

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:17

*Tuomioistuinlaitoksen  
tulosohjauksen kehittäminen*

OIKEUSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:17

*Tuomioistuinlaitoksen  
tulosohjauksen kehittäminen*

OIKEUSMINISTERIÖ  
HELSINKI 2006

ISSN 1458-6452  
ISBN 952-466-370-8  
Oikeusministeriö  
Helsinki

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittämistyöryhmä puheenjohtaja Heikki Liljeroos sihteeri Raimo Ahola		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 5.4.2006	
Julkaisun nimi Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittäminen			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Valtionhallinnon tulosohjausta on kehitetty voimakkaasti viime vuosina. Talousarviolainsäädäntöön on tehty tulosohjaukseen liittyviä merkittäviä uudistuksia. Erityisesti tilivelvollisuuden toteutumista on painotettu ja tästä syystä raportointiin liittyvät näkökohdat ovat nousseet keskeiseen asemaan. Raportoinnin lisäksi tulosohjaukseen on liitetty uusia elementtejä. Tuomioistuinten tulosohjausprosessin järjestämisessä käytännössä tarkoituksenmukaisella tavalla on pitänyt ottaa huomioon erityisesti tuomioistuinten runsas lukumäärä. Esimerkiksi raportoinnissa on tuomioistuimet on ryhmitelty tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi; yleisten tuomioistuinten sektori ja hallintotuomioistuinten sektori.</p> <p>Tuomioistuinten tulosohjaus on toteutettu siten, että menettelytavat eivät ole ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomaan asemaan nähden. Oikeusministeriö on asettanut tuomioistuimille toiminnallisia tavoitteita, mutta laadullisten tavoitteiden asettaminen on ollut tuomioistuinlaitoksen itsensä tehtävänä.</p> <p>Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittämistä pohtineen työryhmän tehtävänä oli arvioida nykyistä tulosohjausjärjestelmää ja mahdollisuuksia kehittää ja keventää sitä. Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että tavoiteasettelussa pyritään nykyistä pidemmän aikavälin tarkasteluun. Usein vuosi on liian lyhyt ajanjakso haluttujen muutosten aikaansaamiseksi ja siten liian lyhyt ajanjakso tavoitteiden asettamiseen. Vuotta pidemmälle aikavälille asetettavat tavoitteet lisäävät suunnitelmallisuutta ja edesauttavat toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä. Tuomioistuinten toimintaympäristö on suurten muutosten edessä, joten voimavarojen kohdentamista kokevia laskelmia ei voi kuitenkaan tällä hetkellä tehdä pitkälle tulevaisuuteen.</p> <p>Työryhmä esittää, että tuomioistuinten käsittelyaikatavoitteet asetettaisiin useammalle vuodelle. Lisäksi työryhmä suosittaa, että neuvottelumenettelyssä hyödynnettäisiin tarkoituksenmukaisessa laajuudessa sähköistä tiedonvaihtoa, joka voisi joissain tapauksissa korvata kokonaan varsinainen kasvokkain tapahtuvan neuvottelun. Toimintamäärärahat on kuitenkin myönnettävä vuosittain, joten jossain muodossa vuosittain tapahtuva neuvottelu on välttämätön.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) tulosohjaus, tuomioistuinlaitos			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 2/30/2006			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:17		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-370-8
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta 15,00	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum 31.8.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Arbetsgruppen för utveckling av resultatstyrningen av domstolsväsendet Ordförande Heikki Liljeroos Sekreterare Raimo Ahola		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 5.4.2006	
Publikation (även den finska titeln) Utveckling av resultatstyrningen av domstolsväsendet (Tuomioistuinelaitoksen tulostuloskehittämisen)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Inom statsförvaltningen har resultatstyrningen utvecklats effektivt under de senaste åren. I budgetlagstiftningen har gjorts betydande ändringar som anknyter till resultatstyrningen. Uppfyllande av redovisningsskyldigheten har betonats speciellt och på grund av detta har synpunkterna om rapportering fått en central betydelse. Vid sidan av rapportering har resultatstyrningen fått nya element. I ordnandet av domstolarnas resultatstyrningsprocess i praktiken på ett ändamålsenligt sätt har man varit tvungen att speciellt beakta det stora antalet domstolar. T.ex. i rapporteringen har domstolarna grupperats till ändamålsenliga helheter; sektorn för de allmänna domstolarna och sektorn för förvaltningsdomstolarna.</p> <p>Resultatstyrningen av domstolarna har genomförts så att förfarandesätten inte strider mot domstolarnas oberoende ställning. Justitieministeriet har satt verksamhetsmässiga mål till domstolarna men sättande av kvalitativa mål har hört till domstolsväsendet.</p> <p>Arbetsgruppen som övervägde utvecklingen av resultatstyrningen av domstolsväsendet hade till uppgift att bedöma det nuvarande resultatstyrningssystemet och möjligheter att utveckla det samt att göra det lättare. Arbetsgruppen anser det ändamålsenligt att målsättningen har ett längre tidsperspektiv än för närvarande. Ett år är ofta en för kort tidsperiod för att få till stånd önskade ändringar och således en för kort tidsperiod för uppsättande av mål. Målen som sätts för en längre tidsperiod än ett år ökar planmässigheten och bidrar till en långsiktig utveckling av verksamheten. Domstolarnas verksamhetsbetingelser står inför stora förändringar vilket innebär att kalkyler om allokering av resurser för närvarande inte kan göras långt in i framtiden.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att domstolarnas mål för behandlingstiderna sätts för flera år. Dessutom rekommenderar arbetsgruppen att den elektroniska kommunikationen utnyttjas i ändamålsenlig omfattning i förhandlingsförfarandet så att den i några fall helt skulle kunna ersätta förhandlingar ansikte mot ansikte. Verksamhetsanslagen måste ändå beviljas årligen vilket betyder att förhandlingar i någon form varje år är nödvändiga.</p>			
Nyckelord Resultatstyrning, domstolsväsendet			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) OM 2/30/2006			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:17		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-370-8
Sidoantal 38	Språk finska	Pris 15,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

TUOMIOISTUINLAITOKSEN TULOSOHJAUKSEN KEHITTÄMINEN
---

- 1 Työryhmän toimeksianto.....
- 2 Tulosohjausta koskevat aiemmat kehittämishankkeet oikeusministeriön hallinnonalalla.....
  - 2.1 Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa.....
  - 2.2 Oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittäminen...
- 3 TUOMIOISTUINTEIN TULOSOHJAUKSEN PÄÄPIIRTEET.....
- 4 Nykyisen tulosohjausjärjestelmän arviointia.....
  - 4.1 Oikeuskanslerin lausunto tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksesta.....
  - 4.2 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean näkemyksiä tuomioistuinten tulosohjauksesta..
  - 4.3 Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys käräjäoikeuksien tulosohjauksesta.....
  - 4.4 Yliopistojen tulosohjauksen vertailu tuomioistuinten tulosohjaukseen.....
    - 4.4.1 Tulostavoitteiden asettaminen.....
    - 4.4.2 Tulosneuvottelut ja tulostavoitteista sopiminen.....
    - 4.4.3 Toimintamäärärahojen jakoperusteet.....
  - 4.5 Työryhmän näkemyksiä nykyisen tulosohjauksen hyvistä ja huonoista puolista.....
- 5 Uusi talousarviolainsäädäntö ja tuomioistuinlaitoksen tulosohjaus.....
- 6 Tavoiteasetannan aikajänne.....
- 7 Neuvottelumenettely.....
- 8 määrälliset tavoitteet ja niiden kehittäminen.....
  - 8.1 Työmäärä.....
  - 8.2 Tuottavuus.....
  - 8.3 Taloudellisuus.....
  - 8.4 Käsittelyaika.....
- 9 Laatatavoitteet ja niiden asettaminen.....
- 10 Työryhmän ehdotukset.....



## 1 TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO

Oikeusministeriö asetti 5.4.2006 tuomioistuinlaitoksen tulohjauksen kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää, miten tuomioistuinten tulohjausmenettelyä tulisi kehittää, jotta se olisi nykyistä kevyempi. Työn taustaa ja tavoitteita on kuvattu muistiossa Tuomioistuinlaitoksen tulohjauksen kehittäminen 30.3.2006.

### *Tehtävä:*

Työryhmän tehtävänä oli kehittää edelleen tuomioistuinlaitoksen ohjaus- ja suunnittelujärjestelmää. Erityisesti tavoitteena oli kehittää järjestelmää nykyistä keveämmäksi siten, että tulosneuvotteluja ei nykyisessä määrin ja nykyisellä tavalla olisi välttämätöntä käydä joka vuosi. Kehittämistyön lähtökohtina ovat jo nyt käytössä olevat sektorineuvottelut ja sektorin yhteinen toimintakertomustyö.

### *Kokoonpano:*

puheenjohtaja:

hallitusneuvos Heikki Liljeroos, oikeusministeriö

jäsenet:

laamanni Harri Mäkinen, Oulun käräjäoikeus

kansliapäällikkö Riitta-Liisa Rautsi, Itä-Suomen hovioikeus

hallintopäällikkö Pekka Teikari, Helsingin hallinto-oikeus

apulaisosastopäällikkö Esko Sorvali, oikeusministeriö

ylitarkastaja Raimo Ahola, oikeusministeriö

ylitarkastaja Miika Snellman, oikeusministeriö

hallitusneuvos Erja Hynninen, oikeusministeriö (15.5.2006 saakka)

Ahola ja Hynninen toimivat työryhmän sihtereinä.

Työryhmä kokoontui neljä kertaa. Työryhmä kuuli opetusministeriön yliopistoyksikön opetusneuvos Marja Kylämän esityksen opetusministeriön



tulosohjauksesta. Helsingin yliopiston kehitysjohtaja Ulla Mansikkamäki oli kuultavana oikeushallinto-osastolla ja tilaisuudesta laadittu muistio oli työryhmän käytettävissä. Lisäksi työryhmä perehtyi tulosohjauskäytäntöihin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaan työ tuli saada valmiiksi 30.6.2006 mennessä, mutta oikeusministeriön jatkoi määräaikaa 31.8.2006 saakka.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa kunnioittavasti oikeusministeriölle oheisen loppuraportin.

Helsingissä 31.8.2006

Heikki Liljeroos

Harri Mäkinen

Riitta-Liisa Rautsi

Pekka Teikari

Esko Sorvali

Miika Snellman

Raimo Ahola

## **2 TULOSOHJAUSTA KOSKEVAT AIEMMAT KEHITTÄMIS- HANKKEET OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA**

### ***2.1 Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimissa***

Tuomioistuinlaitoksen osalta tulosohjausjärjestelmä otettiin käyttöön

vuosina 1992 -1995. Muutaman ensimmäisen vuoden kokemusten jälkeen oikeusministeriö asetti tulosohjauksen kehittämistä varten työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida tulosohjausprosessin tarkoituksenmukaisuutta ja tehdä ehdotuksia tuomioistuinten tulosohjauksen kehittämiseksi. Työryhmän mietintö<sup>1</sup> valmistui vuoden 1998 lopulla.

Työryhmä piti tuomioistuinten perustehtävää, oikeusturvan toteuttamista, tavoitteiden asettamisen lähtökohtana. Tavoitteita asetetaan monella tasolla. Ylimpänä tasona ovat pitkän aikavälin tavoitteet, jotka kirjataan valtion talousarvion pääluokkaperusteluihin. Näiden tavoitteiden lähtökohtana ovat hallitusohjelma, hallituksen strategia-asiakirja ja ministeriön strategiset tavoitteet. Tavoitteet tulee asettaa siten, että alemman tason tavoitteet tukevat ylemmän tason tavoitteiden toteutumista.

Työryhmän esityksessä lähdettiin siitä, että oikeudenkäyntimenettelyn ja ratkaisun laatutekijöihin sekä palveluun ja työyhteisön kehittämiseen liittyvät tavoitteet asetetaan tuomioistuinlaitoksen itsensä toimesta. Esimerkiksi lainkäytön yhtenäisyys, lainmukaiset ratkaisut ja perustelujen laatu voivat olla laatutavoitteita, joista yleisten tuomioistuinten puolella yleisellä tasolla sopisivat korkein oikeus ja hovioikeuksien presidentit. Työryhmän esityksen mukaan hovioikeudet kävisivät neuvottelut laatutavoitteista piirinsä käräjäoikeuksien kanssa. Ehdotus on toteutunut osittain vain Rovaniemen hovioikeuspiirissä, jonka osalta hovioikeuspiirin tuomioistuinten yhteisesti sopimat laatutavoitteet on viime vuosina liitetty osaksi ministeriön ja käräjäoikeuden välisistä neuvotteluista syntyneitä tulostavoiteasiakirjaa.

## **2.2 Oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittäminen**

Talousarviolakia<sup>2</sup> ja -asetusta<sup>3</sup> muutettiin vuonna 2004 siten, että säännöksissä korostettiin aiempaa enemmän hallinnon vastuunalaisuutta ja ti-

---

1 Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö 17.12.1998 (OM 433/31/98).

2 Laki valtion talousarviosta (423/1988 muut. 1216/2003).

3 Asetus valtion talousarviosta (1243/1992 muut. 254/2004).

livelvöllisyyttä sekä tuloksellisuutta, taloudellista ja toiminnallista tehokkuutta ja laadun parantamista. Lainmuutosta koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa mainittiin yhtenä tavoitteena myös terävöittää ministeriöiden ohjausotetta. Ohjauksen vaikuttavuuden parantamiseksi otettiin käyttöön uusi arviointiprosessi. Ministeriön on annettava julkinen kannanotto niiden virastojen ja laitosten toimintakertomuksista, joiden osalta se on vahvistanut tulostavoitteet<sup>4</sup>.

Oikeusministeriö asetti uudistuksen yhteydessä työryhmän pohtimaan oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittämistä. Työryhmän raportti<sup>5</sup> valmistui vuoden 2004 lokakuussa.

Työryhmä esitti kehittämistavoitteena tavoitteenasettelun selkeyttämistä ja terävöittämistä. Strategiatyön odotetaan tuottavan aikaisempaa pysyvämmät perusteet alemman tason tavoitteenasettelulle sekä arvioinnissa käytettäville indikaattoreille. Tavoiteasettelussa tulisi selkeästi erottaa vakiotavoitteet ja muutostavoitteet. Ohjaus- ja suunnitteluprosessissa on välttämätöntä keskittyä erityisesti niihin seikkoihin, joihin halutaan muutosta. Tavoitteenasettelun aikajännettä on myös eräiltä osin pidennettävä, koska monien strategisten tavoitteiden osalta vuosi on liian lyhyt tarkasteluväli.

Työryhmän esityksen mukaisesti tuomioistuimia koskeva raportointiprosessi on toteutettu siten, että yhtä toimialaa käsitellään kokonaisuutena. Yleinen lainkäyttö ja hallintolainkäyttö on nähty omina toiminnallisina kokonaisuuksinaan, joiden osalta käydään sektoria koskeva neuvottelu. Raportointi toteutetaan sektorikohtaisesti. Myös ministeriön kannanotto on annettu erikseen yleisiä tuomioistuimia ja erikseen hallintotuomioistuimia koskien. Sektoria koskeva toimintakertomus ja siihen annettava

---

<sup>4</sup> Ministeriön velvollisuus antaa perusteltu kannanotto viraston toimintakertomuksesta perustuu talousarvioasetuksen 66 i §:ään (254/2004). Katso jakso 5.

<sup>5</sup> Oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisusarja: Toiminta ja hallinto 2004:15.

kannanotto koskevat yleisesti koko sektoria, mutta myös yksityiskohtaisesti kutakin tuomioistuinta. Yksikkötasoinen tarkastelu painottuu vain erityisen merkittävien poikkeamien esille ottamiseen.

### **3 TUOMIOISTUINTEN TULOSOHJAUKSEN PÄÄPIIRTEET**

Oikeusministeriön ja tuomioistuinten välissä ei ole keskushallintoviranomaista toisin kuin valtionhallinnossa yleensä. Tuomioistuimia koskevista tulostavoitteista sovitaan sektorikohtaisesti siten, että yleisiä tuomioistuimia ja työtuomioistuinta koskevat tavoitteet muodostavat oman osan ja toisen kokonaisuuden muodostavat hallintotuomioistuimet, markkinaoikeus ja vakuutusosoikeus. Yleisiä tuomioistuimia sektorineuvottelussa edustavat korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja työtuomioistuinten valitsevat presidentit ja vastaisuudessa kustakin hovioikeuspiiristä käräjäoikeuksien valitsema laamanni. Hallintotuomioistuinta edustavat sektorineuvottelussa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti sekä hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutusosoikeuden ylituomarit.

Sektorineuvottelussa sovitaan koko sektoria koskevista tavoitteista yleensä keväällä, siten että tiedot ovat käytettävissä kun seuraavan vuoden talousarvioehdotusta laaditaan ministeriössä. Laatua koskevia tavoitteita ei ole toistaiseksi asetettu valtakunnallisesti, mutta tavoiteasettelua on tarkoitus tältä osin kehittää. Päämääränä on, että laatua koskevat tavoitteet kirjataan sektorineuvottelussa valtakunnallisiksi tavoitteiksi. Laatutavoitteiden kirjaamisessa on erityisesti huolehdittava siitä, että tavoitteiden asettamisprosessi käy ilmi. Laatutavoitteet tulee asettaa tuomioistuinten itsensä toimesta. Vaikka menettely poikkeaa valtionhallinnon yleisestä toimintamallista, se on perusteltu tuomioistuinten riippumattoman aseman vuoksi. Tuomioistuinten riippumattomuudesta on säädetty perustuslaissa<sup>6</sup>.

Sektoria koskevat keskeiset tavoitteet kirjataan alustavina tavoitteina valtion talousarvioon. Talousarviossa esitetyt tavoitteet ohjaavat tavoite-

---

<sup>6</sup> Suomen perustuslaki (731/1999), 3 §.

asettelun konkretisointia yksikkötasolla. Oikeusministeriö tarkentaa sektorineuvottelujen muut kuin laadulliset tavoitteet siten, että yksikkötason neuvottelujen tuloksena kunkin tuomioistuimen tulostavoiteasiakirjassa mainitaan yksikön tavoitteet ja toimintaedellytykset.

Oikeusministeriö lähettää tuomioistuimille tulosneuvotteluja koskevan ohjekirjeen yleensä kesällä. Tuomioistuimet toimittavat omat esityksensä ministeriöön tavallisesti loppukesästä, jonka jälkeen ministeriö laatii vastaehdotuksen. Sektorineuvottelun tulosta tarkentavien yksikkötason neuvottelujen lähtökohtana on siis ministeriön vastaehdotus, jonka pohjalta neuvottelu tulostavoiteasiakirjaan merkittävistä tavoitteista käydään. Yksittäistä tuomioistuinta koskeva neuvottelu on vuoden lopulla ja se voidaan toteuttaa tavanomaisena kokouksena tai puhelinneuvotteluna, mutta tavoitteet voidaan todeta myös sähköisen tiedonvaihdon avulla.

Toiminnan onnistumista ja tavoitteiden saavuttamista arvioidaan sektorin toimintakertomuksessa. Toimintakertomuksen tulee olla valmis maaliskuun 15 päivään mennessä. Ministeriö antaa toimintakertomuksesta perustellun kannanoton kesäkuun puoleenväliin mennessä. Toimintakertomus ja siitä annettava kannanotto otetaan huomioon seuraavan vuoden tavoiteasetannassa.

## **4 NYKYISEN TULOSOHJAUSJÄRJESTELMÄN ARVIOINTIA**

### ***4.1 Oikeuskanslerin lausunto tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksesta***

Oikeuskansleri on lausunnossaan<sup>7</sup> todennut, että tulosohjausjärjestelmän ja tuomioistuinten riippumattoman aseman välillä ei ole ristiriitaa. Tulosohjausjärjestelmä ei sinänsä vähennä taikka vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta yksittäisten oikeudenkäyntiasioiden ratkaisutoiminnassa. Tulosohjaus tulee toteuttaa siten, ettei se estä tai vähennä tuomioistuimen tai sen yksittäisen tuomarin oikeudellisia tai reaalisia mahdollisuuksia käsitellä ja ratkaista tuomioistuimessa oleva oikeusriita tai hake-

---

<sup>7</sup> Tuomioistuinlaitoksen tulosohjaus ja tuomioistuinten riippumattomuus. Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 25.5.2000 (6/20/00).

musasia voimassa olevan oikeuden mukaisesti.

Oikeuskansleri totesi laadunarvioinnin osalta, että tuomioistuinten lainkäyttöratkaisujen vaikuttavuuden ja sisällöllisen laadun mittaamiseen liittyy vaikeuksia ja ratkaisukohtaisesti tai muutoin yksilöidymmin toteutetut vaikuttavuus- ja laatuarvioinnit ovat ongelmallisia tuomioistuinten ratkaisutoiminnan riippumattomuuden kannalta.

#### **4.2 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean näkemyksiä tuomioistuinten tulohajauksesta**

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea<sup>8</sup> arvioi, että tulohajausjärjestelmässä on tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviä ongelmia. Nykyistä pidemmälle menevä tuomioistuinten toiminnan laadun ja vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi saattavat lisätä ongelmia. Toisaalta on joka tapauksessa tarvetta kehittää tuomioistuinlaitokselle nykyistä paremmin soveltuva laadunmittaus- ja resurssienjakojärjestelmä. Tulohajauksesta kehitettäessä on kaikin tavoin varmistettava, että muotoutuvat tulohajauskäytännöt ovat sopuissa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa ja että tuomioistuimet osallistuvat keskeisesti tulohajauskäytäntöjen kehittämiseen.

Kehittämiskomitean näkemyksen mukaan tuomioistuinten oikeusasteellisesta riippumattomuudesta seuraa, että ohjauksen laajentaminen oikeusasteiden välillä on ongelmallista<sup>9</sup>.

Tuomioistuinlaitoksessa on viime vuosina aloitettu monia laatuhankeita, joissa alioikeudet pyrkivät parantamaan toiminnan laatua yhteistyössä hovioikeuksien kanssa. Tulohajauksen periaatteisiin kuuluu yleisesti, että ohjauksessa käsitellään toimintaa kokonaisvaltaisesti – myös laadullisesta näkökulmasta. Oikeusministeriö on tukenut mainittuja laatuhankeita. Itse laatu prosessin toteuttamisen se on jättänyt tuomioistuinten

---

<sup>8</sup> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö, s. 467. Oikeusministeriön komiteamietintö 2003:3.

<sup>9</sup> Sama s. 468.

riippumattomuuden vuoksi tuomarikunnan itsensä tehtäväksi.

### **4.3 Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys käräjäoikeuksien tulosohtauksesta**

Valtiontalouden tarkastusvirasto teki käräjäoikeuksien tulosohtausta ja johtamista koskevan tarkastuksen, jota koskeva tarkastuskertomus<sup>10</sup> valmistui keväällä 2006. Kannanotossaan tarkastusvirasto suosittaa, että oikeusministeriö kehittäisi aktiivisesti käräjäoikeuksien tuloksellisuuden ja tehokkuuden arvioinnin perustana olevia mittausjärjestelmiä ja mittareita. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan nykyiset mittarit mahdollistavat vain rajallisesti tuloksellisuuden seuraamisen ja tehokkuusvertailun.

Toisena tulosohtaukseen liittyvänä suosituksena tarkastusvirasto esitti, että ministeriön tulisi lisätä pyrkimyksiä käräjäoikeuksien laatu-työn saattamiseksi koskemaan kaikkia hovioikeuspiirejä ja laatu-työn yhdenmukaistamiseksi koko maassa. Lisäksi ministeriön edellytetään huolehtivan käräjäoikeuksien koko henkilöstön, ennen muuta käräjätuomareiden, tulosohtausta ja -johtamista koskevan tiedon syventämisestä.

Valtiontalouden tarkastusviraston haastattelemien laamannien mielestä taloudellisen resurssiohtauksen vuoksi ministeriöllä on mahdollisuus käyttää epäasiallisia ohjau- ja painostuskeinoja tuomioistuimia kohtaan, mutta sellaisesta ei kenelläkään ollut käytännön kokemusta. Laadullisten tavoitteiden asettamisen ei katsottu soveltuvan ministeriön tehtäväksi. Sen sijaan hovioikeuksien mukanaolo laatuhankeissa katsottiin hyväksi. Muunlaista hovioikeuden osallistumista tulosohtaukseen vieroksuttiin ja sitä pidettiin jopa suurempana uhkana käräjäoikeuden riippumattomuudelle kuin ministeriön ohtauksessa toimittaessa. Eräät haastatelluista toivat esille tulosneuvottelujen lyhyen aikaperspektiivin. Toimintaa arvioidaan vain vuosi kerrallaan, kun monissa asioissa pidempi tarkastelu- väli olisi tätä tarkoituksenmukaisempi. Kehittämislinojen ja kauaskan- toisten hankkeiden suunnittelu ja toteuttaminen on vaikeaa nykyisessä

---

10 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 125/2006.

toimintatavassa.<sup>11</sup>

#### **4.4 Yliopistojen tulostavoituksen vertailu tuomioistuinten tulostavoitukseen**

##### **4.4.1 Tulostavoitteiden asettaminen**

Tulostavoitteet valmistellaan opetusministeriön ja yliopistojen välisenä yhteistyönä. Yliopistoille asetetaan kolmivuotiskaudelle yhteisten tavoitteiden lisäksi tarkoituksenmukaisella tavalla kunkin yliopiston omat tavoitteet, esimerkiksi suoritettujen tutkintojen lukumäärä. Välivuosina tavoitteet vahvistetaan ja sovitaan tulevan vuoden resursseista.

Tuomioistuinten tavoitteet on asetettu pääosin vain seuraavalle vuodelle. Myös resursseista sovitaan vuosittain talousarvion vuotuisperiaatteen mukaisesti. Joissakin tapauksissa resursseista on sovittu alustavasti myös vuotta pidemmälle aikavälille siten, että on jo alustavasti sovittu joiltain osin myös seuraavissa tulosneuvotteluissa myönnettävistä henkilöstövoimavaroista.

Yliopistojen tulostavoitteiden asettamisessa tukeudutaan pääosin tunnuslukuihin, jotka perustuvat mittaamiseen tai systemaattiseen arviointiin. Myös tuomioistuimille asetettavat tavoitteet perustuvat pääosin tunnuslukuihin. Määrällisten tavoitteiden asettaminen yliopistossa ei ole aina mahdollista tai perusteltua. Toiminnallisilla tavoitteilla tulee edelleen olemaan keskeinen asema yliopistojen ohjauksessa.

Tuomioistuimillekin on asetettu tavoitteita, joita on vaikea mitata. Tavoitteeksi on asetettu esimerkiksi omaksua oikeudenkäyntimenettelyjen uudistusten soveltaminen tarkoituksenmukaisessa laajuudessa.

Yliopistojen laatua ja sen kehittämistä koskevat tavoitteet ovat pitkälti yliopistojen vastuulla. Näin on myös tuomioistuinten kohdalla, sillä lainkäyttöön ja sen laatuun liittyvä ohjaus on riippumattomuuden vuoksi ra-

---

<sup>11</sup> Sama, s. 33.



jattu hallinnollisen ohjauksen ulkopuolelle.

#### **4.4.2 Tulosneuvottelut ja tulostavoitteista sopiminen**

Opetusministeriön ja yliopistojen väliset tulosneuvottelut käydään vuosittain ja joka kolmas vuosi neuvotteluissa sovitaan myös kolmivuotiskauden tavoitteista. Yliopiston sisäisesti tulosneuvottelut käydään kaikkien laitosten ja erillisyksiköiden kanssa vuosittain.

Oikeusministeriö neuvottelee ensiksi sektoreittain koko sektoria koskevista tulostavoitteista. Tämän jälkeen ministeriö neuvottelee vuosittain kaikkien tuomioistuinten kanssa kunkin yksikön tulostavoiteasiakirjaan sisällytettävistä sektorin tulostavoitteita konkretisoivista tavoitteista. Neuvottelut ovat pääsääntöisesti suoria neuvotteluja, joissa molemmat osapuolet ovat läsnä. Joissakin tapauksissa tuomioistuimen tavoitteet on voitu kirjata tulostavoiteasiakirjaan puhelinneuvottelujen tai kirjeenvaihdon pohjalta.

Opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulosneuvotteluissa sovitaan tavoitteista, tavoitteiden saavuttamiseen osoitettavista voimavaroista, tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista sekä toiminnan edelleen kehittämisestä. Yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmä III on ehdottanut, että yliopistot osallistuvat tavoitteiden asettamiseen omilla ehdotuksillaan ennen tulosneuvotteluja<sup>12</sup>. Myös tuomioistuimet osallistuvat tavoitteiden asettamiseen laatimalla omat ehdotuksensa tavoitteiksi tulosneuvottelujen valmistelun yhteydessä sekä sektorneuvotteluissa.

Tulosneuvottelujen yhteydessä opetusministeriö antaa yliopistoille suullisen palautteen tavoitteiden toteutumisesta edellisellä toimintavuonna.

Tuomioistuinten tulostavoiteasiakirjaan kirjataan katsaus edellisen vuo-

---

<sup>12</sup> Yliopistojen tulosohjauksen kehittämistyöryhmä III. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:24, sivu 18.

den toiminnasta. Seuraavan vuoden tavoitteiden asettamisessa hyödynnetään edellisen vuoden toteumatietojen ohella myös kuluvan vuoden puolivuotistoteumaa koskevia tietoja. Asiamäärien toteumatietoja voidaan lähes aina suhteellisen luotettavasti käyttää seuraavan vuoden ennusteina, koska saapuvien asioiden määrät ovat melko vakiintuneita. Jatkossa tuomioistuinlaitoksen tavoitteiden asettamisen yhteydessä tulee ottaa huomioon myös tuomioistuinten toimintakertomuksissa esitetyt näkökohdat ja näkökohdat, joita ministeriö on esittänyt sektorin toimintakertomukseen antamissaan kannanotoissa.

Opetusministeriö ja oikeusministeriö vahvistavat seuraavan vuoden tavoitteet ja voimavarat eduskunnan hyväksytyä talousarvion.

#### **4.4.3 Toimintamäärärahojen jakoperusteet**

Opetusministeriö jakaa valtakunnallisesti kehyksessä myönnettyt määrärahat yliopistojen kesken soveltamalla laskennallista rahoitusmallia. Yliopistojen suoran budjettirahoituksen kautta tulevat toimintamenot muodostuvat sopimuskaudella 2007 - 2009 siten, että perusrahoitus on vähintään 70 %, hankerahoitus noin 6,5 % ja tuloksellisuusraha noin 23,5 %. Yliopistojen perusrahoitusmalli muodostuu eri osioista, joita ovat esimerkiksi toiminnan laajuutta kuvaava kriteeristö. Laajuutta kuvataan muun muassa uusien opiskelijoiden tavoitteellisella lukumäärällä.

Oikeusministeriö ei käytä tuomioistuinten toimintamäärärahojen kohdentamisessa laskennallista rahoitusmallia. Toimintamenotaso arvioidaan erikseen kunkin tuomioistuimen osalta melko yksityiskohtaisesti. Tulosneuvotteluissa sovitaan tulevan vuoden henkilöstömäärä, joka perustuu työmääräarvioon. Oikeusministeriö myöntää toimintamäärärahaa siten, että sovitusta henkilöstömäärästä aiheutuvat palkkamenot voidaan kattaa. Yleensä tuomioistuinten henkilöstömäärä ei vaihtele merkittävästi vuosittain. Palkat muodostavat keskeisimmän osan toimintamenoista. Toinen keskeinen menoerä ovat toimitiloista aiheutuvat menot. Tiloja koskeva päätöksenteko on pidetty ministeriössä, joten myös tiloista joh-

tuva rahoitustarve huolehditaan tuomioistuimen budjettiin sellaisenaan. Tuomioistuimet voivat näin ollen päättää itsenäisesti vain muista kuin palkka- ja toimitilamenoista. Tulosneuvotteluissa niiden tason arviointi pohjautuu pitkälti edellisten vuosien toteumiin. Näiden muiden menojen osuus on noin kahdeksan prosenttia tuomioistuinten toimintamenoista.

Yliopistot päättävät määrärahojen kohdentamisesta itsenäisesti. Myös tuomioistuimet päättävät määrärahojen kohdentamisesta itse. Menotason arvioinnissa käytettävä melko yksityiskohtainen tarkastelu ei ole sinänsä tuomioistuimia sitova. Käytännössä mahdollisuus kohdentaa toimintamäärärahoja toisin on kuitenkin hyvin pieni, koska suurin osa määrärahoista kuluu palkoista ja toimitiloista aiheutuviin menoihin.

#### **4.5 Työryhmän näkemyksiä nykyisen tulosohjauksen hyvistä ja huonoista puolista**

Oikeusministeriö käy sektorineuvottelujen lisäksi aiempaan tapaan suoraan tulosneuvottelut jokaisen tuomioistuimen kanssa erikseen kerran vuodessa. Menettelyn on toisinaan sanottu olevan turhan raskas ja työlistävä. Valtioneuvoston ohjesäännön<sup>13</sup> mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa tulosohtausasiat. Oikeusministeriön työjärjestyksessä on todettu, että oikeushallinto-osasto huolehtii tuomioistuimia koskevista tulosohtaustehtävistä<sup>14</sup>. Yhtäältä tulosohtaustehtävä aiheuttaa paljon työtä. Toisaalta sillä on suurta merkitystä osaston toiminnalle. Osaston tehtävien hoitamisen kannalta on erittäin tärkeää, että osastolla on riittävä ja ajantasainen tieto tuomioistuinten toiminnasta ja niissä mahdollisesti esiintyvistä ongelmista. Tieto tuomioistuinten tilanteesta välittyy hyvin nykyisen tulosohtauksen kautta. Työryhmän mielestä suora vuoro-vaikutussuhde ministeriön ja tuomioistuinten välillä on kummankin neuvotteluosapuolen kannalta tärkeää ja sen merkitystä ei voi sivuuttaa.

Kun resurssit jaetaan keskitetysti, tasapuolisen kohtelun edellytykset ovat paremmat, kuin jos samanlaisille virastoille jaettavista resursseista

---

13 Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003), 11 §.

14 Oikeusministeriön työjärjestys 27.7.2006, 17 §.

päittäisi useampi taho. Suorat neuvottelut toimivat myös tehokkaana informaatiokanavana, jonka avulla on mahdollista saada selkeä kokonaiskuva kootusti koko sektorista. Se myös helpottaa erilaisten kehittämissankkeiden toteuttamista ja uudistusten vaikutusten seurantaa.

Tulosohjauksen kehittämisestä keskusteltaessa on tuotu esille myös ajatus siitä, että alempien tuomioistuinten tulosohjausvastuuta siirrettäisiin ylemmille tuomioistuimille. Hovioikeuksilla on kuitenkin jo nyt lakiin perustuva velvollisuus valvoa alaistensa käräjäoikeuksien toimintaa. Sitä toteutetaan ratkaisemalla käräjäoikeuksien päätöksistä tehtyjä valituksia ja tarkastusviskaalien toiminnalla. Lisäksi ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla oikeudenalallaan.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea piti tulosohjauksen laajentamista oikeusasteiden välillä ongelmallisena erityisesti oikeusasteellisen riippumattomuuden suhteen. Tulosohjaustyöryhmän mielestä tällaiseen laajentamiseen ei olekaan syytä mennä.

Huomioon tulee ottaa myös se tosiasia, ettei ylemmillä tuomioistuimilla ole tällä hetkellä tulosohjauksessa tarvittavia resursseja ja osaamista. Uusi tehtävä edellyttäisi uudenlaista osaamista ja se sitoisi voimavaroja. Tästä seuraisi se, että tuomioistuinten mahdollisuudet keskittyä varsinaiseen tehtäväänsä eli tuomitsemistoimintaan vähenisivät. Mikäli ylemmille tuomioistuimille tulisi vastuu tulosohjauksesta, se edellyttäisi lisäresursseja, joihin ei nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ole mahdollisuuksia.

Ylempien tuomioistuinten sitominen tulosohjaukseen lisäisi prosessin kokonaistyömäärää.

Tulosohjausmenettelyssä resurssien jako on keskeistä, joten niiden kohdentamisen perustana olevien tietojen tulee olla tarkkoja ja oikeita. Tuomioistuimille myönnettävät voimavarat perustuvat lähtökohtaisesti arvioihin työmäärästä. Työmäärien arviointia tulee jatkuvasti kehittää, jotta

voimavarat voidaan jakaa oikein ja oikeudenmukaisesti. Resurssien vähetessä tiedon tarve korostuu. Työryhmän mielestä tulosohjauksessa käytettäviä mittareita tulisi lisätä ja nykyisiä mittareita tulisi kehittää.

Työryhmä näkee nykyisen menettelyn hyvänä puolena sen, että tavoitteet on asetettu yksikkökohtaisesti ja ne on pyritty pitämään realistisina. Tavoitteiden asettamisessa on otettu huomioon muitakin tekijöitä kuin mitä seurataan mittareilla. Esimerkiksi erittäin suurten juttujen edellyttämät henkilöstövoimavarat on otettu huomioon yksikkökohtaisesti. Myös yksikköjen välillä olevia toimintaympäristöeroja on otettu huomioon resurssien ja tavoitteiden asettamisessa; esimerkiksi tiedoksiannon vaikeudella (laaja tuomiopiiri, pakoilevat vastaajat jne.) on merkitystä näissä suhteissa.

## **5 UUSI TALOUSARVIOLAINSÄÄDÄNTÖ JA TUOMIOISTUINLAITOKSEN TULOSOHJAUS**

Uuden talousarviolainsäädännön<sup>15</sup> keskeisenä tarkoituksena oli parantaa eduskunnan mahdollisuuksia seurata ja arvioida hallinnon tehtävien hoitamista ja tavoitteiden saavuttamista. Uudistuksen tavoitteena oli myös terävöittää tulosohjausta ja sen menettelyitä. Talousarviolain uudistetut säännökset sisältävät lainsäädännölliset perusteet tulosohjaukseen välttämättömänä osana kuuluville tuloksellisuusraportoinnin ja -arvioinnin menettelyille ja tulosvastuun arvioinnille.

Talousarviolain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä<sup>16</sup> on tarkasteltu tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin soveltuvuutta tuomioistuinelaitokseen. Erityiskysymyksenä on tarkasteltu tuomioistuinten riippumattomuuden ja tulosohjauksen suhdetta. Tuomioistuimilla on vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työn organisoimisesta. Nämä seikat kuuluvat tilivelvollisuuden piiriin.

---

<sup>15</sup> Laki valtion talousarviosta (165/1992, muut. 1216/2003) ja asetus valtion talousarviosta (1243/1992, muut. 254/2004).

<sup>16</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003).

”Tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin kohteena on valtion varojen käyttö oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtäviin. Erityisesti tulosohjauksen kohteena tulee olla oikeushallinnon tehtävä luoda puitteet tehokkaasti toimivalle oikeudenhoidolle. Tuomioistuimilla ja syyttäjälaitoksella on myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoinnista. Nämä seikat kuuluvat riippumattomuuden estämättä tilivelvollisuuden piiriin”.<sup>17</sup>

Talousarvioasetuksen 11 §:n mukaan ministeriön tulee asettaa tavoitteet hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tavoitteiden tulee sisältää tavoitteet toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle.

Virastokäsitteelle ei ole muodostunut yleisesti käytössä olevaa selkeää määrittelyä. Niinpä oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittämistyöryhmä esitti<sup>18</sup>, että virastokäsitettä tulkittaisiin laajasti ja talousarviolainsäädännössä tarkoitettuna virastona pidettäisiin kutakin oikeusministeriön hallinnonalan toimintasektoria. Tämän perusteella ministeriö on vahvistanut tulostavoitteet talousarvioasetuksen 11 §:n mukaisesti vain sektorikohtaisesti. Pykälä edellyttää, että tulostavoitteet asetetaan myös laadunhallinnan osalta. Laadunhallintaa koskevaan tavoitteenasetteluun liittyy tuomioistuinlaitoksen riippumattomuusongelmia. Tämän vuoksi sektoria koskevissa tavoitteissa laatutavoitteiden kirjaamisessa on vielä kehitettävää. Oikeusministeriö ei voi kuitenkaan asettaa yksittäiselle tuomioistuimelle laatutavoitteita, joten ministeriön ja yksittäisen tuomioistuimen neuvottelun pohjalta laadittava tulostavoiteasiakirja ei ole talousarvioasetuksen 11 §:n edellytykset täyttävä tulossopimus, vaan sillä tarkennetaan sektoria koskevia tavoitteita.

Talousarvioasetuksen 65 a §:n mukaan jokainen virasto, jolle ministeriö on vahvistanut 11 §:n mukaisesti tulostavoitteet, on velvollinen laati-

---

<sup>17</sup> Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003), s. 44.

<sup>18</sup> Oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittäminen. Oikeusministeriö, toiminta ja hallinto 2004:15 s. 21-22.

maan omasta toiminnastaan toimintakertomuksen. Koska asetuksen mukainen tavoitteenasettelu on sektorikohtaista, toimintakertomuksen laadintavelvollisuus koskee oikeusministeriön hallinnonalalla kutakin sektoria.

Tuloksellisuutta koskevan raportoinnin tulee vastata tulostavoitteiden asettamisessa noudatettua sisältöä. Keskeisintä on tiedon tuottaminen kehityksen suunnista eli se, miten tuloksellisuus ja siihen olennaisesti liittyvät taloudellisuus ja tuottavuus ovat kehittyneet raportointijakson aikana.

Oikeusministeriön hallinnonalalta on laadittu vuotta 2005 koskevat toimintakertomukset sektoreittain – ei jokaisen viraston osalta erikseen. Lisäksi useat tuomioistuimet laativat omasta toiminnastaan vuosikertomuksen.

Asetuksen 66 i § velvoittaa ministeriön antamaan perustellun kannanoton toimenpiteistä, joihin viraston toimintakertomus ja sen taloutta ja toimintaa koskevat valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastuskertomukset antavat aiheita. Koska talousarvioasetuksessa edellytettävät tavoitteet on asetettu oikeusministeriön hallinnonalalla vain sektorikohtaisesti, ministeriö antaa perustellun kannanoton vastaavasta kokonaisuudesta. Ministeriön kannanotto kohdistuu sektorin toimintakertomukseen.

Työryhmän mielestä sektorimallin käyttöönotto oikeusministeriön hallinnonalalla on ollut tarkoituksenmukaista. Tuomioistuinlaitoksen laatutavoitteet voidaan asettaa sektoria koskevin tulostavoitteina, mutta ne tulee määritellä tuomioistuinten itsensä toimesta ja menettelytapa pitää erityisesti mainita sektoria koskevien tavoitteenasettelujen yhteydessä.

Eri tuomioistuimista on laaja edustus sektorineuvotteluissa, mikä parantaa yksiköiden sitoutumista sektoriaan koskeviin tulostavoitteisiin.

## 6 TAVOITEASETANNAN AIKAJÄNNE

Työryhmän käsityksen mukaan vaikuttavuustavoitteet ovat keskeisiä poliittisesti päätettäviä ja yhteiskunnallisesti vaikuttavia tahtotiloja. Toiminnallisten tavoitteiden asettamisessa tulisi ottaa huomioon vaikuttavuustavoitteet. Toiminnallisten tavoitteiden tulisi olla sellaisia, että niitä toteuttamalla saadaan aikaan haluttu yhteiskunnallinen vaikutus.

Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on järkevä asettaa pidemmälle ajanjaksolle, koska yksi vuosi on usein liian lyhyt ajanjakso haluttujen muutosten toteutumiseksi. Toiminnallisia tavoitteita voidaan asettaa yhdeksi vuodeksi, mutta niidenkin osalta pitemmän tähtäyksen tavoitteet ovat usein hyödyllisempiä.

Tuomioistuinten osalta keskeinen yhteiskunnallista vaikuttavuutta toteuttava tavoite on kohtuullinen käsittelyaika. Käsittelyaikataavoitetta voidaan pitää myös toiminnallisena tavoitteena, joka voi kuvastaa yksikön tehokkuutta. Käsittelyaikataavoitteita voidaan asettaa useammalle vuodelle ja niihin voidaan sisällyttää tavoite parantaa yksikön toimintatapoja siten, että käsittelyaika kehittyy suotuisasti tulevina vuosina.

Eduskunnan budjettivaltaan kuuluu talousarviosta päättäminen vuosittain. Talousarvion vuotuisperiaatteesta puolestaan johtuu, että toimintamenoista päätetään vuosittain ja määrärahat on erikseen myönnettävä joka vuosi.

Työryhmä arvioi, että suurin osa tällä hetkellä tuomioistuinten kanssa sovitavista tavoitteista on sellaisia, että niitä koskeva alustava tavoite voitaisiin periaatteessa asettaa myös vuotta pidemmälle aikavälille. Vastapainoisesti myös pitkällä aikavälillä myönnettävistä resursseista pitäisi näin ollen olla alustava tavoite. Pitkän aikavälin alustavia tavoitteita voidaan asettaa, myös määrärahojen osalta, talousarvion vuotuisperiaatteen estämättä. Pitkäjänteisyys lisää suunnitelmallisuutta ja edesauttaa laajojen ja pitkään kestävien kehittämistoimenpiteiden toteuttamista.



Henkilöstöä koskevat suunnitelmat ovat keskeinen osa tuomioistuimen toiminnan suunnittelua. Henkilöstömäärän lisäksi yksiköiden tulisi jatkuvasti arvioida henkilöstörakenteen tarkoituksenmukaisuutta. Henkilöstösuunnitelman tulisi sisältää kannanotot oikeasta henkilöstörakenteesta ja siitä miten ja millä aikataululla tavoiteltu henkilöstörakenne pyritään saavuttamaan.

Saapuvien asioiden määrä eli työmäärä voidaan normaalioloissa ennustaa melko tarkasti myös vuotta pidemmällä ajanjaksolla, koska vuosittain saapuvien asioiden määrä on yleensä vakiintunut. Myös tuottavuus ja käsittelyaikatavoitteet voisi asettaa esimerkiksi kolmivuotiskaudelle, mikäli vastaavalla aikajaksolla käytettävissä oleva henkilöstömäärä olisi tiedossa.

Saapuvien asiamäärien merkittävät muutokset esimerkiksi lainsäädäntömuutoksista tai muista olosuhdetekijöistä johtuen edellyttävät ehdottomasti sekä toiminnallisten että henkilöstövoimavaroja koskevien tavoitteiden uudelleen arviointia.

Opetusministeriön hallinnonalalla noudatettava rahoitusmalli, jonka mukaan talousarviokehyksessä olevat määrärahat jaetaan, mahdollistaa sen, että liikkuvia määrärahaeriä ei tarvitse käyttää toiminnan rahoittamiseen. Yksiköiden toiminta ja tavoitteet eivät ole seikkoja, joista rahoitustarve lasketaan, vaan niitä käytetään talousarviokehyksessä myönnettyjen määrärahojen jakokriteerinä. Tuomioistuinlaitoksen kohdalla näkökulman on oltava toisenlainen, koska tuomioistuimet eivät voi itse vaikuttaa toiminnan tasoon, vaan kaikki saapuvat asiat on ratkaistava. Oikeusministeriö on usein joutunut myöntämään tuomioistuimille enemmän määrärahoja kuin talousarviossa on myönnetty. Tämä on ollut mahdollista, koska käytössä on ollut jonkin verran siirtyviä määrärahoja.

Jos siirtyvät erät käytetään loppuun, toimintamenot joudutaan painamaan talousarvion tasoon. Tuomioistuinlaitoksen toimintamenoista lähes 80 prosenttia on palkkamenoja, joten mahdollinen toimintamenotason alen-

tamistarve saattaa edellyttää henkilöstövoimavarojen uudelleen arviointia. Henkilöstövoimavarat on pyritty kohdistamaan tuomioistuimiin työmäärän mukaisesti. Työmäärätilastot ja tavoitteet ratkaistujen asioiden määristä ovat vaikuttaneet myönnettyihin henkilöstömääriin. Henkilöstövoimavaroista sopiminen vaikuttaa keskeisesti myönnettäviin määrärahoihin. Tuomioistuimille myönnettävät määrärahat ovat sidoksissa tuotosta koskeviin tavoitteisiin.

Välttämättä ei ole tarkoituksenmukaista sopia resursseista pitkälle tulevaisuuteen, jos lähivuosienkaan rahoitustilanteesta ei voi muodostaa varmaa näkemystä. Tuomioistuinlaitoksen toimintamenokehitykseen olennaisesti vaikuttavia suuria muutoksia ovat tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa muun muassa uusi palkkausjärjestelmä, tuottavuushanke, käräjäoikeuksia koskeva tuomiopiirien kehittäminen, summaaristen asioiden käsittelyn uudistaminen sekä kiinteistöasioiden käsittelypaikkaa koskeva hanke. Kun suuret hankkeet on toteutettu ja on palattu normaalitilanteeseen, voi olla tarkoituksenmukaista arvioida pitkän aikavälin resurssikehitystä.

Työryhmän tavoitteena oli erityisesti kehittää tulosohjausjärjestelmää nykyistä kevyemmäksi. Pitemmän tähtäyksen tavoitteiden asettaminen tuskin merkittävästi keventää tulosohjausjärjestelmää, koska välivuosineuvottelu pitää käydä joka tapauksessa ainakin lähivuosina ja määrärahat tulee myöntää joka tapauksessa vuosittain. Työryhmä esittää kuitenkin, että joitakin keskeisiä tavoitteita (esimerkiksi käsittelyaika) asetettaisiin seuraavan vuoden lisäksi myös kahdelle sitä seuraavalle vuodelle. Toisen ja kolmannen vuoden tavoiteasettelun lähtökohtana olisi ensimmäisen vuoden resurssitaso, vaikka tulevia määrärahoja ei vielä tarkemmin arvioitaisikaan. Tiedossa olevien lähitulevaisuudessa toteutuvien toimintaympäristön muutosten vaikutusta voitaisiin arvioida. Pitkän tähtäimen tavoitteita tarkennettaisiin väli vuoden arvioinnin yhteydessä, jos toimintaedellytykset muuttuvat merkittävästi.

Vaarana on tulosohjausjärjestelmän muodostuminen entistä raskaam-

maksi, jos järjestelmään sisällytetään uusi pitemmän tähtäyksen tavoiteasetanta ja sen lisäksi tulosneuvottelut käydään edelleen vuosittain nykyiseen tapaan.

## **7 NEUVOTTELUMENETTELY**

Tuomioistuinten tulosohjaus kulminoituu oikeusministeriön ja sektorien välillä käytävään neuvotteluun, jossa asetetaan sektoria koskevat tavoitteet. Sektorineuvottelussa sovitut tavoitteet kirjataan olennaisilta osin myös valtion talousarvioon sektoria koskeviksi alustaviksi tavoitteiksi. Yleisiä tuomioistuimia ovat tähän saakka edustaneet korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja työtuomioistuimen presidentit sekä kolme käräjäoikeuden laamannia. Jatkossa käräjäoikeuksia edustaa kunkin hovioikeuspiirin käräjäoikeuksien keskuudestaan valitsevat laamannit. Hallintotuomioistuinsektorin edustuksen muodostaa korkeimman hallinto-oikeuden presidentin lisäksi hallinto-oikeuksien ylituomarit sekä markkina- ja vakuutus oikeuden ylituomarit.

Yksittäisten tuomioistuinten osalta neuvottelumenettelyn pitäisi käynnistyä laajalla sisäisellä valmistelulla, jossa sisäisillä neuvotteluilla selvitetään millaisia koko tuomioistuinta koskevat realistiset tavoitteet voisivat olla. Yksikköjen hyvä valmistautuminen osaltaan nopeuttaa tulosohjausprosessin tulevia vaiheita. Hyvin harkitut ja perustellut esitykset on mahdollista käsitellä ministeriön kanssa neuvoteltaessa kevennytyssä menettelyssä.

Työryhmä arvioi, että yksittäistä tuomioistuinta koskevat tulosneuvottelut voitaisiin tietyissä tapauksissa hoitaa ilman henkilökohtaisesti tapahtuvaa neuvottelua erityisesti silloin, kuin yksiköllä ei ole erityisiä toiminnallisia ongelmia. Hyvin laaditut pitkän aikavälin tavoitteet voisivat johdattaa siihen, että monen tuomioistuimen kohdalla tulosneuvottelut voitaisiin hoitaa kirjallisesti.

## 8 MÄÄRÄLLISET TAVOITTEET JA NIIDEN KEHITTÄMINEN

### 8.1 Työmäärä

Työmäärää voidaan tarkastella kokonaisuasiamäärän perusteella, jolloin yksi asia vastaa yhtä työyksikköä. Asiaryhmien välillä voi olla selkeitä työmääräeroja. Nämä erot voidaan ottaa huomioon, kun työmääriä laskeetaan. Painottamalla asiaryhmiä niiden vaativuuden perusteella saadaan *painotettu työmäärä*, joka vastaa asiamäärää paremmin todellista työmäärää.

Tuomioistuimet käsittelevät työmäärältään hyvin erilaisia asioita. Tästä syystä esimerkiksi käräjäoikeuksissa on päädytty käyttämään painokertoimia. Painokertoimien avulla asiaryhmien välillä olevat asian käsittelystä johtuvat työmääräerot tulevat huomioon otetuksi ja näin laskettu työyksiköiden määrä kuvaa kokonaistyömäärää.

Painokertoimien avulla laskettu työmäärä on perusteltua laskea nimenomaan vertailukelpoisuuden säilyttämiseksi. Painokertoimien arvojen määrittely sen sijaan vaatii jatkuvaa tarkastelua ja eri asiaryhmien välisiä painotuseroja on tarkennettava ajoittain.

Työryhmä pitää tärkeänä, että asioiden vaativuus otetaan huomioon työmäärää arvioitaessa. Esimerkiksi käräjäoikeuksien toiminnan seurannassa käytettävä asioiden painotus on oikean suuntainen tapa arvioida työmääriä. Työryhmän mielestä pääasiaryhmien mukaista jaottelua vielä hienojakoisempi tarkastelu voisi tuottaa oikeampaa tietoa työmäärästä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että asiat tulisi luokitella nimikkeiden perusteella erilaisiin vaativuusryhmiin. Luokittelu on kuitenkin varsin työläs ja vaikea toteuttaa ja asia vaatisikin perusteellista selvittelyä.

Tuomioistuinten yhtenä toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin kriteerinä on tuotosten määrä eli ratkaistut asiat. Ratkaistavien asioiden määrään vaikuttaa se, miten vaikeita ne ovat ja kuinka suuri työmäärä niiden käsittelystä aiheutuu. Asioiden käsittelyn työläyteen voi vaikuttaa esimer-

kiksi juttujen laajuus. Yksittäinen asia voi olla poikkeuksellisen laaja siten, että työmäärä saattaa poiketa huomattavasti muista samalla nimikkeellä käsitellyistä asioista.

Yleisissä tuomioistuimissa rikosasiat ovat keskeinen osa juttukannasta. Asiakokonaisuuden laajuutta rikosasiassa voi kuvata esimerkiksi poliisin tutkintapöytäkirjojen sivumäärä. Rikosasian laajuutta voi kuvastaa myös se, miten paljon jutussa on syytekohtia tai kuinka monta vastaajaa asiassa on. Asianosaisten lukumäärä voi kuvastaa käsiteltävän asian laajuutta myös muissa kuin rikosasioissa ja myös muissa kuin yleisissä tuomioistuimissa.

Jos tuomioistuin käsittelee asiaa istunnossa, istunnon kesto saattaa kuvastaa asian käsittelyn työläyttä. Erityisesti todella laajojen juttujen käsittelyyn saattaa liittyä jopa viikkojen istutokäsittelyt, kun yksinkertaisen asian istutokäsittely voi olla erittäin lyhyt. Istuntoon käytetty aika on selkeästi todennettavissa ja kohdennettavissa tietylle asialle, joten istuntoaikaa voitaisiin käyttää työmäärää kuvaavana mittarina.

Työryhmän mielestä on arvioitava istunnon kesto ja istutopäivien lukumäärää kuvaavien tietojen hyödynnettävyyttä yleisten tuomioistuinten toimintaa mitattaessa. Istuntoaikoja ei voi helposti sisällyttää työmäärää kuvaavaan lukuun, mutta kyseisiä tietoja on syytä tarkastella työmääräkokonaisuuteen vaikuttavina osatekijöinä esimerkiksi poikkeuksellisen laajojen juttujen resurssitarpeiden hahmottamiseksi.

## **8.2 Tuottavuus**

Tuottavuus on toiminnallisen tehokkuuden tunnusluku. Tuottavuudessa tuotokset suhteutetaan panoksiin. Tuomioistuinten tuotoksena voidaan pitää ratkaistua asiaa. Yksinkertaisimmillaan tuottavuustunnusluku voidaan määritellä siten, että ratkaistujen asioiden kokonaismäärä jaetaan käytettyjen henkilötyövuosien määrällä.

Tuomioistuinten välillä voi olla huomattavia eroja työmäärissä. Toisaal-

ta yksiköiden henkilöstömäärätkin ovat erilaisia. Vertailtavuuden kannalta on parempi tarkastella tuottavuutta kuin kokonaistyömäärää. Tuottavuusluvun perusteella voidaan siis arvioida, kuinka paljon yksikön työmäärä on yhtä toteutunutta henkilötyövuotta kohti. Tuottavuus on sitä parempi mitä suurempi tuottavuusluku on.

### **8.3 Taloudellisuus**

Taloudellisuus on toiminnallisen tehokkuuden tunnusluku. Taloudellisuusluvussa tuotokset suhteutetaan toimintamenoihin. Yksinkertaisimmillaan taloudellisuusluku voidaan määritellä siten, että toimintamenot jaetaan ratkaistujen asioiden kokonaismäärällä. Taloudellisuus on sitä parempi mitä pienempi taloudellisuutta kuvaava tunnusluku on.

### **8.4 Käsittelyaika**

Kansalaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että käsittelyaikoihin kiinnitetään erityistä huomiota. Oikeusturvan tasapuolisen saatavuuden kannalta on tärkeää, että käsittelyajat eivät poikkea toisistaan merkittävästi maan eri osissa. Oikeusministeriön hallinnonalalla on perinteisesti seurattu tarkasti keskimääräistä käsittelyaikaa. Useimmissa tuomioistuintyypeissä käsittelyaikaa on tarkasteltu erikseen tietyissä asiaryhmissä.

Mahdollinen asioiden ruuhkautuminen näkyy ensiksi vireillä olevien asioiden lukumäärän kasvuna. Lukumäärän kasvu heijastuu yleensä nopeasti vireilläoloaikojen kasvuna ja myöhemmin käsittelyaikojen pitkitymisenä. Kun vireillä olevien asioiden lukumäärän suhteuttaa saapuvien asioiden lukumäärään, voidaan päätellä ovatko asiat pitkällä aikajänteellä ruuhkautumassa. Jos asioita ratkaistaan vähemmän kuin niitä saapuu, vireillä olevien määrä kasvaa. Lyhyellä perspektiivillä tarkasteltuna tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että asiat olisivat ruuhkautumassa.

Työryhmän mielestä käsittelyaikatiedot ovat tärkeitä yksikön tilannetta kuvaavia tietoja. Keskimääräisen käsittelyajan ja erityisesti vireilläoloajan pidentyminen voi olla signaali asioiden ruuhkautumisesta. Keski-

määräistä käsittelyaikaa kuvaava tieto ei kuitenkaan välttämättä paljasta mahdollisia asioiden käsittelynopeuteen liittyviä ongelmia. Keskiarvo saattaa olla hyvä, jos erittäin pitkien käsittelyaikojen vastapainona on erittäin lyhyitä käsittelyaikoja. Keskiarvojen perusteella tarkasteltuna tilanne voi vaikuttaa hyvältä, vaikka ylipitkiä käsittelyaikoja olisikin huolestuttavan paljon. Tämän vuoksi työryhmä pitää tärkeänä, että tuomioistuinten käsittelyaikoja seurataan ja niille asetetaan tavoitteita myös siten, että asioiden käsittelyaikoja tarkastellaan käsittelyaikaväleittäin.

## **9 LAATUTAVOITTEET JA NIIDEN ASETTAMINEN**

Tuomioistuimen toiminnan laatu näyttäytyy selkeästi suoritteiden eli ratkaisujen laatuina. Päätösten tulee olla lainmukaisia ja hyvin perusteltuja. Päätösten lainmukaisuuden laatua pyritään varmistamaan muutoksenhakujärjestelmän avulla. Esimerkiksi rangaistuskäytännön yhtenäisyys on konkreettinen laatukriteeri, jota voidaan mitata. Muutoksenhakuaste valvoo rangaistuskäytännön yhtenäisyyttä niiden asioiden osalta, joista on haettu muutosta. Rangaistuskäytännön yhdenmukaisuutta koskevia laatutavoitteita voidaan asettaa kaikille asioille ilman, että tukeuduttaisiin pelkästään muutoksenhakuviranomaisen toimintaan.

Työryhmän mielestä lainkäytön laatutavoitteiden tulee olla tuomioistuinlaitoksen itsensä asettamia. Joidenkin laatutavoitteiden tulisi olla valtakunnallisia. Lisäksi tuomioistuimet voisivat hovioikeuspiireittäin tai virastokohtaisesti sopia alueellisista laatutavoitteista. Koko maata koskevien laatutavoitteiden asettaminen kuuluisi luontevasti sektorineuvottelujen yhteyteen. Siitä huolehtisivat sektorineuvotteluihin osallistuvat virastojen päälliköt. Sitoutuminen laatutavoitteisiin voitaisiin turvata siten, että laatutyö organisoitaisiin tavalla, jossa kaikki tuomarit voivat siihen osallistua. Laatua toteutetaan ja sitä tulisi myös kehittää yksikköjen tasolla ja tuomarikohtaisesti. Tämä pohjatyö tulisi kanavoida siten, että lopulta laatutavoitteita voitaisiin asettaa koko maata koskevin sektoritahojen toimesta.

Sektorikertomukset olisivat luonteva tapa raportoida laatutavoitteiden to-

teutumisesta.

## **10 TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET**

Nykyistä pitempi tavoiteajanjakso on perusteltu toiminnallisuuden ja suunnitelmallisuuden kannalta. Työryhmä esittää, että tulosneuvotteluissa sovitaan esimerkiksi käsittelyaikaa koskevista tulostavoitteista alustavasti jo kolmivuotiskaudelle. Talousarvion vuotuisperiaatteesta johtuu, ettei määrärahoista voi sitovasti sopia vuotta pidemmäksi ajanjaksoksi. Resursseista sovittaisiin alustavasti vuotta pidemmälle aikajaksolle vasta sitten, kun toimintamenojen kehittymistä voidaan arvioida riittävän luotettavalla tasolla. Vaikka pitkän tähtäyksen voimavaroista ei vielä sovittaisi edes alustavasti, niiden oletettua kehittymistä koskevat pääpiirteet tulee kuitenkin ottaa huomioon vastaavan ajanjakson tavoitteista alustavasti sovittaessa.

Työryhmän näkemyksen mukaan nykyinen tuomioistuineläytöksen tulosneuvotteluprosessi ei kokonaisuutena ole raskas, koska se on organisoitu ilman monia hallinnollisia tasoja. Prosessista johtuva työmäärä kylläkin kohdistuu voimakkaasti nykyiseen tulosohjaajaan ja tulosohjaus työllistää oikeushallinto-osastoa suhteellisen paljon. Oikeushallinto-osastolla tulosohjausmenettelyn nähdään kuitenkin hyödyttävän osaston tehtävien hoitamista merkittävällä tavalla. Työryhmä ei näe tarpeelliseksi organisoida uudelleen tulosohjausprosessia. Sen sijaan menettelytapoja on mahdollisuuksien mukaan kehitettävä ja kevennettävä. Tämä tarkoittaa lähinnä varsinaisen neuvottelun korvaamista mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi sähköisellä tiedonvaihdolla. Myös puhelinneuvotteluiden ja videoyhteyksien kautta tapahtuvia neuvotteluiden määrää on mahdollista lisätä.

Työryhmä suosittaa, että sektorikertomusten laadintaan osallistuvat virastojen päälliköt asettavat korkeimpien oikeuksien johdolla koko maata koskevia sektorikohtaisia tuomioistuinten toiminnan laatutavoitteita. Tavoitteiden toteutumista seurataan sektorikertomuksissa.

Työryhmä esittää, että toimintaa ja erityisesti työmäärää kuvaavia mitta-



reita kehitetään edelleen. Tuomioistuinten asiarakennetta tulee tarkastella aiempaa tarkemmin. Eri asiaryhmien väliset erot tulee ottaa huomioon työmääriä arvioitaessa ja tarvittaessa ottaa huomioon myös nimikekohtainen tarkastelu. Yleisten tuomioistuinten kohdalla tulisi arvioida, antavatko istuntojen kestoja koskevat tiedot lisäarvoa työmääriä arvioitaessa.

Työryhmä pitää tärkeänä, että tulosohjauksessa kiinnitetään edelleen erityistä huomiota käsittelyaikoihin. Keskimääräisen käsittelyajan lisäksi arviointikohteena tulisi olla ainakin ratkaistujen asioiden jakautuminen eri käsittelyaikaväleille. Lisäksi olisi hyödyllistä aika ajoin ottaa erityistarkasteluun tiettyjä asiaryhmiä asianimikkeittäin.