

## **Laadun osatekijöiden seurannasta**

Hallintotuomioistuinten laatuysteistyö toiminnan kehittämiseksi on kaikkien tuomioistuimissa toimivien yhteinen asia. Se toteutuu luontaisella tavalla omaksuttaessa laatuajattelu ikään kuin läpäisyperiaatteen mukaisesti osaksi meidän jokaisen arkista työtä. Tämän edellytyksenä on toimiva keskinäinen vuorovaikutus. Näin ajateltuna ei jonkin mukana olevan tahon vastuulle ehkä tuleva laadun seuranta, mittaaminen ja arvioiminen mitenkään voi muodostaa laatuysteistyön ydintä. Silti sellaistaikin laatuysteistyön uskottavuus saattaa vaatia, siitakin huolimatta, että seurannan kohteena ei koskaan voi olla ratkaisutoiminnan laatu kattavassa mielessä. Käytännössä seurantaan valikoituu aina joitakin yksittäisiä seikkoja ja näkökulmia, joiden rajallisuus johtopäätösten teossa on aina syytä pitää mielessä. Ne silmällä pidettävät kriteerit, joita voidaan mitata numeerisesti, ovat tietenkin yleensä helpoiten tarjolla. Silti tuskin kukaan uskoo, että aito laatusuhteeseen niihin tyhjentyisi. Vaarana on alati myös tietynlainen seurannan sudenkuoppa: panokset keskitetään siihen, mitä kulloinkin seurataan. Tällaisen käyttäytymismallin äärimuoto olisi se, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja sen lainalaisuus jäisivät sivuasemaan. Mistään tällaisesta ei tietenkään voi olla kysymys.

Laadun seuranta aiheuttaa aina kustannuksia, enemmän tai vähemmän. Esimerkiksi kyselytutkimuksin ja vaikkapa asiantuntijoista tai asiakkaista koostuvien paneelien avulla voidaan ainakin saada resursseja kulumaan, mutta tuolla tavoin saatavan tiedon käyttökelpoisuus ja kustannustehokkuus ovat etenkin hallintotuomioistuimia ajatellen käsittääkseni vielä varsin avoin kysymys. Huonosti mitoitettu tiedon kerääminen lainkäytön yhteydessä puolestaan voi myös häiritä niin seuraajien kuin seurattavien päätehtävän suorittamista. Kysymys on siis eräänlaisen optimitason löytämisestä. Laatusuhteeseen selvittäneen työryhmän lähtökohtana oli jo toimeksiannossa, että hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnan laadun niiden toiminnan kehittämiseksi seurataan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ennen muuta lainkäyttöasioiden ratkaisemisen yhteydessä. Tämä ei suinkaan estä muulla tavoin saadun informaation yhdistämistä seurantatietoihin yhteenveto- ja johtopäätösvaiheessa.

Laatusuhteetöryhmän ehdottamista seitsemästä laadun osatekijästä **kolmea** keräämistöryhmän ehdotuksen mukaan **mitattaisiin** ja **viittä arvioitaisiin**. Summa on kyllä kahdeksan; valituksenalaisten päätösten muuttumista KHO:ssa sekä mitattaisiin että arvioitaisiin.

Mitattavat laadun osatekijät vaikuttavat sinänsä yksiselitteisiltä, mutta mitään niistä ei sellaisenaan voida käyttää absoluuttisena laadun mittarina, vaan tulokset on aina suhteutettava muuhun käytettävissä olevaan tietoon ja niihin rajoituksiin, joita kuhunkin mittauksen kohteeseen jo itsessään liittyy. Esimerkiksi muutoksenhakualttiuteen voi asiaryhmästä riippuen olla lukuisia sellaisia syitä, joilla ei ole mitään tekemistä päätösten laadun kanssa. Lyhyt käsittelyaika, niin äärimmäisen tärkeä kuin se tavoitteena onkin, voi puolestaan olla jännitteinen suhteessa muihin laatusuhteisiin ja jopa suhteessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimuksiin, kuulemisperiaate mukaan lukien, joten mikään yksinomainen laadun mittari sekään ei ole. Päätösten selkeys ja ymmärrettävyys taas herättää kysymyksen siitä, keitä silmällä pitäen näitä arvioidaan - yksityisten asianosaisten, lakimiesten, median tai kenties jopa ylikansallisten valvontamekanismien? Ja selvitysvelvollisuuden

toteutumisen seuraaminen ei tietenkään lähde mistään määrällisestä mittapuusta, vaan ajatuksena on asioiden oikeasuhtainen selvittäminen.

Arvioitavien laatutekijöiden seuranta perustuu työryhmän hahmotteleman mallin mukaan KHO:ssa lainkäytön yhteydessä tapahtuvaan hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja markkinaoikeuden yksittäisten ratkaisujen **poimintaan**. Perusteena poiminnalle olisi se, että päätös soveltuisi esimerkiksi laadun kehittämistyössä, tilanteesta riippuen joko positiivisessa tai negatiivisessa mielessä, tai työryhmän mietintöä lainatakseen, poimittaviksi tulisivat ne lainkäyttöasiat, joiden valituksenalaisissa päätöksissä on jokin sellainen laadullinen tekijä, johon on tarpeen kiinnittää huomiota. Työryhmä on arvioinut, että tässä vaiheessa on vaikea arvioida, kuinka suuri määrä KHO:n käsittelemistä lainkäyttöasioista tulisi poimituiksi.

Poiminnan ja tiedonhallinnan avuksi KHO:n ratkaisukokoonpanojen käyttöön on työryhmässä luonnosteltu ns. **keltainen lomake**. Ainakin laatuseurannan alkuvaiheessa se täytettäisiin manuaalisesti. Toisaalta poiminnasta tehtäisiin oman työn avuksi merkintä KHO:n asianhallintajärjestelmään, vaikka lainkäyttöasiakirjoista ei olisikaan kyse. Se, miten seurantatyö KHO:ssa yksityiskohdissaan toimisi, jää käytännön työssä muokkautuvien järjestelyjen varaan.

Yhdessä numeerisen mittaamisen ja muunlaisen seuranta-aineiston kanssa syntyisi riittävä yksittäistä tuomioistuinta koskeva aineisto, jonka pohjalta KHO:ssa vuosittain laadittaisiin kutakin tuomioistuinta koskeva **yhteenvedo**. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole luoda materiaalia eri tuomioistuinten väliseen paremmuusvertailuun, vaan keskittyä kunkin tuomioistuimen oman toiminnan kehittämiseen ja kehityssuuntien havaitsemiseen. Toki materiaali sinänsä voi antaa mahdollisuuden erilaisiin näkökulmiin.

Laadun seuranta on omalta osaltaan hallintotuomioistuinten **tulosohjauksen**, mm. vuotuisten tavoite- ja kehityskeskustelujen apuväline, mutta sitä voidaan toivon mukaan käyttää laadun kehittämisessä ja johtamisessa muutoinkin hyväksi.

Seuranta ei siis kohdistu suoraan tuomioistuinten tärkeimpään suoritteeseen eli oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja lainmukaisiin ratkaisuihin. Seurantatyöryhmän ehdotuksesta ilmenee, että esimerkiksi päätöksen muuttuminen KHO:ssa erilaisen laintulkinnan vuoksi ei olisi peruste päätöksen poiminnalle. Toisaalta koko valituspäätösaineiston käsittävä mittaustulos päätösten muuttumisesta KHO:ssa luonnollisesti kattaa myös kaikki ne tapaukset, joissa päätöksen muuttumisen perusteena on ollut kysymys lain oikeasta soveltamisesta. Tästä näkökulmasta myös lain oikea soveltaminen on välillisesti seurattava laatutekijä.

Järjestelmän kattavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että markkinaoikeuden päätöksistä eräissä asiaryhmissä ei valiteta KHO:een (vaan KKO:een) ja että vakuutusosoikeus on sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa varsinaisen muutoksenhaun viimeinen aste. Näiltä osin KHO:n lainkäytön yhteydessä tapahtuvaa seurantaa on tarpeen täydentää muulla tavoin. On myös huomattava, että yhden kalenterivuoden aikana KHO:ssa ratkaistaan käytännössä valituksia sellaisista alemman tuomioistuimen päätöksistä, jotka on annettu usean eri vuoden aikana. Poimittu päätösaineisto ei siten kuvasta ao. tuomioistuimen päätösten laatua juuri tietynä vuonna.

Ensisijaisesti KHO:n lainkäytön yhteydessä toteutuva seurantamalli on sopusoinnussa sen Suomen perustuslaista ilmenevän lähtökohdan kanssa, että ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä toimialallaan. Kyse ei kuitenkaan olisi mistään hierarkkisesta valvonta-asetelmasta, vaan vuorovaikutuksesta, yhteistyöstä ja omaehtoisesta kehittämisestä. Tätä kuvaa myös se, että keräämistyöryhmän ehdotuksen mukaan muut mukana olevat tuomioistuimet puolestaan arvioisivat KHO:n ratkaisujen selkeyttä ja ymmärrettävyyttä ja erikseen myös julkaistavien ennakkopäätösten selkeyttä ja ymmärrettävyyttä.