

Tuomioistuinviraston arviointi

Kuuden viraston yhteinen arviointihanke

Hallintopolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:79



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:79

Tuomioistuinviraston arviointi

Kuuden viraston yhteinen arviointihanke

Vesa Salminen, Kimmo Halme (4FRONT Oy)

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-634-3

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Tuomioistuinviraston arviointi Kuuden viraston yhteinen arviointihanke

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:79	Teema	Hallintopoliittikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö	

Tekijä/t	Vesa Salminen, Kimmo Halme		
Yhteisötekijä	4FRONT Oy		
Kieli	suomi	Sivumäärä	59

Tiivistelmä

Arvioinnissa tarkasteltiin Tuomioistuinviraston (TIV) perustamiselle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja uudistuksen vaikutuksia. Arvioinnin perusteella TIV:n toiminta on vakiintumassa, ja uusi rakenne on vahvistanut tuomioistuinlaitoksen itsenäisyyttä ja tuomioistuinten riippumattomuutta. Uudistus on myös luonut edellytyksiä tuloksellisuuden ja lainkäyttötoiminnan laadun parantamiselle.

Kokonaisuutena tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuus ei kuitenkaan ole kehittynyt odotetulla tavalla, ja tarve prosessien kehittämiseksi sekä roolin selkeyttämiseksi on korostunut.

Toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi viraston roolia ja tehtäväkuvaa tulisi täsmentää. Virastolla tulisi olla nykyistä vahvempi rooli koko tuomioistuinlaitoksen toimintaan liittyvässä tiedolla johtamisessa. Tietoa tulisi hyödyntää paitsi resurssien tehokkaassa kohdentamisessa ja ohjauksessa, myös ulkoisessa viestinnässä. Hallintotehtävien keskittämistä on suositeltavaa jatkaa, samoin kuin toimenpiteitä sähköisten palveluiden ja järjestelmien kehittämiseksi.

Tuomioistuinviraston nykyinen johtokuntarakente on perusteltu, mutta johtokunnan ja operatiivisen johdon työnjakoa on mahdollista kehittää, samoin kuin ministeriön, viraston sekä johtokunnan välistä yhteistyötä, vuoropuhelua ja käytäntöjä budjetti- ja tulosoajauksessa.

Asiasanat hallintopoliittikka, tuomioistuinlaitos, tulosoajaus, tuloksellisuus, vaikuttavuus, virastot

ISBN PDF	978-952-367-634-3	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/23956/2022	Hankenumero	VM115:00/2022

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-634-3>

Utvärdering av Domstolsverket Gemensamt utvärderingsprojekt av sex ämbetsverken

Finansministeriets publikationer 2023:79		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Vesa Salminen, Kimmo Halme		
Utarbetad av	4FRONT Oy		
Språk	finska	Sidantal	59

Referat

Utvärderingen fokuserade på förverkligandet av de mål som satts upp för inrättandet av Domstolsverket och effekterna av reformen. Baserat på utvärderingen blir verkets verksamhet mer stabil och den nya strukturen har stärkt domstolarnas oberoende. Reformen har också skapat förutsättningar för att förbättra effektivitet och kvaliteten på den rättsliga verksamheten.

Som helhet har dock effektivitet av domstolsväsendet inte utvecklats som förväntat, och behovet av att utveckla processer och förtydliga verkets roll har framhävts.

För att utveckla verksamheten och främja effektiviteten bör Domstolsverket roll och uppdragsbeskrivning specificeras. Verket bör spela en starkare roll än i dag för att hantera information som rör hela domstolsväsendets verksamhet. Informationen ska användas inte bara för effektiv allokering och kontroll av resurser, utan även i extern kommunikation. Det rekommenderas att fortsätta centralisera administrativa uppgifter samt att utveckla elektroniska tjänster och system.

Domstolsverkets nuvarande styrelsestruktur är motiverad, men det är möjligt att utveckla arbetsfördelningen mellan styrelse och verksamhetsledning, såsom samarbetet, dialogen och praxis mellan ministeriet, verket och direktionen och nämnd inom budget- och resultatstyrning.

Nyckelord förvaltningspolitiken, Domstolsväsendet, resultatstyrningen, effektivitet, ämbetsverk

ISBN PDF	978-952-367-634-3	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/23956/2022	Projektnummer	VM115:00/2022

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-634-3>

Evaluation of the National Courts Administration

Joint evaluation of six agencies

Publications of the Ministry of Finance 2023:79	Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance	

Author(s)	Vesa Salminen, Kimmo Halme		
Group author	4FRONT Oy		
Language	Finnish	Pages	59

Abstract

The evaluation focused on the realization of the goals set for the establishment of the National Courts Administration and the effects of the reform. Based on the evaluation, the operations of the agency have become more stable, and the new structure has strengthened the independence of the judiciary and the courts. The reform has also created conditions to improve the efficiency and quality of the legal activities.

However, the overall efficiency of the judiciary has not developed as expected, and the need to develop processes and clarify the role of the agency has been highlighted.

To develop the operations and promote efficiency, the role of the agency should be specified. The agency should play a stronger role than today in managing information concerning the entire judiciary's operations. The information should be used not only for effective allocation and control of resources but also in external communication. It is recommended to continue centralizing the administrative tasks as well as the development of electronic services and systems.

The current governance structure of the National Courts Administration is justified, but it is possible to develop the division of labor between the board and operational management, such as the cooperation, dialogue, and practices between the department, authority, and board within budget and performance management.

Keywords governance policy, Judiciary, performance management, efficiency, effectiveness, agencies

ISBN PDF	978-952-367-634-3	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/23956/2022	Project number	VM115:00/2022

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-634-3>

Sisältö

1	Johdanto	7
1.1	Arvioinnin tausta ja tavoitteet.....	7
1.2	Arvioinnin toteutus.....	8
2	Arvioinnin kohde: Tuomioistuinvirasto	11
2.1	Viraston kuvaus.....	11
2.2	Arvioitava uudistus: Tuomioistuinviraston perustaminen	13
3	Viraston perustamisen vaikutukset ja tavoitteiden toteutuminen	16
3.1	Viraston nykytila ja yhteistyö tuomioistuinten kanssa	16
3.1.1	Viraston perustaminen ja toiminnan käynnistäminen	16
3.1.2	Henkilöstön näkemykset viraston nykytilasta.....	18
3.1.3	Sidosryhmien näkemykset yhteistyöstä viraston kanssa	21
3.2	Uudistuksen vaikutukset ja tavoitteiden toteutuminen	26
3.2.1	Yleiskuva näkemyksistä	26
3.2.2	Tuomioistuinten riippumattomuus	29
3.2.3	Tuomioistuinten hallintotehtävien tehokas ja tulokellinen hoitaminen	31
3.2.4	Edellytykset lainkäytön korkean laadun ylläpitämiselle ja kehittämiselle.....	32
4	Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehitys	34
4.1	Toiminnallinen tuloksellisuus.....	34
4.1.1	Toiminnan tuottavuus, taloudellisuus ja palvelukyky.....	34
4.1.2	Toiminnallisten tuloksellisuustavoitteiden toteutuminen	36
4.1.3	Näkemykset tuloksellisuuden kehityksestä	39
4.2	Voimavarojen hallinta.....	41
4.3	Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	46
4.3.1	Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen.....	46
4.3.2	Näkemykset yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta	49
5	Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset	52
5.1	Johtopäätökset.....	52
5.2	Suositukses.....	54
	Lähdeluettelo	56
	Liite 1: Henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyn vastaajien tausta	57

1 Johdanto

1.1 Arvioinnin tausta ja tavoitteet

Tämä arviointi on osa valtiovarainministeriön yhdessä oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa käynnistämää virastoarviointihanketta. Hankkeessa tarkastellaan samanaikaisesti kuutta eri virastoa: Opetushallitus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Tuomioistuinvirasto, Ulosottolaitos ja Väylävirasto. Osa tarkasteltavista virastoista on käynyt äskettäin läpi merkittävän virastorakenteen uudistuksen, kun taas osassa virastoja on toteutettu yksi tai useampi sisäisen organisoitumisen uudistus.

Arvioinnissa on tarkasteltu virastojen nykytilaa, toteutettujen uudistushankkeiden tavoitteiden toteutumista sekä virastojen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Tavoitteena on ollut muodostaa kokonaisarvio virastojen nykytilanteesta ja uudistushankkeiden onnistumisesta. Lisäksi arvioinnissa on tuotettu vuoropuhelussa viraston kanssa toimenpidesuosittelut, joiden tavoitteena on tukea viraston oman toiminnan kehittämistä.

Arviointihanke on jatkumoa valtiovarainministeriön vuonna 2020 käynnistämälle virastoarviointihankkeelle¹, jonka tavoitteena oli osana valtion virastorakenteen ja tulosohjauksen kehittämisen kokonaisuutta luoda ja vakiinnuttaa pysyvä menettelytapa valtion virastojen ja niiden uudistamishankkeiden säännölliselle ja systemaattiselle arvioinnille. Taustalla oli tarve luoda nykyistä systemaattisempaa ja vertailevaa hallinnonalarat ylittävää tietopohjaa virastojen toiminnan tuloksellisuudesta toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tarpeisiin.

Vuosina 2020–2021 virastoarviointi toteutettiin kolmessa virastossa (Digi- ja väestötietovirasto, Luonnonvarakeskus, Syyttäjälaitos). Samalla luotiin arviointikonsepti, jota on hyödynnetty ja kehitetty eteenpäin osana tätä arviointia.

1 Valtiovarainministeriö. Virastoarviointit. <https://vm.fi/virastoarviointit>

1.2 Arvioinnin toteutus

Arviointikokonaisuuden toteutus

Arvioinnin toteutus perustuu vuosina 2020–2021 laadittuun arviointikonseptiin, jota täsmennettiin tämän arviointitoteutuksen yhteydessä. Aikaisempaan arviointihankkeeseen verrattuna arvioinnin painopistettä siirrettiin uudistushankkeiden toteutuksen arvioinnista kohti uudistusten tavoitteiden toteutumisen sekä virastojen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia. Arvioinnit on pyritty toteuttamaan kaikkien kuuden viraston osalta mahdollisimman yhdenmukaisesti, kuitenkin huomioiden kunkin viraston erityispiirteet.

Arviointi toteutettiin huhti–syyskuun 2023 välisenä aikana. Arvioinnin toteuttajiksi valittiin kilpailutuksen perusteella 4FRONT ja KPMG. 4FRONTin asiantuntijat ovat vastanneet arviointikokonaisuuden suunnittelusta ja ohjauksesta sekä Opetushallituksen, Tuomioistuinviraston ja Ulosottolaitoksen arvioinneista. KPMG:n asiantuntijat ovat vastanneet THL:n, Traficom ja Väyläviraston arvioinneista.

Arviointia on ohjannut arvioitavien virastojen sekä ohjaavien ministeriöiden edustajista koostuva ohjausryhmä.

Menetelmät ja aineistot

Arvioinnin keskeiset tiedonkeruun menetelmät ja aineistot on kuvattu seuraavassa taulukossa.

Taulukko 1. Arvioinnin tiedonkeruun menetelmät ja aineistot.

Menetelmät	Aineiston kuvaus
Dokumenttianalyysi	Tulosohjausasiakirjat, tilinpäätökset ja ministeriöiden kannanotot, hallituksen esitykset, lausunnot sekä aikaisemmat selvitykset ja raportit.
Henkilöstökysely	Kysely lähetettiin avoimena linkkinä viraston koko henkilöstölle. Kyselyyn vastasi 34 henkilöä (noin 57 % henkilöstöstä). Vastaajista 10 edusti johtoa/ esihenkilöitä, 16 asiantuntijointa ja kahdeksan muita henkilöstöryhmiä. Tarkemmat tiedot vastaajien profiilista on kuvattu raportin liitteessä 1.

Menetelmät	Aineiston kuvaus
Sidosryhmäkysely	Kysely lähetettiin avoimena linkkinä tuomioistuinten edustajille tuomioistuinlaitoksen intranetin kautta. Kyselyyn vastasi 93 henkilöä. Tarkemmat tiedot vastaajien profiilista on kuvattu raportin liitteessä 1. Vastausprosentti kyselyssä jäi kohtuullisen alhaiseksi suhteessa tuomioistuinlaitoksen henkilöstömäärään (yli 3 400). Tätä selittää osaltaan valittu jakelukanava (intranet), toteutuksen ajankohta (kesäkuu 2023) sekä viraston toiminnan vähäinen tunnettuus vastaajien keskuudessa (ks. luku 3.1).
Haastattelut	Arvioinnissa haastateltiin 27 henkilöä, jotka taustaltaan jakautuivat seuraavasti: viraston avainhenkilöt (6 henkilöä), oikeusministeriö (9 henkilöä), tuomioistuimet (7 henkilöä, joista osa myös viraston johtokunnassa), muut ulkoiset sidosryhmät (5 henkilöä neljästä eri organisaatiosta). Osa haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina.
Round table -keskustelu	Arvioinnin loppuvaiheessa (22.8.2023) järjestettiin round table -keskustelutilaisuus, johon osallistui 12 henkilöä virastosta, oikeusministeriöstä ja viraston johtokunnasta. Tilaisuudessa keskusteltiin arvioinnin keskeisistä tuloksista sekä alustavista johtopäätöksistä ja suosituksista.

Lähestymistapa ja keskeiset käsitteet

Arvioinnin lähestymistapa perustuu kehittävän ja käyttäjälähtöisen arvioinnin² periaatteisiin, joiden mukaisesti arviointi keskittyy toiminnan kehittämiseen. Kehityskohteiden sekä suositusten laadinta on toteutettu tiiviissä vuoropuhelussa virastojen kanssa.

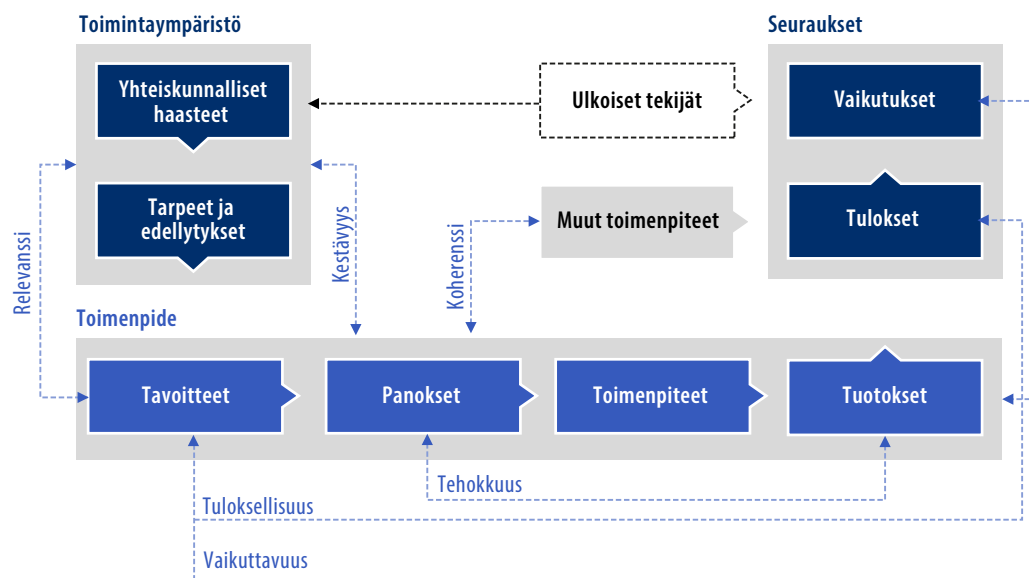
Arvioinnin toteutuksessa on sovellettu kansainvälisiin käytäntöihin³ pohjautuvaa, kuvion 1 mukaista arviointiviitekehystä ja -kriteereitä, jotka ovat yhteensovitettavissa aiemmin kehitetyn virastoarviointikonseptin sekä valtionhallinnon tulosohejauksen viitekehysten kanssa.

2 Ks. Patton, M. Q. (2010) Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. Guilford Press, New York; Patton, M.Q. (2008) Utilization-focused evaluation, 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

3 EU:n komission ohjeistukset arviointeihin. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en sekä OECD:n ja DAC:n määrittelemät arviointikriteerit: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

Valtionhallinnon tulosoajauksen peruskäsitteissä on erotettu toisistaan laaja-alainen yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus, johon viraston tai laitoksen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Yhteiskunnallisella vaikuttavuudella tarkoitetaan viraston kykyä tuottaa laaja-alaisempia hyötyjä asiakaskunnalle, kansalaisille tai laajemmin yhteiskunnassa (outcomes). Toiminnallinen tuloksellisuus on jaettu kolmeen peruskriteeriin: toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.

Kuvio 1. Arvioinnin viitekehys ja kriteerit



Soveltaen: OECD (2021) Applying Evaluation Criteria Thoughtfully. OECD; European Commission Better Regulation Toolbox, Tool #46 Designing the Evaluation.

2 Arvioinnin kohde: Tuomioistuinvirasto

2.1 Viraston kuvaus

Tehtävät, asema ja rooli

Tuomioistuinvirasto on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen keskusvirasto. Tuomioistuinvirasto muodostaa yhdessä tuomioistuinten, tuomarivalintalautakunnan⁴ ja tuomarinkoulutuslautakunnan⁵ kanssa tuomioistuinlaitoksen.

Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia kaikkien tuomioistuinten keskushallintotehtävistä sekä tuomarivalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan hallinnollisista tukitehtävistä. Käytännössä tehtäviin lukeutuvat muun muassa tuomioistuinten toimitilahallinto, tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen, koulutuksen järjestäminen, viestinnän tuki, kehittämishankkeiden toteutus sekä virkajärjestely- ja virkaehtosopimusasiat.

Lisäksi Tuomioistuinvirasto tekee oikeusministeriölle ehdotuksen tuomioistuinten ja lautakuntien toimintamäärärahoista sekä päättää määrärahojen jakamisesta tuomioistuimille ja lautakunnille hyväksytyin talousarvion mukaisesti. Viraston tehtävänä on myös seurata tuomioistuinten toiminnan tuloksellisuutta.

Oikeusministeriö ja Tuomioistuinvirasto neuvottelevat ja sopivat koko tuomioistuinlaitoksen tulostavoitteista ja niiden toteuttamiseen osoitettavista resursseista tulossopimuksessa. Tuomioistuinvirasto neuvottelee tulossopimuksen erikseen jokaisen tuomioistuimen kanssa.

4 Riippumattoman tuomarivalintalautakunnan tehtävänä on valmistella ja tehdä esitys valtioneuvostolle vakinaisten tuomareiden virkaan nimittämisestä. Tuomioistuinvirasto huolehtii lautakunnan muiden sihteeripalveluiden järjestämisestä ja voi osoittaa henkilöstöään lautakunnan tehtävien hoitamista varten.

5 Riippumattoman tuomarinkoulutuslautakunnan tehtävänä on suunnitella tuomioistuinten henkilöstölle järjestettävä koulutus yhdessä Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinlaitoksen kanssa. Tuomioistuinvirasto huolehtii lautakunnan muiden sihteeripalveluiden järjestämisestä ja voi osoittaa henkilöstöään lautakunnan tehtävien hoitamista varten.

Organisaatio

Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa 1.1.2020. Ennen viraston perustamista tuomioistuinten keskushallinnon tehtäviä hoidettiin oikeusministeriöstä (ks. tarkempi kuvaus uudistuksesta jäljempänä).

Tuomioistuinvirastossa ylintä päätäntävaltaa käyttää kahdeksanjäseninen johtokunta. Päivittäisestä johtamisesta vastaa ylijohtaja, jonka johtokunta valitsee viideksi vuodeksi kerrallaan. Yhteensä Tuomioistuinvirastossa työskentelee tällä hetkellä (lokakuussa 2023) noin 60 henkilöä. Virasto sijaitsee Vantaalla.

Viraston organisaatio muodostuu kolmesta osastosta. Ylijohtajan alaisuudessa työskentelee lisäksi kaksi päällikköä, jotka eivät kuulu osastoihin.

- **Hallinto-osasto** vastaa Tuomioistuinviraston henkilöstöprosesseista, tuomioistuinten henkilöstöprosessien tukemisesta sekä virkajärjestely- ja virkaehtosopimusasioista.
- **Talousoosasto** vastaa talousarviomenettelyyn liittyvästä valmistelusta, Tuomioistuinviraston talouden suunnittelusta, tuomioistuinten tulohajauksesta, Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten muodostaman kirjanpitoyksikön taloushallinnosta sekä tuomioistuinten toimitilahallinnosta siltä osin kuin sitä koskeva päätösvalta ei kuulu oikeusministeriölle.
- **Kehitysosasto** osallistuu Tuomioistuinvirastolle kuuluvaan tuomioistuinlaitoksen toiminnan kehittämiseen ja tuomioistuinlaitoksen henkilöstön kehittämiseen yhteistyössä tuomarinkoulutuslautakunnan kanssa. Osasto vastaa myös tuomioistuinten tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä sekä huolehtii viraston kansainvälisistä tehtävistä.

Taulukko 2. Henkilötyövuosien ja toimintamenojen kehitys 2020–2022.

Mittari	2020	2021	2022 (arvio)	2023 (arvio)
Henkilötyövuodet (tuomioistuinlaitos yht.)	3 339	3 428	3 415	3 444
Henkilötyövuodet (TIV)	65	63	63	57
Määrärahat (tuomioistuinlaitos), 1 000 €	303 440	318 302	303 920	314 458
Määrärahat (TIV)	5,0 m€	6,0 m€	6,7 m€	6,4 m€

Lähde: Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen tulossopimukset.

2.2 Arvioitava uudistus: Tuomioistuinviraston perustaminen

Uudistuksen sisältö lyhyesti

Uudistuksessa perustettiin Tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä. Virastolle siirtyi suurin osa niistä keskushallinto-tehtävistä, joita aiemmin hoidettiin oikeusministeriössä. Oikeusministeriölle jäi edelleenkin tuomioistuinlaitokseen liittyvät valtioneuvostotason tehtävät, kuten strateginen ja taloudellinen ohjaus sekä säädösvalmistelu. Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa 1.1.2020.

Uudistuksen keskeiset tavoitteet

Tuomioistuinviraston perustamisen tausta ja tavoitteet on kuvattu hallituksen esityksessä eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018). Hallituksen esityksessä uudistuksen tavoitteita kuvattiin seuraavasti:

”Esityksen tavoitteena on järjestää tuomioistuinten keskushallinto tavalla, joka korostaa tuomioistuinten riippumattomuutta sekä edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista. Toiminnan järjestäminen tehokkaasti luodellityksiä lainkäytön korkean laadun ylläpitämiselle ja kehittämiselle.”⁶

Hallituksen esityksessä edellä kuvattujen tavoitteiden katsottiin toteutuvan parhaiten, jos keskushallintotehtävät siirretään oikeusministeriöstä erilliselle keskusvirastolle. Tämän nähtiin vastaavan yleistä valtion keskushallinnon kehittämisen suuntausta sekä tuomioistuinten keskushallinnon toteutusta muissa Pohjoismaissa.

Lisäksi tavoitteeksi asetettiin, että ”tehtävienjako oikeusministeriön, Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välillä on selkeä ja tarkoituksenmukainen”. Esityksen mukaan ”tehtävien keskittämisellä voitaisiin lisätä hallinnollisen työn ammattimaisuutta ja vähentää päällekkäistä työtä” ja siten ”edistää tuomioistuinlaitoksen resurssien tehokasta käyttöä sekä monipuolisesti kehittää tuomioistuinten toimintaa”.⁷

6 Hallituksen esitys HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

7 Hallituksen esitys HE 136/2018 vp.

Osana uudistuksen valmistelua oli esillä, että Tuomioistuinvirastolle tulisi antaa oikeus tehdä talousarvioehdotus suoraan eduskunnalle. Ehdotus ei kuitenkaan toteutunut, sillä se katsottiin ongelmalliseksi perustuslain valtion talousarviota koskevan sääntelyn kannalta. Uudistuksella ei myöskään puututtu ylimpien tuomioistuinten asemaan ja niille perustuslaissa säädetty tuomioistuinlaitoksen valvontaan liittyvät tehtävät säilyivät ennallaan.⁸

Tuomioistuinten riippumattomuuden arvioitiin toteutuvan parhaiten mallissa, jossa ”tuomarit osallistuvat itse tuomioistuinten keskushallinnon järjestämistä koskevaan päätöksentekoon.”⁹ Tästä syystä hallituksen esityksessä esitettiin nykyistä mallia, jossa ylin päätösvalta Tuomioistuinvirastossa olisi tuomariemmistöisellä johtokunnalla. Viraston päivittäisestä toiminnasta vastaisi johtokunnan nimittämä ylijohtaja. Vaihtoehtona valmisteluvaiheessa oli malli, jossa olisi ehdotettua suppeampi johtokunta ja lisäksi laajempi edustuksellinen neuvottelukunta. Myös johtokunnan kokoonpanosta sekä valintamenetelyistä käytiin valmisteluvaiheessa keskustelua.¹⁰

Arvioidut vaikutukset

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että uudistus lisäisi jonkin verran tuomioistuinten keskushallinnosta aiheutuvia kustannuksia. Viraston henkilöstömääräksi arvioitiin vähintään 45 henkilöä¹¹ ja toimintamenoiksi enintään noin neljä (4) miljoonaa euroa. Viraston perustamisesta aiheutuviksi kustannuksiksi arvioitiin vähintään miljoona euroa. Henkilöstön osalta esityksellä arvioitiin olevan vaikutusta erityisesti oikeusministeriön henkilöstöön. Ehdotuksen mukaan oikeusministeriöstä Tuomioistuinvirastolle siirrettäisiin noin 15–20 henkilötyövuotta vastaava työmäärä.¹² Viraston resursointi herätti valmisteluvaiheessa paljon keskustelua, ja monet näkivät resursoinnin riittämättömänä.¹³

8 Hallituksen esitys HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

9 Hallituksen esitys HE 136/2018 vp.

10 Esillä olleita näkökulmia ja perusteluita on avattu kattavasti hallituksen esityksessä.

11 Arviossa eivät ole mukana tuomarivalinta- ja tuomarinkoulutuslautakuntien sihteeri- palvelut (yhteensä 4 henkilötyövuotta) eivätkä tietojärjestelmien kehittämisestä huolehtivat AIPA- ja HAIPA-hanketoimistot, joissa työskentelee tällä hetkellä yhteensä noin 20 henkilöä.

12 Hallituksen esitys HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

13 Esimerkiksi lausunnossaan Tuomioistuinviraston perustamisesta eduskunnan oikeusasiamies piti esitettyä henkilöstömäärää riittämättömänä ja selvästi pohjoismaisen tason alapuolella. Lähde: EOAK (2017).

Viranomaisvaikutusten osalta uudistuksen arvioitiin mahdollistavan sen, että oikeusministeriö voisi panostaa nykyistä enemmän tuomioistuinlaitosta koskeviin strategiaan ohjaus- ja kehittämistehtäviin. Lisäksi keskushallintotehtävien siirtämisen arvioitiin luovan paremmat edellytykset tuomioistuinlaitoksen resurssihallinnolle ja tuomioistuinten toiminnan tukemiselle. Tämän arvioitiin osaltaan edistävän laadukasta oikeusturvaa. Eri-tyisesti viraston perustamisen arvioitiin hyödyttävän pienempiä tuomioistuimia, joissa hallinnolliset tehtävät vaativat suhteessa enemmän aikaa. Esityksessä myös arvioitiin, että hallintotehtävien keskittämällä virastoon voitaisiin saavuttaa noin neljän henkilötyövuoden säästö tuomioistuimissa, mikä vapauttaisi resursseja tuomioistuinten perustehtävän hoitamiseen.¹⁴

Yhteiskunnallisten vaikutusten osalta esityksessä todettiin, että ”tuomioistuinten keskushallinnon erottaminen poliittisesti johdetun valtioneuvoston yhteydestä ja sen uskomisen kiinteämmin tuomioistuinlaitoksen yhteydessä toimivalle Tuomioistuinvirastolle on tarpeellinen ja tärkeä uudistus, vaikka erityisiä, tuomioistuinten toimintaa haittaavia ongelmia ei nykyisessäkään rakenteessa ole havaittu”. Esityksen mukaan ”tuomioistuinviraston perustaminen korostaisi tuomioistuinlaitoksen perustuslaillista erityisasemaa ja parantaisi sitä, miltä tuomioistuinten riippumattomuus näyttää ulospäin”. Lisäksi arvioitiin, että Tuomioistuinviraston perustamisella voisi olla ”positiivisia vaikutuksia lainkäytön laatuun ja tuomioistuinten toiminnan tehokkuuteen, mikä voi ilmetä esimerkiksi lyhyempinä käsittelyaikoina”. Esityksessä kuitenkin korostettiin, että esityksellä itsessään ei ole vaikutusta kansalaisten tai yhteisöjen asemaan tai muiden sidosryhmien (esim. asianajajien tai syyttäjien) toimintaan, koska nämä eivät asioi Tuomioistuinviraston kanssa.¹⁵

14 Hallituksen esitys HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

15 Hallituksen esitys HE 136/2018 vp.

3 Viraston perustamisen vaikutukset ja tavoitteiden toteutuminen

Tässä luvussa on kuvattu keskeiset havainnot Tuomioistuinviraston perustamiselle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta. Luvun ensimmäisessä osassa tarkastellaan viraston toiminnan käynnistymistä ja nykytilaa, jonka voidaan katsoa olevan edellytyksenä uudistukselle asetettujen tavoitteiden, kuten tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja hallintotehtävien tehokkuuden, toteutumiselle. Uudistuksen vaikutuksia ja tavoitteiden toteutumista käsitellään tarkemmin luvun toisessa osassa.

3.1 Viraston nykytila ja yhteistyö tuomioistuinten kanssa

3.1.1 Viraston perustaminen ja toiminnan käynnistäminen

Hallituksen esitys Tuomioistuinviraston perustamisesta annettiin 20.9.2018, ja tasavallan presidentti vahvisti lait 22.2.2019.¹⁶ Tämän jälkeen uudistuksen toimeenpano eteni nopeasti: ylintä päätösvaltaa käyttävä johtokunta aloitti toimintansa huhtikuussa 2019, jolloin aloitettiin toimet viraston perustamiseksi. Vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaisesti vuoden 2019 loppuun mennessä viraston henkilökunta oli pääosin rekrytoitu ja virasto oli valmis ottamaan vastaan sille asetetut tehtävät.¹⁷ Monet uudistuksen alkuvaiheessa mukana olleet, arvioinnissa haastatellut henkilöt kuvasivatkin viraston toiminnan perustamista ja uudistuksen toimeenpanoa tehokkaasti toteutetuksi.

Vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan ensimmäisenä toimintavuonna virasto pyrki tukemaan tuomioistuinten toimintaa muun muassa laatimalla suositusluonteisia oppaita ja ohjeita tuomioistuimille. Koronapandemia vaikutti merkittävästi tuomioistuinten ja viraston toimintaan viraston ensimmäisenä toimintavuonna. Koronapandemia näkyi muun muassa pidentyneinä käsittelyaikoina tuomioistuimissa. Toisaalta pandemia tiivistä Tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten yhteistyötä, kun uutena käytäntönä käynnistettiin yhteiset etäyhteyksin toteutetut keskustelutilaisuudet tuomioistuinten johdon ja hallinnon kesken. Pandemia pakotti myös uudistamaan työtapoja, minkä seurauksena

16 Asian käsittelytiedot HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaiksi lainsäädännöksi.

17 Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2020.

etäyhteyksien hyödyntäminen asioiden käsittelyssä on lisääntynyt.¹⁸ Monet haastateltavat sekä viraston sisältä että sidosryhmistä nostivat esiin koronapandemian merkityksen ja siitä aiheutuneet haasteet viraston ensimmäisinä vuosina. Haastateltavat kuitenkin pääsääntöisesti arvioivat, että Tuomioistuinvirasto selvisi haasteellisesta tilanteesta hyvin ja virasto saatiin toimintakykyiseksi tehokkaasti.

Vuoden 2021 tilinpäätöksessä todettiin, että ”viraston toiminnan alusta alkaen on käynyt selväksi, että virasto on perustettaessa ollut selvästi aliresursoitu sille säädettyihin tehtäviin nähden”. Tilanteen katsottiin pahentuneen, kun tuomioistuinlaitoksen virkajärjestely- ja virkaehtosopimusasiat siirtyivät oikeusministeriöltä tuomioistuinvirastolle 1.1.2021, mutta tehtävien siirtymisestä huolimatta oikeusministeriöstä ei siirretty resursseja virastolle. Vuoden 2021 aikana käynnistettiin myös keskittämiselvityshanke, jonka tavoitteena oli tunnistaa, olisiko joitakin tuomioistuinten tehtäviä mahdollista hoitaa keskitetysti. Loppuraportti luovutettiin Tuomioistuinviraston johtokunnalle keväällä 2022.¹⁹ Selvityksessä ei kuitenkaan tunnistettu juurikaan mahdollisia keskittämiskohteita (ks. tarkemmin jäljempänä).

Kysymys viraston resurssien riittävydestä on ollut säännöllisesti esillä viraston perustamisesta lähtien. Vuoden 2022 tilinpäätöksessä tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksesta johtuva pitkäaikainen resurssipula nostettiin esiin keskeisenä haasteena.²⁰ Asia todettiin myös eduskunnan oikeusasiamiehen tarkastuksen yhteydessä 9.3.2022.²¹ Myös monissa arviointihaastatteluissa ja sähköisessä kyselyssä kysymys resursseista nousi esille (ks. seuraavat alaluvut).

Kaiken kaikkiaan havaintojen perusteella viraston perustaminen näyttäytyy edenneen aikataulussa ja tehokkaasti. Viraston käynnistysvaiheen nähdään olevan nyt takanapäin ja toiminnassa on selvää vakiintuneisuutta. Monet haastateltavat sekä viraston että ministeriön taholta kuitenkin toteavat, että käynnistysvaihe kesti odotettua pidempään, ja monet toiminnot ovat olleet (ja osin edelleen ovat) kesken ja kehittymättömiä. Viraston nykytilaan ja uudistusten vaikutusten toteutumiseen liittyy myös runsaasti kritiikkiä. Näitä havaintoja on kuvattu tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

18 Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2020.

19 Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2021.

20 Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös vuodelta 2022.

21 EOAK (2022) Tarkastus: Tuomioistuinvirasto 9.3.2022. EOAK/1329/2022.

3.1.2 Henkilöstön näkemykset viraston nykytilasta

Tuomioistuinviraston nykytilaa, uudistuksen toteutumista sekä viraston tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskevaan sähköiseen henkilöstökyselyyn vastasi 34 henkilöä, mikä vastaa noin 57 prosenttia viraston henkilöstöstä. Kesäkuussa 2023 toteutetun kyselyn vastaajista 47 prosenttia (n=16) toimii virastossa asiantuntijana ja 30 prosenttia ylimmässä johdossa, johtokunnassa tai esihenkilönä/tiiminvetäjänä (n=10). Vastaajat jakautuvat suhteellisen tasaisesti kolmeen luokkaan, kun tarkastellaan, kuinka pitkältä ajalta he tuntevat tuomioistuinlaitoksen toimintaa. 38 prosenttia vastaajista (n=13) tuntee tuomioistuinlaitoksen toimintaa enintään kolmen vuoden ajalta, 30 prosenttia 4–10 vuoden ajalta ja 32 prosenttia yli 10 vuoden ajalta.

Koska Tuomioistuinviraston henkilöstökyselyn kokonaisvastausmäärä jäi suhteellisen alhaiseksi, ei raportissa ole tarkasteltu kyselyvastauksia taustamuuttujakohtaisesti kyselyn anonymiteetti säilyttäen. Yleisenä havaintoja voidaan kuitenkin todeta, että viraston johto ja esimiehet suhtautuvat viraston nykytilaan selvästi muuta henkilöstöä myönteisemmin.

Vahvuuksina nähdään toimiva yhteistyö tuomioistuinten kanssa

Henkilöstön näkemyksiä viraston nykytilasta tiedusteltiin väittämäkysymyksen muodossa. Seuraavassa kuviossa on esitetty ne väittämät, jotka saivat henkilöstöltä myönteisimmät arviot. Kuviossa väittämät on esitetty keskiarvoltaan suuruusjärjestyksessä (mitä suurempi keskiarvo on, sitä enemmän vastaajat ovat olleet väittämän kanssa samaa mieltä).

Tuomioistuinviraston henkilöstö kokee, että viraston yhteistyö tuomioistuinten kanssa on toimivaa ja aktiivista (ka. 4,0). Henkilöstö mieltää viraston tehtävät ja toiminnan perustan selkeinä sekä viraston toiminnan ja tuotokset laadukkaina (ka. 3,8). Työnjako viraston ja tuomioistuinten välillä koetaan selkeäksi ja toimivaksi. Puolet kyselyyn vastaajista on vähintään jossain määrin samaa mieltä, että toimintakulttuuri tukee viraston toimintaa ja tehtäviä hyvin.

Henkilöstön avovastauksissa (n=24) keskeisenä vahvuutena viraston toiminnassa nähdään osaava henkilöstö. Henkilöstö arvioidaan joustavaksi ja motivoituneeksi, ja henkilöstön osaaminen monipuoliseksi, ammattitaitoiseksi ja kokeneeksi.

Kuvio 2. Henkilöstön näkemykset Tuomioistuinviraston nykytilasta (myönteisimmät arviot).



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien viraston nykytilaa. 1= Täysin eri mieltä... 5= Täysin samaa mieltä. N=34.

Avoin, välitön ja luottamuksellinen yhteistyö tuomioistuinten kanssa nostettiin esille selvänä vahvuutena myös viraston edustajien haastatteluissa. Hyvänä käytäntönä mainittiin säännölliset palaverit ja tapaamiset päällikkötuomarien kanssa. Vahvuutena koettiin myös tuomioistuinten sektorirajojen häivyttäminen ja yhteistyön rakentaminen eri tuomioistuinten välille.

Johtokunnan rooli ja työnjako johtokunnan kanssa koettiin viraston haastatteluissa pääsääntöisesti hyvin toimivana – vaikka rakenne tunnistettiin poikkeukselliseksi muihin virastoihin verrattuna. Jonkin verran haastateltavat näkivät kuitenkin tarvetta kehittää johtokuntatyöskentelyä joustavammaksi ja ketterämmäksi (kehityskohteina esim. kokousaikataulun harventaminen nykyisestä kahdesta viikosta tai sähköpostimenettelyn käyttöönotto).

Heikkouksina sisäinen viestintä ja prosessit

Henkilöstön näkemykset jakautuvat viraston johtamis- ja organisaatiomallia koskevissa näkemyksissä. 40 prosenttia vastaajista (n=14) on jossain määrin tai täysin samaa mieltä, että johtamis- ja organisaatiomalli on onnistunut ja palvelee viraston toimintaa, ja samansuuruinen osuus on jossain määrin tai täysin eri mieltä asiasta. Puolet vastaajista ei koe, että viraston resurssit ja voimavarat hyödynnetään tehokkaasti. Samoin näkemykset työnjaosta viraston ja muiden keskeisten toimijoiden (esim. Oikeusrekisterikeskus (ORK), Valtori, Palkeet, Senaatti-kiinteistöt) välillä sekä näkemykset viraston ja ministeriön välisestä työnjaosta ovat hieman enemmän kriittisiä kuin myönteisiä.

Myös viraston sisäiseen viestintään, prosesseihin ja toimintatapoihin kohdistuu kritiikkiä. 62 prosenttia vastaajista on eri mieltä väittämän kanssa siitä, että viraston sisäinen viestintä palvelee viraston toimintaa hyvin, ja 42 prosenttia ei koe, että viraston sisäiset prosessit ja toimintatavat ovat toimivia ja palvelevat viraston toimintaa hyvin.

Kuvio 3. Henkilöstön näkemykset Tuomioistuinviraston nykytilasta (kielteisimmät arviot).



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien viraston nykytilaa. 1= Täysin eri mieltä... 5= Täysin samaa mieltä. N=34.

Yleisin kehittämiskohde viraston toiminnassa on henkilöstön mielestä resurssit, niiden niukkuus ja/tai vääränlainen kohdentuminen (27 mainintaa avovastauksissa). Resursointi koetaan aliarvioiduksi viraston perustamisvaiheessa, ja henkilöstön määrä ei ole suhteessa viraston tehtävien määrään. Resurssien kohdentuminen aiheuttaa myös kritiikkiä viraston johtoa kohtaan; tehtävien priorisointi ei ole selvää tai se vaihtelee (epäyhtenäisyys), minkä lisäksi osastojen välillä on siiloutumista. Myös viraston yleinen rooli, tehtävä ja asemoituminen suhteessa tuomioistuimiin ja muihin sidosryhmiin on joidenkin vastaajien näkökulmasta osittain epäselvä, ja näihin kaivataan tarkennusta. Henkilöstö nimeää myös viestinnän ja vuorovaikutuksen puutteen yhdeksi pullonkaulaksi niin toiminnan tehokkuuden kuin yhteisöllisyyden vahvistumisen näkökulmasta. Osa vastaajista kokee, että huono työilmapiiri, liialliset ja osittain rajaamattomat työtehtävät sekä puutteet johtamisessa heikentävät työhön sitoutumista.

“(...) koronan vaikutus lisääntyneeseen etänä työskentelyyn on hankaloittanut työyhteisön keskinäistä vuorovaikutusta ja työyhteisön ryhmäytymistä.” (avovastaus henkilöstökyselyssä)

”Epäselvä rooli suhteessa tuomioistuimiin ja muihin sidosryhmiin (OM ja ORK). Toimintaprosessit eivät ole kehittyneet. Siiloutuminen osastojen välillä. Suhteessa resursseihin liiallinen työmäärä.” (avovastaus henkilöstökyselyssä)

Resurssien niukkuus suhteessa viraston asiantuntijoiden työmäärään nousee esiin keskeisenä haasteena myös viraston johdon haastatteluissa. Henkilöresurssien vähäisyyden katsotaan vaikuttavan paitsi henkilöstön jaksamiseen ja tehokkuuteen, myös viraston toiminnan haavoittuvuuteen (tehtäviä, joissa vain yksi henkilö). Kehityskohteena haastatteluissa mainitaan myös itseohjautuvuuden vahvistaminen virastossa sekä johtoryhmätyöskentelyn kehittäminen ja jäsentäminen. Lisäksi hallinnon perusprosesseissa ja toiminnan vakiinnuttamisessa tunnustetaan kehitystarpeita. Osin hidasta kehitystä selittää haastatteluaineiston perusteella se, että prosessien kehittämisessä tulee huomioida useiden itsenäisten tuomioistuinten näkökulmat, mikä on välttämätöntä, mutta vie aikaa. Haastatteluissa nousikin esiin näkemys, että viraston alkuvaiheissa on painotettu tuomioistuinten suuntaan tapahtuvia toimintoja, ja viraston sisäisten toimintatapojen kehittäminen on jäänyt vähemmälle.

Tulosohjaus ja yhteistyö ministeriön kanssa ei noussut esille erityisenä kehityskohteena viraston haastatteluissa, pois lukien monimutkaiseksi ja hankalaksi koettu tietohallintoon liittyvä ohjaus (monet ratkaisut tulevat Valtorin ja ORK:n kautta eikä Tuomioistuinvirastolla nähdä olevan vaikutusmahdollisuuksia valintoihin). Haastatteluissa nousikin esiin näkemys siitä, että viraston perustamisvaiheessa ei osattu riittävästi ennakoita tietohallintoon liittyvää työmäärää ja resursseja, vaan arvioitiin, että muut toimijat, kuten ORK tai Valtori, hoitaisivat suurimman osan asioista.

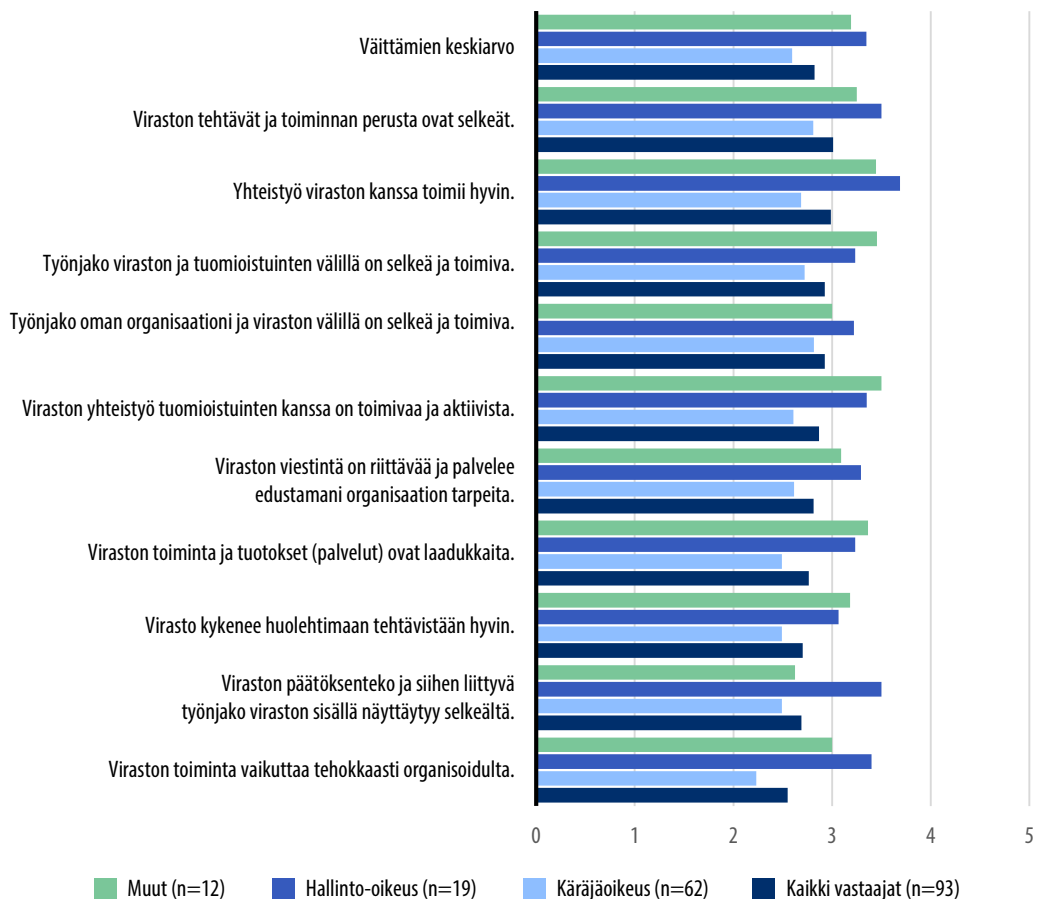
3.1.3 Sidosryhmien näkemykset yhteistyöstä viraston kanssa

Arvioinnin osana toteutettu sidosryhmäkysely suunnattiin Tuomioistuinviraston keskeisille sidosryhmille eli tuomioistuimille. Muita sidosryhmiä, kuten ministeriötä ja muita hallinnonalan toimijoita ja sidosryhmiä, kuultiin haastatteluiden kautta. Tuomioistuimille suunnattu kysely toteutettiin kesäkuussa 2023. Kyselyyn vastasi 93 henkilöä. Vastaajista kaksi kolmasosaa edustaa käräjäoikeutta (n=62) ja viidennes hallinto-oikeutta (n=19). Suurin osa vastaajista (60 %) tuntee tuomioistuinlaitoksen toimintaa yli 10 vuoden ajalta ja neljänneksellä vastaajista (24 %) kokemusta on 4–10 vuoden ajalta. Tiedusteltaessa vastaajien yhteistyön tiivyyttä Tuomioistuinviraston kanssa suurin osa (62 %) kertoo yhteydenpitoa olevan harvemmin kuin kerran kuukaudessa. Vain joka kymmenennellä vastaajalla on yhteistyötä viraston kanssa säännöllisesti noin kerran viikossa.

Tuomioistuinten edustajien näkemykset viraston nykytilasta jakautuvat

Kyselyyn vastanneet tuomioistuinten edustajat suhtautuvat viraston nykytilaan kriittisesti. Tuomioistuinten kritiikki kohdistuu viraston toiminnan organisointiin, päätöksentekoon ja siihen liittyvään työnjakoon, sekä viraston kykyyn huolehtia tehtävistään. Puolet vastaajista kokee, että viraston toiminta ei vaikuta tehokkaasti organisoidulta. Käräjäoikeudet ovat muita tuomioistuimia selvästi kriittisempiä, mikä heijastuu myös vastausten keskiarvoon (käräjäoikeuksista eniten vastaajia). Erityisen negatiivisena vastaajat kokevat työnjaon sekä viraston ja oikeusministeriön, että viraston ja muiden keskeisten toimijoiden välillä. On kuitenkin huomioitava, että näissä väittämässä ”en osaa sanoa”-vastausten osuus on huomattavan suuri (40 ja 34 prosenttia).

Kuvio 4. Tuomioistuinten näkemykset Tuomioistuinviraston nykytilasta.



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien yhteistyötä Tuomioistuinviraston kanssa. N=92.

Tarkasteltaessa näkemysten jakautumista suhteessa siihen, kuinka säännöllisesti vastaaja tekee yhteistyötä viraston kanssa, havaitaan, että säännöllisesti yhteistyötä tekevät suhtautuvat viraston nykytilaan muita positiivisemmin. Vastaavasti verrattaessa henkilöstön ja tuomioistuinten näkemyksiä viraston nykytilasta havaitaan, että tuomioistuimet ovat selvästi henkilöstöä kriittisempiä.

Tuomioistuin vastaajista noin 30 prosenttia nimeää viraston toiminnan keskeisenä pullonkaulana ja kehittämiskohteena riittämättömät resurssit (61 vastausta avovastauksissa). Niukat resurssit koetaan usein syyksi myös viraston toiminnan hitauteen. Rekryointitarvetta esiintyy, mutta resurssien riittävyyttä voitaisiin parantaa joidenkin vastaajien mielestä muun muassa viraston työnjakoa ja tehtävien priorisointia kehittämällä. Myös tietojärjestelmien kehittämiseen tulisi panostaa toiminnan tehostamiseksi. Lisäksi vastaajat kokevat pullonkaulaksi viraston hallinnon, joka näyttyy byrokraattisena.

Keskeisenä vahvuutena viraston toiminnassa tuomioistuimet nimeävät virastosta saatavan asiantuntemuksen ja tuen (41 vastausta avovastauksissa). Myös tarjottu koulutus koetaan vahvuudeksi, joskin monet myös peräänkuuluttavat koulutustoiminnan merkittävää lisäämistä ja vahvistamista. Kuitenkin monet tuomioistuinten edustajista kokevat viraston toiminnan jääneen vieraaksi ja vahvuuksien arvioinnin siksi vaikeaksi.

”Vahva substanssiosaaminen, henkilökunnan loputon venyminen ankaran työkuorman hallitsemiseksi.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

”TIV:n perustaminen on kaikkienensa positiivinen asia ja TIV:stä saa tukea ja ohjeistusta kaikille tuomioistuimille yhteisiin asioihin.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

”Yhteistyön edellytykset ovat hyvät. Tuomioistuinten kroonistuneelle työtilanteelle virasto ei viimekädessä voi mitään, jos resursseja ei tule.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

Kaiken kaikkiaan kyselyn vastauksissa korostuu viraston heikko tunnettuus ja näkyvyys tuomioistuinten suuntaan. Monelle kyselyvastaajalle virasto on jäänyt selvästi etäiseksi eikä viraston toimintaa tunneta.

Edellä kuvattua tukee myös havainto, että arvioinnissa haastatellut tuomioistuinten edustajat suhtautuvat viraston toimintaan varsin myönteisesti. Viraston toiminnan nähdään lähteneen hyvin käyntiin, yhteistyö viraston kanssa koetaan hyvin toimivaksi ja viraston tuki tuomioistuimille asiantuntevaksi. Hyvänä esimerkkinä mainittiin säännölliset palaverit Tuomioistuinviraston ja eri tuomioistuinten välillä. Haastateltavien mukaan yleinen kriittisyys Tuomioistuinviraston nykytilaa kohtaan johtuu todennäköisesti viraston etäisyydestä ja toiminnan ruuhkautumisesta niukkojen resurssien vuoksi.

Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella on nähtävissä, että monet tuomioistuinten edustajat näkevät Tuomioistuinviraston roolin ensisijaisesti tuomioistuinten ”edunvalvojana” ja ”äänitorvena”, jolloin he toivoisivat viraston ennen kaikkea puolustavan tuomioistuinten näkökulmaa esimerkiksi resurssikysymyksissä ministeriöiden suuntaan. Tämä selittänee osaltaan myös kriittistä suhtautumista viraston toimintaan.

”Viestintä on vähäistä ja heikkoa. Tuomioistuinvirasto ei aja näkyvästi tuomioistuinten asiaa. Oma profiili ja tehtävä vielä hakusessa.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

”Esiintyminen julkisuudessa liian vähäistä. Tuomioistuinten roolia ja haasteita (resurssipula) pitäisi tuoda julkisuudessa esiin.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

”Tuomioistuinvirasto on oikeusministeriön likaisen työn tekijä. Toteuttaa ikävät supistukset oikeusministeriön puolesta. Varat oikeusministeriöllä, joka kuitenkin päättää. Kun ei ole omaa budjettia ei ole paljoakaan merkitystä.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

Ministeriön näkökulma nykytilaan

Ministeriön edustajat jakavat pääosin viraston edustajien käsityksen viraston perustamisen tarpeellisuudesta, tehokkuudesta ja toiminnan vakiintumisesta. Monet ministeriön edustajat suhtautuvat kuitenkin kriittisesti viraston nykytilaan ja kokevat, että monet toiminnot ovat vielä kehittymättömiä. Myös henkilöstön vaihtuvuus sekä tiedonkulku viraston sisällä nostettiin haastatteluissa esiin yhtenä toiminnan heikkoutena.

Haastatteluiden perusteella ministeriössä haasteena näyttäytyy yhteistyö tulosohjaus- ja budjettiprosessissa. Erityisen ongelmallisena koetaan tilanteet, joissa esitetyt arviot määrärahoista muuttuvat eivätkä ne noudata valtion yleistä talousarvioprosessia. Tämän nähdään osaltaan johtavan luottamuspulaan viraston ja ministeriön välillä. Ministeriössä toivotaankin virastolta selkeämpiä, johdonmukaisempia ja tarkempia perusteluita esimerkiksi määrärahoihin liittyvissä esityksissä. Joidenkin ministeriön edustajien näkökulmasta virasto menee helposti johtokunnan taakse, ja johtokunnan rooli näyttäytyy muutoinkin tarpeettoman operatiivisena. Haasteena tältä osin nähdään myös hyvin yksityiskohtaiseksi koettu lainsäädäntö. Osa haastatelluista ministeriön edustajista kokee yhteistyön olevan tarpeettoman joustamatonta ja sisältävän vastakkainasettelun piirteitä. Haasteltavat pitävät tärkeänä, että viraston ja ministeriön säännöllisissä palavereissa pitäisi pystyä keskustelemaan avoimemmin kehittämiskohteista.

Yhteistyötä viraston ja ministeriön välillä on kuitenkin viime vuosina pyritty kehittämään, ja ministeriö ja virasto jakavat näkemykset siitä, että yhteistyö ja prosessit ovat vähitellen kehittymässä parempaan suuntaan erityisesti uuden tuomioistuinlaitoksen strategian myötä.

Vahvuuksina haastatteluissa nostettiin esiin tuomioistuinten ja viraston välinen luottamus. Hyvänä esimerkkinä mainitaan Tuomioistuinviraston rooli koronapandemian aikana tuomioistuinten ohjeistamisessa.

Kysymys riippumattomuudesta ja sen tulkinnoista nousi vahvasti esiin viraston nykytilaa ja yhteistyötä koskevilla keskusteluilla. Riippumattomuuden toteutumista ja sen vaikutuksia on käsitelty tarkemmin luvussa 3.2.

Muiden sidosryhmien näkemyksiä

Muiden sidosryhmien (muut ministeriöt ja hallinnonalan virastot, järjestöt) haastatteluissa korostettiin Tuomioistuinviraston perustamisen merkitystä yhteistyön toimivuuden näkökulmasta: asiointi tuomioistuinlaitoksen kanssa on huomattavasti helpompaa, kun on yksi keskustelukumppani. Virastolla nähdäänkin hyvin tärkeä rooli tiedon välittäjänä ja koordinoijana. Yhteistyö viraston kanssa nähdään pääsääntöisesti hyvin toimivana. Myös osaaminen ja asiantuntemus tuomioistuinlaitosta koskevilla substanssiasioissa koetaan viraston vahvuutena.

Kehityskohteeksi sidosryhmät tunnistavat niukat resurssit suhteessa tehtäviin, erityisesti kehittämiseen (esim. tietojärjestelmät) liittyviin tehtäviin. Samoin johtokunnan rooli näytetään joidenkin sidosryhmien suuntaan hahmottumattomana ja tarpeettoman operatiivisena. Kyse haastatteluiden perusteella on kuitenkin enemmän pelisäännöistä ja niistä viestimisestä sekä osallistamisen ja työskentelyn käytännöistä kuin rakenteellisista ongelmista.

Myös muiden sidosryhmien kohdalla kysymys riippumattomuudesta ja sen tulkinnoista nousi esiin haastatteluissa (ks. luku 3.2).

3.2 Uudistuksen vaikutukset ja tavoitteiden toteutuminen

3.2.1 Yleiskuva näkemyksistä

Tuomioistuinviraston henkilöstö kokee uudistuksen vaikutukset ja tavoitteiden toteutumisen enimmäkseen myönteisenä. Erityisesti henkilöstö kokee, että Tuomioistuinviraston perustaminen on vahvistanut tuomioistuinten riippumatonta asemaa ja viraston tuki tuomioistuimille on asiantuntevaa ja laadukasta. Henkilöstö kokee, että viraston perustaminen on parantanut tuomioistuinlaitoksen ammattimaisuutta ja tehostanut tuomioistuinlaitoksen hallintoa. Lisäksi uudistus on mahdollistanut viraston antamaan tukea tuomioistuimille tavalla, joka edistää tuomioistuinten hallintotehtävien tehokasta ja tuloksellista hoitamista sekä vahvistaa edellytyksiä tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan korkealle laadulle. Heikoimmin henkilöstö kokee uudistuksella olevan vaikutusta Tuomioistuinviraston kykyyn tukea tuomioistuimia oikea-aikaisesti ja joutuisasti. Kuitenkin 47 prosenttia henkilöstöstä (n=34) kokee vähintään jossain määrin, että Tuomioistuinvirasto kykenee tätä tukea tuomioistuimille antamaan.

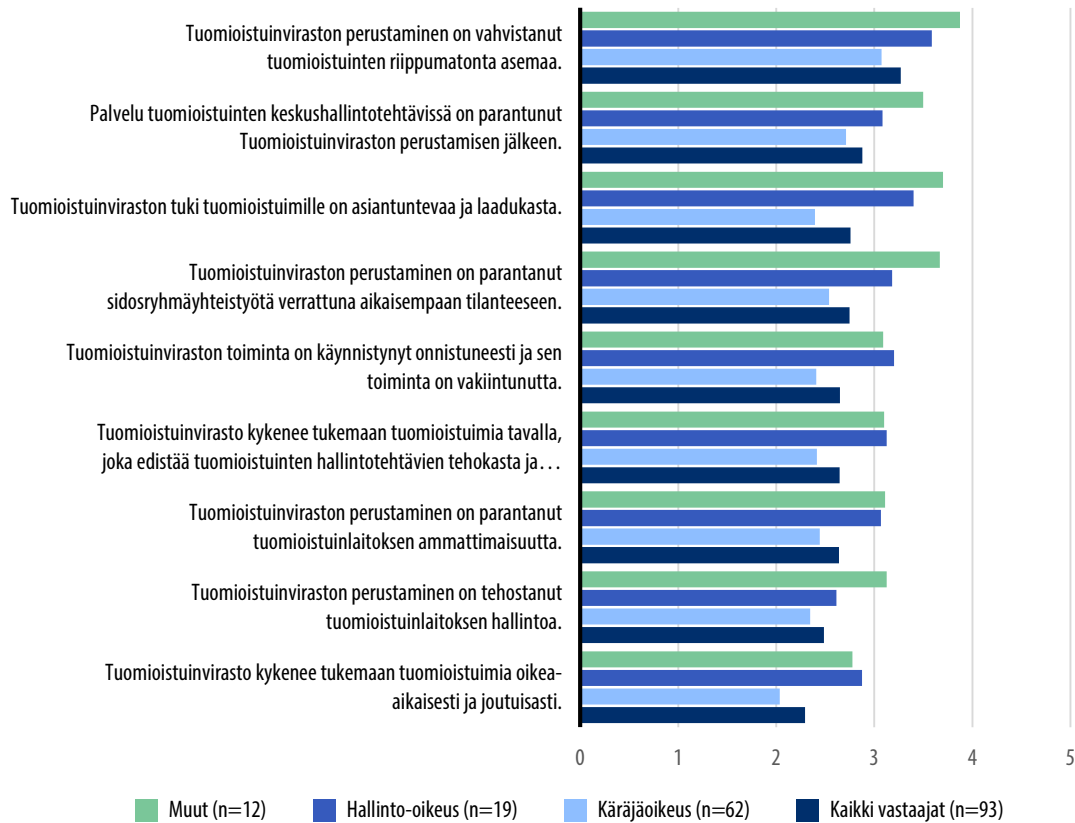
Kuvio 5. Näkemykset uudistushankkeen vaikutuksista ja tavoitteiden saavuttamisesta.



Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien uudistushankkeen vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista. 1= Täysin eri mieltä.. 5= Täysin samaa mieltä.

Tuomioistuimet suhtautuvat uudistuksen vaikutuksiin ja tavoitteiden saavuttamiseen selvästi henkilöstöä kriittisemmin. Henkilöstöä ja tuomioistuimia yhdistää kuitenkin näkemys siitä, että Tuomioistuinviraston perustaminen on vahvistanut tuomioistuinten riippumattomuutta asemaa. Myös tuomioistuimet suhtautuvat kriittisimmin väittämään ”Tuomioistuinvirasto kykenee tukemaan tuomioistuimia oikea-aikaisesti ja joutuisasti”. Kriittinen suhtautuminen kohdistuu myös uudistuksen vaikutuksiin tuomioistuinlaitoksen hallinnon tehostamiseen, tuomioistuinlaitoksen ammattimaisuuteen tai tuomioistuinten hallintotehtävien hoitamiseen tehokkaasti. 39 prosenttia (n=36) sidosryhmistä kokee, ettei viraston toiminta ole käynnistynyt onnistuneesti eikä toiminta ole vielä vakiintunutta. Vastaavasti uudistuksen vaikutusta sidosryhmäyhteistyöhön ei täysin koeta myönteisenä; 31 prosenttia sidosryhmävastaajista katsoo, ettei Tuomioistuinviraston perustaminen ole parantanut sidosryhmäyhteistyötä aikaisempaan tilanteeseen verrattuna.

Vertailtaessa vastauksia eri tuomioistuinten välillä havaitaan, että käräjäoikeuksien edustajat suhtautuvat väittämiin selvästi muita kriittisemmin. Tämä näkyy myös kaikkien vastaajien keskiarvossa, sillä suurin osa vastaajista edustaa käräjäoikeuksia. Avovastausten ja haastatteluiden perusteella tähän todennäköisesti vaikuttaa osaltaan se, että Tuomioistuinviraston toiminta on jäänyt tuomioistuinten henkilöstön suuntaan melko tuntemattomaksi. Havaintoa tukee myös se, että säännöllisesti viraston kanssa yhteistyötä tekevät arvioivat vaikutukset selvästi myönteisemmiksi kuin harvemmin yhteistyötä tekevät henkilöt. Huomionarvoista kuitenkin on, että säännöllisesti yhteistyötä tekevät suhtautuivat selvästi muita kriittisemmin väittämään tuomioistuinlaitoksen hallinnon tehostumisesta (keskiarvo 1,9 vs. kaikkien vastaajien keskiarvo 2,5).

Kuvio 6. Uudistushankkeen vaikutuksien ja tavoitteiden saavuttaminen tuomioistuinten mukaan.

Kysymys: Ota kantaa seuraaviin väittämiin koskien uudistushankkeen vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista. 1= Täysin eri mieltä.. 5= Täysin samaa mieltä.

Kysyttäessä uudistuksen vaikutuksia oman organisaation näkökulmasta nostavat tuomioistuimet esiin pääosin negatiivisia vaikutuksia käytännön työhön (avokysymys, N=46). Vastauksissa toistuvat viittaukset viraston heikkoon näkyvyyteen, strategisen suunnan ja prioriteettien epäselvyyteen, lisääntyneeseen byrokraatiaan sekä niukkoihin resursseihin. Viraston lisäarvo ei käy selkeästi ilmi arjessa, eikä esimerkiksi monien toivoma edunvalvontatehtävä konkretisoidu. Toisaalta osa vastaajista korostaa viraston perustamisen tärkeyttä sekä viraston riippumattomuutta. Moni kokee saavansa virastosta kaipaamansa tuen.

Kaiken kaikkiaan kyselyyn vastanneet tuomioistuinten edustajat suhtautuvat uudistuksen tavoitteiden toteutumiseen hyvin kriittisesti (kaikkien väittämien keskiarvo 2,7). Poikkeuksen muodostaa tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistuminen, johon kyselyyn vastanneet suhtautuvat enimmäkseen myönteisesti. On kuitenkin huomiotava, että arvioinnissa haastatellut tuomioistuinten edustajat suhtautuvat vaikutusten

toteutumiseen selvästi myönteisemmin. Tämä johtuneet todennäköisesti siitä, että virasto on jäänyt vielä suurimmalle osalle tuomioistuinten edustajista hyvin etäiseksi eikä viraston toiminta juurikaan näy kyselyyn vastanneiden arjessa.

Seuraavassa on kuvattu tarkemmin eri toimijoiden näkemyksiä uudistuksen keskeisten tavoitteiden toteutumisesta.

3.2.2 Tuomioistuinten riippumattomuus

Henkilöstön näkökulma

Kyselyvastaajien tavoin haastatellut henkilöstön edustajat arvioivat tavoitteen viraston riippumattomuuden vahvistumisesta toteutuneen sen perustamisen myötä. Monet tosin korostavat, että Suomessa ei ollut tosiasiallista ongelmaa riippumattomuuden suhteen ennen viraston perustamista. Itsenäisen ja tuomarivetoisen Tuomioistuinviraston perustaminen on kuitenkin rakenteellisesti parantanut merkittävästi tuomioistuinten riippumattomuutta luomalla ”palomuurin” poliittisesti johdetun ministeriön ja tuomioistuinten välille.

Tuomioistuinten riippumattomuus nähdään keskeisenä lähtökohtana viraston toiminnalle. Tämän periaatteen katsotaan myös toteutuvan erittäin hyvin viraston toiminnassa, ja virasto on ollut hyvin tarkkana ko. periaatteen noudattamisesta. Osa viraston edustajista kuitenkin kokee, että virasto on ollut jopa liian varovainen tässä suhteessa, ja riippumattomuusnäkökulma ulottuu tarpeettomasti myös hallinnollisiin asioihin ja rajoittaa esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämistä tarpeettomasti. Riippumattomuus, tarkemmin ottaen lainkäyttötoiminnan ja hallinnollisten tehtävien välinen rajanveto, koetaan joidenkin viraston edustajien mukaan jäsentymättömänä. Toisaalta osa henkilöstöstä kokee, että riippumattomuutta tulisi edelleen vahvistaa lisäämällä viraston itsenäisyyttä talousarvioesityksissä.

”Tuomioistuinvirastolla tulisi olla keskeinen rooli tuomioistuinten toimintatapojen ja prosessien yhtenäistämässä. Tällä hetkellä tuomioistuinten ohjausta ei kovinkaan paljoa ole. Pitäisi määrittellä missä asioissa tuomioistuimen pitää olla riippumaton (esim. lainkäyttötoiminta) ja mitä asioita ja prosesseja voidaan ohjata ja yhtenäistää TIVistä käsin.” (henkilöstökyselyn avovastaus)

Tuomioistuinten näkökulma

Kyselyyn vastanneiden tuomioistuinlaitoksen edustajien tavoin haastatellut tuomioistuinten edustajat kokevat, että itsenäisen ja tuomarijohtoisen viraston perustaminen on selvästi parantanut tuomioistuinten riippumattomuutta. Tuomioistuinviraston ei missään vaiheessa nähdä syyllistyneen riippumattomuuden loukkaamiseen. Tavoite riippumattomuudesta onkin haastateltavien mukaan toteutunut näin ollen erinomaisesti. Osa haastateltavista kuitenkin kokee, että Tuomioistuinvirasto on joissakin tilanteissa ollut ehkä liiankin varovainen riippumattomuuden noudattamisessa, ja rajanveto lainkäyttötoiminnan ja hallinnon välillä nähdään ajoittain haasteelliseksi. Konkreettisia esimerkkejä tästä ei kuitenkaan noussut esiin haastatteluissa tai kyselyn avovastauksissa. Sen sijaan haastatteluissa ja kyselyvastauksissa oli tunnistettavissa erilaisia näkemyksiä siitä, missä määrin Tuomioistuinviraston tulisi pyrkiä edistämään hallintotehtävien keskittämistä tai yhtenäisiä toimintatapoja tuomioistuinten välillä.

Ministeriön ja muiden sidosryhmien näkökulma

Myös ministeriön edustajat, viraston ja tuomioistuinten edustajien tavoin, korostavat riippumattomuuden merkitystä ja kokevat, että uudistuksen keskeinen tavoite riippumattomuuden vahvistamisesta on toteutunut erittäin hyvin. Tämän katsotaan merkittävästi parantaneen tuomioistuinlaitoksen ohjattavuutta ministeriön näkökulmasta.

Monet ministeriön edustajat kuitenkin korostavat, että riippumattomuus tulkitaan usein liian laveasti ja liitetään moniin hallinnollisiin asioihin, jotka eivät liity millään tavoin tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan. Vastaava näkemys esiintyy monilla muiden sidosryhmien edustajilla. Edellä kuvatut näkemyserot tuomioistuinten edustajien keskuudessa nousivat esiin myös sidosryhmien haastatteluissa. Osa sidosryhmistä toivookin, että tuomioistuinten keskuudessa käytäisiin aktiivisemmin keskustelua riippumattomuuden tulkinnoista.

Sidosryhmien haastatteluissa nousi esiin näkemys siitä, että riippumattomuutta voitaisiin jopa pyrkiä edelleen vahvistamaan kirjaamalla perustuslakiin riippumattomuutta vahvistavia asioita esimerkiksi tuomarien lukumäärästä tai eläköitymis- ja erottamismenettelyistä.

3.2.3 Tuomioistuinten hallintotehtävien tehokas ja tulokellinen hoitaminen

Henkilöstön näkökulma

Viraston edustajien haastatteluissa tuomioistuinten hallintotehtävien tehokas ja tulokellinen hoitaminen nähtiin pääsääntöisesti edistyneen hyvin viraston perustamisen myötä. Itsenäinen ja tuomioistuimia selvästi lähempänä oleva virasto pystyy tukemaan tuomioistuimia huomattavasti paremmin kuin ministeriölle oli mahdollista. Kuten edellä on todettu, yhteistyö tuomioistuinten (erityisesti päällikkötuomareiden) kanssa nähdään toimivan hyvin ja aktiivisesti. Virastoon on myös alkanut rakentumaan osaamista ja asiantuntemusta esimerkiksi tietohallintoon ja HR-kysymyksiin liittyvissä asioissa.

Haastatteluissa nostettiin esiin tuomioistuinten kanssa toteutettu hallintotehtävien keskittämistä koskeva selvitys, jonka tulokset osa viraston edustajista kokee odotuksiin nähden laihoiksi. Yhdeksi syyksi arvioidaan se, että viraston rooli ei välttämättä ole ollut riittävän selkeä tuomioistuinten suuntaan. Monien viraston edustajien mukaan tätä työtä tulisi-kin jatkaa sinnikkäästi, rakentaen luottamusta tuomioistuimia kohti. Tämän kuitenkin nähdään vaativan aikaa, sillä kyse on isosta toimintakulttuuriin liittyvästä muutoksesta.

Tuomioistuinten näkökulma

Tuomioistuinten edustajien haastatteluissa Tuomioistuinviraston nähtiin edistyneen hallintotehtävien hoitamisessa hyvin. Keskittämisselvityksen tulokset nähtiin ymmärrettävinä, koska tuomioistuimet haluavat pitää tehtäviä itsellään. Tuki tuomioistuimille koetaan hyvänä ja esimerkiksi yhteiset mallipohjat mainitaan konkreettisenä esimerkkinä hallintoa tehostavista toimista. Kuten edellä on käynyt ilmi, monet kyselyyn vastanneet tuomioistuinten edustajat suhtautuvat hallinnon tehostumiseen kriittisesti. Huomionarvoista on, että erityisen kriittisesti tähän suhtautuvat säännöllisesti tuomioistuinten kanssa yhteistyötä tekevät henkilöt.

*”Positiivisia vaikutuksia ei oikein näy. Useissa asioissa on toivottu keskitettyä työtä TIV:n johdolla, jotta ei esim. jatkuvasti tehtäisi päällekkäistä työtä 20 käräjäoikeudessa.”
(avovastaus sidosryhmäkyselyssä)*

Ministeriön ja muiden sidosryhmien näkökulma

Ministeriön näkökulmasta viraston perustaminen on niin ikään luonut selvästi paremmat mahdollisuudet tuomioistuinten hallintotehtävien tehokkaalle hoitamiselle aiempaan tilanteeseen verrattuna. Monet ministeriön edustajat ovat kuitenkin pettyneitä siihen, että tehtävien keskittämisessä ei ole edistytty odotetusti, ja näkevät tämän tavoitteen toteutuneen selvästi heikoiten. Esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallintoon liittyvissä

asioissa nähdään runsaasti mahdollisuuksia keskittämislle. Näkemysten mukaan yksittäisissä tuomioistuimissa on paljon henkilöitä, joiden ”täytyy osata kaikesta kaikkea”, mikä tuo tehottomuutta ja lisää tuomioistuinten toiminnan haavoittuvuutta. Joidenkin haastateltavien mukaan tulisi tarvittaessa tarkastella myös lainsäädäntöä kriittisesti, mikäli se nähdään esteenä tehtävien keskittämislle. Suuremmaksi esteeksi kuitenkin arvioidaan muutosvastarinta, toimintakulttuurin muutoksen hitaus sekä (tarpeettoman laveat) tulkinat riippumattomuudesta.

Myös muiden sidosryhmien haastatteluissa nousi esiin toiveita hallintotehtävien tehokammasta keskittämisestä, esimerkiksi käänöspalveluiden kilpailutukseen ja arkistointiin liittyen. Samoin tuomareiden rekrytoinnissa, tuomariuran markkinoinnissa ja työnantajakuvan rakentamisessa nähdään runsaasti mahdollisuuksia. Kehitystä koetaan kuitenkin jo tapahtuneen esimerkiksi liittyen tietojärjestelmien tai salivarustelun keskitetypään toteutukseen.

3.2.4 Edellytykset lainkäytön korkean laadun ylläpitämislle ja kehittämislle

Henkilöstön näkökulma

Viraston edustajien näkökulmasta lainkäytön korkean laadun ylläpitämisessä ja kehittämisessä on ennen kaikkea kyse tuomioistuinten omasta toiminnasta, johon vaikuttaa ennen kaikkea tuomioistuinten perusrahoituksen taso. Tuomioistuinvirasto voi vaikuttaa tavoitteen toteutumiseen lähinnä välillisesti tarjoamalla tukea ja ohjausta hallinnon tehtäviin sekä koulutustoiminnan kautta. Esimerkiksi virasto voi koota ja tuottaa nykyistä tarkempaa tietoa lainkäytön prosesseista, käsittelymääristä ja -ajoista valtakunnallisesti.

Osa haastateltavista nosti esiin, että tulisi tarkastella myös mahdollisia lainsäädännön kehitystarpeita lainkäytön laadun vahvistamiseksi. Tuomioistuinviraston rooli tässäkin on kuitenkin korkeintaan fasilitoiva tai tuomioistuinta tukeva.

Tuomioistuinten näkökulma

Viraston edustajien tavoin haastatellut tuomioistuinten edustajat arvioivat, että tavoitteen toteutumisessa on ennen kaikkea kyse resurssien riittävydestä. Tuomioistuinviraston rooli tässä suhteessa nähdään rajalliseksi ja viraston koetaan tehneen ”sen, mitä on voinutkin tehdä”. Monet kyselyyn vastanneet tuomioistuinten edustajat kuitenkin toivovat Tuomioistuinviraston olevan aloitteellisempi myös tuomioistuinprosessin kehittämiseen ja lainkäyttöön liittyvissä asioissa.

”Käytännön työssä TIV ei juuri näy eikä kuulu. Viraston tulisi pyrkiä profiloitumaan tältä osin näkyvämmäksi toimijaksi mm. ohjeistusten kautta. Lisäksi viraston tulisi ottaa näkyvämpi rooli mm. oikeuspolitiikan saralla ja toimia tuomioistuinten äänitorvena tältä osin. TIV voisi esim. olla aloitteellisempi tuomioistuinprosessien kehittämisen suhteen.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

”Viraston rooli jää hyvin epämääräiseksi lainkäytön näkökulmasta.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

”TIV:n toimivalta suhteessa käräjäoikeuksiin on liian vähäinen. TIV kykenee tarjoamaan tukitoimintoja käräjäoikeuksille, mutta käräjäoikeuksien väliseen toiminnan yhdenmukaistamiseen ja tehostamiseen sillä ei ainakaan tällä hetkellä ole riittäviä valmiuksia.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

Koulutustoiminta nousi esiin yhtenä keskeisenä toiminnan kehityskohteena sekä haastatteluissa että kyselyn avovastauksissa. Koulutustoiminta nähdään hyvin tärkeänä keinona lainkäytön laadun näkökulmasta ja sen koetaan olevan selvästi aliresursoitu ja liian vähän priorisoitu Tuomioistuinviraston toiminnassa.

Ministeriön ja muiden sidosryhmien näkökulma

Ministeriön näkökulmasta tavoite lainkäyttötoiminnan laadun parantamisesta on ennen kaikkea tuomioistuinlaitoksen sisäinen kysymys, johon ministeriöstä on vaikea ottaa kantaa. Lisäksi nousi esiin näkemys, että kyse on hitaasta toimintatapoihin ja toimintakulttuuriin liittyvästä asiasta, jonka osalta ei tulisi odottaa liian nopeasti tuloksia.

Toisaalta osa haastateltavista toivoo Tuomioistuinvirastolta aktiivisempaa roolia tuomioistuinten toiminnan kehittämisessä ja yhdenmukaistamisessa esimerkiksi tiedon tuottamisen ja hyvien käytäntöjen avulla. Monet nostavat esiin myös koulutustoiminnan merkityksen tavoitteen saavuttamisessa.

Muiden sidosryhmien haastatteluissa nousi esiin vahvempia toiveita Tuomioistuinvirastolle lainkäyttötoiminnan laadun kehittämisessä yhteisten menettelytapojen ja -tavoitteiden kautta. Osa haastateltavista peräänkuuluttaakin selvästi lisää toimia tuomioistuinten toiminnan yhdenmukaistamiseksi sekä korostaa lainkäyttötoiminnan tehokkuutta, yhdenvertaisuutta ja nopeutta tärkeinä osatekijöinä lainkäyttötoiminnan laadulle.

4 Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehitys

Seuraavassa tarkastellaan oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välisessä tulossopimuksessa tuomioistuinlaitokselle asetettujen tavoitteiden ja mittareiden toteutumista. Tulossopimuksissa ja tilinpäätöksissä raportoituja tietoja on täydennetty kyselyssä ja haastatteluissa esiin nousseilla havainnoilla liittyen Tuomioistuinviraston toiminnan tuloksellisuuteen. Nämä havainnot on kuvattu jokaisen alaluvun lopussa.

On huomioitava, että oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välisessä tulossopimuksessa asetetut tavoitteet koskevat koko tuomioistuinlaitosta²², ei vain arvioinnin kohteena olevaa Tuomioistuinvirastoa. Arvioinnin toteutushetkellä virastossa on ollut käynnissä hanke, jossa on kehitetty uusia mittareita. Nämä mittarit ovat käytössä seuraavassa tulossopimuksessa.

4.1 Toiminnallinen tuloksellisuus

4.1.1 Toiminnan tuottavuus, taloudellisuus ja palvelukyky

Tuomioistuinlaitoksen toiminnan tuottavuutta tarkastellaan tuomioistuinkohtaisesti vertaamalla ratkaistujen asioiden määrää henkilötyövuosiin. Tilinpäätöstietojen perusteella ratkaistujen asioiden määrä suhteessa henkilötyövuosiin on vähentynyt kaikissa tuomioistuimissa vuosina 2019–2022, eikä asetetut tavoitteet tuottavuuden kehityksestä ole toteutuneet.

Taloudellisuutta tarkastellaan puolestaan käytettyinä euroina suhteessa ratkaistuihin asioihin. Tältäkin osin on havaittavissa, että tuomioistuinlaitoksen taloudellisuus on tarkastelujaksolla heikentynyt kaikissa tuomioistuimissa, eivätkä vuodelle 2022 asetetut tavoitteet ole toteutuneet. Samoin viraston palvelukykyä mittaava keskimääräinen käsittelyaika on kasvussa suurimmassa osassa tuomioistuimia.

22 Tuomioistuinlaitoksen kirjanpitoyksikköön kuuluu Tuomioistuinviraston lisäksi 36 tuomioistuinta. Tuomioistuinvirasto neuvottelee ja allekirjoittaa tulossopimuksen erikseen jokaisen tuomioistuimen kanssa.

Taulukko 3. Toiminnan tuottavuuden, taloudellisuuden ja palvelukyvyn kehitys (valitut mittarit).

Mittari	2019	2020	2021	2022 (tavoite*)
Tuottavuus (ratkaistut asiat / htv)	-	-	-	-
Korkein oikeus	28	25	26	26 (28)
Korkein hallinto-oikeus	53	45	41	33 (39)
Hovioikeudet (työmäärä/htv)	43	41	42	41 (42)
Hallinto-oikeudet (työmäärä/htv)	58	53	51	52 (50)
Käräjäoikeudet (työmäärä/htv)	117	113	117	95 (116)
Taloudellisuus (€/ ratkaistu asia)	-	-	-	-
Korkein oikeus	4 229	4 509	4 466	4 555 (4 386)
Korkein hallinto-oikeus	1 983	2 201	2 482	3 129 (2 884)
Hovioikeudet (€/työmäärä)	2 002	2 105	2 120	2 225 (2 144)
Hallinto-oikeudet (€/työmäärä)	1 350	1 475	1 565	1 562 (1 652)
Käräjäoikeudet (€/työmäärä)	630	655	647	797 (551)
Keskimääräinen käsittelyaika	-	-	-	-
Korkein oikeus (valituslupa-asiat)	3,8	3,9	4,0	4,4 (4,0)
Korkein hallinto-oikeus	7,3	7,4	8,1	7,2 (8,0)
Hovioikeudet	5,8	6,3	6,4	6,5 (6,5)
Hallinto-oikeudet	9,1	8,9	9,6	9,9 (9,7)
Käräjäoikeudet (rikosasiat)	4,8	5,3	5,8	6,0 (5,3)

* = Tavoite esitetty ensisijaisesti tulossopimustavoitteen mukaan. Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätökset vuosilta 2022 ja 2021.

4.1.2 Toiminnallisten tuloksellisuustavoitteiden toteutuminen

Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välisessä tulossopimuksessa tuomioistuinlaitokselle on asetettu kolme eri toiminnallista tuloksellisuustavoitetta:

1. Käsittelyketjut ja oikeudenkäyntimenettelyt määräytyvät asioiden laadun ja vaativuuden mukaan,
2. Toimintaa tukevat järjestelmät ovat käyttäjäystävällisiä sekä mahdollistavat sähköiset työmenetelmät ja asiointitavat ja
3. Organisaatorakenne ja toimitilaverkosto mahdollistavat tehokkaan toiminnan.

Tavoitteille on määritelty yhteensä 11 toimenpidettä ja mittaria. Seuraavassa on kuvattu toimenpiteiden toteuma tavoitteittain.

Käsittelyketjut ja oikeudenkäyntimenettelyt määräytyvät asioiden laadun ja vaativuuden mukaan

Vuoden 2022 tilinpäätöksen perusteella tavoite ei ole toteutunut, sillä kirjallisen menettelyn osuus poikkesi yli 10 prosenttia kahdessa käräjäoikeudessa. Kaiken kaikkiaan kirjallisten menettelyiden osuus on vähentynyt vuodesta 2020.

Taulukko 4. Toiminnallisten tuloksellisuustavoitteiden toteuma (tavoite 1).

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
1. Rikosasioiden kirjallisessa menettelyssä ratkaistavien liikenne rikosasioiden osuus on yhdenmukainen kaikissa käräjäoikeuksissa.	Kirjallisen menettelyn osuus poikkeaa enintään 10 prosenttiyksikköä maan keskiarvosta alaspäin.	Ei toteutunut. Vuonna 2022 kirjallisen menettelyn osuus poikkesi yli 10 prosenttia kahdessa käräjäoikeudessa.

Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2022.

Toimintaa tukevat järjestelmät ovat käyttäjäystävällisiä sekä mahdollistavat sähköiset työmenetelmät ja asiointitavat

Tavoitteeseen liittyy yhteensä yhdeksän toimenpidettä ja 13 mittaria. Vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella neljän mittarin osalta tavoite on toteutunut kokonaisuudessaan ja viiden mittarin osalta osittain. Kahden mittarin osalta tietoa ei ole saatavilla.

Taulukko 5. Toiminnallisten tuloksellisuustavoitteiden toteuma (tavoite 2).

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
2. TIV jatkaa hallinto- ja erityistuomioistuimissa vuonna 2020 käyttöön otetun asiankäsittelyjärjestelmän (HAIPA) toiminnan aikaista aktiivista kehittämistä.	Uusi tilastointi ja raportointi on kokonaan käytössä.	Toteutunut osittain. Järjestelmän kehittämistä on jatkettu. Tilastointi ja raportointi käytössä vuoden 2022 lopussa, mutta tietojen päivittyminen tapahtuu vain viikoittain.
3. AIPA- ja HAIPA-asiointiportaalien käyttöä edistetään tavoitteena lisätä asioiden sähköistä vireille tuloa.	Yli 30 % vireille tulevista riita-asioista tulee vireille asiointiportaalien kautta.	Mittariksi asetettua tietoa ei vielä ole saatavilla. Muutostyö on valmisteilla, jotta tieto on jatkossa raportoitavissa.
4. TIV ottaa toiminnassaan huomioon hallinnonalan yhteisen ICT-kehittämisen ja tuomioistuinten piirteet.	TIV suunnittelee yhdessä ORK:n kanssa tietojärjestelmiensä elinkaaret ja uudistamisen tiekartat.	Toteutunut. Tietojärjestelmän suunnittelu yhdessä ORK:n kanssa luonnosvaiheessa.
4. TIV ottaa toiminnassaan huomioon hallinnonalan yhteisen ICT-kehittämisen ja tuomioistuinten piirteet.	TIV osallistuu omalta osaltaan tietoarkkitehtuurin nykytilan ja tavoitetilan kuvaamiseen sekä hallinnonalan ydintiedon (yhteiset perustiedot) hallinnan kehittämiseen.	Toteutunut. TIV osallistunut tietoarkkitehtuurin nykytilan kuvaamiseen.
4. TIV ottaa toiminnassaan huomioon hallinnonalan yhteisen ICT-kehittämisen ja tuomioistuinten piirteet.	TIV on kartoittanut mahdollisuudet hyödyntää analytiikkaa, robotiikkaa tai tekoälyä tuomioistuinlaitoksen toiminnan tukena.	Toteutunut osittain. Analytiikan, robotiikan ja tekoälyn hyödyntämisen kartoitustyö on alkuvaiheessa, mutta HATI-tiedonhakupöytä on otettu tuotantokäyttöön.
4. TIV ottaa toiminnassaan huomioon hallinnonalan yhteisen ICT-kehittämisen ja tuomioistuinten piirteet.	TIV selvittää yhdessä ministeriön ja ORK:n kanssa omien ICT-kustannustensa kokonaistason suunnittelukaudelle, ICT-kustannusten rakenteen palveluittain sekä mahdollisuudet ICT-kustannustehokkuuden parantamiseen.	Toteutunut osittain. TIV ja ORK ovat tiivistäneet yhteistyötään ICT-kustannusten suunnittelussa ja seurannassa, mutta järjestelmä vaatii merkittävää kehittämistä.

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
5. Tuomioistuinlaitoksen käytössä olevia asiankäsittelyjärjestelmiä kehitetään käyttäjäystävällisiksi.	Sidonnaisuus- ja sivutoimirekisterin käytettävyyssindeksi on vähintään 68.	Mittausta ei toteutettu vuonna 2022.
5. Tuomioistuinlaitoksen käytössä olevia asiankäsittelyjärjestelmiä kehitetään käyttäjäystävällisiksi.	AIPA-asiankäsittelyjärjestelmän käytettävyyssindeksi on vähintään 60.	Ei toteutunut (tammikuussa 2022 käytettävyyssindeksi 48,8).
6. Tuomioistuinlaitoksen toiminnassa hyödynnetään laajasti videoneuvotteluyhteyksiä.	Videoneuvottelulaitteiden käyttömäärän muutos vrt. v. 2019	Toteutunut. Vuonna 2022 käyttömäärä oli 13 % enemmän kuin vuonna 2019.
7. Yleisten tuomioistuinten asiankäsittelyjärjestelmän (AIPA) käyttöönotto ja siirtyminen toiminnan aikaiseen aktiiviseen kehittämiseen on tapahtunut.	Järjestelmä otettu käyttöön kokonaisuudessaan	Toteutunut osittain, hanke jatkuu 2023.
8. Istuntosalit on varusteltu AIPA-järjestelmän vaatimusten mukaisesti.	Toteutettu	Toteutunut (yksittäisiä kohteita lukuun ottamatta).
9. Istuntosalit on varusteltu siten, että todistelu taltioidaan käräjäoikeudessa hovioikeuskäsittelyä varten.	Toteutettu	Ei toteutunut. Tavoitteena aloittaa hanke syksyllä 2023.
10. Kaikilla tuomioistuimilla käytettävissä sähköisiä työmenetelmiä tukeva asiankäsittelyjärjestelmä ja hallinnollisten asioiden käsittelyjärjestelmä (Hilda).	Järjestelmät on otettu käyttöön kokonaisuudessaan	Toteutunut osittain, viimeiset käyttöönotot huhtikuussa 2023.

Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2022.

Organisaatorakenne ja toimitilaverkosto mahdollistavat tehokkaan toiminnan

Tavoitteeseen liittyy vain yksi toimenpide (Erillisiä istuntopaikkoja ei ole kuin perustelluista syistä, joten tehottomuutta ei aiheudu tuomioistuinten henkilöstön matkustamisesta), joka on vuoden 2022 tilinpäätöksen tietojen mukaan toteutunut.

Taulukko 6. Toiminnallisten tuloksellisuustavoitteiden toteuma (tavoite 3).

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
11. Erillisiä istuntopaikkoja ei ole kuin perustelluista syistä, joten tehottomuutta ei aiheudu tuomioistuinten henkilöstön matkustamisesta.	Istuntopaikkoja on vain oikeusministeriön asetuksen mukaisilla paikkakunnilla.	Toteutunut.

Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2022.

4.1.3 Näkemykset tuloksellisuuden kehityksestä

Viraston näkökulma

Viraston edustajien haastatteluissa monet korostivat, että tuloksellisuuden arviointi tässä vaiheessa on hyvin vaikeaa eivätkä numeeriset mittarit esimerkiksi tuottavuuden, taloudellisuuden ja käsittelyaikojen osalta anna riittävän luotettavaa kuvaa nykytilasta. Lisäksi haastatteluissa korostettiin, että vertailu aikaisempaan tilanteeseen (ennen viraston perustamista) ei ole mielekästä, sillä kyse on hyvin erilaisesta asetelmasta ja toimintaympäristöstä. Myös käsiteltävien asioiden vaikeustason nousun nähdään osaltaan heikentäneen tuottavuuskehitystä samalla kun pienempiä asioita on siirretty pois tuomioistuimilta. Lisäksi koronapandemialla koetaan olleen hyvin merkittävä vaikutus tuomioistuinlaitoksen tuottavuuden kehitykseen tarkastelujaksolla.

Haastatteluissa korostettiin, että viraston perustamisen ensisijaisena tavoitteena oli riippumattomuuden vahvistaminen eivätkä tuloksellisuuteen liittyvät tavoitteet. Viraston koetaan kuitenkin luovan hyvät edellytykset tuloksellisuuden parantamiselle hallinto- tehtävien tehokkaamman hoitamisen ja lainkäyttöön tehostumisen myötä.

Yhtenä merkittävänä haasteena haastatteluissa tunnistettiin tuloksellisuuden isot vaihtelut tunnusluvuissa eri tuomioistuinten (ja eri tuomioistuinlinjojen sisällä eri toimipaikkojen) välillä. Resurssien jakaminen suhteessa työmäärään onkin yksi tärkeimmistä Tuomioistuinviraston tehtävistä ja keskeisistä kysymyksistä tuomioistuinten kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa. Aikaisemmin käytössä olleet (ja edellä kuvatut) mittarit eivät viraston näkökulmasta ole olleet riittävän luotettavia tätä tarkoitusta varten. Käynnissä ollut hanke mittareiden kehittämiseksi auttaa osaltaan ratkaisemaan tätä haastetta.

Konkreettisenä esimerkkinä tuottavuuden kehityksessä haastatteluissa mainittiin tuomareiden ansioyhteenvetojen laatiminen, joka on keskitetty Tuomioistuinvirastoon. Alun haasteiden jälkeen käsittelyaikaa on pystytty lyhentämään 30 prosenttia ja parantamaan samalla yhteenvetojen laatua. Toisena konkreettisenä esimerkkinä nousee esiin tuomioistuinlinjojen välisen yhteistyön tiivistyminen, mikä näkyy esimerkiksi tietojärjestelmähankkeissa.

Kyselyyn vastanneet henkilöstön edustajat suhtautuvat pääsääntöisesti myönteisesti väittämään, jonka mukaan viraston perustaminen on tehostanut tuomioistuinlaitoksen hallintoa (ks. 3.2.1).

Tuomioistuinten näkökulma

Tuomioistuinten edustajien haastatteluissa tuloksellisuuteen liittyvät kysymykset eivät nousseet erityisesti esille, ja haastateltavat arvioivat uudistuksen onnistumista ennen kaikkea riippumattomuuden toteutumisen näkökulmasta. Keskeisimpänä asiana tuloksellisuuden kannalta nousee sekä haastatteluissa että kyselyssä esiin tuomioistuinten resurssien riittämättömyys. Konkreettisinä esimerkkeinä tuloksellisuuden kehittymisestä mainitaan kuitenkin (alun haasteiden jälkeen) tuomareiden ansioyhteenvetojen tehokkuus ja laatu, jotka ovat osaltaan nopeuttaneet tuomareiden rekrytointia. Haastatteluissa nousi esiin näkemys siitä, että vaikka viraston resurssit ovatkin suuremmat kuin oikeusministeriön vastaavat resurssit ennen uudistusta, on toiminnan laatu kuitenkin parantunut ja resurssien lisääminen ollut ”hinta, joka piti maksaa”.

”Tuomioistuinvirasto on tuonut tuomioistuimia lähemmäksi toisiaan, mikä on hyvä asia. Jokaisen ei tarvitse yksin keksiä pyörää uudelleen. TIV edistää tuloksellisuutta yhdenmukaistamalla tuomioistuinten kirjavia toimintatapoja.”

Ministeriön ja muiden sidosryhmien näkökulma

Ministeriön näkökulmasta tarkasteltuna tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuuskehitys näyttää huolestuttavalta. Viraston perustamisen vaikutus tähän kehitykseen nähdään rajallisenä ja esimerkiksi koronapandemian vaikutus tunnuslukuihin on syytä huomioida myös ministeriön näkökulmasta. Toisaalta ei ole ainakaan vielä nähtävissä, että viraston perustaminen olisi onnistunut korjaamaan kehitystä, eivätkä hallituksen esityksen tavoitteet tuloksellisuuden ja tuottavuuden osalta ole toteutuneet. Ministeriössä nähdäänkin, että resurssien lisäksi tulisi avoimesti ja kriittisesti katsoa, mitä tuottavuuden parantamiseksi voitaisiin jatkossa tehdä. Tämän tueksi ministeriön edustajien haastatteluissa peräänkuulutettiin konkreettisempaa ja tarkempaa analyysia ja tietoa mahdollisista pullonkaloista, käsittelyajoista sekä resurssien hyödyntämisestä.

Yhtenä keskeisenä tekijänä tuottavuuden kannalta nähdään tietojärjestelmähankkeet (erit. AIPA-hanke). Hankkeet eivät ole edenneet odotetusti, mikä on heikentänyt mahdollisuuksia parantaa tuottavuutta ja saavuttaa siihen liittyviä tavoitteita.

Myös muiden sidosryhmien haastatteluissa nousi vahvasti esiin toiveet tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuuden parantamiseksi esimerkiksi ohjeita ja prosesseja yhtenäistämällä – samalla kuitenkin hyvin tiedostaen Tuomioistuinviraston rooli ja rajoitteet. Viraston toivotaan käyvän jatkuvaa keskustelua ja ohjeistavan käräjäoikeuksia käräjäpäivien tehostamiseen liittyvissä asioissa. Esimerkkinä mainitaan etäkäsittelyiden ja videoyhteyksien hyödyntäminen, joita käytetään joissakin käräjäoikeuksissa, mutta ei kaikissa.

Lisäksi muut sidosryhmät toivovat lisää (valtakunnallista/keskitettyä) tilastointia, seuranta- ja arviointia esimerkiksi juttujen jakautumisesta sekä ruuhkautumisesta. Syyttäjälaitos nostetaan tässä esiin hyvänä esimerkkinä ja verrokkina. Lisäksi sidosryhmät tuovat esiin Tuomioistuinviraston tärkeän roolin tietojärjestelmien kehittämisessä ja yhteisissä tilahankkeissa. Osa haastateltavista kokee viraston toimivan tässä ”pullonkaulana” joutuesaan konsultoimaan tuomioistuimia.

4.2 Voimavarojen hallinta

Henkilöstötavoitteiden toteutuminen

Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välisessä tulossopimuksessa tuomioistuinlaitokselle vuodelle 2022 asetetut henkilöstötavoitteet olivat 1) Osaava ja innostava johtaminen tukee tavoitteiden saavuttamista (toimenpiteet 12–13), 2) Osaamisen kehittäminen on strategista ja tulevaisuuslähtöistä (toimenpiteet 14–15) ja 3) Tuomioistuimet ovat kilpailukykyinen työnantaja (16–17). Tavoitekohteiset toimenpiteet, mittarit ja toteuma on kuvattu seuraavassa taulukossa.

Heikoiten toimenpiteet ovat toteutuneet osaamisen kehittämisessä. Strategista henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa ei ole laadittu eikä tuomioistuinlaitokselle ole tuotettu sen mallia. Strateginen henkilöstösuunnittelu on vain osittain tulossuunnitteluprosessin osa. Osaamisen kehittämisestä kuitenkin raportoidaan tuomioistuinlaitoksen toimintakertomuksessa, mutta esimerkiksi tietoa koulutukseen osallistuneen henkilöstön osuudesta ei ole saatavilla. VMBaro-mittausta ei toteutettu vuonna 2022 eikä näin ollen toteumatietoa vuoden 2022 osalta ole kaikista mittareista saatavilla. Tuomioistuinlaitos on kuitenkin toteuttanut toimintojen keskittämislivityksen, edistänyt muutosjohtamisen tukemista ja toimintatapojen kehittämistä osaksi säännöllistä toimintaansa, sekä tukenut työntekijöiden osaamisen jakamista verkostotyöskentelyllä.

Taulukko 7. Henkilöstöön liittyvien tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen.

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
12. Henkilöstö kokee johtamisen tukevan tuloksellista työnteke mistä.	VMBaro indeksiluku (Tuomioistuinlaitoksen yhteinen) on parempi kuin valtionhallinnossa keskimäärin (2023–).	VMBaro-mittausta ei toteutettu v. 2022 (edellinen mittaus v. 2021). Tuomioistuinlaitoksen uusi strategia valmistuu keväällä 2023.
13. Tuomioistuinvirasto tukee muutosjohtamista ja toimintatapojen kehittämistä tuomioistuimissa.	Toimintojen keskittämisselvitys on laadittu (Mittari 1). AIPA- ja HAIPA-käyttäjäkoulutusta on järjestetty (Mittari 2). VMBaro johtamisindeksi: työtyytyväisyyden kokonaisindeksi (Mittari 3)	Toteutunut (kehittämisselvitys laadittu). Toteutunut osittain. Sähköisiä ohjeita päivitetty. Säännöllisiä tukiklinikoita järjestetty AIPA-järjestelmän käyttöön liittyen. VMBaro-mittausta ei toteutettu v. 2022.
14. Tuomioistuinlaitos noudattaa ja päivittää vuosittain laadittavaa henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa.	Koulutussuunnitelman päivityksessä 2022 on otettu huomioon oikeusministeriön korruptionvastainen strategia (Mittari 1). Osaamisen kehittämisestä raportoidaan tuomioistuinlaitoksen toimintakertomuksessa. (Mittari 2). Koulutukseen osallistuneiden osuus henkilöstöstä (Mittari 3)	Ei toteutunut. Strategista henkilöstö- ja koulutussuunnitelmaa ei ole laadittu eikä tuotettu tuomioistuinlaitokselle sen mallia. Raportointi toteutunut (osa toimintakertomuksen osiota 1.7. Henkisten voimavarojen hallinta- ja kehittäminen). Tietoa ei saatavilla. Koulutuspanostus kasvanut merkittävästi.
15. Tuomioistuinvirasto seuraa virkamieheltä edellytettävien ICT-valmiuksien osaamistasoa ja järjestää tarvittavaa koulutusta.	Suurin osa on käynyt eOppivassa ICT-koulutusta.	Ei toteutunut.
16. Tuomioistuinlaitos ajantasaistaa työnantajakuvaansa.	VMBaro: Työnantajakuva ja arvot	Toteutunut osittain. VMBaro-mittausta ja OM:n työnantajakuvaa koskevaa kyselyä ei toteutettu v. 2022.

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
17. Työntekijöiden osaamisen jakamista edistetään verkostotyöskentelyllä (osaamisen liikkuvuus).	Tuomioistuinviraston tukemien verkostotapaamisten lkm./vuosi/verkosto	Toteutunut. Keskeiset verkostot on käynnistetty ja uusia käynnistetään tarpeen mukaan. Verkostojen määrä v. 2022 oli 17 (2021: 17, 2020: 8).

Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2022.

Talouteen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteiden toteutuminen

Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välisessä tulossopimuksessa tuomioistuinlaitokselle vuodelle 2022 asetetut talouteen liittyvät tavoitteet (jotka sisältävät yksittäisiä toimenpiteitä) ovat 1) Taloudellinen liikkumavara mahdollistaa suunnitelmallisen kehittämisen (toimenpiteet 18–19) sekä 2) Tuottavuus paranee toimintaa uudistamalla (20–24). Seuraavassa taulukossa on esitetty tiivistetysti nämä tavoitekohtaiset toimenpiteet, mittarit ja niiden toteuma.

Pääosin taloudellisille tavoitteille asetetut toimenpiteet ovat toteutuneet. Poikkeuksena on vain toimenpide, jolla tuomioistuinlaitoksen muita kuin lainkäyttötehtäviä keskitetään laajemmin. Tehtävien keskittämistä ei ole tapahtunut v. 2022, mutta sen sijaan virasto on hyödyntänyt EU-rahoitusta, nostanut laskujen käsittelyn automatisoinnin astetta, osallistunut oikeusministeriön hallinnonalan yhteisten digipalvelujen kehittämiseen tiekartan mukaisesti sekä edistänyt niin ICT- kuin hankintaosaamisen kehittämistä.

Taulukko 8. Talouteen liittyvien tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen.

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
18. Tuomioistuinlaitoksen siirtyvä määräraha on vähintään 8 % vuotuisesta kehysrahoituksesta kuitenkin niin, että tilapäisesti tavoite voidaan tarvittaessa alittaa.	Siirtyvän määrärahan %-osuus vuoden alussa käytettävissä olevasta rahoituksesta (v. 2022–2025).	Toteutunut. Siirtyvän määrärahan osuus määrärahoista (talousarvio + lisätalousarviot)

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
19. Tuomioistuinvirasto pyrkii hyödyntämään myös EU-rahoitusta tuomioistuinlaitoksen hyväksi.	Toteutuma	Toteutunut. EU-rahoitteinen tuomioistuinlaitoksen tietohallintostrategiaprojekti käynnistynyt v. 2022. Vaasan hallinto-oikeudelle EU-rahoitusta lisäresurssien mahdollistamiseksi (valitusten ja ympäristöluopien käsittely).
20. Laskujen käsittelyä automatisoidaan.	Automaatioaste Handissa väh. 60 %	Toteutunut.V.2022 automaatioaste 70,8 % (2021: 69,9 %; 2020: 39,8 %).
21. Tuomioistuinlaitoksen muita kuin lainkäyttötehtäviä keskitetään laajemmin.	Keskitetysti hoidettavaksi muutettujen tehtävien lukumäärä ja htv-vaikutus vrt. 2019 (v.2024).	Ei toteutunut. Vuoden 2022 aikana ei ole keskitetty tehtäviä.
22. Tuomioistuinlaitos osallistuu oikeusministeriön hallinnonalan yhteisten digipalvelujen kehittämiseen tiekartan mukaisesti.	Tiekartan hyväksyminen.	Toteutunut. Yhteisten palveluiden kehittämisellä päivittyvä tiekartta. Tuomioistuinlaitoksen sektorikohtaisen digisuunnitelman laatiminen kesken.
23. Tuomioistuinvirasto kerää ICT-kehittämistarpeita ja hankeideoita tuomioistuimilta ja ideoita jatkojalostetaan.	Toteutuma.	Toteutunut. V. 2021 lähtien kerätty sähköisellä lomakkeella palautetta ja kehitysehdotuksia tuomioistuinlaitoksen tietojärjestelmistä. Kaikki ideat käsitellään ja niistä raportoidaan puolivuositain.
24. Selvitetään, miten Hankinta-Suomen tavoitteet ja toimenpiteet toteutetaan tuomioistuinlaitoksessa.	Selvitys laadittu.	Toteutunut. Hankintakäytäntöjen ja -osaamisen yhtenäistämistä jatkettu. Siivouskilpailutuksen (27 tuomioistuinta yhdessä) valmistelu v. 2022 ja toteutus keväällä 2023.

Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2022.

Näkemykset voimavarojen hallinnasta

Sekä viraston että tuomioistuinlaitoksen edustajat suhtautuvat kriittisesti voimavarojen tehokkaaseen hyödyntämiseen. Yli puolet henkilöstökyselyn vastaajista kokee, ettei viraston resursseja ja voimavaroja hyödynnetä tehokkaasti. Kolmannes henkilöstökyselyyn vastanneista kritisoi myös henkilöstön tyytyväisyyden ja motivaation tasoa. Toisaalta 38 prosenttia vastaajista on jossain määrin tai täysin samaa mieltä siitä, että henkilöstön tyytyväisyys ja motivaatio ovat hyvällä tasolla (ks. luku 3.1). Yhdeksi tyytymättömyyden syyksi vastauksissa nostetaan yleisesti resurssien vähäisyys virastossa. Toisaalta, kuten edellä (ks. luku 3.1) on todettu, viraston henkilöstö näkee runsaasti kehitettävää muun muassa sisäisessä viestinnässä, prosesseissa ja johtamisessa.

”Liian pienet resurssit kauttaaltaan aiheuttavat sitä, että viraston sisäinen tiedonkulku ja asioiden eteneminen hidastuvat. Mielestäni ulospäin ja sidosryhmien suuntaan viraston tehtävät on pystytty hoitamaan erinomaisesti, mutta oma henkilöstö on osittain tyytymätöntä ja ylityöllistettyä. Tämä johtuu mielestäni juuri resurssiongelmasta, mikä on johtanut muihin ongelmiin.” (avovastaus henkilöstökyselyssä)

”Johtaminen ei ole suunnitelmallista, varsinkin uusi virasto olisi kaivannut selkeää suuntaa ja ohjausta. Pienet resurssit edellyttäisivät tiukkaa linjaa siitä, mitä voidaan tehdä ja mihin keskitytään.” (avovastaus henkilöstökyselyssä)

”Siiloissa toimiminen, ryhmäytyminen jäi tekemättä, resurssien epätasapainoinen jako.” (avovastaus henkilöstökyselyssä)

Tuomioistuinten edustajille suunnatussa kyselyssä tiedusteltiin vastaajien näkemyksiä väittämään ”Viraston toiminta vaikuttaa tehokkaasti organisoidulta” (ks. 3.1). Kyselyyn vastanneet tuomioistuinten edustajat suhtautuvat väittämään hyvin kriittisesti: 20 prosenttia vastaajista on väittämän kanssa täysin eri mieltä ja 30 prosenttia jossain määrin eri mieltä. Erityisen kriittisiä ovat käräjäoikeuksien edustajat. Avovastauksen perusteella kriittisyyttä selittää erityisesti se, että viraston toiminta ei juurikaan näy vastaajille eikä vastaajilla ole selvää käsitystä siitä, mihin viraston resurssit kohdistuvat.

”TIV:n tehtävänala on henkilöstöön nähden liian suuri. Pienten toisinaan toisarvoisilta vaikuttavien tehtävien vaatima työmäärä on voimavaroihin nähden suhteeton.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

”Tuomioistuimissa ei ole mitään käsitystä, keitä TIV:ssä työskentelee. Me täällä kentällä emme myöskään tiedä, mitä ihmiset siellä tekevät. Toimivallan jako eli kenelle jokin toimi kuuluu, on käytännön toimijan näkökulmasta epäselvä.” (avovastaus sidosryhmäkyselyssä)

4.3 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

4.3.1 Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutuminen

Oikeusministeriön ja tuomioistuinlaitoksen välisessä tulossopimuksessa tuomioistuinlaitokselle vuodelle 2022 asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, toimenpiteet ja mittarit on kuvattu alla. Toteumaa on tarkasteltu toimenpidekohtaisesti (toimenpiteet 25–31) seuraavissa tavoitteissa 1) Riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasiat ratkaistaan viivytyksettä, laadukkaasti ja edullisesti. Perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat asioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa, ja 2) Tuomioistuintoiminta on avointa.

Riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasiat ratkaistaan viivytyksettä, laadukkaasti ja edullisesti

Riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasioiden ratkaisemisen laadukkuutta kuvaavat toimenpiteet esiintyvät seuraavassa taulukossa. Toimenpiteiden toteutuminen oli vuonna 2022 vaillinaista. Vuonna 2022 viivästyshyvitettyjen asioiden määrä aiempiin vuosiin verrattuna kasvoi selkeästi, vaikka tavoite on ollut kasvun hillitseminen. Tuomioistuimet kuitenkin ratkaisivat kaikki koronan vuoksi keskeytettynä olevat asiat vuoden 2022 loppuun mennessä. Oikeusturvan ajallinen saatavuus ei kuitenkaan toteudu yhdenvertaisesti eri alueilla, ja yksittäisen tuomioistuimen keskimääräinen käsittelyaika ylittää kolmen (3) kuukauden oikeudellisen linjan keskiarvon.

Taulukko 9. 'Riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasiat ratkaistaan viivytyksettä, laadukkaasti ja edullisesti. Perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat asioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa.' -tavoitteen toimenpiteet ja niiden toteutuminen.

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
25. Tuomioistuimet purkavat koronaviruspandemian vuoksi vuosina 2020 ja 2021 kertyneen asiaruuhkan.	Koronan vuoksi keskeytettynä olevat asiat on ratkaistu vuoden 2022 loppuun mennessä.	Toteutunut. Pandemian vuoksi keskeytettyjä asioita ei enää ratkaisematta v. 2022 lopussa. Vireillä olevien rikosasioiden määrä käräjäoikeuksissa huomattavasti suurempi kuin ennen pandemiaa.
26. Oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittäminen edellyttävien asioiden määrä ei kasva.	Viivästyshyvitettyjen asioiden lukumäärä on vuosina 2024 ja 2025 enintään samansuuruinen kuin vuonna 2019.	Ei toteutunut. Vuonna 2022 viivästyshyvitettyjen asioiden määrä 64 kpl (2021:28, 2020: 28, 2019: 43).

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
27. Oikeusturvan ajallinen saatavuus toteutuu yhdenvertaisesti eri alueilla.	Yksittäisen tuomioistuimen keskimääräinen käsittelyaika ylittää enintään 3 kk oikeudellisen linjan keskiarvon.	Toteutunut osittain.

Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2022.

Tuomioistuintoiminta on avointa

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta edistää myös tavoite tuomioistuintoiminnan avoimuudesta. Vaikka keskeisiä tuomioistuinten toimintaa kuvaavia tilastoja ei ole julkaistu puolivuositain Tuomioistuinviraston internetsivustolla, on suurin osa asetetuista toimenpiteistä toteutunut. Nämä toimet sisältävät muun muassa riskienhallintapolitiikan linjausten ja riskienhallinnan käsikirjan laatimisen, sekä tuomioistuinten toimintaa kuvaavien työmääriä ja resurssitarpeita koskevien luotettavien tietojen tuottamisen (ks. Taulukko 10).

Taulukko 10. 'Tuomioistuintoiminta on avointa' -tavoitteen toimenpiteet ja niiden toteutuminen.

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
28. Keskeiset tuomioistuinten toimintaa kuvaavat tilastot julkaistaan puolivuositain Tuomioistuinviraston internetsivustolla.	Julkaistaan puolivuositain vuonna 2021 ja neljännesvuositain vuodesta 2022 alkaen.	Ei toteutunut. Tilastoja ei ole julkaistu neljännesvuositain. Julkaistaan koko vuoden 2022 osalta.
29. Tuomioistuinvirasto laatii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämissuunnitelman, johon on priorisoitu ja aikataulutettu tärkeimmät sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kehittämistehtävät.	Sisäisen valvonnan havainnoista ja riskeistä raportoidaan tuomioistuinlaitoksen tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.	Toteutunut. Riskienhallintapolitiikan linjaukset ja riskienhallinnan käsikirja on laadittu 2021. Riskien hallinnan ja sisäisen tarkastuksen kehittämissuunnitelmaa noudatettu syksystä 2022 lähtien.

Toimenpide	Mittari	Toteuma 2022
30. Tuomioistuinvirasto kehittää riskienhallintaa myös osana suunnittelun ja seurannan prosesseja.	Riskeistä raportoidaan tuomioistuinlaitoksen puolivuotiskatsauksessa ja tilinpäätöksen toimintakertomuksessa.	Toteutunut. Suunnittelussa ja seurannassa käsitellään riskeihin liittyviä hallintatoimenpiteitä ja niiden toteutusta sekä riskejä, jotka voisivat vaikuttaa lyhyen ja pidemmän tähtäimen tavoitteiden saavuttamiseen. Riskienhallinnan kypsyystasoa mittaamaan on kehitetty v. 2022 mittari ja mittauksesta saatu arvo on määritelty riskienhallinnan kypsyyden lähtötasoksi.
31. Tuomioistuinten toiminnasta saadaan niiden työmäärää ja resurssitarpeita kuvaavat luotettavat tiedot.	Markkinaoikeuden resurssitarpeista tehdään selvitys (Mittari 1). Tuomioistuinvirasto laatii selvityksen tuomareiden todellisesta työajasta, seuraa tuomioistuinten henkilökunnan työhön käytettyä aikaa ja tuottaa siitä objektiivisesti arvioitavissa olevat tiedot (Mittari 2). Tuomioistuinvirasto noudattaa tuomioistuinten määrärahatarpeiden määrittelyssä tulossopimuksen liitteessä kaksi määriteltyjä laskennallisia perusteita (Mittari 3). AIPA-asiankäsittelyjärjestelmän raportointirajapinta on toteutettu (Mittari 4).	Toteutunut. Selvitys on valmistunut toukokuussa 2022. Toteutunut. Tuomioistuinlaitoksen työajan seurantajakso toteutettu 09/2022. Toteutunut. Ei toteutunut. Työ kesken. Arvioitu valmistuminen keväällä 2023.

Lähde: Tuomioistuinlaitoksen tilinpäätös vuodelta 2022.

4.3.2 Näkemykset yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta

Sekä Tuomioistuinviraston henkilöstöä että tuomioistuinten edustajia pyydettiin sähköisessä kyselyssä arvioimaan, miten hyvin virasto on onnistunut koko tuomioistuinlaitoksen toiminnalle asetettujen kolmen tavoitteen edistämiseksi viimeisen noin 3–4 vuoden aikana. Etenkin henkilöstön vastauksissa tulee huomioida suhteellisen suuri 'En osaa sanoa'-vastaajien osuus (21–32 % vastaajista/tavoite).

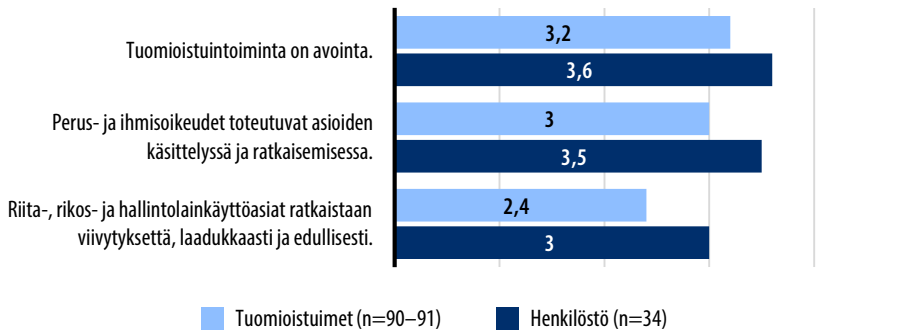
Henkilöstön mielestä virasto on onnistunut vahvemmin edistämään tuomioistuintoiminnan avoimuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista asioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Vastaava näkemys on myös tuomioistuinten edustajilla, jotka kuitenkin arvioivat tavoitteen toteutuneen henkilöstön edustajia heikommin.

Heikoiten Tuomioistuinvirasto on onnistunut sekä henkilöstön että kyselyyn vastanneiden tuomioistuinten edustajien mielestä edistämään riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasioiden ratkaisemista viivytyksettä, laadukkaasti ja edullisesti. Erittäin tai melko huonona viraston onnistumista tavoitteen edistämiseksi pitää 45 prosenttia sidosryhmistä, kun vastaava osuus henkilöstövastaajilla on 24 prosenttia.

Noin kolmannes sekä henkilöstö- että sidosryhmävastaajista kokee, että viraston onnistuminen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta asioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa on ollut neutraalia (ei hyvin eikä huonosti). Henkilöstöstä 30 prosenttia kokee viraston onnistumisen tässä tavoitteessa melko tai erittäin hyvänä, kun taas vastaava osuus sidosryhmissä on 24 prosenttia.

Melkein puolet (47 %) henkilöstövastaajista kokee, että virasto on onnistunut edistämään melko tai erittäin hyvin tavoitetta tuomioistuintoiminnan avoimuudesta. Vastaava osuus sidosryhmävastaajilla on 37 prosenttia. Joka kymmenes sidosryhmävastaaja kokee, että virasto on onnistunut tavoitteen edistämiseksi erittäin huonosti.

Kuvio 7. Näkemykset viraston onnistumisesta koko tuomioistuinlaitoksen toiminnalle asetettujen tavoitteiden edistämiseksi.



Kysymys: Miten hyvin virasto on omasta näkökulmastasi onnistunut seuraavien, koko tuomioistuinlaitoksen toiminnalle asetettujen tavoitteiden edistämiseksi viimeisen noin 3–4 vuoden aikana?

Tuomioistuinviraston keskeiseksi vahvuudeksi tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta henkilöstö nimeää monipuolisen osaamisen (21 mainintaa avovastauksissa). Myös tiedolla johtamisen kehittäminen ja tätä kautta osaamisen vahvistaminen ja kehittäminen koetaan keinoksi vahvistaa tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Vastaavasti keskeiset pullonkaulat ja kehityskohteet koko tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden edistämiseksi liittyvät sekä henkilöstön (N=26) että tuomioistuinten edustajien (N=40) mielestä pääosin viraston resursointiin. Lisäksi koulutustoiminnan merkitys nostettiin esiin vastauksissa.

”Tuomioistuinviraston tulisi rajallisilla resursseilla keskittyä asioihin, joilla on laaja ja välitön vaikuttavuus tuomioistuinten työhön. Esimerkiksi valtakunnallisen perehdytysohjelman lanseeraaminen eri asiakokonaisuuksiin käräjäsihteereille, tuomareille ja notaareille verkossa.” (avovastaus henkilöstökyselyssä)

Myös haastatteluissa keskeisenä kysymyksenä vaikuttavuuden näkökulmasta nostettiin esiin tuomioistuinten perusrahoituksen kasvattaminen. Tähän liittyy myös runsaasti toiveita ja näkemyksiä, joiden mukaan Tuomioistuinviraston tulisi toimia tuomioistuinten ”edunvalvojana” ja ”saada kasvatettua tuomioistuinten perusrahoitusta”. Osa tuomioistuinten edustajista kokeekin, että virasto on onnistunut tässä tehtävässä, mistä osoituksena ovat viimeaikaiset lisäykset määrärahoissa. Vastaavasti monet toivoisivat viraston olevan asiassa vielä selvästi aktiivisempi ja näkyvämpi.

Tavoitteiden toteutumiseen monet haastateltavat suhtautuvat kuitenkin kriittisesti. Esimerkiksi oikeusturvan osalta nähdään ongelmallisena, että käsittelyajat, prosessit ja ratkaisut vaihtelevat paljon alueittain. Tätäkin suurempana ongelmana nostetaan esiin tuomioistuinlaitoksen ruuhkautuminen ja pitkät käsittelyajat, jotka toisaalta liittyvät

vahvasti oikeusturvan toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeuksien huomioiminen arvioidaan tavoitteista parhaiten toteutuneeksi, joskin monet korostavat kyseisten seikkojen vaikuttavan viime kädessä myös perusoikeuksien toteutumiseen. Tuomioistuintoiminnan avoimuudessa monet näkevät edelleen paljon kehitettävää, sillä monet käsittelyt ovat suljettuja, eikä vertailukelpoista tietoa tuomioistuinten päätöksistä ole helposti saatavilla. Osa haastateltavista arvioi Tuomioistuinviraston edistyneen avoimuutta viestinnän kautta, mutta vastaavasti osa kokee avoimuuden menneen viraston perustamisen myötä jopa huonompaan suuntaan aiempaa tiukempien ohjeistusten myötä. Eräs haastateltavista puolestaan nosti esiin, että tietojärjestelmien ketju eri viranomaisten (poliisi, syyttäjä, tuomioistuimet) käytössä ei toimi, mikä on viime kädessä myös oikeusturvaan liittyvä kysymys.

Tuomioistuinviraston rooli vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisessa nähdään pääosin välillisenä, joskin tärkeänä. Erityisesti korostetaan koulutustoiminnan merkitystä esimerkiksi tuomioistuintoiminnan avoimuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi. Monet haastateltavista (sekä virastosta, ministeriöstä että sidosryhmistä) toivovat virastolta aktiivisempaa roolia myös valtakunnallisten toimintamallien kehittämisessä ja käytäntöjen yhdenmukaistamisessa. Tuomioistuinviraston rooli tunnustetaan tässä suhteessa rajalliseksi, mutta virasto voi kuitenkin toimia keskustelunavaajana, tuottaa vertailukelpoista tietoa sekä nostaa esiin hyviä käytäntöjä. Viraston katsotaan tätä jo edistyneen, mutta – kuten eräs haastateltava asian ilmaisi – ”tässä TIV on vielä alkumatkalla”. Konkreettisenä esimerkkinä mainittiin myös tuomioistuinten omien laatuhankeiden tukeminen, jota Tuomioistuinvirasto on tähän asti pyrkinyt tekemään mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi Tuomioistuinlaitoksen uusi strategia nostettiin haastatteluissa esiin konkreettisenä asiana, jonka avulla voidaan jatkossa kohdistaa toimenpiteitä vaikuttavuuden parantamiseen.

5 Yhteenveto, johtopäätökset ja suositukset

5.1 Johtopäätökset

Viraston perustaminen ja nykytila

Tuomioistuinviraston perustaminen toteutettiin tehokkaasti ja aikataulussa. Koronapandemia aiheutti merkittäviä haasteita toiminnan käynnistysvaiheessa, mutta pääosin viraston nähdään suoriutuneen olosuhteisiin nähden hyvin. Perustamisvaiheeseen kohdistuu kuitenkin myös kritiikkiä tuomioistuinten suunnalta (kiire, puutteellinen viestintä, prosessin pitkä kesto, palkkausjärjestelmää koskevat epäselvyydet, jne.).

Viraston toiminta on selvästi vakiintumassa, mutta monet toiminnot ja toimintatavat hakevat vielä muotoaan. Tuomioistuinvirasto on vielä uusi (ja pieni) virasto, jonka rooli ja mandaatti poikkeavat merkittävästi muista valtionhallinnon virastoista. Tarve prosessien kehittämislle ja roolin selkeyttämiselle on siksi korostunut.

Tuomioistuinviraston rooli tuomioistuinten suuntaan (laajasti) on osittain epäselvä tai näkymätön. Enemmistö tuomioistuinten edustajista suhtautuu viraston rooliin ja tavoitteiden toteutumiseen monelta osin kriittisesti. Valtaosalle Tuomioistuinviraston toiminta on jäänyt näkymättömäksi. Kriittisyyttä vaikuttaa osittain selittävän (osin toteutumatta jääneet) odotukset viraston roolista edunvalvojana ja rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa budjettiin. Tuomioistuinviraston rooliin näyttäisikin kohdistuvan runsaasti osin myös epärealistisia odotuksia.

Nykyinen johtokuntarakenne on Tuomioistuinviraston erityispiirteet huomioiden perusteltu. Johtokunnan ja operatiivisen johdon työnjakoa näyttäisi kuitenkin olevan mahdollista selkeyttää kehittämällä johtokunnan roolia strategisempaan suuntaan.

Uudistus on parantanut tuomioistuinlaitoksen ohjattavuutta (yksi kirjanpitoyksikkö). Viraston ja ministeriön välisessä yhteistyössä (esim. budjetti- ja tulosohjausprosessit) on kuitenkin runsaasti kehitettävää. Uusi tuomioistuinlaitoksen strategia tarjoaa jatkossa paremmat edellytykset ohjaukselle. On huomioitava, että Tuomioistuinvirasto on luonteeltaan ja ohjausrakenteeltaan hyvin erilainen kaikkiin muihin virastoihin verrattuna, mikä tuo omat erityispiirteensä myös ohjaukseen.

Uudistuksen vaikutukset ja tavoitteiden toteutuminen

Hallinnollinen itsenäisyys ja päätöksenteon riippumattomuus on ollut Tuomioistuinviraston perustamisen keskeinen tavoite. Uuden rakenteen myötä tuomioistuinlaitoksen itsenäisyys ja tuomioistuinten riippumattomuus on selvästi vahvistunut.

Uudistus on luonut edellytyksiä tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuuden parantamiselle sekä lainkäyttötoiminnan laadulle, mutta näiden hyötyjen realisoituminen tapahtuu hitaasti. Kyse on yhteisten käytäntöjen, toimintatapojen ja -kulttuurin muutoksesta, joka vie väistämättä useita vuosia. Tässä suhteessa viraston toiminta onkin vasta hyvin alkuvaiheessa, eikä vaikutuksia ole mahdollista vielä arvioida.

Yhtenä pullonkaulana tavoitteen toteutumiselle näyttäytyvät erilaiset tulkinnat siitä, mitkä tehtävät kuuluvat Tuomioistuinviraston toimivaltaan ja mitkä eivät. Myös tuomioistuinten edustajien keskuudessa on hyvin erilaisia toiveita ja odotuksia viraston roolista liittyen tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuuden ja lainkäyttötoiminnan laadun kehittämiseen. Näkemyserot lainkäyttötoiminnan ja yleisen hallinnon/kehittämisen rajapinnassa aiheuttavat epätietoisuutta viraston roolista ja vaikeuttavat sen systemaattista kehittämistä.

Hallintotehtävien keskittäminen ei ole edennyt odotetulla tavalla, eivätkä uudistuksen tavoitteet tältä osin ole vielä toteutuneet. Tuomioistuinvirasto on kuitenkin muun muassa luonut yhteisiä pohjia ja auttanut nopeuttamaan tuomarien rekrytointia (ansioyhteenvedot). Päällikkötuomarit kokevat saavansa hyvin tukea viraston hallintoon liittyvissä asioissa. Viraston perustaminen on kuitenkin luonut edellytykset hallintotehtävien tehokkaammalle hoitamiselle. Jatkossa, viraston toiminnan vakiintuessa ja luottamuksen vahvistuessa, on todennäköisesti myös paremmat mahdollisuudet keskittää lisää tehtäviä virastolle.

Tuloksellisuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuus ei ole kehittynyt odotetulla tavalla, eikä tulosopimuksessa asetettuja tunnuslukutavoitteita ole saavutettu. Viraston perustamisen vaikutusta tunnuslukujen kehitykseen ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida. Voidaan kuitenkin todeta, että viraston perustaminen ei ole ainakaan vielä onnistunut vaikuttamaan myönteisesti tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuuden tunnuslukuihin. Edellytykset koko tuomioistuinlaitoksen tuloksellisuuden parantamiselle ovat kuitenkin paremmat kuin ennen viraston perustamista.

Tuomioistuinlaitosten resurssien riittämättömyys nähdään keskeisenä pullonkaulana tuloksellisuuden näkökulmasta. Arvioinnissa ei ole mahdollista ottaa kantaa resurssien oikeaan tasoon, mutta resurssikysymyksen lisäksi on kuitenkin tärkeää tarkastella mahdollisuuksia tehostaa ja yhdenmukaistaa tuomioistuinlaitoksen käytäntöjä ja prosesseja.

Tuomioistunlaitoksen ruuhkautuneisuus sekä alueellinen eriytyminen ovat merkittäviä yhteiskunnallisia haasteita. Tuomioistuinlaitoksen toiminnan avoimuus on niin ikään keskeinen ja tärkeä periaate yhteiskunnassa. Tuomioistuinvirasto voi vaikuttaa näiden vaikutusten syntyyn epäsuorasti ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta kunnioittaen. Itsenäisen ja tuomarijohtoisen Tuomioistuinviraston perustaminen avaa kuitenkin useita mahdollisuuksia koko tuomioistuinlaitoksen vaikuttavuuden kehittämiseksi jatkossa. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi:

- vahvempaa tiedolla johtamista ja informaatio-ohjausta tuomioistuinten suuntaan (esim. käsittelyaikojen ja pullonkaulojen analysointi),
- lainkäyttötoimintaan liittyvien hyvien käytäntöjen tunnistamista ja jakamista sekä tuomioistuinten omien kehittämishankkeiden tukemista,
- resurssien tehokkaampaa kohdentamista paremman seuranta- ja arviointitiedon pohjalta,
- tietojärjestelmien ja sähköisten palveluiden tehokkaampaa ja systemaattisempaa kehittämistä,
- hallinnollisten tehtävien tehokkaampaa hoitamista ja sitä kautta resurssien vapauttamista lainkäyttötyöhön,
- lainkäyttötoiminnan laatuun ja tasalaatuisuuteen vaikuttamista vahvemman koulutustoiminnan avulla.

5.2 Suositukset

Arvioinnin havaintojen pohjalta Tuomioistuinviraston toiminnan kehittämiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi suositellaan seuraavia toimia:

Suositus 1. Tuomioistuinviraston roolia ja tehtäväkuvaa tulisi edelleen täsmentää ja kirkastaa sidosryhmien suuntaan, jotta viraston tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet sekä odotukset viraston toiminnan suhteen olisivat keskenään paremmin tasapainossa, ja jotta virasto pystyisi täysimääräisesti hyödyntämään uutta asemaansa (huomioiden mm. odotukset Tuomioistuinviraston roolista ”edunvalvojana”).

Suositus 2. Tuomioistuinvirastolla tulisi olla nykyistä vahvempi rooli koko tuomioistuinlaitoksen toimintaan liittyvässä tiedolla johtamisessa. Tätä varten tulee kehittää seurannan ja arvioinnin työkaluja ja mittareita, joiden avulla saadaan tarkempi tilannekuva tuomioistuinlaitosten toiminnasta. Tietoa tulee hyödyntää paitsi resurssien tehokkaassa kohdentamisessa ja ohjauksessa myös viestinnässä eri sidosryhmille ja laajemmalle yleisölle.

Suositus 3. Tuomioistuinviraston tulee pyrkiä edelleen edistämään hallintotehtävien keskittämistä. Keskittämistarpeet ja -mahdollisuudet tulisi arvioida uudestaan lähitulevaisuudessa, kun viraston rooli on paremmin tunnettu.

Suositus 4. Viraston tulee jatkaa ja vahvistaa tukeaan tuomioistuimille tuomioistuinprosessiin liittyvissä kehittämishankkeissa sekä mahdollisten lainsäädännön kehittämistarpeiden tunnistamisessa. Tuomioistuimille suunnattua koulutustoimintaa tulee vahvistaa.

Suositus 5. Tuomioistuinviraston tulisi viestiä aktiivisemmin toiminnastaan ja roolistaan laajemmin koko tuomioistuintalolle. Käynnissä oleva ”road trip” on tässä suhteessa hyvä ja tarpeellinen – mutta todennäköisesti ei riittävä – avaus. Ylhäältä alas -tapautuvan viestinnän sijaan tulisi suosia osallistavaa lähestymistapaa.

Suositus 6. Tuomioistuinviraston johtokunnan roolia tulee pyrkiä edelleen kehittämään yhä strategisempaan suuntaan. Johtokunnan säännöllistä vuoropuhelua (tuomioistuinlaitoksen yleisestä kehittämisestä) ministeriön suuntaan olisi hyvä vahvistaa (vrt. suositus 7).

Suositus 7. Ministeriön, viraston sekä johtokunnan välistä yhteistyötä, vuoropuhelua ja käytäntöjä budjetti- ja tulosohjauksessa tulee kehittää viraston ohjauksen erityispiirteet huomioiden.

Suositus 8. Toimenpiteitä sähköisten palveluiden ja järjestelmien kehittämiseksi tulisi vahvistaa (tiivissä yhteistyössä tuomioistuinten sekä muiden hallinnonalan toimijoiden kanssa). Tämä edellyttää paitsi Tuomioistuinviraston valmiuksien vahvistamista myös viraston roolin ja mandaatin selkeyttämistä tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvissä asioissa.

Lähdeluettelo

EOAK (2017). Lausunto Tuomioistuinviraston perustamisesta. EOAK/2656/2017.

EOAK (2022) Tarkastus: Tuomioistuinvirasto 9.3.2022. EOAK/1329/2022.

European Commission. Better regulation: guidelines and toolbox https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Hallituksen esitys HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi.

OECD. Evaluation Criteria. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluating-developmentassistance.htm>

Patton, M.Q. (2008) Utilization-focused evaluation, 4th edition. Thousand Oaks, CA: Sage.

Patton, M. Q. (2010) Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. Guilford Press, New York.

Valtiovarainministeriö. Virastoarvioinnit. <https://vm.fi/virastoarvioinnit>

Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös 2020.

Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös 2021.

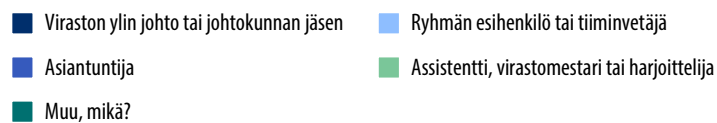
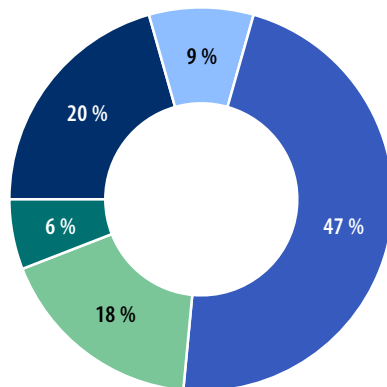
Tuomioistuinlaitos kirjanpitoyksikön (KPY 155) tilinpäätös 2022.

Liite 1: Henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyn vastaajien tausta

Seuraavassa on esitetty Tuomioistuinviraston arviointiin liittyvään henkilöstö- ja sidosryhmäkyselyyn vastanneiden taustatietoja.

Tuomioistuinviraston arviointiin liittyvään henkilöstökyselyyn vastasi 34 henkilöä (noin 57 % henkilöstöstä). Vastaajista 10 edustaa johtoa/esihenkilöitä, 16 asiantuntijaa ja kahdeksan muita henkilöstöryhmiä.

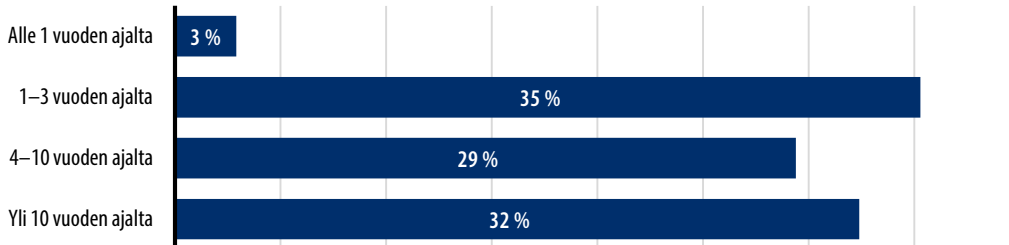
Liite kuvio 1 Henkilöstökyselyyn vastanneiden tehtäväalue Tuomioistuinvirastossa.



Kysymys: Valitse seuraavista tehtäväalue, joka parhaiten kuvaa ensisijaista tehtävääsi virastossa. N=34.

Henkilöstökyselyyn vastanneista noin kolmannes (n=11) tuntee tuomioistuinlaitoksen toimintaa yli 10 vuoden ajalta. Vastaavanlaiset osuudet vastaajista tuntevat tuomioistuinlaitoksen toimintaa joko 4–10 vuoden (n=10) tai enintään kolmen vuoden ajalta (n=13).

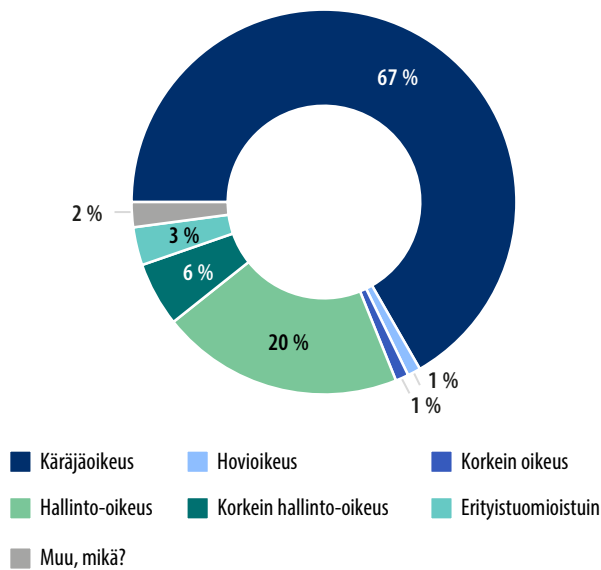
Liite kuvio 2 Henkilöstökyselyyn vastanneiden kokemus tuomioistuinlaitoksen toiminnasta.



Kysymys: Kuinka pitkältä ajalta tunnet tuomioistuinlaitoksen toimintaa? N=34.

Arvioinnin osana toteutettuun, tuomioistuinten edustajille suunnattuun sidosryhmäkyselyyn vastasi 93 henkilöä. Suurin osa sidosryhmävastaajista edustaa kärjäoikeutta (n=62, 67 %). Toiseksi suurin vastaajaryhmä on hallinto-oikeutta edustavat vastaajat (n=19, 21 %).

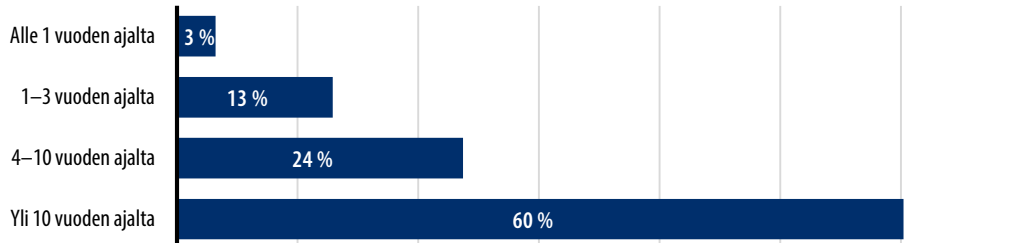
Liite kuvio 3 Sidoryhmäkyselyyn vastanneiden taustaorganisaatio.



Kysymys: Mikä seuraavista kuvastaa parhaiten edustamaasi organisaatiota? N=93.

Suurin osa, 60 prosenttia, sidoryhmävastaajista tuntee tuomioistuinlaitoksen toimintaa yli 10 vuoden ajalta.

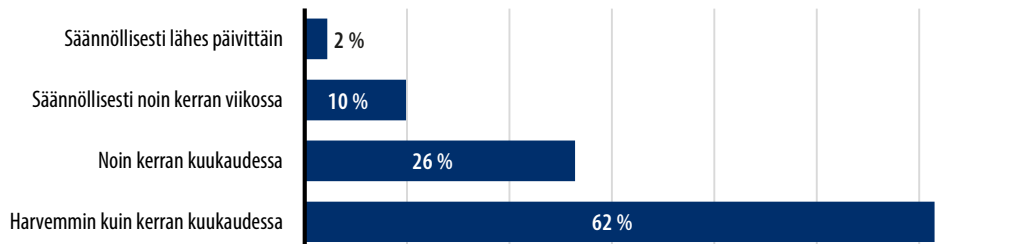
Liite kuvio 4 Sidosryhmäkyselyyn vastanneiden kokemus tuomioistuinlaitoksen toiminnasta.



Kysymys: Kuinka pitkältä ajalta tunnet tuomioistuinlaitoksen toimintaa? N=93.

Reilu 60 prosenttia sidosryhmävastaajista (n=56) tekee yhteistyötä tai on muuten yhteydessä Tuomioistuinviraston kanssa harvemmin kuin kerran kuukaudessa. Vain joka kymmenennellä sidosryhmävastaajasta yhteydenpito on viikoittaista.

Liite kuvio 5 Sidosryhmäkyselyyn vastanneiden yhteistyön tiiviys Tuomioistuinviraston kanssa.



Kysymys: Kuinka tiiviisti teet yhteistyötä tai olet muuten yhteydessä Tuomioistuinviraston kanssa? N=91



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-634-3 (pdf)

Marraskuu 2023