

# **Laadun osatekijät hallintotuomioistuimissa**

**Työryhmämietintö**

**Luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005**

	Sivu
1 Taustaa	3
1.1 Työryhmän tehtävä ja sen asettaminen	3
1.2 Työryhmän toiminnasta	4
2 Tuomioistuinten laadunhallinta ja valtion talousarvio	5
2.1 Laki valtion talousarviosta	5
2.2 Valtion talousarvio 2005	6
2.3 Valtion talousarvio 2006	
3 Selvityksiä laatutekijöistä	7
3.1 Tuottavuus ja laatu läänioikeuksissa 11.2.1994	7
3.2 Uudenmaan läänioikeuden toiminnan/palvelun laatutekijät 11.2.1994	8
3.3 Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 17.12.1998	8
3.4 Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankeet	9
4 Tavoitteet hallintotuomioistuinten yhteisen laatujärjestelmän kehittämisessä	10
4.1 Oikeusturvan parantaminen asiakasnäkökulmasta	10
4.2 Riippumattomuuden kunnioittaminen	10
4.3 Realistisuus ja käytännönläheisyys	11
4.4 Kokonaiskuva laadusta	11
4.5 Suhteellisuus ja vuorovaikutus	12
5 Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvat lainkäyttöasiat	13
6 Laatutiedon hyödyntäminen eri yhteyksissä	14
6.1 Yleistä	14
6.2 Vain tuomioistuimen omaan käyttöön jäävä laatu-tieto	14
6.3 Tavoite- ja kehityskeskustelut korkeimman hallinto-oikeuden kanssa	14
6.4 Hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokoukset	15
6.5 Tulos- ja resurssineuvottelut oikeusministeriön kanssa	16
6.6 Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus	18
6.7 Eduskunnan informoiminen hallintolainkäytön tilasta	20
7 Laatu-tietojen yleisöjulkisuus ja salassapito	21
8 Johtopäätökset	22
8.1 Yleistä	22
8.2 Seurattavat laadun osatekijät	23
1) Muutoksenhakualttius	23
2) Selvittämisvelvollisuuden toteutuminen	23
3) Oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutuminen	24
4) Valituksenalaisten päätösten muuttuminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa	24
5) Päätösten selkeys ja ymmärrettävyys	25
6) Oikeudenkäynnin joutuisuus	26
7) Kantelu- ja purkuhakemusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa	26

# 1 Taustaa

## 1.1 Työryhmän tehtävä ja sen asettaminen

Korkein hallinto-oikeus asetti 13.2.2004 projektin selvittämään hallintotuomioistuinten yhteistyötä ja lainkäytön valvonnan kehittämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla. Projektista laadittiin muistio, joka julkaistiin 22.12.2004 muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilla ([www.kho.fi](http://www.kho.fi) ja [www.hfd.fi](http://www.hfd.fi)).

Hallintotuomioistuimilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä yleisiä hallintotuomioistuimia (alueelliset hallinto-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ja korkein hallinto-oikeus) että hallintolainkäytön alalla toimivia erityistuomioistuimia (markkinaoikeus ja vakuutus oikeus).

Projektissa asetettiin jatkovalmistelua varten neljä työryhmää. Projektimuistion mukaan ensimmäinen työryhmä selvittää, mitä laadullisia tekijöitä voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen seurata hallintotuomioistuinten toiminnassa. Tällaisen laadullisen arvioinnin tuloksia hallintotuomioistuimet voivat hyödyntää toimintansa kehittämisessä. Lisäksi tällaisen laadullisen arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon hallintotuomioistuinten resursseja koskevissa neuvotteluissa. Toinen työryhmä selvittää, millaisia valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 tarkoitettuja käsittelyaikataivoitteita voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asettaa hallintotuomioistuinten toiminnassa. Kolmas työryhmä selvittää hallintotuomioistuinten koulutustarpeita sekä niiden koulutusyhteistyön kehittämistä ja lisäämistä. Neljäs työryhmä selvittää, miten korkeimmassa hallinto-oikeudessa voidaan lainkäyttöasioiden ratkaisemisen yhteydessä ja muilla tavoin kerätä aineistoa hallintotuomioistuinten päätöstoiminnan laadusta niiden toiminnan kehittämistä varten. Kunkin työryhmän puheenjohtaja nimesi jäsenet johtamaansa työryhmään.

Edellä mainitun projektimuistion mukaan nyt kyseessä olevan työryhmän tehtävänä oli selvittää, mitä laadullisia tekijöitä voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen seurata hallintotuomioistuinten toiminnassa. Tällaisen laadullisen arvioinnin tuloksia hallintotuomioistuimet voivat hyödyntää toimintansa kehittämisessä. Lisäksi tällaisen laadullisen arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon hallintotuomioistuinten resursseja koskevissa neuvotteluissa.

Projektimuistiosta käytetään ilmaisua "kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen". Hallintotuomioistuinten yhteistyössä on tavoitteena kehittää oikeusturvaa, jota ne tarjoavat ihmisille, yrityksille ja yhteisöille sekä hallintoviranomaisillekin. Siinä mielessä kehitystyö tapahtuu asiakasnäkökulmasta. Samalla on otettava huomioon tuomioistuinten ja tuomareiden ratkaisutoiminnan riippumattomuus. Vastaavasti on kunnioitettava tuomioistuimen toiminnan tuloksellisuudesta vastaavan päällikkötuomarin oikeutta ja velvollisuutta johtaa tuomioistuimen toimintaa.

Tämän työryhmän puheenjohtajaksi projektin ohjausryhmä nimesi ylituomari **Hannu Renvallin** Turun hallinto-oikeudesta ja varapuheenjohtajaksi hallintoneuvos **Pekka Vihervuoren** korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Ylituomari Renvall kutsui työryhmään jäseniksi ylituomari **Pekka Kainlaurin** Vaasan hallinto-oikeudesta, ylituomari **Olli Mäkisen** markkinaoikeudesta, vakuutus oikeustuomari **Olli Olanterän**

vakuutusoikeudesta, hallinto-oikeustuomari **Anja Sahlan** Helsingin hallinto-oikeudesta ja hallintopäällikkö **Anna-Kaisa Marskin** Rovaniemen hallinto-oikeudesta. Työryhmän sihteerinä toimi projektipäällikkö **Timo Ahvenniemi** korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksessa eli korkeimman hallinto-oikeuden presidentin sekä alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutusoikeuden ylituomareiden kokouksessa 1.3.2005 käsiteltiin kaikkien neljän työryhmän senhetkisiä työvaiheita.

Hallintotuomioistuinten päällikkötuomareiden kokouksessa 15.11.2005 käsiteltäneen kaikkien neljän työryhmän mietintöjä ja niihin sisältyviä esityksiä.

## **1.2 Työryhmän toiminnasta**

Työryhmä kokoontui kahdeksan kertaa. Työryhmän kokouksissa olivat asiantuntijoina kuultavina

- 23.3.2005 hallitusneuvos Heikki Liljeroos oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksiköstä,
- 6.4.2005 eduskunnan lakivaliokunnan sihteerit valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo ja valiokuntaneuvos Risto Eerola sekä käräjätuomari Antti Savela Kuusamon käräjäoikeudesta sekä
- 11.5.2005 valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti valtiovarainministeriöstä.

## 2 Tuomioistuinten laadunhallinta ja valtion talousarvio

### 2.1 Laki valtion talousarviosta

Laki valtion talousarviosta (423/1988) muuttui huomattavasti vuonna 2004. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp) todetaan sivuilla 43 ja 44:

"Tulosohjausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei muutettaisi viranomaisten välistä toimivallanjakoa eikä varsinkaan puututtaisi esimerkiksi tuomioistuinten ja syyttäjäviranomaisten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Oikeudenhoidossa tulosohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut tai syyttäjien syyteharkinta eikä tulosohjauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön tai syyteharkintaan. Tilinpäätösraportoinnissa ei siten myöskään ryhdyttäisi arvioimaan tai seuraamaan esimerkiksi yksittäisen tuomioistuinratkaisun yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai laatua. Tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin kohteena sen sijaan on valtion varojen käyttö oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtäviin. Erityisesti tulosohjauksen kohteena voi olla ja tuleekin olla oikeushallinnon tehtävä luoda puitteet tehokkaasti toimivalle oikeudenhoidolle. Oikeussuojan saatavuus ja oikeussuojan saamisen tehokkuus ovat indikaattoreita oikeusvaltion tilasta ja samalla keskeisiä oikeushallinnon yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita siltä osin kuin on kyse puitteiden luomisesta. Tuomioistuimilla ja syyttäjälaitoksella on myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoinnista. Nämä seikat kuuluvat riippumattomuuden estämättä tilivelvollisuuden piiriin. Laadunhallinnan ottaminen erityisesti tuloksellisuuden osa-alueeksi mahdollistaa myös muiden kuin määrällisten ja käsittelyaikaa koskevien seikkojen ottamisen huomioon tulosohjauksessa sekä antaa mahdollisuuksia kehittää oikeuslaitosta koskevaa tuloksellisuusraportointia oikeusvaltion keskeisten institutionaalisten puitteiden ja menettelyiden järjestämisen onnistumista ja toimivuutta suhteessa kustannuksiin arvioivaksi raportointijärjestelmäksi."

### 2.2 Valtion talousarvio 2005

Eduskunta hyväksyi 22.12.2004 valtion talousarvion vuodelle 2005. Talousarviossa todetaan luvun 25.10 (Tuomioistuinlaitos) selvitysosassa:

"Tuomioistuinten tulosohjausta lainkäytön laadullisten tavoitteiden määrittelyn ja arvioinnin osalta kehitetään. Yleisten tuomioistuinten osalta tämä toteutetaan korkeimman oikeuden ja hovioikeuksien yhteistyönä. Hallintolainkäytön arviointia ja siihen liittyvää vuorovaikutusta hallintotuomioistuinten välillä kehitetään korkeimman hallinto-oikeuden asettaman työryhmän esittämien suuntaviivojen mukaisesti."

### 2.3 Valtion talousarvio 2006

Hallitus antoi 16.9.2005 esityksen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2006 (HE 119/2005 vp). Talousarvioesityksen luvun 25.10 (Tuomioistuinlaitos) selvitysosassa todetaan:

"Tuomioistuinten lainkäytön laadullisten tavoitteiden määrittelyä ja arviointia kehitetään. Yleisten tuomioistuinten osalta tämä toteutetaan korkeimman oikeuden ja hovioikeuksien yhteistyönä. Hovioikeuspiireittäin jatketaan hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien yhteisiä laatuhankeita. Hallintotuomioistuimissa laatuhanke on käynnissä korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutusosaston yhteistyönä. (...)"

### 3 Selvityksiä laatutekijöistä

#### 3.1 Tuottavuus ja laatu lääninoikeuksissa 11.2.1994

Ennen nykyisiä, vuonna 1999 perustettuja hallinto-oikeuksia yleisinä alueellisina hallintotuomioistuimina toimivat lääninoikeudet. Lääninoikeuksien (LO) tuottavuus- ja laatuhanke Tuottavuus ja laatu lääninoikeuksissa -loppuraportti julkaistiin 11.2.1994 (Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston julkaisusarja 1/94).

Loppuraportissa on muun ohella selvitetty lainkäyttöpäätöksen laatutekijöitä (sivu 25):

"Päätöksen laatu voidaan jakaa seuraaviin osatekijöihin:

A. Päätöksen oikeusvarmuus, jonka keskeiset laatu-ulottuvuudet ovat:

1. Päätöksen lainmukaisuuteen liittyvät tekijät
  - lopputuloksen lainmukaisuus (sisällöllinen lainmukaisuus)
  - päätökseen johtavien menettelyjen oikeudenmukaisuus, tehokkuus, tarkoituksenmukaisuus ja tasapuolisuus
2. Päätösten yhdenmukaisuus
  - akseleilla KHO-LO, LO:t keskenään, LO:n jaostot
3. Päätöksen perusteleminen
4. Kielellinen ymmärrettävyys ja oikeakielisyys

B. Asian käsittelyaika

- käsittelyaika vireilletulosta päätöksen tiedoksiantamiseen
- muut käsittelyajan jaksottamisperusteet

C. Päätöksen kustannukset

- kustannukset asianosaisille (maksut, asiointi, avustajat)
- kustannukset valtiolle
- kustannukset kansantaloudelle."

Tuottavuus ja laatu lääninoikeuksissa -loppuraportissa käydään läpi myös asiakassuhteiden laatutekijät (sivu 26):

"1. Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus

- alueellinen
- välitön asiointimahdollisuus
- eri vireillesaattamistapojen käyttömahdollisuudet

2. Asiakasneuvonta ja yksilöllinen ohjaus

- yleinen neuvontapalvelu
- yksilöllinen ohjaus ja informointi eri käsittelyvaiheissa

3. Ulkoinen tiedotus
  - yksittäisistä päätöksistä
  - noudatetusta oikeuskäytännöstä"

### **3.2 Uudenmaan lääninoikeuden toiminnan/palvelun laatutekijät 11.2.1994**

Lääninoikeuksien tuottavuus- ja laatuhankkeessa julkaistiin edellä mainitun loppuraportin lisäksi muun muassa Uudenmaan lääninoikeuden toiminnan/palvelun laatutekijät -erillisraportti (Oikeusministeriön oikeushallinto-osaston julkaisusarja 1A/94). Siinä on käyty läpi muun muassa seuraavia tuotetun päätöksen laatutekijöitä (sivu 4):

"A. Päätöksen oikeusvarmuuden laatutekijät

1. Päätöksen lainmukaisuus
2. Päätösten yhdenmukaisuus
3. Päätöksen perusteleminen
4. Päätöksen kieli/kielenkäyttö

B. Asian käsittelyaika

C. Päätöksen kustannukset"

Uudenmaan lääninoikeuden toiminnan/palvelun laatutekijät -erillisraportissa on selvitetty myös toiminnan laatutekijöitä (sivu 12):

"A. Asiakasyhteyksien laatutekijät

1. Palvelujen saatavuus
2. Asiakasneuvonta/yksilöllinen ohjaus
3. Ulkoinen tiedotus/yleinen ohjaus

B. Toimintajärjestelmän ja fyysisten voimavarojen laatutekijät

1. Organisaatio
2. Töiden jäsentely ja työnkulku
3. Töiden organisointi
4. Työolosuhteet
5. Sisäinen viestintä

C. Henkilöstöä koskevat laatutekijät

1. Koulutustaso ja sopivuus tehtäviin
2. Työilmapiiri
3. Esimiestyö/johtaminen
4. Yhteistoiminta/vaikuttaminen"

### **3.3 Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa 17.12.1998**

Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa -mietintö julkaistiin 17.12.1998 (N:o 433/31/98, oikeusministeriön julkaisu). Sekä hallinto- että riita- ja rikostuomioistuinten toimintaa koskevassa mietinnössään työryhmä ryhmitteli laatutekijät

oikeudenkäyntimenettelyn, ratkaisun, asiakaspalvelun ja organisaation osalta seuraavasti (sivu 35):

Oikeudenkäyntimenettelyn laatutekijät:

- asianosaisten tasapuolinen ja hyvä kohtelu
- tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus
- kohtuullinen käsittelyaika
- menettelyn yhdenmukaisuus
- julkisuuden toteutuminen
- kohtuulliset kustannukset

Ratkaisun laatutekijät:

- lainmukaisuus
- yleisen oikeuskäsityksen vastaavuus
- riittävät ja selkeät perustelut
- vastaaminen kysymyksiin
- ymmärrettävyys
- rakenteellinen yhdenmukaisuus
- sisällöllinen yhdenmukaisuus
- oikeakielisyys
- ennustettavuus

Asiakaspalvelun laatutekijät:

- neuvonta ja ohjaus
- asiantuntemus
- hyvä ja asiallinen kohtelu
- palveluasenne
- palvelu asiakkaan omalla kielellä
- tiedotus
- palvelujen saatavuus

Organisaation laatutekijät:

- tavoitteellinen johtaminen
- organisaation toimivuus
- työprosessien toimivuus
- vastuiden selkeyttäminen
- ammattitaito ja koulutus
- sisäinen tiedottaminen
- hyvä työilmapiiri

### **3.4 Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankkeet**

Viime vuosina laatuyhteistyön luomisessa ovat olleet aktiivisia Rovaniemen hovioikeus ja sen tuomiopiirin kärjäoikeudet. Siinä yhteydessä on laadittu ehdotus yleisten tuomioistuinten laatumittaristoksi (Oulun kärjäoikeuden kotisivut <http://www.oikeus.fi/6028.htm>).

## **4 Tavoitteet hallintotuomioistuinten yhteisen laatujärjestelmän kehittämisessä**

### **4.1 Oikeusturvan parantaminen asiakasnäkökulmasta**

Laatujärjestelmän ja laadunhallinnan kehittämisessä on tavoitteena parantaa yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvaa hallintoasioissa. Laadunhallinnassa on siten koko ajan asiakasnäkökulma.

Perustavoitteena hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnan kehittämisessä on tietenkin se, että niiden antamat päätökset ovat oikeita ja lainmukaisia. Siten tavoitteena on, että hallintotuomioistuinten päätökset vastaisivat mahdollisimman hyvin niitä hallintolainkäytössä sovellettavien säädösten tavoitteita, jotka ilmenevät kansallisessa lainsäädännössä, EY-säädöksissä ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Systemaattisen laadunhallinnan avulla kukin hallintotuomioistuin voi kehittää omaa toimintaansa. Yhtenä välineenä laadun parantamiseen ovat tavoite- ja kehityskeskustelut korkeimman hallinto-oikeuden edustajien kanssa. Tavoitteena on alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen, markkinaoikeuden, vakuutus-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteistyön puitteissa toimiva laatujärjestelmä.

On vaikeaa määrittellä rajaa laadunhallinnalle ja normaalille toiminnan kehittämiselle, jota hallintotuomioistuimissa on tehty jo pitkään. Laadunhallinnan voidaan kuitenkin katsoa sisältävän pitemmälle vietyä hyvien toiminta- ja työskentelytapojen määrittelemistä, tavoitteiden asettamista toiminta- ja työskentelytapojen kehittämiselle sekä sen seuraamista, saavutetaanko tavoitteet.

### **4.2 Riippumattomuuden kunnioittaminen**

Kun hallintotuomioistuimet lisäävät yhteistyötään laadunhallinnassa, on samalla kunnioitettava niiden riippumattomuutta. Ne ovat myös oikeusasteellisesti riippumattomia. Yleisten alueellisten hallintotuomioistuinten antamien lainkäyttöraatkaisujen valtakunnallisen yhtenäisyyden takaa muutoksenhakumahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Laatuyhteistyössä ei ole kysymys siitä, että korkein hallinto-oikeus pyrkisi sen kautta vaikuttamaan muissa hallintotuomioistuimissa vireillä olevien tai niihin vireille tulevien oikeudenkäyntien lopputuloksiin.

Tuomioistuinten organisatorisen riippumattomuuden lisäksi on otettava huomioon yksittäisten tuomareiden riippumattomuus. Laatuyhteistyön puitteissakaan ei tule muodostaa sellaisia säädösten tulkintaohjeita, jotka vaarantaisivat tuomioistuinten tai yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden lainkäyttöasioiden ratkaisemisessa.

Hallintotuomioistuinten laatujärjestelmä perustuu hallintotuomioistuinjärjestelmän sisällä tapahtuvaan arviointiin ja tilastotietoihin. Sen lisäksi on tarpeellista ja erittäin suotavaa, että muun muassa akateeminen yhteisö seuraa hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnan laatua. Tuomioistuimet voivat myös tilata erilaisia laatukartoituksia tutkimuslaitoksilta ja muilta ulkopuolisilta toimijoilta. Niihin voi sisältyä esimerkiksi asiakaskyselyjä.

### 4.3 Realistisuus ja käytännönläheisyys

Hallintotuomioistuinten laatuysteistyössä on tavoitteena realistisesti toteutettavissa olevan, käytännönläheisen laatujärjestelmän rakentaminen. Se ei saa kohtuuttomasti rasittaa tuomioistuinten varsinaista toimintaa eli lainkäyttöasioiden ratkaisemista. Työryhmän tavoitteena ei siten ollut muodostaa listaa kaikista laatu tekijöistä, joita olisi hyvä seurata hallintotuomioistuinten toiminnassa. Seurattavien laatu tekijöiden on oltava sellaisia, että niitä voidaan myös käytännössä seurata vuosittain normaalin lainkäyttötoiminnan yhteydessä, ilman merkittäviä lisäpanostuksia.

Seurattavien laatu tekijöiden välillä voidaan tehdä perusjaottelu mitattaviin ja arvioitaviin laatu tekijöihin.

Tietojen kerääminen mitattavista laatu tekijöistä ei edellytä kovin paljon henkilövoimavaroja. Kyseessä ovat oikeusministeriön ylläpitämästä Business Objects -raportointijärjestelmästä saatavat tilastotiedot, joita hallintotuomioistuimet voivat tilata oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta. Tulevaisuudessa tuomioistuimissa voitaneen tehdä itsekin suuri osa tilastoajoista.

Arvioitavien laatu tekijöiden seurannassa on sen sijaan aina kyse siitä, että jotkut henkilöt arvioivat laadun tasoa. Siihen käytetty aika on poissa tuomareiden ja esittelijöiden varsinaisten työtehtävien hoitamisesta eli lainkäyttötoiminnasta, vaikka arviointi olisi järjestetty tehokkaasti normaalin ratkaisutoiminnan yhteyteen. Tämä koskee kaikkia kahtatoista hallintotuomioistuinten laatuysteistyössä mukana olevaa tuomioistuinta, mutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa arvioinnin aiheuttama työmäärä on moninkertainen, koska sen on tarkoitus kerätä laatu tietoa myös kaikista muista yhdestätoista tuomioistuimesta.

Lisäksi on muistettava, että pelkkä tietojen kerääminen arvioitavista ja mitattavista laatu tekijöistä ei riitä. Seurantatietoja tulee myös analysoida ja tiivistää päällikkötuomarikokouksia varten sekä niitä tavoite- ja kehityskeskusteluja varten, joita korkeimman hallinto-oikeuden edustajat käyvät muiden hallintotuomioistuinten edustajien kanssa.

### 4.4 Kokonaiskuva laadusta

Työryhmä kävi läpi useita kymmeniä eri laatu tekijöitä ja -kriteereitä, joiden kautta voitaisiin tarkastella hallintotuomioistuinten ratkaisutoimintaa. Koska tavoitteena kuitenkin on realistinen laatu järjestelmä, moni hyödyllinen ja mielenkiintoinen laatu tekijä karsiutui pois. Tällaisia ovat esimerkiksi täydennyskoulutuksen määrä, johtamisen tavoitteellisuus, ulkoinen tiedottaminen (Finlex, lehdistötiedotteet), sisäinen tiedottaminen lainkäyttöasioissa, yhdenmukainen menettely eri jaostoilla, asianosaisten ja ulkopuolisten luottamus oikeudenkäyntimenettelyyn, työyhteisön henkinen hyvinvointi, laadunhallinnan suunnittelun taso sekä markkinaoikeuden ja vakuutus oikeuden antamien päätösten muuttuminen korkeimmassa oikeudessa.

Laatuysteistyössä seurattaviksi esitettävien laatu tekijöiden seuranta on lähtökohtaisesti vuodesta toiseen jatkuvaa. Lisäksi voi osoittautua tarpeelliseksi seurata joitakin muita laatu tekijöitä lyhempinä ajanjaksoina.

Vaikka työryhmä ei tässä mietinnössään esitä jotakin tiettyä laadun osatekijää seurattavaksi hallintotuomioistuinten yhteisessä laatujärjestelmässä, yksittäinen tuomioistuin voi seurata sitä omassa toiminnassaan. Hallintotuomioistuinten päällikkötuomarit voivat myös muokata seurattavien laatutekijöiden listaa marraskuun 2005 kokouksessaan ja saatujen kokemusten perusteella myöhemmissä kokouksissaan. Lisäksi joistakin laatutekijöistä on mahdollista tehdä erillisiä kartoituksia.

Seurattavien laatutekijöiden lukumäärän on oltava kohtuullinen, koska tavoitteena on realistinen laatujärjestelmä. Toisaalta seurattavia laatutekijöitä on oltava riittävän monta, jotta niiden seurantatiedoista voidaan muodostaa kattava kokonaiskuva yksittäisen tuomioistuimen ratkaisutoiminnan laadusta tietyssä vuonna. Laatutekijöitä ei olekaan mielekästä seurata yksittäisinä, erillisinä kriteereinä. Sen vuoksi jäljempänä pyritään usein käyttämään ilmaisua "laadun osatekijät", joka kuvaa paremmin sitä, että yksittäisistä seurattavista tekijöistä on muodostettava kokonaiskuva.

#### **4.5 Suhteellisuus ja vuorovaikutus**

Hallintotuomioistuinten laatuyhteistyössä ei ole tavoitteena optimaalisen laadun määrittäminen. Tavoitteena ei myöskään ole asettaa hallintotuomioistuinta paremmuusjärjestykseen. Tavoitteena on suhteuttaa tietyssä vuonna määritelty laadun taso aikaisempien vuosien laatutietoihin. Siten laatuarvioinnissa verrataan laadun tilaa aikaisempaan ja asetetaan tavoitteita tulevalle.

Tavoitteena on kehittää vuorovaikutusjärjestelmä, jossa tiettyihin samoihin laadun osatekijöihin kohdistuu seuranta sekä korkeimman hallinto-oikeuden taholta että muiden yhteistyössä mukana olevien tuomioistuinten taholta.

Suhteellisuus ja vuorovaikutus laatu seurannassa tulevat esiin erityisesti jäljempänä jaksossa 6.3, jossa selostetaan laatutiedon hyödyntämistä korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten välisissä tavoite- ja kehityskeskusteluissa.

## 5 Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvat lainkäyttöasiat

Nyt kyseessä oleva laatujärjestelmän kehittäminen kohdistuu lainkäyttöasioihin, joissa prosessilakina on hallintolainkäyttölaki (586/1996). Suomen perustuslain (731/1999) 99 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa ja valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Kukin hallintotuomioistuin seuraa kaikkia antamia päätöksiä pyrkiessään parantamaan toimintansa laatua. Hallintotuomioistuinten laatu yhteistyössä keskeisintä aineistoa ovat kuitenkin ne alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden päätökset, joihin on haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, sekä muutoksenhaun yhteydessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuleva oikeudenkäyntiaineisto. Koska vakuutusosoikeus on suurimmassa osassa käsittelemistään asioista ainoa tuomioistuinaste eikä sen päätöksistä valiteta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vakuutusosoikeuden asema on laatu yhteistyön suhteen haasteellisempi kuin alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden. Sama koskee tietenkin myös korkeinta hallinto-oikeutta itseään, koska se toimii ylimpänä tuomioistuinasteena.

Vuonna 2004 yleiset alueelliset hallinto-oikeudet, mukaan lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, ratkaisivat 21 214 lainkäyttöasiaa. Samana ajanjaksona niistä saapui korkeimpaan hallinto-oikeuteen 3 135 lainkäyttöasiaa. Vaikka nämä luvut kuvaavat osittain eri lainkäyttöasioiden joukkoja ja vaikka joissakin asiaryhmissä on valituskieltoja, lukujen perusteella voidaan tehdä karkea arvio, että noin 85 prosentissa hallinto-oikeuksien käsittelemistä asioista niiden päätöksiin ei haettu muutosta.

Alueellisten hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden päätöksiin voidaan yleensä hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Osassa asioita on kuitenkin ensin haettava valituslupaa. Esimerkiksi vuonna 2004 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 3 719 uutta lainkäyttöasiaa, joista valituslupa-asioita oli 1 378 eli noin 37 prosenttia.

Vuonna 2004 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista lainkäyttöasioista 3 135 eli noin 84 prosenttia koski yleisten alueellisten hallintotuomioistuinten antamia päätöksiä. Lainkäyttöasioita, jotka koskivat markkinaoikeuden antamia päätöksiä, saapui 63. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 5 purkuasiaa, jotka koskivat vakuutusosoikeuden antamia päätöksiä.

## 6 Laatumiedon hyödyntäminen eri yhteyksissä

### 6.1 Yleistä

Valittaessa laadun osatekijöitä seurannan kohteiksi on olennaista, missä yhteyksissä niiden seurannasta saatavaa tietoa käsitellään ja hyödynnetään.

Kuten jäljempänä selostetaan, laatumietoa voidaan hyödyntää useassa eri yhteydessä:

- vain tuomioistuimen omaan käyttöön jäävä laatumietoa
- tavoite- ja kehityskeskustelut korkeimman hallinto-oikeuden kanssa
- hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokoukset
- tulos- ja resurssineuvottelut oikeusministeriön kanssa
- hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus
- eduskunnan informoiminen hallintolainkäytön tilasta.

### 6.2 Vain tuomioistuimen omaan käyttöön jäävä laatumietoa

Tavoitteena on, että laatumietoa kerää jokainen hallintotuomioistuin (alueelliset hallinto-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, markkinaoikeus, vakuutus-oikeus, korkein hallinto-oikeus) omasta toiminnastaan. Sen lisäksi korkein hallinto-oikeus kerää laatumietoa muiden hallintotuomioistuinten toiminnasta.

Osa laatumiedosta on sellaista, jota kukin hallintotuomioistuin kerää vain omaan käyttöönsä oman toimintansa kehittämistä varten. Niiden laatumietojien seurantatiedot eivät siten ole kohteena tavoite- ja kehityskeskusteluissa, joita korkein hallinto-oikeus käy muiden hallintotuomioistuinten kanssa. Tämä työryhmä on määrittänyt vain ne laadun osatekijät, jotka tulevat osaksi hallintotuomioistuinten yhteistä laatumietojärjestelmää. Muita laadun osatekijöitä ovat aikaisemmin mainitun Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa -mietinnön jaottelua noudattaen tyypillisesti asiakaspalvelun laatumietojät ja organisaation laatumietojät. On siis syytä muistaa, että kukin tuomioistuin on vastuussa oman toimintansa kehittämisestä laajemmin kuin mitä tapahtuu laatumietoyhteistyön puitteissa.

Se, että työryhmä ei esitä jotakin laatumietojää seurattavaksi, ei ole kannanotto sen tärkeyteen. Sekä asiakaspalvelun laatumietojät että organisaation laatumietojät ovat oleellisia, mutta korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuudet seurata muiden hallintotuomioistuinten asiakaspalvelua tai niiden organisaatioiden toimivuutta ovat rajalliset.

### 6.3 Tavoite- ja kehityskeskustelut korkeimman hallinto-oikeuden kanssa

Hallintotuomioistuinten yhteistyöprojektissa 22.12.2004 julkaistussa muistiossa on liitteenä kuvaus siitä, millainen voisi tulevaisuudessa olla yleisten hallintotuomioistuinten ja hallintolainkäytön alalla toimivien erityistuomioistuinten vuosittainen yhteistyö-, laatu- ja resurssineuvottelujärjestelmä. Siinä todetaan:

"Tammikuussa ja helmikuussa korkeimman hallinto-oikeuden edustajat keskustelevat alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden edustajien kanssa edellisen vuoden toiminnasta sekä tulevan toiminnan tavoitteista ja keinoista

niihin pääsemiseksi. Näissä tavoite- ja kehityskeskusteluissa käydään läpi kunkin tuomioistuimen vahvuuksia ja kehitystarpeita. Tapaamisissa on käytössä aineisto, jota edellisvuoden aikana on korkeimmassa hallinto-oikeudessa kerätty lainkäyttöasioiden ratkaisemisen yhteydessä ja muilla tavoin hallintotuomioistuinten päätöstoiminnan laadusta, sekä hallintolainkäyttöön liittyvää aineistoa, jota on tuotettu oikeusministeriön tietotekniikkakeskuksessa ja muilla hallinnonaloilla."

Hallintotuomioistuinten laatu yhteistyössä laatutekijöitä seuraavat toisaalta yksittäinen alueellinen hallinto-oikeus, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, markkinaoikeus ja vakuutuslaitos sekä toisaalta korkein hallinto-oikeus. Tällaisia seurattavia laatutekijöitä ovat aikaisemmin mainitun Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa -mietinnön jaottelua noudattaen tyypillisesti oikeudenkäyntimenettelyn laatutekijät ja ratkaisun laatutekijät.

Vuosittaiset tavoite- ja kehityskeskustelut käynee lähtökohtaisesti korkeimman hallinto-oikeuden johto muiden hallintotuomioistuinten johdon kanssa. Niissä keskusteluissa keskeistä aineistoa on laatutekijöiden seurannasta saatava laatu tieto.

Laatu yhteistyössä on oleellista verrata kunkin tuomioistuimen toimintaa sen toimintaan edellisvuosina. Tarkoituksena ei siten ole vertailla tuomioistuimia ja asettaa niitä keskenään paremmuusjärjestykseen. Kysymys on sen seuraamisesta, mihin suuntaan laatu yksittäisessä tuomioistuimessa on kehittymässä. Hallintotuomioistuinten yhteisessä laatu järjestelmässä voidaan kuitenkin samalla myös etsiä parhaita käytäntöjä ja toimintatapoja, joita muut hallintotuomioistuimet voivat ottaa käyttöönsä niin halutessaan.

Voidaan arvioida, että ensimmäiset tavoite- ja kehityskeskustelut käytäisiin alkuvuodesta 2007, jolloin niissä olisi käytössä vuodelta 2006 kerätty laatu tieto. Siten vasta tulevaisuus näyttää, millaisiksi tavoite- ja kehityskeskustelut muotoutuvat osana hallintotuomioistuinten laatu yhteistyötä. Yhtenä toteuttamismuotona voidaan kuitenkin esittää käytäntöä, jossa yksittäinen alueellinen hallinto-oikeus, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, markkinaoikeus ja vakuutuslaitos laativat muistiinpanot edellisvuoden toimintansa laadusta. Vastaavasti korkein hallinto-oikeus laatii muistiinpanot oman toimintansa laadusta sekä yhdentoista muun laatu yhteistyössä mukana olevan tuomioistuimen toiminnan laadusta. Nämä näkemykset olisivat laadunhallinnan osalta pohjana tavoite- ja kehityskeskusteluille. Tällainen laatutekijöiden yhteisarviointi painottuisi alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden tavoite- ja kehityskeskusteluihin. Sen sijaan korkeimman hallinto-oikeuden ja vakuutuslaitoksen osalta korostuu väistämättä enemmän itsearviointi.

#### **6.4 Hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokoukset**

Hallintotuomioistuinten yhteistyöprojektin 22.12.2004 päivätyssä järjestelmäkuvauksessa todetaan:

"Helmikuussa on korkeimman hallinto-oikeuden presidentin sekä alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutuslaitoksen ylituomareiden kokous. Kokouksen kutsuu koolle korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja hän toimii siinä puheenjohtajana. (...)

Helmikuun päällikkötuomarikokouksessa päätetään laatutavoitteista seuraavalle vuodelle. Kukin päällikkötuomari huolehtii siitä, että asetetut laatutavoitteet ovat hänen johtamansa tuomioistuimen koko henkilöstön tiedossa. (...)

Marraskuussa on Hallintotuomioistuinpäivän yhteydessä päällikkötuomarikokous, jossa puheenjohtajana toimii korkeimman hallinto-oikeuden presidentti. Kokouksessa käydään läpi tulosneuvottelujen lopputulos kokonaisuutena. Kokouksessa keskustellaan alustavasti myös siitä, miten laatutavoitteet ovat toteutumassa kuluvana vuonna. (...)"

Alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen, markkinaoikeuden, vakuutuslaitosten ja korkeimman hallinto-oikeuden päällikkötuomarikokoukset ovat keskeisessä asemassa yhteisen laatujärjestelmän rakentamisessa. Niiden kautta on mahdollista sitouttaa kyseiset tuomioistuimet yhteiseen laatujärjestelmään.

Ensimmäinen hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokous oli 1.3.2005.

Mikäli marraskuussa 2005 pidettävä päällikkötuomarikokous päättää, että tiettyjä laadun osatekijöitä aletaan seurata, tulee alkuvaiheessa eli vuonna 2006 olemaan tärkeintä saada käyntiin seurantajärjestelmä eli konkreettinen laatu tiedon kerääminen. Marraskuun 2005 tai helmikuun 2006 päällikkötuomarikokous voi niin halutessaan määrittää myös laatutavoitteita. Tavoitteiden asettaminen voi kuitenkin olla vaikeaa ennen kuin yhdeltäkään vuodelta ovat kerättyinä seurantatiedot.

## **6.5 Tulos- ja resurssineuvottelut oikeusministeriön kanssa**

Tuomioistuimen tuloksellisuudesta vastaa sen päällikkötuomari. Päällikkötuomarit ja tuomioistuinten muut johtohenkilöt neuvottelevat vuosittain oikeusministeriön edustajien kanssa tuomioistuinten käytettävissä olevista resursseista ja tulostavoitteista. Näiden resurssi- ja tulosneuvottelujen pohjalta oikeusministeriö ehdottaa valtion talousarvioesitykseen toimintamäärärahoja tuomioistuimille. Kun eduskunta on hyväksynyt valtion talousarvion, oikeusministeriö vahvistaa tuomioistuinten tulostavoitteet.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 11 §:ssä (254/2004) säädetään:

"(...) Eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion ministeriön tulee viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä hallinnonalan ja sen merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Toiminnallista tuloksellisuutta koskevien tulostavoitteiden tulee sisältää eriteltyt tavoitteet 65 §:ssä tarkoitetulle toiminnalliselle tehokkuudelle sekä tuotoksille ja laadunhallinnalle samoin kuin tarvittaessa tavoitteet henkisten voimavarojen hallintaan sisältyville seikoille.

Tulostavoitteet esitetään käyttämällä mahdollisuuksien mukaan niitä kuvaavia tunnuslukuja, joita täydennetään tarpeen mukaan laadullisesti ilmaistuilla tavoitteilla.

Ministeriön vahvistamat tulostavoitteet virastolle ja laitokselle voivat sisältyä ministeriön ja viraston tai laitoksen yhdessä allekirjoittamaan tulostavoiteasiakirjaan."

Talousarvioasetuksessa toiminnallisen tehokkuuden tiedoilla tarkoitetaan toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevia tärkeimpiä tietoja.

Tuotos- ja laadunhallinnan tiedoilla tarkoitetaan suoritteiden määrää ja aikaansaatuja julkishyödykkeitä koskevia tärkeimpiä tietoja sekä palvelukykyä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua ja niiden kehitystä koskevia tärkeimpiä tietoja samoin kuin selvitystä toiminnan vaikutuksista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen.

Oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittämistyöryhmän 28.10.2004 päivätyssä loppuraportissa mainitaan sivulla 21:

"Sektorineuvottelujen toteuttamisessa tuomioistuimissa on lähtökohdaksi otettava selkeästi se talousarviolaisakin todettu periaate, että tuomioistuimissa lainkäytön laadun ohjaus kuuluu tuomioistuinlaitokselle. Yleisissä tuomioistuimissa käräjäoikeuksien laadulliset kehittämistavoitteet linjattaisiin hovioikeuksien presidenttikokouksissa ja hovioikeuspiirikohtaisilla käräjäoikeuksien lautupäivillä. Hallintotuomioistuimissa vastaava menettely toteutuisi ylituomareiden kokouksissa."

Hallintotuomioistuinten yhteistyöprojektin 22.12.2004 päivätyssä järjestelmäkuvauksessa todetaan:

"Huhtikuussa tai toukokuussa oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden edustajat sekä muiden hallintotuomioistuinten ylituomareiden keskuudestaan valitsemat edustajat neuvottelevat hallintolainkäytön alalla toimivien tuomioistuinten eli yleisten hallintotuomioistuinten sekä markkinaoikeuden ja vakuutusosituksen resurssista seuraavana vuonna. Tässä sektorikohtaisessa neuvottelussa hyödynnetään muun ohessa helmikuun päällikkötuomarikokouksessa päätettyjä laatutavoitteita seuraavalle vuodelle. Neuvotteluja varten oikeusministeriö on laatinut alustavan luonnoksen hallinnonalan talousarvioksi. Neuvottelujärjestelmän toimivuudelle on tarpeen, että valtion talousarvioesityksessä tulee olemaan korkeimman hallinto-oikeuden momentin lisäksi erillinen momentti muita hallintotuomioistuimia varten. (...)

Elokuussa oikeusministeriö laati myöhemmin syksyllä käytäviä tulosneuvotteluja varten tuomioistuimille luonnokset tulostavoiteasiakirjoiksi seuraavalle vuodelle. Tulostavoiteasiakirjan sisältö perustuu talousarvioasetuksen 11 §:ään ja 65 §:ään. Laatutavoitteet, jotka on määritelty helmikuun päällikkötuomarikokouksessa, sisältyvät tulostavoiteasiakirjoihin. (...)

Lokakuussa ja/tai marraskuussa käydään kutakin hallintotuomioistuinta koskevat tulosneuvottelut. Niissä hyödynnetään aineistoa, jota on kertynyt arvioitaessa kyseisten tuomioistuinten toiminnan laatua. (...)"

Keväällä 2005 järjestettiin ensimmäiset sektorineuvottelut eli oikeusministeriö kävi vuotta 2006 koskevat tulosneuvottelut tuomioistuinsektoreittain. Niistä toinen koski käräjäoikeuksia ja hovioikeuksia sekä toinen alueellisia hallinto-oikeuksia, markkinaoikeutta ja vakuutusosikeutta. Lisäksi korkeimmat oikeudet kävivät omat tulosneuvottelunsa. Nämä sektoreittain käytävät resurssi- ja tulosneuvottelut hakevat vielä muotoaan. Ahvenanmaan

hallintotuomioistuimen resursseista ja tulostavoitteista neuvotellaan Ahvenanmaan käräjäoikeuden resurssi- ja tulosneuvottelussa.

Lainkäyttöasioiden käsittelyajat eli oikeudenkäynnin joutuisuus on asiakasnäkökulmasta olennainen laatutekijä. Ratkaistujen asioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja seurataankin tiiviisti oikeusministeriön kanssa käytävissä resurssi- ja tulosneuvotteluissa. Siihen, paljonko tuomioistuimet vuosittain ratkaisevat lainkäyttöasioita ja minkä mittaisiksi niiden ratkaisemien asioiden käsittelyajat muodostuvat, vaikuttavatkin keskeisesti tuomioistuinten voimavarat ja toiminnan järjestäminen.

Tuomioistuimet pystyvät jonkin verran vaikuttamaan käsittelyaikoihin tehostamalla toimintaansa. Kun tuomioistuinten käytettävissä olevat henkilöresurssit voivat tulevaisuudessa olla pikemminkin väheneviä kuin kasvavia, mahdollisesti asetettavia laatutavoitteita voi olla joiltakin osin vaikeaa saavuttaa samanaikaisesti (esimerkiksi päätösten perustelujen hiominen vs. käsittelyaikojen lyhentäminen). Nykyistä paremmilla henkilöresursseilla tuomioistuimet tuottaisivat parempaa laatua, mutta kehitystyötä on tärkeää tehdä muutenkin.

Toistaiseksi ei ole selkeitä näkemyksiä siitä, mikä merkitys muilla laatutekijöillä kuin oikeudenkäynnin joutuisuudella voisi olla oikeusministeriön kanssa käytävissä resurssi- ja tulosneuvotteluissa. Oikeusministeriön ja tuomioistuinten välisissä tulosneuvotteluissa on silti luontevaa keskustella laadunhallinnastakin. Tulosneuvotteluissa voidaan keskustella myös niistä laadun osatekijöistä, jotka jäävät hallintotuomioistuinten yhteistyön puitteissa tapahtuvan laatureurannan ulkopuolelle. Toisaalta oikeusministeriökään ei voi vaikuttaa riippumattoman tuomioistuimen lainkäyttötoimintaan eikä siihen, miten päällikkötuomari johtaa tuomioistuinta virastona.

Elinkeinoelämässä ja vähitellen myös hallinnossa ovat yleistyneet käytännöt, joissa yrityksen tai viranomaisen yksikön toiminnan laatu palkitaan taloudellisesti. On ilmeistä, että hallinnosta riippumattomien, tuomiovaltaa käyttävien hallintotuomioistuinten laatujärjestelmiin eivät sovi taloudelliset kannustimet, joita hallintoviranomainen eli esimerkiksi oikeusministeriö jakaisi harkintansa mukaan. Sama koskee luonnollisesti hallintolainkäyttöasioiden muitakin asianosaisia ja heidän edustajiaan.

## **6.6 Hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus**

Lakiin valtion talousarviosta (423/1988) ja asetukseen valtion talousarviosta (1243/1992) tehdyt mittavat muutokset tulivat voimaan keväällä 2004. Tämä valtion tulosoheutus- ja tilivelvollisuus uudistus oli yksi syy sille, että toimintavuodelta 2004 laadittiin lajissaan ensimmäinen hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus. Toimintakertomus on julkaistu sekä suomen- että ruotsinkielisenä korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilla (<http://www.kho.fi> ja <http://www.hfd.fi>).

Valtion talousarvioasetuksen 63 §:n (254/2004) 1 momentissa säädetään:

"Tilivirastona toimivan viraston ja laitoksen on laadittava kultakin varainhoitovuodelta tiliviraston tilinpäätös, joka sisältää:  
1) toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen kuvaavan toimintakertomuksen; (...)"

Valtion taloushallinnossa on oikeusministeriön hallinnonalalla kaksi tilivirastoa (tilivirastot 150 Oikeusministeriö ja 151 Rikosseuraamusvirasto). Sen sijaan tuomioistuimet eivät ole tilivirastoja erikseen eivätkä yhdessä.

Valtion talousarvioasetuksen 65 §:n (254/2004) 1 momentissa säädetään:

"Tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää:

1) johdon katsaus toimintaan ja etenkin siinä tapahtuneisiin tärkeimpiin muutoksiin sekä johdon arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä varainhoitovuoden aikana (*johdon katsaus*);

2) toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta, maksullisen toiminnan tulosta ja kannattavuutta ja yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuutta sekä niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot (*toiminnallisen tehokkuuden tiedot*);

3) suoritteiden määrää ja aikaansaatuja julkishyödykkeitä koskevat tärkeimmät tiedot sekä palvelukykyä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua ja niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot samoin kuin selvitys toiminnan vaikutuksista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen (*tuotos- ja laadunhallinnan tiedot*);

4) tärkeimmät tiedot henkilöstömäärästä, henkilöstön rakenteesta eri tehtäväryhmissä, henkilöstökuluista ja niiden rakenteesta ja työhyvinvoinnista sekä niiden kehityksestä samoin kuin osaamisen ja muun aineettoman pääoman kehityksestä sekä toimintojen ja palveluiden uusiutumisesta (*henkisten voimavarojen hallinnan tiedot*);

(...)

7) arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyyydestä sekä sen perusteella laadittu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (*sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma*);

(...)"

Valtion talousarvioasetuksen 65 a §:ssä (254/2004) säädetään:

"Jos ministeriö on 11 §:ssä säädetyllä tavalla vahvistanut tulostavoitteet virastolle tai laitokselle, joka ei toimi tilivirastona, viraston tai laitoksen on laadittava omasta toiminnastaan toimintakertomus ministeriön määräämänä aikana. Toimintakertomus on kuitenkin laadittava viimeistään varainhoitovuotta seuraavan maaliskuun 15 päivänä. Viraston ja laitoksen toimintakertomuksessa on annettava pääasialliset tiedot 65 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuista toiminnallista tuloksellisuutta koskevista seikoista sekä 7 kohdassa tarkoitettu sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma. Toimintakertomuksen hyväksyy ja allekirjoittaa viraston tai laitoksen päällikkö. Jos virastolla tai laitoksella on hallitus tai muu vastaava monijäseninen toimielin ylintä johtoa ja päätöksentekoa varten, tämä hyväksyy ja allekirjoittaa päällikön lisäksi toimintakertomuksen. Toimintakertomus laaditaan ja sen tiedot toimitetaan muutoin ministeriön määräämällä tavalla. Asianomainen ministeriö antaa tarvittaessa myös tarkempia ohjeita tässä pykälässä tarkoitettusta toimintakertomuksesta. Toimintakertomus on sen tultua hyväksytyksi lähetettävä viipymättä ministeriölle, valtioneuvoston tarkastusvirastolle ja valtiokonttorille. Toimintakertomus ja sen sisältämät tuloksellisuustiedot sijoitetaan valtiokonttorin ylläpitämään yleisessä tietoverkossa saatavilla olevaan tietopalveluun, jollei julkisuuslaista toimintakertomuksen joidenkin osien osalta muuta johdu."

Edellä selostetun mukaisesti hallintotuomioistuinten yhteisissä toimintakertomuksissa tullaan selostamaan myös niiden suoritteiden määrää ja aikaansaatuja julkishyödykkeitä koskevat tärkeimmät tiedot sekä palvelukykyä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatua ja niiden kehitystä koskevat tärkeimmät tiedot samoin kuin selvitys toiminnan vaikutuksista yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen (tuotos- ja laadunhallinnan tiedot). Tämän tiedon keräämiseen tarvitaan hallintotuomioistuinten jatkuvaa yhteistyötä laatutiedon keräämisessä.

## **6.7 Eduskunnan informoiminen hallintolainkäytön tilasta**

Suomen perustuslain (731/1999) 3 §:ssä säädetään valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista. Sen 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta. Saman lainkohdan 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Oikeusturvasta säädetään perustuslain 21 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Aikaisemmin mainitulla hallintotuomioistuinten yhteisellä toimintakertomuksella on monia funktioita, mutta yksi keskeisimmistä on tiivistää lainsäädäntövaltaa käyttävälle ja valtionaloudesta päättävälle eduskunnalle, miten tuomiovaltaa käyttävät hallintotuomioistuimet ovat kertomusvuonna onnistuneet perustuslain mukaisessa oikeusturvatehtävässään.

Hallintotuomioistuinten laatu yhteistyö tuottaa osaltaan tietoa siitä, miten kertomusvuonna hallintotuomioistuimet pystyivät tarjoamaan oikeusturvaa perustuslain asettamien vaatimusten mukaisesti:

- pääsy tuomioistuimeen
- asianmukainen käsittely eli menettelytapavaatimus
- viivytyksetön käsittely eli aikakriteeri
- käsittelyn julkisuus
- oikeus tulla kuulluksi
- oikeus perustellun päätöksen saamiseen
- muiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden toteutuminen.

Laatuyhteistyössä kertyvää tietoa voidaan luonnollisesti hyödyntää muutenkin hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen laatimisessa.

## 7 Laatatietojen yleisöjulkisuus ja salassapito

Niiden tietojen, jotka sisältyvät viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin, mutta joita ei ole julkaistu, yleisö- ja asianosaisjulkisuus sekä vastaavasti salassapito ratkaistaan lopullisesti vasta sitten, kun tietoja on pyydetty.

On selvää, että esimerkiksi hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus on kokonaan yleisöjulkinen asiakirja. Myös useimmat tuomioistuinten toiminnasta saatavat tilastotiedot ovat kokonaan yleisöjulkisia.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) julkisuusperiaatetta sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

Toisaalta esimerkiksi ne muistiinpanot, joita hallintotuomioistuimissa mahdollisesti laaditaan alkuvuoden tavoite- ja kehityskeskusteluja varten, eivät välttämättä ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettuja asiakirjoja, vaan viranomaisen palveluksessa olevan laatimia muistiinpanoja. Muistiinpanoistakin on tietenkin mahdollista laatia tarpeen mukaan myös asiakirjoja.

## 8 Johtopäätökset

### 8.1 Yleistä

Työryhmä esittää, että Helsingin hallinto-oikeuden, Hämeenlinnan hallinto-oikeuden, Kouvolan hallinto-oikeuden, Kuopion hallinto-oikeuden, Oulun hallinto-oikeuden, Rovaniemen hallinto-oikeuden, Turun hallinto-oikeuden, Vaasan hallinto-oikeuden, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen, markkinaoikeuden, vakuutusosasto ja korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttötoiminnassa aloitetaan 1.1.2006 järjestelmällinen yhteistyö laadunhallinnassa.

Työryhmä esittää, että hallintotuomioistuinten laatu-yhteistyön ensi vaiheessa pyritään seuraavien seitsemän osatekijän avulla muodostamaan näkemys kunkin laatu-yhteistyössä mukana olevan tuomioistuimen toiminnasta:

- 1) Muutoksenhakualttius
- 2) Selvittämisvelvollisuuden toteutuminen
- 3) Oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutuminen
- 4) Valituksenalaisten päätösten muuttuminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa
- 5) Päätösten selkeys ja ymmärrettävyys
- 6) Oikeudenkäynnin joutuisuus
- 7) Kantelu- ja purkuhakemusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Seurattavat laadun osatekijät käydään jäljempänä läpi yksitellen.

Laatu-yhteistyön ensi vaiheessa laadun osatekijöiden seuranta kohdistuu pääasiassa niihin lainkäyttöasioihin, joissa on haettu korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutosta alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden päätöksiin.

Hallintotuomioistuinten laatu-yhteistyön puitteissa seurattavien laadun osatekijöiden lisäksi kukin hallintotuomioistuin pyrkii seuraamaan toimintansa laatua myös itse valitsemiensa muiden laadun osatekijöiden osalta sekä kaikkien antamiensa päätösten osalta.

Vakuutusosasto osalta laatu-yhteistyö kohdistuu ensi vaiheessa kolmeen laadun osatekijään, jotka ovat oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutuminen, oikeudenkäynnin joutuisuus sekä kantelu- ja purkuhakemusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. On selvää, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan yhteydessä tapahtuvassa laatu-seurannassa ei pelkästään näiden kolmen seurattavan laadun osatekijän perusteella ole mahdollista muodostaa vakuutusosasto osalta vastaavaa näkemystä laadusta kuin voidaan tehdä alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden osalta.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden osalta laatu-yhteistyö kohdistuu ensi vaiheessa kolmeen laadun osatekijään, jotka ovat oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutuminen, oikeudenkäynnin joutuisuus sekä päätösten selkeys ja ymmärrettävyys. Siten myöskään korkeimman hallinto-oikeuden osalta ei muodostu vastaavaa näkemystä laadusta kuin alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden osalta.

## 8.2 Seurattavat laadun osatekijät

### 1) Muutoksenhakualttius

Muutoksenhakualttius on mitattava laadun osatekijä.

#### Mittaaminen

Mitattavana laadun osatekijänä muutoksenhakualttiutta seurataan alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden päätöksiin kohdistuvien muutoksenhakujen määrällä.

Tilastotietoja muutoksenhakualttiudesta muodostetaan useilta vuosilta. Analyysissä selvitetään muutoksenhakualttiuden muutoksia yksittäisten alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden osalta. Tilastotietojen analyysissä kiinnitetään huomiota lähinnä merkittäviin poikkeamiin eri vuosina. Lisäksi tarkastellaan mahdollisia huomattavia poikkeamia yksittäisen alueellisen hallinto-oikeuden tai Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen kohdalla suhteessa muihin yleisiin alueellisiin hallintotuomioistuihin. Koska yksittäisessä alueellisen hallinto-oikeuden tai Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen päätöksessä voi olla useita asianosaisia, tilastotietojen analyysissä pyritään ottamaan huomioon myös yleisissä hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden asianosaissuhteiden monimuotoisuus. Analyysissä otetaan lisäksi huomioon, että tuomioistuinten päätöksiin haetaan muutosta muistakin kuin niiden laatuun liittyvistä syistä.

Mitattavana laadun osatekijänä muutoksenhakualttiutta seurataan sekä kaikkien asioiden tasolla että pääryhmätasolla.

Yleisten hallintotuomioistuinten eli alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden uusi yhteinen diaarikaava otettiin käyttöön 1.1.2005. Siinä on 278 asianimikettä, jotka on jaettu 36 asiaryhmään ja 9 pääryhmään. Tällä hetkellä yleisten hallintotuomioistuinten diaarikaavan pääryhmät ovat:

- 1 Valtio-oikeus ja yleishallinto
- 2 Itsehallinto
- 3 Ulkomaalaisasiat
- 4 Rakentaminen
- 5 Ympäristö
- 6 Sosiaali- ja terveydenhuolto
- 7 Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat
- 8 Verot
- 9 Muut asiat

### 2) Selvittämisvelvollisuuden toteutuminen

Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on

hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Selvittämisvelvollisuuden toteutuminen on arvioitava laadun osatekijä.

#### Arvioiminen

Arvioitavana laadun osatekijänä selvittämisvelvollisuuden toteutumista seurataan siten, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa poimitaan ne muutoksenhakuasiat, joissa valituksenalaisen päätöksen lopputulos tai perustelut ovat muuttuneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa sen vuoksi, että asiaa ei ole riittävästi selvitetty alueellisessa hallinto-oikeudessa, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa tai markkinaoikeudessa, vaikka se olisi ollut mahdollista hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaista periaatetta noudattamalla.

### **3) Oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutuminen**

Oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutuminen on mitattava laadun osatekijä.

#### Mittaaminen

Mitattavana laadun osatekijänä oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutumista seurataan alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen, markkinaoikeuden, vakuutus-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimittamien suullisten käsittelyjen, katselmusten ja tarkastusten määrillä suhteessa asianosaisten esittämien pyyntöjen määrään.

Tilastotietoja muodostetaan useilta vuosilta. Analyysissä selvitetään muutoksia suullisten käsittelyjen, katselmusten ja tarkastusten määrissä yksittäisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen, markkinaoikeuden, vakuutus-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta. Tilastotietojen analyysissä kiinnitetään huomiota lähinnä merkittäviin poikkeamiin eri vuosina.

Tilastotietojen analyysissä otetaan huomioon se, että hallintotuomioistuimissa oikeudenkäyntimenettely on pääasiassa kirjallista, mutta suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus voi tuoda lisäselvitystä asiaan. Lisäksi suullisen käsittelyn toimittaminen voi tapauskohtaisesti olla osa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

### **4) Valituksenalaisten päätösten muuttuminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

Valituksenalaisten päätösten muuttuminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa on sekä mitattava että arvioitava laadun osatekijä.

#### Mittaaminen

Mitattavana laadun osatekijänä valituksenalaisten päätösten muuttumista korkeimmassa hallinto-oikeudessa seurataan sekä kaikkien asioiden tasolla että pääryhmätasolla.

Tilastotietoja muodostetaan useilta vuosilta. Analyysissä selvitetään valituksenalaisten

päätösten muuttumista yksittäisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden osalta. Tilastotietojen analyysissä kiinnitetään huomiota lähinnä merkittäviin poikkeamiin eri vuosina.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten lopputulosvaihtoehdot ovat tällä hetkellä:

1. Päätöstä valitusasiassa ei muuteta (ei lopputulokseltaan eikä perusteluiltaan)
2. Päätöksen lopputulosta valitusasiassa ei muuteta (mutta kylläkin perusteluja)
3. Päätöstä valitusasiassa muutetaan (myös lopputulokseltaan)
4. Valituslupahakemus hylätään
5. Valitusasia palautetaan
6. Ylimääräinen muutoksenhaku hyväksytään
7. Ylimääräinen muutoksenhaku hylätään
8. Siirretään hallitukselle
9. Siirretään muulle viranomaiselle
10. Asia raukeaa
11. KHO ei ota asiaa tutkittavakseen.

### Arvioiminen

Arvioitavana laadun osatekijänä valituksenalaisten päätösten muuttumista korkeimmassa hallinto-oikeudessa seurataan siten, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa poimitaan ne muutoksenhakuasiat, joissa valituksenalaisen päätöksen lopputulos tai perustelut ovat muuttuneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa muusta syystä kuin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneen uuden selvityksen takia tai laintulkinnan erojen takia. Laintulkinnallisiin eroihin, jotka voivat kohdistua myös menettelyyn eli esimerkiksi suullisen käsittelyn järjestämiseen, korkein hallinto-oikeus antaa päätöksellään ratkaisun. Arvioinnissa poimitaan sen sijaan sellaisia päätöksiä, joissa palauttamiselle tai lopputuloksen taikka perustelujen muuttamiselle on syynä esimerkiksi oikeudellisen ongelman puutteellinen hahmottaminen tai erehdys tosiseikoista taikka sovellettavasta normista.

Havaittujen puutteiden perusteella voidaan tehdä päätelmiä esimerkiksi kokemukseltaan tai henkilömäärältään riittämättömistä kokoonpanoista, hallintotuomioistuinten henkilöstön täydennyskoulutustarpeista ynnä muista vastaavista seikoista.

### **5) Päätösten selkeys ja ymmärrettävyys**

Päätösten selkeys ja ymmärrettävyys on arvioitava laadun osatekijä.

### Arvioiminen

Arvioitavana laadun osatekijänä päätösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä seurataan siten, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa poimitaan ne muutoksenhakuasiat, joissa korkein hallinto-oikeus on perustellut päätöksen uudella tavalla lähinnä sen takia, että etenkin oikeudenkäyntien asianosaisten näkökulmasta valituksenalaisen päätöksen selkeydessä ja ymmärrettävyydessä on ollut huomattavia puutteita.

Valituksenalaisia päätöksiä, joiden perustelujen selkeydessä ja ymmärrettävyydessä on ollut huomattavia ongelmia, poimitaan niissä muutoksenhakuasioista, joissa korkein hallinto-

oikeus palauttaa asian tai joissa päätös muuttuu lopputulokseltaan, sekä niissä muutoksenhakuasioissa, joissa korkein hallinto-oikeus vain muuttaa päätöksen perusteluja. Korkein hallinto-oikeus poimii myös ne muutoksenhakuasiat, joissa valituksenalainen päätös on ollut erityisen selkeä ja ymmärrettävä suhteessa ratkaistuun asiaan.

Vastaavasti alueelliset hallinto-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ja markkinaoikeus poimivat ne korkeimman hallinto-oikeuden päätökset, joiden perustelujen selkeydessä ja ymmärrettävyydessä on ollut huomattavia puutteita. Alueelliset hallinto-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ja markkinaoikeus poimivat korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä myös ne, jotka ovat olleet erityisen selkeitä ja ymmärrettäviä suhteessa ratkaistuun asiaan. Huomiota kiinnitetään korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätösten selkeyden ja ymmärrettävyyden arviointiin.

## **6) Oikeudenkäynnin joutuisuus**

Oikeudenkäynnin joutuisuus on mitattava laadun osatekijä.

### Mittaaminen

Mitattavana laadun osatekijänä oikeudenkäynnin joutuisuutta seurataan alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen, markkinaoikeuden, vakuutus oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajoilla.

Tilastotietoja muodostetaan useilta vuosilta. Analyysissä selvitetään keskimääräisten käsittelyaikojen muutoksia yksittäisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen, markkinaoikeuden, vakuutus oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta. Tilastotietojen analyysissä kiinnitetään huomiota lähinnä merkittäviin poikkeamiin eri vuosina. Lisäksi tarkastellaan mahdollisia huomattavia poikkeamia yksittäisen hallinto-oikeuden tai Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen kohdalla suhteessa muihin yleisiin alueellisiin hallintotuomioistuihin.

Tilastotietojen analyysissä otetaan huomioon oikeudenkäynnin joutuisuuden käänteinen suhde muihin laadun osatekijöihin.

Oikeudenkäynnin joutuisuutta seurataan sekä kaikkien asioiden tasolla että pääryhmätasolla.

Toteutuneita käsittelyaikoja myös verrataan mahdollisiin käsittelyaikatavoitteisiin ("optimaaliset käsittelyajat").

## **7) Kantelu- ja purkuhakemusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

Hallintolainkäyttölain 58 §:n mukaan hallintoasiassa tehtyyn lainvoiman saaneeseen päätökseen saa hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla, joita ovat kantelu, menetetyt määräajan palauttaminen ja purku.

Vakuutuslainsäädännön (132/2003) 18 §:n mukaan vakuutus oikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi siten kuin siitä erikseen säädetään. Vakuutuslainsäädännön 19 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutus oikeuden

päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Kantelu- ja purkuhakemusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa on mitattava laadun osatekijä.

### Mittaaminen

Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten lopputulosvaihtoehdot ovat edellä kohdassa 4). Kantelu- ja purkuhakemuksia niistä koskevat vaihtoehdot:

6. Ylimääräinen muutoksenhaku hyväksytään
7. Ylimääräinen muutoksenhaku hylätään.

Mitattavana laadun osatekijänä kantelu- ja purkuhakemusten menestymistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa seurataan niiden menestymisellä suhteessa hakemusten määrään.

Tilastotietoja muodostetaan useilta vuosilta. Analyysissä selvitetään muutoksia kantelu- ja purkuhakemusten menestymisessä yksittäisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen, markkinaoikeuden ja vakuutusosoikeuden osalta. Tilastotietojen analyysissä kiinnitetään huomiota lähinnä merkittäviin poikkeamiin eri vuosina.

Tilastotietojen analyysissä pyritään kiinnittämään huomiota niihin purku- tai kanteluasioihin, joissa päätöksen purkamisen tai poistamisen syynä on oikeudellisen ongelman puutteellinen hahmottaminen tai erehdys tosiseikoista taikka sovellettavasta normista nimenomaan alueellisessa hallinto-oikeudessa, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa, markkinaoikeudessa tai vakuutusosoikeudessa eikä esimerkiksi hallintoviranomaisvaiheessa.