



Hallinto-oikeudet

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 169/2008



Hallinto-oikeudet

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-052-3 (nid.)
ISBN 978-952-499-053-0 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 275/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen hallinto-oikeuksia koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään oikeusministeriölle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä 19. päivänä kesäkuuta 2008

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava toiminnantarkastaja Anne Hamppula-Luoto

Asiasanat:

hallinto-oikeus, oikeusministeriö, tulosohjaus, tuottavuus, johtaminen,
hyvät käytännöt, prosessi ja hallintolainkäyttö

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	12
1 Johdanto	17
2 Tarkastusasetelma	19
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	19
2.2 Tarkastuksen tavoite	29
2.3 Tarkastuksen toteutus ja arviointikriteerit	31
3 Tarkastushavainnot	36
3.1 Eräitä aihetta koskettavia aikaisempia kannanottoja ja selvityksiä	36
3.1.1 Viranomaisten ja muiden tahojen kannanottoja ja selvityksiä	36
3.1.2 Hallinto-oikeuksien selvityksiä ja kokeiluja	51
3.2 Hallinto-oikeuksien ylituomareiden haastattelut	54
3.3 Muut haastattelut	70
3.4 Hallinto-oikeuksien sähköinen kysely	78
3.4.1 Ylituomarit ja jaostojen puheenjohtajat	78
3.4.2 Hallinto-oikeustuomarit ja hallinto-oikeussihteerit	99
3.4.3 Kanslian henkilöstö	113
3.4.4 Hallintopäälliköt	118
3.5 Asiamiesten ja avustajien sähköinen kysely	125
3.6 Tilastollinen analyysi	130
3.6.1 Käsittelyaikoihin vaikuttavista tekijöistä	130
3.6.2 Tuottavuus	134
4 Tarkastusviraston kannanotot	136
Lähteet	152
Liitteet	156

Hallinto-oikeudet

Tarkastuksessa selvitettiin hallinto-oikeuksien toimintatapoja ja työmenetelmiä. Näin pyrittiin saamaan selville syitä hallinto-oikeuksien erilaiseen toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja käsittelyaikojen eroihin. Tässä tarkoituksessa selvitettiin myös, millä tavoin hallinto-oikeudet olivat kehittäneet työmenetelmiään vireille tulevien asioiden määrän kasvun ja juttujen monipuolistumisen vuoksi, millä tavoin niissä oli pyritty lyhentämään käsittelyaikoja ja miten toiminnallinen tehokkuus ja käsittelyajat olivat niissä kehittyneet. Huomiota kiinnitettiin myös hallinto-oikeuden johtamiseen ja hallintolainkäyttölain mahdollisiin korjaustarpeisiin.

Hallinto-oikeuksien toteutuneet toimintamenot olivat 27 384 327 euroa vuonna 2006 ja 28 831 022 euroa vuonna 2007. Manner-Suomessa on kahdeksan hallinto-oikeutta. Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta, joka toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä, ei sisällytetty tarkastuksen piiriin.

Tarkastuksessa ilmeni, että hallinto-oikeuksien työtavat ja -menetelmät erosivat toisistaan melko paljon. Näiden erojen vaikutuksesta hallinto-oikeuksien toiminnalliseen tuloksellisuuteen tai käsittelyaikoihin ei tarkastuksessa kuitenkaan saatu yksiselitteistä käsitystä, eikä asiasta siten voitu tehdä arviota. Arvion tekemistä vaikeutti se, että jonkin hallinto-oikeuden onnistuminen joko tuottavuus- tai taloudellisuuslukujensa tai käsittelyaikojensa parantamisessa ei tilastojen valossa samalla merkinnyt, että muut tunnusluvut ja siten hallinto-oikeuden kokonaistilanne olivat parantuneet. Toiseksi arviota vaikeutti se, että työtavat ja -menetelmät vaihtelivat hyvinkin paljon myös yhden hallinto-oikeuden eri jaostojen välillä. Tarkastusaineistosta ei ilmennyt yhteistä pyrkimystä parhaiden käytänteiden etsimiseen, kehittämiseen ja noudattamiseen eri hallinto-oikeuksien tai jaostojen välillä samassakaan hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudet korostivat omia ratkaisujaan oman kehittämistyönsä pohjalta.

Toiminnallisen tuloksellisuuden ja käsittelyaikojen hallinto-oikeuskohtaisia eroja selittävät osaltaan niiden erilainen juttu- ja henkilöstö rakenne. Näiden tosiasiallista vaikutusta ei kuitenkaan ole tutkittu, eikä tällaista tietoa ole tulosohjauksessa ollut käytettävissä resursseja hallinto-oikeuksille jaettaessa. Oikeusministeriössä on korostettu kunkin hallinto-oikeuden tilanteen vertailemista sen edellisten vuosien tilanteeseen sen sijaan, että vertailtaisiin eri hallinto-oikeuksia. Tarkastusvirasto korostaa, että pelkästään tällaisen vertailun tuloksena ei synny sellaista tietoa, jolla pystyttäisiin saamaan selville, kaventamaan tai poistamaan olemassa ole-

via eroja hallinto-oikeuksien välillä. Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön hallinnonalalle ja hallinnonalan sisällä tulisi ohjata riittävästi voimavaroja sellaisen tutkimustiedon tuottamiseksi, jota tarvitaan muun ohella resurssien jakoa koskevan päätöksenteon pohjaksi, jotta kansalaisten tasavertaiseen kohteluun ja oikeusturvan saavutettavuuteen liittyviä eroja voitaisiin vähentää tai poistaa eri hallinto-oikeuksien ja eri asiaryhmien välillä.

Hallinto-oikeuksien tulosohejauksessa käytössä oleva tuottavuusluku eli ratkaisut / henkilötyövuodet -suhdeluku ei ota huomioon eroja eri asiaryhmien ja ratkaisujen välillä, mikä johtuu osin siitä, että eri asioille ei ole laadittu niiden laadun mukaisia painokertoimia. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden kirjo on kuitenkin laaja, jolloin yksittäisen asian ratkaisemisen edellyttämä työmäärä ja vaatavuustaso ovat hyvin erilaisia. Keskimääräistä käsittelyaikaa kuvaavaan lukuun puolestaan vaikuttavat huomattavasti niin sanotuissa massajutuissa annettavat päätökset. Keskimääräinen käsittelyaika ei siten kuvaa kovin realistisesti sitä, miten kauan asioiden käsittely kestää ja miten kauan muutoksenhakijan on odotettava päätöstä asiassaan. Myös perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetun oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvaamiseksi olisi tärkeää kehittää tietojärjestelmiä ja toimintaa kuvaavia mittareita asian käsittelyn kokonaiskestoajkojen tarkastelemiseksi tuomioistuinten asterajat ylittävällä tavalla. Jutturakenne ja sen muutos ovat hallinto-oikeudessa käsitteitä odottavien asioiden määrän ohella tärkeitä muuttujia, jotka kuvaavat käsittelyn joutuisuutta sekä sen ja oikeudenmukaiseen oikeusturvan toteutumiseen kohdistuvia riskejä. Jutturakenteella ja juttujen vaikeusasteella on myös olennainen merkitys hallinto-oikeuden ja koko hallinto-oikeusprosessin tuottavuuden ja taloudellisuuden tarkastelulle.

Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriössä olisi huolehdittava suunnittelu- ja kehittämistyön aloittamisesta mittaamisjärjestelmien ja mittareiden kehittämiseksi hallinto-oikeuksien toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden sekä toiminnan laadun arvioinnin perustaksi. Tällöin olisi kehitettävä tunnuslukuja, joissa otetaan huomioon myös jutturakenne ja juttujen vaikeusasteen erot. Tämä edellyttää tunnuslukujen kehittämisen ohella tietojärjestelmien edelleen kehittämistä.

Tarkastusaineiston mukaan kaikissa hallinto-oikeuksissa oli kehitetty työtapoja ja -menetelmiä, erityisesti asioiden valmisteluun ja haltuunottoon oli kiinnitetty huomiota. Kehittämistoimet olivat kuitenkin hyvin erilaisia eri hallinto-oikeuksissa ja niiden eri jaostoissa. Menettelyn vaiheita kuvaamaan käytettyjen käsitteiden selkiintymättömyys hankaloitti tarkastuksessa kokonaiskuvan saamista eri hallinto-oikeuksien tekemästä kehittämistyöstä sekä kehittämistoimenpiteiden arviointia ja vertailua. Se han-

kaloittaa myös hallinto-oikeuksien välistä yhteistyötä parhaiden käytänteiden havaitsemiseksi ja hyväksymiseksi.

Useat hallinto-oikeudet korostivat panostaneensa jutun valmisteluun ja varhaiseen haltuunottoon eli aineelliseen prosessinjohtoon. Tarkastuksessa jäi kuitenkin jossain määrin epäselväksi se, millä tavoin valmisteluvaiheessa ja haltuunotossa käytännössä meneteltiin. Epäselväksi jäi lisäksi se, millä tavoin pyrittiin varmistumaan siitä, että ne jutut, joiden oikeuskysymys oli tavanomaista ongelmallisempi tai jotka muusta syystä vaativat tavanomaisesta poikkeavaa menettelyä, osattiin valikoida muiden vireille tulevien juttujen joukosta. Kyselyin ja haastatteluin hankittu tarkastusaineisto ei kaikilta osin tukenut hallinto-oikeuksien omaa käsitystä siitä, että aineellisesta prosessinjohtosta olisi erityisesti ja riittävästi huolehdittu.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan hallinto-oikeuksissa tulisi entistä konkreettisemmin kiinnittää huomiota aineellisen prosessinjohton tehostamiseen. Tehokkaalla aineellisella prosessinjohtolla on tarkastusviraston käsityksen mukaan myönteisiä vaikutuksia sekä hallinto-oikeuksien tuottavuuteen että käsittelyaikoihin. Asianosaisten ja viranomaisten tasavertainen kohtelu sekä oikeusturva edellyttävät, että suuria eroja ei olisi eri hallinto-oikeuksien ja vielä vähemmän saman hallinto-oikeuden eri jaostojen aineellisen prosessinjohton tavassa ja tasossa. Jutun huolellinen valmistelu ja varhainen haltuunotto ovat tarkastusviraston käsityksen mukaan myös pitkällä aikavälillä tehokkaimpia keinoja ruuhkien purkamiseksi ja ruuhkautumisen estämiseksi.

Yhteistä hallinto-oikeuksille oli tarkastusaineiston mukaan se, että niissä oli otettu käyttöön menettely, jossa myös hallinto-oikeustuomarit esittelevät juttuja, tai tuota menettelyä oli laajennettu. Toinen yhteinen tekijä oli tavoite lisätä hallinto-oikeustuomareiden virkojen määrää suhteessa hallinto-oikeussihteereiden virkojen määrään, ja sillä tavoin muuttaa henkilöstörakennetta tuomaripainotteiseen suuntaan. Tarkastuksessa toteutetussa hallinto-oikeuksien tuloksellisuustietojen tilastollisessa analyysissä ei voitu selvittää hallinto-oikeuksissa tehdyn työtapa- ja -menetelmiä koskevan erilaisen kehittämistyön vaikutuksia, mutta hallinto-oikeustuomarien ja hallinto-oikeussihteerien virkojen välisellä suhdelluvulla oli analyysin mukaan tilastollisesti merkitsevä vaikutus käsittelyaikaan. Huomioon ottaen tilastollisen analyysin sisältämät varaukset tulos antaisi siten viitteitä siitä, että käsittelyaikoja voitaisiin hallinto-oikeuksissa lyhentää, jos virkarakennetta muutettaisiin hallinto-oikeustuomarin virkojen suuntaan suhteessa hallinto-oikeussihteerin virkoihin. Sen sijaan kansliahenkilökunnan virkojen lisäämisestä, mikä liittyy virkarakenteen muuttamiseen entistä tuomaripainotteisemmaksi, ei analyysissä eikä tarkastuksessa muutoinkaan tehty selvityksiä. Tärkeää on tarkastusviraston käsityksen mukaan seurata sitä, että muutokset virkarakenteessa

tuovat mukanaan myös sellaisia toimintatapojen muutoksia, jotka mahdollistavat tuottavuuden parantamista ja käsittelyaikojen lyhentämistä. Tämä tarkoittaa muutoksia perinteisiin toimintatapoihin sekä kollegion työskentelystä ja yksittäisen tuomarin riippumattomasta asemasta ja toiminnasta kollegion jäsenenä olevien käsitysten uudelleen arviointia.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan hallinto-oikeuksia on edelleen kannustettava työtapojen ja -menetelmien kehittämiseen, jo tehdyn kehittämistyön vakiinnuttamiseen sekä aktiiviseen parhaiden menettelyiden etsimiseen ja omaksumiseen. Avainasemassa ovat riippumattomat hallinto-oikeudet itse, mutta myös oikeusministeriön tulisi tukea hallinto-oikeuksia kehittämistyössä ja laatia sellaisia seurantavälineitä, jotka eivät ole ristiriidassa hallinto-oikeuksien riippumattomuuden kanssa.

Vaikka hallinto-oikeuksien johtamisessa havaittujen erojen vaikutuksesta toiminnalliseen tulokseen ja käsittelyaikoihin ei tarkastusaineiston pohjalta ollut vedettävissä johtopäätöksiä, antaa tarkastusaineisto tarkastusviraston käsityksen mukaan aiheen tähdentää sitä, että hallinto-oikeuksissa huolehditaan entistä paremmin henkilöstön tasapuolisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta ja että työtehtävät jaetaan niin tasaisesti kuin mahdollista myös jaostojen välillä. Näitä seikkoja tulisi myös jatkuvasti seurata.

Päällikkötuomarilla tulee hallinto-oikeuden johtajana olla keinot vaikuttaa muun muassa asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja työtehtävien järjestämiseen, eikä tätä voida pitää puuttumisena tuomarin riippumattomuuteen. Tuomarin riippumattomuus ei myöskään oikeuta tuomaria kieltäytymään työnjohdollisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta. Tarkastusvirasto katsoo, että ylituomari ei vetoamalla tuomarin riippumattomuuteen voi päällikkötuomarina sivuttaa velvollisuuttaan ja tarvetta puuttua jaostojen ja yksittäisten tuomareiden työtapoihin ja -menetelmiin, jos ne eivät vastaa sitä, mitä tehokkuus ja tuloksellisuus sekä yhteisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät.

Muille kuin esitteleville hallinto-oikeustuomareille ei tarkastusaineiston mukaan asetettu tulostavoitteita niissäkään hallinto-oikeuksissa, joissa ne jaettiin työntekijöille henkilökohtaisiksi tavoitteiksi. Tarkastusvirasto esittää harkittavaksi, että myös hallinto-oikeustuomareille, silloinkin kun he eivät ole esitteleviä tuomareita, asetettaisiin henkilökohtaiset tai esittelijän kanssa yhteiset tulostavoitteet. Tällä menettelyllä vahvistettaisiin yhteisvastuuta hallinto-oikeuden toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja käsittelyajoista sekä tiivistettäisiin tulostavoitteiden saavuttamisen seuranta, kun myös tämä merkittävä osa tulokseen vaikuttavasta työstä olisi tavoiteasetannan ja seurannan piirissä.

Tarkastuksessa esitettiin huomionarvoisia näkökohtia hallintolainkäyttölain säännösten täsmentämiseksi ja uudistamiseksi. Tarkastusvirasto pitääkin oikeusministeriön aloittamia toimia hallintolainkäytön sisällöllisten

ja menettelyllisten uudistustarpeiden selvittämiseksi oikeaan osuneina ja erittäin tarpeellisina.

Förvaltningsdomstolarna

Med revisionen klarlades förvaltningsdomstolarnas verksamhetssätt och arbetsmetoder. Avsikten var att på detta sätt finna orsakerna till förvaltningsdomstolarnas varierande funktionella resultat och till skillnaderna i behandlingstider. I detta syfte utreddes också, på vilka sätt förvaltningsdomstolarna har utvecklat sina arbetsmetoder till följd av ökningen av antalet anhängiggjorda ärenden och målens diversifiering, på vilka sätt man hade gått in för att förkorta behandlingstiderna och hur den funktionella effektiviteten och behandlingstiderna hade utvecklats hos dem. Uppmärksamhet ägnades också åt förvaltningsdomstolarnas ledning och åt det eventuella behovet av justeringar i förvaltningsprocesslagen.

Förvaltningsdomstolarnas realiserade omkostnader var 27 384 327 euro år 2006 och 28 831 022 euro år 2007. I fastlands-Finland finns åtta förvaltningsdomstolar. Ålands förvaltningsdomstol, som verkar i anknytning till Ålands tingsrätt, har inte inkluderats i revisionen.

Vid revisionen framgick att förvaltningsdomstolarnas arbetssätt och -metoder avvek tämligen mycket från varandra. Om inverkningarna av dessa skillnader på förvaltningsdomstolarnas funktionella resultat eller på behandlingstiderna fick man emellertid inte någon klar uppfattning vid revisionen, och någon bedömning av saken kunde således inte göras. Bedömningen försvårades av att någon förvaltningsdomstols framgångar med att förbättra antingen produktivitets- eller lönsamhetssiffror eller behandlingstider, inte i belysningen av statistiken samtidigt innebar att de övriga nyckeltalen och därmed förvaltningsdomstolens situation som helhet hade förbättrats. För det andra försvårades bedömningen av att arbetsätten och -metoderna varierade i hög grad också mellan olika sektioner av samma förvaltningsdomstol. Av revisionsmaterialet framgick inte hos olika förvaltningsdomstolar eller ens hos sektionerna av samma förvaltningsdomstol någon gemensam strävan till att finna, utveckla och tillämpa bästa förfaranden. Förvaltningsdomstolarna betonade sina egna avgöranden som grundval för deras eget utvecklingsarbete.

Skillnaderna i funktionellt resultat och behandlingstider mellan olika förvaltningsdomstolar förklaras till en del av den varierande strukturen för deras ärenden och personal. Den faktiska inverkan av dem har emellertid inte undersökts, och sådan information fanns inte till förfogande i resultatstyrningen när förvaltningsdomstolarna tilldelades resurser. Vid justitiedepartementet har betonats en jämförelse av envar förvaltningsdomstols situation med dess situation under de föregående åren, i stället för att man skul-

le jämföra de skilda förvaltningsdomstolarna med varandra. Revisionsverket understryker, att som resultat av enbart en dylik jämförelse inte alstras sådan information, med vilken man kunde ta reda på, minska eller eliminera de existerande skillnaderna mellan förvaltningsdomstolarna. Revisionsverket anser, att åt justitieministeriets förvaltningsområde och inom förvaltningsområdet borde tilldelas tillräckligt med resurser för alstring av sådana forskningsdata, som behövs bl.a. som grundval för beslutsfattandet angående resursfördelningen, så att de skillnader som anknyter till ett jämlikt bemötande av medborgarna och förverkligande av rättskyddet kan minskas eller elimineras mellan skilda förvaltningsdomstolar och skilda grupper av ärenden.

Det produktivitetstal som används i resultatstyrningen av förvaltningsdomstolarna, dvs. relationstalet avgöranden / årsverken beaktar inte skillnaderna mellan olika grupper av ärenden och avgöranden, vilket delvis beror på att för olika ärenden inte har utarbetats viktcoefficienter i enlighet med deras art. Mångfalden av ärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna är emellertid stor, varför den arbetsmängd och svårighetsgrad som är förenad med avgörandet av ett enskilt ärende varierar stort. Den siffra som beskriver den genomsnittliga behandlingstiden påverkas för sin del avsevärt av de avgöranden som ges i s.k. massärenden. Den genomsnittliga behandlingstiden beskriver sålunda inte särdeles realistiskt det, hur lång tid ärendenas behandling tar och hur länge en ändringssökande måste vänta på avgörande i sitt ärende. Också för att säkerställa den rättighet till rättvis rättegång, som avses i grundlagen och i internationella konventioner, vore det viktigt att utveckla informationssystemen och mätare som beskriver verksamheten, så att de totala tiderna för behandling av ett ärende kan granskas på ett sätt som överskrider gränserna mellan domstolsinstanserna. Ärendestrukturen och en förändring av den är, vid sidan av antalet ärenden som väntar på att behandlas av förvaltningsdomstolen, viktiga variabler som beskriver behandlingens smidighet samt de risker som hänför sig till den och till förverkligandet av ett rättvist rättsskydd. Ärendestrukturen och ärendenas svårighetsgrad är också av väsentlig betydelse för en granskning av förvaltningsdomstolens och hela den förvaltningsrättsliga processens produktivitet och lönsamhet.

Revisionsverket anser, att man vid justitieministeriet borde tillse att påbörja ett planerings- och utvecklingsarbete för att utveckla mätningssystem och mätare till grundval för utvärderingen av resultatet och effektiviteten i förvaltningsdomstolarnas verksamhet samt dennas kvalitet. Man borde då utveckla nyckeltal, som beaktar också skillnaderna i ärendenas struktur och svårighetsgrad. Detta förutsätter förutom att nyckeltal utvecklas också att informationssystemen förbättras.

Enligt revisionsmaterialet hade man vid alla förvaltningsdomstolar utvecklats arbetssätten och -metoderna, särskilt ärendenas beredning och övertagande hade ägnats uppmärksamhet. Utvecklingsåtgärderna var emellertid mycket olikartade vid skilda förvaltningsdomstolar och deras sektioner. Oklarheten i de begrepp som har använts för att beskriva förfarandets skeden gjorde det besvärligt vid revisionen att få en helhetsbild av det utvecklingsarbete som utförts vid skilda förvaltningsdomstolar samt att utvärdera och jämföra utvecklingsåtgärderna. Det hämmar också samarbetet mellan förvaltningsdomstolarna i syfte att observera och tillägna sig de bästa förfarandena.

De flesta förvaltningsdomstolar betonade att de hade satsat på ärendets beredning och tidiga övertagande, dvs. på den materiella processledningen. Vid revisionen förblev det emellertid i viss mån oklart, hur man i praktiken förfarit i beredningsskedet och vid övertagandet. Oklart förblev dessutom, på vilket sätt man gick in för att säkerställa att de ärenden där den juridiska problematiken var mera komplicerad än vanligt, eller där det av någon annan orsak behövdes ett från det sedvanliga avvikande förfarande, kunde särskiljas från övriga anhängiggjorda ärenden. Det revisionsmaterial som inhämtades med enkäter och intervjuer stödde inte till alla delar förvaltningsdomstolarnas egen uppfattning att man hade sört för processledningen på ett särskilt och tillräckligt sätt.

Enligt revisionsverkets förmenande borde man vid förvaltningsdomstolarna ägna mera konkret uppmärksamhet än tidigare åt att effektivisera den materiella processledningen. En effektiv materiell processledning har enligt revisionsverkets uppfattning positiva verkningar på både förvaltningsdomstolarnas produktivitet och behandlingstiderna. Ett jämlikt bemötande av de berörda parterna och myndigheterna samt rättsskyddet förutsätter, att stora skillnader inte förekommer i sättet och nivån för den materiella processledningen vid skilda förvaltningsdomstolar och ännu mindre vid de skilda sektionerna av samma förvaltningsdomstol. En omsorgsfull beredning och ett tidigt övertagande av ärendet hör enligt revisionsverkets mening också på lång sikt till de mest effektiva sätten att utveckla och förhindra anhopning av ärenden.

Gemensamt för förvaltningsdomstolarna var enligt revisionsmaterialet, att vid dem hade tagits i bruk ett förfarande där också förvaltningsrättsdomarna föredrar ärenden, eller detta förfarande hade utvidgats. En annan gemensam omständighet var strävan att utöka antalet tjänster för förvaltningsrättsdomare i förhållande till antalet förvaltningsrättssekreterare, och på detta sätt göra personalstrukturen mera domarbetad. I den vid revisionen gjorda statistiska analysen av förvaltningsdomstolarnas resultatuppgifter kunde man inte klargöra verkningarna av det utvecklande av arbetssätt och -metoder som gjorts vid förvaltningsdomstolarna, men rela-

tionstalet mellan tjänster för förvaltningsrättsdomare och förvaltningsrättssekreterare hade enligt analysen en statistiskt signifikant inverkan på behandlingstiden. Med beaktande av de reservationer som ingår i den statistiska analysen skulle resultaten således ge antydningar om, att behandlingstiderna vid förvaltningsdomstolarna kunde förkortas om tjänstestrukturen skulle läggas om så, att antalet förvaltningsrättsdomare ökar i förhållande till förvaltningsrättssekreterarna. Däremot gjordes i analysen eller vid revisionen i övrigt inga utredningar gällande en ökning av antalet kanslipersonaltjänster, som anknyter till en mera domarbetad tjänstestruktur. Enligt revisionsverkets uppfattning är det viktigt att följa upp, att ändringarna i tjänstestrukturen också medför sådana ändringar av verksamhetsätten som möjliggör bättre produktivitet och kortare behandlingstider. Detta innebär förändringar i de traditionella arbetsätten och en omvärdering av uppfattningarna om kollegiets arbete och den enskilda domarens oavhängiga ställning och verksamhet som medlem av kollegiet.

Enligt revisionsverkets uppfattning bör förvaltningsdomstolarna alltjämt uppmuntras till att utveckla arbetsätten och -metoderna, till att befästa det redan utförda utvecklingsarbetet samt till ett aktivt sökande efter och tillägnande av bästa förfaranden. I nyckelställning är de oavhängiga förvaltningsdomstolarna själva, men också justitieministeriet borde stöda förvaltningsdomstolarna i utvecklingsarbetet och åstadkomma sådana verktyg för uppföljningen, som inte står i konflikt med förvaltningsdomstolarnas oavhängighet.

Trots att på basis av revisionsmaterialet slutsatser inte kunde dras om hur de i förvaltningsdomstolarnas ledning observerade skillnaderna inverkar på det funktionella resultatet och behandlingstiderna, ger revisionsmaterialet enligt revisionsverkets uppfattning anledning till att betona vikten av att man vid förvaltningsdomstolarna sörjer allt bättre för ett jämlikt och rättvist bemötande av personalen och att arbetsuppgifterna fördelas så jämnt som möjligt också mellan sektionerna. Dessa omständigheter borde också kontinuerligt följas upp.

Chefsdomaren borde som ledare för förvaltningsdomstolen ha verktyg att inverka på bl.a. smidigheten i ärendenas behandling och på ordnandet av arbetsuppgifterna, och detta kan inte betraktas som ett befattningstagande med domarens oavhängighet. Domarens oavhängighet berättigar inte heller en domare att vägra att verkställa åtgärder som hör till ledningen av arbetet. Revisionsverket anser, att överdomaren som chefsdomare inte genom att vädja till domarens oavhängighet kan åsidosätta sin skyldighet och behovet av att ta befattning med sektionernas och de enskilda domarnas arbetsätt och -metoder, ifall dessa inte svarar mot vad effektivitet och resultat samt uppnåendet av gemensamma målsättningar förutsätter.

Enligt revisionsmaterialet hade inte heller vid de förvaltningsdomstolar, där resultatmål uppställdes för arbetstagarna som personliga målsättningar, resultatmål uppställts för andra än föredragande förvaltningsrättsdomare. Revisionsverket föreslår att det övervägs, att också för förvaltningsrättsdomarna, även när de inte är föredragande domare, skulle uppställas personliga eller med föredraganden gemensamma resultatmål. Ett sådant förfarande skulle stärka det samfälliga ansvaret för förvaltningsdomstolens funktionella resultat och behandlingstider och effektivisera uppföljningen av hur resultatmålen uppnåtts, när också denna betydelsefulla del av det arbete som inverkar på resultatet skulle omfattas av måluppställande och uppföljning.

Vid revisionen framfördes beaktansvärda synpunkter angående precisering och förnyelse av bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Revisionsverket anser också, att de åtgärder som justitieministeriet har inlett i syfte att klargöra de till innehåll och förfaranden anknutna behoven av att reformera förvaltningsprocesslagen är välfunna och synnerligen behövliga.

1 Johdanto

Hallinto-oikeudet perustettiin 1.11.1999. Tuolloin läänioikeuksista muodostettiin yleiset, ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimet, hallinto-oikeudet. Läänioikeudet oli 1.11.1989 siirretty oikeusministeriön alaisuuteen itsenäisiksi tuomioistuimiksi niiden toimittua siihen saakka sisäasiainministeriön alaisten lääninhallitusten osastoina. Manner-Suomessa yleisiä alueellisia hallinto-oikeuksia on kahdeksan: Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Vaasan, Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet. Ahvenanmaalla yleinen alueellinen hallintotuomioistuin on Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

Hallinto-oikeuksien perustaminen sekä muut tapahtuneet lainsäädännön muutokset laajensivat hallinto-oikeuksien asiallista toimivaltaa. Hallinnon sisäinen muutoksenhakutie on pitkälti korvattu muutoksenhakutiellä hallinto-oikeuteen. Euroopan ihmisoikeussopimus ja perusoikeusuudistus ovat merkinneet sitä, että hallinto-oikeuksien rooli on kasvanut merkittäväällä tavalla kansalaisten oikeusturvan toteutumisessa, mutta myös yhteiskunnan kannalta merkittävien asioiden käsittelijänä sen merkitys on entistään kasvanut.

Hallinto-oikeudet kuuluvat muun tuomioistuinlaitoksen ohella oikeusministeriön hallinnonalalle. Oikeusministeriö on perustuslain (731/1999) 3 §:n mukaan riippumattoman tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomainen. Tuomioistuinlaitosta varten ministeriössä on oikeushallinto-osasto.

Vuoden 2006 talousarviossa tuomioistuinlaitokselle myönnetystä 221 737 000 euron määrärahasta alueellisten hallinto-oikeuksien toteutuneet toimintamenot olivat 27 384 327 euroa, ja hallinto-oikeuksissa oli 442,3 henkilötyövuotta¹. Vuoden 2007 talousarvioesityksessä hallinto-oikeuksien osuudeksi tuomioistuinlaitokselle myönnetystä 225 527 000 euron määrärahasta arvioitiin 28 000 000 euroa.

Hallinto-oikeuksien asiallisen toimivallan laajeneminen sekä viime vuosina tapahtunut vireille tulevan asiamäärän kasvu ovat johtaneet entistä pitempiin käsittelyaikoihin ja ruuhkiin sekä suuriin eroihin käsittelyajoissa ja tehokkuudessa eri hallinto-oikeuksien välillä. Hallinto-oikeuksien aseman vahvistaminen yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena ja niiden asiallisen toimivallan laajeneminen ovat merkinneet sitä, että hallinto-oikeuksien merkitys kansalaisten oikeusturvan muodostumisessa muun

¹ *Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2006, s. 38–41.*

muassa sosiaali- ja terveydenhoitoasioissa sekä rakennus- ja ympäristöasioissa on huomattavasti kasvanut viimeisten vuosien aikana. Hallinto-oikeuksissa käsitellään lisäksi yhteiskunnan kannalta merkittäviä asioita, kuten kaava-, rakennus- ja ympäristöasioita. Hallinto-oikeuksien tehtäväkenttä on siten sekä kansalaisen että yhteiskunnan kannalta tärkeä. Nämä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että tarkastusaihe on tullut ajankohtaiseksi. Tarkastusvirasto ei ole myöskään aikaisemmin tarkastanut hallinto-oikeuksia niiden kahdeksan toimintavuoden aikana.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää syitä hallinto-oikeuksien erilaiseen toiminnalliseen tehokkuuteen, taloudellisuuteen ja tuottavuuteen sekä eripituisiin käsittelyaikoihin. Lisäksi tarkastuksella pyritään edistämään yhtenäisten ja aiempaa tarkoituksenmukaisempien ja tehokkaampien menettelytapojen omaksumista hallinto-oikeuksissa. Toimintatapojen kehittämällä ja muuttamisella edistettäisiin toiminnallista tehokkuutta ja lyhennettäisiin käsittelyaikoja sekä vähennettäisiin niiden eroja eri hallinto-oikeuksien ja asiaryhmien välillä. Tarkastuksella selvitettiin myös hallintolainkäyttölain puutteita ja korjaamistarpeita.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Perustuslain 98 §:n 2 momentin mukaan yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa, ja sen tehtävänä on perustuslain 99 §:n mukaan valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) 1 §:n 2 momentin mukaan se valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Hallinto-oikeuksia koskeva hallintosäädös on hallinto-oikeuslaki (430/1999). Sen 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) tai muussa laissa. Hallintoviranomaisia, joiden päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuksiin, ovat kunnalliset viranomaiset, valtioneuvoston alaiset valtion viranomaiset sekä kirkolliset hallintoelimet. Hallinto-oikeuksissa käsitellään muun muassa verotusta, rakentamista ja ympäristöä sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia valitusasioita. Hallintolainkäyttölaki sisältää myös säännökset hallinto-oikeuksien lainkäytöstä, joten se on hallintolainkäytön prosessilaki. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit määrätään valtioneuvoston päätöksellä.

Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Vaasan, Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet perustettiin 1.11.1999 lukien silloisista 11 läänioikeudesta. Vaasan hallinto-oikeus muodostettiin kuitenkin yhdistämällä Vaasan läänioikeus ja vesiylioikeus. Vanhoista läänioikeuksista Keski-Suomen, Mikkelin ja Pohjois-Karjalan läänioikeuksien henkilökunta siirtyi suurimmaksi osaksi työskentelemään uusiin hallinto-oikeuksiin. Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on pysyvä istuntopaikka Jyväskylässä ja Kuopion hallinto-oikeudella Mikkelissä ja Joensuussa.

Hallinto-oikeuksien tuomiopiirit muodostuvat maakuntajakolain (1159/1977) mukaisista maakunnista, kun läänioikeuksien tuomiopiirinä oli vanhan läänijaon mukainen lääni. Kunkin hallinto-oikeuden tuomiopiiri muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta². Eräissä asioissa hallinto-oikeuden tuomiopiiri voi olla koko maan alue. Muutoksenhaku vesilain (264/1961) ja ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisista lupa- ja

² VNp hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä (490/1999).

velvoittamispäätöksistä on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, ja kaikki arvonlisäveroa, autoveroa, tulleja ja valmisteveroja koskevat asiat sekä turvapaikka-asiat on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Myös Rovaniemen hallinto-oikeus käsittelee eräissä asioissa valitukset koko maan alueelta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeudet ovat toiminnalliselta kannalta väliasteen tuomioistuimia, kun oikeusturva hallinnossa ja hallinnon toimivuus oikaisuvaatimusmenettelyineen ovat ensiaste. Väliasteen luonne ja kollegiaalisen menettelyn riittävä turvaaminen ovat tärkeitä lähtökohtia hallinto-oikeuksien vahvistamisessa. Hallinto-oikeuksia tulisi kehittää yleisinä tuomioistuimina yhtäläisten periaatteiden pohjalta. Tämän vuoksi hallinto-oikeuksien yksinomaista toimivaltaa tarkoittavien muutoksenhakusäännösten uusiminen tulisi ottaa selvitetäväksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö lausuu, että tarkastuksen jälkeen on Helsingin hallinto-oikeudessa aiemmin käsiteltyjen autoverovalitusten muutoksenhakutie hajautettu kaikkiin hallinto-oikeuksiin 1.5.2008 lähtien. Ministeriö toteaa lisäksi, että jonkin asiaryhmän keskittämisen tulisi olla mahdollista vain erityisen painavista syistä, koska hallinto-oikeuksien toimivalta on yleinen. Taustalla vaikuttavat kuitenkin ministeriöiden välinen toimivallanjako ja sen perusteella muodostunut lainsäädäntökäytäntö, jossa hallinto-oikeuksien toimivalta määräytyy viime kädessä eri hallinnonalojen erityissäännöksin. Hallinto-oikeuksien alueellisen toimivallan määrittelyn tulisi kuitenkin kuulua pelkästään oikeusministeriölle.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin toimii Ahvenanmaan kärjäoikeuden yhteydessä, vaikka sen päätöksiin haetaan muiden hallinto-oikeuksien tavoin muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta³. Se kuuluu myös korkeimman hallinto-oikeuden valvontavelvollisuuden piiriin. Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta ei sisällytetty tarkastuksen piiriin.

Hallinto-oikeuksien toteutuneet henkilötyövuodet olivat 427 vuonna 2004, 435 vuonna 2005 ja 442 vuonna 2006 (taulukko 1). Taulukossa 1 yhteenlasketut luvut ovat toteutuneita henkilötyövuosia, kun taas tuomari-, esittelijä- sekä kansliahenkilökuntaa koskevat luvut ovat virkojen lukumääriä.

³ *Laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (547/1994).*

TAULUKKO 1. Hallinto-oikeuksien toteutuneet henkilötyövuodet vuosina 2003–2007.⁴

Hallinto-oikeus	2003	2004	2005	2006	2007
Helsinki					
tuomari	43	45	48	50	51,7
esittelijä	44	43	45	48,5	50,2
kanslia henk.	46	45	47	50	51,7
yhteensä	132	133,5	139,5	148	150,3
Turku					
tuomari	16	17	18	19	19
esittelijä	18	17	16	14	14
kanslia henk.	19	18,5	18	18	16,5
yhteensä	53	53	52,8	52,6	52,3
Hämeenlinna					
tuomari	18	20,5	20,5	22,5	23
esittelijä	17	14	14	12	12
kanslia henk.	16	16	16	16	16
yhteensä	52	51,1	51,2	51,6	52,2
Kouvola					
tuomari	9,8	10	10	11	11
esittelijä	10,8	10,5	11	10	10
kanslia henk.	9	10	10	10	10
yhteensä	30	31,3	31,8	30,6	30,9
Kuopio					
tuomari	17	18	18	18	18
esittelijä	15	14	14	14	14
kanslia henk.	14	14	14	14	14
yhteensä	46	45,6	46	46,5	46,4
Vaasa					
tuomari	28	28	28	28	31,7
esittelijä	21	20	20	21	21
kanslia henk.	23	23	23	23	24,8
yhteensä	69	68,7	69,1	68,9	73,3

⁴ Oikeusministeriö 22.1.2008.

Oulu					
tuomari	9,5	9,5	9	9	10
esittelijä	9,5	9,5	9,5	9,5	8,5
kanslia henk.	9	9,5	9,5	9,5	9
yhteensä	29	28,4	28,5	28	27,4
Rovaniemi					
tuomari	6	6	6	6	6
esittelijä	5	5	5	5	5
kanslia henk.	5	5	5	5	5
yhteensä	16	15,9	15,9	16,2	16,2
Yhteensä	426	427	435	442,3	449,3

Toteutuneet toimintamenot olivat yhteensä 26 022 646 euroa vuonna 2004, 26 876 793 euroa vuonna 2005 ja 27 384 327 euroa vuonna 2006. Vuonna 2007 menot kasvoivat 28 831 022 euroon ⁵ (taulukko 2).

⁵ *Hallintotuomioistuinsektorin toimintakertomus 2004, Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2005, 2006 ja 2007, Oikeusministeriö 22.1.2008 ja tiliviraston 150 (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2007. Mainituista lähteistä saatavat tiedot toimintamenojen määristä poikkeavat toisistaan jonkin verran vuosilta 2004 ja 2007.*

TAULUKKO 2. Hallinto-oikeuksien toteutuneet toimintamenot vuosina 2003–2007.⁶

Hallinto-oikeus	2003	2004	2005	2006	2007
Helsinki	7 220 043	7 680 034	8 153 086	8 709 627	8 986 973
Turku	3 174 198	3 284 912	3 319 870	3 362 220	3 449 059
Hämeenlinna	3 111 145	3 145 975	3 264 736	3 221 695	3 468 697
Kouvola	1 781 903	1 856 117	1 905 985	1 925 409	1 986 656
Kuopio	2 656 429	2 731 268	2 851 603	2 847 119	3 051 093
Vaasa	4 270 691	4 545 853	4 577 764	4 532 727	4 981 279
Oulu	1 636 826	1 713 479	1 738 635	1 720 997	1 790 386
Rovaniemi	1 031 393	1 062 980	1 065 114	1 064 533	1 107 917
Yhteensä	24 882 628	26 020 618	26 876 793	27 384 327	28 822 060

Parin viime vuoden aikana vireille tulleiden asioiden määrä on ollut useimmissa hallinto-oikeuksissa kasvussa. Suurinta lisääntyminen on ollut Helsingin hallinto-oikeudessa, mikä selittyy pääosin autoverovalitusten määrän voimakkaasta suurentumisesta. Sama tekijä selittää hallinto-oikeuksiin yhteensä vireille tulleiden asioiden merkittävän kasvun vuonna 2005. Tuolloin tuli vireille 14 prosenttia enemmän asioita kuin vuonna 2004. Vuonna 2007 ovat saapuneiden asioiden määrät olleet kuitenkin laskussa. Hallinto-oikeuksien työtilanteen kehitys ajalta 1999–2007 esitetään taulukossa 3.

⁶ *Hallintotuomioistuinsektorin toimintakertomus 2004, Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2005, 2006 ja 2007, Oikeusministeriö 22.1.2008 ja tiliviraston 150 (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2007. Mainituista lähteistä saatavat tiedot toimintamenojen määristä poikkeavat toisistaan jonkin verran vuosilta 2004 ja 2007.*

TAULUKKO 3. Hallinto-oikeuksien työtilanteen kehitys vuosina 2003–2007.⁷

Hallinto-oikeus	2003	2004	2005	2006	2007
Helsinki					
Saapuneet	8 171	8 317	10 669	10 939	6 737
Ratkaistut	8 163	8 016	9 479	9 898	9 901
Siirtyneet	6 021	6 322	7 507	8 509	5 346
Turku					
Saapuneet	2 260	2 310	2 242	2 482	2 408
Ratkaistut	2 580	2 481	2 357	2 287	2 311
Siirtyneet	1 309	1 135	1 031	1 228	1 330
Hämeenlinna					
Saapuneet	2 621	2 720	2 814	2 871	2 748
Ratkaistut	2 602	2 664	2 830	2 788	2 842
Siirtyneet	1 882	1 935	1 915	2 003	1 901
Kouvola					
Saapuneet	1 424	1 360	1 410	1 441	1 278
Ratkaistut	1 542	1 520	1 522	1 410	1 489
Siirtyneet	1 404	1 254	1 145	1 172	965
Kuopio					
Saapuneet	2 318	2 402	2 473	2 418	2 261
Ratkaistut	2 297	2 504	2 475	2 407	2 352
Siirtyneet	1 900	1 818	1 820	1 828	1 733
Vaasa					
Saapuneet	2 104	1 914	2 138	2 160	2 052
Ratkaistut	1 992	1 957	1 833	1 802	2 209
Siirtyneet	1 127	1 058	1 347	1 687	1 516
Oulu					
Saapuneet	1 221	1 287	1 447	1 334	1 308
Ratkaistut	1 266	1 258	1 333	1 319	1 251
Siirtyneet	803	829	942	952	1 006

⁷ Oikeusministeriö 22.1.2008 ja tiliviraston 150 (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2007.

Rovaniemi					
Saapuneet	717	739	833	744	776
Ratkaistut	794	701	651	809	748
Siirtyneet	338	375	556	490	516
Yhteensä					
Saapuneet	20 836	21 049	24 026	24 389	19 568
Ratkaistut	21 236	21 101	22 480	22 720	23 103
Siirtyneet	14 784	14 726	16 263	17 869	14 313

Hallinto-oikeuksien käsittelemissä asioissa suurimman ryhmän muodostavat sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat sekä veroasiat. Vuonna 2007 suurin ryhmä oli sosiaali- ja terveydenhuolto 32,8 prosenttiosuudella, kun toiseksi suurimman asiaryhmän eli verojen osuus oli 16,4 prosenttia vireille tulleista asioista.⁸ Vuonna 2006 veroasioiden osuus oli 28,9 prosenttia vireille tulleista asioista, kun taas sosiaali- ja terveydenhuoltoasioiden prosenttiosuus oli 27,5. Vuonna 2005 sosiaali- ja terveydenhuoltoasioiden osuus kaikista saapuneista asioista oli 27,1 prosenttia ja veroasioiden 26,2 prosenttia⁹.

Keskimääräisiä käsittelyaikoja hallinto-oikeuksissa on vuodesta 2004 lähtien kyetty jonkin verran lyhentämään. Vuonna 2005 kolmea lukuun ottamatta kaikki hallinto-oikeudet olivat pystyneet lyhentämään käsittelyaikoja edelliseen vuoteen verrattuna, ja kaikki hallinto-oikeudet olivat onnistuneet siinä vuoteen 2003 verrattuna. Sen sijaan vuonna 2006 käsittelyajat olivat laskeneet edelliseen vuoteen verrattuna puolessa hallinto-oikeuksista, kun taas puolessa käsittelyaika oli noussut, enimmillään 1,1 kuukautta. Käsittelyajat vuonna 2007 olivat kahta lukuun ottamatta kaikissa hallinto-oikeuksissa pidentyneet vuoteen 2006 verrattuna (taulukko 4).

⁸ Sama.

⁹ Hallintotuomioistuinten toimintakertomukset 2004, 2005 ja 2006.

TAULUKKO 4. Hallinto-oikeuksien keskimääräiset käsittelyajat vuosina 2003–2007 (kuukautta).¹⁰

Hallinto-oikeus	2003	2004	2005	2006	2007
Helsinki	10,3	9,3	8,7	8,4	10,2
Turku	8,4	7,0	6,3	5,9	6,5
Hämeenlinna	8,7	9,0	8,1	8,7	8,6
Kouvola	11,6	12,3	11,7	10,7	10,1
Kuopio	10,3	9,7	9,0	8,8	8,9
Vaasa	7,0	7,1	7,2	8,2	9,5
Oulu	8,1	7,7	7,8	8,0	9,3
Rovaniemi	7,1	6,1	7,2	8,3	8,5
Koko maa	9,4	8,8	8,4	8,3	9,3

Keskimääräisten käsittelyaikojen erot eri hallinto-oikeuksien välillä ovat edelleen suuret. Ero lyhimmän ja pisimmän keskimääräisen käsittelyajan välillä vuonna 2006 oli 4,8 kuukautta (5,9 kk ja 10,7 kk), kun se vuonna 2005 oli 5,4 kuukautta (6,3 kk ja 11,7 kk). Vuonna 2007 tämä ero oli 3,7 kuukautta, mutta kahta lukuun ottamatta kaikkien hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika oli pidentynyt ja koko maan keskimääräinen käsittelyaika oli kasvanut yhdellä kuukaudella.

Hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen diaari-kaavan mukaisista eri asiaryhmistä (pl. muut asiat) pisin keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2006 ympäristöasioilla (12,3 kk) ja rakentamista ja veroja koskevilla asioilla (kummallakin 11,8 kk) ja lyhin sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa (5,2 kk) sekä toiseksi lyhin taloudellinen toiminta ml. liikenne- ja viestintäasiat -ryhmässä (6,4 kk). Vuonna 2005 pisimpään kestivät vero- ja ympäristöasiat (12,5 kk ja 11,4 kk) sekä lyhimpään sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat sekä ulkomaalaisasiat (5,8 kk ja 6,8 kk)¹¹.

Asian käsittelyn kestoaikaa koskeva tilastointi on tuomioistuinkohtaista, eikä yksittäisen asian kokonaiskestoaikaa ja siten esimerkiksi asiaryhmittäisiä kokonaiskestoajoja ole helposti saatavilla.

¹⁰ Oikeusministeriö 22.1.2008 ja tiliviraston 150 (oikeusministeriö) tilinpäätös vuodelta 2007.

¹¹ Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2006.

Hallinto-oikeuksien välisessä tuottavuudessa (ratkaisua/htv) on myös eroja. Suurin tuottavuusluku vuonna 2007 oli 66 ratkaisua/htv ja pienin 30 ratkaisua/htv. Vuonna 2006 vastaavat luvut olivat 67 ja 26. Vuonna 2005 suurin tuottavuusluku oli 68 ja pienin 27 ratkaisua/htv. Vuonna 2004 sanotut tuottavuusluvut olivat 60 ja 28, vuonna 2003 ne olivat 62 ja 29. Osin erot selittyvät asiaryhmien eroista ja siitä, että eräitä jutturyhmiä käsiteltiin vain tiettyssä hallinto-oikeudessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Hämeenlinnan hallinto-oikeus vertaa eri hallinto-oikeuksien välistä tehokkuutta vuoden 2008 alusta lukien 15.5.2008 saakka ja toteaa erojen olevan merkittäviä:

Hallinto-oikeus	Ratkaisua / htv
Helsinki	21,7
Hämeenlinna	22,9
Kouvola	12,5
Kuopio	20,4
Oulu	17,5
Rovaniemi	12,9
Turku	15,9
Vaasa	9,3

Toisin kuin käräjäoikeuksien tulosoajauksessa hallinto-oikeuksien tulosoajauksista varten ei ole oikeusministeriössä kehitetty juttujen erilaisen laadun huomioon ottavia painokertoimia, joilla voitaisiin saada aikaan vertailukelpoisuutta eri hallinto-oikeuksien välillä ja joita voitaisiin käyttää tulosoajauksessa taloudellisuus- ja tuottavuusindikaattoreiden laske- miseksi ja niistä raportoimiseksi. Oikeusministeriön tilastoaineistossa ei ole myöskään hallinto-oikeuksista jutturakennetta ja sen muutosta kuvaavaa aineistoa ja varsinkaan tuottavuuden ja taloudellisuuden tunnuslu- kuja ei ole suhteutettu jutturakenteeseen.

Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö ilmoittaa, että painokertoimia ei ole toistaiseksi lähdetty luomaan hallinto-oikeuksiin, koska käräjäoikeuksissa käytössä olevien kertoimien todellista työmäärien mittaamiskykyä on kritisoitu. Sen sijaan on pyritty etsimään keinoja lieventää jutturakenteen vaikutusta käytännössä luomalla kevyemmät ratkaisukokoonpanot yksinkertaisimpiin juttuihin ja pyrkimällä hajauttamaan eri asiaryhmiä kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Lainkäyttöhenkilöstön erikoistuminen on myös välttämätöntä, ja nytemmin kaikissa hallinto-oikeuksissa on jaostoittain otettu käyttöön rootelijako eli jaostot ovat erikoistuneet tiettyihin asiaryhmiin.

Hallinto-oikeuksien ratkaisemista asioista on vuosittain noin 20 prosenttia johtanut muutoksenhaun kohteena olleen päätöksen muuttamiseen tai asian palauttamiseen päätöksen tehneelle viranomaiselle prosenttilukujen vaihdellessa vuosien 2004–2006 aikana 19 ja 21 prosentin välillä.

Hallinto-oikeuksien ratkaisemissa asioissa noin 14–15 prosentissa on vuosittain haettu muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Prosenttiluvut ovat hyvin tasaiset vuosina 2002–2006, vaikka hallinto-oikeuksittain on voinut olla vaihtelua¹². Korkein hallinto-oikeus on samana ajanjaksona muuttanut näistä hallinto-oikeuksien päätöksistä keskimäärin noin 11 prosenttia, tämän osuuden vaihdellessa 9,4 prosentista 11,9 prosenttiin. Prosenttilukuihin on laskettu ne päätökset, joiden lopputuloksena korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut "Päätöstä muutetaan.", "Asia palautetaan." tai "Hakemus hyväksytään.". Myös nämä hallinto-oikeuksien yhteiset muutosprosenttiluvut ovat hyvin tasaiset koko ajanjaksona, vaikka hallinto-oikeuksittain voi olla vaihtelua¹³. Hallinto-oikeuksien kaikista ratkaistuista laskettuna muutosfrekvenssi korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut kahden prosentin luokkaa.

Hallinto-oikeuden johtamista koskevat säännökset ovat hallinto-oikeuslaissa (430/1999) ja -asetuksessa (438/1999). Lain 4 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeutta johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa hallinto-oikeuden ylituomari. Hallinto-oikeus on päällikkövirasto muissa paitsi lainkäyttötehtävissä. Lain 23 §:n 2 momentin mukaan työskentelyn järjestämisestä hallinto-oikeudessa määrätään tarkemmin hallinto-oikeuden työjärjestyksessä, jonka hallinto-oikeuden ylituomari täysistuntoa kuultuaan vahvistaa. Hallinto-oikeus voi toimia jaostoihin jakautuneena siten kuin työjärjestyksessä määrätään.

Hallinto-oikeuden jäsenenä on ylituomarin ohella hallinto-oikeustuomareita ja tuomarin asemassa olevia asiantuntijajäseniä. Asiantuntijajäsenet ovat valtioneuvoston hallinto-oikeuslain nojalla määrääjäksi määräämiä. Tuomareiden nimittämisestä on säädetty tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa (205/2000). Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuu lainoppineiden jäsenten ohella tekniikan tai luonnontieteiden alaan kuuluvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita hallinto-oikeuden jäseniä. Hallinto-oikeudessa on esittelijöinä hallinto-oikeussihteereitä ja notaareita. Lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä, ja asian esittelee hallinto-oikeustuomari, hallinto-oikeussihteerit tai notaari. Hallinto-oikeuslaissa säädetään myös muun muassa

¹² Sama, s. 73, lukuun sisältyvät myös Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen luvut.

¹³ Sama, s. 74.

hallinto-oikeuden päätösvaltaisuudesta ja lainkäyttöasian käsittelystä täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa.

Hallinto-oikeusasetuksen 2 §:n mukaan hallinto-oikeussihteerin nimittää hallinto-oikeuden täysistunto samoin kuin tuomarin yli kahden kuukauden määräajaksi¹⁴. Alle kahden kuukauden määräajaksi nimitettävien tuomareiden¹⁵ lisäksi muun henkilökunnan nimittää ja ottaa ylituomari. Ylituomari voi myös määrätä jonkun hallinto-oikeustuomareista tai muista hallinto-oikeuden virkamiehistä toimimaan hallintopäällikkönä.

Asetuksen 8 §:n mukaan ylituomari huolehtii muun muassa hallinto-oikeuden toimintakyvystä ja kehittämisestä sekä tulostavoitteiden toteuttamisesta, valvoo oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta hallinto-oikeuden ratkaisuisa, asettaa hallinto-oikeuden tulostavoitteet kaikkia henkilöstöryhmiä kuultuaan sekä päättää henkilöstön sijoittumisesta jaostoille. Asetuksen 11 §:n mukaan hallinto-oikeudessa on johtoryhmä ylituomarin apuna hallinto-oikeuden toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä.

Asetuksen 12 §:n mukaan esittelijä voi vaatia hallinto-oikeuden puolesta vastineita ja selityksiä, asian aikaisemmin ratkaisseeseen viranomaisen asiakirjat ja lausunnon sekä muuta vastaavaa asian ratkaisemisessa tarvittavaa selvitystä. Esittelijä voi myös asettaa vastineen tai selityksen antamiselle määräajan. Avustava virkamies, jolla on riittävä pätevyys, voidaan määrätä suorittamaan näitä toimenpiteitä esittelijän sijasta.

2.2 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää eri hallinto-oikeuksien toimintatapoja ja työmenetelmiä ja siten saada selville syitä hallinto-oikeuksien erilaiseen toiminnalliseen tulokseen sekä käsittelyaikojen eroihin hallinto-oikeuksien välillä sekä eri asiaryhmissä. Tavoitteena on samalla edistää yhtenäisten ja entistä tarkoituksenmukaisempien ja tehokkaampien menettelytapojen omaksumista hallinto-oikeuksissa. Toimintatapojen kehittämällä edistettäisiin toiminnallista tehokkuutta ja lyhennettäisiin käsittelyai-

¹⁴ Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 18 §:n 3 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus nimittää määräaikaisen tuomarin vuodeksi tai sitä pidemmäksi ajaksi.

¹⁵ Laki tuomareiden nimittämisestä 18 §:n 3 momentti.

koja sekä vähennettäisiin edellä mainittuja eroja eri hallinto-oikeuksien ja eri asiaryhmien välillä.

Taloudellisuutta toiminnallisen tuloksen osana ja sen eroja ei tarkastuksessa kuitenkaan varsinaisesti tutkittu. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat ovat laadultaan, laajuudeltaan ja työmäärältään hyvin erilaisia samoin kuin hallinto-oikeuksien jutturakenteet. Hallinto-oikeuksien tulosohejauksessa ei ole kuitenkaan käytössä asioiden ja niiden vaatiman työmäärän erilaisuutta kuvaavia painokertoimia tai muita vastaavia välineitä. Tämän vuoksi erityisesti taloudellisuuskysymyksissä tuloksissa olisivat korostuneet näiden välineiden puuttumisen aiheuttamat vääristymät, eikä selvitys olisi antanut edes kohtalaisen luotettavia tuloksia.

Tarkastuksen tavoitteena oli myös saada selville hallintolainkäyttölaissa mahdollisesti olevia puutteita ja vaikuttaa niiden korjaamiseen.

Tarkastuksen pääkysymykseen, mistä erot eri hallinto-oikeuksien ja asiaryhmien välillä johtuivat, haettiin vastausta selvittämällä, millä tavoin työmenetelmiä on eri hallinto-oikeuksissa kehitetty muun muassa vireille tulevien asioiden määrän kasvun ja juttujen monipuolistumisen johdosta, millä tavoin niissä on pyritty lyhentämään käsittelyaikoja sekä miten toiminnallinen tehokkuus ja käsittelyajat ovat eri hallinto-oikeuksissa kehittyneet. Samoin pyrittiin selvittämään, millä tavoin hallinto-oikeudet ovat ottaneet huomioon hallinto-oikeuskentässä tehtyjen työmenetelmäselvitysten ja laatu- ja työmenetelmäkokeilun tulokset, ja millaisia esteitä niiden huomioon ottamisessa mahdollisesti on.

Kun itsenäisen ja riippumattoman tuomioistuimen johtaminen sisältää sellaisia haasteita, joita muualla hallinnossa ei ole, kiinnitettiin tarkastuksessa huomiota myös hallinto-oikeuden johtamiseen ja sen eroihin. Hallinto-oikeudet ja niiden tuomarihenkilöstö ovat riippumattomia hoitaessaan lainkäytön alaan kuuluvia tehtäviä. Näin ollen päällikköasemassa oleva tuomari ei saa suoraan eikä välillisesti vaikuttaa tai puuttua yksittäisen lainkäyttöasian lopputulokseen. Kuitenkin ylituomari on vastuussa hallinto-oikeutensa tuloksellisuudesta ja huolehtii sen toimintakyvystä ja kehittämisestä sekä valvoo oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta. Riippumattomien tuomareiden ohella ylituomarilla on johdettavanaan muuta henkilökuntaa, esittelijöitä ja kansliahenkilökuntaa, joiden johtamisessa ei ole samanlaisia rajoituksia kuin tuomareiden johtamisessa. Kun lainkäytön ohella hallinto-oikeuden johtamiseen kuuluu tuomioistuimen hallinnollista johtamista, joka kohdistuu koko henkilökuntaan, ongelman muodostaakin, miten sovittaa toisiinsa hallinto-oikeuden hallinnollinen johtaminen ja lainkäytön johtaminen.

2.3 Tarkastuksen toteutus ja arviointikriteerit

Tarkastus toteutettiin perehtymällä asiakirjoihin, työryhmä- ja komiteamietintöihin, eräisiin Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksiin sekä tilastomateriaaliin. Lisäksi tutustuttiin hallinto-oikeuksien omassa piirissä tehdyn selvitystyön tuloksiin. Näiden ohella tarkastuksen aineistoa hankittiin haastattelemalla oikeusministeriön virkamiesjohtoa ja avainhenkilöitä sekä eräitä sidosryhmien edustajia.

Suurin osa tarkastusaineistosta saatiin kuitenkin haastattelemalla kaikkien hallinto-oikeuksien ylituomareita sekä tekemällä kaikkiin hallinto-oikeuksiin sähköisellä Internet-pohjaisella kyselyohjelmalla toteutettu kysely. Se tehtiin kaikille ylituomareille, hallinto-oikeuksien jaostojen puheenjohtajille ja hallintopäälliköille sekä hallinto-oikeustuomareiden, hallinto-oikeussihteerien sekä kansliahenkilökunnan edustajille kussakin hallinto-oikeudessa..

Käsityksen saamiseksi siitä, miten hallinto-oikeuksien asiakkaat kokevat niiden toiminnan, ja millaisia mahdollisia parannus- tai korjaustarpeita asiakkaan näkökulmasta katsoen niiden toiminnassa olisi, tehtiin edellä mainitulla kyselyohjelmalla kysely myös osalle eri hallinto-oikeuksissa esiintyneistä asiamiehistä ja avustajista. Muunlainen asiakkaiden kuuleminen todettiin olevan käytännössä mahdotonta käytettävissä olevilla voimavaroilla.

Oikeusministeriöstä saadun hallinto-oikeuksia koskevan tilastoaineiston pohjalta tehtiin tilastollinen analyysi. Sen pohjatietoina olivat kaikkia hallinto-oikeuksia koskevat toteutumatiiedot saapuneista, ratkaistuista ja siirryneistä asioista, taloudellisuudesta (toimintomenot/ratkaisu) ja tehokkuudesta (ratkaisut/htv) sekä tiedot hallinto-oikeuksien henkilöstön määrästä ja jakautumisesta eri työntekijäryhmiin. Lisäksi käytössä olivat tiedot hallinto-oikeuksille oikeusministeriön pääluokasta talousarviossa myönnettyistä määrärahoista. Kaikki tiedot olivat käytettävissä sekä koko maasta että hallinto-oikeuksittain. Tiedot kattavat koko hallinto-oikeuksien olemassaoloajan vuodesta 1999 lähtien. Viimeinen vuosi, jolta tiedot olivat käytettävissä, oli vuosi 2007.

Internet-kysely lähetettiin kuhunkin hallinto-oikeuteen (pois lukien Ahvenanmaan hallintotuomioistuin¹⁶) ylituomarin haastattelun jälkeen. Kyselyn saaneet hallinto-oikeustuomarit, hallinto-oikeussihteerit ja kansliahenkilökuntaan kuuluvat valittiin sattumanvaraisesti kunkin hallinto-oikeuden

¹⁶ Ks. luku 2.1.

henkilöstö- ja virkaluettelon pohjalta. Niissä hallinto-oikeuksissa, jotka toimivat jaostoihin jakautuneina (yhtä lukuun ottamatta kaikissa), vastaajat valittiin tasaisesti eri jaostoissa työskentelevistä tuomareista ja esittelijöistä. Kansliahenkilökunnan valinnassa pyrittiin vastaajiksi saamaan henkilöitä, joiden tehtävät kattaisivat kokonaisuutena ottaen kaikki kanslian tehtävät, vaikka jokaisessa yksittäisessä hallinto-oikeudessa näin ei mahdollisesti ollutkaan asian laita.

Ylituomarit ja jaostojen puheenjohtajat vastasivat omaan yhteiseen kyselyynsä sekä hallinto-oikeustuomarit ja hallinto-oikeussihteerit omaansa. Kanslian henkilöstöllä ja hallintopäälliköillä oli oma kyselynsä kummallakin. Kanslian henkilökunnan joukossa oli jokaisesta hallinto-oikeudesta myös notaarin virassa olevia henkilöitä. Mainittujen eri henkilöstöryhmien kyselyt sisälsivät osittain samoja kysymyksiä.¹⁷

Tietoja eri hallinto-oikeuksissa esiintyneistä asiamiehistä ja avustajista saatiin hallinto-oikeuksien kirjaamoista, joissa tietoja haettiin niiden diaarista. Myös heille laadittiin oma kyselynsä¹⁸.

Kaiken kaikkiaan kysely lähetettiin yhteensä 185 vastaanottajalle, ja kysymysten yhteenlaskettu kokonaismäärä oli 129. Vastaukset saatiin kaikkiaan 129 henkilöltä, jolloin yksittäisten vastausten kokonaismääräksi tuli 4002. Hallinto-oikeuden ylituomareista ja jaostojen puheenjohtajista kyselyyn vastasi 97 prosenttia (30 vastaajaa 31:stä), hallinto-oikeustuomareista ja -sihteereistä 86 prosenttia (42 vastaajaa 50:stä), kanslian henkilöstöstä 86 prosenttia (25 vastaajaa 29:stä), hallintopäälliköistä 88 prosenttia (7 vastaajaa 8:sta) sekä asiamiehistä ja avustajista 37 prosenttia (25 vastaajaa 67:stä). Kokonaisvastausprosentiksi muodostui siten 70. Yksinomaan hallinto-oikeuksien henkilöstön vastausprosentti oli 88, mitä voidaan pitää korkeana.

Kyselyn ulottamisella sekä kaikkiin hallinto-oikeudessa työskenteleviin työntekijäryhmiin että hallinto-oikeuksien asiakkaiden edustajiin pyrittiin hankkimaan mahdollisimman monipuolinen kuva hallinto-oikeuksista ja niiden toiminnasta ja samalla niistä tekijöistä, joilla voi olla vaikutusta hallinto-oikeuksien toiminnalliseen tulokseen, käsittelyaikaan ja laadullisiin tekijöihin. Kyselyn kohdentamisella asiamiehiin ja avustajiin ja eräiden sidosryhmien edustajien haastatteluilla pyrittiin erityisesti saamaan käsitys hallinto-oikeuksien onnistumisesta laadullisten seikkojen suhteen.

Tarkastushavaintojen arvioimiseksi ja tarkastusviraston kannanottojen pohjaksi kyselyillä saatua aineistoa verrattiin keskenään. Erityisesti vertailtiin hallinto-oikeuksista saatua haastattelu- ja kyselyaineistoa keske-

¹⁷ Liitteet 1, 2, 3 ja 4.

¹⁸ Liite 5.

nään. Vertailua tehtiin myös sen sekä asiamiehille ja avustajille kohdistetun kyselyn vastausten välillä että sidosryhmien edustajien haastatteluilla saadun aineiston välillä. Hallinto-oikeuksien aineistoa verrattiin myös Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksen sekä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutetun laatu- ja työmenetelmäkokeilun johtopäätöksiin ja kehittämisesityksiin, jolloin pyrittiin selvittämään muun muassa sitä, miten hallinto-oikeuksien omassa piirissä tehtyä työmenetelmiin liittyvää kehitystyötä on otettu huomioon. Aineistosta pyrittiin saamaan selville tekijöitä, jotka johtavat eri hallinto-oikeuksissa erilaiseen toiminnalliseen tulokseen ja käsittelyaikojen eroihin.

Kyselyn kysymykset olivat taustatietoja koskevia kysymyksiä lukuun ottamatta avoimia kysymyksiä. Tämän vuoksi vastaukset olivat myös sisällöltään ja laajuudeltaan hyvin erilaisia. Annetut vastaukset hajautuivat yksittäisissä kysymyksissä hyvin laajalle. Näin ollen vain eräisiin hyvin harvoihin kysymyksiin tai asioihin on vastauksista löydettävissä selkeän enemmistön käsitys asiasta. Useimmiten korkeintaan vain muutama vastaaja esitti samansisältöisen käsityksen kysytystä asiasta tai nosti esiin samankaltaisia asioita. Näin ollen vastaukset jäivät pääosin kovin yksittäisiksi ilman, että niistä olisi muodostettavissa yhtä yleistä käsitystä, eikä niiden ryhmitteleminen ole ollut aina mahdollista. Nämä tekijät sekä asiamiesten ja avustajien melko alhainen vastausprosentti asettivat rajoituksia johtopäätösten tekemiselle.

Koska hallinto-oikeudet ovat hyvin erikokoisia, painottuvat kyselyaineistossa kokonaisuutena ottaen suurimpien hallinto-oikeuksien vastaukset pienimpiä enemmän. Kun esimerkiksi pienimmästä hallinto-oikeudesta vastauksensa antoi yhteensä seitsemän henkilöä, suurimmasta kyselyyn vastasi 21 henkilöä. Kaikki vastaajat eivät vastanneet kaikkiin kysymyksiin, ja useimmiten vastaajat mainitsivat vastauksissaan useita eri asioita tai tekijöitä, jolloin vastaajien lukumäärä ja vastausten ja niissä esitettyjen mainintojen lukumäärät eivät useimmiten vastaa toisiaan. Vastauksia selostettaessa puhutaankin tämän johdosta pääosin maininnoista.

Vaikka runsas kolmasosa niistä asiamiehistä ja avustajista, joille kysely lähetettiin, vastasi siihen, eivät annetut vastaukset voi kovin kattavasti kertoa tämän ryhmän käsityksistä. Myös näissä vastauksissa painottuvat suuret hallinto-oikeudet, sillä vastaajat olivat useimmiten esiintyneet niissä. Vastaukset hajaantuivat sisällöllisesti laajalle alueelle, ja esiin nostetut asiat olivat useimmiten yksittäisiä, yhden vastaajan esittämiä. Vastaukset vaihtelivat myös sillä tavoin, että joihinkin kysymyksiin annetut joidenkin vastaajien vastaukset olivat hyvinkin pitkiä, kun taas toiset hyvin lyhyitä. Tämä pyrittiin ottamaan huomioon johtopäätösten ja yleistysten tekemisessä.

Näistä varauksista huolimatta tässä tarkastuskertomuksessa nostetaan esille myös yksittäisiksi luonnehdittavia asioita ja mielipiteitä, joita vastauksissa esitettiin. Niillä saattaa kuitenkin olla merkitystä hallinto-oikeuksien toiminnan kehittämisessä, ja ne valottavat monipuolisesti hallinto-oikeuskentässä esiintyviä käsityksiä ja ongelmia. Niiden esittämistä tarkastuskertomuksessa perustelee myös se, että kysymyksessä on ensimmäinen hallinto-oikeuksia koskeva tarkastusviraston tarkastus.

Haastatteluilla ja kyselyillä hankitun aineiston laajuus sekä kyselyssä saadut avoimet vastaukset merkitsivät haastetta aineiston käsittelyssä. Vastaukset käytiin läpi yksitellen, eikä aineiston käsittelyssä ollut käytettävissä teknisiä apuvälineitä.

Aineiston laajuudesta johtuu myös se, että siitä on tarkastuskertomusluonnoksessa pyritty ottamaan huomioon vain olennaisin tarkastuksen tavoitteen saavuttamiseksi ja tarkastuskysymyksiin vastaamiseksi. Näin ollen osaa kerätystä aineistosta ei suoranaisesti lainkaan käsitellä tarkastushavaintoja esitettäessä ja johtopäätöksiä aineiston pohjalta tehtäessä.

Tarkastuksessa kiinnitettiin tarkastustoiminnan luonteen vuoksi päähuomio esiin tulleisiin puutteisiin tai korjausta vaativiin seikkoihin, vaikka tarkastusaineistosta on tullut esiin myös monia myönteisiä asioita ja käytänteitä hallinto-oikeuksien toiminnassa.

Hallinto-oikeuksia koskevan tilastollisen aineiston analyysillä pyrittiin selvittämään, millä tavoin mahdollisesti toteutetut työtapojen ja -menetelmien uudistamis- ja kehittämistoimet ovat vaikuttaneet hallinto-oikeuden toiminnalliseen tulokseen ja käsittelyaikoihin. Samoin pyrittiin saamaan selville, mikä merkitys tuloksellisuuteen on voinut olla henkilöstörakenteella, erityisesti hallinto-oikeustuomareiden ja -sihteereiden määrällä.

Tilastollisen analyysin ongelmana on ensinnäkin käytettävissä olevan aineiston melko pieni havaintojen määrä. Selittävät muuttujat ovat myös keskenään melko korreloituneita, jolloin pienetkin muutokset mallissa voivat aiheuttaa suuria muutoksia tuloksissa. Tulosten tulkintaa vaikeuttaa muun muassa se, että tilastoissa ei oteta huomioon juttujen välillä olevia eroja. Kaikki jutut ovat tilastoissa samanarvoisia siitä huolimatta, että todellisuudessa jutturyhmien ja yksittäisten juttujen vaikeusaste ja niiden vaatima työmäärä vaihtelevat merkittävästi.

Tarkastus aloitettiin loppusyksystä vuonna 2006. Käynnit eri hallinto-oikeuksissa ja ylituomareiden haastattelut sekä sähköinen kysely tehtiin talven ja kevään 2007 aikana. Kesäkuussa 2007 hallintopäälliköille sekä asiamiehille ja avustajille lähetettyyn kyselyyn viimeiset vastaukset saatiin elokuun lopulla. Viimeiset tarkastukseen liittyvät tapaamiset olivat kesäkuussa 2007.

Tarkastuksesta laadittiin tarkastuskertomusluonnos, josta pyydettiin ja saatiin palaute oikeusministeriöltä, korkeimmalta hallinto-oikeudelta sekä arvannon perusteella Kouvolan, Hämeenlinnan ja Turun hallinto-oikeuksilta.

Saadut palautteet on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen teki johtava toiminnantarkastaja Anne Hamppula-Luoto. Hallinto-oikeuksia koskevan tilastollisen analyysin teki ja sitä koskevan luvun 3.6 kirjoitti johtava toiminnantarkastaja Ville Vehkasalo. Tarkastusta ohjasivat toiminnantarkastusjohtaja, JHTT Jukka Kulonpalo ja toiminnantarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Eräitä aihetta koskettavia aikaisempia kannanottoja ja selvityksiä

3.1.1 Viranomaisten ja muiden tahojen kannanottoja ja selvityksiä

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta oli valtioneuvoston vuonna 2000 perustama toimielin, joka toimi kahden toimikauden ajan vuosina 2000–2005. Sen tehtävänä oli seurata oikeusturvan toteutumista ja pyrkiä sen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Neuvottelukunnan tuli lisäksi viritellä ja ylläpitää oikeusturvaa koskevaa keskustelua ja tehdä aloitteita sen kehittämiseksi esimerkiksi tuomalla esiin tutkimus- ja lainsäädännön kehittämistarpeita.

Toimikunta oli muun ohella hyvin aktiivinen hallinto-oikeuksien toiminnan ongelmakohtien ja hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän kehittämistarpeiden esiin nostamisessa¹⁹.

Vuosilta 2002 ja 2003 antamissaan kertomuksissa neuvottelukunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenkäyntimenettelyn ongelmiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyteen. Oikeudenkäyntimenettelyn painopisteen tulisi hallintolainkäytössä olla ensimmäisenä asteena toimivissa hallinto-oikeuksissa. Niiden asemaa tulisi neuvottelukunnan mukaan vahvistaa muun muassa huolehtimalla siitä, että hallinto-oikeuksien taloudelliset resurssit ja aineellisen prosessin johdon nykyaikaiset vaatimukset täyttävä henkilökuntarakente, esimerkiksi tuomaripainotteinen järjestelmä, vastaavat niille asetettavia tehtäviä. Ensiasteen prosessilla on oikeusturvan toteutumisen ja oikeusturvan saatavuuden näkökulmasta ensiarvoisen tärkeä merkitys, sillä suurin osa yleisissä hallintotuomioistuimissa ratkaistavista asioista jää lopulta hallinto-oikeuksien tekemien päätösten varaan. Kerto-

¹⁹ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Turun hallinto-oikeus tuo esille, että neuvottelukunnan edustavuus hallintolainkäytön ongelmien arvioinnissa ja esiin nostamisessa ei ollut paras mahdollinen, koska ensimmäisessä kokoonpanossa vain kaksi jäsentä viidestätoista ja toisessa kokoonpanossa vain yksi kahdeksastoista jäsenestä ja asiantuntijasta edusti hallintolainkäytön erityisasiantuntemusta.*

muksessaan neuvottelukunta esitti, että koko hallintolainkäytön kokonaisuus tulisi käydä seikkaperäisesti läpi kiinnittäen erityisesti huomiota oikeusturvakysymyksiin²⁰.

Neuvottelukunnan aloitteesta tehtiin vuonna 2002 tutkimus kansalaisten luottamuksesta hallintotuomioistuimiin. Selvitys²¹ julkaistiin vuonna 2003 myös osana neuvottelukunnan kertomusta²². Selvityksen mukaan asiakkaiden luottamus hallinto-oikeuksiin oli heikko, eikä niitä nähty riittävän selkeästi puolueettomina tuomioistuimina. Asianosaisaseman selkiinntäminen, parempi prosessinjohto ja asianosaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien parantaminen voisivat selvityksen mukaan lisätä kansalaisten luottamusta hallintotuomioistuimiin. Hallinto-oikeuksien asi-
antuntemus sen sijaan näyttäisi nauttivan kansalaisten luottamusta. Prosessinormiston, siis hallintolainkäyttölain, avoimuus salli eri hallinto-oikeuksien noudattaa siinä määrin erilaisia käytäntöjä, että ihmisten oikeudet voivat toteutua eri tavoin maan eri osissa. Hallinto-oikeuksien prosessi näyttäisi siten selvityksen mukaan olleen asiakkaiden näkökulmasta vielä hämärää ja kehittymätöntä²³. Kehittämisaikatuksina selvityksessä esitettiin muun muassa henkilökuntarakenteen ja päätöksentekojärjestelmä kehittämistä asiakkaiden oikeussuojavaatimuksia ja toimivaa aineellista prosessinjohtoa paremmin vastaaviksi, aineellisen prosessinjohtoon määrätietoista parantamista ja tehostamista ensisijaisesti käytännön työmenetelmiä kehittämällä sekä kevennettyjen lainkäyttökokoonpanojen käyttöön ottamista ja hallinto-oikeuksien johtamisen kehittämistä²⁴.

Toinen neuvottelukunnan aloitteesta tehty selvitys oli Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen oikeudenkäyntimenettelyjen ongelmista ja oikeudenkäytön yhtenäisyydestä²⁵ julkaisema tutkimus. Tutkimuksessa tehtyjen

²⁰ *Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2002, Lausuntoja ja selvityksiä 2002:24, oikeusministeriö, s. 4–7.*

²¹ *Luottamus hallintotuomioistuimiin, Ahti Laitinen, Veijo Tarukannel, Eeva Valjakka, Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003, liite 1, Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4, oikeusministeriö.*

²² *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Turun hallinto-oikeus painottaa, että haastattelututkimuksen tuloksia tulisi välttää yleistämisestä koskemaan koko hallintolainkäyttöä, koska siinä hyödynnettiin Hämeenlinnan ja Kuopion hallinto-oikeuden asiakkaille kohdennettuun kyselyyn saatuja vastauksia. Lisäksi tutkimuksen tuloksista ja neuvottelukunnan johtopäätelmistä esitettiin tutkimuksen julkaisuajankohtana voimakasta kritiikkiä.*

²³ *Sama, s. 24.*

²⁴ *Sama, s. 28–29.*

²⁵ *Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen, Kaius Ervasti ja Hertta Kallioinen, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 2002, Helsinki 2003.*

haastattelujen perusteella ilmeni, että tuomareiden mukaan hallintoprosessin epäyhtenäisyydet tulivat esille suullisten käsittelyjen järjestämisen perusteissa, virallisperiaatteen edellyttämien selvitystoimien määrittämisessä sekä todistajien ja asianosaisten kuulemisessa. Tuomarit olivat kuitenkin sitä mieltä, että käsiteltävien asioiden moninaisuuden vuoksi joustava, epäyhtenäiset käytännöt mahdollistava hallintolainkäyttölaki soveltui hyvin hallintolainkäyttöön. Asianajat sen sijaan kritisoivat hallintoprosessia epäselvyydestä ja epäennustettavuudesta²⁶.

Tutkimuksessa todettiin, että viranomaisen jatkovalitusoikeutta olisi tarpeen selkiyttää, koska hallintoprosessin asianosaisuuden ja valitusoikeuden käsitteiden määrittelemisvaikeudet johtuivat hallintolainkäytön kaksijakoisesta tehtävästä, kansalaisten oikeuksien turvaamisesta ja hallinnon objektiivisesta kontrollista. Oikeusturvan kannalta olisi tärkeää ennakkollisilla oikeusturvakeinoilla huolehtia hallinnossa tapahtuneiden virheiden korjaamisesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ilman, että varsinaiseen valitustiehen tarvitsisi turvautua. Merkittävää olisi myös valitusoikeuden kehittäminen hallintoviranomaisten päätösten muutoksenhakukelpoisuuden osalta. Kun nykyisin valituskelpoisiksi päätöksiksi luettiin vain varsinaiset päätökset, eivät hallintolainkäyttölain tarjoamat oikeussuojakeinot ulottuneet viranomaisten passiivisuuteen. Siitä on kysymys tilanteessa, jossa hallintoviranomainen laiminlyö päätöksentekovelvollisuutensa, ja siten estää yksityistä kansalaista pääsemästä oikeuksiinsa. Tehokkaan oikeusturvan kannalta hallintolainkäyttömenettelyn tulisi tarjota konkreettisia oikeussuojakeinoja myös tässä tilanteessa. Hallintoprosessin toimivuuden selvittämiseksi olisi tutkimuksen mukaan syytä empiirisesti tutkia hallintolainkäyttömenettelyä. Tässä tutkimuksessa tulisi keskittyä ennen muuta hallintoprosessin ongelmakohtiin²⁷.

Vuoden 2004 kertomuksessaan neuvottelukunta viittasi aikaisemmin esiin nostamiinsa aineellisen prosessinjohton ongelmiin hallintotuomioistuimissa ja katsoi edelleen, että hallintoprosessin ongelmia tulisi selvittää kattavasti osin empiirisenä tutkimuksena. Neuvottelukunta piti tarpeellisena myös sen selvittämistä, minkälaisia hallintovalitukseen ja hallintoriitaan liittyviä tehokkaan oikeussuojan saamisen esteitä nykyisessä järjestelmässä on. Tämän ohella selvitettäviä asioita olisivat aineellisen prosessinjohton ongelmat ja oikeudenkäynnin osapuolten aseman täsmentämisen tarpeet²⁸.

²⁶ *Sama*, s. 125–126.

²⁷ *Sama*, s. 114–122.

²⁸ *Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2004, oikeusministeriön julkaisuja 2004:14, oikeusministeriö, s. 36–37.*

Vuonna 2005 neuvottelukunnan aloitteesta tehtiin kyselytutkimus, jolla selvitettiin työssään hallintotuomioistuinten kanssa tekemisissä olevien virkamiesten käsityksiä hallintolainkäytön kehittämistarpeista²⁹. Tämän tutkimuksen perusteella neuvottelukunta katsoi, että hallinnon muutoksenhakujärjestelmää tulisi kehittää siten, ettei hallinto-oikeuksilla olisi hallinnon valvontatehtäviä. Hallinnon valvonnan ja oikeussuojan antamisen elementtien välistä rajanvetoa olisi sen mielestä syytä selvittää ja arvioida perusteellisesti. Edelleen neuvottelukunnan kannan mukaan aineellista prosessinjohtoa tulisi kehittää selkeämmäksi, avoimemmaksi ja kaikkiaan hallintoprosessin ymmärrettävyyttä lisääväksi³⁰. Se korosti edelleen myös tarvetta empiirisen tutkimuksen keinoin hankkia tietoa hallintolainkäyttäjärjestelmän toiminnasta³¹.

Korkein hallinto-oikeus

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti asetti 13.2.2004 projektin selvittämään hallintotuomioistuinten yhteistyötä ja lainkäytön valvonnan kehittämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla. Valtion vuoden 2005 talousarvioesityksessä asetettiin tavoite³² hallintolainkäytön arvioinnin ja siihen liittyvän hallintotuomioistuinten välisen vuorovaikutuksen kehittämiseksi projektin esittämien suuntaviivojen mukaisesti. Yhtenä syynä tarpeeseen kehittää hallintotuomioistuinten yhteistyötä oli vuoden 2004 alussa tapahtunut valtion tulosohjaus- ja tilinpäätösuudistus.

Projektissa laadittiin järjestelmäkuvaus siitä, minkälainen vuotuinen tapahtumasarja voisi muodostua hallintotuomioistuinten yhteistyöstä sekä valtion talousarvio- ja tilinpitäjärjestelmästä. Projektin ohjausryhmä asetti neljä työryhmää selvittämään eräitä keskeisiä oikeusturvan laatuun ja saatavuuteen sekä oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyviä kysymyksiä. Työryhmät käsitelivät hallintotuomioistuinten toiminnan laadullisia tekijöitä, käsittelyaikatavoitteiden asettamista, koulutustarpeita sekä kou-

²⁹ *Viranomaisten käsityksiä alueellisista hallinto-oikeuksista, Ahti Laitinen ja Veijo Tarukannel, Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2005, liite 1, oikeusministeriön julkaisuja 2005:12, oikeusministeriö.*

³⁰ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Turun hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että neuvottelukunta oli tätä mieltä siitä huolimatta, että 97,8 prosenttia vastanneista valtion ja kuntien viranomaisista katsoi, että hallinto-oikeuden prosessi oli "täysin (40,2 %) tai jokseenkin (57,6 %) selväpiirteinen".*

³¹ *Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2005, oikeusministeriön julkaisuja 2005:12, s. 33–34.*

³² *Luvun 25.10. (Tuomioistuinlaitos) perustelujen selvitysosa.*

lutusyhteistyön kehittämistä ja lisäämistä sekä laadullisen aineiston keräämistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Työryhmät antoivat raporttinsa 11.11.2005³³.

Edellä mainitun järjestelmäkuvauksen mukaisesti ensimmäinen hallintotuomioistuinten päällikkötuomareiden kokous pidettiin 1.3.2005, jolloin käsiteltiin muun muassa hallintotuomioistuinten ensimmäistä yhteistä toimintakertomusta vuodelta 2004. Päällikkötuomarikokouksia oli kuvauksen mukaan tarkoitus järjestää pääsääntöisesti kaksi kertaa vuodessa. Hallintotuomioistuinten päällikkötuomarit kävivät keväällä 2005 ensimmäisen sektorineuvottelunsa oikeusministeriön edustajien kanssa. Mainittuja työryhmien mietintöjä käsiteltiin päällikkötuomarikokouksessa marraskuussa 2005, ja kokouksessa päätettiin jatkaa yhteistyötä mietinnöissä esitetyillä tavoilla.

Laatuyhteistyössä pyritään ensi vaiheessa seitsemää laadun osatekijää seuraamalla muodostamaan käsitys hallintotuomioistuinten toiminnan laadusta. Koulutustarpeiden selvittämiseksi ja koulutusyhteistyön kehittämiseksi ja lisäämiseksi on nimetty hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmä asiaa pohtineen työryhmän ehdotuksen mukaisesti. Koulutustyöryhmä on järjestänyt koulutus- ja keskustelutilaisuuksia.

Oikeusministeriön asettamia työryhmiä ja komiteoita

Oikeusministeriössä laadittiin keväällä 2003 hallintolainkäytön kehittämisohjelma. Siihen koottiin ne hallintolainkäyttölain kehittämistä koskevat valmisteluhankkeet, jotka olivat vireillä tai joiden oli tarkoitus käynnistyä vuosina 2004–2007. Tavoitteena oli kehittämisohjelman avulla suunnitella hallintolainkäytön kehittämistä kokonaisuutena sekä seurata yksittäisten hankkeiden etenemistä. Useat jäljempänä mainituista oikeusministeriön käynnistämistä hankkeista sisältyivät kehittämisohjelmaan³⁴.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa oli myös nostettu esiin hallintolainkäytön kehittämisen jatkaminen, erityisesti valitusten käsittelyn nopeuttaminen ja käsittelyaikojen lyhentäminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa.

³³ *Laadun osatekijät hallintotuomioistuimissa, työryhmämietintö 11.11.2005, Käsitteilyaikataavoitteet hallintotuomioistuimissa, työryhmämietintö 11.11.2005, Täydennyskoulutus hallintotuomioistuimissa, työryhmämietintö 11.11.2005 ja Hallintotuomioistuinten laatutiedon kerääminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa, työryhmämietintö 11.11.2005.*

³⁴ *Hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004–2007, Lausuntoja ja selvityksiä 2004:10, oikeusministeriö, s. 1.*

Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä selvittänyt työryhmä antoi mietintönsä 31.5.2004. Se päätyi ehdottamaan, että oikeusministeriö tekisi periaatepäätöksen hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämisestä aikavälillä 2005–2014. Tämä tapahtuisi siten, että hallinto-oikeustuomarien ja hallinto-oikeuden kansliahenkilökunnan virkoja lisätään vuosittain samalla, kun hallinto-oikeussihteerien virkoja lakkautetaan kuitenkin siten, että vuonna 2014 viimeksi mainittuja olisi vähintään 73³⁵. Kehittämistä varten tulisi laatia yhtä yksikköä laajempi suunnitelma, joka perustuisi vuosittain tehtäviin tarkentaviin selvityksiin, sekä mahdollisesti yhteinen seurantajärjestelmä. Samalla työryhmä totesi, että lisääntyvän koulutustarpeen ohella tämä merkitsi sitä, että hallinto-oikeuksien työmenetelmiä joudutaan kehittämään edelleen ja että kehittämistyö tulisi järjestää hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteistyönä³⁶.

Työryhmän parhaana pitämän toteuttamisvaihtoehdon mukaan kymmenen vuoden aikana esittelijöiden ja tuomareiden välinen suhdeluku pyritäisiin vähentämään tuolloisesta 0,86 noin puoleen eli 0,42. Tuomareiden määrä kasvaisi 154 tuomarista 174:ään, kun hallinto-oikeussihteereiden määrä vähenisi 133:sta 73:een. Kansliahenkilökunnan määrä lisääntyisi samalla 140,5 henkilötyövuodesta 170,5:een, ja suhdeluku lainkäyttöhenkilöstöön nähden kasvaisi 0,49:stä 0,69:ään³⁷.

Vuosien 2005 ja 2006 talousarvioissa nostettiin hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen esille ja annettiin lupa perustaa yhteensä 10 hallinto-oikeustuomarien virkaa. Tämä kuitenkin edellyttäen, että samalla vähennettäisiin määräaikaisia hallinto-oikeustuomarin virkoja ja hallinto-oikeussihteerin virkoja.

Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistamista selvittänyt työryhmä antoi mietintönsä 4.10.2004. Mietinnön mukaan hallinto-oikeus olisi edelleen pääsääntöisesti päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Siinä ehdotettiin kuitenkin, että eräissä laissa erikseen säädetyissä asioissa hallinto-oikeus olisi päätösvaltainen myös muussa kokoonpanossa. Näitä olivat ehdotuksen mukaan kahden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano, kahden hallinto-oikeustuomarin ja esittelemässään asiassa hallinto-oikeuden jäsenenä olevan hallinto-oikeussihteerin kokoonpano sekä yhden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano. Kahden tuomarin sekä esittelemässään asiassa tuomioistuimen jäsenenä toimivan riittävän kelpoisuuden

³⁵ *Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen, Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:9, oikeusministeriö, s. 28. Hallinto-oikeussihteerin virkoja oli tuolloin 133.*

³⁶ *Sama, s. 29.*

³⁷ *Sama, s. 25–26.*

omaavan esittelijänviran haltijan kokoonpano oli läänioikeuslain voimassa ollessa, aluksi pysyvästi ja sittemmin väliaikaisesti, ollut mahdollinen työtilanteen ja ruuhkien purkamisen niin vaatiessa³⁸. Vastaavanlainen menettely on hovioikeuslain (56/1994) 9 §:n mukaan mahdollista hovioikeuksissa.

Kunkin kokoonpanovaihtoehdon osalta olisi laissa erikseen lueteltava ne asiaryhmät, joissa peruskokoonpanoa suppeampi kokoonpano olisi mahdollinen. Suppeammassa kokoonpanossa käsiteltäisiin sellaisia valitusasioita, jotka olivat oikeudellisesti yksinkertaisia ja joissa ei ollut laajaa oikeudenkäyntiaineistoa. Lisäksi ne olisivat yleensä tosiseikastoltaan suhteellisen yksinkertaisia eivätkä edellyttäisi laaja-alaista selvittelyä. Myös oikeuskäytännön vakiintuneisuus yleensä puoltaisi suppean kokoonpanon käyttämistä³⁹.

Vuoden 2007 alusta lukien voimaan tulleella hallinto-oikeuslain muuttamisesta annetulla lailla (675/2006) lakia muutettiin pääsääntöisesti työryhmän ehdottamalla tavalla. Kuitenkaan ehdotusta kahden hallinto-oikeustuomarin ja esittelemässään asiassa hallinto-oikeuden jäsenenä olevan esittelijän kokoonpanosta ei sisällytetty lakiin. Asian eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta⁴⁰ oli katsonut, että esittely- tai tapauskohdainen tuomarin asema ei ollut hyvin sopusoinnussa tuomarin erottamattomuuden ja siten tuomioistuimen riippumattomuuteen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta kohdistuvien vaatimusten kanssa. Vaikka ehdotettu sääntely ei sinänsä muodostunutkaan perustuslain vastaiseksi, ei tuomioistuimen esittelijänä toimivan virkamiehen määrääminen tuomarin tehtävään ollut perustuslain kannalta aivan ongelmatonta. Menettelyssä saattoi perustuslakivaliokunnan mukaan nähdä myös tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liittyviä piirteitä. Tämän vuoksi ja kun sääntely ei ollut lakiehdotuksen päätavoitteiden kannalta edes tarpeen, koska se oli kaikilta osin vaihtoehtoinen kahden tuomarin kokoonpanon kanssa, lakivaliokunta esitti säännöksen poistamista⁴¹.

Tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan palautteessa oikeusministeriö ilmoittaa, että se seuraa keveltyjen ratkaisukokoonpanojen käyttöä hallinto-oikeuksissa. Niiden vaikutuksesta vapautuvaan työvoimaan mi-

³⁸ *Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen, Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:15, oikeusministeriö ja Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta, HE 85/2005 vp.*

³⁹ *Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen, Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:15, oikeusministeriö, s. 17.*

⁴⁰ *Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/2006 vp.*

⁴¹ *Lakivaliokunnan mietintö 9/2006 vp.*

nisteriö viittaa mainitun työryhmän arvioon, jonka mukaan vapautuva työpanos olisi vain kuuden tuomarityövuoden luokkaa. Tämä johtuu siitä, että vapautuva työvoima kohdistuu nopeimmin ratkaistaviin yksinkertaisiin asioihin, joissa ei ennen uudistustakaan ole ollut syytä käyttää merkittävää osaa työpanoksesta. Kun esittelijän osallistuminen ratkaisukokoonpanoon tuomarin asemassa esittelemissään jutuissa oli mahdollista hovi-oikeuksissa, palautteessaan oikeusministeriö pitää asianmukaisena, että esittelijöiden mahdollisuudet osallistua ratkaisutoimintaan olisi järjestetty samalla tavoin molempien tuomioistuinlinjojen kollegisissa tuomioistuimissa. Oikeusministeriössä oli tarkoitus lähiaikoina ryhtyä arvioimaan tätä asiaa tarkemmin työryhmässä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kouvolan hallinto-oikeus katsoo, että kahden tuomarin sekä esittelemässään asiassa tuomioistuimen jäsenenä riittävän kelpoisuuden omaavan esittelijäviran haltijan kokoonpano on edelleen kannatettava asia työtilanteen ja ruuhkien purkamisen niin vaatiessa.

Jo aiemmin oli ratkaisukokoonpanoja kevennetty eräissä asioissa korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntöaloitteen pohjalta muuttamalla hallinto-oikeuslain 7 ja 12 §:ää (699/2005).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa korkein hallinto-oikeus viittaa hallinto-oikeuksien asemaan valitustuomioistuimena ja katsoo, että hallinto-oikeuksien kevennetyt ratkaisukokoonpanot saattavat vaarantaa hallinto-oikeuksien asemaa kollegiaalisina väliasteen tuomioistuimina. Tämän vuoksi kevennetyjen ratkaisukokoonpanojen käyttöalaa ei tulisi nykyisestä lisätä.

Tuomarinvastuutyöryhmä antoi mietintönsä⁴² joulukuussa 2005. Työryhmä käsitteli muun muassa tuomioistuimen johtamista. Sen mukaan tuomioistuimen päällikkötuomarilla oli oltava vastuunsa tukena oikeudellinen perusta ja keinot virastopäällikkönä puuttua tuomioistuimensa ratkaisutoiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen sekä valvoa, että tuomioistuimen yhteiset tavoitteet kaikilta osin saavutetaan. Yksittäinen tuomari oli tuomitsemistehtävässään riippumaton päällikkötuomarista, mutta tuomarin muita virkamiehiä vahvempi asema ei tehnyt häntä riippumattomaksi tuomioistuimen sisäisestä hallinnosta. Tuomioistuin voi seurata ja selvittää omien lainkäyttöraatkaisujensa laatuun ja yhdenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Päällikkötuomarin hallinnolliset johtamistehtävät ja valtuudet eivät eronneet sen mukaan, onko kohteena tuomari tai kansliahenkilökuntaan kuuluva. Ero syntyi vain yksittäisessä lainkäyttöä koske-

⁴² *Tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittäminen, Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:16, oikeusministeriö.*

vassa asiassa. Päällikkötuomarilla tuli työryhmän mukaan olla keinot vaikuttaa muun muassa asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja työtehtävien järjestämiseen, eikä tätä voinut pitää puuttumisena tuomarin riippumattomuuteen. Tuomarin riippumattomuus ei oikeuttanut tuomaria kieltäytymään työnjohdollisen toimenpiteen täytäntöönpanosta. Tuomareiden johtaminen oli työryhmän mukaan asiantuntijaorganisaation johtamista, mihin tuomareiden riippumattomuus toi erityispiirteensä⁴³.

Oikeusministeriö asetti 20.3.2006 työryhmän, jonka tuli laatia ehdotus tehokasta oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin viipymistä vastaan koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän tuli arvioida ja tarvittaessa ehdottaa sellaisten oikeussuojakeinojen käyttöönottoa, jotka täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen (18.5.1990/439, SopS 19)⁴⁴ asettamat vaatimukset. Työryhmän tuli arvioida sekä viipymistä estäviä että viipymistä jälkikäteen korvaavia keinoja. Arvioinnin tuli koskea sekä yleisissä että hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita.

Työryhmä antoi mietintönsä 7.12.2006⁴⁵. Työryhmä oli selvittänyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, muun muassa siitä, mikä ajanjakso otetaan huomioon oikeudenkäynnin kestonä, kun tuomioistuin tulkitsee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan säännöstä siitä, että oikeudenkäynnin tulee tapahtua kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintolainkäyttöasioissa huomioon otettava ajanjakso alkoi yleensä siitä vaiheesta, kun asian käsittely muuttui hallintomenettelystä muutoksenhauksi. Jos asiassa edellytettiin pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä ennen tuomioistuinvaihetta, ajanjakso alkoi oikaisuvaatimusvaiheesta. Huomioon otettava ajanjakso päättyi lainvoimaisen ratkaisun antamiseen.

Kun hallintolainkäyttöasioissa tuomioistuin ei useimmiten tee hallintoviranomaisen päätöksen kumotessaan uuttaa ratkaisua, vaan asia palautetaan hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, voi hallintolainkäyttöasiassa huomioon otettava asian käsittelyn kokonaisaika koskea useita asian käsittelyn peräkkäisiä vaiheita. Nämä vaiheet on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan luettava mukaan kokonaiskäsitteilyaikaan siitä riippumatta, päättyykö asian käsittely lopullisesti hallintomenettelyssä vai hallintolainkäyttövaiheessa. Kun kysymys on hallinnollisista sanktioista, käsittelyn alkamisajankohtaa arvioidaan oikeuskäytännössä sen mukaan, mikä on se ajankohta, jolloin asianosaiselle esitetään

⁴³ *Sama*, s. 29–30.

⁴⁴ *Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus) (18.5.1990/439, SopS 19).*

⁴⁵ *Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästyästä vastaan. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:21, oikeusministeriö.*

sellainen viranomaisen alustava kanta, että hän tulee tietoiseksi hallinnollisen sanktion määräämismahdollisuudesta. Eräissä hallinnollisissa sanktioissa käsittelyn alkamisajankohtana voidaan pitää myös asianosainen kuulemista⁴⁶.

Työryhmä toteaa sen edellä luvussa 2.1 mainitun seikan, että tuomioistuinten käsittelyaikojen tilastointi Suomessa on tuomioistuinkohtaista, eikä tilastoista siten suoraan näy, mikä on asioiden kokonaiskäsittelyaika. Niihin on myös lisättävä muutoksenhakemiseen käytettävä aika. Työryhmä toteaa, että hallintolainkäytössä kokonaiskäsittelyaikojen selvittäminen on erityisen vaikeaa, koska hallintolainkäyttöeliminä ovat hallintotuomioistuimet, eräät erityistuomioistuimet sekä joukko muutoksenhakulautakuntia. Verotuksessa on lisäksi käytössä oikaisulautakuntajärjestelmä ennen asian käsittelyä hallinto-oikeudessa. Hallintolainkäyttöasiassa menettely alkaa useimmiten hallintoviranomaisen päätöksestä, jonka valmistelukin voi olla merkityksellinen seikka oikeudenkäynnin kokonaiskestoa ja siten viipymistä arvioitaessa. Eri asteen hallintolainkäyttöviranomaisilla ei ole keskenään yhtenäistä asianhallintajärjestelmää eikä siten myöskään yhtenäistä hyödynnettävissä olevaa pohjaa kokonaiskäsittelyaikojen selvittämiseksi. Näitä ei ole myöskään muutoksenhakulautakunnilla tai hallintoviranomaisilla⁴⁷.

Työryhmä katsoi, että asianosaisilla ei ole nykyisin käytettävissään Suomessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja kansallisen viranomaisen edessä oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan tai sen hyvittämiseksi. Tämän vuoksi työryhmä ehdotti hallintolainkäyttölakiin säädöksiä hallintolainkäytössä käytettävissä olevasta viivästyskantelusta, jolla voitaisiin kannella korkeimpaan hallinto-oikeuteen viivästymisestä hallinto-oikeudessa. Viivästyskantelu ei olisi mahdollinen erityistuomioistuimissa eikä hallintoviranomaisten hallintomenettelyssä tapahtuneen viivästymisen johdosta. Lisäksi työryhmä ehdotti sekä yleisissä tuomioistuimissa, erityistuomioistuimissa sekä hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöelimissä käsiteltäviin lainkäyttöasioihin soveltuvaan hyvitysjärjestelmää, jossa asianosaiselle maksetaan valtion varoista rahallista korvausta oikeudenkäynnin viivästymisestä. Menettelystä ehdotettiin säädettäväksi laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Näiden ohella työryhmä ehdotti hallintolainkäyttölakiin säädettävää hal-

⁴⁶ Sama, s. 16–18.

⁴⁷ Sama, s. 31 ja s. 34–36.

linnollisten taloudellisten seuraamusten hyvitysjärjestelmää täydentämään edellä mainittua hyvitysjärjestelmää⁴⁸.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö toteaa, että jo nykyisin on mahdollista seurata asiaryhmittäisen keskimääräisen käsittelyajan ohella myös asioiden vireillöoloaika asiaryhmittäin. Vuoden 2008 alussa työnsä aloittaneen hallintotuomioistuinten niin sanotun IT-kehittämistyöryhmän työn yhteydessä on mahdollista laskea tuomioistuinvaiheen kokonaiskäsittelyaika asianhallintajärjestelmää kehittämällä, sillä hallinto-oikeuksilla ja korkeimmalla hallinto-oikeudella on sama asianhallintajärjestelmä. Sen sijaan käsittelyajan sisällyttäminen kokonaiskäsittelyaikaan on erittäin hankalasti toteutettavissa hallinnon järjestelmien lukuisuuden ja niiden erilaisuuden vuoksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kouvolan hallinto-oikeus toteaa, että vanhimmat sen käsiteltävinä olevat asiat ovat olleet viranomaisen selityksellä tai lausunnolla yli kaksi vuotta.

Oikeusministeriö julkaisi 17.5.2006 hallintolainkäytön kehittämistarpeita eri näkökulmista käsittelevän selvityksen, jonka tavoitteena oli osaltaan herättää laajempaa keskustelua hallintolainkäytön kehittämisen tulevista suuntaviivoista. Hallintolainkäytön kehittämisen tarpeeseen vaikuttivat muun muassa julkisen hallinnon rakenteiden ja toiminnan muutokset, jotka asettivat hallinnon oikeusturvajärjestelmälle uusia vaatimuksia. Hallintotuomioistuimiin ohjautui jatkuvasti uusia asiaryhmiä. Yleisö ja asianosaiset odottivat hallintotuomioistuimilta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja laadukkaita päätöksiä mahdollisimman nopeasti. Lisäksi hallintolainkäytön menettelyä tunnettiin edelleen huonosti hallintotuomioistuinten ulkopuolella⁴⁹.

Julkaisu sisältää eri kirjoittajien artikkelit oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä oikeusturvakeinona, päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta, valituslupajärjestelmän kehittämisestä sekä viranomaisen passiivisuudesta ja oikeussuojakeinojen sääntelystä.

Oikeusministeriö asetti tähän liittyen 26.1.2007 toimikunnan arvioimaan hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä. Toimikunnan tuli erityisesti selvittää, tulisiko oikaisuvaatimuksen käyttöä laajentaa ja millä tavalla, ja olisiko oikaisuvaatimusta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Samalla toimikunnan tuli selvittää oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarve sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista. Toimikun-

⁴⁸ Sama, s. 42, s. 43–52 ja s. 53–54.

⁴⁹ *Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi, Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4, oikeusministeriö.*

ta antoi väliraportin vuoden 2007 lokakuun lopussa⁵⁰. Siinä se katsoi, että oikaisuvaatimusmenettelyn asemaa oikeussuojakentässä tulisi tarkentaa nykyisestä. Nykyistä tarkempi sääntely selkiyttäisi järjestelmää ja parantaisi oikeusturvaa. Menettelysääntely olisi syytä sen mielestä antaa yleissääntelyn tasolla joko omana lakinaan tai uutena lukuna hallintolaissa. Lopullisen ehdotuksen on määrä valmistua vuoden 2008 toukokuun loppuun mennessä.

Pääministeri Matti Vanhasen I:n hallituksen ohjelman mukaan oikeussuojajärjestelmän toimivuus maankäyttö- ja rakennusasioissa arvioitaisiin ja selvitetäisiin mahdollisuudet lainmuutoksin tai muin keinoin vähentää tarvetta valitukseen ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Erityisesti kiinnitetäisiin huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin. Oikeusministeriö asetti marraskuussa 2003 työryhmän laatimaan toimenpide-ehdotukset valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa hallituksen iltakoulukäsittelyä varten.

Työryhmän tammikuussa 2004 julkaistussa muistiossa ehdotettiin, että kyseisellä vaalikaudella parannetaan hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä muun muassa kehittämällä virkarakennetta tuomaripainotteiseen suuntaan, keventämällä ratkaisukokoonpanoja, parantamalla erityisasiantuntemusta ja vahvistamalla henkilöstöresursseja. Lisäksi esitettiin hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittämistä. Hallituksen päätettyä iltakoulussa 10.3.2004 toteuttaa sanotut toimenpiteet oli oikeusministeriö asettanut huhtikuussa 2004 poikkihallinnollisen työryhmän seuraamaan toimenpiteiden toteuttamista. Työryhmä antoi 7.10.2005 väliraporttinsa⁵¹ ja 21.11.2006 loppuraporttinsa⁵².

Oikeusministeriön ensimmäinen tutkimusstrategia valmistui 5.6.2007⁵³. Se oli laadittu vuosiksi 2007–2012. Strategian pääajatuksia ovat muun muassa, että toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on korostunut ministeriön strategisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa, että

⁵⁰ *Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona, oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö, Oikeusministeriön komiteamietintö 2007:1, oikeusministeriö.*

⁵¹ *Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa, seurantatyöryhmäraportti, Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:12, oikeusministeriö.*

⁵² *Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa, seurantatyöryhmän loppuraportti, Oikeusministeriön työryhmäraportteja 2006:20, oikeusministeriö.*

⁵³ *Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012, Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:21, oikeusministeriö.*

oikeuspoliittisessa tutkimuksessa on runsaasti katvealueita ja että oikeusministeriön hallinnonalan tutkimustoimintaa on lisättävä voimakkaasti ja varattava siihen riittävät resurssit⁵⁴. Yhtenä tietoon ja tutkimukseen liittyvänä puutteena strategiassa mainitaan puutteellisuudet käytettävissä olevissa tilastoissa ja ministeriön omassa tietotuotannossa. Perusasioita, joista pitäisi olla saatavissa jatkuvaa seurantatietoa tilastoista, joudutaan toisinaan selvittämään aikaa ja resursseja vievillä tutkimuksilla. Tämä johtuu tutkimusstrategian mukaan siitä, että tietojärjestelmät on rakennettu päivittäisen työn välineeksi, eikä tutkimuksellisia tietotarpeita ole niiden suunnittelussa otettu kylliksi huomioon⁵⁵. Strategiassa todetaan vielä, että oikeusministeriön hallinnonalalla on kuitenkin käynyt välttämättömäksi saada lisää tutkimustietoa päätöksenteossa ja suunnittelussa. Suunnitelmallinen toiminta, tulosohjaus sekä tuottavuusohjelma edellyttävät tietoa sekä toiminnan vaikutuksista että vaikuttavuudesta⁵⁶.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa korkein hallinto-oikeus lausuu, että se on resurssien jakoa koskevan päätöksenteon pohjaksi tarvittavan tutkimustiedon tuottamiseksi omalta osaltaan käynnistämässä hallintolainkäytön ja hallinnon tutkimushankkeen, niin sanotun pyramiditutkimuksen. Siinä ovat mukana myös valtiovarainministeriö, Tilastokeskus ja Helsingin yliopisto. Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallisia yhteyksiä sekä hallintotuomioistuinten ratkaisujen merkittävyyttä hallinnon tuottavuudelle. Hankkeesta saadaan myös aineistoa paremman sääntelyn toimintaohjelmalle.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että korkeatasoinen oikeusturva hallinnossa turvataan kehittämällä hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää ja jatkamalla hallintolainkäyttölain kokonaisvaltaista kehittämistä. Kun julkisessa hallinnossa oli tapahtunut muutoksia, jotka antavat aihetta arvioida hallintolainkäytön uudistamistarpeita, oikeusministeriö asetti syyskuussa 2007 toimikunnan ja sitä avustavat kolme työryhmää laatimaan ehdotuksia kolmesta asiakokonaisuudesta: Ensinnäkin oikeusturvan takeiden turvaaminen silloin, kun hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen muutoin viivästyy eli viranomaisten passiivisuustilanteet. Toiseksi hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistaminen, jolloin huomiota on kiinnitettävä ainakin suullista käsittelyä ja todistelua sekä hallintoriitamenettelyä, oikeudenkäyntikuluja ja turvaamistoimia koskeviin säännöksiin ja päätöksen tehneen hallintoviranomaisen ase-

⁵⁴ *Sama*, s. 3.

⁵⁵ *Sama*, s. 24.

⁵⁶ *Sama*, s. 29.

maan, sekä kolmanneksi eri hallintotuomioistuintasojen tehtävät ja asema hallinnon oikeussuojajärjestelmässä. Tällöin toimikunnan tulee ottaa huomioon erikseen valmisteltavana oleva oikaisumenettelyn kehittäminen ja muutoksenhaun kehittäminen niin, että korkein hallinto-oikeus voisi nykyistä paremmin keskittyä oikeudellisesti ongelmallisten ja yksilön oikeusturvan kannalta keskeisten oikeuskysymysten ratkaisemiseen⁵⁷. Toimikunnan määräaika päättyy 31.12.2010, ja sen tulee antaa välimietintönsä viranomaisen passiivisuustilanteista 30.9.2008 mennessä ja hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamisesta 31.12.2009 mennessä.

Oikeusministeriö asetti edellä mainitun hallintolainkäytön kehittämistä koskevan toimikunnan työn toista vaihetta varten 6.2.2008 työryhmän kehittämään hallintolainkäyttölain menettelysäännöksiä. Sen tehtävänä on selvittää hallintolainkäyttölain nykyisten menettelysäännösten toimivuutta sekä tarvetta niiden tarkistamiseen ja täydentämiseen. Työryhmän työn tavoitteena on, että selkeät ja riittävän yhtenäiset menettelysäännökset mahdollistavat korkeatasoisen menettelyn ja joutuisan päätöksenteon hallinto-oikeuksissa ja muissa hallintolainkäyttöelimissä. Työryhmän on myös harkittava, tarvitaanko hallintolainkäytössä kokonaan uusia oikeussuojakeinoja, kuten turvaamistoimia. Työryhmä toimii asettamispäätöksensä mukaisesti hallintolainkäytön kehittämistoimikunnan alaisena. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2009.

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä

Valtiovarainministeriö asetti 19.5.2006 työryhmän kehittämään muutoksenhakujärjestelmää välillisessä verotuksessa. Työryhmän tuli selvittää, miltä osin ja miten välilliseen verotukseen olisi luotavissa sellainen muutoksenhakujärjestelmä, jossa hallinnon oikaisumenettely on erotettu tuomioistuimessa käsiteltävästä valitusmenettelystä. Työryhmän tuli lisäksi selvittää, missä määrin välillisiä veroja koskevia valituksia olisi tarkoituksenmukaista käsitellä edelleen Helsingin hallinto-oikeudessa, vai olisiko perusteltua ohjata kaikkien tai joidenkin verolajien valitukset asianomaisiin hallinto-oikeuksiin.

Työryhmä esitti 30.3.2007 antamassaan ehdotuksessa, että autoverolain, arvonlisäverolain, tullilain, valmisteverolain, ajoneuvoverolain ja polttoaineverotuksesta annetun lain muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin niin, että sanottujen lakien mukaisissa välillistä verotusta koskevissa

⁵⁷ *Toimikunnan ja sitä avustavien työryhmien asettaminen hallintolainkäytön kehittämistä varten, muistio 19.9.2007, oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto.*

asioissa muutosta haettaisiin yleensä ensin veroviranomaiselle tehtävällä kirjallisella oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseen voitaisiin vasta hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. Tullilakia lukuun ottamatta sanottujen lakien mukainen toimivaltainen hallinto-oikeus olisi yleensä verovelvollisen kotikunnan mukaan määräytyvä alueellinen hallinto-oikeus. Nykyisin valitusten ratkaiseminen on näissä asioissa keskistetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Tullilain mukaisissa asioissa ei sen sijaan Helsingin hallinto-oikeuden asemaa toimivaltaisena tuomioistuimena esitetty muutettavaksi⁵⁸.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on mietinnössään⁵⁹ kiinnittänyt huomiota oikeusturvan takeisiin hallintoasioissa ja oikeussuojan saatavuuteen hallintolainkäytössä sekä hallintolainkäytön kehittämisen erityispiirteisiin. Komitea on käsitellyt lisäksi hallintolainkäytön organisaation kehittämistä.

Valtiontilintarkastajat

Valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 2003 on tarkasteltu hallinto-oikeuksien toimintaa hallinto-oikeusuudistuksen tavoitteiden valossa ja hallinto-oikeuksien toiminnan kehittämistarpeita. Valtiontilintarkastajat ovat kiinnittäneet muun muassa huomiota laadullisten tavoitteiden kehittämiseen, hallinto-oikeuksien erilaiseen menettelyyn suullisten käsittelyjen järjestämisessä sekä prosessinjohtolliseen otteeseen ja tästä aiheutuvaan hallintolainkäytön eri osapuolten erilaiseen kohteluun eri hallinto-oikeuksissa, asiaruuhkaan ja pitkiin käsittelyaikoihin sekä hallinto-oikeuksien sisäisten työmenetelmien ja työnjaon mahdollisiin vaikutuksiin käsittelyaikoihin⁶⁰.

Apulaisoikeuskansleri

Valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin tarkastusteemaan vuosina 2002–2003 kuului tutustuminen hallinto-oikeuksien toimintaan ja työtilanteeseen. Hallinto-oikeuksia koskevassa selvityksessään 12.12.2003 apulais-

⁵⁸ *Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi, Työryhmämuistioita 4/2007, valtiovarainministeriö, vero-osasto.*

⁵⁹ *Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea, komiteamietintö 2003:3, oikeusministeriö.*

⁶⁰ *Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003, Helsinki 2004.*

oikeuskansleri otti esille käsittelyajat hallinto-oikeuksissa sekä hallinto-oikeuksien menettelytavat⁶¹.

3.1.2 Hallinto-oikeuksien selvityksiä ja kokeiluja

Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys

Hallinto-oikeuksien ylituomareiden kokouksessa lokakuussa 2002 oli päätetty, että hallinto-oikeuksissa tehdään työmenetelmiä koskeva selvitys, jonka tekijöiksi pyydettiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuolloinen hallinto-oikeustuomari, nykyinen ylituomari Heikki Jukarainen ja hallinto-oikeustuomari Anja Sahla Helsingin hallinto-oikeudesta. Sen keskeisenä tavoitteena oli selvittää, miten lainkäyttötoiminta oli järjestetty eri hallinto-oikeuksissa ja miten menettelyt mahdollisesti poikkesivat toisistaan. Tehtävä sisälsi lainkäyttöasioiden käsittelyyn ja lainkäyttötoimintaan muutoin liittyvän organisaation sekä sen sisäisten työnjakojen ja menettelytapojen selvittämisen. Selvityksessä tuli myös pyrkiä selvittämään, esiintyikö eri työvaiheissa päällekkäistä työtä, joka olisi mahdollista välttää. Selvityksen yhteenvedossa tuli myös esittää arvio siitä, mihin seikkoihin hallinto-oikeuksissa mahdollisesti tuli kiinnittää huomiota. Selvityksessä ei arvioitu, mitä vaikutuksia menettelytavoilla oli lainkäyttötoiminnan tehokkuuteen, ja olisiko jokin menettelytapa suositeltavampi kuin toinen⁶².

Selvityksen lopputuloksena oli, että hallinto-oikeuksien sisäiset menettelytavat poikkesivat toisistaan monissa kohdin. Eroja oli muun muassa notaarien ja kanslian henkilökunnan käyttämisessä valmistelutyössä, muistioiden laatimiskäytännöissä, suullisten käsittelyjen järjestämisessä ja hallinto-oikeustuomarin osallistumisessa jutun valmisteluun.

Yleispiirteinä kehittämisehdotuksina selvityksessä esitettiin, että hallinto-oikeuksissa ja niiden jaostoissa tulisi löytää päällekkäisen työn välttämiseksi yhteisesti hyväksytyt raamit sille, mitkä tehtävät kuuluvat tarkastavalle jäsenelle, mitkä istunnon puheenjohtajalle ja mitkä kolmannelle jäsenelle.

Eri henkilöstöryhmien asemaa päätöksenteossa koskevinä kehittämisselvityksinä selvityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että hallinto-oikeuksissa voitaisiin kokeilla laajemmin erilaisia joustavia kokoon-

⁶¹ *Hallinto-oikeuksia koskeva selvitys, apulaisoikeuskansleri 12.12.2003 Dnro 14/50/03.*

⁶² *Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys, Heikki Jukarainen, Anja Sahla, Hämeenlinna 17.6.2003, s. 1.*

panoja⁶³. Selvityksen mukaan hallinto-oikeuksissa voitaisiin luoda "seulontamenettelyjä", jotta löydetäisiin jutut, joissa valmistelussa ja kirjoitustapaa valittaessa tuomarin panos oli tarpeen. Aiheellista olisi niin ikään sen mukaan kiinnittää huomiota siihen, olisiko tarkastustyön luonnetta mahdollista muuttaa enemmän siihen suuntaan, ettei esittelijöiden käyttämää kirjoitustavan ohjailua tarkastustyössä enää tapahtuisi, vaan siinäkin keskityttäisiin pääasiassa vain oikeuskysymysten ratkaisemiseen.

Jäsenesittelyjen määrän lisäämisen puolesta puhuivat selvityksen mukaan monet seikat. Kolmannen jäsenen työskentelytapoihin tulisi myös kiinnittää huomiota, jotta käytetty työmäärä saataisiin suhteutetuksi tehtävän merkitykseen⁶⁴. Kun aineellisen prosessinjohto oli keskittynyt esittelijöille, tulisi hallinto-oikeuksissa kiinnittää huomiota siihen, että he saisivat riittävästi tukea hallinto-oikeustuomareilta. Kun toimistosihteerien työpanosta varsinaisessa lainkäyttötoiminnassa käytettiin hallinto-oikeuksissa varsin eri tavoin, esitettiin selvitettäväksi, voidaanko toimistosihteeille siirtää tuomareilta ja esittelijöiltä sellaisia tehtäviä, joita aktiivinen prosessinjohto toi tullessaan.

Työskentelykulttuurista selvityksessä esitettiin, että istuntolistojen käyttämiseen johtamisen välineenä samoin kuin asiakirjojen kierrättämiseen ja sen menettelyihin tulisi kiinnittää huomiota. Suullisten istuntojen käytännön järjestelyjä tulisi pyrkiä siirtämään toimistohenkilökunnan hoidettavaksi, muistioiden laatimiskäytäntöjä tulisi tutkia ja esittelijöiden rootelijako⁶⁵ tulisi ottaa pohdittavaksi, jotta voitaisiin sovittaa yhteen se, että esittelijät ja jäsenet voisivat käsitellä mahdollisimman monenlaisia asioita ja toisaalta toteutuisi tehokkuuden edellyttämä, ainakin jonkinasteinen keskittäminen. Yhteistyö hallinto-oikeuksien eri jaostojen välillä oli selvityksen mukaan jokseenkin vähäistä, minkä vuoksi jäsenten ja esittelijöiden tulisi voida tarvittaessa toimia muulla jaostolla, vaikka vain lyhytaikaisesti. Johtoryhmän käyttämistä järjestelmällisemmin ylituomarin apuna lainkäytön yhtenäisyyden valvonnassa olisi selvityksen mukaan tarpeen selvittää⁶⁶.

⁶³ Sama, s. 40–47, ks. edellä Oikeusministeriön asettamia työryhmiä ja komiteoita.

⁶⁴ Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys, Heikki Jukarainen, Anja Sahla, Hämeenlinna 17.6.2003, s. 40–47.

⁶⁵ Rootelijako tarkoittaa sitä, mitkä asiat kukin esittelijä ylituomarin/puheenjohtajan määräyksestä esittelee ja mitkä jutut hänelle siten postin jaossa jaostoille jaetaan, jos rooteliin kuuluu oma posti.

⁶⁶ Sama.

Kontrollista kollektiivisuuteen, Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettiin 1.9.2004–31.7.2005 tuomaripainotteista työskentelytapaa koskeva kokeilu, jonka tuloksista julkaistiin 31.8.2005 raportti⁶⁷. Kokeilun edellyttämistä virkajärjestelyistä ja siihen tarvittavista varoista oli sovittu oikeusministeriön kanssa. Kokeilun tavoitteena oli lainkäytön laadun parantaminen kehittämällä materiaalista prosessinjohtoa ja ratkaisukokoonpanon sisäistä työskentelyä sekä tutkimalla, voidaanko toimistohenkilökuntaa käyttää nykyistä enemmän lainkäytön apuna. Kokeilussa asiat ratkaistiin tuomarikokoonpanossa, jossa asian valmistelusta ja esittelystä vastasi kukin hallinto-oikeustuomari vuorollaan ilman perinteiseen hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluvaa tarkastavaa jäsentä⁶⁸.

Kokeilusta voitiin johtopäätöksinä esittää eräitä hallinto-oikeuden työn kehittämisen painopistealueita. Kokeilu osoitti, että siinä noudatettuun prosessikäsitukseen ja menettelyyn sopivat parhaiten muun muassa verovalitukset, virkamiesten irtisanomista koskevat asiat, useat sosiaaliasiat ja lastensuojeluasiat. Sen sijaan kokeilussa noudatetun menettelyn avulla saatava hyöty ei ollut ehkä niin suuri kaava-asioissa ja sellaisissa kunnallisasioissa, joissa kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluva harkintavalta oli suuri⁶⁹.

Raportin mukaan kokeilusta saatujen kokemusten pohjalta olisi syytä kehittää hallinto-oikeuden prosessin laatua kohti yksityiskohtaisempaa aineellista prosessinjohtoa. Juttujen alkuvaiheen haltuunottoa olisi syytä tehostaa nimenomaan aineellisen prosessin johdon toimivuuden takaamiseksi. Kysymys oli myös siitä, että tällä tavoin olisi mahdollista parantaa edellytyksiä kasvattaa hallinto-oikeuden lainkäyttötoiminnan kokonaistehoa ja lyhentää yksittäisten juttujen käsittelyaikoja, juttujen kiertonopeutta sekä kehittää päätösten perustelujen laatua. Kokeilun perusteella olisi syytä harkita ratkaisukokoonpanojen kehittämistä kohti kokeilukokoonpanojen rakennetta. Voimavarojen vähäisyyden johdosta kokeilussa ei voitu täysimääräisesti kokeilla toimistohenkilökunnan käyttöä lainkäytön apuna. Kuitenkin kokemukset osoittivat, että tätä olisi syytä selvittää⁷⁰.

⁶⁷ *Kontrollista kollektiivisuuteen, Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu, Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:12, oikeusministeriö.*

⁶⁸ *Sama, s. 1.*

⁶⁹ *Sama, s. 97.*

⁷⁰ *Sama, s. 97–98.*

Kokeilun kokemukset osoittivat raportin mukaan, että lainkäytön laadun, toimivuuden ja tehon johtaminen oli nimenomaan hallinto-oikeuden jaostojen puheenjohtajan johtamisen piirissä ja hänen vastuullaan. Tästä seurasi, että myös lainkäyttötoimintaan liittyvä henkilöstöjohtaminen oli hänen vastuullaan. Jaoston puheenjohtajan muodollinen virka-asema ei kuitenkaan vastannut raportin mukaan tehtävän tosiasiallista sisältöä. Tätä asemaa olisi selvitettävä samoin kuin hallinto-oikeuden johtoryhmän toimivaltaa, päätöksenteon muotoja, kokoonpanoa ja vastuuta⁷¹.

3.2 Hallinto-oikeuksien ylituomareiden haastattelut

Kaikissa hallinto-oikeuksissa tehdyissä ylituomareiden haastatteluissa käytiin läpi kysymyksiä, jotka koskettelivat hallinto-oikeuden omaa tilannetta, erityisesti tuottavuutta ja käsittelyaikoja, hallinto-oikeuden johtamista, työmenetelmien kehittämistä ja muita kehittämishankkeita, oikeusministeriön ja korkeimman hallinto-oikeuden asemaa sekä hallintolainkäyttölain toimivuutta. Luvussa esitetään myös joitakin palautteissa esitettyjä näkemyksiä eräistä ylituomareiden kanssa käydyissä keskusteluissa käsitellyistä asioista.

Perustamisvaiheen ongelmia

Hallinto-oikeuksien perustamisvaiheen ongelmat tulivat vielä esille eräissä hallinto-oikeuksissa. Vaasan hallinto-oikeus muodostettiin yhdistämällä Vaasan lääninoikeus ja vesiyltioikeus, mikä aiheutti monia ongelmia yhteensovittaa kaksi toisilleen vierasta tuomioistuinkulttuuria. Ylituomarin mukaan suuri edistysaskel yhteisen toimintakulttuurin syntymisessä otettiin vuonna 2005, josta lähtien hallinto-oikeus on toiminut yhdessä toimipisteessä kolmen sijasta. Tällä hetkellä on ylituomarin mukaan saavutettu yksi oma toimintakulttuuri ja työyhteisön ilmapiiri on hyvä.

Kuopion hallinto-oikeuden perustamisessa yhdistettiin kolme eri lääninoikeutta, joiden toiminnallinen tulos oli kunnossa. Kun avoimeksi tulleiden vanhojen ja uusien virkojen täyttöprosessi kesti kaikkineen puolitoista vuotta, ehti tuona aikana kertyä suuri vireillä olevien juttujen ruuhka, jota vuoden 2000 alusta lukien voimaan tullut maankäyttö- ja rakentamislaki lisäsi. Seuraavaan vuoteen siirtyvien juttujen määrä oli edelleen suuri, mi-

⁷¹ Sama, s. 98.

kä selittyi perustamisvaiheen tilanteesta. Siirtyvien määräksi oli vakiintunut noin 1 800 juttua, mutta sen ikärakennetta oli jo saatu nuorennettua. Kun ruuhkassa ei ylituomarin mukaan ollut rakenteellisia ongelmia, tilanne parani ja ruuhka purkautui vähitellen.

Kouvolan hallinto-oikeus perustettiin henkilöstömäärältään liian pienenä, kun sen tuomiopiiriin lisättiin Päijät-Hämeen maakunta. Kun arviot saapuvien juttujen määrästä osoittautuivat myös liian pieniksi, oli ruuhkautuminen ylituomarin mukaan jo alkanut. Hallinto-oikeuden henkilöstömäärä on nyttemmin noussut 22:sta 31:een, ja tilanne on alkanut vähitellen parantua. Ruuhka on vaikuttanut erityisesti käsittelyaikoihin, sillä käsittelyaikojen lyhentymistä merkitsisi vasta se, että seuraavaan vuoteen siirtyvien juttujen määrä laskee nykyisestä noin 1 200:sta 800:aan⁷².

Toiminnallinen tuloksellisuus ja käsittelyajat

Usean hallinto-oikeuden tilastoista ilmeni, että tuottavuusluvut ja keskimääräiset käsittelyajat eivät korreloineet keskenään. Hallinto-oikeuksissa, joissa käsittelyajat olivat selvästi muita lyhyemmät, ei kuitenkaan tuottavuus ollut keskimääräistä korkeampi. Toisaalta eräissä hallinto-oikeuksissa, joissa käsittelyajat olivat erityisen pitkiä, saattoivat tuottavuusluvut olla parhaiden joukossa. Eräissä olivat käsittelyajat pidentyneet tuottavuusluvun kasvaessa.

Selityksenä tilanteeseen ylituomarit korostivat sitä, että seurattava käsittelyaika oli aina keskiarvo. Niinpä onnistuminen sen lyhentämisessä eräissä yksinkertaisimmissa ja kiireellisimmissä asiaryhmissä alensi keskiarvoa merkittävästi, kun taas useiden vanhojen juttujen, siis kauan vireillä olleiden juttujen, ratkaiseminen vastaavasti nosti keskiarvoa selvästi. Niissä hallinto-oikeuksissa, joissa kiireellisiä tai yksinkertaisia juttuja oli paljon, oli käsittelyaikaa helpompi saada lyhennetyksi. Niissä hallinto-oikeuksissa, joissa tällaisia juttuja ei ollut merkittävästi mutta sen sijaan suuri vuodesta toiseen siirtyvien kauan vireillä olleiden juttujen ruuhka, käsittelyaikojen alentaminen oli hankalaa. Näin oli erityisesti silloin, jos hallinto-oikeudessa keskitettiin voimavaroja vanhojen juttujen ratkaisemiseen. Toisaalta erään ylituomarin mukaan hänen johtamassaan hallinto-oikeudessa vanhan juttuvaraston purkamisessa oli edetty, mutta ei riittävästi, kun käsittelyaika oli pidentynyt. Erään ylituomarin mukaan päähuomio käsittelyaikojen seuraamisessa tulisi kohdistaa keskimääräisten käsittelyaikojen asemesta vireillölotilastojen seuraamiseen.

⁷² Vuoden 2007 lopussa siirtyviä asioita oli 965 (ks. taulukko 3).

Syiksi toiminnallisen tuloksen sekä käsittelyaikojen eroihin ylituomarit esittivät jutturakenteen ohella henkilöstörakenteen. Eräiden ylituomareiden mukaan todellisempi kuva saataisiinkin karsimalla seurannasta määrällisesti suuret ja muita yksinkertaisemmat jutut, kuten esimerkiksi erilaiset tarkastusmaksut, mielenterveyslain mukaiset alistusasiat, pysäköintivirhemaksut ja televisiolupa-asiat. Kun toimistohenkilöstön ja lainkäyttöhenkilöstön välinen suhde oli periytynyt melko sattumanvaraisesti jo lääninhallitusajalta, vaikutti se erityisesti taloudellisuus- ja tuottavuuslukuihin. Notaarien lukumäärä ja käyttäminen esittelytehtävissä oli toinen tulokseen vaikuttava seikka.

Eräissä ylituomareiden haastatteluissa tuli esille tarve painokertoimien muodostamiseen hallinto-oikeuksissa käsiteltäville asioille käräjäoikeuksien tapaan, jotta työmäärän vertaamiselle eri asiaryhmissä ja eri hallinto-oikeuksissa saataisiin nykyistä objektiivisemmat perusteet. Samalla painotettu työmäärä ja painokertoimet loisivat perustaa henkilöstövoimavarojen mitoitukselle sekä tulosohjaukselle. Eräs hallinto-oikeus oli esittänyt oikeusministeriölle analyysin tekemistä eri hallinto-oikeuksien jutturakenteesta resurssienjaon pohjaksi. Ehdotusta oli perusteltu sillä, että hallinto-oikeuksien henkilöstörakenne ja -määrä olivat periytyneet ajalta (vuoden 1989 loppupuolella), jolloin lääninoikeudet irtautuivat lääninhallituksista. Ne olivat siten muodostuneet kussakin lääninoikeudessa sangen sattumanvaraisesti. Tällä tavoin syntyneeseen henkilöstörakenteeseen ei ollut myöhemmin tehty olennaisia muutoksia, vaikka tilanne oli vuosien varrella jonkin verran tasoittunut. Toistaiseksi tällaista analyysiä ei kuitenkaan ole tehty.

Haastatteluissa esitettiin myös keinoja, joilla voitaisiin parantaa toiminnallista tulossellisuutta ja lyhentää käsittelyaikoja. Vuoden 2007 alusta lähtien voimaan tulleiden kevennettyjen ratkaisukokoonpanojen katsottiin joka tapauksessa tuovan lisää tehokkuutta. Tosin sellaisiakin käsityksiä esitettiin, että niiden vaikutus tulokseen voisi olla korkeintaan vain muutama prosentti suuruinen ja että niistä hyötyivät vain suuret hallinto-oikeudet, joissa jutturakenne mahdollisti tuloksen parantamisen niiden avulla. Pääallekkäisen työn vähentäminen, ratkaisukollegion yhteistyön ja tuomarityöskentelyn parantaminen, esittelijöiden ja tuomareiden työparityöskentely, tuomaripainotteinen työskentely, tuomariesittelyjen lisääminen, toimistosihteerien ottaminen mukaan valmisteluun ja päätösehdotusten tekemiseen sekä työnjohdollisten toimien: seuranta, palautteen antaminen ja kannustaminen, lisääminen mainittiin keinoina, joita joko oli aloitettu noudattaa tai joita suunniteltiin. Esittelijöiden ja tuomareiden tekstinkäsittelytaitojen parantaminen mainittiin samoin kuin motivointi, työkyvyn ylläpito ja hyvästä työilmapiiristä huolehtiminen.

Kahdenkertaisen työn välttäminen oli asia, jota ylituomarit erityisesti korostivat tuloksellisuuden parantamisessa ja käsittelyaikojen lyhentämisessä. Tähän asiakokonaisuuteen kuuluivat myös ratkaisukollegion yhteistyön ja tuomarityöskentelyn parantaminen, tuomaripainotteinen työskentely sekä tuomariesittelyjen lisääminen.

Ylituomarit kertoivat useassa yhteydessä ottaneensa esille ja korostaneensa henkilökunnalle sitä, että kollegion toiminnan tulisi perustua tuomareiden väliseen järkevään työnjakoon ja luottamukseen sekä toisten ammattitaidon kunnioittamiseen. Tämän tulisi näkyä muun muassa siinä, että asian käsittelyssä keskitytään olennaiseen eli oikeudellisten kysymysten ratkaisemiseen, jolloin puuttuminen kirjoitustapoihin ja -tyyleihin ja perustelujen hiominen jää vähemmälle. Tähän sisältyi ylituomareiden mukaan myös se, että kuhunkin juttuun käytettiin aikaa ja pohdintaa juuri sen verran kuin jutun laatu edellytti. Jos kysymyksessä oli asia, joka ei oikeudellisesti tai tosiseikastoltaan ollut monimutkainen ja jossa oikeudellinen intressi ei ollut kovin suuri, ei juttua koskevan päätöksen ja sen perustelujen laatimiseen tullut käyttää kovin paljon aikaa. Jos sen sijaan kysymys oli joko oikeudellisesti tai tosiseikastoltaan monimutkaisesta asiasta tai asiasta, jossa annettavalla päätöksellä haluttiin ohjata hallintoa laajemmalti kuin pelkästään yksittäisen jutun lopputuloksena, tuli käsittelyyn panostaa merkittävästi enemmän. Erään lausuman mukaan oli realismia katsoa ja pohtia, mihin jutturyhmään ja juttuun resursseja oli varaa käyttää. Kun hallinto-oikeuksissa käsiteltävien jutturyhmien kirjo kasvoi koko ajan, oli samalla mietittävä sitä, mikä oli kulloinkin oikeussuojan todellinen tarve.

Jotkut ilmaisivat asian siten, että jokainen asia tulisi käsitellä sen laadun mukaan, eikä niin, että kaikissa asioissa noudatetaan kaavamaisesti samaa käsittelytapaa riippumatta asian oikeudellisesta luonteesta ja laajuudesta. Tämä ilmaistiin myös niin, että kollegiossa toimivien tuomareiden tulisi osata pitää erillään jutun oikeudellinen arviointi ja vastuu kokonaisuudesta. Pohtiessaan jutun juridista puolta tuomari oli itsenäinen ja riippumaton, ja hänellä oli vapaa harkintavalta tässä suhteessa. Tämän jälkeen tuomarin tulisi kuitenkin osata ottaa huomioon aikatekijä ja suhteuttaa se omaan toimintaansa sekä ottaa vastuu kokonaisuudesta niin, että juttu tulisi hoidetuksi järkevästi ja sujuvasti.

Tuomaripainotteinen työskentely ja tuomarin toimiminen myös esittelijänä merkitsivät samalla yhden vaiheen poisjäämistä asian käsittelystä ja siten kahdenkertaisen työn vähentämistä. Ratkaisukokoonpanojen keventämistä koskeva hallinto-oikeuslain muutos antoi osaltaan mahdollisuudet vähentää päällekkäistä työtä, kun se pienensi kollegion jäsenten lukumäärää käsiteltäessä laissa mainittuihin asiaryhmiin kuuluvia juttua.

Useat ylituomarit totesivat, että monet tuomarit olivat omaksuneet monia edellä mainituista ajatuksista, mutta vielä oli kuitenkin tuomareita,

joita eivät olleet ymmärtäneet nykytilanteen asettamia uusia vaatimuksia riippumattoman tuomarin työlle.

Hallinto-oikeuden johtaminen ja johtoryhmä

Ylituomarit nimesivät yhdeksi puutteeksi käytössään olevissa hallinto-oikeuden johtamisen välineissä sen, että hallinto-oikeuden täysistunto käytti päätösvaltaa määräaikaisten hallinto-oikeussihteerien ja hallinto-oikeustuomareiden nimittämisessä. Hallinto-oikeusasetuksen 2 §:n mukaan tämä koskee yli kahden kuukauden, mutta alle vuoden määräaikaista nimityksiä. Ylituomarin oli mahdollista nimittää määräaikainen tuomari vain alle kahden kuukauden määräajaksi. Tämä ei anna ylituomarille mahdollisuuksia noudattaa sellaista henkilöstöpolitiikkaa, jota hän yksikönsä johtajana haluaisi, ja rajoitti siten johtamista. Näin ollen ylituomari ei voinut ottaa esimerkiksi hallinto-oikeuden ulkopuolelta ketään pätevöitymään hallinto-oikeustyöhön, kun täysistunnon jäsenillä oli yleensä tarve pitää oman esittelijänsä puolia. Alle kahden kuukauden mittaisesta viran hoidosta ei kukaan ulkopuolinen ymmärrettävistä syistä ole kiinnostunut. Pitkän sijaisuuden hoitaminen mahdollistaisi ikään kuin käyttää koeaikaa, jonka kuluessa pystyttäisiin arvioimaan henkilön työtä ja menestymistä tuomarin tehtävissä.

Ylituomarit olivat jo vuonna 2004 tehneet oikeusministeriölle esityksen lainsäädännön muuttamiseksi siten, että hallinto-oikeuden täysistunnolta poistettaisiin nimitysvalta. Samalla tulisi yhtenäistää nimittämiskäytännöt koko tuomioistuinkentässä. Tällaista muutosesitystä ei kuitenkaan ollut toistaiseksi tehty.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö ilmoittaa, että hallinto-oikeuden ylituomarin nimitystoimivalta on tarkoitus arvioida uudelleen lähiaikoina asetettavassa tuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstön nimitystoimivaltaa ja -menettelyjä pohtivassa työryhmässä. Siinä arvioidaan myös jaostojen puheenjohtajan toimivalta ja asema.

Tärkeää hallinto-oikeuden johtamisen kannalta on ylituomareiden mukaan se, että jaostojen puheenjohtajien määrääminen tehtäväänsä kuului heidän toimivaltaansa. Kun ylituomari vastaa hallinto-oikeuden tuloksellisuudesta, täytyy hänellä olla valta valita ne henkilöt, jotka johtavat jaostoa, joiden toiminnan onnistumisen varassa koko hallinto-oikeuden tulos on. Kun jaostojen puheenjohtajat kuuluvat myös johtoryhmään, on tärkeää, että ylituomari voi tällä tavoin määrätä sen kokoonpanosta. Johtoryhmänhän tulee toimia ylituomarin apuna yksikön johtamisessa. Jaostojen puheenjohtajien nimittämisperusteena käytettiin haastattelujen mukaan yhä enemmän osoitettua kyvykkyyttä ja esimiestaitoja virkaiän ja virka-

rangissa olevan aseman sijasta. Jaostojen puheenjohtajien määräykset olivat voimassa joko toistaiseksi tai määräajan.

Puutteina johtamisen välineissä ylituomarit mainitsivat myös muun muassa sen, että heillä ei ollut lainkaan käytettävissään taloudellisia välineitä ja henkilöstöresursseja. Erään ylituomarin mukaan varojen käyttö tulisi avata johtamisen näkökulmasta, koska nykyisin monet johtamiseen liittyvät osatekijät, esimerkiksi henkilöstön määrä ja henkilötyövuodet, olivat sidottuja oikeusministeriön päätöksillä. Hänen mukaansa erityisesti osasto- ja toimistosihteerien määrä tulisi olla ylituomarin päätettävissä, ja ministeriön pitäisi päättää vain, paljonko varoja voidaan käyttää näiden tehtävien hoitamista varten. Vaikka eräät ylituomarit totesivat kanslian uuden palkkausjärjestelmän parantaneen johtamisen välineitä, tuotiin esille, että keinoja kanslian rahalliseen palkitsemiseen ei ollut olemassa. Tuomareiden ja esittelijöiden palkitsemismahdollisuutta ei pidetty mielekkäänä eikä käytännössä toteuttamiskelpoisena. Eräät haastatellut olivat sitä mieltä, että ylituomarin käytössä tulisi olla jonkinlainen vararahasto esiin tuleviin poikkeuksellisiin tilanteisiin varautumiseksi ja niistä selviytymiseksi. Tällöin olisi mahdollista reagoida välittömästi vireille tulevien juttujen määrän vaihteluihin, työtilanteen kehittymiseen ja henkilöstön muutoksiin.

Yhtenä johtamisen suurimpana ongelmana esitettiin eräissä haastatteluissa se, että tuomarin riippumaton asema ymmärrettiin väärin. Esimerkiksi istuntosuunnitelman olemassaolosta huolimatta ei esittelyä varten valmiita juttuja hoidettu eteenpäin, vaan ne jätettiin odottamaan ilman perusteltua syytä. Lainkäyttötehtävän ja johtamisen yhteensovittaminen mainittiin myös ongelmana. Suuri osa ylituomareista oli jättänyt pysyvän jaoston puheenjohtajuuden ja oli jaoston puheenjohtajana vain tietyn tyyppisissä asioissa tai kiertäen eri jaostoissa erilaisissa asioissa. Tämä oli mahdollistanut keskittymisen johtamiseen. Sen painopiste oli erään mielihyvyyden mukaan yhä enenevässä määrin siirtynyt virasto- ja henkilöjohtamiseen ja näiden kehittämiseen tuomarina toimimisen sijasta. Erään ylituomarin mukaan suurin johtamisen ongelma oli saada säilymään hallinto-oikeuden toimivuutta ja työntekoa ylläpitävä hyvä työskentelyhenki niin, että työn laatu ja määrä olivat oikeassa suhteessa toisiinsa ja ettei lainkäyttöhenkilökunta myöskään nääntynyt yksitoikkoisten juttujen käsittelemiseen, jota pakosta kaikki joutuivat tekemään.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö lausuu, että tuomioistuinten riippumattoman aseman vuoksi niiden toiminnan laatumittariston luonti kuului tuomioistuimille itselleen. Lisäksi jaostoissa ratkaistavien juttujen tulostavoitteet oli saavutettavissa asettamalla tulostavoitteet esittelijöille. Henkilökohtaisia määrällisiä tulostavoitteita

teita kollegiaalisen tuomioistuimen tuomareille ei ministeriö pidä tarpeellisenä.

Useimmat ylituomarit pitivät johtoryhmän merkitystä hallinto-oikeuden johtamisessa hyvin tärkeänä. Johtoryhmän sanottiin olevan hallinto-oikeuden sisäisen johtamisen tärkein väline. Sen tehtävänä oli olla ylituomarin apuna hallinto-oikeuden johtamisessa sekä tärkeänä keskustelu- ja kehittämisfoorumina erilaisten, kriittistenkin, näkemysten esiin tuomisessa. Säännönmukaisesti esillä olevien asioiden, kuten talousarvioasiat ja tulostavoiteasetanta, ohella johtoryhmässä käsiteltiin linjakysymyksiä ja yleiseen hallintoon liittyviä kysymyksiä. Esitettyjen käsitysten mukaan ylituomarin tehtävänä oli antaa johtoryhmän kokouksissa jaostojen puheenjohtajille tarvittavaa taustatietoa, jotta heillä olisi paremmat edellytykset johtaa jaostoaan, sekä herättää kiinnostusta johtamiseen. Toisaalta johtoryhmä oli tärkeä myös siksi, että tiedot jaostojen kulloisestakin tilanteesta ja vireillä olevista hankkeista välittyvät ylituomareille. Eräissä hallinto-oikeuksissa johtoryhmässä raportoitiin jaostokokousten pitämisestä ja niissä esille tulleista asioista.

Oikeusministeriö järjesti syksyllä 2006 hallintotuomioistuinten johtamiskoulutuskokonaisuuden, jonka suunnitteluryhmässä oli myös hallinto-oikeuksien edustus. Hallinto-oikeudet osallistuivat kolmeen kolmen päivän jaksosta koostuneeseen koulutuskokonaisuuteen kahdessa neljän hallinto-oikeuden ryhmässä. Koulutus oli suunnattu ylituomareille, hallintopäälliköille, jaostojen puheenjohtajille sekä tulevaisuuden potentiaalisille johtajille. Osa ylituomareista ei enää osallistunut koulutukseen, koska he olivat jäämässä eläkkeelle, minkä vuoksi asianomaisesta hallinto-oikeudesta vapautui koulutukseen lisäpaikkoja viimeksi mainitulle ryhmälle. Haastatellut pitivät johtamiskoulutusta erittäin tervetulleena ja onnistuneena sekä omien kokemustensa että niiden henkilöiden käsitysten pohjalta, jotka olivat osallistuneet siihen. Edellinen oikeusministeriön järjestämä johtamiskoulutus ajoittui 1990-luvun puoliväliin.

Eräät hallinto-oikeudet olivat myös itse olleet aktiivisia sanotunlaisen koulutuksen ostamisessa ulkopuolisilta koulutuksen järjestäjiltä. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuteen oli ministeriön koulutuksen jälkeen hankittu omin varoin konsultti kehittämään johtoryhmän työskentelyä "taavoitteena parantaa sen suunnitelmallisuutta ja kykyä toimia yhdessä sovitujen asioiden toteuttajana"⁷³. Hankkeessa kehitettiin ohjelma kehityskeskustelujen uudistamiseksi ja kytkemiseksi paremmin koko toimintaan. Tässä tuottavuus- ja hyvinvointihankkeessa laadittiin ja hyväksyttiin myös

⁷³ *Helsingin hallinto-oikeus, Toiminta 2006, Helsingin hallinto-oikeuden vuosikertomus 2006, s. 3.*

"hallinto-oikeuden vuosikello" suunnitelmallisuuden lisäämiseksi. Vuosikelloon kuuluivat muun muassa kehityskeskustelut ja kaksi kertaa vuodessa järjestettävät johdon kyselytunnit, joissa henkilökunta voi kysyä johdolta haluamia asioita. Hankkeen tuloksena oli myös ryhdytty järjestämään säännöllisesti kerran kuukaudessa ylituomarin, hallintopäällikön, apulaishallintopäällikön ja henkilöstöryhmien edustajien keskustelukokouksia kuukauden aikana esille tulleista asioista. Keskustelutilaisuus palveli muun muassa kehittämishankkeiden ja -ajatusten hyväksyttämistä ja niihin sitouttamista. Johdon kyselytuntien lisäksi viestintää oli hankkeen tuloksena pyritty parantamaan siten, että johtoryhmän kokouksista laadittaviin pöytäkirjoihin kirjattiin asiat entistä tarkemmin ja henkilökunnalle jaettiin sähköisesti viikko- tai kuukausikoosteita siitä, mitä hallinto-oikeudessa oli tapahtunut. Tiedottamisessa oli pyritty ottamaan huomioon myös se, että vaikka mitään tiedotettavaa ei olisikaan vielä ollut, oli senkin kertominen tärkeää.

Oikeusministeriö ja korkein hallinto-oikeus

Minkäänlaisia ongelmia hallinto-oikeuksien ja oikeusministeriön välisessä tulosohjaussuhteessa ei ylituomareiden haastatteluissa tullut esille. Päinvastoin ylituomarit olivat verrattain tyytyväisiä ministeriön toimintaan. Myöskään tuomioistuimien riippumattomuuden näkökulmasta ei ollut ilmennyt ongelmia. Ylituomarit pitivät tärkeänä suoraa yhteyttä ministeriöön. Vaikka aivan kaikkien ylituomareiden kanssa ei asiaa suoranaisesti kosketeltu, välittyi haastatteluista sellainen käsitys, ettei hallinto-oikeuskentässä kannatettu tuomioistuinlaitoksen oman keskushallintoviranomaisen perustamista. Tämän useimmat asian esille ottaneet ylituomarit katsoivat merkitsevän vain tuomioistuinlaitoksen resurssien vähenemistä. Nykyisten tulosneuvottelujen ei katsottu luovan riippuvuutta ministeriöön ja hallintoon.

Korkeimman hallinto-oikeuden nykyistä aktiivisempi rooli tulosohjausmenettelyssä ja -neuvotteluissa ei saanut ylituomareilta yhtä lukuun ottamatta kannatusta, eikä korkeimmalla hallinto-oikeudella tulisi enemmistön mukaan olla mitään roolia hallinto-oikeuksien määrärahojen jakamisessa tai niiden käytöstä päätettäessä. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden edustajan läsnäoloa hallinto-oikeuksien ja oikeusministeriön tulosneuvotteluissa pidettiin tiedon kulun kannalta hyvänä. Sen sijaan korkeimman hallinto-oikeuden hallintolainkäytön laatuun liittyviä hankkeita pidettiin erityisen hyvin KHO:n rooliin sopivina. Nimenomaan tällä alueella toivottiin korkeimmalta hallinto-oikeudelta aktiivista otetta. Sen käynnistämää laatuhankeita pidettiin hyvänä, mutta samalla todettiin, ettei hankkeessa laadittujen muistioiden perusteella jo vuonna 2006 tehty pää-

tös järjestelmällisen laatu yhteistyön aloittamisesta ja laatu tiedon keräämisestä ollut toistaiseksi johtanut vielä minkäänlaisiin tuloksiin, vaikka tällaista tietoa oli kerätty. Kaiken kaikkiaan laatu kysymyksissä korkeimmalta hallinto-oikeudelta toivottiin suoraa palautetta.

Jaostot ja jaostojen puheenjohtajat

Yhtä lukuun ottamatta kaikki hallinto-oikeudet toimivat jaostoihin jakautuneina. Aikaisemmin jaostojen puheenjohtajiksi valittiin pääosin virkaiän perusteella vanhin hallinto-oikeustuomari. Haastatteluissa useimmat ylituomarit totesivat, että nyttemmin tästä nimeämisperiaatteesta oli luovuttu, kun vapautuneita puheenjohtajuuksia oli täytetty. Virkaiän sijasta perusteina on käytetty osoitettuja taitoja ja esimiesominaisuuksia. Syynä tähän kehitykseen on ollut se, että jaostojen ja niiden puheenjohtajien merkitys on kasvanut huomattavasti tulostavoituksen myötä. Kun ylituomari hallinto-oikeuslain mukaan vastaa hallinto-oikeuden tuloksellisuudesta ja jaostojen merkitys siinä on olennaisen tärkeä, olivat ylituomarit ryhtyneet kiinnittämään enemmän huomiota jaoston johtajien henkilöön ja ominaisuuksiin. Kun jaostojen puheenjohtajat ovat myös johtoryhmän jäseniä, halusivat ylituomarit tällä tavoin varmistaa mahdollisimman toimivan ja yhteistyökykyisen johtoryhmän.

Jaostojen puheenjohtajat vastaavat jaostojensa tuloksellisuudesta sekä töiden järjestelyistä. Tätä varten heille on kaikissa hallinto-oikeuksissa annettu laaja ja itsenäinen toimimisvalta. He seuraavat jaostonsa tilannetta kokonaisuutena, alustensa suoriutumista ja tulostavoitteiden saavuttamista. Työnjohdolliset asiat korostuvat ylituomareiden mukaan entistä enemmän jaoston johtamisessa lainkäytöstä vastaamisen lisäksi. Eräiden ylituomareiden mukaan vuoden 2007 alusta voimaan tullut kevennettyjen ratkaisukokoonpanojen käyttäminen tietyissä asiaryhmissä korostaa entisestään jaoston johtajan johtamistehtävää.

Hallinto-oikeuslaissa todetaan, että hallinto-oikeus voi toimia jaostoihin jakautuneena sen mukaan kuin työjärjestyksessä, jonka ylituomari vahvistaa, määrätään. Hallinto-oikeuslaissa tai -asetuksessa ei siten säädetä jaostojen toimivallasta ja jaoston puheenjohtajan asemasta mitään. Eräät ylituomarit olivat sitä mieltä, että sanottuihin säädöksiin tulisi lisätä eräitä täsmennyksiä. Tällaisina mainittiin nimeämismenettelyssä noudatettavat yleiset periaatteet, kuten avoimuus ja ilmoittautumismenettely, jaoston puheenjohtajan tehtävät ja toimivaltuudet sekä tehtävän määräaikaisuus. Kysymykseen siitä, tulisiko jaoston puheenjohtajan toimen olla oma virkansa, ei ylituomareilla ollut yhteistä selvää kantaa. Sen sijaan melkein kaikki olivat sitä mieltä, että jaoston puheenjohtajan nimeämisen tulli kuuluu ylituomarille riippumatta siitä, oliko se oma virkansa vai ei. Tämän

katsottiin olevan välttämätöntä ylituomarilla hallinto-oikeuden johtamisesta ja tuloksellisuudesta olevan vastuun vuoksi. Jaostojen puheenjohtajien määräykset olivat joko toistaiseksi voimassa olevia tai määräaikaikkaisia. Eräät ylituomarit kertoivat vastikään muuttaneensa määräaikaikkaisiksi. Heidän mukaansa tämä mahdollisti parhaiten reagoimisen mahdollisiin jaoston johtamisongelmiin.

Työmenetelmien ja -tapojen kehittäminen

Helsingin hallinto-oikeudessa oli panostettu juttujen valmisteluvaiheeseen erityisesti lisäämällä toimistosihtheerien käyttöä esittelijöiden ja tuomareiden apuna juttujen valmistelussa sekä panostamalla jutun varhaiseen haltuunottoon. Kahdenkertaisen työn karsimiseen oli myös aktiivisesti pyritty. Autoveroasioissa, joiden määrä vireille tulevista jutuista viimeisten muutaman vuoden aikana oli ollut merkittävä ja pitkälti syynä seuraavaan vuoteen siirtyvien juttujen määrän merkittävään kasvuun, kerättiin systemaattisesti oikeudellisesti samankaltaiset jutut yhdessä ratkaistaviksi. Kaikki notaarit esittelivät päätoimisesti. Talon sisällä oli laadittu esittelijöiden käyttöön oppaita esimerkiksi maankäyttöasioita varten. Hallinto-oikeuden omassa kehittämistyössä oli valmistunut työryhmäraportteja. Niistä osan perusteella käytäntöjä oli jo muutettu ja osan perusteella oltiin muuttamassa. Toiminta- ja työtapoja pohtineen työryhmän raportti tammikuussa 2006 oli ollut alkuna kehittämistyölle, ja sen perusteella oli laajennettu toimistosihtheerien käyttöä valmistelussa. Hallinto-oikeuden päätösten kehittämistyöryhmän työn pohjalta oli päätösten rakennetta, kirjoittamistapaa ja ulkoasua pyritty yhtenäistämään. Työryhmä, jonka tehtävänä oli ollut kehittää hallinto-oikeuden jaostovalmistelussa noudatettavien menettelytapojen sekä oikeudenkäytön yhtenäisyyden seurantamenettelyjä, oli antanut raporttinsa, mutta sen johdosta ei vielä haastattelujen aikaan ollut ryhdytty toimiin.

Turun hallinto-oikeuden maankäyttö- ja rakentamislaki -projekti oli sisältänyt paljon työmenetelmien kehittämistä. Jutun varhaiseen haltuunottoon oli pyritty jo kauan muun muassa ohjeistamalla asianosaisia ja lausuntojen antajia antamaan lausumansa oikeista asioista sekä esittelijän ja tarkastavan tuomarin työparityöskentelyllä. Työnkierto ja erikoistuminen olivat olleet osa työtapojen kehittämistä. Sekä keskittämällä tiettyjen asiar ryhmien käsittely tietyille jaostoille että esittelijöiden erikoistumisella oli pyritty saamaan keskittämisetuja. Perinteisiä työtapoja oli purettu siten, että jaoston puheenjohtaja voi toimia myös tarkastavana jäsenenä ja kolmas tuomarijäsen esittelijänä. Istuntosihtheerin tehtävässä olevat toimistosihtheerit olivat jo pitkään huolehtineet suullisten käsittelyjen käytännön järjestelyistä. Hallinto-oikeudessa oli suunniteltu niin sanottujen kokeneitten esit-

telijöiden projektia, jonka mukaan vanhimpien virassa olevien esittelijöiden asiantuntemusta ja kokemusta pyrittäisiin hyödyntämään siten, että he ohjaisivat jaostossa juttujen haltuunottoa ja olisivat siinä apuna. Kun jutut tällaisen alustavan käsittelyn jälkeen olisivat entistä paremmin ratkaisunvalmiita, voitaisiin myös juttujen etenemistä nopeuttamaan. Hanke oli tarkoitus aloittaa maaliskuussa 2007.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Turun hallinto-oikeus ilmoittaa, että kokeiluhanke toteutettiin 1.3.2007–29.2.2008 ja sen tuloksia kuvaava raporttiluonnos on valmistunut ja toimitettu oikeusministeriölle julkaisemista varten.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettiin 1.9.2004–31.7.2005 laatu- ja työmenetelmäkokeilu, jossa asiat ratkaistiin tuomarikokoonpanossa ilman perinteiseen hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluvaa esittelijää. Asian valmistelusta ja esittelystä vastasi vuorollaan kukin tuomari. Samalla korostui jutun varhainen haltuunotto sekä asianosaisten ja lausunnon antajien ohjaaminen kiinnittämään huomiota jutun ratkaisulle olennaisten seikkojen esittämiseen esimerkiksi yksilöidyillä vastine- ja lausumapyynnöillä. Kokeilun päättymisen jälkeenkin on hallinto-oikeudessa pyritty hyödyntämään tuomaripainotteista työskentelytapaa, sillä kokeilua varten perustetut määräaikaiset tuomarin virat olivat yhtä lukuun ottamatta vielä olemassa. Tuomaripainotteisuuden ylläpitäminen edellyttää ylituomarin mukaan kuitenkin jatkuvaa asennetyötä ja seurantaa, sillä työskentelytapa edellyttää valmistelevalta tuomarilta myös sitä, että hän itse kirjoittaa päätöksen. Lisäksi se edellyttää kollegion jäsenten välistä luottamusta kunkin ammattitaitoon, jotta asiassa ei puututa sivuseikkoihin. Kaikissa jutturyhmissä ei tuomaripainotteisuudesta ole hyötyä, minkä johdosta käsittelytapa ratkaistaan jutun laadun mukaan. Hallinto-oikeudessa on eräissä asiarhythmissä sellainen tapa, että kukin esittelijä ottaa vuorollaan hoitoonsa kaikki tietynä aikana vireille tulevat tietentyypiset jutut ja vastaa niiden valmistelusta ja esittelemisestä. Lisäksi hallinto-oikeudessa on muistion kirjoittaminen rajoitettu poikkeustapauksiin, sillä se vie paljon aikaa. Jaostosihteerit ovat hallinto-oikeudessa hoitaneet suullisten käsittelyjen käytännön toimet esittelijöiden asemesta.

Kouvolan hallinto-oikeudessa oli parin viime vuoden aikana keskitytty erityisesti johtoryhmän työskentelyn vakiinnuttamiseen. Kahden jaoston välistä työjakoa muutettiin vuonna 2003 siten, että kummallakin jaostolla oli käsitelty siitä lähtien kaikenlaisia jutturyhmiä. Kaikki kuusi alemman palkkausluokan hallinto-oikeustuomaria esittelevät juttuja. Lisäksi oli pyritty lyhentämään juttujen jälkikäsitelyaikaa eli aikaa, joka kului istunnon jälkeen siihen, että ratkaisu asianmukaisesti allekirjoitettuna voitiin toimittaa valittajalle.

Kuopion hallinto-oikeudessa oli koko 2000-luvun ajan pyritty valmistelun etupainotteisuuteen. Samalla oli pyritty muuttamaan henkilöstörakennetta ja asioiden käsittelyä tuomaripainotteiseen suuntaan. Lainkäytön prosessia ja laatua koskeneen kehittämishankkeen tuloksena oli muun muassa laadittu viranomaisille ohjeet valitukseen vastaamista varten, ja ne liitettiin kaikkiin valituksiin. Hankkeen tuloksena ryhdyttiin muutoinkin entistä laajemmin ohjaamaan valittajia vastausten antamisessa osassa asioita sekä aloitettiin muistioiden laatiminen valituksen olennaisista asioista heti jutun vireille tulon jälkeen. Muistio liitettiin jutun asiakirjoihin, jotta kaikki jutussa mukana olevat tahot näkivät, mikä jutussa oli olennaista, ja valittaja voi kontrolloida, että hallinto-oikeus oli ymmärtänyt valituksen sisällön oikein. Kuopion hallinto-oikeudessa kutsuttiin seulonnaksi menettelyä, jossa juttu tutkittiin sen vireille tullessa niin tarkkaan, että saatiin selvitettyksi sen perimmäinen oikeusturvakysymys ja hankitaksi aineisto sen ratkaisemista varten. Kysymys oli jutun varhaisesta haltuunotosta, ja tällä tavoin seuloutuivat esiin myös ne jutut, jotka oli ratkaistava ennen kuin ajan kuluminen teki ratkaisun merkityksettömäksi oikeusturvan antamisen näkökulmasta. Ylituomari koulutti jokaisesta jaostosta nuoria hallinto-oikeussihteereitä tähän seulontaan. Kullakin jaostolla oli myös esittelevä hallinto-oikeustuomari. Kahdessa hallinto-oikeuden jaostoista oli käytössä niin sanottu listapankkimenettely. Valmiit jutut vietiin listapankkiin, josta jaoston puheenjohtaja jakoi ne käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi jaoston eri kokoonpanoihin siten, että työ jakaantui tasaisesti. Tällä tavoin oli saatu aikaan juttujen parempi läpivirtaus ja työn tasaisempi jakaantuminen kuin entisessä menettelyssä. Siinä jutut istuttiin sen mukaan kuin ne olivat jaoston puheenjohtajan laatimassa kuukausittaisessa istuntolistassa ja esittelijän istuntoa varten laatimassa esittelylistassa. Istuntolista oli ollut samalla työsuunnitelma, ja siitä olivat ilmenneet istuntojen kokoonpanot. Työsuunnitelma tehtiin edelleen, mutta istuntojen kokoonpanoja ei enää pantu näkyviin. Viimeisin hanke oli ollut lisätä osastosihteerien käyttöä tuomarin tai esittelijän työparina asioiden valmistelussa ja päätösten kirjoittamisessa. Tätä varten oli yhdessä Oulun hallinto-oikeuden kanssa toteutettu osasto- ja toimistosihteerien koulutushanke. Koulutuksen saaneet osastosihteerit olivat aloittaneet työn sen mukaan kuin henkilöstöresurssit muutoin olivat antaneet myöden. Käytännön toteutustavat kuitenkin erosivat toisistaan Oulussa ja Kuopiossa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että oikeusministeriö on järjestänyt lainkäyttökoulutusta kansliahenkilökunnalle, jotta valmistelutyötä voitaisiin jakaa lainopillisen koulutuksen saaneilta toimisto- ja osastosihteereille. Kaikki hallinto-oikeudet eivät kuitenkaan ole olleet halukkaita ottamaan koulutusta vastaan, koska niillä on käytettävissään notaarihenkilöstöä. Kun

osassa hallinto-oikeuksia on paljon notaareita, näkyy tämä myös eroina hallinto-oikeuksien henkilöstöpolitiikassa.

Vaasan hallinto-oikeudessa oli 1.10.2006 alkaen otettu ympäristöasioissa käyttöön niin sanottu esitarkastusmenettely. Tekniikan tai luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari, kukin vuorollaan kahden viikon ajan, kävi nopeasti läpi kaikki vireille tulevat ympäristöasiat, tarkasti mahdolliset puutteet asiakirjoissa, selvitti asian kiireellisyyden, merkitsi niihin sen asiantuntijajäsenen, jonka erityisosaamista jutun pääkysymykset vastasivat, sekä teki asiassa lyhyen muistion, jonka hän jakoi jaostolle/esittelijälle. Tällä menettelyllä pyrittiin löytämään alusta alkaen oikea kiireellisyysjärjestys ja asiantuntemus. Esitarkastusta kehitetään edelleen ja sen soveltuvuutta muihin jutturyhmiin selvitetään, kunhan siitä oli ensin saatu kokemusta ympäristöasioissa. Kysymys oli siten yhdestä varhaisen haltuunoton toteuttamistavasta. Lisäksi ympäristö- ja vesiasioissa oli osittain otettu käyttöön projektityyppinen työskentelytapa. Siinä tietyt etukäteen nimetyt hallinto-oikeuden tuomarit ja esittelijät etsivät samantyyppisiä oikeudellisia kysymyksiä sisältäviä juttuja, jotta ne voitaisiin ratkaista samassa istunnossa samankaltaisen valmistelun jälkeen. Jaostoihin oli nimetty vastuunalainen esittelijä, joka käytännössä oli jaoston virkaiältään vanhin esittelijä ja joka avusti jaoston puheenjohtajaa jaoston työsuunnitelman laatimisessa. Eräillä jaostoilla he myös jakoivat jutut esittelijöille. Virkaiältään nuoret tuomari myös esittelivät nykyisin, ja se kuului heidän toimenkuvaansa. Yhdellä jaostoista oli nimetty myös toimistosihteerin ja esittelijän muodostamat työparit.

Oulun hallinto-oikeudessa on viime vuosina uusiin hallinto-oikeustuomarinimityksiin liittynyt aina myös esittelyvelvollisuus. Myös jaoston puheenjohtajat voivat olla tarkastavia jäseniä. Hallinto-oikeudessa on kiinnitetty erityishuomiota valmisteluun sekä kahdenkertaisen työn välttämiseen kollegion sisällä. Yhteisistä päätösten kirjoittamistavoista on pyritty sopimaan tätä varten järjestetyssä seminaarissa. Toimistosihteerien käyttöä juttujen valmistelussa ja päätösehdotusten kirjoittamisessa on lisätty yhdessä Kuopion hallinto-oikeuden kanssa toteutetun koulutushankkeen jälkeen. Työjärjestykseen oli otettu määräys, jonka mukaan jutut on mahdollista ratkaista istunnossa heti, kun ne on saatu valmiiksi ilman, että on odotettava etukäteen määrättyä istuntopäivää. Tätä kutsuttiin Oulussa pakkasysteemiksi.

Rovaniemen hallinto-oikeudessa on pyritty keskittymään olennaiseen tarkastettaessa esittelijöiden laatimia ratkaisuesityksiä. Vaikka ylituomari laati kuukausittaiset istuntolistat, ne eivät olleet orjuuttavia, vaan valmiit jutut ratkaistiin heti järjestettävässä istunnossa, vaikkei istuntopäivää olisi sikaan. Muistiodien sijasta kirjoitettiin muistiinpanoja, ja vaihtelemalla esittelyrooteleita esittelijöiden osaamista oli monipuolistettu. Virassa nuo-

rimmat hallinto-oikeustuomarit esittelivät jutuista vaikeimmat. Tuomareiden esittelyprosentti on ollut korkein verrattuna muihin hallinto-oikeuksiin. Tuomarit ja esittelijät tekivät tiimityötä jo varhaisessa vaiheessa jutun tultua vireille.

Kaikissa hallinto-oikeuksissa, jotka toimivat jaostoihin jakautuneina, työtapojen ja -menetelmien kehittämistyön tulosten ja uusien toimintatapojen käyttöön ottaminen oli viime kädessä jaostojen puheenjohtajan päätösvallassa. Ylituomarit vierastivat työtapoja ja -menetelmiä koskevien sitovien määräysten antamista vedoten jaostojen ja niiden puheenjohtajien itsenäiseen asemaan ja vastuuseen. Eräät ylituomarit totesivat tuomarin ja lainkäytön riippumattomuuden olevan esteenä tällaisten määräysten antamiselle.

Haastatteluissa ei tullut esille, että missään hallinto-oikeudessa olisi selvitetty niissä käyttöön otettujen uusien työmenetelmien vaikutuksia toiminnalliseen tulokseen ja käsittelyaikoihin. Niissäkään tapauksissa, että hallinto-oikeuden eri jaostoilla oli erilaisia työmenetelmiä ja uusia käytäntöjä, ei jaostojen tilanteita ollut verrattu toisiinsa. Eräs ylituomari totesi, että asia oli kyllä ollut harkinnassa, mutta mahdollisuuksia selvityksen tekemiseen ei ollut toistaiseksi ollut. Erään ylituomarin mukaan tällainen erilaisten työtapojen vertailu ja sen selvittäminen, mikä vaikutus työtaivoilla on tulokseen, on mahdotonta siitä syystä, että jaostojen käsittelemät asiat ovat joka tapauksessa erilaisia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö lausuu, että eri hallintotuomioistuinten johdon välillä on yhteistyötä ja säännöllisiä tapaamisia. Keskusteluissa tuomareiden kanssa korostuvat helposti kussakin tuomioistuimessa hyväksi arvioidut käytänteet ja omat työmenetelmät. Näkökulma on sinänsä perusteltu, sillä tuomarit ovat riippumattomia prosessinjohtotyössään. Parhaiden käytänteiden esiin tuomiseen ja käyttöön ottamiseen tullaan jatkossa kuitenkin kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota. Niitä koskeva kehittämistyö jatkuu myös korkeimman hallinto-oikeuden laatutyönä ja hallinnonalan tapaamisissa ja koulutuksessa.

Työmenetelmäselvitys ja Hämeenlinnan kokeilu

Kaikissa hallinto-oikeuksissa oli käsitelty vuonna 2003 valmistuneen työmenetelmäselvityksen tuloksia ja siinä esitettyjä kehittämiskohteita, vaikkakin eri tavoin. Eräissä oli järjestetty koko henkilökunnan yhteisiä tilaisuuksia, eräissä asiaa oli käsitelty pääosin johtoryhmässä. Asiaa koskeville haastattelulausunnoille on leimallista se, että melkein kaikki ylituomarit totesivat, että hänen johtamassaan hallinto-oikeudessaan oli suurin osa kehittämisehdotuksissa esitetyistä muutoksista toimintatapoihin toteu-

tettu jopa ennen selvityksen valmistumista ja käsittelyä. Eräät ylituomarit totesivat, että esimerkiksi johtoryhmässä oli hyväksytty yhteisesti noudatettaviksi vain ne ehdotuksista, jotka tuntuivat järkevilta ja hallinto-oikeudelle sopivilta. Lisäksi toimenpiteiden hyväksyminen ja käyttöönotto riippuivat joka tapauksessa kunkin jaoston johtajasta, jolla oli suuri itenäisyys jaostonsa töiden järjestämisessä.

Suhtautuminen Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa järjestettyyn kokeiluun oli osin myönteistä, osin kriittistä. Kokeilun mukaista tuomaripainotteista työskentelytapaa pidettiin sekä keinona välttää kahdenkertaista työtä että parantaa tuloksellisuutta, sillä hallinto-oikeustuomarin virka on monikäyttöisempi kuin hallinto-oikeussihteerin. Kriittisiä kommentteja esitettiin muun muassa siitä kokeilun johtopäätöksestä, että tuomarin tehtävään sisältyisi myös yhteydenpitoa asianosaisiin ja että tämä toisi asiaan myönteistä lisäarvoa. Nykyistä menettelyä, jossa esittelijä vastaa asiakassuhteista, pidettiin asianmukaisempänä ja tuomioistuintyönteeseen sopivana, sillä tällaisen yhteydenpidon ei katsottu kuuluvan tuomarin riippumattomaan asemaan ja puolueettomuuteen. Eräs vastaaja totesi, että kokeiluntapaisesta tuomaripainotteisuudesta olisi hyötyä, mikäli jutut olisi mahdollista ratkaista haltuunotto- ja valmisteluvaiheen jälkeen heti. Kun juttu kuitenkin joutui odottamaan ratkaisuvuoroaan, ei menettelystä ollut olennaista etua.

Eräät vastaajat katsoivat, että pelkästään tuomarin asema ei tehnyt valmistelusta ja haltuunotosta parempaa kuin esittelijän tekemänä. Myöskään se, että tuomari kirjoitti päätösehdotuksen, ei suoraan johtanut parempaan lopputuloksen kuin esittelijän laatima ja tarkastavan tuomarin tarkastama ehdotus. Tietyntyyppisiin asiaryhmiin menettely kyseisen vastaajan mukaan sopi, mutta vaikeimmissa jutuissa oli parempi, että esittelijä vastasi esittelystä valmisteluineen ja haltuunottoineen, sillä samassa ajassa tuomari oli jo ehtinyt olla 20–30 jutussa jäsenenä. Perinteinen esittelijävetoinen tapa oli siten vaikeissa asioissa tehokkaampaa. Eräs toinen vastaaja taas katsoi, että esittelijän asemassa oleva oli juuri tavanomaisissa jutuissa paras taho huolehtimaan valmistelusta, haltuunotosta ja esittelystä. Kun hallinto-oikeus oli ensimmäinen lainkäyttöaste, korostuivat tuomarin työssä erään mielipiteen mukaan juuri jutun haltuunotto ja päätöksen kirjoittaminen sekä prosessista vastaaminen vaativissa jutuissa.

Eräät vastaajat esittivät kritiikkiä siitä syystä, että kokeilussa pyrittiin kärjäoikeusmaiseen menettelyyn ja sen myötä yhteen tuomioistuinlaitokseen ja menettelyyn. Kärjäoikeusmenettelyn omaksuminen merkitsisi yhden tuomarin istuntojen lisääntymistä entisestään, mikä kaventaisi hallinto-oikeuksissa työskentelevien ammattitaitoa. Muutoinkin esitettiin, että suurten ikäluokkien jäätyä eläkkeelle ei ammattitaitoista juristikuntaa tulisi riittämään tuomaripainotteisuuden tarpeita varten. Tämä erityisesti

sen vuoksi, että vuoden 2007 alusta voimaan tulleet ratkaisukokoonpanojen keventämismahdollisuudet tulevat jo heikentämään mahdollisuuksia ammattitaidon lisäämiseen ja syventämiseen ja johtavat ammattitaidon alan kapenemiseen. Myös sellaisia näkemyksiä esitettiin, ettei kokeilun tulos ollut realistinen, koska siihen osallistuivat vain valikoidut henkilöt, ja että kokeilulla pyrittiin vaikuttamaan ensisijaisesti vain hallinto-oikeuden henkilöstöresursseihin ja -rakenteeseen.

Hallintolainkäyttölaki

Ylituomareiden kanssa käydyissä keskusteluissa käsiteltiin myös hallintolainkäyttölain toimivuutta ja mahdollisia muuttamis- tai uudistamistarpeita. Pääosin hallintolainkäyttölakia pidettiin toimivana ja joustavana säännöstönä. Kuitenkin eräitä täsmentämis- tai uudistamistarpeita haastateluisissa esitettiin.

Useimmat ylituomarit olivat sitä mieltä, että tulisi laajentaa pakollisen oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa hallinnossa ennen muutoksenhakuvaihetta hallinto-oikeuteen. Erään esitetyn käsityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennakkopäätöstuomioistuimena tulisi vahvistaa, jolloin oikaisuvaatimusmenettelyn säätäminen pakolliseksi esivaiheeksi ennen varsinaista valitusmenettelyä tukisi tätä asemaa.

Ylituomareista neljän mukaan tulisi selventää hallinto-oikeuden toimivaltaa koskevia säännöksiä tilanteissa, joissa vaatimukset perustuivat viranomaisen passiivisuuteen asianosaista koskevassa päätöksenteossa, Näämä tilanteet todettiin hyvin ongelmallisiksi, sillä useimmiten asianosaisen oikeussuojan tarve oli ilmeinen sen johdosta, että hän ei ollut saanut viranomaisen passiivisuuden, viivyttelyn tai muun lainlyönnin takia asiaan ratkaisua. Niissä hallinto-oikeuksissa, joissa tällaisia konkreettisia juttuja oli ollut vireillä, ne oli joko tutkittu hallintoriita-asioina, tai oli katsottu, ettei se ollut mahdollista ilman hallintolainkäyttölain nimenomaista säännöstä. Eräässä hallinto-oikeudessa oli tehty periaateratkaisu, jonka mukaan asiaa ei ryhdytty tutkimaan hallintoriita-asiana, ennen kuin hallintolainkäyttölakia on muutettu. Siihen saakka vaatimukset jätetään tutkimatta.

Kolmen ylituomarin käsityksen mukaan hallintolainkäyttölaissa olevaa säännöstä valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen prosessuaalisesta asemasta asiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä ja valitusoikeudesta tulisi selventää. Asianosaiskäsitetä ei muutoinkaan ollut erään mielipiteen mukaan laissa säädetty tyhjentävästi. Täsmennyksellä viranomaisen edustukseen myös suullisissa käsittelyissä parannettaisiin menettelyn sujuvuutta. Kun laissa ei tällä hetkellä ollut selkeää säännöstä, kuulemisesta ja sen

tavasta päättäminen kussakin yksittäisessä tapauksessa erikseen hankaloitettiin menettelyä ja aiheutti tavallaan tarpeetonta työtä.

Kolme ylituomaria piti tarpeellisena saada hallintolainkäyttölakiin omat säännökset todistajien kuulemisesta sen sijaan, että voimassa olevassa laissa sen tarkemmasta järjestämisestä viitattiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Tämä aiheutti epäselvyyttä menettelystä sekä hallinto-oikeudessa että asianosaisten keskuudessa. Kolme ylituomaria piti myös hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskevia säännöksiä puutteellisina ja täsmentämistä edellyttävinä. Erityisesti kaivattiin tarkempaa sääntelyä niistä edellytyksistä, joiden vallitessa suullinen käsittely tuli järjestää.

3.3 Muut haastattelut

Oikeusministeriön⁷⁴ edustajien mukaan yksi suurimpia hallinto-oikeuskentän ongelmia ministeriön näkökulmasta on työmäärän mahdollisimman tasainen jakautuminen eri hallinto-oikeuksille. Yksi keino tasata työtä olisi siirtää vireille tulevia ja vireillä olevia juttuja työtilanteen mukaan hallinto-oikeudesta toiseen. Siirrettäviä jutturyhmiä voisivat olla sellaiset suuren volyymin omaavat jutturyhmät, joissa ratkaisukäytäntö oli vakiintunutta.

Toisaalta olisi myös pohdittava, oliko tarpeen keskittää joitakin asia-ryhmiä käsiteltäviksi vain yhteen hallinto-oikeuteen niin kuin nykyisin on laita. Tarkastusajankohtana esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden autoverovalitusten takia ruuhkautunut tilanne oli kohtuuton. Välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uusimista pohtineen oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisen työryhmän määräaika päättyi maaliskuussa 2007, eikä se ollut siten antanut raporttiaan vielä haastattelua tehtäessä. Voimassa olevan autoverolain mukaan jokainen valitus käsiteltiin ensin tullipiirissä oikaisuasiana ja siirrettiin sitten hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, ellei valittajan vaatimuksia ollut oikaisumenettelyssä kokonaisuudessaan hyväksytty. Suurin osa oikaisumenettelyssä olleista asioista siirtyi tämän vuoksi automaattisesti jatkokäsittelyyn Helsingin hallinto-oikeuteen, vaikka valitus olisi osittain menestynyt ja valittaja olisi ollut valmis tyytymään päätökseen.

Oikeusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön yhteinen työryhmä ehdotti helmikuussa 2007 maaseutuelinkeinovalitusten siirtämistä hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi siten, että maataloustukivalitukset keskitettäi-

⁷⁴ Haastattelu oikeusministeriössä 5.10.2006.

siin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen ja porotalouden ja luontaiselinkeinojen sekä kolttalain tukia koskevat muutoksenhaut Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Uudistus toteutettaneen keskustelussa esitetyn mukaan siten, että maaseutuelinkeinovalitukset käsitellään kahdessa hallinto-oikeudessa.

Toinen suuri ongelma ministeriön kannalta ovat hallinto-oikeuksien toisistaan poikkeavat työtavat erityisesti, jos ne johtivat tehottomuuteen. Parhaiden käytänteiden omaksuminen olisi tärkeää saada hyväksytyksi hallinto-oikeuskentässä.

Noin 40 prosenttia hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on lain säännöksellä säädetty kiireellisiksi. Tämän prosenttiosuuden valossa oli selvää, että asioita ei voinut loputtomiin priorisoida ilman, että kaikki asiaryhmät kärsivät. Sen työryhmän työssä, joka oli nimetty seuraamaan yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa tehtyjen toimenpiteiden edistymistä niitä koskevien valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi, oli selkeästi tullut esille se, että hallinto-oikeus on kokonaisuus. Jos johonkin asiaryhmään kohdistettiin erityistoimia esimerkiksi käsittelyaikojen lyhentämiseksi tai joitakin juttuja muutoin priorisoitiin, merkitsi se, että toiset asiaryhmät välttämättä kärsivät. Tarkastuksessa tehdyissä hallinto-oikeuksien ylituomareiden haastatteluissa ilmenikin, että eri hallinto-oikeuksissa sinänsä tehokkaiksi osoittautuneita erityisjärjestelyjä maankäyttö- ja rakentamisasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi oli jouduttu purkamaan, koska muiden asiaryhmien tilanne oli alkanut kärsiä ja ruuhkautua.

Yleisellä tasolla merkittävä tekijä hallinto-oikeuksien jutturuuhkien vähentämiseksi olisi oikeusministeriön mukaan se, että oikeusturvaa annettaisiin asianmukaisin menettelyin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eli jo hallinnossa. Haastattelun jälkeen tammikuussa 2007 oikeusministeriö asetti toimikunnan kehittämään oikaisuvaatimusjärjestelmää hallinnossa.

*Oikeusministeriössä valmistui vuonna 2007 tutkimusstrategia*⁷⁵. Siinä todettiin muun muassa, että oikeuspoliittisessa tutkimuksessa oli runsaasti katvealueita, hallinnonalan tutkimustoimintaa oli lisättävä ja varattava siihen riittävät resurssit. Strategiassa todettiin vielä, että julkisen tutkimusjärjestelmän kehittämisessä on huolehdittava, että koko valtioneuvostoa hyödyttävät tutkimusalueet, kuten lainsäädäntötutkimus ja rikollisuustutkimus sekä kansalaisten oikeusturvaan liittyvä tutkimus, saavat riittävän painoarvon. Tämän ohella esitettiin, että Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen toimintaa tulisi vahvistaa ja laajentaa.

⁷⁵ *Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012, Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:21.*

Tutkimus- ja kehittämismenojen osuus budjetista oli vuonna 2004 koko valtioneuvoston piirissä noin 4,5 prosenttia. Oikeusministeriön hallinnonalalla se oli noin 0,24 prosenttia. Tällaisella panostuksella ei pystytty tuottamaan riittävästi tutkimusta päätöksenteon ja suunnittelun pohjaksi. Lisää varoja tarvittaisiin sektoritutkimuksen tarpeita varten oikeusministeriön sitomattomaan määrärahaan sekä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen resurssien merkittäväksi lisäämiseksi. Tiedon strateginen arvo oli viime vuosina merkittävästi kasvanut, mutta oikeusministeriöllä ei ollut resursseja eikä mahdollisuuksia tuottaa empiiristä tietoa resurssienjaon ja ohjauksen pohjaksi ja tehokkuuserojen selvittämiseksi. Eduskunnan lakivaliokunta oli useissa lausumissaan puuttunut niihin tiedon puutteisiin, joita oikeusministeriön hallinnonalalla oli, mutta tutkimukseen tarvittavat määrärahalisäykset ovat toistaiseksi kaatuneet valtiovarainministeriössä⁷⁶.

"Suunnitelmallinen toiminta, tulosohtaus sekä tuottavuusohjelma edellyttävät tietoa toiminnan vaikutuksista ja vaikuttavuudesta. Hallitusten esitysten vaikutusarvioinnin korostunut merkitys lisää tutkimustiedon tarvetta. Tutkimustieto antaa myös eduskunnalle paremmat mahdollisuudet käydä yhteiskunnallisesti orientoitunutta keskustelua asioiden vaikutus-suhteista ja valittavista ratkaisuksista. Valmiudet tutkimustiedon hyväksikäytön lisäämiseen ovat kasvaneet, mutta laajat katvealueet tutkimuksessa vaikeuttavat tämän tehtävän toteuttamista. Näitä katvealueita on kaikilla oikeusministeriön politiikka-alueilla."⁷⁷ Strategian mukaan tietojen saataavuutta oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmistä tulee lisätä, samoin analyysejä näistä tiedoista, jotta pysyvät tietotarpeet voidaan jatkuvasti täyttää.⁷⁸

Oikeusministeriössä haastateltujen mukaan käräjäoikeuksissa käytössä olevilla painokertoimilla päästiin hyvin tulosohtauksen edellyttämään tasapuoliseen määrärahojen jakoon, mutta todellista työmäärää tai työn kohdentumista eri asiaryhmiin ne eivät kuitenkaan mitanneet. Tämän vuoksi niitä ei ollut oikeusministeriössä kehitteillä hallinto-oikeuksia varten. Niiden avulla ei saataisi lisäarvoa nykyisin tulosohtauksessa ja muussa johtamisessa hyödynnettäviin hallinto-oikeuksista saataaviin toiminnallisen tason vertailutietoihin. Tarkat ja luotettavat tilastot ovat nykyisin saataavilla esimerkiksi käsittelyajoista ja henkilöstön määrästä. Vaikka myös hallinto-oikeuksien toiminnallista tehokkuutta ja käsittelyaikoja koskevat tiedot olivat esimerkillisellä tasolla, vaikuttavuuden mittaami-

⁷⁶ *Haastattelu oikeusministeriössä* 6.6.2007.

⁷⁷ *Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012, Oikeusministeriön toiminta ja hallinto* 2007:2, s. 29.

⁷⁸ *Sama*, s. 31.

sessä oli ongelmia koko hallinnonalalla.⁷⁹ Vuonna 2007 toteutetussa oikeusturvapolitiikan vaikuttavuus -projektissa⁸⁰ tuli selkeästi esille se, että oikeusministeriön hallinnonalalta puuttui sellainen empiirinen tutkimus, jolla kartoitettaisiin oikeusturvan tasossa tapahtuvia muutoksia. Tällaisia tietoja oli rikollisuudesta ja kriminaalipolitiikasta, mutta vastaavia tietoja siviilioikeudellisen tai hallinto-oikeudellisen oikeusturvan tasosta ei ollut olemassa. Toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamista varten olisi tarvetta luoda projektissa kokeiltua tarkempi mittaristo, ja tällainen työ soveltuisi tehtäväksi Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa⁸¹.

*Korkeimman hallinto-oikeuden edustajat*⁸² korostivat käydyssä keskustelussa sitä, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle perustuslaissa säädetty valvontatehtävä oli kaikkien sen hallintotuomioistuinten koskevien toimien, kuten korkeimman hallinto-oikeuden käynnistämisen hallintotuomioistuinten yhteistyön, pohjalla. Yhteistyössä oli koko ajan otettava kuitenkin huomioon tuomioistuinten oikeusasteellinen riippumattomuus. Viimeaikaisia toimia ovat olleet lainkäytön valvonnan kehittämistä koskenut hanke ja sen pohjalta käynnistetty järjestelmällinen laatu-yhteistyö. Kahdelta viimeiseltä vuodelta on korkeimmassa hallinto-oikeudessa kerätty sovitun mukaisesti hallintotuomioistuinten päätöksiä koskevaa laatu-tietoa sinne tehtyjen muutoksenhakujen pohjalta. Samaa työtä oli tehty hallinto-oikeuksissa korkeimman hallinto-oikeuden muutoksenhakuihin antamien ratkaisujen johdosta. Koska esiin nousseiden tapausten lukumäärä korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vain noin parikymmentä vuodessa, ei toistaiseksi ollut katsottu tarkoituksenmukaiseksi käsitellä aineistoa. On mahdollista, että tällainen tilaisuus järjestettäisiin vuoden 2008 aikana, mutta sen muodosta tai aineiston käsittelytavasta ei vielä ollut olemassa päätöksiä.

Mainitun yhteistyöprojektin pohjalta korkein hallinto-oikeus on vuodesta 2005 lähtien pyrkinyt järjestämään vuosittain kaksi hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokousta. Hallintotuomioistuinpäivä on järjestetty vuosittain. Yhteistyöprojektissa päätetyn mukaisesti hallintotuomioistuinten päällikkötuomarit nimesivät ensimmäisen kerran vuodeksi 2006 hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmän, johon kuului myös edustaja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Koulutustyöryhmä on järjestänyt vierailuja eräiden hallinnonalojen virastoihin, keskustelu- ja koulutustilai-

⁷⁹ *Sähköpostivastaukset kysymyksiin 24.9.2007.*

⁸⁰ *Oikeusturvapolitiikan vaikuttavuus -projektin loppuraportti, oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:23.*

⁸¹ *Sähköpostivastaukset kysymyksiin 24.9.2007.*

⁸² *Haastattelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa 24.10.2006.*

suuksia sekä neuvottelupäiviä ajankohtaisista aiheista. Marraskuussa 2007 järjestetyssä päätösten perusteluja koskeneessa neuvottelupäivässä korkeimman hallinto-oikeuden edustajan keskustelupuheenvuoroissa oli käsitelty myös osittain lauluhankkeessa kerättyä tietoa. Koulutustyöryhmä on antanut vuosittain selostuksen toiminnastaan päällikkötuomarikokoukselle⁸³.

Korkein hallinto-oikeus on muutaman vuoden ajan ollut kokoaikaisesti läsnä oikeusministeriön ja hallintotuomioistuinten välisissä tulosneuvotteluissa. Vuodesta 2005 se on ollut mukana myös hallintotuomioistuinten päällikkötuomareiden ja oikeusministeriön edustajien käymissä niin sanotuissa sektorineuvotteluissa. Nämä tilaisuudet ovat antaneet korkeimmalle hallinto-oikeudelle erinomaisen käsityksen hallinto-oikeuksien tilanteesta, vaikka sen rooli niissä ei ollut ollut millään lailla aktiivinen. Korkein hallinto-oikeus on vuosittain järjestänyt alkuvuodesta hallintotuomioistuinten edustajien kanssa tavoite- ja kehityskeskustelut, joissa on käsitelty edellisen vuoden toimintaa sekä tulevan toiminnan tavoitteita ja keinoja niiden saavuttamiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa korkein hallinto-oikeus katsoo, että yhtenä ongelmana tulosneuvotteluissa oli se, että alemmille hallintotuomioistuimille ohjautuvat määrärahat eivät ole omalla momentillaan. Hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutusoiden oma yhteinen momentti olisi suunnittelun ja raportoinnin kannalta merkittävä parannus.

Kun suurimmat hallinto-oikeuksien ongelmat liittyivät käydyn keskustelun mukaan käsittelyaikoihin ja niiden alueellisiin eroihin, oli edellä mainitussa, korkeimman hallinto-oikeuden käynnistämässä hallintotuomioistuinten yhteistyöprojektissa pyritty nostamaan käsittelyaikanäkökulma entistä paremmin esille. Keskimääräinen käsittelyaika on liian yleinen seurannan kohde. Helsingin hallinto-oikeuden tiedot dominoivat sitä ensinnäkin sen johdosta, että Helsingissä on käsitelty eniten niin sanottuja massavalituksia, ja toiseksi sen vuoksi, että siellä on samalla käsitelty myös vaikeimmat ja laajimmat eri asiaryhmien jutut maassa. Asia oli ongelmallinen senkin vuoksi, että kun johonkin asiaryhmään keskityttiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi, kärsivät muut asiaryhmät ja kokonaisuus. Asianosaisen kannalta merkitsevintä on asian kokonaiskäsittelyaika, johon kuuluu myös se aika, mikä asian käsittelyyn oli kulunut hallinnossa. Korkein hallinto-oikeus on linjannut omaa rooliaan siten, että se voi ottaa esiin niin

⁸³ *Puhelinkeskustelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa 3.1.2008 sekä Hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmän toiminta vuonna 2006.*

sanottuja hyviä käytänteitä ja toisaalta nostaa esiin menettelyitä, jotka vaatisivat kehittämistä.

Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä jutun haltuunotto heti sen viireille tulon jälkeen on tärkeää, ja erityisesti siihen tulisi hallinto-oikeuksien kohdentaa voimavaroja. Tarve tuomareiden ja esittelijöiden erikoistumiseen on nykyään myös ilmeinen. Hallinto-oikeudet ovat kuitenkin hyvin erikokoisia, jolloin pienimmissä ei erikoistumiseen juuri ole mahdollisuuksia.

Korkein hallinto-oikeus suhtautui varoen henkilöstörakenteen muuttamiseen tuomaripainotteiseen suuntaan, eikä Hämeenlinnan kokeilun kaltainen tilanne ole sen mielestä välttämättä tavoiteltavin päämäärä. Tuomaripainotteisuudesta saattaa olla lopputuloksena, että vain yksi tuomari eli jutun valmistellut ja esitellyt tuomari oli tosiasiansa tutkinut sen, eivätkä muut tuomarijäsenet paneutuneet juttuun yhtä huolellisesti kuin esittelijä-vetoisessa toimintatavassa. Tällöin jäävät kollegiaalisuuden edut saavuttamatta. Hallinto-oikeusprosessi on asianosaisille edullinen prosessimuoto, jossa virallisperiaatteen takia ei ole asianajajakakkoa ja jossa kollegiaalinen päätöksentekojärjestelmä takaa osaamisen. Mitään syytä alkaa murentaa toimivaa hallinto-oikeusjärjestelmää ja sen takaamaa muutoksenhakumenettelyä sanotulla keinolla ei ole. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei siten nähty tarpeelliseksi muuttaa hallintolainkäyttölakia tai laajentaa muutoksenhakulupajärjestelmää.

Oikea keino parantaa oikeusturvaa ja lyhentää käsittelyaikoja olisi saada hallinto toimimaan oikein ja laillisesti niin, ettei muutoksenhakuun tarvitsisi ryhtyä. Kaikkien asiaryhmien hajauttaminen käsiteltäviksi kaikkiin hallinto-oikeuksiin nykyisten yksinomaisten käsittelypaikkojen asemesta tulisi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan olla tavoitteena. Sen toteuttaminen merkitsisi kuitenkin ongelmia, jotka johtuvat siitä, että resurssit olisi samalla jaettava uudelleen.

Yhteistyö korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeusministeriön välillä on ollut hyvää. Huomioon ottaen oikeusministeriön käytettävissä olevat resurssit se on onnistunut kohtuullisesti tulosohjaus- ja tulosneuvotteluprosessissa sekä ohjauksessa yleensä. Tulosohjauksessa vuosi on kuitenkin liian lyhyt aika, ja siksi korkeimman hallinto-oikeuden mielestä tulisi ottaa esille kysymys ohjauskauden pidentämisestä kahteen vuoteen. Sen sijaan oikeusministeriön tukipalvelut, esimerkiksi tietotekniset ratkaisut ja palvelut, eivät ole olleet toimivia.

Oikeusministeriön järjestämän koulutuksen suhteen hallintolainkäyttö ja hallinto-oikeudet ovat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan olleet huomionnassa asemassa verrattuna yleisiin tuomioistuimiin. Lisäksi koulutus on painottunut siihen osaan lainsäädännöstä, joka on valmisteltu oikeusministeriössä. Substanssiministeriöissä valmistellusta lainsäädännöstä ei

ole ollut riittävästi koulutusta. Muutoinkin lainsäädännön laatimisen sektoroituneisuus substanssiministeriöille on ongelma, koska tällöin lainkäyttöön ja muutoksenhakuun liittyvät vaikutukset jäävät usein riittävästi selvittämättä⁸⁴.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa korkein hallinto-oikeus korostaa, että oikeusministeriön järjestämä koulutus erityisesti kanslian henkilökunnalle on ollut riittämätöntä.

Suomen Kuntaliiton lakiasiainosaston edustaja⁸⁵ totesi haastattelussa, että Kuntaliitto lähinnä avustaa kuntia hallinto-oikeudessa vireillä olevien asioiden hoitamisessa, mutta suoraa kosketusta hallinto-oikeuksiin ja niiden prosessiin Kuntaliitolla ei juuri ole ollut. Liiton lakiasiainosasto on keskittynyt kunnallisvalituksiin, jolloin hallintovalitukset ovat jääneet kokonaan sen tehtäväkentän ulkopuolelle. Hallintovalituksia on hoidettu muilla osastoilla. Kunnat ovat ottaneet yleensä yhteyttä vasta valituksen tekemisen jälkeen ja halunneet tietää, mihin niiden tulisi valitusasiassa kiinnittää huomiota. Kuntaliitossa toivottaisiin yhteydenottojen aikaistamista, jotta valituksen hoitamisessa ei asiasäällön kannalta oltaisi myöhässä, niin kuin nyt useimmiten tapahtuu.

Yksi yleisen tason huomio hallinto-oikeuksien toiminnasta oli haastattelutavan mukaan kuitenkin selkeästi tehtävissä: kun hallintolainkäyttölain mukainen menettely on väljä ja sääntelemätöntä, tulisi hallinto-oikeuksien ohjata ja johtaa prosessia. Tällä hetkellä hallinto-oikeudet eivät ohjanneet tai johtaneet käsittelyä. Tämä ilmeni erityisen hyvin kunnallisvalituksissa, jotka olivat usein valittajien itsensä kirjoittamia. Valituksen ytimeen oli vaikea päästä, eikä osapuolille muodostunut käsitystä siitä, mitkä olivat hallinto-oikeuden mukaan ne tärkeimmät oikeuskysymykset, joihin tulisi vastata. Näytön esittämisessä tilanne oli sama. Kun kunnallisvalituksissa oli sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuuskysymyksiä, ei vastauksen antaja tiennyt, mikä tuomioistuimen käsityksen mukaan olisi oleellista, mikä ei. Oleelliset ja asian ratkaisulle tärkeät asiat on jouduttu itse poimimaan valituksesta ja asiakirjoista ja tekemään tavallaan hallinto-oikeuksille kuuluvaa työtä. Toistaiseksi sellaista välipäätöstä, jossa hallinto-oikeus olisi ohjannut asianosaisia vastineen tai vastauksen antamisessa, ei ole ollut lakiasiainosastolla esillä. Käsiteltävinä olleissa asioissa oli annettu vain hallinto-oikeuksien vakimuotoinen välipäätös, ja asiakirjoihin oli liitetty jutussa siihen mennessä kertynyt asiakirja-aineisto.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö katsoo, että hallinto-oikeuksissa tulee kiinnittää entistä konkreetti-

⁸⁴ Haastattelu korkeimmassa hallinto-oikeudessa 24.10.2006.

⁸⁵ Haastattelu Suomen Kuntaliitossa 31.5.2007.

semmin huomiota aineellisen prosessinjohton tärkeyteen ja sen myötä prosessin eri osapuolten tasaveroiseen kohteluun. Ministeriö on vuoden 2007 joulukuussa aloittanut hallintolainkäytön prosessikoulutuksen, jonka on tarkoitus tukea tätä kehitystä.

Kun kyse on kunnallisvalituksista, on hallinto-oikeuksien ratkaisuisa huomio keskittynyt erityisesti siihen, ovatko hallinto-oikeudet ylittäneet niille kuuluvan harkintavallan rajoja suhteessa kunnalliseen itsemääräämisoikeuteen. Korkein hallinto-oikeus on päätöksillään ohjannut hallinto-oikeuksia siihen, että päätöksissä esitetään vain yleiset puitteet, joiden sisällä kunnan tulee valituksen hyväksymisen johdosta muuttaa päätöstään. Tätä linjaa ovat useimmat hallinto-oikeudet noudattaneetkin.

Toinen yleisen tason ongelma, joka johtuu uudesta lainsäädännöstä ja sen alan laajenemisesta, on hallinto-oikeuksien tutkimisvallan rajojen määrittäminen. On nimittäin entistä vaikeampaa selvittää, tulee asia käsitellä kuntalain järjestyksessä vai onko asiasta säädetty sitä uudemmassa erityislaissa. Yksi esimerkki oli työlainsäädännöstä. Voiko työsuhteeseen ottamista koskevaa valitusasiaa käsitellä hallinto-oikeudessa kunnallisvalituksena vai olisiko riita yksityisoikeudellista työsopimusta koskevana käsiteltävä yleisessä alioikeudessa? Rajanveto eri tapausten välillä saattaa olla hyvin hankalaa. Toinen esimerkki olivat kansalaisten kunnalle esittämät korvausvaatimukset. Tulisiko ne käsitellä hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana vai yleisessä alioikeudessa?

Päätösten täytäntöönpano on kaiken kaikkiaan hankala kysymys, ja siitä on säädetty hyvin vähän. Kuntalaissakin todetaan vain, että päätös voidaan panna täytäntöön, ellei se tee muutoksenhakua merkityksettömäksi. Tarkemman sääntelyn ongelmana on täytäntöönpanoa koskevan säännösten mahdollinen käyttäminen asian pitkittämistarkoituksiin. Valituksenalaisen päätöksen antaneen viranomaisen asemaa koskeva epämääräisyys on haitta, mutta sellaista keskustelua ei kunnallishallinnossa ole käyty, että hallintolainkäyttölain soveltamisalaa tulisi laajentaa sellaisille alueille, joilla se nykysäännösten mukaan ei ole sovellettavissa, esimerkiksi viranomaisten passiivisuustilanteissa. Oikaisumenettelyn käytön laajentaminen on sekä kuntalain mukaan käsiteltävissä asioissa että muutoinkin hallinnossa hyvä tavoite, vaikka se merkitsee lisävaihetta, ennen kuin kuntalainen pääsee asiassaan tuomioistuimeen.

Kun kunnat ovat usein pieniä, niissä ei aina ole riittävästä asiantuntemusta käsittelemään kunnallishallinnossa vireille tulevia asioita. Kun virkamiesesittelyjärjestelmä ja asioiden hoitaminen ja esitteleminen virkavastuulla tulivat aikanaan kunnallishallintoon, merkitsivät ne tosin parannusta tilanteeseen, mutta kehitettävää on edelleen paljon. Tärkeää tietenkin olisi, että hallinto toimisi alusta alkaen moitteettomasti ja hyvin niin, ettei muutoksenhakuun olisi aiheetta.

3.4 Hallinto-oikeuksien sähköinen kysely

Luvussa 2.3 todettiin, että sähköisessä kyselyssä annetuista vastauksista vain eräisiin hyvin harvoihin kysymyksiin tai asioihin oli löydettävissä selkeän enemmistön käsitys asiasta. Useimmiten vain muutama vastaaja esitti samansisältöisen käsityksen kysytystä asiasta tai nosti esiin samankaltaisia asioita. Vastaukset jäivät siis yksittäisiksi ilman, että niistä olisi ollut muodostettavissa yleisiä käsityksiä. Tästä huolimatta on tässä luvussa nostettu esiin yksittäisiksikin jääneitä käsityksiä, koska niillä voi olla yleistä merkitystä. Lisäksi ne kertovat osaltaan hallinto-oikeuksissa olevien näkemysten moninaisuudesta. Koska vastaukset käsiteltiin vastaajaryhmittäin, sama asia voi tulla esille useamassakin kohdassa. Samaan johti myös se, että eri vastaajat vastasivat kysymyksiin joskus hyvinkin eri tavoin.

3.4.1 Ylituomarit ja jaostojen puheenjohtajat

Tässä ryhmässä kaikkiaan 30 vastaajaa vastasi kyselyyn. Vastaajista 25 prosenttia työskenteli ylituomarina ja 75 prosenttia jaoston puheenjohtajana. Vastaajista oli Helsingin hallinto-oikeudesta 23,3 prosenttia, Turun ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta 16,7 prosenttia kummastakin, Kuopion hallinto-oikeudesta 13,3 prosenttia, Vaasan ja Kouvolan hallinto-oikeudesta 10 prosenttia molemmista, Oulun hallinto-oikeudesta 6,7 prosenttia sekä Rovaniemen hallinto-oikeudesta 3,3 prosenttia. Vastaajista 85,7 prosenttia oli työskennellyt hallinto-oikeudessa ja sitä edeltäneessä lääninoikeudessa yli 20 vuotta. Nykyisessä tehtävässään vastaajista 50 prosenttia oli työskennellyt alle viisi vuotta.

Tulosohjaus ja oikeusministeriö sekä korkeimman hallinto-oikeuden rooli

Vastaajien käsitys *oikeusministeriön suoriutumisesta hallinto-oikeuksien tulosohjauksessa* oli melko myönteinen. Useimmat vastasivat ministeriön selviytyneen olosuhteisiin nähden hyvin tai kohtuullisesti. Kriittisinä huomioina esitettiin muun muassa, että tulosohjausjärjestelmä oli muodollinen ja siinä ei pohdittu kehittämisen kannalta ydinkysymyksiä. Tulosohjauksessa ei erään esitetyn mielipiteen mukaan otettu huomioon juttupohjaista eroa eri hallinto-oikeuksien välillä eikä hallinto-oikeuksien erityisongelmia.

Pääosassa vastauksista oltiin sitä mieltä, että *tulosohjaus oli oman hallinto-oikeuden kannalta* toiminut hyvin. Kriittisinä huomioina esitettiin muun muassa, että oikeusministeriö tarvitsisi muitakin seurantavälineitä ja

mittareita kuin juttumäärä ja käsittelyaika. Ohjaus tapahtui erään vastaajan mukaan liian karkealla tasolla ja suosi helposti tehotonta työskentelyä. Painotettujen työmäärien puuttuminen oli hänen mukaansa puute, eikä tuottavuusluvuilla voinut tehdä relevantteja vertailuja eri hallinto-oikeuksien välillä. Erään toisen vastaajan mukaan monet tärkeät asiat olivat jääneet tulosohtausjärjestelmän ulottumattomiin. Muutamat vastaajat olivat sitä mieltä, että tulosneuvottelut olivat paljolti näennäisiä ja keskittyivät liikaa määriin laadun kustannuksella. Eräiden vastaajien mukaan hyvästä menestyksestä rangaistiin virkoja vähentämällä.

Korkein hallinto-oikeus oli 11 vastaajan mielestä selviytynyt hyvin lainkäytön valvontatehtävästään. Vastaajat katsoivat, että se oli viime vuosina terävöittänyt ohjaustaan, mistä esimerkkinä mainittiin koulutus- ja keskustelutilaisuudet, ylituomarikokoukset ja vuosittaiset hallintotuomioistuinpäivät sekä laatuhanke. Näitä vastaajia kriittisemmin suhtautuneet vastaajat toivat esiin muun muassa sen, että hallinto-oikeuskohtaisen suoran palautteen saaminen olisi hyväksi ja että niukkojen päätöspäätöseluiden vuoksi palaute jäi usein arvailujen varaan. Erään vastaajan mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ollut reaalityöön pohjaavaa käsitystä hallinto-oikeuksien todellisesta tilanteesta, eikä se todellisuudessa ollut kiinnostunut hallinto-oikeuksien prosessin kehittämistä.

Korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallinto-oikeuksien tulosohtauksessa ei 11 vastaajan mielestä tule muuttaa nykyisestä mitenkään. Viisi vastaajaa esitti, että korkeimman hallinto-oikeuden tulisi olla laatuun liittyvissä asioissa nykyistä aktiivisempi ja sen roolia tulisi laatuasioissa korostaa entisestään. Kahden vastaajan mielestä korkeimmalla hallinto-oikeudella tulisi olla enemmän kanssakäymistä hallinto-oikeuksien kanssa samoin kuin tiedottamista suoraan yksittäiseen hallinto-oikeuteen sitä koskevien korkeimman hallinto-oikeuden päätösten johdosta.

Tulosjohtaminen omissa hallinto-oikeudessa

Tulostavoitteiden asettamisprosessissa ei hallinto-oikeuksissa vastausten perusteella ollut oleellisia eroja. Ylituomarin / hallintopäällikön tai kanslian valmistelun pohjalta tulostavoitteita käsiteltiin johtoryhmässä / yhteistoimintajohtoryhmässä tai henkilöstökokouksessa. Ylituomarin neuvottelua ja sovittua tulostavoitteista oikeusministeriön kanssa menettely vaihteli sen suhteen, mille tasolle tulostavoitteet hallinto-oikeudessa jaettiin.

Neljässä hallinto-oikeudessa ylituomari jakoi *tavoitteet* kullekin jaostolle, minkä jälkeen jaostojen puheenjohtajat jakoivat tavoitteet edelleen henkilökohtaisiksi tavoitteiksi. Yhdessä hallinto-oikeudessa oli vastausten mukaan luovuttu varsinaisista henkilökohtaisista tulostavoitteista, vaikkakin ne olivat olemassa ohjeellisesti, ei-dokumentoidusti.. Kahdessa hallin-

to-oikeudessa tulostavoitteet olivat voimassa vain koko hallinto-oikeuden tasolla. Yhdessä ne jaettiin esittelijäryhmäkohtaisesti, mutta ei siis henkilökohtaisesti tai jaostokohtaisesti. Niissä hallinto-oikeuksissa, joissa ylituomari jakoi tulostavoitteet jaostoille, riippui pääosin jaoston puheenjohtajasta, jaettiin ne edelleen henkilökohtaisiksi tavoitteiksi.

Henkilökohtaiset tavoitteet asetettiin tuomariesittelijöille, hallinto-oikeussihteereille tai muille esittelijöinä toimiville. Muille hallinto-oikeustuomareille ei vastausten mukaan tavoitteita asetettu lukuun ottamatta yhtä hallinto-oikeutta, jossa yhdessä jaostoista tulostavoitteet asetettiin tarkastavan tuomarin ja esittelijän muodostamalle työparille.

Esimies-alaiskeskusteluja / kehityskeskusteluja käytiin 27 vastaajan mukaan. Yhden vastauksen mukaan hallinto-oikeudessa ei keskusteluja ollut käyty virallisesti organisoituina vuosiin, ja kahden mukaan keskustelujen käyminen oli päätetty aloittaa. Keskustelut käytiin osin eri tavoin, mutta useimmiten ylituomari kävi esimies-alaiskeskustelut jaostojen puheenjohtajien ja hallintopäällikön kanssa ja jaostojen puheenjohtajat jaostojensa henkilökunnan kanssa. Niissä hallinto-oikeuksissa, joissa oli hallintopäällikkö, hän kävi keskustelut kansliaan sijoitetun henkilöstön kanssa, muutoin nämä keskustelut kävi ylituomari.

Sellaisiakin vastauksia annettiin, että jaostojen puheenjohtajat kävivät esimies-alaiskeskustelut vain siihen halukkaiden alaistensa kanssa tai että ylituomari ei ollut käynyt keskusteluja lainkaan jaostojen puheenjohtajien kanssa. Yhdessä vastauksessa kerrottiin, että ylituomari keskusteli hallinto-oikeussihteerien ja esittelevien notaarien kanssa, kun taas jaoston puheenjohtaja esittelevien tuomareiden kanssa. Samassakin hallinto-oikeudessa saattoivat menettelytavat keskusteluissa olla erilaisia eri jaostoissa.

Hallinto-oikeuden johtaminen

Kuuden vastaajan mielestä ylituomarilla oli käytössään kaikki tarpeelliset johtamisen välineet. Muut vastaajista toivat esiin puutteita. Suurimpana näistä pidettiin nimitysvallan puutetta määräaikaisissa hallinto-oikeustuomarin ja hallinto-oikeussihteerin viroissa. Kuusi vastaajaa toi esiin palkitsemismahdollisuuksien puutteen, ja kolme vastaaja katsoi, että mahdollisuudet johtaa hallinto-oikeustuomareita puuttuivat.

Johtoryhmän merkitys todettiin pääsääntöisesti suureksi käytännön johtamisessa, vaikka se ei päättänytäkään muusta kuin lausunnon antamisesta tuomarivalintalautakunnalle. Erään vastaajan mukaan johtoryhmään olisi syytä tuoda nykyistä enemmän asioita. Eräs vastaaja oli sitä mieltä, että koko johtoryhmän ja sen jäsenten juridinen ja tosiasiallinen asema tulisi selventää säädöksiin. Erään toisen mielipiteen mukaan johtoryhmässä tulisi

käsitellä vielä enemmän yhteisiä toimintatapoja. Myös valmisteluvastuun jakaminen, kokousten keston lyhentäminen ja parempi tiedottaminen mainittiin eräässä vastauksessa johtoryhmän toiminnassa parannettavina asioina.

Kysyttäessä *johtamisen mahdollisia puutteita tai ongelmia* kaksi asiaa tuli mainituiksi useammassa kuin yhdessä vastauksessa. Neljä vastaajaa katsoi, että vuorovaikutuksessa johdon ja henkilöstön välillä sekä tiedottamisessa ja vuoropuhelussa yleensä olisi parannettavaa. Erityisesti pidettiin tärkeänä sitä, että henkilöstön käsitykset välittyisivät entistä paremmin johdon tietoon. Kolme vastaajaa piti jaostojen itsenäistä asemaa ongelmallisena, jos niistä kehittyi "erillisiä hallinto-oikeuksia" hallinto-oikeuden sisälle. Näistä vastaajista erään mukaan ylituomarin vähäinen läsnäolo työpaikalla edisti tällaista kehitystä. Ongelmina mainittiin muun muassa myös se, että jaostojen puheenjohtajille jäi liian vähän aikaa varsinaiseen johtamiseen, työnjaon osittainen epätasaisuus sekä vaikeudet tuomareiden käskyttämisessä esimerkiksi aikataulujen pitämiseksi. Erään vastauksen mukaan ylituomari oli kaukana toiminnan operatiivisesta johtamisesta ja vastuusta, koska ne todellisuudessa pääosin olivat jaostoilla ja niiden puheenjohtajilla. Näiden juridinen asema oli kuitenkin selkiytymätön.

Yleisesti ottaen vastaajat olivat sitä mieltä, että *jaostojen puheenjohtajien asema ja merkitys* hallinto-oikeuden johtamisessa ja tuloksen saavuttamisessa ovat nykyisin tärkeitä. Jaostojen puheenjohtajat vastaavat jaostonsa tavoitteiden saavuttamisesta ja töiden järjestelystä. Tässä tehtävässä he ovat sangen itsenäisiä. Useat vastaajista totesivat kuitenkin, että jaostojen puheenjohtajien muodollinen asema ja toimivaltuudet olivat epäselvät. Ylituomari on määrännyt puheenjohtajan tehtävänsä ja määrittänyt samalla hänen toimivaltuutensa. Tehtävä ja asema ovat näin ollen olleet täysin ylituomarin varassa.

Kahdeksan vastaajista oli sitä mieltä, että puheenjohtajan asemaa tulisi lain säännöksiin selkiyttää, kun taas viisi vastaajista piti roolia selkeänä. Kuuden vastaajan mielestä jaoston puheenjohtajan roolissa ei ollut kasvatamisen varaa, ja kaksi piti roolia sopivana.

Jaostojen johtamisesta lausuttiin muun muassa, että puheenjohtaja vastasi jaoston määrällisten ja laadullisten tavoitteiden saavuttamisesta, työmenetelmien kehittamisestä, lainkäytön yhtenäisyydestä jaostollaan ja niin edelleen. Hallintoasioiden määrä jaostoissa oli kaiken kaikkiaan kasvanut huomattavasti. Juttumäärien kasvaessa johtamiseen tarvittavaa aikaa oli vaikea irrottaa. Eräs vastaaja totesi, että ajan puutteen takia jaoston johtaminen ja toiminnan valvonta kärsivät jonkin verran. Pari vastaajaa puolestaan totesi, että jokainen jaoston jäsen, puheenjohtaja mukaan lukien, tulisi valjastaa mahdollisimman tarkoin lainkäyttötehtäviin ja että puheenjohtajalla oli yhä enemmän työnjohtajan rooli. Muutamat vastaajat toivat

esiin sen, että jaoston puheenjohtajalla oli vastuu, mutta hänellä ei ollut mahdollisuuksia vaikuttaa jaostonsa resursseihin tai käsiteltäviin asioihin, joista päätti ylituomari. Eräs vastaaja otti esiin kysymyksen puheenjohtajan tehtävän muuttamisesta viraksi. Samalla eräät vastaajat korostivat sitä, että puheenjohtajalle oli annettava selkeä ja itsenäinen rooli selkiyttämällä hänen juridista asemaansa ja toimivaltuuksiaan. Ne eivät vastaa nykyistä tilannetta. Pari vastaajaa korosti jaoston puheenjohtajan olevan vastuussa myös jaostonsa ilmapiiristä.

Kysymykseen, mitä *toimivaltaa ja tehtäviä jaostoille* oli hallinto-oikeudessa delegoitu, vastaajat totesivat, että jaostoilla oli itsenäinen asema lainkäyttötehtävässään ja ne huolehtivat tällä alueella kaikista työjaollisista ja työnjohdollisista tehtävistä. Jaostot vastasivat tulostavoitteiden saavuttamisesta ja päättivät itsenäisesti siitä, millä keinoin se tapahtui. Eräs vastaaja totesi, että jaoston puheenjohtajan rooli korostui senkin tähden, että hallinto-oikeustuomareille ei asetettu tulostavoitteita, vaan asia jäi puheenjohtajan tosiasiallisen toiminnan varaan. Hänellä ei kuitenkaan ollut selkeitä työnjohdollisia valtuuksia käytettävissään, ja hänen oma juridinen asemansa oli epäselvä.

Yksittäisten työntekijöiden suoriutumista tehtävistään ja tulostavoitteiden saavuttamista valvoivat ylituomari tahollaan ja jaostojen puheenjohtajat seuraamalla jaostojensa tilannetta kuukausittain. Seuranta varten hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmästä tulostettiin kuukausittain erilaisia, muun muassa esittelijäkohtaisia tilastoja. Tilastoista seurattiin myös säännöllisin välein vanhimpien, useimmiten yli vuoden vireillä olleiden, juttujen vaihetta. Yleensä jaoston tavoitteiden toteutumisesta keskusteltiin jaostokokouksissa, ja tulostavoitteiden saavuttamisen tilannetta käsiteltiin myös hallinto-oikeuksien johtoryhmissä. Eräässä hallinto-oikeudessa oli alettu tulostaa tilastot myös esittelijöiden tarkastaville hallinto-oikeustuomareille jättämistä, yli vuoden vireillä olleista jutuista. Eräässä hallinto-oikeudessa oli ylituomarin haastattelulausunnon mukaan käytössä seurantamalli, jossa esittelijäkohtaisesti määrävälein seurattiin, miten sovittujen tulostavoitteiden saavuttamisessa oli edetty. Seurannassa laskettiin olemassa olevan tilanteen pohjalta esittelijäkohtainen ennuste siitä, millainen tulostavoitteiden saavuttamisen tilanne olisi vuoden lopussa, jos työtahti säilyisi samana. Samalla seurattiin kunkin esittelijän vanhojen juttujen määrää ja niiden etenemistä. Kun tämä tapahtui jaostokohtaisesti, oli ylituomarin mukaan mahdollista ottaa huomioon jaostokohtaiset ja juttukohtaiset erot, esimerkiksi juttujen laatu ja laajuus.

Vastausten mukaan jaostojen puheenjohtajat seurasivat tilannetta jatkuvasti ja ryhtyivät toimenpiteisiin, jos *yksittäisen työntekijän työt ruuhkautuivat* tai työn tekemisessä ilmeni muita ongelmia. Asiasta keskusteltiin asianomaisen henkilön kanssa ja pyrittiin selvittämään ongelmien syyt.

Tilanteen korjaamiseksi voitiin kyseisiin tehtäviin ohjata apuvoimia tai juttuja voitiin jakaa uudestaan esittelijöiden kesken. Esittelyrooteleiden tiilapäinen keventäminen jaoston sisällä, työnjaon muuttaminen tai ruuhkan purkaminen ryhmätyönä voivat myös tulla kysymykseen. Eräiden vastausten mukaan hallinto-oikeudessa oli niin sanottuja liberoja, jotka tarpeen vaatiessa ottivat ruuhkautuneita juttuja hoitaakseen. Liberona voi olla myös hallinto-oikeustuomari. Muutamassa vastauksessa tuotiin esille, että aputoimet heijastuivat helposti muihin asiaryhmiin niin, että nekin alkoivat hetken kuluttua ruuhkautua.

Suurin osa vastaajista piti tarjolla olevaa *ammattillista koulutusta* riittävänä. Yleensä hallinto-oikeuksista osallistuttiin oikeusministeriön järjestämiin koulutustilaisuuksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden, yliopistojen, Suomen Kuntaliiton ja eri viranomaisten järjestämät koulutustilaisuudet mainittiin eräissä vastauksissa. Yhdessä hallinto-oikeudessa olivat eräät hallinto-oikeustuomarit suorittaneet ammattikorkeakoulussa johtamisen ammattitutkinnon, jonka lopputyö oli tavalla tai toisella liittynyt oman hallinto-oikeuden toimintaan. Hallinto-oikeudet järjestivät 13 vastauksen mukaan omaa koulutusta joko koko hallinto-oikeudelle tai jaostokohtaisesti. Kouluttajina olivat joko oma henkilökunta tai ulkopuoliset luennoitsijat. Vastausten mukaan eräissä hallinto-oikeudessa oli otettu käyttöön työnkierto jaostolta toiselle ja jaoston sisällä ammatillisen osaamisen syventämiseksi, samoin virkamiesvaihto. Eräissä hallinto-oikeudessa oli pysyvä koulutustyöryhmä, joka järjesti sisäistä koulutusta laatimansa vuosittaisen koulutussuunnitelman mukaisesti.

Työilmapiirikartoitus oli vastausten mukaan tehty kolmessa hallinto-oikeudessa⁸⁶. Kartoitusten mukaan ilmapiirissä oli yleisesti ottaen parannettavaa. Työilmapiirikartoitusta ei mainittu tehdyn 15 vastauksessa. Niistä 11:ssä työilmapiiri arvioitiin hyväksi, kahdessa tyydyttäväksi ja kahdessa aikaisempaa paremmaksi. Ajoittaisia ongelmia oli usean vastauksen mukaan saattanut hallinto-oikeudessa olla. Näitä oli saattanut olla myös eri henkilöstöryhmien välillä. Monissa vastauksissa todettiin, että hallinto-oikeuden ilmapiiri ja jaostojen ilmapiiri olivat eri asioita. Usein jaostojen ilmapiiriä kuvattiin paremmaksi kuin koko hallinto-oikeuden.

Keinoina työilmapiirin parantamiseen mainittiin erilaisten työyhteisö- ja virkistyspäivien sekä muiden yhteisten tilaisuuksien ja jaostokokouksien

⁸⁶ Kouvolan hallinto-oikeudessa on toukokuussa 2008 tehty työilmapiiriä ja työssä jaksamista tukevia toimintoja koskeva kysely. Sen tulokset eivät ole vielä käytettävissä, mutta palautetilaisuuden perusteella kyselyn tulokset tullevat aiheuttamaan vastaisuudessa paljon toimenpiteitä.

ohella pyrkimykset vaikuttaa jokapäiväiseen työhön ja sen sisältöön sekä synnyttää avoin ja luottamuksellinen ilmapiiri. Lisäksi mainittiin tiedonkulun parantaminen, palautteen antaminen, asioista puhuminen, kuunteleva ja työntekijöitä arvostava johtamisote sekä varhainen puuttuminen ongelmiin.

Suurin osa vastaajista kertoi, että hallinto-oikeudessa oli pyritty kiinnittämään huomiota *työntekijöiden jaksamiseen*. Tässä yhteydessä mainittiin erilaiset virkistys- ja liikuntatapahtumat, työhyvinvointia käsittelevät tilaisuudet ja työyhteisöpäivät sekä työterveyshuollon palvelut. Muunlaisina keinoina huolehtia työntekijöiden jaksamisesta hallinto-oikeuden ja jaostojen johtamisessa esitettiin työnjakojen tasapuolisuudesta huolehtiminen, henkilökohtaisten ominaisuuksien huomioon ottaminen työnjaoissa, työn tekemisessä vapauden lisääminen, esimerkiksi etätöypäivinä tai muutoin joustavina työaikajärjestelyinä, työntekijöiden näkökulmasta mielekkäät ja monipuoliset työtehtävät, kannustavan ja asianmukaisen palautteen antaminen ja siihen oppiminen sekä tiedonkulun parantaminen Eräässä vastauksessa tuotiin esille, että tuomioistuinlaitoksesta puuttui mahdollisuus työnohjaukseen, jota vastaajan mukaan tulisi olla saatavissa keskitetysti ja ammattimaisesti.

Toiminnallinen tuloksellisuus (taloudellisuus, tuottavuus ja käsittelyajat)

Kun vastaajilta kysyttiin, mitkä oman *hallinto-oikeuden erityispiirteet* vaikuttivat sen toiminnalliseen tulokseen, vastauksissa tuotiin esiin sekä sitä heikentäviä tekijöitä että siihen myönteisesti vaikuttavia erityispiirteitä.

Toiminnallista tuloksellisuutta heikensivät useimpien mainintojen mukaan hallinto-oikeuden jutturakenne (11 mainintaa 6 hallinto-oikeudesta). Henkilöstön liian vähäinen määrä sai kahdeksan mainintaa kuudesta hallinto-oikeudesta, ylituomarin johtamisote viisi mainintaa kolmesta hallinto-oikeudesta, henkilöstön rakenne neljä mainintaa kolmesta hallinto-oikeudesta ja työilmapiiri kaksi mainintaa kahdesta hallinto-oikeudesta. Yksittäisiä tai yhdestä hallinto-oikeudesta olevia mainintoja olivat muun muassa toimitilat, henkilökunnan ikärakenne, lyhyet sijaisuudet, puuttuva mahdollisuus erikoistua, muita hallinto-oikeuksia suurempi vireille tulevien juttujen määrä henkilötyövuotta kohden, suulliset käsittelyt pitkiä välimatkoineen, virkauralla etenemisen hitaus ja johtamisjärjestelmän oikeudellisen perustan puutteellisuus.

Toiminnallista tuloksellisuutta paransivat hyvä työilmapiiri ja vapaa virastokulttuuri viidessä maininnassa neljästä eri hallinto-oikeudesta. Tuomaripainotteinen työskentelytapa ja sen mukainen virkarakenne mainittiin neljästi kahdesta hallinto-oikeudesta, samoin ammattitaitoinen ja motivoi-

tunut henkilökunta. Määrätietoinen ja asiallinen johtaminen mainittiin neljästi kolmesta eri hallinto-oikeudesta. Yksittäisiä mainintoja saivat toimitilat, hyvien työntekijöiden ja suoritusten palkitseminen nimityksissä, runsaat jäsenesittelyt, erikoistuminen, jutturakenne ja kehittämistoimenpiteet.

Kysyttäessä, millä tavoin hallinto-oikeuden ja jaoston *toiminnallista tuloksellisuutta voitaisiin parantaa*, työskentelytapojen ja työmenetelmien kehittäminen mainittiin viiden eri hallinto-oikeuden vastaajan vastauksissa yhteensä 12 kertaa. Yksilöityinä kehittämiskohteina mainittiin muun muassa, että työtä tulisi muuttaa nykyistä tuomaripainotteisemmaksi, päätösten kirjoittamistapaa keventää, jälkitöitä nopeuttaa ja päällekkäistä työtä välttää.

Kolmesta neljään mainintaa saivat kokoonpanojen keventämismahdollisuuksien voimaantulo, juttujen ja työmäärän tasaisen jakaminen jaostojen kesken, koulutus ja ammatillisen osaamisen kehittäminen. Kaksi mainintaa sai kanslian henkilökunnan kouluttaminen lainkäyttösihteereiksi ja tehtävien delegoiminen heille, erikoistumisen lisääminen, johtamisen kehittäminen, lisähenkilökunta ja asialliset toimitilat. Motivointi ja palautteen antaminen, henkilöstön hyvinvoinnista ja jaksamisesta huolehtiminen, ruuhkan purkaminen kerralla määräaikaisten voimin sekä lainsäädännön muuttaminen mainittiin kerran. Viiden viiteen eri hallinto-oikeuteen sijoittuvan vastaajan mukaan käytännöllisesti katsoen kaikki mahdolliset keinot olivat jo käytössä.

Kysyttäessä *eri henkilöstöryhmien toiminnan vaikutusta hallinto-oikeuden toiminnalliseen tulokseen* pidettiin *ylituomarin* toimintaa kymmenen maininnan mukaan merkittävänä, huomattavana ja suurena. Ylituomarin vaikutusta yleisen työskentelyilmapiiriin luomisessa korostettiin 11 maininnassa. Ylituomarin merkitys näkyi yhdeksän maininnan mukaan toiminnan johtamisessa kokonaisuutena, koneiston toimintakyvystä ja toimintaedellytyksistä huolehtimisesta ja menettelytavoista päättämisestä. Ylituomarin merkitys tuli kahdeksan maininnan mukaan näkyviin resursien ja tehtävien jakajana sekä sisäisestä organisaatiosta päättäjänä. Nämä osatekijät nousivat esitetyistä luonnehdinnoista selkeästi esiin. Vastajat eivät siten erityisesti korostaneet ylituomarin merkitystä suoraan operatiivisella tasolla.

Jaoston puheenjohtajan toiminnan merkitystä pidettiin keskeisenä ja ratkaisevana 19 maininnassa, ja tällöin useimmiten korostettiin puheenjohtajan vaikutusta operatiiviseen toimintaan ja tulokseen. Maininnoista 11 korosti jaoston puheenjohtajan roolia työnjohtajana ja henkilöstöjohtajana, kun taas neljä asiajohtajana.

Käsitykset *tarkastavan hallinto-oikeustuomarin* merkityksestä toiminnalliseen tulokseen hajautuivat huomattavasti edellä mainittuja enemmän. Suoranaisesti tästä asiasta oli yhdeksän mainintaa. Niissä esitettiin, että

tarkastavan hallinto-oikeustuomarin merkitys oli suuri tai että mitä parempi hänen ammattitaitonsa oli, sitä parempi oli jaoston tulos. Hän edisti kokonaistulosta, jos oli ammattitaitoinen ja perehtynyt. Tarkastavan tuomarin merkitys esittelijöiden kouluttajana ja ohjaajana sai seitsemän mainintaa. Samalla kuitenkin korostettiin sitä, että tuloksellisuutta häitösi, jos tarkastava tuomari oli liian kontrolloiva ja pikkutarkka. Lisäksi mainittiin, että tarkastavan tuomarin merkitys oli keskeinen erityisesti suurissa jutuissa, jos esittelijä oli kokematon. Tarkastavan tuomarin asemaa asiantuntijana jutun juridisessa ratkaisemisessa ja laadunvarmistuksessa korostettiin kuudessa maininnassa.

Myös vastaukset kysymykseen kollegion *kolmannen hallinto-oikeustuomarin* merkityksestä toiminnallisen tuloksen kannalta hajautuivat useisiin erilaisiin mainintoihin. Merkille pantavaa on, että kolmannen jäsenen merkityksestä puhuttaessa vastaajat esittivät melkein poikkeuksetta varauksia siitä, millä edellytyksellä hänen panoksellaan voi olla myönteistä merkitystä. Varuksitta tärkeänä hänen panostaan pidettiin kahdessa maininnassa.

Kahdeksan maininnan mukaan kolmannen jäsenen panos ei ollut merkittävä. Oikeusturvan takaajana suurissa ja monimutkaisissa jutuissa kolmannen jäsenen panoksella oli kuuden maininnan mukaan merkitystä. Kolmessa maininnassa katsottiin, että kolmannen jäsenen toiminnan merkittävyyteen vaikutti se, miten hän osasi jakaa aikansa oikein omien esitteilytehtävien ja muiden esittelemiin juttuihin osallistumisen välillä. Viidessä maininnassa kolmannella jäsenellä oli merkitystä toiminnalliseen tulokseen, jos hän ei puuttunut yksityiskohtiin, vaan varmisti oikeuskäytännön ja lain mukaisuutta päätöksissä. Kolmen maininnan mukaan hänellä oli merkitystä vain, kun hän keskittyi juridisten kysymysten arviointiin. Työprosessin todettiin kahdessa maininnassa voivan jäädä kiinni kolmannen jäsenen hitauteen. Kolmannen jäsenen merkitys kytkettiin eräissä maininnoissa hänen ammattitaitoonsa.

Esittelevän hallinto-oikeussihteerin merkitystä toiminnalliseen tulokseen pidettiin vastausten mukaan merkittävimpänä. Kaikkiaan 25 maininnassa todettiin merkityksen olevan aivan ratkaiseva, perustavaa laatua, olennainen, keskeinen ja niin edelleen. Esittelijän katsottiin olevan avainasemassa. Parissa maininnassa todettiin myös, että kokeneet esittelijät olivat tärkein voimavara tuomarin virkoja täytettäessä. Erään maininnan mukaan hallinto-oikeussihteerien merkitys tulee vähenemään tuomaripainotteisuuden lisääntyessä.

Vastaukset edellä käsiteltyihin kollegiossa toimivien henkilöiden merkitykseen annettiin aikana, jolloin niin sanotut kevennetyt ratkaisukokoonpanot mahdollistava hallinto-oikeuslain muutos oli tullut voimaan, mutta muutoksen vaikutuksista hallinto-oikeuden ratkaisutoimintaan ei ollut vie-

lä tarkkaa tietoa. Kyseisellä lainmuutoksella säilytettiin hallinto-oikeuden päätösvaltaisuus kolmen tuomarin kokoonpanossa, mutta erikseen laissa luetelluissa asiaryhmissä hallinto-oikeus voi olla päätösvaltainen myös muussa kokoonpanossa, kuten kahden tai yhden tuomarin kokoonpanossa. Jos asian esittelijä ei ollut hallinto-oikeustuomari, asian esitteli kollegiolla hallinto-oikeussihteeri tai notaari.

Toiminta ja prosessinjohto

Sähköisen kyselyn tässä osiossa esitetyillä kysymyksillä pyrittiin selvittämään sitä, ketkä vastasivat jutun valmistelusta, ja missä vaiheessa jutun tultua hallinto-oikeuteen vireille niin sanottu jutun haltuunotto tapahtui. Kysymyksillä pyrittiin saamaan yleinen käsitys siitä, osallistuiko tarkastava hallinto-oikeustuomari jutun valmisteluun ja haltuunottoon, ja missä vaiheessa ja miten tämä tapahtui. Lisäksi yritettiin kartoittaa sitä, miten aktiivista niin sanottu aineellinen prosessinjohto valmistelu- ja haltuunottovaiheessa oli, eli miten paljon selitysten ja lausuntojen antajia ohjattiin kiinnittämään huomiota jutun ratkaisemiselle olennaisten juridisten seikkojen ja tosiasioiden selvittämiseen. Jutun valmistelulla tarkoitettiin kyselyssä muun muassa hallintolainkäyttölain 7 luvun mukaisia toimia asian selvittämiseksi, asianosaisten kuulemiseksi ja viranomaisten lausuntojen hankkimiseksi.

Annettujen vastausten mukaan kahta lukuun ottamatta kaikissa hallinto-oikeuksissa vireille tulleen *jutun valmistelusta ennen päätösehdotuksen* tekemistä vastasi pääsääntöisesti esittelijä, oli hän sitten hallinto-oikeustuomari, -sihteeri tai notaari. Kanslian henkilökunnasta toimistosihhteerit ja osastosihteerit avustivat tällöin esittelijää teknisessä valmistelussa eli välipäätösten teknisessä kirjoittamisessa, postituksessa ja muissa tämänkaltaisissa toimissa. Yhdessä hallinto-oikeudessa valmistelusta vastasivat toimistosihhteerit/osastosihteerit ja yhdessä notaarit ja toimistosihhteerit.

Työmenetelmät vaihtelivat saman hallinto-oikeuden eri jaostojen välillä sen mukaan, miten jaoston puheenjohtaja oli asiasta määrännyt. Neljässä muussakin hallinto-oikeudessa oli vastausten mukaan jaostoja, joissa toimistosihhteerit vastasivat asian valmistelusta. Useimmiten tällöin oli kysymys kuitenkin vain tietyistä juridisesti yksinkertaisista asiaryhmistä. Niiden kahden hallinto-oikeuden, joissa toimistosihhteerit, osastosihteerit tai notaarit valmistelivat jutut, ja muidenkin hallinto-oikeuksien, joissa nämä valmistelivat tiettyjen asiaryhmien juttuja, vastauksissa korostettiin sitä, että he tarvittaessa kysyivät neuvoa asian esittelijältä, hallinto-oikeustuomarilta tai -sihteeriltä, joskus tarkastavalta hallinto-oikeustuomarilta. Vastausten antamisajankohtana yhdessä hallinto-oikeudessa

toimistosihteeri laati valmistelemastaan juridisesti yksinkertaisesta jutusta päätösesitysluonnoksen esittelijää varten.

Valmistelusta vastaavat henkilöt hoitivat vastausten mukaan valmistelun hyvin itsenäisesti. Niissä hallinto-oikeuksissa ja hallinto-oikeuksien jaostoissa, joissa toimistosihteerit valmistelivat jutun, he neuvottelivat asian laadun mukaan asian esittelijän tai jopa tarkastavan tuomarin kanssa siitä, keitä kuullaan, ja miten ja mitä selvitystä asiakirjoihin hankitaan, ja toimivat saamiensa ohjeiden mukaan. Rutiinijutuissa sen sijaan he toimivat vastausten mukaan täysin itsenäisesti.

Vastauksissa korostettiin sitä, että silloinkin kun hallinto-oikeussihteeri ja notaari valmistelivat jutun, he voivat milloin tahansa keskustella tarkastavan tuomarin tai jaoston puheenjohtajan kanssa prosessuaalisista ja asiasisältöön liittyvistä asioista. Vastausten mukaan näitä keskusteluja käytiin säännönmukaisesti vaikeissa asioissa. Menettely tässä suhteessa riippui siten asian laadusta ja laajuudesta sekä vaikeusasteesta. Joissakin hallinto-oikeuksissa oli laadittu kirjallinen ohjeistus esivalmistelua varten.

Se, miten aktiivisesti valmistelusta vastaava henkilö ohjasi osapuolia selitysten, lausuntojen ja vastaselitysten sekä asiakirjojen hankkimisessa, riippui vastausten mukaan pääosin siitä, millaisesta valitusasiasta ja valituslajista oli kysymys. Eroa ohjaamisen aktiivisuudessa oli esimerkiksi kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen välillä, samoin laajoissa ja vaikeissa asioissa, kuten joissakin maankäyttö- ja rakennusasioissa, sekä hallinto-oikeudessa uusina käsiteltävissä asiaryhmissä. Eroja oli myös sillä perusteella, missä asemassa kysymyksessä oleva osapuoli asiassa oli, ja oliko hän käyttänyt asianajajaa.

Kahdesta hallinto-oikeudesta tulleissa eräissä vastauksissa todettiin, että useissa asiaryhmissä välitoimenpiteet kirjoitettiin yksilöidysti. Kahdesta hallinto-oikeudesta tulleissa vastauksissa korostettiin sitä, että aktiiviseen prosessinjohtoon oli erityisesti kiinnitetty huomiota jo valmisteluvaiheessa tai siihen oli erityisesti koulutettu. Neljästä hallinto-oikeudesta tulleissa joissakin vastauksissa todettiin taas, että osapuolten kuulemisessa, lausuntoja pyydettyä ja asiakirjojen hankkimisessa käytettiin lähtökohtaisesti normaalia peruskaavaa, johon poikkeuksellisesti saatettiin tehdä täsmennyksiä.

Muut kuin esittelevät tuomarit osallistuivat vastausten pääsääntöisesti jutun valmisteluun ja haltuunottoon silloin, kun esittelijät tai valmistelusta vastaavat toimisto-, osastosihteerit tai notaarit kysyivät heiltä kantaa johonkin asiaan. Useimmiten silloin oli kysymys kollegion tarkastavasta tuomarijäsenestä. Tuomarin osallistumiseen valmisteluun ja haltuunottoon vaikutti myös se, minkälaisesta asiaryhmästä oli kysymys ja millainen juttu oli laadultaan ja laajuudeltaan. Viidestä hallinto-oikeudesta tulleissa vastauksissa korostettiin sitä, että tuomari saattoi osallistua jutun

valmisteluun ja haltuunottoon hyvinkin aikaisessa vaiheessa, mikä eräissä jutturyhmissä oli tavallisempaa kuin toisissa. Näistä tulleista vastauksista parissa todettiin nimenomaisesti, että tuomarin varhaiseen osallistumiseen valmistelussa ja haltuunotossa oli kiinnitetty erityistä huomiota. Eräissä vastauksessa todettiin, että esittelijän ja tarkastavan tuomarin muodostaessa työparin tuomari oli mukana aineellisessa prosessinjohtossa alusta lähtien. Kahdessa hallinto-oikeudessa vietiin vastausten mukaan myös vaikeita prosessuaalisia kysymyksiä istunnon ratkaistaviksi tai esikiertoon.

Kollegion *kolmannen tuomarijäsenen merkitys asian käsittelyssä ja ratkaisussa* riippui 11 vastauksen mukaan kulloinkin käsiteltävästä asiasta. Laajoissa ja vaikeissa jutuissa kolmannen jäsenen merkitys korostui ja hän takasi oikeusturvaa. Kahdeksassa vastauksessa pidettiin kolmatta jäsentä joko tarpeellisenä tai hänen todettiin tuovan lisäarvoa jutun oikeudelliseen arviointiin. Kolmas jäsen saattoi keskittyä jutun asiakysymyksiin, jolloin hän voi kiinnittää huomiota sellaisiin seikkoihin, jotka muilta olivat jääneet huomaamatta. Eräät vastaajat totesivat, että ratkaisukokoonpanojen keventämismahdollisuus oli paikallaan, koska kolmannen jäsenen merkitys niin sanotuissa helpoissa jutuissa oli hyvin vähäinen.

Seitsemän vastaajaa, jotka olivat kolmesta hallinto-oikeudesta, kertoivat, että *toimistosihteerit* kirjoittivat tietyissä asiaryhmissä päätösesitysluonnoksia esittelijöitä varten. Kolme muuta vastaaja oli sitä mieltä, että kanslian henkilökuntaa voitaisiin käyttää päätösesitysten ja päätösten reisiitti- eli kertoelmaosien laatimisessa, ja kolmen mukaan heidän osuuttaan lainkäytön valmistelutehtävissä voisi lisätä.

Kehittäminen

Sähköisessä kyselyssä kysyttiin, millä tavoin *työtapoja ja -menetelmiä oli hallinto-oikeuksissa kehitetty* viimeisten viiden vuoden aikana. Seuraavaan tekstiin on lyhyesti koottu hallinto-oikeuksittain näitä vastauksia. Vastauksissa⁸⁷ olevia mainintoja 1.1.2007 jälkeen voimassa olleesta mahdollisuudesta ratkaisukokoonpanojen keventämiseen ei ole otettu tässä yhteydessä mukaan, koska asiaa käsitellään jäljempänä. Samasta hallinto-oikeudesta annettujen vastausten erilaisuus selittyyneen jaostojen itsenäisyydellä valita omat toimintatapansa.

A. Esittelijän ja tuomarin työparityöskentelyä sekä juttujen esikiertoa collegiossa on lisätty erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen. Aikaisemmin esittelijöiden tehtäviin kuulunutta selitysten ja

⁸⁷Hallinto-oikeudet on lueteltu satunnaisessa järjestyksessä. Luvussa 3.4.4 esitetyssä luettelossa on eri järjestyksessä kuin tässä luettelossa.

lausuntojen hankintaa on siirretty toimistosiheteereille. Prosessia on pyritty kehittämään entistä tehokkaammaksi, sekä työpari- ja tiimityöskentelyä on lisätty. Resurssien suuntaaminen vaikeisiin juttuihin ja käsittelyn keventäminen yksinkertaisissa asiaryhmissä esimerkiksi siten, että niissä ei kirjoitettu esittelymuistioita, mainittiin tämän hallinto-oikeuden vastauksissa. Hallinto-oikeudessa on myös vähennetty jaostojen lukumäärää joitakin vuosia sitten ja suunnitelmallinen henkilökierto on toteutettu. Viikoittaiset istuntosuunnitelmat olivat käytössä, ja suullisissa käsittelyissä oli mukana istuntosiheteeri lakimiesesittelijän apuna.

B. Mahdollisuuksien mukaan on noudatettu tuomaripainotteista työskentelytapaa ja pyritty muuttamaan henkilöstörakennetta sen mukaisesti. Näin ollen tuomariesittelyjen määrä oli kasvanut. Pällekkäiset työvaiheet on poistettu sekä pyritty eroon pikkutarkasta toisen työn tarkastamisesta ja sen sijaan luottamaan muiden kollegion jäsenten ammattitaitoon.

C. Eteneminen on tapahtunut pienin askelin. Jaostojen puheenjohtajat laativat istuntosuunnitelmat kuukaudeksi kerrallaan siten, että siihen oli merkitty tarkastettaviksi jätettävien juttujen jättöpäivä, istuntopäivä ja ratkaisukokoonpano. Jaostokokouksia on ryhdytty pitämään kuukausittain, ja jaostot käsittelevät nykyään kaiken tyyppisiä juttuja. Eräät jutturyhmät tuotiin istuntoon niin valmiina, että ne voitiin samalla allekirjoittaa. Istunnon jälkeistä käsittelyaikaa on pyritty lyhentämään.

D. Prosessi- ja laatuprojektit on käynnistetty kolmessa vaiheessa sekä ryhdytty pitämään säännöllisiä jaostokokouksia. Kaikki turhat työvaiheet on karsittu. Aktiivisen prosessinjohtajan koulutusta on annettu hallinto-oikeuden sisällä sekä otettu käyttöön juttujen priorisointi. Juttujen seuranta on tehostettu, sekä työn tasaiseen jakautumiseen on kiinnitetty huomiota myös tuomareiden työssä.

E. Nuorimmat tuomarit ovat alkaneet esitellä sen lisäksi, että he tekevät tarkastustyötä ja toimivat kolmantena jäsenenä. Istuntojen puheenjohtajina ovat säännöllisesti olleet myös muut tuomarit kuin jaoston puheenjohtaja samalla, kun hän on voinut olla myös tarkastavana jäsenenä. Tällä tavoin vastuuta on jaettu ja hierarkisuutta vähennetty.

F. Kollegion jäsenten esittelyt ovat lisääntyneet ja toimistosiheteerien työnjakoa on järjeistetty. Suullisten istuntojen ja katselmusten järjestelyt on siirretty esittelijöiltä toimistosiheteereille.

G. Asiantuntijatuomareiden tekemä juttujen esitarkastus on otettu käyttöön heti niiden tultua vireille, ja esittelijöiden työn esitarkastusta on yleisesti tehostettu. Toimistohenkilökunnan käyttöä esittelijän apuna juttujen valmistelussa ja päätösten resiittiosien kirjoittamisessa on lisätty sekä esittelijän ja toimistosiheteerin työparimallia kehitetty edelleen. Tuomarijäsenet ovat muun työn salliessa alkaneet myös esitellä.

H. Oman hyvinvointiprojektin myötä on kiinnitetty huomiota erityisesti henkilöjohtamiseen. Hallinto-oikeudessa on pyritty jutun varhaiseen halluunottoon sekä panostamaan kuhunkin juttuun sen laadun edellyttämällä tavalla. Seurantaa on myös lisätty. Työtavoista ja -menetelmistä oli tehty hallinto-oikeudessa selvitys, jonka perusteella monia yksittäisiä esimerkiksi kanslian käytäntöjä on muutettu. Päätöksen kirjoittamisessa on pyritty entistä selkeämpään ja luettavampaan lopputulokseen. Jaostojen lukumäärää on vähennetty yhdellä, jotta suuremmilla yksiköillä voitaisiin tehostaa toimintaa ja jotta rootelijako helpottuisi ja lainkäyttö yhtenäistyisi entistä paremmin.

Useimpien vastausten mukaan hallinto-oikeudessa ei ollut *Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksen johdosta* muutettu työjärjestystä, asioiden käsittelyä tai työmenetelmiä. Monet vastaajat kertoivat, ettei se ole ollut tarpeen, koska selvityksessä esitetyt kehittämiskohteet tai suurin osa niistä oli hallinto-oikeudessa jo aikaisemmin toteutettu. Kahdeksassa vastauksessa todettiin, että selvityksestä oli otettu huomioon se, mikä hallinto-oikeudessa oli katsottu järkeväksi toteuttaa. Kahdessa vastauksessa viitattiin hallinto-oikeuden omaan selvitykseen, jonka lopputuloksena oli tehty konkreettisia muutoksia.

Hallinto-oikeuslain 1.1.2007 voimaan tullutta *kevennetyt ratkaisukokoonpanot* mahdollistavaa lainmuutosta koskevaan kysymykseen annettujen vastausten mukaan uudet kokoonpanot on otettu hallinto-oikeuksissa käyttöön täysimääräisesti heti vuoden 2007 alusta. Käytännön toteutustapoja oli käsitelty ennen lainmuutoksen voimaantuloa johtoryhmissä ja jaostokokouksissa, eräiden vastausten mukaan myös kehityskeskusteluissa. Eräiden vastausten mukaan hallinto-oikeudessa oli nimetty työryhmiä valmistelemaan uusien ratkaisukokoonpanojen käyttöön ottoa. Vastauksista ilmeni lisäksi, että kevennetyjen ratkaisukokoonpanojen käyttöä aiottiin myös seurata hallinto-oikeus- ja jaostotasolla.

Kysyttäessä vastaajien *suhtautumista tuomaripainotteiseen työskentelytapaan Hämeenlinnan laatu- ja työmenetelmäkokeilun tavoin* toteutettuna ja kokeilun tuloksiin vastaukset jakautuivat neljään ryhmään: selkeän kielteisesti suhtautuvat, myönteisesti suhtautuvat, varauksellisesti suhtautuvat sekä vastaajat, joiden mukaan menettelyä oli jo aikaisemmin noudatettu heidän hallinto-oikeudessaan.

Kahdeksan vastaaja suhtautui kokeiluun ja sen tuloksiin selkeän myönteisesti. Näitä vastaajia oli kolmesta eri hallinto-oikeudesta. He mainitsivat tuomaripainotteisuuden olevan tulevaisuuden työskentelymuoto, vaikka sitä on vielä kehitettävä ja sovitettava kunkin hallinto-oikeuden arkeen.

Suurin ryhmä vastaajista eli 10 vastaajaa ei tuonut esille jyrkästi kantaa suuntaan tai toiseen. He esittivät mahdollisten myönteisten arvioiden lisäksi perustelemiaan varauksia toimintatavan käyttökelpoisuudesta tai ko-

keilun tuloksista. Vastauksissa kritisoitiin kokeilua siitä, ettei se antanut kovin realistista kuvaa tuomaripainotteisuuden toimivuudesta ja sillä saaduista tuloksista, sillä siihen osallistuneet työntekijät olivat ammattitaitoisimpia ja työhönsä sitoutuneimpia hallinto-oikeudessaan. Vastauksissa todettiin tuomaripainotteisuuden toimivan, jos kaikki työskentelyssä mukana olevat ovat kokeneita tuomareita ja hyvin perillä sovellettavasta lainsäädännöstä. Sen toimivuus edellyttää sen lisäksi, että tuomarin virkoja lisätään suhteessa esittelijöiden virkoihin sitä, että kullekin tuomarille koulutetaan työpariksi sihteerin kärkeä oikeuksien kärjeksi sihteerien tapaan. Toisaalta todettiin, ettei erityistä etua saavuteta sillä, että aiempi kokenut esittelijä pääsee määräaikaiseen tuomarivirkaan, ja sen jälkeen hoitaa saman valmistelutyön tuomarina kuin sitä ennen esittelijänä. Näissä varauksissa todettiin myös, että tuomarin nimitys ei tee kenestäkään niin taitava, että hänen valmistelemansa juttua ei tarvitsisi enää tarkastaa. Olennaista on valmistelijana ja esittelijänä toimivan ammattitaito ja kyky, ei se, onko hän esittelijän tai tuomarin asemassa. Asiakkaat eivät osaa erottaa, onko tuomioistuimen lakimiehellä tuomarin vai esittelijän virka. Näissä vastauksissa esitettiin myös, että laajoissa jutuissa tarvitaan aina esittelijän työpanosta ja että esittelijät ovat tuomioistuimen korvaamaton voimavara niin asioiden esittelijöinä kuin tuomarinviran hakijoinakin. Jonkinlaisen menettelyn katsottiin olevan tarpeen teknisluonteisten virheiden poistamiseksi, jos tarkastavaa tuomaria ei enää ole kollegiossa.

Ainoastaan tuomaripainotteisuuden vaikutuksesta tuottavuuteen esitettiin useampia samansuuntaisia mainintoja, kun maininnat muutoin olivat pääosin yksittäisiä tai korkeintaan kahden vastaaja esille ottamia. Näissä vastauksissa vastaajat totesivat, että vanha ja koeteltu esittelykäytäntö antaa pitkällä aikavälillä parhaan tuloksen. Nämä vastaajat katsoivat, että suurien asamäärien hoitamisessa esittelijävetoinen järjestelmä on ainoa tuottava menettely ja että tuomaripainotteisuuden käyttöön ottaminen edellyttää sen hyväksymistä, että määrällinen tulos laskee. Erään näistä vastaajista mukaan tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että jäsenet voisivat myös esitellä juttuja.

Tuomaripainotteisuuteen siirtymisessä ja kollegion tarpeen kyseenalaistamisessa nähtiin parissa vastauksessa pyrkimystä muuttaa hallinto-oikeudet muutoksenhakutuomioistuimista kärjäoikeuksien tyyppisiksi ensi asteen tuomioistuimiksi, mitä kehitystä nämä vastaajat eivät pitäneet hyvänä suuntana.

Erään vastaajan mukaan kollegisissa tuomioistuimissa voitaisiin kyllä pitkällä aikavälillä siirtyä pois esittelyjärjestelmästä ja säästää esittelijävirrat harjoitteluviroiksi. Tällöin pitäisi lakimieskoulutettujen työntekijöiden vastuun tasoa kuitenkin olennaisesti korottaa ja aikaistaa virkauran kehi-

tystä niin, että työn vaativuus motivoisi jäämään tuomioistuinlaitoksen palvelukseen siihen liittyvän vastuun, arvostuksen ja korvauksen ohella.

Kielteisesti asiaan suhtautuvia vastaajia oli kuusi neljästä eri hallinto-oikeudesta. Jotkut heistä olivat sitä mieltä, että koko kokeilu toteutettiin ainoastaan henkilöstöpoliittisista syistä lisätuomariesurssien saamiseksi, eräät esittivät samankaltaisia varauksia kuin edellä on mainittu. Neljäs ryhmä vastaajista, joita oli viisi, totesi, että samaa tai suurimmaksi osaksi samankaltaista työskentelytapaa oli noudatettu hallinto-oikeudessa jo huomattavasti ennen Hämeenlinnan kokeilua ilman, että sille olisi annettu omaa nimeä tai että hallinto-oikeudessa olivat nuoret tuomarit jo pitkään toimineet myös esittelijöinä.

Kysyttäessä erikseen *tuomaripainotteisuuden hyviä puolia verrattaessa sitä esittelijävetoiseen järjestelmään* todettiin tuomaripainotteisuudella olevan selvänä etuna se, että ratkaisukokoonpanosta jää yhden lakimiehen työpanos pois, kun erillinen lakimiesesittelijä vaihtuu esittelevään tuomariin. Niissä vastauksissa, joissa yleisesti ottaen suhtauduttiin myönteisesti kokeiluun, esitettiin seuraavanlaisia etuja: Tehokkuus, prosessinjohto, oikeusvarmuus, ulkoinen kuva ja laatu kokonaisuutena paranevat. Oikea henkilö oikeassa jutussa -periaate toteutuu, tuomareista tulee tuomareita eikä oikeinkirjoituksen tarkastajia, vastuuntunto kasvaa ja keskitytään olennaisiin asioihin. Jutut lähtevät hallinto-oikeuskäsittelyssä alusta lähtien oikeille urille, jolloin vältetään turhaa ja kahdenkertaista työtä. Myös vastuusuhteet ja tuomarin rooli asettuvat oikeisiin uomiin.

Tähän kysymykseen annetuissa muissa vastauksissa tuotiin esille muun muassa se, että hallinto-oikeuksissa ainakin nuorimmat tuomarit jo tällä hetkellä esittelivät juttuja, ja eräissä hallinto-oikeuksissa tuomariesittelyjen osuus oli jo merkittävä, joten menettely on jo ollut hyvin tuomarivetoista. Pääallekkäisen työn välttäminen ja tuomarin roolin oikea mieltäminen ovat vastaajien mukaan mahdollista myös esittelijävetoisessa menettelyssä. Kun esittelijä oli kokenut ja osaava, ei kokeilu juurikaan tarjonnut erityisiä etuja. Kokeilun pyrkimykseen tarkastavan tuomarin työn poistamisesta kokonaan liittyy lisäksi oikeusturvaa vaarantava tekijä, sillä tarkastusjärjestelmä lienee aikanaan omaksuttu oikeusvarmuuden lisäämiseksi. Kun valtaosa, noin 96 prosenttia, päätöksistä on jäänyt hallinto-oikeuden ratkaisun varaan, ei tämä näkökulma ole merkityksetön.

Kysyttäessä erikseen *tuomarivetoisen menettelyn huonoja puolia* lähinnä kriittisesti kokeiluun suhtautuneiden vastauksissa todettiin muun muassa, että ei ole tarkoituksenmukaista, että tuomarin virassa ja palkalla oleva henkilö valmistelelee rutiiniasioita ja käyttää aikaa muuhun kuin juridisten ongelmien ratkaisuun. Päätöksistä tulee myös kirjoitustavaltaan kovin kirjavia, kun jokainen tuomari kirjoittaa ne omalla tavallaan, eikä kukaan huolehdi yhtenäisestä linjasta. Kun kollegiaalisuus jutun valmistelussa ja

ratkaisussa heikkenee, vähenee myös "mestari-kisälli" -yhteistyö, jossa esittelijän kouluttaminen tuomarin tehtäviin parhaiten tapahtuu. Juttujen valmistelu- ja esittelytyöhön keskittyminen vaikeutuu, kun samalla on osallistuttava muiden esittelemien juttujen ratkaisemiseen. Jos taas on mukana vain itse esittelemissään jutuissa, juttujen kirjo vähenee, eikä monipuolista kokemusta kerry. Myöskään sellaista tilannetta ei voi kuvitella, jossa tuomari tekisi niin täydellistä työtä, että tarkastavaa jäsentä ei tarvittaisi. Lisäksi malliin liittyy tuomarin riippumattomuuden kannalta vaarallisia yksityiskohtia. Esimerkkinä tästä mainittiin se mallin tavoite, että asiakkaat voivat olla suoraan yhteydessä ratkaisevaan tuomariin.

Kun vastaajilta kysyttiin sitä, *onko hallinto-oikeudessa tai jaostossa suunniteltu tai toteutettu* Hämeenlinnan kokeilussa noudatettuja tai niiden kaltaisia työtapoja ja -menetelmiä, kuusi vastaajista vastasi kielteisesti. Vastaajista 19 puolestaan vastasi myöntävästi, mutta useimmat heistä totesivat, että heidän hallinto-oikeudessaan oli noudatettu kokeilussa esitettyä menettelytapaa soveltaen. Kahdeksan heistä viittasi vastauksessaan siihen, että tuomariesittelyt ovat olleet käytössä jo pitkään. Erään vastauksen mukaan näin oli tapahtunut erityisesti siitä syystä, että tällä tavoin on pyritty turvaamaan edes kohtuullinen juttujen ratkaisuaika. Eräät totesivat, että hallinto-oikeudessa on käytetty yksilöityjä välitoimia, vaikkakaan ei niin pitkälle vietyinä kuin kokeilussa, turhaa tekstin korjaamista on vältetty ja erilaiset kirjoittamistavat on hyväksytty. Eräiden vastausten mukaan kanslian henkilökuntaa on pyritty käyttämään hyväksi kaikissa valmistelun vaiheissa. Kahdessa näistä vastauksista todettiin, että toisin kuin kokeilussa, jossa vaikeimmat asiat siirrettiin tuomariesittelyyn, heidän hallinto-oikeudessaan tuomarijäsenet ovat keskittyneet ennemminkin yksinkertaisten tai suppeiden juttujen esittelyyn. Toisen mukaan kansliahenkilökunta on valmistellut yksinkertaisimmat jutut ja ratkaisuesitykset tuomareille, ja toisen mukaan tuomarit keskittyessään omassa esittelytehtävässään suppeampiin juttuihin voivat siten käyttää enemmän aikaa laajojen juttujen tarkastamiseen. Kyseisessä hallinto-oikeudessa on noudatettu myös menettelyä, jonka mukaan osalle tuomarijäsenistä rauhoitetaan kuu-kaudeksi kerrallaan aikaa tehdä pelkästään esittelyjä, jolloin laajojenkin juttujen valmistelu onnistuu.

Yhden vastauksen mukaan kevennettyjen kokoonpanojen käyttöönoton yhteydessä kaikkien jaostojen kanssa oli sovittu sellaisesta kokeilusta, jossa jaoston vanhin esittelijä toimisi hovioikeuden ja vakuutusosasto-aseessorien tapaan. Pyrkimyksenä oli selvittää, voidaanko näin tehostaa samanlaisten asioiden valmistelua ja saavuttaa keskittämishyötyjä sekä järjeistä valmistelu- ja esittelytyötä.

Vastaajilta kysyttiin näkemyksiä *suurimmista esteistä hallinto-oikeuksien toiminnan ja tuloksen kehittämiseksi resurssien säilyessä en-*

nallaan. Hallinto-oikeudessa käsiteltäviin asioihin tavalla tai toisella liittyviä mainintoja oli kaikkiaan 14. Tässä yhteydessä mainittiin juttujen vaikeutumisen ja monimutkaistuminen, uusien asiaryhmien säätäminen hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi, kasvava juttumäärä, kiireellisesti käsiteltävien jutturyhmien suhteellisen osuuden kasvu sekä olemassa oleva tekemättömien juttujen varasto, joka on estänyt uusien työmenetelmien käyttöönottamista. Lisäksi eräässä vastauksessa mainittiin se, että yhä edelleen on suosittu uusien jutturyhmien keskittämistä vain erälle hallintotuomioistuimille. Tämän nähtiin nakertavan alueellisten hallinto-oikeuksien järjestelmää, joka edelleen on keskeneräinen. Hallintolainkäytöstä asioista on vastauksen mukaan yli 60 prosenttia ratkaistu ensi asteen hallintotuomioistuimissa Helsingissä, vaikka muualla Suomessa olisi osaavaa työvoimaa ja oikeustieteellistä koulutusta. Näitä hyödyntämällä asioita voitaisiin ratkaista lähellä ihmisiä. Vanhat reviirirajat ylläpitivät vastauksen mukaan epätarkoituksenmukaista järjestelmää.

Henkilöstöön liittyviä ja sitä sivuavia mainintoja oli yhteensä 12. Useimmiten todettiin se, että olemassa olevilla resursseilla ei enää pystyty kasvattamaan tulosta laadun tai henkilökunnan terveyden siitä kärsimättä. Erään vastaajan mukaan millään menettelymuutoksilla ei ole pystytty kuroma umpeen sitä, minkä liian pienet henkilöstöresurssit saavat aikaan käsittelyajoille ja muille laatutekijöille. Henkilökunnan vääristynyt ikäjakauma, ikääntyminen ja sairastavuus sekä jaksamiseen liittyvät ongelmat mainittiin myös. Lisäksi todettiin, että toiminnalle ja tulokselle on oleellista se, miten ammattitaitoista henkilökuntaa hallinto-oikeuksissa on työssä. Esittelijöiden vaihtuvuus on vaikeuttanut erään vastauksen mukaan juttujen valmistelua.

Johtamista sivuavia mainintoja oli viisi. Hallinto-oikeuksien johtamisjärjestelmän puutteet ja sääntelemättömyys, tarve asettaa nykyistä tarkempia ja yksilöllisempiä henkilökohtaisia tavoitteita, jotta voitaisiin ehkäistä keski-ikäisten esittelijöiden motivaatio-ongelmia, hallintotehtävien vaatima työpanos ja palkitsemismahdollisuuksien puute mainittiin. Eräät vastaajat toivat esille sen, että hallinto-oikeuksilta puuttui yhteinen strategia ja että ylituomareilla ei ole ollut keskusteluyhteyttä toistensa kanssa.

Työtapoihin tai -menetelmiin liittyviä mainintoja oli myös viisi. Niiden juttujen käsittelyn, joissa oikeusturvan tarve oli aito, erottaminen niistä, joissa se oli vähäinen, mainittiin. Onnistuminen tässä merkitsisi toiminnan merkittävää tehostumista. Toisaalta todettiin, että työmenetelmien kehittäminen oli vain rajallinen keino tuloksen parantamiseen. Lahjakkaille työntekijöille ei ole voitu osoittaa riittävästi etenemismahdollisuuksia, ja arkirutiineissa työsuoritukset ovat painuneet eräänlaiselle normitasolle.

Eräässä vastauksessa todettiin, ettei hallinto-oikeuksien kehittämiseksi ole ollut olemassa riittävästi tietoa, kun empiirinen tutkimus ongelmista

puuttuu. Tuomioistuimia on vastaajan mukaan kehitetty mielikuvien, ei tiedon pohjalta. Korkeimman hallinto-oikeuden roolin katsottiin parissa vastauksessa olevan haittana hallinto-oikeuksien kehittämisessä. Eräs vastaaja toi esiin puutteet viranomaistoiminnassa, josta muutoksenhakutarpeet johtuvat. Myös muutosvastarinta hallinto-oikeuksien sisällä mainittiin.

Suuria *kehittämistä ja uudistamistarpeita hallintolainkäytössä ja hallintolainkäyttölaissa* ei seitsemän vastaajan mukaan ollut. Hallintolainkäyttölain todettiin olevan joustava ja toimiva. Neljän vastaajan mukaan kaikki jutut tulisi hajauttaa käsiteltäviksi kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Ne hallinto-oikeudet, joiden toimivaltaan kuului käsitellä tietyt koko maata koskevat asiat, ovat olleet myös erityisen ruuhkaisia. Eräiden vastaajien mukaan myöskään erityistuomioistuinten olemassaolo ei ole hallintolainkäytön kehittämisessä hyväksytyjen periaatteiden mukaista. Heidän mukaansa kysymys oli tässä yhteydessä oikeusturvan tasapuolisen saatavuuden toteuttamisesta. Kaikkien juttujen hajauttamista käsiteltäviksi kaikkiin hallinto-oikeuksiin perusteli myös se, että tällä hetkellä lähes kaikki liikenevät voimavarat jouduttiin käyttämään ruuhkien purkamiseen.

Kolme vastaajaa piti tarpeellisena suullista käsittelyä koskevien säännösten kirjoittamista hallintolainkäyttölakiin sen sijaan, että nykyisin voimassa olevassa laissa viitataan oikeudenkäymiskaareen. Prosessisäännösten todettiin tältä osin olevan vajavaiset. Lisäksi pidettiin tarpeellisena kehittää suullisten käsittelyjen valmisteluistuntoja, joissa eriteltäisiin ratkaistaviksi tulevat kysymykset. Todistelua koskevien säännösten kirjoittamista erikseen hallintolainkäyttöä varten piti tarpeellisena vastaajista kaksien sijaan, että laissa tällä hetkellä on viittaus oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Kolme vastaajaa oli sitä mieltä, että ratkaisukokoonpanoja tulisi edelleen kehittää erityisesti, kun uusien kevennettyjen kokoonpanojen toimivuudesta oli saatu kokemuksia. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden nykyistä täsmällisempää sääntelemistä hallintolainkäyttölaissa piti tarpeellisena kaksi vastaajaa.

Seuraavia uudistamis- ja kehittämistarpeita esitettiin kutakin yhdessä vastauksista. Oikaisumenettelyn laajentaminen hallinnossa ennen muutoksenhakua hallinto-oikeuteen mainittiin. Eräs vastaaja totesi, että lakeja laadittaessa ja uudistettaessa tulisi vakavasti pohtia, onko aina avattava myös muutoksenhakumahdollisuus. Jos tähän päädytään, olisi tarkkaan selvitettävä se, onko tuomioistuimilla tarvittavat resurssit muutoksenhakujen käsittelemiseen. Hallinto-oikeudella tulisi olla mahdollisuus ja oikeus valituksen johdosta todella muuttaa hallintoviranomaisen päätöstä, jos yksilön oikeusturva sitä edellyttää. Nykyisellään on paljon sellaisia asiaryhmiä, joissa hallintoviranomaisen harkintavalta on niin laaja, ettei tuomioistuimelle ole jäänyt juuri mahdollisuutta muuttaa päätöstä, vaan asia on

jouduttu palauttamaan hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Tätä eivät kansalaisetkaan ole aina ymmärtäneet, kun heille on kuitenkin annettu muutoksenhakuohjaus. Eräs vastaaja viittasi tässä yhteydessä uuteen 1.1.2008 voimaan tulleeseen lastensuojelulakiin (417/2007), jossa tahdonvastaisesta huostaanotosta ja siihen liittyvästä sijaishuoltoon sijoittamisesta päättäminen on säädetty hallinto-oikeuden tehtäväksi. Tällaista hallinnon tehtävien tuomista hallintolainkäyttöön ei hänen mukaansa tulisi tapahtua.

Eräs vastaaja totesi, että tuomaripainotteisuus toteutettuna Hämeenlinnan kokeilun tavoin on uudistamisen ja kehittämisen yksi elementti. Hallintolainkäyttölain kokonaisuudistus on toinen ja rekrytointijärjestelmän muuttaminen nykyistä monipuolisemmin kokeneen henkilöstön saamiseksi hallinto-oikeuksiin kolmas. Lisäksi olisi määritettävä, mikä on hallintolainkäytön nykyaikainen perustavoite, ja millaisella prosessijärjestelmällä sitä toteutetaan. Vasta näiden tultua tehdyiksi tai sen ohessa voidaan vastaajan mukaan puhua työmenetelmien asiallisesta kehittämisestä.

Eräs vastaaja viittasi *professori Olli Mäenpään kirjoitukseen Hallintoprosessin uudet haasteet*⁸⁸. Mäenpää on kirjoituksessaan kiinnittänyt huomiota eräisiin hallintolainkäyttölain kehittämistarpeisiin. Tällaisia alueita ovat hallintoprosessin perusasetelma ja valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen prosessuaalinen asema. Mäenpään mukaan oikeudellisesti luontevampi peruste hallintoprosessissa sovellettavalle prosessiasetelmalle on viranomaisen ja yksityisen välinen julkisoikeudellinen suhde kuin käyttää perusteena epämääräistä ja tulkinnanvaraista käsitettä viranomaisen "heikosta asianosaisasemasta", kuten nykyisin tehdään, kun käsitellään viranomaisen päätökseen kohdistuvaa valitusta. Hallintoprosessissa käsitellään hallintolainkäyttölain mukaan muutoksenhakuja, joiden kohteena on hallintoasiassa tehty päätös. Soveltamisalan ulkopuolelle tai raja-alueelle ovat jäävät monet sellaiset ratkaisut ja toimet, joilla voi sinänsä olla vaikutusta yksityisen oikeusasemaan. Tällaisina Mäenpää mainitsee menettelylliset ratkaisut ja tosiasiallisiksi luokitellut toimet, viranomaisen laiminlyönnit, passiivisuus tai päätöksenteon olennainen viivästyminen. Hallintoprosessin kohteen tai valituskelpoisuuden alan olennaiseen laajentamiseen ei hänen mukaansa ollut perusteita, mutta nykyistä soveltamisalaa voidaan pitää muun muassa mainituissa tilanteissa liian tiukkarajaisena. Etenkin materiaalistien perusoikeuksien turvaaminen, hyvän hallinnon perusteiden takaaminen sekä oikeusturvan saatavuus ja tehokkuus ovat hänen mukaansa kriteereitä, jotka on otettava huomioon hallintoprosessin soveltamisalaa kartoitettaessa.

⁸⁸ *Lakimies 2/2006, s. 143–165.*

Hallintoprosessin vireillepanon ja oikaisukeinojen johdosta Mäenpää toteaa, että vaikei viranomaisen valitusoikeuden yleisluonteiseen laajentamiseen ollut erityisen painavia perusteita, voi viranomaisen valitusoikeus olla perusteltua, kun sillä pyritään yhtenäistämään tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä hallinnollisessa päätöksenteossa. Oikeuskeinona hallintoprosessin vireillepanossa on useimmiten muutoksenhaku, jonka perusmuotona on valitus. Vaikka oikeuskeinot ovat osoittautuneet toimiviksi, vireillepanon muotojen monipuolistaminen voi olla perusteltua esimerkiksi hakemuksella tai hallintokanteeseen perustuvilla vireillepanotavoilla. Muutoinkin oikeuskeinojen selkiyttäminen voi olla Mäenpään mukaan paikallaan. Ylimääräisen muutoksenhaun keinot olisi mahdollista yhdistää purkuhakemukseksi, eikä hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen eroavuuksilla ollut välttämättä enää sellaisia asiallisia perusteita kuin näiden valituslajien muotoutuessa.

Mäenpää kiinnittää kirjoituksessaan myös huomiota hallintoprosessin menettelysäännöksiin, hallintotuomioistuimen toimivallan sääntelyyn sekä oikaisu- ja valituslupajärjestelmän kehittämiseen. Hallintolainkäyttölain menettelysäännökset on muotoiltu yleisiksi ja puiteluontoisiksi, koska asiat ja prosessiasetelmat erosivat toisistaan. Toisaalta oikeusturvan tehokkuuteen ja oikeusturvan laatuun kohdistuvat odotukset ovat myös hallintoprosessissa vahvistuneet. Prosessin niukka sääntelevä ei Mäenpään mukaan välttämättä vastaa näitä odotuksia. Prosessuaalisen sääntelyn pääpiirteisyys voi aiheuttaa ongelmia menettelyn ennakoitavuudessa, johdonmukaisuudessa ja osapuolten tasapuolisessa kohtelussa. Etenkin asianosaisen pyytämää suullista käsittelyä ja asianosaisen kuulemistä koskevia lain säännöksiä olisi hänen mukaansa perusteltua täsmentää.

Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännelty, miten laajasti tuomioistuimen pitää ja miten laajasti se voi arvioida muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä, sitä tehtäessä noudatettua menettelyä, tosiasioiden arviointia, lain noudattamista ja viranomaisen päätösvallan käyttämistä. Myöskään tuomioistuimen päätösvallan sisältöä tai laajuutta ei ole määritelty. Sääntelemättä on myös, voiko ja missä määrin hallintotuomioistuin sisällöllisesti muotoilla prosessin kohteena olevaa julkisoikeudellista oikeussuhdetta tai tehdä siihen liittyviä päätöksiä esimerkiksi korvausta ja täytäntöönpanoa koskevissa kysymyksissä. Hallintotuomioistuimen toimivallan sisältö, laajuus ja rajat ovat muotoutuneet korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön ja hallinto-oikeudellisen doktriinin perusteella. Asiantilaa oli Mäenpään mukaan vaikea pitää täysin tyydyttävänä. Yleistä muutoksenhakuoikeutta ja kaksiasasteista tuomioistuinjärjestelmää on Mäenpään mukaan vastaisuudessakin paikallaan pitää hallintoprosessin kehittämisen lähtökohdina, mutta sen kanssa ei ole ristiriidassa se, että valittaminen voitaisiin nykyistä laajemmin säätää yksittäisissä asiaryhmissä luvanvarai-

seksi, mikäli siihen oli tehokkaan oikeusturvan kannalta riittävät ja hyväksyttävät perusteet. Mikäli valituslupajärjestelmää laajennetaan, edellyttää oikeusturvan riittävyys Mäenpään mukaan, että ensiasteen muutoksenhaku edeltävä oikaisumenettely on vastaavasti tehokasta ja laadullisesti korkeatasoista. Käytännössä tämä voidaan toteuttaa Mäenpään mukaan laajentamalla valitusmenettelyä edeltävää pakollista oikaisumenettelyä niin, että se koskisi kaikkia viranomaispäätöksiä.

3.4.2 Hallinto-oikeustuomarit ja hallinto-oikeussihteerit

Tässä ryhmässä kaikkiaan 42 vastaajaa vastasi kyselyyn. Vastaajista 19 prosenttia tuli Helsingin hallinto-oikeudesta, 16,7 prosenttia Vaasan hallinto-oikeudesta, 11,9 prosenttia Hämeenlinnan, Kouvolan ja Turun hallinto-oikeuksista sekä 9,5 prosenttia Rovaniemen, Oulun ja Kuopion hallinto-oikeuksista kustakin. Tarkastavana hallinto-oikeustuomarina toimi vastaajista 48,8 prosenttia, jaoston kolmantena hallinto-oikeustuomarina 2,4 prosenttia ja hallinto-oikeussihteerinä 48,8 prosenttia. Näistä luvuista on tehtävissä se johtopäätös, jota annetut vastauksetkin tukevat, että hallinto-oikeuksissa hallinto-oikeustuomarit toimivat eri kokoonpanoissa sekä tarkastavan että kolmannen jäsenen tehtävissä. Vastaajista 43,9 prosenttia oli työskennellyt hallinto-oikeudessa ja sen edeltäjässä lääninoikeudessa yli 20 vuotta ja 24,4 prosenttia 5–10 vuotta. Nykyisessä tehtävässään vastaajista 31 prosenttia oli toiminut alle viisi vuotta, 26,2 prosenttia 5–10 vuotta ja 11,9 prosenttia yli 20 vuotta.

Kysymykset olivat samoja kuin ylituomareille ja jaostojen puheenjohtajille esitetyt kysymykset lukuun ottamatta tulosjohtamista ja johtoryhmän työskentelyä sekä jaostoille delegoitua toimivaltaa koskevia kysymyksiä. Hallinto-oikeustuomareiden ja -sihteerien vastauksia käsiteltäessä pyrittiin ottamaan esille eroja esitetyissä asioissa ja painotuksissa, eikä vastauksien sisältöä ole aina toistettu, jos ne ovat vastanneet ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien antamien vastausten sisältöä ja painotuksia. Vastauksia käsiteltäessä ilmoitetaan usein jotakin asiantilaa koskevien mainintojen yhteismäärä ja niiden hallinto-oikeuksien lukumäärä, joista näitä mainintoja on annettu.

Hallinto-oikeuden johtaminen

Vastaajista 23:n mielestä ylituomarilla oli käytettävissään tarpeelliset *johtamisen välineet*. Kymmenen vastaajan mielestä näin ei ollut. Puutteina mainittiin muun muassa taloudellisen päätöksentekovallan ja liikkumavaran puuttuminen. Työtehtävät ja resurssit on päätetty muualla, vaikka resurssien käyttö määrärahojen puitteissa tulisi olla ylituomarin määräysval-

lassa. Määrärahojen käytössä tulisi olla enemmän liikkumavaraa, esimerkiksi kertyneiden säästöjen käyttämisessä lisätyövoiman palkkaamiseen. Ylituomarilla tulisi myös olla käytössään erityinen määräraha, jota hän tarvittaessa voisi välittömästi käyttää jutturuuhkien purkamiseen tai niiden syntymisen ehkäisemiseen. Ylituomarilta ovat myös puuttuneet myös mahdollisuudet käyttää palkkausta tuomareiden motivointi- ja palkitsemiskeinona. Kuudessa vastauksessa viitattiin ylituomareiden henkilökohtaisiin johtamistaitoihin. Niissä todettiin, että johtamiskoulutusta johtamisen välineiden käyttöön ei ole toistaiseksi ollut riittävästi, ylituomarin ihmissuhdetaidoissa on ollut puutteita tai häneltä on puuttunut halu tai kyky käyttää johtamisen välineitä.

Kysyttäessä mahdollisista *johtamisen puutteista ja ongelmista* yhdeksän vastaajan vastauksessa otettiin tavalla tai toisella esiin tasavertaisuuden puute ja epäoikeudenmukainen kohtelu. Näitä vastauksia annettiin kolmesta eri hallinto-oikeudesta. Kun kaikki eivät ole osallistuneet täydellä teholla työntekoon eikä työkyvyn puutteisiin ole puututtu riittävän nopeasti tai lainkaan, ovat työt kasautuneet joillekin työntekijöille. Työn tasaiseen jakamiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Eri asiaryhmissä työskenteleviä arvostettiin eri tavoin, mikä on näkynyt virkauralla etenemisessä, tai nimityspolitiikka on ollut epäoikeudenmukaista ja tarkoitushakuista. Nimityksistä on päätetty suosikkijärjestelmän perusteella, esimerkiksi nimittämisessä määräaikaan tuomarin virkoihin, jolloin työn laatu ja ammattitaito eivät ole olleet ratkaisevia, tai alaisia on kohdeltu hallinto-oikeudessa epäoikeudenmukaiseksi koetulla tavalla. Kahdessa näistä vastauksista kiinnitettiin huomiota myös jaostojen väliseen tasa-arvoiseen kohteluun. Niiden mukaan jaostoilla tulisi olla tasavertaiset mahdollisuudet tulostavoitteiden saavuttamiseen, mutta tämä ei ole toteutunut työvoiman jaossa ja nimityksissä.

Neljästä hallinto-oikeudesta tulleissa yhteensä seitsemässä vastauksessa kiinnitettiin huomiota ylituomarin johtamisotteeseen. Ylituomari oli vetäytynyt kokonaan johtamisesta ja johtajan vastuustaan. Hän on ollut paljon poissa virkapaikalta, tai ongelmia on lakaistu maton alle, tai ne on jätetty pelkästään jaostojen ratkaistaviksi. Ylituomarilta on puuttunut oikea johtamisote tai johtamisominaisuudet, ja johtaminen on ollut käskyttävää ja ei-arvostavaa. Kolmesta hallinto-oikeudesta tulleissa yhteensä kuudessa vastauksessa mainittiin ongelmat tiedonkulussa ja avoimuudessa. Kahdesta hallinto-oikeudesta yhteensä kaksi vastaajaa totesi, että ongelmana johtamisessa on ollut vapaan keskustelevan ilmapiirin puuttuminen tai yleensä keskustelemattomuus. Kahdessa vastauksessa niin ikään kahdesta hallinto-oikeudesta mainittiin vanhoillisten asenteiden ja kauan virassa olleiden tuomarien voimakkaan uudistusvastaisuuden haittaavan johtamista.

Muita yksittäisiä tai vain yhdestä hallinto-oikeudesta tulleita mainintoja olivat muun muassa johtamisen liiallinen tulokeskeisyys, jolloin henkilökunta ja työhyvinvointi ovat unohtuneet, päätöksenteon ristiriitaisuus, tarve johtoryhmän työtapojen rohkeaan kehittämiseen ja tuloksellisuuden nykyistä parempaan seuraamiseen. Myös hallintopäällikön tehtäväkuvan kehittäminen mainittiin.

Verrattuna ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien antamiin vastauksiin näissä vastauksissa korostui epätasavertainen ja epäoikeudenmukainen kohtelu.

Hallinto-oikeustuomareista ja -sihteereistä 14 oli sitä mieltä, että *jaoston johtajien asemaa* tulisi selkiyttää. Vastaajat totesivat, että selkiyttäminen olisi tarpeen, jotta tiedettäisiin, mikä kuuluu ylituomarin ja mikä jaoston puheenjohtajan päätettäväksi. Eräs vastaaja totesi, että puheenjohtajalla ei ole ollut tarpeeksi keinoja vaikuttaa oman jaostonsa työn järjestämiseen, vaan ylituomarin päätökset olivat jaostotasolla osoittautuneet usein epäkäytännöllisiksi. Puheenjohtajan katsottiin olevan ulkona omasta roolistaan, kun hallinto-oikeus on kuitenkin päällikkövirasto. Toisaalta selkiyttämistä pidettiin tärkeänä, jotta puheenjohtajan tehtävissä korostuisi yhä enemmän henkilöstöjohtaminen ja työnjohdollinen puoli. Tällöin asiat olisivat nykyistä paremmin hallinnassa ja työtaakka jakautuisi tasapuolisemmin sekä jaostojen kesken että niiden sisällä. Erään vastauksen mukaan nykyisessä tilanteessa ei ylituomari eivätkä jaostojen puheenjohtajat ottaneet vastuuta mistään. Vastaajista 12 piti jaoston puheenjohtajan asemaa selkeänä ja toimivana ja katsoi, ettei sitä tulisi kasvattaa. Nämä vastaajat pitivät yleensä jaoston puheenjohtajan asemaa vahvana ja itsenäisenä.

Vastauksissa nostettiin esiin seuraavia yksittäisiä asioita: Eräs vastaaja katsoi, että jaoston puheenjohtajan tehtävä on puhdasta lainkäyttötoiminnan johtamista, jolloin kysymykseksi jää, riittääkö siihen aikaa lainkäyttöön osallistumiselta. Toisaalta päivittäiseen lainkäyttötoimintaan osallistumisen katsottiin eräässä vastauksessa vaikeuttavan johtamista. Eräs vastaaja totesi puheenjohtajan tehtävänä olevan seurata jaoston tuloksen saavuttamista ja huolehtia jaoston henkilöstöhallintoon liittyvistä tehtävistä. Lainkäytön itsenäiseen luonteen vuoksi hän ei tämän vastaajan mukaan saisi puuttua tuomareiden työskentelyyn. Kun jaoston työskentely on painottunut lainkäyttöön, ei kysymys voi olla varsinaisesta johtamisesta. Tärkeintä, mutta lainkäyttöön nähden toissijaista on, että puheenjohtaja huolehtii siitä, että jaostolla on riittävät resurssit lainkäyttötehtävien hoitamiseen ja että tekniset työkulut ovat ajan tasalla. Eräs vastaaja totesi, että kun puheenjohtajan rooli oli muuttunut tuloksentekijäksi ja tuloksen saavuttamisen seuraajaksi, se on paisuttanut hallintoa. Vastausajankohtana maksettua korvausta jaoston puheenjohtajan tehtävästä pidettiin aivan

liian alhaisena, jotta se motivoisi hakeutumaan tehtävään. Tämä vastaaja oli sitä mieltä, että tehtävää varten tulisi olla olemassa oma virka.

Jos vertaa näitä vastauksia ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien samaan kysymykseen antamiin vastauksiin, on todettavissa, että vastauksissa ei samalla tavoin korostu jaostojen puheenjohtajien aseman merkityksellisyys koko hallinto-oikeuden johtamisessa ja tuloksen saavuttamisessa.

Kun hallinto-oikeustuomareilta ja -sihteereiltä kysyttiin, millä tavoin *työntekijöiden suoriutumista tehtävistään ja tulostavoitteiden saavuttamista seurataan*, kuusi vastaajaa kolmesta eri hallinto-oikeudesta ilmoitti, että ei tiennyt asiasta tai että työntekijöille ei ollut tällaisesta ilmoitettu mitään. Vastaukset vastasivat muutoin pääosin ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien kuvausta asiasta, mutta eräissä korostettiin erityisesti sitä, että seuranta on ollut vain määrällistä ja että seurannan pohjana olevat tilastot eivät antaneet oikeaa kuvaa kunkin saavuttamasta tuloksesta. Lukumäärän korostamisessa juttujen ikärakenne ja laatu, se miten paljon kunkin esittelijän jutuista valitetaan tai ne muuttuvat valitusprosessissa, ovat jääneet kokonaan vaille huomiota. Tulostavoitteet eivät olleet missään mittasuhteessa juttujen vaikeusasteen kanssa, ja ne oli asetettu niin että niiltä, joilla jo oli kovimmat tavoitteet, oli vaadittu aina enemmän. Lukumäärän korostaminen johti erään vastaajan mukaan joissakin tapauksissa siihen, että laajojen juttujen valmistelu oli viivästynyt ja siten heikentänyt niissä yksityisen asianosaisen oikeusturvaa. Eräs vastaaja oli sitä mieltä, että yksittäiselle esittelijälle tulisi antaa enemmän palautetta vuoden aikana tehdystä työstä, kuten siitä, oliko päätösesitysten lukumäärä oikeassa suhteessa laatuun, ja miten juttujen hallinta ja valmistelu sujivat, ja oliko esittelyjärjestys oikea.

Kahdeksan kolmesta eri hallinto-oikeudesta olevan vastaajan mukaan *yksittäisen työntekijän töiden ruuhkautumiseen* tai ongelmien ilmenemiseen työn tekemisessä ei ollut reagoitu, tai reagointi oli tapahtunut liian hitaasti ja myöhään. Kuudessa vastauksessa todettiin, että juttujen siirtäminen esittelijältä toiselle oli johtanut töiden epätasaiseen jakautumiseen, kun tavoitteissaan pysyneiden esittelijöiden työmäärää näin lisättiin. Muutoin vastaukset eivät juuri eronneet ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien vastauksista.

Ammatillisen osaamisen säilyttämistä ja syventämistä koskevaan kysymykseen vastaajista 15 ilmoitti, että toimet ovat olleet hallinto-oikeudessa riittävät ja koulutusta on ollut riittävästi. Kahdeksan vastaajan mukaan oikeusministeriön tai oman hallinto-oikeuden järjestämää koulutusta tulisi olla enemmän. Kurssipaikkoja ministeriön järjestämällä kursseilla ei osan näistä vastaajista mukaan ole ollut tarpeeksi. Kahdeksan vastaajaa toi esille sen, että työtilanne, ajan puute ja tulostavoitteisiin pyrkiminen ovat ra-

joittaneet huomattavasti koulutukseen osallistumista, vaikka tilaisuuksia ja halua olisikin ollut. Erään näistä vastaajista mielestä pitkään virassa olleille tuomareille ja esittelijöille tulisi taata mahdollisuus töistä irrottautumiseen ja ammattitaitonsa kehittämiseen esimerkiksi parin viikon ajaksi vuosittain. Muutama vastaajista katsoi, että koulutustarjontaa ei ole vastannut nuorten, tehtävässä uusien esittelijöiden tarvetta.

Vastaajista 16 oli sitä mieltä, että *hallinto-oikeuden ja jaoston työilmapiiri* oli hyvä tai tyydyttävä. Useissa vastauksissa todettiin ilmapiirin vaihtelevan eri jaostojen välillä. Vain yhdestä hallinto-oikeudesta annetuissa vastauksissa ei tuotu työilmapiiristä esille mitään kielteisiä seikkoja, vaan sitä pidettiin hyvänä, jopa erinomaisena. Niistä kolmesta hallinto-oikeudesta, joissa oli tehty työilmapiirikartoitus (ks. luku 3.4.1, Hallinto-oikeuden johtaminen), kahdessa vastaajat kommentoivat tässä yhteydessä kartoituksen jälkeisten toimien onnistumista. Toisessa enemmistö vastaajista katsoi toimenpiteiden onnistuneen parantamaan työilmapiiriä, mutta toisessa vain yksi oli tätä mieltä. Viimeksi mainitun hallinto-oikeuden vastaajien joukossa oli kuitenkin yhtä paljon niitä vastaajia, jotka pitivät työilmapiiriä yleisesti ottaen tyydyttävänä, kuin niitä, jotka pitivät sitä huonona. Osa ei siten kommentoinut lainkaan kartoituksen jälkeisiä toimia.

Henkilökunnan jaksamiseen oli vastausten mukaan kiinnitetty huomiota pääasiassa mahdollistamalla osallistuminen erilaisiin liikuntaharrastuksiin ja -muotoihin sekä järjestämällä erilaisia yhteisiä tilaisuuksia, esimerkiksi virkistys- ja liikuntapäiviä. Varsinaisesti henkiseen jaksamiseen ei ollut vastausten mukaan kiinnitetty huomiota. Kolmesta hallinto-oikeudesta tulleissa joissakin vastauksissa tuotiin esille, ettei työn tasaisesta jakautumisesta ollut pidetty riittävästi huolta. Yhden vastaajan mukaan työterveydenhoidon palveluita ei jaksamisongelmissa voinut käyttää, koska hallinto-oikeudessa epäiltiin, että tiedot eivät pysy luottamuksellisina, vaan ne välittyisivät viraston johdolle.

Toiminnallinen tuloksellisuus

Kun hallinto-oikeustuomareilta ja -sihteereiltä kysyttiin niitä *hallinto-oikeuden erityispiirteitä, jotka vaikuttavat sen toiminnalliseen tulokseen*, vastauksissa mainittiin sekä tulosta heikentäviä että parantavia tekijöitä.

Tulosta heikensi näidenkin vastaajien mukaan eniten hallinto-oikeuden jutturakenne, joka sai 13 mainintaa. Kysymys oli tällöin joko hallinto-oikeuden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista jutuista tai niin sanottujen yksinkertaisten, mutta määrällisesti suurten jutturyhmien puuttumisesta. Näitä mainintoja oli kolmesta hallinto-oikeudesta. Toiseksi eniten mainintoja sai henkilöstön riittämätön määrä. Niitä oli kahdeksan viidestä eri

hallinto-oikeudesta. Kolmanneksi eniten tuotiin esille huono työilmapiiri. Mainintoja annettiin seitsemästi viidestä eri hallinto-oikeudesta. Neljäntenä oli henkilöstön ikärakenne, joka mainittiin kuudesta neljästä eri hallinto-oikeudesta. Tällöin tarkoitettiin suurta keski-ikäen ylittäneiden hallinto-oikeustuomareiden ja -sihteerien määrää. Viidenneksi eniten mainittiin sekä johtamisen puutteet että henkilöstörakenne. Mainintoja tuli kummasakin tapauksessa viisi kolmesta eri hallinto-oikeudesta. Henkilöstörakenteella tarkoitettiin joko tuomareiden liian pientä määrää suhteessa esittelijöihin tai notaarien puuttumista. Neljä mainintaa yhteensä neljästä eri hallinto-oikeudesta sai tuomareiden ja esittelijöiden välinen työnjako. Tällöin tarkoitettiin sitä, että ainakaan virkaiältään vanhat tuomarit eivät osallistuneet joko lainkaan tai riittävästi juttujen valmisteluun. Tasapuolisen työnjaon puute tai suosikkijärjestelmä mainittiin yhteensä neljästi neljästä eri hallinto-oikeudesta. Jutturuuhka mainittiin kolmesti kolmesta hallinto-oikeudesta. Muut maininnat hajautuivat ja olivat joko yksittäisiä tai niitä annettiin vain yhdestä hallinto-oikeudesta.

Verrattuna ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien vastauksiin nousivat näissä vastauksissa sekä työilmapiiri että henkilöstön ikärakenne näkyvämmiin esiin tulosta heikentävinä tekijöinä. Myös tasapuolisen työnjaon puute tuli suhteellisen voimakkaasti esiin toisin kuin edellä käsitellyssä kyselyssä.

Toiminnallista tulosta paransivat muun muassa kokenut ja ammattitaitoinen henkilökunta, joka sai yhteensä neljä mainintaa kolmesta hallinto-oikeudesta, hyvä työilmapiiri mainittiin neljästi kahdesta hallinto-oikeudesta sekä johdon tavoitteellinen toiminnan ja työtapojen kehittäminen, joka mainittiin kahdesti kahdesta hallinto-oikeudesta. Muut maininnat olivat yksittäisiä tai ne annettiin vain yhdestä hallinto-oikeudesta.

Toiminnallista tuloksellisuutta voidaan hallinto-oikeudessa tai jaostossa parantaa vastausten mukaan erityisesti työ- ja toimintatapoja kehittämällä ja muuttamalla. Kaikkiaan viidestä hallinto-oikeudesta työtapoihin liittyviä mainintoja saatiin yhteensä 13. Tärkeimpänä pidettiin sitä, että tuomareiden, myös T 13 palkkaluokassa olevien, osallistumista juttujen valmisteluun lisättäisiin. Tuomareiden esittelyvelvollisuutta tulisi lisätä, heidän osallistumisestaan prosessinjohtoon tulisi aikaistaa ja tiivistää, tuomarin ja esittelijän työnjakoa tulisi joustavoittaa ja siinä olevia eroa pienentää. Päätöksen kirjoitusasun korjaamisen tulisi saada järkevät muodot, ja päällekkäistä työtä tulisi vähentää. Näiltä osin näkemykset olivat samoja/samankaltaisia kuin ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien vastauksissa.

Toiseksi eniten mainittiin tämän kysymyksen vastauksissa lisähenkilöstön saaminen. Yhteensä seitsemän kuudesta hallinto-oikeudesta tulleen maininnan mukaan joko tuomarivirkojen tai kanslian virkojen lisääminen

olisi keino parantaa tuloksellisuutta. Työn jakaminen tasaisesti ja suosikijärjestelmästä luopuminen mainittiin viidesti kolmesta hallinto-oikeudesta. Samalla todettiin, että työtaakan jakautumista tulisi seurata silloista tarkemmin. Siitä tulisi myös huolehtia, että sellaisille työntekijöille, joilla on vaikeuksia selviytyä työstä ja tavoitteiden saavuttamisesta, annettaisiin sellaisia töitä, joista he voisivat suoriutua. Voimavarojen kohdentamista oleelliseen eli ratkaisujen tekemiseen esitettiin kolmesta hallinto-oikeudesta yhteensä neljästi. Erään näin vastanneen mukaan hallinnon tehtäviin käytettiin hänen hallinto-oikeudessaan aivan liikaa tuomari-työvoimaa.

Sekä kevennettyjen ratkaisukokoonpanojen käyttäminen ja työntekijöiden erityisosaamisen parempi hyödyntäminen mainittiin kumpikin kolmesti kolmesta hallinto-oikeudesta. Kahdesti kahdesta hallinto-oikeudesta kummastakin mainittiin sekä toisten tekemän työn arvostaminen ja kansliahenkilökunnan osallistuminen lainkäytön avustaviin tehtäviin.

Muut toiminnallisen tuloksellisuuden parantamiseksi esitetyt keinot olivat joko yksittäisiä tai niitä esitettiin vain yhdestä hallinto-oikeudesta. Tällaisia olivat rootelijaon käyttöönotto, välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän muuttaminen, työaikojen yhtenäistäminen sekä tavoitteiden saavuttamisen ja tuloksen tehokas seuraaminen. Kun muussa yhteydessä vastauksissa tuotiin myönteisenä asiana esille mahdollisuus joustaviin työaikoihin, niin tässä tapauksessa vastaaja tarkoitti kotityöpäivien johtaneen siihen, että työajat erosivat merkittävästi eri työntekijöiden välillä. Työaikojen erojen tasoittamisella voitaisiin hänen mukaan parantaa tuloksellisuutta. Kotityöpäivien katsottiin yksittäisenä maininnan mukaan myös vaikeuttavan hyvän työilmapiirin syntymistä ja tehokasta kollegion sisäistä työskentelyä. Yhden vastaajan mukaan hänen hallinto-oikeudessaan oli jo tehty kaikki voitava toiminnallisen tuloksellisuuden parantamiseksi. Ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien vastauksissa näitä viimeksi mainittuja vastauksia oli yhteensä viisi viidestä hallinto-oikeudesta.

Kysyttäessä *ylituomarin vaikutuksesta toiminnalliseen tulokseen* pidettiin vastauksissa tärkeimpänä hänen vaikutustaan työilmapiirin luojana ja ylläpitäjänä, koska työilmapiirin merkitys tulokseen oli suuri. Asia mainittiin yhteensä 11 kertaa kaikkiaan kuudesta hallinto-oikeudesta. Ylituomarin tulisi vastausten mukaan olla kannustava ja innostava sekä tasapuolinen. Hänen tulisi koota henkilökuntansa yhteisen tavoitteen taakse ja siten antaa toiminnalle tarkoitus.

Ylituomarin toiminnan vaikutus tulokseen on suurinta silloin, kun hän osallistuu lainkäyttöön jaoston puheenjohtajan ominaisuudessa. Tämä mainittiin yhteensä kuusi kertaa kolmesta hallinto-oikeudesta. Kahdesta hallinto-oikeudesta todettiin myös se, että ylituomari ei ollut osallistunut

joko lainkaan tai riittävästi lainkäyttöön. Sekä ylituomarin merkitys riittävien resurssien ja toimintaedellytysten luomisessa että henkilökunnan ja jutturyhmien jakamisessa jaostoille mainittiin kumpikin viisi kertaa, ensin mainittu neljästä ja viimeksi mainittu viidestä hallinto-oikeudesta. Resurssien määrän ja oikean kohdistamisen vaikutus tulokseen oli vastaajien mukaan keskeistä. Useat vastaajat korostivat myös sitä, että ylituomarin tulee olla oikeudenmukainen jakaessaan henkilöstövoimavaroja ja jutturyhmiä jaostoille, jotta jaostoilla olisi tasavertaiset mahdollisuudet hyvään tulokseen. Kantaansa perustelematta kolme vastaajaa piti ylituomarin vaikutusta vähäisenä ja viisi suurena tai keskeisenä. Yksittäisiä mainintoja ylituomarin merkityksestä toiminnalliseen tuloksellisuuteen saivat esimerkkinä oleminen ja sillä vaikuttaminen, aktiivinen tavoitteiden asettaminen ja niiden seuranta sekä oman henkilökunnan arvostaminen nimityksissä.

Jaoston puheenjohtajan vaikutusta toiminnalliseen tulokseen pidettiin kymmenessä maininnassa merkittävimpana siksi, että hän huolehtii työn optimaalisesta ja tasaisesta jakamisesta jaostollaan. Kahdeksan maininnan mukaan hänen merkityksensä oli tulostavoitteiden saavuttamisen seuraamisessa ja tarvittaessa toimenpiteisiin ryhtymisessä, jos jaostolla oli ilmennyt ongelmia tässä suhteessa. Jaoston puheenjohtajan toiminnan vaikutus jaoston työilmapiiriin ja työntekijöiden motivointiin mainittiin kuudesta. Myönteinen, arvostava ja keskusteleva suhtautuminen innosti ja lisäsi tulosta, kun taas motivaatiota heikensivät myönteisen palautteen puute ja toisen työn mitätöinti sekä puuttumattomuus siihen, että jotkut jatkuvasti tekivät työtä muita huomattavasti vähemmän. Näissä vastauksissa korostui siten jaoston puheenjohtajan merkitys työnjohtajana, mutta myös henkilöstöjohtajana. Kahdeksassa maininnassa tuotiin sen sijaan esille puheenjohtajan rooli asijahtajana. Niissä korostettiin hänen vaikutustaan tulokseen lainkäytön parhaana asiantuntijana ja siihen osallistujana sekä merkittävien juttujen valmistelun ohjaajana. Esittämättä perusteluita viisi vastaaja piti jaoston puheenjohtajan vaikutusta todella suurena ja oleellisenä ja kolme kohtalaisena tai vaatimattomana.

Kun näissä vastauksissa käsiteltiin ylituomarin ja jaoston puheenjohtajan vaikutusta tuloksellisuuteen, tulivat tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset enemmän esille kuin vastaavissa ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien vastauksissa.

Tarkastavan tuomarijäsenen vaikutus toiminnalliseen tulokseen riippui 22 maininnan mukaan siitä, miten hyvin hän ohjaa ja tukee esittelijää ja miten hyvin hänen ja esittelijän välinen yhteistyö sujuu. Tarkastavan asenne vaikuttaa merkittävästi esittelijän työmotivaatioon. Tarkastavan tulisi antaa rakentavaa ja oikea-aikaista palautetta, jotta välttyttäisiin turhalta työltä jutun valmistelussa ja esittelyssä. Kuuden maininnan mukaan tar-

kastavan merkitys tulokseen korostuu siinä, että hän valvoo ja vastaa päätösten laadusta. Viidessä maininnassa korostettiin sitä, että se, miten nopeasti ja sujuvasti tarkastava hoitaa oman osuutensa, vaikuttaa suoraan tulokseen. Yhteensä kuudessa maininnassa neljästä hallinto-oikeudesta katsottiin, että jos tarkastava tuomari puuttuu ratkaisuesityksessä epäolennaisuuksiin, ottaa kantaa asiaan vasta sitten, kun ratkaisuesitys annetaan hänelle tai vasta istunnossa, eikä itse kirjoita vaatimiaan muutoksia, hänen toimintansa heikentää tulosta. Usein näistä syistä johtuva istunnon jälkeen tapahtuva niin sanottu jälkikierto on saattanut hidastaa käsittelyä kuukausilla. Kolmessa maininnassa tuotiin esille tarkastavan vastuu jutun prosessinjohtosta. Kahdessa maininnassa tuotiin esille se, että tarkastava vastaa siitä, että kollegion muiden jäsenten aikaa ei tuhlaata epäolennaisuuksiin. Tässä vastaajaryhmässä mainittiin tarkastavan jäsenen vahvan ammattitaidon merkitys vain kerran. Kolmesta hallinto-oikeudesta tähdennettiin lisäksi sitä, että osa tarkastavista myös itse valmisteli ja esitteli juttuja. Useissa vastauksissa korostettiin sitä, että hallinto-oikeudessa ei ole pelkästään tarkastavan ja kolmannen jäsenen tehtävissä olevia tuomareita, vaan he hoitavat kumpaakin tehtävää jaoston kokoonpanon mukaan vaihdellen.

Kolmannen jäsenen vaikutusta pidettiin kymmenessä maininnassa vähäisenä eikä niin merkittävänä kuin tarkastavan. Kahden maininnan mukaan vaikutus oli vähäinen, jos tarkastava hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti. Kahden vastauksen mukaan kolmannella jäsenellä ei ole ollut mitään merkitystä. Kahden vastauksen mukaan merkitys on ollut suuri. Kolmannen ja tarkastavan jäsenen vaikutuksia piti samankaltaisina kolme vastaajaa. Kolmannen asemaa kuvattiin kahdeksassa maininnassa muun muassa toteamalla, että kaikissa jutuissa kolmannen jäsenen panosta ei ole tarvittu, kun taas joissakin, erityisesti asiantuntijajäsenen ollessa kysymyksessä, kolmas jäsen on ollut tarpeen. Kevennetyt ratkaisukokoonpanot olivatkin paikallaan. Ongelmatilanteissa samoin kuin virheiden korjaamisen kannalta sekä keskustelun herättäjänä kolmannesta jäsenestä katsottiin olevan hyötyä yhteensä viiden maininnan mukaan. Jos kolmas jäsen ei jarruta asian käsittelyä esimerkiksi takertumalla toisarvoisuuksiin, hänen osallistumisestaan ei ole haittaa viiden maininnan mukaan. Eräissä vastauksissa todettiin kolmannen jäsenen toimivan myös esittelijänä, ja yhden vastauksen mukaan esittelijänä toimivan hallinto-oikeussihteerin tulisi olla jäsenen asemassa esittelemissään asioissa.

Kaikkien vastausten mukaan *esittelijän vaikutus tuloksellisuuteen* oli suuri. Sitä kuvattiin sanoilla merkityksellisin, ratkaiseva, suuri, huomattava, keskeinen. Jos esittelijä on tehokas ja pätevä, hän on erään vastaajan mukaan lähes tärkein tekijä tuloksellisuuden kannalta. Erään vastaajan mukaan esittelijä tekee olennaisimman osan tuomarin työstä, toisen mu-

kaan hän on kollegisessa päätöksenteossa keskeisin vaikuttaja. Kun esittelijät tekevät merkityksellisimmän työn toiminnallisen tuloksen kannalta, tulisi erityisesti heidän työhyvinvointiinsa ja koulutusmahdollisuuksiinsa samoin kuin oikeudenmukaisuuden toteutumiseen nimitysasioissa kiinnittää huomiota, sillä vuosikymmenien odottelu tuomariviran saamiseksi narkertaa motivaatiota. Monessa vastauksessa korostettiin sitä, että asiansa osaavan ja kokeneen esittelijän työllä asiat etenevät hyvin, mutta päinvas-
taisessa tapauksessa asioiden käsittely pitkittyy.

Toiminta ja prosessinjohto

Tämän ryhmän vastaukset kysymyksiin siitä, *kuka valmistelee jutun ennen varsinaisen päätösehdotuksen laatimista*, kuinka itsenäisesti hän huolehtii siitä ja kuinka aktiivisesti hän ohjaa osapuolia selitysten, lausuntojen ja vastaselitysten antamisessa sekä asiakirjojen hankkimisessa, vastasivat sisällöltään pääosin ylituomareiden ja jaostojen puheenjohtajien vastauksia. Yhden hallinto-oikeuden yhdessä jaostossa oli meneillään kokeilu, jossa kaksi tuomaria otti jutun haltuun, minkä jälkeen he jakoivat ne esittelijöille päätösesityksen laatimiseksi. Eroja ei ollut myöskään vastauksissa kysymykseen, missä vaiheessa ja miten aktiivisesti hallinto-oikeustuomarit osallistui jutun valmisteluun.

Yhdeksän maininnan mukaan *kolmannen tuomarijäsenen merkitys asian käsittelyssä ja ratkaisussa* oli pieni tai vähäinen. Kollegion kolmannen jäsenen merkitys riippuu 11 maininnan mukaan ratkaistavana olevasta asiasta, sen laadusta ja laajuudesta. Laajassa ja vaikeassa jutussa kolmannen merkitys on suuri, eräiden vastaajien mukaan välttämätön, mutta pienissä vähäinen. Kolmen vastaajan mukaan merkitys riippuu kolmannen jäsenen henkilöstä ja hänen aktiivisuudestaan. Merkitystä pidettiin kahdeksassa maininnassa huomattavana silloin, kun esittelijä ja tarkastava ovat olleet asiasta eri mieltä tai asiassa on jouduttu äänestämään. Kolmannen jäsenen merkitys oli viiden maininnan mukaan siinä, että hän saattaa esittää uusia näkökulmia lainsoveltamiskysymyksiin ja jutun lopputulokseen. Kolmannen jäsenen sanottiin myös paikkaavan tarkastavan tuomarijäsenen työtä ja turvaavan yhdenmukaisia ratkaisuja.

Pääosa vastaajista kertoi *kanslian henkilökunnan* hoitavan normaaleja toimistotöitä ja avustavan esittelijää juttujen valmistelussa esittelijän ohjauksessa. Jotkut toimistosihteerit hankkivat selityksiä, lausuntoja ja asiakirjoja itsenäisemmin kuin toiset, ja osan osallistuminen on ollut vain teknistä avustamista. Yhteensä yhdeksän viidestä hallinto-oikeudesta olevan vastaajan mukaan kanslian henkilökunta on kirjoittanut itsenäisesti joko päätösten resiittiosia tai päätösesityksiä yksinkertaisissa jutuissa. Neljän vastaajan mukaan myös näitä tehtäviä voisi antaa kanslian henkilökunnal-

le. Yksi vastaajista katsoi, että oikeustradenomikoulutuksen saaneelle toimisto- tai osastosihteerille voisi antaa tehtäväksi kirjoittaa itsenäisesti päätösesityksiä yksinkertaisissa asiaryhmissä ja myös oikeuden esitellä ne ratkaistaviksi. Viisi vastaajaa neljästä hallinto-oikeudesta piti mahdollisena lisätä toimistosihteerien osallistumista lainkäytön valmistelutehtäviin. Kaksi vastaajaa esitti suullisten istuntojen käytännön järjestelyjen siirtämistä toimistosihteerien hoidettaviksi. Samoin kaksi vastaajaa esitti, että asiakkaille menevien päätöskappaleiden varmentaminen annettaisiin toimistosihteerien tehtäväksi. Kummankin vastauksen antajat olivat samasta hallinto-oikeudesta.

Kehittäminen

Myös hallinto-oikeustuomareilta ja -sihteeiltä kysyttiin, millä tavoin *työtapoja ja -menetelmiä on muutettu tai kehitetty* hallinto-oikeudessa tai jaostossa viimeisten viiden vuoden aikana. Saman hallinto-oikeuden vastaajat antoivat erilaisia vastauksia, mikä selittynee sillä seikalla, että jaostojen työtavat ja -menetelmät saattavat hallinto-oikeuden sisällä olla huomattavankin erilaisia sen mukaan kuin jaoston puheenjohtaja on päättänyt.

Yhteensä viisi vastaajaa kolmesta hallinto-oikeudesta ei osannut vastata kysymykseen tai ei muistanut työtapoja muutetun tai kehitetyn. Kuuden vastaajan mukaan kahdessa hallinto-oikeudessa ei ollut muutettu tai kehitetty työtapoja lainkaan mainittuna aikana. Tuomareiden osallistumista juttujen valmisteluun ja tuomariesittelyjä oli 14 maininnan mukaan lisätty. Tällöin mainittiin tuomaripainotteiseen työskentelytapaan siirtyminen, esittelijän ja tuomarin yhteistyön lisääminen, asiantuntijajäsenten suorittama esitarkastus sekä se, että eräiden jutturyhmien käsittely oli siirretty niiden vireille tulosta lähtien kokonaan tuomareiden tehtäväksi. Vastaukset olivat viidestä eri hallinto-oikeudesta. Maininnoista 12:ssa todettiin, että kanslian henkilökuntaa oli opetettu entistä enemmän valmistelemaan juttuja esittelyä varten. Näiden vastausten mukaan kanslian ja esittelijän yhteistyötä oli lisätty ja eräiden asiaryhmien postinhoito oli siirretty kokonaan notaareille tai suullisten käsittelyjen käytännön toimet toimistosihteeereille. Neljän maininnan mukaan notaarit olivat alkaneet esitellä joko päätoimisesti tai aikaisempaa enemmän. Erään vastauksen mukaan toimistosihteerit kirjoittivat päätösesityksiä selkeissä asiaryhmissä toisin kuin ennen. Yksittäisinä mainintoina otettiin esille keskustelun ja tiedonkulun parantaminen sekä suuntautuminen yhteistyöhön aikaisemman hierarkisuuden sijaan. Juttujen haltuunottoon oli panostettu, päätöksen esitys- ja kirjoitustapaa ei enää muokattu yhtä paljon kuin ennen, tai tietyntyyppiset jutut oli keskitetty tietylle esittelijälle. Myös tuomareiden juttupankki ja eräiden asiaryhmien ratkaiseminen projektiluontoisesti mainittiin.

Hallinto-oikeuksien *työmenetelmäselvitystä* oli 14 vastauksen mukaan käsitelty hallinto-oikeudessa tavalla tai toisella joko keskusteluissa tai kokouksissa. Selvitystä ei ollut 17 maininnan mukaan käsitelty hallinto-oikeudessa. Nämä vastaukset tulivat kuudesta hallinto-oikeudesta. Neljä vastaajaa mainitsi, että selvityksen oli voinut lukea tai siihen oli voinut tutustua muutoin.

Kun kysyttiin, onko työmenetelmäselvityksen julkaisemisen jälkeen muutettu hallinto-oikeuden työjärjestystä, asioiden käsittelyä tai työmenetelmiä, yhteensä 16 vastaajaa kuudesta hallinto-oikeudesta vastasi muutoksia tehdyn. Kuudesta hallinto-oikeudesta olevan 11 vastaajan mukaan muutoksia ei ollut tehty. Jotkut näistä kertoivat, että muutosten tekeminen ei ole ollut tarpeen, koska työmenetelmiä oli jo sitä ennen muutettu ja kehitetty. Yhdeksän vastaajaa viidestä eri hallinto-oikeudesta ei osannut sanoa tai muistanut, oliko työjärjestystä tai työtapoja muutettu selvityksen julkaisemisen jälkeen.

Valmistautumisesta kevennettyjen ratkaisukokoonpanojen käyttöön 1.1.2007 lukien kysyttäessä 23 vastaajaa totesi, että tähän oli valmistauduttu ennen vuodenvaihdetta. Valmistautuminen oli saattanut tapahtua jaostopalaverissa tai keskusteluissa tuomareiden kanssa, asiaa koskevien ohjeiden ja määräyksien avulla, työjärjestystä muuttamalla, johtoryhmässä tai asiaa varten perustetussa työryhmässä. Yhdeksän vastaajaa ei osannut sanoa tai ei tiennyt, valmistauduttiinko muutokseen jollain tavalla. Vastaajista 11 ei tiennyt, oliko seuranta uudistuksen toteutumisesta järjestetty, ja kahden mukaan niin ei ollut tehty. Vastausten perusteella oli pääteltävissä, että uudistuksen tuomat mahdollisuudet on otettu hallinto-oikeuksissa käyttöön.

Vastaajista yhdeksällä ei ollut mielipidettä *Hämeenlinnan kokeilussa* toteutetusta tuomaripainotteisesta asioiden käsittelystä. Yhdeksän vastaajaa suhtautui siihen varauksettoman myönteisesti. Kymmenen vastaajaa piti käsittelytapaa hyvänä, mutta esitti kuitenkin erilaisia varauksia sen suhteen. Heidän mukaansa käsittelytapa ei sovellu kaikkiin asiaryhmiin eikä kaikkiin kokoonpanoihin tai sen käytännön toteuttaminen edellyttäisi tuomarivirkojen lisäämistä. Eräs näistä vastaajista totesi, että kollegiaalinen päätöksenteko toimii paremmin ilman esittelijä-tuomari-hierarkiaa, sillä siihen liittyy asiatonta ja päätöksentekoa haittaavaa pompottamista, turhaa tarkastamista ja omin sanoin kirjoittamista. Neljä vastaajaa ei pitänyt menettelyä hyvänä. Eräs heistä totesi, että esittelijöiden urakehityksen parantaminen ei ole riittävä peruste esittelijäjärjestelmästä luopumiseen.

Tuomaripainotteisuuden hyvänä puolena pidettiin sitä, että asian valmistelu on alusta alkaen ratkaisuvastuussa olevalla henkilöllä, jolloin muun muassa prosessiratkaisut ovat alusta alkaen oikeilla raiteilla ja jutun haltuunotto tapahtuu heti ja asiantuntevasti. Myös sitä, että päätöksen kir-

joittaminen on ratkaisuun osallistujan käsissä, pidettiin etuna. Näitä mainintoja oli 11. Mahdollisuutta käsittelyaikojen lyhenemiseen ja toiminnallisen tuloksellisuuden paranemiseen, kun yksi henkilö jää käsittelystä pois, sekä käsittelytavan joustavuutta pidettiin 12 maininnassa menettelyn hyvänä puolina. Neljässä maininnassa todettiin, että menettelyn hyvien puolien toteutuminen riippuu ennen muuta tuomarin ammattitaidosta ja kyvykkyydestä. Aina ei ole niin, että tuomarivirassa oleva henkilö on taitavampi kuin esittelijävirassa oleva. Vastuun välttely asian valmistelussa ja ratkaisemisessa vaikeutui kahden maininnan mukaan tuomaripainotteisessa käsittelytavassa. Viiden vastaajan mukaan hyviä puolia ei juuri ollut. Yksi heistä kertoi luottavansa esittelijävetoiseen käsittelytapaan oikeusturvan takaajana tuomaripainotteista enemmän.

Kysyttäessä *tuomaripainotteiseen käsittelyyn liittyviä huonoja puolia* kuudessa maininnassa oltiin sitä mieltä, että toimintatapa ei ole riittävän tehokas, kun tuomarin työpanos sidotaan muutaman jutun valmisteluun ja teknisiin seikkoihin. Toiminnallinen tulos voi sen johdosta laskea. Viidessä maininnassa jäätin pohtimaan esittelijän asemaa ja tehtäviä sekä sitä, hakeutuuko osaavia henkilöitä enää hallinto-oikeuksiin, jos esittelijän tehtävät ovat vain avustavia tai teknisiä. Neljässä maininnassa epäiltiin, että tuomarin työ voi hajautua liiaksi oman esittelyn ja tarkastamisen vuoksi, jolloin keskittyminen varsinkin laajoihin juttuihin voi heikentyä. Virheiden huomaamatta jäämisen mahdollisuus mainittiin kahdesti. Samoin se, että esittelijän tehtävät ovat hyvää kouluttautumista tuomarin tehtäviin, mikä menetetään kokeilun kaltaisessa mallissa. Yksittäisesti mainittiin muun muassa se, että käsittely ei sovellu vastausajankohdan virkarakenteeseen ja että työskentelytavat saattavat muodostua sekaviksi tai että tuolloin tuomarin viroissa olevien sitoutuminen työskentelytapaan voisi jäädä heikoksi.

Vastaajista 19 ilmoitti *olevansa valmis omaksumaan* Hämeenlinnan kokeilussa käytetyn työskentelytavan, osa heistä kertoi jo toimivansa niin. Seitsemän vastaaja oli valmis varauksin omaksumaan työskentelytavan. Useimmat totesivat, että he olisivat valmiit siihen kokeiluvaiheen jälkeen. Neljä vastaajaa ei ollut halukas työskentelytapaan, ja yksi ei osannut sanoa.

Vastaajista 17 mukaan heidän hallinto-oikeudessaan oli *toteutettu* tuomaripainotteista työskentelytapaa. Monet totesivat, että osa tuomareista esitteli tai oli jo kauan esitellyt juttuja tai että toteutustapa ei täysin vastannut Hämeenlinnan kokeilun tapaa. Hallinto-oikeudessa ei ollut toteutettu eikä suunniteltu vastaavaa 14 vastaajan mukaan.

Kun tämän ryhmän vastaajilta kysyttiin, mitkä ovat *suurimmat esteet hallinto-oikeuksien toiminnan ja tuloksen kehittämiseksi resurssien säilyessä ennallaan*, jakoutuivat vastaukset neljään eri pääryhmään. Enem-

mistössä eli 17:ssä mainittiin tavalla tai toisella hallinto-oikeudessa käsiteltävät jutut. Useimmat näistä vastaajista mainitsivat hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi tulevat uudet asiaryhmät, mikä heidän mukaansa on suurin este toiminnan ja tuloksen kehittämiseksi. Vanhat ruuhkat, olivat ne sitten autoverovalitusten aiheuttamia tai muuta perua, mainittiin, samoin vireille tulevien juttumäärien kasvu sekä juttujen vaikeutuminen ja monipuolistuminen.

Toiseksi eniten mainintoja saivat henkilöstöön liittyvät tekijät. Näistä eniten mainittiin resurssien niukkuus ja tuomarivirkojen vähäisyys. Vastaajat katsoivat, että ilman resurssien lisäämistä ei tulosta voinut loputtomasti kasvattaa. Henkilöstön väsyminen ja jaksamisongelmat sekä ikään-tyvän henkilöstön suuri osuus ja työmotivaatio-ongelmat mainittiin. Eräät vastaajat pitivät esteinä toiminnan ja tuloksen kehittämiseksi syvälle iskos-tuneita asenteita ja vanhoja tottumuksia sekä etuoikeutetun asemansa menettämistä pelkäävää tuomarikuntaa.

Johtamiseen liittyviin esteisiin kiinnitettiin huomiota seitsemässä maininnassa. Niissä tulivat esille huono johtaminen ja hallinto yleisellä tasolla, jatkuva kehittäminen ja voimavarojen tuhlaaminen siihen ja turhaan hallintoon pääasian eli ratkaisutoiminnan kustannuksella sekä työn epätasainen jakaminen eli sen salliminen, että toisilta vaadittiin jatkuvasti enemmän, kuin taas toisille sallittiin välinpitämättömyys työtehtävistä ja tavoitteista.

Työtapoihin ja -menetelmiin kiinnitettiin huomiota kuudessa maininnassa. Se, ettei työmenetelmiä kehitetä ja muuteta eikä päätösten kirjoitustapaa yksinkertaisteta, mainittiin, samoin työtapojen joustamattomuus ja esittelijöiden ja tuomareiden välinen kuilu. Tuomareiden tulisi tämän ryhmän vastaajien mukaan esitellä juttuja yhä enemmän.

Myös resurssien epätasainen ja työmäärää vastaamaton jakaminen valtakunnallisesti mainittiin, samoin uusien muutoksenhakuun liittyvien säännösten laatiminen muualla kuin oikeusministeriössä, jolloin hallintolainkäyttölain tuntemus on ollut heikkoa ja muutoksenhaun tarvitsemat resurssit ovat jääneet varmistamatta. Tästä ovat johtuneet myös sekavat ja sirpaleiset muutoksenhakumenettelysäännökset.

Kysymykseen *hallintolainkäytön ja hallintolainkäyttölain kehittämis- ja uudistamistarpeista* jätti tässä ryhmässä 14 vastaajaa vastaamatta. Vastanneista neljä ei osannut sanoa ja neljän mukaan tällaisia tarpeita ei ollut. Muutoin vastaukset hajautuivat laajalle. Neljä mainintaa annettiin ratkaisukokoonpanojen edelleen keventämiseksi. Eräs näistä vastaajista katsoi jo toteutettujen muutosten olleen sattumanvaraisia, ja hänen mielestään asiaa tulisi tarkastella uudestaan. Kolmen maininnan mukaan suullisen käsittelyn säännöksiä tulisi tarkentaa: yhden vastaajan mukaan todistajien kuulemisessa, toisen puhelimitse tapahtuvien suullisten käsittelyn mahdollis-

tamiseksi ja kolmannen, jotta suullisia käsittelyjä olisi mahdollista pitää veroasioissa silloista enemmän. Tuomaripainotteisuuden lisääminen sai kolme mainintaa. Kahden maininnan mukaan muutoksenhaku kaikissa hallintolainkäyttöasioissa tulisi hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja hallinnollinen oikaisumenettely tulisi säätää kaikkiin asioihin pakolliseksi ennen valitusvaihetta.

Yksittäisissä maininnoissa tuotiin esille muun muassa, että virallisperi-
aateen tulkintaa tulisi laissa täsmentää, viranomaisten laiminlyönti- tai
passiivisuustilanteiden johdosta syntyneiden vahingonkorvaustyyppisten
vaatimusten käsittelyä varten tulisi olla hallintolainkäyttölaissa säännökset
sekä valituslupajärjestelmää tulisi laajentaa. Myös eri oikeudenalojen ra-
japinnoissa olevien ongelmien ratkaisemista varten tulisi laissa olla sään-
nökset. Tämän vastaajan mukaan samoja asioita joudutaan käsittelemään
yhä useammin sekä hallintolainkäyttöprosessissa että yleisessä tuomiois-
tuintprosessissa. Erään toisen vastaajan mukaan hallintotuomioistuimet tu-
lisi tästä syystä muuttaa yleisten tuomioistuinten jaostoiksi.

3.4.3 Kanslian henkilöstö

Tässä ryhmässä kaikkiaan 25 vastaajaa vastasi kyselyyn. Vastaajista 24 prosenttia työskenteli Helsingin hallinto-oikeudessa, 12 prosenttia Hämeenlinnan, Kouvolan, Kuopion, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksissa kussakin sekä 8 prosenttia Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksissa. Notaareita, jotka lasketaan kanslian henkilöstöön kuuluviksi, oli vastaajista 32 prosenttia, osastosihteereitä 16 ja toimistosihteereitä 52 prosenttia. Vastaajista 60 prosenttia oli työskennellyt hallinto-oikeudessa ja sen edeltäjässä lääninoikeudessa yhteensä yli 20 vuotta. Vastaajista 16 prosenttia oli työskennellyt nykyisissä tehtävissään 5-10 vuotta, 12 prosenttia 11-15 vuotta sekä 8 prosenttia alle viisi vuotta.

Vastaajista seitsemällä notaarilla eli yhtä lukuun ottamatta kaikilla oli esittelytehtäviä. Kuudella osasto- tai toimistosihteerillä oli lainkäytön avustavia tehtäviä. Näistä yksi kertoi kirjoittavansa päätösesityksiä eräässä asiaryhmässä ja yksi kirjoittavansa omatoimisesti asiakirjojen pohjalta konseptipohjia päätösten resiittiosaan. Muutoin vastaajien tehtävät kattoivat yleis-, talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviä, kuten muun muassa kirjaaminen, arkistointi, postitus, saanti- ja vastaanottotodistusten sekä lainvoimaisuustodistusten laatiminen ja antaminen, julkipanoista huolehtiminen ja tilastointi.

Tämänkin ryhmän vastauksia käsiteltäessä on usein ilmoitettu jotakin asiantilaa koskevien mainintojen yhteismäärä ja niiden hallinto-oikeuksien lukumäärä, joista näitä mainintoja annettiin.

Tulosjohtaminen

Tulostavoitteet asetettiin 18 vastauksen mukaan henkilökohtaisesti esittelijälle tai muulle kanslian henkilökuntaan kuuluvalla. Ne on asettanut joko jaoston puheenjohtaja tai hallintopäällikkö, yhden vastauksen mukaan ylituomari. Tavoitteiden asettaminen on usein tapahtunut kehityskeskusteluissa. Parissa vastauksessa todettiin, että kanslian henkilökunnan tavoitteet perustuivat esittelijöille asetettuihin tavoitteisiin tai että joitakin tavoitteita on asetettu yhteisesti useammalle henkilölle. Neljän vastaajan mukaan ylituomari on asettanut tulostavoitteet jaostolle ja kahden mukaan koko hallinto-oikeudelle. Näiden vastausten mukaan henkilökohtaisia tulostavoitteita ei ollut asetettu.

Hallinto-oikeuksissa käydään kaikkien vastausten mukaan *esimiesalaiskeskustelut tai kehityskeskustelut*. Henkilökohtaista koulutussuunnitelmaa ei niissä ole vahvistettu, mutta koulutustarpeista on keskusteltu. Keskustelut on käyty joko jaoston puheenjohtajan tai hallintopäällikön kanssa sen mukaan, millaisia tehtäviä vastaajilla on.

Johtaminen

Vastaajilta kysyttiin, miten he kuvailisivat lähimmän esimiehensä ja ylituomarin toimintaa johtajana, ja mitä myönteistä tai parannettavaa niissä on. Vastauksissa tuli esille monenlaisia asioita, ja ne jäivät pääosin yksittäisiksi maininnoiksi. Useimmat vastaajat toivat esiin lähiesimiehensä tai ylituomarin henkilökohtaisia ominaisuuksia, joilla oli joko myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia tämän johtamiseen. *Johtamiseen liittyvinä yksittäisinä kielteisinä asioina* mainittiin se, että alaisten jaksamiseen ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota, vaan hallinto-oikeuden tehtävät ovat korostuneet henkilöstön kustannuksella. Tiedonkulkua tulisi parantaa, ylituomarin tulisi olla tuolloista enemmän paikalla ja tasaiseen työnjakoon kansliassa olisi kiinnitettävä huomiota. Johtamista kuvattiin joustamattomaksi tai huonoksi, tai todettiin, että esimies oli antanut vain kielteistä palautetta. *Myönteisinä yksittäisinä piirteinä* mainittiin johtamisen tasapuolisuus ja johdonmukaisuus, johtajan asiantuntevuus sekä myönteisen palautteen antamisen taito. Lisäksi mainittiin, että henkilökunnalla on keinoja tulla kuulluksi ja että henkilökunnan mielipide on pyritty myös ottamaan huomioon ja toimintaa kehittämään sen pohjalta.

Yksittäisten *työntekijöiden suoriutumista ja tulostavoitteiden saavuttamista seurattiin* kuuden vastauksen mukaan kehityskeskusteluissa ja kuuden vastaajan mukaan työtilastosta. Tämä tapahtui yhtä vastausta lukuun ottamatta kerran kuukaudessa. Asiaa käsiteltiin kahden vastaajan mukaan hallinto-osaston tai jaoston kokouksessa. Kaksi vastaajaa ilmoitti tehtä-

viensä olevan sen laatuista, että kaikki on hoidettava viipymättä, eivätkä he sen tähden tienneet varsinaisesta seurannasta. Kolmen vastaajan mukaan seurantaa ei ole ollut, tai se on ollut sattumanvaraista.

Yksittäisen työntekijän töiden ruuhkautuessa tai ongelmien ilmetessä työn tekemisessä on ruuhkautuneita juttuja siirretty kuuden maininnan mukaan mahdollisuuksien mukaan muille jaostoille tai niiltä on saatu muutoin apua. Neljän maininnan mukaan asiasta on keskusteltu ensin esimiehen kanssa ja yritetty selvittää ongelmien tai ruuhkan syyt ja löytää keinot niistä selviämiseen. Kuuden maininnan mukaan henkilökunta on auttanut toinen toistaan. Kolmen maininnan mukaan tehtäviä on järjestelty uudelleen ja kahden mukaan asiaa on käsitelty kehityskeskusteluissa. Neljän maininnan mukaan ruuhkautumiseen tai muihin ongelmiin ei juuri ole reagoitu. Yhden mukaan asiasta ei ole uskallettu kertoa esimiehelle.

Ammatillisen osaamisen säilyttämistä ja syventämistä koskevaan kysymykseen annetuista vastauksista yhdeksän mukaan koulutusta ei ole järjestetty riittävästi kanslian henkilökunnalle. Eräät näistä vastaajista totesivat, että oikeusministeriö ei ole järjestänyt lainkaan koulutusta toimistosihtereille. Yksi vastaajista ilmoitti, että notaareille ei ollut tarjolla omaa koulutusta, vaan esittelijät ovat olleet aina etusijalla. Hallinto-oikeus on järjestänyt koulutusta sisäisesti tai yhteistyössä muiden hallinto-oikeuksien kanssa kolmen maininnan mukaan. Muutamissa vastauksissa viitattiin erään hallinto-oikeuden järjestämään, kanslialle räätälöityyn sessiossaamista koskevaan koulutukseen, johon oli mahdollista päästä mukaan myös muista hallinto-oikeuksista. Kolme vastaajaa mainitsi, että oikeusministeriössä suunniteltiin vastausajankohtana koulutusta toimistosihtereille. Myös hallinto-oikeuksien hallintopäälliköt ovat erään vastauksen mukaan suunnitelleet kansliahenkilöstölle osaamispakettia, jossa on kahdeksan eri osaamisaluetta. Neljän vastaajan mukaan koulutusta on ollut riittävästi.

Hallinto-oikeuden *työilmapiiriä ja siitä huolehtimista* koskevaan kysymykseen annetuissa vastauksissa ei korostettu niin voimakkaasti ilmapiirin eroja kuin aikaisemmin selostetuissa vastaajaryhmissä, vaikka niissäkin todettiin ilmapiirin voivan omassa lähipiirissä olla erilainen verrattuna koko hallinto-oikeuteen. Vastauksista 14:ssä kuvattiin työilmapiiriä erittäin hyväksi, hyväksi, normaaliksi tai neutraaliksi. Viidessä vastauksessa sitä kuvattiin huonoksi. Osin myös niissä vastauksissa, joissa työilmapiiriä pidettiin yleisesti ottaen hyvänä, sitä heikentävinä asioina tuotiin esille se, että työntekijöitä on kohdeltu epätasapuolisesti tai työt on jaettu epätasaisesti. Myös uuden palkkausjärjestelmän sanottiin huonontaneen työskentelyilmapiiriä.

Kun tältä ryhmältä kysyttiin, onko hallinto-oikeudessa kiinnitetty huomiota *henkilökunnan jaksamiseen*, ja miten siitä huolehditaan, vastauksis-

sa kerrottiin lähinnä erilaisista tuetuista mahdollisuuksista fyysisen kunnon hoitamiseen ja yhteisistä tilaisuuksista, kuten virkistyspäivästä. Monissa näistä vastauksista todettiin, että muutoin jaksamiseen ei erityisemmin ollut kiinnitetty huomiota. Yhteensä viiden kolmesta hallinto-oikeudesta olevan vastaajan mukaan henkilökunnan jaksamisesta ei ole huolehdittu. Heidän mukaansa kovan tuloksen tekeminen vuosien ajan ja kanslian henkilöstön väheneminen viran täyttökieltojen tai lakkauttamisten takia ovat alkaneet näkyä jaksamisessa. Seitsemän vastaajaa kuudesta hallinto-oikeudesta oli kuitenkin sitä mieltä, että henkilökunnan jaksamisesta on pyritty huolehtimaan myös muulla tavoin kuin pelkästään liikuntamahdollisuuksia tarjoamalla.

Toiminnallinen tuloksellisuus

Myös kanslian henkilöstöltä kysyttiin, mitkä *hallinto-oikeuden, jaoston tai osaston erityispiirteet vaikuttavat sen toiminnalliseen tuloksellisuuteen*. Vastauksissa tuotiin esille suurimmaksi osaksi sellaisia tekijöitä, jotka *heikensivät tuloksellisuutta*. Maininnat hajautuivat laajalle. Eniten eli yhdeksän kertaa mainittiin henkilökunnan vähäisyys ja henkilöstörakenne. Avustavan henkilökunnan eli toimistosihteerien määrä suhteessa hallinto-oikeussihteerien määrään on liian pieni, tai henkilökuntaa on liian vähän tehtäviin nähden esimerkiksi vapautuneiden virkojen täyttökiellon johdosta. Työilmapiiri mainittiin yhteensä seitsemän kertaa, joista neljässä tarkoitettiin olemassa olevan hyvän työskentelyilmapiirin myönteistä vaikutusta tuloksellisuuteen. Jutturakenne mainittiin kuusi kertaa. Sillä tarkoitettiin useimmiten jutturyhmiä, joita ei käsitellä muissa hallinto-oikeuksissa, mutta parissa vastauksessa viitattiin myös sellaisiin juttuihin, joita tulee vireille paljon ja jotka ovat niin sanottuja helppoja juttuja. Johdaminen mainittiin kolmesti, joista yhdessä tarkoitettiin rationaalinen johtamisen myönteistä vaikutusta tuloksellisuuteen. Työnjaon epätasaisuus mainittiin kahdesti. Eräs vastaaja katsoi, että kanslian työtehtävät tulisi jakaa uudelleen, jotta päällekkäistä työtä voitaisiin vähentää ja tehtävät jakaa tasaisesti. Myös työajan käyttöön tulisi hänen mielestään kiinnittää huomiota.

Toiminta

Kysyttäessä *kanslian henkilökunnan hoitamia työtehtäviä* ilmeni, että kahdessa hallinto-oikeudessa ovat osasto- tai toimistosihteerit valmistelleet tietyissä asiaryhmissä päätösesityksiä esittelijöille. Tällaisia asiaryhmiä ovat muun muassa pysäköintivirhemaksu-, televisiolupamaksu- ja mielenterveysasiat. Vastausten mukaan kahdessa hallinto-oikeudessa toi-

mistosihiteerit ovat kirjoittaneet myös päätösten resiittiosia asiakirjojen perusteella. Toimistosihiteerit ovat tehneet välitoimenpiteitä esittelijän valvonnassa sekä avustaneet esittelijää muutoin valmistelussa viidessä hallinto-oikeudessa. Vain kahdessa maininnassa kahdesta hallinto-oikeudesta oltiin sitä mieltä, että vastausajankohdan voimavaroilla kanslian henkilökunta voisi lisätä esittelijöiden avustamista lainkäytön valmistelussa ja vastata itsenäisesti lausuntojen ja vastaselitysten hankkimisesta normaaleissa tapauksissa.

Niissä hallinto-oikeuksissa, joissa on notaarin virkoja, notaarit ovat hoitaneet pääsääntöisesti esittelytehtäviä, mutta notaarin toimenkuvaan on saattanut kuulua myös hallintopäällikkönä toimiminen. Eräät notaarit ovat hoitaneet myös muunlaisia yleishallintoon tai lainkäyttöön liittyviä asioita, kuten asioiden kirjaaminen ja välitoimenpiteet.

Notaarit toimivat vastausten mukaan tehtävissään itsenäisesti ja omalta osaltaan ohjaavat toimistosihiteereitä lainkäyttöasioiden valmistelutyössä, jos se on tarpeen. Kuudessa osasto- tai toimistosihiteerin vastauksessa korostettiin sitä, että he ovat hoitaneet lainkäyttöasioiden valmistelutehtäviä täysin itsenäisesti, ja kolme vastaajaa korosti toimivansa esittelijän neuvon ja ohjauksen mukaisesti.

Kehittäminen

Vastauksissa kysymykseen, *millä tavoin hallinto-oikeudessa on muutettu tai kehitetty työtapoja ja -menetelmiä* viimeisten viiden vuoden aikana, tuotiin esiin sekä sellaisia asioita, joilla on ollut suora vaikutus nimenomaan kansliahenkilöstön työhön, mutta myös sellaisia asioita, jotka ovat koskeneet koko hallinto-oikeutta tai nimenomaan lainkäyttöä.

Yhteensä kahdeksassa maininnassa kuudesta hallinto-oikeudesta todettiin automaattisen tietojenkäsittelyn muuttaneen työtapoja. Yksi näistä vastaajista ilmoitti, että uuden sukupolven juristikuntakin on oppinut käyttämään muun muassa asianhallintajärjestelmää ja tekstinkäsittelyä. Seitsemässä maininnassa viidestä hallinto-oikeudesta kerrottiin työtapoja muutetun. Työtavoista oli karsittu turhia menettelyitä, ja kanslian sisäisiä käytäntöjä ja toimistosihiteerien työnjakoa oli muutettu. Esimerkiksi erään vastaajan mukaan kirjaamossa kaikki osallistuvat nykyään kaikkien sinne kuuluvien eri tehtävien ja vaiheiden tekemiseen. Eräs vastaaja kertoi, että kanslian työtä on tehostettu muuttamalla työnkuvia entistä haastavammiksi ja mielekkäämmiksi sekä laatimalla tarkat työnkuvaukset. Näiden pohjalta on laadittu työlistat, joiden mukaan kullakin tehtävällä on vuoroviikoin vaihtuen oma vastuuhenkilönsä. Esittelijän tehtäviä on siirretty toimistohenkilökunnalle seitsemän maininnan mukaan kuudessa hallinto-oikeudessa. Suullisten käsittelyjen käytännön toimet, välitoimenpiteiden

allekirjoittaminen tai laatiminen sekä päätösehdotuksen tai päätöspohjien valmistelu yksinkertaisissa jutuissa kuuluivat näihin tehtäviin.

Sisäistä ja ulkoista tiedotusta on parannettu kahdessa hallinto-oikeudessa kolmen maininnan mukaan. Kevennettyjen kokoonpanojen käyttöönotto ja jäsenesittelyjen lisääminen mainittiin kahdesti kahdesta hallinto-oikeudesta. Myös notaareiden esittelytehtävien laajentaminen mainittiin. Yksittäisinä asioina mainittiin tuomaripainotteinen kokeilu sekä pyrkiminen päätösten vaatimusosien kevyempään kirjoittamistapaan, perustelujen tiivistämiseen sekä vain selviin virheisiin puuttumiseen. Yleisen tason kehittämistoimina kahdesta hallinto-oikeudesta mainittiin uudet jaosto- tai yksikkökokouskäytännöt ja yksittäisinä asioina uuden henkilöstön perehdyttämisen tehostaminen, koulutuksen järjestäminen ja jaostojen määrän karsiminen.

3.4.4 Hallintopäälliköt

Hallinto-oikeusasetuksen 10 §:n mukaan hallintopäällikkö ratkaisee ylituomarin hänelle siirtämät asiat, johtaa ja valvoo toimistotöiden suorittamista, huolehtii sisäisestä ja ulkoisesta tiedottamisesta, koulutuksen suunnittelusta ja järjestämisestä sekä valmistelee ja esittelee täysistunnolle ja ylituomarille hallintoa koskevat asiat, jos ylituomari ei toisin määrää⁸⁹. Jos hallinto-oikeudessa on virkamies, joka on määrätty hoitamaan hallintopäällikön tehtäviä, on hän asetuksen 11 §:n mukaan myös johtoryhmän jäsen.

Kaikkien hallinto-oikeuksien hallintopäälliköille lähetettiin sähköinen kysely, jonka kysymykset painottuivat kanslian / hallintotoimiston tehtäviin sekä hallinto-oikeuden johtamiseen ja toiminnalliseen tulokseen. Yhtä lukuun ottamatta kaikki hallintopäälliköt vastasivat. Hallintopäälliköt olivat kyselyn aikaan kesällä 2007 olleet hallintopäällikön tehtävässä viidestä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen, viimeksi mainitussa tapauksessa koko hallinto-oikeuksien olemassaoloajan. Vastaajista yksi oli ollut hallintopäällikkönä jo lääninoikeuden aikana. Vastaajista viisi oli työskennellyt lääninoikeudessa / hallinto-oikeudessa ennen hallintopäällikön tehtäviä. Työskentelyn kesto vaihteli 23 vuodesta 5 vuoteen 10 kuukauteen. Hallintopäälliköt olivat koulutukseltaan hallintonotaarista oikeustieteen kandidaattiin ja hallintotieteiden maisteriin. Kahdella vastaajista oli lisäksi ylioppilasmerkonomitutkinto. Juristin tutkinnon suorittaneista kolmesta vas-

⁸⁹ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kouvolan hallinto-oikeus esittää, että kaikkiin hallinto-oikeuksiin tulisi perustaa hallintopäällikön virka ja että näiden virkojen tulisi olla työnantajavirkoja.*

taajasta kahden perusvirka hallinto-oikeudessa oli hallinto-oikeussihteerin virka ja yhden hallinto-oikeustuomarin virka.

Kun vastaajilta kysyttiin, kuuluuko heidän *toimenkuvaansa* käytännössä, työjärjestyksessä määrätyn lisäksi, ylituomarin avustamista hallinto-oikeuden johtamisessa ja toiminnan kehittämisenä, ja mitä nämä tehtävät ovat, ainoastaan yksi vastasi kielteisesti. Kolme vastasi myönteisesti. Tällaisiin tehtäviin ovat kuuluneet toiminnan ja erilaisten kehittämishankkeiden suunnittelu ja valmistelu joko yksin tai yhdessä ylituomarin kanssa. Näistä vastaajista yhden mukaan henkilöstösuunnittelu, henkilöstön kiertäminen eri jaostoilla ja eri tehtävissä sekä henkilöstön rekrytoiminen ovat kuuluneet hallintopäällikön tehtäviin. Toinen totesi, että merkittävä osa hänen tehtävistään on ollut nimenomaan esimerkiksi hallinto-oikeuden työtapoihin, organisaatioon ja työhyvinvointiin kuuluvia kehittämishankkeita, niiden alullepanoa ja hoitamista. Myös johtaminen tässä hallinto-oikeudessa on tapahtunut vastaajan mukaan käytännössä suurelta osin joko yhteistyössä ylituomarin kanssa tai siten, että ylituomari on delegoinut tehtäviä hallintopäällikölle. Vastaajan mukaan hallintopäälliköiden toimenkuvat eroavat merkittävästi eri hallinto-oikeuksissa niiden koon perusteella.

Kolme vastaaja vastasi kysymykseen kuvaamalla tehtäviensä sisältöä. Kaksi näistä vastaajista korosti sitä, että kansliahenkilökunnan ammattitaidon ja työtehtävien kehittäminen kuuluu käytännössä hallintopäällikölle. Kun toisen vastaajan mukaan hallinto-oikeuden lainkäytön johtaminen kuuluu ylituomarille, on hallintopäällikkö yhdessä kanslian henkilökunnan kanssa kehittänyt kanslian toimintaa ja neuvotellut ja sopinut yhdessä jaostojen puheenjohtajien kanssa lainkäytön tukitoimista. Tämä vastaaja kertoi käytännössä hoitavansa suuren osan hallintoon liittyvistä tehtävistä ja juoksevista asioista ja avustavansa ylituomaria nimenomaan valmistelulla ne. Kun hallintopäällikkö valmistelee johtoryhmän käsiteltävät asiat, hän on samalla vienyt johtoryhmään kehittämisasioita ja henkilöstön toiveita. Vastaajan mukaan selkeä tehtävänjako ylituomarin ja hallintopäällikön välillä olisi paikallaan, sillä hallintopäällikön ei ole hyvä olla mukana liian monessa eri johtamistehtävässä. Tämäkin vastaaja korosti sitä, että hallintopäälliköiden toimenkuvat ovat eri hallinto-oikeuksissa hyvin erilaisia. Jos on siirretty tuomaripainotteiseen suuntaan, korostuu hänen mukaansa kanslian johtaminen entisestään, sillä pelkästään kansliahenkilökunnan määrä tulee tästä syystä kasvamaan. Kolmas näistä vastaajista kertoi, että ylituomari ja hallintopäällikkö keskustelevat tavallisesti johtamiseen ja toiminnan kehittämiseen liittyvistä hankkeista ja päätöksistä. Asioiden valmistelun ohella hallintopäällikkö on edustanut hallinto-oikeutta ylituomarin niin määrätessä.

Kysymykseen, tulisiko hallintopäällikön toimenkuvaa ja tehtäviä muuttaa tai laajentaa esimerkiksi hallinto-oikeuden johtamisessa ja tulisiko muutokset kirjata hallinto-oikeuslakiin ja -asetukseen, kolme vastaajista oli sitä mieltä, että hallintopäällikön viran tulisi olla oma itsenäinen työnantajavirka. Nykyistä menettelyä, jonka mukaan ylituomari voi hallinto-oikeusasetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan määrätä jonkun hallinto-oikeuden virkamiehistä hallintopäälliköksi, pidetään huonona. Toimimista ylituomarin määräyksen varassa ei pidetty hyvänä pitkän aikavälin suunnittelutehtäviä ajatellen eikä toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta edellyttäville kehittämishankkeille. Erään vastaajan mukaan kanslian henkilöstömäärän kasvaessa tarvitaan sen johtamiseen yhä enemmän henkilöitä, jotka todellisuudessa ja varsinaisena erikoisalanaan myös johtavat ja kehittävät toimintaa. Hallintopäällikön tulee hänen mukaansa olla aidosti kiinnostunut hoitamaan ja suunnittelemaan kanslian toimintaa. Näistä vastaajista toisen mukaan hallintopäällikön on tehtävässään ajateltava hallinto-oikeutta kokonaisuutena, ei pelkästään kansliaa, yksittäistä jaostoa tai yksittäisten tahojen etujen valvontaa. Pysyvä hallintopäällikön virka edustaisi hänen mielestään jatkuvuutta sen sijaan, että useassa hallinto-oikeudessa hallintopäällikön määräys on annettu hallinto-oikeustuomarille tai -sihteerille vain muutaman vuoden määräajaksi kerrallaan.

Kolme vastaajista oli myös sitä mieltä, että hallintopäällikön toimenkuvaa ja tehtäviä tulisi selkeyttää. Erään vastaajan mukaan hallintopäällikön tehtävät ovat muotoutuneet viraston koon, perinteiden ja ennen muuta ylituomarin persoonan mukaan. Yksi näistä vastaajista piti tarpeellisena, että hallintopäällikön tosiasiallinen asema näkyisi myös säädöstatolla, kun taas toinen epäili, että hallintopäällikön tehtävien ollessa eri hallinto-oikeuksissa erilaisia, niiden tarkka kirjaaminen säädökseen on ongelmallista. Siksi jokaisen hallintopäällikön tehtävänkuvan määrittäminen kunkin hallinto-oikeuden työjärjestyksessä on joustava keino. Tärkeää olisi kuitenkin hänen mukaansa, että selvitetäisiin, mikä on hallintopäällikön asema yleensä, ja onko tehtävän sisällön perustuminen ylituomarin määräykseen hyvä järjestely.

Kanslian / hallintotoimiston henkilökunnan riittävyttä sekä pohjakoulutusta ja ammattitaitoa koskevaan kysymykseen tuli viisi vastausta, joiden mukaan henkilökuntaa oli riittävästi, lähes riittävästi tai sopivasti. Kaksi vastaajaa korosti kuitenkin sitä, että jos hallinto-oikeuden työskentelytavassa siirrytään tuomaripainotteisuuden suuntaan, toimistosihteeireitä tarvitaan lisää tai esittelevistä notaareista tulee luopua. Tuomaripainotteisuus merkitsee toimistosihteerien kytkemistä entistä enemmän avustaviin lainkäytön tehtäviin ja esittelijöiden / tuomareiden työpareiksi. Toinen näistä vastaajista piti luopumista notaarin viroista virheenä, sillä tuomaripainotteisessa työparityöskentelyssä tulisi työparilla olla muu kuin merkonomin

tutkinto. Tämä antaisi mahdollisuudet lisätä tehokkuutta. Kun kansliahenkilökunnalle oltiin uskomassa entistä vaativampia tehtäviä, ei heidän koulustasonsa laskeminen tuntunut vastaajan mukaan järkevältä. Kahden vastaajan mukaan tarvittaisiin lisää kansliahenkilökuntaa, jotta heille voisi antaa lainkäytön valmistelutehtäviä, esimerkiksi päätösesitysten laatimista. Nykyisillä resursseilla tällainen työn kehittäminen ei ole mahdollista. Kolme vastaajista oli sitä mieltä, että kanslian henkilökunnan pohjakoulutus on riittävä tämän hetken tarpeisiin, ja kaksi sitä mieltä, että vaikka pohjakoulutus onkin riittämätön, nykyinen ammattitaito on kuitenkin hyvä. Toinen näistä vastaajista toi esille, että koko kansliahenkilöstön tulisi olla kykenevä uudenvuoroon tehtäviin ja että oikeusministeriön järjestämä kansliahenkilöstölle järjestämä koulutus on ollut vähäistä.

Yksi vastanneista hallintopäälliköistä oli sitä mieltä, että *toimistosihteerien käyttäminen päätösten kirjoittamisessa* ei ollut ainakaan sellaisenaan onnistunut ratkaisu. Se saattaa soveltua vain sellaiseen hallinto-oikeuteen, jossa on vielä sellaisia esittelijöitä, joiden atk-aidot ovat huonot, tai johon tulee vireille paljon juridisesti selviä ja yksinkertaisia juttuja. Toimistosihteerin ohjaaminen vie vastaajan mukaan esittelijältä niin paljon aikaa, että samassa ajassa hän olisi itse kirjoittanut päätösesityksen. Vastaajan hallinto-oikeudessa ovat notaarit ja esittelijät tehneet kauan tiivistä yhteistyötä kirjaamis- ja välitoimenpidevaiheessa. Hallinto-oikeuksiin saapuu joissakin asiaryhmissä sellaisia juttuja, joiden haltuunotto ja prosessinjohto kuuluvat niiden laadun vuoksi hallinto-oikeustuomarille, mutta kaikkien saapuvien asioiden kierrättäminen tuomarin kautta hidastaa asioiden käsittelyä ja rasittaa tuomarin päätyötä, eikä siten ole tehokasta. Hallinto-oikeuksissa käsitellään paljon sellaisia asiaryhmiä, joiden välitoimenpiteet kokeneet notaarit kykenevät tekemään täysin itsenäisesti, mikä säästää tuomarin työaikaa vaativampaan työhön.

Muut vastaajat suhtautuivat myönteisesti kanslian henkilökunnan käyttämiseen lainkäytön valmistelussa ja päätösesitysten kirjoittamisessa. He suhtautuivat myönteisesti myös työparityöskentelyyn, mutta esittivät eräitä varauksia. Eräiden vastaajien mukaan hallinto-oikeuden virka- ja jutturakenne tai henkilökunnan vähäisyys eivät mahdollistaneet toimistosihteerien käyttämistä lainkäytön valmistelussa ja päätösesitysten kirjoittamisessa tai tämän työtavan laajentamista. Menettelyn katsottiin sopivan yksinkertaisiin juttuihin, joissa voidaan käyttää vakiintuneita malleja ja joissa lainsoveltamiskysymykset eivät ole ongelmallisia. Eräs vastaaja katsoi myös, että toimisto- ja osastosihteereiden tietoja hallintoprosessista, asianosaisuudesta, lainkäyttöasian selvittämisestä ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista pitäisi parantaa, jos työtapaa otettaisiin laajaan käyttöön. Tekijöinä, jotka tulisi ottaa huomioon, mainittiin myös palkkauksen saattaminen vastaamaan tehtävän vaativuutta, käytössä olevan palkkausjärjes-

telmän vaativuustasorakenteen mahdollinen korjaaminen sekä työparityöskentelyn aiheuttamat organisatoriset muutokset.

Vastausten mukaan toimistosihteerit ovat kolmessa hallinto-oikeudessa hoitaneet välitoimenpiteet itsenäisesti tai esittelijän opastuksella ja samalla kirjoittaneet päätösesityksiä tietyissä asiaryhmissä, kuten mielenterveys- ja pysäköintivirhemaksuasioissa. Eräässä näistä hallinto-oikeuksista kahdella toimistosihteerillä on kummallakin ollut kaksi esittelijää, joille he ovat tehneet itsenäisesti tai esittelijän opastuksella lähes kaikki esityöt välitoimenpiteineen, jolloin esittelijä on saanut jutun valmiina päätösesityksen laatimista varten. Samassa hallinto-oikeudessa kolme toimistosihteeriä on tehnyt päätösesitysluonnoksia myös mielenterveys-, tv-lupa- ja pysäköintivirhemaksuasioissa, ja kokemukset ovat olleet lupaavia sekä toimistosihteerien että esittelijöiden kannalta. Toisessa hallinto-oikeudessa kanslian henkilökunta on osallistunut lainkäytön valmisteluun siten, että kaksi toimistosihteeriä on valmistellut päätösesitysluonnoksia, toinen mielenterveyteen liittyvissä alustusasioissa ja toinen tv-lupa-asioissa, ja kolmas on huolehtinut pääasiassa suullisten käsittelyiden järjestämisestä.

Hallintopäälliköiltä kysyttiin *hallinto-oikeuden organisaatiossa, töiden järjestelyssä ja työskentelytavoissa mahdollisesti olevia korjaamis- tai parantamistarpeita*. Kaksi vastaaja totesi, että suurta korjattavaa ei ole tai että nykyiset säädökset antavat hyvän pohjan organisaation toimivuutta ja töiden järjestelyä ajatellen. Yhdessä hallinto-oikeudessa oli asetettu työryhmä, jonka tehtävänä oli 23.8.2007 mennessä selvittää töiden järjestelyjä ja työtapoja. Toisessa hallinto-oikeudessa oli lukuisia joko juuri päättyneitä tai meneillään olevia selvityksiä ja kehittämishankkeita organisaation, töiden järjestelyn ja työskentelytapojen parantamiseksi. Muun muassa vuonna 2006 oli samassa hallinto-oikeudessa tehty laaja, viraston kaikki toiminnat avannut työmenetelmäselvitys, jonka johdosta oli toteutettu lukuisia muutoksia. Meneillään oli vuoteen 2008 jatkuva hallinto-oikeuden tuottavuus- ja hyvinvointihanke, jonka johdosta oli otettu käyttöön uudet kehityskeskustelumallit, aikataulutetut kehityshankkeet sekä panostettu johtoryhmän työn kehittämiseen koko virastoa paremmin palvelevaksi.

Kahdessa vastauksessa tuotiin esille korjattavia asioita. Toisen mukaan uuden palkkausjärjestelmän myötä kirjaamon ja asiakaspalvelun järjestämiseen on tullut vaikeuksia, koska samassa työtilassa olevien ja osittain toistensa töitä tekevien henkilöiden tehtävät ovat olleet kolmessa eri vaativuustasossa. Toisen vastauksen mukaan hallinto-oikeuden työskentelytavat tulee saada tehokkaammiksi. Tuomareiden työtapoihin ei kuitenkaan voi suuresti puuttua, sillä he vetoavat heti riippumattomuuteensa. Tehostamiskeinoina vastaaja esitti muun muassa, että jutuille tulisi heti niiden saavuttua määrätä esittelypäivä tai edes -kuukausi, mikä jäntevöittäisi esit-

telijän työtä, sekä kiinteiden istuntopäivien käyttöön ottamista. Esittelijäkohtaiset tulostavoitteet tulisi laatia realistisiksi, ja niitä tulisi seurata säännöllisesti ja selvittää syyt tulostavoitteiden mahdolliseen saavuttamattomuuteen. Virastolla tulisi olla nykysäännösten mahdollistamaa selkeämpi ja henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella valittu "kakkosmies" niitä tilanteita varten, joissa ylituomari ei ole paikalla. Tällaiselle tuomarille tulisi maksaa enemmän palkkaa kuin muille tuomareille. Virassa vanhin tuomari ei aina ole sopiva tai edes halukas toimimaan ylituomarin sijaisena. Töiden jakamisessa esittelijöille on ollut ongelmia, ja asessorina toimivien vanhempien esittelijöiden järjestelmä tulisi ottaa käyttöön myös hallinto-oikeudessa.

Hallintopäälliköiltä kysyttiin *hallinto-oikeuden johtamisen suurimpia ongelmia ja haasteita*. Kasvava ja vaikeutuva juttumäärä sekä vanhat ajatus- ja toimintamallit saivat kumpikin kolme mainintaa. Sen ohessa, että saapuvien asioiden määrät ovat kasvaneet, on hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi tullut kokonaan uusia jutturyhmiä. Kun lisäksi kiireellistä käsittelyä lain säännöksen mukaan edellyttävien juttujen osuus on jo runsaat yksi neljäsosa kaikista asioista, on tilanteen hallinta vähenevillä resursseilla haasteellista. Samalla käsittelyaikoja tulisi yleisesti ottaen lyhentää. Vanhahtava ja auktoritatiivinen työkuulttuuri sekä vanhat ja syvään iskostuneet toimimallit tulisi uusida, jotta toiminta vastaisi nykyisiä tarpeita. Puutteet ylituomarin johtamistoimivallassa mainittiin kahdesti. Viraston päällikkönä hän vastaa toiminnasta ja tuloksesta, mutta voi valita alaisistaan vain notaarit ja kansliahenkilöstön. Hänen nimitysvaltaansa tulisi laajentaa hallinto-oikeussihteereihin sekä määräaikaisiin tuomareihin.

Muina ongelmina ja haasteina mainittiin hallinto-oikeuksien henkilöstön ikärakenne. Suurin osa henkilökunnasta kuului suuriin ikäluokkiin, ja heidän totuttamisensa uusiin toimintamalleihin tässä vaiheessa työuraa on työlästä. Siksi muutoksiin tulisi varata riittävästi aikaa ja työtehtäviä kehittää, jotta työntekijät jaksaisivat motivoituneina työskennellä eläkkeelle siirtymiseensä saakka. Jatkuvan muutoksen hallitseminen, työn tasapuolinen jakaminen sekä osaavan ja pysyvän henkilökunnan rekrytoiminen mainittiin, samoin monenkertainen saman työn tekeminen.

Vastaaajilta kysyttiin lopuksi, millä tavoin *oman hallinto-oikeuden toimintaa voitaisiin kehittää toiminnallisen tuloksellisuuden ja käsittelyaikojen parantamiseksi*. Vastaukset on niiden vaihtelevuuden takia kirjattu lyhyesti hallinto-oikeuksittain.

A. Toiminnallista tuloksellisuutta ja käsittelyaikoja voitaisiin parantaa jatkamalla avustavien lainkäyttötehtävien jakamista alemmalle tasolle siten, että jokainen voi keskittyä omaan osaamisalueeseensa. Samalla toteutettaisiin ajatusta siitä, että oikea työ on oikealla tekijällä. Toisaalta pää-

töksissä tulisi keskittyä vain asiakkaan kannalta olennaiseen eli päätöksen antamisen nopeuteen ja sen oikeellisuuteen.

B. Kaikki voitava on jo tehty työskentelytapojen suhteen: tuomarit esittelevät noin 25 prosenttia jutuista, supistetut ratkaisukokoonpanot on otettu käyttöön ja menettelytavat ovat muutoinkin joustavat.

C. Monenkertaista tekemistä ja tarkastamista tulisi karsia sekä lainkäytössä että hallinnossa. Tehtyyn työhön tulisi kaikilla tasoilla pyrkiä luotamaan nykyistä enemmän, ja ylihallinnoinnista tulisi luopua. Lisäksi tulisi tehostaa uusiin tehtäviin perehdyttämistä, ja työssä oppimiseen tulisi kannustaa entistä enemmän.

D. Vanhat ajatus- ja toimintamallit tulisi muun muassa uusia, mutta myös laajentaa ylituomarin nimitystoimivaltaa, jotta hallinto-oikeus myös tältä osin olisi päällikkövirasto. Nykyinen nimittämisjärjestelmä on monimutkainen sekä samalla myös osin arvaamaton. Kansliahenkilöstön koulutusta tulisi lisätä myös oikeusministeriön toimin.

E. Henkilöstörakenteen uudistamista jatketaan vastaamaan paremmin toiminnalle asetettuja vaatimuksia ja odotuksia. Tämä merkitsee sitä, että esittelijöiden määrää on tarkoitus edelleen vähentää ja lainkäytön avustavaa henkilöstöä lisätä. Tuottavuuden lisääminen edellyttää myös tietotekniikan mahdollisuuksien nykyistä laajempaa hyväksikäyttöä. Oikeusministeriön tulisi tehdä selvitys hallinto-oikeuksien juttu- ja henkilöstörakenteesta, jotta saataisiin käsitys siitä, mikä henkilöstörakenne ja -määrä parhaiten vastaisivat kunkin jutturakennetta.

F. Hallinto-oikeudelle kuuluvien tehtävien hoitamiseksi tulisi varata riittävä määrä henkilökuntaa, mikä tässä tapauksessa tarkoittaa määräaikaisten virkojen vakinaistamista.

G. Johtamista olisi terävöitettävä toiminnallisen tuloksellisuuden parantamiseksi. Asiakirjojen kulkua tulisi seurata nykyistä tarkemmin, ja ongelmakohtiin tulisi tarttua nopeasti. Ongelmana on tuomareiden riippumattomuus, mikä eräiden tuomareiden mukaan merkitsee myös sitä, että heidän ei tarvitse alistua ylituomarin johtamistoimiin. Tuomarit tulisi sitouttaa koulutukseen ja laatia kaikille työntekijöille oma koulutusohjelma. Kun kansliahenkilökunnan koulutus on unohtunut oikeusministeriön suunnitelmista viime vuosina, on hallinto-oikeuksissa ryhdytty suunnittelemaan tällaista koulutusta. Olemassa olevalle kanslian henkilökunnalle olisi varattava mahdollisuus kouluttautua oikeustradenomeiksi.

3.5 Asiamiesten ja avustajien sähköinen kysely

Sähköinen kysely lähetettiin 67 asianajo-, lakiasia- ja oikeusaputoimistolle. Vastauksia saatiin 25, joista kahdeksan oli oikeusaputoimistoista. Viimeisten kahden vuoden aikana 12 vastaajaa oli ollut alle 10 kertaa asiamiehenä hallinto-oikeudessa siten, että heistä kolme oli ollut asiamiehenä vain yhden kerran. Kuusi oli ollut asiamiehenä viimeisten kahden vuoden aikana 11:stä 20 kertaan, ja enemmän kuin 20 kertaa asiamiehenä oli ollut viisi vastaajaa. Eniten hallinto-oikeudessa esiintyneet vastaajat olivat olleet asiamiehenä noin 60 kertaa, tai juttuja oli kahden vuoden aikana ollut noin 700.

Vastaajista 56 prosenttia oli esiintynyt Helsingin hallinto-oikeudessa, 44 prosenttia Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa, 36 prosenttia Kuopion hallinto-oikeudessa, 28 prosenttia sekä Vaasan että Turun hallinto-oikeuksissa, 24 prosenttia Kouvolan hallinto-oikeudessa, 20 prosenttia Rovaniemen ja 12 prosenttia Oulun hallinto-oikeuksissa.

Hallinto-oikeuksien diaarikaavan mukaisista asiaryhmistä vastaajat olivat eniten esiintyneet sosiaali- ja terveydenhuollon jutuissa. Seuraavaksi eniten he olivat olleet asiamiehenä ulkomaalaisasioissa ja seuraavaksi rakentamista, ympäristöä ja veroja koskevissa jutuissa. Muista diaarikaavan mukaisista asiaryhmistä he olivat esiintyneet suuruusjärjestyksessä muut asiat -ryhmässä, valtio-oikeus ja yleishallinto -ryhmässä, itsehallintoa koskevissa asioissa ja taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat -ryhmässä.

Tämän ryhmän vastaajilta kysyttiin ensiksi, mikä on heidän *käsityksensä hallinto-oikeuden toiminnasta, mitkä ovat menettelyn ongelmia ja mitkä asiat hoituvat hyvin*. Osa vastaajista vastasi ilmoittamalla pelkästään yleisarvionsa hallinto-oikeuden toiminnasta tai mainitsemalla sen ohella eräitä ongelmakohtia. Nämä yleisarviot, joita oli yhdeksässä vastauksessa, olivat myönteisiä. Vastaajat totesivat, että yleisesti ottaen hallinto-oikeus on toiminut hyvin tai asianmukaisesti tai että huomautettavaa ei ole ollut tai että toiminta on ollut kohtuullisen hyvää. Muut vastaajat vastasivat erittelemällä joko ongelmia tai hyvin hoituvia asioita.

Prosessinjohto sekä asian käsittely ja menettely saivat eniten kielteisiä mainintoja. Ne koskettelivat melko laajaa kirjoa erilaisia asioita ilman, että jokin yksittäinen asia olisi selkeästi noussut muita näkyvämmäksi. Näitä mainintoja oli kaikkiaan 21 seitsemässä vastauksessa. Prosessinjohtoon tulisi olla nykyistä jämäkämpää ja prosessinjohtoon tulisi valmistelussa kiinnittää enemmän huomiota. Suullisten istuntojen prosessinjohtoa moitittiin joskus heikoksi, ja erityisesti todistajien kuulemisessa tulisi proses-

sinjohton olla täsmällistä. Todistajien kuulusteluun toivottiin teoimittamista kuulustelujen jäsentämistä varten. Suulliset käsittelyt ovat usein olleet huonosti valmisteltuja, ja niihin on varattu liian vähän aikaa. Prosesinjohto on koettu viranomaisia suosivaksi. Tärkeänä pidettiin sitä, että asiakkaille tulisi selväksi, että hallinto-oikeus ja sosiaaliviranomaiset ovat eri toimijoita ja itsenäisiä osia prosessissa. Huostaanottoasioissa pidettiin tarpeellisena sitä, että hallinto-oikeuden antamat välipäätökset, esimerkiksi lausuntopyyynnöt, olisivat nykyistä yksilöllisempiä.

Asian käsittelyyn ja menettelyyn liittyvinä ongelmina tuotiin esille kaksiasianosaisajattelun epäselvyys ja liian lyhyet määrääjat antaa vastine. Hallinto-oikeuden tulisi sen sijaan, että juttu palautetaan useita kertoja viranomaisten käsiteltäväksi, itse ratkaista valituksenalainen asia, jotta aikaa säästyisi ja asiassa edettäisiin. Hallinto-oikeuskäsittelyä kuvattiin kaavoihin kangistuneeksi, hitaaksi, paperinmakuiseksi ja byrokraattiseksi. Erään vastauksen mukaan politiikka on näkynyt päätöksenteossa siten, että eri maista tulevilla hakijoilla on ollut erilaiset mahdollisuudet saada oleskelulupa tai turvapaikka ilman, että erilainen käytäntö olisi perusteltavissa asiasyillä. Ulkomaalaisasioissa toivottiin myös sitä, että Ulkomaalaisvirastolle⁹⁰ palautettaviksi tulevat asiat erotettaisiin heti vireille tulon jälkeen, jotta asian käsittely nopeutuisi. Katselmusten käyttöä rakentamis- ja ympäristöasioissa tulisi lisätä, sillä ne edistävät vastaajien mukaan oikeasuuntaista ratkaisua.

Prosessinjohtoa ja asian käsittelyä ja menettelyä koskevia myönteisiä mainintoja oli yhteensä yhdeksän seitsemässä vastauksessa: Kirjallinen valmistelu on ollut hyvällä tasolla, prosessinjohto sujuvaa ja ongelmatonta sekä käsittely ammattitaitoista. Valmiutta antaa täytäntöönpanon keskeytys- tai kieltopäätös päivässä pidettiin erinomaisena yhdessä vastauksessa. Erään vastaajan mukaan suulliset käsittelyt ovat sujuneet hyvin, ja erään toisen mukaan prosessinjohto suullisissa käsittelyissä on ollut erityisen hyvää. Pitkät käsittelyajat mainittiin kolmetoista kertaa hallinto-oikeuden toiminnan ongelmina. Näistä vastaajista yksi näki ongelmana myös sen, että käsittelyaikojen ennustettavuus on ollut huono.

Tiedonkulkua ja yhteydenottoja koskevia kielteisiä mainintoja oli yhteensä viisi kolmessa vastauksessa. Eniten toivottiin, että hallinto-oikeudesta kirjallisesti ilmoitettaisiin asianosaisille asian vireilläolon aikana väliaikatietoja asian etenemisestä ja arvioidusta käsittelyajasta. Vahvistusilmoitusta asian vireille tulosta pidettiin eräässä vastauksessa tarpeellisena. Vaikka tiedonkulun todettiin olevan esteetöntä, sen todettiin olevan sekavaa. Tiedonkulkua ja yhteydenottoja koskevia myönteisiä

⁹⁰ Vuoden 2008 alusta Maahanmuuttovirasto.

mainintoja oli yhteensä viisi neljässä vastauksessa. Tiedonkulun todettiin olevan hyvällä tasolla ja hoituvan hyvin. Mahdollisuutta keskustella esittelijän kanssa jutun käsittelystä pidettiin hyvänä asiana.

Kolmessa vastauksessa kahdesta hallinto-oikeudesta pidettiin hallinto-oikeuden päätöksiä perustelemattomina tai huonosti perusteltuina. Näiden vastaajien mukaan päätöksenteossa ei ole ollut yhtenäistä linjaa. Samastakin hallinto-oikeudesta on saattanut saada eri tuomareilta erilaisia ratkaisuja samanlaisissa asioissa. Erään vastaajan mukaan kielteisiä päätöksiä, joita annettiin suullisten käsittelyjen järjestämistä tarkoittaviin pyyntöihin, ei ole perusteltu. Päätöksen tasoa koskevia myönteisiä mainintoja annettiin kaksi kahdesta eri hallinto-oikeudesta. Päätökset olivat pääsääntöisesti hyvin perusteltuja ja luotettavia.

Hallinto-oikeuden asiantuntemusta pidettiin kahdessa vastauksessa puutteellisenä tai sitä heikensi se, että hallinto-oikeudessa on uskottu liian kevyin perustein ja helposti viranomaisten lausumia. Yhden vastaajan mukaan asiantuntemus hallinto-oikeudessa oli hyvää. Hallinto-oikeuden asiakaspalvelua pidettiin kolmessa vastauksessa ystävällisenä ja asiakaslähtöisenä, ja palveluperiaatteen katsottiin toteutuvan hyvin.

Kahden vastaajan mukaan hallinto-oikeuksissa ei aina muistettu, että välipäätökset ja muut yhteydenotot sekä valmiit päätökset tulee toimittaa prosessiosoitteeseen silloin, kun asianosaisella on asiamies, eikä asianosaiselle itselleen.

Kolmessa vastauksessa oltiin sitä mieltä, että suullisia käsittelyjä ei ole järjestetty aina silloin, kun se olisi ollut tarpeen tai että niitä on järjestetty liian harvoin. Erään vastaajan mukaan suullisten käsittelyjen järjestämistä joutui odottamaan tarpeettoman kauan.

Myöskään asiantuntijana toimivan tuomarin toiminnasta ei vastauksissa oltu yhtä mieltä, sillä kahden vastaajan mukaan asiantuntijajäsenen asenteellisuus ja puolueellisuus sekä kannan paljastuminen kesken käsittelyn eivät kuulu tuomarin ominaisuuksiin eivätkä arvovaltaan. Sen sijaan yksi vastaajista piti asiantuntijajäseniä huostaanotoissa ja lapsia koskevissa asioissa selvästi parempina kuin hovioikeusmenettelyssä.

Vastaajilta kysyttiin erikseen heidän käsitystään *hallinto-oikeuden antamista ratkaisuista ja siitä, minkä tasoisia niiden perustelut ovat olleet*. Vastaajista viidentoista mukaan hallinto-oikeuden päätökset olivat olleet erittäin hyvin tai hyvin perusteltuja. Niiden taso on parantunut, ja se on ollut kohtalaisen hyvä tai päätösten tasosta ei ole moitittavaa tai huomautettavaa. Yhdeksän vastaaja toi sen sijaan esiin puutteita päätösten tasossa. Päätöksiä ja perustelujen tasoa pidettiin vaihtelevina ja hyvin eritasoisina. Perustelut ovat olleet pitkiä, eivätkä ne välttämättä ole pohjautuneet tosiasioiden, mikä on johtunut viranomaisten antamien tietojen kritiikittömästä totena pitämisestä. Prosessuaalisiin seikkoihin annetut ratkaisut ovat

yleensä olleet puutteellisia ja perustelemattomia. Eräät vastaajat pitivät päätöksiä muodollisesti asianmukaisina, mutta asiallisesti heikkoina tai hyvin teoreettisina, vaikka asia olisi hyvinkin käytännönläheinen. Erään vastaajan mukaan päätökset olivat juuri sellaisia, joita kirjallisessa menettelyssä voi odottaakin: perustelut ovat toisinaan olleet niin lyhyet, ettei lukija ole tiennyt, mihin ratkaisu perustuu, toisinaan taas niin laajoja, että kokonaisuus jää hahmottumatta. Erään vastaajan mukaan päätöksissä ei ole otettu kantaa valituksessa esitettyihin seikkoihin.

Yksi vastaajista piti erityisen suurena ongelmana oikeudenkäyntikulujen tuomitsemista, jossa on ollut suuria eroja eri hallinto-oikeuksien välillä. Kuluja ei ole tuomittu aidosti tehdyn työmäärän ja laskun perusteella. Kun kuluja koskevaa päätöstä on tehty, on tulkittu liian ahtaasti hallintolainkäyttölain 74 §:ää, joka olisi mahdollistanut valtion velvoittamisen korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut, mikäli valitus oli menestynyt ja päätös on alun alkaen ollut virheellinen.

Eryyisesti ulkomaalaisasioissa annetut päätökset ovat tasoltaan olleet useimmiten huonoja, eivätkä ne usein ole vastanneet hallintolainkäyttölain tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vaatimuksia. Päätöksiä ei ole perusteltu riittävästi, ja maa- ja ihmisoikeustiedon käyttäminen on ollut riittämätöntä ja asiantuntematonta. Juttuja on palautettu usein Ulkomaalaisviraston käsiteltäväksi ottamatta mitään kantaa itse asiaan, jolloin ei ole syntynyt yhtenäistä oikeuskäytäntöä Ulkomaalaisviraston päätösten pohjaksi. Tämä on ollut erityisen ongelmallista, kun korkein hallinto-oikeus ei useimmiten ole antanut näissä asioissa muutoksenhakulupaa. Tilanteen muuttuminen hakijan kotimaassa on otettu eri tavalla huomioon sen mukaan, mikä maa on kyseessä, vaikka se tulisi ottaa huomioon hallinto-oikeudessa riippumatta siitä, mistä maasta on kysymys. Tämä on asettanut hakijat näiden vastaajien mukaan eriarvoiseen asemaan. Lasten oikeuksien toteutuminen on ollut heikkoa. Suullisten käsittelyjen järjestämisestä on kieltäydytty perustelematta päätöstä. Päätöksissä on myös ollut suuria eroja eri hallinto-oikeuksien välillä, on sitten kysymys päätösten tasosta tai asiallisesta ratkaisusta. Kaiken kaikkiaan näiden päätösten ennakoitavuutta pidettiin huonona.

Myös asiamiehiltä kysyttiin, *aiheutuuko hallintolainkäyttölaista ongelmia asian käsittelyssä*, ja millaisia ne ovat. Vastaajista 12 ei ollut havainnut tällaisia ja kaksi ei osannut antaa vastausta. Vastauksista ei noussut esiin mitään tiettyä ongelmaa. Ainoastaan kaksi vastaajaa mainitsi vastauksessaan saman asian. Heidän mielestään hallintolainkäyttölakia ei ole noudatettu kaikissa hallinto-oikeuksissa, ja tällä he tarkoittivat erityisesti sitä, että ratkaisun perusteluja ei ole ilmoitettu päätöksissä ja että suullisia kuulemisia ei ole järjestetty lain edellyttämällä tavalla.

Muissa vastauksissa tuotiin esiin seuraavia seikkoja: Hallintolainkäyttölaista puuttuivat säännökset, jotka ohjasivat asian jäntevään käsittelytapaan ja tarkkaan valmisteluun. Niin ikään suullisten käsittelyjen järjestämisestä ja prosessinjohdosta niissä tulisi laissa olla enemmän prosessuaalisia säännöksiä. Erään vastaajan käsityksen mukaan hallintolainkäyttöä tulisi kehittää enemmän siviiliprosessia vastaavaksi, ja erään toisen vastaajan mukaan se, että hallinto-oikeudessa ei noudateta oikeudenkäymiskaaren menettelyjä kaikilta osin, saattaa aiheuttaa yllätyksiä asiamiehille. Kaikki asiamiehet eivät välttämättä ole osanneet varautua siihen, että suullisessa käsittelyssä hallinto-oikeudessa voi esittää vielä uusia todisteita. Monet vastine- ja kuulemiskierrokset asianosaisten lausumien johdosta pitkittävät erään vastaajan mielestä asian käsittelyä.

Vastaajista 16 oli sitä mieltä, että *hallintolainkäyttölakia* ei ollut tarpeen *muuttaa* tai ei osannut sanoa kantaansa. Yhteensä neljän vastaajan mukaan tällainen tarve on olemassa. Heidän mukaansa hallintolainkäyttölakia tulisi muuttaa enemmän oikeudenkäymiskaarta vastaavaksi. Velvoite perustella päätökset tulisi kirjata nykyistä selkeämmin lakiin ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö ja myös valvoa säännöksen toteutumista. Lakiin tulisi lisätä nykyistä tarkemmat määräykset suullisten käsittelyjen järjestämisestä.

Viimeinen asiamiehille esitetty kysymys koski *hallinnon menettelytapojen uusimistarvetta* esimerkiksi pakollista oikaisumenettelyä laajentamalla. Kahdeksan vastaajista ei osannut tai halunnut sanoa kantaansa. Kolme vastaajista oli sitä mieltä, että hallinnon menettelytapoja ei ole tarpeen uudistaa eikä oikaisumenettelyä laajentaa. Eräs heistä totesi, että sama viranomainen tai sen oikaisulautakunta harvoin muuttaa omaa päätöstään, ja eräs toinen, että uudistamistarvetta ei ole, kunhan rajapinnat lainkäyttöön nähden hoidetaan kuntoon.

Kuuden vastaajan mukaan oikaisumenettelyn laajentaminen voisi olla tarpeen tietyin edellytyksin. Yksi näistä vastaajista tosin totesi, että oikaisumenettely on tarpeellinen, mutta se ei ole vastaus oikeussuojan lisäämisen. Eräiden vastaajien mukaan menettelyn laajentaminen voisi selvissä tapauksissa tuottaa nopeamman ratkaisun. Eräs toinen vastaaja piti oikaisumenettelyn laajentamista kannatettavana, mutta hän tähdensi sitä, että oikaisumenettelyä ei saa tehdä kohtuuttoman vaikeaksi tavalliselle ihmiselle niin kuin asian laita on nykyään sosiaalihuoltoasioissa. Oikaisumenettelyn tarkoituksena ei erään esitetyn mielipiteen mukaan saa olla valitusasian hautaaminen valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen haltuun, vaan päätös tulee saada nopeasti. Ongelmana tämän vastaajan mukaan oli myös se, että oikaisumenettelyssä ei yleensä korvata oikeudenkäyntikuluja, vaikka valitus olisi aiheutunut selvästi viranomaisen virheestä.

Myös sellainen käsitys esitettiin, että osa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä asioista tulisi siirtää yleisiin alioikeuksiin, koska hallinto-oikeudet eivät ole osanneet suhtautua kriittisesti viranomaisten päätöksiin, vaan ovat liian usein olleet viranomaispäätöksen kumileimasimia.

Hallinnon menettelytapoja tulisi yhden vastauksen mukaan uudistaa siten, että koulutusta asioiden perustelemisesta, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen huomioon ottamiseksi lisättäisiin niin, että ne näkyisivät päätöksissä. Eräs toinen vastaaja tähdensi normaalien näyttösääntöjen käyttöön ottamista hallinnossa.

3.6 Tilastollinen analyysi

3.6.1 Käsittelyaikoihin vaikuttavista tekijöistä

Tarkastuksessa oli käytettävissä oikeusministeriön kokoama tilasto hallinto-oikeuksien resursseista ja tuloksellisuudesta vuosilta 1999–2007. Tilasto muodostaa tuomioistuinkohtaisen paneeliaineiston kyseisiltä vuosilta. Tarkastuksessa analysoitiin sitä, mitkä tekijät vaikuttavat keskimääräiseen käsittelyaikaan hallinto-oikeuksissa. Erityisesti pyrittiin selvittämään, ovatko työskentelytapojen kehittämistoimet johtaneet havaittaviin parannuksiin käsittelyn nopeudessa.

Ongelmaksi muodostui relevantin toimenpidemuuttujan konstruointi, sillä käytännössä kaikki tuomioistuimet ilmoittivat kehittäneensä työskentelytapoja. Toimenpide- ja vertailuryhmän muodostaminen ei täten käynyt päinsä. Eräs yhteinen piirre työskentelytapojen kehittämisessä on ollut siirtyminen aiempaa tuomaripainotteisempaan käsittelyyn, jossa yksi ratkaisevista tuomareista myös esittelee jutun, jolloin varsinaista esittelijää ei tarvita. Tällaista työtapaa on kokeiltu Hämeenlinnassa 1.9.2004–31.7.2005 toteutetussa laatu- ja työmenetelmäkokeilussa⁹¹.

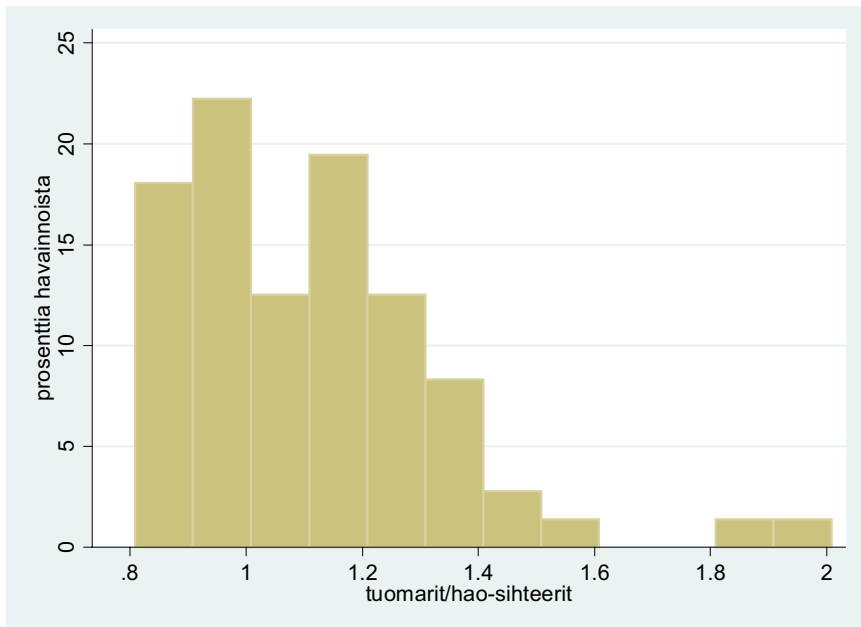
Työmenetelmäkokeilu toteutettiin sitä varten laaditun suunnitelman mukaisesti. Asiat ratkaistiin tuomarikokoonpanoissa, joissa asian valmistelusta ja esittelystä vastasi kukin tuomari vuorollaan. Kokeilua varten hallinto-oikeuden kolme esittelijänä toimivan hallinto-oikeussihteerin virkaa muutettiin kolmeksi määräaikaiseksi hallinto-oikeustuomarin viraksi. Tarkastuksen aikana mainituista kolmesta määräaikaisesta tuomarin virasta oli

⁹¹ *Kontrollista kollektiivisuuteen, Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja menetelmäkokeilu, Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:12, oikeusministeriö.*

jäljellä kaksi. Hämeenlinnassa on varsinaisen kokeilun päättymisen jälkeenkin pyritty käyttämään tuomaripainotteista työskentelytapaa mahdollisuuksien mukaan.

Myös muissa hallinto-oikeuksissa on otettu käyttöön tai lisätty menettelyä, jossa ainakin virkaiältään nuorimmilla tuomareilla on myös esittelyvelvollisuus. Tämän lisäksi muissakin hallinto-oikeuksissa on Hämeenlinnan tapaan pyritty muuttamaan virkarakennetta aikaisempaa tuomaripainotteisemmaksi lakkauttamalla hallinto-oikeussihteerin ja muita virkoja ja perustamalla hallinto-oikeustuomarin virkoja. Näin on tapahtunut ainakin Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Turun hallinto-oikeuksissa, jolloin hallinto-oikeustuomareiden ja -sihteereiden suhdeluku on muuttunut entistä tuomaripainotteisemmaksi.

Hallinto-oikeuden "tuomaripainotteisuudella" eli tuomarit/hallinto-oikeussihteerit -suhdeluvulla voidaan täten ajatella olevan vaikutusta juttujen käsittelynopeuteen. Kuviosta 1 ilmenee, että tässä suhdeluvussa on vaihtelua: joissain tuomioistuimissa suhde on alle yhden, toisissa lähes kaksi.



KUVIO 1. Tuomarit/hallinto-oikeussihteerit -suhdeluku hallinto-oikeuksissa.

Käsittelynopeuteen vaikuttavien tekijöiden etumerkeistä voidaan tehdä seuraavia hypoteeseja. Mitä enemmän tuomioistuimeen saapuu juttuja, sitä pidempi on niiden keskimääräinen käsittelyaika, jos henkilökunnan

määrä on vakio. Mitä enemmän tuomioistuimessa on henkilökuntaa, sitä lyhyempi on juttujen käsittelyaika, jos tuomioistuimeen saapuneiden juttujen määrä pysyy vakiona.

Juttujen keskimääräinen käsittelyaika on ollut viime vuosina 8–9 kuukautta. Täten suurin osa kuluvan vuoden aikana saapuneista jutuista saa päätöksensä vasta seuraavana vuonna. Voidaan siis olettaa, että kulvana vuonna tehtyjen päätösten keskimääräiseen käsittelyaikaan vaikuttaisi ainakin edellisvuonna saapuneiden juttujen lukumäärä. Myös kulvana vuonna saapuneiden juttujen määrällä saattaa olla vaikutusta, sikäli kun juttujen kirjaaminen, valmistelu ym. vie henkilöstön työaika.

Vaikutusten selvittämiseksi tarkastuksessa estimoitiin kiinteiden vaikutusten paneelimalli, jossa keskimääräistä käsittelyaika selitetään saapuneiden juttujen määrällä kulvana ja edellisenä vuonna, tuomarit/hallinto-oikeussihteerit -suhdeluvulla, vuosi-indikaattoreilla sekä havaitsemattomilla tuomioistuinkohtaisilla tekijöillä. Vuosi-indikaattoreilla vakioidaan kaikkiin tuomioistuihin trendimäisesti vaikuttavat tekijät. Havaitsemattomat tekijät vakioidaan käytännössä siten, että jokaiselle tuomioistuimelle estimoidaan oma vakioterminsä, johon summautuvat sellaiset hitaasti muuttuvat tai ajassa pysyvät tekijät kuin kullekin tuomioistuimelle ominainen työskentelykulttuuri tai byrokratia.

Aineistosta on poistettu Helsingin hallinto-oikeuden havainnot vuosilta 2005–2007. Helsinkiin saapui näinä vuosina tuhansia autoverovalituksia, joiden käsittelyyn ja jutturuuhkien purkuun rekrytoitiin lisää henkilökuntaa.

Kaikkiaan käytettävissä on 61 havaintoa vuosilta 2000–2007. Analyysin tulokset on esitetty taulukossa 5. Tuomioistuinkohtaiset tekijät ovat erittäin merkitseviä. Mallin selityssaste on 15 % (ilman tuomioistuinvakioita).

TAULUKKO 5. Keskimääräistä käsittelyaikaa (kk) selittävät tekijät.

muuttuja	kerroin	p-arvo
saapuneiden lukumäärä	-0,000	0,689
saapuneiden lukumäärä _{t-1}	0,001	0,046
tuomarit/hao-sihteerit	-2,127	0,011
vuosi 2001	1,055	0,001
vuosi 2002	1,497	0,001
vuosi 2003	2,334	0,000
vuosi 2004	2,318	0,000
vuosi 2005	2,216	0,000
vuosi 2006	2,505	0,000
vuosi 2007	2,997	0,000
vakio	5,793	0,006

Kuluvana vuonna saapuneiden juttujen lukumäärällä ei ole ollut vaikutusta kyseisen vuoden käsittelyaikaan, kun muut em. tekijät on vakioitu. Sitä vastoin edellisvuonna saapuneiden juttujen määrällä on ollut vaikutusta kuluvan vuoden käsittelyaikaan. Vaikutus ei ole kuitenkaan suuri: yhden lisäjutun saapuminen edellisvuonna on nostanut keskimääräistä käsittelyaikaa noin 0,001 kuukautta.⁹² Käsittelyajoissa on myös selvä nouseva trendi: vuodesta 2000 vuoteen 2007 keskimääräinen käsittelyaika on kasvanut noin 3 kuukautta (2,997).

Tuomareiden ja hallinto-oikeussihteereiden suhdeluvulla on ollut tilastollisesti merkitsevä negatiivinen vaikutus käsittelyaikaan: kun suhdeluku kasvaa yhdellä, käsittelyaika lyhenee noin 2,1 kuukaudella. Näyttäisi siis siltä, että käsittelyaikoja voidaan hallinto-oikeuksissa lyhentää, jos niiden resursseja hieman uudelleen kohdennetaan. Tulosta ei pidä tulkita niin, että käsittelyajat saadaan mahdollisimman lyhyiksi poistamalla hallinto-oikeuksista esittelijöinä toimivat hallinto-oikeussihteerit kokonaan. Estimoitu vaikutus koskee vain suhdeluvun marginaalisia muutoksia.

Tarkastuksessa yritettiin myös estimoida malli, jossa tuomarit ja hallinto-oikeussihteerit olivat erillisinä muuttujina. Selittäjien välisen korrelaation (nk. kollineaarisuuden) vuoksi tästä mallista ei kuitenkaan saatu järkeviä tuloksia – mm. hallinto-oikeussihteereiden kerroin oli positiivinen ja merkitsevä. Tuomarien ja hallinto-oikeussihteereiden lukumäärien välinen

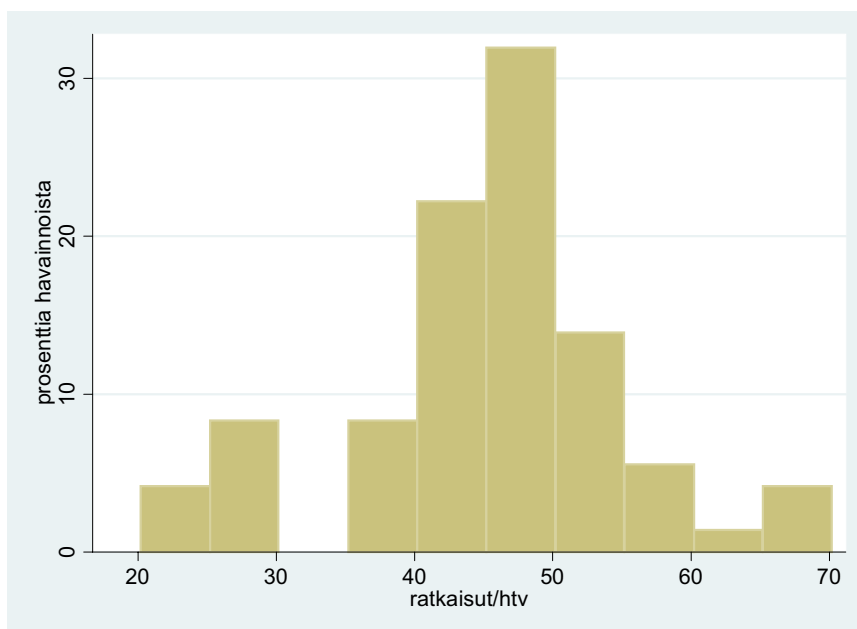
⁹² Yhteen hallinto-oikeuteen saapuu keskimäärin 2 500 juttua vuodessa.

korrelaatio on 0,95. Molemmat muuttajat ovat edelleen hyvin korreloituja saapuneiden juttujen lukumäärän kanssa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö toteaa, että sekä hallinto-oikeustuomarit että hallinto-oikeussihteerit ovat lainopillisen yliopistotutkinnon suorittaneita. Ero tuomaripainotteisen työskentelytavan ja esittelijän tekemän valmistelutyön välillä ei lopulta voi olla kovinkaan suuri, sillä valmistelutyötä tekevien kyky ja taito ratkaisivat tehokkuuden, ei virkanimike. Tuomaripainotteisuus on yksi keino turvata tehokas valmistelutyö, ja oikeusministeriö tukee tämänsuuntaista henkilöstörakenteen kehittämistä.

3.6.2 Tuottavuus

Hallinto-oikeuksien tuottavuuden mittaamiseen oikeusministeriö käyttää tunnuslukua (ratkaistut jutut)/(hallinto-oikeuden henkilötyövuodet), jonka jakauma on esitetty kuviossa 2. Tuottavuutta ei voida selittää henkilötyövuosiin sisältyvillä tekijöillä, kuten tuomareiden tai hallinto-oikeussihteereiden määrällä, koska tällainen selittäjä olisi endogeeninen. Ekonometristen mallien käyttöedellytyksiin kuuluu vaatimus selittävien tekijöiden eksogeenisuudesta eli määräytymisestä mallin ulkopuolella.



KUVIO 2. Hallinto-oikeuksien tuottavuus.

Sitä vastoin voidaan esimerkiksi arvioida, onko tuottavuudessa jonkinlaisia mittakaavaetuja eli eroaako tuottavuus erikokoisissa hallinto-oikeuksissa, jos näiden kokoa mitataan saapuneiden juttujen lukumäärällä. Kun vakioidaan trendikehitys ja tuomioistuinkohtaiset tekijät, saapuneiden juttujen määrä (kuluvana ja edellisvuonna) ei ole kuitenkaan 5 % riskitasolla tilastollisesti merkitsevä tuottavuuden selittäjä.⁹³

On myös huomattava, että kaikki ratkaistut jutut eivät ole samanlaisia. Osa ratkaisuista tehdään hyvinkin nopeasti, osa vaatii enemmän työtä. Esimerkiksi vesilain mukaisten lupa-asioiden käsittely, joka on koko maan osalta keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, voi olla huomattavan monimutkaista ja aikaa vievää. Vaasassa tuottavuus on ollut 20–30 ratkaisua henkilötyövuotta kohti. Käytetty tunnusluku ei kuitenkaan huomioi ratkaisujen heterogeenisuutta.

⁹³ Saapuneiden *p*-arvo on 0,084, joten suuntaa-antavaa näyttöä tuottavuuden mittakaavaeduista löytyi.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin eri hallinto-oikeuksien toimintatapoja ja työmenetelmiä sekä sitä, millä tavoin niitä on eri hallinto-oikeuksissa kehitetty. Näin pyrittiin löytämään syitä hallinto-oikeuksien erilaiseen toiminnalliseen tulokseen sekä käsittelyaikojen eroihin hallinto-oikeuksien välillä sekä eri asiaryhmissä. Erityisesti tarkasteltiin sitä, miten eri hallinto-oikeudet ovat omaksuneet hallinto-oikeuskentässä tehtyjen työmenetelmäselvityksen sekä laatu- ja työmenetelmäkokeilun tuloksia.

Selvitystyössä kiinnitettiin huomiota myös hallinto-oikeuksien johtamiseen ja siinä olevien erojen mahdolliseen vaikutukseen tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin. Lisäksi pyrittiin selvittämään hallintolainkäyttölaissa mahdollisesti olevia puutteita.

Vastauksia tarkastuskysymyksiin haettiin asiakirjojen ja haastattelujen ohella tekemällä kaikkiiin hallinto-oikeuksiin sähköinen kysely, jonka kohteena olivat ylituomareiden, jaostojen puheenjohtajien sekä hallintopäälliköiden ohella satunnaisesti valitut hallinto-oikeustuomarit ja -sihteerit ja kanslian henkilökunnan edustajat. Kysely lähetettiin myös joukolle hallinto-oikeuksissa esiintyneitä asiamiehiä, jotta saataisiin käsitys hallinto-oikeuksien asiakkaiden näkemyksistä.

Oikeusministeriöstä saadun hallinto-oikeuksia koskevan tuloksellisuustiedon pohjalta laadittiin tilastollinen analyysi, jossa tarkasteltiin sitä, miten esimerkiksi hallinto-oikeustuomari / hallinto-oikeussihteeri -suhdeluku vaikutti keskimääräiseen käsittelyaikaan hallinto-oikeuksissa.

Hallinto-oikeuksien väliset erot

Tarkastusaineistosta ilmeni, että hallinto-oikeuksien työtavat ja -menetelmät erosivat toisistaan melko paljon. Työmenetelmien ja niiden erojen vaikutuksesta hallinto-oikeuksien toiminnalliseen tuloksellisuuteen tai käsittelyaikoihin ei tarkastuksessa kuitenkaan saatu yksiselitteistä käsitystä, eikä asiasta siten voitu tehdä arviota. Tällaista tietoa eivät myöskään oikeusministeriö tai hallinto-oikeudet ole itse tuottaneet.

Arvion tekemistä vaikeuttaa se, että hallinto-oikeuden onnistuminen tilanteensa parantamisessa jossakin edellä mainituista tekijöistä, tuottavuudessa, taloudellisuudessa tai käsittelyajoissa, ei tilastojen valossa kuitenkaan ole samalla merkinnyt onnistumista muissa ja siten hallinto-oikeuden kokonaistilanteessa. Vaikka hallinto-oikeudessa olisikin onnistuttu lyhentämään keskimääräistä käsittelyaikaa, ei tästä ollut kuitenkaan seurannut, että esimerkiksi tuottavuus olisi samalla tavalla kasvanut. Hyvä tuotta-

vuusluku ei puolestaan merkinnyt lyhyitä keskimääräisiä käsittelyaikoja, vaan ne olivat hyvän tuottavuuden hallinto-oikeuksissa käsittelyaikojen keskitasoa.

Toinen tekijä, joka vaikeuttaa työtapojen ja -menetelmien vaikutuksen arviointia hallinto-oikeuden tulokseen ja käsittelyaikoihin, on se, että työtavat ja -menetelmät vaihtelivat hyvinkin paljon yhden hallinto-oikeuden sisällä sen eri jaostojen välillä. Kun jaostojen puheenjohtajien merkitys on tulosohjausjärjestelmän ja ylituomarin tehtävien moninaistumisen vuoksi kasvanut merkittävästi hallinto-oikeuden johtamisessa ja tuloksen muodostumisessa, on se merkinnyt myös sitä, että he käytännössä päättävät niistä työtavoista ja -menetelmistä, joita noudatetaan heidän omassa jaostossaan.

Tarkastuksessa tuli ilmi, että ylituomarit eivät olleet halunneet puuttua näihin eroihin, koska tällaisen työnjohdollisen päätöksenteon katsottiin kuuluvan jaoston puheenjohtajan toimivaltaan oman jaostonsa tuloksesta vastaavana johtajana. Tarkastusaineistosta ei myöskään ilmennyt, että jaostojen välillä samassa hallinto-oikeudessa olisi vallinnut yhteistä pyrkimystä parhaiden käytänteiden etsimiseen ja kehittämiseen sekä niiden noudattamiseen. Tällaista pyrkimystä ei ollut tarkastusaineistosta havaittavissa myöskään eri hallinto-oikeuksien välillä, vaan hallinto-oikeudet korostivat omia ratkaisujaan oman kehittämistyönsä pohjalta.

Niin ylituomareiden kuin hallinto-oikeuksien muunkin henkilökunnan käsityksen mukaan hallinto-oikeuskohtaisia eroja toiminnallisessa tuloksellisuudessa ja käsittelyajoissa selittivät sekä hallinto-oikeuksien erilainen jutturakenne että henkilöstörakenne. Myös oikeusministeriössä yhdyttiin tähän käsitykseen. Juttu- ja henkilöstörakenteen tosiasiallista vaikutusta tulokseen ja käsittelyaikoihin ei kuitenkaan ole tutkittu, eikä tällaista tietoa ole ollut tulosohjauksessa käytettävissä resursseja hallinto-oikeuksille jaettaessa. Eräät hallinto-oikeudet ovat esittäneet, että oikeusministeriö tekisi asiaa koskevan selvityksen tai että ministeriössä ainakin laadittaisiin niin sanotut painokertoimet, joilla työmäärää voitaisiin nykyistä paremmin mitata ja parantaa vertailtavuutta eri hallinto-oikeuksien ja asiaryhmien välillä.

Oikeusministeriössä on korostettu kunkin hallinto-oikeuden työmäärän ja tuloksen sekä käsittelyaikojen vertailemista hallinto-oikeuden edellisten vuosien tilanteeseen sen sijaan, että vertailua tehtäisiin hallinto-oikeuksien välillä. Vaikka kunkin hallinto-oikeuden oman tilanteen ja siinä tapahtuvien muutosten seuraaminen on tärkeää, pelkästään tämän vertailun tuloksena ei kuitenkaan saada sellaista tietoa, jonka huomioon ottamisella pystyttäisiin saamaan selville, kaventamaan tai poistamaan niitä eroja toiminnallisessa tuloksellisuudessa ja käsittelyajoissa, jotka ovat olemassa eri hallinto-oikeuksien välillä.

Oikeusministeriön tutkimusstrategiassa 2007–2012 on todettu tarve hallinnonalan tutkimustoiminnan lisäämiseksi sekä viitattu käytettävissä olevissa tilastoissa ja ministeriön omassa tietotuotannossa oleviin puutteisiin tutkimuksellisten tietotarpeiden tyydyttämisessä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan nämä tiedon tarpeet ja tiedon puutteet tulevat esille myös hallinto-oikeuksia koskevan päätöksenteon perusteena olevassa tietopohjassa.

Tarkastusvirasto katsoo, että sekä oikeusministeriön hallinnonalalle että hallinnonalan sisällä tulisi ohjata riittävästi voimavaroja sellaisen tutkimustiedon tuottamiseksi, jota tarvitaan muun ohella resurssien jakoa koskevan päätöksenteon pohjaksi, jotta kansalaisten tasavertaiseen kohteluun ja oikeusturvan saavutettavuuteen liittyviä eroja voitaisiin vähentää tai poistaa eri hallinto-oikeuksien ja eri asiaryhmien välillä.

Toimintaa kuvaavat tunnusluvut

Tarkastuksessa vahvistui se jo muussakin yhteydessä esille tullut asia, että keskimääräistä tuottavuutta ja käsittelyaikaa koskevat tunnusluvut ovat ylimalkaisia ja osin harhaan johtavia toiminnan mittareita. Käytössä oleva tuottavuusluku eli ratkaisut / henkilötyövuodet -suhdeluku ei ota huomioon eroja eri asiaryhmien ja ratkaisujen välillä, mikä osin johtuu siitä, että eri asioille ei ole hallinto-oikeuksien tulosohejausta varten laadittu niiden laadun mukaisia painokertoimia. Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden kirjo on kuitenkin laaja, jolloin yksittäisen asian ratkaisemisen edellyttämä työmäärä ja vaativuustaso voivat olla hyvin erilaisia.

Keskimääräistä käsittelyaikaa kuvaavaan lukuun vaikuttavat huomattavasti niin sanotuissa massajutuissa annettavat päätökset. Jos hallinto-oikeuteen tulee paljon vireille näitä oikeuskysymykseltään ja tosisekastoitan yksinkertaisia ja nopeasti samankaltaisen valmistelun pohjalta ratkaistavia juttuja tai jos hallinto-oikeus on kyennyt järjestämään näiden juttujen käsittelyn mahdollisimman tehokkaasti, keskimääräinen käsittelyaika lyhenee merkittävästi. Keskimääräinen käsittelyaika ei siten kuvaa kovin realistisesti sitä, miten kauan asioiden käsittely kestää hallinto-oikeudessa ja miten kauan muutoksenhakijan on odotettava päätöstä asiastaan. Eräät hallinto-oikeuksien edustajat olivatkin sitä mieltä, että käsitteilyajan asemesta tulisi seurata asioiden vireilläoloaikaa pääasiaryhmittäin ja asiaryhmittäin asianhallintajärjestelmästä saatavien vireilläolotilastojen avulla.

Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriössä olisi huolehdittava suunnittelu- ja kehittämistyön aloittamisesta, jotta hallinto-oikeuksien toiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden sekä toiminnan laadun ar-

vioinnin perustaksi saataisiin käyttöön tuomioistuinlaitoksen erityispiirteet huomioon ottavat mittaamisjärjestelmät ja mittarit.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkinta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesta oikeudesta kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää, että oikeudenkäynnin kestoajan kohtuullisuutta arvioidaan asian käsittelyn eri asteissa kokonaiskestonäkökulmasta. Vastaavalla tavalla on sovellettava Suomen perustuslain 21 §:n säännöstä oikeusturvasta, johon sisältyy jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettuna oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvaamiseksi olisi tärkeää kehittää tietojärjestelmiä ja toimintaa kuvaavia mittareita siten, että asian käsittelyn kokonaiskestoajoja voitaisiin tarkastella tuomioistuinten astrarajat ylittävällä tavalla. Myös tuottavuutta ja taloudellisuutta olisi voitava tarkastella asian käsittelyn koko kaaren osalta. Jutturakenne ja sen muutos ovat hallinto-oikeudessa käsittelyä odottavien asioiden määrän ohella tärkeitä muuttujia, jotka kuvaavat käsittelyn joutuisuutta ja sen riskejä sekä myös viime kädessä oikeuden oikeudenmukaiseen oikeusturvan toteutumiseen kohdistuvia riskejä. Jutturakenteella ja juttujen vaikeusasteella on myös olennainen merkitys hallinto-oikeuden ja koko hallinto-oikeusprosessin tuottavuuden ja taloudellisuuden tarkastelulle. Tuottavuudelle ja taloudellisuudelle olisikin kehitettävä tunnuslukuja, joissa otetaan huomioon jutturakenne ja juttujen vaikeusasteen erot. Tämä edellyttää sekä tunnuslukujen että tietojärjestelmien kehittämistä edelleen.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanot

Sen mukaan kuin tarkastuksessa kertyneestä aineistosta kävi selville, olivat hallinto-oikeudet ryhtyneet käyttämään kevennettyjä ratkaisukokoonpanoja heti niiden käytön mahdollistavan lainmuutoksen tultua voimaan vuoden 2007 alusta lukien. Tarkastusaineistosta ilmeni myös, että laajalti hallinto-oikeuskentässä niiden käytön katsottiin lisäävän hallinto-oikeuksien toiminnallista tuloksellisuutta ja lyhentävän käsittelyaikoja asiaryhmissä, joissa niiden käyttö oli mahdollista. Haastatellut ja kyselyyn vastanneet eivät esittäneet kevennettyjen ratkaisukokoonpanojen käyttämisen laissa erikseen määritellyissä asiaryhmissä heikentävän kansalaisten oikeusturvaan, vaikka ratkaisun tekemiseen osallistuva tuomariedustus kokoonpanoissa väheni.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että hallinto-oikeuksissa ja oikeusministeriössä seurataan tarkoin sitä, miten hyvin kevennettyjen ratkaisukokoonpanojen ansiosta vapautuva hallinto-oikeustuomareiden työpanos kyetään

hallinto-oikeuksissa ohjaamaan muiden asioiden ja asiaryhmien käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Tämä on olennaista, jotta kevennettyjen ratkaisukokoonpanojen käyttämisellä käytännössä parannettaisiin hallinto-oikeuden toiminnallista tuloksellisuutta ja lyhennettäisiin käsittelyaikoja. Kevennetyt ratkaisukokoonpanot luovat tarkastusviraston käsityksen mukaan painetta lisätä hallinto-oikeustuomareiden esittelyvelvollisuutta.

Tarkastusvirasto viittaa myös hovioikeuksissa käytössä olevaan ja kevennettyjä ratkaisukokoonpanoja pohtineen työryhmän esittämään mahdollisuuteen, että esittelijä voi toimia esittelemässään asioissa tuomioistuimen kolmijäsenisessä kokoonpanossa tuomioistuimen jäsenenä. Sanottu menettely on ollut mahdollinen myös hallinto-oikeuksia edeltäneissä lääninoikeuksissa, joissa sitä käytettiin nimenomaan syntyneiden ruuhkien purkamiseen ja työtilanteen niin vaatiessa. Esittelijäviran haltijan määräämiseen toimimaan tuomarina esittelemässään asiassa liittyy perustuslaki- ja lakivaliokunnan esittämiä ongelmia, jotka eduskunta päättäessään kevennyksistä ratkaisukokoonpanoista otti huomioon. Näitä haittoja on mahdollista ainakin jossain määrin myös valiokuntien lausuntojen mukaan vähentää asianmukaisilla lainsäädännöksillä. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että menettelyn mahdollistaminen tarjoaisi yhden aikaisemmin toimivaksi havaitun keinon vähentää ja poistaa olemassa olevia jutturuuhkia. Samalla se antaisi hallinto-oikeussihteereille mahdollisuuden saada kokemusta tuomarin vastuulla toimimisesta kokoonpanossa, jonka enemmistö on tuomarin viran haltijoita.

Hallinto-oikeuksien toimivalta

Oikeusministeriön edustajien kannanotoissa pidettiin yhtenä suurimmista hallinto-oikeuksia koskevista haasteista sitä, miten huolehtia työn tasaisesta jakautumisesta niiden kesken. Ne hallinto-oikeudet, jotka käsittelevät tietyissä asiaryhmissä tehdyt valitukset koko maan alueelta, ovat erityisen alttiita ruuhkautumaan niiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien viereille tulevien asioiden määrän kasvaessa. Tämä on ollut viime vuosina nähtävissä Helsingin hallinto-oikeudessa autoverovalistusten määrän merkittävän kasvun vuoksi. Välillisen verotuksen uudistamista pohtinut työryhmä on antanut raporttinsa ja ehdottanut muutoksia välillistä verotusta koskeviin muutoksenhakusääntöksiin. Työryhmä esitti muun muassa, että tullilain mukaisia asioita lukuun ottamatta verovelvollisen kotikunnan mukaan määräytyvä alueellinen hallinto-oikeus olisi toimivaltainen Helsingin hallinto-oikeuden asemesta. Autoverovalitusten muutoksenhakutie onkin 1.5.2008 voimaan tulleella autoverolain muuttamisesta annetulla lailla (267/2008) hajautettu kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että myös muiden yksinomaista toimivaltaa tarkoittavien muutoksenhakusäännösten uusiminen otettaisiin selvittäväksi. Kun yhtenä perusteena tiettyjen valitusasioiden säätämisessä vain yhden hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluviksi on ollut turvata niiden käsittelyn edellyttämä ammattitaito ja erityisasiantuntemus, liittyy asian selvittämiseen kysymys voimavarojen riittävydestä ja uudelleen kohdentamisesta. Työmäärän mahdollisimman tasainen jakaantuminen ja sen vaikutukset toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin eri hallinto-oikeuksien välillä tulisi tarkastusviraston käsityksen mukaan ottaa huomioon myös uusia muutoksenhakusäännöksiä laadittaessa.

Työtavat ja -menetelmät ja niiden kehittäminen sekä tilastollinen analyysi

Tarkastuksen yhteydessä hallinto-oikeuksissa tehtyjen haastattelujen ja kyselyn mukaan kaikissa hallinto-oikeuksissa oli kehitetty työtapoja ja -menetelmiä. Tarkastusaineistosta kävi selville myös se, että kehittämistoimet olivat hyvin erilaisia eri hallinto-oikeuksissa ja että viime kädessä jaostojen puheenjohtajien ratkaisuisista johtui, miten ne jaostossa toteutettiin ja otettiin käyttöön. Kun hallinto-oikeuksien edustajat tarkastusaineistossa kuvasivat hallinto-oikeuden menettelyn eri vaiheita, saatettiin samoja käsitteitä käyttää jossain määrin erisisältöisinä niin, että aina ei ollut selvää, mitä haastateltavat ja vastaajat tarkoittivat esivalmistelulla, valmistelulla, lainkäytön valmistelevilla toimilla, haltuunotolla ja materiaalisella prosessinjohtolla. Tarkastuksessa jäi siten jossain määrin epäselväksi, mitä prosessin eri vaiheita kuhunkin käsitteeseen on sisällytetty, ja kenen tehtävänä kyseisen vaiheen hoitaminen on ollut. Käsitteiden selkiintymättömyys myös hankaloittaa hallinto-oikeuksien välistä keskustelua ja yhteistyötä parhaiden käytänteiden havaitsemiseksi ja hyväksymiseksi. Tämä vaikeutti joka tapauksessa tarkastuksessa kokonaiskuvan saamista siitä kehittämistyöstä, jota eri hallinto-oikeuksissa oli tehty, sekä kehittämistoimenpiteiden arviointia ja vertailua.

Hallinto-oikeudet eivät olleet tarkastuksen aineiston mukaan pyrkineet erittelemään, millä tavoin työtapojen ja -menetelmien muutokset olivat vaikuttaneet toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin, ja mikä vaikutus yksittäisillä toimenpiteillä oli ollut niihin. Saman hallinto-oikeuden eri jaostojen toimintatavat saattoivat myös olla hyvin erilaisia. Tästä huolimatta hallinto-oikeuksissa ei tarkastusaineiston perusteella ollut pyritty vertailemaan jaostojen erilaisten toimintatapojen vaikutuksia tulokseen ja käsittelyaikoihin.

Pyrkimykset työtapojen ja -menetelmien muuttamiseen ja kehittämiseen eivät tarkastusaineiston mukaan olleet saavuttaneet hallinto-oikeuksien kaikkia työntekijöitä. Perusteena torjua asioiden käsittelyn nopeuttami-

seen tähtäviä vanhojen toimintamallien muutoksia saatettiin viitata myös tuomareiden riippumattomuuden periaatteeseen.

Käytännöllisesti katsoen kaikissa hallinto-oikeuksissa kerrottiin, että asioiden valmisteluun ja haltuunottoon oli kiinnitetty erityistä huomiota. Huomion kiinnittämisellä ja voimavarojen suuntaamisella tähän vaiheeseen pyrittiin siihen, että juttu olisi valmis päätettäväksi siinä vaiheessa, kun esittelijä otti sen käsiteltäväkseen päätösehdotuksen esittelemiseksi hallinto-oikeuden istunnossa. Tämä tarkoittaa sitä, että jutun asiakirjat sisältäisivät tuolloin kaiken sen tiedon, mikä on tarpeen asian ratkaisua varten, jolloin välttyttäisiin käsittelyaikaa pitkittäviltä uusilta toimenpiteiltä. Sen arvioimista, mitä valmisteluun ja haltuunottoon panostaminen on käytännössä tarkoittanut yksittäisessä hallinto-oikeudessa, haittaa menettelyn vaiheita kuvaamaan käytettyjen käsitteiden erilainen sisältö. Hallinto-oikeudet pitivät kukin omaa toimintatapaansa onnistuneena, eikä kritiikkiä juuri esitetty oman hallinto-oikeuden valmistelu- ja haltuunottovaiheen menettelyistä.

Asian valmisteluvaiheeseen sisältyy tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan jossain määrin aina myös jutun haltuunottoa. Haltuunotolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sen selvittämistä, mitkä ovat valituksen keskeiset oikeuskysymykset, ja millaista selvitystä ja näyttöä asian ratkaiseminen edellyttää. Tämä on tarpeen, jotta valmisteluvaiheen tehtävät hoitava työntekijä voisi määrittää, mitkä toimenpiteet, lausunnot ja asiakirjat ovat valituksen tutkimisen ja ratkaisemisen kannalta tärkeitä ja tulisi siitä syystä hankkia asiakirjoihin.

Jos valmisteluvaiheesta vastasivat toimisto- tai osastosihteerit taikka notaarit, tarkastuksessa saaduissa vastauksissa korostettiin sitä, että he havaitsessaan vaikeissa, laajoissa, poikkeuksellisissa tai epätietoisissa tapauksissa säännönmukaisesti kysyivät neuvoa joko asian esittelijältä, eli notaarilta, hallinto-oikeussihteeriltä tai -tuomarilta. Samoin korostettiin sitä, että hallinto-oikeussihteerin vastatessa valmisteluvaiheesta myös hän säännönmukaisesti kääntyi tarkastavan hallinto-oikeustuomarin tai jaoston muiden jäsenten puoleen keskustellakseen kyseisessä jutussa tarvittavista asiakirjoista ja menettelystä. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta hallinto-oikeuksissa tai niiden jaostoissa muun kuin esittelevän hallinto-oikeustuomarin osallistuminen valmisteluun ja haltuunottoon rajoittui aineiston mukaan vain siihen, että häneltä kysyttiin neuvoa tai mielipidettä. Tilanne oli mahdollinen siitakin riippumatta, että hallinto-oikeudessa tarkastusaineiston mukaan saatettiin painottaa juttujen käsittelyn etupainotteisuutta.

Tarkastuksessa jäi kuitenkin jossain määrin epäselväksi se, millä tavoin valmisteluvaiheessa ja haltuunotossa käytännössä meneteltiin. Epäselväksi jäi lisäksi se, millä tavoin pyrittiin varmistumaan siitä, että ne jutut, joiden

oikeuskysymys oli tavanomaista ongelmallisempi tai jotka muusta syystä vaativat tavanomaisesta poikkeavaa menettelyä, osattiin valikoida muiden vireille tulevien juttujen joukosta. Tämän onnistuminen on oleellista, jotta huomion ja voimavarojen kiinnittämisestä valmistelu- ja haltuunottovaiheeseen saataisiin tavoiteltu hyöty. Tarkastusaineiston mukaan asia jäi useimmiten vain tehtävää hoitavan henkilön tietämyksen ja huolellisuuden varaan. Tämä korostaa erityisesti kanslian henkilökunnan kouluttamisen tarvetta, jotta heillä olisi riittävä perustieto tällaisen arvion tekemiseksi. Tarkastuksessa esitettyjen käsitysten mukaan oikeusministeriö ei ole järjestänyt tarpeeksi koulutusta kanslian henkilökunnalle. Hallinto-oikeuksien piirissä tapahtuvassa omassa kehitystyössä on kanslian henkilöstölle järjestetty esimerkiksi hallintolainkäyttölain mukaista prosessia käsittelevää koulutusta prosessiosaamisen parantamiseksi.

Tarkastusvirasto tähdentää, että mitä enemmän juttujen valmisteluun sisältyviä tehtäviä annetaan kanslian henkilökunnan hoidettaviksi, sitä paremmin on huolehdittava heidän asianmukaisesta kouluttamisestaan niitä varten. Sen ohella, että hallinto-oikeuksia on kannustettava järjestämään oman henkilöstön tarvitsemaa koulutusta, myös oikeusministeriön on omalta osaltaan huolehdittava siitä, että kansliahenkilöstölle suunnattavaa koulutustarjontaa lisätään ja että sen sisältö vastaa kanslian muuttuvia ja laajenevia tehtäviä.

Tarkastusvirasto katsoo, että ajan ja voimavarojen suuntaaminen juttujen valmisteluun ja erityisesti varhaiseen haltuunottoon on tärkeää sekä kansalaisten oikeusturvan että käsittelyaikojen nopeuttamisen kannalta. Kaikki keinot tämän tavoitteen saavuttamiseksi ovat kannatettavia ja tarpeellisia, kutsuttiinpa niitä sitten juttujen käsittelyn etupainotteisuudeksi tai asioiden käsittelyn tuomaripainotteisuudeksi, tai käytettiinpä valmistelussa ja varhaisessa haltuunotossa tuomareiden sijasta jaostojen vanhimpia esittelijöitä. Riittävän huomion suuntaaminen valituksen asia- ja oikeuskysymyksiin ja valituksen laatuun heti asian tultua vireille sekä niiden kehittymiseen välitoimenpiteiden johdosta mahdollistaa sen, että valituksen tullessa esittelyyn ja hallinto-oikeuden ratkaistavaksi käsittelyaika ei pite-ne vasta tässä vaiheessa esiin tulevien lisätoimenpiteiden tarpeen vuoksi. Lisäksi se mahdollistaa niiden juttujen valikoitumisen, joiden käsittely myös muista syistä kuin säädöksessä olevan määräyksen vuoksi on kiireellistä. Vaikka valmisteluun ja haltuunottoon menettelyn alkuvaiheessa kuluu aikaa ja olemassa olevat ruuhkat ja tavoitteet niiden purkamisesta vaikeuttavat tämän toteuttamista, ovat jutun huolellinen valmistelu ja varhainen haltuunotto tarkastusviraston käsityksen mukaan myös pitkällä aikavälillä tehokkaimpia keinoja hallinto-oikeuksiin syntyneiden ruuhkien purkamiseksi ja vastaisen ruuhkautumisen estämiseksi.

Hämeenlinnan laatu- ja työmenetelmäkokeilussa sovellettiin käytäntöön kokeilua varten tarkoin määriteltyä etupainotteisuuden ja varhaisen hallituksen muotoa, jossa asiat ratkaistiin tuomarikokoonpanossa ja jossa asian valmistelusta ja esittelystä vastasi kukin hallinto-oikeustuomari vuorollaan ilman perinteiseen kokoonpanoon kuuluvaa tarkastavaa jäsentä. Työskentelytapaa kutsuttiin myös tuomaripainotteiseksi työskentelyjärjestelmäksi. Kokeilun tulosten mukaan menettely ei sopinut kaikkiin asiarhmiin, mutta niissä, joihin se soveltui, saatiin tuottavuutta lisätyksi ja käsittelyaikaa lyhennetyksi. Kokeilun jälkeen myös oikeusministeriö on puoltanut kokeilun ehdotusten mukaisesti virkarakenteen muuttamista hallinto-oikeuksissa tuomaripainotteiseen suuntaan ja on ollut edistämässä tällaista kehitystä.

Tarkastuksessa toteutetussa hallinto-oikeuksien tuloksellisuustietojen tilastollisessa analyysissä ei voitu selvittää hallinto-oikeuksissa tehdyn työtapoja ja -menetelmiä koskevan erilaisen kehittämistyön vaikutuksia. Esiteksi muodostui relevantin toimenpidemuuttujan luominen, sillä kaikki hallinto-oikeudet ilmoittivat tarkastuksessa, että ne olivat tavalla tai toisella kehittäneet työtapojaan ja -menetelmiään. Yhteistä hallinto-oikeuksille oli tarkastusaineiston mukaan se, että niissä oli otettu käyttöön menettely, jossa myös hallinto-oikeustuomarit esittelevät juttuja, tai tuota menettelyä oli laajennettu. Toinen yhteinen tekijä oli tavoite lisätä hallinto-oikeustuomareiden virkojen määrää suhteessa hallinto-oikeussihteereiden virkojen määrään ja sillä tavoin muuttaa henkilöstörakennetta tuomaripainotteiseen suuntaan. Eräissä hallinto-oikeuksissa on viimeisten vuosien aikana muutettu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa hallinto-oikeussihteerin ja muita virkoja hallinto-oikeustuomareiden viroiksi.

Tämän johdosta analyysissä päädyttiin selvittämään sitä, oliko hallinto-oikeustuomari-hallinto-oikeussihteeri -suhdeluvulla vaikutusta käsittelyaikoihin ja tuottavuuteen. Tuottavuuden osalta tällaista analyysiä ei voitu tehdä analyysissä käytettävien selitysmallien asettamien rajoitusten vuoksi. Hallinto-oikeustuomarien ja hallinto-oikeussihteerien virkojen välisellä suhdeluvulla oli analyysin mukaan tilastollisesti merkitsevä vaikutus käsittelyaikaan. Huomioon ottaen tilastollisen analyysin sisältämät varaukset tulos antaisi siten viitteitä siitä, että käsittelyaikoja voitaisiin hallinto-oikeuksissa lyhentää, jos virkarakennetta muutettaisiin hallinto-oikeustuomarin virkojen suuntaan suhteessa hallinto-oikeussihteerin virkoihin. Tulos tukee siten myös Hämeenlinnan kokeilussa saatuja tuloksia ja oikeusministeriön hyväksymiä pyrkimyksiä tässä suhteessa. Sen sijaan kansliahenkilökunnan virkojen lisäämisestä, mikä liittyy virkarakenteen muuttamiseen entistä tuomaripainotteisemmaksi, ei analyysissä eikä tarkastuksessa muutoinkaan tehty selvityksiä.

Tarkastusvirasto kannattaa tällaisia toimia käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Samalla se kuitenkin muistuttaa, että tuolloin on olennaista seurata sitä, että muutokset virkarakenteessa tuovat mukanaan myös sellaisia toimintatapojen muutoksia, jotka mahdollistavat tuottavuuden parantamista ja käsittelyaikojen lyhentämistä. Tämä tarkoittaa sekä muutoksia perinteisiin toimintatapoihin, mutta myös käsityksiin kollegion työskentelystä ja yksittäisen tuomarin riippumattomasta asemasta ja toiminnasta kollegion jäsenenä. Lisäksi tarkastusvirasto muistuttaa edellä mainitusta tarpeesta kiinnittää joka tapauksessa huomiota juttujen valmisteluun ja mahdollisimman varhaiseen haltuunottoon, tapahtui se edellä mainitunlaisella tuomaripainotteisuuden lisäämisellä virkarakenteessa ja siitä aiheutuvilla toimintatapojen muutoksilla tai muulla tavoin. Tuomaripainotteisuuden lisääminen virkarakenteessa ei ole ainoa käytettävissä oleva tapa pyrkiä parempaan valmisteluun ja haltuunottoon tuottavuuden ja käsittelyaikojen parantamiseksi.

Hallinto-oikeuksissa tapahtuneessa toimintatapojen kehittämisessä ja muuttamisessa on tavoitteena ollut myös monenkertaisen työn vähentäminen ja poistaminen. Yksi keino saavuttaa tämä tavoite on kiinnittää huomiota asian valmisteluun sen vireille tulon yhteydessä ja tehostaa jutun varhaista haltuunottoa. Toinen merkittävä tekijä on kollegion toiminnan ja sen jäsenenä olevan yksittäisen riippumattoman tuomarin roolin uudelleen arvioiminen ja nykyaikaistaminen vastaamaan hallinto-oikeuksien nykyistä toimintaympäristöä ja asiakkaiden oikeusturvan tarpeita.

Tarkastusaineiston mukaan useat ylituomarit olivat puhuneet henkilökunnalleen tarpeesta välttää monenkertaista työtä siten, että kollegion työskentelyssä toteutetaan järkevää ajankäyttöä ja työnjakoa. Tästä huolimatta kollegion toimintatapojen uudistaminen ja muuttaminen eivät olleet saavuttaneet kaikkia hallinto-oikeuden jäseniä. Järkevään ajankäyttöön ja työnjakoon sisältyi ylituomareiden mukaan se, että noudatettavat menettelytavat ja asian ratkaisemiseen käytettävä aika mitoitettiin jutun laadun ja laajuuden mukaan. Siihen sisältyivät myös juttujen priorisointi oikeusturvaintressin olennaisuuden perusteella sekä luottamus kollegion muiden jäsenten ja esittelijöiden ammattitaitoon.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan yksi merkittävä asianmukaisen oikeusturvan ja sen saatavuuden elementti on se, että asiakas saa tuomioistuimesta ratkaisun asiaansa nopeasti ja vähintään kohtuullisen ajan kuluessa. Tarkastusvirasto katsoo, että aikatekijän merkitystä hallinto-oikeuksien toiminnan laatutekijänä tulisi entisestään korostaa ja ryhtyä kaikkiin sellaisiin toimenpiteisiin, joilla muutoksenhakutuomioistuimina toimivien hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja voidaan lyhentää. Tähän liittyy riippumattoman tuomarin roolin ja toiminnan uudelleen arvioiminen kollegion jäsenenä.

Kaiken kaikkiaan hallinto-oikeuksia on edelleen kannustettava työtapojen ja -menetelmien kehittämiseen, jo tehdyn kehittämistyön vakiinnuttamiseen sekä aktiiviseen parhaiden menettelyiden etsimiseen ja omaksumiseen. Avainasemassa ovat riippumattomat hallinto-oikeudet itse. Tarkastuksessa tuli esille hallinto-oikeuksien välisen yhteistyön puuttuminen. Tarkastusvirasto korostaa, että keskinäistä yhteistyötä kehittämällä mahdollistettaisiin hallinto-oikeuksien yhteisten intressien ja tarpeiden esittämisen ohella myös parhaiden käytänteiden omaksumista. Oikeusministeriön olisi tarkastusviraston käsityksen mukaan myös seurattava niitä toimia, joita hallinto-oikeuksissa tehdään työtapojen ja -menetelmien kehittämiseksi, ja tuettava hallinto-oikeuksia tässä työssä. Tätä varten oikeusministeriön olisi kehitettävä välineitä, jotka eivät ole ristiriidassa hallinto-oikeuksien riippumattomuuden kanssa.

Aineellinen prosessinjohto

Hämeenlinnan laatu- ja työmenetelmäkokeilussa noudatetussa toimintatavassa korostettiin aineellisen prosessinjohtoon tärkeyttä ja merkitystä, jotta asiaa ratkaistaessa olisi selvillä jutun olennaisimmat oikeudelliset kysymykset ja ongelmat ja käytettävissä olisi kaikki se aineisto, jota asian ratkaiseminen laadukkaasti ja tehokkaasti edellyttää. Kun hallintolainkäyttölain säännökset, jotka säätelevät hallinto-oikeusmenettelyä, on laadittu väljästi, ne mahdollistavat prosessin muotoutumisen kunkin eri asiaryhmän edellyttämällä tavalla, mutta samalla myös suuret erot eri hallinto-oikeuksissa noudatettavassa menettelyssä. Hallintolainkäyttöprosessissa on voimassa hallintolainkäyttölain mukainen virallisperiaate, mikä merkitsee sitä, että valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaisille tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Aineellisen prosessinjohtoon sisältö kussakin tapauksessa jää kunkin hallinto-oikeuden harkintaan. Valmistelu ja jutun varhainen haltuunotto ovat siten osia aineellisen prosessinjohtoon kokonaisuudessa.

Useat hallinto-oikeudet korostivat panostaneensa jutun valmisteluun ja varhaiseen haltuunottoon eli aineelliseen prosessinjohtoon. Valmistelusta vastaavat kanslian työntekijät tai hallinto-oikeussihteerit keskustelivat tarkastuksessa esitettyjen lausumien mukaan tavallisuudesta poikkeavissa tapauksissa hallinto-oikeustuomareiden kanssa siitä, millaisia aineellisen prosessinjohtoon ja virallisperiaatteen mukaisia toimenpiteitä valituksen ratkaiseminen vaati. Useiden lausumien mukaan käytössä olevia välipäätösten mallipohjia muunneltiin, jotta jutun erityispiirteiden vaatimat seli-

tykset, lausumat, asiakirjat, selvitykset ja näyttö saataisiin hankituksi jutun ratkaisua varten. Hallinto-oikeuksissa esiintyneiden asiamiesten sähköisessä kyselyssä antamat hallinto-oikeuksien toimintaa koskevat vastaukset ja eräät haastattelulausunnot eivät kaikilta osin tukeneet hallinto-oikeuksien omaa käsitystä siitä, että aineellisesta prosessinjohtosta olisi erityisesti ja riittävästi huolehdittu.

Tarkastuksessa saatujen vastausten ja haastattelulausuntojen sisältöjä ei voi yleistää kaikkia hallinto-oikeuksia ja kaikkia niiden jaostoja koskeviksi. Hallinto-oikeudet käsittelevät myös paljon sellaisia asioita ja asiaryhmiä, joissa tehtyjen valitusten, hakemusten tai alistusten johdosta ei erityisiin aineellisen prosessinjohtoon toimiin ole tarpeellista juttujen laadun vuoksi ryhtyä. Näistä seikoista huolimatta tulisi hallinto-oikeuksissa tarkastusviraston käsityksen mukaan entistä konkreettisemmin kiinnittää huomiota aineellisen prosessinjohtoon tehostamiseen. Tehokkaalla aineellisella prosessinjohtolla on tarkastusviraston käsityksen mukaan myönteisiä vaikutuksia niin hallinto-oikeuksien tuottavuuteen kuin myös käsitteilyaikoihin. Asianosaisten ja viranomaisten tasavertainen kohtelu edellyttää, että suuria eroja ei olisi eri hallinto-oikeuksien ja vielä vähemmän saman hallinto-oikeuden eri jaostojen aineellisen prosessinjohtoon tavassa ja tasossa.

Hallinto-oikeuden johtaminen

Ylituomari johtaa hallinto-oikeutta ja vastaa sen tuloksellisuudesta. Hallinto-oikeuden täysistunnon toimivalta nimitysasioissa ei sovellu hyvin yhteen ylituomarin aseman ja vastuun kanssa. Ylituomarin mahdollisuuksia johtaa hallinto-oikeutta ja sen tuloksellisuutta heikentää se, että ylituomari ei voi nimittää hallinto-oikeussihteereitä eikä myöskään hallinto-oikeustuomareita yli kahden kuukauden ja alle vuoden määräajaksi. Käytännössä tämä estää sellaisen henkilöstöpolitiikan harjoittamista, joka ylituomarin näkemyksen mukaan tarjoaisi parhaat edellytykset hallinto-oikeuden tuloksellisuudelle. Hallinto-oikeuden tuloksellisuuden ja käsitteilyaikojen muodostumisessa keskeisellä sijalla on hallinto-oikeussihteerien ja -tuomareiden työpanos. Tämän vuoksi ylituomarilla tulisi olla käytettävissään myös tältä osin mahdollisimman tehokkaat johtamisen välineet.

Tarkastusvirasto katsoo, että hallinto-oikeuden täysistunnon nimitystoimivalta tulisi siirtää ylituomarille.

Tarkastuksessa annetuista haastattelulausunnoista ja vastauksista ilmeni tarve hallinto-oikeuden jaoston puheenjohtajan roolin ja aseman selkiyttämiseen. Voimassa olevassa hallinto-oikeuslaissa tai -asetuksessa ei ole asiasta säännöksiä. Toisaalta esitettiin kritiikkiä siitä, että jaoston puheen-

johtajalta puuttuu säädöksiin määritelty asema ja toimivalta. Hän on tässä tehtävässä riippuvainen siitä, millaisen roolin ylituomari hänelle antaa. Nämä puutteet ovat korostuneet sen jälkeen, kun jaostojen puheenjohtajien asema ja työnjohdolliset tehtävät ovat osittain tulohajauksen myötä kasvaneet entisestään. Kun ylituomari kuitenkin vastaa koko hallinto-oikeuden tuloksellisuudesta, pidettiin tarkastusaineiston mukaan toisaalta tärkeänä, että hän voi tämän aseman määrittellä. Ennen muuta pidettiin ylituomarin vastuun kannalta välttämättömänä, että hänellä on toimivalta valita henkilöt tätä tehtävää varten.

Tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että ylituomarilla tulee olla toimivalta valita jaostojen puheenjohtajat. Tarkastusviraston käsityksen mukaan olisi kuitenkin syytä harkita sekä jaoston puheenjohtajan valintamenettelyä että asemaa ja tehtäviä selkiyttävien säännösten sisällyttämistä hallinto-oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön.

Vaikka hallinto-oikeuksien johtamisessa tarkastuksessa havaittujen erojen vaikutuksesta hallinto-oikeuksien toiminnalliseen tulokseen ja käsittelyaikoihin ei tarkastusaineiston pohjalta ollut vedettävissä johtopäätöksiä, korostuivat siinä eräät hallinto-oikeuden johtamista koskevat seikat. Ensinnäkin ylituomarin toiminnan merkitystä hallinto-oikeuden työilmapiiriin ja siten tuloksellisen toiminnan edellytysten luomisessa pidettiin erittäin suurena. Aineistossa korostettiin myös ylituomarin toiminnan ja hänen tekemiensä ratkaisujen tasapuolisuuden tärkeyttä. Tasapuolisesta kohtelusta huolehtimisen tarve tuli erityisesti esille henkilöstön kohtelussa ja työtehtävien jakamisessa henkilöiden välillä. Sitä korostettiin myös tehtävien jakamisessa hallinto-oikeuden jaostojen välillä. Voimavarojen ja tehtävien jakaminen jaostoille tulisi tapahtua siten, että kaikille jaostoille varataan tasapuoliset toimintaedellytykset selvittää tehtävistään ja saavuttaa tulostavoitteensa.

Tarkastuksessa saadut vastaukset antavat tarkastusviraston käsityksen mukaan aiheen tähdentää sitä, että hallinto-oikeuksissa huolehditaan entistä paremmin henkilöstön tasapuolisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta ja että työtehtävät jaetaan niin tasaisesti kuin mahdollista. Työn tasaista jakautumista tulisi myös jatkuvasti seurata.

Tarkastusaineistosta ilmeni, että työtavoissa ja -menetelmissä oli suuriakin eroja saman hallinto-oikeuden eri jaostojen välillä. Ylituomarit eivät olleet aineiston mukaan halunneet puuttua näihin eroihin osittain siitä syystä, että työtapojen ja -menetelmien valinta ja niistä päättäminen katsottiin kuuluvan jaoston puheenjohtajan työnjohdollisiin velvollisuuksiin ja toimivaltaan, sekä osittain siitä syystä, että niiden katsottiin kuuluvan tuomarin riippumattomaan asemaan lainkäytössä. Viimeksi mainitulla seikalla perusteltiin myös sitä, että kollegiossa toimivan hallinto-oikeustuomarin toimintatapoihin ja käsityksiin siitä, mikä on hänen riip-

pumattomuutensa sisältö, ei voitu puuttua. Työtapoihin ja käsitykseen tuomarin riippumattomuuden sisällöstä ei katsottu voitavan puuttua silloinkaan, kun ne eivät vastanneet niitä vaatimuksia, joita asettivat pyrki- mykset sekä toiminnalliseen tuloksellisuuteen että sellaisiin käsittelyai- koihin, joita hallinto-oikeuden asiakkaan oikeusturva ja perustellut oikeus- turvaodotukset edellyttivät, tai jos vanhanaikaiset menettelyt olivat este- nä uusien kehittämiseksi ja käyttöönnotolle.

Ylituomari johtaa virastoaan ja lain mukaan vastaa sen toiminnan tulok- sellisuudesta. Vaikka kollegion jäsenet kukin ovat yksittäistä lainkäyttö- ratkaisua tehdessään riippumattomia tuomareita, on kollegion työskente- lyssä tärkeää, että jäsenten näkemykset heidän välisestään työnjaosta ja tuomarin roolista ovat mahdollisimman yhteneväiset. Erityisen tärkeää tämä on, silloin kun lainkäyttöraatkaisuja tehdään kollegiossa, koska sen työssä yhdenkin jäsenen erilaiset käsitykset näistä tekijöistä heijastuvat suoraan muiden kollegiossa työskentelevien tuomareiden ja esittelijöiden työpanokseen ja tulokseen. Näin ollen kollegion jäsenenä oleva yksittäi- nen tuomari ei voi sivuuttaa myöskään vaatimuksia pyrkiä yhteneväisiin toimintatapoihin sekä mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan ja koh- tuullisiin käsittelyaikoihin.

Tuomarinvastuutyöryhmän mukaan ylituomarilla on oikeus virastopääl- likkönä puuttua tuomioistuimen ratkaisutoiminnan tehokkuuteen ja tulok- sellisuuteen sekä valvoa, että tuomioistuimen yhteiset tavoitteet kaikilta osin saavutetaan. Päällikkötuomarilla tulee olla keinot vaikuttaa muun muassa asioiden käsittelyn joutuisuuteen ja työtehtävien järjestämiseen, eikä tätä voida pitää puuttumisena tuomarin riippumattomuuteen. Tuoma- rin riippumattomuus ei myöskään oikeuta tuomaria kieltäytymään työn- johdollisten toimenpiteiden täytäntöönpanosta.

Myös tarkastusvirasto katsoo, että ylituomari ei vetoamalla tuomarin riippumattomuuteen voi päällikkötuomarina sivuttaa velvollisuuttaan ja tarvetta puuttua jaostojen ja yksittäisten tuomareiden työtapoihin ja - menetelmiin, jos ne eivät vastaa sitä, mitä tehokkuus ja tuloksellisuus sekä yhteisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät.

Kollegion kaikkien jäsenten työpanoksella, mutta erityisesti tarkastavan hallinto-oikeustuomarin tuloksellisuudella ja hänen työhönsä käyttämäl- lään ajalla, on olennainen merkitys jaoston ja koko hallinto-oikeuden tu- lokseen ja käsittelyaikoihin. Tarkastusaineiston mukaan tarkastavan jäse- nen merkitystä toiminnalliseen tuloksellisuuteen ja käsittelyaikoihin pidet- tiin esittelijän ohella tärkeimpänä. Muille kuin esitteleville hallinto- oikeustuomareille ei tarkastusaineiston mukaan kuitenkaan asetettu tulos- tavoitteita niissäkään hallinto-oikeuksissa, joissa ne jaettiin työntekijöille henkilökohtaisiksi tavoitteiksi. Aineistosta ei ilmennyt, millä perusteilla tähän oli päädytty. Kun otetaan huomioon tuomarinvastuutyöryhmän ra-

portissa esitetyt seikat, näyttäisi siltä, että ainakaan tuomarin riippumattomuus ei olisi esteenä menettelyn käyttöön otolle. Tätä käsitystä tukee myös se, että erään hallinto-oikeuden eräessä jaostossa tulostavoitteet asetettiin tarkastusaineiston mukaan esittelijän ja tarkastavan tuomarin muodostamalle työparille.

Tarkastusvirasto pitää viimeksi mainittua menettelyä kannatettavana ja esittää harkittavaksi, että myös hallinto-oikeustuomareille, silloinkin kun he eivät ole esitteleviä tuomareita, asetettaisiin henkilökohtaiset tai esittelijän kanssa yhteiset tulostavoitteet. Tällä menettelyllä vahvistettaisiin yhteisvastuuta hallinto-oikeuden toiminnallisesta tuloksellisuudesta ja käsittelyajoista sekä madallettaisiin osaltaan niitä raja-aitoja, joita hallinto-oikeustuomarien ja -sihteerien välillä tarkastuksessa esitettiin olevan ja haittaavan tulostavoitteiden saavuttamista. Samalla tiivistettäisiin tulostavoitteiden saavuttamisen seuranta, kun myös tämä merkittävä osa tulokseen vaikuttavasta työstä olisi tavoiteasetannan ja seurannan piirissä.

Tarkastusaineiston perusteella näyttäisi yleisellä tasolla olevan tarvetta kehittää toimintatapoja tulostavoitteiden saavuttamisen seurannassa ja seurannan tulosten johdosta toimenpiteisiin ryhtymisessä. Tämä tuli erityisesti esille hallinto-oikeuksista kyselyyn annetuissa vastauksissa. Niissä korostettiin tässäkin yhteydessä tasapuolisuuden vaatimuksen noudattamista. Seurannan jäntevöittäminen katsottiin olevan tärkeää myös siitä syystä, että mahdollisimman varhain voitiin ryhtyä toimenpiteisiin työntekijän tukemiseksi sekä ruuhkautumisen tai muiden ongelmien välttämiseksi. Eräessä hallinto-oikeudessa on otettu käyttöön menettely, jossa esittelijäkohtaisesti määrävälein seurannan yhteydessä lasketaan, mikä esittelijöille asetettujen henkilökohtaisten tavoitteiden saavuttamisen taso olisi vuoden lopussa edellyttäen, että työtahti pysyy samana. Vaikka liiallinen tulostavoitteiden korostaminen ja niiden saavuttamisen seuraaminen saattavat myös heikentää työmotivaatiota sekä kannustavan ja myönteisen työilmapiirin syntymistä, hallinto-oikeuksissa olisi ehkä syytä kiinnittää huomiota tavoitteiden seurantaan ja sen erilaisiin toteuttamistapoihin. Varten otettavana menettelytapana voisi olla edellä mainittu esimerkki, jonka tuottama tieto voi pelkän seurantafunktion ohella olla työntekijälle itselleenkin käyttökelpoista ja väline oman työn vuotuisessa järjestämisessä.

Lainsäädännön uudistaminen

Hallintolainkäyttölain muutostarpeita koskevasta haastattelu- ja kyselyaineistosta ei korostetusti noussut esille sellaisia seikkoja, joiden korjaamistarpeesta olisi oltu yhtä mieltä. Ne puutteet, joita aineistossa esitettiin, hajautuivat useiksi yksittäisiksi asioiksi.

Suullisten käsittelyjen järjestämistä ja sen edellytyksiä sekä todistelua koskevia hallintolainkäyttölain säännöksiä esitettiin niin hallinto-oikeuksien edustajien kuin asiamiestenkin vastauksissa täsmennettäväksi ja kirjoitettaviksi hallintolainkäyttölakiin omiksi säännöksikseen oikeudenkäymiskaareen olevan viittauksen sijasta. Valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden nykyistä tarkempaa sääntelyä, tarvetta purkaa eräiden hallinto-oikeuksien yksinomaisen toimivalta sekä ratkaisukokoonpanojen keventämisen jatkamista pitivät hallinto-oikeuksien kaikki vastaajaryhmät tarpeellisena.

Muutamissa ylituomareiden haastatteluissa todettiin ne ongelmat, joita aiheuttivat vaatimukset, joita hallinto-oikeuksille tehtiin viranomaisten passiivisuuden johdosta. Eräät hallinto-oikeudet ovat käsitelleet niitä hallintoriita-asioina, kun taas eräissä hallinto-oikeudessa on tehty nimenomainen linjaratkaisu siitä, että tällaista asiaa ei käsitellä hallintoriita-asiana, ennen kuin hallintolasinkäyttölakia on muutettu sen mahdollistamiseksi.

Asiamiesten antamissa vastauksissa otettiin esille tarve sisällyttää hallintolainkäyttölakiin sellaiset säännökset, jotka ohjaisivat tarkkaan valmisteluun ja jäntevään käsittelyyn.

Tarkastuksessa ei siten esitetty voimakkaita mielipiteitä siitä, että hallintolainkäyttölaissa olisi sellaisia olennaisia puutteita, jotka edellyttivät lain muuttamista. Esitettyjen puutteiden korjaamistarpeet eivät myöskään olleet sellaisia, joista enemmistö vastaajista olisi ollut yhtä mieltä. Tästä huolimatta tarkastuksessa esitettiin lukuisia huomionarvoisia näkökohtia hallintolainkäyttölain säännösten täsmentämiseksi ja uudistamiseksi. Oikeusministeriö on asettanut toimikunnan arvioimaan hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän kehittämistä sekä toimikunnan ja sitä avustavat työryhmät selvittämään hallintolainkäytön sisällöllisiä ja menettelyllisiä uudistustarpeita sekä laatimaan niitä koskevat ehdotuksensa. Tarkastusvirasto pitää näitä toimia oikeaan osuneina ja erittäin tarpeellisina.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut virallislähteet

Hallintolainkäyttölaki (586/1996).

Hallinto-oikeuslaki (430/1999).

Hovioikeuslaki (56/1994).

Laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (547/1994).

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006).

Laki tuomareiden nimittämisestä (205/2000).

Maakuntajakolaki (1159/1977).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Vesilaki (264/1961).

Ympäristönsuojelulaki (86/2000).

Hallinto-oikeusasetus (438/1999).

VNp hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä (490/1999).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp.).

Lakivaliokunnan mietintö 9/2006 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/2006 vp.

Euroopan ihmisoikeussopimus eli Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus) (18.5.1990/439, SopS 19).

2. Muut kirjalliset lähteet

Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi. Työryhmämuistioita 4/2007. Valtiovarainministeriö, vero-osasto.

Hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004–2007. Lausuntoja ja selvityksiä 2004:10. Oikeusministeriö.

Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4. Oikeusministeriö.

Hallinto-oikeuksia koskeva selvitys. Apulaisoikeuskansleri 12.12.2003. Dnro 14/50/03.

Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:9. Oikeusministeriö.

Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys. Heikki Jukarainen, Anja Sahla. Hämeenlinna 17.6.2003.

Hallintotuomioistuinsektorin toimintakertomus 2004.

Hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmän toiminta vuonna 2006.

Hallintotuomioistuinten laatutiedon kerääminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Työryhmämietintö. Luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2005.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2006.

Helsingin hallinto-oikeus. Toiminta 2006. Helsingin hallinto-oikeuden vuosikertomus 2006.

Kontrollista kollektiivisuuteen. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:12. Oikeusministeriö.

Käsittelyaikatavoitteet hallintotuomioistuimissa. Työryhmämietintö. Luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005.

Laadun osatekijät hallintotuomioistuimissa. Työryhmämietintö. Luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005.

Lakimies 2/2006.

Luottamus hallintotuomioistuihin. Ahti Laitinen, Veijo Tarukannel, Eeva Valjakka. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003, liite 1. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö. Oikeusministeriön komiteamietintö 2007:1. Oikeusministeriö.

Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Kaius Ervasti ja Hertta Kallioine. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 2002. Helsinki 2003. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Oikeusministeriön tutkimusstrategia 2007–2012. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:21. Oikeusministeriö.

Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:21. Oikeusministeriö.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2002. Lausuntoja ja selvityksiä 2002:24. Oikeusministeriö.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2004. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:14. Oikeusministeriö.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2005. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:12. Oikeusministeriö.

Oikeusturvapolitiikan vaikuttavuus -projektin loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:23. Oikeusministeriö.

Tuomarinvastuun toteuttamismuotojen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:16. Oikeusministeriö.

Toimikunnan ja sitä avustavien työryhmien asettaminen hallintolainkäytön kehittämistä varten. Muistio 19.9.2007. Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto.

Tuomioistuineläitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2003:3. Oikeusministeriö. Helsinki: Edita Prima Oy.

Täydennyskoulutus hallintotuomioistuimissa. Työryhmämietintö. Luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005.

Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa. Seurantatyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön työryhmäraportteja 2006:20. Oikeusministeriö.

Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa. Seurantatyöryhmäraportti. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:12. Oikeusministeriö.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003. Helsinki 2004. Valtiontilintarkastajat 2004.

Viranomaisten käsityksiä alueellisista hallinto-oikeuksista. Ahti Laitinen ja Veijo Tarukannel. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuonna 2005, liite 1. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:12. Oikeusministeriö.

3. Haastattelut

Hallinto-oikeudet:

Helsingin hallinto-oikeus 21.3.2007 (kaksi henkilöä).

Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.2.2007 (yksi henkilö).

Kouvolan hallinto-oikeus 15.2.2007 (kaksi henkilöä).

Kuopion hallinto-oikeus 7.2.2007 (yksi henkilö).

Oulun hallinto-oikeus 6.3.2007 (yksi henkilö).

Rovaniemen hallinto-oikeus 7.3.2007 (yksi henkilö).

Turun hallinto-oikeus 4.1.2007 (yksi henkilö).

Vaasan hallinto-oikeus 2.2.2007 (yksi henkilö).

Korkein hallinto-oikeus 24.10.2006 (kaksi henkilöä) ja puhelinhaastattelu 3.1.2008.

Oikeusministeriö 5.10.2006 ja 6.6.2007 (kolme henkilöä).

Suomen Kuntaliitto 31.5.2007 (yksi henkilö).

Liitteet

Liite 1. Hallinto-oikeuksien Webropol-kyselyn kysymykset ylituomareille ja jaostojen puheenjohtajille

1 Työskentelen:

Helsingin hallinto-oikeudessa
Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa
Kouvolan hallinto-oikeudessa
Kuopion hallinto-oikeudessa
Oulun hallinto-oikeudessa
Rovaniemen hallinto-oikeudessa
Turun hallinto-oikeudessa
Vaasan hallinto-oikeudessa

2 Toimin

Ylituomarina
Jaoston puheenjohtajana

3 Hallinto-oikeuskokemukseni on (mukaan lukien lääninoikeuskokemus)

Alle 5 vuotta
5–10 vuotta
11–15 vuotta
16–20 vuotta
yli 20 vuotta

4 josta nykyisessä tehtävässäni

alle 5 vuotta
5–10 vuotta
11–15 vuotta
16–20 vuotta
yli 20 vuotta

Tulosohjaus

5 Miten arvioisitte OM:n roolia hallinto-oikeuksien tulosohjauksessa sekä ministeriön suoriutumista tehtävästään?

6 Miten tulosohejaus toimii hallinto-oikeutenne kannalta?

7 Miten korkein hallinto-oikeus on selviytynyt lainkäytön valvontatehtäväästään (PL 99 § ja L Korkeimmasta hallinto-oikeudesta)?

8 Tulisiko ja millä tavoin korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallinto-oikeuksien tulosohejauksessa muuttaa nykyisestä?

Tulosjohtaminen omassa hallinto-oikeudessa

9 Millä tavoin omassa hallinto-oikeudessanne asetetaan vuotuiset tulostavoitteet taloudellisuudelle, tuottavuudelle, käsittelyajoille ja laadulle?

10 Millä tavoin henkilökunta osallistuu ja voi vaikuttaa tavoitteiden asettamiseen?

11 Asetetaanko tulostavoitteet hallinto-oikeudelle, jaostolle vai henkilökohtaisesti työntekijöille, ja kuka ne asettaa?

12 Käydäänkö esimies-alais- / kehityskeskustelut, kuka ne käy ja kenen kanssa, dokumentoidaanko keskustelun tulos ja vahvistetaanko samalla myös henkilökohtainen koulutussuunnitelma seuraavalle vuodelle?

Hallinto-oikeuden johtaminen

13 Onko ylituomarilla käytettävissään kaikki tarpeelliset johtamisen välineet? Mitkä puuttuvat?

14 Miten hallinto-oikeutenne johtoryhmä työskentelee, miten ylituomari käyttää johtoryhmää viraston johtamisessa? Mitä parannettavaa niissä mahdollisesti olisi?

15 Oletteko johtoryhmän jäsen?

Kyllä

Ei

16 Millaisia puutteita tai ongelmia hallinto-oikeutenne johtamisessa mahdollisesti on?

17 Millainen on jaoston johtajien rooli johtamisessa, tulisiko sitä kasvat-
taa, selkiyttää?

18 Mitä toimivaltaa ja tehtäviä on hallinto-oikeudessanne delegoitu jaostoille?

19 Millä tavoin yksittäisten työntekijöiden suoriutumista tehtävistään ja tulostavoitteiden saavuttamista seurataan vuoden aikana?

20 Jos yksittäisen työntekijän työt ruuhkautuvat tai muutoin ilmenee ongelmia työn tekemisessä, miten siihen reagoidaan?

21 Miten hallinto-oikeudessanne huolehditaan ammatillisen osaamisen säilyttämisestä ja syventämisestä? Ovatko toimet riittävät?

22 Millä tavoin hallinto-oikeudessanne huolehditaan työilmapiiristä? Millainen se on?

23 Onko hallinto-oikeudessanne kiinnitetty huomiota henkilökunnan jakamiseen, ja miten siitä huolehditaan?

Toiminnallinen tuloksellisuus

24 Mitkä oman hallinto-oikeutenne erityispiirteet käsityksenne mukaan vaikuttavat sen toiminnalliseen tulokseen? Henkilöstön määrä, henkilöstön rakenne, jutturakenne, toimintaympäristö, työilmapiiri, henkilösuhteet, johtaminen tms.?

25 Millä tavoin hallinto-oikeutenne ja jaostonne toiminnallista tuloksellisuutta voitaisiin parantaa?

26 Millainen vaikutus ylituomarin toiminnalla on hallinto-oikeuden toiminnalliseen tulokseen?

27 Millainen vaikutus jaostojen johtajien toiminnalla on jaostojen ja hallinto-oikeuden toiminnalliseen tulokseen?

28 Entä tarkastavilla hallinto-oikeustuomareilla?

29 Entä jaostojen kolmansilla jäsenillä?

30 Entä asian esittelijöinä olevilla hallinto-oikeussihteereillä?

Toiminta ja prosessinjohto

31 Kuka valmistelee jutun ennen varsinaisen päätösehdotuksen tekemistä (mm. hallintolainkäyttölain 7 luku)?

32 Kuinka itsenäisesti hän huolehtii asian valmistelusta?

33 Miten aktiivisesti hän ohjaa osapuolia lausuntojen, vastaselitysten, selvitysten ja asiakirjojen hankkimisessa? Onko tässä eroja eri valitusasioiden ja valituslajien välillä?

34 Missä vaiheessa ja miten aktiivisesti tuomarit osallistuvat tähän materiaaliseen prosessin johtoon?

35 Millä perusteella toimintatapa on valittu? Mitä hyviä ja / tai huonoja puolia siinä on?

36 Mikä merkitys kollegion kolmannen jäsenen osallistumisella ja panoksella on asian käsittelyssä ja ratkaisussa?

37 Mitä mieltä olette Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksen tuloksesta, että tuomarin yhteistyö esittelijän kanssa jutun haltuunotossa sekä esittelijän työn aktiivinen seuranta auttavat merkittävästi määrällisen tavoitteen saavuttamisessa.

38 Jos jäsenet ovat erimieltä esittelijän päätösehdotuksesta, kierrätetäänkö asiakirjat uudelleen ennen varsinaista istuntoa? Tietävätkö siis kaikki ennen istuntoa toisten mielipiteet?

39 Jos vastasitte kieltävästi edelliseen kysymykseen niin, millä perusteilla toimintatapa on valittu jaostossanne?

40 Onko jaostojen välillä hallinto-oikeudessanne yhteistyötä, ja millaista se on?

41 Mitä tehtäviä kanslian henkilökunta tekee hallinto-oikeudessanne / jaostossanne? Mitä muita tehtäviä he voisivat hoitaa?

42 Mitä tehtäviä notaarit tekevät, ja mikä on heidän työpanoksensa merkitys hallinto-oikeudessanne ja jaostossanne? Mitä muita tehtäviä he voisivat hoitaa?

Kehittäminen

43 Millä tavoin työtapoja ja -menetelmiä on muutettu tai kehitetty hallinto-oikeudessanne / jaostossanne viimeisten viiden vuoden aikana?

44 Onko Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksen tuloksia ja kehittämisesityksiä käsitelty hallinto-oikeudessanne ja miten se on tapahtunut?

45 Onko Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksen julkaisemisen jälkeen tehty muutoksia hallinto-oikeutenne työjärjestykseen / asioiden käsittelyyn / työmenetelmiin, ja millaisia muutokset ovat olleet?

46 Jos työtapoja -menetelmiä ei ole hallinto-oikeudessanne kehitetty, mistä se johtuu?

47 Millä tavoin hallinto-oikeudessanne valmistauduttiin ratkaisukokoonpanojen keventämiseen 1.1.2007 voimaan tulleen lainmuutoksen johdosta? Aiotaanko uudistuksen käytännön toteutusta ja vaikutuksia seurata?

48 Miten suhtaudutte tuomaripainotteiseen asioiden käsittelyyn Hämeenlinnan hallinto-oikeuden laatu- ja työmenetelmäkokeilun tapaan toteutettuna?

49 Mitä hyviä puolia siinä on, esimerkiksi verrattuna esittelijävetoiseen järjestelmään?

50 Mitä huonoja puolia siinä on, esimerkiksi verrattuna esittelijävetoiseen järjestelmään?

51 Olisitteko valmis omaksumaan kokeilussa käytetyn työskentelytavan?

52 Jos ette ole valmis siirtymään tällaiseen työskentelytapaan, mitkä ovat perustelut kielteiselle kannallenne?

53 Onko hallinto-oikeudessanne / jaostossanne suunniteltu / toteutettu kokeilussa noudatettuja tai niiden kaltaisia työtapoja ja -menetelmiä?

54 Mitkä ovat mielestänne suurimmat esteet hallinto-oikeuksien toiminnan ja tuloksen kehittämiseksi resurssien säilyessä ennallaan?

55 Millaisia kehittämis- tai uudistustarpeita mielestänne on hallintolainkäytössä ja / tai hallintolainkäyttölaissa?

Muuta

56 Mitä muuta haluaisitte tuoda esille oman hallinto-oikeutenne tilanteesta ja toiminnasta?

Liite 2. Hallinto-oikeuksien Webropol-kyselyn kysymykset
hallinto-oikeustuomareille ja hallinto-oikeussihteereille

1 Työskentelen:

Helsingin hallinto-oikeudessa
Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa
Kouvolan hallinto-oikeudessa
Kuopion hallinto-oikeudessa
Oulun hallinto-oikeudessa
Rovaniemen hallinto-oikeudessa
Turun hallinto-oikeudessa
Vaasan hallinto-oikeudessa

2 Toimin

Tarkastavana hallinto-oikeustuomarina
Jaoston kolmantena hallinto-oikeustuomarina
Hallinto-oikeussihteerinä

3 Hallinto-oikeuskokemukseni on (mukaan lukien lääninoikeuskokemus)

Alle 5 vuotta
5–10 vuotta
11–15 vuotta
16–20 vuotta
yli 20 vuotta

4 josta nykyisessä tehtävässäni

alle 5 vuotta
5–10 vuotta
11–15 vuotta
16–20 vuotta
yli 20 vuotta

Hallinto-oikeuden johtaminen

5 Onko ylituomarilla käytettävissään kaikki tarpeelliset johtamisen välineet? Mitkä puuttuvat?

6 Millaisia puutteita tai ongelmia hallinto-oikeutenne johtamisessa mahdollisesti on?

7 Millainen on jaoston johtajien rooli johtamisessa, tulisiko sitä kasvattaa, selkiyttää?

8 Millä tavoin yksittäisten työntekijöiden suoriutumista tehtävistään ja tulostavoitteiden saavuttamista seurataan vuoden aikana?

9 Jos yksittäisen työntekijän työt ruuhkautuvat tai muutoin ilmenee ongelmia työn tekemisessä, miten siihen reagoidaan?

10 Miten hallinto-oikeudessanne huolehditaan ammatillisen osaamisen säilyttämisestä ja syventämisestä? Ovatko toimet riittävät?

11 Millä tavoin hallinto-oikeudessanne huolehditaan työilmapiiristä? Millainen se on?

12 Onko hallinto-oikeudessanne kiinnitetty huomiota henkilökunnan jakamiseen, ja miten siitä huolehditaan?

Toiminnallinen tuloksellisuus (taloudellisuus, tuottavuus ja käsittelyajat)

13 Mitkä oman hallinto-oikeutenne erityispiirteet käsityksenne mukaan vaikuttavat sen toiminnalliseen tulokseen? Henkilöstön määrä, henkilöstön rakenne, jutturakenne, toimintaympäristö, työilmapiiri, henkilösuhteet, johtaminen tms.?

14 Millä tavoin hallinto-oikeutenne toiminnallista tuloksellisuutta voitaisiin parantaa?

15 Millainen vaikutus ylituomarin toiminnalla on hallinto-oikeuden toiminnalliseen tulokseen?

16 Millainen vaikutus jaostojen johtajien toiminnalla on jaostojen ja hallinto-oikeuden toiminnalliseen tulokseen?

17 Entä tarkastavilla hallinto-oikeustuomareilla?

18 Entä jaostojen kolmansilla jäsenillä?

19 Entä asian esittelijöinä olevilla hallinto-oikeussihteereillä?

Toiminta ja prosessinjohto

20 Kuka valmistelee jutun ennen varsinaisen päätösehdotuksen laatimista (mm. hallintolainkäyttölain 7 luku)?

21 Kuinka itsenäisesti hän huolehtii asian valmistelusta?

22 Miten aktiivisesti hän ohjaa osapuolia lausuntojen, vastaselitysten, selvitysten ja asiakirjojen hankkimisessa? Onko tässä eroja eri valitusasioiden ja valituslajien välillä?

23 Missä vaiheessa ja miten aktiivisesti tuomarit osallistuvat tähän materiaaliseen prosessin johtoon?

24 Millä perusteilla toimintatapa on valittu? Mitä hyviä ja / tai huonoja puolia siinä on?

25 Mikä merkitys kollegion kolmannen jäsenen osallistumisella ja panoksella on asian käsittelyssä ja ratkaisussa?

26 Mitä mieltä olette Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksen tuloksesta, että tuomarin yhteistyö esittelijän kanssa jutun haltuunotossa sekä esittelijän työn aktiivinen seuranta auttavat merkittävästi määrällisen tavoitteen saavuttamisessa.

27 Jos jäsenet ovat erimieltä esittelijän päätösehdotuksesta, kierrätetäänkö asiakirjat uudelleen ennen varsinaista istuntoa? Tietävätkö siis kaikki ennen istuntoa toisten mielipiteet?

28 Jos vastasitte kieltävästi edelliseen kysymykseen niin, millä perusteilla toimintatapa on valittu jaostossanne?

29 Onko jaostojen välillä hallinto-oikeudessanne yhteistyötä, ja millaista se on?

30 Mitä tehtäviä kanslian henkilökunta tekee hallinto-oikeudessanne / jaostossanne? Mitä muita tehtäviä he voisivat hoitaa?

31 Mitä tehtäviä notaarit tekevät hallinto-oikeudessanne / jaostossanne? Mitä muita tehtäviä he voisivat hoitaa?

Kehittäminen

32 Millä tavoin työtapoja ja -menetelmiä on muutettu tai kehitetty hallinto-oikeudessanne / jaostossanne viimeisten viiden vuoden aikana?

33 Onko Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksen tuloksia ja kehittämisesityksiä käsitelty hallinto-oikeudessanne, ja miten se on tapahtunut?

34 Onko Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvityksen julkaisemisen jälkeen tehty muutoksia hallinto-oikeutenne työjärjestykseen / asioiden käsittelyyn / työmenetelmiin, ja millaisia muutokset ovat olleet?

35 Jos työtapoja ja -menetelmiä ei ole hallinto-oikeudessanne kehitetty, mistä se johtuu?

36 Millä tavoin hallinto-oikeudessanne valmistauduttiin ratkaisukokoonpanojen keventämiseen 1.1.2007 voimaan tulleen lainmuutoksen johdosta? Aiotaanko uudistuksen käytännön toteutusta ja vaikutuksia seurata?

37 Miten suhtaudutte tuomaripainotteiseen asioiden käsittelyyn Hämeenlinnan hallinto-oikeuden laatu- ja työmenetelmäkokeilun tapaan toteutettuna?

38 Mitä hyviä puolia siinä on, esimerkiksi verrattuna esittelijävetoiseen järjestelmään?

39 Mitä huonoja puolia siinä on, esimerkiksi verrattuna esittelijävetoiseen järjestelmään?

40 Olisitteko valmis omaksumaan kokeilussa käytetyn työskentelytavan?

41 Jos ette ole valmis siirtymään tällaiseen työskentelytapaan, mitkä ovat perustelut kielteiselle kannallenne?

42 Onko hallinto-oikeudessanne / jaostossanne suunniteltu / toteutettu kokeilussa noudatettuja tai niiden kaltaisia työtapoja ja -menetelmiä?

43 Mitkä ovat mielestänne suurimmat esteet hallinto-oikeuksien toiminnan ja tuloksen kehittämiseksi resurssien säilyessä ennallaan?

44 Millaisia kehittämis- tai uudistustarpeita mielestänne on hallintolainkäytössä ja / tai hallintolainkäyttölaissa?

Muuta

45 Mitä muuta haluaisitte tuoda esille oman hallinto-oikeutenne tilanteesta ja toiminnasta?

Liite 3. Hallinto-oikeuksien Webropol-kyselyn kysymykset
kansliahenkilökunnalle

1 Työskentelen:

Helsingin hallinto-oikeudessa
Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa
Kouvolan hallinto-oikeudessa
Kuopion hallinto-oikeudessa
Oulun hallinto-oikeudessa
Rovaniemen hallinto-oikeudessa
Turun hallinto-oikeudessa
Vaasan hallinto-oikeudessa

2 Toimin

Notaarina
Osastosihteerinä
Toimistosihteerinä

3 Hallinto-oikeuskokemukseni on (mukaan lukien lääninoikeuskokemus)

Alle 5 vuotta
5–10 vuotta
11–15 vuotta
16–20 vuotta
yli 20 vuotta

4 josta nykyisessä tehtävässäni

alle 5 vuotta
5–10 vuotta
11–15 vuotta
16–20 vuotta
yli 20 vuotta

5 Nykyisiin työtehtäviini kuuluvat:

Tulosjohtaminen

6 Millä tavoin henkilökunta hallinto-oikeudessanne osallistuu ja voi vaikuttaa hallinto-oikeuden ja oman osaston / jaoston tulostavoitteiden (taloudellisuus, tuottavuus, käsittelyajat ja laatu) asettamiseen?

7 Asetetaanko tulostavoitteet hallinto-oikeudelle, osastolle / jaostolle vai henkilökohtaisesti työntekijöille, ja kuka ne asettaa?

8 Käydäänkö esimies-alais- / kehityskeskustelut, kuka ne käy ja kenen kanssa, onko tätä tarkoitusta varten lomaketta ja vahvistetaanko henkilökohtainen koulutus suunnitelma seuraavalle vuodelle?

Hallinto-oikeuden johtaminen

9 Miten kuvailisitte lähimmän esimiehenne ja ylituomarin toimintaa johtajana? Mitä myönteistä ja mitä parannettavaa niissä on?

10 Millä tavoin yksittäisten työntekijöiden suoriutumista tehtävistään ja tulotavoitteiden saavuttamista seurataan vuoden aikana?

11 Jos yksittäisen työntekijän työt ruuhkautuvat tai muutoin ilmenee ongelmia työn tekemisessä, miten siihen reagoidaan?

12 Miten hallinto-oikeudessanne huolehditaan ammatillisen osaamisen säilyttämisestä ja syventämisestä? Ovatko toimet riittävät?

13 Millä tavoin hallinto-oikeudessanne huolehditaan työilmapiiristä? Millainen se on?

14 Onko hallinto-oikeudessanne kiinnitetty huomiota henkilökunnan jakamiseen, ja miten siitä huolehditaan?

Toiminnallinen tuloksellisuus

15 Mitkä hallinto-oikeutenne / osastonne / jaostonne erityispiirteet vaikuttavat sen toiminnalliseen tuloksellisuuteen (tuottavuus, taloudellisuus ja käsittelyajat)? Henkilöstön määrä ja rakenne, jutturakenne, toimintaympäristö, työilmapiiri, johtaminen tms.?

Toiminta

16 Mitä tehtäviä kanslian henkilökunta tekee hallinto-oikeudessanne / osastossanne/ jaostossanne? Mitä muita tehtäviä he voisivat hoitaa?

17 Mitä tehtäviä notaarit tekevät hallinto-oikeudessanne / osastossanne / jaostossanne? Mitä muita tehtäviä he voisivat hoitaa?

18 Jos osallistutte juttujen valmisteluun (lausuntojen, vastaselitysten, selvitysten ja asiakirjojen hankkiminen), miten itsenäisesti toimitte ja miten aktiivisesti ohjaatte osapuolia näissä toimissa?

19 Onko osastojen/ jaostojen välillä hallinto-oikeudessanne yhteistyötä, ja millaista se on?

Kehittäminen

20 Millä tavoin työtapoja ja -menetelmiä on muutettu tai kehitetty hallinto-oikeudessanne / osastossanne / jaostossanne viimeisten viiden vuoden aikana?

21 Jos työtapoja ja -menetelmiä ei ole hallinto-oikeudessanne kehitetty, mistä se johtuu?

Muuta

22 Mitä muuta haluaisitte tuoda esille oman hallinto-oikeutenne tilanteesta ja toiminnasta?

Liite 4. Hallinto-oikeuksien Webropol-kyselyn kysymykset hallintopäälliköille

1 Kauanko olette olleet hallintopäällikkönä?

2 Kauanko olette kaikkiaan olleet hallinto-oikeudessa ja missä muissa tehtävissä?

3 Mikä on koulutuksenne?

4 Kuuluuko toimenkuvaanne käytännössä, työjärjestyksessä määrätyn lisäksi, ylituomarin avustamista hallinto-oikeuden johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä? Millaisia nämä tehtävät ovat?

5 Tulisiko mielestänne hallintopäällikön toimenkuvaa ja tehtäviä muuttaa / laajentaa esim. hallinto-oikeuden johtamisessa, ja millä tavoin tämä tapahtuisi? Tulisiko muutokset kirjata hallinto-oikeuslakiin ja -asetukseen?

6 Onko hallinto-oikeutenne kansliassa / hallintotoimistossa riittävästi henkilökuntaa? Jos henkilökuntaa on mielestänne liian vähän, mihin tehtäviin sitä tarvittaisiin lisää? Omaako henkilökuntanne riittävän koulutuksen ja ammattitaidon?

7 Mitä mieltä olette toimisto- ja osastosihteerien toimimisesta esittelijän ja / tai tuomarin työparina? Entä heidän toimimisestaan lainkäyttötehtävissä? Onko hallinto-oikeudessanne toteutettu tällaisia järjestelyjä?

8 Onko hallinto-oikeutenne organisaatiossa, töiden järjestelyssä ja työkentelytavoissa korjattavaa tai parannettavaa? Millaisia nämä korjaukset ja parannukset olisivat?

9 Mitkä ovat mielestänne hallinto-oikeuden johtamisen suurimmat ongelmat ja haasteet?

10 Millä tavoin mielestänne oman hallinto-oikeutenne toimintaa voitaisiin kehittää toiminnallisuuden tuloksellisuuden (tuottavuus, taloudellisuus, käsittelyajat) parantamiseksi?

Liite 5. Hallinto-oikeuksien Webropol-kyselyn kysymykset asiamiehille

1 Montako kertaa olette viimeisten kahden vuoden aikana olleet asiamiehenä tai avustajana hallinto-oikeudessa käsiteltävänä olevassa asiassa?

2 Missä hallinto-oikeudessa / hallinto-oikeuksissa?

Helsingin hallinto-oikeus
Hämeenlinnan hallinto-oikeus
Kouvolan hallinto-oikeus
Kuopion hallinto-oikeus
Oulun hallinto-oikeus
Rovaniemen hallinto-oikeus
Turun hallinto-oikeus
Vaasan hallinto-oikeus

3 Missä hallinto-oikeuksien diaarikaavan mukaisissa asiaryhmissä olette olleet mukana?

- Valtio-oikeus ja yleishallinto
- Itsehallinto
- Ulkomaalaisasiat
- Rakentaminen
- Ympäristö
- Sosiaali- ja terveydenhuolto
- Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat
- Verot
- Muut asiat

4 Mikä on käsityksenne hallinto-oikeuden toiminnasta (työtavat, prosessin johto valmistelussa ja asian käsittelyssä, tiedonkulku, käsittelyajat, asiantuntemus jne.)? Mitkä ovat menettelyn ongelmia? Mitkä asiat hoituvat hyvin?

5 Mikä on käsityksenne hallinto-oikeuden antamista ratkaisuksista? Minkä tason päätösten perustelut ovat?

6 Aiheutuuko hallintolainkäyttölaista ongelmia asian käsittelyssä hallinto-oikeudessa, ja millaisia ne ovat?

7 Tulisiko hallintolainkäyttölakia muuttaa näiden ongelmien korjaamiseksi?

8 Tulisiko hallinnon menettelytapoja uudistaa (esim. oikaisumenettelyn laajentamisella tms.)?

Toiminnantarkastukset vuodesta 2004 lähtien

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus

- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-052-3 (nid.)