



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Käräjäsihteerin arki muuttuvassa organisaatiossa

Eronen, Ida

2015 Hyvinkää

Laurea-ammattikorkeakoulu
Hyvinkää

Kärjäsihteerin arki muuttuvassa organisaatiossa

Ida Eronen
Liiketalous
Opinnäytetyö
Tammikuu, 2015

Ida Eronen

Käräjäsihteerin arki muuttuvassa organisaatiossa

Vuosi 2015 Sivumäärä 45

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia Helsingin käräjäoikeuden uutta työjärjestystä oikeushallinnollisena organisaatiomuutoksena sekä käräjäsihteerien työtehtäviin kohdistuvia muutosvaikutuksia kvantitatiivisen tutkimusotteen keinoin. Työn tarkoituksena oli tarkastella käräjäoikeutta organisaationa ja selvittää organisaatiomuutoksen vaikutuksia erityisesti työyhteisöön. Opinnäytetyö tarjoaa käytännönläheisen näkökulman käräjäoikeuden muutosprosessiin.

Opinnäytetyö on asiasisältönsä puolesta jaettu kahteen toisistaan eroavaan osioon, joiden tarkastelu on tarkoituksenmukaista tutkimuskohteen kokonaisuuden hahmottamiseksi. Teoriaosuus keskittyy tutkimusaiheen taustalla vaikuttavien teoreettisten oppien yhdistelemiseen lähdekirjallisuuteen tukeutuvana kokonaisuutena, joka muodostuu organisaatiomuutokseen, julkishallintoon, työntekijän asemaan, Helsingin käräjäoikeuteen ja käräjäsihteerin toimenkuvaan liittyvistä osa-alueista. Työn tutkimusosiossa pyrittiin selvittämään lainkäyttöasastomuutoksen käytännön merkitystä käräjäsihteerien toimeen. Käräjäsihteereiltä kysyttiin kymmenen organisaatiomuutoksen vaikutuksiin liittyvää kysymystä joko monivalintakysymyksenä tai avoimen vastaustilan sallimissa rajoissa. Kyselyn toteuttaminen mahdollisti myös vuorovaikutusta organisaatiomuutoksen implementoimiseen Helsingin käräjäoikeuden kanssa.

Kysely lähetettiin saatekirjeen kera otokseen valituille lainkäyttöasastoilla työskenteleville 126 käräjäsihteerille, joista 53 vastasi kyselyyn. Näin ollen tutkimuksen vastausprosentiksi saatiin 42 %. Tulokset analysoitiin Excelin avulla ja muutettiin tämän jälkeen tilastoitavaan ja sanalliseen muotoon. Tulosten perusteella organisaatiomuutoksen tarpeellisuus koettiin ristiriitaiseksi. Suurin osa vastaajista (62 %) kyseenalaisti muutoksen tarkoituksenmukaisuuden, kun taas osa (32 %) ei halunnut ottaa asiaan kantaa. Pieni osa vastaajista (6 %) mielsi suuremman osastokoon olleen hyödyllinen. Lainkäyttöasastojen muutoksen positiivisina vaikutuksina mainittiin mahdollisuus uuden oppimiseen, vaivattomuus sijaisuuksien järjestämisessä ja puhelinpäivystysten määrän lasku. Negatiivisesti nähtäviä uudenlaisia haasteita koettiin aiheutuneen etäisyyksien kasvamisesta, yhteishengen huonontumisesta, poissaolojen kontrollon vaikeutumisesta, esimiesten saatavuuden vähenemisestä ja työmäärien lisääntymisestä.

Asiasanat: Julkishallinto, käräjäsihteerin, organisaatiomuutos, virkamiesoikeus

Ida Eronen

Court secretary's weekday in a changing organization

Year	2015	Pages	45
------	------	-------	----

The objective for carrying out this thesis was to study the standing orders of Helsinki district court as a judicial administrative change as well as the change effects affecting the duties of court secretaries by the means of quantitative examination. The object of this work was to observe the district court as an organization and figure out the influence of organizational change focusing on work community. The thesis offers a practical point of view to the district court's process for change.

The content of the thesis has been divided in two parts, different from each other, which can be viewed together to see an outline of the overall unity. The theoretical part focuses on connecting the academic aspects which are influential within the framework as a whole and are based on source books. The research's functional section was implemented as an enquiry for finding out the practical meaning and effect of the department's jurisdictional change to the posts of court secretaries. With the questionnaire, the court secretaries were asked 10 questions concerning the effects of organizational change either as multiple choice questions or within the limits of an open space reply.

The enquiry was sent with a covering letter to 126 jurisdictional departments' court secretaries (designated sample), from which 53 answered that which was asked within the questionnaire. Consequently 42 % was the percentage of responses gained. The results were analyzed by means of Excel and amended into statistical and verbal form afterwards. On the strength of the results, the organizational change although necessary was a cause of experienced disharmony. The largest proportion of the respondents (62%) questioned the convenience of the change, whereas a portion (32%) didn't want to take a stand on the subject. A small part of respondents (6%) perceived the larger size of department as advantageous. Possibility of learning new things, easier substitution arranging and the decrease of absent subscriber service needed were mentioned as positive effects of the change of jurisdictional departments. New type of challenges were seen as a negative side, which has been caused by growing distances, the deterioration of team spirit, difficulties in controlling absences, the decrease of managers availability as well as the increase of workloads.

Keywords: Court secretary, legislation of civil servants, organizational change, public administration

Laki- ja lyhenneluettelo

HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HeTiL	Henkilötietolaki 22.4.1999/523
KäräjäoikeusA	Käräjäoikeusasetus 28.6.1993/582
KieliL	Kielilaki 6.6.2003/423
KO	Käräjäoikeus
KOL	Käräjäoikeuslaki 28.6.1993/581
JulkL	Julkisuuslaki 21.5.1999/621
RL	Rikoslaki 19.12.1889/39
OK	Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
TyöturvL	Työturvallisuuslaki 23.8.2002/738
VahL	Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412
VVEhtoL	Valtion virkaehtosopimuslaki 6.11.1970/664
VNA	Valtioneuvoston asetus
VirkamiesA	Valtion virkamiesasetus 14.11.1994/971
VirkamiesL	Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750
YhdenvertaisuusL	Yhdenvertaisuuslaki 30.12.2014/1325
YhteistoimintaL	Yhteistoimintalaki 30.12.2013/1233

Sisällys

1	Johdanto.....	7
2	Organisaatiomuutos.....	7
	2.1 Toteuttamistavat.....	8
	2.2 Organisaatiomuutoksen elinkaari.....	9
3	Julkisen organisaation erityispiirteet.....	11
	3.1 Hyvän hallintotavan vaatimus.....	12
	3.2 Julkisuusperiaatteen ulottuvuudet oikeushallinnossa	14
	3.3 Organisatorisen älykkyyden tarve	16
4	Työntekijän rooli organisaatiomuutoksessa	17
	4.1 Muutosvastarinta	18
	4.2 Virkamiehen oikeudellinen asema	19
	4.3 Virkatoimiin kohdistuvat velvoitteet	22
	4.4 Viranomaista työnantajana sitovat velvollisuudet	23
	4.5 Yhteistoiminta oikeuksien turvana	24
5	Helsingin käräjäoikeus oikeuslaitoksena	25
	5.1 Helsingin käräjäoikeuden organisaatiomuutos ja sen osa-alueet.....	27
	5.2 Käräjäsihteerin toimenkuva	29
6	Tutkimus: Helsingin käräjäoikeuden organisaatiomuutoksen vaikutukset	31
7	Tulokset.....	32
8	Johtopäätökset	38
	Lähteet	40
	Kuvat.....	42
	Kuviot.....	43
	Liitteet.....	44

1 Johdanto

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia organisaatiomuutoksella toteutettua lainkäyttö-osastojaon muutosta Helsingin käräjäoikeudessa ja sen seurauksia käräjäsihteerien työtehtävissä. Opinnäytetyöllä ei ole virallista toimeksiantajaa, mutta sen tulokset ovat hyödyllisiä etenkin organisaatiomuutoksen toteuttaneelle taholle, jonka kanssa tutkimus toteutettiin yhteistyössä. Kyselytutkimuksen tuloksista käräjäoikeuden hallinto-osastolla on mahdollisuus saada palautetta organisaatiomuutoksen onnistumisesta suoraan käräjäsihteereiltä, jotka toteuttavat uudistusta käytännön arkityössään.

Muuttuvan yhteiskunnan seurauksena syntyvät muutospaineet kohdistuvat nykyisin entistä merkittävämmiin julkisten organisaatioiden toimintaan. Julkisilta organisaatioilta, kuten oikeuslaitokselta, vaaditaan säästämistoimenpiteistä huolimatta jatkuvaa uudistumiskykyä tehokkuudesta kuitenkin tinkimättä. (Virtanen & Stenvall 2014, 33, 35.) Yleisimmin muutostarve aktualisoituu julkisen sektorin tarvitsemien verotulojen määrän heilahtelujen yhteydessä. Riippuvuus verotuloista aiheuttaa erinäisiä tuottoisuuteen ja kompetenssiin kohdistuvia taloudellisia ongelmia rahoituksellisen perustan ollessa epävakaana. (Ylikoski & Ylikoski 2009, 16.)

Viime vuosina taloudellinen taantuma on heijastunut voimakkaasti julkisen sektorin toimintaan valtiontalouden toistuvana alijäämäisyytenä. Oikeuslaitoksen resursseja on jouduttu arvioimaan uudelleen sekä määrärahojen vähenemisen että ulkoisten toimintaympäristön muutosten, kuten globalisoitumisen ja EU-oikeuden sääntelyn vuoksi. Nämä muutokset ovat aiheuttaneet haasteita tuomioistuinlaitoksen toiminnalle, jonka oikeudellisen toimivuusasteen eli toisin sanoen oikeussuojan turvaavan toimintakyvyn tulisi säilyä vahvana muutoksista huolimatta. (Valtion talousarvioesitykset 2014.)

Helsingin käräjäoikeuden toimintaan on siis kohdistunut erinäisiä muutospaineita, joihin on pyritty vastaamaan erilaisilla organisatorisilla uudistuksilla (Helsingin käräjäoikeuden vuosikertomus 2013, 6). Suorittaessani oikeudelliseen osaamiseen keskittyvää harjoittelujaksoa Helsingin käräjäoikeudessa kiinnostuin mahdollisuudesta tutkia vuoden 2014 alussa uudella työjärjestyksellä toteutettua organisaatiomuutosta, jonka vaikutus käräjäsihteerien toimenukulle oli vielä tutkimatta. Käräjäsihteereihin kohdistuvan kyselyn aihe osoittautuikin ajankohtaiseksi ja yleishyödylliseksi sekä harjoittelujaksoa että nykyistä käräjäsihteerin toimeani ajatellen.

2 Organisaatiomuutos

Organisaatiomuutoksessa on kyse organisaatioon kohdistuvasta toiminnallisesta muutoksesta. Muutos voi tilanteesta riippuen olla joko pelkkä yksittäinen toimintatapa tai koko organisaati-

tiota koskeva isompi toimenpide. Organisaatiomuutoksen tunnusmerkeiksi mielletään usein sen laaja-alainen vaikutus organisaation perusrakenteisiin ja henkilöstöön sekä ulkoisista tekijöistä johtuvan muutostarpeen ennustamisen vaikeus esimerkiksi taloudellisen tilanteen vaihdellessa. (Pahkin & Vesanto 2013, 4.) Organisaatioon kohdistuvia ulkoisten ja sisäisten tekijöiden aikaansaamia muutospaineita voidaan tarkastella parhaiten niiden alkuperän perusteella. Ulkoiset tekijät, kuten kilpailuun liittyvien olosuhteiden kiristyminen ja lainsäädännön muuttuminen ovat seurauksia organisaation ulkopuolisen toimintaympäristön ailahtelusta. Sisäistä muutostarvetta herättävät tekijät puolestaan kumpuavat organisaation sisältä esimerkiksi erilaisista organisaation toimintakykyyn ja rakenteisiin liittyvistä haasteista tai puutteista. (Stenvall & Virtanen 2007, 27.)

Organisaatiomuutos on merkitykseltään moniulotteinen sen vaikutusten ulottuessa toimintaympäristön lisäksi myös organisaation ulkopuolelle ja toisinpäin. Työpaikalla toteutettavan uudistuksen sujumista voidaan havainnoida ainakin kolmesta eri näkökulmasta. Taloudellinen näkemys keskittyy henkilöstön hyvinvoinnin turvaamiseen ja yrityksen toimintojen kehittämiseen tuottavuuden ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Johtamisen näkökulmasta painotetaan asiantuntevan muutosjohtamisen lisäksi muutoksen tarkoituksien tunnistamista henkilöstön sitouttamisen helpottamiseksi. Inhimillisen näkemyksen avulla korostetaan tunteiden ja niiden hyväksymisen merkitystä muutosprosessin etenemisessä. (Ylikoski & Ylikoski 2009, 16-18.)

2.1 Toteuttamistavat

Organisaatiomuutos altistuu herkästi erilaisille tekijöille, joilla on painoarvoa muutoksen toteuttamisessa. Huomattavin vaikutus on muutoksen suuruudella ja sen läpikäymiseen varatulla laajuudella. Organisaatiomuutoksen suunnittelussa sekä muutoksen suuruutta että sen toteuttamiseen varattua aikaa tulisi aina tarkastella henkilötasolta lähtien, jotta tilanteeseen sopiva ja näin sujuvan muutoksen takaava yksilöity käytäntö voitaisiin löytää jo alusta alkaen. (Juuti & Virtanen 2009, 28.) Uudistumista koskevien vaihtoehtojen huolellinen puntarointi onkin tärkeää juuri omiin tarpeisiin soveltuvan muutosmallin tunnistamisessa. Syvällisen pohdinnan yhteydessä on jätettävä tilaa myös tulevaisuuteen kohdistuville näkemyksille, koska muutosprosessille ominainen arvaamaton luonne hankaloittaa sen täysimääräistä kontrollointia. (Virtanen & Stenvall 2014, 185 -186.)

Organisaatiomuutos voidaan toteutustavan valinnasta riippuen viedä läpi joko rationaalisena tai askeltavana muutoksena. Rationaalista muutosta ohjaavina suuntaviivoina käytetään ennakolta selvitettyjä seikkoja, joiden hahmottamiseen tarvitaan paljon tietotaitoa ja kykyä kontrolloida laajoja asiamääriä. Muutoksen kokonaiskuva toimii tällöin tienviittana koko muutosprosessin ajan. Askeltavassa muutoksessa puolestaan on kyse rauhallisesta, askel askeleel-

ta etenevästä muutoksesta, jossa onnistuneeseen lopputulokseen tähdätään esteiden tilannekohtaisella tunnistamisella. Vähitellen jatkuva muutos sisältääkin vähemmän riskejä askeleiden jättäessä hieman korvausvaraa virheellisten ratkaisujen varalle. (Virtanen & Stenvall 2014, 185-186; Juuti & Virtanen 27-28.)

Organisaatiomuutoksen suunnittelusta huolimatta sen toteutumisen haitallisia vaikutuksia ei voida täysin estää, mutta joissain tilanteissa organisaatiolla on mahdollisuus vaikuttaa muutostoimien suuruuteen omalla toiminnallaan. Tulevaa muutostarvetta ilmentäviä seikkoja voidaan yrittää havainnoida tehokkaasti jo etukäteen, jolloin niihin voidaan puuttua nopeasti tarvittavien mittakaavojen ja resurssien ollessa vielä kohtuulliset. Kun muutosta tarvitaan välittömästi, organisaation on kuitenkin toimittava nopeasti tilanteen rauhoittamiseksi, jolloin valinnanvara korvaustoimissa voi jäädä vähäiseksi muutoksen ennakoinnista huolimatta. (Ylikoski & Ylikoski 2009, 13.)

2.2 Organisaatiomuutoksen elinkaari

Organisaatiomuutos rakentuu vaiheittain sille asetetun prosessuaalisen vaatimuksen mukaisesti (Pahkin & Vesanto 2013, 4). Muutosprosessin tekee haasteelliseksi sen sisältämät monenlaiset elementit, joista jokainen on tärkeä muutoksen kokonaisilmettä ajatellen. Muutosprosessin etenemisen suurimmat vaikeudet voidaan kuitenkin välttää suunnittelu- ja toteutusvaiheiden välisiä ristiriitoja ennaltaehkäisemällä. (Stenvall & Virtanen 2007, 49.)

Muutoksen elinkaaren vaiheita voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Lewisin klassinen kolmiportainen malli jakaa muutosprosessin sulattamiseen (unfreezing), liikkeeseen (movement) ja uudelleen jäädyttämiseen (refreezing). Sulattamisvaiheessa muutoksen kohteeksi ajaututaan joko muutosvoimien, pidättymiseen tähtäävien voimien tai kahdesta edellisestä muodostuvan yhdistelmän vaikutuksesta. Liikkumisvaiheen aikana käydään läpi varsinainen muutoksen osa, jolloin haluttuun tilaan siirrytään tarvittavat toimenpiteet suorittamalla. Viimeisessä refreezing-vaiheessa muutos vakiinnutetaan organisaation perusrakenteisiin, jotta siitä voitaisiin hyötyä mahdollisimman pitkän ajan kuluessa. Muutostilanne pyritään säilyttämään tasapainottamalla muutostarpeeseen johtaneet syyt, jotka esiteltiin jo ensimmäisen vaiheen yhteydessä. (Robbins & Judge 2003, 618-620.)

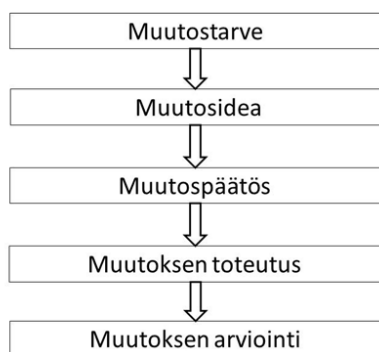
Lämsän ja Hautalan (2005, 187) mukaan ehdotuksia muutoksen toteuttamisen keinoiksi voidaan alkaa konkreettisemmin luonnostella muutostarpeen arvioinnin jälkeen. Innovatiivisen ja ammattitaitoisen ideoinnin perusteella syntyviä ajatuksia tulee tulkita realistisesti alkutietoihin vertailemalla, jotta organisaatio saa selville uudistuksen toteutumismahdollisuuden halutuilla keinoilla. Lähtötilanteen analysointi onnistuu parhaiten sekä ulkoiseen että sisäiseen

ympäristöön perustuvia toimintatapoja tutkimalla, jolloin etenemistä tukee usein aiheeseen erikoistuneen työryhmän kokoaminen.

Muutosidean realisoitumista koskevien mahdollisuuksien tarkastelun jälkeen voidaan tehdä varsinainen päätös muutoksen toteuttamisesta tai toteuttamatta jättämisestä. Näin ollen potentiaalisiksi todettu hahmotelma muutoksesta ja sen tarkoituksenmukaisuudesta siirtyy tarkemmin suunniteltavaksi, jolloin huomiota kiinnitetään muun muassa aikatauluihin, erilaisiin järjestelyihin ja budjointiin. Hyväksyvän muutospäätöksen tekemisen jälkeen johdon tulisi ilmoittaa suunnittelun tulokset perusteluineen henkilöstölle, jotta henkilöstö pääsisi sopeutumaan ajatukseen tulevasta muutoksesta jo hyvissä ajoin. (Lämsä & Hautala 2005, 188.) Helsingin käräjäoikeudessa henkilökuntaa sopeutettiin tulevaan organisaatiomuutokseen uudistustilanteisiin asennoitumisesta kertovalla koulutuksella (Helsingin käräjäoikeuden vuosikertomus 2013, 22).

Muutossuunnitelman laadinnan jälkeen uudistus voidaan panna toimeen, ja tässä yhteydessä avainasemassa on organisaation johtoon kuuluvien henkilöiden lisäksi henkilöstö. Onnistuneeseen lopputulokseen tarvitaan tehokkaita toimia henkilökunnan aktivoimiseksi, koska muutos otetaan käyttöön henkilöstötasolla. Johto voi esimerkiksi delegoida päätösvaltaa organisaation alemmille tahoille luottamuksen ja motivaation säilyttämiseksi. (Lämsä & Hautala 2005, 188.)

Muutosprosessin viimeisessä vaiheessa organisaatio arvioi sekä muutosprosessin kulkua että sen tavoitteiden täyttymistä tapauskohtaisesti valikoituvien arviointikriteerien perusteella. Arviointivaiheessa huomiota tulisi kiinnittää erityisesti arvioinnin suorittamistapaan, jotta päämäärien täyttymisestä saataisiin luotettavaa tietoa ilman turhia konflikteja organisaation sisällä. Arvioinnin tuloksista tiedottaminen on tärkeä osa muutoksen kokonaisvaltaista toteutumista. (Lämsä & Hautala 2005, 189.)



Kuva 1: Muutoksen vaiheet (Lämsä & Hautala 2005, 186.)

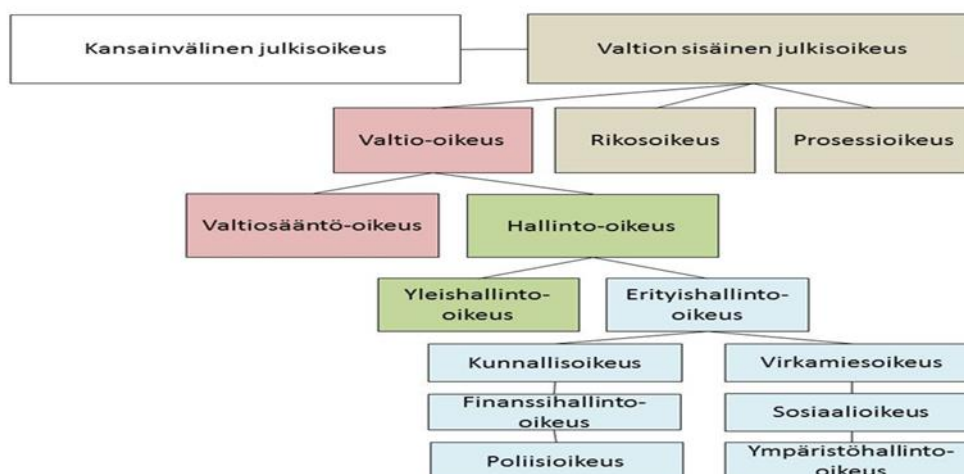
3 Julkisen organisaation erityispiirteet

Julkisten organisaatioiden toiminnalta vaadittava julkisuus takaa oikeusturvan toteutumisen myös taloudellisten muutosten yhteydessä julkisten verovarojen, erilaisten kontrollimenetelmien ja voimassa olevan lainsäädännön määrittämänä kokonaisuutena (Virtanen & Stenvall 2014, 15). Julkisten organisaatioiden ominaisuus julkisen vallan käyttäjinä perustuu lähtökohteisesti viranomaisasemaan, jonka myös Helsingin käräjäoikeus oikeushallinnollisena virastona omaa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) eli julkisuuslain mukaisia viranomaisia ovat siis muun muassa valtiolle ja kunnille kuuluvat virastot ja laitokset, tuomioistuimet muine lainkäyttöelimineen sekä lainkohdassa yksilöidyt muut viranomaiset. (JulKL 4 §.) Laissa yksilöidyt viranomaistahot voivat yksipuolisilla hallintotoimillaan kajota yksityisten oikeusasemiin eri tavoin. Viranomaiset voivat siis toimivaltansa sanelemana joko rajoittaa tai luoda yksityisille oikeussubjekteille eli oikeussuhteen osapuolina oleville yksityisille henkilöille oikeuksia tai velvollisuuksia. (Husa & Pohjolainen 2014, 31, 33.)

Julkisen vallan käytölle kohdistetut vaatimukset ilmenevät jo perustuslain sisältöön tutustumalla. Suomen perustuslain (731/1999) mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin, minkä lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2:3 §). Lisäksi perustuslaissa säädetään julkisen hallintotoimen hoitamisesta muun kuin viranomaisen toimesta tietyissä tilanteissa (PL 11:124 §). Julkisen vallan käytöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan sekä tosiasiallista hallintotoimintaa että tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, jotka eroavat huomattavasti toisistaan. Tosiasiallisella hallintotoiminnalla nimittäin on ainoastaan välillinen vaikutus yksityisen oikeusasemaan esimerkiksi terveydenhuollon muodossa, kun taas tosiasiallisella julkisen vallan käytöllä vaikutus kohdistetaan suoraan yksityiseen esimerkiksi poliisin käskyjen ja kieltojen kautta. (Husa & Pohjolainen 2014, 35-36.)

Oikeusjärjestyksen osa-alueena julkisoikeus keskittyy määrittelemään julkisen vallan käyttöä harjoittavien tahojen välisiä suhteita, jolloin sitä voidaan tarkastella kahden eri teorian näkökulmasta. Intressiteorian mukaan julkisoikeus keskittyy julkisten etuuksien vaalimiseen, kun taas valtateoria korostaa julkisen vallan käyttäjän asemaa julkisoikeuden sääntelykohteena olevan suhteen toisena osapuolena. (Andström 2013.) Julkisoikeus voidaan jaotella pienempiin osiin myös tarkasteltaessa sitä koskevien oikeudenalojen muodostamaa kokonaisuutta. Julkisoikeuden rakenteen keskeisin kenttä jakautuu kansainvälinen oikeuteen ja valtion sisäiseen julkisoikeuteen, jonka sisällössä on otettu huomioon EU-oikeuden erityispiirteet. Valtion sisäinen julkisoikeus puolestaan kattaa valtio-, rikos-, ja prosessioikeuden. Edellä mainituista valtio-oikeus voidaan jakaa valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen, jotka muodostavat perustan oikeushallinnolliselle vallan käytölle ja edelleen organisatorisille muutoksille. Hallinto-oikeus puolestaan jakautuu alalohkoina yleis- ja erityishallinto-oikeuteen. Erityishallinto-

oikeutta voidaan eritellä pienempiin oikeudenaloihin jäljempänä kuviossa esitetyllä tavalla. (Husa & Pohjolainen 2014, 36.)



Kuva 2: Julkisoikeuden osa-alueet (Husa & Pohjolainen 2014, 32.)

3.1 Hyvän hallintotavan vaatimus

Hyvän hallinnon tulee toteutua, vaikka vähäiset resurssit aiheuttavat muutospaineita. Hallinnon oikeusperiaatteet koostuvat hallintolain (434/2003) 6 §:ssä ilmenevistä hallintomenettelyn yhteydessä vakiintuneesti noudatetuista periaatteista (HL 2:6 §). Yhdenvertaisuutta koskeva periaate painottaa tasa-arvoa eli kaikkien hallinnon asiakkaiden samanlaisen kohtelun turvaamista riippumatta heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan. Yhdenvertaisuuden vaatimus on tietyin rajoituksin löydettävissä myös yhdenvertaisuuslain (21/2004) sisällöstä. Tarkoitussidonnaisuuteen tähtäävän periaatteen avulla puolestaan pyritään estämään viranomaisen toimivallan väärinkäyttö sen toimien laillisuutta vaatimalla. Tarkoitussidonnaisuus voidaan varmistaa esimerkiksi toimivallan ulkopuolisten tehtävien suorittamatta jättämisellä. (Hautamäki 2004, 76-77.)

Puolueettomuutta ilmentävän objektiviteettiperiaatteen merkityssisältö toteutuu parhaiten esteellisyden ilmoittamisella sekä päätöksenteon tarkoituksenmukaisella perustelemisella. Suhteellisuusperiaatteella keskitytään oikeasuhtaisen toimintatavan löytämiseen tavoitteiden sallimissa rajoissa. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista voidaan arvioida soveltuvuuteen, tarpeellisuuteen, välttämättömyyteen ja kohtuuteen tähtäävien vaatimusten avulla. Luottamuksensuojaperiaatteen kautta pyritään säilyttämään luottamus viranomaisten toimiin ja niiden pysyvään vaikutukseen. (Hautamäki 2004, 77-80.)

Vaatus hyvä hallinnon takeiden ylläpitämisestä sisältää oikeusperiaatteiden huomioimisen lisäksi periaatteita, jotka kohdistuvat yksityiskohtaisesti viranomaisten tuottamien julkisten hallintotehtävien sisällöllisiin edellytyksiin. Käsitteenä julkiset hallintotehtävät käsittävät julkisen vallan käyttöön tähtäävät toimet ja julkisten palveluiden toteuttamisen, jolloin lainsäädännöllisten ja tuomiovallan käyttöön keskittyvät tehtävät rajautuvat tarkastelun ulkopuolelle. (Parviainen 2010, 106-107.) Palveluperiaate sisältää vaatimuksen sekä asiallisuudesta että tehokkuudesta viranomaisen harjoittamassa palvelutoiminnassa. Tehokkuusnäkökulmalla tavoitellaan tuottavuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta toiminnan asiallisuuden arvioinnin jäädessä tilannekohtaisen tulkinnan varaan. Neuvontaa koskeva periaate velvoittaa viranomaista opastamaan asiakkaitaan maksuttomasti oman toimivaltansa piiriin kuuluvissa tiedusteluissa (HL 8 §). Neuvontaan kohdistuvien kysymysten tulee olla tarpeeksi tarkkarajaisesti esitettyjä, jotta viranomaisen vastaamisvelvollisuus niitä kohtaan täytyisi. Vastauksen antamisajankohtaan liittyvät seikat on pitkittymisen yhteydessä tiedotettava asiakkaalle, mutta lomakkeita ei tarvitse asiakkaan puolesta täyttää. (Hautamäki 2004, 80-83.)

Hyvän kielenkäytön vaatimus takaa sekä viranomaisen käyttämän kielen laadulliset kriteerit että oikeuden asioida omalla kielellä kulloisenkin lainsäädännön tarjoaman turvan mukaisesti. Edellä tiivistetyn hallintolain sisältämän sääntelyn lisäksi myös kielilaki (423/2003) määrittelee yksityisten henkilöiden kielellisiä oikeuksia asioitaessa kansalliskielillä viranomaisen tarjoamissa palveluissa. Hyvän hallinnon takeiden mukaisesti viranomaisen tulee yhteistyöhön tähtäävillä toimilla avustaa toista viranomaista tarpeen vaatiessa. Viranomaisen avun arvioinnissa on otettava huomioon asian laadulliset seikat, koska tilannekohtaisesti avunannosta voidaan joutua kieltäytymään virka-apupyynnöstä huolimatta. Lakiin perustuva avustaminen aktualisoituu usein esimerkiksi poliisin avustaessa hallintoviranomaista tämän toiminnassa. (Hautamäki 2004, 83, 85-86.)

Vaatus asiakirjan siirrosta toimivaltaiselle viranomaiselle liittyy läheisesti edellä mainittuun yhteistyöperiaatteeseen. Väärään viranomaiseen toimitettu asiakirja tulee välittömästi toimittaa sille viranomaiselle, jolla on tarvittava toimivalta kyseisen asian käsittelemistä varten. Siirtomenettelyn tarve täytyy aina ilmaista asiakirjan lähettäneelle taholle. Asiakirjojen saapumiselle asetetut määräajat kuluvat normaalisti siirrosta huolimatta eli asiakirjan siirron viranomaisesta toiseen on tapahduttava määräajan kuluessa. Asiakirjan täydentämisessä puolestaan on kyse viranomaisen kehottamisvelvollisuudesta lähettäjää kohtaan, kun asian ratkaisun kannalta oleelliset seikat eivät selviä asiakirjasta riittävästi. Lähettäjälle on ilmoitettava sekä täydentämisen tarpeesta että tavasta, jolla asiakirjaan saadaan lisättyä olennaiset seikat. (Hautamäki 2004, 86-87.)

Käsittelyn viivytyksettömyyteen kohdistuvan vaatimuksen avulla pyritään asioiden ratkaisemiseen turhia viivytyksiä välttämällä. Ennaltaehkäisevänä keinona toimii esimerkiksi päätöksen an-

tamiseen vaikuttavien seikkojen selvittäminen tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Viivytyksetöntä käsittelyaika voidaan luonnehtia tavoitteelliseksi arvioksi, koska asioiden käsittelynopeus on riippuvainen tapauskohtaisten seikkojen vaikutuksesta. (Hautamäki 2004, 87-88.)

Käsittelyn julkisuudella viitataan asioiden käsittelyssä edellytettävään avoimuuteen, joka muodostaa yhden tärkeimmistä julkisuutta toteuttavista peruspilareista. Lähtökohtaisesti asioiden ratkaisemiseen tähtäävän menettelyn julkisuuden täytyy aina perustua laintasoiseen säännökseen tai erityissäännökseen. Useissa tilanteissa asioiden käsittely nimittäin on salassapidon kohteena. Poikkeuksen pääsääntöön muodostavat kuitenkin esimerkiksi kunnanvaltuuston pitämät julkiset kokoukset. (Hautamäki 2004, 89.) Viranomaistoiminnan julkisuuteen paneudutaan tarkemmin omassa luvussaan hyvän hallinnon perusteiden esittelemisen jälkeen.

Asianosaisen kuuleminen on hyvän hallinnon toteutumisen kannalta tärkeää sekä oikeusturvan että asian sujuvan etenemisen näkökulmasta. Asianosaiselle eli henkilölle, jonka oikeuteen tai etuun hallintopäätöksellä vaikutetaan, on annettava tilaisuus kommentoida asiaa omalta kannaltaan sekä perustella asian ratkaisemiselle keskeisten selvitysten sisältöä. Kuuleminen on pääsääntö, mutta se voidaan jättää väliin hallintolain 34.2 § lueteltujen poikkeustilanteiden niin vaatiessa. Päätöksen perustelemista koskeva periaate keskittyy vakiintuneen käytännön turvaamiseen ratkaisuja annettaessa. Periaate velvoittaa päätöksen tekemisessä noudatettavien oikeussäännösten lisäksi myös sen edellytyksiin vaikuttaneiden tosiasioiden ja selvitettyjen asianhaarojen ilmaisun varmistamiseen ratkaisua tukevin seikkoina. Perusteleminen ei kuitenkaan aina ole tarkoituksenmukaista, jolloin siitä voidaan poiketa esimerkiksi yleisen edun takia. Perustelemissaatuimuksen poikkeukset löytyvät hallintolain 45 §. (HL; Hautamäki 2004, 89-91.)

3.2 Julkisuusperiaatteen ulottuvuudet oikeushallinnossa

Julkisuusperiaate takaa osaltaan julkisen vallan käytön valvontaa julkishallinnon toiminnoissa. Perustuslain säännösten perusteella julkisuus on kytköksissä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon periaatteiden lisäksi myös asiakirjojen ja muiden tallennusmuotojen julkisuuden turvaamisen oikeusturvan takeena. Avoimen viranomaistoiminnan ansiosta myös yksilöt voivat omalta osaltaan olla julkisen vallan käyttäjiä toimiessaan vuorovaikutuksessa päättäjien kanssa. Vaikka julkisuus on elintärkeä tekijä oikeusvaltion perusedellytyksiä tarkastellessa, sen olemassaololle ominaista on loppumaton puntarointi salassapitosäännösten kanssa. Salassapito on aina poikkeus julkisessa vallankäytössä, minkä vuoksi julkisuutta voidaan rajoittaa vain laissa mainituilla erityisillä seikoilla. (Husa & Pohjolainen 2014, 257.)

Viranomaistoiminnalle asetettua julkisuusvaatimusta turvataan käytännössä käsittelyjulkisuudella, aktiivisen tiedottamisella ja asiakirjajulkisuudella. Käsittelyjulkisuudella viitataan asi-

oiden suullisen käsittelyn julkisuuteen esimerkiksi kokouksissa. Käsittelyjulkisuuteen kuuluu myös läsnäolijulkisuus, jolla tarkoitetaan yleisön paikallaoloa asian käsittelyn yhteydessä. Kumpikin edellä mainituista toteutuu lähtökohtaisesti vain lainsäädännön tai erityissääntelyn sallimissa rajoissa. Aktiivisella tiedottamisella puolestaan tavoitellaan julkishallinnon avoimuuden edistämistä tiedottamiseen perustuvilla vaikutuskeinoilla. Asiasta on tiedotettava sopivalla tavalla, jos asian ratkaiseminen vaikuttaa muihinkin kuin asianosaiseen. Näin ollen aktiivinen tiedottaminen toimii useimmiten vain laajuudeltaan merkittävien asioiden kuuluttamiskeinona. (Husa & Pohjolainen 2014, 258-259.)

Asiakirjajulkisuus muodostaa viimeisen ja samalla myös tärkeimmän osan julkisuuden toteuttamisen menetelmistä. Hallintotoiminnan ratkaisukäytäntö ja aineistojen kerääminen perustuvat nimenomaan kirjalliseen käsittelytapaan, jonka avulla myös julkisuuslain sääntelemä asiakirjajulkisuus toteutuu. Asiakirjojen yleisöjulkisuudella viitataan viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin suunnattua yleistä tiedonsaantioikeutta, joka alkaa asiakirjojen ollessa kokonaan käsiteltyjä. (Husa & Pohjolainen 2014, 259-260.) Julkisuuslaki määrittelee asiakirjoihin kuuluviksi kirjallisten ja kuvallisten esitystapojen lisäksi myös erilaiset tallennusmuodot, joiden käyttämiseen tarvitaan teknisiä apuvälineitä (JulKL 5 §).

Viranomaisen on asiakirjajulkisuuden lisäksi varmistettava myös tiedon saatavilla olemiseen velvoittava hyvä tiedonhallintatapa ja sen toteutuminen omissa toimissaan. Asiakirjojen saatavuus on taattava niitä pyytävälle pyytäjän henkilötietoja tai tarkkoja perusteluja vaatimatta. Asiakirjan sisältämä haluttu tieto on annettava nähtäväksi pyynnön esittäneen henkilön ehdottamalla tavalla esimerkiksi suullisesti tai tulosteena. Tiedonsaannin mahdollistamiseksi asiakirjalle tehdyt toimenpiteet voivat olla myös maksullisia. Julkisuusperiaatteen sisällöstä huolimatta julkisuuslaki sisältää määräyksiä myös tiettyjen asiakirjatyyppeiden salassapidosta. Myös vaitiolovelvollisuuden vaikutuspiiriin voi kuulua tietoja erinäisistä asiakirjoista. (Husa & Pohjolainen 2014, 260-261.)

Yleisöjulkisuuden ohella julkisuuden yhtenä painopisteenä on myös asianosaisjulkisuus, joka takaa asianosaisille laajemmat oikeudet tutustua haluamiinsa asiakirjoihin sekä heitä itseään koskeviin viranomaisten tietoihin. Viranomaisten henkilötietojen käsittelyä ja julkisuutta valvotaan henkilötietolailla (523/1999), jonka avulla pyritään tukemaan yksityisyyttä sekä estämään henkilötietojen käyttämistä väärin tarkoituksiin. Viranomaisten hallussa oleviin rekistereihin sovelletaan samoja periaatteita kuin muidenkin asiakirjojen yhteydessä. (Husa & Pohjolainen 2014, 262-263.)

3.3 Organisatorisen älykkyyden tarve

Tarkoituksellisesti omaa kehittymispotentiaaliaan kasvattavat organisaatiot etenevät usein järjestelmällisesti puutteiden havaitsemisesta toimivien ratkaisujen oivaltamiseen. Edellä mainittua toimintatapaa voidaan luonnehtia älykkään osaamisen ohella myös kaksoissilmukaiseksi oppimiseksi, jossa tunnistetut muutostarpeet modifioidaan tavoitelluiksi päämääriksi systeemeihin kohdistuvien korjaavien toimenpiteiden avulla. Älykkäillä organisaatioilla viitataan niihin organisaatioihin, jotka pääsevät muita vaivattomammin tehokkasiin lopputuloksiin toimimalla vuorovaikutuksellisessa suhteessa ympäristönsä kanssa ja reagoimalla sen synnyttämiin uhkatekijöihin jo hyvissä ajoin. (Argyris 2005, ks. Virtanen & Stenvall 2014, 239.)

Älykkyyden tarve ei rajoitu pelkästään julkisella sektorilla operoiviin organisaatioihin ja niiden tarkkarajaisten organisatoristen haasteiden selvittämiseen organisaatioiden ollessa sidottuja julkishallinnon toimintoihin yhtenäisenä kompleksina. Julkishallinto nähdään usein paikoilleen jämähtäneenä toimintaympäristönä, mutta myös sen sisällä tapahtuu muutoksia taasisesti etenevänä virtana. Älykkään organisaation asemaan päästäkseen kunkin organisaation on näin ollen löydettävä keino, jolla kontrolloida tasapainoisesti sekä itseensä että koko julkiseen hallintoon kohdistuvia elementtejä. (Virtanen & Stenvall 2014, 240.)

Julkishallinnon uudistumiskyvyltä edellytettävän älykkyyden ylläpitämiseen tarvittavia keinoja voidaan tarkastella kuuden erilaisen periaatteen avulla. Toimintavapaudella ja omaehtoisella kehittämisellä tavoitellaan eri julkishallinnon organisaatioiden välistä älykkyyttä niitä itsenäisten toimintamallien testaamiseen ja innovatiivisuuteen kannustaen. Keskinäisellä yhteensovittamisella julkisten organisaatioiden toimintaa halutaan kehittää myös muita organisaatioita tukevilla päätösmalleilla, jolloin organisaatioilla on mahdollisuus päästä oppimaan toisiltaan dynaamisen markkinaympäristön kaltaisesti. Tietojohtamisen periaatteella tavoitellaan julkisten organisaatioiden yhteiskäyttöön sellaista yhteen sovitettuun tietoon perustuvaa systeemiä, jonka ansiosta tieto voisi välittyä entistä tehokkaammin ja samalla myös älykkyyttä edistävällä tavalla. (Virtanen & Stenvall 2014, 241.)

Kumppanuudella ja verkostomaisella toimintatavalla tähdätään julkisten organisaatioiden laadukkaaseen yhteistyöhön parempien lopputulosten takaamiseksi. Periaatteella kannustetaan julkisia organisaatioita etsimään älykkyyttä erityisesti oman organisaation ulkopuolella toimivilta potentiaalisilta kumppaneilta. Etiikan ja identiteetin periaate puolestaan koskee älykkyyteen kytköksissä olevien tekijöiden huomioimista arvomaailmaa ja erilaisia kulttuurillisia piirteitä tukevilla tavoilla, jolloin julkisten organisaatioiden on tavoiteltava keskinäistä uskollisuutta, yhteistyötä ja kunnioitusta. Ohjaamisen ja johtamisen yhteistä päämäärää havitellaan julkishallinnon älykkyyden lähtökohtana olevalla ohjattavalla ja kontrolloitavalla kannustinjärjestelmällä, joka kaikkine toimintoineen tähtää kokonaisuuden edistämiseen edellä

mainituille periaatteille menestyksekkäällä tavalla. Kasvua häiritseviä tekijöitä voidaan yrittää torjua ohjauksen keinoin erilaisia etenemisprosesseja kehittämällä. Julkisten organisaatioiden synnyttämät toimintatavat voidaan parhaassa tapauksessa kohdistaa koko julkishallinnon alueelle, jos niiden voimavaroja osataan hyödyntää ohjauksellisesta näkökulmasta potentiaaliseen aikaan. (Virtanen & Stenvall 2014, 242-243.)

Organisaatio tarvitsee oman toimintaympäristönsä lisäksi kanssakäymistä muiden organisaatioiden kanssa kattavanlaatuiseen älykkyyden muodostamiseksi. Organisatorisen älykkyyden ominaisuuksia tulee tarkastella ja parannella kunkin julkisen organisaation tarpeisiin tilannekohtaisesti varsinaisen vakiomallin puuttuessa. Tavoitetta organisatorisen älykkyyden saavuttamiselle voidaan arvioida pikemminkin järkevien päätösten ja niillä toteutettavien muutosten toteutumisenä. Julkishallinnon päättäjien ja asiakkaiden intressissä ovat usein älykkyyden käytännön ilmenemismuodot esimerkiksi lainsäädännön noudattamisena ja palvelujen tasaisen laatutason varmistamisena. (Virtanen & Stenvall 2014, 244.) Helsingin käräjäoikeudessa toteutetulla organisaatiomuutoksella älykkyyttä tavoiteltiin tehostamalla saatavilla olevien resurssien hyödyntämistä lainkäytön tueksi osastokojoja suurentamalla (Helsingin käräjäoikeuden vuosikertomus 2013, 6).

4 Työntekijän rooli organisaatiomuutoksessa

Johdon ja henkilöstön välinen vuorovaikutus toimii apuvälineenä muutosta lujittavan perustan luomiselle. Vaikka johto tekee päätöksen muutoksen läpiviemisestä, työntekijä on se käytännön toimija, jonka aktiiviset toimet edesauttavat muutoksen pysyvyyttä esimerkiksi päivittäisiä työtehtäviä suorittamalla. Konkreettisten päämäärien saavuttamisessa jokaisen työpanos on tärkeä osa kokonaisuutta. (Pahkin & Vesanto 2013, 6.)

Muutoksen aiheuttamat tunnetilat etenevät usein kolmena peräkkäisenä vaiheena, joilla tavoitellaan työntekijän sopeuttamista uusiin toimintamalleihin. Muutosprosessin sisältämät vaiheet ovat masennus, haaveellisuus ja mukautuminen, jotka kukin osaltaan vaikuttavat sekä henkilökunnan että koko organisaation muutoskyvyn tehoon. Masennuksen seuraukset ilmenevät sen jälkeen, kun tieto muutoksesta on saatu, jolloin työntekijät lamaannuksissaan sulkevat lisätietoja sisältävät tiedotukset ajattelunsa ulkopuolelle. Ensitiedon jälkeisenä reaktiona herää usein myös kiivas vastarinta uudistusta kohtaan. (Stenvall 1999, Stenvall & Harisalo 2000, ks. Stenvall & Virtanen 2007, 50-51.) Muutoksen läpikäymisen toinen askel on toivoo orastava haaveellisuus, jonka yhteydessä työntekijät tasapainottelevat muutoksesta suoriutumiseen kohdistuvien positiivisten ja negatiivisten mielteiden välillä. Tunnetilojen nopeat muutokset ovat raskaita kokemuksia ja voivat näin heikentää henkilöstön suoriutumiskykyä. Ihannetilanteessa tunneprosessi päättyy mukautumiseen, jossa muutoksen tuomat uudet suuntaviivat pystytään jo yhdistämään kehittymismahdollisuuksiin, joiden avulla muutos alkaa

vakiintua. Yhteisenä ongelmana uudistumisen tunnetason etenemiselle voidaan luonnehtia johdon ja henkilökunnan välistä eriarvoisuutta, jolloin muutoksen ajallisessa läpikäynnissä toinen osapuoli sopeutuu uusiin toimintamalleihin vaivattomammin. (Stenvall & Virtanen 2007, 51-52.)

4.1 Muutosvastarinta

Pontevan (2012, 20) mukaan muutosvastarinta on luontainen reaktio vanhan vaihtuessa uuteen. Uudelleenjärjestelyt nostavat tavallisesti pintaan laajan tunteiden kirjon, johon voi pahimmillaan kuulua muutostoimien etenemistä uhkaavia protestinomaisia piirteitä. Muutosvastarinnaksi kutsuttu ilmiö tavataankin mieltää negatiiviseksi sen tunnuspiirteenä olevan käytöksen edustaessa muutoksen torjumiseen tähtääviä keinoja. Muutosprosessin vastustus voi suuntautua sekä varsinaisen uudistuksen sisältöön että henkilöstön arvoasemaan. Henkilöstön keskuudessa syntyvällä vastavaikutuksella on vaarana painottua vääriin seikkoihin, koska muutoksen torjuntareaktio perustetaan usein ainoastaan sen näkyviin vaikutuksiin henkilökunnassa ja organisaatiossa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei muutosvastarinnan seurauksia voitaisi koskaan mieltää myönteisinä. Jokainen työntekijä reagoi muutokseen yksilöllisesti oman työnsä ja elämäntilanteensa perusteella. (Stenvall & Virtanen 2007, 100.)

Muutosvastarinnan näyttäytymismuoto heijastuu usein muutoksen kohteena olevan työntekijän tunnereaktiosta. Kiistämällä muutosajatus jätetään tunnustamatta ja sen toimeenpanemisen uskotaan näin olevan mahdotonta esimerkiksi toteutuskelpoisuuden puuttuessa. Hyökäävä käyttäytyminen taas edustaa reagoititapaa, jossa tappiolliseksi todetulle uudistukselle etsitään moitittavaa syyllistä. Jotkut muutoksen vastustajat häkeltyvät eivätkä kykene toimimaan, jolloin voidaan puhua kaoottisesta suhtautumisesta. (Stenvall & Virtanen 2007, 100-102.) Edellä mainitut torjumistavat ovat kuitenkin helpommin käsiteltävissä kuin apaattisuus, koska välinpitämättömän suhtautuminen johtaa usein laajempaan ongelmakierteeseen, jolloin vaarana on liiallisen henkisen välimatkan muodostuminen organisaation ja työntekijän välille (Ponteva 2009, ks. Ponteva 2012, 21-22).

Tunnelatausten lisäksi muutosvastarinnan muotoutumiseen vaikuttavat muutoksen toteuttajana toimivan organisaation piirteet. Esimerkiksi julkishallinnon organisaation henkilöstö torjuu usein uudistukset jo hierarkkisiin perusrakenteisiin kangistumisen seurauksena, jolloin muuttuvan tilanne herättää uudistuksen tarpeellisuuteen kohdistuvan epäluottamuksen. Muutosvastarinnan kautta voidaan siis todeta julkisten organisaatioiden henkilöstön tottuneen byrokratian vahvaan asemaan, jolloin muutostarve aiheuttaa turvattomuuden tunteen (Doherty & Horne 2002, 41-45.)

Muutosvastarinnan haasteellisuutta vastaan voidaan suojautua erilaisilla etukäteen tiedostettavilla toimintatavoilla. Suojakeinoista ensimmäinen keskittyy väärinymmärrystilanteiden välttämiseen painottamalla kommunikointia ja asianmukaista tiedottamista, jolloin muutostarpeen taustasyyt voidaan esittää hyväksyttävästi. Vastustuksen aaltoa voidaan heikentää myös antamalla henkilökunnalle mahdollisuus osallistua muutospäätöksen tekemiseen. Tuki-järjestelmät ja sitouttaminen sen sijaan auttavat ehkäisemään työntekijöiden juuttumista vanhoihin toimintatapoihin muun muassa terapiapalveluiden ja koulutuksen tarjoaman tuen kannustamina. (Robbins & Judge 2013, 616-617.)

Muutokset voidaan toteuttaa kivottomammin taitavalla muutosjohtamisella ja myönteisillä johdon ja henkilöstön keskinäisillä suhteilla, jolloin johdon ja henkilöstön luottamus vaikuttaa oleellisesti muutosvastarinnan voimakkuuteen. Samaten muutosten reilu toimeenpaneminen on tärkeä keino negatiivisuuden ehkäisemisessä. Muutosvastarinnalta puolustauduttaessa voidaan käyttää hyväksi myös riskialttiimpia keinoja manipuloimalla työntekijöitä esimerkiksi vääristelemällä ja salaamalla tosiasioita, jotta muutoksen vastaanottaminen sujuisi sulavasti. Samaan päämäärään tähdätään myös sitouttamalla työntekijöitä muutokseen esimerkiksi vaihtamismahdollisuuksia tarjoamalla kannatuksen varmistamiseksi. (Robbins & Judge 2013, 617.)

Henkilökohtaisiin ominaisuuksiin perustuvalla ennakoarvioinnilla voidaan tarkastella henkilöiden sopeutumiskykyä ja näin löytää muutokselle avoimia ihmisiä, joiden hyväksynnän avulla mahdollistetaan vakaa pohja uudelleenjärjestelyille. Joissain tilanteissa pakottaminen ja uhkailu ovat kuitenkin ainoat kyseeseen tulevat vaihtoehdot positiivisten asenteiden kannattamisesta huolimatta. Työntekijöitä voidaan pelotella esimerkiksi ylennysten menetyksillä tai suositusten kirjoittamatta jättämisillä, jos tavoiteltavaan päämäärään pääseminen koetaan selvästi tärkeämpänä. Pakottaminen on edellä mainittuihin riskejä omaaviin suojakeinoihin samaistettavissa, ja sen käyttäminen on harvoin järkevästi perusteltavissa. (Robbins & Judge 2013, 617-618.)

4.2 Virkamiehen oikeudellinen asema

Valtioon palvelussuhteessa olevien ja näin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä hoitavien virkamiesten oikeusasema perustuu valtion virkamiehistä annetun lain (750/1994) ja asetuksen (971/1994) lisäksi virkaehtosopimukseen sekä muihin, tarkemmin rajattuihin alakohtaisiin sopimuksiin. Muualta lainsäädännöstä on lisäksi löydettävissä esimerkiksi kuntien viranhaltijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin soveltuvia lainkohtia. Virkamiesoikeudellista kehystä voidaan tarkastella yleisten ja taloudellisten oikeuksien sekä yleisluontoisten virkavelvollisuuksien määrittämällä tasoilla. Virkamiehiin ja heidän toimiinsa kohdistuu erityisen asemansa myötä erilaisia korotettuja vaatimuksia ja tiukempia vastuun muotoja, joiden vastapainona

näyttäytyvät oikeudellisen suojan tavallista voimakkaammat piirteet. (Husa & Pohjolainen 2014, 306-307; Koskinen & Kulla 2013, 133.)

Koskisen ja Kullan (2013, 134) mukaan virkamiesten oikeuksia voidaan ensinnäkin tarkastella perustuslain sisältöön kuuluvien perusoikeussäännösten näkökulmasta. Virkamiehillä on velvollisuuksistaan johtuvista tilannekohtaisista rajoituksista huolimatta sama oikeus perusoikeuksiin kuin muillakin kansalaisilla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeuksien tarjoamaa rajatummalta suojalle täytyy aina löytyä laintasoinen peruste. Perusoikeudet kattavat yksilöä koskevien oikeuksien lisäksi myös oikeuden virassa pysymiseen, jonka soveltamisalaan kuuluvien virkasuhteessa toimivien virkamiesten erottamisen on perustuttava laissa mainittuun syyhyn. (Husa & Pohjolainen 2014, 306.)

Virkatehtävien harjoittamisen vaikutuksia perusoikeuksiin voidaan kartoittaa virantoimitukselle asetettujen velvollisuuksien ja perusoikeuksien muodostaman kokonaisuuden välisiä yhteyksiä tutkimalla. Yhdistymisvapaudella virkamiehelle taataan viranomaisen vaikutusvallan piiriin kuulumaton oikeus päättää yhdistystoiminnan harjoittamisesta tai sen harjoittamatta jättämisestä itsenäisesti sekä mahdollistetaan osallistumisoikeus laillisesti järjestettyyn työtaistelutoimeen. Ristiriitatilanteiden välttämiseksi yhdistymisvapautta voi olla tarpeen rajoittaa esimerkiksi kohdistamalla lainsäädäntöön perustuva kieltäminen työnantajana toimivaan virkamieheen hänen merkittävän asemansa perusteella. Yleisesti sovellettavien toimintaohjeiden puuttuessa vakaumuksen muodostaman kieltäytymisperusteen oikeudellista pohjaa täytyy usein arvioida seikkaperäisesti tilanteen vaatimalla tavalla. (Koskinen & Kulla 2013, 136-139.)

Sananvapauden perusteella myös virkamiehellä on oikeus ilmaista omakohtaisia näkemyksiään. Sananvapauden rajoittaminen tarvitsee aina tuekseen kapea-alaisesti arvioitavan oikeudellisen poikkeussäännön, joka voi olla tarpeellinen jo esimerkiksi yleisten virkavelvollisuuksien täyttämisen perusteella. (Koskinen & Kulla 2013, 140-141.) Luottamustehtävien hoidossa poliittisen osallistumisvapauden rajat määräytyvät varmistamalla, etteivät luottamustehtävät aiheuta ristiriitatilanteita virkatehtävien hoitamisessa (Husa & Pohjolainen 2014, 307).

Yksityisyyden suojalla keskitytään virkamiehen yksityisyyden kannalta tärkeiden seikkojen suojelemiseen erilaisia toimenpiteitä suoritettaessa. Viranomaiseen kohdistuva perustelujen tarve muiden virkamiehen oikeudellista asemaa ajavien periaatteiden ohella voi johtaa virkamiehen ominaisuuksia arvioitaessa esimerkiksi terveydentilan tarkkailuun velvoittaviin tutkimuksiin. Virkamiehen oikeutta haluamaansa asuinpaikkaan sen sijaan on mahdollista rajoittaa sopimuksella liikkumisvapauden vaikutuksesta riippumatta, jos viran hoitaminen edellyttää asumista viranomaisen osoittamassa paikassa. Liikkumisvapautta rajoittava viranomaisen siirtymisvelvollisuus ei ole perusoikeussäännöksiensä avulla poistettavissa, joten sitä voidaan hyödyntää vapaasti virkaa siirrettäessä. (Koskinen & Kulla 2013, 148-150.) Edellä mainittujen

perusoikeuksien lisäksi virkamiesten oikeuksia suojataan myös yleisiin oikeuksiin kuuluvalla virantoimitussuojalla. Suojan perusteella eritellään virkamiehelle tehtävän haitan kielletyt muodot. Virantoimituksen yhteydessä väkivallan kohteeksi joutuneella virkamiehellä esimerkiksi on tavallista pidempi oikeus palkalliseen poissaoloon sen aiheuttaneiden syiden johdosta. (Koskinen & Kulla 2013, 151.)

Virkamiehelle kuuluvat taloudelliset oikeudet perustuvat ensisijaisesti valtion virkaehtosopimuslain (669/1970) mukaisten virkaehtosopimusten varmistamiin palvelussuhteen etuuksiin. Ensinnäkin virkamiehellä on oikeus saada korvaus tekemästään työstään palkan muodossa. Virkamiehen palkka voidaan jakaa palkkausta koskevan järjestelmän mukaisesti työn haasteellisuuteen viittaavaan tehtäväkohtaiseen palkanosaan, työsaavutusten ja ammattitaidon johdosta ansaittuun henkilökohtaiseen palkanosaan sekä joko koko organisaation tai sen osan saavuttamaan tulokseen perustuvaan tulospalkkioon. Palkkausjärjestelmä toimeenpannaan pääasiassa virastotason osapuolten välisillä neuvotteluilla ja sopimuksilla. (Husa & Pohjolainen 2014, 307; Koskinen & Kulla 2013, 151-153.)

Virkaehtosopimuksen mukaan jokaiselle virkamiehelle kuuluu lisäksi työpäivän aikana tunnin mittainen lepoon tarkoitettu ajanjakso ja viikoittainen, vähimmäiskestoltaan 35 tunnin yhtäjaksoinen vapaa-aika, joka usein tarkoittaa viikonloppuvapaata. Virkamies voi työskennellä joko viikon kestävässä syklissä tai tiivistetyn työajan mukaisesti menetellen. Virkamiehen suorittamaan työhön käytettävä aika voidaan järjestää joko virastotyöajan mukaiseksi, viikoittaiseksi tai jaksottaiseksi ajallisen kestoensa mukaisesti. (Koskinen & Kulla 2013, 157, 159.)

Myös erilaiset vapaaajaksot, jolloin virkamiehellä on poissaolevana oikeus olla suorittamatta työtehtäviään, ovat oikeutettuja virkamiehille. Nämä oikeutetut vapaat liittyvät usein joko lapsen syntymää ja hoitoa varten myönnettyjen erilaisten vapaiden tai vuosiloman viettämiseen. Äitiys-, erityisäitiys-, vanhempain- ja isyysvapaa ajankohtaistuu lapsen syntymän vuoksi, kun taas hoitovapaa eri ilmenemismuotoineen joko tilapäisenä tai osittaisena lapsen huoltoa varten esimerkiksi sairastumisen johdosta. Virkamiehen vuosiloma puolestaan on riippuvainen palvelusajan kestosta lomanmääräytymiseen oikeutettujen kuukausien määrän mukaisesti. Virkamies voi pitää vuosilomansa lomakaudeksi kutsuttuna ajanjaksona, joka kestää yleensä kesäkuusta syyskuuhun. Virkamiehellä on myös oikeus erilaisiin vuosiloman aikana ansaittuihin tai sen pitämättä jättämisestä hyvitettyihin rahallisiin korvauksiin. (Husa & Pohjolainen 2014, 307; Koskinen & Kulla 2013, 162-163, 164-165, 167-168.)

Jokaiselle virkamiehelle kuuluu edellä mainittujen taloudellisten oikeuksien lisäksi myös eläkeoikeus, joka aktualisoituu työuran mukaisesti määriteltynä etuina. Eläke voidaan jakaa vanhuus- ja takueläkkeisiin, joiden määräytymisen perusteet eroavat toisistaan huomattavasti. Vanhuuseläkkeen laskemisessa hyödynnetään jokaisen työvuoden ansioiden määrää ikä-

vuosiin kytköksissä olevan kertymisprosentin tukena. Takueläkkeellä puolestaan tarkoitetaan elatuksellista tukea, jonka valtio suorittaa vähävaraisille eläkkeen vastaanottajille kunnollisen toimeen tulemisen mahdollistamiseksi. Eläkeoikeuden mukaisella iällä viitataan siihen ikään, jossa nimenomaan vanhuuseläke voidaan tavallisesti myöntää. Eroamisikä taas ilmentää ikävuosien määrää, joiden saavuttamisen jälkeen virkamiehen täytyy luopua palvelussuhteestaan. (Koskinen & Kulla 2013, 171-173.)

4.3 Virkatoimiin kohdistuvat velvoitteet

Virkamiehen oikeudelliseen asemaan sisältyy oikeuksien lisäksi myös erilaisia lainsäädännöllisen vaatimuksen sisältäviä virkavelvollisuuksia. Husa ja Pohjolainen (2014, 304-305) mainitsevat tärkeimpänä virkaan suuntautuvista velvollisuuksista virkamiehen niin sanotun virantoimitusvelvollisuuden, jonka velvoittamana virkamiehen täytyy toimia saamiensa virkakäskyjen ohjaamana. Kyseisen velvollisuuden ehtoissa virkamieheltä vaaditaan hyvää käytöstä ja asiallisuutta tehtävien hoidossa sekä asiakkaiden että muiden virkamiesten kanssa toimiessaan. Virkamiehen täytyy lisäksi välttää turhia viivytyksiä työskentelyssään ja ottaa huomioon laatu- taso, toimien laillisuus ja hyvän hallintotapa (Koskinen & Kulla 2013, 175-176).

Lisäksi yleiset virkavelvollisuudet velvoittavat virkamiestä luopumaan luottamusta vaarantavista taloudellisista eduista, jolloin etuuden sallittavuuden tarkastelussa tulee arvioida virkamiehen tai viranomaisen toimissaan herättävän luottamuksen pysyvyyttä suhteessa tarjolla olevaan etuuteen. Salassapitovelvollisuuden vuoksi virkamiestä koskevat sekä asiakirjasalaisuus että vaitiolovelvollisuus. Velvollisuus vaitioloon ei pääty edes virkasuhteen katketessa vaan vaikuttaa myös tehtävänsä jo lopettaneen virkamiehen hallussa olevien tietojen käyttämiseen. (Husa & Pohjolainen 2014, 305; Koskinen & Kulla 2013, 188,191.) Muina yleisluontoisina virkavelvollisuuksina virkamieheltä vaaditaan niin ikään, ettei hän saa harjoittaa sivutoimintaa, jos siitä saattaa aiheutua esteellisyys. Hänen on myös suostuttava terveydentilansa tarkempaan selvittämiseen, taattava nimikirjaa varten antamiensa tietojen oikeellisuus sekä suostuttava valaan tai vakuutukseen. (Koskinen & Kulla 2013, 197, 204, 207-208).

Virkamiehen toiminta-alueen ääriviivoja kavennetaan yleisten virkavelvollisuuksien lisäksi erilaisten vastuuden nojalla. Virkamiehellä on yleistä oikeudellista vastuuta voimakkaampi velvollisuus suorittaa virkatehtävänsä virheettää ja niiden edistymisestä aidosti kiinnostuneena. Edellä mainittujen julkisen vallan käyttöoikeuteen ja objektiivisuuden velvoitteeseen perustuvan vastuun erityistä muotoa kutsutaan virkavastuuksi. (Koskinen & Kulla 2013, 255.) Virkavastuulle ominaista rajanvedon alhaista astetta kuitenkin tasapainottavat nimenomaisesti virkamiehille osoitetut oikeudelliset suojakeinot (Husa & Pohjolainen 2014, 308).

Tunnetuin virkavastuun laji muodostuu rikosoikeudellisesta vastuusta, jonka toteutuminen edellyttää teolle asetetun rangaistavuuden kynnyksen ylittymistä (Husa & Pohjolainen 2014, 309; Koskinen & Kulla 2013, 259; Parviainen 2010, 32). Rikoslain (39/1889) mukaisia virkariikoksia ovat lahjusten eli taloudellisten etuuksien vastaanottaminen, virkasalaisuuden toteutumisesta poikkeaminen, ilman lupaa tapahtuva asiakirjan sisällön ilmaiseminen, virkaan perustuvan aseman käyttäminen väärin tarkoituksiin, virkaan kohdistuvien velvoitteiden loukkaaminen joko tietoisesti tai varomattomuudesta sekä työturvallisuuteen kohdistuvien määräysten laiminlyönti (RL 40). Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumisesta seuraa normaalisti virkamiehelle määrättävä sakko tai vankeusrangaistus asiaa käsiteltäessä käräjäoikeudessa yleisen syytäjän nostaman syytteen perusteella. (Koskinen & Kulla 2013, 263).

Virkamiesoikeudellisella vastuulla sen sijaan viitataan kurinpidolliseen menettelyyn virkamiehen velvoitteiden tai sääntöjen vastaisen toiminnan seurauksena. Virkamiehen erottamista lievempinä nuhtelukeinoina käytetään tilanteesta riippuen esimerkiksi kirjallisesti annettavasta varoituksesta tai palkattomasti toimeenpantavaa määräaikaista erottamista virasta. Virkamiehen toimia tulee arvioida huolellisesti, jotta lievimmistä virhearvioinneista ei soimattaisi aiheuttomasti. Virkamiehien oikeudellinen vastuu näkyy selkeästi esimerkiksi sotilastehtäviä harjoittavien virkamiesten kohdalla. (Husa & Pohjolainen 2014, 309; Koskinen & Kulla 2013, 264-265.)

Vahingonkorvausoikeudesta juontuvalla vahingonkorvausvastuulla sen sijaan tavoitellaan ensisijaisesti erehdysten ennaltaehkäisyä, mutta joissain tilanteissa korvausvastuun toteutuminen on tarpeellista tapahtuneen vahingon sovitteluksi (Husa & Pohjolainen 2014, 309; Parviainen 2010, 67; Koskinen & Kulla 2013, 269). Vahingonkorvauslailla (412/1974) säänneltävä hyvitysvastuu voidaan määrätä korvattavaksi ainoastaan konkreettisesta, tahallaan tai tuottamuksella tapahtuneesta vahingosta johtuen (Parviainen 2010, 68). Vahingonkorvauksen vastuualueet voidaan jakaa työnantajan aseman rasitteena olevan isännän vastuun lisäksi myös harkitusta toiminnasta huolimatta syntyvään ankaraan vastuuseen. Tapahtuneesta vahingosta vaadittavan korvauksen kohteena voi olla joko henkilö, esine, kärsimys tai epäsuora vahinko, joiden hyvityksen suuruuden määrittämisessä arvioidaan vahingon määrää ja muita laadullisia seikkoja. (Koskinen & Kulla 2013, 269; Parviainen 2010, 73, 79-80, 84.)

4.4 Viranomaista työnantajana sitovat velvollisuudet

Viranomaisen toiminnan ulottuvuuksia työnantajana on tarkoituksenmukaista rajata työntekijän roolissa työskentelevän virkamiehen hyväksi. Tasapuolisuuteen tähtäävällä vaatimuksella taataan samanlainen kohtelu kaikille virkamiehille ketään eriarvoiseen asemaan asettamatta. Virkamiesten epätasa-arvoinen kohtelu on mahdollista ainoastaan pätevän syyn nojalla. Erilaisista syrjintämuodoista etenkin sukupuolesta johtuva aiheeton hyljeksintä on säädetty ehdot-

tomasti kielletyksi. Viranomaista velvoittavalla huolehtimisvelvollisuudella puolestaan turvataan virkamiehelle kuuluvat oikeudellisen aseman takaamat hyödyt ilman tarvetta erillisen pyynnön esittämiseen. Näin ollen viranomaisen on tietojensa perusteella oma-aloitteisesti eli viran puolesta täytettävä virkamiehen lainsäädäntöön ja virkaehtosopimukseen pohjautuvat oikeudet ja edut sekä annettava tiedoksi niitä koskevat tarvittavat seikat velvollisuudet mukaan lukien. (Husa & Pohjolainen 2014, 304; Koskinen & Kulla 2013, 208-211.)

Viranomaista velvoittaviin määräyksiin liittyvät läheisesti myös työturvallisuuslailla (738/2002) selvitettäväksi vaaditut työsuojelulliset edellytykset työympäristössä havaittavien vaarojen ja ongelmien torjumiseksi. Työturvallisuuden varmistaminen sisältää edellä mainittujen velvollisuuksien lisäksi myös huolenpitoon velvoittavan vaatimuksen virkamiesten asianmukaisten työolojen ja hyvinvoinnin takaamiseksi esimerkiksi erilaiset henkilökohtaiset ominaisuudet huomioimalla. Turvallisten työskentelykeinojen huomioiminen kuuluu enimmäkseen viranomaisen huolehtimisvelvoitteen piiriin, mutta myös virkamiesten toiminnalla voidaan edistää yhteisiä tavoitteiden saavuttamista. (Parviainen 2010, 145-147.)

Yhteistoimintalain (1233/2013) rajaama yhteistoimintamenettely sen sijaan kohdistaa viranomaiseen erilaisia toimenpidevelvollisuuksia. Neuvotteluelvelvoite koostuu seikkaperäisesti eritellyistä aiheista, jotka ovat joko viraston päätöksiin henkilöstön asemaan ylettyviä hankkeita ja muutoksia tai suoraan virkasuhteesta syntyviä, kuten esimerkiksi työssäoloajan säätely. Neuvotteluelvoitteeseen läheisesti kytkeytyvän asioiden riittävän käsittelytavan vahvistaman tiedottamiseen perustuvan vaatimuksen mukaan viraston taas täytyy taata tarpeellinen tiedonkulku yhteistoimintaan osallistuvilla tahoilla. Suunnitteluvaatimusta kuvastavan henkilöstö- ja koulutussuunnitelman laatimisen tarkoituksena on tulevaisuuden ennakointi henkilökunnan ominaisuuksien ja koulutuksen tarpeellisuuden etukäteisen punnitsemisen avulla. (Koskinen & Kulla 2013, 220-221.)

4.5 Yhteistoiminta oikeuksien turvana

Henkilöstön ja johdon välisellä yhteistoiminnalla varmennetaan henkilökunnan näkemysten varhainen huomioiminen asioissa, joilla on painoarvoa henkilöstön olosuhteisiin nähden. Yhteistoiminnalla pyritään edistämään viraston eri tasojen välistä kanssakäymistä etenkin toiminnallisia päätöksiä tehtäessä esimerkiksi uudelleenjärjestelytilanteita koskien. (YT-lain mukainen menettelytapa muutostilanteissa 2012.) Yhteistoimintamenettelyn tarve täyttyy, kun suunniteltujen muutostöiden teholla on oleellinen vaikutus henkilökunnan tilaan. Yhteistoimintamenettelyn oikeudellinen kehys perustuu yhteistoimintalain ja sitä täydentävän asetuksen sekä yhteistoimintaa käsittelevien sopimusten muodostamaan kokonaisuuteen. (Koskinen & Kulla 2013, 212.)

Yhteistoimintaan tähtäävät neuvottelut käynnistyvät muutospäätöksen vahvistamisen jälkeen (YT- lain mukainen menettelytapa muutostilanteissa 2012). Käytettävät menetelmät suunnitellaan tapauskohtaisesti neuvotteluissa, hyödynnettävien menettelytapojen riippuessa yhteistoiminnan kohteiden lukumäärästä. Vain yhtä virkamiestä käsittelevät asiat pyritään selvittämään ilman edustajaa viraston ja kyseessä olevan virkamiehen kesken, kun taas suurempaan joukkoon suuntautuvien yleisluontoisten asioiden tarkastelu edellyttää myös eri ryhmiä edustavien henkilöiden osallistumista. Neuvottelujen päättyessä virasto ratkaisee asian tavanomaisesti sallittujen aikarajojen puitteissa. (Koskinen & Kulla 2013, 216-217.) Helsingin käräjäoikeuden organisaatiomuutos toteutettiin yhteistoimintamenettelyn mukaisesti sen henkilöstöön kohdistuvien vaikutusten merkittävyyden vuoksi. Yhteistoimintaa varten perustettu yhteistyökomitea koostui johdon, tuomareiden, kansliahenkilökunnan ja haastemiesten edustajista. Käräjäoikeuden tarkemmat toimintaohjeet yhteistoimintamenettelylle luetellaan sen tekemässä yhteistoimintaa koskevassa sopimuksessa. (Helsingin käräjäoikeuden sopimus yhteistoiminnasta 2014.)

Päätöksenteko ilman yhteistoimintaa sallitaan väliaikaisesti yleistä turvallisuutta uhkaavien vaaratekijöiden vuoksi, jolloin yhteistoiminnan suorittaminen on aloitettava jälkikäteisesti uhan väistyessä. Näin ollen yhteistoiminnasta poikkeaminen edellyttää ennalta määrättyjen lainkohtien tukea. Menettelyyn osallinen viranomainen ja virkamiesten etuja ajavat yhdistykset voivat päästä yhteisymmärrykseen sopimisoikeuteen kuuluvissa asioissa, joita ovat muun muassa edustajia ja velvoitteita koskevat seikat. Laajan sopimisoikeuden perusteella osapuolilla on näin ollen mahdollisuus sopimukseen pohjautuvan yhteistoimintamenettelyn läpikäymiseen. (Koskinen & Kulla 2013, 221.)

Yhteistoiminnalla toteutettavista toimenpiteistä seuraa usein myös viraston ulkopuolisia vaikutuksia. Virkamiesten lomauttamiseen, osa-aikaistamiseen tai erottamiseen tähtäävien toimien suunnittelu on saatettava työ- ja elinkeinotoimiston tietoon, kun taas valtionvarainministeriön henkilöstö- ja hallintopolitiikkaan keskittyvälle osastolle tulee tiedottaa yhteistoiminnasta, jos menettelyyn ryhtymisen edellytykset täyttyvät tai taloudellisista syistä johtuu irtisanomisia. Myös tiedoksianto oman hallinnonalan toimissa opastavalle ministeriölle on tarpeellista toimittaa eteenpäin. (Virka- ja työehdot 2014.)

5 Helsingin käräjäoikeus oikeuslaitoksena

Suomessa tuomioistuinjärjestelmän toiminta perustuu perustuslain mukaisesti tuomiovaltaa käyttäviin riippumattomiin tuomioistuimiin (PL 1:3.3). Riippumattomuudella viitataan tuomioistuinten käsiteltävinä olevien asioiden ratkaisuvapauteen vain voimassa olevan lainsäädännön ja yleisesti tunnettujen oikeusperiaatteiden sitomina. Näin ollen tuomioistuimet ovat oikeu-

tettuja ratkaisemaan asioita itsenäisesti ilman ulkopuolisten tahojen vaikutusta. (Tuomioistuimet 2014.)

Oikeudenkäymiskaaren (323/1734) mukaan yleisiä tuomioistuinta ovat käräjäoikeus, hovioikeus ja korkein oikeus, jotka edustavat eri oikeusasteita (OK 1:1 §). Oikeusastejaon mukaan käräjäoikeudet muodostavat alimman oikeusasteen, jolloin niiden antamien ratkaisujen valitusasteena toimivat hovioikeudet. Ylioikeutena toimivasta hovioikeudesta valituslupa voidaan puolestaan myöntää korkeimpaan oikeuteen, joka toimii ylimpänä oikeusasteena. Yleisten tuomioistuinten lisäksi tuomioistuinjärjestelmään kuuluvat myös hallinto- ja erityistuomioistuimet, joiden rakenteet on eritelty tarkemmin alla olevassa kuvassa. (Tuomioistuimet 2014.)



Kuva 3: Tuomioistuinlaitos (Tuomioistuimet 2014.)

Muiden käräjäoikeuksien tapaan yleisenä alioikeutena toimivan Helsingin käräjäoikeuden (jäljempänä KO) toimintaa säännellään yksityiskohtaisesti käräjäoikeuslaissa (581/1993) ja asetuksessa (582/1993). Myös muualta lainsäädännöstä löytyy käräjäoikeutta ja sen tehtäviä tarkentavia säädöksiä. Helsingin KO suorittaa sille ennalta määrättyjä lainkäyttötehtäviä tuomiopiirinsä sallimissa rajoissa. (Käräjäoikeudet 2014.) Valtioneuvoston asetuksen (410/2008) mukaisesti Helsingin KO:lla on oikeus käyttää tuomiovaltaansa Helsingin alueella (VNA käräjäoikeuksien tuomiopiireistä). Helsingin käräjäoikeuden tärkein lakisääteinen tehtävä on oikeusturvan takaaminen sen tuomiovallan piiriin kuuluvien asukkaiden ja yritysten lisäksi myös eri-

laisille yhteisöille. Helsingin KO:ssa käsitellään ensimmäisenä asteena riita-, rikos- ja hakemusasioita sekä toimitaan tyytymättömyyden ilmoituksia vastaanottavana muutoksenhakuviranomaisena hovioikeuteen valitettaessa. (Helsingin KO 2014.)

Helsingin KO:n nykytilan mukaista organisaatorakennetta voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Muodollisesti se voidaan jaotella osastojen erikoistumisosaamisen mukaista jakautumista ilmentävään horisontaaliseen organisaatorakenteeseen sekä arvoasteikon tarkasteluun keskittyvään vertikaaliseen rakenteeseen, jonka valvontajänteen avulla seurataan esimiesten alaisten tarkkoja lukumääriä. (Juuti 2006, 209.) Helsingin KO:n organisaatorakennetta voidaan havainnoida myös toimintojen muodostamaa kokonaisuutta analysoimalla. Toimintokohtaiselle organisaatorakenteelle ominaista ovat tarkat toimintaohjeet, joilla varmistetaan ammatillisen kompetenssin oikea ja yksityiskohtainen kohdistuminen. Toimintojen järjestämiseen keskittyvässä rakennemallissa päätösvalta kohdistuu korkeimmalle johdolle eli tässä tapauksessa johtoryhmän ja laamannin vastuulle. (Peltonen 2007, 34 & 40.)

Helsingin KO on jaettu erilaisiin osastoihin kunkin osaston keskittyessä ennalta määritettyihin tehtäviinsä. Käräjäoikeuden osastoihin kuuluvat erillisinä kokonaisuuksina hallinto-osasto ja nykyiset neljä lainkäyttöosastoa. Hallinto-osasto muodostuu talous- ja hallintokansliasta, it-tuesta, kirjastosta informaatiopalveluineen ja asiakaspalvelukeskuksesta. Hallinto-osasto vastaa hallintojohtajan valvonnan alaisena ylimmän johdon ja lainkäyttöosastojen käräjäoikeudellisten toimien hoitamisen turvaamisesta sekä sisäisestä henkilöstö- ja taloushallinnosta, sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä viraston toiminnan yleishallinnollisia seikkoja unohtamatta. Lainkäyttöosastojen toiminnasta vastaa kunkin osaston johtaja sijaisineen. Kansliahenkilökunnan esimiehenä toimii osastovastaava. Lainkäyttöosastojen tehtäviin kuuluu nimensä mukaisesti käräjäoikeuden toiminnan toteuttaminen riita-, rikos- ja hakemusasioissa. Lainkäyttöasioiden noudatetaan vuoroperiaatetta, josta voidaan kuitenkin määrätä toisin asian laatuun, laajuuteen tai arvioituun käsittelyaikaan perustuvien seikkojen johdosta. (Helsingin käräjäoikeuden työjärjestys 2013, 3-5, 9-10.)

5.1 Helsingin käräjäoikeuden organisaatiomuutos ja sen osa-alueet

Helsingin KO:n organisaatiota uudistettiin 1.1.2014 voimaan tulleella uudella työjärjestyksellä, jonka tarkoituksena oli tarkempien toimintaohjeiden antaminen ja tavoitteena eritoten käräjäoikeuden sisäisen hallinnollisen tehon, lainkäytön ja ammattitaidon lisääminen. Käräjäoikeuden uutta työjärjestystä, joka sisältää yksityiskohtaiset määräykset myös lainkäyttöosastojen uudesta jaosta, valmisteltiin tehokkaasti useissa työryhmissä eri henkilöstöryhmien edustajien ollessa paikalla yhteistoiminnan asettaman vaatimuksen mukaisesti. (Helsingin käräjäoikeuden vuosikertomus 2013, 6.) Organisatorisen uudistuksen vaiheista ei ole saatavilla yksityiskohtaisempaa tietoa sen kiireisen toteutusaikataulun vuoksi (J. Helander 2015).

Organisaatiomuutos kohdistettiin eri voimakkuudella useisiin eri osa-alueisiin, joista laajimmat muutostoimet suunnattiin riita- ja rikos-osastojen uudelleenjärjestelyyn. Lainkäyttö-osastojen muutosta käsitellään jäljempänä tarkemmin. Organisaatiomuutos kohdistui osastojen uudelleenjärjestelyn lisäksi myös summaaristen ja pakkokeinoasioiden hoitamisessa käytettävien menettelytapojen parantamiseen, haastemiesten ja kärjäsihteerien työtehtävien lakisäateistä fokusointiin, erinäisten työhön liittyvien vaiheiden organisointiin, sähköisen asianjaon harjoittamisen kehityssuunnitelmiin ja istuntosalien av-järjestelmien laatimiseen. Organisaatiomuutoksella lainkäyttöosastot jaettiin henkilö- ja asiamääriltään suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja niiden määrä väheni aiemmasta kahdeksasta osastosta neljään. Osastojen muutos aiheutti käytänteiden uudistuksia erityisesti lainkäyttöasioiden jakamisiin, asiamäärin kasvuun ja aihepiirien laajentumiseen uudentyyppisten asioiden käsittelyn ansiosta. (Helsingin kärjäoikeuden vuosikertomus 2013, 6-7.)

Kärjäoikeuden riitaosastot (osastot 1 ja 2) vastaavat kumpikin yleisen riita-asioiden hoidon lisäksi myös niille jaetuista yksilöidyimmistä lainkäyttöasioista vastuualueidensa mukaisesti. Ensimmäisellä riitaosastolla työskentelee 24 ja toisella osastolla 40 kärjäsihteerää. Työjärjestyksen mukaan ensimmäinen riita-asioita käsittelevä lainkäyttöosasto keskittyy pääasiassa perheoikeudellisten asioiden ratkaisemiseen. Lisäksi osasto vastaa valojen lausumien vastaanottamisesta, parisuhteiden purkamisista, edunvalvontaa koskevista asioista, erilaisista siviilioikeudellisista hakemusasioista sekä vihkimisistä ja parisuhteiden rekisteröintiin liittyvistä toimista. (Helsingin kärjäoikeuden työjärjestys 2013, 7.)

Toinen lainkäyttöosasto puolestaan keskittyy insolvenssiasioden eli konkurssia ja yrityssaneerausta koskevien juttujen käsittelyyn. Lisäksi osaston vastuualueeseen kuuluvat ulosottovalitukset ja täytäntöönpanoriita-asiat. Organisaatiomuutoksessa aikaisemmin ensimmäiselle lainkäyttöosastolle kuuluneet ulkomaisten tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat hakemusasiat siirtyivät toiselle riitaosastolle ratkaistavaksi. Muutoksen jälkeen myös merioikeutta ja oikeusapua koskevat asiat siirtyivät kolmannelta lainkäyttöosastolta toisen riitaosaston vastuualueeseen. Toisen lainkäyttöosaston alaisuudessa toimii summaariskanslia, jonka vastuulla on summaariset eli riidattomina yksinkertaisiksi luonnehdittavat velkomusasiat. Summaariskansliassa käsitellään muun muassa asuin- ja liikehuoneistojen vuokrasuhteista johtuvia riitoja ja eurooppalaisia maksamismääräyksiä. (Helsingin kärjäoikeuden työjärjestys 2013, 7-8; Helsingin kärjäoikeuden työjärjestys 2012, 7.)

Kärjäoikeudessa on riita-asioihin keskittyvien osastojen lisäksi myös saman verran rikosasioita käsitteleviä lainkäyttöosastoja (osastot 3 ja 4). Rikososastoilla työskenteleviä kärjäsihteerit on yhteensä 74, joista 40 työskentelee osastolla kolme ja 34 osastolla neljä. Kolmas lainkäyttöosasto käsittelee uudistuksen seurauksena yleisluontoisia rikosasioita, virkarikoksia, elinkeino- ja lahjontarikoksia, valtiollisia rikoksia, sananvapautta joukkoviestinnässä koskevia

rikoksia ja teollis- ja tekijänoikeudellisia rikoksia. Lisäksi osasto 3 hallinnoi erilaisiin pakko-keinoihin ja sakonmuuntoihin erikoistunutta pakkokeinokanslian toimintaa. Pakkokeinokansliassa käsitellään muun muassa säilöönottoja ja ulkomaalaisen rikosentekijän luovuttamista takaisin kotimaahansa. (Helsingin käräjäoikeuden työjärjestys 2013, 7-8.)

Neljännän lainkäyttöosaston hallinnanalaan kuuluvat yleisten rikosasioiden jakamisen myötä käsiteltävien asioiden ohella myös arvopaperimarkkinarikokset, sotilasrikokset, työrikokset, kurinpitoon kohdistuvat valitukset, tuomion purkamiseen liittyvät asiat sekä rangaistusmääräysten poistamisiin ja määräysaikojen pidennyksiin tähtäävät toimet. Nykyisen käytännön mukaisesti molemmat rikososastot käsittelevät yleisinä rikosasioina sekä huumausaineiden väärinkäyttöön että talousrikoksiin kuuluvia asioita. (Helsingin käräjäoikeuden työjärjestys 2013, 7; Helsingin käräjäoikeuden työjärjestys 2012, 8.)

5.2 Käräjäsihteerin toimenkuva

Julkisoikeudellisena palvelussuhteena käräjäsihteerin toimenkuvaan sovelletaan valtion virkamiehistä annettua lakia ja asetusta. Käräjäoikeusasetuksen 6 §:n mukaisesti lueteltujen vaatimusten myötä käräjäsihteerin viran menestyksekkäs hoitaminen edellyttää tuomioistuinjärjestelmän tuntemusta muiden lainopillisten ja lainkäyttöön liittyvien perustietojen hallitsemisen lisäksi. Virkasuhteesta johtuen käräjäsihteerin toimenkuvan ääriviivat muodostuvat virkamieslain säädösten asettamista rajoista, joita käsiteltiin jo aikaisemmin. Käräjäsihteerien toimille tarkat rajat asettava lakisääteinen toimenkuva sen sijaan ilmenee käräjäoikeuden työjärjestyksestä (Helsingin käräjäoikeuden työjärjestys 2013, 6).

Käräjäsihteerit kuuluvat käräjäoikeuden kansliahenkilökuntaan. Käräjäsihteerien työtehtävien sisältö ja laajuus vaihtelevat riippuen siitä, mistä työpisteestä käsin työskentelyä harjoitetaan. Asiakaspalvelukeskuksessa työskentelevät toimistosihteerit vastaavat asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta eri toimipisteissä, joita ovat asiakaspalvelupiste, muutoksenhakukanslia, tiedoksiantokirjaamo, arkisto ja puhelinvaihe. Asiakaspalvelupisteessä tehtävät jakautuvat puhelimesta ja palvelutiskillä toteutettaviin neuvontatehtäviin sekä postin lajitteluun. Lisäksi asiakaspalvelun vastuulla ovat käräjäoikeuteen saapuvien oikeudellisten asioiden kirjaaminen tietojärjestelmiin sekä vihkimisiin liittyvistä ajanvarauksista ja todistusohjista huolehtiminen. Muutoksenhakukanslia ottaa vastaan tyytymättömyyden ilmoituksia käräjäoikeuden antamista tuomioista, jotka suunnataan edelleen mahdollisina valituksina hovioikeuteen. Tiedoksiantokirjaamo toimii yhteistyössä haastemiesten kanssa muun muassa jakamalla tiedoksiannot haastemiehille heidän piiriensä mukaisesti. Arkistossa asiakirjat arkistoidaan ja säilytetään tulevaisuudessa tulevia lainauspyyntöjä varten. Puhelinvaihe vastaa puheluiden välittämisen lisäksi myös erilaisten asioiden kirjaamiseen, joka saattaa liittyä esimerkiksi henkilö-

kunnan poissaoloihin. (Helsingin kärjäoikeuden pääasialliset asiakaspalvelukeskuksen työtehtävät 2010.)

Lainkäyttöosastojen kärjäsihteeri työskentelee kärjätuomareiden ja tarpeen tullen kärjänotaarien työparina. Asioiden valmistelussa osastosihteerin tärkeimmät tehtävät ovat tuomarin ohjeistamien asiakirjojen laadinta (esimerkiksi haasteet ja kutsut) ja eteenpäin toimitaminen tiedoksiantoon. Lisäksi kärjäsihteerit huolehtivat määräaikaseurannasta asioiden määräpäivien sallimissa rajoissa. Istunnossa osastosihteerin vastuualueeseen kuuluvat muun muassa istuntosalin varaukseen, tulkkien tilaamiseen ja pöytäkirjan pitämiseen liittyvät toimenpiteet. Istunnon jälkeisinä työtehtävinä kärjäsihteeri tekee muun muassa tarvittavat jatkokäsittelytoimet ja varmistaa palkkioiden maksatuksen avustajille, todistajille ja tulkeille. Jokainen riitaosastoilla työskentelevä kärjäsihteeri vastaa vuorollaan puhelinpäivystyksen hoitamisesta ja neuvoo asiakkaita käytännön asioissa. (Helsingin kärjäoikeuden toimintaohje kärjäsihteerin toimenkuvasta 2015, 1-2.)

Hakemusasioita hoitava kärjäsihteeri vastaa vuoroittaisen puhelinpäivystyksen lisäksi kärjänotaarin työparina toimimisesta ja ohjaamisesta tarpeen niin vaatiessa. Hakemusasioiden käsittely ei sisällä riita-asioille ominaisia istuntoja, joten kärjäsihteerin toimet painottuvat asiakirjojen laatimiseen ja eteenpäin toimittamiseen sekä määräaikojen seuraamiseen. Lisäksi hakemusasioiden hoidossa tyypillistä on erilaisten maksuläheteiden tekeminen esimerkiksi avioerohakemuksen laatimisen yhteydessä. (Helsingin kärjäoikeudessa hakemusasioita hoitavien sihteereiden toimenkuva pääpiirteittäin 2010.)

Rikosasioiden käsittelyyn perehtynyt kärjäsihteeri työskentelee työparina ennalta määrätyn kärjätuomarin kanssa. Valmistelutoimissaan kärjäsihteeri varaa istuntosalin ja valmistelee tuomarin ohjeiden mukaiset asiakirjat asianosaisille tiedoksiannettaviksi. Ennen istuntoa kärjäsihteeri myös muun muassa selvittää vastaajaa koskevia tietoja rikosrekisteriotteen ja sakkolaskurin antamien tietojen avulla ja tilaa vangit sekä tulkit paikalle istuntoon. Istunnon aikana kärjäsihteeri vastaa pöytäkirjaamisesta, todistelun nauhoittamisesta ja erilaisten istunnon kuluissa tarvittavien lomakkeiden laatimisesta. Rikosasioiden käsittelyn jälkeisinä töinä kärjäsihteerin tulee hoitaa maksatuspäätösten mukaiset laskut, pöytäkirjapohjien viimeistely ja myönnettyjen korvausten toimittaminen asianomistajille. Kärjäsihteerit vastaavat kukin osaltaan päivystysvuoroista, joiden aikana he päivystyspuhelimeen vastaamisen lisäksi toimittavat saapuvat postilähetykset niiden vastaanottajien postilokeroihin. (Helsingin kärjäoikeuden toimintaohje kärjäsihteerin toimenkuvasta 2015, 3-4.)

6 Tutkimus: Helsingin käräjäoikeuden organisaatiomuutoksen vaikutukset

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää organisaatiomuutoksella eli Helsingin käräjäoikeuden uudella työjärjestyksellä uudistetun lainkäyttöosastojaon seurauksia osastoilla työskentelevien käräjäsihteerien näkökulmasta. Tutkimuksessa on kuvaileva tarkoitus ja se pyrkii selvittämään organisaatiomuutoksen ja siitä syntyneiden vaikutusten suhdetta (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 135). Tutkimus toteutettiin määrällisenä eli kvantitatiivisena tutkimuksena, joka soveltuu parhaiten erilaisten muuttujien välisen kanssakäymisen puolueettomaan arviointiin teoreettisten pohjatietojen tukemana. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa selvitettyä aineistoa kartoitetaan lukujen avulla, jolloin esitystavalle on välttämätöntä numeeriseen havainnointiin tarkoitetut keinot. (Kananen 2008, 10-11; Kananen 2011, 12-15.) Tavoiteltavana päämääränä voidaan nähdä keskeisten tietojen esittäminen lukumäärinä sanallisten huomautusten täydentäminä (Vilka 2007, 14).

Kvantitatiivinen tutkimussuuntaus on oiva apuväline kyselytutkimukselle ominaiseen aineiston prosessointiin. Kyselytutkimuksen menetelmät toimivat parhaiten, kun tietoa kerätään valikoidulta henkilöryhmältä, jolle tiedonsaantiin tähtäävät kysymykset esitetään vakimuodossa kaikille vastaajille osoitettavilla yhdenmukaisilla kysymyksillä. Tiedonkeruumenetelminä voidaan hyödyntää esimerkiksi kyselykaavaketta tai jäsennellyä haastattelua, joilla kootut tiedot mahdollistavat erilaisten reaktioiden ja tapausten tarkemman analysoinnin. (Robson 1995, ks. Hirsjärvi ym. 2007, 130, 188-189.) Vehkalahden (2014, 13) mukaan etenkin kyselylomake edistää kvantitatiivisen menetelmän käyttöä etenkin niissä soveltamistilanteissa, joissa kohde-ryhmä muodostaa laajan tutkimuskohteen kyselylle valitun aiheen yleisluontoisuudesta johtuen.

Tämän opinnäytetyön tutkimusaineisto hankittiin sähköisesti täytettävän verkkokyselyn eli e-lomakkeen avulla. Sähköisen kyselyn valinta perustui sen käytön helppouteen, sillä Hirsjärven ym:n mukaan (2007, 190) kyselylomake on tehokas ja vaivannäköä säästävä tapa kerätä tietoa laajemmastakin tutkimusjoukosta. Kysymysten esittämisessä käytettiin pääosin strukturoitua kyselyä, jossa vastaajat valitsivat valmiiksi annetuista vastausvaihtoehdoista itselleen sopivimman. Uusien näkökulmien saamiseksi kyselylomakkeeseen lisättiin myös muutama avoin kysymys, joihin vastatessaan vastaajat saivat itse kontrolloida käyttämäänsä aikaa ja luovuttamansa informaation sisältöä. Avoimilla kysymyksillä tavoiteltiin erityisesti vaihtelevia ja avomielisiä kannanottoja tutkittavasta ilmiöstä monivalintakysymysten tarjoaman tiedon tueksi. (Kananen 2011, 30-31.)

Kyselytutkimuksen luotettavuutta mittauskeinona voidaan tarkastella reliabiliteetin ja validiteetin käsitteillä (Vehkalahti 2014, 40-42). Lisäksi tutkimuksen eettisyyttä voidaan arvioida sen sisältämien moraalisten periaatteiden toteutumisen perusteella (Hirsjärvi ym. 2007, 25-

27). Tämän tutkimuksen luotettavuutta vahvistivat kyselylomakkeen sisältämien kysymysten ymmärrettävyys, jota tavoiteltiin sekä kysymysten tarkalla muotoilulla että testivaiheessa saatujen käräjäsihteerien kommenttien mukaisten korjausehdotusten toteuttamisella. Tutkimuksen reliabiliteettia kuitenkin heikensi vastausprosentin lopputulemaksi saatu 42 %, joka yleisen käytännön mukaisesti kuvaa koko perusjoukon kantaa. Eettisyyteen kiinnitettiin huomiota takaamalla vastaamisen vapaaehtoisuus ja nimettömyys, jotta palautetta voitaisiin antaa turvallisilla mielin ilman pelkoa oman henkilöllisyyden paljastumisesta.

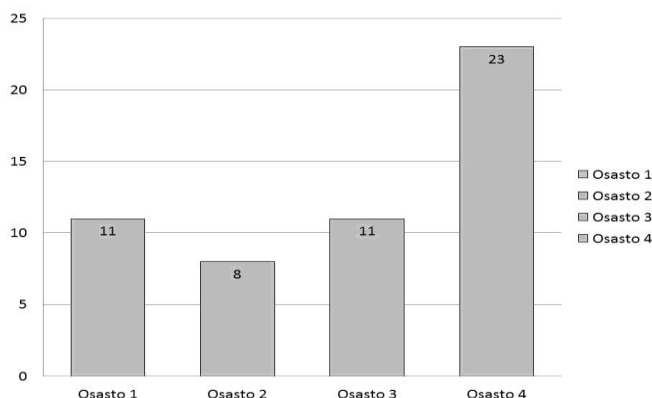
Opinnäytetyön tutkimuksellisenä osana toimeenpantu verkkokysely laadittiin tutkimusaiheen ympärille. Kyselylomakkeen vastausprosentin tavoitteeksi asetettiin 50 % eli puolet otoksesta. Selkeiden ja asiallisten kysymysten lisäksi kyselypohjassa panostettiin myös silmää miellyttävään ja mutkattomaan ulkoasuun, joka herättäisi mielenkiinnon vastata. Alustavan kyselypohjan laatimisen valmistuttua kyselylomake hyväksytettiin käräjäoikeuden hallintojohtajalla, minkä jälkeen neljän kokeneen käräjäsihteerin mielipiteitä kuultiin kyselyn asianmukaisuudesta ja sisällöllisistä seikoista. Testikierroksen avulla selvitettiin myös kyselyn vastaamiseen kuluva ajanjakso, jotta siitä voitaisiin informoida kaikkia otokseen valittuja virallisen kyselyn ollessa avoinna. Onnistuneen testauksen jälkeen kyselylomaketta paranneltiin vielä kysymyksenasetteluiltaan tiiviimmäksi, minkä jälkeen sen eteenpäin jakamisesta sovittiin osastovastaavan kanssa.

Tieto kyselystä lähetettiin lainkäyttöosastojen käräjäsihteereille sähköpostitse saateviestin ja e-kyselyyn ohjautuvan linkin kera. Saateviestillä kerrottiin opinnäytetyön taustoista ja kyselyllä selvitettävästä aihealueesta. Vastausaikaa annettiin tilannekohtaisista syistä viikon verran, jonka aikana vastaajia aktiivisesti kannustettiin vastaamaan kyselyyn ajallisista rajoista muistuttaen. Eniten vastauksia saatiin muutaman ensimmäisen päivän kuluessa. Kyselylomakkeen sulkeutumisen jälkeen aloitettiin aineiston analysointi, jossa vastauksia tarkasteltiin MS Excel-ohjelman sisältämien ominaisuuksien ja taulukoiden avulla. Varsinaisen käsittelyprosessin jälkeen tulokset muokattiin esitystekniseen muotoon erilaisia taulukoita ja muita graafisia kuvaamistapoja hyödyntäen. Havainnollistamisen tehostamiseksi tuloksia avattiin myös kertomalla niistä sanallisesti.

7 Tulokset

Kysely lähetettiin kaikille neljällä eri lainkäyttöosastoilla työskenteleville 126 käräjäsihteerille pakkokeinokansliassa työskenteleviä käräjäsihteereitä lukuun ottamatta. Kyselyyn vastasi 53 käräjäsihteeriä, joten vastausprosentiksi muodostui 42 %. Kyselyn vastausten määrä jäi näin ollen hieman tavoiteltua 50 %:a alhaisemmaksi.

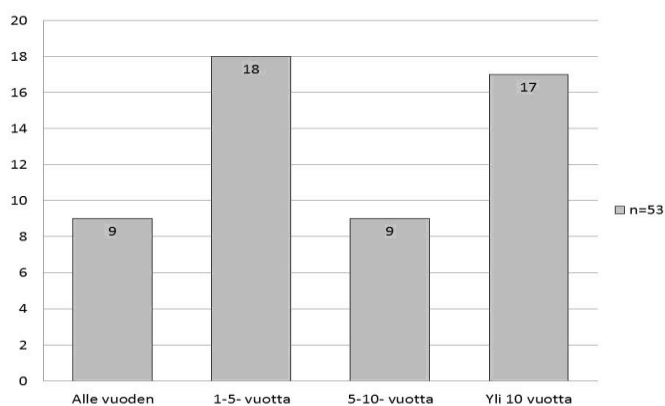
1. Millä lainkäyttöosastolla työskentelet nykyään?



Kuvio 1: Kyselyyn vastanneiden sijoittuminen osastoittain

Kyselylomakkeen ensimmäisessä kysymyksessä tiedusteltiin käräjäsihteerien osastosijoitusta. Kyselyyn vastasivat aktiivisimmin 4. osastolla työskentelevät käräjäsihteerit, jotka muodostivat kokonaisvastausprosentista 43 %. Toiseksi eniten eli 21 % vastauksista saatiin sekä 3. osaston että 1. osaston käräjäsihteereiltä. Heikoimmin kyselyyn osallistuttiin 2. osastolla, jossa käräjäsihteerit antoivat vastauksia kyselyyn 15 % verran.

2. Kuinka kauan työskentelit vanhan osastojaon mukaisesti?

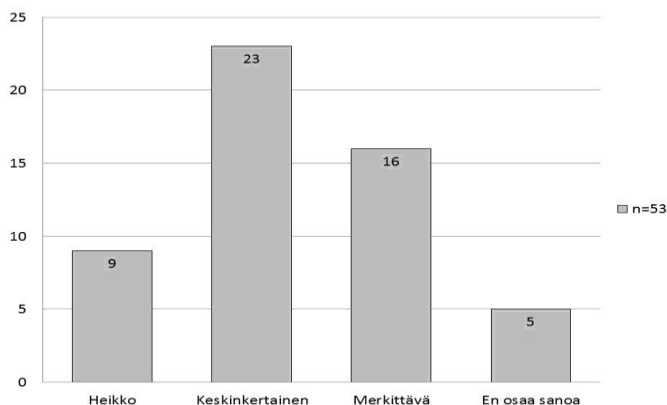


Kuvio 2: Käräjäsihteerien työkokemus vuositasolla

Kyselyn toisessa kysymyksessä selvitettiin käräjäsihteerien aiempaa kokemusta entisestä osastojaosta. Suurin osa eli prosentuaalisesti laskettuna 34 % käräjäsihteereistä ilmoitti omaavansa 1-5- vuoden pituisen perehtyneisyyden vanhan lainkäyttöosastojaon mukaisiin työskentelytapoihin. Toiseksi eniten eli 32 % vastaajista oli työskennellyt vanhan osastojaon mukaisesti yli 10 vuoden ajan. 17 % vastanneista käräjäsihteereistä oli työskennellyt alle vuoden ja yhtä

suuri määrä vastaajista oli työskennellyt 5-10- vuotta käräjäoikeudessa ennen organisaatiomuutosta.

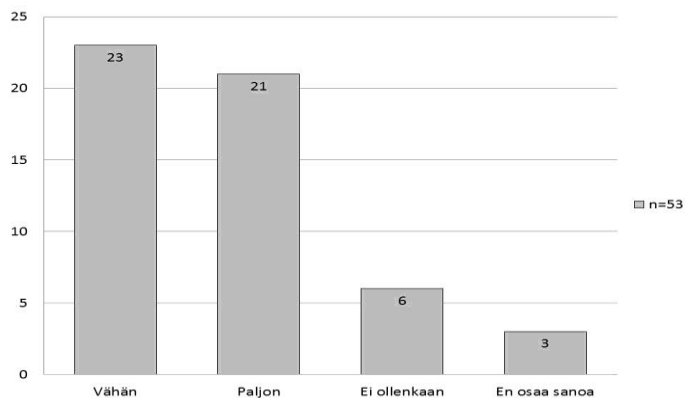
3. Millainen vaikutus osastonjaon muutoksella on ollut toimenkuvaasi kokonaisuutena arvioiden?



Kuvio 3: Muutoksen vaikutus käräjäsihteerien kokonaiskuvaan

Kolmannella kysymyksellä kartoitettiin osastojaon uudistuksen vaikutuksen kokonaisvaltaisuutta käräjäsihteerien toimeen. Suurin osa (43 %) käräjäsihteereistä mielsi muutoksen vaikuttaneen kohtalaisesti omaan toimenkuvaansa. Merkittävä vaikutus muutoksella oli ollut 30 % käräjäsihteereistä, kun taas 17 % mukaan muutosvaikutukset olivat näkyneet heikosti. Kysymykseen eivät osanneet vastata 9 % käräjäsihteereistä.

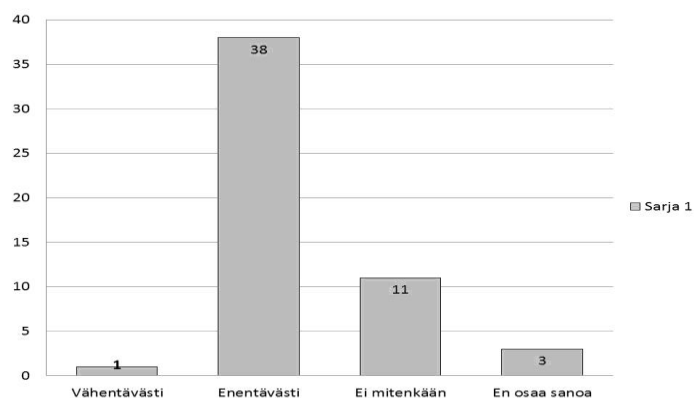
4. Kuinka paljon työtehtäväsi ovat uudistuneet muutoksesta johtuen?



Kuvio 4: Työtehtävien uudistuminen muutoksen johdosta

Työtehtävien muutoksen voimakkuutta käsittelevään neljänteen kysymykseen eniten vastanneiden 43 % mielestä työnkuvaan sisältyviä uusiutuneita tehtäviä oli ilmennyt vain vähän. Toisaalta käräjäsihteereistä 40 % oli kokenut työtehtävien uudistuneen paljon. Käräjäsihteereistä 11 %:n kohdalla työtehtävät olivat säilyneet ennallaan, kun taas 6 % ei osannut antaa vastausta esitettyyn kysymykseen.

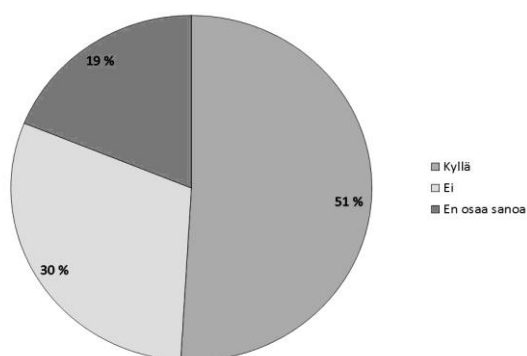
5. Miten muutos on vaikuttanut työmääräsi suhteessa entiseen?



Kuvio 5: Muutos työn määrään vaikuttavana tekijänä

Viidennessä kysymyksessä tutkittiin työn määrällistä muutosta aikaisempaan verraten. Käräjäsihteereiden vastausten perusteella 72 % koki työtehtävien lisääntyneen osastojoen muutoksen vaikutuksesta. Ainoastaan 2 % oli havainnut työmäärän vähentyneen. Käräjäsihteereistä 21 %:n mielestä työtehtävien suuruudessa ei ollut tapahtunut muutosta. 6 % ei puolestaan osannut vastata kysymykseen.

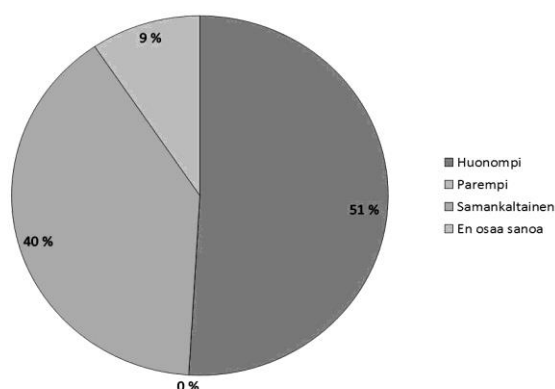
6. Oliko muutokseen helppo sopeutua?



Kuvio 6: Muutokseen sopeutuminen käräjäsihteereittäin

Kuudennella kysymyksellä pyrittiin selvittämään kärjäsihteerien muutoskykyisyyden astetta. Yli puolet vastanneista (51 %) oli onnistunut sopeutumaan hyvin muutokseen. Uudistuksen vaikeaksi koki kärjäsihteereistä 30 %, kun taas 19 % ei osannut muodostaa mielipidettä.

7. Miten arvioisit osastosi yhteishenkeä muutoksen jäljiltä?



Kuvio 7: Yhteishenki muutoksen jälkeen

Seitsemännessä kysymyksessä kärjäsihteereitä pyydettiin punnitsemaan eroa entisen ja nykyisen vallitsevan yhteisöllisen ilmapiirin välillä. Valtaosa kärjäsihteereistä (51 %) koki yhteishengen kärsineen osastomuutoksesta. Yksikään kärjäsihteeri ei tuntenut uudistuksen parantaneen yhteisöllisyyttä, mutta vastanneista kärjäsihteereistä 40 % tuumi kuitenkin yhteishengen säilyneen samanlaisena kuin aikaisemmin. Sitä vastoin 9 % ei ollut havainnut eroa entiseen.

8. Mitä hyötyä suuremmasta osastokoosta on ollut työssäsi?

Uuden osastokoon hyödyllisyyden arviointi toteutettiin monivalintakysymyksen sijaan avoimena kysymyksenä, jolloin vastaaja sai mahdollisuuden vastata omin sanoin. Kysymykseen vastattiin kirjavasti montaa eri mielipidesuuntaa edustaen. Positiivisuuden ja negatiivisuuden muodostamien ääripäistä huolimatta vastauksista oli löydettävissä yhteneväisyyksiä. Useat kärjäsihteerit kertoivat suuremman osastokoon helpottaneen sijaisten hankkimista. Esille nousivat sijaisten hankkimisen helpottuminen ajatellen lomaa, sairastumisia ja istuntoja. Kiitosta sai myös osastopäivystysten määrän väheneminen. Kärjäsihteerit mainitsivat hyötynensä hakemusasioiden lisäksi myös muiden asioiden aktiivisemmasta jakamisesta useampien käsittelijöiden määrän vähentäessä liiallisen rasituksen syntymistä. Osa kärjäsihteereistä esitti hyötynensä osastojen uudelleenjärjestelystä, sillä laajentuneet juttutyypit ovat tarjonneet uusia oppimismahdollisuuksia. Osastoilla työskentelevien kärjäsihteerien määrän

lisäännyttyä positiiviseksi koettiin myös uusien työkavereiden saaminen ja tuttujen työparien kohtaaminen.

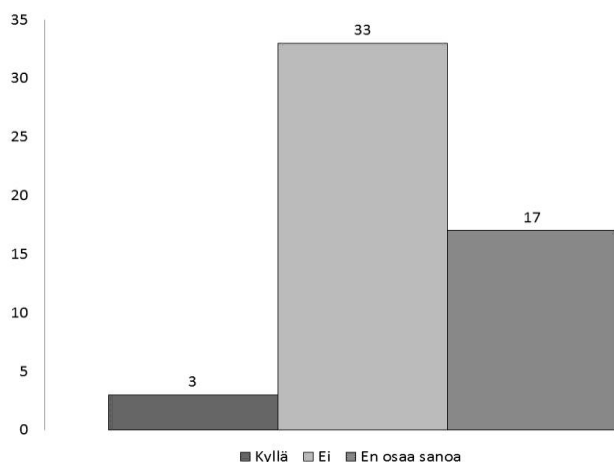
Käräjäsihteereistä murto-osa suhtautui osastajaon uudistuksen tuomiin hyötyihin varsin neutraalisti ilmaisemalla tilanteen säilyneen samankaltaisena muutostoimista huolimatta. Joillain käräjäsihteereille ei kuitenkaan ollut kokemusta aikaisemmasta osastajaosta, eivätkä he siksi osanneet vastata kysymykseen. Lukuisat käräjäsihteerit ilmaisivat mielipiteessään muutoksen vaikuttaneen huonompaan suuntaan eivätkä olleet kommentoidessaan ollenkaan vakuuttuneita osastomuutoksen hyvistä puolista.

9. Miten suurentunut osastokoko on hankaloittanut työntekoasi?

Myös uuden työjärjestyksen mukanaan tuoman uuden osastokoon haittapuolia haluttiin selvittää kyselyssä avoimella kysymyksellä monivalintakysymyksen sijaan. Käräjäsihteerit luettelivat vastauksissaan työntekoa hankaloittavina seikkoina etenkin haastemiehiltä siirtyneiden tehtävien aiheuttaman työmäärän lisääntymisen. Suuren osastokoon vuoksi kasvaneiden etäisyyksien kommentoitiin vaikeuttavan käytännön asioista huolehtimista ja postitukseen liittyviä toimia. Käräjäsihteereiden määrän kasvu koettiin yhteishengen syntymistä vaikeuttavana tekijänä. Yhteishengen mainittiin heikentyneen varsinkin toisten käräjäsihteerien tuntemattomaksi jäämisen aiheuttamien ongelmien vuoksi. Yhteisöllisyyden uhaksi esitettiin myös osastojen rajojen muodostaman kahtiajaon muuttumattomuus.

Osastojen yhdistymisestä seuranneiden erilaisten työtapojen yhteentörmäys nähtiin ongelmallisena työn suorittamisen kannalta, ja jatkuvan vaihtuvuuden koettiin vaikeuttavan työtehtävien ajankäytön järjestämistä uusien käräjäsihteerien neuvomistarpeen vuoksi. Kaipuuta si-
jaisten saatavuuden tehostamiselle ilmaistiin samoin kuin poissaolojen kontrolloinnin heik-
keminen koettiin hankaluutena. Osa käräjäsihteereistä koki uuden oppimisen tarpeen negatiivisena ja painostavana. Esimiesten tukea ja läsnäoloa kaivattiin enemmän työntöön toimi-
vuuden varmistamiseksi. Joidenkin käräjäsihteereiden toimeen muutos ei ollut ulottanut vai-
kutustaan. Osalla vastaajista puolestaan ei ollut tarvittavaa kokemusta kysymykseen vastaa-
miseen.

10. Oliko osastokoon muutos mielestäsi tarkoituksenmukainen toimenpide?



Kuvio 8: Mielipiteiden jakautuminen muutostarvetta koskien

Viimeisessä kohdassa kyselylomakkeen tarkoitus kulminoitui yhteen kysymykseen, joka tiivistettynä käsitteli osastomuutoksen tarkoituksenmukaisuutta, jota 6 % käräjäsihteereistä kannatti vastauksellaan. Enemmistö käräjäsihteereistä (62 %) kyseenalaisti osastojaon uudistuksen tarpeellisuuden. Sen sijaan ”en osaa sanoa” vaihtoehtoon turvautui 32 % vastanneista käräjäsihteereistä.

8 Johtopäätökset

Muuttuva yhteiskunta ja talouden vaihtelut asettavat väistämättä muutostarpeita ja resurssien uudelleenjärjestelytarvetta julkisille organisaatioille, joista tässä tutkimuksessa keskityttiin tarkastelemaan Helsingin käräjäoikeutta ja sen toteuttamaa muutosprosessia. Viime vuonna toteutetulla organisaatiomuutoksella onnistuttiin vastaamaan organisatorisiin muutostarpeisiin, mutta henkilötasolla sen vakiintuminen on vielä kesken. Vastausten jakauman perusteella käräjäoikeudessa työskentelee tällä hetkellä muutosprosessin eri vaiheita läpikäyviä käräjäsihteereitä, joiden keskuudessa muutoksen herättämät tunteenilmaukset vaihtelevat suuresti henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuen.

Käräjäoikeuden organisaatiomuutos on vielä verrattain tuore, joten tulosten perusteella ei voida ennustaa pitkäaikaisia vaikutuksia. Kyselytulosten näyttämän suunnan perusteella suuri osastokoko on kuitenkin lisännyt sekä mahdollisuuksia että haasteita käräjäsihteerien päivittäisten työtehtävien suorittamiselle. Osastokoon muutos on mahdollistanut uuden oppimista, joustavamman sijaisten saannin ja puhelinpäivystysvuorojen vähenemisen. Muutoksen aiheuttamat merkittävimmät haasteet puolestaan ovat osastojen työskentely useassa eri kerrokses-

sa, yhteishengen heikentyminen, lisääntyneet vaikeudet poissaolojen kontrolloinnissa, esimiesten laajentuneesta työalueesta aiheutuvat valvontaongelmat ja työmäärien kasvu. Organisaatiomuutoksen toimintakyvyn takaamisessa keskeistä onkin siihen kohdistuneiden asenteiden sävyerojen korjaaminen yhden-mukaisiksi kannustavia toimintatapoja ylläpitämällä.

Vastausten moninaisuutta lisäsi erityisesti vastanneiden käräjäsihteereiden työkokemuksen vaihtelevuus, mikä takasi molempien äärilaitojen muutosvoimiin kohdistuvien reaktioiden huomioonottamisen. Kyselyyn osallistuneiden virkaiältään nuorempien käräjäsihteereiden oli varmasti helpompi suhtautua vaikutusten arviointiin neutraalimmalla tavalla, koska he eivät olleet kokeneet muutosta yhtä laajalla skaalalla kuin kokeneemmat käräjäsihteerit. Tutuista toimintatavoista irtautumisen vaikeusaste kasvaakin sen myötä, miten pitkään kukin on vaikiintuneisiin käytänteisiin tottunut.

Opinnäytetyöllä onnistuttiin saavuttamaan sille asetettu tavoite, sillä kyselyn tulosten prosentuaalisesta määrästä huolimatta vastauksia saatiin 53. Tutkimuksen toteuttamiselle valittu otollinen ajankohta edisti tiedonkeruuta, muutoksen vaikutusten näkyessä päivittäisessä toiminnassa jo selkeästi. Kyselylomakkeen tarkka ja rationaalinen laatimisprosessi esitestausten kanssa mahdollisti vastausten helpon analysoinnin lisäksi myös selkeän kuvan muodostumisen käräjäsihteereiden toisistaan poikkeavista mielipiteistä.

Tehdyssä tutkimuksessa käytettyjen lähteiden monipuolisuus ja tuoreus kasvattivat teoriaosuuden painoarvoa esittelemällä uusimmat näkökulmat ja teoreettiset opit jo ennalta tunnettuihin aiheisiin. Oma oppimisprosessini puolestaan hyötyi lähdekriittisen asenteen harjoittamisesta, jonka ohjaamana valitsin tietopohjaksi vain asiantuntijoiden laatimia ajankohdaisia teoksia vanhentunutta tietoa näin vältellen. Hyödynsin opinnäytetyössäni myös englanninkielisiä lähdeteoksia kansainvälisen perspektiivin säilyttämiseksi.

Opinnäytetyön teko opetti alusta alkaen paljon sekä koulutuksellisesti että henkilökohtaisesti. Aiheeseen liittyvän tietomäärän kasvattamisen ohella sain kokemusta myös aikataulujen kontrolloinnista, vuorovaikutuksesta eri henkilöiden kanssa ja projektiluontoisesta työskentelystä tutkimuksen edetessä tiettyjen vaiheiden määrittelemänä alusta loppuun. Käräjäoikeudessa työskentely opinnäytetyön teon yhteydessä mahdollisti kokonaisvaltaisen oppimisprosessin ja syy-seuraussuhteiden ymmärtämisen, joiden myötä opin kontrolloimaan omia vahvuuksia ja heikkouksiani sekä opiskelijana että työntekijänä.

Lähteet

Doherty, T. L. & Horne, T. 2002. *Managing Public Services: Implementing Changes - A Thoughtful Approach*. Oxon: Routledge.

Hautamäki, V. P. 2004. *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Helsinki: Edita.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet - Johdatus julkisoi-
keuteen*. Helsinki: Talentum.

Juuti, P. 2006. *Organisaatiokäyttäytyminen*. Helsinki: Otava.

Juuti, P. & Virtanen, P. 2009. *Organisaatiomuutos*. Helsinki: Otava.

Kananen, J. 2008. *Kvantti - Kvantitatiivinen tutkimus alusta loppuun*. Jyväskylä: Jyväskylän
ammattikorkeakoulu.

Kananen, V. 2011. *Kvantti - Kvantitatiivisen opinnäytetyön kirjoittamisen käytännön opas*.
Jyväskylä: Jyväskylän ammattikorkeakoulu.

Koskinen, S. & Kulla, K. 2013. *Virkamiesoikeuden perusteet*. Helsinki: Talentum.

Lämsä, A. M. & Hautala, T. 2005. *Organisaatiokäyttäytymisen perusteet*. Helsinki: Edita.

Mäkinen, O. 2006. *Tutkimusetiikan ABC*. Helsinki: Tammi.

Parviainen, M. 2010. *Kenen on vastuu? - Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa*. Helsinki:
Edita.

Peltonen, T. 2007. *Johtaminen ja organisointi*. Keuruu: KY-Palvelu Oy.

Ponteva, K. 2012. *Muutoksessa*. Helsinki: Sanoma Pro Oy.

Robbins, S. P. & Judge, T. A. 2013. *Organizational Behavior. Fifteenth Edition*. Essex: Pear-
son.

Stenvall, J. & Virtanen, P. 2007. *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita.

Vehkalahti, K. 2014. *Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät*. Helsinki: Finn Lectura.

Virtanen, P. & Stenvall, J. 2014. *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma.

Vilka, H. 2007. *Tutki ja mittaa. Määrällisen tutkimuksen perusteet*. Jyväskylä: Gummerus.

Ylitalo, K. & Ylitalo, M. 2009. *Työyhteisö muutosmurroksessa - Ihmisyys muutoksen kohtaami-
sessa ja johtamisessa*. Helsinki: TTK.

Sähköiset lähteet

Andström, K. 2003. *Perusasioita oikeustieteestä - julkisoikeus*. Helsinki: Helsingin yliopiston
avoin yliopisto. Viitattu 10.12.2014.
<http://www.avoin.helsinki.fi/kurssit/oikjohd/materiaali/osa4.html>

Pahkin, K. & Vesanto, P. 2013. *Organisaatiomuutos työntekijän näkökulmasta*. Helsinki: TTK.
Viitattu 14.12.2014. http://www.ttl.fi/fi/verkkokirjat/Documents/Org_tyont_net.pdf

YT-lain mukainen menettelytapa muutostilanteissa. 2012. Viitattu 19.12.2014

http://www.valtiokonttori.fi/fi-FI/Virastoille_ja_laitoksille/Henkilostohallintoa_ja_johtamista_tukevat_palvelut/Uudelleensijoittaminen_ja_liikkuvuus/Tyonantajatoiminnan_pelisaannot/YTLain_mukainen_menettelytapa

Valtion talousarvioesitykset. 2014. Viitattu 2.12.2014.
[http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2015&lang=fi&maindoc=/2015/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:123:379:513:](http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2015&lang=fi&maindoc=/2015/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:123:379:513)

Virka- ja työehdot - Yhteistoiminta. 2014. Viitattu 19.12.2014.
http://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/05_Virka_ja_tyoehdot/15_yhteistoiminta/

Julkaisemattomat lähteet

Helander, J. Hallintojohtajan haastattelu 29.1.2015. Helsinki: Helsingin käräjäoikeus.

Helsingin käräjäoikeuden työjärjestys 1.1.2013. 2012. Helsinki: Helsingin käräjäoikeus.

Helsingin käräjäoikeuden työjärjestys 1.1.2014. 2013. Helsinki: Helsingin käräjäoikeus.

Helsingin käräjäoikeudessa hakemusasioita hoitavien sihteerien toimenkuva pääpiirteittäin. 2010. Helsinki: Helsingin käräjäoikeus.

Helsingin käräjäoikeuden toimintaohje käräjäsihteerin toimenkuvasta. 2015. Helsinki: Helsingin käräjäoikeus.

Helsingin käräjäoikeus - Pääasialliset asiakaspalvelukeskuksen työtehtävät. 2010. Helsinki: Helsingin käräjäoikeus.

Helsingin käräjäoikeuden sopimus yhteistoiminnasta. 2014. Helsinki: Helsingin käräjäoikeus.

Helsingin käräjäoikeuden vuosikertomus 2013. 2014. Helsinki: Helsingin käräjäoikeus.

Kuvat

Kuva 1: Muutoksen vaiheet (Lämsä & Hautala 2005, 186.)	10
Kuva 2: Julkisoikeuden osa-alueet (Husa & Pohjolainen 2014, 32.)	12
Kuva 3: Tuomioistuinlaitos (Tuomioistuimet 2014.)	26

Kuviot

Kuvio 1: Kyselyyn vastanneiden sijoittuminen osastoittain	33
Kuvio 2: Käräjäsihteerien työkokemus vuositasolla	33
Kuvio 3: Muutoksen vaikutus käräjäsihteerien kokonaiskuvaan	34
Kuvio 4: Työtehtävien uudistuminen muutoksen johdosta	34
Kuvio 5: Muutos työn määrään vaikuttavana tekijänä	35
Kuvio 6: Muutokseen sopeutuminen käräjäsihteereittäin	35
Kuvio 7: Yhteishenki muutoksen jälkeen	36
Kuvio 8: Mielenpitojen jakautuminen muutostarvetta koskien	38

Liitteet

Liite 1 Kyselylomake	45
----------------------------	----

Liite 1 Kyselylomake

Kysely kärjäsihteereille osastojaon muutoksen vaikutuksista

Kysely toteutetaan oppimäytetyön osana. Kyselyyn vastataan anonyymisti eikä tuloksia hyödynnetä ulkopuolisiin tarkoituksiin.

Taustatiedot

1. Millä lainkäyttöosastolla työskentelet nykyään?

- 1. osasto
- 2. osasto
- 3. osasto
- 4. osasto

2. Kuinka kauan työskentelit vanhan osastojaon mukaisesti?

- Alle vuoden
- 1-5 vuotta
- 5-10 vuotta
- Yli 10 vuotta

Muutoksen vaikutukset

3. Millainen vaikutus osastonjaon muutoksella on ollut toimenkuvaasi kokonaisuutena arvioiden?

- Helppo
- Keskinäkertainen
- Merkittävä
- En osaa sanoa

4. Kuinka paljon työtehtäväsi ovat uudistuneet muutoksesta johtuen?

- Vähän
- Paljon
- Ei ollenkaan
- En osaa sanoa

5. Miten muutos on vaikuttanut työmäärääsi suhteessa entiseen?

- Vähentävästi
- Enentävästi
- Ei mitenkään
- En osaa sanoa

6. Oliko muutokseen helppo sopeutua?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

7. Miten arvioisit osastosi yhteishenkeä muutoksen jäljiltä?

- Huonompi
- Parempi
- Samankaltainen
- En osaa sanoa

8. Mitä hyötyä suuremmasta osastokoosta on ollut työssäsi?

9. Miten suurentunut osastokoko on hankaloittanut työntekoa?

10. Oliko osastokoon muutos mielestäsi tarkoituksenmukainen toimenpide?

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

Kiitos vastauksestasi!

Tietojen lähetykset

Tallenna