

Käsittelyaikatavoitteet hallintotuomioistuimissa

Työryhmämietintö

Luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005

1	Taustaa	3
1.1	Työryhmän tehtävä ja sen asettaminen	3
1.2	Työryhmän toiminnasta	4
2	Oikeudenkäynnin joutuisuudesta	5
2.1	Päätösten oikeellisuus suhteessa oikeudenkäynnin joutuisuuteen	5
2.2	Käsittelyn joutuisuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä	6
2.3	Euroopan neuvoston lainkäytön tehokkuutta käsittelevä komissio CEPEJ	7
2.4	Kiireellisesti käsiteltäviksi säädettyistä asioista	8
3	Lainkäyttöasioiden käsittely	10
3.1	Lainkäyttöasioiden käsittely alueellisissa hallinto-oikeuksissa	10
3.2	Lainkäyttöasioiden käsittely markkinaoikeudessa	12
3.3	Lainkäyttöasioiden käsittely vakuutus-oikeudessa	14
3.4	Lainkäyttöasioiden käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa	16
4	Asiamäärät ja käsittelyajat vuosina 2000 - 2004	18
4.1	Saapuneiden asioiden määrät vuosina 2000 - 2004	18
4.2	Vuosina 2000 - 2004 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kuukausia)	19
4.3	Vuosina 2000 - 2004 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksittain (kuukausia)	20
4.4	Käsittelyaikojen muutoksista	20
5	Nykyiset käsittelyaikataavoitteet	22
5.1	Neuvottelujärjestelmä	22
5.2	Yleiset tavoitteet	23
5.3	Tavoitteet kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi	23
5.4	Tavoitteet käsittelyaikojen jakautumiseksi prosentuaalisesti	24
5.5	Tavoitteet oikeudenkäyntien enimmäispituuksiksi	24
5.6	Tavoitteet käsittelyaikojen lyhentämiseksi yksittäisissä asiaryhmissä	25
6	Optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin	27
7	Johtopäätöksiä	31
LIITE 1	Ratkaistujen asioiden käsittelyaikoja pääryhmittäin vuosina 2004 ja 2005	32
LIITE 2	Vuonna 2004 ratkaistujen asioiden käsittelyajat kolmen kuukauden jaksoissa	35
LIITE 3	Käsittelyaikataavoitteet valtion talousarviossa vuodelle 2005	36
LIITE 4	Käsittelyaikataavoitteet esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006	39
LIITE 5	Yleisten hallintotuomioistuinten diaarikaava	42
LIITE 6	Markkinaoikeuden diaarikaava	51
LIITE 7	Vakuutus-oikeuden diaarikaava	52

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 ja 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 käsittelyaikatavoitteita 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, millaisia valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 tarkoitettuja käsittelyaikatavoitteita voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asettaa hallintotuomioistuinten toiminnassa.

Eduskunta hyväksyi 22.12.2004 valtion talousarvion vuodelle 2005 (HE 151/2004 vp). Talousarvion pääluokan 25, luvun 10 Tuomioistuinlaitos selvitysosassa todetaan muun ohella seuraavaa:

"Tuomioistuimissa ratkaistavien asioiden käsittelyaikoja lyhennetään ja käsittelyaikojen tuomioistuinkohtaisia eroja vähennetään. Käsittelyaikaerojen tasoittamiseksi henkilöstöresursseja suunnataan palveluiden kysyntää vastaavasti. Tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määritellään tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin. Yleistavoitteena on, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään."

Tämän työryhmän puheenjohtajaksi projektin ohjausryhmä nimesi hallintoneuvos **Pirkko Ignatiuksen** korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja varapuheenjohtajaksi ylituomari **Liisa Sahin** Helsingin hallinto-oikeudesta. Hallintoneuvos Ignatius kutsui työryhmään jäseniksi hallintoneuvos **Niilo Jääskisen** korkeimmasta hallinto-oikeudesta, markkinaoikeustuomari **Maarit Lindroosin** markkinaoikeudesta, vakuutus-oikeustuomari

Raija Vallin vakuutusoikeudesta ja hallinto-oikeustuomari **Matti Haapaniemen** Kouvolan 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 kuusi kertaa. Työryhmän kokouksessa 28.2.2005 olivat asiantuntijoina kuultavina oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta ylitarkastaja Raija Hietala, joka selosti tuomioistuinten asianhallinta- ja tilastointijärjestelmiä, sekä oikeusministeriön oikeushallinto-osaston tuomioistuinyksiköstä hallitusneuvos Heikki Liljeroos, joka selosti tuomioistuinten ja oikeusministeriön välistä tulosneuvottelujärjestelmää.

Työryhmä sai tuomioistuinten asianhallintajärjestelmiin pohjautuvasta, oikeusministeriön ylläpitämästä tuomioistuinten raportointijärjestelmästä käyttöönsä tilastotietoja käsittelyajoista alueellisissa hallinto-oikeuksissa, vakuutusoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Koska markkinaoikeus ei ole mukana raportointijärjestelmässä, sen tilastotiedot hankittiin suoraan kyseisestä tuomioistuimesta. Markkinaoikeus aloitti toimintansa 1.3.2002, minkä vuoksi tässä mietinnössä kaikki markkinaoikeutta koskevat tilastotiedot ovat ilman eri mainintaa vuodesta 2002 alkaen. Myös Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevat tiedot saatiin suoraan kyseisestä tuomioistuimesta.

2 Oikeudenkäynnin joutuisuudesta

2.1 Päätösten oikeellisuus suhteessa oikeudenkäynnin joutisuuteen

Tuomioistuintoiminnan keskeisimpänä laatuvaatimuksena on totuttu pitämään ratkaisujen oikeellisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Tämän saavuttamiseksi on edellytetty, paitsi sovellettavien säännösten ja niiden taustan tuntemista, erityisesti tosiseikkojen huolellista selvittämistä ja muiden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvien menettelyllisten takeiden noudattamista. Oikeellisuutta koskevan laatuvaatimuksen rinnalla korostetaan nykyisin selvästi aikaisempaa enemmän päätöksenteon joutuisuutta niin hallinnossa kuin hallintolainkäytössäkin.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean 28.11.2003 päivätyssä mietinnössä (KM 2003:3) todetaan (sivut 192 ja 193):

"Tuomioistuintoiminnalle asetettavana keskeisenä laatuvaatimuksena on prosessin joutuisuus ja yleisemminkin sen tehokkuus. Joutuisuusvaatimus tarkoittaa, että asiat tuomioistuimessa käsitellään ja ratkaistaan mahdollisimman nopeasti ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyn joutuisuus ei ole kuitenkaan ainoa tavoiteltava päämäärä, vaan sen tulisi olla oikeasuhteisessa tasapainossa prosessin muiden laatuvaatimusten, kuten edellä käsiteltyjen ratkaisun oikeellisuuden ja menettelyllisen oikeudenmukaisuuden sekä oikeudenkäynnin kustannusten minimoimisen kanssa. Oikeudenkäynnin nopeutta ei voida loputtomiin lisätä vaarantamatta esimerkiksi ratkaisujen oikeellisuutta. Asianosaiset tarvitsevat myös riittävästi aikaa oikeudenkäyntiin valmistautumiseen eikä tässä suhteessa voida kohtuuttomasti kiirehtiä. Toisaalta prosessin laatuvaatimusten yhteensovittamisessa voidaan ottaa huomioon käsiteltävien asioiden laatu. Yksinkertaiset asiat voidaan käsitellä nopeasti tinkimällä käsittelyn perinpohjaisuudesta kun taas vaikeiden ja monimutkaisten asioiden käsittelyyn on syytä panostaa enemmän aikaa, rahaa ja yleensäkin sekä tuomioistuinten että asianosaisten työtä."

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean edellä siteerattuun kannanottoon voidaan yhtyä. Joutuisuusvaatimus tulee ilmeisesti nousemaan entistä keskeisemmäksi tuomioistuintoiminnan laatuvaatimukseksi.

Erityisesti on kuitenkin syytä korostaa jo perusoikeuksiin kuuluvaa jokaisen oikeutta asian asianmukaiseen käsittelyyn. Oikeusturvan toteutuminen vaarantuu, jos joutuisuuden mahdollinen liiallinen korostaminen johtaa esimerkiksi kuulemisperiaatteen tai virallisperiaatteen kannalta tarpeellisten kuulemisten tai lausuntojen hankkimisen laiminlyöntiin tai päätösten puutteellisiin perusteluihin.

Erityisesti ylimpinä tuomioistuinasteina toimivissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja vakuutus-oikeudessa tehtävillä päätöksillä saattaa olla myös kulloinkin esillä olevaa yksittäistapausta laajempi vaikutus hallintoon ja alempien lainkäyttöelinten toimintaan. Tällaisten tavallisesti myös julkaistavien ratkaisujen huolellinen pohdinta ja perustelujen mahdollisimman selvä kirjoittaminen helpottaa ja nopeuttaa myöhempää päätöksentekoa vastaavanlaisissa asioissa eri tuomioistuinasteissa ja hallinnossa.

2.2 Käsittelyn joutuisuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä

Käsittelyn joutuisuus sisältyy osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (fair trial) käsitteeseen, joka on voimassa jokaiselle taattuna ihmis- ja perusoikeutena. Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on muun ohella oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n tulkinnan ja soveltamisen kannalta keskeinen merkitys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 85-86/1998) 6 artiklan 1 kappaleella, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.” Lisäksi sopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen mukaan ”jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen.”

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalla päätöksenteolla (”contestations sur ... droits et obligations de caractère civil”) menettelyjä, joilla välittömästi ratkaistaan yksityisluonteisia oikeuksia tai velvoitteita koskevia erimielisyyksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 6 artiklan soveltamisala ei riipu kansallisten oikeusjärjestysten omaksumista oikeudenalajaotteluista, vaan sopimusmääräyksessä tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia voi liittyä myös julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin. Näin ollen useassa tapauksessa myös Suomessa hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavat kysymykset saattavat koskea mainitunlaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jolloin 6 artiklaa sovelletaan hallintotuomioistuinten menettelyyn, vaikka yleensä hallintolainkäyttöasiat eivät kuulu 6 artiklan soveltamisalaan.

Vapaudenriistoa koskevan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan soveltamisalaan kuuluvat artiklan 1 kappaleen mukaan muun muassa vapauden riistäminen alaikäiseltä hänen kasvatuksensa valvomiseksi (d kohta) sekä vapauden riistäminen henkilöltä tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuuden vuoksi (e kohta). Tältä osin 5 artikla on otettava huomioon hallinnollista vapaudenriistoa koskevassa hallintolainkäytössä, esimerkiksi mielenterveyslain mukaista tahdosta riippumatonta hoitoa koskevissa asioissa.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettu käsittelyn joutuisuuden vaatimus koskee luonnollisesti kaikkia hallintolainkäytössä käsiteltäviä asiaryhmiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on käsittelyajan kohtuullisuutta 6 artiklan näkökulmasta arvioitu kokonaisarviona, jossa huomiota on kiinnitetty tapauksen vaikeusasteeseen, osapuolten toimintaan asiassa sekä tuomioistuimen ja muiden viranomaisten käyttäytymiseen prosessin kestäessä. Merkitystä on myös asian merkityksellä asianosaiselle, minkä takia esimerkiksi lapsi- ja perheoikeudellisten tapausten samoin kuin työsuhdeasioiden on katsottu edellyttävän nopeaa käsittelyä. Hallintoasioissa käsittelyajan kohtuullisuuden arvioinnissa alkupisteenä on pidetty asian saattamista tuomioistuimeen

tai – jos tuomioistuin käsittelyä on edeltänyt pakollinen hallinnollinen muutoksenhakumenettely – viimeksi mainitun alkua. Koska käsittelyajan kohtuullisuus riippuu edellä mainittuihin seikkoihin perustuvasta kokonaisharkinnasta, on eräässä tapauksessa vain kaksi vuotta kestänyttä valtiota vastaan ajettua vahingonkorvausasiaa pidetty kohtuuttoman pitkään kestäneenä, mutta toisaalta joskus neljästä viiteen, jopa seitsemän vuotta kestänyttä oikeuskäsittelyä on tapausten erityispiirteiden vuoksi pidetty kohtuullisena.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sopimusvaltioilla on ihmisoikeussopimuksen nojalla velvollisuus organisoida oikeusjärjestyksensä tavalla, joka sallii tuomioistuinten noudattaa 6 artiklan 1 kappaleen sisältämiä vaatimuksia mukaan luettuna vaatimus oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Tätä vastuuta ei vähennä resurssipula tai muut rakenteelliset seikat. Kuitenkin on pidetty hyväksyttävänä vedota tilapäiseen jutturuuhkaan, jos sen korjaamiseksi välttämättömiin toimenpiteisiin on ryhdytty.

Muun muassa hallinnolliseen vapaudenriistoon sovellettavassa 5 artiklan 4 kappaleessa asetettu viivytyksettömän käsittelyn (à bref délai) vaatimus ei pidä sisällään yhtä lyhyttä määräaikaa tuomioistuimeen pääsulle kuin artiklan 3 kappaleen määräys rikosprosessuaalisen pidätyksen tai vangitsemisen viivytyksettömästä (aussitôt) tuomioistuin käsittelystä, minkä on katsottu tarkoittavan neljän päivän sisällä tapahtuvaa laillisuustutkintaa. Ensiksi mainittua käsittelyaikavaatimusta on oikeuskäytännössä tarkasteltu eri tapausten erityispiirteet huomioon ottavana kokonaisarviona, joskaan tältäkin osin tuomioistuinten työvoimapula tai niiden hallinnolliset tai muut vastaavat ongelmat eivät oikeuta pidentyneitä käsittelyaikoja. Matti Pellonpään arvion mukaan (Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 4. painos, Helsinki 2005, s. 323) yli kuukauden kestävä vapaudenriiston tuomioistuin käsittely edellyttää kuitenkin viivästykseen oikeuttavien erityisperustelujen esittämistä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää, että jokaisella on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä ihmisoikeussopimuksen loukkausten varalta. Tätä artiklaa on pääsäännön mukaan pidetty toissijaisena suhteessa 6 artiklaan, jossa on tarkemmin määrätty oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvistä vaatimuksista. Poikkeuksena tähän ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin vuonna 2000 tapauksessa Kudla v. Puola antamassaan ennakkopäätöksessä katsonut, että kohtuuttomien käsittelyaikojen osalta 13 artikla edellyttää eritysten oikeussuojakeinojen olemassaoloa. Tällaisia voivat olla menettely, jolla prosessia voidaan saada kiirehdyttyä, taikka korvauksen saamisen käsittelyn pitkittymisen johdosta mahdollistava järjestely.

2.3 Euroopan neuvoston lainkäytön tehokkuutta käsittelevä komissio CEPEJ

Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva lainkäytön tehokkuutta käsittelevä komissio (European Commission for the Efficiency of Justice, Commission européenne pour l'efficacité de la justice CEPEJ) on ottanut asialistalleen kysymyksen oikeudenkäyntien pitkittymisestä pitäen sitä Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia ja oikeusvaltiota koskevan työskentelyn prioriteettina. Asiaan liittyvä puiteohjelma-asiakirja ”A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe” [CEPEJ (2004) 19 REV 1] on julkistettu kesäkuussa 2004.

Asiakirjan mukaan on välttämätöntä asettaa tuomioistuinlaitoksille uusi tavoite, jonka mukaan kukin asia tulisi käsitellä optimaalisessa ja ennustettavassa ajassa. Käsittelyajat eivät saa olla niin lyhyitä, että se johtaa hätiköityihin ja epäoikeudenmukaisiksi koettuihin päätöksiin,

eivätkä toisaalta niin pitkiä, että ne merkitsevät oikeuksiin pääsyn epäämistä. Asiakirjassa on esitetty lukuisia suosituksia sekä jatkoselvityksiä edellyttäviä kysymyksiä. Käsittelyajat ovat asiakirjan mukaan yhteydessä tuomioistuinten juttumääriin ja voimavaroihin sekä niiden päätösten laatuun. Asiakirjassa suositellaan erilaisia toimintalinjoja optimaalisten ja ennustettavien käsittelyaikojen saavuttamiseksi. Suositukset käsittelevät muun muassa tuomioistuinten resurssien riittävyyden ja niiden käytön tehokkuuden turvaamista, lainsäädännön laadun vaikutusta käsittelyaikoihin, käsittelyaikojen ennustettavuuden lisäämistä, asiaryhmäkohtaisten optimaalisten käsittelyaikojen määrittämistä, menettelyn laadun kohottamista sekä asianhallinnan (case-management) tietopohjan, menettelytapojen ja käytäntöjen tehostamista.

2.4 Kiireellisesti käsiteltäviksi säädettyistä asioista

Lainsäädäntöön sisältyy suuri määrä säännöksiä, joiden mukaan tietyt, asianomaisissa laeissa erikseen mainitut asiat on käsiteltävä kiireellisinä. Alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisessä diaarikaavassa on mainittu 38 tällaista asianimikettä (esimerkiksi vaaliasiat, passiasiat, kuntien virkavaaliasiat ja useimmat sosiaaliasiat). Hallintolainkäytössä vaikuttavat erityissäännökset käsittelyn kiireellisyydestä voivat perustua esimerkiksi pyrkimykseen turvata yksilön perus- ja ihmisoikeuksia taikka keskeisten yhteiskunnallisten päätöksentekoprosessien toimivuutta.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3) todetaan, että keskeinen lainsäädännöllinen keino vaikuttaa käsittelyaikoihin on ollut säätää tietyn asiaryhmän käsittely tapahtuvaksi kiireellisenä. Komitea kuitenkin toteaa, että tätä keinoa tulisi käyttää harkiten ja vain välttämättömissä asiaryhmissä, koska mitä enemmän asioita säädetään kiireellisiksi, sitä vähemmän tällä on käytännössä merkitystä asioiden käsittelyn nopeuteen (sivut 199 - 200).

Kiireellisyysäännösten käyttämistä voidaan arvostella muun ohella sen vuoksi, että tällaisia säännöksiä kirjoitettaessa ei ole useinkaan mahdollista ottaa huomioon muita mahdollisesti yhtä kiireellisen käsittelyn ansaitsevia asioita ja hallintolainkäytön kokonaisuutta. Poliittisessa päätöksenteossa ei ole ollut käytännössä mahdollista arvioida kiireellisyysääntelyä kokonaisuutena siten, että kaikkiin hallintolainkäytössä käsiteltäviin asiaryhmiin ja asiatyyppeihin liittyviä kiireellisyystarpeita olisi voitu vertailla ja suhteuttaa toisiinsa. Tuolloin kysymys tietyn asiaryhmän säätämisestä kiireelliseksi on tullut tarkasteltavaksi vain asianomaisen lainsäädäntösektorin ja kysymyksessä olleen uudistuksen kehyksissä, mikä ei mahdollista esitetyn kiireellisyystarpeen vertaamista esimerkiksi jonkin toisen hallinnonalan lainsäädännön vastaaviin tarpeisiin. Työryhmän käsityksen mukaan kiireellisyysäännöksiä onkin ilmeisesti pyritty välttämään viimeaikaisessa lainsäädännössä.

Esimerkiksi valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 pääluokka 25:n selvitysosassa todetaan, että lisääntyneiden ulkomaalaisasioiden joutuessa käsittely on tärkeää ihmisoikeuksien toteuttamiseksi ja myös yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten välttämiseksi. Silti uudessa ulkomaalaislaissa (301/2004), joka tuli voimaan 1.5.2004, ei ole lainkaan kiireellistä käsittelyaikaa koskevia säännöksiä. Edelleen valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 todetaan pääluokka 25:n selvitysosassa, että kaava-, rakennuslupa- ja tieasioita koskevien valitusten käsittelyn nopeuttaminen on tärkeää yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) valitus on kuitenkin säädetty käsiteltäväksi kiireellisenä vain silloin, kun kysymys on

asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskevasta valituksesta (MRL 188 § 2 mom.).

Kiireellisyysääntelyä voidaan pitää ongelmallisena hallintotuomioistuinten käsittelyaikojen joutuisuuden edistämisen näkökulmasta myös sen vuoksi, että keskeinen keino edistää hallintolainkäytön joutuisuutta kokonaisuutena, siis käsittelyaikojen keskiarvojen tai mediaanien tasolla tarkasteltuna, on huolehtia siitä, että helpot ja yksinkertaiset asiat ratkaistaisiin mahdollisimman joutuisasti. Lisäksi tuomioistuimissa käsittelyn viivästymistä selittää yleensä ensisijaisesti jutturuuhka eli tuomari- ja esittelijäresursseista muodostuvan ratkaisukapasiteetin ja ratkaistavien asioiden välinen epäsuhde. Asian käsittelyajasta merkittävä osa voi muodostua esittely- tai ratkaisuvuoron odottamisesta. Tästä näkökulmasta asian käsittely kiireellisenä merkitsee sen siirtämistä jonossa eteenpäin; vastaavasti muut ratkaisuaan odottavat asiat siirtyvät myöhemmin käsiteltäviksi.

Kiireellisyteen perustuva priorisointi voi olla oikeutettua ja tarpeellista yksittäisten asioiden tai kapeasti rajattujen asiaryhmien (esimerkiksi hallinnollista vapaudenriistoa tarkoittavat asiat) osalta. Vastuun priorisoinnista tulisi tältä osin olla ensi sijassa asiaa käsittelevällä tuomioistuimella, jolla yleensä on parhaat edellytykset arvioida asian merkitystä yksilöiden ja yhteiskunnan kannalta sekä suhteuttaa mahdollisen kiirehtimisen vaikutuksia muiden ratkaisuaan odottavien juttujen asianosaisten oikeutettuihin tarpeisiin. Lainsäädännössä kiireellisyysäännöksiä tulisi käyttää vain poikkeuksellisesti ja hallintolainkäytön kokonaisuus huomioon ottaen. Toisaalta käytännön lainkäyttötoiminnassa on tärkeää kiinnittää huomio myös kulloinkin ratkaistavan asian merkitykseen. Periaatteelliset hallintoon ja hallintolainkäyttöön laajemminkin vaikuttavat asiat tulisi luonnollisesti pyrkiä ja pyritäänkin ratkaisemaan mahdollisimman joutuisasti niiden yleisen merkityksen vuoksi. Tällaisia asioita tulee ratkaistavaksi erityisesti uutta lainsäädäntöä sovellettaessa. Yhteiskunnan toiminnan, työllisyyden ja kilpailukyvyn kannalta tärkeät asiat samoin kuin asiat, joissa on kysymys keskeisistä perus- ja ihmisoikeuksista, ovat samoin luonteeltaan kiireellisiä.

3 Lainkäyttöasioiden käsittely

3.1 Lainkäyttöasioiden käsittely alueellisissa hallinto-oikeuksissa

Yleistä. Hallinto-oikeuslain (430/1999) mukaan yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia ovat Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Vaasan, Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet. Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on lisäksi pysyvä istuntopaikka Jyväskylässä sekä Kuopion hallinto-oikeudella Mikkelissä ja Joensuussa. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta säädetään erikseen. Alueellinen hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka on säädetty kuuluvaksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa. Lainkäyttöä alueellisissa hallinto-oikeuksissa säätelee mainittu hallintolainkäyttölaki. Oikeudenkäynti on pääsääntöisesti kirjallista, mutta tarvittaessa voidaan järjestää suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Vuonna 2004 alueelliset hallinto-oikeudet ratkaisivat 21 101 lainkäyttöasiaa. Samana vuonna hallinto-oikeuksiin saapui 21 049 uutta lainkäyttöasiaa. Hallinto-oikeuksissa oli 31.12.2004 vireillä 14 726 lainkäyttöasiaa. Saapuneiden, ratkaistujen ja vireillä olevien lainkäyttöasioiden määrissä ei tapahtunut suurta muutosta edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2004 saapuneista asioista 30 prosenttia oli sosiaaliasioita, 19 prosenttia veroasioita, 12 prosenttia rakennus- ja ympäristöasioita sekä 10 prosenttia ulkomaalaisasioita. Rakennus- ja ympäristöasioiden sekä ulkomaalaisasioiden määrä kasvoi, kun taas veroasioiden määrä väheni edelliseen vuoteen verrattuna.

Hallinto-oikeudet ovat jo lähtökohtaisesti eli tuomiopiirinsä väestömäärän ja elinkeinorakenteen vuoksi asiamääriltään ja asiarakenteeltaan erilaisia. Erilaisuutta kasvattavat vielä ne asiaryhmät, joissa Helsingin ja Vaasan hallinto-oikeuksien tuomiopiirinä on koko maa. Helsingin hallinto-oikeutta ruuhkauttavat autoveroasiat ja turvapaikka-asiat. Siten Helsingin hallinto-oikeuteen vuodesta 2001 lukien saapuvien asioiden lukumäärä on vuosittain kasvanut vaikka kaikkiin hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden yhteislukumäärä onkin pysynyt kutakuinkin ennallaan. Vuoden 2004 lopussa suurimmassa hallinto-oikeudessa oli vireillä 6 322 asiaa (ratkaistu 8 016) kun taas pienimmässä oli vireillä 375 asiaa (ratkaistu 701). Tulevien asiamäärien ennakoitavuus ei myöskään ole kaikkien hallinto-oikeuksien osalta samanlainen. Osaltaan nämä erilaisuudet vaikuttavat myös käsittelyaikoihin.

Saman asiaryhmän asiat esitellään ja ratkaistaan lähtökohtaisesti niiden saapumisjärjestyksessä. Laissa kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyt asiat sekä luonteensa vuoksi kiireelliset asiat pyritään käsittelemään niin nopeasti kuin se hallinto-oikeuden työtilanteen ja muiden valittajien kohtuullisen kohtelun puitteissa on mahdollista. Asiaan liittyvät erityispiirteet sekä asiakkaiden perustellut toivomukset voidaan myös ottaa huomioon.

Jokaisella hallinto-oikeudella on oma työjärjestyksensä. Toimintatavat ovat jo tästä syystä jossain määrin erilaiset eri hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeuksien ylituomarien toimeksiannosta on vuonna 2003 tehty hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys. Työmenetelmistä on sen jälkeen keskusteltu yhteisissä tilaisuuksissa ja pyritty niitä

mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistamaan. Kun seuraavassa kuvataan lainkäyttöasian käsittelyvaiheita, kuvaus ei välttämättä joka kohdaltaan sovi jokaiseen hallinto-oikeuteen.

Vireilletulo ja valmistelu. Saapunut lainkäyttöasia kirjataan kirjaamossa. Yleensä lainkäyttöasia tulee hallinto-oikeudessa vireille silloin kun se saapuu hallinto-oikeuteen, mutta suurin osa erilaisista verotusta koskevista valituksista on jätettävä hallintoviranomaiselle, joka hankkii tarvittavat vastineet ja lausunnot. Valtaosa verovalituksista siis saapuu hallinto-oikeuteen ja kirjataan asianhallintajärjestelmään vasta myöhemmin kuin ne on pantu vireille. Myös ympäristönsuojelulaissa (86/2000) ja vesilaissa (264/1961) tarkoitetuissa asioissa valituskirjelmä liitteineen toimitetaan päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle eikä suoraan Vaasan hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat lasketaan asian saapumisesta hallinto-oikeuteen. Tämän vuoksi käsittelyajan seuraaminen ei ole yhteismitallista kaikkien asiaryhmien osalta.

Hallinto-oikeus tai hallintoviranomainen hankkii aluksi asianosaisilta ja päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta tarvittavat vastineet, selitykset, lausunnot ja lisäselvitykset. Hallinto-oikeuksissa asian valmistelua hoitavat ensi vaiheessa toimistosihteerit tai notaarit. He voivat tarvittaessa kysyä neuvoa esittelijöiltä tai lainoppineilta jäseniltä. Asioiden esittelijöinä toimivat notaarit, hallinto-oikeussihteerit tai hallinto-oikeustuomarit. Hallinto-oikeudesta ja asiaryhmästä riippuen asialle nimetään esittelijä joko välittömästi asiaa kirjattaessa tai vasta siinä vaiheessa, kun oikeudenkäyntiaineisto on pääpiirteissään koossa. Asian jatkovalmistelu siirtyy tällöin esittelijän vastuulle. Joissakin hallinto-oikeuksissa valmistelusta vastaa tuomari.

Esittelijä laatii asiasta kirjallisen päätösehdotuksen (taltioluonnoksen) ja tarvittaessa esittelymuistion. Hänen tulee selvittää asian tosiseikat ja oikeudelliset kysymykset. Kullakin esittelijällä on etukäteen laaditusta istuntolistasta ilmenevät esittelypäivät, tavallisimmin esittely kerran viikossa. Ennen esittelyä esittelypino kiertää jäsenillä, jotka tutustuvat asiakirjoihin, muuhun valmisteluaineistoon ja päätösehdotukseen taltioluonnoksineen. Tämä työvaihe alkaa tarkastavasta tuomarista 1 - 2 viikkoa ennen esittelypäivää ja päättyy puheenjohtajaan. Tarvittaessa lisäselvitystä voidaan hankkia joustavasti asian käsittelyn edetessä, mutta tästä useimmiten seuraa se, että asia on otettava pois esittelypinosta.

Asian ratkaiseminen istunnossa. Lainkäyttöasia ratkaistaan yleensä jaoston istunnossa kolmijäsenisessä kokoonpanossa esittelystä. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsiteltäessä hallinto-oikeus on päätösvaltainen nelijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä suurempaa jäsenmäärää. Näiden asioiden käsittelyssä kokoonpanoon kuuluu vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä, joista toinen toimii puheenjohtajana. Hallinto-oikeuslaissa erikseen luetelluissa asiaryhmissä, kuten lasten huostaanottoa koskevissa asioissa ja mielenterveysasioissa, kokoonpanoon kuuluu vähintään kaksi lakimiesjäsentä sekä asiantuntijajäsen. Hallinto-oikeus voi kuitenkin ratkaista tällaisen asian neljän jäsenen kokoonpanossa, johon kuuluu kolme lakimiesjäsentä ja asiantuntijajäsen, jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttää. Yksi jäsen voi tehdä ratkaisun asiassa, jossa valitus tai esitetyt vaatimukset on kokonaan peruutettu ja asiassa, jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu lainkäyttöasia pantu vireille määrääjässä. Yksi jäsen voi myös päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmus. Lisäksi hallinto-oikeus voi ulkomaalaislain mukaan ratkaista tiettyjä kansainvälistä suojelua koskevia asioita esittelystä yhden tuomarin kokoonpanossa samoin kuin täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevia asioita. Veroulosottolain perusteella hallinto-oikeudet voivat määrätä jäsenensä tai esittelijänsä käsittelemään ja ratkaisemaan ulosoton kieltämistä tai keskeyttämistä koskevia hakemuksia. Periaatteellisesti merkittävä lainkäyttöasia voidaan ratkaista hallinto-oikeuden

täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa, joka on päätösvaltainen vähintään viisijäsenisenä.

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisia kokoonpanoja ollaan uudistamassa. Niitä on tarkoitus joustavoittaa ja pienentää tarkkaan luetelluissa asiaryhmissä. Peruskokoonpano on tarkoitus säilyttää kolmijäsenisenä ja sitä olisi jatkossakin mahdollisuus käyttää kaikissakin asioissa. Oikeusturvan kustannuksella ei siten olisi tarkoitus vähentää jutun ratkaisijoiden lukumäärää, jolla on oma vaikutuksensa hallinto-oikeuden käsittelyaikoihin. Hallitus antoi 23.6.2005 eduskunnalle hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja koskevan esityksen laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp). Lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2006.

Jälkitoimet. Istunnon jälkeen esittelijä tekee taltioluonnokseen istunnossa päätetyt korjaukset tai kirjoittaa uuden päätöksen, jotka tarkastava jäsen ja puheenjohtaja tarkastavat. Lopullisen päätöstalTION allekirjoittavat esittelijä ja asian käsittelyyn osallistuneet tuomarit. Asian esittelijä allekirjoittaa päätöksen antopäivälle päivätyt päätösjäljennökset, jotka lähetetään asianosaisille. Asian vireilläolo päättyy päätöksen antopäivänä.

Keskimääräisen käsittelyajan jakautuminen valmistelu- ja jälkityöaikaan. Vuonna 2004 hallinto-oikeuksissa ratkaistujen asioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostui 8,9 kuukautta (9,4 kuukautta vuonna 2003). Käsittelyajat vaihtelivat huomattavasti eri hallinto-oikeuksien välillä. Lyhin ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,1 kuukautta (7,0 kuukautta vuonna 2003) ja pisin 12,3 kuukautta (11,6 kuukautta vuonna 2003).

Vuonna 2004 ratkaistujen asioiden keskimääräiseksi valmisteluajaksi muodostui 8,3 kuukautta ja keskimääräiseksi jälkityöajaksi 0,6 kuukautta. Tilastoinnissa valmistelu-aika alkaa asian saapumisesta hallinto-oikeuteen (vireilletulosta) ja päättyy silloin, kun asia on käsitelty istunnossa. Käytännössä esittelijä voi ottaa asian valmisteltavakseen vasta paljon myöhemmin (asiaryhmästä riippuen "hyllyssä" eripituisia aikoja) kuin tarvittavat vastineet, selitykset, lausunnot ja lisäselvitykset on hankittu. Jälkityöaika puolestaan alkaa siitä, kun asia on käsitelty istunnossa ja jatkuu asian vireilläolon päättymiseen (antopäivä) asti.

3.2 Lainkäyttöasioiden käsittely markkinaoikeudessa

Yleistä. Markkinaoikeudessa noudatetaan menettelysäännöksenä kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) ja julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) ohella hallintolainkäyttölakia (586/1996). Myös sähkömarkkinalain (386/1995) ja maakaasumarkkinalain (508/2000) mukaisissa sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevilla asioissa noudatetaan menettelysäännöksenä hallintolainkäyttölakia. Markkinaoikeudellisissa asioissa menettelysäännöksenä noudatetaan eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettua lakia (1528/2001) sekä oikeudenkäymiskaarta (4/1734).

Oikeudenkäynti on pääasiassa kirjallista. Julkisia hankintoja, kilpailunrajoituksia sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevilla asioissa voidaan tarvittaessa järjestää suullinen käsittely. Markkinaoikeudellisissa asioissa järjestetään pääsääntöisesti suullinen valmistelu ja suullinen pääkäsittely.

Vuonna 2004 markkinaoikeus ratkaisi 263 lainkäyttöasiaa. Päätöksistä 245 (93,2 %) koski julkisia hankintoja, 5 (1,9 %) kilpailunrajoitusasioita ja 13 (4,9 %) markkinaoikeudellisia asioita.

Vuonna 2004 markkinaoikeuteen saapuneista 356 lainkäyttöasiasta 307 (86,2 %) koski julkisia hankintoja, 13 (3,7 %) kilpailunrajoitusasioita ja 36 (10,1 %) markkinaoikeudellisia asioita.

Asiat käsitellään yleensä vireilletulojärjestyksessä. Kiireellisinä on kuitenkin käsiteltävä asiat, jotka lain tai asetuksen nojalla ovat kiireellisinä käsiteltäviä tai jotka on palautettu uudelleen käsiteltäviksi. Ylituomari voi määrätä, että muukin asia on käsiteltävä kiireellisenä.

Vireilletulo. Markkinaoikeuteen saapunut lainkäyttöasia kirjataan ja sille nimetään valmistelija. Mikäli valmistelijaksi nimetään markkinaoikeussihteeri, on asialle samalla nimettävä valmisteleva jäsen.

Valmistelu. Valmistelija tarkastaa asiakirjat ja hoitaa asianosaisten kuulemisen sekä muun tarvittavan oikeudenkäyntiaineiston hankkimisen kansliahenkilökunnan avustuksella. Valmistelijana toimiva markkinaoikeussihteeri kysyy tarvittaessa neuvoa valmistelevalta jäseneltä ja neuvottelee muutoinkin hänen kanssaan esille tulevista asioista. Valmistelija laatii oikeudenkäyntiaineiston pohjalta päätösluonnoksen. Päätösluonnos ja asiakirjat toimitetaan valmistelevalle jäsenelle, joka tarkastaa päätösluonnoksen ja tekee mahdolliset tarvittavat korjaukset. Mikäli valmistelun tekee markkinaoikeustuomari, hän toimittaa päätösluonnoksen kokoonpanon kahdelle muulle jäsenelle ja antaa samalla asiakirjat sille jäsenelle, joka ei toimi puheenjohtajana, jotta tämä voi tarkistaa ratkaisulle relevantit seikat asiakirjoista.

Asian ratkaiseminen istunnossa. Julkisia hankintoja, kilpailunrajoituksia sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevat asiat ratkaistaan markkinaoikeuden istunnossa neuvottelun jälkeen. Markkinaoikeudellisissa asioissa järjestetään suullinen pääkäsittely, jonka jälkeen asia ratkaistaan välittömästi neuvottelussa.

Markkinaoikeus on päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä. Kilpailuasioiden käsittelyyn osallistuu lisäksi vähintään yksi ja enintään kolme asiantuntijajäsentä. Myös markkinaoikeudellisten asioiden sekä hankinta-, sähkö- ja maakaasumarkkina-asioiden käsittelyyn voi tarvittaessa osallistua yhdestä kolmeen asiantuntijajäsenestä. Istunnon puheenjohtajana toimii pääsääntöisesti ylituomari tai hänen estyneenä ollessaan virkaiältään vanhin markkinaoikeustuomari.

Periaatteellisesti merkittävä asia voidaan ratkaista neljän lainoppineen jäsenen ja enintään neljän asiantuntijajäsenen vahvennetussa istunnossa. Mikäli ratkaistavassa asiassa oikeuskäytäntö on vakiintunutta, markkinaoikeus on kuitenkin päätösvaltainen kahden lainoppineen jäsenen ja enintään kahden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa. Yksi lainoppinut jäsen voi tehdä ratkaisun, jos valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu taikka asia jätetään tutkimatta tai sillensä.

Lopputoimet. Tarkastetun lopullisen päätöksen allekirjoittaa istunnon puheenjohtaja. Osastosihteerin tai hänen sijaisensa allekirjoittama jäljennös päätöksestä lähetetään päätöksen antopäivänä asianosaisille saantitodistuksin.

3.3 Lainkäyttöasioiden käsittely vakuutusoikeudessa

Yleistä. Vakuutusoikeus toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena. Toimeentuloturva-asioissa muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksiportainen. Etuuksia myöntävien laitosten päätöksiin haetaan muutosta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivilta lautakunnilta, joita ovat eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, tarkastuslautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta. Lautakuntien päätöksiin haetaan muutosta vakuutusoikeudelta, joka toimii käsittelemissään asioissa ylimpänä muutoksenhakuasteena lukuun ottamatta eräitä tapaturmavakuutuslainsäädännön mukaisia asioita, joissa on mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Muun muassa sotilasvammalain (404/1948) ja rikosvahinkolain (935/1973) mukaisissa asioissa vakuutusoikeus on ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste, johon valitetaan Valtiokonttorin antamista päätöksistä.

Asioiden käsittelyssä vakuutusoikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Käsittely on pääasiassa kirjallista. Vakuutusoikeudessa toimitetaan tarvittaessa asian selvittämiseksi suullinen käsittely siten kuin hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään. Vakuutusoikeuden on myös toimitettava suullinen käsittely yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaisesti.

Toimeentuloturva-asioita koskevassa lainsäädännössä on nykyisin varsin kattavasti käytössä itseoikaisumenettely, jossa valituskirjelmä ohjataan ensin asian ensimmäisenä asteena ratkaisulle laitokselle, jonka tulee oikaista päätös, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Jos laitos ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä mainitun tavoin, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa sekä asiakirjat asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Samalla laitos lähettää lausuntonsa muutoksenhakijalle selityksen antamista varten. Valituksen siirtämisen määräaika voidaan pidentää 60 päivään, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää.

Vuonna 2004 vakuutusoikeudessa ratkaistiin 10 234 asiaa. Niistä oli valitusasioita 8 345 (noin 81,54 %), päätöksen poistamista tarkoittavia asioita 1 873 (noin 18,30 %) ja muita hakemusasioita 16 (noin 0,16 %).

Vuonna 2004 vakuutusoikeuteen saapui 11 411 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat eri eläkejärjestelmien mukaisia päätöksiä koskevat valitusasiat. Muita suuria asiaryhmiä ovat työttömyysturva-, opintotuki-, työtapaturma-, asumistuki-, sotilasvamman- ja rikosvahinkoasiat.

Vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvia asioita koskevissa etuuslaeissa ei yleensä ole säännöksiä asian käsittelemisestä kiireellisenä. Vakuutusoikeuden työjärjestyksen mukaan asiat on lähtökohtaisesti käsiteltävä niiden vireilletulojärjestyksessä. Kiireellisenä on kuitenkin käsiteltävä:

- 1) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat asiat;
- 2) asiat, jotka palautetaan uudelleen käsiteltäväksi;
- 3) päätöksen poistamista tarkoittavat asiat;
- 4) asiat, joissa valitus jätetään myöhästyneenä tai muusta syystä tutkimatta edellyttäen, että asian ratkaiseminen ei edellytä erityistä harkintaa;
- 5) muutoin laadultaan kiireelliset asiat.

Asian kiireellisyyttä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon asianosaisten yhdenvertainen kohtelu. Käytännössä asiat tulevat kuitenkin esiteltäviksi eri tahtiin, mikä johtuu muun muassa asiaan saapuneen lisäselvityksen määrästä. Muutoksenhakijoiden ja muiden asianosaisten esittämät kiirehtimispyynnöt otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Vireilletulo. Saapuneet lainkäyttöasiat kirjataan kirjaamossa saapumisjärjestyksessä. Lainkäyttöasiat jaetaan asiaryhmiin. Vakuutusosoikeus toimii kolmeen osastoon jakautuneena. Osastot ovat erikoistuneita eli asiaryhmät on jaettu eri osastojen käsiteltäviksi. Tarvittaessa osastot voivat käsitellä toisenkin osaston asioita. Vireille tullut asia kirjataan notaarin nimiin ja se saa osasto- ja jakotunnuksen notaarin mukaan.

Esivalmistelu. Ensi vaiheessa lainkäyttöasian valmistelusta vastaavat osaston notaarit, joiden tehtävänä on muun muassa:

- heti erottaa erityiskäsittelyä vaativat asiat muista asioista ottaen huomioon esitetyt vaatimukset ja asioiden kiireellisyys;
- hankkia tarvittaessa asiakirjat ja lausunnot sekä lisäselvitykset;
- laatia asian käsittelymuistio ratkaisutoiminnan tueksi.

Notaarit valmistelevat asioita osaston yhteiseen pinoon, josta ne viikoittain jaetaan esittelijöille.

Valmistelu. Asiakirjat saatuaan esittelijä tarkastaa asian esivalmistelun ja huolehtii muiden asian käsittelyä varten tarpeellisten selvitysten hankkimisesta. Esittelijä laatii esittelymuistion, joka sisältää asiatiedot ja perustellun ratkaisuesityksen sekä ehdotuksen vakuutusosoikeuden päätökseksi. Kaikki asiakirjat kiertävät lääkärijäsenellä, asiantuntijajäsenillä, tarkastavalla vakuutusosoikeustuomarilla ja puheenjohtajalla, jotka merkitsevät kantansa käsittelymuistioon.

Asian ratkaiseminen istunnossa. Lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelijän esityksestä istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusosoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusosoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä tai, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, lakimiesjäsen ja lääkärijäsen. Lisäksi oikeuden kokoonpanoon kuuluu useissa asiaryhmissä kaksi asiantuntijajäsentä. Esittelijät toimivat myös oikeuden jäseninä niissä esittelemissään asioissa, joiden ratkaisemiseen lääkärijäsen ei osallistu. Päätöksen poistamista tarkoittavat asiat ratkaistaan kuitenkin aina kolmijäsenisessä kokoonpanossa asiaryhmästä riippumatta. Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiasratkaisusta vakuutusosoikeus voi myös päättää ilman sivutoimisia jäseniä. Periaatteellisesti merkittävimmät asiat voidaan ratkaista osaston vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa.

Lopputoimet. Istunnon jälkeen esittelijä laatii istunnossa tehdyn ratkaisun mukaisen päätöksen, jonka tarkastava vakuutusosoikeustuomari ja puheenjohtaja tarkastavat. Tämän jälkeen esittelijä vastaa päätöksen puhtaaksi kirjoittamisesta, monistuttamisesta ja allekirjoittamisesta sekä siitä, että asiassa annettu päätös on varmennetun taltiokappaleen mukainen. Asian vireilläolo päättyy päätöksen postituspäivänä.

3.4 Lainkäyttöasioiden käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Yleistä. Prosessilakina korkeimmassa hallinto-oikeudessa on hallintolainkäyttölaki (586/1996). Oikeudenkäynti on pääasiassa kirjallista, mutta tosiseikkojen selvittämiseksi voidaan tarvittaessa järjestää myös katselmus tai suullinen käsittely. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä on sen toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisten pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asioiden osuus kaikista asioista on nykyisin noin kolmannes. Vuonna 2004 korkein hallinto-oikeus ratkaisi 3 848 lainkäyttöasiaa. Niistä oli valitusasioita 2 215 (noin 57,6 prosenttia), valituslupa-asioita 1 406 (noin 36,5 prosenttia) ja hakemusasioita eli pääasiassa purkuhakemuksia 227 (noin 5,9 prosenttia). Merkittävimmät asiaryhmät, joissa niitä koskevien lakien mukaan on haettava valituslupaa, ovat veroasiat, ulkomaalaisasiat ja toimeentulotukiasiat. Vuonna 2004 ratkaistuissa valitusasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 13,6 kuukautta, valituslupa-asioissa 9,4 kuukautta ja muissa asioissa 11,8 kuukautta.

Vuonna 2004 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista 3 719 lainkäyttöasiasta 3 135 (noin 84,3 prosenttia) koski yleisten alueellisten hallintotuomioistuinten antamia päätöksiä. Lainkäyttöasioita, jotka koskivat markkinaoikeuden antamia päätöksiä, saapui 63 (noin 1,7 prosenttia).

Samana asiaryhmän asiat esitellään ja ratkaistaan lähtökohtaisesti niiden saapumisjärjestyksessä, mutta käytännössä ne tulevat esittelyvalmiiksi eri tahtiin. Valittajien ja muiden asianosaisten esittämät kiirehtimispyynnöt otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Vireilletulo. Saapunut lainkäyttöasia kirjataan kirjaamossa, minkä jälkeen valituskirjelmä lähetetään jaostolle. Korkein hallinto-oikeus toimii kolmena jaostona, joilla on puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat. Jaostot ovat erikoistuneita eli asiaryhmät on jaettu eri jaostojen käsiteltäviksi, mutta tarvittaessa ne voivat käsitellä kaikkiakin asioita.

Esivalmistelu. Ensi vaiheessa lainkäyttöasian valmistelusta vastaa jaoston notaari tai joissakin asiaryhmissä osastosihteeri. Hän hoitaa asianosaisten kuulemisen eli selitysten, vastaselitysten ja lausuntojen pyytämisen, sekä muun oikeudenkäyntiaineiston hankkimisen. Kun oikeudenkäyntiaineisto on koossa, asia siirryy esittelijälle valmisteltavaksi.

Valmistelu. Esittelijä selvittää asian tosiseikat ja oikeudelliset kysymykset sekä laatii päätösehdotuksen ja useimmiten esittelymuistion. Hän lähettää viikkoa ennen istuntoa muistion tuomareille sekä lisäksi kaiken oikeudenkäyntiaineiston tarkastavalle tuomarille. Päätösehdotus on usein jo taltioluonnoksen muodossa.

Asian ratkaiseminen istunnossa. Istunnossa esittelijän suullisen esityksen jälkeen tuomarit neuvottelevat ja päättävät asiasta. Lainkäyttöasiaa voidaan käsitellä tarvittaessa myös useammassa kuin yhdessä istunnossa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkäyttöasiat ratkaistaan säännönmukaisesti viiden tuomarin kokoonpanoissa. Vesilain (264/1961), ympäristönsuojelulain (86/2000) ja vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisissa asioissa sekä patenttia, hyödyllisyysmallia ja integroidun piirin piirimallia koskevissa asioissa oikeuden kokoonpanoon kuuluu lainoppineiden jäsenten lisäksi kaksi asianomaisen alan sivutoimista asiantuntijajäsentä. Periaatteellisesti merkittävä lainkäyttöasia voidaan ratkaista koko jaoston istunnossa eli niin sanotussa jaostoplenumissa tai korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnossa.

Korkein hallinto-oikeus voi käsitellä ja ratkaista kolmijäsenisenä

- valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen,
- täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevan asian,
- oikeusapua koskevan asian,
- asian, jossa valitus tai hakemus on peruutettu taikka jossa on kysymys siitä, onko muutoksenhaku tehty määräajassa tai säädettyä muotoa noudattaen taikka valituskiellosta huolimatta, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen, sekä
- ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian, jos hakemus yksimielisesti hylätään tai jätetään tutkimatta, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen.

Lopputoimet. Istunnon jälkeen esittelijä laatii istunnossa tehdyn ratkaisun perusteella kirjallisen päätöksen. Tarkastava tuomari ja puheenjohtaja tarkastavat sen sekä tekevät tarvittavat lisäykset ja korjaukset. Lopullisen päätöstaltion allekirjoittavat kaikki tuomarit sekä esittelijä. Päätöksen antopäivänä esittelijän allekirjoittamat toimituskirjat ja päätösjäljennökset lähetetään asianosaisille ja vastaaville tahoille. Asian vireilläolo päättyy päätöksen antopäivänä.

Raportti työmenetelmistä 2003. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti asetti 21.3.2002 työryhmän kehittämään korkeimman hallinto-oikeuden työ- ja toimintatapoja. Työryhmän raportti "Selvitys toiminnoista ja työkuluista sekä niiden kehittämistarpeista" valmistui 28.3.2003.

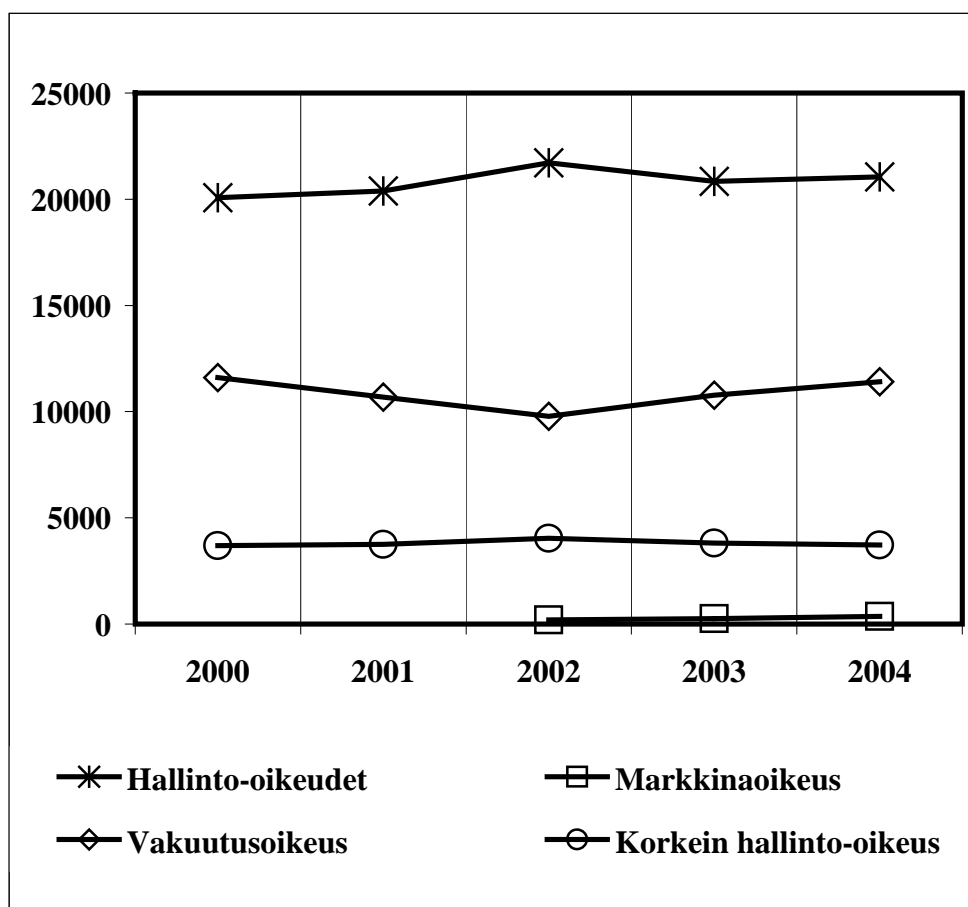
Raporttia varten tehdyn otantatutkimuksen mukaan, kun keskimääräinen käsittelyaika oli 11 kuukautta, esivalmisteluun kului keskimäärin 3 kuukautta (93 päivää), valmisteluun 6,5 kuukautta (195 päivää) ja jälkitoimiin 1 kuukausi (35 päivää). Esivalmisteluun kuuluivat tällöin kirjaaminen, aineiston hankinta ja kuuleminen. Valmisteluun kulunut aika oli laskettu esivalmistelun päättymisestä asian esittelyyn. Lopputoimet käsittivät istunnon jälkeiset toimenpiteet, kunnes päätös oli lähetetty asianosaiselle. Jäsenille varattu aika perehtyä asiaan ennen istuntoa on 7 päivää.

Raportin mukaan lähes 60 prosenttia käsittelyajasta kului asian valmisteluun. Vajaa 30 prosenttia käsittelyajasta oli välitoimilla oloa ja hieman yli 10 prosenttia kului lopputoimiin. Raportissa todettiin, että esittelijä voi ottaa asian valmisteltavakseen esittelyä varten usein vasta kuukausien kuluttua esivalmistelun jälkeen. Valmisteluun sisältyi myös tämä odotusaika.

4 Asiamäärät ja käsittelyajat vuosina 2000 - 2004

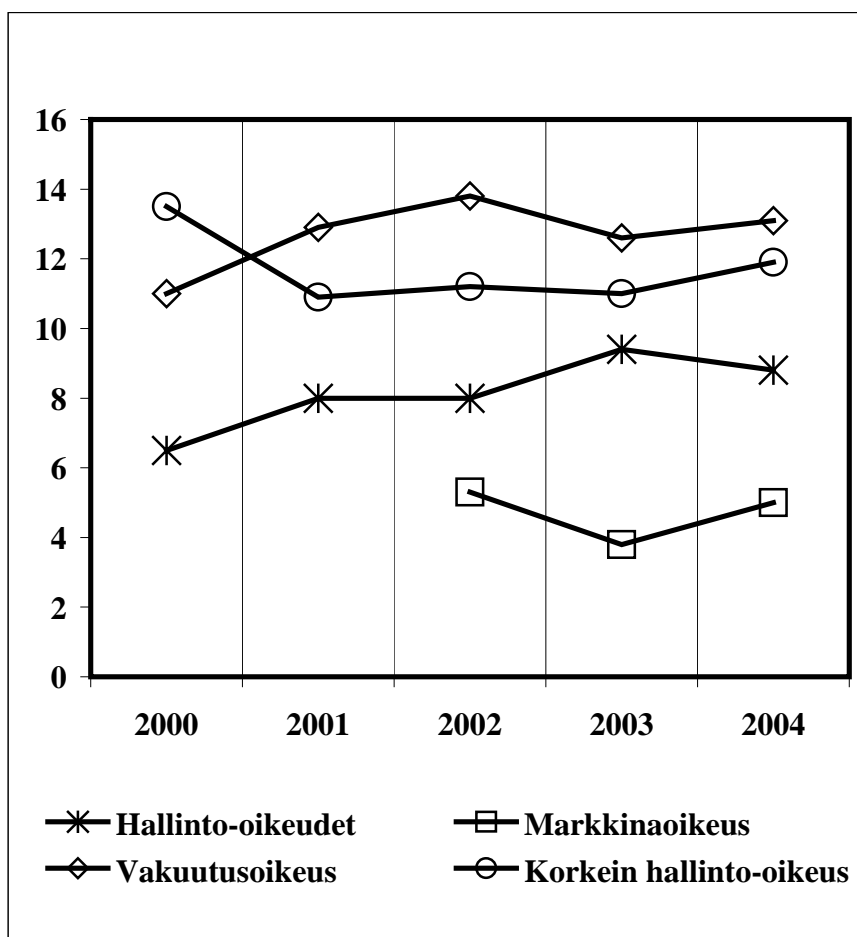
4.1 Saapuneiden asioiden määrät vuosina 2000 - 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Hallinto-oikeudet <small>(ei Ahvenanmaan hallintotuomioistuin)</small>	20076	20393	21714	20836	21049
Markkinaoikeus	-	-	199	253	356
Vakuutusoiikeus	11601	10684	9777	10782	11411
Korkein hallinto-oikeus	3691	3752	4036	3806	3719



4.2 Vuosina 2000 - 2004 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kuukausia)

	2000	2001	2002	2003	2004
Hallinto-oikeudet <small>(ei Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien)</small>	6,5	8,0	8,0	9,4	8,8
Markkinaoikeus	-	-	5,3	3,8	5,0
Vakuutusoiikeus	11,0	12,9	13,8	12,6	13,1
Korkein hallinto-oikeus	13,5	10,9	11,2	11,0	11,9



4.3 Vuosina 2000 - 2004 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksittain (kuukausia)

	2000	2001	2002	2003	2004
Helsingin hallinto-oikeus	7,2	8,8	8,3	10,3	9,3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus	7,2	8,3	7,4	8,7	9,0
Kouvolan hallinto-oikeus	6,5	9,2	11,0	11,6	12,3
Kuopion hallinto-oikeus	6,2	9,0	9,8	10,3	9,7
Oulun hallinto-oikeus	5,4	6,4	7,6	8,1	7,7
Rovaniemen hallinto-oikeus	5,1	5,3	5,9	7,1	6,1
Turun hallinto-oikeus	5,4	5,9	7,0	8,4	7,0
Vaasan hallinto-oikeus	5,4	6,6	6,1	7,0	7,1
Ahvenanmaan hallintotuomioistuim	7,3	22,2	16,3	10,2	4,2

4.4 Käsittelyaikojen muutoksista

Hallintotuomioistuinten keskimääräiset käsittelyajat ovat viime vuosina jonkin verran pidentyneet. Siihen on monia syitä, kuten lainsäädännön lisääntyminen ja muuttuminen useilla hallintolainkäytön sektoreilla. Hallintolainkäyttölain (586/1996) voimaantulo 1.12.1996 ja myöhemmät erityislakien muutokset ovat tuoneet jo valitusteiden sääntelyn muutoksista johtuen yleisten hallintotuomioistuinten käsiteltäviksi lukuisia uusia asiaryhmiä. Lisäksi kansainvälistyminen näkyy lähes kaikilla hallintolainkäytön sektoreilla. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja EY-oikeus ovat laajalti sovellettavaa oikeutta hallintotuomioistuimissa.

Alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintasektorin lainsäädäntöuudistuksista voidaan mainita esimerkkeinä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ja ympäristönsuojelulainsäädännön (voimaanpanolaki 113/2000) voimaantulo vuoden 2000 alussa sekä kansalaisuuslain uudistaminen vuonna 2003 (359/2003) ja ulkomaalaislain uudistaminen vuonna 2004 (301/2004). Valtion ja kuntien hallintomenettely on uudistettu vuoden 2004 alussa voimaan tulleella hallintolailla (434/2003). Yritys- ja pääomaverotus on uudistettu vuonna 2004. Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintasektorilta ovat esimerkkinä laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (1172/2004), joka tuli voimaan 27.12.2004 ja laki maakaasumarkkinalain muuttamisesta (1293/2004), joka tuli voimaan 1.1.2005.

Vakuutusoikeuden osalta käsittelyaikojen pidentyminen on johtunut etenkin sinne saapuneiden asioiden määrän kasvusta. Vakuutusoikeuteen saapuvien asioiden nykyiset määrät aiheuttanevat sen nykyresursseilla käsittelyaikojen pidentymistä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle vuoden 2005 toiseksi lisätalousarvioksi (HE 161/2005 vp) on esitetty lisäystä 1 500 000 euroa momentille 25.10.23 (Muiden tuomioistuinten toimintamenot). Selvitysosan mukaan summasta on tarkoitettu kertaluonteisesti 500 000 euroa autoverovalitusruuhkien purkamista varten ja 650 000 euroa vakuutusoikeuden ruuhkien purkamista varten. Autoverovalituksia käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa.

Hallintotuomioistuimissa päätösten sisältö ja perustelut on viime vuosina pyritty kirjoittamaan selvästi laajemmin ja perusteellisemmin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiin kuuluvat menettelylliset vaatimukset ovat nykyisin aikaisempaa tiukemmat. Suulliset käsittelyt ovat lisääntyneet ja niiden lukumäärän odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. Vuonna 2004 alueelliset hallinto-oikeudet järjestivät suullisen käsittelyn 384 asiassa sekä toimittivat katselmuksen 80 asiassa ja tarkastuksen 46 asiassa. Markkinaoikeus järjesti julkisia hankintoja koskevissa asioissa 2 suullista käsittelyä. Markkinaoikeudellisissa asioissa, joissa prosessisäännöksenä on oikeudenkäymiskaari, pidettiin 7 valmisteluistuntoa ja 9 pääkäsittelyä. Vakuutusoikeus järjesti suullisen käsittelyn 33 asiassa. Korkein hallinto-oikeus järjesti 2 suullista käsittelyä ja toimitti 2 katselmusta.

Korkein hallinto-oikeus teki 10.3.2003 valtioneuvostolle esityksen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden esityksen pohjalta valmisteltu hallituksen esitys eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE 112/2004 vp) annettiin eduskunnalle vuonna 2004. Lakimuutokset tulivat voimaan 1.10.2005 (Suomen säädöskokoelma 9.9.2005 N:o 698-732). Lakimuutoksiin sisältyi muun muassa hallinto-oikeuslain muutos 699/2005. Lakimuutoksen jälkeen alueellinen hallinto-oikeus voi ratkaista tietyt mielenterveyslaissa (1116/1990) ja lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitetut asiat kahden lakimiestuomarin ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa, kun aikaisemmin vastaavissa ratkaisukokoonpanossa oli oltava kolme lakimiestuomaria ja asiantuntijajäsenen.

Liitteenä numero 1 on ratkaistujen asioiden käsittelyaikoja diaarikaavojen pääryhmittäin vuosina 2004 ja 2005

Liitteenä numero 2 ovat vuonna 2004 ratkaistujen asioiden käsittelyajat kolmen kuukauden jaksoissa

5 Nykyiset käsittelyaikataavoitteet

5.1 Neuvottelujärjestelmä

Oikeudenkäyntien keskimääräiselle kestolle tuomioistuimissa on jo useana vuotena asetettu tavoitteita valtion talousarvioissa sekä oikeusministeriön ja tuomioistuinten välisissä tulosneuvotteluissa. Tulosneuvottelussa on samalla sovittu kyseisen tuomioistuimen käytössä olevista voimavaroista. Neuvottelusta on laadittu tulostavoiteasiakirja, jonka ovat allekirjoittaneet kyseisen tuomioistuimen päällikkötuomari ja oikeusministeriön edustaja.

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 vakuutuslaitoksia. Lisäksi korkeimmat oikeudet kävivät omat tulosneuvottelunsa. Nämä sektoreittain käytävät resurssi- ja tulosneuvottelut hakevat vielä muotoaan.

Ensimmäisessä hallintotuomioistuinsektorin tulosneuvottelussa oikeusministeriön kanssa 9.5.2005 keskusteltiin muun muassa käsittelyaikataavoitteista. Niissä keskusteluissa sovittuja käsittelyaikataavoitteita oikeusministeriö on käyttänyt laatiessaan ehdotuksensa hallinnonalansa osuudeksi (pääluokka 25) valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2006.

Tulosohjaukseen liittyvä tuomioistuinten käsittelyaikataavoitteiden määrittely on herättänyt epäilyksiä sellaisesta kehityssuunnasta, jossa vaarantuisi tuomioistuinten riippumattomuus suhteessa hallintoviranomaisiin, mukaan lukien valtioneuvostoon ja yksittäisiin ministeriöihin. Sen vuoksi työryhmä korostaa, että valtion talousarviossa tai tulostavoiteasiakirjoissa asetetuilla tavoitteilla ei voida eikä ole tarkoitettukaan puuttua tuomioistuinten riippumattomuuteen tai yksittäisten lainkäyttöasioiden käsittelyaikoihin tuomioistuimissa. Tämä periaate käy ilmi myös hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp), jossa todetaan sivuilla 43 ja 44:

"Tulosohjausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei muutettaisi viranomaisten välistä toimivallanjakoa eikä varsinkaan puututtaisi esimerkiksi tuomioistuinten ja syyttäväviranomaisten 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."

5.2 Yleiset tavoitteet

Valtion talousarvioissa tyypillisiä yleisen tason tavoitteita ovat olleet, että käsittelyaikoja tuomioistuimissa lyhennetään ja että käsittelyaikojen tuomioistuinkohtaisia eroja vähennetään. Tällaisten yleisen tason tavoitteiden asettaminen on perusteltua, etenkin jos siinä yhteydessä myös selostetaan, mitä muutoksia samanaikaisesti tapahtuu esimerkiksi tuomioistuinten voimavaroissa.

Työryhmä toteaa, että henkilöstöresurssien systemaattista suunnittelua hallintotuomioistuimissa vaikeuttavat sektorikohtainen säädösvalmistelu ja muutoksenhaun keskittäminen yksittäisiin tuomioistuihin. Kun hallintotuomioistuinten soveltama aineellinen normisto valmistellaan useissa eri ministeriöissä, lainvalmistelussa on vaikeuksia kokonaisuutena arvioida, mitä vaikutuksia uudella lainsäädännöllä tulee olemaan hallintotuomioistuinten toimintaan. Kun säädöksiä valmistellaan sektorikohtaisesti, valmistelu saattaa tapahtua ilman riittäviä selvityksiä toimeenpanon ja muutoksenhakujärjestelmän edellyttämistä voimavaroista.

5.3 Tavoitteet kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi

Sekä valtion talousarvioissa että tulostavoiteasiakirjoissa asetetut tavoitteet ovat koskeneet pääasiassa kaikkien ratkaistujen lainkäyttöasioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja.

Vuoden 2005 valtion talousarviossa esitettiin hallintotuomioistuinten osalta vuonna 2005 ratkaistavien kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyaikatavoitteiksi:

Alueelliset hallinto-oikeudet	8 kuukautta
Markkinaoikeus	7 kuukautta
Vakuutusosasto	12 kuukautta
Korkein hallinto-oikeus	10 kuukautta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2006 ovat tavoitteina vuonna 2006 ratkaistavien kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi:

Alueelliset hallinto-oikeudet	9 kuukautta
Markkinaoikeus	6 kuukautta
Vakuutusosasto	14 kuukautta
Korkein hallinto-oikeus	10 kuukautta.

Tavoitteiden asettamista tuomioistuinten tietynä vuonna ratkaisemien kaikkien asioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi voidaan pitää perusteltuna. Keskimääräistä käsittelyaikaa koskevat tavoitteet tulisi pyrkiä asettamaan mahdollisimman realistisiksi ottaen huomioon edellisen vuoden toteutuneet käsittelyajat ja asianomaisena vuonna tuomioistuihin saapuviksi arvioitavien asioiden määrät ja tuomioistuinten käytössä olevat voimavarat.

Työryhmä toteaa, että asetettaessa tavoitteita keskimääräisiksi käsittelyajoiksi olisi myös otettava huomioon ne vähennykset tuomioistuinten henkilöresursseissa, joita aiheuttaa työntekijöiden virkavapauksista, eläkkeelle jäämisistä ja sairausvapaista. Tällaisissa tilanteissa pätevien sijaisten nimittäminen voi viipyä tai jäädä toteutumattakin. Sen vuoksi valtion talousarvioissa ja oikeusministeriön kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa tuomioistuimille osoitettujen henkilöressien sekä toisaalta toteutuneiden henkilöressien välillä voi olla eroja.

5.4 Tavoitteet käsittelyaikojen jakautumiseksi prosentuaalisesti

Valtion talousarvioissa ja tulostavoiteasiakirjoissa on viime vuosina ollut myös tavoitteita, joiden mukaan vuoden aikana ratkaistuista asioista olisi tietty prosentuaalinen osuus saatava ratkaistuksi tietyssä ajassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden osalta valtion talousarviossa vuodelle 2005 on keskimääräinen käsittelyaikatavoite 10 kuukautta siten, että asioista 25 prosenttia saadaan ratkaistuksi alle kuudessa kuukaudessa ja 35 prosenttia 6 - 9 kuukaudessa. Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 on samat tavoitteet.

Alueellisten hallinto-oikeuksien osalta hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 on alueellisten hallinto-oikeuksien osalta keskimääräisen 9 kuukauden käsittelyaikatavoitteen lisäksi tavoitteena, että asioista 40 % (40 % v. 2004) ratkaistaan alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % (34 % v. 2004) 6 - 12 kuukaudessa.

Markkinaoikeuden tai vakuutus-oikeuden osalta ei vuosien 2005 tai 2006 talousarvioissa ole ollut tavoitteita käsittelyaikojen jakautumiseksi prosentuaalisesti.

Työryhmä katsoo, että on perusteltua asettaa hallintotuomioistuimille myös tällaisia prosentuaalista osuutta koskevia tavoitteita, jotka täydentävät tavoitteita kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi.

5.5 Tavoitteet oikeudenkäyntien enimmäispituudeksi

Esimerkiksi valtion talousarviossa vuodelle 2005 oli yleisen tason tavoitteena myös se, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään. Tämä tavoite ei ole realistinen tavoite ottaen huomioon jo tuomioistuinten keskimääräiset käsittelyaikatavoitteet.

Enimmäiskäsittelyajan pituutta koskevan tavoitteen asettamista talousarviossa tai tulosneuvotteluissa ei voida pitää perusteltuna, vaikka se olisi huomattavasti vuotta pitempikin. Tuomioistuimissa tulee oletettavasti aina olemaan vireillä asioita, joiden käsittely vie tuomioistuimesta riippumattomistakin syistä varsin kauan. Esimerkkinä voi mainita asiat, joissa on pyydetty ennakkoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta.

Ennakkoratkaisupyyntöjen käsittelyaika EY-tuomioistuimessa on viime aikoina ollut keskimäärin noin kaksi vuotta. Lisäksi on tilanteita, joissa asianosaiset esittävät omista syistään tuomioistuimelle pyyntöjä, että kyseisessä asiassa ei vielä annettaisi ratkaisua. Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 ei enää ole tällaista tavoitetta oikeudenkäyntien enimmäispituudeksi.

5.6 Tavoitteet käsittelyaikojen lyhentämiseksi yksittäisissä asiaryhmissä

Viime vuosina on valtion talousarviossa esitetty joidenkin yksittäisten asiaryhmien käsittelyaikoihin liittyneitä tavoitteita. Ne eivät kuitenkaan ole olleet sellaisia konkreettisia käsittelyaikatavoitteita, joihin olisi sisältynyt tarkempia kuukausimääräisinä ilmaistuja tavoiteltuja käsittelyaikojen keskiarvoja tai mediaaneja. Esimerkiksi valtion talousarviossa vuodelle 2005 luvun 25.10 selvitysosassa todetaan, että hallintotuomioistuimissa erityistä huomiota kiinnitetään yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin. Vastaavasti esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 todetaan pääloukan 25 selvitysosassa, että oikeusministeriön alustavana tavoitteena on, että huolehditaan kaava-, rakennuslupa- ja tieasioita koskevien valitusten joutuisasta käsittelystä.

Lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 18/2004 vp) hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2005 on laajalti tarkasteltu hallintolainkäytön käsittelyaikoihin liittyviä kysymyksiä. Lausunnossa todetaan, että hallinto-oikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika on tällä vuosikymmenellä pidentynyt 6,5 kuukaudesta 9,4 kuukauteen. Hallinto-oikeuksienkin käsittelyajoissa on suurehkoja alueellisia eroja, joita on syytä pyrkiä tasaamaan erityisesti työmenetelmiä kehittämällä. Myös eri asiaryhmien välillä on suuria käsittelyaikaeroja. Valiokunta pitää myönteisenä, että oikeusministeriö on erityisesti selvittänyt [Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1.] erilaisia mahdollisuuksia nopeuttaa yhteiskunnallisesti merkittäviä maankäyttö- ja rakennusasioita koskevien valitusten käsittelyä, ja tärkeänä, että tätä selvitystyötä edelleen jatketaan oikeusministeriön asettamassa seurantar ryhmässä ja että hallinto-oikeudet osallistuvat tähän työhön tiiviisti.

Valiokunnan lausunnossa todetaan edelleen, että erityisesti turvapaikka-asioiden käsittelyajat Helsingin hallinto-oikeudessa ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan pidentyneet ja edelleen pidentymässä, koska valituksia saapuu enemmän kuin niitä kyetään ratkaisemaan. Tällainen tilanne on ongelmallinen ennen kaikkea turvapaikanhakijoiden oikeusaseman kannalta, koska se merkitsee pitkähköä epävarmuutta omasta tulevaisuudesta. Myös yhteiskunnan kokonaisedun kannalta kehityssuunta on varsin epäsuotuisa. Helsingin hallinto-oikeudessa on tehty karkea laskelma, jonka mukaan käsittelyn nopeuttamisesta seuraava hakijoiden keskimääräisten odotusaikojen lyheneminen säästäisi yhteiskunnan taloudellisia voimavaroja huomattavasti enemmän kuin tähän lyhentämiseen tarvittavan henkilömäärän palkkaaminen edellyttää. Myös veroasioissa käsittelyajat ovat lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan viiden viime vuoden aikana merkittävästi pidentyneet niin, että keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2003 niissä oli jo 14,3 kuukautta. Verovalituksiin annettavien ratkaisujen merkitys yksittäisen valittajan kannalta voi olla hyvinkin huomattava, erityisesti yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla. Jos virheellisen verotuspäätöksen korjaaminen verovelvollisen eduksi kestää kovin pitkään, verovelvollisen taloudellinen asema voi järkkäytyä pelkästään muutoksenhakumenettelyn keston vuoksi, vaikka lopputulos aikanaan olisikin hänen kannaltaan sinänsä myönteinen. Valiokunta pitää nykyistä kehityssuuntaa huolestuttavana.

Valiokunnan mukaan hallintotuomioistuinten yksittäisilläkin päätöksillä voi olla laajoja yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Tämän vuoksi niiden toimintaedellytysten kehittämiseen suunnatulla, suhteellisen vähäiselläkin lisäpanostuksella voidaan saavuttaa yhteiskunnan kokonaisedun kannalta huomattavia hyötyjä.

Työryhmä katsoo, että yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeiksi todettavilta painopistealueilta tulevien valitusten joutuisuutta koskevien yleistavoitteiden esittäminen

valtion talousarviossa on mahdollista ja että sillä voidaan saattaa hallintolainkäytön ongelmia valtioneuvoston sekä eduskunnan ja sen asianomaisten valiokuntien huomion ja parlamentaarisen keskustelun kohteiksi. Lakivaliokunnan lausunnossa LaVL 18/2004 vp osoitetaan toisaalta, miten käsittelyaikojen pitkittyminen on yhteydessä hallintotuomioistuinten resursseihin ja siihen, että muutoksenhakujärjestelmien vaikutuksia ei ole otettu huomioon muiden pääluokkien talousarviovalmisteluissa.

Talousarviossa asetettuihin yleisiin käsittelyaikatavoitteisiin pätevät kuitenkin pitkälti ne huomiot, joita on edellä esitetty jaksossa 2.4 kiireellisyyssäännösten osalta. Poliittisen huomion kiinnittyminen yksittäisten hallintolainkäytön asiaryhmien ongelmiin voi johtaa siihen, että tavoitteiden asettelussa ei kokonaisvaltaisesti kiinnitetä riittävästi huomiota muiden asiaryhmien vastaaviin tai ehkä polttavampiinkin tarpeisiin. Tässä suhteessa olisi tärkeää muistaa lastensuojelu- tai laajemminkin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien asioiden kaltaiset yksilöiden oikeuksien, kunnallistalouden kehityksen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta ensiarvoiset asiaryhmät, joihin ei kuitenkaan liity yhteiskunnallisessa keskustelussa helposti äänensä kuultaville saavia intressiryhmiä.

Käsittelyaikatavoitteet valtion talousarviossa vuodelle 2005 on selostettu tarkemmin liitteessä numero 3

Käsittelyaikatavoitteet esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 on selostettu tarkemmin liitteessä numero 4

6 Optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin

Valtion talousarviossa vuodelle 2005 edellytetään, että tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määritellään tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin. Työryhmä tulkitsee ilmauksen "tuomioistuimille kaikissa asteissa" tarkoittavan hallintotuomioistuinsektorilla optimaalisten käsittelyaikojen määrittelemistä erikseen 1) alueellisille hallinto-oikeuksille, 2) markkinaoikeudelle, 3) vakuutuslaitoksille ja 4) korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Termi "optimaaliset käsittelyajat" voidaan käsittää usealla eri tavalla. Sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi oikeudenkäynnin kestoa tietyn tuomioistuimen tietyssä asiaryhmässä tilanteessa, jossa kyseisellä tuomioistuimella olisi käytössään hyvät voimavarat eikä aikaisempia lainkäyttöasioiden ruuhkia olisi, vaan asiat voitaisiin ottaa heti tarpeellisen valmistelun jälkeen ratkaistaviksi, eikä kysymyksessä olevaan ratkaistavaan asiaan liity erityispiirteitä. Tuolloin optimaaliset käsittelyajat olisivat ikään kuin erilaisten lainkäyttöasioiden teoreettisia ihannekäsittelyaikoja.

Valtion talousarvion mukaan optimaaliset käsittelyajat määriteltäisiin tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten. Sen vuoksi työryhmä on lähtenyt siitä, että kyseessä olisivat edellä kuvailtujen teoreettisten ihannekäsittelyaikojen sijasta samantyyppiset tavoitekäsittelyajat kuin ne, joista jo on sovittu vuosittain tuomioistuinten ja oikeusministeriön välisissä tulosneuvotteluissa. Syksyisin pidetyissä tulosneuvotteluissa on tähän asti määritelty lähinnä tavoitteita tietyssä tuomioistuimessa seuraavana vuonna ratkaistavien kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi. Silloin on samalla sovittu, minkälaiset voimavarat kyseisellä tuomioistuimella tulee olemaan käytössään seuraavana vuonna. Tulosneuvotteluissa keskimääräiset käsittelyajat on asetettu keskiarvoina. Työryhmä toteaa tässä yhteydessä, että Ruotsissa hallintotuomioistuinten käsittelyaikataavoitteet asetetaan käsittelyaikojen mediaaneina, ei keskiarvoina.

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. Tarkimman tason yksiköistä eli **asianimikkeistä** voidaan mainita esimerkkeinä "sähkömarkkinat", "kansanterveystyö", "rakentaminen vesistöön" ja "kuntajako". Esimerkkejä hierarkkisesti seuraavan eli **asiaryhmätason** nimikkeistä ovat muun muassa "perusopetus ja lukio", "kunnan talous", "maankäyttö- ja rakennusasiat" sekä "valmisteverot ja tulliasiat". Ylimmät diaariryhmittelyn tasot eli yhdeksän **päätasoa** ovat seuraavat:

- 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

Kun yleisten hallintotuomioistuinten käsittelemiä lainkäyttöasioita on nyt alettu diarioida yhdenmukaisesti, vastaisuudessa tulee olemaan nykyistä helpompaa seurata esimerkiksi

jonkin tietyn asiaryhmän käsittelyaikoja yhteensä molemmissa tuomioistuinasteissa (alueelliset hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus). Toisaalta uudistus vaikeuttaa aikaisempien vuosien tilastotietojen vertaamista tietoihin kuluvalta vuodelta 2005 ja seuraavilta vuosilta.

Periaatteessa optimaalisia käsittelyaikoja voitaisiin asettaa kaikilla edellä selostetun diaarikaavaryhmittelyn mukaisilla tasoilla. Työryhmän käsityksen mukaan tältä osin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota käsittelyaikatavoitteiden tarkoituksenmukaisuuteen tulohajauksen välineinä ja niiden yhteensopivuuteen tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten johtamisjärjestelmien kanssa. Edellä jaksossa 5.1 on toisaalta viitattu hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp), jossa korostetaan sitä, että tulohajausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei puututtaisi tuomioistuinten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Oikeudenhoidossa tulohajauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut eikä tulohajauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön. Työryhmän käsityksen mukaan mahdollinen optimaalisia käsittelyaikoja koskeva tavoitteenasettelu on toteutettava niin, että se ei anna aihetta epäilyksiin tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantumisesta.

Työryhmä katsoo, että sen toimeksiannossa tarkoitettuun kysymykseen eli siihen, millaisia valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 tarkoitettuja käsittelyaikatavoitteita voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asettaa hallintotuomioistuinten toiminnassa, on vastattava eriytyneesti.

Työryhmä pitää mahdollisena sitä, että edellä esitetyn **diaarikaavan pääryhmätason** osalta asetetaan optimaalisia käsittelyaikatavoitteita osana valtiotalousarvion toteuttamista ja hallintotuomioistuinten tulohajausta. Näistä tavoitteista sovittaisiin osana talousarvion laadinta- ja toimeenpanoprosessia niin, että oikeusministeriö ja hallintotuomioistuimet sopisivat niistä tulosneuvotteluissa hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksissa käytyjen valmistelevien keskustelujen pohjalta.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että alueellisille hallinto-oikeuksille voitaisiin asettaa tavoitteeksi esimerkiksi itsehallintoa koskevien asioiden ratkaiseminen keskimäärin X kuukaudessa ja rakentamisasioiden keskimäärin Y kuukaudessa. Edelleen olisi mahdollista sopia, että tietyssä hallinto-oikeudessa pääryhmän Verot käsittelyaikoja pyritään lyhentämään tietyllä aikamäärällä tiettyä sovittavaa resurssilisäystä vastaavasti. Tavoitteet asetettaisiin vuosittain osana talousarvion laadintaa ja toimeenpanoa prosessissa, joka mahdollistaisi kaikkien pääryhmien osalta relevanttien näkökohtien ja tarpeiden samanaikaisen tarkastelun ja punnitsemisen suhteessa toisiinsa sekä toisaalta realistisen suunnittelun asetettavien tavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi tarvittavien resurssien määrittämiseksi. Tämä merkitsisi mahdollisten resurssilisäyksien ja -siirtojen perustumista avoimeen ja ymmärrettävään päätöksentekoprosessiin. Pääryhmätason tavoitteiden asettaminen mahdollistaisi myös alueellisten hallinto-oikeuksien toiminnan ja tehokkuuden vertailun sekä alueellisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen seurannan oikeudenhoidossa.

Diaarikaavan pääryhmätaso tarkoittaa tilastollisesti niin suuria yksiköitä, että jokaisessa pääryhmässä on sekä kiireellisiä että vähemmän kiireellisiä asioita ja asiaryhmiä. Niissä on myös kaikissa sekä yksinkertaisia että vaikeita asioita. Näin yleisellä tilastollisella tasolla operoivasta tulohajauksesta ei siten voida katsoa aiheutuvan ongelmia tuomioistuinten

riippumattomuudelle, koska sillä ei olisi yhteyttä yksittäisten asiaryhmien tai asioiden käsittelyn toteuttamiseen tai toteutumiseen eri tuomioistuimissa.

Ruotsissa alemman tason hallintotuomioistuimien osalta käsittelyaikatavoitteet asetetaan mediaaneina (medianomloppstid) ryhmille veroasiat ja sosiaalivakuutusasiat. Muista asioista muodostuvan kategorian ”övriga mål” osalta ei ole asetettu yleistä käsittelyaikatavoitetta. Ruotsin ylimmälle hallintotuomioistuimelle Regeneringsrättenille ei ole asetettu käsittelyaikatavoitteita, vaan lähtökohtana on se, että se asettaa itse itselleen käsittelyaikatavoitteet.

Tilastokäsite mediaani (Md) jakaa aineiston kahteen yhtä suureen osaan siten, että sitä pienempiä (ja suurempia) arvoja on yhtä paljon (50 %). Se soveltuu keskiarvoa paremmin jakauman keskikohtaa mittaavaksi luvuksi, kun aineistossa on suuresti poikkeavia havaintoja. Käsittelyaikatavoitteena mediaani tarkoittaa siis sitä, että 50 prosenttia tapauksista ratkaistaan korkeintaan kysymyksessä olevassa ajassa.

Optimaalinen käsittelyaikatavoite diaarikaavan pääryhmätasolla ei samastuisi tietyn lainkäyttöasian toteutuneeseen tai tavoiteltuun käsittelyaikaan. Toisaalta tällaisia optimaalisia pääryhmätason käsittelyaikatavoitteita määrittämällä voitaisiin edistää yhteiskunnallisiin tarpeisiin reagoivaa, kokonaisvaltaista ja parlamentaarisesti vastuullista resurssien ohjausta ja toiminnan arviointia hallintotuomioistuinten kentässä.

Diaarikaavan pääryhmän mukaiset optimaalisia käsittelyaikoja koskevat tavoitteet ovat mahdollisia alueellisissa hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sen sijaan markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden osalta olisi erikseen arvioitava, millä tavoin vastaava menettely olisi niissä toteutettavissa.

Työryhmä ei pidä mahdollisena, että osana tuomioistuinten tulosohejausta asetettaisiin optimaalisia käsittelyaikatavoitteita **diaarikaavan asiaryhmätasolla**. Tällä 36 asiaryhmän tarkkuustasolla on jo kysymys tuomioistuimen asianhallinnasta (*case-management*) ja sen organisoimisesta ja johtamisesta.

Työryhmä sen sijaan pitää luontevana ja ajanmukaiseen tuomioistuimen johtamiseen kuuluvana sitä, että tuomioistuinten sisällä asetetaan käsittelyaikatavoitteita ainakin tärkeimmille tämän luokittelutason asiaryhmille ja seurataan niiden toteutumista. Mikäli tuomioistuimet määrittäisivät keskimääräiset asiaryhmäkohtaiset käsittelyaikatavoitteensa pikemminkin mediaani- kuin keskiarvoaikoina, käsittelyaikatavoitteiden ennustearvo suhteessa yksittäisten asioiden vaatimaan ratkaisuaikaan paranisi. Myös edellä mainittu Euroopan neuvoston komitea CEPEJ on pitänyt tärkeänä, että asiaryhmille määritellään standardikäsittelyaikoja.

Määrittämällä optimaalisia käsittelyaikoja asiaryhmittäin tuomioistuimen sisällä harjoitettaisiin tavallaan priorisointia eri asiaryhmien välillä muun muassa kiireellisyysskysymysten ja juttumäärien huomioon ottamiseksi. Siten tietyssä asiaryhmässä olisi mahdollista asettaa tavoitteeksi lyhempi keskimääräinen käsittelyaika kuin toisessa asiaryhmässä. Samalla tosiasiallisesti myös määriteltäisiin, miten voimavaroja tulisi kohdentaa tuomioistuimen sisällä. Yksinkertaistetussa esimerkissä tuomioistuimen päällikkötuomari toteaisi, että asiaryhmässä X ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on muodostumassa pitemmäksi kuin asiaryhmälle määritelty tavoitteellinen käsittelyaika. Vastaavasti hän toteaisi, että asiaryhmässä Y ratkaistujen asioiden

keskimääräinen käsittelyaika on muodostumassa lyhemmäksi kuin tuolle asiaryhmälle määritelty tavoitteellinen käsittelyaika. Päällikkötuomari siirtäisi X-asiaryhmän asioiden käsittelyyn voimavaroja Y-asiaryhmän asioiden käsittelystä, jolloin X-asiaryhmässä käsittelyajat lyhenisivät ja Y-asiaryhmässä pitenisivät vastaamaan asetettuja tavoitteita. Luomalla tuomioistuinten sisälle tämän edellyttämät johtamis- ja asianhallintajärjestelmät ne kykenevät myös ottamaan vastuuta edellä kerrotuista pääryhmätason optimaalisista käsittelyaikatavoitteista.

Yksittäisten asioiden tasolla kysymys käsittelyajasta samastuu prosessinjohtoon sekä tuomioistuimen asianomaisen ratkaisuyksikön (yleensä jaosto tai osasto) asianhallintaan. Tältä osin käsittelyn vaatima aika on luonteeltaan lainkäyttöä koskeva kysymys, ja sen asianmukaisuudesta vastaavat jaoston puheenjohtaja sekä asian esittelijä ja tarkastava tuomari. Tällä tasolla on myös ensisijainen vastuu Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvien käsittelyn joutuisuusvaatimusten huomioon ottamisesta yksittäisiä asioita koskevassa ratkaisutoiminnassa kun taas vastuu tarvittavista resursseista kuuluu kahdelle ylemmälle tasolle. Käsittelyaikojen hallinta liittyy tältä osin keskeisesti jutun haltuunottoon ja prosessitoimien suhteuttamiseen jutun vaatimuksiin sekä systemaattiseen asiaseurantaan.

Voimassa olevat yleisten hallintotuomioistuinten sekä markkinaoikeuden ja vakuutusoikeuden diaarikaavat ovat liitteinä numerot 5 - 7

7 Johtopäätöksiä

1. Käsittelyajat hallintotuomioistuimissa ovat päätösten usein huomattavan yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen sekä henkilöiden oikeudet oikeusodotukset huomioon ottaen nykyisin osittain liian pitkiä.
2. Hallintotuomioistuinten on käytettävissään olevin keinoin pyrittävä käsittelyaikojen lyhentämiseen. Niiden velvollisuutena on seurata käsittelyaikojen kehitystä sekä huolehtia yhteiskunnan ja henkilöiden kannalta kiireellisten asioiden mahdollisimman joutuisasta käsittelystä.
3. Valtioneuvoston ja eduskunnan on huolehdittava siitä, että hallintotuomioistuinten käytössä on riittävät resurssit perustuslain ja kansainvälisten sopimusten edellyttämän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, päätösten oikeudellisuuden ja ratkaisutoiminnan joutuisuuden turvaamiseksi.
4. Hallintotuomioistuimille voidaan asettaa tuomioistuinkohtaisia kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräistä käsittelyaikaa koskevia tavoitteita. Tavoitteita voidaan täsmentää siten, että tietty prosentuaalinen osuus asioista saataisiin ratkaistuksi keskimääräistä käsittelyaikaa lyhemmissä ajassa.
5. Alueellisten hallinto-oikeuksien välisiä käsittelyaikaeroja on tarpeen vähentää. Vakuutus oikeus ratkaisee ihmisten toimeentuloturvan ja hyvinvoinnin kannalta merkittäviä asioita. Sen nykyiset käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkät.
6. Hallintotuomioistuimille ei pitäisi asettaa sellaista yleistä tavoitetta, että mikään asia ei viipyisi tuomioistuimessa vuotta pitempään.
7. Työryhmä pitää mahdollisena sitä, että yleisten hallintotuomioistuinten diaarikaavan pääryhmätasolla asetetaan optimaalisia käsittelyaikatavoitteita osana valtion talousarvion toteuttamista ja hallintotuomioistuinten tulosohjausta. Osana valtion talousarvioiden laadinta- ja toimeenpanoprosessia pääryhmittäisistä käsittelyaikatavoitteista sopisivat hallintotuomioistuimet ja oikeusministeriö tulosneuvotteluissa hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksissa käytyjen valmistelevien keskustelujen pohjalta.

LIITE 1**Ratkaistujen asioiden käsittelyaikoja pääryhmittäin vuosina 2004 ja 2005****Alueelliset hallinto-oikeudet**

Alueellisissa hallinto-oikeuksissa (käsittelyajat Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa eivät sisälly lukuihin) 1.1. - 31.10.2005 ratkaistujen asioiden käsittelyajat pääryhmittäin nykyisin voimassa olevan diaarikaavan mukaan olivat (kuukausia):

	Keskiarvo	Mediaani
Valtio-oikeus ja yleishallinto	7,8	6,6
Itsehallinto	9,4	8,4
Ulkomaalaisasiat	7,0	6,2
Rakentaminen	11,1	11,2
Ympäristö	10,9	10,5
Sosiaali- ja terveydenhuolto	5,8	4,1
Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat	7,5	6,5
Verot	12,3	10,9
Muut asiat	5,4	2,3
Kaikki asiat yhteensä	8,3	6,8

Alueellisissa hallinto-oikeuksissa (käsittelyajat Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa eivät sisälly lukuihin) vuonna 2004 ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat pääryhmittäin alueellisten hallinto-oikeuksien vanhan, 31.12.2004 asti käytössä olleen diaarikaavan mukaisesti olivat:

Välitöntä verotusta koskevat asiat	13,2 kuukautta
Kunnallisasiat	10,4 kuukautta
Rakennus- ja ympäristöasiat	10,3 kuukautta
Sosiaali- ja terveydenhuolto	5,4 kuukautta
Muut asiat	7,9 kuukautta
Tulli- ja valmisteverotusta koskevat asiat	11,9 kuukautta
Arvonlisäverotusta koskevat asiat	14,7 kuukautta
Vesiasiat	11,0 kuukautta
Ulkomaalaisasiat	8,9 kuukautta
Verot	18,4 kuukautta
Kaikki asiat yhteensä	8,8 kuukautta

Markkinaoikeus

Markkinaoikeudessa vuonna 2004 ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat pääryhmittäin olivat:

Julkiset hankinnat	4,5 kuukautta
Kilpailunrajoitusasiat	15,0 kuukautta
SopMenL	5,0 kuukautta
Kuluttajansuojalaki	11,5 kuukautta
Muut asiat	6,5 kuukautta
Kaikki asiat yhteensä	5,0 kuukautta

Vakuutusosoikeus

Vakuutusosoikeudessa 1.1. - 31.10.2005 ratkaistujen asioiden käsittelyajat pääryhmittäin olivat (kuukausia):

	Keskiarvo	Mediaani
Työttömyysturva-asiat	14,5	13,9
Sosiaaliturvan soveltamisasiat	17,9	16,9
Sotilasvamma-asiat	14,6	14,9
Kuntoutusasiat	12,8	13,2
Tapaturma-asiat	15,5	14,9
Ansioeläkeasiat	14,7	13,8
Kansaneläkeasiat	12,4	12,3
Rikosvahinkoasiat	16,3	15,3
Vammais- ja hoitotukiasiat	13,1	13,1
Asumistukiasiat	11,5	11,2
Opintotukiasiat	12,6	12,0
Palkkaturva-asiat	15,1	16,2
Muut asiat	8,4	9,4
Kaikki asiat yhteensä	14,0	13,7

Vuonna 2004 ratkaistujen asioiden käsittelyaikojen keskiarvo oli 13,1 kuukautta

Korkein hallinto-oikeus

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1.1.- 31.10.2005 ratkaistujen asioiden käsittelyajat pääryhmittäin nykyisin voimassa olevan diaarikaavan mukaan olivat (kuukausia):

	Keskiarvo	Mediaani
Valtio-oikeus ja yleishallinto	11,9	10,3
Itsehallinto	13,0	13,7
Ulkomaalaisasiat	7,0	5,6
Rakentaminen	8,3	7,6
Ympäristö	15,2	15,2
Sosiaali- ja terveydenhuolto	10,2	8,5
Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat	13,6	14,0
Verot	10,3	9,1
Muut asiat	15,6	14,5
Kaikki asiat yhteensä	10,8	9,3

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2004 ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat pääryhmittäin korkeimman hallinto-oikeuden vanhan, 31.12.2004 asti käytössä olleen diaarikaavan mukaisesti olivat:

Välitön verotus	9,2 kuukautta
Muu verotus	8,2 kuukautta
Rakentamis- ja kaavoitusasiat	10,1 kuukautta
Liikenne- ja tieasiat	14,2 kuukautta
Virkamiesasiat	12,8 kuukautta
Kunnallisasiat	12,4 kuukautta
Sosiaaliasiat	20,3 kuukautta
Ympäristö- ja vesiasiat	18,2 kuukautta
Terveyden- ja sairaanhoitoasiat	17,5 kuukautta
Ulkomaalaisasiat	7,8 kuukautta
Kaikki asiat yhteensä	11,9 kuukautta

LIITE 2**Vuonna 2004 ratkaistujen asioiden käsittelyajat kolmen kuukauden jaksoissa****Alueelliset hallinto-oikeudet**

Enintään 3 kuukautta	19,1 %
Yli 3 kuukautta, mutta enintään 6 kuukautta	20,7 %
Yli 6 kuukautta, mutta enintään 9 kuukautta	17,2 %
Yli 9 kuukautta, mutta enintään 12 kuukautta	16,5 %
Yli vuosi	26,5 %

Markkinaoikeus

Enintään 3 kuukautta	35,0 %
Yli 3 kuukautta, mutta enintään 6 kuukautta	41,4 %
Yli 6 kuukautta, mutta enintään 9 kuukautta	14,8 %
Yli 9 kuukautta, mutta enintään 12 kuukautta	5,3 %
Yli vuosi	3,4 %

Vakuutusosikeus

Enintään 3 kuukautta	0,7 %
Yli 3 kuukautta, mutta enintään 6 kuukautta	4,1 %
Yli 6 kuukautta, mutta enintään 9 kuukautta	10,0 %
Yli 9 kuukautta, mutta enintään 12 kuukautta	30,6 %
Yli vuosi	54,6 %

Korkein hallinto-oikeus

Enintään 3 kuukautta	6,4 %
Yli 3 kuukautta, mutta enintään 6 kuukautta	18,0 %
Yli 6 kuukautta, mutta enintään 9 kuukautta	18,4 %
Yli 9 kuukautta, mutta enintään 12 kuukautta	16,8 %
Yli vuosi	40,4 %

LIITE 3

Käsittelyaikatavoitteet valtion talousarviossa vuodelle 2005

Eduskunta hyväksyi 22.12.2004 valtion talousarvion vuodelle 2005 (HE 151/2004 vp). Talousarviossa oikeusministeriön hallinnonala on pääluokka 25. Tuomioistuinten toimintaa koskee luku 25.10 (Tuomioistuinlaitos). Talousarviossa on omat momenttinsa korkeimmalle oikeudelle (25.10.21 Korkeimman oikeuden toimintamenot) korkeimmalle hallinto-oikeudelle (25.10.22 Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot), mutta kaikilla muilla tuomioistuimilla on yhteinen momentti (25.10.23 Muiden tuomioistuinten toimintamenot).

Hallintotuomioistuimet

Pääluokan 25 selvitysosassa on valtioneuvoston tavoitteina muun ohella:

"Oikeuden saatavuuden nopeuttamiseksi ja varmistamiseksi parannetaan valtioneuvoston lainvalmistelua ja lakiehdotusten vaikutusten arviointia, kehitetään oikeudellisia neuvonta- ja sovittelumenettelyjä, parannetaan oikeusturvan joutuisuutta, alueellista tasapuolisuutta ja huolehditaan kustannusten kohtuullisuudesta. (...)"

Pääluokan 25 selvitysosassa on oikeusministeriön alustavina tulostavoitteina muun ohella:

"Tavoitteen on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia saada oikeusturvaa joutuisasti asiaan parhaiten soveltuvassa menettelyssä, kohtuullisin kustannuksin ja tasapuolisesti maan eri osissa. (...)"

Luvun 25.10 selvitysosassa on muun ohella:

"Tuomioistuimissa ratkaistavien asioiden käsittelyaikoja lyhennetään ja käsittelyaikojen tuomioistuinkohtaisia eroja vähennetään. Käsittelyaikaerojen tasoittamiseksi henkilöstöresursseja suunnataan palveluiden kysyntää vastaavasti. Tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määritellään tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin. Yleistavoitteena on, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään.

(...)

(...) Hallintotuomioistuimissa erityistä huomiota kiinnitetään yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin."

Alueelliset hallinto-oikeudet

Päälukun 25 selvitysosassa on oikeusministeriön alustavina tulostavoitteina muun ohella:

"(...) Kaava-, rakennuslupa- ja tieasioita koskevien valitusten käsittelyn nopeuttaminen on tärkeää yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta. Lisääntyneiden ulkomaalaisasioiden joutuisa käsittely on tärkeää ihmisoikeuksien toteuttamiseksi ja myös yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten välttämiseksi. (...)"

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Hallinto-oikeuksien asiamäärien arvioidaan pysyvän samalla tasolla kuin vuonna 2003, jolloin asioita saapui noin 20 800. Suurimpia asiaryhmiä olivat sosiaaliasiat (30 %), veroasiat (23 %), rakennus- ja ympäristöasiat (12 %) sekä ulkomaalaisasiat (10 %). Keskimääräinen käsittelyaika oli 9,4 kuukautta vaihdellen Vaasan hallinto-oikeuden 7 kuukaudesta Kouvolan hallinto-oikeuden 11,6 kuukauteen. Vuonna 2003 ratkaistuja asioista 29 % oli viipynyt hallinto-oikeuksissa yli vuoden. Ratkaistavien asioiden määrän arvioidaan vuonna 2005 kasvavan, kun ratkaisukokoonpanoja kevennetään."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että hallinto-oikeuksien vuonna 2005 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 8 kuukautta.

Markkinaoikeus

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2003 noin 250 asiaa, joista yli 80 % koski julkisia hankintoja. Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika, 3,8 kk, vaihteli huomattavasti asiaryhmittäin: julkisia hankintoja koskevat asiat käsiteltiin 2,8 kuukaudessa, sen sijaan kilpailurajoitusasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 14 kk. Vuonna 2004 saapuvien asioiden määrä on kasvussa ja käsittelyajat pidentymässä."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että markkinaoikeuden vuonna 2005 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 7 kuukautta.

Vakuutus oikeus

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Vakuutus oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on kasvanut lähes joka vuosi. Vuonna 2003 asioita saapui noin 10 800, mikä on 8 % enemmän kuin edellisellä vuonna. Suurimpia asiaryhmiä ovat työttömyysturva-, opintotuki-, työtaturma- sekä työ- ja kansaneläkeasiat. Vuonna 2003 vakuutus oikeuden organisaatiota uudistettiin ja käynnistettiin työmenetelmien kehittämistyö. Ruuhkautumiskehitys jatkui kun"

saapuneiden asioiden määrä ylitti runsaalla tuhannella asialla ratkaistujen määrän. Keskimääräinen käsittelyaika tosin jonkin verran lyheni, mutta oli silti 12,6 kuukautta."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että vakuutusosoikeuden vuonna 2005 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 12 kuukautta.

Korkein hallinto-oikeus

Momentin 25.10.22 selvitysosassa on muun ohella:

"Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on tärkeää, että lainkäyttöasiat voidaan ratkaista nykyistä joutuisammin. Vuonna 2005 arvioidaan saapuvan noin 3 800 asiaa ja tavoitteena on ratkaista noin 3 900 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaikatavoite on 10 kuukautta siten, että asioista 25 % saadaan ratkaistuksi alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % 6 - 9 kuukaudessa."

LIITE 4

Käsittelyaikatavoitteet esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006

Hallitus antoi 16.9.2005 esityksen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2006 (HE 119/2005 vp). Sen luku 25.10 koskee tuomioistuimia. Siinä ovat momentit korkeimmalle oikeudelle (25.10.21) ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle (25.10.22) sekä muille tuomioistuimille yhteinen momentti (25.10.23).

Hallintotuomioistuimet

Päälukon 25 selvitysosassa mainitaan oikeusministeriön hallinnonalan toimintaympäristöstä muun ohella:

"(...) Eri tuomioistuinten käsittelyajoissa on suuria eroja, mikä on johtanut alueelliseen eriarvoisuuteen oikeusturvan saatavuudessa. (...)"

Päälukon 25 selvitysosassa on valtioneuvoston tavoitteina muun ohella:

"Oikeuden saatavuuden nopeuttamiseksi ja varmistamiseksi parannetaan valtioneuvoston lainvalmistelua ja lakiehdotusten vaikutusten arviointia, kehitetään oikeudellisia neuvonta- ja sovittelumenettelyjä sekä parannetaan oikeusturvan joutuisuutta, alueellista tasapuolisuutta ja huolehditaan kustannusten kohtuullisuudesta. (...)"

Päälukon 25 selvitysosassa on oikeusministeriön alustavina tulostavoitteina muun ohella:

"Parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia saada oikeusturvaa joutuisasti asiaan parhaiten soveltuvassa menettelyssä, kohtuullisin kustannuksin ja tasapuolisesti maan eri osissa. (...)"

Luvun 25.10 selvitysosassa on muun ohella:

"(...) Hallintotuomioistuimissa erityistä huomiota kiinnitetään yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien valitusten käsittelyaikoihin."

Alueelliset hallinto-oikeudet

Päälukon 25 selvitysosassa on oikeusministeriön alustavina tulostavoitteina muun ohella:

"(...) Huolehditaan kaava-, rakennuslupa- ja tieasioita koskevien valitusten joutuisasta käsittelystä.

(...)

Alueellisen tasapuolisuuden lisäämiseksi vaikuttavuustavoitteena on supistaa hovi- ja hallinto-oikeuksien nykyiset noin kuuden kuukauden käsittelyaikaerot viiteen kuukauteen. (...)"

Luvun 25.10 selvitysosassa on muun ohella:

"Tuomioistuinten alueellisia käsittelyaikaeroja tasoitetaan suuntaamalla henkilöstövoimavaroja palveluiden kysyntää vastaavasti."

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Hallinto-oikeuksien asiamäärien arvioidaan kasvavan vuodesta 2004, jolloin asioita saapui noin 21 000. Vuonna 2004 suurimpia asiaryhmiä olivat sosiaaliasiat (30 %), veroasiat (19 %), rakennus- ja ympäristöasiat (12 %) sekä ulkomaalaisasiat (10 %). Keskimääräinen käsittelyaika oli 8,8 kk vaihdellen Rovaniemen hallinto-oikeuden 6,1 kuukaudesta Kouvolan hallinto-oikeuden 12,3 kuukauteen. Tavoitteena on v. 2006 supistaa nykyinen noin 6 kuukauden käsittelyaikaero 5 kuukauteen. Keskimääräisen 9 kuukauden käsittelyaikatavoitteen lisäksi tavoitteena on, että asioista 40 % (40 % v. 2004) ratkaistaan alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % (34 % v. 2004) 6 - 12 kuukaudessa."

Myös momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että hallinto-oikeuksien vuonna 2006 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 9 kuukautta.

Markkinaoikeus

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Markkinaoikeuteen saapuneiden asioiden määrä kasvoi v. 2004 yli 40 %. Kasvun arvioidaan jatkuvan myös vuosina 2005 ja 2006, kun Energiemarkkinaviraston sähkö- ja maakaasumarkkinalain nojalla antamista päätöksistä valitetaan markkinaoikeuteen. Vuonna 2004 ratkaistuista asioista yli 90 % koski julkisia hankintoja. Asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 5 kuukautta. Julkisia hankintoja koskevat asiat käsiteltiin 4,5 kuukaudessa, sen sijaan kilpailunrajoitusasioissa käsittelyaika oli 15 kk. Tavoitteena v. 2006 on kaventaa asiaryhmittäisiä käsittelyaikaeroja."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että markkinaoikeuden vuonna 2006 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 6 kuukautta.

Vakuutusosoikeus

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Vakuutusosoikeuteen saapuneiden asioiden määrä on kasvanut lähes joka vuosi. Vuonna 2004 asioita saapui noin 11 400, mikä on 6 % enemmän kuin edellisellä vuonna. Suurimpia asiaryhmiä olivat työttömyysturva-, opintotuki-, tapaturma- sekä työ- ja kansaneläkeasiat. Ruuhkautuminen jatkui, kun saapuneiden asioiden määrä ylitti runsaalla tuhannella asialla ratkaistujen määrän ja keskimääräinen käsittelyaika piteni 13,1 kuukauteen. Vuosina 2005 ja 2006 asiamäärien arvioidaan edelleen kasvavan. Ruuhkautumiskehityksen pysäyttämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi työmenetelmien kehittämistä jatketaan ja henkilöstövoimavaroja lisätään."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että vakuutusosoikeuden vuonna 2006 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 14 kuukautta.

Korkein hallinto-oikeus

Momentin 25.10.22 selvitysosassa on muun ohella:

"Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vuoksi on tärkeää, että se antaa päätökset mahdollisimman joutuisasti. Vuonna 2006 tavoitteena on ratkaista noin 3 900 asiaa. Saapuvien asioiden määräksi arvioidaan 3800. Keskimääräinen käsittelyaikataavoite on 10 kk siten, että asioista 25 % saadaan ratkaistuksi alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % 6 - 9 kuukaudessa."

Myös momentin 25.10.22 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2006 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 10 kuukautta.

LIITE 5**Yleisten hallintotuomioistuinten diaarikaava**

Otettu käyttöön 1.1.2005 alkaen

1 VALTIO-OIKEUS JA YLEISHALLINTO**11 Valtio-oikeus**

1101	k	Valtiolliset vaalit
1102		Kansalaisuusasiat
1103		Kansalaisten yleiset oikeudet
1104	k	Poikkeusolojen lainsäädäntö
1105		Puolueet
1106		Uskonnonvapaus
1199		Muu valtio-oikeusasia

12 Yleishallinto-oikeus

1201		Maksuvapautus
1202		Edunpalautus ja vahingonkorvaus
1203		Asiakirjajulkisuus
1204		Tietosuoja
1205		Tasa-arvoasiat / muut kuin itsehallintoon liittyvät
1206		Harkinnanvaraiset ja muut valtionosuudet ja -avustukset
1207		Holhoustoimen edunvalvonta
1208	k	Passiasiat
1209		Väestötietoasiat
1210		Nimiasiat
1220	k	Oikeusavun myöntäminen, avustajan määrääminen ja palkkio
1221	k	Oikeusapupäätöksen muuttaminen ja lakkaaminen
1222		Oikeudenkäyntimaksua koskeva valitus
1230		Valtion perintö
1240		Vankeinhoitoa koskevat asiat
1299		Muu yleishallintoasia

13 Opetus- ja sivistystoimi

1301	k	Perusopetus ja lukio
1302		Kirjastot
1303		Ammattiopetus
1304		Ammattikorkeakoulut
1305		Yliopistot ja korkeakoulut
1399		Muu opetus- ja sivistystoimiasia

14 Valtion virkamiehet

1401	k	Virka- ja työsuhde
1402		Palkkaus, työaika ja vuosiloma / valtion virkamiehet
1499		Muu virkamiesoikeusasia

15 Työvoima-asiat

1501		Palkkaturva ja muu toimeentuloturva-asia
1502	k	Työsuojelu
1503	k	Siviilipalvelus
1504		Asevelvollisuuslain mukainen palvelus
1505		Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus
1599		Muu työvoima-asia

16 Turvallisuus, yleinen järjestys ja eräät luvat

1601		Palo- ja pelastustoimi sekä väestönsuojelu
1602	s	Ampuma-aseasiat
1603		Arpajais- ja rahankeräysluvat
1699		Muu turvallisuutta, yleistä järjestystä ja eräitä lupia koskeva asia

2 ITSEHALLINTO

21 Ahvenanmaa

2101		Ahvenanmaan itsehallinto / ellei muussa asiaryhmässä
------	--	--

22 Kunnallisasiat

2201	k	Kunnallisvaalit
2202	k	Kuntajako
2203		Kunnan toimiala
2204		Kunnan talous
2205		Kunnalliset säännöt ja taksat
2206	k	Virkavaali / kunnat ja kuntayhtymät
2207	k	Palvelussuhdeturva / kunnat ja kuntayhtymät
2208		Palkkaus, työaika ja vuosiloma / kunnat ja kuntayhtymät
2209		Muu henkilöstöasia / kunnat ja kuntayhtymät
2299		Muu kunnallisia

23 Kirkollisasiat

2301	k	Palvelussuhde / kirkko
2302		Muu henkilöstöasia / kirkko
2399		Muu kirkollisia

24 Saamelaisasiat

2401	k	Saamelaiskäräjävaalit
2499		Muu saamelaisasia

3 ULKOMAALAISASIAAT

31 Ulkomaalaisasiat

3101	s	Oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella
3102	s	Muut oleskeluluvat
3103		Karkottaminen
3104		Ulkomaalaisen käännettäminen
3105	s	Turvapaikka-asiat
3106	s	Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely
3107	s	Muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat
3199		Muu ulkomaalaisasia

4 RAKENTAMINEN

41 Maankäyttö- ja rakennusasiat

4101		Maakuntakaava
4102		Yleiskaava
4103	k	Asemakaava
4104		Ranta-asemakaava
4105		Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus
4106		Rakennusjärjestys
4107		Tonttijako
4108		Kadut ja yleiset alueet
4109		Rakentamiskehoitus
4110		Lunastaminen kaavan perusteella
4111		Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasiat
4112		Suunnittelutarveratkaisu
4113		Rakennuslupa
4114		Toimenpidelupa
4115		Ympäristönhoito ja rakennuksen kunnossapito
4116		Purkamislupa
4117		Maisematyölupa
4118		Rakennustuotteiden hyväksyntä
4119		Rakennusrasitteet
4120		Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen
4121		Tilapäinen rakennus
4122		Rakennusvalvonta
4199		Muu maankäyttö- ja rakennusasia

42 Tieasiat

4201		Yleinen tie
------	--	-------------

4202	Yksityinen tie
4299	Muu tieasia

43 Kiinteistöasiat

4301	Lunastusasiat
4302	Etuosto-oikeus
4399	Muu kiinteistöasia

5 YMPÄRISTÖ

51 Ympäristönsuojelu

5101	Ympäristölupa / metsäteollisuus
5102	Ympäristölupa / metalliteollisuus
5103	Ympäristölupa / energian tuotanto
5104	Ympäristölupa / kemikaaliteollisuus ja kemikaalien käsittely
5105	Ympäristölupa / malmien louhinta ja mineraalien tuotanto
5106	Ympäristölupa / elintarvikkeiden ja rehujen valmistus
5107	Ympäristölupa / jätteiden käsittely
5108	Ympäristölupa / polttonesteen jakeluasema/- varastointi
5109	Ympäristölupa / louhinta, murskaus, asfalttiasema, betoniasema
5110	Ympäristölupa / jätevesien johtaminen/ - puhdistamo
5111	Ympäristölupa / eläinsuojat
5112	Ympäristölupa / turkistarhaus
5113	Ympäristölupa / moottorirata, veneiden harjoittelurata
5114	Ympäristölupa / pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen
5129	Muu ympäristölupa-asia
5131	Meluilmoitus
5132	Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta ja hallintopakko
5133	Ympäristönsuojelulain mukaiset maksu- ja korvausasiat
5139	Muu ympäristönsuojelulain mukainen asia
5141	Jättemaksut
5142	Järjestetty jätteenkuljetus
5149	Muu jätelain mukainen asia
5151	Terveysvalvonta
5152	Öljyvahinkojen torjunta
5153	Haittavero ja -maksu / ympäristönsuojelu
5154	Ympäristövaaralliset aineet
5155	k Päästökauppain mukaiset asiat
5156	Maasto- ja vesiliikenne
5199	Muu ympäristönsuojeluasia

52 Vesitalous

5201	Rakentaminen vesistöön
5202	Vesivoiman hyväksikäyttö
5203	Kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet
5204	Puutavaran uitto

5205	Ojitus
5206	Vesistön järjestely
5207	Vesistön säännöstely
5208	Veden johtaminen nesteenä käytettäväksi ja pohjaveden ottaminen
5209	Jäteveden johtaminen
5210	Vesilain mukaiset maksu- ja korvausasiat
5211	Vesilain mukainen valvonta ja hallintopakko
5299	Muu vesitalousasia

53 Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat

5301	Hallintopakko ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyä koskevassa asiassa
5302	Yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia / kalankasvatus
5303	Yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia / turvetuotanto
5399	Muu ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia

54 Luonnonsuojelu

5401	Natura 2000 -verkosto
5402	Luonnonsuojelulain mukaiset asiat / paitsi Natura 2000 -verkosto
5403	k Eläinsuojelu
5404	Maa-ainesasiat
5405	Muinaismuistoasiat
5406	Rakennussuojelu
5499	Muu luonnonsuojeluasia

55 Ulkoilu ja leirintä

5501	Ulkoiluasiat
5502	Leirintäasiat

56 Asuntotuotanto ja asuntoasiat

5601	s Arava-asiat
5699	Muu asuntoasia

6 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO

61 Sosiaaliasiat

6101	sk	Toimeentulotuen myöntäminen
6102	sk	Toimeentulotuen takaisinperintä
6103	sk	Huostaanotto
6104	sk	Yhteydenpidon rajoittaminen lastensuojeluasiassa
6105	sk	Muu lastensuojeluasia

6106	s	Elatusturva
6107	sk	Kehitysvammaisten erityishuolto
6108	sk	Vammaispalvelu
6109	sk	Päihdehuolto
6110	s	Omaishoidon tuki
6111	s	Lasten päivähoidon järjestäminen
6112	s	Lastensuojelukustannusten korvaaminen
6113	s	Muu sosiaalihuollon kustannusten korvaaminen
6114	s	Sosiaalihuollon asiakasmaksut
6199	s	Muu sosiaaliasia

62 Terveydenhuolto ja sairaanhoito

6201		Kansanterveystyö
6202	sk	Hoitoon määrääminen mielenterveysasiassa
6203	sk	Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen mielenterveysasiassa
6204	sk	Muu mielenterveysasia
6205		Sairaalalaitos
6206		Terveydenhuollon ja sairaanhoitotoimen harjoittaminen
6207		Elintarvikevalvonta
6208		Terveydenhuollon kustannusten korvaaminen
6209	s	Terveydenhuollon asiakasmaksut
6210		Hoitotakuu
6299		Muu terveydenhuolto ja sairaanhoitoasia

63 Lääkeasiat ja apteekkilaitos

6301		Lääkkeiden maahantuonti
6302		Lääkkeiden myyntilupa ja hintavalvonta
6319		Muu lääkeasia
6321		Apteekkiasiat

7 TALOUDELLINEN TOIMINTA MUKAANLUKUIEN LIIKENNE- JA VIESTINTÄASIAT

71 Oikeushenkilöt ja teollisoikeudet

7101		Yhtiöoikeudelliset hallintotoimet
7102		Siviilioikeudelliset oikeushenkilöt
7103		Kauppa- ja yhdistysrekisteriasiat
7104	s	Patentti, hyödyllisyysmalli ja integroitu piiri
7105		Mallisuoja ja tavaramerkki
7199		Muu oikeushenkilöihin ja teollisoikeuksiin liittyvä asia

72 Elinkeinoasiat

7201	s	Rahoitusmarkkinoiden valvonta
7202	s	Vakuutustoiminta
7203		Kaivostoiminta
7204		Elintarvikekauppa
7205		Sähkömarkkinat

7206	Sähköturvallisuus
7207	Räjähdyksineet ja palavat nesteet
7208	Kiinteistöjen ja asuntojen välitys
7209	Majoitus- ja ravitsemisliikkeet, anniskelulupa-asiat sekä alkoholin vähittäismyynti
7210	s Kilpailuoikeus
7211	Julkiset hankinnat
7212	Kuluttajansuoja
7213	Kirjanpitolainsäädännön soveltaminen
7299	Muu elinkeinoasia

73 Maa- ja metsätalous

7301	Maataloustuotannon ohjaaminen / mm. kansalliset tuet
7302	Metsätalous
7303	Kasvinsuojelu
7304	Porotalous
7305	Metsästys ja kalastus
7399	Muu maa- ja metsätalousasia

74 EU:n rakennerahastojen tukitoimet

7401	Euroopan sosiaalirahasto / ESR
7402	Euroopan aluekehitysrahasto / EAKR
7403	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto / EMOTR-O
7404	Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline / KOR
7499	Muu EU:n rakennerahastojen tukitoimi

75 Liikenne ja viestintä

7501	Ajokortti, ajo-oikeus ja ammattiajolupa
7502	Autokoulu
7503	Ammattimainen moottoriajoneuvoliikenne
7504	Rautatieliikenne, merenkulku ja ilmailu
7505	Televisiomaksut
7506	Tietoliikenne
7507	Tietoliikenteen tarkastusmaksut
7508	Merimiehiä, lentäjiä yms. koskeva asia
7509	Nopeus- ja painorajoitukset sekä nopeuskilpailut
7510	Ajo- ja vesikulkuneuvojen katsastus ja rekisteröinti
7511	Liikennevakuutusmaksua vastaava hyvike
7512	Pysäköintivirhemaksut
7513	Ylikuormamaksut
7514	Joukkoliikenteen tarkastusmaksut
7515	Ajoneuvojen siirtämistä koskeva maksu
7599	Muu liikenneasia

8 VEROT

81 Tulo- ja varallisuusvero

8101	s	Henkilökohtaisen tulon verotus
8102	s	Varallisuusverotus
8103	s	Elinkeinotulon verotus
8104	s	Maatilatalouden verotus
8105	s	Lähdeverot
8106	s	Kansainvälinen verotus
8107	sk	Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu tulo- ja varallisuusveroasiassa
8108	sk	Veroviraston ennakkotieto tai -ratkaisu tulo- ja varallisuusveroasiassa
8109	sk	Ennakkonpidätyksen ja ennakkonkannon muuttaminen
8110	sk	Ennakkoperintä ja työnantajan sosiaaliturvamaksu
8111	s	Kiinteistövero
8199	s	Muu tulon tai varallisuuden perusteella kannettavaa veroa tai maksua koskeva asia

82 Arvonlisävero

8201	s	Arvonlisäveroa koskevat valitukset
8202	sk	Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa
8203	sk	Veroviraston ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa
8204	s	Arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinti ja ryhmärekisteröinti
8205	s	Vakuutusmaksuvero
8299	s	Muu arvonlisäveroa tai vakuutusmaksuveroa koskeva asia

83 Ajoneuvoja koskevat verot ja maksut

8301	s	Autoverovalitukset
8302	sk	Autoveroa koskevat ennakkoratkaisut
8303	s	Autoveron palautus
8304	s	Ajoneuvovero
8305	s	Polttoainemaksu
8306	s	Käyttökieltoa koskevat valitukset
8307	s	Veronhuojennuksia koskevat valitukset
8399	s	Muu ajoneuvoveroasia

84 Valmisteverot ja tulliasiat

8401	s	Tullinimikkeet
8402	s	Tullausvalitukset
8403	sk	Ennakkoratkaisut valmistevero- ja tulliasioissa
8404	s	Tullin suorittama valvonta / mm. EU-tuet
8405	s	Valmisteverot
8499	s	Muu tulliasia

85 Muut verot ja verotusmenettely

8501	s	Perintö- ja lahjaverot
------	---	------------------------

8502	s	Arpajaisvero
8503	s	Leimaveron
8504	s	Varainsiirtovero
8505	s	Jätevero
8506	s	Ratavero
8507	s	Tonnistovero
8508	s	Vakuutusmaksu ja metsänhoitomaksu
8509	s	Muut valtiolle perittävät maksut / mm. maksuperustelakiin perustuvat
8510	sk	Ennakkotieto tai -ratkaisu muussa veroasiassa
8511	s	Verotusmenettely
8512	s	Veronkanto
8513	s	Verotukseen liittyvä laiminlyöntimaksu
8599	s	Muu veroasia

9 MUUT ASIAT

91 Eläkeasiat

9101	s	Eläkeasiat
------	---	------------

92 Hallinto-oikeuden muut kuin lainkäyttöasiat

9201		Hallinto-oikeudelle toimitetut ja muualle siirretyt asiat
9209		Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset oikaisukehotukset

99 Muut asiat

9999		Muut asiat
------	--	------------

LIITE 6**Markkinaoikeuden diaarikaava**

Asiaryhmä: Hankinta-asia
Koodi: JH

Asiaryhmä: Kilpailunrajoitusasia
Koodi: KR

Asiaryhmä: Energiamarkkinasähkö
Koodi: EMS

Asiaryhmä: Energiamarkkinakaasu
Koodi: EMK

Asiaryhmä: SopMenL
Koodi: M1

Asiaryhmä: KSL
Koodi: M2

Asiaryhmä: ArvopaperimarkkinaL
Koodi: M3

Asiaryhmä: Alkoholilaki
Koodi: M4

Asiaryhmä: Perintälaki
Koodi: M5

LIITE 7**Vakuutusoikeuden diaarikaava**

- 1 Julkisuusasiat
- 2 Työttömyysturva-asiat
- 2 Työttömyysturva-asiat / Ammattitutkintostipendi- ja aikuiskoulutustukiasiat
- 3 Sosiaaliturvan soveltamisasiat
- 4 Sotilasvamma-asiat
- 4P Partisaanikorvausasiat
- 4K Sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutusasiat
- 5 Kertakorvaus
- 6K Kansaneläke - kuntoutusasiat
- 6L Liikennevakuutus - kuntoutusasiat
- 6T Tapaturmavakuutus - kuntoutusasiat
- 7 Ulosmittausasiat
- 8 Tapaturma-asiat / Työtapaturma-asiat
- 8 Tapaturma-asiat / Sotilastapaturma-asiat
- 8 Tapaturma-asiat / Eläkevak.maksujen per.
- 10 Merimieseläkeasiat
- 11K Tel-kuntoutusasiat
- 11 Työeläkeasiat / Työeläkeasiat (TEL/LEL)
- 11 Työeläkeasiat / Freelancer-eläkkeet
- 12 Maatalousyrittäjien tapaturma-asiat
- 14 Kansaneläkeasiat
- 14M Maahanmuuttajan erityistukiasiat
- 15K Myel-kuntoutusasiat
- 15 Maatalousyrittäjien eläkeasiat
- 16K Yel-kuntoutusasiat

- 16 Yrittäjien eläkeasiat
- 17 Rikosvahinkoasiat
- 19 Lapsen hoitotukiasiat
- 20 Vammaistukiasiat
- 21 Eläkkeensaajien hoitotukiasiat
- 22 Asumistukiasiat
- 23 Opintotukiasiat
- 23 Opintotukiasiat / koulumatkatukiasiat
- 24K Vel-kuntoutusasiat
- 24 Julkiset eläkeasiat / Valtion eläkeasiat
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, Eduskunta
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, Kelan toimihenkilöeläkkeet
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, ev.lut.kirkko
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, Suomen Pankki
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, Ahvenanmaa
- 25K Kvtel-kuntoutusasiat
- 25 Kuntien eläkeasiat
- 27 Ratkaisupyynnö oikeusapupäätöksestä
- 28 Maatalousyrittäjien sv-omavastuuajan korvausasiat
- 29 Palkkaturva-asiat
- 30 Pitkäaikaistyöttömien eläketukiasiat