

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Elina Peltoniemi

**TULOSJOHTAMINEN JA HALLINTOTUOMAREIDEN
RIIPPUMATTOMUUS**

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2014

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen taustaa	8
1.2. Tutkimusongelman hahmottaminen	9
1.3. Metodi ja rakenne	10
1.4. Kvalitatiivisen tutkimuksen luonne	13
1.4.1. Kyselyn toteuttaminen ja tutkielman luotettavuuden pohdinta	15
2. TULOSJOHTAMINEN	17
2.1. Tavoitejohtamisesta tulosjohtamiseen	17
2.2. Mitä tulosjohtaminen on?	18
2.2.1. Tulosten määrittäminen	20
2.2.2. Toteutus	27
2.2.3. Seuranta ja arviointi	29
2.3. Tuloksellisuuden käsitteet	32
2.3.1. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus	34
2.3.2. Toiminnallinen tehokkuus	36
2.3.3. Laatu	39
2.4. Kehityskeskustelut	41
3. TUOMIOVALTA JA RIIPPUMATTOMUUS	43
3.1. Perustuslain, ihmisoikeussopimuksen ja EY-oikeuden säännökset riippumattomuudesta	43
3.1.1. Riippumattomuuden käsite ja sisältö	47
3.1.2. Puolueettomuus	53
3.2. Hallintotuomarit	54
3.2.1. Tuomarin riippumattomuus	55
3.2.2. Tuomarin riippumattomuuden takeet	57

3.3. Nimitysvalta	58
4. HALLINTOTUOMIOISTUIMEN TULOSJOHTAMINEN	63
4.1. Johtamisen kaksi eri osa-aluetta	67
4.1.1. Työn suunnittelu	72
4.1.2. Työn organisointi	74
4.1.3. Seuranta ja valvonta	76
5. TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET	78
5.2. Tutkimuksen keskeiset tulokset	78
5.3. Johtopäätöksien pohdintaa	79
LÄHDELUETTELO	83
LIITTEET	
LIITE 1. Kyselylomakkeen saatekirje	92
LIITE 2. Kyselylomake	93

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Tulosjohtamisprosessi

Kuvio 2. Julkishallinnon tulosjohtamisen perusidea

Kuvio 3. Tuloksellisuuden peruskriteerit

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Elina Peltoniemi

Pro gradu -tutkielma:

Tulosjohtaminen ja hallintotuomareiden riippumattomuus

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisoikeus

Työn ohjaaja:

Eija Mäkinen

Valmistumisvuosi:

2014

Sivumäärä: 94

TIIVISTELMÄ

Tutkielman tarkoituksena on tutkia tulosjohtamisen vaikutusta hallintotuomareiden riippumattomuuteen. Tuomioistuimilla ja tuomareilla on Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 3.3 §:ssä turvattu asema muista valtion vallankäyttäjistä. Tässä tutkielmassa tuomarien aseman tarkastelu on rajattu käsittelemään hallintotuomareita eli tuomareita, jotka toimivat hallintotuomioistuimissa, joissa lainkäyttö kohdistuu hallinto-lainkäyttöasioihin ja julkisoikeudellisiin suhteisiin.

Tutkielmassa avataan tuomioistuimen riippumattomuuden käsitettä. Mitä se tarkoittaa rakenteellisesti ja sisäisesti sekä miten lainsäädännössä asiasta säädetään. Tavoitteena on selvittää tuomioistuimen ja yksittäisen tuomarin riippumattomuuden merkitys. Analysoinnissa on käytetty apuna lainsäädäntöä, virallislähteitä, kotimaista kirjallisuutta ja jonkin verran Euroopan unionin virallislähteitä. Kun riippumattomuuden käsite on selvillä, käsitellään tulosjohtamisen vaikutusta tuomareiden riippumattomaan asemaan. Tässä pääasiallisena aineistona on hallintotuomareille suoritettu kysely, jossa pyrittiin kartoittamaan tuomarikunnan mielipidettä siitä loukkaako tulosjohtaminen heidän riippumatonta asemaa. Tutkielman lähestymistapa on pääosin lainopillinen ja sen perustana on perustuslain 3.3 §, jossa säädetään riippumattomuudesta ja sitä työssä analysoidaan laajasti.

Tulosjohtamisen voidaan katsoa sopivan hallintotuomioistuimiin niin teorian kuin tehdyn kyselynkin pohjalta. Hallintotuomareiden pääasiallinen kanta asiaan oli, että tulosjohtamisen kautta asetetut tavoitteet ovat määrällisiä eivätkä ne loukkaa tuomarin riippumattomuuden ydintä, eli yksittäisen lainkäyttöasian ratkaisua sillä tavoin, että siinä puututtaisiin ratkaisun sisältöön. Ongelmina nähtiin kuitenkin laadun laskeminen, joka on osa kokonaisvaltaista tuloksellisuutta sekä tuomareiden nimitysmenettely, jonka kautta tuomarin riippumattomuus voi vaarantua.

AVAINSANAT: Riippumattomuus, tulosjohtaminen, tulosohejaus, hallintotuomari, hallintotuomarin riippumattomuus, hallintotuomioistuin, hallinto-oikeus, valtiosääntöoikeus

1. JOHDANTO

Hallintotuomioistuintoiminta on vallankäyttöä, jolta odotetaan puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Nämä vaatimukset koskevat niin tuomioistuimia kuin niissä toimivia tuomareitakin. Keskeisin tätä periaatetta tukeva säännös on Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 3 §, jossa on riippumattomuusperiaatteen lisäksi, säädetty vallan kolmijako-opista¹. Kuitenkin valtionhallinnon uusitun talousarviolainsäädännön seurauksena käyttöön otettiin 1990-luvulla tulosohjausjärjestelmä sekä tulosjohtamisjärjestelmä, jotka ovat aiheuttaneet jännitteen riippumattomien tuomareiden ja johtamisjärjestelmän välille.²

Kaikki tuomioistuimet poikkeavat hyvin paljon muista valtionhallinnon viranomaisista, kun on kyse tulosohjauksesta ja tulosjohtamisesta, sillä riippumattomuusperiaatteen vuoksi niitä ei voi ohjata kuin taloudellisesti. Tulosohjauksen ja tulosjohtamisen sopivuudesta tuomioistuimeen on käyty vilkasta keskustelua vuosien varrella. Keskusteluun ovat osallistuneet sekä tuomioistuinten että ministeriöiden toimijat. Myös oikeuskansleri on lausunut oman mielipiteensä. Keskeisenä ongelmana keskusteluissa on lähtökohdaisesti tullut esiin se, vaarantaako tulosohjaus tuomioistuinten tai tuomarien riippumattomuuden. Kuitenkin esimerkiksi Kuopion hallinto-oikeuden ylituomari Veijo Tarukannel on 15.3.2013 tuomaripäivillä pitämässään puheessa todennut, että tuomioistuinta voi ja sitä tulee johtaa. Johtamisella Tarukannel tarkoitti niin hallinto-oikeuden lainkäyttöä kuin muutakin toimintaa.³ Myös Pekka Hallberg on katsonut, että riippumattomat tuomioistuimet ovat virastoyksiköitä, joille on asetettava vaatimuksia työn sujumisen ja tehokkuuden suhteen⁴. Tämä tarkoittaa sitä, että myös tuomioistuimia tulisi voida virastoyksikköinä johtaa juuri tulosjohtamisen keinoin.

¹ Kolmijako-oppiin palaan myöhemmin tutkielmassa, mutta tiivistetysti tämä tarkoittaa sitä, että perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta on jaettu eri toimijoille.

² Koskelo 2006.

³ Tarukannel 2013: Voiko tuomioistuinta johtaa?

⁴ Nikula 2000: 1108. Lainaus Pekka Hallbergin esitelmästä syyttäjäyksiköiden neuvottelupäivillä 22.9.2000. Pekka Hallberg toimi korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä vuosina 1993-2012.

1.1. Tutkimuksen taustaa

Valtionhallinnossa, 1980-luvun lopulta alkanut budjetoinnin uudistaminen⁵ on ollut yksi suurimpia valtionhallinnon ohjaukseen ja virastojen sisäiseen johtamiseen vaikuttaneista uudistuksista. Uudistus lisäsi virastojen omaa päätäntävaltaa määrärahojen jaossa. Virastoille annettiin uudistuksen myötä vapaus jakaa niille annetut määrärahat viraston sisällä siten miten he itse parhaaksi kokevat. Samalla uudistus aiheutti paineita valtionhallinnon virastojen johtamiselle.

Budjetoinnin uudistaminen ja valtionhallinnon tulosohtauksen⁶ kehittäminen tulivatkin edellyttämään virastoilta uudenlaista johtamista, joka ei ollut mahdollista vanhan byrokrattisen tavoitejohtamisen⁷ keinoin. Uusi tulospainotteinen johtamismalli tuli edellyttämään virastoilta toiminnan seuranta sekä toiminnan taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden arviointia.⁸

Tuomioistuinlaitoksessa tulosohtausjärjestelmän piiriin siirryttiin vuosien 1992-1995 aikana⁹. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että tuomioistuimien oli siirryttävä uudenlaiseen johtamismalliin vuoteen 1995 mennessä. Muutosta oli tapahduttava niin työtavoissa kuin tuomioistuimen organisaatiossakin.

Hallintotuomioistuimien tulosohtajana toimii oikeusministeriö. Tulosohtauksen avulla tuomioistuimien toiminta on tarkoitus saada tehokkaammaksi ja tuloksellisemmaksi. Tulosohtauksessa oikeusministeriön kanssa asetettuja tavoitteita pyritään käytännössä hallintotuomioistuimissa toteuttamaan tulosjohtamisen avulla. Tulosvastuu jakaantuu hallinto-oikeuslain (26.3.1999/430) 4 ja 13 b.1 §:n mukaisesti ylituomarin lisäksi myös

⁵ Budjetoinnin uudistaminen tarkoittaa tässä kohdin sen yksinkertaistamista olennaisesti ja erityisesti sitä, että virastojen ja laitosten eri momenteille jaetut toimintamenot koottiin yhtenäiseksi toimintamenomomentiksi. Ks. Temmes & Kiviniemi 1997: 38.

⁶ Luonteeltaan kustannustietoinen tulosohtausjärjestelmä käynnistyi valtionhallinnossa 1980-luvun lopulla. Tulosohtausjärjestelmän käynnistyminen oli seurausta 1980-luvun kritiikistä, joka kohdistui muun muassa julkisten palveluiden laatuun, määrään, saatavuuteen ja tehottomuuteen. Ks. Joustie 2007.

⁷ Tavoitejohtamisjärjestelmän soveltamisessa oli ongelmia ja ulkoiset edellytykset tavoitejärjestelmän käyttöönotolle eivät olleet riittävät. Tulosohtausjärjestelmä ulottui koko valtionhallinnon ohjausrakenteiden uudistamiseen, kun tavoitejohtamisjärjestelmä rajoittui vain virastojen ja laitosten sisäiseksi johtamisuudistukseksi. Ks. Lehto 1992: 1, 14; Lumijärvi & Salo 1996: 9, 11.

⁸ Temmes 1990: 60.

⁹ Oikeusministeriö 2006: 3.

jaostojen puheenjohtajille, vaikka viime kädessä hallintotuomioistuimien tuloksesta vastaa ylituomari. Ylituomarin tulee johtaa hallintotuomioistuimen työtä siten, että työskentely tuomioistuimessa tuottaa sille asetetut tulokset.

Saavutettavat tavoitteet määritellään tuomioistuimittain vuosittain oikeusministeriön kanssa tehtävässä tulossopimuksessa. Koska tuomioistuimien tuloksellisuuden mittaaminen on vaikeaa vain ratkaistujen asioiden lukumäärällä, määräytyy toiminnan tuloksellisuus yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, laadunhallinnasta, henkisten voimavarojen hallinnasta sekä toiminnallisesta tehokkuudesta.¹⁰ Näihin kaikkiin osa-alueisiin voidaan tulosjohtamisen kautta vaikuttaa. Edellä mainittu tarkoittaa myös riippumattomien tuomareiden johtamista.

1.2. Tutkimusongelman hahmottaminen

Lähdin suunnittelemaan tutkielmaani pohtien muun muassa seuraavanlaisia kysymyksiä, mitkä tulosjohtamisen osa-alueet ovat ristiriidassa tuomareiden riippumattomuuden kanssa? Miltä osin tulosjohtaminen vaarantaa tuomareiden riippumattomuuden? Vaarantavatko esimerkiksi vaatimukset työn tuottavuuden parantamisesta tuomareiden riippumattoman aseman? Voidaanko tuomareita ylipäättään johtaa tuloshakuisesti vai olisi-ko jokin muu johtamismalli sopivampi tuomioistuimiin?

Tulosohjauksen ja tuomioistuimien riippumattomuuden suhdetta on pohdittu paljon, mutta tuomareiden riippumattomuuden ja tulosjohtamisen suhde ei ole saanut juurikaan huomiota. Tutkielman tarkoituksena on siis selvittää hallintotuomareiden ajatuksia ja mielipiteitä tulosjohtamisen soveltuvuudesta hallintotuomioistuimiin johtamismenetelmänä, kun ottaa huomioon laissa säädetyn tuomareiden riippumattoman aseman.

Ensimmäisenä tutkielmassa tarkastellaan sitä, vaarantaako hallintotuomareiden riippumattomuuden se, että hallinto-oikeuksien ylituomari vastaa oikeusministeriön kanssa tehdyssä tulossopimuksessa asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Aiheeseen

¹⁰ Valtiovarainministeriö 2003: 25.

liittyen tarkastellaan, millaisia keinoja ylituomarilla, on suhteessa tuomareihin, käytettävissä, jotta sovitut tulostavoitteet saavutetaan.

Toisena aiheena tarkastellaan sitä, vaarantaako jaostolla toimivien tuomareiden riippumattomuuden se, että hallinto-oikeuden jaostojen puheenjohtajat vastaavat ylituomarille tuomioistuimen sisäisissä tulosneuvotteluissa jaostoille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta. Tähän liittyen tarkastellaan myös jaoston puheenjohtajan käytettävissä olevia keinoja suhteessa tuomareihin tulostavoitteiden saavuttamiseksi.

Kolmantena tarkastelun kohteena on henkilöstön suhtautuminen tulosohjaukseen ja -johtamiseen ja sen sopivuudesta tuomioistuinlaitokseen. Tutkimuksessa selvitetään sopsiko tuomareiden mielestä jokin toinen johtamismalli kuin tuloksellisuuteen painottuva tulosjohtaminen tuomioistuimiin.

1.3. Metodi ja rakenne

Suurin osa oikeustieteellisestä tutkimuksesta on lainoppia. Myös tämän valtiosääntöoikeuden sekä hallinto-oikeuden alueelle sijoittuvan tutkielman metodi¹¹ on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen¹². Oikeusdogmaattisen tutkielman keskeisimpänä tutkimusongelmana on selvittää mikä on voimassaolevan oikeuden sisältö kyseisessä oikeusongelmassa¹³. Koska tutkielma sijoittuu suurimmilta osin oikeusdogmatiikan alueelle, selvitan tutkimusaiheeni käymällä läpi aiheeseen liittyvää, julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä, sekä tulkitsemalla ja systematisoimalla lain säännöksiä. Oike-

¹¹ Metodologian voidaan suppeasti katsoa tarkoittavan tutkimusmenetelmiä, eli kuinka tutkimusaiheesta hankitaan tietoa, kuinka sitä analysoidaan, johtopäätöksiä tuotetaan ja kuinka hankitun tiedon merkitystä perustellaan. Kun katsotaan metodologiaa laajasti voidaan siihen lukea kuuluvaksi kysymys oikeutta koskevan tiedon olemuksesta ja lähtökohdista. Metodoin tulisi olla muuttumaton, itsenäinen ja pysyvä suhteessa muihin tiedontuotannon tekijöihin. Ks. Häyhä 1997: 23–24; Hirvonen 2011: 9. Metodi toimii kirjoittajan apuvälineenä, jonka avulla kirjoittaja voi saada aiheestaan esille jotain merkittävää ja mielenkiintoista. Kirjoittajan valitsema metodi myös auttaa tarkastelemaan työn kohteena olevaa ongelmaa tietyistä näkökulmista. Kaiken kaikkiaan tutkimusongelma ja metodi kuuluvat tiukasti yhteen. Ks. Husa, Mutanen & Pohjolainen 2001: 18.

¹² Oikeusdogmatiikka eli lainoppi on julkisoikeudellisen tutkimuksen yksi keskeisimmistä tutkimushaaroista. Se tutkii oikeusnormeja eristettyinä, tietyllä alueella, tietyssä aikana voimassa olevina oikeusnormeina. Ks. Husa 1995: 133–134.

¹³ Husa ym. 2001: 13.

usdogmaattista tutkielmaa puoltaa myös se, että tutkimuksen punainen lanka tulee olemaan perustuslain 3.3 §:n sisältämän riippumattomuuden käsitteen avaaminen ja sen merkityssisällön löytäminen hallinto-oikeustuomareiden riippumattomuuden näkökulmasta.

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa tulee eteen tulkinnan ongelma kahdessa tilanteessa. Tällaiset tutkimusasetelmat ovat lakitekstikeskeinen¹⁴ ja ongelmakeskeinen^{15,16}. Oma tutkielmani sijoittuu lakitekstikeskeiseen tutkimusasetelmaan, sillä tarkoitus on pohtia ja tulkita riippumattomuussäännöstä, jossa ei ole tarkasti kirjoitettu mitä riippumattomuus todella tarkoittaa. Riippumattomuudesta on säädetty perustuslaintasoisesti, mutta mitä tämä käsite pitää sisällään. Salliiko lainsäädäntö esimerkiksi hallintotuomareiden ohjaamisen tuottavuuden nimissä vai kajotaanko silloin heidän riippumattomaan asemaan.

Oikeusdogmatiikan lisäksi tutkielmassa on käytetty metodina oikeussosiologiaa¹⁷. Tutkielman empiirinen osio muodostuu kvalitatiivisesta kyselytutkimuksesta, jonka olen tehnyt hallintotuomareille. Tuloksien avulla pyrin selvittämään muun muassa; mitä he yleisesti ajattelevat tulosjohtamisesta ja miten heitä tulosjohdetaan. Lisäksi pyrin selvittämään mitä hallintotuomarit ajattelevat tulosjohtamisesta suhteessa tuomarin riippumattomaan asemaan eli milloin ja millä tavalla johtaminen on sallittua ja katsovatko tuomarit tulosjohtamisen loukkaavan heidän riippumattomaa asemaa.

Tutkielmani olen rajannut koskemaan vain hallinto-oikeuksia ja niissä toimivia virkamiestuomareita eli niin sanotusti hallintotuomareita. Näin ollen en käy läpi miten esimerkiksi yleisiä tuomioistuimia tai niiden virkamiestuomareita tulosjohdetaan.

¹⁴ Lakitekstikeskeisen tutkimuksen lähtökohtana voi olla jokin ilmaisu, useimmiten lakitekstin lause. Tehtävänä voi olla silloin tulkintavaihtoehdon perusteleminen, sillä teksti voi olla sen verran epätarkasti tai moni merkityksellisesti kirjoitettu, että tekstin tulkinnalle jää selvästi tilaa. Merkittävää lakitekstikeskeisessä tutkimuksessa on tulkinta eli toisin sanoen valintaratkaisu ja suoritettujen valinnan perusteleminen. Aarnio 1982: 61.

¹⁵ Ongelmakeskeisen tutkimuksen lähtökohtana on jokin todellinen tai kuviteltu, mutta mahdollinen oikeusongelma. Aarnio 1982: 62.

¹⁶ Aarnio 1982: 61.

¹⁷ Oikeussosiologia käyttää empiiristä eli kokemusperäistä menetelmää hyväkseen tutkiessaan oikeuselämän ja oikeudellisten toimijoiden toiminnan säännönmukaisuuksia. Eli toisin sanoen oikeussosiologiassa selvitetään muun muassa sitä, miksi ja millä tavalla oikeusjärjestyksen sääntöjä noudatetaan. Husa ym. 2001: 14.

Tutkimus koostuu viidestä pääluvusta. Toisessa luvussa lähdetään liikkeelle tulosjohtamisella ja sillä mitä tuloksellisuudella on tarkoitettu julkisella sektorilla. Käyn työn laajuuden huomioon ottaen aika pintapuolisesti läpi, miten tulosjohtaminen käytännössä toimii ja, mitä siihen kuuluu. Johtamisen käsitteen avaaminen kokonaisuudessaan tarkoittaisi työn paisumista tarpeettomasti. Lisäksi selvitän tuomioistuimien erityispiirteitä tulosohjausprosessissa sekä, miten tuloksellisuutta lopulta arvioidaan hallintotuomioistuimien osalta.

Tutkielman lähdeaineisto muodostuu tältä osin tulosjohtamista käsittelevästä kirjallisuudesta. Tavoitteena olisi antaa kuva siitä, miten organisaatiota johdetaan, kun puhutaan tulosjohtamisesta. Tässä tutkimuksessa syvennyttään aiheen mukaisesti hallinto-oikeuksien tulosjohtamiseen.

Kolmannessa luvussa tarkoituksena on selvittää ja avata tuomiovallan ja varsinkin tuomareiden riippumattomuuden käsitettä, mitä se tarkoittaa ja kuinka pitkälle se ulottuu eli mikä heidän valtiosääntöoikeudellinen asema on. Käyn läpi riippumattomuuden määrittävät lainkohdat kotimaisen lainsäädännön osalta ja Suomea velvoittavien Euroopan unionin ja ihmisoikeussopimuksen säädöksiä osalta. Neljännessä luvussa päästään tutkimusongelmaan, eli miten tulosajattelua ja tulosjohtamismallia sovelletaan kohdeorganisaatioihin, hallinto-oikeuksiin ja siellä työskenteleviin hallintotuomareihin. Viidennessä luvussa on yhteenvedon ja johtopäätöksien aika. Tehdyn kyselyn vastauksia käydään läpi työn jokaisessa luvussa johdantoa lukuun ottamatta.

Tässä osassa tutkielmaa oikeuslähteistä korostuvat virallislähteet eli lakiteksti ja varsinkin perustuslaki, lainvalmistelutyöt¹⁸ sekä oikeuskirjallisuus, josta erityisesti valtiosääntöoikeudellinen sekä hallinto-oikeudellinen tutkimus on suuressa roolissa. Lähdeaineisto sisältää myös artikkeleita oikeustieteellisistä julkaisuista sekä runsaasti virallisaineistoa.

¹⁸ Jotta voidaan selvittää voimassa olevan oikeuden ”oikea” tulkinta, on syytä tutustua lainsäädännön valmisteluaineistoon. Valmisteluaineiston painoarvon voidaan katsoa olevan sitä voimakkaampi mitä lähempänä se on tehty lopullista säädöksen päätöksentekoa. Husa ym. 2001: 35.

Tutkimuksen pääongelmaksi voisi edellä mainitun perusteella asettaa kysymyksen: Vaarantaako tulosjohtaminen hallintotuomareiden riippumattomuuden? Tätä kysymystä avataan niin lähdekirjallisuuden, lain systematisoinnin ja tutkimuksen laadullisella osiolla. Lähtökohtana kysymyksen avaamiseen on perustuslain 3.3 §:n mukainen riippumattomuus.

1.4. Kvalitatiivisen tutkimuksen luonne

Kvalitatiivisen eli laadullisen ja kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimusotteen välillä ei ole syytä tehdä vastakkainasettelua, vaan metodologioiden välillä vallitsee jonkinlainen jatkumo. Vaikka tutkimusotteet eroavat hyvinkin paljon toisistaan, voidaan esimerkiksi kvantitatiivisessa soveltaa kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmiä. Näin ollen tutkimusotteiden rajat eivät ole aina selkeät.¹⁹

Kvantitatiivisen tutkimuksen haastattelussa strukturoidut kysymykset esitetään satunnaisesti valitulle otokselle eli tehdään niin sanottu survey-tutkimus²⁰. Tehdyt havainnot perustellaan lukujen sekä niiden välisten systemaattisten ja tilastollisten yhteyksien avulla. Tämä tarkoittaa myös sitä, että aineisto saatetaan taulukkomuotoon, jolloin tutkimusyksiköille annetaan arvoja eli muuttujia.²¹ Eroja tutkimusotteiden välillä on lisäksi havainnoinnissa, tekstianalyysissä ja litteroinnissa²².

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineistoa analysoidaan kokonaisuutena. Perusteluita ei näin ollen voida esimerkiksi yksilöhaastatteluissa rakentaa yksilöiden eroihin eri muuttujien suhteen ja niiden erojen tilastollisiin yhteyksiin suhteessa muihin muuttujiin.²³ Yksinkertaisimmillaan voitaisiin sanoa laadullisen aineiston tarkoittavan sellaista aineistoa, joka on ilmiasultaan tekstiä ja joka on syntynyt joko riippumatta tai riippuen

¹⁹ Metsämuuronen 2000: 13, ks. Alasuutari 1995: 22–23. Esimerkkinä voidaan tästä mainita muun muassa se, että haastatteluilla kerättyä aineistoa voidaan analysoida niin kvalitatiivisesti kuin kvantitatiivisestikin. Eskola & Suoranta 2005: 13.

²⁰ Metsämuuronen 2000: 14.

²¹ Alasuutari 1995: 25.

²² Metsämuuronen 2000: 14.

²³ Alasuutari 1995: 29.

tutkijasta²⁴. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa keskitytään myös useimmiten kvantitatiivisesta tutkimuksesta poiketen, määrällisesti pieneen aineistoon ja sitä pyritään analysoidaan mahdollisimman perusteellisesti²⁵.

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa lähdetään liikkeelle niin sanotusti puhtaalta pöydältä. Hypoteesittomuuden vuoksi tutkijalla ei ole valmiita ennako-olettamuksia tutkittavasta aiheesta tai tutkimuksen tuloksista. Tutkijan tulisi itsekkin yllättyä ja oppia tutkimuksensa aikana. Näin ollen tutkija voi löytää aineiston avulla uusia näkökulmia eikä vain todentaa jo aiemmin epäilemäänsä eli kvalitatiivisessa tutkimuksessa aineisto ei ole hypoteesien todistaminen, vaan aineiston avulla hypoteesien keksiminen.²⁶

Kvalitatiivinen tutkimus voidaan jakaa kahteen eri osaan; havaintojen pelkistämiseen ja tutkimuksessa olemassa olevan kysymyksen ratkaisemiseen. Havaintojen pelkistämässä aineistoa tarkastellaan aina siitä näkökulmasta, mikä on teoreettisen viitekehyksen ja kysymyksenasettelun kannalta olennaisinta. Toiseksi havaintojen pelkistäminen vaatii havaintomäärän yhdistämistä joko yhdeksi havainnoksi tai ainakin vähäisemmäksi havaintojen joukoksi²⁷. Näin ollen havainnoista tulee etsiä yhteinen piirre, nimittäjä tai muotoilemalla sääntö, joka pätee koko aineistoon.²⁸ Tilastollisiin yleistyksiin²⁹ laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä, kuten määrällisessä tutkimuksessa tehdään³⁰. Sisällönanalyysi prosessin tarkoituksena on informaatioarvon lisääminen, kun kerätystä aineistosta luodaan selkeää ja yhtenäistä informaatiota. Selkeän aineiston avulla voidaan tehdä luotettavampia ja selkeitä johtopäätöksiä tutkittavasta ongelmasta.³¹ Lopulta tuotettujen johtolankojen ja käytettävissä olevien vihjeiden avulla tehdään merkitystulkinta tutki-

²⁴ Esimerkkinä kvalitatiivisista aineistoista voitaisiin mainita esimerkiksi haastattelut ja havainnoinnit. Havaintoja voidaan tehdä muun muassa henkilökohtaisista päiväkirjoista, omaelämänerroista, kirjeistä tai muista vastaavista. Eskola & Suoranta 2005: 15.

²⁵ Eskola & Suoranta 2005: 15, 18. Esimerkkinä kvalitatiivisista aineistoista voitaisiin mainita esimerkiksi haastattelut ja havainnoinnit. Havaintoja voidaan tehdä muun muassa henkilökohtaisista päiväkirjoista, omaelämänerroista, kirjeistä tai muista vastaavista.

²⁶ Emt. 2005: 19–20.

²⁷ Sisällönanalyysin avulla tiivistämään se selkeään muotoon säilyttäen silti aineiston informaatio. Tuomi & Sarajärvi 2013: 108.

²⁸ Alasuutari 1995: 30–31.

²⁹ Yleistyksellä laadullisessa tutkimuksessa tarkoitetaan saturaatiota, jolloin aineisto alkaa toistamaan itseään ja näin ollen aineistosta voidaan tehdä yleistyksiä. Saturaatio ei kuitenkaan sovi kaikkiin laadullisiin tutkimuksiin. Tuomi & Sarajärvi 2013: 87–88.

³⁰ Alasuutari 1995: 29; Tuomi & Sarajärvi 2013: 85.

³¹ Tuomi & Sarajärvi 2013: 108.

muksessa asetettuun kysymykseen tai kysymyksiin eli niin sanotusti ratkaistaan tutkimuksessa oleva ongelma³².

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa korostuu henkilöiden tietämys tutkittavasta aiheesta. Näin ollen tutkimukseen tulisi valita vastaajia jotka, tietävät tutkittavasta asiasta mielellään mahdollisimman paljon tai heillä olisi mahdollisesti kokemusta asiasta. Tutkimukseen valittujen vastaajien valinnan ei tulisi olla satunnaista vaan ennalta harkittua.³³

1.4.1. Kyselyn toteuttaminen ja tutkielman luotettavuuden pohdinta

Tämän tutkimuksen voidaan katsoa olevan kvalitatiivinen tutkimus, edellisessä kappaleessa mainittujen ominaisuuksien mukaan. Kvalitatiiviselle tutkimukselle ominaiseen tapaan olen myöhemmin tarkentanut alkuperäistä tutkimusaineistoani. Olen täydentänyt kyselystä saamaani aineistoa muun muassa hallinto-oikeuksien toimintakertomuksista saaduista tiedoista, jotka osittain täydentävät omaa aineistoani.

Kyselytutkimukseen vastaajat valittiin ylituomareiden avulla jokaisessa hallinto-oikeudessa lukuun ottamatta Vaasan hallinto-oikeutta, josta valitsin vastaajat itse sekä yhtä hallintotuomaria, jonka tunnen ennestään, mutta hän ei työskentele Vaasan hallinto-oikeudessa. Ylituomarit valitsivat joukostaan vastaajat, jotka tietävät asiasta joko oman asemansa kautta tai ovat muutoin aiheesta kiinnostuneita. Se että suurin osa vastaajista on tullut ylituomareiden kautta saattaa vähentää tutkimuksen luotettavuutta. Toisaalta näin saatiin vastaajien joukkoon muun muassa ylituomareita, jaoston puheenjohtajia, johtoryhmän jäseniä, ammattiyhdistysaktiivi ja aiheesta kiinnostuneita rivituumareita. Näin ollen vastaajien erilaisten taustojen ja erilaisen aseman kautta saatiin mahdollisimman monipuolinen näkemys asiaan. Lisäksi itse valitsin yhteensä seitsemän vastaajaa. Tämän seikan taas koen lisäävän tutkimuksen luotettavuutta.

Kyselytutkimus suoritettiin keväällä 2014 Vaasan, Kuopion, Hämeenlinnan, Turun ja Oulun hallinto-oikeuksissa. Kyselylomakkeet lähetettiin 19 hallintotuomarille. Kyselylomakkeen liitteenä oli saatekirje (liite 1), jossa vastaajille annettiin vastausajaksi noin

³² Alasuutari 1995: 35.

³³ Tuomi & Sarajärvi 2013: 85.

kaksi viikkoa.

Määräaikaan vastauksista palautui 12. Määräaika jatkettiin vielä kolmella päivällä, jonka aikana vastauksia tuli neljä, eli kyselyyn vastasi 16 hallintotuomaria. Vastauksien määrää voidaan pitää hyvänä ja tämä oli tarkoituskin, sillä vastaajien joukko oli ennalta sovittu. Jokaisesta kyselyyn osallistuneista hallintotuomioistuimesta tuli vähintään yksi vastaus. Haastateltavien määrä on mielestäni riittävä pro gradu –tasoiselle tutkimukselle, mikä myös lisää tutkimuksen luotettavuutta.

Uskottavuus on yksi luotettavuuden kriteerejä ja se tarkoittaa sitä, että tutkija tarkastaa omat käsitteellistyksensä ja tulkintansa antamalla tutkittavien arvioida tulkintojen vastaavuus. Koska ei kuitenkaan ole varmaa, että tällainen lisääisi tutkimuksen uskottavuutta ja sitä kautta luotettavuutta, en esittänyt tutkimuksen tuloksia tutkittaville. Tutkittavat voivat olla liian sokeita omille tilanteilleen, jolloin heiltä ei saisi puolueetonta mielipidettä asiasta.³⁴

³⁴ Eskola & Suoranta 2005: 211.

2. TULOSJOHTAMINEN

2.1. Tavoitejohtamisesta tulosjohtamiseen

Tavoitejohtamisen aikaan 1970-luvun alussa Suomen hallinto kasvoi, uusia virastoja perustettiin ja niiden tehtävät monipuolistuivat. Samalla virkamieskunta laajeni ja muuttui myös laadultaan. Hallinnolle tuli uusia hyvinvointitehtäviä, jotka poikkesivat niin sanotuista perinteisistä tehtävistä. Tällaisten lähtökohtien puitteissa tavoitejohtamista tuotiin valtionhallintoon. Aika ei kuitenkaan ollut vielä kypsä 1970-luvulla tavoitteellisen johtamisen soveltamiseen. Suurimmaksi osaksi ongelmia aiheutti yleinen hallintokulttuuri sekä virastojen byrokraattinen organisaatiokulttuuri. Ongelmia tavoitejohtamisen tuomisessa valtionhallintoon oli lisäksi monia muitakin.³⁵

Vaikka tavoitejohtamisen tuomista hallintoon vastustettiin, toteutettiin vuonna 1968 tavoitejohtamisen kannalta tärkein uudistus. Tärkein uudistus koski silloinkin budjetoinnin uudistamista ja keskitettyjen suunnittelujärjestelmien luomista. Kyseiset uudistukset edistivät tavoitteellisen johtamisen kehittämistä. Lisäksi virastoille kehitettiin laskentajärjestelmä, joiden avulla pystyttiin tuottamaan virastojen johdolle niiden tarvitsemää tietoa. Käytännössä nämä suunnittelu- ja laskentajärjestelmät eivät kuitenkaan toimineet, eikä tavoitteellisella johtamisella näin ollen ollut käytettävissä järjestelmiä, joihin se olisi voinut tukeutua.³⁶

Byrokraattisen hallintokulttuurin vallitessa, innostuneiden kehittäjien joukko ei ollut riittävä, eikä siihen joukkoon kuulunut johtoa tai muita keskeisiä avainhenkilöitä. Näin ollen muutosvastarinta oli liian voimakasta ja kehittäjien ääni jäi liian heikoksi. Tukea johtamisen uudistamiselle ei myöskään tullut ylemmältä tasolta valtionhallinnosta. Valtiovarainministeriöllä olikin suuri merkitys tavoitejohtamisen edistäjänä.³⁷

Kun virastot alkoivat kypsyä ajatukseen tavoitteellisesta johtamisesta, sen kehittäminen valtionhallinnossa lopetettiin 1980-luvun alussa, niin ikään valtiovarainministeriön toi-

³⁵ Temmes 1990: 50–58.

³⁶ Emt. 1990: 51.

³⁷ Emt. 1990: 53.

mesta. Vaikka johtamismallin kehittäminen jäädettiininkin, 1970-luvun tavoitejohtaminen käynnisti kuitenkin muutoksen, joka oltiin valmiita toteuttamaan kymmenen vuoden jälkeen 1980-luvulla. Tällöin tulosjohtamista aloitettiin viemään eteenpäin.³⁸

On väitetty, ettei tavoitejohtamisella ja tulosjohtamisella ole ajattelutavoiltaan mitään yhteistä. Toisaalta on taas katsottu, että ne oikeastaan ovat samaa tarkoittavia asioita eri nimillä. Esimerkiksi Peter Drucker, jota on pidetty tavoitejohtamisen oppi-isänä, on ensimmäisissä tutkimuksissaan puhunut tulosjohtamisesta, ja vasta myöhemmin siirtynyt tavoitejohtamisen käsitteeseen.³⁹

Tavoitejohtamisen tunnusomaisiksi piirteiksi on määritelty muun muassa tavoitteiden määrittely, jossa eritellään niin organisaatio kuin yksilötavoitteetkin. Toiminnan suunnittelu vuotuisella tai lyhyemmällä aikajaksolla kuuluu myös tavoitejohtamisen piirteisiin. Samoin tehdyn suunnitelman toteutus ja arviointi. Nämä määritelmät löytyvät tulosjohtamisenkin määritelmästä.⁴⁰ Myös Santalainen, Voutilainen, Porenne & Nissinen (1981: 63.) ovat katsoneet, että johtamisprosessin vaiheet eli työn suunnittelu, toteutus ja seuranta ovat johtamisen pysyviä peruselementtejä.

Peruslähtökohdilta 1970-luvun tavoitejohtaminen ja 1980-luvun tulosjohtaminen on ymmärrettävä samankaltaiseksi, vaikka johtamistavoista on olemassa erilaisia malleja. Molemmat johtamistavat perustuvat tulokselliseen ja tavoitteelliseen toimintaan.⁴¹ Tavoitejohtaminen oli kuitenkin vain osaratkaisu tuloksellisuuteen, sillä sen suurimmat ongelmat liittyivät tuloksetkuuden arviointiin ja tuloskriteerien määrittelyyn.⁴²

2.2. Mitä tulosjohtaminen on?

Tulosbudjetoinnista⁴³ liikkeelle lähtenyt hallinnon siirtyminen 1990-luvulla tulosjohto-

³⁸ Temmes 1990: 58–59.

³⁹ Emt. 1990: 8–9.

⁴⁰ Emt. 1990: 9, lainaus teoksesta Ikonen 1984: 12–16.

⁴¹ Emt. 1990: 9.

⁴² Santalainen, Voutilainen & Porenne 1988: 28.

⁴³ Hallitusmuodon uudet säännökset eli perusperiaatteet vuosittaisen talousarvion laadinnasta ja sisällöstä,

seksi tiesi muutosta valtion hallinnon toimintaan⁴⁴. Toiminnan resurssien lisäykset eivät olleet enää vaihtoehto, vaan virastojen tuli arvioida ja suunnata toimintaansa uudelleen eli toiminnan painopisteet tuli löytää. Tulosbudjetointi on näin ollen ollut myös tulosjohtamiseen siirtymisen tärkeä tekijä, vaikka se ei yksistään tulosjohtamismallia pystyntytkään valtion hallintoon ja sen virastoihin tuomaan.⁴⁵

Tulosjohtamisen oleelliset piirteet ovat tavoite- ja tuloslähtöisyys. Tulosjohtamisprosessia voidaan kuvailla prosessiksi, joka tähtää tulosten saavuttamiseen.⁴⁶ Tämä korostaa pelkän tekemisen sijaan saavutuksien arvostamista eli tärkeää on, se mihin pyritään, eikä pelkästään se, mitä tehdään. Lähtökohtana on jokin päämäärä, tavoite tai tulos.⁴⁷ Tulosten saavuttamisessa huomio kohdistetaan esimieheen tai johtajaan⁴⁸, sillä siinä asemassa toimiva henkilö vastaa oman organisaationsa tuloksellisuudesta⁴⁹. Kuvio 1 havainnollistaa koko tulosjohtamisprosessin.

niin sanotut budjettiperiaatteet sekä netto- ja bruttobudjetointia, määrärahatyyppejä ja valtiontalouden valvontaa koskevat säädökset tulivat voimaan 1.3.1992. Valtion talousarviolakiin tehtiin samankaltaiset muutokset kuin hallitusmuotoon. Talousarviolakiin sisällytettiin laskentatoimen järjestämisvaatimus, joka koski myös toiminnalle asetettujen tavoitteiden seuraamista. Asetus valtion talousarviosta on perusteellisempi. Se käsittelee talousarvion laadinta, rakennetta ja toimeenpanoa sekä tiliorganisaatioita, tilinpäätöstä ja sisäistä valvontaa. Lumijärvi & Salo 1996: 10.

⁴⁴ Kuten aiemmin jo johdannossa mainitsin tulosbudjetointi ja tulosohjaus lisäsi valtionhallinnon virastoille vapautta suunnitella omaa toimintaansa. Tämän vapauden kääntöpuoli oli kuitenkin se, että itseohjautuvuuden lisääntyessä vastapainoksi edellytettiin enemmän tiukkuutta virastojen tulosten suhteen. Näin siirryttiin ohjaamaan toimintaa tulosten avulla, kun sitä aiemmin oltiin ohjattu tiukkojen toimintatapojen avulla. Virkkunen, Paavo & Eero Voutilainen, Martti Laosmaa ja Pekka Salmimies. 1987: 49.

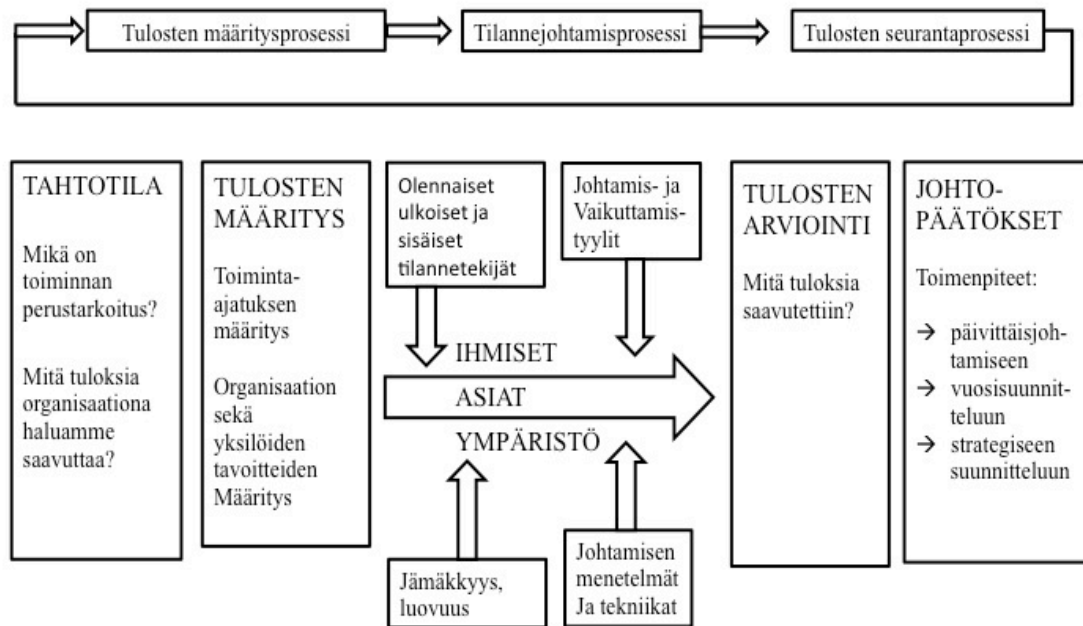
⁴⁵ Temmes 1990: 82–83.

⁴⁶ Santalainen ym. 1981: 64. Ks. Virkkunen ym. 1987: 50. Hallintuomioistuimet eivät ole liiketoiminnallisia virastoja eivätkä ne tavoittele voittoa. Näin ollen hallintotuomioistuimilla tavoiteltava tulos määritellään oikeusministeriön kanssa laadittavassa tulossopimuksessa. Tavoiteltava tulos on tulossopimuksessa määriteltä muun muassa ratkaistavien asioiden määrällä, vaikuttavuudella sekä tehtyjen päätöksien laadulla. Vaikka tulosten mitattavuus on tulosajattelussa tärkeä asia se ei ole kuitenkaan ehdoton ja näin ollen muun muassa laatua ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan käyttää tavoiteltavana tuloksena. Virkkunen ym. 1987: 54, 86.

⁴⁷ Temmes 1990: 77.

⁴⁸ Usein käsitteitä johtaja ja esimies käytetään toistensa synonyymeinä. Käsitteillä on kuitenkin eroa. Johtaja on henkilö, joka asemansa tai myös henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella johtaa ihmisiä joko työryhmänä tai yhteisönä. Näin ollen johtajan asema voi olla joko virallinen tai epävirallinen. Esimiehen asema on aina virallinen. Esimieheksi kutsutaan henkilöä, jolla on toimiensa perusteella laillinen tai sopimusperusteinen määräysvalta niitä ihmisiä kohtaan, joita hän johtaa. Virkkunen ym. 1987: 42–43.

⁴⁹ Esimerkkinä tästä hallinto-oikeuslain (430/1999) 4.3 §, jonka mukaan hallinto-oikeutta johtaa ylituomari, joka myös vastaa hallinto-oikeuden tuloksellisuudesta.



Kuvio 1. Tulosjohtamisprosessi⁵⁰

Vaikka tulosjohtaminen on nimenomaisesti tulostietoista ja tuloksista lähtevää johtamista, se jättää käytännön johtamistyössä esimiehelle paljon vapauksia. Ehdottomuuksia käytännön työssä on oikeastaan kaksi. Ensimmäiseksi määriteltyjen tulosten tulee olla toiminnan johtamisen perusta. Toiseksi niin johtajalla kuin henkilökunnalla, on oltava tahtotila⁵¹ tulostavoitteiden toteuttamiseksi. Jotta tuloksia saadaan aikaiseksi, on johtamisprosessien eli suunnittelun, toteutuksen ja valvonnan oltava kunnossa.⁵²

2.2.1. Tulosten määrittäminen

Työn suunnittelussa tulosjohtaminen painottaa koko organisaation tasolla tulossuunnit-

⁵⁰ Santalainen ym. 1981: 65.

⁵¹ Kauniskan suunnitelma ei usein toteudu jollei sen toteuttamiseen löydy tahtoa. Tavoitteet saatetaan asettaa mekaanisesti, mutta oikea tahtotila voi jäädä passiiviseksi. Niin koko organisaatiolla kuin tulosjohtajallakin tulisi olla tahto haluttujen aikaansaannosten toteuttamiseen. Virkkunen ym. 1987: 52, Santalainen ym. 1988: 51.

⁵² Virkkunen ym. 1987: 48, 50.

telua. Tämä tarkoittaa sitä, että tulossuunnitelmat on tehtävä koko organisaatiolle lähtien liikkeelle sen eri yksiköistä ja yksilöistä, joille jokaiselle on täsmennettävä heiltä vaadittavat tulokset.⁵³ Valtionhallinnossa tulostavoitteiden asettamisvelvoite on säädetty valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 11 §:ssä. Tulosten määrittäminen edellyttää tahtotilaa eli tulosvaatimusten ja odotusten miettimistä ja toiminta-ajatuksen⁵⁴ määrittämistä. Kun tahtotila ja toiminta-ajatus ovat selvillä, niistä johdetaan toimintastrategiat, avaintulokset, tulostavoitteet ja tuloksellisuuskriteerit.⁵⁵

Strateginen suunnitelma sisältää muun muassa toiminta-ajatuksen määrittelyn tai tarkistuksen. Lisäksi strategisessa suunnitelmassa valitaan ja kehitetään toiminta-ajatus toteuttavia toimenpiteitä sekä valitaan päämäärät ja päästrategiat. Toimintapoliitikkojen määrittäminen tai tarkistaminen sekä käytössä olevien voimavarojen kohdentaminen kuuluvat myös strategiseen suunnitelmaan.⁵⁶ Strateginen suunnitelma tulee toteutukseen⁵⁷ vuosisuunnitelmassa. Vuosisuunnitelmassa organisaatio päättää tulevan vuoden ja sitä lyhyemmän aikavälin avaintuloksista, tulostavoitteista ja toimenpiteistä, budjetista ja aikatauluista koko organisaation kuin yksilöidenkin osalta⁵⁸.

Ennen edellä mainittujen suunnitelmien tekoa on hyvä tehdä edellisen kauden analyysijä. Analyysit liittyvät tiukasti johtamisprosessiin, suunnittelun ja seurannan väliin. Esimerkiksi niin sanottu lähtökohta-analyysi alkaa organisaation menestystekijöiden keräilyllä. Menestystekijöillä tarkoitetaan ominaisuuksia, resursseja, tietoja, taitoja, kykyjä ja aikaansaannoksia, jotka tekevät organisaation toiminnan tulokselliseksi. Analyysin keskeinen tehtävä on kerätä monipuolista tietoa johtopäätöksiä varten. Tietoa voidaan kerätä muun muassa olemassa olevista tilastoista, arviointilomakkeista ja projektiryhmien aikaansaannoksista. Jotta organisaatio hyötyisi tehdyistä analyysistä, sen on vedettävä niistä täsmälliset ja syvälliset johtopäätökset toiminnan jatkosuunnittelua

⁵³ Virkkunen ym. 1987: 50–51.

⁵⁴ Organisaation toiminta-ajatuksen tarkoituksena on kertoa niin sisäisille kuin ulkoisillekin sidosryhmille, mitä varten organisaatio on olemassa ja mitä se tekee tarkoituksensa saavuttamiseksi. Tuomioistuimilla ei ole vahvistettua toiminta-ajatus. Voidaan kuitenkin katsoa, että tuomioistuimien toiminta-ajatus tulee suoraan esimerkiksi perustuslain 3 ja 21 §:stä. Ks. Santalainen ym. 1988: 54–55, Oikeusministeriö 2003: 438.

⁵⁵ Santalainen ym. 1981: 64–65, Lumijärvi & Salo 1996: 30.

⁵⁶ Santalainen ym. 1981: 83.

⁵⁷ Santalainen ym. 1988: 97.

⁵⁸ Santalainen ym. 1981: 83.

varten. Sekä strategisetsuunnitelmat että vuosisuunnitelmat syntyvät hyvin tehtyjen analyysien ja johtopäätöksien avulla.⁵⁹

Vuosisuunnittelu ja tulosten määrittäminen alkaa organisaation tulossuunnitelman laatimisella. Tulossuunnitelmassa avaintulokset tavoitteineen ovat tärkeimmässä roolissa⁶⁰. Avaintulosten avulla organisaation kehityspyrkimykset konkretisoidaan käytännön toimenpiteiksi⁶¹. Lyhyellä aikavälillä menestys ja pidemmällä aikavälillä kehittymisen varmistaminen edellyttää, että organisaatio saavuttaa sille asetetut avaintulokset⁶². Organisaatiolla voi olla merkittäviä toiminnallisia avaintuloksia vain yhdestä neljään, joiden lisäksi voidaan asettaa tukituloksia yhdestä viiteen kappaletta⁶³.

Voittoa tuottamattomilla organisaatioilla niin kuin usealla valtionhallinnon organisaatioilla tulokset eivät ole liiketoiminnallisia avaintuloksia, kuten puhtaasti voittoa tavoittelevilla liikeyrityksillä. Valtionhallinnossa avaintulokset kohdistuvat suoritusten ja aikaansaannosten ominaisuuksiin eli toiminnallisiin avaintuloksiin, kuten hyvyyteen eli miten hyvin ne tyydyttävät yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeita tai vaikuttavuuteen eli miten toiminnalla vaikutetaan johonkin tärkeänä pidetyn asian edistymiseen. Yhtä hyvin avaintulokset voivat koskea mitattavaa ominaisuutta kuten suoritteiden määrää tai laadullista ominaisuutta, jota ei pysty mittaamaan.⁶⁴

Avaintulosten nimeämisen jälkeen niille tulee asettaa halutun tavoitetason mukaiset tavoitteet, jotka ilmaisevat avaintulosten tahtotilan. Tulostavoitteiden tulee täyttää sopivuuden, joustavuuden, hyväksyttävyyden mitattavuuden sekä haastavuuden kriteerit.⁶⁵ Kun asetetaan uusia tavoitteita voidaan käyttää hyödyksi tietoa menneiden vuosien tuloksista sekä vertailutietoja, miten muut vastaavat organisaatiot ovat toimineet ja millaisia tuloksia ne ovat saavuttaneet⁶⁶.

⁵⁹ Santalainen ym. 1981: 81–83.

⁶⁰ Santalainen ym. 1988: 99.

⁶¹ Virkkunen ym. 1987: 164. Yksittäisen työntekijän kannalta avaintulosten konkretisointi tarkoittaa hänen henkilökohtaisen avaintulosten ja tavoitteiden määrittämistä. Ks. Virkkunen ym. 1987: 164.

⁶² Virkkunen ym. 1987: 54.

⁶³ Santalainen ym. 1988: 99.

⁶⁴ Virkkunen ym. 1987: 54–55, ks. Santalainen ym. 1988: 101.

⁶⁵ Santalainen ym. 1988: 118–119

⁶⁶ Oikeusministeriö 2013 a: 27.

Asetettaessa tulostavoitteita yksilöille, tulisi miettiä millaisessa ympäristössä organisaatio toimii. Tulosperusteiset tavoitteet toimivat silloin, kun työntekijöillä on vaadittava kyky ja tietämys olemassa olevaan tehtävään. Mikäli tehtävät ovat monimutkaisia eikä työntekijöillä ole välttämättä riittävää osaamista, tulisi tulostavoitteiden sijaan keskittyä oppimistavoitteisiin. Tällaisissa tilanteissa tulosperusteiset tavoitteet voivat jopa heikentää työntekijän suorituskykyä. Oli kyse sitten tulostavoitteista tai oppimistavoitteista, on tavoitteiden kuitenkin oltava haasteellisia, jotta niillä on positiivista vaikutusta yksilön suorituskykyyn.⁶⁷

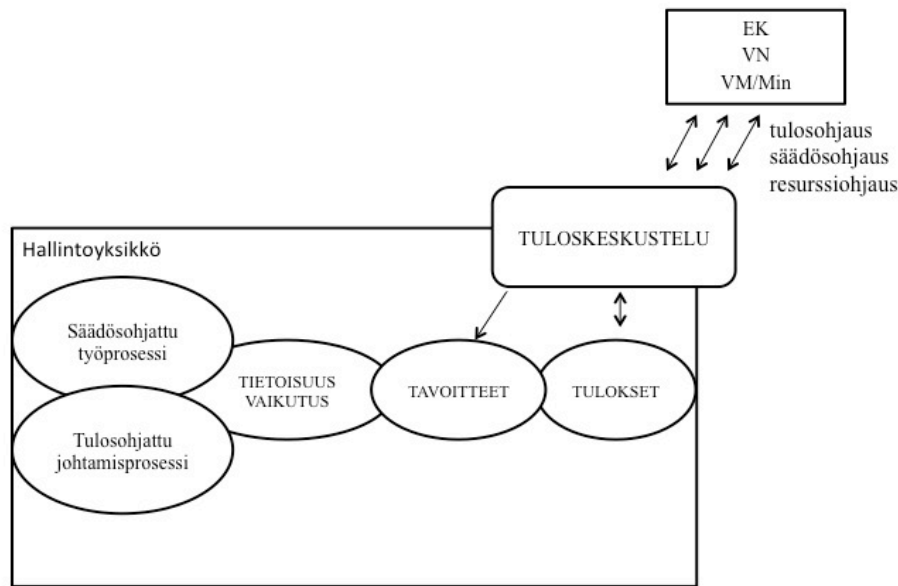
Jotta avaintulosten toteutumista voidaan myöhemmin arvioida, on määritettävä tuloksellisuuskriteerit. Viraston tulee kehittää sen luonnetta ja suoritteita vastaava mittaristo kuvaamaan kattavasti ja puolueettomasti tuloksellisuuden kehittymistä. Viraston toiminta-ajatuksella ja tulosmittareilla tulee olla yhteys.⁶⁸

Valtionhallinnossa virastot eivät voi yksinään asettaa tulostavoitteita, kuten kuviossa 2 käy ilmi. Valtionhallinnon tulosohejauksessa virastoja ohjataan ministeriöiden taholta ja niitä johdetaan määrittelemällä jokaiselle virastolle itselleen sopivat tulostavoitteet, joiden toteutumista voidaan mitata ja arvioida erikseen.⁶⁹

⁶⁷ Oikeusministeriö 2013 a: 29.

⁶⁸ Lumijärvi & Salo 1996: 18–19, 52.

⁶⁹ Lehto 1992: 14.



Kuvio 2. Julkishallinnon tulosjohtamisen perusidea⁷⁰

Tulosohjausprosessissa tulosten määrittäminen menee siten, että valtion ylimmällä tasolla sovitaan pitkän aikavälin tavoitteet, jotka ovat kirjattuna valtion talousarvion pääluokkaperusteluihin. Ne toimivat hallitusohjelman, hallituksen strategia-asiakirjan ja ministeriöiden tavoitteiden lähtökohtana. Alemmalla tasolla tavoitteita asetetaan tukemaan ylemmän tason tavoitteiden saavuttamista⁷¹. Esimerkiksi valtioneuvostossa tehdään päätökset yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteiden toimenpidekokonaisuuksista, jotka kytkeytyvät ja vaikuttavat virastojen palveluihin ja välillisesti tulostavoitteisiin.⁷² Lähtökohta on, että virastolta edellytetään kaikkien asetettujen tavoitteiden saavuttamista annetuilla määrärahoilla⁷³.

Tuomioistuinlaitoksen tulosohjausprosessi eroaa muusta valtionhallinnosta siten, että oikeusministeriö⁷⁴ käy tulosneuvottelut⁷⁵ ensin sektoreittain⁷⁶, jolloin sovitaan koko

⁷⁰ Ikonen 1990: 42.

⁷¹ Oikeusministeriö 2006: 3.

⁷² Valtiovarainministeriö 2003: 26.

⁷³ Valtioneuvoston oikeuskansleri 2000: Tuomioistuinlaitoksen tulosohjaus ja tuomioistuimen riippumattomuus.

⁷⁴ Oikeusministeriö arvioi jokaisen tuomioistuimen kohdalla hyvinkin yksityiskohtaisesti toimintameno- tason. Toimintamääräraha määrätään työmäärätason perusteella arvioidun tulevan henkilöstömäärän kulu-

sektoria koskevista tavoitteista. Hallintotuomioistuimia sektorineuvotteluissa edustaa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti sekä vakuutus- ja markkinaoikeuden ja hallinto-oikeuksien ylituomarit. Sektorin keskeisimmät tavoitteet toimivat alustavina tulostavoitteina valtion talousarviossa.⁷⁷ Kun sektorin tavoitteet on kirjattu valtion talousarvioon, käy oikeusministeriö tulosta tarkentavat yksikkötason neuvottelut suoraan yksittäisten tuomioistuinten kanssa. Yksikkötason neuvotteluissa tarkennetaan sektorineuvotteluiden tulosta, muutoin kuin laadun osalta. Näin saadaan aikaan yksittäisen tuomioistuimen tulostavoiteasiakirja, tulossopimus.⁷⁸

Tehdyssä kyselyssä kysyttiin onko tuomareiden mielestä ongelmallista se, että oikeusministeriö tulosohjaa tuomioistuimia. Kymmenen vastaajaa katsoi, että ongelma on lähinnä teoreettinen eikä käytännössä ongelmia ole ollut. Osa näistä vastaajista katsoi, että tuloksellisuusedellytykset kuuluvat tuomioistuintoimintaan. Toisaalta keinot tuloksellisuustavoitteisiin pääsemiseksi eivät kuitenkaan saisi olla liian tiukasti määräytyä eikä laatuohjaus kuulu oikeusministeriölle.

Ongelmia joiden katsottiin liittyvän välittömästi tai välillisesti tulosohjaukseen olivat vastaajien mukaan muun muassa resurssien epätasainen jakautuminen yleisten ja hallintotuomioistuinten kesken, liian pienten resurssien myötä laadun heikkeneminen, käsittelyaikojen piteneminen, henkilökunnan loppuun palaminen ja se, ettei virastojen johdolla ole riittävästi työkaluja käytössä ratkaistakseen tuloksen tekemistä estäviä ongel-

jen kattamiseksi. Tuomioistuinten suurin kuluerä ovatkin palkkakulut. Sen jälkeen tulevat toimitilakulut, jotka hoidetaan tuomioistuimen budjettiin suoraan. Oikeusministeriö 2006: 12.

⁷⁵ Vuotuiset neuvottelut käydään edellisen vuoden toimintakertomuksen pohjalta, jossa arvioidaan toiminnan onnistumista ja tavoitteiden saavuttamista. Tuomioistuinten toimintakertomusten tulee joka vuosi talousarviosta annetun asetuksen muuttamisesta annetun asetuksen (254/2004) 65a §:n mukaan olla valmiina maaliskuun 15. päivään mennessä, jolloin sitä taas käytetään apuna seuraavan vuoden tavoitteenasetannassa. Oikeusministeriö 2006: 5–6.

⁷⁶ Liljeroos (1999: 619) on katsonut, että oikeusministeriön ja riippumattoman hallintotuomioistuimen välisissä tulosneuvotteluissa sovitaan määrällisistä tavoitteista, joita tuomioistuin pyrkii tulevana vuonna tavoittelemaan. Oikeusministeriö (2006: 5) on tarkoittanut sektoreilla tässä yhteydessä sitä, että yleiset tuomioistuimet ja työtuomioistuin muodostaa oman sektorin ja hallintotuomioistuimet, markkina- ja vakuutus- ja oikeusministeriön sektorin.

⁷⁷ Oikeusministeriö 2006: 5–6. Lumijärvi & Salo (1996: 53–54) katsovat, että tulostavoitteet ilmaisevat millaisiin tuloksiin tiliyksikkö tulee pyrkimään resursseihin suhteutettuna. Ne ovat joko vuoden tai sitä pidemmän ajanjakson toiminta-ajatuksen konkretisointeja, joiden avulla tarkennetaan tiliyksikön toimintalinjaa ja siinä on asetettava tavoitteet niin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kuin toiminnallisen tuloksellisuuden osalta.

⁷⁸ Tulossopimus on tulosneuvotteluista syntyvä kirjallinen pöytäkirja, johon on kirjattu seuraavalle vuodelle sovitut tavoitteet, henkilötyövuodet ja toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi tulossopimuksessa voi olla maininta tulosten seurannasta ja muista asioista. Oikeusministeriö 1999: 54–55.

mia⁷⁹. Myös johtajiin kiinnitettiin tässä kohtaa huomiota. Kahdessa vastauksessa tuli ilmi, että johtajien valinta paikallistasolle on puutteellista, valituilla johtajilla ei ole välttämättä tehtävän edellyttämiä kykyjä johtaa tuomioistuinta.

Kahdessa vastauksessa esiin tuli myös sellainen asia, että tuloksellisesti toimiva tuomioistuin ei tulosneuvotteluissa saa lisäresursseja, kun ilman sitäkin tulosta syntyy. Tämä johtaa jutturuuhkiin, käsittelyaikojen pitenemiseen ja oikeusturvan kärsimiseen. Lisäresursseja annetaan vasta pakon edessä. Katsottiin, että lisäresurssit annetaan lähtökohteisesti epäonnistuneiden yksiköiden johtajien käytettäväksi. Yksi vastaaja taas katsoi, että tällainen lisäresurssien jako ei johdu tulosohjauksesta vaan oikeusturvavaatimuksesta resurssien ollessa rajallisia.

Eräässä vastauksessa tuotiin esiin myös se, että oikeusministeriö ei ole ulottanut valvontaa ja tarkkailua niin pitkälle hallintotuomareiden työhön kuin esimerkiksi kärjäoikeuden tuomareihin. Kärjäoikeudessa tuomareiden tulee käyttää Tarmo-työajanseurantaa, jonka avulla ministeriö seuraa tuomarin käyttämää aikaa eri toimenpiteisiin. Tämän vuoksi hallintotuomareiden suhtautuminen tulosohjaukseen saattaa olla neutraalimpi kuin kärjäoikeuksien tuomareiden.

Kolmessa vastauksessa ei suoranaisesti otettu minkäänlaista kantaa siihen onko tulosohjaus ongelmallista vai ei. Kahdessa vastauksessa katsottiin, ettei yritysmaailmasta kopioitu järjestelmä sovi tuomioistuinlaitokseen. Tuomioistuimien toiminnan kytkös poliittiseen päätöksentekoon katsottiin ongelmalliseksi. Yhdessä vastauksessa viitattiin tähän liittyen muun muassa tuomioistuimien sijaintipaikkakuntiin liittyvään päätöksentekoon.

Kolmanneksi kyselyssä kysyttiin, että mikäli johtovalta annettaisiin tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaiselle, poistuisiko tulosohjaukseen mahdollisesti liittyvät ongelmat. Seitsemässä vastauksessa katsottiin, ettei keskushallintoviranomaisella saavutettaisi mitään hyötyä tai saavutettavat hyödyt menisivät haittojen kanssa tasan. Resurssienjako yleistentuomioistuimien ja hallintotuomioistuimien välillä vain vaikeutuisi entisestään. Uusi väliporras ministeriön ja tuomioistuimien välillä mahdollisesti myös

⁷⁹ Tästä käytettiin esimerkkinä muun muassa tehottomia työntekijöitä, joita ei pysty motivoimaan tulokselliseen työhön rangaistuksen tai palkinnonkaan kautta.

lisäisi byrokratiaa ja määrärahat tulisivat kuitenkin valtion budjetista ja oikeusministeriön kautta. Yhdessä vastauksessa todettiin, että keskushallintoviranomaisen perustaminen ei olennaisesti muuttaisi nykyistä tilannetta, mutta rauhoittaisi niitä, joille vallan kolmijako-oppi on pyhä asia.

Kahdeksassa vastauksessa katsottiin, että erillinen keskushallintoviranomainen voisi poistaa olemassa olevia ongelmia jonkin verran. Tärkeää asiassa olisi miten keskushallintoviranomaisen toiminta järjestettäisiin, että sillä saavutettaisiin hyötyjä. Näissä vastauksissa kuitenkin katsottiin lisäksi, että keskushallintoyksikkö pystyisi nykyistä paremmin kehittämään tuomioistuinlaitosta ja tulosohjausta. Esiin tuotiin kuitenkin että onnistuakseen keskushallintoviranomaiselle tulisi antaa nykyistä enemmän voimavaroja. Annetut lisävoimavarat tulisi keskittää vain tuomioistuimien ohjaukseen. Tämän vuoksi myös katsottiin, ettei hanke ole realistinen nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Vaarana olisi, että keskushallintoviranomainen veisi määrärahoja tuomioistuinlaitoksilta.

Yhdessä vastauksessa katsottiin, että keskushallintoviranomainen voisi ministeriötä vapaammin ohjata tuomioistuimia tai jopa antaa määräyksiä niille, kun epäily riippumattomuudesta poistuisi. Toinen vastaaja taas katsoi, ettei keskushallintoviranomaisen toteuttama tulosohjaus vastaisi nykyistä paremmin vallan kolmijako-opin ja tuomioistuimien riippumattomuuden vaatimuksia.

2.2.2. Toteutus

Tilannejohtaminen on keskeisessä asemassa tulosjohtamisen toteutusvaiheessa. Tilannejohtaminen on päivittäistä johtamista, jonka avulla suunnitelmat muutetaan halutuiksi tuloksiksi johtamalla asioita, ihmisiä ja ympäristöä.⁸⁰

Tilannejohtamistaito edellyttää johtajalta jämäkkyyttä ja luovuutta sekä erilaisien johtamis- ja vaikuttamistyylien, johtamisen tekniikan sekä menetelmien tuloksellista käyt-

⁸⁰ Santalainen ym. 1981: 64–65.

töä⁸¹. Kuten yhdessä kyselyn vastauksessa tuli esiin, ettei johtamiselle voi luetella tiettyä tehtäväluetteloa, sillä johtajan työnjohdolliset välineet vaihtelevat tilanteiden mukaan. Tilannejohtamisessa esimies joutuu esimerkiksi välillä tekemään vaikeitakin päätöksiä lyhyessä ajassa ja tilanteet vaihtelevat hyvinkin lyhyessä ajassa ja vaativat reagoimista⁸². Tällöin esimiehen on myös tunnettava itseltään ja virastoltaan edellytetyt lyhyen ja pidemmän aikavälin tulostavoitteet⁸³. Näin johtaja pystyy keskittymään työsääntöihin oleelliseen ja tekemään oikeat ratkaisut määriteltyjen tavoitteiden kannalta⁸⁴.

Avoimuus on osa tulosajattelua, joka näkyy keskusteluina niin organisaation tavoitteista, tuloksista kuin tilastakin. Johtaja ei tee yksin viraston tulosta ja tulosjohtaminen perustuu alaisen ja johtajan väliseen luottamukseen, tavoitteiden määrittelyyn ja saavutettujen tulosten arviointiin.⁸⁵ Tulostavoitteiden tulee olla selvillä myös henkilöstöllä, joiden kautta johtaja saavuttaa tuloksia. Johtajan tulee voida luottaa henkilöstönsä. Ei ole tarkoituksenmukaista, että johtaja käyttää aikaansa henkilöstön jatkuvaan valvomiseen vaan johtajan tulisi voida luottaa siihen, että kaikki työskentelevät tehokkaasti yhteisen tuloksen eteen. Tilannejohtaminen painottuuikin vahvasti ihmisten johtamiseen.⁸⁶

Tulosjohtaminen arvostaa myös itsenäistä ja aloitekykyistä henkilökuntaa siinä missä esimiehiäkin⁸⁷. Avoimuus mahdollistaa myös tehtävien ja tulosvastuun delegoimisen henkilöstölle. Kun tulosvastuuta delegoidaan henkilöstölle, on heidän vastuullaan määrittää, mitä töitä on tehtävä, jotta delegoitu tulosvastuu toteutuu.⁸⁸ Henkilöstön osalta itsenäisyys korostuu juuri niissä keinoissa, jotka henkilöstö valitsee saavuttaakseen tulostavoitteensa⁸⁹. Kahdessa kyselyn vastauksessa kiinnitettiin huomiota tähän, että hallintotuomioistuimen ylituomarin tulisi osata luottaa työntekijöihinsä ja sitä kautta myös delegoida työtä alemmalle tasolle.

Esimiesten tulee kiinnittää työssään huomiota henkilöstön osaamiseen, työskentelymo-

⁸¹ Santalainen ym. 1981: 64–65.

⁸² Virkkunen ym. 1987: 52.

⁸³ Santalainen ym. 1981: 157.

⁸⁴ Virkkunen ym. 1987: 52.

⁸⁵ Temmes 1990: 77.

⁸⁶ Virkkunen ym. 1987: 52.

⁸⁷ Temmes 1990: 77.

⁸⁸ Santalainen ym. 1981: 157.

⁸⁹ Temmes 1990: 77.

tivaatioon, toimintaorganisaatioon, materiaali-, hallinto- ja laskentapalveluihin. Näitä on jatkuvasti kehitettävä tulosten saavuttamiseksi. Kun henkilöstöä koulutetaan ja heidän työskentelymotivaatiota pidetään yllä, on organisaatiolla edellytykset parempien tulosten tekemiseen.⁹⁰ Henkilöstön johtaminen vaatii esimieheltä myös ihmistuntemusta. Kun esimies tuntee alaisensa, hänellä on paremmat edellytykset hoitaa johtamistyönsä tuloksekkaasti⁹¹.

Erityisen haasteelliseksi tilannejohtamisen tekee se, ettei ihmisten ja ympäristön hallinta ole ennakoitavissa⁹². Dynaamisuus onkin yksi tulosjohtamisen arvoista. Se tarkoittaa ympäristön muutoksen tiedostamista.⁹³ Näin ollen hyvä tilannejohtajuus edellyttää esimieheltä kykyä tilanteiden analysointiin ja huomioimaan organisaation toimintaan vaikuttavat ulkoiset ja sisäiset tekijät⁹⁴. Dynaaminen johtajuus merkitsee tässä kohdin sitä, että johtaminen muuttuu, kun odotukset ja tarpeet organisaatiota kohtaan muuttuvat⁹⁵.

2.2.3. Seuranta ja arviointi

Tulosjohtamisen viimeinen vaihe eli seuranta on yhtä keskeisellä sijalla kuin työn suunnittelu ja tilannejohtaminenkin. Seurannan voidaan katsoa alkavan tulosseurannasta ja jatkuvan sen arvioinnilla, mikä edisti ja mikä haittasi tulosten saavuttamista.⁹⁶ Saavutetuja tuloksia arvioidaan niin organisaation tahtotilan tasolla kuin yksilöiden ura- ja elämänsuunnitelmien tasolla⁹⁷.

Tulosjohdetun yksikön tulee oppia sekä onnistumisista että epäonnistumisista⁹⁸. Olenainen osa seurantaprosessia onkin arvioinnin perusteella toimenpiteisiin johtavien joh-

⁹⁰ Virkkunen ym. 1987: 55.

⁹¹ Santalainen ym. 1981: 151.

⁹² Emt. 1981: 64–65.

⁹³ Temmes 1990: 77.

⁹⁴ Santalainen ym. 1981: 64–65.

⁹⁵ Temmes 1990: 77.

⁹⁶ Santalainen ym. 1981: 176.

⁹⁷ Organisaatiossa toimivien työntekijöiden tuloksien saavuttaminen on selkeintä tarkistaa vuosittain aina edellisen tulosvuoden päätyttyä. Parhaiten tämä onnistuu samanaikaisesti kuluvan vuoden tulos- ja kehityskeskusteluissa, joissa voidaan ottaa huomioon edellisenä vuonna saavutettu tulos. Tulostavoitteet laaditaan joka vuosi uudelleen, jotta voidaan parhaiten huomioida niin yksittäisen työntekijän henkilökohtaiset ominaisuudet ja kyvyt sekä koko organisaation tarpeet. Ks. Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1990: 34–35.

⁹⁸ Santalainen ym. 1981: 176.

topäätösten tekeminen. Kirjatut toimenpiteet niin organisaation kuin yksilöiden tasolla olisi tämän jälkeen siirrettävä päivittäiseen johtamiseen.⁹⁹ Tulosjohtamisen onnistuminen yksilötasolla edellyttää myös johdon taitoa seurata miten tuloksia saavutetaan, niiden kehittymistä ja päätökseen saattamista¹⁰⁰.

Käytössä olevien mittareiden on toki mitattava tavoiteltua tulosta, mutta mittaustarkkuus ei ole tärkeintä, vaan saavutetun tuloksen arviointi itse asetettuihin tulostavoitteisiin ja vertailukelpoisiin yksiköihin nähden. Tärkeintä on pystyä arvioimaan kehityksen suunta verrattuna lähtötasoon ja tyydyttääkö nykytaso jatkossa. Johtopäätösten teko saavutetusta tulostasosta luo pohjan seuraavan kauden suunnittelulle sekä välittömille toimenpiteille.¹⁰¹

Tuomioistuinlaitoksessa tulosten arviointi kuuluu niin virastolle itselleen kuin oikeusministeriöllekin. Sen lisäksi, että vuotuiset tulosneuvottelut käydään edellisen vuoden työn arvioinnin perusteella, on molempien tahojen tiedostettava mihin suuntaan toiminta on kehittymässä. Yksittäinen tuomioistuin tarvitsee vielä yksityiskohtaisempaa tietoa kuin ministeriö asettaakseen realistisia tulostavoitteita tulevalle vuodelle.¹⁰²

Koska lainkäyttöasioiden käsittelyajat eroavat toisistaan huomattavasti niiden laadun ja vaativuuden vaihtelujen vuoksi, on ratkaistujen asioiden kappalemääräinen tarkastelu resurssien määrän puitteissa hankalaa. Nykyisen tavoitteenasetantakäytännön vuoksi hallinto-oikeuksien tuottavuusvaatimuksissa on suuria eroja, sillä ne perustuvat ratkaisuun asioihin kappalemääräisesti. Tällainen seuranta ei huomioi asioiden eroja vaatavuustasossa. Suorituskyvyn tunnuslukuja tulisikin kehittää huomioimaan hallinto-oikeuksien väliset erot. Siten tavoitetasoja voitaisiin yhdenmukaistaa ja eri hallinto-oikeuksien tulokset olisivat vertailukelpoisia.¹⁰³

Kaikissa hallintotuomioistuimissa käsitellään pääosin samoja valituksia, hallintoriitoja ja alistuksia seuraavista asiaryhmistä; valtio-oikeus ja yleishallinto, kunnallisasiat, kir-

⁹⁹ Santalainen ym. 1981: 64–65.

¹⁰⁰ Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1990: 34.

¹⁰¹ Santalainen ym. 1981: 177–178.

¹⁰² Oikeusministeriö 1999: 41.

¹⁰³ Saavalainen 2013: 32, 64.

kollisasiat, ulkomaalaisasiat, maankäyttö- ja rakennusasiat, tie- ja kiinteistöasiat, ympäristönsuojelu ja ympäristöluvut, vesitalous, luonnonsuojelu, sosiaaliasiat, terveydenhuolto ja sairaanhoito, lääkiasiat ja apteekkilaitos, oikeushenkilöt ja teollisoikeudet, elinkeinoasiat, maa- ja metsätalousasiat, EU:n rakennerahastojen tukitoimiasiat, liikenne- ja viestintäasiat sekä veroasiat. Keskitetysti käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa arvonlisäveroa, tulleja ja turvapaikkaa koskevat asiat. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja velvoittamispäätöksistä vastaa Vaasan hallinto-oikeus ja Rovaniemen sekä Oulun hallinto-oikeudet käsittelevät porotaloutta koskevat asiat.¹⁰⁴

Myöskään tuotantoteollisuudessa käytettävät mittarit eivät sovellu asiantuntijaorganisaatioissa käytettäväksi. Tällaisissa organisaatioissa, kuten hallintotuomioistuimissa, henkilöstön tietämys on prosessin pääraaka-aine ja se toimii sekä panoksena että tuotoksena. Henkilöstön tietämyksen kautta syntyy hallinto-oikeuden yksilöllinen ratkaisu tietyin asiakkaan tarpeita varten. Yksilölliset erot asiantuntijoiden kesken voi synnyttää merkittäviä eroja tuomioistuimen suorituskykyyn. Yksilöihin liittyvien tekijöiden huomioiminen suorituskykymittareissa onkin hankalaa ja mikäli käytetään vain suorituskykymittareita, voi tulos vääristää organisaation suorituskyvyn todellista tilannetta. Henkilöstön lisäksi myös asiakkailla on suurempi rooli prosessissa, sillä he antavat osapanoksen koko prosessiin ja sen kulkuun.¹⁰⁵

Hallinto-oikeuksien varsinaisen mittaristotyöryhmän¹⁰⁶ tuli suunnitella muutokset korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmiin niin, että kaikkien asioiden käsittelyaikoja voidaan seurata asteittain, vaiheittain sekä kumulatiivisesti. Lisäksi työryhmän tuli suunnitella asianhallintajärjestelmiin hälytysjärjestelmä, joka auttaisi estämään käsittelyn viivästyksen. Työryhmän tuli myös tehdä ehdotus eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää kuvaaviksi mittareiksi ja arvioida sähköisen lainkäytön menetelmien hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa. Varsinainen mittaristotyöryhmä

¹⁰⁴ Oikeusministeriö 2014: Asiaryhmät. Esimerkiksi Kuopion hallinto-oikeuden tuottavuustavoite vuodelle 2012 oli 60 (kpl/ht) ja Vaasan 28,6 (kpl/htv). Tämä kertoo paljon siitä, miten erilaisia asiat laadultaan ja vaativuudeltaan voivat olla. Ks. Saavalainen 2013: 62.

¹⁰⁵ Saavalainen 2013: 28.

¹⁰⁶ Oikeusministeriö asetti 15.8.2009 valmistelevan mittaristotyöryhmän selvittämään hallinto-oikeuksien käsittelyn seuranta työmäärää koskevien mittariston tarvetta. Lisäksi työryhmän oli tarkoitus luoda varsinaiselle mittaristotyöryhmälle suuntaviivoja. Tämän jälkeen 2.7.2010 korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä oikeusministeriö asetti 2.7.2010 varsinaisen mittaristotyöryhmän. Saavalainen 2013: 35.

luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 12.12.2011. Mittaristotyöryhmän tekemät muutokset asianhallintaan esimerkiksi hälytysjärjestelmän muodossa auttavat niin johtoa kuin yksittäistä työntekijää työn valvonnassa. Lisäksi mittaristotyöryhmän laatima mittari työmääräluokista auttaa esimerkiksi yleisen työmäärätason kehittymisen arviointia niin yhden hallintotuomioistuimen sisällä kuin eri hallintotuomioistuinten välillä.¹⁰⁷

Yhdessä kyselyn vastauksessa kiinnitettiin huomiota hallintotuomioistuinten toimialan puutteellisiin mittareihin. Nykyisten mittareiden ei katsottu olevan päteviä esimerkiksi resurssien jaon pohjana. Mittareiden todettiin tässä olevan alkeellisia ja niiden kehittämiseen on vaikuttanut liiaksi muun muassa Helsingin ja Vaasan kaltaisten hallintotuomioistuinten erityistarpeet.

2.3. Tuloksellisuuden käsitteet

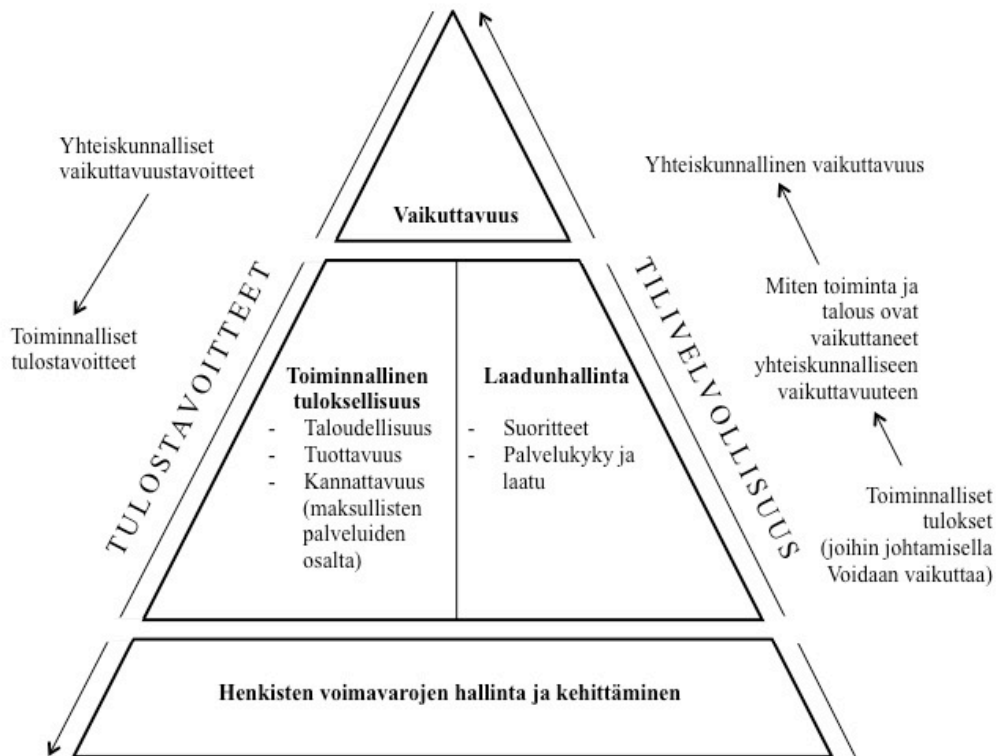
Toiminnallinen tuloksellisuus määräytyy yksittäisen viraston aikaansaannoksista ja niissä onnistumisista suhteessa toiminnasta aiheutuneisiin kustannuksiin¹⁰⁸. Toiminnallisessa tuloksellisuudessa on erikseen asetettava tavoitteet niin laadulle kuin tehokkuudelle. Toiminnalliseen tehokkuuteen sisältyy taloudellisuuden ja tuottavuuden lisäksi maksullisten palvelujen osalta toiminnan kannattavuus.¹⁰⁹ Toiminnan laadullisiin tavoitteisiin sisältyy tuotosten ja hyödykkeiden määrä, toiminnan palvelukyky ja tuotteiden tai palvelujen määritelty laatutaso.¹¹⁰

¹⁰⁷ Saavalainen 2013: 35–36, 40.

¹⁰⁸ HE 56/2003 vp s. 43.

¹⁰⁹ Valtiovarainministeriö 2003: 25.

¹¹⁰ Joustie 2007: 5.



Kuvio 3. Tuloksellisuuden peruskriteerit¹¹¹

Kuten kuviosta on nähtävissä, on tärkeää huomata, että toiminnan tuloksellisuus kokonaisuudessaan muodostuu yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, toiminnallisesta tehokkuudesta, laadunhallinnasta ja henkisten voimavarojen hallinnan yhteisvaikutuksesta, ei vain yksittäisistä tekijöistä¹¹². Asettaessa toiminnallisia tavoitteita tulisi ottaa huomioon myös vaikuttavuustavoitteet. Näin ollen asetettavien toiminnallisten tavoitteiden tulisi olla sellaisia, että niiden avulla päästäisiin haluttuun yhteiskunnalliseen vaikuttavuustavoitteeseen.¹¹³

Tuloksellisuuden osa-alueet ovat sellaisia, joihin voidaan päivittäisellä johtamisella vaikuttaa. Joten hyvällä johtamisella on suuri merkitys. Esimerkkinä voisin käyttää Kuopion hallinto-oikeutta, joka uuden ylituomarin johdolla uusi johtamistyylinsä ja paransi

¹¹¹ Valtiovarainministeriö 2003: 26.

¹¹² Emt.: 25.

¹¹³ Oikeusministeriö 2006: 17.

niin toiminnallista tehokkuutta, laadunhallintaa kuin vaikuttavuuttakin.¹¹⁴

2.3.1. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on virastojen toimintaan nähden välillinen ja sitä on vaikeampi todentaa¹¹⁵. Se kuvaa yhteiskuntapolitiikan tai jonkin sen lohkon laajempaa onnistumista. Esimerkiksi arvioitaessa tuomioistuimen toiminnan onnistumista kokonaisuudessaan olisi yhteiskunnan vaikuttavuustavoitteiden lisäksi otettava huomioon toiminnasta aiheutuneet kustannukset, käytetyt keinot ja menettelystä seuranneet muut vaikutukset.¹¹⁶

Toiminnan vaikuttavuus syntyy asiakkaiden tarpeista. Kun julkisen palvelutuotannon hinnoitteluperiaatteen lähtökohtana on palveluiden hintojen sääntely, alihintaisuus tai ilmaisuus, täytyy vaikuttavuutta arvioida myös laajemmin käyttäjäkunnan ulkopuolella. Vaikuttavuus on jonkin valtioelimen arvio siitä, kuinka paljon yhteiskunta hyötyy tietyn ryhmän tarpeiden tyydyttämisestä.¹¹⁷ Yksittäiset virastot voivat vain rajallisesti oman toimintansa kautta vaikuttaa tällaiseen hallinnonalan kokonaistulokseen. Näin ollen yksittäistä virastoa ei voida pitää tulosvastuussa yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kautta muotoutuvista koko yhteiskunnan vaikuttavuustavoitteista.¹¹⁸ Voidaankin katsoa, että yhteiskunnallinen vaikuttavuus on valtioneuvoston ja ministeriöiden vastuulla¹¹⁹.

Pääasiallisesti julkisten palveluiden vaikuttavuutta arvioidaan siten, että poliittiset elimet antavat yleiset suuntaviivat, joita ministeriöt täsmentävät. Virastojen omalla asiantuntijuudella, siitä mitä asiakkaat tarvitsevat, tulisi olla keskeinen merkitys. Virastojen käsitystä kansalaisten tarpeista voisi vielä täydentää esimerkiksi tutkimalla kansalaismielipidettä. Vaikuttavuus paranee, mitä useammin toiminnan painopisteitä tarkistetaan.¹²⁰

¹¹⁴ Tarukannel 2010: 285–301.

¹¹⁵ Valtiovarainministeriö 2005: 24.

¹¹⁶ HE 56/2003 vp s. 43.

¹¹⁷ Lehto 1992: 18.

¹¹⁸ Valtiovarainministeriö 2003: 24–25.

¹¹⁹ HE 56/2003 vp s. 43.

¹²⁰ Lehto 1992: 21.

Oikeusministeriön hallinnonalalla voidaan yhtenä yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena – samoin kuin toiminnallisena tavoitteena - pitää kohtuullista käsittelyaikaa. Tavoitteita käsittelyaikojen suhteen voidaan asettaa useammalle vuodelle. Samalla voidaan myös asettaa tavoitteita hallintotuomioistuintoiminnalle siten, että asioiden käsittelyajat kehittyisivät halutun suuntaisesti.¹²¹ Käsittelyaika on myös kytköksissä hallintotuomioistuintoiminnan laatuun.

Oikeusministeriö on toiminta- ja taloussuunnitelmassaan vuosille 2013-2016 asettanut valtiollisen järjestelmän ja demokratian pitkäkätäimen yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen, hyvät demokratian toimintaedellytykset ja myös sen, että lainsäädäntö olisi oikein kohdistettu, toimivaa ja johdonmukaista sekä ymmärrettävää. Samalla oikeusministeriö on asettanut tavoitteeksi sen, että ihmiset tulisivat paremmin tietoisiksi oikeuksistaan ja että osallistumisen eroja saataisiin kavennettua. Oikeusturvan osalta pitkäkätäimen vaikuttavuustavoitteeksi on todettu tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytyksen turvaaminen. Taloudellisen tilanteen heiketessä tulisi oikeusrauhan, demokraattisen oikeusvaltion toimivuus ja luottamus oikeusjärjestykseen säilyä. Keskeisenä vaikuttavuustavoitteena on nähty oikeusvarmuus¹²². Tavoitteena on myös käsittelyaikojen lyhentäminen, vanhojen eli yli 12 kuukautta vireillä olleiden asioiden määrän vähentäminen ja käsittelyaikaerojen supistaminen eri tuomioistuimien välillä¹²³.

Toimenpiteitä vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi ovat esimerkiksi lainvalmisteluun panostaminen. Lisäksi käyttöön otetaan pitkäjänteinen ja monipuolinen koulutusohjelma, joka parantaa lainvalmistelijoiden osaamista. Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä ja demokratiakasvatusta kehitetään. Kansalaisaloite ja sähköinen osallistumisympäristö tullaan myös tulevaisuudessa ottamaan käyttöön.¹²⁴

Tuomioistuimissa vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää tasapainon löytä-

¹²¹ Oikeusministeriö 2006: 18.

¹²² Mäenpää (2007: 1) on avannut oikeusvarmuuden käsitettä siten, että se eroaa käsitteenä oikeusturvasta. Oikeusvarmuus tarkoittaa julkisen päätöksenteon lainvoimaisuutta, ennakoitavuutta sekä valvottavuutta ja oikeusturvan keskeisin tehtävä on turvata oikeusvarmuuden toteutuminen yksilön ja julkisen vallan suhteessa.

¹²³ Oikeusministeriö 2012: 20, 22–23.

¹²⁴ Oikeusministeriö 2012: 21.

mistä taloudellisella puolella. Kustannusten alentamiseksi tuomioistuimissa on tehostettava työprosesseja, työmenetelmiä sekä organisaatorakenteita. Myös tietotekniikan hyväksikäyttöä on tulevaisuudessa laajennettava.¹²⁵ Toimitilakustannusten osalta oikeusministeriössä on käynnistynyt toimitilastrategia, jonka tavoitteena on säästää kustannuksissa muuttamalla esimerkiksi osa hallintotuomioistuimien tiloja monitoimitiloiksi, toisin sanoen avokonttoreiksi¹²⁶.

2.3.2. Toiminnallinen tehokkuus

Toiminnan tehokkuus jakaantuu niin taloudellisuuteen¹²⁷ kuin tuottavuuteen¹²⁸ ja maksullisten toimintojen osalta kannattavuuteen¹²⁹. Toiminnan taloudellisuus kertoo tietyn palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset¹³⁰. Tuomioistuimissa taloudellisuusluku saadaan jakamalla tuomioistuimen toimintamenot ratkaistujen asioiden määrällä.¹³¹

Taloudellisuuslukuun vaikuttaa muun muassa tuomioistuimen jutturakenne. Mikäli asiat olisivat suppeita ja oikeudelliset kysymykset helppoja, ratkaistaisiin asioita enemmän. Mutta suuntaus näyttää olevan se, että helpompiin asioihin ei yleensä haeta muutosta ja vireillä olevat asiat ovat vaikeita ja laajoja, jolloin niiden käsittelemiseen kuluu enemmän aikaa. Negatiivisesti taloudellisuuslukuun saattaa vaikuttaa myös esimerkiksi henkilöstön kouluttamiseen käytetty raha. Koulutuksen osalta negatiivinen vaikutus taloudellisuuslukuun on toisaalta korjautuva, sillä koulutus merkitsee osaamisen lisääntymistä ja sitä kautta tuottavuuden ja taloudellisuuden nousua.¹³²

¹²⁵ Oikeusministeriö 2012: 23.

¹²⁶ Oikeusministeriö 2012 b: 4.

¹²⁷ Taloudellisuudella tarkoitetaan yksinkertaisuudessaan siis keskimääräisiä kustannuksia tai yksikkökustannuksia. Viraston tuottavuus ja panoshinnat vaikuttavat taloudellisuuteen. Taloudellisuuteen vaikuttaa myös panoshintojen huomioonottamista kun valitaan palvelun tai tuotteen tuotantomenetelmä. Tämä allokatiivinen tehokkuus edellyttää, että tuotannossa käytetään tuotannontekijäpanoksia suhteessa siten, että kustannukset pienenevät. Koska nyt puhutaan pääasiassa vain julkisesta palvelutuotannosta, tarkoittaa tämä sitä, että tuottavuutta tulisi edistää. Tuotannontekijäpanokset kun tarkoittavat palvelutuotannossa työpanoksia, eikä työpanosta pysty juurikaan korvaamaan muilla panoksilla. Lehto 1992: 21-22.

¹²⁸ Tuottavuus kuvaa sitä kuinka paljon tuotantopanoksia käytetään tietyn palvelun tai tavarantoimituksen aikaansaamiseksi. Työn tuottavuudessa otetaan huomioon vain työpanos, ja kun lasketaan prosessin kokonaistuottavuutta, otetaan huomioon kaikki panokset. Lehto 1992: 23.

¹²⁹ Valtiovarainministeriö 2003: 25.

¹³⁰ Lehto 1992: 14.

¹³¹ Oikeusministeriö 1999: 34.

¹³² Oikeusministeriö 1999: 43–44.

Tasalaatuiset suoritteet ja niiden tuottamiseen käytettyjen panosten suhde määrittää toiminnan tuottavuuden. Tuottavuus esimerkiksi paranee silloin, kun palvelutaso paranee nostamatta kuitenkaan suorite- ja panosmääriä. Kun toiminta on pääasiassa maksutonta, taloudellisuutta voidaan kuvata yksikkökustannuksilla, jolloin toiminnan taloudellisuus riippuu tuottavuuden ohella panoshinnoista. Mikäli toiminnan vaikuttavuutta aliarvioidaan, se johtaa palvelujen tuotannon tai laadun heikkenemiseen. Toisaalta taas vaikuttavuus korostuu liikaa, mikäli toiminnan lähtökohta on vain asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen ottamatta huomioon hallintoyksikön budjettirajoitteita. Näin ollen tuloksellisuuden maksimointi edellyttää, että toiminnan taloudellisuutta ja vaikuttavuutta punnitaan samanaikaisesti.¹³³

Koska nyt keskitytään pääasiassa vain julkiseen palvelutuotantoon, jonka tuottavuuden parannuskeinot eroavat hyvin paljon esimerkiksi teollisuuden tuottavuuden parantamiskeinoista. Teollisuuden puolella ihmistyövoimaa on helpompi korvata koneilla. Palvelutuotannon ja tietotyön tuottavuutta voidaan edistää turhien tehtävien karsimisella ja tehtävien muokkaamisella ja työrauhan lisäämisellä. Tehtävien muokkaus tulisi tehdä siten, että ne palvelevat tarkoituksenmukaisemmin suoritteen valmistumista. Julkisen palvelutuotannon tuottavuutta voidaan myös lisätä sillä, että organisaatorakennetta mukautetaan vastaamaan paremmin työtehtäviä ja työympäristöä. Myös tekniikan kehittämällä, eli pääasiassa ATK-ohjelmien kehittämällä voidaan yrittää parantaa palvelutuotannon tuottavuutta. Lisäksi aineelliset ja ei-aineelliset kannustimet työntekijöille voivat välillisesti parantaa työn tuottavuutta.¹³⁴

Työn tuottavuuden parantaminen on virastojen johdosta ja johtajasta kiinni. Heidän tulee organisoida virastojen toimintaa siten, että turhia ja päällekkäisiä työvaiheita karsitaan. Toisin sanoen tämä on työn järkiperaistämistä, kuten eräässä kyselyn vastauksessa todettiin. Tämän kehitystyön tulee kuitenkin, saman vastaajan mukaan, tapahtua työn ehdoilla.

ATK-ohjelmiin yksittäisellä virastolla ei liene olevan sananvaltaa, mutta organisaation johdon tulisi kuitenkin huolehtia, että virastossa kaikilla työntekijöillä on toimivat ja

¹³³ Lehto 1992: 15.

¹³⁴ Emt. 1992: 23–24.

asianmukaiset työvälineet. Tähän kiinnitettiin huomiota kahdessa kyselyn vastauksessa ylituomarin työnjohdollisena välineenä.

Tuomioistuimien työn tuottavuutta mitataan henkilötyön tuottavuutena, koska tuomioistuimet ovat henkilötyövaltaisia yksiköitä. Tuottavuus on näin ollen ratkaistujen asioiden määrä jaettuna henkilötyövuosilla. Tästä voidaan vetää johtopäätöksenä, että henkilöstörakenteen tulisi olla paras mahdollinen, jotta tuomioistuimen toimintakyky olisi optimaalista.¹³⁵ Tuottavuus nousee muun muassa silloin kun henkilötyövuosia lisäämättä palvelutaso paranee¹³⁶. Näin ollen voisi ajatella, että henkilötyön tuottavuus nousee esimerkiksi silloin, kun henkilökunta omaa riittävät tiedot ja taidot hoitaakseen työnsä ripeästi. Henkilöstön koulutus on mielestäni tässä kohtaa avainasemassa, kun lähdetään nostamaan toiminnan tuottavuutta.

Toiminnan tuottavuuteen voidaankin ja siihen tulee vaikuttaa varsinkin tulosjohtamisen keinoin. Esimerkiksi juuri parantamalla henkilöstön osaamista ja ammattitaitoa sekä kehittämällä työmenetelmiä ja työoloja, ja lisäksi kiinnittämällä huomiota myöskin tarkoituksenmukaisiin työvälineisiin.¹³⁷ Lehto (1992: 23–24) on lisäksi katsonut, että palvelu- ja tietotyön tuottavuutta voidaan edistää muun muassa turhien tehtävien karsimisella ja työrauhan lisäämisellä. Työtehtävien muokkauksen lisäksi organisaatorakennetta tulisi muokata vastaamaan paremmin työtehtäviä ja työympäristöä.

Hallintotuomioistuimissa työn tuottavuutta on parannettu esimerkiksi kehittämällä henkilöstörakennetta muun muassa ratkaisukokoonpanoja muuttamalla. Tämän uudistuksen tavoitteena oli parantaa hallintotuomioistuimien työn tuottavuutta ja lyhentää asioiden käsittelyaikoja.¹³⁸ Hallinto-oikeuslain 12 §, 12 a § ja 12 b §:ssä (26.3.1999/430) säädetään kuinka monta jäsentä asian laatu vaatii ratkaisukokoonpanoon. Mikäli kevennettyjä kokoonpanoja käytettäisiin aina, kun siihen olisi mahdollisuus, säästyisi tuomareiden henkilötyövuosia merkittävästi¹³⁹.

¹³⁵ Lehto 1992: 34.

¹³⁶ Emt. 1992: 15, 23.

¹³⁷ Oikeusministeriö 1999: 34.

¹³⁸ Oikeusministeriö 2005: 11.

¹³⁹ Emt. 2005: 11.

2.3.3. Laatu

Laatu ja laadunhallinta kuuluvat yhtenä osana toiminnan tuloksellisuuteen tehokkuuden lisäksi. Taloudellisuudella ja tuottavuudella on kytkös toiminnan laatuun vaikuttavuuden kautta. Hallinnon palvelun huonosta laadusta aiheutuu helposti yhteiskunnalle lisäkustannuksia muun muassa lisääntyneen muutoksenhakualltiuden kautta. Ammattitaitoinen henkilöstö taas parantaa työn tuottavuutta työskennellessään hyvässä työyhteisössä ja kokiessaan työelämän laadun hyväksi.¹⁴⁰

Voidaan katsoa, että julkisten palveluiden usein karsittu ja jollain tapaa standardoitu laatu saa oikeutuksensa siitä, että laatu ei voi olla silloin liian hyvä, kun maksajina ovat veronmaksajat eli kansalaiset. Veronmaksajat eivät hyväksyisi korkean laadun palveluiden edellyttämiä tuotantokustannuksia. Laatu ei kuitenkaan voi olla liian huonokaan, koska silloin palvelu ei tyydyttäisi kansalaisten tarpeita.¹⁴¹ Kuten eräässä kyselyn vastauksessa todettiin, että tulostavoitteista sopimisessa on alusta alkaen kyse;

”resursoinnista ja asia on nimenomaan budjettipoliittinen kysymys, ei tuomioistuinasia. Hallinto- ja lainsäädäntövallalla lienee yhtäläinen riippumaton asema tuomioistuinlaitokseen nähden sen suhteen, minkä tasoista oikeusturvaa se päättää kansalaisilleen kustantaa.”

Kuitenkin perustuslain takaaman oikeusturvan nojalla voidaan katsoa, että laatu hallintotuomioistuimien toiminnassa ei koskaan voi painua liian alas. Laatuvaatimusten tulisi täytyä, ei vain yhden päätöksen kohdalla, vaan koko tuomioistuinlaitoksen yhteiskunnallisen tehtävän pohjalta.¹⁴² Oikeusvaltiossa oikeusturvan saaminen on ehdoton edellytys. Tämän takaa myös Euroopan ihmisoikeussopimus sekä kansainvälinen oikeussääntely.

Valtiovarainministeriö on listannut kriteerejä, joiden avulla toiminnan laatu määräytyy ja joiden pohjalta muodostuu tuloksellista palvelutoimintaa. Näiden kriteerien mukaan virastojen toiminta- ja strategiaprosessit on hiottava toimiviksi niin toimintaympäristön

¹⁴⁰ Oikeusministeriö 1999: 35. Valtiovarainministeriö (2003: 36) on katsonut, että laatua voidaan tutkia sisäisenä käsitteenä tehokkuudelle ja ulkoisena käsitteenä vaikuttavuudelle.

¹⁴¹ Lehto 1992: 18.

¹⁴² Pöyhönen 1995: 113.

kuin asiakkaidenkin näkökulmasta. Virastoa on johdettava hyvällä esimerkillä ja johdonmukaisesti tiedon perusteella, eikä hätiköiden hatarilla tiedoilla. Asiakaskunnalta on kerättävä tietoa säännöllisin väliajoin ja analysoitava tuloksia. Tätä tietoa tulisi käyttää apuna toimintaa kehitettäessä. Asioiden käsittelyprosessit on kehitettävä toimiviksi ja prosessiin osallisten henkilöiden työnjaon on oltava selvä ja yhteistyön toimittava. Käsittelyprosessissa tapahtuvien virheiden määrä on myös saatava minimoitua. Henkilöstöpolitiikan on oltava hyvin suunniteltua ja henkilöstön osaamisesta ja sen jaksamisesta on pidettävä hyvää huolta. Nämä ovat kriteerejä, joiden avulla viraston toiminnan laatu määräytyy ja joiden pohjalta tuloksellinen palvelutoiminta muodostuu.¹⁴³

Mitä laatu sitten tarkoittaa hallintotuomioistuimen toiminnassa? Tuomioistuimen laatu-tekijöitä voidaan jakaa moneen osaan. Tulosohjausryhmä on jakanut laatu-tekijät neljään eri ryhmään. Ryhmissä on eritelty niin oikeudenkäyntimenettelyn¹⁴⁴, ratkaisun¹⁴⁵, asiakaspalvelun¹⁴⁶ kuin organisaationkin laatu-kriteerit.¹⁴⁷ Hallituksen esityksessä (HE 56/2003 vp s. 43) on katsottu, että laadunhallinnassa tulisi kiinnittää huomiota palvelukykyyn ja asiakaspalvelutytyväisyyteen. Mainituilla osa-alueilla on kaikilla omia laatu-kriteereitä, joiden kaikkien tulisi täytyä, jotta tuomioistuintoiminta olisi laadukasta ja vaikuttavaa niin kansalaisten kuin yhteiskunnankin näkökulmasta¹⁴⁸. Nämä laatu-tekijät koskevat niin yleisiä tuomioistuinta kuin hallintotuomioistuinta.

Viidessä kyselyn vastauksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tulosohjauksessa ja -johtamisessa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi päätösten laatu saattaa kärsiä. Tämän katsottiin johtuvan siitä, että liian vähillä resursseilla yritetään tehdä entistä enem-

¹⁴³ Valtiovarainministeriö 2003: 38–39.

¹⁴⁴ Laadukkaan oikeudenkäyntimenettelyn tulisi olla tasapuolista ja asiakkaiden tulisi saada hallintotuomioistuimesta hyvää kohtelua. Toiminnan tulisi olla tehokasta ja tarkoituksenmukaista ja asioiden käsittelyaika tulisi pitää kohtuullisena ja samalla kustannuksien pitäisi pysyä kurissa. Lisäksi oikeudenkäyntimenettelyssä pitäisi muistaa julkisuuden toteutuminen. Ks. Oikeusministeriö 1999: 36.

¹⁴⁵ Päätöksen tulisi vastata yleistä oikeuskäsitystä, perustelujen tulisi olla riittävät ja selkeät sekä vastata asiakysymyksiin. Lisäksi päätöksen tulisi olla ymmärrettävä ja kielen olla oikeaoppista. Kaiken kaikkiaan päätöksen tulisi olla niin sisällöltään kuin rakenteellisestikin yhdenmukainen. Ks. Oikeusministeriö 1999: 36.

¹⁴⁶ Laadukkaan asiakaspalvelun tulisi yhdenvertaisuuden lisäksi olla tuomioistuimessa ensinnäkin saatavilla ja sen tulisi olla asiantuntevaa. Asiakkaiden pitäisi saada neuvontaa ja ohjausta omalla kielellään. Kohtelun tulisi olla myös asiallista. Ks. Oikeusministeriö 1999: 36.

¹⁴⁷ Oikeusministeriö 1999: 35. Valtiovarainministeriö (2003: 38) on katsonut, että laatua voidaan myös tarkastella muun muassa asiakkaan, tuotteen/palvelun ominaisuuksien, valmistuksen, kilpailun ja yhteiskunnan näkökulmasta.

¹⁴⁸ Oikeusministeriö 1999: 35.

män. Näin ollen päätösten laatu heikkenee. Yhdessä vastauksessa tuotiin esille, että laatu jää yksin tuomarin vastuulle, sillä ministeriölle ei aiheudu haittaa palveluiden laadun heikkenemisestä. Palveluiden kysyntä ei laadun heikentyessä vähene samalla tavalla kuin yksityisillä markkinoilla kävisi.

Yhdessä vastauksessa tuotiin kuitenkin esiin, että uusilla tehokkaammilla toimintatavoilla päätösten laatu saataisiin pysymään hyvänä. Toisessa vastauksessa katsottiin, että mahdollinen keskushallintoviranomainen voisi ainakin teoriassa ottaa nykyistä paremmin huomioon tulosten lisäksi päätösten laadun.

2.4. Kehityskeskustelut

Työlainsäädännön peruslähtökohta on, että työnantajalla on oikeus johtaa ja valvoa työtä. Käytännössä tätä työtä tekee esimies tai johtaja työnantajan sijaisena. Työnantajan aloitevastuu kuuluu myös tähän peruslähtökohtaan. Näin ollen työnantajan on pyrittävä täyttämään oikeudelliset keskustelu- ja neuvotteluelvoitteet työntekijöiden kanssa.¹⁴⁹

Kehityskeskusteluilla on monia samansuuntaisia määritelmiä ja nimityksiä. Kehityskeskustelut kuuluvat tiiviisti tulosjohtamiseen, erityisesti työn suunnitteluun.¹⁵⁰ Ne ovat osa myös tuomioistuimen tulosjohtamista¹⁵¹. Jollei kehityskeskusteluita kytkettäisi millään tavoin organisaation tulevaisuuden suunnitelmiin, olisivat keskustelut vain henkilön suorituksen arviointia. Saavutettuja tuloksia toki käydään läpi oppimismielessä, mutta kehityskeskusteluiden perimmäisenä tavoitteena on löytää uusia toimintalinjoja, uusia työskentelytapoja ja uusia keinoja kehittyä. Tavoite on myös se, ettei kehityskeskusteluissa käyty dialogi esimiehen ja alaisen välillä jäisi vain keskusteluksi. Puheteot tulisi muuttaa toiminnaksi ja tuloksiksi.¹⁵²

Tätä esimiehen ja työntekijän välillä käytävää, ennalta sovittua ja suunniteltua keskuste-

¹⁴⁹ Autio, Juuti & Latva-Kiskola 1990: 37.

¹⁵⁰ Autio ym. 1990: 6, 9, 36.

¹⁵¹ Oikeusministeriö 2003: 425.

¹⁵² Autio ym. 1990: 6, 9, 36.

lua leimaa systematiikka ja säännöllinen toteutus. Useimmiten kehityskeskustelut käydään ennen vuodenvaihdetta tai hieman sen jälkeen, kun tulokset ovat edelliseltä vuodelta tiedossa. Tällöin työntekijän tuloksia voidaan arvioida ja organisaation seuraavan vuoden toimintasuunnitelma on hyvä viimeistellä.¹⁵³

Kehityskeskusteluissa ei ole tarkoituksena keskustella ainoastaan päivittäisestä työskentelystä, vaan tarkoitus on käydä asioita läpi hieman syvemmältä, tekemisen tavoitteista¹⁵⁴. Keskusteluissa käydään läpi tuloskeskustelu, henkilökohtaisten kehittymiskohtien tarkennus ja henkilökohtaiset asiat¹⁵⁵. Kehityskeskusteluissa tulisi lisäksi kartoittaa kouluttautumistarpeet niin tuomareiden kuin muunkin henkilökunnan osalta. Keskusteluissa tulisi sopia millaiseen koulutukseen henkilön tulisi osallistua ja millä tavalla koulutus tulisi vaikuttamaan henkilön työtehtävien hoitamiseen.¹⁵⁶ Kehityskeskusteluissa katsotaan, mitä organisaation tavoitteet tarkoittavat yksittäisen työntekijän kohdalla. Silloin sovitaan millaisia tavoitteita työntekijän tulisi saavuttaa seuraavan vuoden aikana. Näin voidaan kehittää yksilön ja sen kautta koko organisaation toimintaa.¹⁵⁷

Kuudessa kyselyn vastauksessa tuotiin esiin, että kehityskeskustelut ovat jaoston puheenjohtajan työnjohdollinen väline. Kaksi heistä mainitsi kehityskeskustelut myös ylituomarin työvälineeksi. Nämä kuusi kyseistä vastausta olivat ainoat, jotka ylipäättään toivat kehityskeskustelut esiin. Lisäksi yhdessä vastauksessa mainittiin keskusteluista jaoston puheenjohtajan kanssa, jos henkilö ei saavuta asetettuja tulostavoitteita.

Kehityskeskustelut tulivat mielestäni esiin yllättävän harvassa vastauksessa. Toki vastaajia oli monesta hallinto-oikeudesta ja jokaisessa johtaminen hoidetaan eri tavalla, sillä tuomioistuimet ovat eri kokoisia, henkilöstörakenteet erilaisia ja lainkäyttöasiat vaihtelevat. Mutta itse koen, että kehityskeskustelut ovat antoisia, jos siihen on molemmin puolin valmistauduttu ja se hoidetaan oikealla tavalla alusta loppuun. Myös Tarukannel (2013: Voiko tuomioistuinta johtaa) on katsonut, että hallinto-oikeuksissa johdon velvollisuus on käydä kehityskeskustelut myös tuomareiden kanssa.

¹⁵³ Autio ym. 1990: 7, 26.

¹⁵⁴ Emt. 1990: 8

¹⁵⁵ Santalainen ym. 1987: 118–119.

¹⁵⁶ Oikeusministeriö 2003: 435.

¹⁵⁷ Autio ym. 1990: 26.

3. TUOMIOVALTA JA RIIPPUMATTOMUUS

Tuomiovalta on ainoa parlamentaarisessa järjestelmässä toteutuva klassinen vallan kolmijako-opin osa.¹⁵⁸ Nykyisessä demokraattisessa oikeusvaltiossa, jossa joukkotiedotusvälineillä on vapaus toimia¹⁵⁹, tuomiovallan väärinkäyttö estetään jo etukäteen¹⁶⁰. Asia oli toisin riippumattomuusperiaatteen syntyvaiheissa 1700-luvulla esimerkiksi Englannissa ja Ranskassa, jossa monarkit asettivat ja erottivat tuomioistuimia näin halutessaan ja käyttivät niitä välikappaleina saavuttaakseen poliittiset tavoitteensa.¹⁶¹

3.1. Perustuslain, ihmisoikeussopimuksen ja EY-oikeuden säännökset riippumattomuudesta

Vuoden 1919 Hallitusmuodon 2.4 §:ään kirjattiin säännös valtion perustehtävien jaosta sekä sen yhteydessä edellytys tuomioistuinten riippumattomuudesta¹⁶². Silloin ei vielä kiinnitetty lain valmistelu- ja säätämisvaiheessa huomiota riippumattomuuslausumaan. Huomion vei silloin muut valtasuhteet ja riippumattomuus tuntui niihin nähden ongelmattomalta.¹⁶³ Nykyisen perustuslain 3 §:n säätämisvaiheessa asia oli jo toisin ja tuo-

¹⁵⁸ Vallan kolmijako-oppi on peräisin absolutismin kauden jälkeisiltä luonnonoikeusajattelijoilta. Varsinkin Montesquieu (1689–1755) on tunnettu valtiovallan kolmijako-opin kehittämisestä. Hän lähti kehittämään kolmijako-oppia vastareaktiona absolutismin kauden mielivaltaiselle vallankäytölle. Montesquieun ajatuksena oli, että valta turmelee ihmisen ja yksinvalta tekee sen varmasti. Tämän vuoksi valtakäytökset tulisi torjua etukäteen rakenteellisilla ratkaisuilla. Parhain tulos Montesquieun mukaan saavutettaisiin, jos ylin valtiollinen valta jaettaisiin kolmeen rakenteellisesti erilliseen sektoriin; lakia säätävään, toimeenpanevaan ja lakia soveltavaan valtaan. Näin Montesquieun mukaan saavutetaan vallan tasapaino. Hänen ajatuksillaan vallan kolmijako-opista on ollut valtava vaikutus nykyaikaan. Kekkonen: 96–97.

¹⁵⁹ Joukkotiedotusvälineiden rooli on muuttunut jopa viimeisten vuosikymmenten aikana. Tuomioistuinten päätöksiä ei ollut tapana kritisoida mediassa vielä muutama vuosikymmen takaperin, vaikka niistä kyllä tiedotettiin. Nykyisin tuomioistuinten katsotaan käyttävän julkista valtaa siinä missä muutkin julkisen vallan haltijat ja näin ollen demokraattisessa yhteiskunnassa tiedotusvälineiden tehtävä on seurata niiden toimintaa kriittisellä silmällä. Pekkanen 1997: 17.

¹⁶⁰ On kuitenkin tärkeää, että tuomioistuin voi tehdä lainkäyttöpäätöksensä itsenäisesti ei vain suhteessa hallitus- ja toimeenpanovaltaan sekä asian osapuoliin vaan myös suhteessa mediaan. Mäenpää 2007: 222.

¹⁶¹ Saraviita 2011: 102.

¹⁶² Alun perin tuomiovaltaa ei erotettu hallintovallasta, sillä molemmat valtiovallan muodot kohdistui Suomi-Ruotsissa kuninkaaseen. Kuitenkin tuomarit ja muut valtionhallinnon virkamiehet olivat siinä mielessä riippumattomia, että heidät oli pitkälle suojattu virasta erottamista vastaan. Tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuus tuli koetukselle, kun 1816 tehtiin päätös ylimmän tuomioistuimen oikeusosaston jäsenten nimittämisestä virkoihin vain kolmen vuoden pituisiksi jaksoiksi. Routavuodet ja venäläistämiskaudet heikensivät riippumattomuutta entisestään 1800-luvun loppuvuosina ja 1900-luvun alkuvuosina. Pölönen 2005: 1103.

¹⁶³ HE 109/1999 vp s. 4–5; Hidén 2000: 57.

mioistuumien riippumattomuuteen kiinnitettiin hallituksen esityksessä enemmän huomiota¹⁶⁴.

Perustuslain 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta eli vallan kolmijako-opista ja parlamentarismista¹⁶⁵. Vallanjako kuuluu yhtenä osana oikeusvaltion ihanteeseen¹⁶⁶. Lain 3.1 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta ja 3.2 §:n mukaan hallitusvaltaa käyttävät presidentti sekä valtioneuvosto. Lainkohdan 3.3 §:n mukaan Suomessa tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet ja niistä ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus¹⁶⁷. Perusoikeussäännöksen 3 §:n tarkoituksena ei ole eritellä täydellisesti lainsäädäntövaltaa, toimeenpanovaltaa eli hallitusvaltaa ja tuomiovaltaa toisistaan, vaan se määrittelee jaotuksen lähtökohdat, joita muut säädökset täydentävät¹⁶⁸. Perustuslain 3.3 §:n tuomiovallan sisältönä voidaan pitää lainsäädännön soveltaminen yksittäisissä tapauksissa, joissa asia pyritään ratkaisemaan. Tämä tarkoittanee myös sitä, että tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa asioissa sen oikeudellista tai asiallista tutkimisvaltaa ei voi rajoittaa¹⁶⁹.

Vallanjako ei ole tuomioistuumien riippumattomuuden ainoa perustelu sillä tuomioistuumien riippumattomuutta sääntelee myös perustuslain 21.1 §¹⁷⁰. Tuomioistuumien riippumattomuuden turvaaminen on tärkeää juuri yksilön oikeusturvan kannalta¹⁷¹ ja näin ollen oikeusturva perustelee myös vallan kolmijako-oppia. Oikeusturvan voidaan katsoa olevan toinen vallanjaon syväjustifikaatioista demokratian lisäksi.¹⁷²

Vaikka riippumattomuus on lähtökohta, ei tuomioistuin voi kuitenkaan olla täysin riip-

¹⁶⁴ HE 1/1998 vp s. 76. Ks. LaVL 9/1998 vp s. 4–5, PeVM 10/1998 vp s. 3.

¹⁶⁵ Parlamentarismilla tarkoitetaan sitä, että valtioneuvoston eli hallituksen tulee nauttia eduskunnan luotamusta. Ks. Saraviita 2011: 89–92.

¹⁶⁶ Oikeusministeriö 2003: 74.

¹⁶⁷ Kyseinen lainkohta määrittelee niin sanotun riippumattomuusperiaatteen.

¹⁶⁸ Hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi sanotaan, ettei valtiollisia perustehtäviä pystytä täydellisesti ja puhtaasti erottamaan toisistaan tai osoittamaan niitä tietyille valtiolimille hallitusmuodossa. Lainkohta ilmaiseekin vain yleisen lähtökohdan, jota perustuslain muut säännökset täydentävät. Parlamentaristisen mallin omaksunut järjestelmä ei ole niin selvärajainen kuin esimerkiksi yhdysvaltalainen checks and balances tapa. HE 1/1998 vp s. 75; Hidén 2000: 61.

¹⁶⁹ Mäenpää 2007: 197.

¹⁷⁰ Perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa ja jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. HE 309/1993 vp s. 74.

¹⁷¹ HE 1/1998 vp s. 76. Ks. Hidén 2000: 59.

¹⁷² Tuori 2005: 1031–1032

pumaton. Esimerkiksi perustuslain 2.3 § sääntelee lainsäätäjän ja tuomiovallan suhdetta. Lainkohdan mukaan lainkäyttö on oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti sidottu lakiin ja tuomioistuimien tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa lakia. Tällä tavoin lainsäätaja tavallaan ohjaa tuomioistuimia, niiden toimintaa ja päätöksentekoa, mutta ohjauksen tulee toteutua lainsäädännön kautta. Voidaankin sanoa, että tuomioistuimet ovat riippuvaisia lainsäädännöstä.¹⁷³

Perustuslaissa on lisäksi monia säädöksiä, jotka osaltaan muotoilevat riippumattomuuden edellytyksiä¹⁷⁴. Riippumattomuudella on liittymäkohtia perustuslain 106 §:ään, jonka etusijasääntelyn mukaan tuomioistuin voi jättää soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevan eduskuntalain säännöksen¹⁷⁵ ja perustuslain säännökseen 197 §, jonka mukaan tuomioistuin voi jättää lain kanssa ristiriitaisen alemmantasoisien säädöksen soveltamatta¹⁷⁶.

Lisäksi tuomarin nimittämistä koskevat perustuslain säännökset 58 § ja 102 §, tuomarin vahva virassapysymisoikeus 103 §, satunnaisten tuomioistuimien perustamisen kieltävä perustuslain säännös 98.4 § ja tuomioistuimien organisaatiota sekä tehtäviä koskevat säännökset 98–101 § turvaavat kaikki tuomioistuimien riippumattomuutta¹⁷⁷.

Suomen perustuslaki ei ole ainoa, joka turvaa tuomioistuimien riippumattoman aseman. Useat kansainväliset määräyksetkin säätelevät tuomioistuimien riippumattomasta asemasta. Tuomioistuimien riippumattomuus on yleisesti hyväksytty tuomioistuimien toiminnan keskeiseksi lähtökohdaksi ja sillä on vahva yleismaailmallinen tausta. Tästä huolimatta riippumattomuudella ei ole yhtä yhtenäistä mallia, vaan Euroopassa ilmenee erilaisia tapoja, miten valtiomahtien keskinäisiä suhteita on järjestetty.¹⁷⁸

Riippumattomuus on kytköksissä myös Suomea velvoittavaan Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen 6 artiklaan, jossa perustuslain 21 §:n lisäksi turvataan oikeus oikeudenmu-

¹⁷³ Mäenpää 2007: 222.

¹⁷⁴ Hidén 2000: 58.

¹⁷⁵ Saraviita 2011: 104.

¹⁷⁶ Hidén 2000: 59.

¹⁷⁷ Hidén 2000: 58.

¹⁷⁸ Oikeusministeriö 2003: 74.

kaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan 1 kohdan mukaisesti jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa. Artikla sisältää niin ikään perustuslain 21 §:n tapaan oikeuden, erityisesti toimeenpanovallasta riippumattomaan tuomioistuimeen.

Ihmisoikeussopimuksen mukaan tuomioistuimen kokoonpanon tulee täyttää yksittäisissä asioissakin laillisuuden vaatimukset. Myös muiden varsinaiseen tuomioistuinorganisaatioon kuuluvien tuomioistuinmaisten elinten tulee täyttää laillisuuden vaatimukset, kunhan niiden perusteista on laissa säädetty. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin tulkinnut tuomioistuinkäsitettä laajasti. Ihmisoikeustuomioistuimen mielestä ratkaisevaa merkitystä ei ole ollut sillä, millainen status toimielimelle kansallisella tasolla on, vaan olennaista on ollut se, että toimielimen käsittelemiin asioihin voidaan soveltaa 6 artiklaa.¹⁷⁹ Ihmisoikeustuomioistuin arvioi tuomioistuinten riippumattomuutta vallanjaon lisäksi myös tuomioistuinten jäsenten nimittämistavan ja tuomioistuinten jäsenten virkavapauden pituuden perusteella. Kuten myös niiden takeiden perusteella, jotka on ulkopuolista painostusta vastaan ja lisäksi sillä perusteella antaako tuomioistuin riippumattoman vaikutelman.¹⁸⁰

Samanlainen periaate on kirjoitettu myös Euroopan perusoikeuskirjan 47 artiklaan, jossa säädetään oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Artiklan mukaan:

”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.”

Riippumattomuuden takaamiseksi niin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa kuin Euroopan perusoikeuskirjassakin on edellytetty, että tuomioistuimen tulee perustua lakiin.

¹⁷⁹ Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi & Antti Tapanila 2012: 490–491.

¹⁸⁰ Pellonpää 2006: Tuomioistuimen riippumattomuus eurooppalaisesta näkökulmasta.

3.1.1. Riippumattomuuden käsite ja sisältö

Vaikka voi todeta, että perustuslakimme sisältää monia säädöksiä, joihin riippumattomuus kytkeytyy, jää käsitteen sisältö hieman avoimeksi. Kaiken kaikkiaan perustuslain esityöt eivät kovin paljoo avaa riippumattomuuden käsitettä ja sille ajateltua sisältöä.¹⁸¹ Asiantuntijat ovat jakaneet riippumattomuuden ulkoiseen, sisäiseen, rakenteelliseen ja sisällölliseen riippumattomuuteen. Jaottelua on tehty myös toisella tavalla, jonka mukaan riippumattomuus on jaettu valtiosääntöiseen, prosessioikeudelliseen ja sosiaaliseen riippumattomuuteen ja sisäinen vahvuuteen sekä esteettömyyteen.¹⁸²

Riippumattomuuden ydinsisältö voidaan tiivistää päätöksenteon itsenäisyyteen, jolloin se konkretisoituu yksittäisissä lainkäyttöasioissa ja niiden ratkaisuisissa. Siihen kuitenkin sisältyy myös tuomioistuimen rakenteelliset perusteet ja tuomioistuimessa toimivien tuomareiden virkamiesoikeudellinen asema¹⁸³, kuten tuomarien nimitysmenettely ja virassapysymisoikeus, joihin palaan myöhemmin. Lisäksi riippumattomuuteen vaikuttaa tuomioistuintoiminnan lakiperustaisuus, tuomioistuinten riittävät taloudelliset ja toiminnalliset resurssit, tuomarien toiminnan valvonnan järjestely, vaikutelma eli näyttääkö tuomioistuimen toiminta itsenäiseltä ulkopuolisten silmissä, puolueettomuus ja esteettömyys.¹⁸⁴

Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi tuomioistuiemien riippumattomuudella katsotaan tarkoitettavan sitä, että tuomioistuiemien tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumaton niin lainsäätäjältä, hallitusvallan käyttäjältä, viranomaisista sekä riidan tai asian osapuolista¹⁸⁵. Riippumattomuutta muiden tahojen vaikutuksesta kutsutaan ulkoiseksi riippumattomuudeksi¹⁸⁶.

Ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa riippumattomuudella viitataan samankaltaisiin seikkoihin kuin hallituksen esityksessä eli siihen, onko tuomioistuin tai sen jäsen vapaa

¹⁸¹ Hidén 2000: 59.

¹⁸² Oikeusministeriö 2009: 27.

¹⁸³ Mäenpää 2007: 221.

¹⁸⁴ Mäenpää 2006: Tuomioistuimen riippumattomuus ja julkisuus.

¹⁸⁵ HE 1/1998 vp s. 76.

¹⁸⁶ Oikeusministeriö 2009: 27.

sidonnaisuuksista suhteessa toimeenpanovaltaan, osapuoliin tai lainsäätäjään. Tuomioistuimen tai sen jäsenen haitalliset sidonnaisuudet toimeenpanovaltaan tai osapuolena toimivan viranomaisen välillä saattavat asettaa tuomioistuimen riippumattomuuden kyseenalaiseksi osapuolten ja yleisön silmissä, vaikka lainkäyttöelin olisikin toiminut tosiasiallisesti riippumattomasti.¹⁸⁷

Kuten aiemmin jo mainitsin lainsäätäjän ja tuomioistuimen suhde määritellään perustuslain 2.3 §:ssä, jonka mukaan lainsäätäjän ohjaus voi tapahtua vain lainsäädännön kautta, jota tuomioistuimen on noudatettava. Lainsäätäjä ei kuitenkaan voi puuttua esimerkiksi yksittäisen asian ratkaisuun tuomioistuimessa esimerkiksi säätämällä asiaa koskevan erityislain¹⁸⁸ tai tehdä tuomioistuimen jo tekemän päätöksen oikeusvaikutukset tyhjäksi säätämällä yksittäistä oikeusriitaa koskevan lain. Lainsäätäjällä on kuitenkin toimivalta tehdä tuomioistuimen ennakkotapauksen oikeusvaikutukset tyhjäksi säätämällä yleisen, tulevaisuudessa oikeusjutuissa noudatettavan lain.¹⁸⁹

Lainsäätäjä ei saa myöskään esittää tiettyyn tuomioistuimen käsittelyssä olevaan asiaan kannanottoja, eikä esittää tuomioistuimelle menettelyllisiä rajoituksia tai vaatimuksia, jotka olennaisesti puuttuisivat muun muassa perustuslain 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisen edellytyksiin¹⁹⁰.

Kun mietitään lainsäätäjän ja tuomioistuvallan tehtävien jakoa, ihmisoikeustuomioistuin ei ole omaksunut tiukkaa linjaa. Näin ollen tuomioistuimen tai sen jäsenen osallistuminen lainsäädäntöprosessiin ei loukkaa niiden riippumattomuutta asemaa.¹⁹¹ Kuitenkin tuomareiden liian aktiivinen rooli lainsäädäntöhankkeissa voi heikentää luottamusta vallanjakoon. Virolainen (2003: 211) esittää, että ylimpien tuomioistuvien tuomareiden osallistuminen lainsäädäntöhankkeisiin tulisi olla rajoitettu toimikuntiin ja komiteoihin, eikä

¹⁸⁷ Pellonpää ym. 2012: 491.

¹⁸⁸ Tällainen laki on niin sanottu *lex singularis*. Ks. Tuori 2005: 1037.

¹⁸⁹ Tuori 2005: 1037, 1041.

¹⁹⁰ Mäenpää 2007: 222. Lainsäätäjän ja tuomioistuvien suhteesta esimerkkinä muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunto, jonka se on antanut Hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, että ehdotus käännyttämispäätösten täytäntöönpanon kiirehtimisestä tarkoittaa tosiasiallisesti käsittelyaikavaatimuksen kohdistamista hallinto-oikeuksiin. Tämä ei ollut perustuslakivaliokunnan mielestä asianmukaista perustuslain 3.3 §:ssä turvattun riippumattomuuden kannalta. PeVL 4/2004 vp s. 12.

¹⁹¹ Pellonpää ym. 2012: 492.

heitä tulisi kuulla asiantuntijoina.

Hallintotuomioistuimien kannalta riippumaton suhde hallitus- ja toimeenpanovaltaan on hyvin keskeisellä sijalla, sillä hallintotuomioistuimen prosessissa arvioidaan hallintoviranomaisten päätösten laillisuutta. Näin ollen riippumattomuus edellyttää, että hallintotuomioistuimien tuomiovallan käytön tulee olla täysin itsenäistä suhteessa viranomaisiin. Hallintoviranomaisilla ei ole valtaa puuttua hallintotuomioistuimen prosessiin millään tavalla. Hallintotuomioistuinta ei myöskään sido valituksenalaisen hallintoviranomaisen päätös tai sen aiemmassa prosessissa keräämä aineisto^{192, 193}.

Hallitusvalta tai hallintoviranomaiset eivät lainsäätäjän lisäksi voi ohjata tuomioistuimia esimerkiksi pyrkimällä vaikuttamaan yksittäisen asian ratkaisutoimintaan. Ne eivät voi antaa hallinnollisia ohjeita tai määräyksiä, jotka liittyisivät yksittäistapausten ratkaisuihin.¹⁹⁴ Tässä kohdin on kyseenalaista, miten esimerkiksi oikeusministerin julkisiin kannottoihin, yksittäisiin ja vireillä oleviin oikeusjuttuihin, tulisi suhtautua. On eri asia kommentoida julkisesti esimerkiksi jo ratkaistua oikeustapausta tai ennakkotapausta muun muassa lakimuutoksen tarvetta arvioidessa, kuin ottaa kantaa vireillä olevaan oikeustapaukseen. Jälkikäteisissä lausunnoissakin tulee olla tarkka, sillä toimeenpanovalan edustajille ei kuulu tuomioistuimen laintulkinnan arvostelu¹⁹⁵, tuomioistuimen täytyy saada tehdä ratkaisunsa varomatta toimeenpanovallan suhtautumista ratkaisuun¹⁹⁶.

Poikkeus toimeenpanovallan oikeuksissa on se, että yksittäisissä tapauksissa tasavallan presidentillä on oikeus perustuslain 105.1 §:n mukaan, korkeimmalta oikeuden lausunnon jälkeen, armahtaa tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta tai muusta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta kokonaan tai osittain. Tämä ei kuitenkaan koske hallintotuomioistuimissa tehtyjä ratkaisuja.

¹⁹² Perustuslakivaliokunta on ottanut tähän kysymykseen kantaa muun muassa lausunnossaan 16/2000 vp, jonka se on antanut Hallituksen esitykseen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, että tuomioistuimen ratkaisutoiminnan sitominen jo hallintoviranomaisessa kertyneeseen aineistoon ja selvitykseen ei ole sopuoinnussa perustuslain 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kanssa.

¹⁹³ Mäenpää 2007: 222–223.

¹⁹⁴ Emt.: 223.

¹⁹⁵ Tuori 2005: 1044.

¹⁹⁶ LaVM 1/2000 vp: Tuomareiden nimittämismenettely ja valtiovallan kolmijako.

Tuomioistuimen riippumaton suhde asian eri osapuoliin edellyttää, ettei kenelläkään asianosaisella saa olla erityisasemaa prosessissa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois julkisuudessa käytävää keskustelua lainkäytöstä.¹⁹⁷ Esimerkiksi jo aiemmin totesin kuinka median kriittinen keskustelu on viime aikoina lisääntynyt eikä se vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta. Eri asia olisi, jos tällaisella pyrittäisiin epäasiallisesti vaikuttamaan tuomioistuimen ratkaisutoimintaan.¹⁹⁸

Tuomioistuimen tulee olla riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä¹⁹⁹, eli sisäisesti riippumaton²⁰⁰. Vaikka perustuslain 99.2 §:n mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan, eivät ne kuitenkaan saa pyrkiä vaikuttamaan alempien tuomioistuinten yksittäisten tapausten ratkaisuun, vaan niiden tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta²⁰¹. Näin ollen myöskään korkeimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, vaan ne toimivat lähinnä oikeuskäyttöä yhtenäistävänä tekijänä²⁰².

Sisällöllisen riippumattomuuden on katsottu koskevan lainkäyttötoiminnan sisältöä²⁰³. Siihen kuuluu myös se, ettei päällikköasemassa oleva tuomari saa vaikuttaa asemansa nimissä muilla tuomareilla käsiteltävänä oleviin lainkäyttöasioiden ratkaisuihin. Päällikkötuomari saa kuitenkin keskustella johtamansa tuomioistuimen tuomareiden kanssa erilaisista työtavoista ja lainkäytön linjauksista. Sillä vaikka tuomioistuimeen tulleet asiat on jaettu tietyille tuomareille, on ne kuitenkin tuomioistuimen asioita. On tärkeää

¹⁹⁷ Mäenpää 2007: 224.

¹⁹⁸ Emt. 2007: 225.

¹⁹⁹ HE 1/1998 vp s. 76.

²⁰⁰ Oikeusministeriö 2009: 27.

²⁰¹ Perustuslain 99 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Tämä tarkoittaa sitä, että viime kädessä oikeusriidat voidaan saattaa sen ratkaistavaksi. Muutoksenhaku vaiheessa riippumattomuus myös tarkoittaa sitä, että muutoksenhaun käsittelevä tuomioistuin ei ole sidottu asiassa alemman tuomioistuimen aiemmin tekemään ratkaisuun. Mäenpää 2007: 204–205, 224.

²⁰² HE 1/1998 vp s. 76. Muun muassa Aulis Aarnio on esittänyt teorian oikeuslähteistä. Aarnio on jakanut teoriassaan oikeuslähteet kolmeen eri ryhmään niiden velvoittavuuden mukaan. Nämä ryhmät ovat vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, heikosti velvoittavat oikeuslähteet ja sallitut oikeuslähteet. Tuomioistuinten ratkaisut, kuten myös lain esityöt kuuluvat tässä Aarnion jaottelussa heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin. Aarnio on myös todennut näiden oikeuslähteiden kohdalla, että niistä poikkeaminen on pystyttävä perustelemaan. Lisäksi Aarnio on todennut, että näiden oikeuslähteiden sivuuttaminen merkitsee todennäköisesti päätöksen muuttumista muutoksenhaussa. Tuomioistuinten ratkaisulla yleensä ei kuitenkaan ole sitovan ennakkoratkaisun arvoa. Korkeimpien oikeuksien ratkaisujen tosiasiallinen käyttö on viime vuosina kuitenkin lisääntynyt ja sanotaankin, että korkeimpien oikeuksien merkitys on tosiasiallisesti sitova. Tolonen 2003: 24–25; Oikeusministeriö 2009: 27–28.

²⁰³ Oikeusministeriö 2009: 28.

tarkastella tuomioistuinta kokonaisuutena ja kokonaisuudesta kantaa vastuun ylituomari. Ylituomari saa myös jälkikäteen arvioida tuomarin menettelyä yksittäisessä asiassa sekä siinä annettua ratkaisua. Oikeuskirjallisuudessa päällikkötuomarille on asetettu jopa velvollisuus saada tuomioistuimen linjasta poikkeava tuomari muuttamaan käytäntöään.²⁰⁴

Tuomioistuimien riippumattomuus on sidoksissa vain päätösharkintaan eikä esimerkiksi oikeuslaitoksen rakennemuutoksiin. Vaaleilla valitun eduskunnan ja presidentin päätökset ovatkin riippumattoman tuomioistuimen kontrollin ulottumattomissa. Parlamentaarisesti tehtyjen päätösten kumoaminen tuomioistuimen päätöksellä olisi ristiriidassa perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvaltaisuusperiaatteen kanssa. Presidentinvaaleilla ja eduskuntavaaleilla on legitimoiva vaikutus²⁰⁵ ja näin ollen ne saavat tehdä päätöksiä muun muassa oikeuslaitoksen rakenteiden muuttamisesta²⁰⁶, eikä tuomioistuin voi näihin päätöksiin vaikuttaa. Lainsäädäntö-, talousarvio- ja hallitusvallan alueilla tehtävät päätökset eivät muutoinkaan koske yksittäisiä henkilöitä vaan oikeus- ja henkilöryhmiä. Tuomiovallan käyttäminen viittaa perustuslain 21 §:ään ja on oikeussääntöjen soveltamista yksilöihin ja heidän oikeusturvan takaaminen.²⁰⁷

Rakenteellisen riippumattomuuden onkin katsottu oikeuskanslerin toimesta tarkoittavan, että tuomioistuimien pysyvyyttä, organisaatorakennetta ja tuomareiden virkamiesoikeudellista erityistä asemaa koskeva lainsäädäntö antaa ulkoiset takuut tuomioistuimen lainkäyttötoiminnan ja tuomareiden vakaalle asemalle, itsenäisyydelle, esteettömyydelle ja riippumattomuudelle²⁰⁸. Lisäksi on katsottu, että rakenteellinen riippumattomuus liittyy vaatimukseen, että tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta on säädettävä lailla. Esimerkiksi kun tuomioistuinorganisaatioon tehdään hallinnollisia muutoksia, on sääntelyn tapahduttava pääasiassa laintasoisesti.²⁰⁹

²⁰⁴ Eduskunnan oikeusasiamies Dnro 854/4/06:4.

²⁰⁵ Saraviita 2011: 103, 105.

²⁰⁶ Riippumattomuuden rajan voidaan katsoa olevan matalammalla niiltä osin kuin tuomioistuintoiminnassa ei ole kyse lainkäytöstä vaan esimerkiksi hallinnollisista järjestelyistä. Oikeuslaitoksen rakenteiden muuttamisen voisi katsoa lukeutuvan juuri tällaiseen hallinnolliseen järjestelyyn. Pölönen 2005: 1108.

²⁰⁷ Saraviita 2011: 105.

²⁰⁸ Oikeusministeriö 2009: 28.

²⁰⁹ Emt. 2009: 28. Lainausta Tuorin lausunto 4.6.2006 koskien tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen suhdetta tuomioistuinten riippumattomuuteen.

Hallituksen esityksessä valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp s. 44) riippumattomuudesta on todettu seuraavaa;

”tulosohjaus ja tilinpäätösraportoinnin kohteena ovat valtion varojen käyttö oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtäviin. Erityisesti tulosohjauksen kohteena tulee olla oikeushallinnon tehtävä luoda puitteet tehokkaasti toimivalle oikeudenhoidolle. Tuomioistuimilla on myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoinnista. Nämä seikat kuuluvat riippumattomuuden piiriin”.

On kuitenkin huomattava, varsinkin tuomioistuimien valvonnan kannalta, että kun perustuslaissa säädetään tuomioistuimien riippumattomuudesta, säädetään siinä nimenomaan tuomiovallasta. Näin ollen riippumattomuuden rajan voidaan katsoa olevan matlammalla niiltä osin kuin tuomioistuintoiminnassa ei ole kyse lainkäytöstä vaan esimerkiksi hallinnollisista järjestelyistä.²¹⁰

Valtioneuvoston oikeuskansleri on lisäksi katsonut, että tuomioistuimen riippumattomuus suhteessa tulosohjaukseen ei vaarannu sillä, että yksittäisen tuomioistuimen tulosopimukseen on kirjattu yleispiirteisiä tietoja käsittelyajoista, ratkaistavien asioiden määriä tai muita vastaavia tulostavoitetietoja. Nämä tulostavoitetiedot eivät koske tuomioistuimen ratkaisun sisältöä, niissä on kyse vain tuomioistuimen ratkaisutoiminnan tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta sekä ratkaisutoiminnan painopisteitä kuvaavista tavoiteluvuista.²¹¹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että tuomioistuimen riippumattomuuden vaatimus ei koske kaikkia hallintoprosessin vaiheita. Sen mukaan riittää, että prosessin viimeisessä vaiheessa riippumattomuuden, puolueettomuuden ja lakiperustaisuuden kriteerit täyttävä lainkäyttöelin ratkaisee asian lopullisesti. Näin ollen esimerkiksi lautakuntien lainkäyttöön perustuva oikeusturvajärjestelmä ei ole riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta riittävä.²¹² Riippumattomuuden yksi näkökulma onkin se, että tuomioistuimen päätöstä ei voi muuttaa tai kumota mikään muu elin kuin tuomiois-

²¹⁰ Pölönen 2005: 1108.

²¹¹ Valtioneuvoston oikeuskansleri 2000: Tuomioistuinlaitoksen tulosohjaus ja tuomioistuimen riippumattomuus.

²¹² Mäenpää 2007: 221.

tuin²¹³.

3.1.2. Puolueettomuus

Tuomioistuimen riippumattomuuteen kytkeytyy tiukasti sen puolueettomuus, riippumattomuus on puolueettomuuden perusedellytys²¹⁴. Jos tuomioistuimelta puuttuu puolueettomuus, se ei toimi riippumattomasti²¹⁵. Puolueettomuuden käsite tulee ilmi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklasta, jossa puolueettomuudella viitataan itse tuomioistuimen tai sen yksittäisen jäsenen asemaan yksittäisessä asiassa sekä siihen, onko jäsen vapaa sellaisista oikeudenkäyntiin vaikuttavista sidonnaisuuksista, jotka voisivat vaarantaa hänen puolueettomuuden kyseisen asian käsittelyssä.²¹⁶

Puolueettomuus voidaan jakaa sekä subjektiiviseen että objektiiviseen. Subjektiivinen puolueettomuus tarkoittaa tässä kohdin tuomarin puolueettomuutta suhteessa asian osapuoliin eli toisin sanoen tuomarin henkilökohtaista suhdetta asianosaisiin. Objektiivisellä puolueettomuudella tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimen toiminnan tulee objektiivisen tarkkailijan silmin katsottuna näyttää puolueettomalta.²¹⁷

Kun arvioidaan objektiivista puolueettomuutta, on kiinnitettävä huomiota puolueettomuuteen vaikuttaviin seikkoihin, kuten rakenteellisiin ja toiminnallisiin tekijöihin sekä siihen, että aiheuttavatko ne epäilyjä tuomioistuimen puolueettomuudesta²¹⁸. Tuomarin puolueettomuutta on parannettu ja oikeudellisia rajoja täsmennetty tuomarin esteellisyyttä koskevassa lainsäädännössä²¹⁹. Tässä kohdin ongelmia voi aiheuttaa muun muassa tuomarien erilaiset sidonnaisuudet yhteiskunnallisiin erityisintresseihin²²⁰.

²¹³ Oikeusministeriö 2003: 77.

²¹⁴ Emt. 2003: 75.

²¹⁵ HE 78/2000 vp s. 2; Mäenpää 2007: 221. Ulkoisesti riippumattomalta näyttävä tuomioistuin voi yksittäisissä tapauksissa toimia puolueellisesti. Näin tapahtuu, mikäli tuomioistuin laiminlyö jääviysnäkökohdat. Tuomioistuimen puolueettomuutta arvioidaan siellä toimivien jäsenten perusteella. Pellonpää ym. 2012: 495, 510.

²¹⁶ Pellonpää ym. 2012: 491.

²¹⁷ HE 78/2000 vp s. 3; Mäenpää 2007: 221, 225–226. Puolueettomuus tarkoittaa tapauskohtaista riippumattomuutta, joka ilmenee esteettömyytenä, objektiivisuutena ja ennakkoluulottomuutena. Ks. HE 109/1999 vp s. 6.

²¹⁸ Mäenpää 2007: 226.

²¹⁹ Ks. Oikeudenkäymiskaari (1.1.1734/4) 13 luku.

²²⁰ Mäenpää 2007: 226.

Tuomareille kuuluva julkinen valta tuo mukanaan vastuun, ettei tuomari toimisi mielihyvällisesti. Tuomareiden toiminnan valvomiseksi ei voida kuitenkaan käyttää kontrollikeinoa, joka arvioisi määräajoin hänen toimintansa samalla tavalla kuin esimerkiksi kansanedustajan. Tällainen kontrolli vaarantaisi tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuutta. Mielivaltaa on näin ollen täytynyt ehkäistä rakenteellisin ratkaisuin, kuten edellyttämällä subjektiivista puolueettomuutta. Myös päätöksen perusteluvollisuus, tuomarin mahdollisuus virkasyytteesen^{221 222}.

Subjektiivista puolueettomuutta arvioitaessa katsotaan toimiiko tuomari objektiivisesti ja tasapuolisesti kaikkia osapuolia kohtaan yksittäisissä tapauksissa²²³. Tuomari ei toimi puolueettomasti mikäli hän suosii tai syrjii jotakin asianosaista. Tässä kohdin tuomarin esteettömyys²²⁴ on oikeudenmukaisen, tasapuolisen ja objektiivisen oikeudenkäynnin perusedellytys ja samalla tuomioistuimen riippumattoman päätöksenteon edellytys.²²⁵

3.2. Hallintotuomarit

Tutkielmassani huomion keskipisteenä on hallintotuomioistuimien tulosjohtaminen ja hallintotuomareiden riippumattomuus. Käsitteellä hallintotuomari tarkoitetaan näin ollen hallintotuomioistuimen tuomaria eli tuomaria, joka toimii hallintotuomioistuimes-

²²¹ Perustuslain 118 §:n mukaan hallintotuomari vastaa virkamiehenä virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Perusteet määräytyvät rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisten sääntöjen mukaisesti. Mikäli tuomari menettelee lainvastaisesti virkatoimessa voi oikeuskansleri tai oikeusasiamies päättää perustuslain 110 §:n mukaisesti syytteen nostamisesta. Ks. Mäenpää 2007: 236.

²²² Toki on selvää, että tuomioistuimien toiminnan tulee olla muutoinkin valvottavissa kuin tuomioistuinjärjestelmän omassa muutoksenhakumenettelyssä. Perustuslain 108 ja 109 §:ssä säädetäänkin, että oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tulee valvoa muun muassa sitä, että tuomioistuimet noudattavat toiminnassaan lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ks. Pölönen 2005: 1104–1105. Laillisuusvalvontaan ei kuitenkaan sisälly toimivaltaa puuttua tuomiovallan käyttöön yksittäisissä tapauksissa. Ks. Mäenpää 2007: 236.

²²³ Esteellisyys eli toisin sanoen jääviys syntyy tuomarin kohdalla silloin, kun hän on jutun asianosaisten tai kyseessä olevaan asiaan sellaisessa suhteessa, että luottamus tuomarin puolueettomuuteen voi sen vuoksi horjua. HE 78/2000 vp s. 3.

²²⁴ Esteettömyyden on katsottu tarkoittavan tuomarin erityisiä kelpoisuusehtoja. Eli tuomarin puolueettomuutta yksittäisten lainkäyttöasioiden kohdalla. HE 78/2000 vp s. 2. Esteettömyysperusteet on lueteltu oikeudenkäymiskaaren (1734/4) 13 luvussa ja ne koskevat niin yleisen puolen tuomareita kuin hallintotuomareita. Oikeudenkäymiskaarissa luetellut esteellisyysperusteet ovat tiukemmat kuin muutoin hallintoasiassa noudatettavat hallintolain 28 §:ssä luetellut esteellisyysperusteet. Tämä on perusteltua hallintoprosessiin kohdistuvan riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksen vuoksi. Ks. Mäenpää 2007: 227.

²²⁵ HE 78/2000 vp s. 3; Mäenpää 2007: 225–225.

sa.²²⁶

Nykyisessä valtion virkamieslaissa (19.8.1994/750) säädetään valtion virkasuhteesta ja nämä säädökset pätevät suurimmalta osin myös tuomareihin. Lain 12 luku koskee nimenomaisesti tuomareita. Tuomareiden virat on tarkemmin lueteltu tuomareiden nimitämisestä annetussa laissa (25.2.2000/205) ja sen 1 §:ssä.

3.2.1. Tuomarin riippumattomuus

Tuomareiden nimittämislainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä ei tehdä eroa tuomioistuimen ja tuomareiden riippumattomuudelle. Tuomioistuimethan muodostuvat tuomareista.²²⁷ Tärkeää on kuitenkin huomata, ettei tuomioistuiemien riippumattomuus tarkoita tuomarien henkilökohtaista privilegia²²⁸.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tuomioistuiemien ja erityisesti tuomareiden riippumattomuus koskee ennen kaikkea niiden ratkaisutoimintaa, johon ulkopuoliset eivät saa vaikuttaa. Tämä konkretisoituu viime kädessä yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa, jossa tuomaria sitoo vain lainsäädäntö.²²⁹

Tehdyssä kyselyssä yhdeksän vastaajaa katsoi välillisesti hallintotuomarin riippumattomuuden käsitteen tarkoittavan juuri tätä, että tuomari on riippumaton, kun hän tekee itsenäisesti ratkaisun yksittäisessä lainkäyttöasiassa. Vastauksissa tuotiin suoraan esiin se, että tulosjohtamisen kautta asetetut tavoitteet ovat vain määrällisiä, eikä esimies ole pyrkinyt vaikuttamaan yksittäisen lainkäyttöasian ratkaisuun. Tätä nimenomaisesti pidettiin riippumattomuuden ytimenä.

Asiaankuuluvana vaikuttamisena voidaan pitää vain lainsäädösten kautta tapahtuvaa lainkäyttöön vaikuttamista²³⁰. Tämä tarkoittaa eduskunnan antamia uusia lakeja ja hallituksen antamia asetuksia tuomioistuimissa käsiteltävistä asioista sekä tuomioistuiemien

²²⁶ Mäenpää 2007: 218; Majanen 2009: 73.

²²⁷ HE 109/1999 vp s. 6.

²²⁸ Oikeusministeriö 2003: 74.

²²⁹ HE 109/1999 vp s. 6; Oikeusministeriö 2003: 77.

²³⁰ HE 109/1999 vp s. 6.

organisaatiosta, toimintamuodosta ja toimivallasta. Näillä on suora vaikutus tuomitsemistoimintaan. Muunlaisen oikeudellisen tai tosiasiallisen vaikuttamisen voidaan katsoa olevan ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa. Myös välillinen pyrkimys vaikuttaa tuomitsemistoimintaan, kuten toimenpiteet, joiden tarkoituksena on tehdä tuomitsemistoiminta alttiiksi asiaankuulumattomille vaikutuksille, on ristiriidassa riippumattomuuden kanssa.²³¹

Euroopan Neuvoston Ministerikomitea on 13.10.1994 hyväksynyt neuvoston jäsenvaltioille suosituksen tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista²³². Lähelläkohtana suositukselle on ollut ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sekä YK:n yleiskokouksissa 29.11.1985 ja 13.12.1985 hyväksytyt tuomareiden riippumattomuutta koskevat peruseriaatteen^{233 234}.

”Suosituksen mukaan valtioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotta tuomareiden riippumattomuutta kunnioitettaisiin, suojattaisiin ja edistettäisiin. Tuomarien tulee olla päätöksenteossaan riippumattomia ja heillä on oltava mahdollisuus toimia ilman miltään taholta tai mistään syystä tulevia suoria tai epäsuoria rajoituksia, epäasiallista vaikuttamista, houkutusta, painostusta, uhkaa tai väliintuloa. Tuomarilla tulee olla rajoittamaton vapaus ratkaista asia puolueettomasti omatuntonsa ja tosiseikoista tekemänsä tulkinnan mukaisesti ja voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Tuomarin on toimittava itsenäisesti ja ulkopuolisten vaikutuksen häiritsemättä. Hänen tulee antaa puolueettomia ratkaisuja, jotka perustuvat tosiseikkojen arviointiin ja hänen laintulkintaansa. Tuomarin tehtävänä on suojella kaikkien ihmisten oikeuksia ja vapauksia. Kaikille on annettava oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja osapuolten prosessuaalisia oikeuksia on kunnioitettava.”²³⁵

YK:n yleiskokouksen hyväksymissä periaatteissa on myös korostettu tuomareiden asianmukaisen palkkauksen merkitystä. Lakivaliokunta on antamassaan lausunnossa koskien hallituksen esitystä tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi katsonut, että tuomioistuimen riippumattomuuden varmistaminen tarkoittaisi suurempien taloudellisten voimavarojen kohdistamista oikeuslaitoksen toimintaan.²³⁶Tällöin voitai-

²³¹ Hidén 2000: 64.

²³² Ks. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus 13.10.1994

²³³ Ks. YK:n yleiskokouksen päätöslauselmat 40/32 ja 40/146 (1985)

²³⁴ Majanen 2009: 73.

²³⁵ Majanen 2009: 73; lainaus Euroopan Neuvoston Ministerikomitean suosituksesta 13.10.1994 No. R (94) 12.

²³⁶ LaVM 1/2000 vp. Taloudellinen riippumattomuus.

siin taata tuomareiden asianmukainen palkkaus ja taloudellinen riippumattomuus.

Tuomarit ovat riippumattomia myös suhteessa toisiinsa tuomareihin²³⁷. Näin ollen esimerkiksi esimiesasemassa toimiva tuomari ei saa suoraan tai välillisesti vaikuttaa tai puuttua yksittäisen lainkäyttöasian ratkaisuun²³⁸. Myös toisen tuomioistuimen jäsenen välillinen tai välitön painostus on ristiriidassa riippumattomuusvaatimuksen kanssa²³⁹. Voidaan sanoa, että riippumattomuus on riippumattomuutta niin ulkopuolisista tahoista kuin myös tuomioistuinten välillä ja niiden sisällä²⁴⁰.

Riippumattomuus hallintotuomareiden kohdalla ilmenee voimakkaimmin siis asiaky symysten ratkaisemisessa. Ratkaisutoimintaan liittyy kuitenkin läheisesti ratkaisun perustelut. Näin ollen voidaankin katsoa, että ratkaisun sisällölliset perustelut voidaan nähdä osana asiaratkaisua, eikä niihin saa pyrkiä vaikuttamaan. Yhdenvertaisuuden nimissä voidaan kuitenkin vaatia, että ratkaisun perustelut täyttävät tietyt muodolliset kriteerit esimerkiksi kirjoittamistavan ja –tyylin suhteen.²⁴¹

3.2.2. Tuomarin riippumattomuuden takeet

Tuomarien riippumattomuuden takeena ovat lisäksi säännökset tuomarin erottamattomuudesta sekä yleisistä kelpoisuusvaatimuksista²⁴². Laki tuomareiden nimittämisestä (25.2.2000/205) sääntelee tuomarin viran täyttämistä. Lain 11 §:n mukaan tuomariksi voidaan nimittää oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalainen, jolla on viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtävälleen sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Tuomaria nimitettäessä on myös otettava huomioon perustuslain 125 §:ssä säädetty virkamiesten nimitysperusteet eli taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto.

Perustuslain 103 §:ssä säädetään tuomarien virassapysymisoikeudesta. Lain säännöksen

²³⁷ Mäenpää 2007: 224.

²³⁸ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2006: 20.

²³⁹ Oikeusministeriö 2003: 77.

²⁴⁰ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2006: 20.

²⁴¹ Oikeusministeriö 2003: 78.

²⁴² HE 78/2000 vp s. 2.

mukaan tuomaria ei voi hallinnollisella päätöksellä erottaa virastaan, vaan hänet voidaan julistaa virkansa menettäneeksi vain tuomioistuimen tuomiolla. Tuomarien virassapysymisoikeus on säädetty erityisen vahvaksi, jotta tuomiovallan käytön riippumattomuuden takeet ulottuisivat myös yksittäisten tuomareiden tasolle. Näin ollen verrattuna muihin valtion virkamiehiin nähden, tuomareilla on korostetun vahva virassapysymisoikeus. Riippumattomuussuojaa täydentää saman lainkohdan säännös siitä, että tuomaria ei saa siirtää muihin tehtäviin ilman hänen suostumustaan. Poikkeuksen muodostaa vain tuomioistuinlaitoksen uudelleenorganisointi²⁴³, joka on tuomioistuinten riippumattomuutta vaarantamatonta rakenneuudistusta, kuten aiemmin olen jo todennut.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että tuomarinnimityksen määräaikaisuus ei estä riippumattomuutta, mikäli tämä tuomioistuimen jäsen nimityksen aikana nauttii erottamattomuutta. Mutta hyvin lyhytaikainen nimitys mahdollistaa riippumattomuuden kyseenalaistamisen joidenkin tuomioistuinten kohdalla.²⁴⁴

Euroopan ihmisoikeussopimus myös sallii tuomarin tehtävien hoitamisen sivutoimisena. Tämä kuitenkin edellyttää, että päätoimen tehtävät eivät yksittäisissä tapauksissa horjuta tuomarin objektiivista puolueettomuutta. Sivutoimisten tuomareiden ohella myös virkamiestuomareilla saattaa olla sivutoimista tai aiemmasta toimesta johtuen sellaisia sidoksia, jotka pitää ottaa huomioon puolueettomuutta arvioidessa.²⁴⁵

3.3. Nimitysvalta

Oikeuslaitoksen uudistuksissa kiistakysymyksenä on kautta aikojen ollut tuomareiden nimittämismenettely. Ennen nykyistä perustuslakia ehdollepanomenettelyn jälkeen asian käsittely siirtyi valtioneuvostolle, joka ainoastaan yleisistunnossa päätti asian siirrotta tasavallan presidentille. Valittavan nimi ei tullut silloin esille. Tasavallan presidentti siis nimitti tuomarit virkoihinsa virkaehdotuksen tai virkaesityksen perusteella. Tässä kohdin oli vaara, että nimityksistä olisi tullut poliittisia, kun yksi ministeri – käytännös-

²⁴³ Saraviita 2011: 105. Ks. Mäenpää 2007: 219–220, 225.

²⁴⁴ Pellonpää ym. 2012: 496.

²⁴⁵ Pellonpää ym. 2012: 496, 500.

sä oikeusministeri – esitteli nimitettävän henkilön presidentille, eikä koko valtioneuvosto.²⁴⁶ Riippumattomuuden turvaaminen tuomareita nimitettäessä, asettaa poikkeavia vaatimuksia nimittämisjärjestelmälle, eikä tuomareiden nimittämistä voida verrata valtion muiden virkamiesten nimittämisjärjestelmään²⁴⁷.

Tuomareiden nimityslain valiokuntakäsittelyssä tuomareiden tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden turvaaminen nousikin yhdeksi keskeiseksi aiheeksi²⁴⁸. Lakivaliokunta (LaVM 1/2000 vp: Tuomioistuinten riippumattomuus.) katsoi lausunnossaan, että hallituksen esityksen selostus tuomioistuimien riippumattomuudesta on yksipuolinen, sillä se painottui ennen kaikkea tuomarin ratkaisutoiminnan riippumattomuuteen. Valiokuntakäsittelyssä korostui nimittämismenettelyn järjestämisessä huomioon otettavat vaatimukset ja vaatimus niin tuomioistuinten kuin tuomareiden taloudellisesta riippumattomuudesta.

Laki tuomareiden nimittämisestä tuli voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1.3.2000. Perustuslain uudistamisen keskeisenä tavoitteena oli se, että presidentin päätöksenteko kytkettiin, kaikissa yhteiskunnallisesti kantavissa asioissa, valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, eli myös tuomareiden nimitysmenettelyssä.²⁴⁹

Perustuslain 102.1 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti ja muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla. Hallituksen esityksessä (1/1998 vp s. 159) tuomarien nimittämisen uskomisen presidentille katsottiin olevan perusteltua juuri riippumattomuuden vuoksi.

Tuomareiden nimittämistä koskevan lain toisessa luvussa säädetään vakinaisen tuomarin nimittämisestä ja lain 2 §:n mukaan vakinaiset tuomarit nimittää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti. Valtioneuvostolle esityksen virkaan valittavasta tuomarista tekee tuomarivalintalautakunta, lukuun ottamatta korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ja jäsenten valintaa. Tuomarivalinta-

²⁴⁶ Nikula 2000: 1106–1107.

²⁴⁷ LaVM 1/2000 vp: Tuomareiden nimittämismenettely ja valtiovallan kolmijako.

²⁴⁸ Nikula 2000: 1107–1108.

²⁴⁹ Nikula 2000: 1106.

lautakunta on riippumaton elin, jonka valtioneuvosto asettaa viideksi vuodeksi kerrallaan²⁵⁰. Lautakunnan tehtävänä on lain 6 §:n mukaan valmistella viran täyttämistä ja tehdä perusteltu esitys tuomarin virkaan nimittämisestä. Esitys toimitetaan eteenpäin valtioneuvostolle, joka esittelee asian myöhemmin presidentille.

Lain tuomareiden nimittämisestä 9.1 §:n mukaan tuomarivalintalautakunta pyytää ensin viran auki julistanutta tuomioistuinta tekemään lausunnon hakijoista. Tämän jälkeen lautakunta voi ennen nimitysesitystään hankkia myös muita selvityksiä tai lausuntoja sekä kuulla hakijoita ja asiantuntijoita. Kyseessä olevan lain 10.1,2 §:n mukaan hallinto-oikeus antaa lausunnon tuomarivalintalautakunnalle kokoonpanossa, johon ylituomarin lisäksi kuuluu jaostojen puheenjohtajat.

Määräaikaisen tuomarin nimittää korkein hallinto-oikeus, mikäli on kyse pidemmästä kuin yhden vuoden määräaikaisuudesta. Nimitys tehdään tuomareiden nimittämistä koskevan lain 18.1 §:n mukaan hallinto-oikeuden ylituomarin esityksestä. Muutoin 18.2,3 §:n mukaan hallintotuomarin nimittää hallinto-oikeuden ylituomari. Poikkeuksena tästä on korkeimpien oikeuksien määräaikaiset tuomarit, jotka nimittää tasavallan presidentti²⁵¹.

Olli Mäenpää on puheessaan tuomaripäivillä (2006: Tuomioistuimen riippumattomuus ja julkisuus) katsonut, että vaikka riippumattomuuden ydinsisältönä onkin päätöksenteon itsenäisyys, vaikuttaa riippumattomuuteen myös muun muassa tuomarien virkamiesoikeudellinen asema ja tuomarien nimitysmenettely.

²⁵⁰ HE 280/2010 vp s. 3. Lautakunta muodostuu 12 henkilöstä ja tuomareiden nimittämislain 7.2 §:n mukaisesti korkeimman oikeuden valitsema jäsen, joka toimii lautakunnan puheenjohtajana ja korkeimman hallinto-oikeuden valitsema jäsen toimii varapuheenjohtajana. Muina jäseninä on yksi hovioikeuden presidenteistä, yksi hallinto-oikeuksien ylituomareista, yksi käräjäoikeuden laamanni tai hovioikeudenneuvos, sekä yksi käräjäoikeustuomari, hallintotuomari sekä yksi hallinto-oikeustuomari tai 1.2,6–8 kohdassa mainitun erityistuomioistuimen tuomari, yksi asianajaja, yksi yleinen syyttäjä sekä yksi oikeustieteellistä tutkimusta ja opetusta edustava jäsen. Jokaisella jäsenellä on myös oma henkilökohtainen varajäsen.

²⁵¹ HE 280/2010 vp s. 3.

²⁵² Tuomareiden nimittämistä koskevaan lainsäädäntöön tuli muutos vuonna 2011, jolloin laki muutettiin siten, että tuomioistuin, jossa määräaikainen virka on, tekisi sitä koskevan nimityspäätöksen aina, kun se täytetään enintään vuodeksi. Näin saatiin toimivalta asianomaiselle tuomioistuimelle silloin, kun virka täytetään kokonaiseksi vuodeksi. Aiemmin nimitystoimivalta oli ollut korkeimmalla oikeudella tai korkeimmalla hallinto-oikeudella. HE 280/2010 vp s.4.

Tehdyn kyselyn seitsemässä vastauksessa käsiteltiin tuomareiden nimitystä. Kahdessa vastauksessa katsottiin, että ylituomareille lain nojalla annettu suurempi valta virkanimityksissä, voi muodostua ongelmaksi suhteessa tuomarin riippumattomuuteen. Tässä ymmärsin vastaajan tarkoittavan vuonna 2011 voimaan tullutta lakimuutosta. Kun taas toisessa vastauksessa tuotiin esiin, että T13 palkkaluokassa työskentelevä tuomari saattaa olla riippumaton, mutta T11 ei sitä ole, mikäli on kiinnostunut omasta urakehityksestään. Perusteluksi kerrottiin ylituomarin käyttävän tosiasiallista nimittämisvaltaa, sillä ylituomarin yhdessä johtoryhmän kanssa tuomarinvalintalautakunnalle antamasta lausunnosta ei yleensä poiketa, mikäli kyse on tuomioistuimen sisältä tulevasta hakijasta. Ymmärsin tämän vastaajan tarkoittavan vakinaisten tuomareiden nimittämistä.

Yhdessä vastauksessa mainittiin, että ylituomarin valta nimityksissä saattaa vaikuttaa ylituomarin antamien määräysten ja lausuntojen tehokkuuteen, mutta tämä mainittiin vain ylituomarin työnjohdollisena välineenä. Työnjohdollisena välineenä ylituomarin nimitysvalta mainittiin lisäksi neljässä vastauksessa, joissa katsottiin, että hyvä työ ja osaaminen näkyy etenemisenä uralla²⁵³.

Tuomioistuimessa ei ole mahdollisuutta samalla tavalla palkita työntekijöitä, kuten yksityisessä organisaatiossa. Mikäli yksityisen organisaation edellinen vuosi on kulunut hyvin, saattavat työntekijät saada muun muassa taloudellista hyötyä bonusten muodossa. Tällainen vaarantaisi tuomioistuimessa tuomarien riippumattomuuden. Näin ollen ymmärrän ajatuksen, että ainoa keino palkita tuloksekkaasti työskenteleviä tuomareita, on eteneminen uralla.

Osa vastaajista koki nimityksen siis luonnollisena keinona palkita tehokkaasti ja tuloksellisesti toimivia tuomareita, eivätkä nähneet tällaisessa tavassa toimia mitään ongelmaa. Osa taas kokee ylituomarin ja johtoryhmän vallan suoraan tuomarin riippumattomuutta vaarantavana.

Virkanimitykset ovat kuohuttaneet aiemminkin. Esimerkiksi Helsingin sanomat uutisoi 21.2.2014 yhdestä Helsingin hovioikeudessa tapahtuneesta määräaikaisesta nimitykses-

²⁵³ Eteneminen uralla koskee tässä kohdin T11 virassa toimivia tuomareita, josta siirrytään T13 virkaan. Tuomarin T13 virka on korkein mahdollinen saavutettava palkkaluokka.

tä. Määräaikaisen nimityksen oli tehnyt hovioikeuden presidentti tuomareiden nimittämisestä annetun lain 18.1,1 §:n mukaisesti. Valinnan tehnyt presidentti ei allekirjoittanut väitettä, että vuoden 2011 lakiuudistus olisi johtanut suosikkijärjestelmään. Mutta hän myös katsoo, ettei vanhakantainen tapa, jonka mukaan nimitykset perustuvat virkaikään, ole perustuslain 125 §:n mukaisia. Kun asiaa katsotaan johtamisen kannalta, ei ole enää nykypäivää, että katsotaan kuka on tullut ensimmäisenä taloon. Vaikka kokemuksella onkin merkitystä, se ei enää yksistään riitä. Samalla linjalla oli myös oikeusministeriön edustaja Heikki Liljeroos, jonka mukaan henkilöitä tulisi arvioida pätevyyden perusteella ja virkaikäajattelusta tulisi pyrkiä eroon.²⁵⁴

²⁵⁴ Salmela 2014

4. HALLINTOTUOMIOISTUIMEN TULOSJOHTAMINEN

Perustuslain 98.2 §:ssä säädetään, että yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuslain 3 §:ssä säädetään hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvan ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään sille kuuluvaksi. Tarkemmin sanottuna alueellisten²⁵⁵ hallintotuomioistuinten tuomiovalta kohdistuu muutoksenhaun alaiseen hallintopäätöksen lainmukaisuuden tutkimiseen ja arviointiin²⁵⁶ ja niiden tarkoitus on yhtenä oikeusturvan peruspilarina taata kansalaisten oikeusturvan toteutuminen sekä edesauttaa oikeudenmukaisuuden, turvallisuuden, järjestyksen, hyvinvoinnin, taloudellisen toiminnan ja hallinnon toimivuuden toteutumista²⁵⁷. Hallintotuomioistuimen toimivaltaan ei perustuslain 3 §:n ja hallinto-oikeuslain (26.3.1999/430) 3 §:n mukaan kuulu hallitus-, toimeenpano-, tai lainsäädäntövallan²⁵⁸ käyttäminen. Hallintotuomioistuin ei myöskään voi tehdä hallintopäätöstä muutoksenhaun käsitellessään.²⁵⁹

Suomen kaltaisessa oikeusvaltiossa oikeusturvan takaaminen, käytettäessä julkista valtaa, on keskeinen piirre. Hallinnon oikeusturvajärjestelmä rakentuu Suomessa keskeisten periaatteiden varaan, jotka Tarukannel ja Jukarainen (Tarukannel & Jukarainen 1999: 15) ovat katsoneet olevan hallinnon lainalaisuus, yleinen muutoksenhakuoikeus viranomaisten päätöksiin sekä riippumaton hallintotuomioistuinjärjestelmä.²⁶⁰ Nämä periaatteet löytyvät Suomen perustuslaista.

Julkisen vallan käytön tulee aina perustua perustuslain 2.3 §:n mukaisesti lakiin²⁶¹. Pe-

²⁵⁵ Hallinto-oikeuslain 1 §:ssä lueteltuja alueellisia hallintotuomioistuimia Suomessa ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen eli Kuopion, Pohjois-Suomen Oulun, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet.

²⁵⁶ Mäenpää 2007: 197.

²⁵⁷ Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2011: 4.

²⁵⁸ Tässä kohdin lienee syytä tehdä tarkennus, että lainsäädäntövalta ja lain tulkitseminen ja soveltaminen tarkoittavat eri asioita. Lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja se tarkoittaa toimivaltaa lopullisesti päättää laki-nimisistä oikeusnormeista. Lainkohta ilmaisee kuitenkin lainsäädäntövallan kohdalla pääsäännön. Myös presidentti ja valtioneuvosto osallistuu monin eri tavoin lainsäädäntömenettelyyn. Lain tulkitseminen ja soveltaminen taasen kuuluvat hallintotuomioistuinten ydintehtäviin, sillä usein on niin, että lain säännökset on kirjoitettu väljästi ja joustavasti jolloin laista ei suoraan löydy vastausta. HE 1/1998 vp s. 75; Saraviita 2011: 73–74; Mäenpää 2007: 198.

²⁵⁹ Mäenpää 2007: 197–198.

²⁶⁰ Tarukannel & Jukarainen 1999: 15.

²⁶¹ Eduskunnan säätämien lakien lisäksi lainalaisuusvaatimus koskee asianmukaisesti voimaansaatettua

rustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheettomia viivytyksiä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Jokaisella on lainkohdan mukaan myös oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.²⁶²

Kun on kyseessä hallintoviranomaisen päätös, voidaan lainmukaisuus oikeusvaltiossa saattaa perustuslain 21.1 §:n mukaisesti riippumattoman ja puolueettoman hallintotuomioistuimen arvioitavaksi, kun hallintoviranomaisen päätös koskee yksilön tai yksityisen etua, oikeuksia tai velvollisuutta²⁶³. Kun on kyse julkisen hallinnon toiminnasta, kohdistuu oikeusturvan tarve silloin julkisen vallan käyttöön, hallinnolliseen päätöksentekoon ja muihin hallintotehtävien hoitoon.²⁶⁴ Perustuslain 21.2 §:n mukaan lailla turvataan käsittelyn julkisuus, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet^{265 266}.

Kun tuomioistuimen toiminta epäonnistuu, ihmiset eivät tavoita niitä oikeuksia, jotka heille on perustuslain 21 §:ssä säädetty²⁶⁷. Täyttääkseen tehtävänsä ja toiminnan onnistumisen kannalta onkin tärkeintä, että tuomioistuimen johtaminen on kunnossa. Johta-

EU-oikeutta kuin EU-oikeutta, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Ks. Mäenpää 2003: 149.

²⁶² Aikaisemmin perustuslain 2 luvun perusoikeudet kuuluivat vain Suomen kansalaisille. Vuonna 1995 toteutetulla perusoikeusuudistuksella laajennettiin perusoikeussuojan piiriin kuuluvaa henkilöpiiriä siten, että pääsääntöisesti perusoikeudet kuuluvat jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle henkilölle riippumatta hänen iästään, kansalaisuudesta, sukupuolesta tai yhteiskunnallisesta asemasta tai muusta vastaavasta seikasta. Ks. Ojanen 2003: 35.

²⁶³ Jotta perustuslain 2.3 § toimisi tehokkaasti, se edellyttää, että kansalaisilla on riittävä mahdollisuus saattaa asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Ks. Mäenpää 2007: 99.

²⁶⁴ Mäenpää 2010: 151.

²⁶⁵ Samassa lainkohdassa viitataan hallintolakiin (6.6.2003/434), jossa turvataan hyvän hallinnon perusteet. Hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuudenperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate sekä luottamuksensuojanperiaate.

²⁶⁶ Kotimaisen lainsäädännön ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen (63/1999) 6 artiklassa säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sopimuksen 6.1 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa, kun päätetään henkilön oikeuksista tai velvollisuuksista tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Tämän artiklan mukaan jokaisella, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisten viranomaisten edessä, jos oikeuksien ja vapauksien loukkauksen on tehnyt virantoimituksessa oleva henkilö.

²⁶⁷ Esimerkiksi oikeudenkäynnin kesto on usein aiheuttanut ongelmia ja sen voi ajatella olevan suuri oikeusturvaongelma. Esimerkkinä tästä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu nro 26654/08 *Huoltoasema Matti Oy v. Suomi* (19.1.2010). Tässä ympäristölupa-asiassa oikeudenkäynti oli yhteensä kestänyt yli 6,5 vuotta ja ihmisoikeustuomioistuin katsoi ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklaa rikutun ja langetti näin ollen valtion maksettavaksi 2 500 euroa korvauksia.

minen luo edellytykset sille, että asiat ratkaistaan tuomioistuimessa siten kuin perustuslaissa säädetään eli joutuisasti, turhia kustannuksia aiheuttamatta sekä luotettavasti.²⁶⁸

Tuomioistuimen johtaminen on aiemmin²⁶⁹ jäänyt lainkäytön varjoon, eikä yhtenäistä näkemystä ole ollut mitä tuomioistuimen johtamisella käytännössä tarkoitetaan. Tuomioistuimen hallintoon kuuluvia tehtäviä ei ole arvostettu ja se on ollut vähemmän tärkeä asia tuomioistuimen tuloksellisen toiminnan kannalta. Rekrytointipolitiikkaan ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota, eikä työkykyä ylläpitävää toimintaa olla aktiivisesti järjestetty. Lisäksi lainkäyttötehtävien osalta on katsottu, että johtaminen ei olisi mahdollista tuomareiden riippumattomuuden vuoksi.²⁷⁰

Toimintaympäristön jatkuva muuttuminen entistä tuloshakuisemmaksi tulosohjauksen myötä 1990-luvulla, edellytettiin tuomioistuimiltakin korkeampaa laatua ja tehokkuutta. Tämä lähtökohta asetti myös johtamiselle haasteita. Tuomioistuimen onnistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä edellytti johtamisen ammatillistumista²⁷¹ ja sen nostamista aiempaa selkeämpään ja arvostetumpaan asemaan. Henkilöstö oli saatava sitoutumaan uudistuksiin, toiminnan suunnittelua oli tehtävä laajemmin ja tarkemmin sekä resursseja tuli käyttää tehokkaammin.²⁷²

Lisävoimavarojen hankinta edellytti työn rationalisointia tai panostamista rekrytointiin. Rekrytointiin kiinnitettiin kyselyn vastauksissa huomiota. Vastauksissa katsottiin muun muassa onnistuneen rekrytoinnin kuuluvan ylituomarin välineeksi tulostavoitteiden saavuttamiseksi. Muuttuvassa ja vaativassa toimintaympäristössä²⁷³ johtajan tulisi

²⁶⁸ Oikeusministeriö 2003: 422.

²⁶⁹ Tulosohjauksen käynnistyttyä 1990-luvun alussa myös tuomioistuimissa aloitettiin kehittämään tulosjohtamisjärjestelmää ja näin ollen myös johtamiseen aloitettiin kiinnittämään enemmän huomiota. Sen jälkeen muun muassa asiakasnäkökulman merkityksen kasvu on määrällisten tulosten tarkastelun lisäksi edellyttänyt huomion kiinnittämistä myös tuomioistuimen toiminnan laadullisiin tekijöihin ja tuloksiin eli laatujohtamiseen. Ks. Oikeusministeriö 2003: 423–424

²⁷⁰ Oikeusministeriö 2003: 422–423

²⁷¹ Johtamisen ammatillistuminen tarkoittaa myös sitä, että päällikkötuomareille on järjestettävä mahdollisuus jatkuvaan laaja-alaiseen johtamiseen ja sen eri osa-alueiden koulutukseen. Ks. Oikeusministeriö 2003: 442.

²⁷² Oikeusministeriö 2003: 422.

²⁷³ Oikeusministeriön hallinnonala on kokenut jatkuvasti muutoksia ja kokee edelleen. Oikeusministeriön hallinnonalan, vuonna 2004 aloitetun valmistelun pohjalta, ensimmäinen tuottavuusohjelma valmistui 14.10.2005. Tuottavuusohjelman viimeisin kokonaispäivitys vuodelta 2009 koskee vuosia 2007–2015. Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman käynnistyminen kuitenkin korvasi tuottavuusohjelman. VATU:n

kuitenkin huolehtia siitä, että henkilöstö säilyttää työkykynsä sekä kokisi työnsä antoisaksi. Päällikkötuomarit joutuvatkin toimimaan nykyään myös muutosjohtajina, jotka kohtaavat muutokset, selviytyvät niistä yhdessä henkilökunnan kanssa ja huolehtivat tuomioistuimen tuloksellisesta toiminnasta muutoksenkin keskellä.²⁷⁴

Tulosohjausjärjestelmän ja tulosjohtamisen käyttöön ottamisella tuomioistuimissa tavoiteltiin päällikkövirastomallia. Kyseisessä mallissa viraston päällikkö vastaa viraston tulostavoitteen asettamisesta kuin myös sen saavuttamisesta. Tulosohjaus toi tuomioistuimillekin enemmän itsenäisyyttä, kun tuomioistuimet saivat itsenäisesti päättää sille osoitettujen määrärahojen käytöstä. Toimivaltuuksien laajetessa vastapainona päällikkötuomarin vastuu kasvoi. Tämä myös tarkoitti sitä, että päällikkötuomareiden työssä hallinnollisten tehtävien hoito ja johtamistehtävät korostuivat entisestään. Hallinnosta hallintotuomioistuimissa vastaa päällikkötason virkamies eli hallinto- tai kansliapäällikkö, jonka tehtävät on lueteltu hallinto-oikeusasetuksen 10 §:ssä.²⁷⁵

Säädökset hallintotuomioistuimen päällikkövirastoluonteesta on hallinto-oikeuslain 4.3 §:ssä. Hallinto-oikeudet kuitenkin eroavat hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden sekä korkeimman hallinto-oikeuden kanssa muista tuomioistuimista, sillä niissä päällikkövirastomallia ei ole toteutettu täysimääräisesti. Hallinto-oikeuksien täysistunnolla (plenum) on päällikkötuomarin ohella merkittäviä tuomioistuimen johtamiseen ja hallintoon liittyviä tehtäviä²⁷⁶, jotka on lueteltu hallinto-oikeusasetuksen 11.3 §:ssä. Lainkohdan ensimmäisen momentin mukaan plenum on ylituomarin apuna toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä. Tarukannel on katsonut, että johtoryhmän toiminnalla voidaan vaikuttaa hyvin toiminnan laatuun ja tehokkuuteen. Siksi olisi myös tärkeää, että johtoryhmän jäsenet määrättäisiin taidon, kyvyn ja henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella,

määräaika on 1.11.2011–30.4.2015. Lisäksi vireillä on oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Valtiovarainministeriö 2012: Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. Tämän lisäksi oikeusministeriön 1.2.2012 asettama neuvottelukunta ehdotti antamassaan lausunnossaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa vuosille 2013–2025, joka sisältää niin horisontaalisia kuin sektorikohtaisiakin toimenpide-ehdotuksia säästöjen tekemiseksi. Lausunnossaan neuvottelukunta on tekemiensä ehdotusten lisäksi todennut huolen siitä, että säästötoimenpiteet varantavat oikeudenhoidon. Oikeusministeriö 2013 b: Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025: Lausuntotiivistelmä.

²⁷⁴ Oikeusministeriö 2003: 422, 434.

²⁷⁵ Emt 2003: 424–426.

²⁷⁶ Emt 2003: 425.

eikä käytettäisi virkaikää valinnan perusteena.²⁷⁷

Millä tavoin tuomioistuinta johdetaan, voidaan vaikuttaa moniin päivittäisiin asioihin, kuten hallintotuomioistuimen sisäiseen koulutustarjontaan, henkilöstön motivointiin ja työkyvyn ylläpitoon. Menettelyiden organisointi ja suunnittelu työjärjestyksen kautta vaikuttaa pidemmällä aikavälillä, mutta myös niitä voidaan kehittää johtamisen kautta. Myös toiminnan seuranta eli esimerkiksi käsittelyaikojen ja juttumäärien seuranta sekä hallinnollisen ohjeistuksen noudattaminen kuuluu hallintotuomioistuimen johtamiseen.²⁷⁸

Niin koulutukseen kuin työkykyä ylläpitävään toimintaan kiinnitettiin huomiota tehdyn kyselyn vastauksissa. Niiden katsottiin kuuluvan ylituomarin työnjohdolliseksi välineiksi, joiden avulla tulostavoitteiden saavuttamista voidaan edesauttaa ja joiden avulla työntekijöitä saataisiin motivoitua.

Eräässä vastauksessa katsottiin, että vaikka virastoissa olisikin koulutusvastaava ylituomarilla on viimeinen sana koulutukseen pääsemisestä. Voiko siis olla niin, että myös koulutus, nimityksen lisäksi, ja sen myötä ammattitaidon ylläpitäminen muodostuu palkitsemistavaksi tuloksellisesti toimiville tuomareille? Koulutus tulisi mielestäni nähdä aina positiivisena asiana, mikäli henkilöstö on itse halukas kouluttautumaan ja koulutuksen aihealue edistää työstä selviytymistä. Kuten aiemmin jo olen maininnut, henkilöstön koulutus on yksi tapa nostaa toiminnan tuottavuutta.

4.1. Johtamisen kaksi eri osa-aluetta

Hallintotuomioistuimen johtaminen sisältää kaksi eri osa-aluetta, jotka ovat osittain päällekkäisiä. Hallinnollinen johtaminen on niistä toinen ja se tarkoittaa sitä, että tuomioistuimen päällikkötuomari vastaa niin yleis-, henkilöstö- kuin taloushallinnonkin tehtävistä. Päällikkötuomarin tehtäviin kuuluu näin ollen tuomioistuimen budjetin valmistelu, määrärahojen seuranta, tehtävien ja asioiden jako tuomareille sekä muulle hen-

²⁷⁷ Tarukannel 2010: 293.

²⁷⁸ Pölönen 2005: 1109.

kilökunnalle. Lisäksi päällikkötuomarin tehtäviin kuuluvat toimitilakysymykset, henkilöstön rekrytointi ja koulutus sekä asiakirjaliikenteen järjestäminen.²⁷⁹ Näitä samoja työnjohdollisia keinoja tuli esiin myös tehdyssä kyselyssä.

Toinen johtamisen osa-alue on lainkäytön johtaminen. Hallinto-oikeusasetuksen (26.3.1999/438) 8.1,2 §:n mukaan hallinto-oikeuden ylituomari valvoo oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta hallinto-oikeuden ratkaisuisissa. Tehdyssä kyselyssä yksi kyselyn vastaaja toi esille sen, että ratkaisujen yhdenmukaisuuden valvominen voidaan hyvin toteuttaa ilman riippumattomuuden vaarantamista. Myös Tarukannel (2013: Voiko tuomioistuinta johtaa?) on katsonut, että ylituomarin tulee voida johtaa lainkäyttöäkin juuri hallinto-oikeusasetuksen määrittämien tehtävien vuoksi.

Lainkäytön johtaminen on kuitenkin arka aihe tuomareiden riippumattomuuden vuoksi. Lainkäyttökokonaisuus muodostuu yksittäisistä asioista, joita ratkaistessaan tuomareita sitoo vain voimassaoleva lainsäädäntö. Näin ollen hallintotuomareita ei voi eikä saa painostaa tai antaa määräyksiä miten yksittäinen lainkäyttöasia tulisi ratkaista tai perustella. Hallintotuomarit eivät myöskään voi ottaa vastaan tällaisia määräyksiä. Tuomareiden on pystyttävä torjumaan painostus, joka kohdistuu heidän ratkaisutoimintaansa kohtaan.²⁸⁰

Hallintotuomareiden lainkäyttötyön voidaan katsoa olevan luovaa työtä, joka perustuu lainsäädäntöön. Työn on oltava autonomista ja laatu on tultava tekijöistä itsestään, eikä sitä voida kaavamaistaa ohjeilla.²⁸¹ Laadun osalta yhdyn Tarukanteleen ajatukseen siitä, että laatu tulee tekijöistä. Mutta vaikuttaa laatuun osaltaan tulostavoitteetkin, jotka liian tiukoiksi asetettuina voivat vaikuttaa laatua heikentävästi. Mikäli tulostavoitteet on asetettu kireiksi, ei tuomarille jää aikaa yksittäiselle lainkäyttöasialle niin paljoa kuin olisi tarpeellista. Yhdessä kyselyn vastauksessa katsottiin asiaa myös siltä kannalta, että laatu jää yksin tuomarin vastattavaksi, eikä esimerkiksi oikeusministeriö kärsi mitään seuraamuksia laadun romahtamisesta.

²⁷⁹ Oikeusministeriö 2003: 427.

²⁸⁰ Emt. 2003: 427.

²⁸¹ Tarukannel 2010: 298.

Toisaalta kuitenkin esimerkiksi perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan kuuluu se, että lainkäyttöasiat käsitellään kohtuullisessa ajassa, joka voi edellyttää puuttumista tuomarin toimintaan²⁸². Näin ollen hallintotuomareita olisi johdettava, vaikkei päällikkötuomarilla ole toimivaltuuksia antaa määräyksiä tai ohjeita yksittäisten asioiden ratkaisemiseksi. Tuomareiden johtamista voidaan verrata asiantuntijaorganisaation johtamiseen. Riippumattomuus tuo toki lisähaasteen johtamiselle.²⁸³

Suurimmassa osassa eli kyselyn 13 vastauksessa katsottiin, ettei ylituomarin tulosjohtaminen vaaranna tuomarin riippumattomuutta. Yhdeksässä vastauksessa tuotiin suoraan esiin se, että tulosjohtamisen kautta asetetut tavoitteet ovat vain määrällisiä. Esimies ei ole pyrkinyt vaikuttamaan yksittäisen lainkäyttöasian ratkaisuun ja tätä nimenomaisesti pidettiin riippumattomuuden ytimenä.

Yhdessä vastauksessa tuotiin esiin näkökohta, että päällikkökoulutuksessa tulisi ottaa tuomarin riippumattomuus paremmin huomioon. Tätä asiaa ei aina ymmärretä, kun mahdollisia tuomioistuimien johtajia koulutetaan yksityisten organisaatioiden ja voittoa tavoittelevien organisaatioiden johtajaoppien mukaan.²⁸⁴ Voisi olla aiheellista, että tuomioistuimien tulevia johtajia koulutettaisiin heille räätälöidyillä koulutusohjelmilla. Valtionhallinnon JET koulutuskaan ei välttämättä ota huomioon riittävästi tuomioistuimien johtamisen erityispiirteitä.

Kolmessa vastauksessa katsottiin, että tuomareiden asema saattaa tulosjohtamisen kautta vaarantua. Perusteluina käytettiin muun muassa aikaisemmin käsiteltyä nimitysprosessia, jossa ylituomarille ja johtoryhmälle on laintasolla annettu enemmän vaikutusvaltaa, väärin asetettuja tulostavoitteita, joiden myötä tuomari voi joutua ratkaisemaan asian kiireessä. Lisäksi yksi vastaaja katsoi, että ylituomarin persoona ratkaisee, eikä vastaa-

²⁸² Oikeusministeriö 2003: 78.

²⁸³ Emt. 2003: 427.

²⁸⁴ Oikeustieteellinen koulutus ei itsessään sisällä johtamiskoulutusta. Tulevia tuomioistuimien johtajia koulutetaan muun muassa valtionhallinnon JET näyttötutkinnon kautta, joka on opetushallituksen hyväksymä johtamisen erikoisammattitutkinto. Tutkinnon tavoitteena on organisaation sekä oman työyhteisön toiminnan johtamisen kehittäminen. Lisäksi koulutusohjelmassa pyritään opiskelijoiden henkilökohtaiseen johtajana kehittymiseen. Lopulta nämä prosessit pyritään kytkemään toisiinsa. Valtiovarainministeriö 2003.

jan mielestä valtaa tulisi muutoinkaan liikaa keskittää vain yhdelle henkilölle.

Samoin katsottiin myös jaostojen puheenjohtajien osalta. Vastaajista 14 oli sitä mieltä, ettei tuomarien riippumattomuus vaarannu sillä, että jaostojen puheenjohtajat vastaavat ylituomarille hallinto-oikeuksien sisäisissä tulosneuvotteluissa asetettujen tulostavoitteen saavuttamisesta. Perusteluina käytettiin samaa, että tavoitteet ovat määrällisiä eivätkä ne puutu lainkäyttöön. Esiin tuli kuitenkin myös sellaisia näkökohtia, että tavoitteissa tulisi kiinnittää enemmän huomiota laatuun ja tässä nimenomaan jaoston puheenjohtaja on avainasemassa ja samaa tarkoittaen asia tuli esiin näin, että vaikka puheenjohtajalla ei ole vaikutusmahdollisuutta tuomarin tuomitsemiskäytäntöön voi asioiden kiirehtiminen johtaa priorisointeihin käytettävissä olevan ajan ja työpanoksen suhteen. Eräs vastaaja katsoi myös, että asia voi olla riippuvainen puheenjohtajasta. Mikäli puheenjohtaja sotkee hallinnollisen ja kokoonpanossa tapahtuvan lainkäytön johtamisen, eteen voi tulla ongelmia. Asiantunteva jaoston puheenjohtaja osaa kuitenkin erottaa nämä kaksi asiaa.

Kahdessa vastauksessa katsottiin riippumattomuuden vaarantuvan sillä perusteella, että tulostavoite voi olla niin tiukka, ettei lainkäyttöasioita ehdi kunnolla ratkaista ja mikäli oma asema on puheenjohtajalle tärkeä²⁸⁵, hän pitää huolen siitä, että jaostolla toimivat pääsevät tavoitteisiinsa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunnossaan (25.5.2000 Dnro 6/20/00) katsonut, ettei tuomioistuimen riippumattomuus vaarannu sillä, että yksittäisen tuomioistuimen tulossopimukseen on kirjattu yleispiirteisiä tietoja käsittelyajoista tai ratkaistavien asioiden määriä tai muista vastaavia tulostavoitetietoja. Nämä tulostavoitetiedot eivät koske tuomioistuimen ratkaisun sisältöä, vaan niissä on kyse vain tuomioistuimen ratkaisutoiminnan tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta sekä ratkaisutoiminnan painopisteitä kuvaavista tavoiteluvuista. Vaikka oikeuskansleri on tässä puhunut tulosohjauksesta ja tuomioistuimen riippumattomuudesta, voidaan asia ajatella myös siten, ettei esimerkiksi tiettyjen käsittelyaikojen edellyttäminen tuomareilta loukkaa heidän riippumattomuutta ottaen huomioon se, ettei esimerkiksi tuomareiden nimittämislainsäädäntöä koskevassa

²⁸⁵ Tässä viitattiin tehtävän määräaikaaisuuteen, sillä hallinto-oikeuslain 13 a §:n mukaan ylituomari määrää jaoston puheenjohtajan tehtävänsä enintään kolmeksi vuodeksi.

hallituksen esityksessä (HE 109/1999 vp s.6) tehty eroa tuomioistuimen ja tuomareiden riippumattomuudelle.

Hallintotuomioistuimen johtamisella ei kuitenkaan ole itsetarkoituksellista merkitystä. Niin johtaminen kuin myös hallinto ja organisaatio toimivat vain sen tehtävän ja asetettujen tavoitteiden eteen, jotka heille on perustuslaissa ja tulosneuvotteluissa asetettu. Näin ollen hallintotuomareiden kaltaisten asiantuntijoiden johtaminen ei voi tapahtua ylhäältä alaspäin perustuen päällikkötuomarin asemaan. Hallintotuomareiden johtamisen tulisi olla edellytysten luomista tuomareiden keskuudessaan käymälle keskustelulle ja sen keskustelun johtamista. Hallintotuomareiden johtaminen tulisi olla myös heidän motivoimista, heidän sitouttamista tuomioistuimen tavoitteisiin sekä tasavertaista vuorovaikutusta päällikkötuomarin ja hallintotuomareiden kesken.

Toisaalta hallintotuomareiden tulee myös itse sopeutua johdettaviksi, se kuuluu heidän ammattieettiseen kelpoisuuteen. He eivät voi riippumattomaan asemaansa vedoten vastustaa päällikkötuomarin toimia, joiden avulla pyritään kehittämään hallintotuomioistuimen toimintaa.²⁸⁶

Kun päällikkötuomarin johtamistehtävä ymmärretään kuvatulla tavalla, hoitaa päällikkötuomari eräänlaista palvelustehtävää. Hän tukee, valmentaa ja kannustaa hallintotuomareita heidän omassa työssään eli tuomitsemistoiminnassa.²⁸⁷ Tämä näkökulma tuli myös esiin tehdyssä kyselyssä, jossa seitsemässä vastauksessa katsottiin ylituomarin velvollisuudeksi luoda olosuhteet sellaisiksi, että niin työmäärä kuin puitteet mahdollistavat tulostavoitteiden saavuttamisen. Tähän kuuluu muun muassa motivointi kuten oman esimerkin näyttäminen, kannustaminen ja hyvän työilmapiirin luominen. Mikäli päällikkötuomari itse nauttii hallintotuomareiden arvostusta ammattitaitoisena, ahkerana ja osaavana tuomarina on hänellä edellytykset tehtävässään onnistumiselle²⁸⁸.

Asiakasnäkökulman kasvu viime vuosina edellyttää myös hallintotuomioistuimilta laatu- ja kehittämistyötä. Nämä asettavat päällikkötuomarille lisävaatimuksia, sillä hallin-

²⁸⁶ Oikeusministeriö 2003: 427.

²⁸⁷ Emt. 2003: 427–428.

²⁸⁸ Emt. 2003: 427–428.

totuomareiden riippumatonta asemaa tulisi kunnioittaa myös laatu- ja kehittämistyössä. Päällikkötuomarin tulisi kyetä rakentamaan sellainen ilmapiiri tuomarikunnan keskuuteen, joka on kehittämismyönteinen, avoin ja luottamukseen perustuva²⁸⁹, johon myös yhdessä kyselyn vastauksessa kiinnitettiin huomiota. Kun ylituomari onnistuu luomaan tällaisen ilmapiirin, mahdollistuisi innovatiivinen vuorovaikutus tuomarikunnan keskuudessa²⁹⁰.

4.1.1. Työn suunnittelu

Vaikka seuraavaksi käyn läpi johtamisen vaiheita lähinnä ylituomarin näkökulmasta, sopii tämä muihinkin esimiestehtävissä toimiviin. Hallinto-oikeuslain 13 b §:ssä säädetään jaoston puheenjohtajan tehtävistä. Lainkohdan mukaan jaoston puheenjohtaja johtaa jaoston työskentelyä, hän huolehtii työn suunnittelusta, järjestämisestä sekä työskentelyn tuloksellisuudesta. Hallintotuomioistuimien tuloksellisuuden kannalta on katsottu, että jaoston puheenjohtajan johtamistehtävä on hyvin tärkeä²⁹¹. Eli voidaan katsoa, että samat johtamista koskevat asiat koskevat jaostojen puheenjohtajia.²⁹²

Hallintotuomioistuimen toiminnan suunnittelulla pyritään vaikuttamaan tuomioistuimen tulevaisuuteen ja suunnittelu onkin ylituomarin yksi keskeisimmistä tehtävistä, vaikka tuomioistuimissa myös henkilökunta on velvollinen suunnittelemaan omaa työtään. Hyvin suunniteltuna tuomioistuimen toiminta on johdonmukaista, tehokasta ja lisäksi tehtävien toteutusvaiheessa säästetään aikaa toimintatapojen ollessa kaikille selviä.²⁹³ Tuloksellisella työskentelyllä päästään siihen, että jutturuuhkat puretaan nopeasti, käsitteilyajat ja vireilläoloajat lyhenevät ja työviihtyvyys paranee. Tämä on mahdollista vain huolellisen suunnittelun avulla²⁹⁴.

²⁸⁹ Oikeusministeriö 2003: 428.

²⁹⁰ Emt. 2003: 428.

²⁹¹ HE 280/2010 vp s. 6.

²⁹² Jaoston puheenjohtajaksi nimitettävältä tuomarilta edellytetään, että hänellä on tehtävään vaadittavat henkilökohtaiset ominaisuudet ja lisäksi johtamistaitoa. Kokemusta johtamisesta ei pidetä välttämättömänä, vaan johtamistaitoa voisi hankkia osallistumalla muun muassa johtamiskoulutuksiin. Henkilökohtaisilla ominaisuuksilla tarkoitetaan tässä kohdin kykyä toimia kyseisen jaoston hallinnollisena esimiehenä sekä hallintotuomioistuimen johtokunnan jäsenenä. Tehtävään valittavalla tulee olla myös hyvät tuomarin taidot sekä ammattieettiset ominaisuudet. HE 280/2010 vp: 13.

²⁹³ Oikeusministeriö 2003: 429.

²⁹⁴ Tarukannel 2010: 285.

Toiminnan suunnittelu ei rakenteellisesti poikkea muista tulosjohdetuista organisaatioista. Karkeasti kuvattuna hallintotuomioistuimenkin toiminnan suunnittelu ja tulosjohtamisprosessi lähtee nykytilan selvittämisestä jatkuen tavoitteiden määrittämiseen. Sen jälkeen seuraa toimenpideohjelman laatiminen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä näiden toimenpiteiden toteutus ja seuranta. Käytännössä suunnittelu ei aina etene näin vaan suunnittelun tulee olla jatkuvaa ja olosuhteiden muuttuessa joustavaa.²⁹⁵

Toiminnan suunnitteluun sisältyy muun muassa istuntosalien tehokas käyttö, istuinvuoroluetteloiden laatiminen tarvittaessa sekä muunlaisten suunnitelmien laatiminen. Lisäksi ylituomarin on suunniteltava asiakirjaliikenteen järjestämistä, henkilöstöhallintoa, sijaisuuksia, asiakaspalveluvuoroja, tuomioistuimen taloutta sekä tiedotusta ja viestintää.²⁹⁶ Tuomioistuimen tuloksellinen toiminta vaatii kuitenkin, että kaikkia toiminnan osa-alueita on tarkasteltava ja niille tehtävä vaadittavat toimenpiteet²⁹⁷.

Suunnittelu ja toiminnan kehitystyö ei ole koskaan valmis. Vaikka tuomioistuimen toiminta on sisäisesti suunniteltu, saattaa ulkoapäin tulla impulsseja, jotka vaikuttavat tuomioistuimen toimintaan. Tällaisia ulkoa tulevia impulsseja ovat muun muassa lainsäädäntöuudistukset.²⁹⁸ Lainsäädäntöuudistusten toimeenpanon suunnittelu onkin tuomioistuimissa keskeistä. Varsinkin lainsäädäntöuudistusten kohdistuessa menettelyyn, tulee tuomioistuinten tehdä paljon suunnittelutyötä ennen niiden voimaantuloa sillä menettelysäännösten uusiutuminen saattaa vaikuttaa työnkulkuihin, asiakirjaliikenteeseen ja henkilöstön toimenkuviin. Lainsäädännön aineelliset ja menettelylliset muutokset vaikuttaa myös siten, että henkilöstön osaamisesta ja ammattitaidosta on pidettävä huoli esimerkiksi koulutuksen avulla. Varsin haasteellisia lainsäädäntömuutokset ovat silloin kun tuomioistuimille annetaan kokonaan uusi tehtävä tai asiamäärät nousevat lakimuutoksesta johtuen. Silloin etukäteissuunnittelu saattaa olla niin vaikeaa, ettei huolellinenkaan suunnittelu onnistu parhaalla tavalla. Tällöin tulee tehdä korjausliikkeitä ja reagoida ongelmiin nopeasti.²⁹⁹

²⁹⁵ Oikeusministeriö 2003: 429.

²⁹⁶ Oikeusministeriö 2003: 429.

²⁹⁷ Tarukannel 2010: 285.

²⁹⁸ Emt. 2010: 285.

²⁹⁹ Oikeusministeriö 2003: 429.

4.1.2. Työn organisointi

Tuomioistuimen käytössä olevien voimavarojen³⁰⁰ yhdistäminen kaikista tehokkaimmalla tavalla on toiminnan organisointia ja se liittyy hyvin läheisesti suunnitteluun. Organisointia tarvitaan, jotta suunniteltuihin tavoitteisiin tullaan pääsemään, asiat käsitel-täisiin nopeasti, tehokkaasti, luottamusta herättävästi ja kansalaisten oikeusturvan ta-kaavalla tavalla.³⁰¹

Tärkeintä hallintotuomioistuimen toiminnan organisoinnissa on se, että tuomioistuimes-sa käsiteltävänä olevat asiat tulevat mahdollisimman ammattitaitoisesti ratkaistua. Ta-voite huomioon ottaen tulisi työtehtäviä jaettaessa huomioida henkilöstön erilainen osaaminen. Näin ollen asiat tulisi jakaa sellaisille tuomareille tai tuomarikollegioille, joilla on paras asiantuntemus asian käsittelemiseksi. Toisaalta on kuitenkin huolehditta-va, että työnjako henkilöstön kesken olisi tasapuolista. Lisäksi olisi huomioitava se pe-riiate, että tuomarin olisi määräydyttävä asiaan ilman ulkopuolista ohjailua, sattuman-varaisesti. Keskeisintä työn organisoinnissa onkin juuri työn jakaminen henkilöstön kesken.³⁰²

Työn organisointiin kiinnitettiin kyselyn vastauksissa hyvin paljon huomiota niin ylituomarin kuin jaoston puheenjohtajan yhtenä keskeisenä työnjohdollisena välineenä tulostavoitteiden saavuttamiseksi.

Ylituomarin katsottiin jakavan tuomarit jaostoille osaamisensa perusteella siten, että heidän osaamisensa tulee jaostolla hyödynnettyä parhaiten. Jaostot ovatkin useimmiten hallintotuomioistuimissa jakaantuneet siten, että ne ovat erikoistuneet tiettyihin asia-ryhmiin. Lisäksi jaoston puheenjohtajan katsottiin ottavan huomioon tuomareiden eri-tyisosaamisen ja kokemuksen jakaessaan ratkaisukokoonpanoja. Vastauksissa katsottiin

³⁰⁰ Tuomioistuimen voimavaroja ovat muun muassa henkilöstö, työtilat sekä tekniset apuvälineet. Sisäl-löllinen tärkein voimavara on tuomioistuimien henkilöstön osaaminen ja ammattitaito. Ks. Oikeusmini-steriö 2003: 430.

³⁰¹ Oikeusministeriö 2003: 430.

³⁰² Oikeusministeriö 2003: 430. Työn organisoinnista esimerkkinä vuonna 2008 Kuopion hallinto-oikeudessa alkanut kehitystyö. Kyseisessä tuomioistuimessa uuden ylituomarin astuttua virkaansa tehtiin monia muutoksia, jotka johtivat toiminnan tehostumiseen. Kehitystyössä keskityttiin muun muassa näihin työn organisointiin liittyviin kysymyksiin. Tarukannel 2010: 289–293.

myös muun muassa, että ruuhkatilanteissa jaoston puheenjohtaja voi jakaa juttuja uudelleen tuomareiden kesken, jotta ruuhka saadaan purettua. Ylituomarin arvioitiin voivan myös käyttää ylimääräisiä henkilöstöresursseja jutturuuhkien purkamiseen. Yhdessä vastauksessa kirjoitettiin siten, että ylituomarit voivat käyttää resurssien jakoa siten, että he varmistavat tulostavoitteiden saavuttamisen tietyssä asiaryhmässä muiden asiaryhmien kustannuksella.

Oikeudenmukaisuus työn jakamisessa on tärkeää niin tehokkuuden kuin tuomioistuimen työilmapiirin ja työhyvinvoinnin kannalta. Töiden jakamisen tekee haasteelliseksi se, että henkilöstön työkyky vaihtelee. Lisäksi sekä osaamisessa että ammattitaidossa on eroja. Tämä tarkoittaa sitä, että ajoittain töiden tasajako ei ole tavoitteiden saavuttamiseksi parhain mahdollinen ratkaisu, mutta yksilöiden erot työkyvyssä on otettava huomioon. Tehokasta ja ammattitaitoista työntekijää ei kuitenkaan tällä syyllä saisi rangaista lisätyöllä.³⁰³

Yhdessä vastauksessa tuotiin esiin se, että jaoston puheenjohtaja voi tehdä työsuunnitelmasta niin kovan kuin haluaa. Kukaan yksittäinen tuomari ei uskalla myöntää, ettei jaksaisi tehdä kaikkia tarjottuja töitä. Toisessa vastauksessa taas katsottiin, että jaoston puheenjohtajan tulee tasata työmäärää jaoston jäsenten kesken, mikäli se kasaantuu liikaa tietyille henkilöille. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että osa tekee suuremman työmäärän kuin toiset, mutta vastaaja katsoi asian olevan näin jokaisella työpaikalla.

Lainkäyttöasioiden jakamisella on merkitystä myös oikeusturvanäkökulmasta. Lainkäyttöasioita ei voida jakaa epäasiallisin perustein, jollainen voisi olla muun muassa tuomareiden henkilökohtaisen arvomaailman perusteella tehtävä asioiden jako. Epäasiallista olisi myös se, jos joku ulkopuolinen tai asianosainen vaikuttaisi tuomarin valintaan, sillä se loukkaisi heti tuomioistuimen puolueettomuutta ja riippumattomuutta. Asiasia ei saisi myöskään ottaa tuomarilta pois ilman hyväksyttävää syytä. Hyväksyttävä syy voisi tässä tapauksessa olla muun muassa vakava sairaus tai etukonflikti³⁰⁴, jolla varmistikin tarkoitetaan tässä tapauksessa tuomarin esteellisyyttä. Ylituomarilla ei saisi olla mahdollisuutta vaikuttaa, kenelle yksittäiset asiat jaetaan. Jakoperusteiden tulisi olla

³⁰³ Oikeusministeriö 2003: 430.

³⁰⁴ Emt. 2003: 430–431.

ennalta vahvistettuja.³⁰⁵

Organisointia on myös delegointi, jonka avulla muun muassa osa päällikkötuomarin vastuusta siirretään muille henkilöille. Vaikka yksittäisten asioiden ratkaisulta delegoidaan, kantaa päällikkötuomari kuitenkin lopullisen vastuun. Tehtävien delegointi edellyttää pätevää henkilöstöä, joka pystyy ottamaan tehtävät vastaan. Toisaalta se myös vaatii päällikkötuomarilta uskallusta tehtävien ja toimivallan jakamiseen. Delegointia tulisi käyttää varsinkin niin, että tuomareilta siirrettäisiin sellaisia tehtäviä pois, jotka eivät välttämättä kuulu heidän tehtäviin. Lisäksi päällikkötuomarin tulisi kyetä delegoimaan johtamistehtäviä, sillä parhainkaan johtaja ei kykene yksin tekemään kaikkea. Ylituomarin johtamistehtäviä voidaan delegoida jaostojen puheenjohtajille, jotka hallinto-oikeuslain 13 b §:n mukaisesti johtavat jaostojen töitä ja ovat päällikkötuomarin alaisia esimiehiä.³⁰⁶ Tämä otettiin kyselyn kahdessa vastauksessa esiin, joissa todettiin, että ylituomarin tulisi osata delegoida tehtäviä ja luottaa alaisiinsa.

4.1.3. Seuranta ja valvonta

Päällikkötuomari joutuu toiminnan johtamisen lisäksi ohjaamaan sitä oikeaan suuntaan, sillä hän vastaa siitä, että tuomioistuimen työt tulevat tehdyiksi. Seurannan ja valvonnan merkitys on kylläkin suhteellisesti vähentynyt muiden johtamistehtävien rinnalla. Päällikkötuomarilla tulee muun muassa olla käsitys kuinka paljon ja millaisia asioita tuomioistuimeen on saapunut. Lisäksi hänellä on oltava käsitys kuinka paljon ja kuka asioita on ratkaissut sekä paljonko asioita on vireillä. Päällikkötuomarin tulee seurata myös tuomioistuimen määrärahatilannetta sekä muitakin asioita kuin lainkäyttöasioita kuten esimerkiksi työaikojen ja muiden ohjeiden noudattamista. Lisäksi päällikkötuomarin tulee seurata, että lainkäyttöasiat ratkaistaan lainmukaisesti ja että toiminnassa muutoinkin noudatetaan olemassa olevia säädöksiä ja määräyksiä.³⁰⁷

Päällikkötuomarin valvonnan kohteena ei saisi olla työskentelytavat, vaan lähinnä työn tulokset. Työskentelytavoissa voidaan hyväksyä henkilökohtaisia eroja. Se toki edellyt-

³⁰⁵ Oikeusministeriö 2003: 430–431.

³⁰⁶ Emt. 2003: 432.

³⁰⁷ Emt. 2003: 435.

tää, että ne on asiakkaiden kannalta perusteltuja, eikä ne kohtuuttomasta kuluta tuomioistuimen käytössä olevia voimavaroja.³⁰⁸

Virkamieslain (19.8.1994/750) 14.1 §:n mukaan virkamiehen tulee suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja ilman viivytyksiä. Lisäksi virkamiehen tulee noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Nämä virkamieslaissa säädetyt velvollisuudet koskevat myös hallintotuomareita. Mikäli hallintotuomarit eivät noudata näitä velvollisuuksiaan, ei virkamieslaki estä sitä etteikö päällikkötuomari voisi yhtenä johtamisen työkaluna antaa tuomarille epämuodollisen huomautuksen. Virkamieslain 24 §:n mukainen varoitus ei kuitenkaan ole tuomareiden osalta käytössä.³⁰⁹ Yhdessä vastauksessa huomioitiinkin ylituomarin kurinpitovalta työnjohdollisena keinona. Samassa vastauksessa todettiin myös se, että jaoston puheenjohtajan ja ylituomarin yhteistyö on tärkeää. Jaoston puheenjohtaja näkee herkemmin jaostolla olevat ongelmat ja hänen tulisi reagoida niihin ajoissa ja ylituomarin tulisi taas tukea jaoston puheenjohtajaa hänen työssään.

³⁰⁸ Oikeusministeriö 2003: 435.

³⁰⁹ Emt. 2003: 445.

5. TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää loukkaako tulosjohtaminen hallintotuomareiden riippumatonta asemaa. Tavoitteena oli lisäksi selvittää hallintotuomareiden mielipiteitä tulosjohtamisen sopivuudesta hallintotuomioistuimeen ja heidän mielipiteitä tulosjohtamisen ja riippumattomuuden välisistä ongelmista. Tässä luvussa kuvataan tutkielman tulokset.

5.2. Tutkimuksen keskeiset tulokset

Mitä tuomarin riippumattomuus on? Riippumattomuus katsottiin kyselyn vastauksissa kiteytyvän siihen, että riippumaton tuomari tekee lainkäyttöasiassa ratkaisun itsenäisesti, niin ettei mikään tai kukaan ulkopuolinen vaikuta hänen mielipiteeseensä. Kuten yhdessä kyselyn vastauksessa todettiin:

”ainoa taho, joka vaarantaa tuomarin riippumattomuuden on tuomari itse.”

Tuomarin ammattitaitoa on se, että hän pystyy tekemään ratkaisun itsenäisesti. Toki riippumattomuudella on monta ulottuvuutta, muun muassa puolueettomuus.

Suurimmassa osassa vastauksista ei tullut esille, että hallintotuomarit kokisivat ylituomarin tai jaoston puheenjohtajan tulosjohtamisen suoraan vaarantavan heidän riippumatonta asemaa. Ylituomarin ja jaoston puheenjohtajan asettamat tavoitteet ovat määrällisiä, eivätkä ne puutu yksittäisen tuomarin yksittäisessä lainkäyttöasiassa tekemään ratkaisuun.³¹⁰

Hallintotuomareiden vastausten perusteella saatiin käsitys siitä, miten tulosjohtamisen

³¹⁰ Tutkielman aiheena ei ollut tulosohjaus ja siihen mahdollisesti liittyvät ongelmat suhteessa riippumattomuuteen, mutta koska kyselyssä puututtiin myös tähän teemaan haluan mainita, ettei tässä kohdin myöskään katsottu riippumattomuutta loukkaavan se, että tuomioistuinlaitosta tulosohjaa oikeusministeriö, ongelma katsottiin suurimmassa osassa vastauksia lähinnä teoreettiseksi. Rahat tulevat kuitenkin valtion budjetista ja ministeriö vain jakaa budjetissa varatut rahat tuomioistuimien kesken. Oikeusministeriön ohjaus on numeraalista eikä se puutu tuomioistuimien päätöksien sisältöön.

koetaan soveltuvan hallintotuomioistuimeen. Vastausten perusteella tuloksellisuuden katsottiin tehdyssä kyselyssä kuuluvan hallintotuomioistuinlaitokseen siinä missä muuallekin. On tärkeää, että niukoista resursseista saadaan kaikki mahdollinen hyöty.

Mutta vaikka voitaisiin sanoa, ettei tulosjohtamisella vaaranneta tuomareiden riippumattomuutta, asiaan liittyy myös ongelmakohtia, joita tuli kyselyssä esille. Ongelmakohdiksi koettiin laadun laskeminen. Tämä tuli monessa vastauksessa esille. Varsinkin päätösten laadun koetaan laskevan liian tiukkojen tulostavoitteiden seurauksena ja vaarantavan riippumattomuutta. Toinen ongelmakohta, joka tuli esiin, oli vakinaisten ja määräaikaisten tuomareiden nimitys.

Kun kyselyssä mietittiin millainen johtamistapa hallintotuomioistuimeen sopisi, oli vastaajien yhteinen kanta se, että tuomioistuinta tulee voida johtaa. Valtion rahoille on saatava vastinetta, eikä väliä ole sillä, kutsutaanko johtamisjärjestelmää tulosjohtamiseksi vai joksikin muuksi. Virastotasolla johtaminen on kuitenkin henkilöstöjohtamista asian-
tuntijaorganisaatiossa. Mutta vastaajat jakaantuivat myös niihin, jotka kiinnittivät huomiota siihen, että johtamisessa tulisi kiinnittää huomiota muuhunkin kuin vain numeroihin ja tuottavuuteen. Katsottiin ettei mikään riitä. Tavoitteet kasvavat jatkuvasti, eikä laadulla ole enää merkitystä.

5.3. Johtopäätöksien pohdintaa

Tutkielmassa mainittiin laadun kuuluvan yhdeksi tuloksellisuuden käsitteeksi ja näin ollen myös tulosjohtamiseen. Kun lähtökohtaisesti käytössä on rajalliset resurssit, jotka tulevaisuudessa pienentyvät entisestään, päätöksiä pitää tehdä entistä enemmän ja nopeammalla tahdilla, on selvää, että päätöksien laatu kärsii.

Mietin aiemmin vaikuttaako kiire ja tulostavoitteet laatuun siten, että käsittelyprosessissa tai ratkaisussa tulee tehtyä virheitä. Virheitä varmasti sattuu, mutta ovatko ne laadultaan sellaisia, että ilman sitä ratkaisu olisi ollut toisenlainen? Tämä lienee harvinaista ja asia selviäisi vain tutkimalla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja ja niiden peruste-

luja. Suurimpaan osaan hallintotuomioistuimen ratkaisuksista ei edes haeta valituslupaa. Suurin osa hallinto-oikeuden asioista käsitellään myös useamman kuin yhden tuomarin kokoonpanossa. Mikäli toiselta tuomarilta jää kiireessä jokin yksityiskohta huomaamatta, on hyvin todennäköistä, että toinen tuomari sen huomaa.

Kun tässä kohdin puhutaan laadusta, viitataan sillä suurimmaksi osin päätöksen perusteluihin, joihin ei välttämättä ehditä keskittyä tarpeeksi tai oikeudenkäyntimenettelyn keston, joka on oleellinen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Oikeudenkäyntimenettelyn kesto on myös suuri oikeusturvaongelma.

Perustelut on perustuslain 21.2 §:n sekä hallintolainkäyttölain 53 §:n mukaan kirjoitettava, mutta olemassa olevat tulostavoitteet määrittelevät niihin käytettävän ajan. Näin ollen niitä ei välttämättä ehdi kirjoittaa niin hyvin, jotta päätöksen saaja ne hyvin ymmärtäisi. Vähimmäisvaatimus on, että perustelut täyttävät lain asettamat vähimmäisvaatimukset. Tälle asialle ei yksittäinen tuomari mitään voi, vaan mielestäni se on valinta, joka on tehty ylemmällä portaalla jo tulosohjauksessa.

Tehdyn kyselyn ja teorian perusteella näen, ettei laadun laskeminen suoraan vaikuttaisi tuomareiden riippumattomuutta heikentävästi suhteessa tulosjohtamiseen. Myös suurin osa vastaajista, jotka kiinnittivät huomiota laadun laskuun, katsoivat tämän liittyvän enemmän tulosohjauksen ongelmaksi. Vaikka niin päätöksen kuin prosessin laadun koetaankin kärsivän, tekee tuomari silti itse yksittäisessä lainkäyttöasiassa päätöksen voimassaolevan lainsäädännön mukaan.

Monessa kyselyn vastauksessa tuotiin esiin myös näkökohta, jonka mukaan toimintatapoja kehittämällä ja uudistamalla tehokkaammiksi, saataisiin laatu pysymään hyvänä. Asia on varmasti näin ja monessa tuomioistuimessa on vielä kehitystyötä tehtävänä. Mikäli kehitystyötä ei ole vielä tehty tulisi se aloittaa viimeistään nyt käymällä läpi vanhoja toimintatapoja ja kyseenalaistaa niiden toimivuutta. Tämä työ kuuluu laatujohtamisen kautta ylituomareille. Hallintotuomioistuinten johtajilla on kova työ saada niukkenevilla resursseilla tuomioistuin toimimaan tuloksellisesti ja laadukkaasti pitäen samalla työntekijät motivoituneina ja auttaa heitä jaksamaan, mutta se on heidän työtä.

Kahdessa kyselyn vastauksessa kiinnitettiin huomiota johtajien valintaan ja sen puutteellisuuteen. Tähän asiaan lienee jatkossa kiinnitettävä enemmän huomiota, jotta paikoille saataisiin henkilöt, joilla on tehtävän edellyttämät kyvyt ja taidot.

Toisena ongelmana nähtiin tuomareiden nimitys jonka itse myös näen ongelmana. Vakinaisten tuomareiden nimitysten suhteen lainsäädäntö antaa ylituomarille valtuudet tehdä lausunto virkaan nimitettävästä tuomarista yhdessä johtoryhmän kanssa. Alle vuoden määräaikaisen hallintotuomarin viran ylituomari voi täyttää itse. Katson, että niin vakinaisten kuin määräaikaistenkin hallintotuomareiden nimittämiseen liittyy riippumattomuuden vaarantavia riskitekijöitä ja asian suhteen on oltava tarkkana.

Kyselyn vastauksissa ilmi, että tämä voi olla ylituomarin keino palkita hyvät työntekijät tai ne, joiden kanssa hän tulee toimeen. Niiden tuomareiden, jotka eivät selviydy heille asetetuista tulostavoitteista ja odotuksista, uralla eteneminen saattaa olla vaikeampaa kuin tehokkaampien tuomareiden. Tämä asia saattaa mielestäni vaikuttaa tuomarin riippumattomuuteen.

Mikäli nimitysvaltaa sitten siirrettäisiin kauemmaksi ja poistettaisiin vakinaisten tuomareiden virkojen osalta ylituomarin ja johtoryhmän valta antaa lausunto hakijoista? Tämä vaikuttaisi suoraan siihen, että tehtävään ei välttämättä saataisi valittua siihen parhaiten sopivaa henkilöä, vaan nimitykset annettaisiin suoraan virkaiän perusteella. Tämä taas voisi vaikuttaa hallintotuomioistuimen tuottavuuteen negatiivisesti. Alle vuoden määräaikaisen tuomarin viran täyttämisen hallintotuomareiden asemaa voisi parantaa se, että ylituomari tekisi nimityksen yhdessä johtoryhmän kanssa. Yhdyn tässä kohdin yhteen kyselyn vastaukseen siinä mielessä, että valtaa ei tulisi keskittää liikaa yhdelle ihmiselle. Nimitysvaltaa jakamalla useamman henkilön kesken, ei samalla tavalla syntyisi epäilyksiä nimityksen perusteista.

Selvää kuitenkin on, että myös hallintotuomioistuin tarvitsee johtamista toimiakseen tuloksettaasti. Koska kyselyn vastauksissa pääsääntöisesti katsottiin, ettei tulosjohtaminen loukkaa hallintotuomareiden riippumattomuutta, kun se ei kajoa riippumattomuuden ytimeen eli lainkäyttöön, on mielestäni tulosjohtaminen paras tapa johtaa hal-

lintotuomioistuinta. Mikään organisaatio ei toimi ilman kunnollista johtamista, ei myöskään hallintotuomioistuin. Niitä tulee johtaa, kuten muitakin asiantuntijaorganisaatiota, ottamalla huomioon riippumattomuuden tuomat aspektit. Kaikin puolin tuloksellisesti toimiva ja hyvin johdettu hallintotuomioistuin synnyttää myös ulkopuolisissa luotamusta tuomioistuinta kohtaan.

Tämä vastaa myös teoriassa esitettyä käsitystä riippumattomuuden sekä tulosjohtamisen sisällöstä. Tilanteita on kuitenkin erilaisia ja kuten eräässä kyselyn vastauksessa todettiin, tavoitteiden on oltava tavoitteita eikä pakotteita. Niistä tulee voida joustaa tilanteen niin vaatiessa jolloin myös laadulliset näkökulmat, jotka koettiin ongelmaksi tulevat paremmin huomioon otetuksi.

LÄHDELUETTELO

- Aarnio, Aulis (1982). Oikeussäännösten tulkinnasta. Helsinki: Helsingin yliopiston monistuspalvelu.
- Autio, Veli-Matti, Juuti, Pauli & Elina Latva-Kiskola (1990). Esimies–alais-keskustelut. 5.painos. Turku: JTO oppikirja.
- Alasuutari, Pertti (1995). Laadullinen tutkimus. 3.painos. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (2005). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 7.painos. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.
- Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2011 (2012).
- Hidén, Mikael (2000). Tuomarin riippumattomuus, etiikka ja kurinpito. Teoksessa: XII Tuomarinpäivien pöytäkirja, 56–70. Toim. Suomen tuomariliitto. Helsinki: Oy Edita.
- Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit?: Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metologiasta. Acta universitatis lapponiensis N:o 4. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Husa, Jaakko, Mutanen, Anu & Teuvo Pohjolainen (2001). Kirjoitetaan juridiikkaa : ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Häyhä, Juha (1997). Johdanto. Teoksessa: Minun metodini, 15–34. Porvoo: WSOY.

- Ikonen, Raimo (1984). Tavoitejohtamisen prosessiteoreettinen analysointi ja prosessien operationaalistaminen julkisessa hallinnossa. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ikonen, Raimo (1990). Tulosjohtaminen ja esimiestyö julkisessa hallinnossa. Teoksessa: Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa: puheenvuoroja johtamisesta, organisaatiosta ja budjetoinnista, 39–51. Toim. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Joustie, Heikki (2007). Tulosohjaus Suomen valtionhallinnossa. Helsinki: Valtionvarainministeriö.
- Kekkonen, Jukka (2013). Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Koskelo, Pauliine (2006). Puhe tuomaripäivillä 13.10.2006. Saatavissa 4.1.2014 <http://www.kko.fi/tulostus/37412.htm>.
- Lehto, Eero (1992). Tulosohjaus valtionhallinnossa. Tutkimuksia 40. Helsinki: Työväen taloudellinen tutkimuslaitos.
- Liljeroos, Heikki (1999). Tuomioistuinpalvelujen laatu ja saatavuus. Defensor Legis 4, 612–622.
- Lumijärvi, Ismo & Sari Salo (1996). Valtionhallinnon tulosohjausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Selvityksiä ja raportteja 7. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Majanen, Merja Maria (2009). Tuomari virkamiehenä: tuomarin asemaa koskevat valtiösääntöoikeudelliset periaatteet ja niiden virkamiesoikeudelliset takeet. Oikeustieteellinen lisensiaatintutkimus, oikeustieteellinen tiedekunta, julkisoikeuden laitos. Helsinki: Helsingin yliopisto.

- Metsämuuronen, Jari (2000). Laadullisen tutkimuksen perusteet. Metodologia – sarja 4. Viro: Jaabes OU.
- Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. 4. painos. Porvoo: WSOY Lakitieto.
- Mäenpää, Olli (2006). Tuomioistuimen riippumattomuus ja julkisuus. Puhe tuomaripäivillä 13.10.2006. Saatavissa 29.1.2014: <http://www.tuomariliitto.fi/historiaa/prime100/prime102.aspx>.
- Mäenpää, Olli (2007). Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOY-pro.
- Mäenpää, Olli (2010). Hallinto ja oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Forum Luris.
- Nikula, Paavo (2000). Tuomareiden nimityslaki ja tuomioistuinten riippumattomuus. Lakimies 7–8, 1106–1111.
- Oikeusministeriö (1999). Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa. Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö. Helsinki: Edita.
- Oikeusministeriö (2003). Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteanmietintö 2003:3. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Oikeusministeriö (2005). Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:16. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2006). Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:17. Helsinki: Oikeusministeriö.

- Oikeusministeriö (2009). Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys. Oikeusministeriön julkaisu 2009:3. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Oikeusministeriö (2012). Oikeusministeriön toiminta ja taloussuunnitelma 2013-2016. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2012:1. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2012b). Periaatteet ja tavoitteet oikeusministeriön hallinnonalan toimitila-asioissa: Oikeusministeriön hallinnonalan toimitilastrategia. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2012:40. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Oikeusministeriö (2013) a. Hallinto-oikeuksien suorituskyvynmittauksen ja tavoiteasetannan kehittämismahdollisuudet. Oikeusministeriö selvityksiä ja ohjeita 2013:50. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Oikeusministeriö (2013) b. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025: Lausuntotiivistelmä. Saatavissa 13.5.2014: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1381731480444.html>
- Oikeusministeriö 9.1.2014. Asiaryhmät. Saatavissa 22.4.2014: <http://www.oikeus.fi/tuomioistuimet/hallintooikeudet/fi/index/asiaryhmat.html>
- Ojanen, Tuomas (2003). Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Pekkanen, Raimo (1997). Tuomiovalta ja tiedotusvälineet. Lakimies 2, 17-24.
- Pellonpää, Matti (2006). Tuomioistuimen riippumattomuus eurooppalaisesta näkökulmasta. Puhe tuomaripäivällä 13.10.2006. Saatavissa 29.12.2013: <http://www.tuomariliitto.fi/historiaa/prime100/prime101.aspx>.
- Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölönen, Pasi & Antti Tapanila (2012). Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum.

- Pohjolainen, Teuvo & Veijo Tarukannel (2006). Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. *Defensor Legis* 6, 971–985.
- Pölönen, Pasi (2005). Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. *Lakimies* 7–8, 1103–1119.
- Pöyhönen, Juha (1995). Tuomioistuinratkaisun laatu: Ajatuksia laadun kehittämisestä. Teoksessa: 110–123 Hyvä Päätös – ymmärrettävä päätös: tuomioistuinratkaisun laatu. Toim. Anne Ekblom-Wörlund. Helsinki: Edita.
- Saavalainen, Henna (2013). Hallinto-oikeuksien suorituskyvynmittauksen ja tavoitasetannan kehittämismahdollisuudet. Oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita 2012: 50. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Salmela, Marja (2014). Tuomareita kuohuttaa uusi nimitystapa: virkaiän sijasta tuomarinnimityksissä halutaan nyt korostaa pätevyyttä. *Helsingin Sanomat* 21.2.2014.
- Santalainen, Timo, Voutilainen, Eero, Porenne Pertti & Jouko H. Nissinen (1981). Tulosjohtaminen. 2. uudistettu painos. *Ekonomia-sarja* 67. Espoo: Weilin+Göös.
- Santalainen, Timo, Voutilainen Eero & Pertti Porenne (1988). Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa. 2. painos. Helsinki: Weilin+Göös.
- Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Tarukannel, Veijo & Heikki Jukarainen (1999). Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Tarukannel, Veijo (2010). Kuopion hallinto-oikeus määrätietoisella johtamisella ja yhdessä tekemisellä laadukkaaksi ja tehokkaaksi. Teoksessa: Avoin, tehokas ja riippumaton : Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, 285–301. Toim. Tuomas Ojanen, Ida Koivisto, Outi Suviranta & Maija Sakslin. Helsinki: Edita Publishing

Oy.

Tarukannel, Veijo (2013). Voiko tuomioistuinta johtaa? Puhe oikeuslaitospäivillä 15.3.2013. Saatavissa 9.5.2014: http://www.asianajajaliitto.fi/files/1751/Tarukannel_Veijo_Oikeuslaitospaiva2013.pdf

Temmes, Anneli (1990). Tavoitejohtamisesta tulosajatteluun, byrokratiasta tuloskulttuuriin. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2013). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. 10. Uudistettu painos. Vantaa: Tammi.

Tuori, Kaarlo (2005). Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7–8, 1021–1049.

Valtionhallinnon kehittämiskeskus (1990). Tulosajattelu etenee valtionhallinnossa. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (2000). Tuomioistuinlaitoksen tulosohejaus ja tuomioistuimen riippumattomuus. Lausunto 25.5.2000 Dnro 6/20/00.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2011). Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla. Helsinki: Edita.

Valtiovarainministeriö (2003). Tulosohejauksen terävöittäminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2003:9. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2003). Johtamisen erikoisammattitutkinto (JET) valtionhallinnon johdon kehittämisen välineeksi. Saatavissa 8.5.2014: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/45024/name.jsp

Valtiovarainministeriö (2005). Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2005:2. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2012). Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma. Saatavissa 18.10.2012: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0108_vaikuttavuus_tuloksellisuus/index.jsp.

Virkkunen, Paavo & Eero Voutilainen, Martti Laosmaa ja Pekka Salmimies (1987). Tulosjohtaminen julkishallinnossa. 2. uudistettu painos. Espoo: Weilin+Göös.

Virolainen, Jyrki (2003). KKO:n rooli lainvalmistelussa ja -säädannössä. Oikeus 2, 208–211.

Virallislähteet

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 114/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 109/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 78/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomarin esteellisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta.

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeksi.

HE 280/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tuomareiden nimittämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

EOA Dnro 854/4/06. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu: Käräjätuomarille jaetun asian siirtäminen toiselle tuomarille.

LaVL 9/1998 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

LaVM 1/2000 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä tuomareiden nimitämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 16/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus 13.10.1994: Recommendation No. R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges

YK:n yleiskokouksen päätöslauselmat 40/32 ja 40/146 (1985): Basic Principles on the Independence of the Judiciary.

Oikeustapaukset

EIT 19.1.2010 26654/08.

LIITE 1. Kyselylomakkeen saatekirje

ARVOISA VASTAANOTTAJA

Opiskelen Vaasan yliopistossa hallintotieteitä ja teen pro gradu –tutkielmaani tulosjohtamisesta hallintotuomioistuimissa. Tutkielmani tarkoituksena on tutkia hallintotuomareiden mielipiteitä tulosjohtamisesta suhteessa heidän riippumattomaan asemaan. Tutkielmatyöskentelyäni ohjaa professori Eija Mäkinen Vaasan yliopiston julkisoikeuden koulutusohjelmasta. Tutkimukseni onnistumisen kannalta jokaisen kyselylomakkeen saaneen vastaukset ovat erittäin tärkeitä.

Voit täyttää kyselylomakkeen suoraan avaamalla liitteenä olevan kyselyn, kirjoittamalla vastaukset kysymyksien perään ja tallentamalla tiedoston uudella nimellä esimerkiksi muotoon rtf. Palauta kyselylomake sähköpostitse vastaamalla tähän sähköpostiviestiin 14.4.2014 mennessä. Kyselylomakkeet käsitellään luottamuksellisesti eikä yksittäisen henkilön vastaukset tule esille tutkimustuloksissa. Lisätietoja kyselystä saa allekirjoittaneelta.

Kiitos vastauksistasi!

Ystävällisin terveisin

Elina Peltoniemi, hall.tiet. yo
puh. 050 364 5107

LIITE 2. Kyselylomake

KYSELYLOMAKE

Hallintotuomioistuinten tulosjohtaminen ja hallintotuomareiden riippumattomuus

Vastaa kysymyksiin kirjoittamalla vastaus kyseisen kysymyksen alle. Vastauksien pituutta ei ole määritelty.

Taustakysymys

1 Toimitteko johtotehtävissä?

Tulosohjaus ja -johtaminen on omaksuttu johtamisjärjestelmäksi myös tuomioistuinlaitoksessa. Oikeusministeriö tulosohjaa tässä järjestelmässä tuomioistuinlaitosta.

2 Mitä ongelmia tästä mielestänne aiheutuu? Perustelkaa vastauksessanne, miksi mainitsemianne ongelmia aiheutuu tai miksi ongelmia ei mielestänne aiheudu.

Ratkaisuksi mahdolliseen ongelmaan siitä, että toimeenpanovaltaan kuuluva ja poliittisesti johdettu ministeriö tulosohjaa tuomioistuinlaitosta, on esitetty tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen perustamista.

3 Poistaisiko tulosohjauksen johtovallan antaminen tällaiselle toimeenpanovaltaan kuulumattomalle viranomaiselle tuomioistuinten tulosohjaukseen mahdollisesti liittyvät ongelmat? Perustelkaa vastauksenne.

Hallinto-oikeuden ylituomari vastaa oikeusministeriön kanssa tehdyssä tulossopimuksessa asetettujen hallinto-oikeuden tulostavoitteiden saavuttamisesta.

4 Vaarantaako tämä hallinto-oikeudessa toimivien tuomarin riippumattomuuden? Perustelkaa myönteinen tai kielteinen vastauksenne.

5 Millaisia työnjohdollisia välineitä ylituomarilla on käytettävissään suhteessa tuomareihin tulostavoitteiden saavuttamiseksi?

Hallinto-oikeudessa jaostojen puheenjohtajat vastaavat ylituomarille hallinto-oikeuden sisäisissä tulosneuvotteluissa jaostolle asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta.

6 Vaarantaako tämä jaostossa toimivan tuomarin riippumattomuuden? Perustelkaa myönteinen tai kielteinen vastauksenne.

7 Millaisia työnjohdollisia välineitä jaoston puheenjohtajalla on käytettävissään suhteessa jaoston tuomareihin tulostavoitteiden saavuttamiseksi?

8 Olisiko jokin muu johtamismalli sopivampi tuomioistuinlaitoksessa kuin tulosohjaus ja -johtaminen? Mikä/millainen?

KIITOS VASTAUKSESTANNE!