirijaon kehittämisehdotus tulisi arvioida kokonaan uudelleen. Käräjäoikeuslakia on muutettu, jotta käräjäoikeuksien yhdistäminen olisi joustavampaa. Näitä mahdollisuuksia tulisi käyttää tehokkaasti hyväksi.

Oikeusministeriö on kannustanut ja tukenut hovioikeuspiireittäin tapahtuvaa käräjäoikeuksien laatutyötä. Erityisen pitkälle laatutyössä on päästy Rovaniemen hovioikeuden käräjäoikeuksien yhteisessä lainkäytön lauluhankkeessa. Sen toimintamuodot ovat vakiintuneita, ja sen työllä on ollut konkreettisia tuloksia, kuten ehdotus laadunmittausjärjestelmän kehittämiseksi. Sen tuloksena on valmistunut myös luonnos laatumittaristoksi.

Laatutyön peruseriaatteita on ollut käytännön toimintatapojen muotoutuminen käräjäoikeuksien tarpeiden ja kunkin hovioikeuspiirin ominaispiirteiden pohjalta. Tästä on seurannut se ongelma, että laatutyö perustuu yksittäisiin eri puolilla maata käynnissä oleviin hankkeisiin. Niiden tuloksena ei muodostu sellaisia yleisiä menettelyjä ja standardeja, jotka keskushallintoviranomaisen tehtävien näkökulmasta katsoen ovat tavoiteltavia päämääriä ja joita kansalaisten yhdenvertainen kohtelu tuomioistuimissa edellyttäisi. Keskushallintoviranomainen on pitänyt mahdollisuuksiaan lauluhankkeiden arviointiin ja keskinäiseen vertailuun tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden johdosta rajallisina. Samasta syystä puuttuvat myös mahdollisuudet sitovin ohjein ja määräyksiin ohjata tai suunnata laatutyötä. Ministeriön asema suhteessa riippumattomiin tuomioistuimiin on ongelmallinen.

Yhtenä keinona tiivistää käräjäoikeuksien tulosoijausta ja laatutyön tulosten huomioon ottamista ilman riippumattomuuteen liittyviä ongelmia on oikeusministeriössä esitetty ajatuksia hovioikeuksien välittömästä kytkemisestä käräjäoikeuslaitoksen tulosoijauk-

seen. Tähän kehityssuuntaan ei käräjäoikeuksissa suhtauduta myönteisesti.

Ajatukset hovioikeuksien roolista tulosohjausprosessissa samoin kuin hovioikeuspiirien laatutyö pohjaavat osaltaan hovioikeuden laissa säädettyyn tehtävään valvoa alaisiaan tuomioistuimia ja puuttua siinä yhteydessä havaittuihin epäkohtiin. Hovioikeudet tekevät työjärjestyksessään tarkemmin määritellyllä tavalla käräjäoikeuksien tarkastuksia, joihin sisältyy myös tarkastuskäyntejä.

Tarkastustoiminnan luonne on monissa hovioikeuksissa viime vuosina muuttunut. Pelkästä ratkaisujen ja menettelyiden oikeellisuuden sekä asiakirjojen tarkastamisesta on suuntauduttu käräjäoikeuksien toimintaa tukevaan menettelyyn. Siinä keskusteluilla laamannin sekä koko henkilökunnan tai eri työntekijäryhmien edustajien kanssa on entistä suurempi rooli. Keskusteluissa on käsitelty esimerkiksi menettelyjen yhdenmukaisuutta sekä käräjäoikeuden johtamista ja työilmapiiriä. Rovaniemen hovioikeuden tarkastustoiminnassa on, erityisesti laatutyön myötä, julkilausutusti ryhdytty siirtämään painopistettä laatutavoitteet huomioon ottavaan ja käräjäoikeuksia palvelemaan suuntaan.

Suositus 3: Oikeusministeriön tulisi lisätä pyrkimyksiä käräjäoikeuksien laatutyön saattamiseksi kattamaan kaikki hovioikeuspiirit käräjäoikeuksineen sekä laatutyön yhdenmukaistamiseksi koko maassa ainakin tietyt vähimmäisvaatimukset täyttäväksi. Ministeriön tulisi myös harkita hovioikeuksien tarkastustoiminnan sisällön ja merkityksen kehittämistä käräjäoikeuksia ja niiden johtamista tukevaan suuntaan, mahdollisesti säädösteitse. Samalla hovioikeuden tarkastustyön merkitystä laatutavoitteiden vakiinnuttamisessa ja toteutumisen seurannassa tulisi selkiyttää.

Suositus 3 edellyttää tarkastusviraston käsityksen mukaan hovioikeuksien asianmukaista tukemista ja niiden resurssien uudelleen kohdentamista.

Tarkastuksessa haastatellut laamannit pitivät oikeusministeriön vuosina 2003 ja 2004 järjestämää johtamiskoulutusta onnistuneena ja katsoivat saaneensa siitä hyötyä. Samaa kertoo oikeusministeriön saama palaute. Haastatteluissa suurin osa laamanneista totesi, että tämä ensimmäinen alioikeusuudistuksen ja tulosohjauksen voimaantulon jälkeinen johtamiskoulutus olisi tullut järjestää paljon aikaisemmin. Johtamista uudessa toimintaympäristössä on aikaisemmin käsitelty muiden asioiden ohella virastopäällikköpäivillä,

päällikkötuomareiden tapaamisissa ja tulosneuvotteluissa. Se ei ole ollut riittävää, kun otetaan huomioon se merkittävä muutos, mitä alioikeusuudistus ja tulosohjaus ovat merkinneet kärjäoikeuden johtamiselle. Johtamiskoulutuksen kaltaista tukea olisi tarvittu uudistusten alkuvuosista lähtien. Tästä kertoo osaltaan se, miten erilaisin valmiuksin kärjäoikeuksissa on ryhdytty kanslian uuden palkkausjärjestelmän edellyttämiin suoritusarviointikeskusteluihin.

Oikeusministeriön mukaan tavoitteena on, että jokaiselle koulutukseen osallistuneelle järjestetään viimeistään vuoden kuluttua kurssin päättymisestä täydentävä koulutusjakso. Ministeriön vuoden 2005 koulutussuunnitelmaan sisältyi laamannien johtamisen jatkokoulutus, mutta sitä ei tuolloin voitu toteuttaa. Oikeusministeriö on ilmoittanut aloittaneensa vuonna 2006 johtamiskoulutusohjelman täydennysjaksot. Tarkastusvirasto pitää erityisen tärkeänä, että laamannien johtamista tuetaan ja laamannien hyvin vastaanottamassa johtamiskoulutuksessa saatujen tietojen ja taitojen ylläpitämisestä ja syventämisestä huolehditaan. Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston lainvalmistelu- ja strategiayksikön perustaminen antanee tähän tukeen hyvät mahdollisuudet. Jatkovaa johtamiskoulutusta edellyttävät muun muassa kärjäoikeuksien tuloksellisuuteen ja lainkäyttötoiminnan laatuun kohdistuvat entistä suuremmat vaatimukset sekä henkilöjohtamisen merkityksen kasvu kärjäoikeuksissa.

Suositus 4: Oikeusministeriön tulisi huolehtia johtamista koskevan jatkokoulutuksen järjestämisen ohella laamannien johtamiskykyjen ja valmiuksien kehittämisestä myös tulevaisuudessa. Koulutuksen ohella myös muunlaiseen kärjäoikeuksien johtamisen tukemiseen on kiinnitettävä huomiota.

Oikeusministeriön hallinnonalan talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittäminen palvelukeskukseen merkitsee sitä, että kärjäoikeuksien kansliassa vapautuu henkilöstöä näistä tehtävistä. Vapautuvan työpanoksen tarkoituksenmukaiseen käyttämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Haastatteluaineistosta ilmeni, että joissakin kärjäoikeuksissa oli mietitty henkilökunnan uusia työtehtäviä uudistuksen toteuduttua. Resurssit on tällöin ajateltu kohdentavan pääsääntöisesti delegoituun lainkäyttöön delegointimääräyksiä antamalla. Näin siitä huolimatta, onko kärjäoikeuden työmäärän ja tulosten valossa työpanoksen lisääminen näihin tehtäviin tarpeellista.

Painotetun työmäärän ja sen pohjana olevien työajan käyttöä koskevien, nykyisin myös työajanseurantajärjestelmästä saatavien, tietojen avulla voitaneen tehdä joitakin johtopäätöksiä vapautuvan työvoiman tarpeesta ja oikeasta kohdentamisesta. Yksilöidympien mittausjärjestelmien ja tehokkuusanalyysien puuttuminen kuitenkin vaikeuttanee tarpeen määrittämistä ja tarvevertailua käräjäoikeuksien välillä.

Suositus 5: Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluiden keskittämisen johdosta vapautuvan työpanoksen tarkoituksenmukaiseen uudelleen kohdentamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta ne henkilöstösäästöt ja henkilöstörakenteen tarkistamismahdollisuudet, joita uudistus tarjoaa yksittäisissä käräjäoikeuksissa tai käräjäoikeuksien välillä, myös toteutuvat.

Tarkastusaineistosta ilmeni, että käräjätuomarit ja kanslian henkilöstö eivät suhtautuneet kovin myönteisesti työaikakirjausten tekemiseen työaika- ja toimintolaskentajärjestelmä TARMOon. Tietojen kirjaamisen kerrottiin olevan aikaa vievää ja vaikeaa. Tämä on johtanut kirjausten tekemiseen käytännössä eri tavoin toteutettujen arviointien perusteella todellisten työajanjakamatietojen sijasta. Suurimmalle osalle henkilökuntaa oli myös epäselvää, miksi työajanjakamatietoja kerättiin ja mihin niitä käytettiin. Tarkastusvirasto kiinnittää oikeusministeriön huomiota työajanjakamatiedoissa mahdollisesti oleviin puutteisiin, kun niitä käytetään kustannuslaskennan ja päätöksenteon pohjana.

Käräjäoikeuksissa pidetään oikeusministeriön asemaa ja tehtäviä käytännön tasolla ongelmattomina, eikä kritiikkiä ministeriön toiminnasta tai sen tulohajauksesta juuri esitetty. Edellytykset riippumattoman tuomioistuinlaitoksen ohjaukseen eroavat kuitenkin monessa kohdin muun hallinnon ohjauksesta. Nämä ongelmakohdat ovat yleisesti tiedossa, ja niitä on myös tarkastuksen yhteydessä esitetty. Valtion tilivelvollisuus uudistusta koskevan jatkotyön yhteydessä tulee tulohajauskysymyksenä selvitettäväksi muun muassa se, millainen on hallinnonalojen virastorakenne, ja mitkä viranomaiset ovat tilinpäätösvelvollisia. Tähän selvittämistarpeeseen ovat osaltaan vaikuttamassa myös meneillään olevat palvelukeskushankkeet.

Haastateltujen laamannien ja käräjätuomareiden enemmistö kannattaa tuomioistuinlaitoksen oman keskushallintoviranomaisen perustamista. Haastatellut olivat yhtä mieltä siitä, että keskushallinto-

viranomaisen tulee olla itsenäinen ja riippumaton ja että tuomioistuinelaitoksen merkittävä edustus tulee turvata. Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean enemmistö kannatti tuomioistuinelaitoksen keskushallinnon järjestämistä erillisen keskushallintoyksikön pohjalta. Oikeusministeriön hallinnonalalla tietohallintopalvelut on jo keskitetty Hämeenlinnaan ja talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelujen keskittäminen palvelukeskukseen on aloitettu. Kehittämiskomitean ehdottaman erillisen keskushallintoyksikön perustaminen voitaisiin näin nähdä osana yleisessä kehityksessä, jossa oikeusministeriön hallinnonalan tuomioistuinelaitosta koskevat hallintopalvelut keskitettäisiin niitä varten perustettuun yksikköön.

Suositus 6: Oikeusministeriön tulisi selvittää sekä edellytykset tuomioistuinelaitoksen keskushallinnon järjestämiseksi ministeriöstä erillisen keskushallintoyksikön pohjalle että edellytykset jatkaa ja kehittää tuomioistuinelaitosta nykyisen keskushallinnon pohjalta. Selvitystyön tulisi kattaa toiminnallisten hyötyjen ja haittojen ohella taloudelliset näkökohdat. Tässä selvittämistyössä tulisi olla mukana laaja edustus sekä tuomioistuinelaitoksesta että oikeushallinnosta.

Käräjäoikeuksien johtaminen

Laamannien, kärjätuomareiden ja kansliahenkilökunnan haastattelussa pyrittiin kattamaan mahdollisimman laajalti käräjäoikeuden johtamisen eri osa-alueet. Haastatteluaineiston perusteella ei voi vetää yleisiä johtopäätöksiä käräjäoikeuden johtamisen ja hallinnon järjestämisen vaikutuksista käräjäoikeuden tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin. Hyvin johdettuina käräjäoikeuksina aineiston perusteella näyttäytyvät käräjäoikeudet eivät välttämättä menestyneet tuloksellisuus- tai käsittelyaikavertailussa, ja toisin päin.

Hyvin johdetun käräjäoikeuden piirteisiin kuuluu esimerkiksi, että osasto- tai yksikköjako samoin kuin työntekijöiden vastuut on toteutettu selkeästi ja että virastossa on toimiva sisäinen kokouskäytäntö, mikä mahdollistaa sekä ammatillisten että työn järjestämiseen liittyvien asioiden käsittelyn. Tällaisiin piirteisiin kuuluu myös se, että käräjätuomareiden ja kanslian työntekijöiden tehtävistään suoriutumisen sekä työmäärän ja aikaansaannoksen seuranta on järjestetty, jolloin havaituista ongelmista ja ruuhkautumisesta keskustellaan työntekijän kanssa samalla, kun niiden ratkaisemiseksi ryhdytään toimenpiteisiin. Esimies-alaiskeskustelujen pitkä perinne ja kyky reagoida joustavasti muutoksiin ovat niin ikään hyvin johde-

tun käräjäoikeuden piirteitä. Laamannin henkilökohtaisilla ominaisuuksilla on myös haastatteluaineiston valossa merkittävä osuus.

Käräjäoikeuden koon vaikutusta käräjäoikeuden johtamiseen ei voi yleisellä tasolla havaita. Monet hyvin johdetun käräjäoikeuden piirteistä toteutuivat suurissa käräjäoikeuksissa, koska niissä henkilökunnan määrä ja asiamäärä loivat sekä edellytyksiä että vaatimuksia organisaation ja tehtävien järjestämisen täsmällisyydelle. Toisaalta niin keskisuurten kuin pientenkin käräjäoikeuksien joukossa oli hyvin johdetun käräjäoikeuden ominaisuuksia omaavia käräjäoikeuksia.

Vaikka tarkastusaineistossa oli joitakin käräjäoikeuksia, joissa tulivat esille hyvin johdetun käräjäoikeuden piirteet tai suurin osa niistä, ei aineiston perusteella voi johtaa käytännössä hyvin johdetun ja työskentelyilmapiiriltään hyvän ja samalla käytössä olevien taloudellisuutta, tuottavuutta ja käsittelyaikoja koskevien mittareiden perusteella tuloksellisen käräjäoikeuden mallia.

Tarkastuksen perusteella tämä johtuu suurelta osin siitä, että käräjäoikeuksien toimintaympäristöt ja toimintaedellytykset ovat hyvin erilaiset. Jos pienten käräjäoikeuksien ryhmään kuulunut käräjäoikeus menestyi monella johtamisen osa-alueella sekä tehokkuudessa ja käsittelyajoissa hyvin tai yhtä hyvin kuin suurien käräjäoikeuksien ryhmään kuuluvat parhaimmat käräjäoikeudet, ei tällainen vertailu perustu oikeudenmukaisiin eikä tasavertaisiin lähtökohtiin eikä anna objektiivista tietoa toisen paremmuudesta toiseen nähden.

Pienten käräjäoikeuksien toimintaympäristöä ja johtamisessa esiin tulevia haasteita ei voi verrata suurten, eikä edes keskisuurten, käräjäoikeuksien tilanteeseen. Tässä tulee esiin se epätaasa-arvoisuus, joka on leimallista käräjäoikeuksien toiminta- ja johtamisedellytyksille ja johon aikaisemmin on viitattu. Tämä erilaisuus ei voine myöskään olla heijastumatta kansalaisten tasavertaiseen kohteluun eri puolilla maata, kun kansalaiset ovat tekemisissä tuomioistuinlaitoksen kanssa. Tarkastusvirasto toteaa tässä yhteydessä aikaisemmin esittämänsä kannanotot tuloksellisuuden ja käräjäoikeuksien välisten erojen analysoinnin mahdollistavien mittausjärjestelmien ja mittareiden kehittämisen tarpeesta sekä alioikeuspiiriin kehittämisen periaatteiden ja tavoitetilan uudelleen arvioimisesta.

Käräjäoikeuksien johtamista käsittelevän haastatteluaineiston pohjalta ei voi tehdä yleisiä johtopäätöksiä käräjäoikeuksien hallinnon ja hallintotehtävien järjestämisen sekä laamannin käytännön johtamistavan vaikutuksista käräjäoikeuden tuloksellisuuteen ja kä-

sittelyaikoihin. Eräitä sellaisia johtamista helpottavia käytännön toimintatapoja tuli kuitenkin esille, joilla oli myös koettu edistettävän käräjäoikeuden tuloksellisuutta ja käsittelyaikojen saavuttamista. Eräissä muissa käyntikohteissa oli samoja toimintatapoja yritetty toteuttaa. Siitä oli toistaiseksi luovuttu, koska henkilökunta ei ollut ollut halukas kannustuksesta huolimatta siirtymään tällaisiin toimintatapoihin.

Yksi tällainen hyvä toimintatapa oli säännönmukainen tehtäväkierto. Sitä toteutettiin joko käräjätuomareiden tehtäväkiertona, käräjätuomarin ja käräjäsihteerin muodostaman työparin säännönmukaisena vaihtumisena sekä kansliahenkilökunnan tehtäväkiertona. Toinen oli tiimityön omaksuminen kansliassa sekä ryhmävastuuta korostava, kansliahenkilöstön erilaisen osaamisen ja yksilöllisen työtahdin hyväksikäyttämiseen perustuva, joustava työn jakaminen. Sitä kutsuttiin myös työpankiksi.

Näitä toimintatapoja pidettiin hyvinä monesta syystä. Niiden katsottiin edistävän käräjätuomareiden ja kanslian ammattitaidon säilymistä ja syventämistä sekä tarkoituksenmukaisten työ- ja menettelytapojen omaksumista. Niillä huolehdittiin työn tasaisesta jakautumisesta ja estettiin ruuhkautumista. Tarkastusvirasto pitää näiden työskentelytapojen omaksumista käräjäoikeuksissa kannatettavana.

Haastatteluaineistosta nousi esiin tarpeita kannustavuuden lisäämiseksi ja henkilökunnan, erityisesti käräjätuomareiden, nykyistä paremmaksi sitouttamiseksi sekä ohjausjärjestelmään että käräjäoikeuskokonaisuuteen. Esimiestehtävien uskominen käräjätuomareille ja kanslian henkilöstölle nykyistä laajemmin olivat esitettyjä keinoja lisätä sekä kannustavuutta että sitoutumista. Näitä toimintatapoja käyttävissä käräjäoikeuksissa oli harkittu esimiestehtävien määräaikaistamista, kun esimiestehtävät tällä hetkellä olivat pysyviä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan esimiestehtävien hajauttaminen on kannatettavaa ja se on yksi tärkeimpiä keinoja lisätä käräjäoikeuden tehokkuutta, mutta sen nykyistä laajamittaisempi käyttäminen edellyttää yleisesti ottaen nykyistä suurempia yksiköitä.

Käräjäoikeuksien tulos perustehtävässään, oikeusturvan antamisessa, on merkittävältä osalta käräjätuomareiden työpanoksen varassa. Tuomareiden riippumattomuudesta seuraa, että käräjäoikeudessa ei ole käytettävissä samanlaisia johtamisen välineitä kuin muualla työelämässä ja hallinnossa tilanteessa, jossa työntekijä ei syystä tai toisesta pysty kohtuudella selviytymään työtehtävistään. Haastatteluissa esille tulleita käytännön keinoja vaikuttaa käräjä-

tuomareiden työtehoon, työpanokseen ja sen sisältöön ovat keskustelu ja koulutus sekä töiden erikoisjärjestelyt.

Osassa haastatteluaineistoa tuli esille laamannien vaikeus saada kärjätuomarit mukaan yhteisesti huolehtimaan kärjäoikeuden kokonaisuudesta sekä osallistumaan kärjäoikeuden yhteisiin tilaisuuksiin. Tämä heijastui myös melko monen kärjätuomarin haastattelusta. Kummallakin tekijällä on ainakin välillinen vaikutus sekä kärjäoikeuden tehokkuuteen että työskentelyilmapiiriin. Kärjätuomareiden osallistumisen lisäämisellä kärjäoikeuden johtamisessa on mahdollista ainakin jossain määrin korjata tilannetta. Kuitenkin myös muunlaisia keinoja kärjätuomareiden asennoitumisen muokkaamiseksi yksittäisen tuomarin tehtävän hoitajasta kärjäoikeusyhteisön jäseneksi olisi tarpeen löytää.

Henkilökunnan tiedoissa tulosoikeudesta ja -johtamisesta sekä tällä hetkellä eri syistä ajankohtaisista esimies-alais- ja suoritusarviointikeskusteluista sekä työajan kirjaamisesta työaika- ja toimintolaskentajärjestelmään on korjaamista.

Suositus 7: Oikeusministeriön tulisi huolehtia kärjäoikeuksien koko henkilöstön, ennen muuta kärjätuomareiden, tulosoikeudesta ja -johtamista koskevan tiedon syventämisestä.

LÄHTEET

1. Kirjallinen materiaali

Alioikeuspiiriin kehittämisehdotus 15.12.2000 Oikeusministeriö. Oikeushallinto-osasto.

Helsingin, Itä-Suomen, Kouvolan ja Vaasan hovioikeuksien alaisensa käräjäoikeuksien valvontaa koskevat tarkastuskertomukset vuosilta 2003 ja 2004 sekä Turun hovioikeuden alioikeuksien tarkastajan tarkastuskertomus vuodelta 2004.

Hirvonen, Juhani. 2003. Käräjäoikeuksien laamannien johtamiskoulutus. 9.4.2003. Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto.

Koulutussuunnitelma vuodelle 2005. Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto, koulutusyksikkö.

Käräjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2003. Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 2004:8. Helsinki.

Käräjäoikeuksien työtilastoja vuodelta 2004. Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 2005:9. Helsinki.

Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa. Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö 17.12.1998. Oikeusministeriö. Helsinki.

Lainkäytön laadun mittaaminen tuomioistuimissa. Ehdotus mittauksen lähtökohdiksi ja mittaristoksi. Rovaniemen hovioikeuspiirin lainkäytön laatuhanke. Huhtikuu 2005.

Niemi, Mervi, Luoma Kalevi, Sarho, Risto & Östring, Timo. 1994. Alioikeuksien tehokkuuserot Suomessa vuonna 1991. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. VATT-keskustelualoitteita 72. Helsinki.

Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen kustannuslaskennan kehittämishankkeen loppuraportti. 31.8.2001. Oikeusministeriö.

Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen (TV 150) toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2004. Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 2005:8. Helsinki.

Oikeusministeriön toimintolaskentajärjestelmä TARMO. Työajan kirjaussovellus. Käyttäjän opas. Versio 0.1. Oikeusministeriö. OM/YLO/taloushallinto.

Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. 2002. Oikeusministeriö.

Raportti toimintolaskennan hyödyntämisestä oikeusministeriössä ja oikeuslaitoksessa 28.2.2002. Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen toiminto- ja työajanseurantajärjestelmien käyttöönottohanke.

Rovaniemen hovioikeuden tarkastuskertomukset hovioikeuden tuomiopiiriin kuuluvissa käräjäoikeuksissa vuonna 2003 ja 2004 tehdyistä tarkastuskäynneistä.

Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhanke työryhmäraportteja III esipuheineen. 2003. Toimittaja käräjätuomari, laatukoordinaattori Pekka Louhelainen, Oulun käräjäoikeus. Saarijärvi.

Torssonen, Kyllikki. 2002. Painokertoimen muuttaminen hakemusasioissa. Muistio 12.7.2002. Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto.

Torssonen, Kyllikki. 2001. Käräjäoikeuksien henkilöstön ajankäytön jakautuma asiaryhmittäin vuonna 2000. Muistio 17.4.2001. Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto.

Torssonen, Kyllikki. 2000. Käräjäoikeuksien työmäärän mittaaminen ja painokerroin. Muistio 5.4.2000. Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2003:3. Oikeusministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vakkuri, Jukka. 1998. Tehokkuuden rajoilla. Data Envelopment Analysis -menetelmä tulosmittauksessa, esimerkkikohteena yliopistojen ainelaitokset. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tampensis 635.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2005. Tilivirastojen tilintarkastuskertomukset. Tilikausi 2004. Tilintarkastusjulkaisuja 2005. Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005. Työhyvinvointi valtionhallinnossa. Tarkastuskertomus 116/2005. Helsinki.

Wennberg, Mikko. 2005. Käräjäoikeuksien tehokkuuden arvioinnin kehittäminen. Tehokkuusrintamamallien hyödyntämismahdollisuudet käräjäoikeuksien tulosoajauksessa. Oikeus 34, 2005:3, 303–310.

Yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuin vuonna 2004. Korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien sekä työtuomioistuimen toimintakertomus.

2. Internet-lähteet

Henkilöstöjohdon ryhmä –Henry,
<http://www.henryorg.fi/page?pageId=38>

Kela,
<http://193.209.217.5/in/internet/suomi/suomi.nsf/NET/160801131252EH>

Kuntoutussäätiö,
http://www.kuntoutussaatio.fi/palvelut/tyk_kuntoutus.html

Oikeusministeriö, <http://www.om.fi/4083.htm>.

Valtiokonttori,
<http://www.valtiokonttori.fi/vakuutus/tyonantajat/tyohyvinvointi/>

Valtiovarainministeriö,
<http://www.vm.fi/vm/liston/page.lsp?r=3320&l=fi>

3. Haastattelut

Espoon käräjäoikeus, 8.2.2005 (kolme henkilöä).

Helsingin käräjäoikeus, 14.1.2005 (kolme henkilöä).

Iisalmen käräjäoikeus, 10.8.2004 (kolme henkilöä).

Ikaalisten käräjäoikeus, 26.4.2005 (kolme henkilöä).

Joensuun käräjäoikeus, 24.1.2005 (kolme henkilöä).

Jyväskylän käräjäoikeus, 16.2.2005 (kolme henkilöä).

Kajaanin käräjäoikeus, 11.8.2004 (kolme henkilöä).

Kauhavan käräjäoikeus, 21.6.2004 (kaksi henkilöä).

Kokkolan käräjäoikeus, 16.6.2004 (kolme henkilöä).

Kouvolan käräjäoikeus, 19.1.2005 (kolme henkilöä).

Kuopion käräjäoikeus, 17.8.2004 (kolme henkilöä).

Lahden käräjäoikeus, 21.2.2005 (kolme henkilöä).

Lappeenrannan käräjäoikeus, 18.1.2005 (kolme henkilöä).

Mustasaaren käräjäoikeus, 22.6.2004 (kaksi henkilöä, lisäksi kahden henkilön kirjalliset vastaukset kysymyksiin).

Nilsin käräjäoikeus, 18.8.2004 (kaksi henkilöä, lisäksi yhden henkilön kirjalliset vastaukset kysymyksiin).

Oikeusministeriö, 6.4.2004 (kolme henkilöä) ja 5.9.2005 (yksi henkilö).

Oulun kärjäoikeus, 17.5.2004 ja 19.5.2004 (seitsemän henkilöä).

Porin kärjäoikeus, 23.3.2005 (kolme henkilöä).

Riihimäen kärjäoikeus, 22.2.2005 (kolme henkilöä).

Rovaniemen hovioikeus, 18.5.2004 (yksi henkilö).

Rovaniemen kärjäoikeus, 18.5.2004 (useita henkilöitä).

Tampereen kärjäoikeus, 12.1.2005 (neljä henkilöä).

Turun hovioikeus, 13.5.2004 (yksi henkilö).

Turunseudun kärjäoikeus, 9.5.2005 (kolme henkilöä).

Ylivieskan kärjäoikeus, 15.6.2004 (kaksi henkilöä, lisäksi yhden henkilön kirjalliset vastaukset kysymyksiin).

Äänekosken kärjäoikeus, 15.2.2005 (kolme henkilöä).

LIITTEET

Liite 1: Kysymyksiä käräjäoikeuksien laamaneille

Kysymyksiä käräjäoikeuksien laamaneille

Organisaatio

Millainen on yksikkönne organisaatio? Vahvistettu työjärjestys ja työnjako? Erikoistuminen?

Käräjäoikeutenne koko, henkilöstön jakautuminen eri ryhmiin, juttumäärä ja – rakenne? Miten tarkoituksenmukainen ja toimintakykyinen se on?

Toimistohenkilökunnan käyttäminen työssä tuomareiden apuna? Voisiko heitä käyttää enemmän ja millaisissa asioissa?

Miten pitkälle on käytetty hyväksi mahdollisuutta päätösvallan delegoimiseen toimistohenkilöstölle? Voisiko delegointia yksikössänne vielä laajentaa? Kuinka paljon käräjätuomarit ratkaisevat asioita, jotka kuuluvat delegoimismahdollisuuden piiriin?

Työtä helpottavien välineiden kuten Tuomas ja Sakari sekä henkilöstöhallinnon atk-järjestelmät, hyväksikäytettävyys ja hyväksikäytön taso? Riittävät apuvälineet, toimintakykyiset, luotettavat, helpot hallita ja käyttää? Ongelmia?

Johtaminen

Onko laamannilla käytettävissään kaikki ne keinot ja välineet, jotka ovat tarpeen käräjäoikeuden johtamisessa? Mitkä puuttuvat?

Mikä on merkittävin ongelma-alue käräjäoikeuden johtamisessa?

Mikä on yksikkönne tärkein kehittämishanke tällä hetkellä?

Mitkä ovat lähitulevaisuuden tärkeimmät kehittämishankkeet ja merkittävimmät haasteet?

Miten toimintatapoja kehitetään yksikössänne?

Työajan seuranta/ työajan kirjaaminen yksikössänne? Miten työajan jakaumatietojen kirjaamiseen TARMOon suhtaudutaan, ja miten se toteutuu?

Onko yksikössänne kiinnitetty huomiota asiakaspalveluun? Onko yksikössänne asetettu sitä koskevia ja organisaatioon liittyviä laadullisia tulostavoitteita?

Millä tavoin yksittäisten työntekijöiden edistymistä heidän tehtävisään seurataan vuoden aikana? Kansliahenkilöstö ja käräjätuomarit?

Jos yksittäisen työntekijän, kansliahenkilöstöön kuuluvan tai käräjätuomarin, työt ruuhkautuvat tai muutoin ilmenee ongelmia työn tekemisessä, miten siihen reagoidaan?

Miten kansliassa huolehditaan työmäärän tasaamisesta?

Palkkausjärjestelmän uudistaminen ja valmentautuminen tehtävien vaativuusluokitukseen ja kansliaan kuuluvien henkilökohtaisen suorituksen arviointiin?

Kuka jakaa jutut ja millä tavalla/perusteella eri käräjätuomareiden kesken?

Onko ohjetta istunnossa kulloinkin käsiteltävien juttujen määrästä ja istuntopäivän pituudesta?

Kuka laatii istuntopäivän juttulistan ja päättää sen sisällöstä?

Millä tavoin yksikössänne seurataan istuntopäivien aikana istuttujen juttujen määrää ja eri käräjätuomareiden selviytymistä tehtävissä?

Mitä tapahtuu, jos jonkun käräjätuomarin työt selvästi kasaantuvat ja jäävät rästiin? Millä tavoin juttumääriä per käräjätuomari ja kunkin käräjätuomarin käsittelyaikoja seurataan?

Keskustellaanko tuomitsemiskäytännöistä käräjäoikeudessanne?

Voiko laamani vaikuttaa yksikkönsä tuomareiden tuomitsemiskäytäntöihin?

Millaisia prosesseja käräjäoikeudessanne on olemassa tuomitsemiskäytäntöjen ja menettelyiden yhdenmukaisuuden aikaan saamiseksi ja takaamiseksi?

Onko kolmen tuomarin istuntojen määrä ongelma? Tulisiko määrää kasvattaa? Millä tavoin sen tulisi tapahtua? Lainsäädäntöteitse?

Henkilöstöjohtaminen

Millä perusteilla henkilökunnan rekrytoiminen yksikköönne hoidetaan? Onko asiaan kiinnitetty yleisellä tasolla huomiota yksikössänne ja millä tavoin?

Miten huolehditaan henkilökunnan ammatillisesta osaamisesta ja täydennyskoulutuksesta?

Miten huolehditaan henkilökunnan jaksamisesta? Millaisia työkykyä ylläpitäviä toimia on tehty ja on olemassa?

Annetaanko yksikössänne työnohjausta (tukea työhön liittyvien ongelmien ja ongelmatilanteiden hoitamisessa)? Miten huolehditaan uuden työntekijän perehdyttämisestä?

Millä tavoin yksikössänne huolehditaan työilmapiiristä?

Onko yksikössänne kiinnitetty huomiota työntekijöiden urasuunnitteluun, uralla etenemiseen ja eläkkeelle jäämisen järjestelyihin?

Tulosohjaus omassa yksikössä

Millä tavoin yksikössänne asetetaan vuotuiset tulostavoitteet taloudellisuudelle, tuottavuudelle, käsittelyajoille ja laadulle?

Millä tavoin henkilökunta on mukana tavoitteiden asettamisessa?
Millainen ero on kanslian henkilökunnan ja tuomareiden välillä?

Käydäänkö esimies-alaiskeskustelut/kehityskeskustelut, kuka käy ja kenen kanssa, onko lomaketta tätä tarkoitusta varten, vahvistetaanko myös henkilökohtainen koulutussuunnitelma seuraavalle vuodelle? Mitä eroa on kanslian ja henkilökunnan ja tuomareiden välillä?

Missä menee laamannin johdon ja ohjauksen sekä yksittäisen käräjätuomarin riippumattomuuden välinen raja? Mitkä laamannin johtamiseen liittyvät toimet loukkaisivat tuota riippumattomuutta?

Tulosohjaus suhteessa ministeriöön

Mikä on oikeusministeriön rooli käräjäoikeuden tulosohjauksessa?
Ongelmia?

Millainen sen tulisi olla?

Tulosneuvottelut OM:n kanssa? Parannettavaa?

Missä menee tuomioistuinten riippumattoman aseman ja ministeriön johdon ja ohjauksen välinen raja? Mitkä ministeriön tulosohjaukseen liittyvät toimet loukkaavat/loukkaisivat tätä riippumattomuutta?

Painotettu työmäärä yksikkönnä kannalta? Antaako se oikean kuvan yksikkönnä työmäärästä ja onko se riittävä väline eri yksikkönnä välisen vertailtavuuden saavuttamiseksi? Voidaanko sen avulla tehdä johtopäätöksiä eri yksikkönnä työmäärästä ja selviytymisestä tehtävien hoidossa?

Liite 2: Kysymyksiä kärjätuomareille

Kysymyksiä kärjätuomareille

Onko yksikkönne organisaatio ja töiden järjestely tarkoituksenmukainen ja tuomioistuimen perustehtävän hoitamista tukeva? Millaisia puutteita niissä mahdollisesti on?

Toimistohenkilökunnan käyttäminen tuomarin apuna? Millaisia tehtäviä he hoitavat? Onko kaikki mahdollisuudet käytetty hyväksi? Millaisten tehtävien hoitamisessa heitä voisi käyttää enemmän?

Miten pitkälle päätösvallan delegoiminen toimistohenkilöstölle on toteutettu? Miten paljon kärjätuomarit ratkaisevat asioita, jotka kuuluvat delegointimahdollisuuden piiriin?

Työtä helpottavien välineiden kuten Tuomas ja Sakari sekä henkilöstöhallinnon atk-järjestelmät, hyväksikäytettävyys ja hyväksikäytön taso? Riittävät apuvälineet, toimintakykyiset, luotettavat, helpot hallita ja käyttää? Ongelmia?

Käyttääkö laamanni kaikkia niitä keinoja, joita hänellä on yksikkönsä johtamisessa? Mitä korjattavaa on? Onko hänellä riittävästi keinoja tehokkaasti johtaa kärjäoikeutta? Mitä kaivattaisiin lisää?

Mikä on kärjäoikeuden johtamisen merkittävin ongelma-alue?

Mikä on yksikkönne tärkein kehittämishanke tällä hetkellä?

Mitkä ovat yksikkönne lähitulevaisuuden tärkeimmät kehittämishankkeet ja merkittävimmät haasteet?

Miten toimintatapoja kehitetään yksikössänne?

Työajan seuranta/ työajan kirjaaminen yksikössänne? Miten suhtaututte työajan jakaumatietojen kirjaamiseen TARMOon, ja miten se toimii?

Millä tavoin yksittäisten työntekijöiden edistymistä tehtävissään seurataan vuoden aikana? Kansliahenkilöstö ja käräjätuomarit?

Jos yksittäisen työntekijän, kansliahenkilöstöön kuuluvan tai käräjätuomarin, työt ruuhkautuvat tai muutoin ilmenee ongelmia työn tekemisessä, miten siihen reagoidaan?

Kuka jakaa jutut ja millä tavalla/perusteella eri käräjätuomareiden kesken?

Onko ohjetta istunnossa kulloinkin käsiteltävien juttujen määrästä tai istuntopäivän pituudesta?

Kuka laatii istuntopäivän juttulistan ja päättää sen sisällön?

Millä tavoin yksikössänne seurataan istuntopäivien aikana istuttujen juttujen määrää ja eri käräjätuomareiden selviytymistä tehtävissä?

Mitä tapahtuu, jos jonkun käräjätuomarin työt selvästi kasaantuvat ja jäävät rästiin? Millä tavoin juttumääriä per käräjätuomari ja kunkin käräjätuomarin käsittelyaikoja seurataan?

Keskustellaanko tuomitsemiskäytännöistä käräjäoikeudessanne?

Voiko laamani vaikuttaa yksikkönsä käräjätuomareiden tuomitsemiskäytäntöihin? Millä tavoin tämä mahdollisesti tapahtuu yksikössänne?

Millaisia prosesseja käräjäoikeudessanne on olemassa tuomitsemiskäytäntöjen ja menettelyiden yhdenmukaisuuden aikaan saamiseksi ja takaamiseksi?

Onko kolmen tuomarin istuntojen määrä ongelma? Tulisiko määrää kasvattaa? Millä tavoin sen tulisi tapahtua? Lainsäädäntöteitse?

Miten huolehditaan henkilökunnan ammatillisesta osaamisesta ja täydennyskoulutuksesta?

Miten huolehditaan henkilökunnan jaksamisesta? Millaisia työkykyä ylläpitäviä toimia on tehty ja on olemassa?

Onko yksikössänne mahdollista saada työnohjausta (tukea työhön liittyvien ongelmien ja ongelmatilanteiden hoitamisessa)? Miten uusien työntekijöiden perehdyttämisestä on huolehdittu?

Millä tavoin yksikössänne huolehditaan työilmapiiristä?

Onko yksikössänne kiinnitetty huomiota työntekijöiden urasuunniteluun, uralla etenemiseen ja eläkkeelle jäämisen järjestelyihin?

Millä tavoin yksikössänne asetetaan vuotuiset tulostavoitteet taloudellisuudelle, tuottavuudelle ja laadulle?

Millä tavoin henkilökunta on mukana tavoitteiden asettamisessa? Millainen ero on kanslian henkilökunnan ja käräjätuomareiden välillä?

Käydäänkö esimies-alaiskeskustelut/kehityskeskustelut, kuka käy ja kenen kanssa, onko tätä tarkoitusta varten lomaketta, vahvistetaan-ko myös henkilökohtainen koulutussuunnitelma seuraavalle vuodelle? Mitä eroa on kanslian henkilökunnan ja käräjätuomareiden välillä?

Missä menee laamannin johdon ja ohjauksen sekä yksittäisen tuomarin riippumattomuuden välinen raja? Mitkä laamannin johtamiseen liittyvät toimet loukkaisivat tuota riippumattomuutta?

Missä menee tuomioistuinten riippumattoman aseman ja ministeriön johdon ja ohjauksen välinen raja? Mitkä ministeriön tulosohjaukseen liittyvät toimet loukkaavat/loukkaisivat tätä riippumattomuutta?

Painotettu työmäärä yksikkönne kannalta? Antaako se oikean kuvan yksikkönne työmäärästä, ja onko se riittävä väline eri yksikköjen välisen vertailtavuuden saavuttamiseksi? Voidaanko sen avulla tehdä johtopäätöksiä eri yksiköiden työmäärästä ja selviytymisestä tehtävien hoidossa?

Liite 3: Kysymyksiä kansliahenkilökunnalle

Kysymyksiä kansliahenkilökunnalle

Mikä on virkanimikkeenne ja tehtävänne käräjäoikeudessa?

Mikä on koulutustaustanne?

Organisaatio ja töiden järjestely:

Ovatko organisaation johtosuhteet selkeät? Onko teillä lähiesimies, jolle olette vastuussa oman työnne hoitamisesta ja jonka puoleen voitte kääntyä työhön liittyvissä asioissa ja mahdollisissa ongelmissa?

Onko työyhteisönne toimiva? Onko työtehtävät kansliassa jaettu tarkoituksenmukaisesti ja oikeudenmukaisesti? Onko niitä tehtäviä varten, joita hoidatte, riittävästi henkilökuntaa? Millaisia puutteita töiden järjestelyssä mahdollisesti on?

Onko yksikössänne käytetty riittävästi hyväksi mahdollisuutta siirtää summaaristen asioiden ja kiinteistöasioiden hoitamista kansliahenkilöstölle? Voisiko heitä käyttää enemmän ja millaisissa asioissa/jutuissa?

Käytetäänkö kanslian osaamista ja ammattitaitoa riittävästi hyväksi? Onko kanslian henkilökunnan pohjakoulutustaso riittävä tehtävistä suoriutumiseen?

Miten Tuomas, Sakari ja henkilöstöhallinnon atk-järjestelmät sekä muut työtä helpottavat välineet toimivat? Ovatko ne luotettavia, helppoja hallita ja käyttää? Ongelmia?

Tulosohjaus:

Onko henkilökunta mukana käräjäoikeuden vuosittaisia tavoitteita asetettaessa? Miten näiden tavoitteiden toteutumista seurataan vuo-

den aikana? Millaiset vaikutusmahdollisuudet työntekijöillä on, kun tulostavoitteista keskustellaan ja ne asetetaan?

Onko yksikössänne kiinnitetty huomiota asiakaspalvelun laatuun? Asetetaanko asiakaspalveluun ja organisaatioon liittyviä vuosittaisia tai kauemmin voimassa olevia laadullisia tulostavoitteita? Mitä ne ovat? Millä tavoin niitä seurataan ja miten niiden saavuttaminen tai saavuttamattomuus todetaan?

Käydäänkö esimies-alaiskeskustelut/kehityskeskustelut, kuka käy ja kenen kanssa, onko lomaketta, vahvistetaanko myös henkilökohtainen koulutussuunnitelma seuraavalle vuodelle? Mitä eroa on kansli-an henkilökunnan ja tuomareiden välillä?

Johtaminen:

Miten kuvailisitte lähiesimiehenne ja laamannin toimintaa johtajana? Mitä myönteistä tai millaisia ongelmia siinä on?

Voiko henkilökunta vaikuttaa riittävästi töiden järjestämiseen työyhteisössänne? Voiko työntekijä esittää parannusehdotuksia hänen työtehtäviään koskevissa järjestelyissä? Millä tavalla henkilökunnan vaikuttamismahdollisuus on järjestetty?

Millä tavoin yksittäisten työntekijöiden töiden edistymistä ja työntekijöiden suoriutumista työtehtävistä seurataan vuoden aikana?

Jos yksittäisen työntekijän työt ruuhkautuvat tai muutoin ilmenee ongelmia työn tekemisessä, miten siihen reagoidaan?

Millainen on työajan seuranta ja työajan kirjaaminen yksikössänne? Miten työajan jakaumatietojen kirjaamiseen TARMOon suhtaudutaan, ja miten se toimii?

Henkilöstöjohtaminen:

Miten kansliassa huolehditaan työmäärän tasaamisesta?

Miten kanslian henkilökunnan selviytymistä tehtävistään ja jaksamista seurataan?

Onko yksikössä mahdollista saada työnohjausta (tukea työhön liittyvien ongelmien ja ongelmatilanteiden hoitamisessa)? Miten huolehditaan uusien työntekijöiden perehdyttämisestä?

Miten yksikössä on valmistauduttu kansliahenkilökunnan palkkausjärjestelmän uudistamiseen ja siihen liittyviin tehtävien vaativuusluokituksen laatimiseen ja henkilökohtaisen suoriutumisen arviointiin? Onko lähiesimiehenne tai laamannin menettelyssä puutteita? Millaisia?

Miten huolehditaan henkilökunnan ammatillisesta osaamisesta ja täydennyskoulutuksesta? Kannustetaanko henkilökuntaa kouluttamaan?

Miten huolehditaan henkilökunnan jaksamisesta? Millaisia työkykyä ylläpitäviä toimia on tehty ja millaiseen työkykyä ylläpitävään toimintaan on mahdollista osallistua? Ovatko nämä riittäviä vai tulisiko asiaan panostaa entistä enemmän?

Millä tavoin yksikössä huolehditaan työilmapiiristä? Miten kuvailette lähiyhteisönne työilmapiiriä ja koko viraston työilmapiiriä? Voidaanko virastossanne puhua avoimesti ja luottamuksellisesti asioista?

Onko yksikössä kiinnitetty huomiota työntekijöiden urasuunnitteluun, uralla etenemiseen ja eläkkeelle jäämisen järjestelyihin?

Muuta:

Mitä muita kuin edellä käsiteltyjä asioita haluaisitte ottaa esille käräjäoikeutenne toiminnasta ja sen johtamisesta?

Onko käräjäoikeudessanne sellaisia ongelmia, joita edellä olevat kysymykset eivät ole lainkaan koskettelleet? Mitä ne ovat?

Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisasiavustukset
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohtauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosojaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
*erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustan-
nusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen

Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen

Keskeinen tarkastuskohde on ollut käräjäoikeuksien johtaminen. Tarkastuksessa on myös selvitetty käräjäoikeuksien tulosohjausjärjestelmää ja pyritty tunnistamaan sen ongelmakohtia.

Tarkastuksessa tuli esille eräitä kehittämistarpeita, kuten tuomioistuinlaitokselle soveltuvan mittaamisjärjestelmän ja mittareiden kehittäminen, käräjäoikeuksien lukumäärää ja yhdistämistä koskevien kehittämislinjausten toteuttaminen sekä lainkäytön laatutyön edistäminen.

Johtopäätöksiä erilaisten johtamis- ja hallinnon järjestämistapojen vaikutuksista käräjäoikeuden tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin ei voitu vetää. Haastatteluissa tuli esiin kuitenkin käytännön johtamista helpottavia toimintatapoja, jotka edistivät myös tuloksellisuutta ja käsittelyaikojen saavuttamista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296