

TOIMINTA JA HALLINTO 2005:12

Kontrollista kollektiivisuuteen

*Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa
toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu*

Kontrollista kollektiivisuuteen

*Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa
toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu*

ISSN 1458-6436
ISBN 952-466-313-9
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
31.8.2005

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Veijo Tarukannel Ann-Mari Pitkäranta		Toimeksiantaja Hämeenlinnan hallinto-oikeus Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Kontrollista kollektiivisuuteen Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä			
<p>Raportti sisältää selvityksen Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 1.9.2004 - 31.7.2005 toteutetun laatu- ja työmenetelmäkokeilun tavoitteista, toteutuksesta ja tuloksista. Kokeilussa pyrittiin hallinto-oikeuden päätösten ja koko oikeudenkäynnin laadun parantamiseen kehittämällä tuomioistuimen materiaalista prosessinjohtoa.</p> <p>Toinen keskeinen kehittämisen kohde oli uudenlainen työskentelytapa, jossa asiat ratkaistiin tuomarikokoonpanoissa, joissa asian valmistelusta ja esittelystä vastasi kukin tuomari vuorollaan ilman perinteiseen hallinto-oikeuden kokoonpanoon kuuluvaa tarkastavaa jäsentä.</p> <p>Kokeilulle asetettujen tavoitteiden toteutumista on raportissa tarkasteltu laadullisten ja määrällisten tulosten sekä kokeilukokoonpanoissa toimineiden henkilöiden kokemuksiin perustuvien tietojen perusteella. Näiden tulosten perusteella on myös tehty ehdotuksia hallinto-oikeuksien toiminnan kehittämiseksi.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Hallintolainkäyttö, oikeudenkäyntimenettely, materiaallinen prosessinjohto			
Muut tiedot (Oskari- ja HA RE-numero, muu viitenumero) OM 2/32/2005			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2005:12		ISSN 1458-6436	ISBN 952-466-313-9
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
31.8.2005

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Veijo Tarukannel Ann-Mari Pitkäranta		Uppdragsgivare Tavastehus förvaltningsdomstol Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Från kontroll till kollektivitet Kvalitets- och arbetsmetodförsök som genomfördes vid Tavastehus förvaltningsdomstol (Kontrollista kollektiivisuuteen. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Rapporten innehåller en redogörelse för syften för, genomförandet av och resultaten av kvalitets- och arbetsmetodförsöket som genomfördes vid Tavastehus förvaltningsdomstol 1.9.2004–31.7.2005. I försöket strävade man efter att förbättra kvaliteten i förvaltningsdomstolens beslut och hela rättegången genom att utveckla domstolens materiella processledning. Ett annat centralt utvecklingsmål var ett nytt arbetssätt där ärendena avgjordes i domarsammansättningar i vilka varje domare turvis svarade för ärendets beredning och föredragning utan en granskande ledamot som hör till förvaltningsdomstolens traditionella sammansättning.</p> <p>Hur de syften som ställdes för försöket uppnåddes har betraktats utifrån de kvalitativa och kvantitativa resultaten och erfarenheter av personer som medverkade i försökssammansättningarna. Utifrån dessa resultat har det också lagts fram förslag till utvecklingen av förvaltningsdomstolarnas verksamhet.</p>			
Nyckelord Förvaltningsprocess, rättegångsförfarande, materiell processledning			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 2/32/2005			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Verksamhet och förvaltning 2005:12		ISSN 1458-6436	ISBN 952-466-313-9
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

SAATTEEKSI

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 1.9.2004 - 31.7.2005 työnimellä “tuomaripainotteista työskentelyjärjestelmää koskeva kokeilu” suoritettu hanke on saatu päätökseen. Tässä raportissa on tarkasteltu kokeilusta saatuja tuloksia niin laadullisten, määrällisten kuin kokeiluun osallistuneiden kokemuksiin perustuvien tietojen pohjalta. Kokeilun keskeiset kehittämiskohteet materiaallinen prosessinjohto ja tuomioistuintoiminnan uudellinen kollegisuus kuvastuvat raportin nimessä: Kontrollista kollektiivisuuteen - Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu. Kokeilun kuluessa hallinto-oikeuden toimintaa kehitettiin entistä vuorovaikutteisemmaksi niin tuomarikollegion sisällä kuin suhteessa asianosaisiin, muihin oikeudenkäynnin osapuoliin ja viranomaisiin. Käytännössä varsin lyhyeksi osoittautuneena kokeiluaikana ei pystytty saavuttamaan kaikkia ennalta asetettuja tavoitteita, mutta kokeilun tulokset osoittavat nähdäksemme selkeästi sen, että kokeillut työmenetelmät ovat toimivia ja edelleen kehittämisen arvoisia.

Kokeilun koordinaattoreina olemme olleet koko ajan keskenämme tiiviissä yhteistyössä ja keskustelleet erilaistenkin näkemysten pohjalta. Ehkä juuri nämä keskustelut ovat vieneet projektia parhaiten eteen päin. Raportin kirjoitustyön olemme jakaneet siten, että Tarukannel on kirjoittanut luvun I, luvusta II 1.2.1 ja 1.2.2., luvusta III kohdat 1.1. ja 2.2., luvun V kommentit osioihin II ja III sekä luvusta VI kohdan 1. Pitkäranta puolestaan on kirjoittanut luvusta II muut paitsi edellä todetut osuudet, luvusta III kohdat 3. ja 4., luvun IV kirjalliset kommentit, luvusta V muut paitsi edellä mainitut osuudet sekä luvusta VI kohdan 2. Informaatikko Sirpa Piekkari on tehnyt suuren työn laatiessaan kaikki raporttiin sisältyvät tilastot ja kuvalliset esitykset. Osastosihteeri Arja Kokko on työtuntejaan säästämättä muun työnsä ohella koonnut raportin laadullisten tulosten perusteena olevan aineiston ja toimistos sihteeri Pirjo Karevaara ja harjoittelija Ulla Jokinen ovat avustaneet aineiston lajittelussa. Tästä heille kaikille erityiset kiitokset. Suurimman työn tekivät kokeilukokoonpanot sekä koko Hämeenlinnan hallinto-oikeuden henkilökunta, joka sitoutumisellaan kokeiluun mahdollisti sen toteuttamisen, tämän raportin syntymisen sekä hallinto-oikeuden normaaliin töiden tekemisen.

Hämeenlinnassa, elokuun 31. päivänä 2005

Kokeilun koordinaattorit

Veijo Tarukannel
1. jaoston puheenjohtaja

Ann-Mari Pitkäranta
hallinto-oikeustuomari

SAATTEEKSI

SISÄLLYSLUETTELO

I KOKEILUN TAUSTA JA TAVOITTEET	1
1. Lähtökohdat	1
2. Perinteinen työskentelytapa ja siinä ilmenneet haasteet kokeilun pontimena	4
3. Kokeilun tavoite	6
II KOKEILUN TOTEUTUS	12
1. KOKEILUN TOTEUTUS INTEGROITUNA HALLINTO-OIKEUDEN TYÖYMPÄRISTÖÖN	12
1.1. Toteutuksen yleisperiaatteet	12
1.2. Kokeilun toteutus jaostojen sisällä	14
1.2.1. Kokeilun toteuttaminen 1. jaostolla	14
1.2.2. Kokeilun toteuttaminen 2. jaostolla	16
1.2.3. Kokeilun toteuttaminen 3. jaostolla	17
1.2.4. Kokeilun toteuttaminen 4. jaostolla	18
2. KOKEILUSTA AIHEUTUNEET KUSTANNUKSET	18
3. KOKEILUN SEURANTAAN LIITTYVÄN TIEDON KERÄÄMINEN	19
3.1. Laadulliset tulokset	19
3.2. Määrälliset tulokset	20
3.3. Kokemuksiin perustuva tieto	20
4. TOIMISTOHENKILÖKUNNAN TUKI	21
5. KOKEILUPROJEKTISTA TIEDOTTAMINEN KOKEILUN KESTÄESSÄ	22
III KOKEILUN LAADULLISET TULOKSET	24
1. 1. JAOSTO	25
1.1. Juttujen valikoituminen kokeiluun ja toimintatapojen kokemuksia	25
1.2. Esimerkkejä kokeilussa tehdyistä prosessin ohjaukseen liittyneistä toimista	39
1.3. Kokeilusta saatu palaute	34
1.4. Johtopäätöksiä	39
2. 2. JAOSTO	42
2.1. Juttujen valikoituminen kokeiluun ja kokeilun kokemuksia	42
2.2. Esimerkkejä kokeilussa tehdyistä prosessin ohjaukseen liittyneistä toimista	44
2.3. Johtopäätöksiä	47
3. 3. JAOSTO	48
3.1. Kokeiluun valittujen juttujen laatu	48
3.2. Materiaalisen prosessin johdon kehittäminen	49
3.2.1. Asetetut tavoitteet ja yleiset havainnot	49

3.2.2.	Kirjalliset prosessia ohjaavat toimenpiteet ja niiden vaikutus asian ratkaisuun	51
3.2.3.	Suulliset käsittelyt	62
3.3.	Toimistohenkilökunnan tuki	63
3.4.	Asiakaspalaute	63
3.5.	Johtopäätökset	63
4.	4. JAOSTO	65
4.1.	Kokeiluun valittujen juttujen laatu	65
4.2.	Materiaalisen prosessin johdon kehittäminen	66
4.2.1.	Asetetut tavoitteet ja yleiset havainnot	66
4.2.2.	Kirjalliset prosessia ohjaavat toimenpiteet ja niiden vaikutus asian ratkaisuun	67
4.2.3.	Suulliset käsittelyt	73
4.2.4.	Toimistohenkilökunnan tuki	75
4.2.5.	Asiakaspalaute	76
4.2.6.	Työskentelyn jatkaminen tuomarikokoonpanossa	76
4.3.	Johtopäätökset	76
5.	MUUTOKSENHAKU KHO: EEN	77
	IV MÄÄRÄLLISET TULOKSET	78
	V SELVITYS KOKEILUKOKOONPANOILLE TEHDYSTÄ KYSELYSTÄ KEVÄÄLLÄ 2005	85
	VI JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	98
1.	HALLINTO-OIKEUDEN TYÖN KEHITTÄMISEN PAINOPISTEALUEITA	98
1.1.	Aineellinen prosessinjohto	98
1.2.	Kokoonpanon rakenne	98
1.3.	Juttujen jakaminen	98
1.4.	Henkilökunnan rakenne	99
1.5.	Toimistohenkilökunnan kiinnittäminen lähemmäksi lainkäyttötyötä	99
1.6.	Viraston johto	99
1.7.	Ehdotus verotusmenettelylain muuttamiseksi	100
1.8.	Toiminnan seuranta	100
2.	TYÖPANOSMALLI	101
2.1.	Yleistä	101
2.2.	Juttumäärien tarkastelusta työpanosten arviointiin	101
2.3.	Esimerkki työpanosmallin soveltamisesta jaostolla	102
2.4.	Tehtäväkierto jaoston sisällä	105
2.5.	Tehtäväkierto jaostojen välillä	105
3.	LOPUKSI	106

I KOKEILUN TAUSTA JA TAVOITTEET

1. Lähtökohdat

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettiin 1.9.2004 lukien lainkäytön laadun parantamiseen tähtäävä nykyisen lainsäädännön ehdollistama kokeilu. Kokeilu ideoitiin ja suunniteltiin tässä hallinto-oikeudessa. Se toteutettiin omalla henkilökunnalla nivottuna toimivan työelämän osaksi. Kokeilu oli suunnitelmallinen ja ohjattu koherentti kokonaisuus. Suunnittelijat (Veijo Tarukannel ja Ann- Mari Pitkäranta) toimivat kokeilun koordinaattoreina. Kokeilusta käytiin hallinto-oikeuden ja oikeusministeriön välillä vuoden 2004 alkupuolella neuvottelut ja kokeilun toteuttamisesta, mm. sen rahoittamisesta ja tarpeellisista virkajärjestelyistä, päästiin yksimielisyyteen. Tämä yhteys ilmenee kokeilun nimessäkin. Toteuttamisen edellytyksiä haettiin oikeusministeriöltä valmiilla suunnitelmalla. Kokeilun nimenä oli "Hämeenlinnan hallinto-oikeuden esitys oikeusministeriölle tuomaripainotteisen työskentelyjärjestelmän kokeilemiseksi".¹ Kokeiluaika oli 11 kuukautta 1.9.2004 lukien.

Kokeilun tärkein tavoite oli lainkäytön laadun parantamisessa kehittämällä prosessinjohtoa ja ratkaisukokoonpanon sisäistä työskentelyä sekä tutkimalla, voidaanko toimistohenkilökuntaa käyttää nykyistä enemmän lainkäytön apuna. Kokeilu kytkeytyi läheisesti ajatukseen tuomareiden ammattitaidon kehittämisen keskeisestä merkityksestä osana lainkäytön laatua. Kokeilu nojautui Hämeenlinnan hallinto-oikeuden omiin lähtökohtiin: aineellisen prosessinjohtoon kehityksen tasoon ja kokoonpanojen sisäisen työnjaon järjestämisen kokemuksiin. Kyse ei siis ollut siitäkään, että tässä hallinto-oikeudessa vasta nyt olisi oivallettu aineellisen prosessinjohtoon merkitys tai lähdetty vasta nyt kehittämään oikeudenkäyntiä tältä osin. Tässä kokeilussa pyrittiin vahvistamaan aineellista prosessinjohtoa Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa jo olemassaolevien toimintatapojen pohjalta. Samalla etsittiin keinoja sitoa aineellinen prosessinjohto entistä tiiviimmin ja konkreettisemmin tuomarin työhön ja kokoonpanon sisäisen työnjaon järjestämiseen. Tässä yhteydessä ei arvioitu eikä voitukaan arvioida sitä seikkaa, miten aineellinen prosessinjohto tai lainkäyttöhenkilökunnan työnjako on järjestetty muissa hallinto-oikeuksissa.

Kokeilussa pyrittiin tutkimaan, millä tavalla työskentelemällä tuomarit voivat jatkossa huolehtia siitä, että jutut tulevat säällisessä ajassa ratkaistuksi laadukkaasti ja sellaisessa prosessissa, että asiakkaiden luottamus tuomioistuimen toimintaan voisi vahvistua. On nimittäin nähtävissä, ettei hallintotuomioistuihin ole tulevaisuudessakaan saatavissa lisäresursseja tilanteessa, jossa juttumäärät kasvavat ja jossa juttujen luonne ja sisältö näyttävät jatkuvasti muotoutuvan yhä vaativammiksi. Kokeilusta sellaisenaan ei siten sen onnistuttuakaan voida perustellusti vetää sellaista johtopäätöstä, että hallinto-oikeuden

¹ Ks. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden esitys oikeusministeriölle tuomaripainotteisen työskentelyjärjestelmän kokeilemiseksi. Moniste. Hämeenlinna 2004. (Suunnitelma). Suunnitelmassa on s. 9 todettu, että kokeilun koordinaattoreilla on oikeus julkaista esim. alan aikakauskirjoissa artikkeleita kokeilusta. Tämä raportin taustan ja tavoitteiden selostus nojautuu Veijo Tarukanteleen tätä kirjoitettaessa vielä julkaisemattomaan artikkeliin "Hallintolainkäytön prosessin laatukokeilua eräessä hallinto-oikeudessa - reaalisen tiedon keruuta mielikuvien sijaan". Artikkelin ilmestyy 14.10.2005 julkaistavassa teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945-14/10-2005 (toim. Tarmo Miettinen), Helsinki 2005.

henkilökuntaa voitaisiin vähentää. Pikemminkin kyse on siitä, että pyrittiin etsimään selviytymisstrategioita nykyisellä henkilöstömäärällä tilanteessa, jossa käsiteltävät asiat käyvät entistä vaativimmiksi eikä asioiden määrän voida olettaa vähenevän.

Laatuhankkeen yhtenä virikkeenä olivat ne alueellisten hallinto-oikeuksien oikeudenkäynnin osalta esiin nostetut ongelmat, jotka ilmenevät Kaijus Ervastin & Hertta Kallioisen raportista “Oikeuden-käyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen”² ja oikeusturva-asiain neuvottelukunnan vuosilta 2002-2003 annettuun raporttiin liitetystä selvityksestä Ahti Laitinen & Veijo Tarukannel & Eeva Valjakka “Luottamus hallintotuomioistuimiin”³. Molemmat raportit nojaavat vielä suppeaan aineistoon eikä niiden johdosta voida tehdä erityisen pitkälle meneviä yleistäviä johtopäätöksiä, mutta suuntaa antavia niissä tehdyt johtopäätökset ovat. Hallintolainkäytön prosessin tutkimus, erityisesti empiirinen reaalista tietoa antava tutkimus, on vaativassa mielessä vielä sangen vaatimatonta. Kuitenkin jo Hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä vuonna 1973 esitettiin perusteltu vaatimus hallintolainkäytön tutkimuksen tarpeellisuudesta.⁴ Tähän mietintöön liittyy vieläkin modernina näyttäytyvä Teuvo Pohjolaisen kyselytutkimuksena tekemä tutkimus “Verotus ja muutoksenhaku siihen. Tutkimus verovelvollisten tiedoista, kokemuksista ja uskomuksista verotukseen ja sen muutoksenhakumenettelyyn liittyvistä asioista”.⁵ Hämeenlinnan hallinto-oikeuden laatukokeilussa tuotettiin aineistoa, joka on sopivaa materiaalia tuomioistuintoiminnan empiiriselle tutkimukselle.⁶

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ollut esillä kahdessa ensin edellä mainitussa tutkimuksessa. Täällä merkittävimpana raporteista esiin nousevina hallinto-oikeuden omaan toimintaan liittyväksi katsottuina ongelmina pidettiin asiakkaiden kokemusta siitä, etteivät he kokeneet hallinto-oikeusprosessia omaksi oikeudenkäynnikseen vaan uskoivat omien näyttöjensä ja argumenttiansa “katoavan” menettelyssä jonnekin ja hallinto-oikeuden toiminnan näyttäytyvän heille ikään kuin hallintotoiminnan jatkeena. Näiden ongelmien yhteys aineelliseen prosessinjohtoon ja sen pulmiin nähtiin kokeilua suunniteltaessa tärkeäksi ja

² Ks. Kaijus Ervasti & Hertta Kallioinen, Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202, Helsinki 2003 s. 73-126. Ks. emt. s. 2, jossa tämän raportin kytkeä oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toimintaan.

³ Ks. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002-2003 liite 1. Oikeusministeriön julkaisu 2003:4. (OM:n julkaisu 2003:4).

⁴ Ks. Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö (Komiteamietintö 1973:114), s. 321-325. Tutkittavina asioina toimikunta esitti mm. hallintolainkäytön organisaation, hallintolainkäytön vaikutukset ja informaatiojärjestelmän, oikeusvertailun ja toteutettavien uudistusten tulokset. (KM 1973:114). Ks. myös Veijo Tarukannel, Pohdiskelua hallintolainkäyttölakiin perustuvien katselmusten merkityksestä hallintotuomioistuimissa, Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940-28/11-2000 (Toimittaneet Pekka Vihervuori, Kari Kuusiniemi ja Jari Salila), Helsinki 2000 s. 313-314, jossa pohdittu lyhyesti syitä hallintoprosessia koskevan kriittisen tutkimuksen vähäisyyteen ja jossa ennustettiin, että tulevaisuus lienee kuitenkin kriittisen keskustelun osalta erilainen. (Tarukannel 2000).

⁵ Ks. KM 1973:114 liite 1. Ks. myös Pekka Hallberg ja Eino Örlund, Lääninoikeuksien toimintaedellytysten parantamisesta, LM 1974 193-208, jossa puhetta toimikunnan mietinnön liitteenä olevan tutkimuksen tiimoilta.

⁶ Ks. Jukka Kultalahti, Empiirinen metodi oikeustutkimuksessa, Juhlajulkaisu Esko Rieppula, (Toimittanut Ilpo Paaso) Jyväskylä 2001 s. 135-172.

olennaiseksi. Tämä koettiin hallinto-oikeudessa niin vakavana asiana, että harkittiin olevan mahdollista tutkia omaa prosessia ja kokeilla vaihtoehtoisia toimintatapoja.⁷ Kokeilun näkökulmalla on yhteytensä siihen, miten suunnitelmassa ja täten itse kokeilussa hahmotettiin mahdollisuus ymmärtää lainkäytön laatua ja laadun kriteereitä.

Kokeilun suunnittelu oli kokeilun käytännön onnistumisen ja tulosten käytettävyyden vuoksi nivottava yhteen hallintotuomioistuinten toiminnallisen perusfunktion kanssa. Kokeilussa nimittäin pyrittiin löytämään kehittämiskohteita, jotka entistä laadukkaammin ja tehokkaammin palvelisivat tuon funktion toteuttamista. Perusfunktion määrittelyssä sitoudutaan aina myös tiettyihin arvoihin. Näistä syistä oli tärkeätä, että hallintotuomioistuinten toiminta-ajatus määriteltiin ennen suunnitelman sisällön määrittelyä ja suunnitelman toteuttamista käytännössä. Kokeiluprojektin tavoitteet olivat läheisessä yhteydessä tuohon toiminta-ajatukseseen. Suunnitelmassa hyväksyttiin Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä määritelty toiminta-ajatuksen kuvaus.⁸ Mietinnössä⁹ on tuomioistuinten toiminta-ajatus kuvattu siten, että tuomioistuimet toteuttavat tehokasta oikeusturvaa, estävät ja sovittelevat konflikteja sekä kehittävät oikeutta yhteiskunnassa, valvovat ja edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä ovat osa demokraattisen oikeusvaltion toimintaedellytyksiä. Tuomioistuimet hoitavat tätä tehtävää ratkaisemalla niiden käsiteltäväksi saatettuja yksittäisiä asioita riippumattomasti ja puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja luotettavasti olemalla varmoja, nopeita, kustannuksiltaan edullisia ja asiakkaita palvelevia. Mietinnössä on todettu olevan olennaista, ettei hallintotuomioistuinta koeta julkishallinnon erityistuomioistuimina vaan julkishallintoa hyvin tuntevina tuomioistuimina, joissa tämän ansiosta voidaan antaa erityisesti yksityiselle oikeusturvaa julkishallintoon nähden.¹⁰

Kokeiluprojektin tavoitteena oli pyrkiä saamaan tietoa, saavutetaanko uudella toimintatavalla paremmin hallintotuomioistuinten toiminta-ajatuksen tavoitteet. Tavoite liittyi tarkemmin oikeudenkäynnin kehittämiseen entistä oikeudenmukaisemmaksi sekä asiakkaille ymmärrettävämmäksi, selkeämmäksi ja läpinäkyvämmäksi sekä asian selvittämisessä kehittyneemmäksi ja oikeudenkäyntinä yleensä tehokkaammaksi.¹¹ Käytännöllisellä tuomarin toiminnan tasolla kokeilussa pyritään muuttamaan aineellista prosessinjohtoa

⁷ Ks. myös Kuopion hallinto-oikeuden jaostojen ja hallintotoimiston toimintaprosesseja koskeva raportti n:o 2/RH (2.4.2004).

⁸ Ks. Suunnitelma s. 2. (Suunnitelma).

⁹ Ks. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö (Komiteanmietintö 2003:3) s. 439. (KM 2003:3). Ks. myös Teuvo Pohjolainen- Veijo Tarukannel, Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö, Tampere 1990 s. 1-5 ja 29- 38, Tarukannel 2000 s. 312, Teuvo Pohjolainen, Kolme kansanvaltaa eli aluehallinnon järjestämisen ongelmia- esimerkkinä rakennerahastojen hallinnointi, Juhlajulkaisu Esko Riepula, (Toimittanut Ilo Paaso) Jyväskylä 2001 s. 72-81 ja 99-100, Jaakko Husa, Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi-oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä, Vammala 2004 s. 159-214 sekä Olli Mäenpää, Hallintoprosessin funktiot, Juhlakirja Pekka Hallberg 1944-12/6-2004 (Toimittaneet Risto Nuolima, Pekka Vihervuori ja Hannele Klemettinen), Jyväskylä 2004 s. 217-237.

¹⁰ Ks. KM 2003:3 s. 235.

¹¹ Ks. Suunnitelma s. 4 ja OM:n julkaisu 2003:4 s. 14.

yleisluontoisesta sisällöllisemmäksi ja yksityiskohtaisemmaksi.¹² Kokeilua suunniteltaessa aineellinen prosessinjohto ymmärrettiin yksinkertaisesti tuomarin toimesta tapahtuvaksi asian selvittämiseksi ja virallisperiaate nähtiin osana tätä materiaalista prosessinjohtoa.¹³ Samalla erittäin tärkeänä osana kokeilua oli päätöskokoonpanon sisäisen työnjaon ja työtapojen kehittäminen sellaiseksi, että päällekkäisestä ja muutoin rajallisessa resurssitilanteessa epätarkoituksenmukaiseksi arvioidusta työstä luovutaan.

2. Perinteinen työskentelytapa ja siinä ilmenneet haasteet kokeilun pontimina

Alueellisissa hallinto-oikeuksissa päätöksenteko jutun pääasiassa tapahtuu esittelystä ja hallinto-oikeuksissa on esittelijöiden virkoja. Pääosan esittelystä hallinto-oikeuksissa tekevät esittelijöiden viroissa olevat tuomioistuinvirkamiehet kokoonpanossa, joka koostuu kolmesta tuomarista. Esittelijöillä ei ole tässä esittelijän asemassaan äänioikeutta, mutta heillä on oikeus eriävän mielipiteen jättämiseen. Tämä mielipide ei vaikuta päätöksen lopputulokseen. Tämä järjestelmä on sisältänyt piirteen, jossa tuomioistuimen ydintehtävät aineellisessa prosessinjohtossa ja päätösten perustelujen kirjoittamisessa ovat kuuluneet esittelijänviranhaltijalle. Tärkeänä taustana kokeiluajatukselle ylipäätään ja uskallukselle lähteä kokeiluun oli Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa kehittynyt työskentelytapa, jossa lähes kaikki tuomarit jaostojen puheenjohtajat mukaan lukien ovat toimineet esittelijäjäsenenä ainakin jonkin verran. Lähes kaikki tuomarit ovat osallistuneet sangen aktiivisesti ja prosessin alusta lähtien aineellisen prosessinjohtoon tehtäviin. Tuomareiden edellä selostetussa aktiivisuudessa on persoonakohtaisia ja työtehtävistä johtuvia eroja. Joka tapauksessa tämä aktiivisuus on ollut sitä luokkaa, että kokeiluun ryhtyminen arvioitiin tässä tuomioistuimessa tarkoituksenmukaiseksi. Kokeilun toteuttamisen edellytyksenä olivat riittävät henkilökunnan henkiset ja käytännön työskentelytottumuksia koskevat jo ennen kokeilun aloittamista vallinneet tosiasialliset valmiudet. Sinänsä se, että kysymyksessä olevan tuomioistuimen valmiutta kokeiluun joudutaan perustelemaan sillä, että tuomareilla on valmiutta hoitaa sanottuja tuomarin keskeisimpiä tehtäväkokonaisuuksia, voi herättää kummastusta. Tosiasia kuitenkin on, että perinteinen esittelijäjärjestelmä ei välttämättä ylläpidä tuomareiden käytännön ammattitaitoa päätösten kirjoittamisen osalta tarvittavalla asiallisella tasolla. Tässä ei ole kuitenkaan tarkoitus ehdottomasti väittää, että joku tietty työskentelytapa olisi toista parempi, vaan tarkoituksena on ainoastaan kuvata kokeilun toteuttamiseksi tarpeellisiksi katsottuja viraston toimintatapaan liittyneitä valmiuksia. Työskentelytapojen arviointi tapahtuu parhaiten kokeilun tulosten esittämisen ja niiden analyysin yhteydessä.

¹² Ks. OM:n julkaisu 2003:4 s. 12, jossa oikeusturva-asiain neuvottelukunta kannanottonaan korostaa aineellisen prosessinjohtoon merkitystä hallinto-oikeuksien toiminnassa. Virallisperiaatetta soveltaessaan hallinto-oikeuksien tulee neuvottelukunnan käsityksen mukaan kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei tuomioistuimen puolueettomuus vaarannu. Ks. aineellisen prosessinjohtoon määrittelyistä Jyrki Virolainen, Materiaalinen prosessinjohto, Helsinki 1988 s. 51-52 ja 60 ja Marianne Wagner-Prenner, Materiaalisesta prosessinjohtosta rikosasioissa, Matkalla pohjoiseen, Juhlakirja Professori Jyrki Virolainen 26.2.2003, (Toimittanut Risto Haavisto), Rovaniemi 2003 s. 439.

¹³ Ks. Veijo Tarukannel, Hallintoriita muutoksen tuulissa, Juhlakirja Pekka Hallberg 1944-12/6-2004 (Toimittaneet Risto Nuolimaa, Pekka Vihervuori ja Hannele Klemettinen), Jyväskylä 2004 s. 422-423 (Tarukannel 2004) ja Ann-Mari Pitkäranta, Näytöstä ja sen arvioinnista tuloveroprosessissa, Oikeustieteen lisensiaattitutkimus Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa, Finanssioikeus, Elokuu 2004 s. 73-95. (Pitkäranta).

Tuomaripainotteisuudesta on hallinto-oikeuksien osalta erilaisissa yhteyksissä keskusteltu jo vuosia. Keskustelua on kuitenkin leimannut se, että tuomaripainotteisuudella on keskustelun historiallisesta ajankohdasta tai keskustelijasta riippuen tarkoitettu eri asioita eikä tuota tätä kokeilusuunnitelmaa ja sen toteuttamista edeltänyttä keskustelua ole konkreettisesti kiinnitetty itse tuomioistuintyöskentelyyn. Nyt käsiteltävää kokeilua ja suunnitelmaa ei ole tarkoitus kiinnittää tuohon aikaisempaan keskusteluun, vaan sitä on tarkasteltava itsenäisistä lähtökohdista. Idean siitä, että kokeilun toteuttaminen jossain muodossa olisi järkevää ja tarpeellista, esitti hallinto-oikeustuomari Ann-Mari Pitkäranta Hämeenlinnan hallinto-oikeuden silloiselle 1. jaoston puheenjohtajalle Veijo Tarukanteleelle loppukesällä 2003. Tämän jälkeen tätä asiaa pohdittiin ja harkittiin kahdestaan, jonka jälkeen asia esiteltiin alustavasti ylituomari Matti Jokiselle. Hän ilmoitti syksyllä 2003 vuotta 2004 koskevan tulosneuvottelun yhteydessä samanaikaisesti sekä korkeimman hallinto-oikeuden että oikeusministeriön edustajille, että Hämeenlinnan hallinto-oikeus olisi halukas käytännössä suunnittelemaan ja toteuttamaan määräaikaisen kokeilun, jossa toimittaisiin hallinto-oikeudessa nykyisen lainsäädännön puitteissa, mutta lisäresurssien avulla suunnitelmallisesti nykyistä tuomaripainotteisemmin. Tuolloin kokeiluun suhtauduttiin myönteisesti ja myös hallinto-oikeuden johtoryhmä kannatti kokeiluun ryhtymistä.

Pitkäranta ja Tarukannel laativat tämän jälkeen heti vuoden 2004 alussa suunnitelman¹⁴. Tässä suunnitteluvaiheessa suunnitelman laatijat olivat luonnollisesti koko ajan yhteydessä ylituomariin. Kokeilun suunnittelu ja toteutus elävän ja koko ajan rullaavan tuomioistuintyön sisällä ja tilanteessa, jossa kokeilun suunnittelijat ja koordinaattorit toimivat kokeilukokoonpanoissa jäseninä, on ollut varsin vaativaa. Kokeilun suunnittelu samoin kuin päättävän raportin laatiminen vaatii, paitsi käytännön kokemusta tästä tuomioistuintyöstä, myös teoreettisia edellytyksiä tehdä tuo raportti. Tässä työssä on auttanut koordinaattoreiden tutkijakoulutus¹⁵.

Suunnitelman nimenä on "Hämeenlinnan hallinto-oikeuden esitys oikeusministeriölle tuomaripainotteisen työskentelyjärjestelmän kokeilemiseksi". Tässä nimessä korostuu ehkä liiaksi käsite tuomaripainotteisuus. Käsite on täsmennettävissä ainoastaan asiayhteydessään suunnitelman ydinsisältöön eli yhteydessään siihen, mihin kokeiluprojektilla keskeisesti pyritään. Kokeilussa keskeinen pyrkimys on oikeudenkäyntimenettelyn laadun kehittäminen, johon luonnollisesti sisältyy merkittävänä osana ratkaisutoiminnan sujuvuus.

Tuollaisia muita tuomaripainotteisuutta koskevia esityksiä ovat esim. "Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys" ja "Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen"-niminen työryhmämietintö¹⁶. Nuo selvitykset ovat antaneet kuitenkin panoksensa hallintotuomioistuinten työskentelytapojen kehittämistä koskevaan keskusteluun, vaikka se onkin tapahtunut eri lähtökohdista kuin, mistä kokeilussa on ollut kyse.

¹⁴ Ks. Suunnitelma.

¹⁵ Tarukannel on OTL ja HTT sekä julkisoikeuden dosentti. Pitkäranta on OTL.

¹⁶ Ks. Heikki Jukarainen - Anja Sahla, Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003 ja Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:9. (OM:n työryhmämietintö 2004:9). Monisteessa ja työryhmämietinnössä tuomaripainotteisuus ei kytkeydy selvästi kysymykseen siitä, minkälainen hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimenettely tulevaisuudessa ehkä on. Tämä saattaa osaksi johtua siitä, ettei näissä asiakirjoissa edes ole esitetty perusteltua käsitystä siitä, minkälaiseksi tavoiteltava oikeudenkäyntimenettely on hahmotettu.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä on esitetty esittelijäjärjestelmästä luopumista kokonaan ja tuomioistuintyön järjestämistä siten, että tuomari vastaisi asian valmistelusta, prosessinjohtotoimista ja päätösluonnoksen laatimisesta sekä asian selostamisesta kollegiolle. Avustavat lakimiehet avustaisivat tuomaria työskentelyn ja päätöksenteon eri vaiheissa, mutta he eivät osallistuisi tuomioistuimen päätöksentekoon samalla tavalla kuin nykyiset esittelijät.¹⁷ Komitean esitys menee henkilökuntapoliittisissa kannoissaan pitemmälle kuin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kokeilun idea, koska komitea esittää, että uudistus koskisi kaikkia tuomioistuimia ja koska esittelyjärjestelmästä luopuminen edellyttäisi lainsäädännön muuttamista. Komitean vision toteuttaminen on riippuvainen monista muuttujista, joita ei ole mietinnössä vielä syvällisesti punnittu.

Kokeiluprojektista ei ole saatavissa aineksia välittömien johtopäätösten tekoon alueellisten hallinto-oikeuksien henkilöstön rakenteen tai määrän suhteen. Kokeilusta voidaan vetää välillisiä henkilöstöpoliittisia arvioita, mutta henkilöstöpoliittiset ratkaisut riippuvat monista muuttujista. Tällaisia muuttujia ovat esim. hallinto-oikeuksien juttumäärät ja jutturakenteet (minkälaisia juttuja). Viimeksi mainitut ovat virastokohtaisia tekijöitä.¹⁸ Tässä mielessä mahdolliset henkilöstöpoliittiset ratkaisut saattavat sisältää resurssien siirtoa hallinto-oikeuksien välillä, jos joihinkin ratkaisuihin ylipäätään on aihetta. Samaten on aihetta korostaa tässäkin yhteydessä sitä, että merkittävämmät henkilöstöpoliittiset ratkaisut riippuvat siitä, minkälainen on oikeudenkäyntimenettely hallinto-oikeuksissa tulevaisuudessa. Kokeilu tuottaa tietoa nimenomaan prosessin kehittämiseksi. Lopulta kyse on siitä, mille tasolle oikeusturva hallinnossa halutaan Suomessa asettaa. Tämä perusratkaisu tehdään tai ainakin se tulisi tehdä poliittisen päätöksenteon piirissä asianmukaiseen komiteavalmisteluun perustuen. Tämän tasoisten ratkaisujen valmistelu suppeilta näyttäviin osakysymyksiin hajoitettuna lähinnä virkamiehistä koostuvissa työryhmissä ei ole perusteltua.

3. Kokeilun tavoite

Kokeilun keskeinen tavoitteisto voidaan ilmaista seuraavasti¹⁹:

1. Alueellisten hallinto-oikeuksien oikeudenkäyntimenettelyä (prosessia) koskeva laatukokeilu
2. Kohdan 1. toteuttamiseksi kokeilussa työskentelevät kokoonpanot koostuvat tuomarin ja määräaikaisten tuomarin viroissa olevista tuomioistuimen virkailijoista
3. Luovutaan aikaisemmasta sangen yksityiskohtaisesta kokoonpanon sisäisestä päätösesityksen tarkastusmenettelystä ja kohdennetaan tuomarityötä kollegion asian selvittämiseen ja varsinaiseen ratkaisutoimintaan, jossa tuomarikollegion keskusteluilla on keskeinen asema

¹⁷ Ks. KM 2003:3 s. 344-346.

¹⁸ Vrt. OM:n työryhmämietintö 2004:9 s. 4 taulukon jälkeinen koko kappale, jossa Hämeenlinnan ja Kouvolan hallinto-oikeuksien henkilökunnan määrässä tapahtuneita muutoksia on tarkasteltu erikoisella tavalla siten, että ensin mainitun hallinto-oikeuden henkilökunnan väheneminen asiallisesti haihdutetaan näkymättömiin. Näillä kahdella hallinto-oikeudella on kuitenkin kummallakin omat tuomiopiirinsä, juttunsa, asiakkaiden oikeusturvatarpeet ja jäljelle jäänyt henkilökuntansa.

¹⁹ Ks. Suunnitelma s. 5-6.

4. Kokeillaan lakimiesten apuna toimivan osastosihteerin käyttöä nykyistä laaja-alaisemmissa lainkäyttöön läheisesti liittyvissä tehtävissä.

Prosessin laatuhanke tarkoitti aineellisen prosessinjohton yksityiskohtaistamista, esimerkiksi tarvittaessa yksityiskohtaisempia kirjallisia välipäätöksiä. Myös jutun osapuolten ja tuomareiden välistä vuoropuhelua jutun prosessinjohton keinoin pyrittiin tarpeen vaatiessa lisäämään. Suullisten käsittelyiden ja katselmusten etukäteistä valmistelua ajateltiin voitavan kehittää niin, että noiden menettelyiden sisältö olisi jo etukäteen mahdollisimman selkeä kaikille prosessissa toimiville. Suunnitelmassa on tältä osin todettu esimerkkeinä seuraavaa:

- kehitetään prosessia niin, että saadaan kokemusten pohjalta kehitettyä systemaattisempiin perusteisiin nojaava prosessinjohto, joka on parttien kannalta läpinäkyvä, avoin ja ymmärrettävä²⁰

- pyritään hahmottamaan, mikä merkitys juttujen osapuoliasetelmilla on prosessinjohton kannalta arvioituna²¹

- hahmotetaan, mikä merkitys oikeudenkäynnissä on aineellisen prosessinjohton kannalta muutoksenhakujärjestelmän portaitaisuudella; oikeudenkäynninhän tulisi edetä siirryttäessä asteelta ylöspäin ja tämä asia liittyy myös kulloisenkin asteen toimivaltaan ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen mm. ennustettavuuteen ja varmuuteen²²

- hahmotetaan vaatimusten ja vastavaatimusten sekä niiden perusteiden merkitys ja vaikutus aineellisen prosessinjohton kannalta²³

- pyritään pitämään mahdollisimman selkeästi erossa oikeus- ja tosiasiakysymys²⁴

- virallisperiaate on osa aineellisen prosessinjohton kokonaisuutta²⁵ ja kokeilussa pyritään aineellisen prosessinjohton parantamisen kautta parantamaan virallisperiaatteen toteutumista ja siten asian selvittämisen tehostumista reilun prosessin pohjalta

²⁰ Ks. OM:n julkaisu 2003:4 s. 13-14.

²¹ Ks. esim. verojuttujen osalta Veijo Tarukannel-Aarne Reiman, Pohdiskelua verojutun prosessin perusrakenteen ympärillä, Verotus 5/2003 s. 503-512. (Tarukannel-Reiman). Ks. myös Eleonor Alhager, Rättskraft i skatteprocessen, Stockholm 2003 s. 25-44 ja 199 sekä Pitkäranta s. 59-64 ja 106-115.

²² Ks. Tarukannel-Reiman s. 505-506 ja 511.

²³ Ks. Suunnitelma s. 5. Ks. myös Sakari Laukkanen, Selvä ja täsmällinen tuomio, Oikeusministeriön julkaisu 2002:2 s. 54-67 ja Juha Lappalainen, 1. Yleistä todistelusta, V Todistelu, Prosessioikeus, Oikeuden perusteokset, Juva 2003 s. 456-461 sekä Pitkäranta s. 116-117 ja 126-135.

²⁴ Ks. Pekka Vihervuori, Totuudesta hallintolainkäytössä, Juhlakirja Pekka Hallberg 1944-12/6-2004 (Toimittaneet Risto Nuolimaa, Pekka Vihervuori ja Hannele Klemettinen), Jyväskylä 2004 s. 495-510 ja Veijo Tarukannel, Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa, Oikeusvaltio (Toimittaneet Aulis Aarnio ja Timo Uusitupa), Helsinki 2002 s. 78, 83, 94, 97, 99 ja 105 (Tarukannel 2002) sekä Pitkäranta s. 171-172 ja 188-189.

²⁵ Ks. Tarukannel 2004 s. 422-423.

- suullisten käsittelyiden yhteydessä kehitetään suullista valmistelua ja suullisten käsittelyiden kirjallista valmistelua lähtien samalla lailla kuin kirjallisessa menettelyssä konkreettisuudesta

- jos suullisen käsittelyn toimittamista koskevaan pyyntöön ei näytettäisi esiharkinnan pohjalta voitavan sellaisenaan suostua esim. suullisessa käsittelyssä käsiteltävien näyttökysymysten tai nimettyjen todistajien tai todistajien teemojen osalta, mutta suullinen käsittely katsottaisiin voitavan toimittaa muutoin, mutta siis rajoitetumpana, suullisen esivalmistelun sijasta tai sen rinnalla tuomioistuimen käsityksestä tehtäisiin esim. muistio, josta tuomioistuimen kanta ja perustelut kannalle ilmenevät ja tämä muistio toimitettaisiin jutun osapuolille kommentointia varten; muistion voisi korvata muunkinlainen kirjallinen yhteydenpidon muoto tai jopa vapaamuotoisempi yhteydenpito osapuoliin niin, että heille jäisi reilun prosessin edellyttämät vaikutusmahdollisuudet; prosessi muodostuisi siis vuorovaikutuksellisemmaksi

- verojutuissa, joissa noudatettavana on verotusmenettelystä annetun lain 69 §:n mukainen järjestelmä,²⁶ joudutaan juttu aineellisen prosessin johdon mielessä avaamaan uudelleen; tämä merkitsee jossain määrin päällekkäisyyttä, mutta toisaalta saadaan tietoa sen arvioimiseksi, olisiko lakia muutettava siten, että verovalituksissakin aineellinen prosessin johto on vireilletulosta lähtien alueellisella hallinto-oikeudella; tämän tutkimuskohteen vuoksi hallinto-oikeuden 1. jaoston kokeilukokoonpano on pitänyt prosessia koskevan neuvonpidon eräiden Sisä-Suomen veroviraston virkamiesten kanssa Jyväskylässä.²⁷

Suunnitelmassa on todettu, että pyrkimyksenä oli ylipäättään se, että tuomari johtaa jutuissaan prosessia tiiviisti läpi jutun elinkaaren alueellisessa hallinto-oikeudessa. Tällainen aineellinen prosessin johto edellyttää virallisperiaatteeseen nojautuvassa hallintolainkäytössä mm. tuomarin tulemistä ulos kuorestaan. Hänen on tarpeen tulleen ilmoitettava eri parteille käsityksensä siitä, mikä hänen mielestään jutussa on keskeistä ja mihin parttien olisi keskityttävä. Tuomari joutuu tällaisessa materiaalisessa prosessin johdossa ottamaan prosessin kuluessa kantaa todistustaakkakysymyksiin. Partit pysyvät prosessin aikana tällaisessa oikeudenkäynnissä nykyiseen aika kaavamaiseen prosessiin verrattuna paremmin selvillä siitä, "missä mennään" ja täten he voisivat suunnitella omat prosessitoimensa varmemmalta ja toimien merkityksen kannalta ennustettavammalta pohjalta.²⁸ Tällainen materiaallinen prosessin johto ja oikeudenkäynnin järjestäminen ei siis suinkaan syrjäytä virallisperiaatetta vaan luo mahdollisuuden periaatteen tehokkaampaan hyödyntämiseen.²⁹ Suunnitelmassa hahmoteltu oikeudenkäynnin järjestely mahdollistaa prosessin varsinaisen päämäärätietoisien johtamisen. Tämän järjestelyn on tukeuduttava kollegiaalisessa päätöksenteossa

²⁶ Ks. Matti Myrsky-Esko Linnakangas, Verotusmenettely ja muutoksenhaku, neljäs, uudistettu painos, Helsinki 2004 s. 183-194 ja Tarukannel-Reiman s. 508, jossa on arvioitu veroviraston VML 69 §:ään nojaavaa roolia oikeudenkäyntiasiakirjojen "kerääjänä" nykyaikaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

²⁷ Neuvonpidosta laadittiin muistiot. Hallinto-oikeustuomari Aarne Reimanin laatima muistio (29.9.2004) Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 1. jaoston kokeilukokoonpanon ja Sisä-Suomen veroviraston edustajien kokouksesta, jossa käsiteltiin kokeilua veroasioissa ja sen aiheuttamia prosessuaalisia vaikutuksia sekä yleensä VML 69 §:n soveltamiskysymyksiä. Myös veroviraston puolelta laadittiin muistio (29.9.2004) "Hallinto-oikeuden edustajien infotilaisuus Jyväskylässä".

²⁸ Ks. Suunnitelma s. 3 ja 6.

²⁹ Ks. OM:n julkaisu 2003:4 s. 12.

asianmukaisesti toimivaan jäsenten keskinäiseen ennakkolliseen informaation vaihtoon ja ammatilliseen luottamukseen. Kokeilussa pyrittiin tarpeen vaatiessa siirtymään pois menettelystä, jossa yleisluontoisin lähetein kierrätetään oikeudenkäyntiaineistoa seulomatta ja ilman tuomioistuimen puolesta nimenomaisesti tehtyjä parteille näkyviä ja ymmärrettäviä oikeudenkäynnin sisällöllisiä prosessinjohtotoimia. Prosessista saattaa muotoutua suunnitelman mukaisena päämäärätietoisempi ja siis myös tehokkaampi.

Kokeilukokoonpanot muodostuivat joko vakinaisessa tuomarinvirassa tai määräaikaisessa tuomarin virassa olevista henkilöistä. Kokoonpanoissa ei siis ollut esittelijän viroissa kokeilun aikana olevia henkilöitä. Tämä kokoonpanon rakennetta koskeva ratkaisu perustuu ajatukseen, että jutun haltuunotto ja jäsentäminen,³⁰ aineellinen prosessinjohto, päätösten valmistelu yleensä sekä päätöksen ja sen perustelujen kirjoittaminen kuuluu tuomarin rooliin. Tuomarit olivat aktiivisia toimijoita sen sijaan, että esittelijät olisivat aktiivisempia kuten nykyisessä tavanomaisessa päätöksentekojärjestelmässä. Tämä järjestely voidaan nähdä myös uudenlaisena vastuunjakosysteeminä ja se on hahmotettavissa asiakkaiden kannalta järjestelynä, jossa he tekevät omat prosessitoimensa lopullisessa päätöstilanteessa äänivallan omaavan henkilön kanssa. Kyse on siitä, että se henkilö, joka huolehtii tuomioistuimen puolesta aineellisesta prosessinjohtosta, kykenee kirjoittamaan parhaiten päätöksen perustelut näiden prosessitoimien jälkeen. Toisaalta jo tiedossa oleva päätöksen kirjoitusvastuu voi vaikuttaa siihen, miten aineellinen prosessinjohto sisällöltään tehdään yksittäisessä tapauksessa. Prosessin laatua parantavat järjestelyt olivat kokeilussa ensi sijalla ja tämä kokoonpanoa koskeva ratkaisu seurasi tuosta prosessin sisältöä koskevasta kokeilun osasta. Näin ollen on täysin mahdollista ajatella, ettei laatuhanke olisi edellyttänyt sitä, että kokoonpanon kaikki jäsenet olisivat olleet tuomarin virassa. Jos esittelijän asema on järjestetty niin, että hän on omissa jutuissaan päätöksentekotilanteessa äänivaltainen, prosessi olisi hoidettavissa laadultaan kokeilun tavoitteiden mukaisesti silloinkin, kun tällainen esittelijä olisi kokoonpanossa. Kokeilussa nimittäin pyrittiin irti yksityiskohtaisesta tarkastustoiminnasta. Itse asiassa kokeilukokoonpanoissa oli jokaisessa vakinaisesti esittelijänvirassa oleva henkilö, jolla oli kokeilun aikana määräaikainen tuomarin virka. Kyse oli kokoneista esittelijöistä, jotka pystyvät toimimaan lainkäyttökokoonpanon jäsenenä kuten vakinaiset tuomarit.

Kokeilussa pyrittiin toimintamalliin, jossa kokoonpanon jäsenet luottavat toistensa työhön siinä määrin, ettei entisenkaltainen kontrolloiva, yksityiskohtainen ja pikkutarkka toisen henkilön tekemän päätösehdotuksen tarkastusmenettely ole tarpeen.³¹ Luottamusta edellytti myös kokeiluun liittynyt käsitys aineellisen prosessinjohtoon järjestelystä kokeilujutuissa. Kokeilun onnistumisen kannalta tämä pyrkimys oli avainasemassa. Tässä luottamuksella tarkoitetaan ensi sijassa objektiivisiin perusteisiin kiinnittyvää luottamusta. Luottamus perustuu nimenomaan luottamukseen toisten jäsenten ammattitaitoon, jonka on luonnollisesti oltava korkealla tasolla. Tässä ilmenee kokeilun yhteys huomion kiinnittämiseen tuomareiden ammattitaitoon ja sen kehittämiseen. Tässä yhteydessä tuomareiden ammattitaidolla tarkoitetaan tavallaan tuomarikunnan kollektiivista ammattitaitoa. Paino ei siis ole jossakin paikassa olevien yksilöiden persoonakohtaisesta ammattitaidosta sellaisenaan (hyvästä/heikosta). Näkökulma ei siis ole tältä osin henkilöihin kiinnittyvä, vaikka toisaalla suunnitelmassa korostetaankin tuomaripersonallisuuden merkitystä. Kyseinen työskentelytapa, mikäli se halutaan kaikissa hallinto-oikeuksissa laajemmin käyttöön,

³⁰ Ks. Suunnitelma s. 5.

³¹ Ks. Suunnitelma s. 3 ja 7-8.

edellyttää kaikilta hallinto-oikeuksissa työskenteleviltä tuomareilta ja esittelijöiltä aitoa kiinnostusta ammattitaitonsa jatkuvaan kehittämiseen.

Eräänä tarkastelun kohteena kokeilussa oli juttujen laadulliset jakoperusteet: minkälaisia juttuja (vaikeat jutut/helpot jutut ja niiden erottaminen) jaetaan tai pitäisi jakaa kokeilun tapaan työskenteleville tuomareille. Eri jaostoilla olikin tämän vuoksi kokeilussa toistaan poikkeavia jutturakenteita.

Kokeilukokoonpanoissa käytännössä nykyisenlainen tarkastava jäsen oli tarpeeton. Kokeilun loputtua on mahdollista analysoida kysymystä, kuinka suuri oikeusturvavyöty on saatu varsin paljon tuomarityötä sitovasta pikkutarkasta jutun aivan pieniin yksityiskohtiinkin menevästä tarkastustoiminnasta verrattuna mahdollisiin riskeihin siitä, että päätökseen mahdollisesti jää joitakin teknisluontoisia virheitä. Näitä virheitähän jää perinteellisessä työskentelytavassakin. Kyse on siitä, lisääntyivätkö ne. Käytännössä kokeilussa prosessinjohtosta vastaava ja samalla päätöksen kirjoittava tuomari vastasi siitä, että vaatimukset ja niiden perusteet on oikein johdettu ja esityksessä olevat tosiseikat vastaavat asiakirjoissa ja suullisesta käsittelyssä esitettyä selvitystä. Tämä järjestely ei tarkoittanut sitä etteivätkö muut jäsenet olisi edelleen tutkineet asiakirjoja ottaessaan kantaa jutun oikeus- ja näyttökysymyksiin. Kyse ei ollut siitäkään, etteikö esityksen puutteellisuuksia olisi voitu korjata. Kyse oli siitä, että ymmärrettiin hyvä päätös voitavan kirjoittaa monella eri tavalla ja ettei ole tarpeen tehdä muutoksia pelkästään sen vuoksi, että jostakusta tuntuu joku toinen vaihtoehto kirjoituksessa paremmalta. Lisäykseen ja korjauksiin tuli olla perusteltu päätöksen sisällön parantamiseen johtava syy. Perinteellisessä työskentelytavassa korjauksia saatetaan tehdä pelkästään senkin vuoksi, että tarkastava jäsen kokee sen tehtäväkseen. Kokeilussa toteutettu järjestely merkitsi myös sitä, että valmistelusta vastaava tuomari käytti tavanomaista enemmän aikaa jutun haltuunottovaiheessa tehtäviin välitoimiin tai sen harkitsemiseen, miten välitoimet oli kussakin jutussa perustelluina tehdä. Kokoonpanon jäsenet keskustelivat tarpeen vaatiessa jutun prosessi- ja asiakysymyksistä jo aikaisessa vaiheessa. Tämä merkitsi kollegiaalisuuden painottumista entistä aikaisempaan vaiheeseen ja tämä mahdollistaa myös aikaisen mahdollisuuden vaikuttaa prosessinjohtoon. Rutiinijutuissa tai tavanomaisissa jutuissa tällaisia keskusteluja ei tarvittu vaan tällaiset jutut saatiin hoidettua kokeilunmukaisessa järjestelmässä varsin tehokkaasti.

Suunnitelmassa on todettu, että nykyisenkaltaisesta tarkastustoiminnasta luopuminen edellyttää kokeiluun osallistuvilta tiettyjä henkisiä valmiuksia muuttaa toimintatapojaan. Kun kyse on lainkäyttötehtävästä, kokeilussa ei voi u määrittellä tai määrällillä sitä, millä intensiteetillä eri tuomarit haluavat kontrolloida toisten tuomareiden työtä. Kokeilun onnistumisen kannalta yksi keskeinen tavoite oli juuri lainkäyttökokoonpanon sisäisen työnjaon muuttaminen.³² Juuri tämä kokoonpano n sisäistä työnjakoa koskeva asia oli esillä koordinaattoreiden ja kaikkien kokeilukokoonpanojen välisessä neuvonpidossa 7.10.2004,³³ mikä osoittaa seikan tärkeyttä. Neuvonpidossa olivat esillä nimenomaan tarkastavan jäsenen puuttumisesta johtuneet odotukset, pelot ja muut kysymykset.

On oletettavissa, että kun kokeneet ja ammattitaitoiset tuomarit yksityiskohtaisemman ja sisällykkekkäämmän aineellisen prosessinjohton keinoin selvittävät asiaa ja kirjoittavat prosessia vastaavan päätösversion, tarve puuttua prosessista vastaavan tuomarin työhön on yleensäkin vähäinen. Päällekkäinen työ vähenee tai loppuu. Tällainen toimintatapa antaa

³² Ks. Suunnitelma s. 7.

³³ Neuvonpidosta on suunnitelman koordinaattori Pitkäranta tehnyt pöytäkirjan (7.10.2004).

merkitystä tuomarin persoonallisuudelle. Kokeilussa hyväksyttiin lähtökohta, että on monta mahdollista tapaa muotoilla hyvä ja korkeatasoinen päätös. Kokeilussa ymmärrettiin aineellisen prosessinjohton (asian selvittämisen) kiinteä yhteys päätöksen kirjoittamiseen. Työssä sai näkyä tekijänsä kädenjälki. Sitä ei pidetty lainkäyttötehtävissäkään haitallisena. Tällainen järjestelmä mahdollisti ja mahdollistaa yleensäkin tehokkaamman työskentelyn, mutta se edellyttää toimiakseen kokoonpanon lakimieshenkilökunnalta korkeaa ammattitaitoa juuri käsittelemissään asioissa/asiaryhmissä.

Tässä ei kiistetä sitä, että suunnitelman mukainen tuomarin tekemä asian selvittäminen, esittely ja "itsetarkastus" vie enemmän asian esittelevän tuomarin työresursseja kuin esittelijän työ perinteisessä järjestelmässä. Toisaalta se, että aineellisesta prosessinjohtosta vastaava tuomari kirjoittaa päätösesityksen, helpottaa esityksen kirjoittamista, koska esitys hahmottuu osana tuota prosessinjohtoa. Myös se, että toisen tuomarin tekemä entisenkaltainen tarkastustyö poistuu, merkitsee tuomarikunnan kokonaistyöresurssien säästöä ja oikeusturvan käytännön toteuttamisen kannalta resurssien parempaa kohdentamista.

Oikeuden istunnon luonne muuttuu tällaisen kehityksen myötä enemmän uudenlaista kollegiaalisuutta ilmentäväksi. Päätöksenteossa voidaan keskittyä jutun ratkaisun ja perustelujen kannalta keskeisiin oikeus- ja näyttökysymyksiin. Perinteellisissä mallissa, jossa tarkastavan jäsenen asema on keskeinen, on suurena vaarana, että tekninen tarkastustyö korostuu liikaa itse ratkaisutoiminnan kustannuksella.

Kokeilussa tavoiteltu lainkäyttökokoonpanon rakenne ja toimintatapa vaati tutkimaan, miten tuomioistuimen hallintohenkilökunnan työpanosta voitaisiin käyttää entistä suuremmassa määrin lainkäyttötyön tukena. Tätä varten kokeilussa oli mukana erikseen kokeilua varten palkattu osastosihteeri, jonka työtehtävät oli määritetty lainkäytön aputehtäviksi. Tehtävät olivat moninaisia ja osastosihteeri palveli kaikkia kokeilukokoonpanoja. Tämän ohella tuomioistuimen jaostoille sijoitetut osastosihteerit olivat edelleen käytettävissä muun muassa tekstinkäsittelijöinä myös kokeilujutuissa.

Kokeilun koordinaattoreiden ja jaostojen välillä tehdyissä sopimuksissa ja sopimusten tarkennuksissa käsiteltiin juuri edellä selostettuja tavoitteita ja keinoja niiden toteuttamiseksi sekä määriteltiin, mitkä jutut sisältyivät jaostoittain kokeiluun. Eri jaostoilla toimiville kokoonpanoille asetettiin näiden yleisten tavoitteiden toteuttamisen ohella erityistavoitteita. Kokeilussa siis otettiin huomioon se, että erilaisissa asioissa aineellinen julkisoikeudellinen normisto, sen takana olevat tosiasialliset konfliktirakenteet ja päätöksentekojärjestelmän rakenne (hallinnon ja muutoksenhakuvaiheen tasot) vaikuttavat siihen, miten oikeudenkäynti yksityiskohtiensa osalta on kulloinkin järjestettävä.³⁴ Tämän vuoksi tässä raportissa on päädytty tarkastelemaan eri jaostojen toimintaa osittain erikseen.

³⁴ Ks. Tarukannel-Reiman s. 503-504 ja 508 sekä Pitkäranta s. 59, jossa Pitkäranta toteaa "Prosessin taustana voidaan hallintolainkäytössäkin katsoa olevan todellisuuden tapahtumien johdosta syntynyt konfliktitilanne, vaikka se ilmeneekin tyytymättömyytenä tehtyyn viranomaisratkaisuun."

KOKEILUN TOTEUTUS

1. Kokeilun toteutus integroituna hallinto-oikeuden työympäristöön

1.1. Toteutuksen yleisperiaatteet

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on keskisuuri hallinto-oikeus, jonka henkilöstömäärä on yhteensä 50,5 henkilötyövuotta käsittäen ylituomarin lisäksi 19,5 tuomaria, 14 hallinto-oikeussihteeriä, 3 notaaria ja 13 kansliahenkilökuntaan kuuluvaa viranhaltijaa. Kokeilun toteuttamiseksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuden virkarakennetta muutettiin oikeusministeriön kanssa tehdyllä sopimuksella kokonaisen henkilöstömäärää muuttamatta siten, että kokeilun aikana ylituomarin lisäksi tuomareita oli 22,5, hallinto-oikeussihteereitä 11, notaareita 2 ja kansliahenkilökuntaa 14³⁵.

Kokeilu toteutettiin kaikilla neljällä jaostolla siten, että joka jaostolla toimi yksi kokeilukokoonpano³⁶. Kokeilu toteutettiin tavanomaisen hallintolainkäyttötyön rinnalla. Kokeilukokoonpanoihin nimettiin vakinaisia ja määräaikaisissa virkasuhteissa työskenteleviä tuomareita vapaaehtoisuuden pohjalta. Kokeilun toteuttamista varten nimitetyt kolme määräaikaista tuomaria valittiin sellaisista Hämeenlinnan hallinto-oikeuden esittelijöistä, joilla oli riittävä kokemus asianomaisesta asiaryhmästä ja joilla muutoinkin katsottiin olevan edellytykset suoriutua tehtävästä³⁷. Asiantuntijajäseniä ei sinänsä ole luettu osaksi kokeilua, vaikka kokeilussa on ratkaistu juttuja, joiden kokoonpanoon on kuulunut myös asiantuntijajäsen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on neljä jaostoa, jotka ovat erikoistuneet eri asiaryhmiin siten, että karkeasti pääasiaryhmiin jaoteltuna 1. jaosto käsittelee veroasioita, 2. ympäristö- ja rakennusasioita, 3. kunnallisasioita ja 4. sosiaaliasioita. Kokeiluun ryhdyttäessä pohdittiin eri vaihtoehtoja sen toteuttamiseksi hallinto-oikeuden sisällä. Tulosten seurannan kannalta olisi ollut yksinkertaisinta toteuttaa kokeilu ainoastaan yhdellä jaostolla. Yhden tiettyyn asiaryhmään keskittyneen tuomarikokoonpanon toiminnasta ei kuitenkaan olisi voitu saada riittävästi tietoa työskentelytavan eduista ja haitoista. Ei myöskään olisi ollut muuta toimintaa vaarantamatta mahdollista tehdä niin suuria henkilöstöjärjestelyjä, että yhdellä jaostolla olisi toiminut useampia kokoonpanoja käsitellen eri asiaryhmiä. Tämä olisi aiheuttanut ongelmia myös siinä suhteessa, että kokeilukokoonpanossa työskentely edellytti erittäin hyvää asiantuntemusta asianomaisessa asiaryhmässä. Näin ollen eri asioita käsittelevät kokeilukokoonpanot olisivat joka tapauksessa samassakin jaostossa toimivina työskennelleet toisistaan erillisinä. Näistä syistä päädyttiin siihen, että kullakin jaostolla toimii tavanomaisten kokoonpanojen rinnalla kokeilukokoonpano, vaikka tämäkin aiheutti ongelmia

³⁵ Virkarakenteen muutosta on selvitetty tarkemmin jäljempänä kohdassa 2. Kokeilusta aiheutuneet kustannukset.

³⁶ Kokeilun järjestäminen jaostojen sisällä on selvitetty jäljempänä tarkemmin.

³⁷ Kokeilun määräaikaisten tuomareiden hakukuulutuksessa lausuttiin normaalien pätevyysvaatimusten ohella muun muassa seuraavaa:

“...Lisäksi toiminta tuomaripainotteisen työskentelyjärjestelmän kokeilussa edellyttää tuloksellista kokeiluun sitoutumista sekä;

- kykyä itsenäisesti ottaa jutut haltuun ja johtaa prosessia sekä kirjoittaa päätösesityksiä tuomarina ilman nykyisenkaltaista tarkastusmenettelyä...”

henkilöstöjärjestelyissä. Jaostojen henkilöstörakenteesta johtuen kokeilukokoonpanot ovat olleet eri suuruisia. 1. ja 3. jaostolla valmistelusta vastaavia esitteleviä tuomareita on ollut kaksi, kun taas 2. ja 4. jaostolla kolme. Koska hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat eroavat lopulta esimerkiksi asian vaativan materiaalisen prosessin johdon määrän ja luonteen osalta toisistaan varsin paljon, on tarkoituksenmukaista tarkastella kokeilusta saatuja kokemuksia kunkin jaoston osalta erikseen.

Juttujen valikointi kokeilukokoonpanoihin suoritettiin pääosin sitä periaatetta noudattaen, että kokoonpanot ratkaisevat vaativimpia asioita. Tässä on lähdetty siitä muutoinkin kuin kokeilun kannalta tarkoituksenmukaisesta ajatuksesta, että hallinto-oikeuden juttujen jakaminen esittelijöiden ja tuomareiden valmisteltavaksi ja esiteltäväksi tulisi tapahtua nykyisestä esittelijä-rootelijaosta poiketen ns. "oikea juttu oikealle henkilölle" -periaatetta noudattaen eli koke-neimmille tuomareille ja esittelijöille jaettaisiin vaativimmat jutut. Myös kokeilukokoonpanojen muodostamisessa oli lähtökohtana se, että kaikkiin kokeilukokoonpanoihin kuului myös ns. seniorituomari/tuomareita, joilla on erittäin laaja asiantuntemus asianomaisissa asiaryhmissä.³⁸

Kokeilukokoonpanojen apuna asioiden valmistelussa sekä tietojen keräämisessä kokeiluraporttia varten toimi tavanomaisen kanslia-avun lisäksi kokeilua varten nimitetty osastosihteeriksi. Lisäksi hallinto-oikeuden informaattikko keräsi osin muun kansliahenkilökunnan apua käyttäen raportissa esitetyt tiedot ja laati esitetyt kuvalliset selvitykset. Jaostosihteerit hoitivat myös kokeilukokoonpanojen puhtaaksikirjoitustyöt ja myös muun kansliahenkilökunnan tuki oli kokeilukokoonpanojen käytettävissä.

Jaostojen sisällä kokeilukokoonpanot ja juttujen valikoitumisperiaatteet oli määritelty koordinaattoreiden ja jaostojen välillä tehdyillä erillisillä sopimuksiksi nimetyillä asiakirjoilla. Kokeilukokoonpanojen tuomarit pyrittiin irrottamaan tavanomaisten kokoonpanojen tarkastustehtävistä, mutta useimmat heistä joutuivat henkilöstövoimavarojen vähyydestä johtuen toimimaan kolmantena jäsenenä myös tavanomaisissa kokoonpanoissa sekä kokeilun alkuvaiheessa myös tarkastustehtävissä. Yhtä jaostoa lukuunottamatta jaostojen puheenjohtajat toimivat muiden töidensä ohessa myös jaostonsa kokeilukokoonpanon puheenjohtajatehtävissä. Ensimmäisen jaoston puheenjohtaja Veijo Tarukannel toimi lisäksi vielä kokeilun koordinaattorina samoin kuin toinen koordinaattori hallinto-oikeustuomari Ann-Mari Pitkäranta kokeilukokoonpanon jäsenenä.

Kokeilun organisointi, koordinaattorien tehtävät samoin kuin kokeilun seurantaan liittyvät neuvottelut ja kyselyihin vastaaminen ovat verottaneet kaikkien kokeilussa mukana olleiden työaika tilanteessa, jossa hallinto-oikeuden henkilöstömäärä suhteessa vireillä olevaan juttumäärään on muutoinkin niukka. Lisäksi kokeilun johdosta oli jouduttu tekemään henkilöstövaihdoksia jaostojen välillä sekä muutoinkin järjestelemään kokoonpanoja, jotta kokeilu voitiin toteuttaa vaarantamatta tavanomaisten kokoonpanojen ratkaisutoiminnan

³⁸ Hallinto-oikeuksissa ratkaistavien juttujen suuri määrä ja eri asiaryhmiin syntyvät ruuhkat edellyttävät, että henkilökuntaa joudutaan useinkin siirtämään heille ennestään substanssiltaan vieraisiin asiaryhmiin. Kokeilussa noudatettu työskentelytapa, jossa ei ole tarkastavaa jäsentä, edellytti kuitenkin, että kaikilla kokeilutuomareilla oli vankka kokemus ao. asiaryhmästä. Tämän lisäksi oikeusturva-aspektin kannalta päädyttiin vielä korostamaan ns. senior/junior-tuomari periaatetta eli jokaisessa kokeilukokoonpanossa oli ainakin yksi ao. asiaryhmässä erittäin kokenut tuomari, jolle oli tarpeen vaatiessa mahdollista valikoida valmisteltaviksi hankalimmat asiat.

sujuvuutta. Edelleen kaikkien kokeilukokoonpanojen tukena toimiva osastosihteeri joutui paneutumaan hänelle ennalta vieraisiin asiaryhmiin. Nämä kokeilun organisoinnista aiheutuneet lieveilmiöt ovat kokeilutilanteessa rasittaneet osaltaan koko hallinto-oikeuden toimintaa.

Yhdentoista kuukauden pituinen kokeiluaika 1.9.2004 - 31.7.2005, josta viimeinen kuukausi oli tuottamaton lomakuukausi, on kokeilun käyntiin saattamiseen, seurantaan, päättämiseen ja raportointiin liittyvine tehtävineen osoittautunut käytännössä varsin lyhyeksi. Siitä huolimatta, että kokeilun tuloksia arvioitaessa on edellä sanotut tekijät otettava huomioon, on kokeilusta kuitenkin pystytty saamaan paljonkin suuntaa antavaa tietoa kyseisen työskentelytavan eduista samoin kuin sen tavanomaiseen työympäristöön integroimisesta aiheutuneista haasteista. Kaiken kaikkiaan kokeilun järjestäminen on ollut hallinto-oikeuden yhteinen asia, jossa nekin, jotka eivät ole suoranaisesti toimineet kokeilukokoonpanoissa, ovat joutuneet sitoutumaan kokeilun tuomiin muutoksiin ja monin tavoin joustamaan yhteiseksi hyväksi.

1.2. Kokeilun toteutus jaostojen sisällä

1.2.1. Kokeilun toteuttaminen 1. jaostolla

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 1. jaostolla on kokeilun aikana toiminut 6,5 hallinto-oikeustuomaria (puolikas tarkoittaa osa-aikaeläkkeellä olevaa henkilöä) ja 3 esittelijää sekä 1 jaostosihteeri. Yksi tuomareista on toiminut siten, että hän on ollut yhteinen erään toisen jaoston kanssa, joten hänen työpanoksensa 1. jaostolla on ollut enintään puolet kokoaikaisen tuomarin panoksesta.

Hallinto-oikeuden 1. jaostossa kokeilutuomareiksi valittiin 1 hallinto-oikeustuomari ja yksi esittelijästä määräaikaiseksi hallinto-oikeustuomariksi valittu henkilö. Kokeilun aikana heillä ei ollut tarkastusvelvollisuuksia joidenkin muiden juttujen osalta eikä heitä käytetty myöskään kolmansina jäseninä kuin poikkeuksellisesti (mutta joka tapauksessa jaoston henkilöstöressurssien niukkuuden johdosta tätä jouduttiin tekemään jonkun verran). Lähes kaikissa kokeilujutuissa puheenjohtajana on toiminut jaoston pj., joka samalla on kokeilunkin ajan toiminut puheenjohtajana jaoston kaikissa muissakin kuin kokeiluun sisällytetyissä jutuissa sekä vielä tarkastavana jäsenenä jaoston kaikissa muissa kuin veroasioissa. Puheenjohtajan tarkastusvelvollisuuksia jouduttiin jaoston työtilanteen vuoksi lisäämään kokeilun toteutumisen takaamiseksi. Kokeilu on toteutettu siten, että kokeiluun sisällytetyt jutut on jaettu suoraan esitteleville kokeilutuomareille. He ovat heille jaetuissa asioissa huolehtineet asian selvittämisestä, päätösesityksen tekemisestä, jutun itsetarkastuksesta ja esittelystä. Perinteellistä tarkastustoimintaa kokeilukokoonpanon työskentelyyn ei ole sisällytetty. Puheenjohtajalle ei ole jaettu kokeilujuttuja valmisteltavaksi. Tämä on johtunut siitä, että jaoston henkilöstöressurssit eivät olisi kestäneet tällaista ratkaisua eivätkä myöskään sellaista järjestelyä, että kokeilukokoonpanoon olisi irrotettu jaostolta yksi tuomari mainittujen kahden tuomarin lisäksi. Jaostolla perinteellisissä kokoonpanoissa työskennelleiden tuomareiden työtaakka lisääntyi kokeilun vuoksi. Resurssikysymys on merkityksellinen arvioitaessa mahdollisuuksia tehdä hallinto-oikeuksissa päätöksentekojärjestelmää koskevia järjestelyjä.

Kokeilun mukainen vanhassa järjestelmässä sisään tulleiden juttujen haltuunotto ja avaaminen tarpeen mukaan prosessitoimia varten uudelleen jouduttiin alkamaan ennen kokeilun virallista käynnistymistä. Näin oli meneteltävä, jotta kokeilun käynnistymisvaiheessa oli juttuja

kokeilussa valmisteltavaksi, esiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Tämä ennakoiva työ aloitettiin jaostolla toukokuussa 2004.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 1. jaosto käsittelee lähes kaikki veroasiat tässä hallinto-oikeudessa. Veroasioita on vähäisessä määrin myös hallinto-oikeuden 4. jaostolla. 1. jaostolla on veroasioiden lisäksi käsiteltävänä muitakin asioita. Näistä hallinto-oikeuden sisäisistä järjestelyistä johtuen 1. jaostossa kokeilu keskitettiin veroasioihin.

Veroasioissa kokeilualueeksi sovittiin yksi tuomiopiirin maakunnista, Keski-Suomi. Tämä tarkoitti samalla sitä, että kokeilun piirissä oli (suurin) osa Sisä-Suomen veroviraston verotuksen oikaisulautakunnan 4. jaoston (Keski-Suomi) asioista. Kokeilu koski Keski-Suomen maakunnan tulo- ja varallisuusveroasioita sekä ennakkoperintää ja kiinteistöveroja. Kokeiluun tuli näin ollen valitun alueen verojuttujen kirjo laajasti, siis myös helpompia verojuttuja, mikä järjestely johtui tälle jaostolle sovituksista kokeilun erityistavoitteesta. Tämän jaoston toteuttamassa kokeilussa oli tarkoituksena erityisesti selvittää, lisääntyykö ratkaistujen asioiden lukumäärä perinteelliseen työtapaan verrattuna. Samaten oli tarkoitus saada tietoa siitä, onko verotusmenettelystä annetun lain 69 §:n mukaista prosessinjohtojärjestelmän osaa syytä muuttaa siten, että aineellinen prosessinjohto verovalituksen vireilletulosta lähtien olisi hallinto-oikeudella. Veroasioissa kokeilussakin merkittävää oli, että prosessi on rakennettu kaksiasianosaissuhteen varaan veroasiamiesjärjestelmällä.³⁹ Muutoin kokeilun tarkoituksena oli tällä jaostolla samat seikat kuin kokeilussa yleensäkin eli prosessinjohtoon ja päätösten ymmärrettävyyden (sekä luettavuuden) parantaminen sekä toiminnan tehokkuuden lisäämismahdollisuuksien selvittäminen.

Kokeilun piiriin sovittiin otettaviksi sekä vireillä olleet kokeilun alueen jutut että kokeilun aikana vireilletulevat tuon alueen jutut. asiat järjestettiin kokeilussa kaikki yhteen rooteliin. Kuitenkin molemmat esittelevät tuomarit ovat pyrkineet ottamaan haltuun/lukemaan kaikki kokeilurooteliin kuuluneet jutut. Jaostolla alettiin ratkaista kokeiluun sisällytetyjä juttuja lähtökohtaisesti ikäjärjestyksessä, jolloin molemmille kokeilutuomareille valikoitui vaativampia, mutta myös helpompia asioita. Ikäjärjestyksestä poikettiin mm. silloin, kun kyse oli palautus-/siirto yms. päätöksistä, jotka ratkaistiin nopeasti pois.

Ajateltaessa verojuttujen prosessin parantamista on otettava huomioon verotusmenettelystä annetun lain 66 ja 69 §:stä ilmenevä prosessia koskeva järjestely, jonka mukaan verovalitukset jätetään verovirastoon, jonka tulee varata parteille tarvittavat tilaisuudet vastineiden ja vastaselitysten antamiseen, minkä jälkeen vasta verovalitus vastineineen, vastaselityksineen ja veroviraston lausuntoineen sekä verotuksen perusteena olleine asiakirjoina toimitetaan hallinto-oikeudelle. Verovalitus ei siis tule vireille välittömästi hallinto-oikeudessa. Laissa verovirastolle on annettu toimivalta tehdä prosessinjohtoon liittyviä perustoimia. Näiden lainsäädännöllisten järjestelyjen vuoksi hallinto-oikeuden 1. jaoston kokeilukokoonpano päätti esittää Sisä-Suomen veroviraston 4. jaoston puheenjohtajalle työkokouksen pitämistä, jossa kokouksessa hallinto-oikeuden puolelta annetaan informaatiota kokeilusta ja sen tavoitteista sekä selostetaan mainittujen tuomareiden käsityksiä kokeilun aiheuttamista vaikutuksista prosessin johtoon hallinto-oikeuden näkökulmasta. Esitykseen suostuttiin ja työkokous pidettiin 29.9.2004. Kokoukseen osallistuivat mainitut tuomarit, oikaisulautakunnan puheenjohtaja, kaksi veroasiamiestä ja eräitä veroviraston virkamiehiä. Kokeilun päättymisvaiheessa 22.6.2005 järjestettiin palautteen saamisen tarkoituksessa järjestetty uusi työkokous, jota varten hallinto-oikeuden 1. jaoston kokeilukokoonpanon puolelta laadittiin oikaisulautakunnan puheenjohtajan ja veroasiamiesten vastattavaksi kyselylomake eräistä kokeiluun liittyvistä asioista ensi käden palautteen saamiseksi kokeilun tavoitteiden toteutumisesta. Kaikki kyselyn kohteet vastasivat

kyselyyn. Tällainen yhteydenpito oikaisulautakuntaan ja veroasiamiehiin katsottiin välttämättömäksi verovalitusprosessin erityispiirteiden vuoksi. Asiassa ei nähty puolueettomuuden vaarantumisen mahdollisuutta, kun käsiteltävät asiat määriteltiin kokeilun kannalta relevantteihin prosessikysymyksiin. Yhteydenpito oli mahdollista, koska kokeilun kohteena oli ainoastaan yksi oikaisulautakunta. Verovelvollispuolen osalta tällaista informaatiotilaisuutta ei katsottu voitavan järjestää, koska tällä puolella ei ole kiinteätä tahoja, jonka kanssa tällaisen kokeilun osalta voitaisiin työkokoustyypisesti työskennellä. Verovelvollisten käsityksiä koskevan vaikutustutkimuksen tekemiseen ei hallinto-oikeudessa ole resursseja eikä oikeusministeriö sellaisia antanut käytettäväksi kokeilua varten.

Kokeiluun osallistuneet jaoston työntekijät ovat sitä mieltä, että kokeiluntyyppistä työskentelyä olisi syytä jatkaa ja kehittää veroasioissa. Ongelmana nähdään kuitenkin henkilöstövoimavarojen rajallisuus, kun puhe on kokeilun mukaisen kokoonpanon käytöstä. Kokeilun mukaisessa työskentelyssä 1. jaostolla kokeilutuomarit vapautettiin työskentelystä perinteisinä tarkastavina jäseninä muissa kokoonpanoissa. Heillä oli sangen vähän kolmansia jäsenyyksiä muissa kokoonpanoissa. Eräänä mahdollisuutena on, että jaostolla voisi olla kokeiluntyyppinen kokoonpano ja perinteellistä työskentelyä mallissa, jossa jäsenet työskentelisivät määräjain molemmanlaisissa kokoonpanoissa. Tällaisen mahdollisuuden ehtona on henkilömäärältään riittävän suuri ja virkarakenteeltaan oikeanlainen jaoston kokoonpano.

1.2.2. Kokeilun toteuttaminen 2. jaostolla

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 2. jaostolla oli kokeilun aikana käytettävissään puheenjohtajan lisäksi 5-6 tuomaria ja 2-4 esittelijää (1-2 hallinto-oikeussihteerä ja 1 notaari) sekä yksi jaostosihteerä. Jaoston henkilöstössä on kokeilun aikana tapahtunut useita muutoksia, mutta kokeilukokoonpano oli koko ajan sama.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 2. jaostolla kokeilussa toimi 3 tuomaria ja jaoston puheenjohtaja puheenjohtajana. Kokeilutuomareista 1 oli esittelijä, joka oli määräaikaisessa tuomarin virassa. Kokeilukokoonpanot ja perinteellisessä mallissa toimivat kokoonpanot olivat kokeilun ajan jaostolla erillisiä. Jaoston puheenjohtaja joutui ottamaan itselleen lisää tarkastustehtäviä perinteellisissä kokoonpanoissa kokeilun toteuttamisen takaamiseksi jaoston reusurssivajeen vuoksi. Jaostolla olleiden tavanomaisessa työtavassa työskennelleiden tuomareiden työtaakan koettiin jaostolla kokeilun vuoksi lisääntyneen.

Tämä jaosto käsittelee hallinto-oikeudessa maankäyttö- ja rakennusasioita, muita ympäristöasioita ja eräitä muita asioita. Kokeiluun otettiin tässä jaostossa hallinto-oikeuden kaava- ja poikkeamisasiat. Kokeilussa olivat mukana kaikki ko. asiaryhmien jutut, siis sekä kaikki jo ennen kokeilua vireille tulleet että kaikki kokeilun aikana sen loppuun mennessä vireille tulleet jutut. Kokeilussa oli jonkin verran myös muita laajoja ja/tai vaikeita juttuja kuten esimerkiksi yksi saastuneen maaperän puhdistamista koskeva jätelain mukainen asia. Kokeiluasiat olivat 2. jaostolla tehdyn arvion mukaan laajempia, keskimäärin vaikeampia ja työllistävempiä kuin jaoston käsittelemät muut asiat. Kokeilussa ratkaistuihin asioihin sisältyi noin 40 huomattavan laajaa asia, joissa päätösesityksen laatiminen kesti esittelevältä tuomarilta vähintään viikon. Yksi näistä asioista oli erityisen laaja vaatien esittelevältä tuomarilta huomattavasti viikkoa pidemmän ajan. Muutoinkin tässä jaostossa kokeilussa olleista asioista on vaatinut esittelevältä tuomarilta melko pitkän, kuitenkin alla viikon pituisen työmäärän. Lisäksi ratkaistiin kokeilun ulkopuolinen laaja asia (20 dnroa), jossa oli mukana yksi kokeilutuomari ja joka asia vaati tältä tuomarilta yli viikon työmäärän.

Käytännössä tällä jaostolla ratkaistiin kokeilussa loppuun lähinnä sellaisia asioita, jotka olivat tulleet vireille ennen kokeilun alkamista ja siten myös niiden välitoimet oli tehty ennen kokeilun alkamista. Kyse oli siis asioista, jotka olivat tavallista laajempia, vaikeampia ja sotkuisempia. Jaoston kokeilukokoonpanon käsitys on, että jos jaostolla olisi voitu toimia kokeilussa niin, että olisi ratkaistu kokeilussa itse haltuunotettuja asioita, ratkaistujen asioiden määrä olisi ollut suurempi. Luonnollisesti näiden kokeilussa vastaanotettujen juttujen prosessinjohto on ollut aikaa vievää näissä asioissa.

Työnjako kokeilun sisällä toteutettiin siten, että osa ennen kokeilun alkua vireille tulleista asioista jaettiin kokeilutuomareiden kesken juttujen vaativuusasteen mukaisesti. Kokeilun aikana vireille tulleet asiat saapuivat vastaanottovuorossa olleelle kokeilutuomarille jutun vaikeusasteesta riippumatta.

Jaostossa on kokeilun aikana syntynyt käsitys, että kokeilua kannattaa kehittää. Kokonaan erilliset kokeilukokoonpano ja perinteinen kokoonpano ei ole 2. jaostolla vallitsevan käsityksen mukaa siellä olevien juttujen suhteen paras mahdollinen ratkaisu. Syynä on mm. se, että maankäyttö- ja rakennussektorin eri asiaryhmillä on liittymäkohtia toisiinsa. Vain tiettyjen asiaryhmien kanssa työskentely vaikeuttaa ajan mittaan kokonaiskäsityksen saamista jaoston käytännöstä.

1.2.3. Kokeilun toteuttaminen 3. jaostolla

3. jaostolla oli kokeilun aikana puheenjohtajan lisäksi 3,5 tuomaria (yksi tuomari oli 1.3.2005 saakka määräaikainen ja yksi tuomareista oli toisen jaoston kanssa yhteinen) ja 5 esittelijää (kaikki hallinto-oikeussihteereitä, kaksi määräaikaista) sekä 1 jaostosihteeri. Jaoston henkilökunnasta on kokeilun aikana vaihtunut yksi hallinto-oikeussihteeri. Muita henkilöstövaihdoksia ei ole ollut.

Kyseisellä jaostolla ei ole työskennellyt tuomareita, jotka olisivat saaneet tuomarinmääräyksen kokeilujärjestelyn johdosta. Toinen kokeilukokoonpanossa työskennelleistä tuomareista tosin oli kokeilun alkaessa määräaikaisessa virkasuhteessa, mutta hänet nimitettiin kokeilun aikana vakinaiseen tuomarin virkaan. Kokeilu oli jaostolla järjestetty siten, että kaksi tuomaria toimii kokeilukokoonpanossa asiain valmistelusta vastaavina ja esittelevinä tuomareina ja kokoonpanossa vaihtelivat puheenjohtajana jaoston puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja. Molemmat kokeilutuomarit toimivat lisäksi kolmantena jäsenenä yhden tavanomaisen kokoonpanon esittelijäviranhaltijan esittelemissä jutuissa. Lisäksi kokeilutuomarit toimivat lähinnä kokeilun alkuvaiheessa vielä jonkin verran tarkastustehtävissä. Kokeilun ulkopuolella esittelijäviranhaltijoiden esittelemien juttujen tarkastamisen ja muut jäsenyydet edellä sanottua lukuunottamatta hoidettiin jaoston puheenjohtajan sekä 1,5 tuomarin toimesta.

Kokeilusta johtuen jaoston puheenjohtajan tarkastustehtävät olivat lisääntyneet, mutta toisaalta puheenjohtajan tehtävät olivat jonkin verran vähentyneet, koska varapuheenjohtaja oli toiminut noin puolessa kokeilujutuista puheenjohtajana. Kokeilujärjestelyistä huolimatta kokeilun ulkopuolisten tuomareiden työmäärää ei oltu koettu kohtuuttomaksi. Myöskään tiedonkulussa kokeilukokoonpanon ja tavanomaisten kokoonpanojen välillä ei ollut erityisiä ongelmia, koska kokeilutuomarit toimivat kolmantena jäsenenä kokeilun ulkopuolisissa jutuissa ja kokeilukokoonpanon puheenjohtajat välittivät tietoa kokeilutuomareille. Näin ollen ratkaisukäytännön yhteneväisyyden seurannassa ei ollut tavanomaista enempää ongelmia.

1.2.4. Kokeilun toteuttaminen 4. jaostolla

4. jaostolla oli kokeilun kuluessa puheenjohtajan lisäksi 4 muuta tuomaria ja 3 esittelijää (2 hallinto-oikeussihteeriä ja 1 notaari) sekä 1 jaostosihteeri. Kokeilukokoonpanossa toimi 3 tuomaria, joista yksi toimi pääsääntöisesti myös kokeilukokoonpanon puheenjohtajana jaoston puheenjohtajan toimiessa kokeilukokoonpanon puheenjohtajana ainoastaan muutamassa asiassa. Kokeilun kuluessa yksi tavanomaisen kokoonpanon tuomareista vaihtui. Muita henkilöstövaihdoksia jaostolla ei kokeilun aikana ollut.

Kokeilusta johtuvien virkajärjestelyjen johdosta yksi hallinto-oikeussihteeri oli nimitetty määräaikaiseksi tuomariksi. Muut kaksi kokeilutuomaria olivat vakinaisissa virkasuhteissa. Kokeilun ulkopuolella olleet jaoston puheenjohtaja ja yksi tuomari huolehtivat kokeilun ajan kolmen esittelijän tekemien esitysten tarkastamisesta sekä toimivat puheenjohtajana ja kolmantena jäsenenä näissä jutuissa. Lisäksi kokeilukokoonpanon tuomarit toimivat kokeilun kestäessä koko ajan myös kolmantena jäsenenä kukin yhden tavanomaisen kokoonpanon esittelijäviranhaltijan esittelemissä jutuissa ja lisäksi satunnaisesti tarkastustehtävissä. Jutuissa, joissa on ollut suullinen käsittely, on työmäärien tasaamiseksi käytetty kolmansina jäsenenä vuorotellen kaikkien muiden jaostojen tuomareita.

Jaoston puheenjohtaja ei kokenut ratkaisukäytännön yhteneväisyyden seuraamisen osalta ongelmalliseksi sitä, ettei hän ollut toiminut muutamaa poikkeustapausta lukuunottamatta kokeilukokoonpanon puheenjohtajana. Koska joku kokeilutuomareista oli mukana myös kaikissa tavanomaisissa kokoonpanossa käsiteltävissä asioissa, tieto ratkaisukäytännöistä välittyi tätä kautta. Puheenjohtajalla oli kokeiluajana tarkastettavanaan 1,5 esittelijää. Hän ei kuitenkaan ollut kokenut tätä erityisen kuormittavaksi. Kyse ei ollut siitä, että työtä olisi kokeilun aikana ollut tavanomaista enemmän, vaan pikemminkin siitä, että se oli erilaista kuin puheenjohtajan työ aikaisemmin. Asianomaisen jaoston puheenjohtaja oli tosin ennen kokeiluakin toiminut paitsi puheenjohtajana kaikissa jaoston jutuissa niin myös tarkastavana jäsenenä.

2. Kokeilusta aiheutuneet kustannukset

Taloudellisesti kokeilu toteutettiin oikeusministeriön kanssa tehdyn sopimuksen nojalla siten, että kolme hallinto-oikeussihteerin T9-virkaa muutettiin kokeilun ajaksi hallinto-oikeustuomarin T11-viroiksi⁴⁰. Lisäksi perustettiin määräaikainen A18 palkkausluokan osastosihteerin virka. Kokeilun ajaksi jätettiin täyttämättä notaarin A19 palkkausluokan virka. Tämän lisäksi molemmille kokeilun koordinaattoreille maksettiin kokeilun ajan henkilökohtaista lisää 250 euroa kuukaudessa. Kun otetaan huomioon järjestelystä aiheutuneet lisäkulut ja toisaalta alempien virkojen täyttämättä jättämisestä aiheutuneet säästöt, järjestelystä on aiheutunut

kustannuksia kaiken kaikkiaan 28 295 euroa. Hallinto-oikeuden taloudellinen toimintatapa on mahdollistanut rahoituksen toteuttamisen hallinto-oikeudelle jo budjetoiduista varoista.⁴¹

3. Kokeilun seurantaan liittyvän tiedon kerääminen

Tässä raportissa kokeilusta saatuja tietoja on analysoitu 1) laadullisten, 2) määrällisten ja 3) työskentelytavasta saatuihin kokemuksiin perustuvien tietojen pohjalta⁴². Seuraavassa on selvitetty tietojen keräämisessä noudatetut keskeiset periaatteet:

3.1. Laadulliset tulokset

Selvää on, että tuomioistuimen jäsenet - kuten tässä tapauksessa kokeilun koordinaattorit - eivät voi objektiivisesti arvioida ratkaistujen juttujen laatua asian selvittämisen, asiakaspalvelun sen paremmin kuin ratkaisun ja sen perustelujen oikeellisuudenkaan osalta. Tältä osin päätösten arviointi olisi edellyttänyt joko ulkopuolisen tutkijan työtä tai laajamittaista tuomioistuimen asiakkaille tehtyä kyselytutkimusta. Näihin ei tässä yhteydessä ollut taloudellisia resursseja. Sisä-Suomen verovirastolta hankittiin kuitenkin palaute 1. jaoston veroasioita käsitelleen kokeilukokoonpanon toiminnasta.⁴³ Mikäli tutkimuksia kuitenkin myöhemmin halutaan tehdä, on kaikkien kokeilussa ratkaistujen juttujen välitoimilomakkeet mahdollisine lisäkommentteineen sekä päätöspöytäkirjoineen tutkijoiden käytettävissä tallennettuina erillisiin kansioihin jaostoittain ja asiaryhmittäin.

Kokeilun koordinaattorit ovat päätyneet korostamaan laadullisessa tarkastelussa materiaalisen prosessin johdon toteuttamiseen liittyviä havaintoja. Tästä lähtökohdasta on määrällisesti selvitetty monessako kokeilussa ratkaistussa jutussa on prosessia ohjattu yksilöidyin kysymyksin tai ainakin pyytämällä saatavissa olevia asiakirjatietoja ja toisaalta monessako jutussa välitoimet on voitu hoitaa puhtaasti valmiita välitoimipohjia käyttäen ja onko menettelyssä havaittavissa eri asiaryhmiin liittyviä eroja. Lisäksi on selvitetty esimerkkitapausten valossa erityisesti ensin mainittuun ryhmään kuuluneiden juttujen osalta sitä, miten materiaalinen prosessinjohto on nähtävissä itse ratkaisussa ja sen perusteluissa. Laadullisia tuloksia selvitetään raportin luvussa III.

3.2. Määrälliset tulokset

Kokeilussa ratkaistut jutut on kirjattu asianhallintaan numeromerkinnällä 9 ja asiasanalla tuomarikokeilu, jolloin ne pystytään erottamaan muista jutuista. Kerätessä tarvittavia tietoja tätä raporttia varten havaittiin ongelmia siinä, että asianhallintaan ei ole aina kirjautunut kaikki kokeilutuomareiden kolmantena jäsenenä tekemät työpanokset tilanteessa, jossa joku tavanomaisen kokoonpanon jäsenistä on toiminut kahdessa eri roolissa (yleensä puheenjohtajana ja tarkastavana jäsenenä). Näitä tietoja on jouduttu raporttia varten jälkikäteen korjaamaan manuaalisesti. Kokeilukokoonpanon toinen jäsen tai kolmen kokoonpanossa jompikumpi muu jäsen kuin esittelevä tuomari on kirjattu asianhallintaan tarkastavaksi jäseneksi⁴⁴. Raportoinnissa on kuitenkin päädytty siihen, että sekä esittelijän että tarkastavan jäsenen tehtävät on pisteytettävä asian esitelleelle tuomarille ja muille jäsenille vastaavasti kolmannen jäsenen ja puheenjohtajan tehtävät. Tämä menettely kuvaa parhaiten tehdyn tosiasiallisen työn luonnetta. Kokeilun määrällistä tuottavuutta arvioitaessa on myös havaittu tehtävien vertailukelpoisuuteen liittyviä ongelmia. Kokeilutuomarin esittelemien juttujen määrää ei voi verrata tavanomaisten kokoonpanojen esittelijöiden suorituksiin, koska ensin mainitut sisältävät tosiasiallisesti sekä esittelijän että tarkastavan jäsenen työn. Lisäksi tuottavuutta arvioitaessa on otettava huomioon esittelevien tuomareiden kolmansien jäsenten

tehtävät samoin kuin erityisesti kokeilun alkuvaiheessa tehdyt tavanomaisten kokoonpanojen tarkastustehtävät. Omat ongelmansa aiheuttaa vielä kokeilukokoonpanoissa ja tavanomaisissa kokoonpanoissa ratkaistujen juttujen laadulliseen vertailuun liittyvät ongelmat. Raporttia laadittaessa on tarkoituksenmukaisimpana pidetty sitä lähtökohtaa, että määrällistä tulosta tarkastellaan paitsi puhtaasti kokeilussa ratkaistujen juttujen määrän perusteella niin erityisesti ns. työpanosmallin pohjalta. Työpanosmallissa on lähdetty siitä, että tuottavuus lasketaan kokeilun aikana eri työrooleissa - esittelevä tuomari, tarkastava jäsen, kolmas jäsen, puheenjohtaja - aikaansaatuisten suoritteiden perusteella. Tässä tarkastelussa kokeilukokoonpanon esittelevä tuomari on siten saanut sekä esittelijän että tarkastavan jäsenen työpanospisteen. Laskentatavan avulla tuottavuutta on mahdollista vertailla vastaavana aikana tavanomaisissa kokoonpanoissa tehtyihin työsuorituksiin. Koska kokeilukokoonpanot eivät ole millään jaostolla ratkaisseet helpoimpia rutiinijuttuja, niin tältä osin on vielä jouduttu tekemään korjauslaskelmia, joiden avulla on pyritty ainakin osin eliminoimaan juttujen laadullisen pisteytyksen puuttumisesta⁴⁵ johtuvat ongelmat määrällisiä tuloksia tarkasteltaessa. Selvää on, ettei kokeilukokoonpanojen esittelevien tuomareiden esittelytyön tuottavuus ole työn monipuolisempi luonne ja juttujen laatu huomioon ottaen verrannollinen tavanomaisen kokoonpanon esittelijän esittelemien juttujen määriin, vaikka näinkin verrattaessa useat kokeilutuomarit ovat saavuttaneet varsin merkittävän määrällisen tuloksen. Määrälliset tulokset selvitetään raportin luvussa IV.

3.3. Kokemuksiin perustuva tieto

Jo ennen kokeilun aloittamista hallinto-oikeuden esittelijöiden valmiutta vaativimpiin työtehtäviin kartoitettiin esittelijöille tehdyllä kyselytutkimuksella, johon vastasi yhteensä 16 esittelijää. Näistä viisi oli toiminut hallintolainkäyttötehtävissä yli 10 vuotta, kaksi 5 - 10 vuotta ja yhdeksän alle 5 vuotta. Useimmissa vastauslomakkeissa oli esittelijän työpanoksen merkitystä kuvattu laadukkaana ja mahdollisimman nopean oikeusturvan antamisena ja tehtävä oli koettu merkittäväksi. Lähes kaikista vastauksissa kuvastui kuitenkin myös huoli oman uran etenemisestä määräaikaisten virkasuhteiden, kaavaillun tuomarikoulutuksen sekä virkarakenteiden kehittämiseen liittyvien uhkien ristipaineessa. Esittelijöistä 2 oli joutunut valmistelemaan ja käsittelemään kokemukseensa ja osaamiseensa nähden liian vaativia asioita usein, 6 toisinaan ja 8 harvoin. Liian helppoja juttuja oli joutunut käsittelemään 4 esittelijää toisinaan, 8 harvoin ja 4 ei koskaan. Nämä vastaukset osoittavat, että aina "oikea juttu oikealle henkilölle" -tavoite ei ollut onnistunut.

Yhdeksässä vastauksessa oli tuotu esille se, että hallinto-oikeuden tarkoituksenmukainen sekä entistä oikeudenmukaisempi ja tuottavampi työnjako edellyttäisi luopumista nykyisestä pääosin esittelijäviranhaltijoiden työhön painottuvasta esittelymenettelystä ja vaativimpien juttujen jakamista tuomareiden valmisteltavaksi ja esiteltäväksi. Lisäksi kansliahenkilökunnalta toivottiin nykyistä enemmän apua juttujen valmistelutyössä. Toisaalta myös perinteisen tarkastavan jäsenen roolin tärkeys nähtiin olennaisena ja merkittävänä lähes jokaisessa vastauksessa. Esittelijöiden vastaukset kuvastivat sitä tosiasiallista tilannetta, josta kokeilussakin on lähdetty liikkeelle, että hallinto-oikeudessa tarvitaan jatkossakin esittelijäviranhaltijoita samoin kuin perinteisiä tarkastavia jäseniä, mutta vanhamuotoisen menettelyn rinnalla voidaan ennakkoluulottomasti kokeilla tuomareiden työpanoksen kohdentamista nykyistä enemmän niin sanottuun suorittavaan työhön. Kokeilun aloittamiseen oli siten esittelijäkunnassakin suhtauduttu myönteisesti, vaikka se on erityisesti määräaikaisten esittelijöiden kohdalla voinut aiheuttaa myös pelkoa esittelijävirkojen vähentämisestä tulevaisuudessa.

Tuomareiden näkemystä kokeilun toteuttamisesta selvitetiin yhteisessä seminaaritulaisuudessa. Kokeilun aloittamiselle oli johtoryhmän vankka tuki ja sen lisäksi riittävä määrä tuomareita olivat halukkaita osallistumaan kokeiluun Asiasta käydyissä keskusteluissa kävi kuitenkin ilmi, että perinteisen tarkastavan jäsenen poistamien kokeilukokoonpanosta aiheutti myös epäilyksiä ja virheiden pelkoa. Tätä kysymystä selvitetiin vielä ennen kokeilun alkua kokeiluun osallistuvien tuomareiden kesken käydyssä yhteisessä keskustelutulaisuudessa. Edelleen kokeilutuomareiden käsityksiä kokeilutyöskentelystä selvitetiin kokeilun jatkuttua neljän kuukauden ajan ja sen jälkeen aivan kokeilun loppuvaiheessa tehdyn kyselytutkimuksen avulla. Kyselytutkimuksesta saatuja tuloksia on selvitetty raportin luvussa V.

Raportin laatimisen perusteena olevat kyselytutkimuksiin, tilastoihin, muistioihin ynnä muihin asiakirjoihin perustuvat tiedot on kerätty ja talletettu Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen.⁴⁶

4. Toimistohenkilökunnan tuki

Jo ennen kokeilun aloittamista hallinto-oikeudessa oli käyty pitkään keskustelua siitä, että erityisesti esittelijät tekevät paljon sellaista asian valmisteluun liittyvää työtä, jossa olisi mahdollista käyttää kansliahenkilökunnan apua. Tällaista työtä on ainakin lisäselvitysten hankkimiseen liittyvät yhteydenotot asiakkaisiin ja viranomaisiin, muun asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset, kuten esimerkiksi karttojen ja muiden viranomaisrekistereistä saatavien tietojen hankkiminen samoin kuin myös kirjallisuuden ja muun lähdemateriaalin hankinta. Kansliahenkilökunta voisi avustaa myös esimerkiksi päätösten kertoelmien kirjoittamisessa.

Ennen kokeilun aloittamista tehtiin kyselytutkimus toimistotehtävissä olevalle kansliahenkilökunnalle, jossa kartoitettiin heidän näkemyksiään omasta työstään. Tähän kyselyyn vastasi seitsemän henkilöä. Suurimmasta osasta vastauksista ilmeni, että kansliahenkilökunta näkee työnsä merkityksen arvokkaana osana hallintolainkäyttöä. Kaikki vastanneet ilmoittivat joutuneensa tekemään kokemukseensa ja osaamiseensa nähden liian vaativia tehtäviä ainoastaan harvoin. Niin ikään kahta lukuunottamatta vastanneet ilmoittivat työskentelevänsä mieluiten itsenäisesti väljästi asetetun tehtävänannon pohjalta, mikä kuvastaa sitä, että kansliahenkilökunnalla on valmiuksia lainkäytön välittömään tukemiseen liittyviin tehtäviin, jotka edellyttävät pitkälti kykyä itsenäiseen työskentelyyn. Kaikki vastanneet kokivat myös tuomaripainotteisen työskentelytavan, johon sisältyisi aikaisempaa enemmän kansliahenkilökunnan tukea, pääosin haastavana ja mielenkiintoisena mahdollisuutena. Joitakin pelkoja ilmeni kuitenkin siitä, että vaativia töitä siirretään palkkaukseen nähden liikaa kansliahenkilökunnalle. Lisäksi joissakin vastauksissa muistutettiin, ettei päätöksenteko ole kansliahenkilökunnan, vaan tuomareiden tehtävä.

Kuten edellä on jo todettu, kokeilukokoonpanojen tukena toimi tavanomaisen kansliahenkilökunnan lisäksi yksi osastosihteeri. Tehtävään nimitetty osastosihteeri oli aikaisemmin toiminut pääasiassa ympäristöasioita käsitelleen 2. jaoston jaostosihteerinä ja muilla kolmella jaostolla käsiteltävät asiaryhmät olivat hänelle vieraita. Osastosihteeri hoiti vireilletulolomakkeiden lähettämisen asiakkaille sekä välitoimien kirjoittamisen ja suullisten käsittelyiden sekä katselmusten järjestelytehtäviä. Osastosihteeri toimi myös asian valmistelusta vastaavan tuomarin toimiessa suullisessa käsittelyssä puheenjohtajana

memoriaalipöytäkirjan pitäjänä. Edelleen hän keräsi ja arkistoi jaostoittain ja asiaryhmittäin kaikista kokeilukokoonpanoissa käsitellyistä jutuista ns. tietopaketin tämän raportin laatimista varten. Osastosihteeri koki tehtävät mielenkiintoisiksi ja vaihteleviksi ja hän pystyi kiireestä huolimatta hoitamaan tehtävänsä hyvin. Paitsi työmäärä, niin myös avustettavien tuomareiden suuri määrä ja se seikka, että osastosihteeri työskenteli käytännössä fyysisesti kaukana useimmista kokeilukokoonpanoista aiheutti sen, ettei kokeilussa ollut mahdollista luoda varsinaista sihteerin ja tuomareiden välistä tiimityöskentelyä. Kokeilutuomarit hoitivat edelleen selvitystehtäviä, jotka olisi voitu siirtää kansliahenkilökunnan tehtäväksi, mutta se ei ollut näissä oloissa tarkoituksenmukaista eikä aikaa säästävää. Myöskään koordinaattoreille ei kokeilun lyhydestä johtuen jäänyt aikaa kyseisen tiimityön kehittämiseen. Tältä osin kokeilu ei onnistunut kaikilta osin toivotulla tavalla, mutta kehitystyötä on tarkoitus jatkaa kokeilun päätyttyä.

5. Kokeiluprojektista tiedottaminen kokeilun kestäessä

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden esitys oikeusministeriölle tuomaripainotteisen työskentelyjärjestelmän kokeilemiseksi oli toimitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle saman aikaisesti kuin oikeusministeriöllekin. Niin korkeimman hallinto-oikeuden kuin oikeusministeriönkin hyväksytyä hankkeen aloittamisen, esitys toimitettiin myös kaikille muille hallinto-oikeuksille. Aihetta on Veijo Tarukanteleen alustuksen pohjalta käsitelty myös hallinto-oikeuksien ylituomareiden ja hallintopäälliköiden neuvottelupäivillä Hämeenlinnassa lokakuussa 2004. Lisäksi veroasioita käsittelevä 1. jaoston kokeilukokoonpano on puheenjohtajansa Veijo Tarukanteleen johdolla vierailut kokeilun aikana kahdesti Sisä-Suomen veroviraston Jyväskylän toimipisteessä. Ann-Mari Pitkäranta puolestaan on Turun hallinto-oikeuden ylituomarin pyynnöstä helmikuussa 2005 pitänyt siihen asti saaduista kokemuksista esityksen Turun hallinto-oikeuden henkilökunnan koulutustilaisuudessa.

Hankkeesta laadittiin myös lehdistötiedote. Kokeilun aloittaminen on uutisoitu syksyllä 2004 ainakin OHOI-lehdessä, Hämeen Sanomissa ja Etelä-Suomen Sanomissa sekä Hämeen TV-uutisissa.

III KOKEILUN LAADULLISET TULOKSET

Koska hallinto-oikeus on muutoksenhakuaste, jossa asioiden käsittely on pääsääntöisesti kirjallista, hallinto-oikeuslain 18 §:n mukaista asioiden ratkaisemista esittelystä on sinänsä pidettävä tarkoituksenmukaisena. Se, että hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnassa on hallintoriita-asioita ja eräitä alistusasioita lukuunottamatta kyse muutoksenhausta viranomaisen päätökseen, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että valituksenalaisen päätöksen oikeellisuutta voitaisiin arvioida yksinomaan päätöksen perusteena olleiden asiakirjojen pohjalta, jolloin kuulemismenettely voitaisiin suorittaa ns. peruslomakkeita käyttäen periaatteessa vaikkapa kansliahenkilökunnan toimesta. Tältä osin tilanteen voidaan arvioida olevan erilainen kuin esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistessa hallinto-oikeuksien päätöksistä tehtyjä valituksia, jolloin ratkaisun perusteena olevat tosiseikat pitäisi jo olla hyvin selvitetty ja tarvittavat selvitykset ainakin pääsääntöisesti saatavissa hallinto-oikeuden asiakirjavihkosta. Näin ollen on tässäkin yhteydessä vielä korostettava, että hallinto-oikeudessa suoritettussa kokeilussa materiaalsen prosessin johdon osalta saadut tulokset ovat arvioitavissa ainoastaan hallinto-oikeusympäristössä.

Hallinto-oikeudessakin on lukuisia erilaisia jutturyhmiä ja jo kokeilua aloitettaessa oli tiedossa, että prosessin toimittaminen kokeilun tavoitteiden mukaisesti ei ole tarpeen kuin osassa juttuja. Yksi kokeilun tavoitteista olikin se, että kartoitetaan, minkälaisissa asioissa prosessin ohjaus ylipäänsä on tarpeellista ja sitä kautta myös sitä, minkä tyyppiset jutut soveltuvat paremmin tuomarin ja mitkä esittelijäviranhaltijoiden valmisteltaviksi.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa jaostot ovat erikoistuneita eri asiaryhmiin. Koska kokeilu on toteutettu kaikilla jaostoilla, tässä yhteydessä materiaalsen prosessin johdon kehittämisestä saatuja havaintoja on arvioitu kunkin erilaisia asioita käsitelleen jaoston osalta erikseen. Jaostokohtaisten havaintojen pohjaksi kaikki kokeilukokoonpanoissa ratkaistut jutut on käyty läpi ja jaettu jaostoittain prosessin johdon intensiteetin perusteella kolmeen ryhmään:

- 1) jutut, joissa täydennys- lausunto- tai selityspyynnöissä on tehty yksilöityjä prosessia ohjaavia kysymyksiä
- 2) jutut, joissa em. välitoimiasiakirjoissa on pyydetty yksilöityjä asiakirjaselvityksiä, mutta varsinaisia prosessia ohjaavia yksilöityjä kysymyksiä ei ole tehty
- 3) jutut, joissa välitoimet on suoritettu ns. peruslomakkeilla

Jäljempänä esitetyissä jaostokohtaisissa tilastokaavioissa kohdan 1) jutut on merkitty punaisella, 2) keltaisella ja 3) vihreällä.

Lisäksi on tutkittu valmistelusta vastaavien tuomareiden merkintöjen perusteella myös sitä, monessako jutussa viranomaisiin/asianosaisiin on ollut vapaamuotoisempia yhteydenottoja lähinnä puhelimitse/sähköpostitse. Tältä osin saadut tiedot eivät välttämättä ole totuudenmukaisia, koska osa yhteydenotoista on kiireisessä työtilanteessa jäänyt dokumentoimatta ja tuomareilla on ollut osin eri käsitys siitä, minkä tyyppiset yhteydenotot on katsottu tarpeelliseksi dokumentoida. Eri jaostojen kokeilukokoonpanojen laadullisten tulosten selvittäminen on jaettu koordinaattorien kesken siten, että Tarukannel on laatinut 1. ja 2. jaoston osuuden ja Pitkäranta 3. ja 4. jaoston.

1. 1. JAOSTO

1.1. Juttujen valikoiminen kokeiluun ja toimintatapojen kokemuksia

Hallinto-oikeuden 1. jaostossa kokeiluun päätettiin ottaa yhden maakunnan tulo- ja varallisuusveroasiat (sis. ennakkoperintä ja kiinteistövero), jolloin kokeilujutut sisälsivät tällaisen rootelin kaikenlaiset asiat. Täten jutuissa oli helppoja, vaikeita ja siltä väliltä. Vaikeus saattoi johtua oikeudellisista ongelmista, jutun tosiasiapuolen probleemeista taikka asian yleisestä sekavuudesta. Jutun helppoutta tai vaikeutta on tässä lähestytty ammattimaisen tuomarin näkökulmasta. Juttu voi olla verovelvolliselle vaikea, vaikka se ei sitä ole ratkaisevalle tuomarille. Näin ollen jutun oikeusturvaan liittyvä, taloudellinen tai yleinen merkitys asiakkaan näkökulmasta voi olla toisenlainen kuin ammattituomarin katsannossa. Tämä on merkittävä asia arvioitaessa esim. sitä, minkälaisissa kokoonpanoissa oikeusturvaa, joka on asiakkaan näkökulmasta keskeistä ja tärkeää muutoksenhaussa, annetaan.

Kokeilun suunnitelmasta ilmenee perusteltu käsitys tavoiteltavasta hallinto-oikeusprosessista. Verojutut ovat erityisen sopivia käsiteltäväksi tämän prosessikäsitelmän mukaisen prosessin varassa. Ainoa ongelma on verotusmenettelyä koskevan lain 69 §:n mukainen prosessinjohtosysteemin ensi vaihe: verovirasto huolehtii valituksen vastaanotosta sekä vastineiden, vastaselitysten ja veroviraston lausuntojen hankkimisesta. Muutoin verojuttu sopii hallinto-oikeuden prosessinjohtovastuuta, aineellisen prosessinjohtoon merkitystä ja prosessin päämäärätietoisuutta ja tehokkuutta korostavaan prosessiin eli tämän kokeilun taustalla olevan prosessikäsitelmän kehikseen. Verosta on säädettävä lailla ja lähtökohtana on veron perusteiden tarkka määrittely laissa. Verojutuissa ei ole useimmiten kysymys hallintoviranomaisen harkintavaltaa koskevista kysymyksistä, vaan juttu on ratkaistava lain ja tosiasioiden pohjalta välittömästi. Joka tapauksessa harkintakysymykset eivät ole samanlaisia kuin useimmiten ns. yleishallinto-oikeusasioissa. Veroasioissa lailla järjestetty hallinto-oikeudellinen oikeussuhde sellaisenaan on korostunut lähtökohta eikä niinkään esimerkiksi hallintoviranomaisen toimivalta tai hallintopäätös sellaisenaan. Prosessi onkin järjestetty tietoisesti kaksiasianosaissuhteen varaan. Tämä on luonnollinen järjestely myös tilanteessa, jossa verotusta toimittavan hallinnon ja veronsaajien oikeudellinen suhdeverkosto on sellainen kuin se verotuksessa on. Verovalitusasioissa puhutaankin verovelvollisesta ja veronsaajista, joita edustavat erityisesti veroasiamiehet. Veroasioissa puhe hallintoalalaisista tai vastaavat puheet ovat olleet vieraita. Verovalitusasioissa on pitkät valitusajat, mutta samalla käsiteltävä oikeussuhde on sellainen, että muutoksenhakuelinten ratkaisut saavat pääsääntöisesti verovuosi-kohtaisen oikeusvoiman, millä on vaikutusta prosessin oikeudellisten ja tosiasioita koskevien rajojen määrittämiseen.

Kokeilun tuloksien arviointiin vaikuttaa verovalituksissa se, että valitukset jätetään verotoimistoon, joka myös toimittaa ensi asteessa asiakirjojen liittäminen, vastineiden, vastaselityksen ja veroviraston lausunnon hankkimisen. Vasta noiden tointen jälkeen valitus toimitetaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudessa jutun haltuunotto ja omat mahdolliset prosessitoimet voidaan aloittaa vasta sen jälkeen, kun hallintoviranomainen on toimittanut prosessin ensi kierroksen. Tämä laissa säädetty järjestely vaikutti 1. jaostolla kokeilussa verovalituksen haltuunoton ja prosessinjohtoon toteuttamiseen. Jutut jouduttiin avaamaan tässä mielessä uudestaan. Osa kokeilujutuista tuli kuitenkin 1. jaostolle 29.9.2004 veroviraston virkamiesten kanssa pidetyssä kokouksessa kokeilukokoonpanon antaman informaation perusteella verovirastosta tai veroasiamiehiltä suoraan hallinto-oikeudelle prosessitointen harkitsemista varten ja osa valituksista tuli verovelvollisilta suoraan hallinto-oikeuteen (osin säännönmukaisia valituksia osin perustevalituksia). Näissä suoraan hallinto-oikeuteen

tulleissa jutuissa haltuunotto ja tarpeelliset prosessitoimet voitiin harkita ja tehdä tuomioistuimessa jutun ratkaisijoiden toimina välittömästi jutun saavuttua.

Juttujen ottaminen kokeiluun jouduttiin jaostolla aloittamaan jo toukokuussa 2004, jotta kokeilukokoonpanon päätöstuotanto pääsisi asianmukaisesti vauhtiin heti kokeilun alettua 1.9.2004. Täten kokeilun piirissä olleista jutuista varsinkin kokeilun alkupäässä ratkaistuissa jutuissa on runsaasti sellaisia, jotka eivät olleet saapuneet hallinto-oikeuteen (verotoimistosta tai suoraan) kokeiluaikana vaan ne olivat tulleet asianomaisten esittelijöiden rooteleihin. Kokeilun aikana ja varsinkin kokeilun loppupäässä kokeilussa haltuunotetuista ja aineellisen prosessinjohton kohteena olleista jutuista sitä suurempi osa jäi kokeiluaikana ratkaisematta, mitä lähempänä kokeilun loppua juttu saapui hallinto-oikeuteen. Näin ollen iso osa kokeilussa suoritetuista prosessitoimista jäi juttuihin, jotka tulevat ratkaistavaksi kokeilun loppumisen 31.7.2005 jälkeen. Tässä 1. jaoston kokeilua koskevassa tarkastelussa ovat esillä vain ne jutut juttuihin liittyneine toimineen ja päätöksineen, jotka ratkaistiin kokeilun loppuun mennessä kokeilukokoonpanossa.

1. jaoston kokeilussa päätettiin, ettei verovalitusten vireilletulo- ja kierrätysjärjestelmän erityispiirteistä johtuen ollut järkevää hallinto-oikeudesta lähettää verovelvollisvalittajalle jutun vihdoinkin ehkä pitkäkökin ajan jälkeen saapuessa hallinto-oikeuden kirjaamoon enää vireilletuloilmoitusta erilaisine tietoineen. Valittajan näkökulmasta tällainen ajankohta näyttäyty myöhäiseltä ja jopa erikoiselta.

Sangen tavanomaisen juttukokonaisuuden määrittäminen kokeilun kohteeksi oli perusteltu jaoston kokeilua varten määritetyn erityistavoitteiston vuoksi. Kokeilurootelin jutturakenne ei poikennut jaoston normaalista verovalitusten rootelista. Tällaisella jutturakenteella oli mahdollista saada tietoa ainakin seuraavista asioista:

- miten jutun välitön ja yksityiskohtainen haltuunotto välittömästi jutun saavuttua voidaan järjestää ja miten tämä toiminta on järjestettävä kokoonpanossa, josta on poistettu perinteellinen tarkastava jäsen
- miten kokoonpanon tuomareiden keskinäinen vuorovaikutus jutun prosessinjohtossa ja päätöksenteossa on järjestettävissä
- kuinka suuressa määrin verovalituksissa oli aihetta yksityiskohtaiseen tai tarkentavaan prosessinjohtoon
- onko kokeilun mukainen työskentely (jutun haltuunotto, aineellinen prosessinjohto, jäsenten yhteistyö, päätöksen kirjoittaminen, perinteinen erillisen esittelijän ja tarkastajan työ pois) tehokkaampaa kuin perinteinen työskentely
- saadaanko päätösten perustelut kirjoitettua aikaisempaa paremmin järjestetyn jutun haltuunoton ja aineellisen prosessinjohton keinoin paremmiksi (selkeämmiksi ja ymmärrettävämmiksi)
- aiheuttaako kokeilunmukainen työskentelytapa ns. teknisiä virheitä (kirjoitus- ja laskuvirheitä) päätöksiin
- onko asianmukaista siirtää verovalituksissa prosessinjohto välittömästi hallinto-oikeudelle, mikä edellyttää verotusmenettelystä annetun lain muuttamista (66 ja 69 §)

- miltä suullisten käsittelyiden tarve verovalituksissa näyttää (pyynnöt, tarve aineellisen prosessin johdon näkökulmasta, mahdollisuudet kirjallisessa menettelyssä selvittää tosiasiat niin, ettei suullista käsittelyä asian selvittämisen tarkoituksessa tarvita)

Kokeilussa kaikki sen piiriin tulleet jutut ohjattiin yhteen rooteliin. Molemmat esittelevät tuomarit pyrkivät käytännössä ottamaan haltuun ja lukemaan kaikki kokeilun piiriin tulleet jutut. Jo tässä vaiheessa keskusteltiin puheenjohtajan kanssa aina silloin, kun siihen oli tarvetta erityisesti jutun prosessuaalisesta puolesta. Tässä haltuunottovaiheessa päätettiin jo suorittaa tarvittavia prosessuaalisia väli-toimia. Kokeilussa pyrittiin työtapaan, jossa jokainen verovalitus otettiin heti jutun saavuttua hallinto-oikeuteen tehokkaasti haltuun. Työskentelytapa oli ennakkokeskusteleva. Silti jutun työstämistä vastuu oli aina jommallakummalla työparin tuomareista. Esittelevien tuomareiden kokemuksen nojalla isommat yli viikon työpanoksen vaatineet jutut voitiin hoitaa tällä järjestelmällä niin, että niiden tekijöitä oli rootelissa kokeilussa yhden sijasta kaksi, jolloin esittelijän yksin ei tarvinnut perata jokaista rootelin suuritöisempää juttua. Tämä toi tehokkuutta rootelin hoitoon.

Edellä selostettu järjestely koettiin kokeilukokoonpanossa saatujen kokemusten perusteella toimivaksi, käsittelyn kokonaisaika lyhentäväksi, oikeusturvan tuottamisen kannalta hyväksi ja tuomarintyön tekemisessä mielekkääksi. Molemmat esittelevät kokeilutuomarit katsovat kokemustensa nojalla, että prosessin johto ja asiakaspalvelu tällaisesta lähtökohdasta on mielekkäämpää: kun jutut haltuunotetaan paremmin ja tehokkaammin ja kun käsittelyaika tulee lyhyemmäksi, väli-toimia on helpompi ja mukavampi tehdä kuin hyllyssä vuoden seiseen jutun kohdalla. Samoin selviä juttuja voi tehdä välittömästi pois saman tien (millä käytännöllä on vaikutusta, paitsi tuon valituksen käsittelyaikaan, keskimääräiseen käsittelynopeuteen).

Ne valitukset, jotka verovelvolliset toimittivat suoraan hallinto-oikeudelle, lähetettiin veroasiamiehelle vastineelle ja verovirastolle lausunnolle. Tämän jälkeen hallinto-oikeus huolehti valittajan kuulemisesta ja ratkaisi lisävastineen ja -vastaselityksen hankkimistarpeen. Tässä vaiheessa tehtiin edelleen tarkentavia välipäätöksiä joko prosessin tai tosiseikkojen selventämiseksi.

Suuri osa jutuista tuli vireille normaalisti verotusmenettelystä annetun lain mukaisessa järjestyksessä verovirastoon ja verovirasto teki ensi vaiheessa mainitun lain 69 §:n edellyttämät toimet. Verovirasto tai veroasiamies, kokeilua varten sovitun mukaan, vaatimusten tai asian muutoin ollessa epäselvä, lähetti joitakin juttuja suoraan hallinto-oikeuteen ennen vastineen ja lausunnon hankkimista. Sekä verotoimistoon jätetyissä ja siellä kierrätetyissä jutuissa että suoraan hallinto-oikeuteen tulleissa jutuissa käytettiin tarpeen tullen yksityiskohtaisia väli-toimia.

Asiakasyhteydenotoissa oli ainakin kaksi kertaa tilanne, jossa verovelvollinen valittaja tiedusteli valituksensa käsittelyn aikataulua, mutta jutun vireilläolo ei ollut ilmennyt vielä lainkaan hallinto-oikeuden diaarista (johtunut verovalitusten vireilletulon organisoimistavasta ja ensi asteen kuulemisjärjestelmästä).

Juttujen jakaminen esittelevien tuomareiden kesken tehtiin sattumanvaraisesti työtilanteen mukaan, mutta pääsääntöisesti hallinto-oikeuteen saapumisjärjestyksessä vanhimmasta lähtien. Molempien hoidettaviin juttuihin on sisällynyt vaikeita ja helpompia sekä

tavanomaisia juttuja. Tietoista jakoa tuomareiden kokemuksen perusteella ei tehty. Tämä järjestely koettiin molempien esittelevien kokeilutuomareiden osalta asianmukaiseksi ja reiluksi järjestelyksi. Tällainen järjestely edellyttää, että järjestelyssä toimivat tuomarit ovat hallinto-oikeuden veroasioiden kokeneita asiantuntijoita.

Jutuista keskusteltiin prosessin ja/tai asiaratkaisun osalta esittelevien tuomareiden kesken ja isosta osasta juttuja myös puheenjohtajan kanssa ennen prosessiratkaisun tai asiaratkaisun tekemistä. Keskustelut olivat vapaamuotoisia. Keskustelut käytiin haltuunottovaiheessa ja myös osapuolten prosessitointen niin vaatiessa. Kaikki tulkinnanvaraiset ja prosessiltaan ongelmalliset jutut keskusteltiin vielä ennen kirjallisen esityksen laatimista/sen aikana ”puhki” työparin kesken ja tarvittaessa puheenjohtaja mukaan kytkien. Näiden keskustelujen käymiseen vaikutti se, oliko jutun haltuunottovaiheessa tai osapuolten prosessitointen aiheuttamana jo aikaisemmin keskusteltu jutusta. Keskusteluja ei käyty tarpeettomasti vaan esiintyvien ongelmien käsittelemiseksi ja päämäärätietoisesti. Kaikki tämä merkitsi kokeilussa ns. harha-askelten määrän vähenemistä, mikä näkyi tehokkuutena juttujen käsittelyssä. Tämä helpotti toisen jäsenen ja puheenjohtajan perehtymistä juttuun ja toi heidän panoksensa asiaan liittyvään oikeusturvatyöhön. Järjestely merkitsi myös sitä, että kaikki jutut, jotka eivät vaatineet mitään erityistä, kyettiin viemään läpi päätöksentekosysteemin ilman mutkallisuuksia ja usein hyvinkin nopeasti. Se, onko verovalitus nopeasti ratkaistava, on tapauskohtainen ratkaisu. Tämä järjestely oli kaikkien jaoston kokeiluun osallistuneiden kokemuksen mukaan toimiva järjestely. Se oli oikeusturvan kannalta hyvä ja myös tehokas. Tuomareiden yhteistyö ja heidän asiantuntemuksensa käyttöön saaminen oikeaan aikaan jutun elinkaaren suhteen toimi tällaisessa järjestelyssä hyvin. Tässä on kuitenkin syytä korostaa sitä, että kumpikin esittelevistä tuomareista laati päätösehdotuksensa itsenäisesti ilman perinteellistä tarkastusmenettelyä. Toimittiin siis täysin kokeilun suunnitelman mukaan.

Kokeilussa ratkaistuista löytyy yksi päätös, jossa asiakysymyksiin liittyneet osat kirjoitti toinen esittelevistä kokeilutuomareista ja prosessikysymyksiin liittyneet osat toinen.

Kokeilussa pyrittiin siihen, että tehokkaalla ja tarpeen mukaan yksityiskohtaisella prosessinjohdolla mahdollisimman aikaisessa vaiheessa (haltuunottovaihe tai osapuolen prosessitoimen jälkeinen välitön vaihe) määritellään riidan rajat, joista käsin prosessinjohto jatkossa johdettiin. Tuomioistuimen prosessinjohdolla ja toiminnalla yleensä oli täten päämäärätietoinen lähtökohta, joka heijastuu päätöksiin perusteluineen ja juttujen vaatimaan käsittelyaikaan. Pyrittiin siihen, että tuomioistuin kantaa vastuun prosessin selkeydestä ja yleensäkin prosessista, millä on merkitystä sekä oikeusturvan tasoon että tuomioistuimen tehokkuuteen (tässä on taustaksi huomioitava lain mukainen verovalituksen ensi vaiheen prosessi). Veroasiamiehiltä suoraan kokeilukokoonpanon jäsenille tulleesta välittömästä palautteesta voi päätellä, että veroasiamiehet ainakin ovat olleet tyytyväisiä siihen, että prosessia johdettiin aikaisempaan verrattuna enemmän hallinto-oikeudesta.

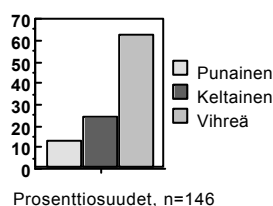
Välitoimia pyrittiin muotoilemaan aikaisempaan verrattuna enemmän vastaanottajan näkökulmasta. Kirjallisia välitoimia edeltäneet esittelevän tuomarin puhelinyhteydenotot välitoimen vastaanottajaan koettiin hyväksi kokeilukokoonpanossa ja välittömästi saadun palautteen nojalla päätellen myös välitoimen vastaanottajat pitivät tällaista järjestelyä hyvänä. Puhelinyhteydenotoissa oli kyse siitä, että kirjallisen välitoimen vastaanottajaa informoitiin siitä, että tällainen välitoimi tulee ja koskee sellaista ja sellaista asiaa. Kaikkiin tällä tavalla alustettuihin hallinto-oikeuden täsmennyspyyntöihin vastattiin.

Päätösten perustelujen kohdalla vastaus pyrittiin antamaan ainoastaan riidanalaisiin kysymyksiin käydyin päämäärätietoisin prosessin pohjalta, jossa prosessissa prosessin rajat tehokkaasti pyrittiin määrittämään tuomioistuimen vastuulla. Päätösten kirjoittamisessa on keskitytty vain olennaiseen. Koko kokeilukokoonpanon oman arvion mukaan päätökset lyhenivät aikaisempaan verrattuna selvästi. Ne tulivat helppolukuisemmiksi ja varmasti ymmärrettävämmiksi. Teknisiä virheitä ratkaistuissa kaikissa 1. jaoston kokeiluasioissa on havaittu vain yksi. Tämäkin oli sen laatuinen, ettei kirjoitusvirheen oikaisuun ollut viran puolesta aihetta. Kaikki kokeilussa tehdyt päätökset on kerätty systemaattisesti ja päätösten ominaisuuksia voi haluttaessa verrata jutussa käytyyn prosessiin ja hallinto-oikeudessa aikaisemmin tehtyihin vastaavanlaisiin päätöksiin tai aikaisempina vuosina tehtyihin päätöksiin. Koordinaattorit ovat käyneet läpi kaikki kokeilussa tehdyt päätökset ja arvioineet niitä. 1. jaoston osalta hankittiin jäljempänä esitelty palauteaineisto viranomaistaholta. Palautteessa perustelujen laatu noteerattiin selkeästi.

1. jaostolla pyrittiin kokeilun ulkopuolellakin toteuttamaan kokeilun prosessinjohtoon liittyviä lähtökohtia ja päätöksen kirjoittamisen ideaa. Kuitenkin kokoonpanot kokeilun ulkopuolella olivat perinteellisiä.

1.2. Esimerkkejä kokeilussa tehdyistä prosessin ohjaukseen liittyneistä toimista

1. jaostossa ratkaistiin tuomaripainotteisessa kokeilussa yhteensä 146 asiaa. Tapauksista 14 prosentissa prosessia oli ohjattu yksilöidyn kysymyksin ja asiakirjaselvityksiä oli pyydetty 23 prosentissa tapauksia. Asia oli ratkaistu ns. peruslomakkeiden avulla tehdyn kuulemisen perusteella tai asia ei ole edellyttänyt lainkaan kuulemistä 60 prosentissa tapauksista. Tavanomaista enemmän oltiin yhteydessä asianosaisiin 14 prosentissa päätöksistä. Koko prosessia johdettiin alusta lähtien (vrt. verotusmenettelylaki 69 §) 19 prosentissa päätöksistä.



Tämä tilastollinen selvitys osoittaa, että verovalituksissakin, jota on edeltänyt asianmukaisesti toiminut ja kokeilukokoonpanossa korkeatasoiseksi arvioitu verotuksen oikaisulautakuntamenettely, oli aihetta suhteellisen usein tehdä vielä hallinto-oikeudessa erilaisia tarkentavia prosessitoimia. Usein kyseessä oli tarve, joka syntyi jutun osapuolten tointen johdosta (valitus, vastine, vastaselitys) eikä esim. välittömästi lautakunnan päätöksen johdosta.

Veroasiat ovat sellaisia, että niissä sekä oikeudelliset että tosiasioihin liittyvät ongelmat, jotka edellyttävät oikea-aikaisesti järjestettyä haltuunottoa ja tarpeellisia jutun edellyttämiä prosessitoimia, voivat esiintyä, minkälaisessa jutussa tahansa. Tässä suhteessa juttuja ei voida jakaa ennakkolisesti vähempiarvoisiin ja tärkeämpiin prosessinjohton kannalta. Tämä asiointi edellyttää erityisesti jutun haltuunottovaiheen ajoittamista heti vireilletuloon ja tässä

vaiheessa tapahtuvaa jutun ominaisuuksien arvioimista ja jutun sijoittamista juttujen luokittelussa oikeaan "lokeroon" prosessia ja jutun ratkaisemista ajatellen. 1. jaoston kokeilujuttujen tutkiminen osoittaa, että verovalituksissa tarkempia prosessitoimia edellyttävät jutun prosessuaalisten rajojen määrittelyn ongelmat (oikeudelliset/tosiasioita koskevat; mistä on kysymys, riidan kohteet) ja epäselvyydet tosiasioissa.

Esimerkki 1.

Välipäätös verovelvollinen E:lle:

Isäanne R on hakenut muutosta verotukseensa vuosilta 1998-2003. Hän on vaatinut Teidän nimissäanne olevan velan korkojen vähentämistä onnessa verotuksessaan. Muutosvaatimus on tehty ensin verotuksen oikaisulautakunnalle, joka on asiakirjojen mukaan myös kuullut Teitä asiassa.

R on valittanut oikaisulautakunnan antamasta päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle. Valituskirjelmä on tämän kirjeen liitteenä. Koska valituksessa tarkoitetut korot on vähennetty Teidän verotuksissanne, voi valitukseen annettavalla päätöksellä olla vaikutusta myös Teidän verotukseenne. Tämän vuoksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus varaa Teille tilaisuuden tulla kuulluksi tässä asiassa.

Jos Teillä on valituksen johdosta lausuttavaa, pyydän Teitä toimittamaan lausuntonne Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 7 päivän kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä selityspyynnöstä. Tiedoksiantopäivän osoittaa saantitodistus. Lausunnon antamatta jättäminen ei kuitenkaan estä asian käsittelyä ja sen ratkaisemista. (Dnro 02235/04/8101)

Samassa asiassa valittaja verovelvollinen R:lle oli aikaisemmin lähetetty seuraava välipäätös:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus varaa Teille tilaisuuden esittää lisäselvitystä valituksenne perusteista. Voitte toimittaa hallinto-oikeudelle tarpeelliseksi katsomaanne tositteellista selvitystä asiassa, kuten valituksessa mainitun E:n nimissä olevan velan hakemiseen ja nostamiseen liittyvät asiakirjat taikka esimerkiksi pankin selvityksen asiasta.

Vaadittu täydennys on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 14 päivän kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tämän täydennyspyynnön. Täydennyksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja sen ratkaisemista.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus. (Dnro 02235/04/8101)

Esimerkki 2.

Valittajana olleelle verovelvolliselle S on lähetetty seuraava välipäätös:

Vastaselityksenne 1.12.2004

Vastaselityksenne on saapunut hallinto-oikeudelle. Olette siinä todennut, että Teille on vuonna 2001 maksettu verotonta apurahaa.

Kuten mainitsitte veroasiamies on vastineessaan vedonnut tuloverolain 31 § :n 1 momentin 4 kohtaan. Mainitussa lainkohdassa on todettu, että tulon hankkimisesta aiheutuneina kuluina voidaan pääsääntöisesti vähentää tieteellisestä työstä aiheutuneet kulut, mutta kuluja, jotka on katettu verovapaalla apurahalla tai stipendillä, ei voida enää vähentää verotuksessa. Veroasiamies ei

siten ole lakiviittauksella tarkoittanut yksityiskäyttöä vaan sitä, onko osa kuluista voitu kattaa verovapaalla apurahalla.

Tämän vuoksi Teitä pyydetään vielä selvittämään vuonna 2001 saamienne verovapaiden apurahojen määrät ja niiden maksajat sekä onko apurahoilla katettu nyt puheena olevia tietokoneen hankintaan liittyviä kuluja.

Selvitys pyydetään toimittamaan Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle kahden viikon kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä selvityspyynnöstä. Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus. Selvityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja sen ratkaisemista. (Dnro 02143/04/1000)

Esimerkki 3.

Veroasiamiehelle on lähetetty seuraava välipäätös:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus lähettää tiedoksi verovelvollisen antaman vastaselityksen lisävastineen antamista varten.

Lisävastinetta pyydetään erityisesti vastaselityksen kohdassa 1 lausutusta. Lisäksi hallinto-oikeus pyytää veroasiamieheltä kannanottoa kohdan 5 vaatimukseen siltä varalta, että hallinto-oikeus ottaa tämän vaatimuksen ratkaistavakseen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa asiaa hoitaa V.

Kaikki tämän lähetteen liitteet sekä edellä pyydyt asiakirjat on palautettava viimeistään 15.8.2004. (Dnro 01570/04/1000)

Esimerkki 4.

Valittajana olleelle verovelvolliselle M:lle on lähetetty seuraava välipäätös:

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on vireillä vuotta 2002 koskeva verovalituksenne. Sen ratkaisemista varten hallinto-oikeus kehottaa Teitä antamaan alempana mainitun selvityksen.

Selvitys on toimitettava hallinto-oikeudelle yllä olevaan osoitteeseen kahden viikon kuluttua siitä, kun olette saanut tiedon tästä kehotuksesta. Selvityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Teiltä pyydetään selvitystä seuraaviin seikkoihin:

Valituksessanne olette vaatinut V oy:lle maksamanne x euron suoritusta vähennettäväksi. Veroilmoituksessanne olette kutsuneet suoritusta nimellä "oikeusturvatakuu", oikaisuvaatimuksessanne olette käyttäneet sanoja "V oy:n maksut" ja vastaselityksessänne olette puhuneet "oikeusturvamaksusta". Olette siis kuvanneet maksua asian eri vaiheissa neljällä eri tavalla.

Hallinto-oikeudelle on epäselvää, mistä maksusta oikeastaan on kysymys. Näin ollen Teidän olisi selvitettävä, onko kysymys ollut V:n keskusliiton perusjäsenmaksusta vai sen lisäksi jostain palveluksesta erikseen suoritettavasta maksusta. Jos kysymys on ollut jostain erityismaksusta, Teidän on selvitettävä, mitä palveluja Teidän on ollut mahdollisuus saada tätä maksua vastaan.

Koska vähennyksen myöntäminen edellyttää myös selvitystä itse maksusuorituksesta, teidän on liitettävä selvitykseenne kuitti tai muu luotettava selvitys maksun suorittamisesta. (Dnro 02007/04/1000)

Esimerkki 5.

Valittajana olleelle verovelvolliselle on lähetetty seuraava välipäätös:

Valituksenne on vireillä Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Ennen asian ratkaisemista varaamme vielä Teille mahdollisuuden selvittää asiaa asuntovelkojen korkojen osalta.

Oikaisulautakunta on ratkaissut R-tien kiinteistön hankintaan ja peruskorjaukseen otettujen velkojen korkovähennysoikeutta koskevan asian Teidän vahingoksenne.

Kyse on ollut alunperin SYP:stä nostetuista seuraavista veloista:

- Pankki 2222-3333, velkapääoma vuonna A xxx markkaa
- Pankki 2222-4444, velkapääoma vuonna A yyy markkaa

Oikaisulautakunta ei hyväksynyt korkoja vähennettäväksi, koska puhelimitse saadun tiedon mukaan velkojen korkoja ei ole maksettu ulosoton kautta.

Jotta vaatimuksenne näiden velkojen korkojen vähentämisestä voitaisiin hyväksyä, Teidän tulisi toimittaa hallinto-oikeudelle **pankin tai ulosottoviranomaisen antama selvitys siitä kuinka paljon korkoja Te olette maksanut mainituista veloista vuosina A-E.**

Mikäli vaaditte R-tien kiinteistön hankintaan tai peruskorjaukseen kohdistuvien muiden kuin yllä mainittujen velkojen korkojen vähentämistä asuntovelankorkoina, on myös niiden osalta vastaavalla tavalla selvitettävä paljonko korkoja Te olette niistä maksanut.

Selvitys on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle kolmen viikon kuluessa tämän pyynnön saapumisesta. Selvityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus. (Dnro 00053/04/8101)

Samaan asiaan sisältyy myös seuraava täydennyspyyntöä koskeva välipäätös:

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on vireillä Teidän verovalituksenne, jolla olette hakenut muutosta vuosien A-E verotuksiin.

Olette vaatinut saada avustajan, kun asiaa käsitellään hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudella ei kuitenkaan ole toimivaltaa määrätä oikeusavustajaa. Oikeusavustajan määräämistä haetaan oikeusaputoimistolta. Liitän sen vuoksi ohteen asiaa koskevan oikeusministeriön esitteen, josta selviävät oikeusavun saamisen edellytykset.

Pyydän Teitä ilmoittamaan hallinto-oikeudelle aiotteko käyttää asiassa avustajaa. Ilmoitus on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle kahden viikon kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä täydennyspyynnöstä. Ilmoituksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus.

Esimerkki 6.

Veroasiamiehelle on lähetetty verovelvollisen valitusasiassa seuraava välipäätös:

Yhtiön valituksessa on esitetty myös sellaisia perusteita, joita ei ole ollut oikaisuvaatimuksessa (vaatimus 1B). Hallinto-oikeus kehottaa antamaan yksilöidyn vastineen myös tältä osin.

Asiakirjat lisävastineineen on palautettava hallinto-oikeudelle x mennessä. Hallinto-oikeus kuulee sen jälkeen vielä valittajaa. (Dnro 00351/04/1000)

Esimerkki 7.

Verovelvolliselle on hänen valitusasiassaan lähetetty seuraava välipäätös:

Olette A OY:n toimitusjohtajana tehnyt hallinto-oikeudelle valituksen yhtiön verotuksesta vuodelta 2002. valituksessa olette vaatineet peitellyn osingonjaon verotuksen ja veronkorotuksen poistamista yhtiöltä.

Yhtiön valituskirjelmän sivulla 2 olette vaatineet veronkorotuksen poistamista myös Teiltä itseltänne. Ette ole kuitenkaan vaatineet peitellyt osingonjaon poistamista omasta verotuksestanne.

Tästä syystä tiedustelen, missä laajuudessa teidän tarkoituksenne on ollut valittaa myös omasta verotuksestanne. Jos tarkoituksenne on ollut vaatia peitellyt osingonjaon poistamista myös Teiltä itseltänne, ovatko perustelunne tähän mahdolliseen vaatimukseen samat kuin yhtiöllä vai onko Teillä vielä lisäperusteluja.

Pyydän vastaustanne kirjallisesti viikon kuluessa siitä, kun olette saaneet tämän täydennyspyynnön. (Dnro 01610/04/1000)

Esimerkki 8.

Hyvänä esimerkkinä tapauksesta, jossa verovalitusta oli ensin kierrätetty verotusmenettelystä annetun lain 69 §:n mukaisessa järjestelmässä neljän lausuntokierroksen verran (ei välillä käynyt hallinto-oikeudessa) ennen valituksen saapumista hallinto-oikeuteen, on seuraava juttu. Hallinto-oikeus ei siis päässyt johtamaan prosessia ja ottamaan juttua haltuun kuin vasta prosessin edettyä jo sangen pitkälle. Tuon hallinto-oikeutta edeltävän prosessin osan aikana verovelvollisen kuluvaatimus nousi 7 000 eurosta 45 000 euroon. Juttu ratkesi oikeuskysymyksenä ja olisi ollut kypsä ratkaistavaksi ilman ylimääräisiä kolmea lausuntokierrosta. Tämä olisi selvinnyt kokeilun mukaan järjestetyssä haltuunotossa hallinto-oikeudessa, jos juttu olisi tullut vireille suoraan hallinto-oikeudessa. Kyse oli veroasiamiehen valituksesta, joka hylättiin kokonaan. Tässä esitetään hallinto-oikeuden kokeilussa ratkaistusta asiasta oikeudenkäyntikuluja koskeva osa:

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Lainkohdan 2 momentissa säädetään edelleen, että harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Edellä olevassa asiassa oikeudenkäynti ei ole aiheutunut viranomaisen virheestä, koska maksuunpanoa ei ole toimitettu ja veroasiamiehellä on toisaalta lakiin

perustuva valitusoikeus. valitusta ei myöskään voida pitää ilmeisen aiheettomana, koska ratkaistavana olevasta kysymyksestä ei ole julkaistua oikeuskäytäntöä. Nämä seikat eivät kuitenkaan muodosta tässä asiassa ehdotonta estettä oikeudenkäyntikulujen korvaamiselle, mutta hallinto-oikeuden käsityksen mukaan vaikuttavat tuomittavan korvauksen määrään.

Sekä veroasiamiehen että yhtiön kirjelmät ovat olleet pitkiä ja perusteltuja. Myös niin sanottu kuulemiskierros on jatkunut pidempään kuin verovalitusasioissa yleensä. Prosessin laajuus on johtunut ensinnäkin siitä, että veroasiamiehen valituksen hyväksyminen olisi edellyttänyt hänen esittämänsä tulkintakannanoton hyväksymistä kaikissa kolmessa esillä olleessa riitakysymyksessä, mikä puolestaan on edellyttänyt yhtiön vastaperustelujen esittämistä niistä kaikista, sekä myös siitä, että prosessin edetessä on ilmennyt uusia seikkoja, joiden arvioiminen on edellyttänyt kuulemiskierroksen jatkamista.

Veroasiamies on tosin kirjelmässään esittänyt väittämiä, jotka ovat olleet vastoin verotarkastuksessa esitettyjä havaintoja, mutta vastaavasti yhtiö on kirjelmässään ottanut kantaa sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät voi tulla tämän valitusasian yhteydessä ratkaistavaksi. kuten siihen, ovatko työntekijät saaneet palkan sijasta muuta ansiotuloa. Molemmat osapuolet ovat siten esittäneet myös sellaisia seikkoja, joiden kommentoiminen on aiheuttanut tarpeetonta lisätyötä vastapuolelle. Kun prosessin pitkittyminen on osin johtunut yhtiön menettelystä, ei myöskään tästä syystä ole aiheutta hyväksyä sen esittämää kuluvaatimusta kokonaan.

Veroasiamiehen esittämä vaatimus on ollut määrällisesti iso, joten yhtiöllä on sen torjumiseksi ollut perusteltu syy käyttää asiamiestä. Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi toisaalta kohtuutonta, jos yhtiö joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Näin ollen hallinto-oikeus harkitsee oikeaksi, että Suomen valtion määrätään korvaamaan yhtiön oikeudenkäyntikulut 3 000 eurolla. Määrä ei sisällä arvonlisäveron osuutta. (Dnro 00698/04/8110)

1.3. Kokeilusta saatu palaute

Kokeilun toteutumista ja vastaajien kokemuksia kartoittava kysely tehtiin Sisä-Suomen veroviraston verotuksen oikaisulautakunnan 4. jaoston puheenjohtajalle ja kolmelle tässä lautakunnassa ja hallinto-oikeuden 1. jaoston verojutuissa esiintyneelle veroasiamiehelle. Kaikki kyselyn kohteet vastasivat kyselyyn.

Kysely tehtiin kirjallisesti ja sitä selvennettiin Jyväskylässä veroviraston tiloissa pidetyssä kokouksessa 22.6.2005, jossa käytiin läpi kokeilunaikaisia kokemuksia puolin ja toisin. Kirjallisessa kyselyssä esitettiin seuraavat kysymykset:

- a) Hallinto-oikeuden tarkoitus oli parantaa prosessinjohtamista verovalitusprosessissa. Onko tarkoitus toteutunut ja jos on, niin miten asia on näkynyt käytännössä.
- b) Epäselvät valitukset. Kokeilussa annettiin veroasiamiehelle (myös verovirastolle) lupa lähettää epäselvät valitukset suoraan hallinto-oikeuteen, joka selvittää asian ja pyytää sen jälkeen yksilöllisin lähetein tarvittavat vastineet. Miten menettely on toiminut?
- c) Tavoitteena oli myös kieliasun parantaminen. Panostus laatuun määrän kustannuksella (tekstit sen pituisia kuin asia edellyttää). Onko näkynyt käytännössä?

d) Tekniset virheet (kirjoitus yms.). Tähän puoleen kokeilussa ei panostettu entiseen verrattuna. Ovatko tällaiset virheet lisääntyneet kokeilun aikana?

e) Tavoitteena oli myös tehon parantaminen. Onko näkynyt käytännössä?

f) Kannattaako hallinto-oikeuden kehittää työtapojaan tähän suuntaan?

g) Jos toimitaan näin, muuttaako toimintatapa veroasiamiehen ja verotuksen oikaisulautakunnan rooleja.

h) Olisiko prosessinjohto siirrettävä kokonaan hallinto-oikeudelle? Hallinto-oikeus pyörittäisi asiakirjaruletin kokonaan. Järjestely edellyttäisi ainakin verotusmenettelystä annetun lain 66 ja 69 §:n muuttamista.

Seuraavassa on esitetty tiivistelmä vastauksista. Esityksessä on käytetty kieltä sillä tavoin kuin alkuperäisissä vastauksissakin.

Kysymys a).

Lautakunnan pj:

Prosessinjohtaminen on parantunut. Käytännössä näkynyt esim. siten, että yksilöllisillä välipäätöksillä tehdyt vastinepyynnöt rajanneet asioita ja tarkkaan ajallisesti rajatut vastine- ja lausuntopyynnöt ovat nopeuttaneet käsittelyä. Hallinto-oikeus on hankkinut viran puolesta suoraan joitakin selvityksiä.

VAM:t:

Yksi asiamies oli sitä mieltä, että tarkentavat ja rajatut täydennyspyynnöt ovat hyviä asiamiehen kannalta. Yksi oli sitä mieltä, että tämä menettely on nopeuttanut valitusasian käsittelyä siten, että se on vähentänyt turhia valituksia. Ja yksi totesi tosiasiana, että jos hän on antanut liian yleisluontoisen vastineen, hallinto-oikeudesta on selkeästi kerrottu, mistä halutaan tarkennusta. Viimeksi mainittu kritisoi yhtä prosessia, jossa hänen käsityksensä mukaan häntä olisi vielä tullut kuulla.

Kysymys b)

Lautakunnan pj:

Muutamia tapauksia on kokeilun aikana ollut. Asiamiesten on ollut vaikea vastineen antovaiheessa todeta se, mihin kysymyksiin pitäisi antaa vastine. Usein "epäselvissä" tapauksissa vastine/lisävastine- ja vastaselitys/lisävastaselitysvaiheet ovat saattaneet venyä pitkiksi, kun ei ole tarkalleen hahmotettu riidan sisältöä. Näissä tapauksissa on kokeilussa menetelty siten, että asiakirjat on ensin lähetetty hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus on (mahdollisesti olemalla valittajaan yhteydessä) selvittänyt riidan todellisen aiheen. Vasta tämän jälkeen hallinto-oikeus on pyytänyt vastineet ja lausunnot sekä näiden jälkeen hoitanut tarpeelliseksi katsomansa lisäkuulemiset. Tämä menettely on ainakin konkreettisten tapauksen osalta toiminut. Menettely on selvästi nopeuttanut prosessia.

VAT:t:

Kaksi asiamiestä on todennut, että järjestely on toiminut asiamiesten kannalta hyvin. Yksi ei ole ollut mukana tällaisessa tapauksessa, mutta hänestäkin tämä järjestely vaikuttaa järkevältä. Hänen mielestään tulkintavalta (tarkoittaa tulkintaa siitä, mistä oikeudenkäynnissä oikeastaan on kyse tai mikä on varsinaisesti riitaista taikka epäselvää) prosessissa tulee olla asian ratkaisijalla eikä vastineen antajalla.

Kysymys c)

Ltk:n pj:

Päätöstekstin kieliasuun panostaminen on näkynyt selvästi. Päätöksiin on pyritty ottamaan ratkaisun kannalta olennaiset asiat siten, että verovelvollinen ymmärtäisi ja saisi vastauksen esittämiinsä perusteluihin. Ainakin ulkopuolisesta lukijasta näyttää siltä, että päätöstekstit ovat hallinto-oikeuden veroasioissa kokeiluaikana ylipäättään lyhentyneet siten, että olennainen asiasisältö selviää tekstistä. Tämä on kokonaisuudessaan erinomainen asia, koska pitkiä tekstejä ei jaksakaan lukea ja niissä olennainen sisältö häviää helposti. Päätöksiin ei ole otettu turhia hienouksia pidentämään niitä. Teksti on sen pituinen ja vahvuinen kuin kukin päätös edellyttää.

VAM:t:

Yksi asiamies on sitä mieltä, että lyhentyneeksi havaituissa päätöksissä on esitetty oleelliset seikat ja se on hyvä asia päätösten ymmärtämisen kannalta. Joskus ehkä on lyhennetty liikaa. Toinen asiamies toteaa, että päätösten kieliasu ja perustelut ovat riittävän kattavia. Prosessin kulku käy myös ilmi. Kolmas asiamies toteaa, tekstien olleen erittäin hyviä, lyhyillä lauseilla on sanottu paljon. Teksteissä on ollut aikaisempaa enemmän "rautalankaa". Joskus päättelyprosessin esittämiseen on panostettu liikaa (verovelvollisen kannalta).

Kysymys d)

Ltk:n pj:

Tekniset virheet eivät liene lisääntyneet kokeilun vuoksi. Niitä on ollut joskus ennenkin, eikä niistä kokonaan edes voi päästä eroon. Kokeilupäätöksissä on lautakunnassa havaittu vain yksi tekninen virhe.

VAM:t:

Asiamiehet eivät ole havainneet kokeilussa tehdyissä päätöksissä teknisiä virheitä.

Kysymys e)

Ltk:n pj:

Verohallinnossa ei ole pidetty virallista kirjaa hallinto-oikeuden käsittelyajoista. Silmiin pistävää on kuitenkin ollut, että päätökset ovat tulleet huomattavasti aikaisempaa nopeammin. Käytännössä se on näkynyt kahdella tavalla. Nopeasti ratkaistavat asiat (siirto-/palautuspäätökset) ovat tulleet todella nopeasti. Toisaalta erittäin suuritöiset isot

juttukokonaisuudet ovat tulleet sormituntumalta entiseen verrattuna kuukausia nopeampaan tahtiin.

VAM:t:

Yksi asiamies on katsonut, että tehokkuus on parantunut. Päätökset on saatu nopeammin ja ne on kirjoitettu entistä selväkielisempään muotoon. Toinen asiamies toteaa tehokkuuden näkyneen siten, että paperit eivät tule aiheetta asiamiehelle vastineen jälkeen ja papereiden kiertäminen on muutoinkin selkeämpää. Lyhentynyt jutun kiertoaika näkyy tehokkuutena siinäkin, että jos on vastaavanlaisia juttuja, saa hallinto-oikeuden käytännön nopeasti selville ajoissa tulleesta päätöksestä (ja hallinto-oikeuden kantaa noudattavat asiamiehen mukaan asiamiesten lisäksi verotuksen oikaisulautakunta ja verotoimistot). Kolmas asiamies katsoo, että ainakin osa päätöksistä tuli yllättävänkin nopeasti. Hän näki, että erilaisten verotusongelmien ratkaisussa nopeasti saatavat hallinto-oikeuden päätökset (pian eikä vasta vuoden kuluttua) ovat tärkeitä näkökantojen saannin kannalta (verotuksen oikaisulautakunnassa ja muussa muutosverotuksessa sekä verovalmistelussa ja keskustelussa syntyneistä vero-ongelmista). Tämä asiamies näki, että nopeat hallinto-oikeuden päätökset ohjaisivat verohallinnon sisäistä ohjeistustoimintaakin niin, ettei ohjeistuksessa tulisi virheitä. Ajoissa tulleilla päätöksillä vaikutetaan tilanteisiin niin, ettei synny suuria verotuksen muutosprosentteja muutoksenhakuvaiheessa. Hallinto-oikeuden tehokkuus vaikuttaa verohallinnon tehokkuuteen.

Kysymys f)

Ltk:n pj:

Kokeilussa ei tullut esiin mitään konkreettista, mikä puhuisi kokeilun toimintatapoja vastaan. Jos jatkossa toimitaan näin ilman lain muutoksia, kaikkien mukana olevien tahojen tulisi tuntea menettelyt.

VAM:t:

Kaksi asiamiestä oli sitä mieltä, että hallinto-oikeudessa kannattaa kehittää kokeilun mukaisia työtapoja. Toisen mielestä tämä on kaikkien asianosaisten kannalta hyvä kehityspiirre. Toinen korosti sitä, että tasapuolisuus prosessinjohtossa on alusta asti säilytettävä. Kolmas asiamies totesi, että olisi sääli, jos hallinto-oikeus joutuisi palaamaan vanhaan järjestelmään. Tämä asiamies korosti erityisesti ilman esittelijää ja tarkastajaa toimivan kokoonpanon merkitystä, hallinto-oikeuden käsissä tiiviisti alusta saakka olevan prosessinjohton etuja, mutta halusi lisätä kaksiasianosaissuhteen kirkastamista prosessinjohtossa vielä kokeilussa toteutettua selvemmin. Hän totesi mm., että tarkastavan tuomarin rooli tuntuu nykyajan näkökulmasta entisajan kansakoululta.

Kysymys g)

Ltk:n pj:

Hallinto-oikeuden kokeilun mukainen prosessinjohto muuttaisi varmasti molempien rooleja. Nythän muutoksenhakujärjestelmä ei tosiasiallisesti toimi kaksiasianosaissuhteen varassa silloin, kun verovelvollinen on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Se on käytännössä mahdottomuus

oikaisuvaatimusten suuren määrän vuoksi. Verotuksen oikaisulautakunta on viime vuosina muuttunut selvästi astejärjestyksessä muutoksenhakuelimeksi, mikä on todettu myös nimenomaisesti muutamissa hallinto-oikeuden päätöksissä. Edellä mainittujen asioiden merkitys koko prosessin ja nimenomaan prosessuaalisen näkökulman kannalta pitäisi miettiä uudelleen, mikäli toimintatapaa muutetaan. Molempien roolit koko prosessin kannalta korostuisivat entisestään.

VAM:t:

Yhden asiamiehen mukaan veroasiamiesten toiminta helpottuisi kehityksen mennessä hallinto-oikeuden kokeilun mukaisen prosessijohdon suuntaan. Asiamies voisi keskittyä vain siihen, mikä on kyseisessä asiassa olennaista. Toinen ei osannut suoraan vastata, muuttuuko asiamiesten rooli, mutta hän oli sitä mieltä, että jos muuttuu niin ei ainakaan kielteisempään suuntaan. Kolmas ei katsonut roolin muuttuvan.

Kysymys h)

Ltk:n pj:

Nykyisessä verovalitusjärjestelmässä prosessi saattaa edetä vuoden/puolitoista rönsyillen sellaisiin seikkoihin, joista ei ole prosessioikeudellisesta näkökulmasta riidassa enää kysymys. Koska hallinto-oikeus tulee valitusasian ratkaisemaan, miksei se voi johtaa prosessia. Kun hallinto-oikeus heti prosessin alkuvaiheessa voisi hahmottaa riidan rajat, se voisi samalla johtaa prosessia rajojen puitteissa. Järkeviä esteitä prosessijohdon siirtämiselle hallinto-oikeuteen ei näyttäisi olevan. Siirto edellyttää lainsäädännön muutoksia. Valitus voitaisiin jättää hallinto-oikeuteen tai verovirastoon. Ensin mainitussa tapauksessa hallinto-oikeus pyytäisi asiakirjat heti verovirastosta ja jälkimmäisessä tapauksessa verovirasto laittaisi valituksen virastosta valitukseen liitettävien asiakirjojen kera heti hallinto-oikeuteen. Mikäli hallinto-oikeudella riittäisi resursseja asian välittömään haltuunottoon, lähtisi prosessi heti käyntiin.

VAM:t:

Kahden veroasiamiehen mielestä prosessinjohto pitäisi siirtää hallinto-oikeudelle, mikä edellyttää lainmuutosta. Kolmas asiamies ei vastannut tähän kysymykseen. Nuo kaksi asiamiestä näkivät hallinto-oikeuden alusta saakka välittömästi huolehtiman prosessijohdon edun huomattavina. He korostivat kaksiasianosaisuuden merkityksestä huolehtimista prosessijohdossa.

1.4. Johtopäätöksiä

Edellä on selostettu, miten jutun haltuunotto järjestettiin 1. jaoston kokeilussa. Se puhuu puolestaan. Kokemukset olivat myönteisiä ja verovirastosta saatu palaute oli positiivinen. Verovalitusten käsittelyn osalta haltuunotto ja kokoonpanon toiminta saatiin kartoitettua asianmukaisesti ja toimintamalli on siis kokeilun jälkeen olemassa.

Kokeilukokoonpanon tuomareiden vuorovaikutussysteemin selostus on edellä. Tätäkin osin malli on siis olemassa ja kokemukset olivat myönteisiä.

Kokeilu osoitti ensinnä sen, että etukäteen ei voida määrittää, minkälaiset jutut vaativat erityisiä prosessitoimia. Toiseksi kaikkien 1. jaoston kokeilussa ratkaistujen juttujen läpikäyminen osoitti, että loppujen lopuksi suuressa määrässä juttuja päädyttiin eri asteisiin

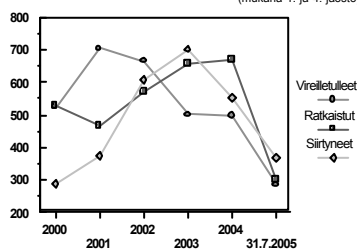
sellaisiin prosessitoimiin, joita tehtiin yli tavanomaisen jutun kierrätyksen. Tämä korostaa haltuunoton ja prosessinjohton merkitystä. Tällä on vaikutusta myös arvioon siitä, onko prosessinjohto verovalituksissa siirrettävä lainmuutoksella heti alussa hallinto-oikeudelle.

Tarkentavien prosessitoimien tekemisellä on vaikutusta siihen, mistä ratkaisu annetaan ja selvää

merkitystä päätöksen perustelujen kannalta. Tämän tyyppinen prosessinjohto tuo lopulta myös tehoa tekemällä jutun ratkomisesta päämäärätietoista toimintaa. Osapuolten oikeusturva mitä ilmeisimmin lisääntyy.

Sekä kokeilun tehoa osoittava jäljempänä selostettava tulosaineisto, kokeilukokoonpanon omat kokemukset että veroviraston edustajien kannanotot osoittavat selkeästi, että tällainen työskentelymalli kokonaisuudessaan (haltuunotto, aineellinen prosessinjohto, jäsenten yhteistyön malli, päätöksen kirjoittaminen ja kokoonpano ilman perinteellistä tarkastavaa jäsentä) on tehokkuuden kannalta toimiva. Tuottavuus kokeilukokoonpanolla (3 tuomaria) on ollut jonkin verran suurempi kuin normaalilla 3 tuomaria + esittelijä kokoonpanolla. Ei siis ole niin, että päämäärätietoisempi ja yksityiskohtaisempi prosessinjohto merkitsisi tehon alentumista vaan juuri päinvastoin. Teho on osa oikeusturvaa. Tehon osalta on kuitenkin muistettava, että jaostolla oli paljon muita kokoonpanoja ja kokeilu oli vain pieni osa jaoston koko työtä. Jaosto oli sinänsä kokonaisuudessaankin kokeilun aikana tehokas kuten se on ollut muutamana aikaisempanakin vuonna.

Veroasioiden tilanteen kehitys 2000 - 31.7.2005
(mukana 1. ja 4. jaosto)



On myös muistettava, että kokeilukokoonpano koostui asiaomaisessa asiaryhmässä kokeneista tuomareista.

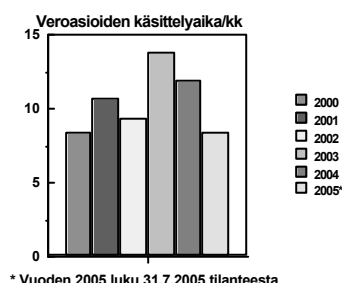
Juttujen kierto nopeus kokoonpanon sisällä kasvoi kokeilujutuissa. Tosin tällä jaostolla kierto nopeus on ennenkin ollut erinomainen.

Käsittelyaika nopeutui. Tämän noteerasivat myös veroviraston edustajat.

Sekä kokeilukokoonpanon omat kokemukset että veroviraston edustajien kannanotot osoittavat, että päämäärätietoisempi ja tarpeen tullen yksityiskohtaisempi prosessinjohto yhdistettynä tietoiseen päätösten perustelujen kehittämiseen johtivat selkeämpiin ja ymmärrettävämpiin vain olennaisen sisältäviin päätöksen perusteluihin. Ei siis ole niin, että tarkastavan jäsenen puuttuminen johtaisi huonompiin päätöksen perusteluihin. Ei myöskään ole niin, että laadukkaiden perusteluiden kirjoittaminen vähentäisi työskentelyn tehoa.

Kirjoitusvirheiden tai muiden teknisten virheiden lisääntymistä ei havaittu. Muutenkin on todettava, että aina on syytä miettiä, kuinka paljon oikeusturvahyötyä tuo kustannuksiin verrattuna arvokkaan tuomaripäätöksen sitominen mahdollisten sanotunlaisten virheiden etsimiseen.

Verovalitusten osalta on syytä kokeilussa saatujen kokemusten nojalla esittää verotusmenettelystä annetun lain muuttamista siten, että verovalitus voidaan jättää joko verovirastoon tai hallinto-oikeuteen. Jos se jätetään verovirastoon, verovirasto liittäen tarvittavat asiakirjat aktiin, siirtää valituksen hallinto-oikeuteen, josta prosessi alusta saakka johdetaan samoin kuin siinäkin tapauksessa, että valitus jätetään suoraan sinne. On aihetta huomata, että veroviraston edustajat, jotka saivat kokemusta kokeilun mukaisesta prosessista, näyttävät laajasti suhtautuvan myönteisesti lainmuutoksen mahdollisuuteen.



Suullisia käsittelyitä kokeilussa ei toimitettu ainoatakaan. Prosessinjohtoon osalta kokeilukokoonpanossa sovittiin, että juttuja

otetaan suulliseen käsittelyyn niin paljon kuin mahdollista. Tämä tavoite ei toteutunut. Yksikään asia, jossa suullista käsittelyä pyydettiin, ei ylittänyt suullisen käsittelyn toimittamisen kynnyksiä. Pyyntöjäkin suullisen käsittelyn järjestämiseen ei ollut kovin monia. Niissäkin pyynnön perusteita selvitettiin joko välipäätöksin tai puhelinyhteydenotoin, mutta päädyttiin siihen, ettei asian selvittämiseksi eikä muutenkaan ollut tarvetta suullisen käsittelyn toimittamiseen. Perusteita ei ollut koska esim. ei esitetty perusteita lainkaan tai haluttiin tulla ainoastaan kertomaan jo asiakirjoista ilmeneviä seikkoja. Viran puolesta ei ollut syytä toimittaa yhtään suullista käsittelyä. Tosiasioita koskevat epäselvyydet kyettiin selvittämään asianmukaisesti kirjallisin prosessinjohtotoimin. Verovalitukset ovat ylipäänsä sellaisia, että tosiasiat nojaavat valtaosin kirjalliseen materiaaliin. Kirjallinen menettely on verovalitusasioissa sopiva ja tehokas sekä oikeusturvan tuottamisen kannalta valtaosassa tapauksia asianmukainen oikeudenkäynnin järjestämisen tapa. Hallinto-oikeuksien ydinosaamisalue on ainakin verovalituksissa kirjallinen menettely ja verolainsäädännön erityisosaaminen. Jaostolla on kuitenkin toimitettu veroasioissa suullisia oikeudenkäyntejä

silloin, kun relevanttien tosiasioiden selvittäminen on tätä edellyttänyt.

2. 2. JAOSTO

2.1. Juttujen valikoiminen kokeiluun ja kokeilun kokemuksia

Asioiden valikoiminen kokeiluun on selostettu jaksossa 1.2.2. kuvattaessa kokeilun toimintaympäristöä 2. jaostolla. Kokeilussa oli pääasiassa kaksi asiaryhmää: kaavat ja poikkeamisasiat. Kokeilun pohjana olleen prosessikäsitteiden kannalta nämä asiaryhmät eroavat esim. verovalituksista tai kunnallisista virkamiesasioista taikka myös toisistaan. Näin ollen kysymys siitä, miten prosessi yksityiskohdissaan järjestetään saattaa erota erilaisissa asioissa. Tämä on huomioitu kokeilussa nimenomaan siten, että kokeiluun valittiin eri jaostoille prosessin oletettujen vaatimusten suhteen ominaisuuksiltaan erilaisia asioita. Tämä erilaisuus ilmenee esim. lainsäädännössä hallintoviranomaisille määriteltyjen harkinnan alojen erilaisuutena, juttuihin sisältyvien tosiasiakysymysten erona, hallinnon tason päätöksentekomenettelyn erona ja viranomaiskoneiston erilaisina rakenteina (mm. kunnallinen viranomainen/valtion viranomainen, poliittisesti määräytyneet toimielin/asiantuntijaviranomainen).

Kaavoja koskevassa lainsäädännössä on määritelty ne arvot, jotka otetaan kaavoja koskevassa hallinnollisessa päätöksenteossa huomioon. Päätöksentekijänä on poliittisesti määräytyneet kunnalliset toimielimet. Lainsäädännössä on näin lähdetty siitä, että yhteiskunnallisten arvojen arviointi kuuluu kaava-asioissa lähtökohtaisesti poliittisille päättäjille lainsäädännön määrittämässä puitteissa. Valituslaji on kunnallisvalitus, joka on laillisuusvalitus. Kunnallisvalituksen erityispiirteet johtuvat kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytysten suojaamisen tarpeesta. Tämä merkitsee samalla sitä, että hallintotuomioistuimen on kaavavalitusasioita ratkaistessaan huomioitava, missä menee raja kunnallisen viranomaisen harkintavallan ja tuomioistuimen puuttumisvallan välillä. Tällä seikalla on merkitystä sen suhteen, miten kaava-asioissa lainkäyttöprosessi järjestetään. Prosessi on järjestettävä nimenomaan tuomioistuimen toimivaltaan näissä asioissa kuuluvien seikkojen selvittämisen intressissä. Tämä näkemys ilmenee siinä, miten hallinto-oikeuden 2. jaostolla on kehitetty tältä osin prosessia.

Poikkeamisasioissa on myös jätetty hallintoviranomaisille harkintaa. Nämä asiat ovat kaava-asioihin verrattuna konkreettisempia ja rajatumpia jo hallinnossa. Näin ollen on ajateltavissa, että näissä asioissa aineellisen prosessinjohtoon tarpeet saattavat erota kaava-asioista.

Tällä jaostolla kokeilun erityisenä tarkoituksena oli saada tietoa siitä, miten kokeilun perustana oleva käsitys prosessista ja siihen liittyen päätöskokoonpanon rakenteesta ja toimintatavoista voidaan hyödyntää kokeilun kohteena jaostolla olleissa asiaryhmissä.

Kokeilussa oli mukana runsaasti ennen kokeilua haltuunotettuja juttuja. Näitä ei otettu kokeilussakaan uudelleen haltuun vaan hankittiin puuttuvat selvitykset ja kuulemiset täydennettiin tarvittaessa. Toimet teki esittelevä tuomari keskusteltuaan tarvittaessa muiden jäsenten kanssa. Kokeilun aikana kokeilutuomarit ottivat haltuun kaikki uudet kaava- ja poikkeamisasiat.

Kokeilutuomareiden yhteistyö tapahtui siten, että heti haltuunottovaiheessa keskusteltiin kokoonpanon kesken epäselvistä valituksista ja prosessuaalisista ongelmista. Keskustelua oli myös jutun myöhemmissä vaiheissa tarvittaessa. Katselmukset suunniteltiin etukäteen yhdessä. Joissakin tapauksissa keskusteltiin ratkaisusta ennen kirjoitusvastuussa olevan kirjoitustoimenpiteitä.

Kokoonpanon muut kuin esittelevä tuomari tutustuivat päätösesitykseen ja asiakirjojen keskeiseen sisältöön. Askarruttamaan jäänet tosiasiat tarkistettiin. Jos ajatukset täsmäsivät, ei päätösesitykseen puututtu eikä tehty perinteellistä yksityiskohtaista tarkastamista. Joissakin tapauksissa perustelua muutettiin keskustelujen jälkeen. Äänestyspäätöksiäkin tehtiin.

Joissakin tapauksissa jäsenten neuvottelut tapahtuivat siten, että lyhyt muistio kiersi jäsenillä ja joissakin tapauksissa kokoonnuttiin yhdessä keskustelemaan.

Jaoston puheenjohtajan mukaan hän otti useita kertoja esille päätösten kirjoitustavan. Hän piti tärkeänä, että kirjoitettaisiin vallinnutta tilannetta lyhyemmin. Tässä ei jaostolla päästy vielä kovin pitkälle. Kokeilussa puuttumismahdollisuudet olivat vähäiset, kun ideana oli, että kahteen kertaan tekemistä vältettiin.

Molemmissa asiaryhmissä kokeilussa oli käytössä välitoimilomakkeet, joissa lueteltiin ne päätöksenteon perusteena olevat asiakirjat, jotka ainakin pyydettiin liittämään valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen lausuntoon. Tällaiseen järjestelyyn päädyttiin, koska kokemuksen mukaan asiakirjoja jouduttiin pyytämään erikseen ellei asiakirjoja tarkoin yksilöity. Muita tapaus tapaukselta harkittavia prosessinjohtotoimia ei yleensä tarvittu vaan riittävää oli vakioidussa lomakkeessa ollut pyyntö antaa lausunto kaikista valituksessa esitetyistä vaatimuksista ja valitusperusteista sekä esittää sellaiset perusteet, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisemisessa. Tämä järjestely kokonaisuudessaan ehdollistui kokeilussa olleiden juttujen ominaisuuksista. Jaostolla oli luonnollisesti jo aikaisemminkin tehty välitoimisysteemin kehitystyötä, jota täsmennettiin ja tarkennettiin tässä kokeilussa.

Tavallisimpia prosessinjohtotilanteita, joissa toimet kohdistuivat valittajaan, olivat epäselvyydet valittajan valitusoikeudesta ja valituksen erilaiset puutteellisuudet. Tällöin valittajaa vaadittiin esittämään selvitystä siitä, millä perusteella hänellä oli valitusoikeus tai ilmoittamaan mitä muutosta päätökseen vaadittiin ja millä perusteella taikka muutoin yksilöimään valitustaan. Näitä tilanteita esiintyi molemmissa kokeilun asiaryhmissä.

Tavallista oli myös, että poikkeamisasiassa viranomaiselle tai asianosaiselle osoitettiin, mitä selvitystä asian selvittämiseksi tulee esittää. Toisaalta asemakaavaa koskevassa valitusasiassa hallinto-oikeus hankki maakuntaliitolta selvitystä siitä, millä perusteilla kunnan alue oli otettu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyvään valtakunnallisesti arvokkaaseen maisema-alueeseen ja miten sitä oli inventoitu (02424/03). Valituksessa oli kysymys mm. siitä, että kaava ei turvaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista tältä osin.

Jaostolla on kokeilun kokemuksen nojalla arvioitu, että kokeilun mukaisen päätöskokoonpanon ja kokeilun edellyttämän työtavan vallitessa vaikeammat jutut tulisi ohjata mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tuomarille haltuunotettavaksi sekä prosessinjohtotöitä ja päätöksen kirjoittamista varten. Kuitenkin esittelijöiden ammattitaidon kehittämistä ja koulutusta varten heillekin tulisi olla tarjolla riittävän vaativia juttuja. Kaavojen vastaanottovuoron tulee olla kiertävä ja kaavavalitusten hallintaa varten tulee olla riittävän monta esittelijää ja tuomaria. Kaavavalitusten vastaanottovuoro koettiin raskaaksi ja vaativaksi työksi.

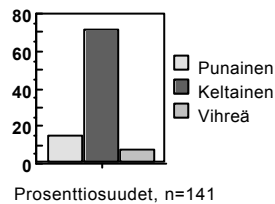
Jaostolla on myös arvioitu, että tuottavuuden lisääminen saman työajan puitteissa olisi mahdollista toimistohenkilökunnan apua lisäämällä. Tämä olisi kokeilussa edellyttänyt sitä, että tällä kokoonpanolla olisi ollut käytössään aivan oma jaostosihteeri.

Kokeilussa otettiin käyttöön vireilletuloilmoitus, joka lähetettiin paitsi valittajalle myös luvan saajalle naapurivalitustilanteissa. Vireilletuloilmoitus lisäsi kokeilussa mukana olleelle osastosihteerille tulleiden asiakaspuheluiden määrää jonkin verran.

Kokeilun aikana käytetyt yksilöidymät välitoimet ovat kokeilusta saadun kokemuksen perusteella arvioituna parantaneet viranomaiselta (kunnasta) toimitettujen asiakirjojen laatua, joskin täydennyspyyntöjä tarvittiin jossain määrin edelleen. Myös itse lausuntojen taso parantui hieman, kun erikseen pyydettiin vastaamaan kaikkiin valitusperusteisiin. Asiakaspalautetta välitoimista ei tullut. Asiakkaat ottivat kokeilujutuissakin yhteyttä kiirehtiäkseen asiaansa tai tiedustellakseen aikatauluja.

Kokeilussa mukana olleet jutut kiersivät kokeilusta saadun kokemuksen perusteella kokeilunmukaisen työtavan vallitessa kiitettävän nopeasti hallinto-oikeudessa.

2. jaostossa ratkaistiin tuomaripainotteisessa kokeilussa yhteensä 141 asiaa. Prosessia oli ohjattu yksilöidyin kysymyksin 20 prosentissa tapauksista, asiakirjaselvityksiä oli pyydetty 72 prosentissa asiakasta oltiin



tapauksia ja ilman erityisempää ohjausta oli kuultu 8 prosentissa tapauksista. Asiakkaaseen yhteydessä 2 tapauksessa ja katselmuksia pidettiin

3.

2.2. Esimerkkejä kokeilussa tehdyistä prosessin ohjaukseen liittyneistä toimista

Esimerkki 1.

Rakentamisen poikkeamispäätöstä koskevassa valitusasiassa oli ympäristökeskukselta pyydetty lausunto seuraavalla kokeilussa poikkeamisasiassa sangen tyypillisesti käytetyllä välipäätöksellä:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kehottaa oheisen valituksen johdosta

1. antamaan lausunnon ja ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa muutoksenhakijan esittämiin valitusperusteisiin

2. liittämään asiakirjoihin alkuperäisinä tai jäljennöksinä valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Näitä asiakirjoja ovat:

- poikkeamishakemus maankäyttö- ja rakennusasetuksen 85 §:n mukaisine liitteineen
- selvitys kuulemisesta
- pyydytetyt lausunnot
- karttaselvitys rakennuspaikan ympäristön poikkeuslupatilanteesta, mikäli sellainen on tehty
- mikäli kyseessä on poikkeaminen kaavasta, tarvitaan myös
 - kaavakartta tai ote siitä mittakaavatietoineen
 - kaavamerkinnot ja -määräykset kokonaisuudessaan
 - kaavaselostus tai ote, josta ilmenevät kaavan tavoitteet, mitoitusperusteet ja perustelut
 - tieto siitä, milloin kaava on vahvistettu (jos on rakennuslain aikainen kaava)
 - kaikki muut päätöksen perusteena olevat asiakirjat

Kaikki tämän lähetteen liitteet sekä edellä pyydytetyt asiakirjat on palautettava viimeistään xxxx. (Dnro 01903/03/4111)

Esimerkki 2.

Vastaavassa asiassa ensimmäinen kappale on saatettu kirjoittaa myös muotoon:

1. antamaan lausunnon kaikista valituksessa esitetyistä vaatimuksista ja valitusperusteista sekä esittämään sellaiset perusteet, joilla voi olla merkitystä asian ratkaisemisessa. (Dnro 02245/04/4111)

Esimerkki 3.

Kaava-asiassa varsin tyypillinen kokeilussa käytetty kunnanhallitukselle osoitettu lausuntopyyntö on seuraava:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää hankkimaan valtuuston lausunnon tai, jos se hallituksen johtosäännön mukaan on mahdollista, antamaan lausunnon oheisen valituksen johdosta.

Asiakirjoihin tulee liittää alkuperäisinä tai jäljennöksinä valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Näitä asiakirjoja ovat:

- valtuuston hyväksymismerkinnällä varustettu värillinen kaavakartta kaavamerkintöineen ja -määräyksineen
- kaavaselostus lopullisessa muodossaan
- mahdolliset luonto- ja ympäristövaikutusselvitykset
- kaavaehdotuksesta tehdyt muistutukset ja niihin annetut vastineet
- kaikki muut päätöksen perusteena olevat asiakirjat.

Kaikki tämän lähetteen liitteet sekä edellä pyydytetyt asiakirjat on palautettava viimeistään xxxx. (Dnro 02024/03/3050)

Esimerkki 4.

Vastaavassa asiassa välipäätöksen ensimmäinen kappale on saatettu kirjoittaa myös muotoon:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää hankkimaan valtuuston lausunnon tai, jos se hallituksen johtosäännön mukaan on mahdollista, antamaan lausunnon oheisissa valituksissa esitettyjen vaatimusten ja niiden perusteiden johdosta, (Dnro 01562/04/3050)

Esimerkki 5.

Yleiskaavan hyväksymistä koskevassa valitusasiassa on valittajana olleelle S:lle lähetetty seuraava täydennyspyynnöksi otsikoitu välitoimi:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus varaa tilaisuuden poistaa seuraavat valituksessa olevat puutteellisuudet:

Hallintolainkäyttölain 23 §:n mukaan valituksessa on ilmoitettava muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen lisäksi

- 1) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan sekä
- 2) perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valituksenne on epäselvä ja puutteellinen, koska siitä ei ilmene, mitä vaaditte ja millä perusteella. Hallinto-oikeus varaa Teille tilaisuuden poistaa puutteellisuus ja täydentää valitusta 14 päivän kuluessa siitä, kun olette saanut tiedon tästä lähetteestä. Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus.

Jos puutteellisuutta ei poisteta määräajassa, valitus voidaan jättää tutkimatta.

Liitteenä on jäljennös valituskirjelmästä. Dnro (01483/03/4102)

Esimerkki 6.

Samassa kaava-asiassa on toisen valittajan C valituksen johdosta välitoimena tehty selityspyynnö kaava-alueella tilan omistaville J. ja D. M:lle:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus varaa teille tilaisuuden selityksen antamiseen oheisten C:n valituksen ja P:n kunnanhallituksen lausunnon johdosta.

P:n valtuusto on hyväksynyt K:n osayleiskaavan 16.6.20xx. Tässä kaavassa omistamallenne tilalle RN:o 6 on soitetu kaksi rakennuspaikkaa, joista toinen on uusio ennestään rakentamaton rakennuspaikka.

Muun muassa C on valittanut kaavan hyväksymispäätöksestä. Hänen vaatimuksensa on, että kaava kumotaan tilallenne RN:o 6 osoitetun uuden rakennuspaikan osalta. Vaatimuksen perustelujen mukaan ranta tulee liian tiheästi rakennetuksi, jos tilallenne osoitettu uusi rakennuspaikka hyväksytään.

P:n kunnanhallitus on antanut valituksesta lausunnon, jonka mukaan tilan RN:o 6 alueelle on osoitettu yksi uusi rakennuspaikka emätilatarkastelun perusteella. Valitus tulisi kunnanhallituksen mielestä hylätä aiheettomana.

Halutessanne teillä on nyt mahdollisuus esittää mielipiteenne C:n valituksen ja P:n kunnanhallituksen lausunnon johdosta. Selitys pyydetään antamaan 20 päivän kuluessa siitä päivästä, jona te olette saanut tiedon tästä selityspyynnöstä, sitä päivää lukuun ottamatta. Selityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus.

Liitteenä ovat kopiot C:n valituksesta, P:n kunnanhallituksen lausunnon, osayleiskaavasta kysymyksessä olevalta osin sekä hallinto-oikeuden lähete kirje. (Dnrot 01483/03/4102 ja 01501/03/3050)

2.3. Johtopäätöksiä

Edellä on selostettu, miten jaostolla järjestettiin juttujen haltuunotto ja tuomareiden vuorovaikutussysteemi. Kokemukset olivat myönteisiä. Jaoston prosessinjohtoon arviointia tässä raportissa vaikeuttaa se, että kokeilun mukainen kokeilunaikaisten juttujen haltuunottosysteemi koski niin suuressa määrin juttuja, joita ei ratkaistu vielä kokeilun aikana. Jaostolla tehtiin edellä selostettuja kehittämissuhteita.

Jaoston kokemus osoittaa, että kokeilunmukainen työskentelytapa ei ole tarkasteltavissa irrallisena henkilöstövoimavaroista. Voimavaroja tulee joka tapauksessa olla määrältään ja rakenteeltaan riittävästi juttujen määrään ja rakenteeseen nähden. Jaoston kokemus osoittaa myös, että toimistohenkilökunnan avun organisoiminen lainkäytön tueksi olisi ensi arvoisen tärkeää lakimiestyövoiman työpanoksen keskittämiseksi mahdollisimman tehokkaasti. Jaoston kokemus puhuu sen puolesta, että tuomareiden työskentely olisi edullista järjestelyssä, jossa vuorottelisivat toiminta kokeilunmukaisessa tuomarikokoonpanossa ja toiminta perinteellisessä kokoonpanossa.

Kaava-asioissa ja poikkeamisasioissa näissä asioissa kokeneet tuomarit kykenivät hahmottamaan juttujen yleisen luonteen aineellisen prosessinjohtoon kannalta niin, että ennalta arvioiden tyypillisiin prosessinjohtoon haasteisiin voitiin vastata tiettyyn pisteeseen saakka tyypitellyllä, mutta samalla sangen yksityiskohtaisella välitoimella. Kun lausuntovaiheeseen sijoittunut sanottu menettely saatiin toimimaan, ei prosessin jatkuessa ollut tarvetta kovin usein erityisen yksilöllisiin välitoimiin. Esimerkkitapaus 6. osoittaa, että kaava-asioissakin prosessinjohto on järjestettävissä päämäärätietoisesti ja tehokkaaksi siten, että samalla otetaan huomioon kaava-asioissa olevat eri viranomaisien harkintavaltaan ja tuomioistuimen tutkimisvaltaan liittyvät tekijät. Tämän tyyppinen prosessinjohto on kuitenkin kiinni juttutilanteeseen nähden käytettävissä olevien resurssien riittävydestä. Kokeilun tuloksia (niin prosessin laatua kuin tehokkuutta koskevia) ei voida tarkastella irrallaan juttutilanteeseen peilatuista käytettävissä olevista resursseista (määrällisistä ja virkarakenteellisista). Arviona on, että kehitetyillä juttujen laadun huomioon ottavilla oikealla tavalla yksilöidyillä prosessitoimilla saavutetaan prosessin laatua ja nopeutta parantavia tuloksia. Tällä jaostolla erityisesti kiinnitettiin huomiota siihen, että toimistohenkilökunnan työpanoksen lisääntyvä kytkeminen itse lainkäytön avuksi olisi paikallaan resurssiniukkuuden vallitessa. Tämä ei kuitenkaan ole missään tapauksessa kokoratkaisu resurssipulmiin.

Eriarvoisen tärkeätä oli juttujen ja sisäisen päätöksentekomenettelyn nopeutuminen kokeilunmukaisessa työskentelytavassa. Päätösten perusteluiden kehittämisessä ei jaostolla kokeilun piirissä päästy tavoiteltuun päämäärään, mutta kehitys saatiin alkuun. Tältä osin työ jatkuu jaostolla. Jaostolla on luonnollisesti tiedostettu aineellisen prosessinjohtoon ja päätösten perustelujen sisällön ja laadun välinen tiivis yhteys.

Jaoston kokemuksen mukaan kokeilun mukainen työskentelytapa ja päätöksentekokokoonpano on tehokkuuden ja tuottavuuden kannalta edullinen, vaikka jaostolla oli juttutilanteen ja jaoston vastuuden hoitamisen kokonaisuuden kannalta käytettävien resurssien niukkuuden vuoksi tehtävä henkilöiden työpanoksen käytössä ratkaisuja, jotka vaikuttivat kokeilun määrällisiin tuloksiin. Jaostolla oltiin kokeilukokoonpanon tuottavuuteen tyytyväisiä, kun otettiin huomioon, että kokeiluun juttutilanteen ja resurssien yhteisvaikutuksen johdosta oli

otettava vanhat vireillä olleet kokeiluun valittuihin jutturyhmiin sisältyneet asiat, joita myös kokeilussa ratkaistut asiat lopulta pääasiassa olivat.

Teknisten virheiden lisääntymistä ei kokeilujutuissa havaittu.

Kokeilukokoonpanossa ratkaistiin kolme asiaa, joissa toimitettiin katselmus. Näissä käytiin tarkastelemassa kaksi kaava-aluetta ja kolme rakennuspaikkaa (yhteensä 12 dnroa). Suullisia käsittelyitä ei ollut yhtään. Osa kokeilutuomareista toimi katselmuksessa puheenjohtajana, mikä koettiin järkeväksi, koska esittelevä jäsen on tuossa vaiheessa juttuun parhaiten perehtynyt, joten hänellä on parhaat edellytykset johtaa prosessia katselmuksen aikana. Kokeilussa olleissa asiaryhmissä hallinto-oikeuden ydinasiatuntemus keskittyy kirjalliseen oikeudenkäyntimenettelyyn ja asiaryhmien substanssilainsäädännön tuntemukseen.

3. 3. JAOSTO

3.1. Kokeiluun valittujen juttujen laatu

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden asioista 3. jaostolla käsitellään kunnallisasiat, kirkollisasiat, virkamiesasiat, vaali- ja ulkomaalaisasiat, opetustoimea koskevat asiat, asiakirjojen julkisuutta ja tietosuojaa koskevat asiat sekä, vammaispalveluasiat. Lisäksi käsitellään kyseisiin asiaryhmiin liittyvät hallintoriita-asiat sekä tieliikennelain mukaiset asiat, ylikuormamaksut, ajoneuvojen siirtämistä ja romuajoneuvojen hävittämistä sekä pysäköintivirhe- ja tarkastusmaksuja koskevat asiat.

Kokeilukokoonpanossa ratkaistut jutut olivat valikoituneet siten, että kumpikin jaoston kokeilutuomari oli ottanut 1.7.2004 - 28.2.2005 haltuunsa pääosin kunnallisasiota sisältävän esittelijärootelin jutut (Keski-Suomen ja Pirkanmaan maakunnista vireille tulleet jutut). Lisäksi kaikki jaoston esittelijät saivat kyseisenä aikana esittää rooteliinsa vireille tulleita juttuja siirrettäväksi kokeilukokoonpanoon. Jutut valikoituivat sanottua menettelyä käyttäen sattumanvaraisesti kummankin kokeilutuomarin valmisteltavaksi. Jaoston asiaryhmistä kokeilukokoonpanossa ratkaistiin kunnallisasioiden lisäksi kirkollisasiota, opetustoimea koskevia asioita, julkisuusasioita, vammaispalveluasioita, hallintoriitoja sekä ulkomaalaisasioita. Jaoston rutiiniluonteisimpia asiaryhmiä ei ratkaistu kokeilukokoonpanossa ja edellä todettua menettelyä noudattaen kokeiluun valikoitui muutoinkin pääosin tavanomaista vaativampia juttuja. Koska kokeilussa toimivien tuomareiden valmisteltaviksi tulevia juttuja alettiin vastaanottaa jo ennen kokeilun alkamista, pystyttiin tällä jaostolla kokeilu toteuttamaan siten, että siinä ratkaistiin juttuja, joiden haltuunoton, valmistelun ja päätösesityksen kirjoittamisen oli hoitanut sama valmistelusta vastaava tuomari. Näin menetellen myöskään asian valmistelun ja ratkaisemisen välinen aika ei venynyt kohtuuttoman pitkäksi, jolloin valmisteltu juttu oli esitystä tehtäessä helppo palauttaa mieleen ja valmisteluun käytetty aika lyhensi päätösesityksen kirjoittamisvaiheeseen käytettyä aikaa. Kokeilun perusteella voidaan todeta, ettei yhdellä henkilöllä tulisi olla kerralla valmisteltavanaan kuin enintään noin 40 juttua⁴⁷, jotta vireillä olevat asiat olisivat valmistelijan hallinnassa eikä valmistelun ja päätösesityksen välinen aika söisi huolellisesta asian haltuunotosta esityksen kirjoittamiseen koituvaa hyötyä.

Kokeilukokoonpanossa oli käsitelty myös huomattavan laajoja juttuja, joista ainakin neljässä jutussa⁴⁸ jo pelkästään esityksen laatiminen vei kokoneelta tuomarilta vähintään viikon työajan⁴⁹ ja asioissa annetut ratkaisut olivat useita kymmeniä sivuja pitkiä, laajimmassa jutussa 56 sivua. Näiden lisäksi ratkaistiin useita muitakin laajoja juttuja, joissa esityksen

laatumiseen ei sinänsä kulunut viikkoa, mutta asian käsittelyyn oli kokonaisuutena välitoimineen hyvinkin kulunut useita päiviä jopa viikko. Lisäksi kokeilukokoonpanossa käsiteltiin ensimmäiset hallinto-oikeudessa ratkaistut kirkollisasiat, jotka uutena asiaryhmänä vaativat tavanomaista enemmän perehtymistä. Lisäksi käsiteltiin ns. johtajasopimuksia³⁹ koskevia valitusasioita, joiden osalta ei ollut käytettävissä aikaisempaa oikeuskäytäntöä⁴⁰. Ratkaisut herättivät myös julkista mielenkiintoa. Lehdistössä oli esillä muun muassa MS-tautia sairastavan perusopetuksen luokanopettajan virkaan valitun henkilön terveysvaatimuksen täyttymistä koskeva asia⁴¹. Yhdessä yleistä mielenkiintoa herättäneessä asiassa oli myös laadittu lehdistöiedote, mikä menettely vähentää toimittajien päätöksenteon jälkeisiä yhteydenottoja. Kokeilukokoonpanossa ratkaistuihin juttuihin sisältyi myös joitakin selväpiirteisiä tutkimattajättämis- ja muita vastaavia päätöksiä, jotka kompensoivat laajoihin juttuihin käytettyä aikaa ja mahdollistivat saavutetun määrällisen tuloksen. Kokeilukokoonpanossa ratkaistut asiat koettiin sopiviksi siinä ratkaistavaksi.

3.2. Materiaalisen prosessinjohton kehittäminen

3.2.1. Asetetut tavoitteet ja yleiset havainnot

Jaoston tavoitteena kokeilussa oli tämän raportin luvussa I kohdassa 3. esitetystä tavoitteen asettelusta lähtien erityisesti:

- entisestään terävöittää prosessinedellytysten tutkimista siten, että tutkimattajättämisspätökset tehdään mahdollisimman pikaisesti
- kartoittaa ratkaistavina olevista jutuista ne, jotka edellyttävät yksilöllistä prosessinohjausta ja johtaa prosessi näiden osalta asian edellyttämällä tavalla
- pyrkiä muutoinkin parantamaan asiakaspalvelua ja vuorovaikutteisuutta siten, että asiakkaalle yllätyksellisiltä päätöksiltä vältyttäisiin

Kokeilukokoonpanoon 3. jaostolla valikoituneet asiat ovat jo asiaryhminä sellaisia, että niiden ratkaiseminen edellyttää useimmiten valmistelusta vastaavan viranhaltijan prosessinjohtotoimenpiteitä. Aikaisemminkin asianomaisella jaostolla on ollut tavanomaista, että lausuntopyynnöissä on pyydetty suuriakin määriä yksilöityjä jutun ratkaisemiseksi tarpeellisia asiakirja- ynnä muita selvityksiä. Selvityspyynnöt ovat kuitenkin painottuneet olemassaolevista päätöspöytäkirjoista ynnä muista asiakirjoista saataviin tietoihin.

Prosessinjohtoa on kokeilussa kehitetty siltä osin, että valmistelusta vastaavat tuomarit ovat tämän lisäksi lausunto- ja selityspyynnöissä esittäneet viranomaisille ja asianosaisille aikaisempaa enemmän prosessia ohjaavia yksilöityjä kysymyksiä. Erityisesti yksityisiin asianosaisiin on myös oltu aikaisempaa enemmän yhteydessä päätösten yllätyksellisyyden estämiseksi. Käytössä ei ole tutkittua tietoa siitä, paljonko mainittuja prosessinjohtotoimenpiteitä on tehty ennen kokeilua, mutta jaoston puheenjohtajan arvioiden mukaan yksilöityjä kysymyksiä on kokeilussa ratkaistuissa jutuissa esitetty aikaisempaa

³⁹ Valituksia, joissa on ollut kyse kunnan/kuntayhtymän harkintavallan rajoista tilanteessa, jossa johtava viranhaltija on virassa toimiessaan sopinut eroavansa kunnan/ky:n palveluksesta ns. johtajasopimuksessa todetuin edellytyksin.

⁴⁰ Ks. Finlex Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisut 18.2.2005 taltio 05/0098/3 ja 4.5.2005 taltio 05/0205/3, jälkimmäisessä irtisanomisasiassa yhtenä kysymyksenä on ollut johtajasopimuksen merkitys.

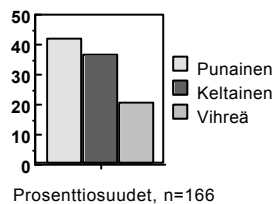
⁴¹ Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lainvoimainen ratkaisu 21.2.2005 taltionro 05/0099/3

selvästi enemmän. Tosin kokeilun kuluessa myös muissa kokoonpanoissa on yksilöityjen kysymysten esittämistä lisätty⁴².

Kokeilussa käsitellyistä asiaryhmistä ainoastaan ulkomaalaisasiat ovat ryhmänä sen luonteisia, että ne edellyttävät harvemmin prosessinjohtotoimenpiteitä kirjallisessa prosessissa. Tosin suulliset käsittelyt ovat näissä asioissa yleisiä. Muiden kokeiluun valikoituneiden asioiden ratkaiseminen edellytti pääsääntöisesti tuomioistuimen prosessinjohtoa ainakin selvitysten hankkimisen osalta. Myös kunnallisasioissa usein esiintyvät päätöksen valituskelpoisuuteen ja hallinto-oikeuden toimivaltaan liittyvät kysymykset osoittautuivat melko usein selvitystä vaativiksi.

Kokeilukokoonpanossa, johon kuului kaksi valmistelusta vastaavaa tuomaria, ratkaistiin kokeilun aikana yhteensä 166 juttua, joka tarkoittaa, että kumpikin kokeilutuomari on kokeilun aikana esitellyt keskimäärin 7,5 asiaa kuukaudessa. Tulosta voidaan juttujen laatu ja se seikka, että molemmat tuomarit toimivat myös kokeilun ulkopuolisissa jäsen tehtävissä, pitää erittäin hyvänä.⁴³

Prosessinjohton intensiteetin mukaan kokeilussa ratkaistut jutut jakaantuivat seuraavasti:



Taulukon osoittamalla tavalla prosessia oli ohjattu yksilöidyn kysymyksin 42 prosentissa ratkaisuja, asiakirjaselvityksiä oli pyydetty 37 prosentissa ratkaisuja ja asia oli ratkaistu ns. peruslomakkeiden tehdyn kuulemisen perusteella tai asia ei ole edellyttänyt lainkaan kuulemistä 21 prosentissa.

Valmistelusta vastaavan tuomarin puhelimitse/sähköpostitse tekemiä asiakasyhteydenottoja oli ao. tuomareiden merkintöjen mukaan ollut yhteensä 7 kappaletta. Tähän eivät lukeudu ne keskustelut, joissa yhteydenotto on tapahtunut asiakkaan/viranomaisen toimesta tai jotka ovat koskeneet yksinomaan viranomaiselta pyydettyä asiakirjaselvitystä, joita on ollut huomattavasti enemmän.

Kaikissa 3. jaoston kokeilukokoonpanossa käsitellyissä jutuissa lähetettiin muutoksenhakijalle myös vireilletuloilmoitus, jossa ilmoitettiin asian keskimääräinen käsittelyaika (6 - 9 kuukautta) sekä selvitettiin, miten jutun käsittely etenee valituksen vireilletultua. Vireilletuloilmoitus lähetettiin myös muille yksityisille asianosaisille, mikäli valituksenalaisen päätös selkeästi koski myös muuta asianosaista kuin valittajaa. Ilmoitus lähetettiin esimerkiksi

⁴² Muistio 3. jaoston kokeilukokoonpanon kokouksesta 30.6.2005

⁴³ Myös jaoston puheenjohtajan arvio oli, että määrällistä tulosta voidaan pitää hyvänä (muistio neuvottelusta 30.6.2005). Työtilastot on esitetty luvussa IV.

valitsematta jääneen hakijan valittaessa virkavaalipäätöksestä virkaan valitulle. Menettely näytti vähentävän käsittelyaikaa ja -menettelyä koskevia puhelintiedusteluja. Ilmoitus oli kokeilujutuissa tarkoituksenmukainen, koska asiat pystyttiin pääsääntöisesti ratkaisemaan keskimääräisen käsittelyajan puitteissa. Tilanteessa, jossa vireilletulevien juttujen määrä on nousussa, edes keskimääräisen käsittelyajan ennakointi on kuitenkin vaikeaa.

3.2.2. Kirjalliset prosessia ohjaavat toimenpiteet ja niiden vaikutus asian ratkaisuun

3. jaostolla kokeilukokoonpanossa ratkaistuissa jutuissa varsin suuressa osassa prosessia on ohjattu yksilöityjen kysymysten avulla. Seuraavassa on esitetty joitakin esimerkkejä ohjauksen sisällöstä jaettuna prosessinedellytysten tutkintaa ja erilaisten asiakysymysten ratkaisua koskeviin tilanteisiin.

Prosessinedellytysten tutkinta

Prosessinedellytysten huolellinen tutkiminen heti valituksen vireilletultua on keskeinen osa valmistelusta vastaavan tuomarin työtä. 3. jaoston asiaryhmissä päätöksen valituskelpoisuus tai hallinto-oikeuden toimivalta ovat usein tulkinnanvaraisia. Kokeilussa ratkaistujen juttujen osalta oli havaittavissa, että myös kyseisissä prosessinedellytyksiä koskevissa kysymyksissä oli usein tarvetta asian selvittämiseen tuomioistuimen toimesta. Lisäksi näiden kysymysten osalta on tärkeää, että päätös tehdään pikaisesti tai ellei se ole mahdollista, muutoksenhakijoita informoidaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa siitä mahdollisuudesta, että asiassa ei ehkä tulla antamaan asiaratkaisua. Tämä voi olla tärkeää muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta hänen arvioidessaan muita tapoja saattaa asiansa ratkaistavaksi.

Esillä on ollut muun ohella kolme juttua, joissa valitus on kokonaan tai osin jätetty tutkimatta siltä osin kuin kysymys on ollut työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvasta virkaehtosopimuksen tulkinnasta⁴⁴. Kahdessa tapauksista se, onko kyse virkaehtosopimuksen tulkinnasta, on sinänsä ollut tulkinnanvarainen ja tästä johtuen jutuissa on suoritettu normaalit välitoimet. Näissä jutuissa on ollut se käytännön ongelma, että sinä aikana, kun juttu on vireillä hallinto-oikeudessa neuvottelu- ja kanneoikeus paikallis- ja keskusneuvottelujen osalta ja työtuomioistuimessa voi kulua umpeen⁴⁵. Tästä johtuen kahdessa tapauksessa meneteltiin niin, että valmistelusta vastaava tuomari oli puhelinyhteydessä valittajaan ja selvitti asiassa esillä olevan tulkintaongelman oikeudenmenetyksien välttämiseksi.⁴⁶ Tapaukset osoittavat sen, että hyvä asiakaspalvelu edellyttää vireille tulevien juttujen ratkaisuvaihtoehtojen pikaista punnintaa ja myös asiakkaiden etukäteisinformointia ratkaisuvaihtoehtoista, ellei päätöstä pystytä antamaan välittömästi. Valmistelusta vastaava tuomari oli ennalta puhelinyhteydessä muutoksenhakijaan myös asiassa 00854/04/2300, jossa oli kyse valituksenalaisen varoitusta koskevan päätöksen valituskelvottomuudesta.

Tässä on korostettava, että asiakkaiden kanssa käydyissä keskusteluissa ei ole ollut kysymys hallinto-oikeuden päätöksen ennakoimisesta, vaan siitä, että asian valmistelusta vastaava

⁴⁴ Dnrot 00453/04/2300, 00841/04/2300 ja 02024/04/5760.

⁴⁵ Kunnallinen pääsopimus 13.1.1993 11 ja 12 §.

⁴⁶ Toinen näistä asiakkaista (dnro 02024/04/5760) toimitti valmistelusta vastaavalle tuomarille sähköpostitse kiitokset asian ratkettua hänen edukseen paikallisneuvotteluissa. Tämä osoittaa, että vaikka valitus jätettiin tutkimatta, niin kun ratkaisu ei ollut yllätyksellinen, asiakaspalvelu koettiin hyväksi.

tuomari oli keskustellut etukäteen muutoksenhakijan kanssa eri ratkaisuvaihtoehtomahdollisuuksista, jolloin muutoksenhakija on voinut varautua myös esimerkiksi tutkimattajättämispäätökseen. Aina ei ole myöskään tarpeen laatia muutoksenhakijalle kirjelmiä, vaan informointi voidaan hoitaa valmistelusta vastaavan tuomarin toimesta vapaamuotoisemmin puhelimitse. Henkilökohtainen yhteydenotto voi joskus olla asiakkaan kannalta jopa kirjallista myönteisempi lähestymistapa. Tällaista informaatiota esittelijäviranhaltijan on vaikeaa antaa, koska hän ei toimi asian ratkaisijana.

Asiassa 0264/04/2299, jossa itse asiakysymys koski käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvaa vahingonkorvausta, voitiin torjua muutoksenhakijan aikoma tarpeeton selvitys selvittämällä toimivaltakysymys etukäteen. Muutoksenhakijalle toimitetussa kirjelmässä oli todettu:

“...Hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu tutkia ja ratkaista sitä kysymystä, onko Teillä oikeus esittämillänne perustein saada vahingonkorvausta Laukaan kunnalta, vaan tämä asia kuuluu asianomaisen käräjäoikeuden toimivaltaan. Näin ollen tältä osin ei ole tarpeen esittää enempää lisäselvitystä.

Kunnallisvalituksena hallinto-oikeudessa asianne voidaan käsitellä valmisteluvirhettä koskevan valitusperusteen osalta (olette esittäneet, että asia on ratkaistu riittämättömän selvityksen perusteella ja ettei kunnanhallituksen jäsenillä ole ollut riittävästi aikaa perehtyä asiaan)....”

Kun käräjäoikeuden toimivalta on asiassa selvä, tällaista “ratkaisun ennakkointia” voitaneen pitää hyväksyttävänä ja myös suotavana.

Asiassa 01135/04/5770, jossa valituksenalaisena oli oikaisuvaatimukseen annettu päätös, jossa koulutuslautakunta oli päättänyt, ettei koulun oppilaaksiottoaluetta muuteta, ilmeni prosessin kuluessa, että päätöksenteko ei ole kunnan hallintosäännön nojalla kuulunut koulutuslautakunnalle, vaan kunnanvaltuustolle ja koululautakunnan päätös katsottiin sanamuodostaan huolimatta valmistelua koskevaksi ja siten valituskelvottomaksi. Myös tästä ratkaisuvaihtoehdosta oli informoitu muutoksenhakijoita puhelimitse etukäteen, koska yksinomaan koululautakunnan päätöspöytäkirjan sisällöstä toimivallan puuttumista ja päätöksen tosiasiallista valmisteluluonnetta ei voitu päätellä.

Myös asiassa 00099/05/2299 jouduttiin hankkimaan kunnanhallitukselta lausunto ennen kuin pystyttiin selvittämään, oliko valituksenalaisessa valtuuston päätöksessä päätetty koulujen lakkauttamisesta. Vasta lausunnosta ilmeni, että kyse oli periaatepäätöksestä koulujen lakkauttamiseksi, mutta varsinaiset lakkautuspäätökset tehdään erikseen ja valitus jätettiin siten valmistelua koskevaksi tutkimatta.

Vastaavasti kirkollisasiassa 01681/04/5990 valituksenalaisessa nuorisotyön johtokunnan päätöksessä oli muun ohella päätetty “käynnistää MN:n ilmaisema halukkuus osallistua työnhajukseen työnantajan kustannuksella mahdollisimman pian”. Tältä osin valmistelusta vastaava tuomari tiedusteli lausuntopyynnöstä mm. mitä asianomainen lausuma tarkoittaa. Tähän oli vastattu, että työnhajaus työnantajan kustannuksella, johon N oli ilmoittanut halukkuutensa, käynnistetään mahdollisimman pian. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta todeten, että kysymys on ollut valmistelua koskevasta päätöksestä.

Viimeksi mainitut tapaukset osoittavat sen, että hallinto-oikeuden selvitystyö joudutaan monesti aloittamaan siitä kysymyksestä, mikä päätöksen sisältö tosiasiallisesti on eli onko vielä edes mitään päätetty. Tämän kaltaisissa asioissa on tärkeää, että päätöksen valituskelvottomuus selvitetään välittömästi asian vireilletultua. Yksityisillä asianosaisilla on

perusteltu syy luottaa päätöksiin liitettyjen valitusosoitusten oikeellisuuteen ja olettaa saavansa asiaratkaisun, mikäli valitusosoitus on annettu. Tilanteet, joissa tästä huolimatta jutun oltua jo pitempään hallinto-oikeudessa vireillä, asiakas saa yllätyksenä tutkimattajättämispäätöksen, eivät lisää luottamusta hallintolainkäyttöön. Se, että tutkimattajättämispäätökset on tehty mahdollisimman nopeasti ja asiakkaita on tarpeen vaatiessa niistä ennakolta kirjallisesti tai suullisesti informoitu on kokeilussa saatujen kokemusten perusteella aiheuttanut ainakin sen, ettei tämän tyyppisten ratkaisujen kysymyksessä ollessa tavanomaisia asiakkaiden tyytymättömyyttä ilmaisevia yhteydenottoja ole ollut.

Menettelyvirheitä koskevat valitusperusteet

Menettelyvirheitä koskevien valitusperusteiden osalta on kiinnitetty huomiota siihen, että selvitys hankitaan lausuntopyynnössä mahdollisimman kattavasti myös muilta tahoilta kuin asianomaiselta päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Seuraavassa lausuntopyynnössä (dnro 02038/04/2299) on esimerkki äänestysmenettelyn oikeellisuutta ja esteellisyyttä koskevien valitusperusteiden osalta tehdystä selvityksestä, jossa on pyydetty erikseen valtuuston puheenjohtajan lausunto äänestysmenettelystä ja ao. esteelliseksi väitettyjen henkilöiden lausunnot:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää hankkimaan valtuuston lausunnon tai, jos se hallituksen johtosäännön mukaan on mahdollista, antamaan lausunnon S:n valituksen ja siihen liitetyn täydennyskirjelmän johdosta ja ottamaan siinä yksityiskohtaisesti kantaa esitettyihin valitusperusteisiin,

mukaan pyydetään liittämään jäljennökset kaikista valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista ja

liittämään asiakirjoihin seuraavat lisäselvitykset:

- hankkimaan äänestysmenettelyä koskevan valitusperusteen osalta kunnanvaltuuston puheenjohtajan lausunnon
- selvittämään, millä perusteella valtuusto on katsonut UK:n olevan asiassa esteellinen
- ottamaan kantaa S:n valitustaan koskevassa täsmennyksessä mainittujen henkilöiden esteellisyyttä koskeviin valitusperusteisiin sekä ilmoittamaan, millä perusteella niitä ei ole suhteessa UK:een pidetty esteellisinä
- hankkimaan asianomaisilta valituksessa esteellisiksi katsotuilta henkilöiltä lausunnot esteellisyysväitteiden johdosta
- liittämään asiakirjoihin päätöspöytäkirjan otteen sivun 3 alalaidassa mainitut esityslistan liitteet sekä kaikki muut valituksenalaisen valtuustonpäätöksen sekä sen valmistelua koskevien kunnanhallituksen päätösten perusteena olleet liiteasiakirjat
- kunnan hallintosääntö ja valtuuston työjärjestys
- kaikki muut mahdolliset valituksenalaisen päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muut selvitykset.”

Myös esimerkiksi viranomaisen toimivaltaa koskevien valitusperusteiden osalta oli pyydetty tarvittavien hallinto- ja johtosääntöjen lisäksi ao. viranomaisen kannanotto toimivaltakysymykseen (esim. dnro 01595/04/2203).

Sanotut menettelyvirheitä koskevat esimerkit ovat osin triviaalejakin, mutta näin menetellen saadaan heti lausuntopyyntövaiheessa hankittua mahdollisimman kattava selvitys asiassa. Tarkemmin yksilöimättömän lausuntopyynnön johdosta annetuissa lausunnoissa ei kokemuksien mukaan läheskään aina vastata kaikkiin kysymyksiin. Tällöin joudutaan

pyytämään uusia selvityksiä, jotka puolestaan edellyttävät uusia kuulemisia jne. Tästä syystä yksityiskohtaisuus lausuntopyynnön muotoilussa lisää kokonaistehokkuutta. Aina kaikkia tarvittavia selvityksiä ei kuitenkaan voida ennakoida valituskirjelmän ja valituksenalaisen päätöksen nojalla.

Asiaratkaisun kannalta tarpeelliset prosessitoimet

Kunnan henkilöstöä koskevat asiat

Kokeilussa ratkaistuista kunnallisasioista, joissa prosessinjohtolla oli ollut suuri merkitys, nousevat esille kunnan henkilöstöä koskevat asiat. Näissä asioissa muutosta haetaan yleensä asianosaisuuden eikä kunnan jäsenyyden perusteella ja päätösten taustana olevista tosiseikoista valittajalla ja viranomaisella on usein varsin eriävä käsitys (esimerkiksi irtisanomisasiat), joten materiaalisen totuuden selvittäminen on yleensä mahdotontakin ilman tuomioistuimen prosessinjohtotoimenpiteitä.

Esimerkiksi luokanopettajan *irtisanomista* kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 37 §:n 1 momentin nojalla (taloudelliset perusteet) koskevassa asiassa (dnro 00911/04/2300) oli pyydetty seuraava lausuntopyyntöön sisältyvä selvitys ja vielä sen jälkeen täydentävä selvitys:

“Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää kunnanhallitusta oheisen valituksen johdosta

1. hankkimaan koulutuslautakunnan lausunnon, jossa pyydetään ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa P:n esittämiin valitusperusteisiin,
2. liittämään asiakirjoihin jäljennökset valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista siltä osin kuin ne eivät jo ole valituksen liitteenä ja
3. liittämään asiakirjoihin seuraavat lisäselvitykset:
 - kunnanvaltuuston 27.11.2003 (§ 71) hyväksymä säästöohjelma
 - koulutuslautakunnan päätökset 6.11.2003 § 74 ja 30.5.2003 § 36 ja jäljennökset niiden perusteena olevista asiakirjoista
 - koulutuslautakunnan päätös 23.2.2004 § 6 liitteineen
 - päätös Kangaskylän koulun lakkauttamisesta
 - selvitys luokanopettajain tehtävämääristä Kinnulan kunnassa (virat, opetusryhmät, tuntimäärät yms. seikat)
 - kunnan hallintosääntö.

Samalla kunnanhallitukselle varataan tilaisuus antaa tarvittaessa oma lausuntonsa asiasta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kehottaa kunnanhallitusta täydentämään oheisen TP:n valituksen johdosta annetun selvityksen tietoja ilmoittamalla:

- onko selvityksessä mainituista luokanopettajan viroista mikään tullut vuonna 2004 avoimeksi eläkkeelle siirtymisen takia. Myönteisessä tapauksessa pyydetään mainitsemaan virka, sen haltija, eläkkeelle siirtymisen ajankohta ja miten viranhoito on järjestetty viran avoimeksi tulon jälkeen. Pitääkö P:n ilmoitus paikkansa, että toukokuussa 2004 Kinnulan kunnassa on jäänyt eläkkeelle ainakin yksi luokanopettajan viran haltija?
- tuntiopettajana olevan luokanopettajan viran osalta pyydetään ilmoittamaan sen haltija, määräyksen antamisen ajankohta ja virkasuhteen laatu (vakituinen/tilapäinen).
- mikäli kunnan tiedossa on tulevia luokanopettajien eläkkeelle siirtymisiä, pyydetään ilmoittamaan niiden ajankohta.
- mikäli aikaisemman irtisanomispäätöksen (koululautakunta 30.5.2003 § 35) peruuttamisesta on tehty päätös, jäljennös siitä pyydetään toimittamaan.”

Hallinto-oikeus on 8.12.2004 antamallaan ratkaisulla taltionro 04/0532/3 kumonnut edellä mainitussa irtisanomisasiassa tehdyn päätöksen. Päätöksen perusteluista voidaan havaita, että valmistelusta vastaavan tuomarin prosessinjohtolla on ollut oleellinen merkitys asian ratkaisussa:

“...Kunnan luokanopettajien tehtävämääristä esittämästä selvityksestä käy ilmi, että 1.4.2004 lukien voimaan tulleen P:n irtisanomispäätöksen perusteena mainittujen tuntikehysleikkausten (42 h) ja yhden luokanopettajan viran tuntiopettajuudeksi muuttamisen jälkeen sekä asiassa lisäksi ilmenneen yhden luokanopettajan 1.8.2004 tapahtuneen eläkkeelle siirtymisen jälkeen Kinnulan kunnan perusopetukseen on 1.8.2004 lukien jäänyt jäljelle yhteensä kahdeksan luokanopettajan virkaa, joista kuudella viikottainen opetustuntimäärä on 27 h, yhdellä 26 h ja yhdellä 22 h. Näiden lisäksi on perusopetuksessa ollut määräajaksi 1.8.2004 - 31.7.2005 otettu päätoiminen tuntiopettaja luokanopettajan tehtävissä, jonka viikottainen opetustuntimäärä on 21 h. Lisäksi Muholan ja Nurmelan koulujen tuntikehystä on käytetty keskuskoulun aineenopettajien opetusvelvollisuuden täyteen yhteensä 17 h. Edelleen kunnassa on esiopetuksessa 1.8.2005 saakka määräaikainen päätoimisen tuntiopettajan tehtävä, jonka viikoittainen opetustuntimäärä on 19 h. P ei ollut ottanut vastaan sanottuja päätoimisia tuntiopettajan tehtäviä, koska hän on katsonut, että opetustunteja on jäänyt jäljelle niin runsaasti, että niistä kertyy hänen luokanopettajan virkansa opetusvelvollisuutta vastaava viikkotuntimäärä 24 h. Hallinto-oikeus katsoo, ettei koululautakunta ole valituksenalaisissa päätöksissään eivätkä lautakunta ja kunnanhallitus ole P:n valituksen johdosta antamissaan lausunnoissa esittäneet uskottavaa selvitystä sen tueksi, ettei P:n luokanopettajan virkaan riittänyt enää irtisanomispäätöksen tekemisen ajankohtana ja sen jälkeen opetustehtäviä ja että virka olisi siten tarpeeton. Asiakirjojen perusteella on ilmeistä, että hänen virkaansa olisi jäänyt riittävästi tehtäviä sisällyttämällä siihen perusopetuksen tuntiopettajuuteen osoitetut opetustunnit 21 h sekä lisäksi muutamia tunteja muiden luokanopettajien opetusvelvollisuuden ylittävistä tunneista tai esiopetuksen tuntiopettajatunneista (19 h), kuten lukuvuonna 2002 - 2003 oli menetelty. Säästösuunnitelmassa edellytetty yhden luokanopettajan viran vähennys 1.8.2004 lukien oli toteutunut sanotusta ajankohdasta lukien tapahtuneen viranhaltijan eläkkeelle siirtymisen johdosta. P:n luokanopettajan virkaan on siten katsottava olleen riittävästi opetustehtäviä ainakin lukuvuoden 2004 - 2005 päättymiseen saakka. Työnantajan asiana on sitten harkita, onko luokanopettajan virkoja siinä vaiheessa lakkautettava ja viranhaltijoita irtisanottava silloin mahdollisesti voimaan tulevien uusien tuntikehysleikkausten ja perusopetuksen oppilasmäärän vähentymisen johdosta tai muista syistä. Sillä seikalla, että opetustehtävien jatkumisesta on tämän jälkeisinä lukuvuosina epävarmuutta, ei ole valituksenalaisessa irtisanomisasiassa merkitystä. Asiassa saadun selvityksen mukaan P:n irtisanominen 1.4.2004 lukien on ollut perusteeton ja ennenaikainen toimenpide.“

Asiassa on siten valmistelusta vastaavan tuomarin toimesta muutoksenhakijan esittämien valitusperusteiden pohjalta varsin yksityiskohtaisin kysymyksiin selvitetty, onko kunnassa ollut tarjolla ao. irtisanotulle luokanopettajalle opetusvelvollisuutta vastaava määrä opetustyötä. Tällaista selvitystä olisi vaikea saada yleisemmin muotoillulla selvityspyynnöllä. Toisaalta, mitä yksityiskohtaisempi selvityspyyntö on, sitä enemmän on merkitystä esimerkiksi sillä, että joihinkin kysymyksiin on jätetty pyynnöstä huolimatta vastaamatta. Vaikka 3. jaostolla käsiteltävissä asioissa ei hallintoriitoja lukuunottamatta ole kaksiasianosaissuhdetta, ovat asiat usein luonteeltaan sellaisia, että viranomaisen intressissä ei ole ilman tiukkaa prosessinjohtoa esittää tehtyä päätöstä mahdollisesti horjuttavaa näyttöä.

Se, onko tuomioistuimen tarpeen ohjata prosessia yksityiskohtaisilla kysymyksillä riippuu luonnollisesti myös siitä, miten yksilöidysti vaatimukset ja niiden perusteet on valituskirjelmässä tuotu esille ja muutoinkin asianosaisten ja viranomaisten lausumista. Esimerkiksi kaupunginjohtajan irtisanomista luottamuspuolan perusteella koskevassa asiassa 01052/04/2207 valitusperusteet oli esitetty valituskirjelmässä seikkaperäisesti ja siinä oli myös esitetty oikeudellinen arvio näytön riittävydestä. Tällöin lausuntopyynnössä riitti, että kunnanhallitusta pyydettiin ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa muutoksenhakijan esittämiin valitusperusteisiin. Riippuu siten asianosaisesta ja hänen käytettävissään olleesta oikeudellisesta avusta sekä asian luonteesta, minkälaiseksi muodostuu tuomioistuimen rooli tasapainottaa prosessia virallisperiaatteen nojalla.

Erityisesti irtisanomisasioissa, joissa näyttövelvollisuus irtisanomisen perusteista on viranomaisella, on hallinto-oikeuden prosessitoimissa oltava varovainen sen suhteen, ettei vaikka materiaalisen totuuden selvittäminen sinänsä kuulu virallisperiaatteen nojalla hallinto-oikeudelle, ryhdytä varta vasten selvittämään asiaa viran puolesta yksityisen asianosaisen vahingoksi. Materiaalisen totuuden selvittämiseen tähtävien lausuntopyyntöjen laatiminen on siten monesti hienovaraista tasapainoilua.

Kokeilukokoonpanossa käsitellyssä *ns. johtajasopimusta* koskevassa asiassa oli kysymys muun muassa siitä, onko kuntayhtymä voinut harkintavaltansa puitteissa tehdä sopimuksen johtavan ylilääkärin irtisanoutumisesta siten, että tälle myönnetään ajalta ennen virasta eroamista kahden vuoden palkallinen virkavapaa (dnrot 00907/04/2300, 01014/04/2300). Tässä jutussa jouduttiin lausuntopyynnössä selvittämään ne syyt, jotka olivat johtaneet sopimuksen tekemiseen sekä kyseisen sopimuksen hinta kuntayhtymälle. Lausuntopyyntö oli seuraavan sisältöinen:

“Hämeenlinnan hallinto-oikeus kehottaa oheisten valitusten johdosta antamaan lausunnon ja ottamaan siinä **yksityiskohtaisesti kantaa valituksissa esitettyihin valitusperusteisiin.**

Sen jälkeen, kun yhtymähallitus on antanut lausunnon hallinto-oikeus pyytää varaamaan johtava ylilääkäri KT:lle tilaisuuden selityksen antamiseen lausunnon johdosta siltä osin kuin se koskee kahta ensin mainittua valitusasiaa (dnrot 00907/04/2300, 01014/04/2300, 01087/04/2299).

2. liittämään asiakirjoihin jäljennökset valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista ja
3. liittämään asiakirjoihin seuraavat lisäselvitykset:
 - selvitys johtava ylilääkäri KT:n virkasuhteen sekä voimassaolevan lääkärisopimuksen mukaisesta kokonaispalkkauksesta
 - sekä selvitys, mikä on palkallisen virkavapaan 1.7.2004 - 30.6.2006 ja muiden virkasuhteen päättämistä koskevan sopimuksen kohdassa 2 todettujen etujen kokonaiskustannusvaikutus kuntayhtymälle
 - selvitys virkasuhteen päättämistä koskevan sopimuksen perusteena olleista seikoista (mitkä ovat ne syyt, jotka ovat johtaneet sopimuksen tekemiseen)
 - kaikki muut mahdolliset valituksenalaisten päätösten perusteena olevat asiakirjat ja muut selvitykset.”

Hallinto-oikeus on päätöksellään 18.12.2005 taltionro 05/0098/3 hylännyt valituksen. Päätöstä on tältä osin perusteltu seuraavasti:

“...Asiassa on siten oikeudellisesti kysymys siitä, onko yhtymähallitus voinut sopimuksen sisältö ja sen solmimisen perusteena olleet syyt huomioon ottaen harkintavaltansa puitteissa hyväksyä sopimuksen.

Kuntayhtymän johdossa pitemmän aikaa vallinneet henkilöriidat ja johtamisongelmat ovat olleet sen laatuista, että ne on tullut ratkaista, jotta kuntayhtymä pystyisi asianmukaisesti täyttämään sille perussopimuksessa säädettyt tehtävät ja tarjoamaan palveluja jäsenkuntien asukkaille. Johtava ylilääkäri KT:n virkasuhteen päättymiseen 30.6.2006 johtavasta sopimuksesta kuntayhtymälle aiheutuvia yhteensä 263 477,51 euron kustannuksia, joista tosin 25131,02 euroa on aiheutunut pääosin ennen virkavapautta kertyneistä vuosilomista ja ylityövapaista, on kuntayhtymän vuoden 2004 yhteensä 22 000 000 euron kokonaisbudjettiin verraten pidettävä merkittävänä summana. Toiminta on kuitenkin pystytty järjestämään siten, ettei johtava ylilääkäri T:n virkavapaudesta ja sitä seuraavasta virkasuhteen päättymisestä johtuen ole palkattu uutta henkilöä, vaan tehtäviä on sijaisjärjestelyjen jälkeen siirtynyt hoitamaan kuntayhtymän osastonhoidon ylilääkäri, jolloin ylilääkäreitä on ollut yksi aikaisempaa vähemmän. Järjestely on vähentänyt hallintohenkilökunnan määrää. Kun otetaan huomioon ne haitat ja seuraamusvaikutukset, mitkä johtoryhmätyöskentelyssä todetuista ongelmista olisi niiden edelleen jatkuessa voinut kuntayhtymän toiminnalle aiheutua esimerkiksi henkilökunnan jaksamiseen ja palkkaamiseen liittyvinä ongelmina, hallinto-oikeus tilannetta kokonaisuutena arvioiden katsoo, että yhtymähallitus on tässä nimenomaisessa tilanteessa voinut harkintansa mukaan hyväksyä Riihimäen seudun terveyskeskuksen kuntayhtymän ja johtava ylilääkäri KT:n välisen virkasuhteen päättämistä koskevan sopimuksen eikä yhtymähallitus ole päätöstä tehdessään mennyt toimivaltaansa ulommaksi tai käyttänyt harkintavaltansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on ollut käytettävissä.

Kyseinen sopimus ei ole aiheuttanut muutoksia kuntayhtymän jäsenkunnilta asianomaisena vuonna 2004 perittäviin maksuosuuksiin. Sopimuksen mahdolliset vaikutukset seuraavien vuosien talousarvioihin ratkaistaan erikseen asianomaisia talousarvioita hyväksyttäessä. Valituksenalainen päätös ei näin ollen ole muutoksenhakijoiden esittämällä tavalla myöskään kuntayhtymän perussopimuksen 16 §:n vastainen. Valituksenalainen päätös ei ole edellä todetuilla eikä muillakaan valituksissa esitetyillä perusteilla kuntalain 90 §:ssä tarkoitettu tavoin syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai lainvastainen.

Kysymys siitä, olisiko kuntayhtymässä vallinneet ongelmat tulleet pyrkiä ratkaisemaan jollakin muulla tavalla kuin nyt puheena olevalla johtavan ylilääkäriin kanssa solmitulla sopimuksella, on huomioon ottaen, ettei asiassa voida täällä saadun selvityksen perusteella katsoa olleen ilmeisiä perusteita kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n säännösten soveltamiseen, tarkoituksenmukaisuuskysymys, joka on ollut yhtymähallituksen harkinnassa. Päätökseen ei voi kunnallisvalituksin hakea muutosta tällä perusteella.”

Hallintoriidat

Hallintoriidoissa, joissa on kysymys kaksiasianosaissuhteeseen perustuva sta prosessista, on materiaalisessa prosessin johdossa kiinnitettävä erityistä huomiota asian puolueettomaan selvittämiseen.⁴⁷ Yleensä hallintoriidoissa lähdetään siitä, että pyydetään vastaajalta selitys

⁴⁷ Hallintoriidan ominaispiirteistä ks. Veijo Tarukannel, Hallintoriita muutoksen tuulissa, Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 - 12/6 - 2004 (Toimittaneet Risto Nuolimaa, Pekka Vihervuori ja Hannele Klemettinen), Jyväskylä 2004, s. 422-423.

hakijan vaatimusten johdosta ja esillä oleva riitakysymys täsmentyy tätä kautta. Tuomioistuin voi silti joutua hankkimaan myös viran puolesta asiassa selvitystä. Esimerkiksi tapauksissa 02665/04/6108 ja 00483/05/6113, jossa oli kysymys Tampereen ja Helsingin kaupunkien välisestä hallintoriita-asiasta koskien sitä kysymystä kummalla kaupungilla on korvausvelvollisuus vammaiselle henkilölle myönnettyjen vammaispalvelulain mukaisten palveluiden ja taloudellisten tukitoimien kustannuksista. Tässä tapauksessa asian ratkaisun kannalta merkittäväksi osoittautui ao. vammaiselta henkilöltä saatava selvitys. Selityspyyntö oli seuraavan sisältöinen:

“Hämeenlinnan hallinto-oikeus varaa tilaisuuden selityksen antamiseen oheisessa hallintoriita-asiassa, jossa hakijana ja vastaajana ovat puolin ja toisin Tampereen ja Helsingin kaupunki.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa vireillä olevassa hallintoriita-asiassa on kysymys siitä, että Tampereen kaupunki on hakemuksessaan katsonut, että asumisenne Tampereella on opiskelusta johtuvaa ja tilapäistä ja että kotikuntanne on Helsingin kaupunki. Tällä perusteella Tampereen kaupunki on vaatinut Helsingin kaupunkia korvaamaan Tampereen kaupungille Teille myönnettyistä vammaispalvelulain mukaisista palveluista ja taloudellisista tukitoimista aiheutuneet kustannukset. Helsingin kaupungilla on ollut asiasta eri käsitys.

Teitä pyydetään ystävällisesti selvittämään, mikä on Tampereella asumisenne tarkoitus ja aiottu kesto sekä onko Teillä myös Helsingissä käytössänne/ mahdolliseen myöhempään käyttöönne varattuna asunto. Edelleen pyydetään selvittämään minkälaisia perhesuhteisiin, toimeentuloon ja muihin vastaaviin seikkoihin liittyviä yhteyksiä Teillä on mainittuihin kaupunkeihin.

Selityspyynnön liitteenä on Tampereen kaupungin hakemus, Helsingin kaupungin siihen antama selitys ja vastahakemus sekä molempien kaupunkien asiassa antamat selitykset. Muihin valituksenalaisen päätöksen perusteena oleviin asiakirjoihin voi tutustua Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa. Asiakirjojen lukemisesta on sovittava erikseen kirjaamon kanssa, puh. 010 36 42210. Lukemista varten asiakirjat voidaan pyynnöstä toimittaa myös lähimpään käräjäoikeuteen.

Mikäli Teillä on asiassa kysyttävää, voitte ottaa yhteyttä allekirjoittaneeseen asian valmistelusta vastaavaan hallinto-oikeustuomariin.

Sanotussa selityspyynnössä on vammaiselle henkilölle selostettu, mistä asiassa on kysymys ja minkälaista selvitystä asian ratkaisemiseksi häneltä pyydetään. Tarvittavaa asian ratkaisun kannalta oleellista selvitystä olisi tuskin saatu toimittamalla ao. henkilölle yksinomaan kaupunkien hakemukset ja selitykset sekä pyyntö antaa selitys näiden johdosta. Asia ratkaistiin yksilöidyn selityspyynnön johdosta saadun selvityksen perusteella Helsingin eduksi.

Opetustoimi

Myös opetustoimen asiaryhmään kuuluvat oppilaaksiottamista koskevat valitusasiat ovat asiaryhmä, jossa oli lähes säännönmukaisesti ohjattu prosessia yksilöidyillä kysymyksillä ja selvityspyynnöillä. Näissä asioissa keskeiseksi nousi useimmiten kysymys siitä, onko päätös tehty valintaperusteiden mukaisesti ja yhdenvertaisesti muihin hakijoihin nähden. Oppilaaksiottopäätökset eivät yleensä sisällä eivätkä suuren määrän vuoksi voikaan sisältää yksilöllisiä perusteluita. Aina perusteluihin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota myöskään

oikaisuvaatimukseen annetuissa päätöksissä. Muutoksenhakijan kannalta on kuitenkin tärkeää, että hän voi siinäkin tapauksessa, että valitus hylättäisiin, päätöksen nojalla vakuuttua siitä, että valinta on tehty yhdenvertaisin ja asianmukaisin perustein. Asia on siten tarpeen hallinto-oikeuden toimesta huolellisesti selvittää.

Esimerkiksi yliopiston erikoistapausvalintaa koskevassa valitusasiassa 01531/04/5770 valmistelusta vastaava tuomari pyysi yliopistolta mm.

: “selvityksen erikoistapauksina otettavien opiskelijoiden valintaperusteista (a.o. säädökset ja päätökset pyydetään liittämään asiakirjoihin) sekä niiden perusteiden soveltamisesta otettaessa oppilaita erikoistapausvalinnassa (millä perusteella B on jäänyt valitsematta ja millä perustein kaksi muuta hakijaa on B:hen nähden valintaperusteiden nojalla hyväksytty).”

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen 9.11.2004 taltionro 0470435/3, mutta hallinto-oikeuden päätöksellä voidaan kuitenkin katsoa olevan se lisäarvo, että se sisälsi yliopiston antaman selvityksen perusteella valintaperusteiden pohjalta tehdyn vertailun hyväksytyjen hakijoiden ansioista suhteessa hylättyyn muutoksenhakijaan (yliopiston rehtorin oikaisuvaatimukseen antaman päätöksen perusteluissa oli ainoastaan mainittu opiskelijavalinnan perustuneen arvosanoihin ja hakemusten sanallisiin perusteluihin).

Hakijoiden yhdenvertaisuus valintatilanteessa on vastaavasti ollut esillä valituksessa, jossa on ollut kyse oppilaaksiotosta englannin kielisen koulun 1. luokalle. Hakijan huoltajat vetosivat valituksessaan erityisesti siihen, että kouluun hakeneen lapsen mielentila oli valintaperusteena olleessa kielellisiä valmiuksia kartoittavasta testissä ollut sellainen, että hänelle tulisi antaa tilaisuus uusia testiä. Valmistelusta vastaava tuomari selvitti asiaa pyytämällä lausuntopyynnössä oppilaitokselta muun muassa seuraavat selvitykset :

“...selvitys SH:n käyttäytymisestä testitilanteessa asianomaista koetta valvoneilta opettajilta sekä selvitys minkälaisissa tapauksissa hakijan on sallittu osallistua toistamiseen testaukseen ja mikäli nyt esillä olevassa oppilaaksiotossa on sallittu uusia testauksia pyydetään tarkemmin yksilöimään hakijakohtaiset uudelleen testaamisen perusteet.”

Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen päätöksellään 15.10.2004 taltionro 04/0380/3. Päätöksen johtopäätösosa perustuu sanotun selvityspyynnön johdosta saatuihin tietoihin:

“Muutoksenhakijoiden esittämästä samoin kuin Tähtiniityn koulun rehtorin lausunnosta on käynyt ilmi, että SH on ollut Tähtiniityn koulussa järjestetyn lukemis- ja kirjoittamisvalmiuksia koskevan testin aikana jännittynyt, itkuinen ja rauhaton. Hän on kuitenkin tyynyteltyä kyennyt suorittamaan testin.

On luonnollista, että testitilanne aiheuttaa testattavalle jännitystä. Testitulokseen vaikuttaa siten aina jossakin määrin myös testattavan henkilön persoonaan liittyvät seikat kuten jännittämisen hallinta ja se, miten testattava kykenee paineen alaisena tuomaan esille osaamistaan. Näitä tekijöitä ei ole mahdollista kokonaan poistaa testitilanteesta. Toisaalta nämä seikat vaikuttavat testitulokseen yleensä sitä vähemmän mitä vankempi on testattavan osaaminen testattavalla osa-alueella.

Nyt puheena olevassa testitilanteessa SH:ta on pyritty rauhoittamaan paitsi S:n äidin niin myös opettajan toimesta testin aikana. Asiassa ei ole myöskään lääkärintodistuksella tai muulla asiantuntijalausunnolla selvitetty, että SH olisi kyseisessä testitilanteessa ollut sairaudesta tai muusta siihen verrattavasta syystä sellaisessa mielentilassa, että hän olisi ollut kyvytön suorittamaan testiä. SH on

myös asianomaisen testin suorittanut. Pelkästään sitä seikkaa, että SH on luonteeltaan ujo ja arka ja jännittää testaustilannetta ilmeisesti tavanomaista enemmän ei voida pitää sellaisena syynä, että hänelle voitaisiin tällä perusteella sallia testin suorittaminen uudelleen. Mikäli näin meneteltäisiin, menettely loukkaisi muiden vastaavista ongelmista kärsivien testitulosten perusteella oppilasvalinnassa hylättyjen hakijoiden yhdenvertaisuutta.

Tähtiniityn koulun rehtorin lausunnon mukaan testin uusiminen on nyt puheena olevassa oppilaaksiotossa sallittu ainoastaan yhdelle hakijalle lääkärintodistuksella osoitetun sairauden perusteella, joten tähän nähden SH:n yhdenvertaisuutta ei voida katsoa oppilaaksiotossa loukatun.”

Asiakirjojen julkisuus

Myöskään asiakirjojen julkisuusasioissa kysymystä tietojen mahdollisesta salassapidettävyydestä ei aina pystytä arvioimaan tarkastelemalla pelkästään asiakirjan sisältöä. Esimerkiksi asiassa 02268/04/1203 oli ongelmana ollut se, onko kuntokartoitusasiakirjaa pidettävä julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettuna viranomaisen sisäistä käyttöä varten hankittuna asiakirjana, joka ei ole lain tarkoittamassa mielessä viranomaisen asiakirja. Asian ratkaisemisessa ei ollut riittävää pelkästään se, että ko. asiakirja on tilattu hallinto-oikeuden käyttöön asian arvioimiseksi, vaan tarpeen oli myös selvittää miten ja mihin tarkoitukseen asiakirjaa on ao. viranomaisessa käytetty. Viranomaiselle lähetettiin seuraavanlainen lausuntopyyntö:

“Hämeenlinnan hallinto-oikeus kehottaa oheisen valituksen johdosta

- antamaan lausunnon ja ottamaan siinä kantaa muutoksenhakijan vaatimuksensa tueksi esittämiin perusteisiin sekä esittämään mahdollisimman yksityiskohtaiset perusteet, sille minkä vuoksi johtokunta on katsonut pyydetyn kuntokartoitusasiakirjan olevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa tarkoitettu viranomaisen sisäistä käyttöä varten hankittu asiakirja. Lisäksi pyydetään selvittämään, mihin tarkoitukseen ao. asiakirjaa on käytetty tai tullaan käyttämään (miten asiakirjaa on käytetty budjetoinnin apuvälineenä ja missä muissa asioissa asiakirja on mahdollisesti sisältynyt valmisteluaineistoon tai muuta vastaavaa)

- pyydetty asiakirja pyydetään julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla toimittamaan hallinto-oikeuden käyttöön asian ratkaisemista varten suljetussa kirjekuoressa siten, että se selvästi erottuu muusta asiakirja-aineistosta”

Saadun selvityksen perusteella hallinto-oikeus hyväksyi valituksen päätöksellään 21.2.2005 nro 05/0107/3 ja katsoi, ettei kysymyksessä ole ollut edellä todetussa lainkohdassa tarkoitettu sisäistä käyttöä varten hankittu asiakirja.

Vammaispalvelu

Kokeilussa käsitellyissä vammaispalveluasioissa oli määrärahasidonnaisten tukitoimien osalta jouduttu hankkimaan selvityksiä muun muassa siitä, onko kunta laiminlyönyt yleisen järjestämisvelvollisuutensa sekä siitä, onko määrärahojen kohdentaminen suoritettu vahvistettujen periaatteiden mukaan asianmukaisesti (asiat 02034/04/4110 ja 01885/04/4110). Esimerkiksi määrärahasidonnaista autoavustusta koskevassa jutussa 02034/04/6108 hankittiin seuraava selvitys kunnan sosiaalilautakunnalta:

- selvitys, paljonko U:n kunnassa on vuonna 2003 varattu määrärahoja vammaispalvelulain mukaisesti auton hankkimisesta aiheutuviin kustannuksiin, montako hakemusta asianomaisena vuonna on tehty ja monelleko hakijalle avustus on myönnetty
- selvitys montako hakijaa on hakenut autoavustusta vuonna 2004 ja monelleko avustus on myönnetty sekä mikä on ollut avustuksen myöntämisen peruste eli millä perusteella hakija/hakijat joille avustusta on myönnetty on katsottu olevan L:a heikommassa asemassa
- puheena olevan autoavustuksen myöntämistä koskevat voimassaolevat periaatepäätökset pyydetään liittämään asiakirjoihin

Hallinto-oikeuden valituksen hylkäävä päätös 11.5.2005 taltionumero 05/0212/3 perusteltiin puolestaan pyynnön perusteella saadun selvityksen nojalla johtopäätösosiossa seuraavasti:

“Korvauksen myöntämisessä L:n hakemaan autoavustukseen on kysymys vammaispalvelulain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua määrärahasidonnaisesta tukitoimesta. Sanotun tukitoimen saamiseen vammaisella ei ole vammaispalvelulain mukaan subjektiivista oikeutta, vaan tukea myönnetään talousarvion varattujen määrärahojen puitteissa.

Perusturvalautakunnan selvityksen mukaan määrärahasidonnaisiin tukitoimiin oli vuodelle 2004 varattu 6000 euroa, joka vastaa edellisenä vuonna 2003 tarkoitukseen varattua määrärahaa. Määräraha oli varattu tilanteessa, jossa L oli sosiaalityöntekijän antaman todistuksen mukaan syksyllä 2003 ilmoittanut tulevansa hakemaan autoavustusta vuonna 2004. Kun sosiaalitoimeen oli kuitenkin tullut myös toinen autoavustushakemus, jonka hakijan oli edellä todetuilla perusteilla katsottu L:a heikommassa asemassa olevaksi, määräraha oli kohdennettu kyseiselle hakijalle. Kunnan sosiaalitoimen on näissä oloissa katsottava tiedossaan olleeseen tarpeeseen nähden varanneen riittävän määrärahan määrärahasidonnaisiin tukitoimiin käytettäväksi. L:lla ei pelkästään sillä perusteella, että hän on ilmoittanut ennakolta määrärahan tarpeestaan voida katsoa olevan ensisijaista oikeutta tarkoitukseen varattuun määrärahaan, vaan tilanteessa, jossa autoavustusta on hakenut toinenkin henkilö, avustus on voitu kohdentaa esitetyin perusteilla kyseiselle heikommassa asemassa olevalle hakijalle. Sosiaalityöntekijän antamasta todistuksesta ei myöskään ilmene, että L olisi ilmoittanut hakeneensa avustusta 7 000 euron määräisenä. Kunnan harkintavallan piirissä on joka tapauksessa mitoittaa kyseisen vuoden määrärahan tarve aikaisemmin esiintyneen avustustarpeen, kunnan kokonaisuuden kehityksen ja määrärahojen oikeudenmukaisen kohdentamisen puitteissa. Näissä oloissa kunnan ei voida katsoa laiminlyöneen yleistä järjestämisvelvollisuuttaan ja perusturvalautakunta on voinut hylätä L:n hakemuksen. Päätöstä ei ole syytä muuttaa.”

Edellä on otettu kokeilussa käsitellyistä asiaryhmistä esille joitakin esimerkkejä siitä, minkälaisin prosessinjohtotoimenpitein prosessia on kirjallisessa käsittelyssä johdettu. Kokeilujutuissa yksilöityjä kysymyksiä on esitetty erityisesti viranomaisille toimitetuissa lausuntopyynnöissä. Muutoksenhakijoille toimitettujen selityspyyntöjen kohdalla puolestaan on toimitettu useimmiten siten, että muutoksenhakijalle on toimitettu hallinto-oikeuden lausuntopyyntö ja siihen annettu lausunto ja pyydetty antamaan selitys lausunnon johdosta. Selitysten sisällön perusteella yksityisetkin asianosaiset osasivat kuitenkin hyvin “lukea” lausuntopyyntöjen ja niihin annettujen lausuntojen sisältöä ja esimerkiksi vedota niihin seikkoihin, joihin lausunnossa ei ole hallinto-oikeuden pyynnöstä huolimatta annettu yksityiselitteistä vastausta tiettyihin kysymyksiin. Prosessia olisi tästä menettelystä voitu vielä kehittää siten, että selityspyyntöissä olisi todettu esillä oleva oikeusongelma, mitä näyttöä sen ratkaisemiseksi on tähän mennessä esitetty ja mitä näyttöä muutoksenhakijalta mahdollisesti vielä edellytetään eikä jätetty tätä muutoksenhakijan pääteltäväksi lausuntopyynnön, siihen annetun lausunnon ja valitusasiakirjojen perusteella. Juttuja, joissa lausuntopyynnössä oli

esitetty prosessia ohjaavia yksityiskohtaisia kysymyksiä oli kuitenkin niin suuri määrä, että tähän oli ajankäytöllisistä syistä mahdollista ryhtyä vain niissä tapauksissa, joissa oli pääteltävissä, että muutoksenhakija ei muutoin osaisi esittää tarvittavaa selvitystä.

3.2.3. Suulliset käsittelyt

Kokeilukokoonpanossa ratkaistuissa jutuissa ainoastaan kahdessa järjestettiin suullinen käsittely (dnrot 01638/04/9210 ja 00033/05/3101 sekä 00933/05/3104). Suullisen käsittelyn pyyntöjä oli enemmän, mutta ne hylättiin joko sillä perusteella, että juttu ratkaistiin kirjallisen selvityksen perusteella pyytäjän eduksi tai suullisen käsittelyn järjestäminen oli muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Tapaukset, joissa suullinen käsittely hylättiin, edellyttivät tuomioistuimen toimesta tehtyä selvittämistäkorkeintaan siltä osin, että todistajat ja todistusteemat oli pyydetty yksilöimään, mikäli niitä ei jo oltu muutoksenhakijan toimesta aikaisemmin riittävällä tavalla yksilöity.

Molemmat järjestetyt suulliset käsittelyt koskivat ulkomaalaisasiaa ja niissä toimi puheenjohtajana asian valmistelusta vastaava esittelevä tuomari. Järjestely oli kyseisten asioiden kohdalla, joissa kummassakin kuultiin suullisessa käsittelyssä neljää henkilöä, tarkoituksenmukainen ja muiden jäsenten aikaa säästävä, koska valmistelusta vastaava tuomari oli jo muutoinkin perehtynyt tarkoin jutun asiakirjoihin. Myös esimerkiksi kysymys siitä, keitä voidaan kuulla todistajina, todistajien nimeäminen ja todistusteemat voitiin tässä järjestelyssä selvittää valmistelusta vastaavan tuomarin ja asiamiehen kesken välittömästi, mikä selkiytti suullisen käsittelyn valmistelua. Kokeilussa toimiva osastosihteeri oli mukana molemmissa suullisissa käsittelyissä ja teki tarvittavat muistiinpanot todistajien ja asianosaisten kertomuksista päätös-esityksen laatimiseksi. Tämä oli tarpeen, jotta asian esittelevä tuomari pystyi keskittymään puheenjohtajan tehtäviin suullisessa käsittelyssä. Huomattavan laajoissa suullisissa käsittelyissä ei kuitenkaan välttämättä ole tarkoituksenmukaista, että sama tuomari, joka laatii päätösesityksen johtaa myös suullista käsittelyä, koska puheenjohtajana toimiminen rajoittaa mahdollisuutta omien muistiinpanojen tekemiseen.

Kokeilujuttuihin ei sisällynyt laajoja juttuja, joissa suullisessa käsittelyssä esitettäväksi tarjottua todistelua olisi ollut tarpeen rajoittaa tai muulla tavoin etukäteen täsmentää suullisen käsittelyn sisältö ns. suullisen käsittelyn valmisteluistunnossa. Tosin 3. jaoston puheenjohtaja on jo aikaisemmin järjestänyt suullisen käsittelyn valmisteluistuntoja esimerkiksi laajoissa irtisanomisjutuissa, joten tältä osin asiasta on jo ennestään kokemusta.

3.3. Toimistohenkilökunnan tuki

3. jaoston osalta kokeilussa toimiva osastosihteeri avusti vireillepanoilmoitusten toimittamisen, välitoimien kirjoittamisen sekä suullisten käsittelyjen järjestämisen lisäksi lähinnä selvittämällä tiedoksiantoihin liittyviä ja muita vastaavia kysymyksiä. Osastosihteerin tuen laajempi hyödyntäminen olisi edellyttänyt, että osastosihteerillä olisi ollut huomattavasti vähemmän työtä ja hän olisi ollut fyysisesti lähempänä jaostoa. Mikäli resurssit olisivat sen sallineet, osastosihteeri olisi joissakin jutuissa voinut kirjoittaa päätöksen kertoelman mallin tai ohjeen mukaisesti. Tätä puolta tulisi kehittää. Edelleen laajojen juttujen kirjoitustyön nopeuttamiseksi pohdittiin sitä vaihtoehtoa, että hallintovalituksissa voitaisiin

ainakin joissakin tapauksissa viranomaisen päätös ottaa liitteeksi hallinto-oikeuden päätökseen.

3.4. Asiakaspalaute

Kokeilussa ratkaistujen juttujen osalta on saatu kaksi kirjallista kiitosta, minkä lisäksi ainakin kahdessa tapauksessa asiakas on puhelinyhteydenoton johdosta ilmaissut tyytyväisyytensä siitä, että valmistelusta vastaava tuomari oli ottanut häneen asiassa yhteyttä ja selvittänyt esillä olevaa asiaa ja mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja. Yhdessä opiskelijavalintaa koskevassa asiassa muutoksenhakija oli päätöksen saatuaan pyytänyt hylkäävälle päätökselle lisäperusteluja, mutta saatuaan valmistelusta vastanneen tuomarin oltua vuosilomalla ratkaisukokoonpanossa puheenjohtajana toimineelta jaoston varapuheenjohtajalta asiaa selventävän vastauksen, hänkin oli esittänyt kiitoksen siitä, että hänen kyselynsä oli asianmukaisesti vastattu. Näiden muutamien palautteidenkin perusteella voidaan arvioida asiakkaiden näkökulmasta olevan tärkeää se, että hän voi tarvittaessa olla yhteydessä asian ratkaisijana toimivaan tuomariin - se, että käsittely on kirjallista ei tarkoita, että sen tulisi olla myös kasvotonta.

3.5. Johtopäätökset

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta kokeilusta saadun 3. jaostolla seuraavat tulokset:

- kokeilukokoonpanon määrällinen tulos oli erittäin hyvä ja vaativampien juttujen siirtäminen kokeilukokoonpanoon lisäsi osin myös kokeilun ulkopuolella toimineiden tulosta
- valtaosa kokeilussa käsitellyistä jutuista edellytti prosessia ohjaavia kysymyksiä tai ainakin yksilöityjä selvityspyynnöitä, mikä osoittaa että prosessinjohtolla on jaostolla käsiteltävissä kunnallis- ynnä muissa asioissa suuri merkitys
- prosessinedellytykset oli selvitetty huolellisesti heti jutun tultua vireille ja tutkimattajättämispäätökset on tehty varsin nopeasti
- asiakaspalvelua oli parannettu ottamalla käyttöön vireilletuloilmoitukset
- asiakaspalvelua oli parannettu myös esim. informoimalla tarpeen vaatiessa suullisesti tai kirjallisesti asiakasta eri ratkaisuvaihtoehdoista, mikäli ratkaisu muutoin voisi olla yllätyksellinen
- prosessia oli ainakin viranomaiselle osoitetussa lausuntopyyntöissä ohjattu lähes kaikissa asioissa joko yksilöidyin kysymyksiin tai ainakin yksilöidyin selvityspyynnöihin
- tulkinnanvaraiset prosessinjohtoon liittyvät esikysymykset oli keskusteltu ja ratkaistu kirjallisen muistion välityksellä ja/tai suullisesti etukäteen kokoonpanossa, joten esitystä valmisteltaessa ei enää ole jouduttu pohtimaan lisäselvitysten hankkimiseen liittyviä kysymyksiä
- päätösten perustelujen, näytön arvioinnin ja johtopäätösten kirjoittamisessa oli entistä paremmin otettu huomioon asiakasnäkökulma siten, että päätös vastasi muutoksenhakijan kysymyksiin (myös perustelujen otsikointia on parannettu ja ainakin yhdessä hyvin laajassa jutussa selkeyttä on lisätty myös kirjoittamalla päätökseen loppuyhteenvedo)
- kokeilutuomarit pitivät tuomarikokoonpanossa työskentelyä mielekkäänä

Haasteina ovat edelleen

- prosessin ohjaaminen yksityisille asianosaisille toimitettavien selvityspyynnöiden tarkemmalla yksilöinnillä joissakin tapauksissa

- tuomarin työn rationalisointi niin, että jaostolla käsiteltävät asiat, jotka useimmiten edellyttävät prosessia ohjaavia toimenpiteitä ja ovat myös usein laajoja saataisiin kohtuullisessa ajassa ratkaistua (liitepäätösten käyttöönotto, toimistohenkilökunnan tuki, päätösten lyhentäminen)

4. 4. JAOSTO

4.1 Kokeiluun valittujen juttujen laatu

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 4. jaostolla käsitellään huostaanottoja, muita lastensuojeluasioita, kehitysvamma- ja päihdehuoltoasioita, toimeentulotukea koskevia asioita ja muita sosiaaliasioita sekä elinkeinotoimintaa koskevia asioita, eläinsuojeluasioita ja ympäristöterveydenhuoltoasioita sekä veroasioita.

Kokeiluun oli otettu vuonna 2004 vireille tulleet verot ja elinkeinoasiat. Tämä mahdollisti täysipainoisen työskentelyn aloittamisen heti kokeilun alettua, mutta toisaalta näiden juttujen osalta haltuunottoa ja prosessitoimia ei oltu tehty kokeilun aikana eikä siten välttämättä kaikilta osin kokeilun edellyttämässä hengessä. Tämän jälkeen kokeiluun otettiin kaikki 1.9.2004 - 31.1.2005 vireille tulleet huostaanottoasiat sekä muista asiaryhmistä muut paitsi toimeentulo- ja omaishoidontuet ja sota-arkistoasiat. Lisäksi kukin kokeilutuomari teki joitakin jaostolla vireillä olleita vanhoja juttuja joiden käsittelyaika oli venynyt kohtuuttoman pitkäksi. Lopuksi kokeilukokoonpanoon jouduttiin ottamaan myös toimeentuloasioita, koska edellä selostetulla valikointimenetelmällä juttuja ei kertynytkään kokeilukokoonpanon ratkaisutehooon nähden riittävää määrää eikä uusia juttujen välitoimia olisi enää ehditty hoitaa siten, että jutut olisi ehditty ratkaista kokeilun kestäessä. Kokeilukokoonpanossa haltuunotetuista jutuista, joissa välitoimia oli hoidettu kokeilun kestäessä jäi ratkaisematta yksi useamman jutun käsittävä jutturypäs.

Kokeilukokoonpanon sisällä työt oli jaettu siten, että yksi tuomareista teki muita enemmän veroasioita ja kaksi muuta elinkeinoasioita. Elinkeinoasioiden jako oli perustunut siihen, että kyseisillä tuomareilla oli ennestään pitkähkö kokemus näistä asioista. Myös veroasiat oli kokoonpanon sisällä tarkoituksenmukaista jakaa yhden tuomarin valmisteltaviksi. Muutoin jutut valikoituivat tuomareille sattumanvaraisesti.

Kokeilukokoonpanon käsittelemät jutut olivat siihen nähden tavanomaisissa kokoonpanoissa käsiteltyjä juttuja vaativampia, että jaoston helpoimpina pidetyt asiaryhmät olivat pääsääntöisesti kokeilun ulkopuolella. Vaikkei kokeilukokoonpanossa ratkaistuista jutuista voidakaan nimetä niin suuritöisiä juttuja, että niiden esityksen laatimiseen olisi kulunut vähintään viikon työaika, ovat jutut keskimäärin vaatineet paljon selvitystyötä ja suullisten käsittelyjen järjestäminen on vienyt paljon aikaa. Kokonaiskäsittelyaika huomioon ottaen viikon työajan vieneitä juttuja on ollut useita. Kokeilukokoonpanon tuomarit olivat valmistelleet heille jaetut asiat itsenäisesti, mutta tulkinnanvaraiset kysymykset oli keskusteltu etukäteen koko kokoonpanon kesken.

Eriyisesti huostaanottoasiat koettiin hyvin tuomarikokoonpanon käsiteltäväksi sopiviksi jo siitäkin syystä, että pienempi kokoonpano työläissä jutuissa säästää jaoston henkilöstöresursseja käytettäväksi muuhun työhön.

4.2 Materiaalisen prosessin johdon kehittäminen

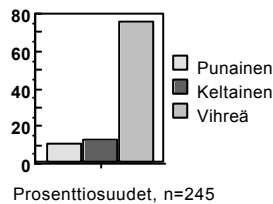
4.2.1. Asetetut tavoitteet ja yleiset havainnot

Jaoston tavoitteena kokeilussa oli tämän raportin luvussa I kohdassa 3. esitetystä tavoitteen asetelusta lähtien:

- kartoittaa ratkaistavina olevista jutuista ne, jotka edellyttävät yksilöllistä prosessinohjausta ja johtaa prosessi näiden osalta asian edellyttämällä tavalla
- selvittää, onko prosessia tarpeen kehittää myös yleisemmin asiaryhmäkohtaisesti esimerkiksi laatimalla tiettyihin juttuihin sopivia välitoimipohjia, joita käyttäen käsittelyä voidaan nopeuttaa
- selvittää, miten kirjallista prosessinohjausta tai ns. suullisen käsittelyn valmisteluistuntoja voidaan hyödyntää suullisissa käsittelyissä

4. jaostolla on kolme tuomaria käsittävässä kokeilukokoonpanossa ratkaistu kokeilun kuluessa yhteensä 245 asiaa, mikä on määrällisesti erittäin hyvä tulos.⁴⁸ Erityisesti sosiaaliasioissa hyvä määrällinen tulos on tärkeä arvo, koska pitkät käsittelyajat voivat johtaa siihen, ettei hallinto-oikeuden ratkaisulla ole enää asiakkaan kannalta merkitystä tai käsittelyn viivästymisestä voi aiheutua muutoin vahinkoa.

Prosessinjohdon intensiteetin perusteella 4. jaostolla ratkaistut jutut jakaantuivat seuraavasti:



Prosessia oli ohjattu yksilöidyn kysymyksin 11 prosentissa ratkaisuihin, asiakirjaselvityksiä oli pyydetty 13 prosentissa ja 76 prosentissa asia oli ratkaistu ns. peruslomakkeilla tehdyn kuulemisen perusteella tai asia ei ole edellyttänyt lainkaan kuulemistä.

Puhelimitse/sähköpostitse tehtyjä asiakasyhteydenottoja oli valmistelusta vastaavien tuomareiden merkintöjen mukaan yhteensä 24 kappaletta. Ne koskivat pääsääntöisesti erilaisia viranomaisilta pyydettyjä asiakirjaselvityksiä.

4. jaostolla kokeilukokoonpanossa käsitellyistä jutuista ainoastaan pieni osa on ollut niitä, jotka ovat edellyttäneet varsinaisia prosessia ohjaavia kysymyksiä ja toisaalta valtaosa ei ole edellyttänyt muuta kuin ns. peruslomakkeilla suoritettavat välitoimet. Tämän voidaan arvioida johtuvan ainakin siitä, että esim. sosiaaliasiat ovat luonteeltaan sellaisia, että niissä asian ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys sisältyy useimmiten valituksenalaisen päätöksen perusteena olleeseen asiakirjavihkoon. Myös kokeilussa käsitellyt veroasiat on ainoastaan

⁴⁸ 4. jaoston puheenjohtaja on 16.6.2005 pidetyssä neuvottelussa todennut kokeilukokoonpanon työtuloksen olleen erittäin merkittävä koko jaoston toiminnan kannalta. Kokeilun määrällisiä tuloksia on tarkemmin selvitetty luvussa IV.

joitakin poikkeuksia ja yhtä suullista käsittelyä lukuunottamatta voitu käsitellä veroviraston toimittaman kuulemisen perusteella.⁴⁹ Erityisesti sosiaaliasioissa mahdollisimman lyhyt käsittelyaika on tärkeä tavoite, joten tilanteita, joissa esim. muutoksenhakija ryhtyisi esittämään asian ratkaisun kannalta tarpeetonta näyttöä on varottava. Tästä johtuen tehdyt prosessinohjaustoimet ovat perustuneet tarkkaan harkintaan. Huostaanottoasioissa puolestaan asian ratkaisemiseksi tarvittava näyttö saadaan useimmiten suullisissa käsittelyissä, joten kirjallisen prosessinjohtoon merkitys on vähäisempi.

Kokeilun alkaessa jaostolla otettiin käyttöön myös ns. vireilletuloilmoitukset, joissa muutoksenhakijalle ja mahdollisille muille asianosaisille ilmoitettiin jutun keskimääräinen käsittelyaika (6 - 9 kk) sekä se, miten jutun käsittely etenee.

4.2.2. Kirjalliset prosessia ohjaavat toimenpiteet ja niiden vaikutus asian ratkaisuun

Seuraavassa on 4. jaoston kokeilukokoonpanossa ratkaistujen juttujen osalta esitetty joitakin esimerkkejä sekä prosessinedellytysten, että asiakysymysten ratkaisemiseksi tehdyistä prosessitoimista ja selvitetty niiden merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

Prosessinedellytysten tutkinnan kannalta tarpeelliset prosessitoimet

Sosiaaliasioissa ei ole niinkään epätavallista, että muutoksenhakija ei valituskirjelmässään yksilöi valituksenalaista päätöstä tai vaatimuksia ja niiden perusteita. Toimeentulotukea koskevassa asiassa 01929/04/6101 näitä kysymyksiä oli selvitetty ensin muutoksenhakijalta hallinto-oikeudessa käytössä olevaan valmiiseen lomakepohjaan perustuvalla täydennyspyynnöllä, jossa on pyydetty ilmoittamaan hallintolainkäyttölain 23 §:n edellyttämät valituskirjelmässä ilmoitettavat seikat. Kun täydennystä ei annettu, oli asiaa selvitetty sosiaali- ja terveyslautakunnalta seuraavasti:

“Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää ensisijaisesti selvitystä siitä, mistä päätöksestä valituskirjelmässä on kysymys. Onko asiasta tehty lautakunnan päätös, vai onko kysymyksessä mahdollisesti viranhaltijan päätös, jota ei ole saatettu oikaisuvaatimuksena lautakunnan käsiteltäväksi.

Mikäli asiasta on lautakunnan päätös, hallinto-oikeus pyytää antamaan lausunnon valituksen johdosta ja liittämään asiakirjoihin jäljennökset valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista.

Jos lautakunnan päätöstä ei ole, pyydetään selvityksen kera toimittamaan se viranhaltijapäätös oikaisuvaatimusohjeineen, josta asiassa on kysymys.

Asiakirjat pyydetään palauttamaan selvityksen ohella Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle määräajan kuluessa.”

Sen jälkeen kun lausunto oli saatu, muutoksenhakijalle lähetettiin uusi selityspyyntö:

“Hallinto-oikeuteen on 13.9.2004 saapuneella valituskirjelmällänne tullut vireille Teidän toimeentulotukiasiaanne koskeva valitusasia.

⁴⁹ Veroasioiden erityispiirteet on selvitetty edellä 1. jaostoa koskevassa osuudessa. Tältä osin myös 4. jaoston kokeilutuomarit yhtyvät siihen käsitykseen, että veroasioiden kuulemismenettely olisi syytä siirtää hallinto-oikeudelle.

Ette ole teille varatusta tilaisuudesta huolimatta toimittaneet hallinto-oikeudelle pyydettyä lisäselvitystä muun muassa päätöstä, josta oli tarkoitus valittaa.

Hallinto-oikeus hankki selvitystä ja lausunnon Tampereen sosiaali- ja terveystoimelta. Tämän selvityksen perusteella tarkoituksenne lienee ollut valittaa teille elokuulle myönnetystä toimeentulotuesta.

Teille varataan vielä tilaisuus antaa selitys sosiaali- ja terveystoimen lausunnon johdosta.

Selitys on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 14 päivän kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä selityspyynnöstä, sitä päivää lukuun ottamatta. Selityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Mikäli ette halua valitustanne jatkaa, ilmoittanette siitä Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle.”

Muutoksenhakija ei vastannut tähänkään selityspyyntöön, mutta Hämeenlinnan hallinto-oikeus ratkaisi asian hankitun viranomaiselta saadun selvityksen perusteella 2.2.2005 antamallaan päätöksellä taltionro 05/0055/4, jolla valituksenalainen päätös kumottiin ja palautettiin uudelleen käsiteltäväksi.

Tässä tapauksessa virallisperiaatetta on viety hyvinkin pitkälle selvittämällä viran puolesta valituksenalainen päätös ja ratkaisemalla juttu ilman, että muutoksenhakija on kahdesta selityspyynnöstä huolimatta varmentanut, mistä päätöksestä hänen on ollut tarkoitus valittaa tai yksilöinyt tarkemmin valitusperusteitaan. Tästäkin näkökohdasta jutut ovat yksilöllisiä ja erityisesti sosiaalasioissa voidaan virallisperiaatetta joutua venyttämään tavanomaisesta tasosta.

Kokeilukokoonpanossa ratkaistuihin juttuihin sisältyi myös muita ratkaisuja, joissa prosessinjohtotoimenpiteet oli jouduttu aloittamaan selvittämällä se, mitä päätöstä valitus koskee tai selvittämään muita prosessin edellytyksiä. Sitä, onko valitus tehty määräajassa valmistelusta vastaavat tuomarit olivat joutuneet selvittämään hyvin usein pyytämällä viranomaisilta selvityksiä päätösten tiedoksiannosta. Voidaan ehkä arvioida, että juuri sosiaalasioissa tämän tyyppinen tuomioistuimen toimesta tehtävä sinänsä näkymätön työ on varsin yleistä. Vaikka prosessinedellytysten selvittämiseksi tarpeellisten tietojen toimittaminen hallinto-oikeudelle on hallintolainkäyttölain 23 - 25 §:ien nojalla muutoksenhakijan tehtävä, on noudatettu menettely paitsi hyvää asiakaspalvelua niin joissakin tapauksissa myös ainoa mahdollinen vaihtoehto saada asia viivytyksettä etenemään.

Asiaratkaisun kannalta tarpeelliset prosessitoimet

Elinkeinotoimintaa koskevaan asiaryhmään kuuluvassa taksilupa-asiassa (dnro 02717/04/7503) on kokeilukokoonpanossa kehitetty seuraavansisältöinen lisäselvityspyyntömalli:

Hämeenlinnan hallinto-oikeus kehottaa Teitä antamaan seuraavan lisäselvityksen:

Olette Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle Etelä-Suomen lääninhallituksen päätöksestä 24.11.2004 tekemässänne valituksessa vaatinut lääninhallituksen päätöksen kumoamista siltä osin kuin taksilupahakemuksenne on hylätty.

Etelä-Suomen lääninhallitus päätti valituksenalaisella lupakierroksella, että Espoo, Kauniainen alueen liikennetarve edellytti 16 taksiluvan myöntämistä. Luvat myönnettiin niille, jotka lääninhallituksen mielestä olivat parhaat hakijat.

Valitusvaatimuksen ja tämän oikeudenkäynnin asianosaispiirin selvittämiseksi hallinto-oikeus kehottaa Teitä yksilöimään valitustanne seuraavilla lisäselvityksillä:

1. Kohdistuuko valituksenne lääninhallituksen suorittamaan liikennetarpeen arviointiin eli olisiko lääninhallituksen tullut Teidän mielestänne myöntää yhteiskäsittelyssä enemmän lupia?

Tämän vaatimuksen menestyminen edellyttää, että Te kykenette luotettavasti osoittamaan, että lääninhallituksen valituksenalaisella päätöksellä myöntämien viiden uuden taksiluvan jälkeenkin alueella tarvitaan pysyvästi enemmän taksilupia kuin mitä sinne on myönnetty.

2. Jos katsotte, ettei Espoossa ja Kauniaisissa ole tarvetta useammalle kuin jo myönnetylle 16 uudelle taksiluvulle, Teidän tulisi ilmoittaa, kenen luvan saaneen autoilijan lupa tulisi peruuttaa?

Hallinto-oikeus ei voi valituksenne johdosta velvoittaa lääninhallitusta myöntämään Teille hakemaanne lupaa pelkästään sillä perustella, että Teillä on luvan saamiseen tarvittava ammattitaito. Valituksenne voi siis menestyä ainoastaan:

1. sillä perustella, että katsotte lääninhallituksen myöntäneen alueelle liian vähän lupia tai

2. sillä perusteella, että katsotte jollekin muulle myönnetyn luvan kuuluvan Teille.

Hallinto-oikeus tulee ennen asian ratkaisua kuulemaan Teidän tämän lisäselvityspyynnön jälkeen mahdollisesti nimeämiänne henkilöitä kirjallisesti ja Teillä on mahdollisuus antaa selityksenne heidän mahdollisesti antamiensa selitysten ja oikeudenkäyntikuluvaatimusten johdosta.

Teillä on myös halutessanne mahdollisuus peruuttaa valituksenne. Mikäli valituksenne hyväksytään tai peruutatte valituksenne, hallinto-oikeuden päätös asiassa on maksuton.

Lisäselvitys on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 14 päivän kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä lisäselvityspyynnöstä, sitä päivää lukuun ottamatta. Lisäselvityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus.

Liitteenä ovat kopiot lääninhallituksen lausunnosta ja lääninhallituksen yhteenveto hakijoiden kuljettajakokemuksesta.

Kyseinen lisäselvityspyyntö on hyvä esimerkki siitä, miten prosessinohjauksella muutoksenhakijalle on heti jutun tultua vireille ilmoitettu asian ratkaisun kannalta keskeiset kysymykset:

- millä perustein valituksenalaista päätöstä ylipäänsä voidaan tuomioistuimessa muuttaa ja
- pyydetty yksilöimään valitusperusteet tältä pohjalta sekä
- selvitetty mitä näyttöä valituksen menestyminen edellyttää

Tässä tapauksessa myös selvityspyyntöön otettua mainintaa valituksen peruutusmahdollisuudesta sekä käsittelyn maksuttomuudesta tässä tapauksessa on pidettävä perusteltuna, koska muutoksenhakijalla on voinut olla eri käsitys valituksensa menestymismahdollisuuksista.

Tämän tyyppinen prosessinjohto keskittää prosessin heti alusta pitäen ratkaisun kannalta oleellisiin oikeus- ja näyttökysymyksiin. Yksityinen asianosainen muutoksenhakijana voi myös jo ennalta arvioida valituksensa menestymismahdollisuutta esimerkiksi suhteessa hylätystä valituksesta perittävään oikeudenkäyntimaksuun ja tarvittaessa harkita myös valituksesta luopumista. Näin vältetään päätöksen yllätyksellisyydeltä. Sinänsä on otettava huomioon, että niissäkin tilanteissa, joissa oikeus- ja näyttökysymykset eivät ole hallinto-oikeudelle ongelmallisia, yksityisellä asianosaisella voi olla täysin väärä käsitys siitä, mikä asiassa on oikeudellisesti merkittävää. Valmistelusta vastaavalta tuomarilta vaaditaan siten hallinto-oikeudessa, jossa muutoksenhakijat usein toimivat ilman asiamiestä, myös tietynlaista empaattista tilannetajua huomatakseen tällaiset tapaukset ja korjatakseen tilanteen prosessinjohtolla.

Edellä todettua taksilupa-asiassa käytettyä selvityspyyntömallia on voitu vähän modifioituna käyttää useammassa kokeilukokoonpanossa käsitellyissä taksilupaa koskevissa valitusasioissa. Tämän tyyppinen prosessinjohton kehittäminen, jota voidaan hyödyntää laajemminkin vastaavissa valitusasioissa helpottaa ja nopeuttaa kaikkien ao. asioita käsittelevien työtä. Tämän kokemuksen pohjalta eri asiaryhmissä voitaisiin laajemminkin pohtia, olisiko vastaavia malleja mahdollista luoda.

Kokeilukokoonpanossa on ratkaistu muitakin asioita, joissa prosessinjohtossa on otettu ennakkokantoja. Esimerkiksi seuraavassa asiassa sama asiakysymys on saatettu hallinto-oikeudessa ratkaistavaksi eri kuntien toimesta sekä valituksena että hallintoriita-asiana. Selityspyynnössä on Karstulan sosiaali- ja terveyslautakunnalle ilmoitettu ennakolta, että asia käsitellään hallintoriita-asiana (dnrot 02335/04/6112 ja 02450/04/6112). Samalla oli myös Kinnulan kunnalle toimitettu kirjallinen tieto asian käsittelyjärjestyksestä:

“Kinnulan perusturvalautakunta on valittanut Karstulan perusturvalautakunnan 4.5.2004 tekemästä huoltopäätöksestä siltä osin kuin kunta on päättänyt periä sijaishuollon kustannukset Kinnulan kunnalta.

Karstulan kunta on saattanut saman asian hallinto-oikeudelle hallinto-riita-asiana käsiteltäväksi. Kinnulan perusturvalautakunta on antanut hakemuksen johdosta lausunnon.

Koska Karstulan perusturvalautakunnan 4.5.2004 antamalla päätöksellä ei ole Kinnulan kuntaa sitovalla tavalla päätetty tai voitukaan päättää sijaishuollon kustannusten perimisestä, hallinto-oikeus käsittelee kysymyksen siitä, kumman kunnan velvollisuus on maksaa ET:n huostaanoton sijaishuollon kustannukset, kokonaisuudessaan hallintoriita-asiana.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus varaa tilaisuuden selityksen antamiseen oheisen Kinnulan perusturvalautakunnan lausunnon johdosta.

Asiakirjat pyydetään palauttamaan selityksen ohella Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle määräajan kuluessa.

Kaikki tämän lähetteen liitteet sekä edellä pyydetty asiakirjat on palautettava viimeistään 11.02.2005.”

Osa prosessinjohtotoimenpiteistä on perustunut siihen tilanteeseen, että ratkaistava oikeuskysymys ei sinänsä ole epäselvä, mutta näyttökysymyksen ratkaiseminen edellyttää asian selvittämistä yksilöidyin kysymyksin. Tästä esimerkkinä seuraavassa asiassa (dnro 2004/04/6104) tehty lausuntopyyntö:

“Hämeenlinnan hallinto-oikeus kehottaa oheisen TH:n valituksen johdosta

1. antamaan lausunnon, jossa erityisesti pyydetään esittämään selvitystä seuraavista seikoista:
 - millä tavalla H:n ja isän tapaamiset ovat lautakunnan käsityksen mukaan sujuneet
 - mikä on H:n psyykinen vointi tällä hetkellä
 - mikä on isän elämäntilanne
 - onko ja millä tavalla H:n tai isän tilanne muuttunut sen jälkeen, kun hallinto-oikeudessa toimitettiin vastaavassa asiassa suullinen käsittely 9.3.2004
2. liittämään asiakirjoihin jäljennökset valituksenalaisen päätöksen perusteena olevista asiakirjoista ja
3. liittämään asiakirjoihin seuraavat lisäselvitykset:
 - selvitys siitä, milloin ja millä tavalla lautakunnan päätös on annettu tiedoksi TH:lle ja NN:lle.”

Seuraavassa vapautusta vesijohto- ja viemäriverkostoon liittymisestä koskevassa asiassa (dnro 00187/04/5151) on muutoksenhakijalle osoitetussa lisäselvityspyynnössä sen lisäksi, että on yksilöidyin kysymyksiin hankittu ratkaisun edellyttämät tiedot, selvennetty muutoksenhakijalle, mitkä ovat ne lakiin perustuvat syyt, joilla vapautus on mahdollista myöntää kirjaamalla selvityspyyntöön sovellettava lainkohta:

“Olette hakenut vesihuoltolain 11 §:n nojalla vapautusta asuinkiinteistöenne liittämistä vesihuoltolaitoksen vesi- ja viemäriverkostoon. Vapautuksen myöntämisen perusteena on muun ohessa, että liittäminen muodostuisi kiinteistön omis tajalle tai haltijalle kohtuuttomaksi, kun otetaan huomioon liittämistä aiheutuvat kustannukset, vesihuoltolaitoksen palvelujen vähäinen tarve tai muu vastaava erityinen syy.

Hallinto-oikeudelle toimitetuista asiakirjoista käy ilmi, että kiinteistöllänne on vuonna 1985 rakennettu rengaskaivo ja viemärijärjestelmä. Hallinto-oikeudelle antamassanne selityksessä olette ilmoittanut, että kiinteistön vesijohto on hiljakkoin uusittu. Hallinto-oikeus pyytää Teitä toimittamaan hallinto-oikeudelle selvityksen seuraavista seikoista:

- milloin ja miltä osin vesijohto on uusittu ja mitkä olivat kustannukset
- onko Teillä viime aikana ollut kustannuksia viemärijärjestelmän uusimisesta, ja jos on niin milloin?
- uusimisesta aiheutuneiden kustannusten määrä
- mitkä olisivat Teidän käsityksenne mukaan kustannukset kiinteistöenne liittämistä vesihuoltolaitoksen
 - a) vesijohtoverkostoon
 - b) viemäriverkostoon

Selvitys on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 14 päivän kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä selvityspyynnöstä, sitä päivää lukuun ottamatta. Selvityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.”

Yleisesti ottaen hallinto-oikeuden päätöksissä on ehkä tarpeettomankin laajasti kirjoitettu auki sovellettavia oikeusohjeita silloin kun sinänsä ei ole ollut kysymys sovellettavan lainkohdan tulkinnasta. Sovellettavien lainkohtien ilmoittaminen asianosaisille voisi edellä todettuun esimerkkiin viitaten olla ainakin joissakin tapauksissa huomattavasti informatiivisempaa ja tarkoituksenmukaisempaa siinä vaiheessa, kun suoritetaan kuulemismenettelyä.

Samoin oli seuraavassa verovalitusasiassa 00803/04/1000 lisäselityspyyntö kirjoitettu tästä lähtökohdasta seuraavasti:

“Hämeenlinnan hallinto-oikeus varaa tilaisuuden lisäselityksen antamiseen.

Veroasiamies on hallinto-oikeudelle tekemässään valituksessa vaatinut vuoden 2002 verotuksenne kumoamista. Veroasiamiehen keskeinen valitusperuste on se, että Teillä olisi verovuonna 2002 ollut varsinainen työpaikka työnantajanne toimitiloissa Peräseinäjoella.

Verohallituksen päätöksen (VeroHp 11.12.2001/1261) 5 §:n mukaan varsinaisella työpaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa palkansaaja vakituisesti työskentelee. Jos palkansaajalla työn liikkuvuuden vuoksi ei ole paikkaa, jossa hän vakituisesti työskentelee, pidetään varsinaisena työpaikkana paikkaa, josta hän hakee työmääräykset, säilyttää työssä käyttämiään asusteita, työvälineitä tai työaineita, tai muuta työn tekemisen kannalta vastaavaa paikkaa.

Saman Verohallituksen päätöksen 3 §:n mukaan työmatkalla tarkoitetaan matkaa, jonka palkansaaja tilapäisesti tekee työhön kuuluvien tehtävien suorittamiseksi erityiselle työntekemispaikalle varsinaisen työpaikan ulkopuolelle. Mikäli palkansaajalla työn luonteen vuoksi ei ole varsinaista työpaikkaa, työmatkana pidetään matkaa, jonka palkansaaja tilapäisesti tekee työn suorittamiseksi asunnoltaan erityiselle työntekemispaikalle.

Edellä kerrotun vuoksi hallinto-oikeus varaa Teille vielä tilaisuuden selvittää

1. työskentelittekö vuonna 2002 pääasiassa työnantajan toimipisteessä tai
2. menittekö suoraan asunnoltanne muulle työntekemispaikalle vai
3. menittekö muulle työntekemispaikalle työnantajan toimipisteen kautta?

Edellä mainittujen seikkojen selvittämiseksi voitte toimittaa myös työnantajan selvityksen edellä mainituista työskentelyolosuhteistanne.”

Lähestymistapa, jossa sovellettavat säännökset tai määräykset on ilmoitettu ennakolta muutoksenhakijalle on varsinkin tässä kysymyksessä, jossa esim. esillä oleva varsinaisen työpaikan käsite on varsin tulkinnanvarainen, ollut perusteltu, koska virheellinen käsitys siitä, mitä pyydetyllä selvityksellä pyritään osoittamaan, voi johtaa siihen, että verovelvollinen painottaa ratkaisun kannalta väärä asioita. Tosin prosessinjohtoa tämän tyyppisissä asioissa vaikeuttaa se, etteivät kysymykset saisi olla sillä tavoin johdattelevia, että ne voisivat jutun voittamistarkoituksessa houkuttaa materiaalsen totuuden vastaisten selvitysten toimittamiseen.

Hallinto-oikeudessa ratkaistavissa asioissa joudutaan myös usein selvittämään sitä, miten olosuhteet ovat kehittyneet/muuttuneet sen jälkeen, kun valituksenalainen päätös on jo tehty. Anniskeluluvan peruuttamista sillä perusteella, että ao. yhtiö on menettänyt luotettavuutensa jättämällä verot maksamatta, koskevassa asiassa (dnro 00851/04/5730) oli tehty seuraava tiedustelu:

“Hämeenlinnan hallinto-oikeus pyytää R Oy:ltä selvitystä siitä, miten Uudenmaan veroviraston veronkantoyksikön perimisosaston kanssa 26.2.2004 tehty maksusuunnitelma on toteutunut (todistus Uudenmaan veroviraston veronkantoyksiköltä verovelkojen tilanteesta tällä hetkellä).”

Koska selvitystä ei toimitettu, jouduttiin myöhemmin tekemään yhtiölle uusi selityspyyntö verovirastolta viran puolesta hankitun selvityksen johdosta seuraavasti:

“Hallinto-oikeus pyysi 4.11.2004 päivätyllä kirjeellä R Oy:ltä selvitystä Uudenmaan veroviraston veronkantoyksikön perimisosaston kanssa 26.2.2004 tehdyn maksusuunnitelman toteuttamisesta. Selvitystä ei toimitettu. Hallinto-oikeus ilmoittaa Teille tiedoksi, että hallinto-oikeudelle on hallinto-oikeuden pyynnöstä toimitettu 19.1.2005 päiväty R Oy:tä koskeva verovelkatodistus, luettelo R Oy:n verovelloista sekä selvitys 26.2.2004 tehdyn maksusuunnitelman raukeamisesta heinäkuussa 2004.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus varaa tilaisuuden selityksen antamiseen hankitun selvityksen johdosta.

Selitys on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 10 päivän kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä selityspyynnöstä, sitä päivää lukuun ottamatta. Selityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.”

Yhtiö ei vastannut tähänkään selityspyyntöön. Valitus hylättiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksellä 21.3.2005 taltionro 05/0149/4.

Tässä esimerkkitalanteessa oli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta toimittu oikein lähdetessä hankkimaan selvitystä ensin muutoksenhakijalta itseltään ja vasta kun tässä ei onnistuttu turvaututtiin viranomais selvitykseen, josta siitakin luonnollisesti varattiin muutoksenhakijalle tilaisuus tulla kuulluksi.

4.2.3. Suulliset käsittelyt

Kokeilukokoonpanossa ratkaistuissa jutuissa seitsemässä oli järjestetty suullinen käsittely. Suullisten käsittelyjen määrä oli suhteessa ratkaistujen asioiden määrään tavanomaista selvästi pienempi. Kokoonpanon käsityksen mukaan kyse oli sattumasta. Yhdessä tapauksessa suullista käsittelyä ei järjestetty kirjallisten prosessinjohtotoimenpiteiden seurauksena. Kokeilussa jaoston yhtenä tavoitteena oli kehittää suullisia käsittelyjä prosessinjohton ja ns. suullisten käsittelyiden valmisteluistuntojen avulla aikaisempaa keskitetyimmiksi. Tätä ei pystytty kokeilemaan, koska ne tapaukset, joissa suullinen käsittely järjestettiin eivät tällaisia toimenpiteitä edellyttäneet. Tältä osin kehitystyötä on tarkoitus jatkaa kokeilun päätyttyä.

Jaostolla käsitellyissä asioissa oli kuitenkin tehty prosessia ohjaavia kysymyksiä myös suullisen käsittelyn järjestämiseen liittyen. Suullisen käsittelyn pyyntöä on jouduttu täsmentämään esimerkiksi seuraavassa verovalitusasiassa (dnro 00795/04/8101):

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on käsiteltävänä veroasiamiehen valitus, jossa on vaadittu vuoden 2000 verotukseenne muuttamista siten, että vuokratun hallirakennuksen poistopohjaksi on katsottava 206 000 markkaa, jolloin poisto olisi 14 420 markkaa. Verotuksen oikaisulautakunta on hyväksynyt poistoksi 30 800 markkaa.

Veroasiamiehen valitukseen antamassanne vastineessa olette ilmoittanut, että haluatte tulla suullisesti kuulluksi hallinto-oikeudessa. Tämän vuoksi hallinto-oikeus kehottaa ilmoittamaan millaista selvitystä haluatte esittää ja keitä mahdollisia todistajia haluatte asiassa kuulla.

Hallinto-oikeus päättää mahdollisen suullisen käsittelyn järjestämisestä selvityksenne perusteella.

Halutessanne voitte esittää lisäselvitystä kauppahinnan jakautumisesta kiinteistön ja sillä olevien rakennusten kesken myös kirjallisesti.

Lisäselitys on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 14 päivän kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä lisäselityspyynnöstä, sitä päivää lukuun ottamatta. Lisäselityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Seuraava selvityspyyntö puolestaan johti suullisen käsittelyn pyynnön peruuttamiseen yhteydenpidon rajoittamista koskevassa valitusasiassa (dnro 02004/04/4310):

Olette valituskirjelmässä pyytänyt, että hallinto-oikeus toimittaa asiassa suullisen käsittelyn. Nimeämänne todistajat ja kuultavat (TH, KM, A ja J H, KP ja PM) ovat samat, joita on kuultu hallinto-oikeudessa HH:n yhteydenpidon rajoittamis asiassa 9.3.2004 toimitetussa suullisessa käsittelyssä. Heidän tuolloin kertomansa ilmenee hallinto-oikeuden 21.4.2004 nro 04/0111/4 tekemän päätöksen perusteluista. Sen selvittämiseksi, onko suullisen käsittelyn järjestäminen nyt kysymyksessä olevan valituksen johdosta tarpeellista, Teitä pyydetään ilmoittamaan, mistä edellisen hallinto-oikeuden suullisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleista tai siellä käsittelemättömistä seikoista tai olosuhteista todistajia on tarkoitus kuulla tai millä muulla perusteella katsotte suullisen käsittelyn tarpeelliseksi. Olette nimennyt todistajaksi edellä mainittujen henkilöiden lisäksi sosiaalityöntekijä M-M S:n, jota ei edellisessä suullisessa käsittelyssä ole kuultu. Hänen osaltaan hallinto-oikeus pyytää ilmoittamaan, mikä on todistusteema ja millä perusteella hänen antamaansa kirjallista lausuntoa ei käsityksenne mukaan voida ottaa päätöksen perusteeksi.

Selitys on toimitettava Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle 14 päivän kuluessa siitä päivästä, jona Te olette saanut tiedon tästä selityspyynnöstä, sitä päivää lukuun ottamatta. Selityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa saantitodistus.

Liitteenä ovat kopiot lausunnoista.

Hallinto-oikeuden 15.2.2005 antama päätös taltionro 05/0081/4 oli tältä osin perusteltu seuraavasti.

“Suullinen käsittely

TH on valituskirjelmässään pyytänyt asiassa suullista käsittelyä mutta selityksessään 7.12.2004 peruuttanut vaatimuksensa tältä osin. H on myös ilmoittanut, että asiassa hallinto-oikeudelle esitetyt lausunnot voidaan ottaa päätöksen perusteiksi sellaisinaan.

Tämän vuoksi ja koska H:n nimeämiä todistajia on S:ää lukuunottamatta kuultu aiemmassa HH:n ja hänen isänsä yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa 9.3.2004 toimitetussa suullisessa käsittelyssä, hallinto-oikeus ei katso tarpeelliseksi järjestää suullista käsittelyä myöskään viran puolesta hallintolainkäyttölain 37 §:n perusteella.”

Kyseisessä tapauksessa prosessinohjaus on ollut tarpeen jo senkin vuoksi, että asianosainen ei mitä ilmeisemmin ole ollut tietoinen siitä, voidaanko aikaisemmin kuultuja todistajanlausuntoja käyttää asian ratkaisun pohjana. Myös asian ratkaisun kannalta tarpeettomien suullisten käsittelyiden torjuminen on siihen nähden hyvinkin tärkeää prosessinjohtoa, että suullisista käsittelyistä saattaa aiheutua asianosaisille huomattavia kuluja.

Kaikki 4. jaostolla kokeilukokoonpanossa toimivat tuomarit toimivat suullisessa käsittelyssä puheenjohtajana. Tosin tehtävä ei läheskään aina ollut valmistelusta vastaavalla tuomarilla,

koska koettiin, että erityisesti laajemmissa asioissa valmistelusta vastaavan ja päätösesityksen kirjoittavan tuomarin oli helpompi keskittyä suullisessa käsittelyssä todistajien kuulemiseen ja muun selvityksen vastaanottamiseen, kun puheenjohtajan tehtävät hoiti toinen tuomari. Muutoinkin jaostolla on pyritty siihen, että kaikki tuomarit ovat suullisessa käsittelyssä aktiivisia ja esittävät kysymyksiä.

4.2.4. Toimistohenkilökunnan tuki

Hyvästä tuloksesta huolimatta myös 4. jaoston kokeilukokoonpanon työn tuottavuutta olisi ilmeisesti jonkin verran vielä voitu parantaa rationalisoimalla töitä siten, että kansliahenkilökunnan apua olisi käytetty enemmän. Kokeilussa toimineen osastosihteerin avun käytettävyyttä heikensi se, että hän työskenteli fyysisesti etäällä 4. jaostosta, jolloin tehtävänanto olisi voinut monesti niin paljon aikaa, että asiaa valmisteleva tuomari olisi samassa ajassa jo kyseisen työn suorittanut. Toimistohenkilökunnan tukea voitaisiin kuitenkin kehittää. Esimerkiksi sovellettavien lainkohtien kirjoittaminen päätösesityksiin sopisi erikseen ohjeistettuna kansliahenkilökunnan tehtäväksi. Niin ikään toimistosihteerin voisi ohjatuksi kirjoittaa myös päätösten kertoelmia. Tosin yksi kokeilutuomareista katsoi, että päätöksen kertoelman kirjoittaminen tapahtuu valmistelusta vastaavan tuomarin toimesta luontevasti samalla kun tämä perehtyy juttuun eikä kokenut kansliahenkilökunnan apua tältä osin tarpeelliseksi. Avun tarpeeseen tältä osin vaikuttanee myös esimerkiksi valmistelusta vastaavan tuomarin konekirjoitustaito- ja nopeus. 4. jaoston kokeilukokoonpano katsoi, että osasto- tai toimistosihteerin tulisi olla tarpeen vaatiessa joustavasti käytettävissä, mutta tuen tosiasiallinen käyttö riippuu pitkälti käsiteltävänä olevasta jutusta ja myös valmistelevan tuomarin omista työskentelytottumuksista. Osastosihteerin oli kokeilun aikana hoitanut esimerkiksi haastemiehiltä hankittavat ja muut vastaavat tiedoksisaanti- ym. selvitykset hyvin, mikä säästi valmistelusta vastaavan tuomarin aikaa muihin tehtäviin. Muutoinkaan tuomarit eivät kokeneet joutuneensa käyttämään liikaa aikaa puhelinselvityksiin, vaikka niitä oli asiakirjamerkintöjen perusteella ollut melko paljon. Osastosihteerin oli ollut mukana myös suullisissa käsittelyissä, mutta todistajakertomusten kirjoittaminen osastosihteerin toimesta siten, että ne voitaisiin ottaa suoraan tai vain vähän modifioituna päätösesitykseen, vaatisi pitempää perehtymistä ja kokemusta asianomaisella jaostolla käsiteltävistä asioista.⁵⁰

4.2.5. Asiakaspalaute

Kokoonpano oli saanut asiakkailta jonkin verran palautetta ”ruusuja ja risujakin”. Parhaiten oli jäänyt mieleen viranomaistaholta tullut myönteinen palaute nopeasta ratkaisusta ja päätöksen sisällöstä tilanteessa, jossa hallinto-oikeus oli kumonnut kyseisen viranomaisen päätöksen.

4.2.6. Työskentelyn jatkaminen tuomarikokoonpanossa

Kaikki kokeiluun osallistuneet olivat kokeneet työskentelytavan onnistuneeksi ja olivat jatkossakin halukkaita toimimaan tuomarikokoonpanossa. Työskentelytapa, jossa

⁵⁰ 4. jaoston kokeilukokoonpanon neuvottelumuistio 16.6.2005.

valmistelusta vastaava tuomari hoitaa sekä esittelijän että tarkastavan jäsenen tehtävää ja sen lisäksi vielä muita puheenjohtaja- tai jäsen tehtäviä on kuitenkin työläs ja vaativa, joten olisi tarkoituksenmukaisempaa, etteivät samat henkilöt toimisi jatkuvasti näissä tehtävissä. Asian selvittäminen, näytön arviointi ja ratkaisun perustelujen kirjoittaminen on kuitenkin tuomarin ydintyötä, jossa kaikkien hallinto-oikeustuomareiden tulisi toimia. Paras vaihtoehto olisi, että tuomarit vuorottelisivat perinteisen ja tuomarikokoonpanon tuomareina.⁵¹

4.3. Johtopäätökset

Yhteenvedona voidaan 4. jaoston osalta todeta, että

- kokoonpanon määrällinen tulos oli erittäin hyvä
- saatiin tutkimukseen perustuva tieto siitä, että suurin osa kokeilussa käsitellyistä asioista ei edellytä yksilöityjä prosessinjohtotoimenpiteitä
- prosessinedellytykset selvitettiin huolellisesti heti jutun vireilletultua
- virallisperiaatetta oli asiakasystävällisestä näkökulmasta sovellettu laajentavasti
- yksilöidyt prosessia ohjaavat kysymykset oli onnistuttu laatimaan siten, että muutoksenhakijalle oli selvitetty mikä on oikeudellinen ongelma ja mitä näyttöä sen ratkaiseminen edellyttää
- taksilupia koskevien asioiden osalta laadittiin em. seikkojen selvittämiseksi mallipohja
- kaikki kokeilukokoonpanossa olleet tuomarit saivat harjaantua toimimaan myös suullisen käsittelyn puheenjohtajana
- kaikki kokeilukokoonpanon tuomarit olivat tyytyväisiä työskentelyyn tuomarikokoonpanossa, vaikka se oli myös työlästä

Haasteena on edelleen

- suullisten käsittelyjen valmisteluistuntojen kehittäminen
- toimistosihteerin tuen lisääminen ratkaisutoiminnassa

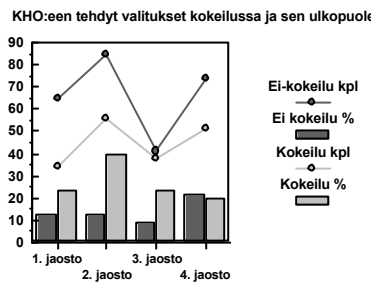
⁵¹ 4. jaoston kokeilukokoonpanon neuvottelumuistio 16.6.2005.

5. MUUTOKSENHAKU KHO:EEEN

Kokeilun aikana hallinto-oikeuden päätöksistä tehtiin KHO:een 444 valitusta, jolloin muutoksenhakuprosentti oli 17 % (ratkaisuja 2584). Kokeiluun kuuluvista asioista tehtiin 179 valitus- ta eli muutoksenhakuprosentti oli 26 % (ratkaisuja 698). Kokeilun ulkopuolella ratkaistuista asioista tehtiin 265 valitusta muutoksenhakuprosentin ollessa 14 % (ratkaisuja 1886). Kokeilun keskimääräistä suurempi valitusprosentti selittyy ratkaistujen juttujen laadulla.

Luvut jakaantuivat jaostoittain seuraavasti:

1. jaosto ratkaisi 146 asiaa, valitettu KHO:een 34 asiassa eli 23 % asioista
2. jaosto ratkaisi 141 asiaa, valitettu KHO:een 56 asiassa eli 40 % asioista
3. jaosto ratkaisi 166 asiaa, valitettu KHO:een 38 asiassa eli 23 % asioista
4. jaosto ratkaisi 245 asiaa, valitettu KHO:een 51 asiassa eli 20 % asioista



2. jaoston valitusten osuus 40 % oli selvästi muita jaostoja suurempi. Tämä osoittaa omalta osaltaan kokeilussa olleiden asioiden luonnetta osapuolten kannalta, asioiden vaativuutta ja näiden asioiden muutoksenhakuherkkyyttä.

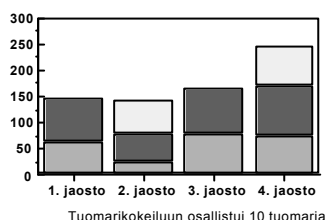
KHO:sta on tätä kirjoitettaessa annettu 29 päätöstä kokeilussa ratkaistuista asioista, joista yhdessäkään ei ole muutettu hallinto-oikeuden päätöstä. Tosin tästä ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska kyse on vain pienestä osasta KHO:een menneitä juttuja.

IV KOKEILUN MÄÄRÄLLISET TULOKSET

Kokeilukokoonpanot toimivat kaikilla jaostoilla tavanomaisten kokoonpanojen rinnalla ja kolmella jaostolla neljästä kokeiluun oli valikoitu keskimääräistä vaativampia asiaryhmiä. Valtaosa kokeiluun osallistuneista tekivät myös kokeilun ulkopuolista työtä tavanomaisissa kokoonpanoissa. Tästä johtuen kokeilun määrällistä tulosta on tarkasteltu paitsi verraten kokeilussa ratkaistujen juttujen määrää sen ulkopuolella ratkaistuihin juttuihin niin myös verraten kokeilukokoonpanossa työskennelleiden työpanosten⁶³ määrää kokeilun ulkopuolella työskennelleiden tekemiin työpanoksiin. Määrällinen vertailu on aina ainoastaan suuntaa antavaa, koska määrällinen tulos on suoraan verrannollinen juttujen vaikeusasteeseen ja työntekijöiden taitoon ja kykyyn.

Kokeilussa on ratkaistu yhteensä 698 asiaa, joista 1. jaostolla ratkaistiin 146, toisella 141, kolmannella 166 ja neljännellä 245 asiaa.

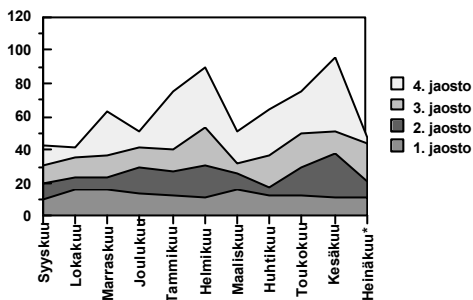
Kokeilussa ratkaistut asiat jaostoittain ja henkilöittä
(KUVIO 1)



Esittelevien tuomareiden määrä oli 1. ja 3. jaostolla kaksi ja 2. ja 4. jaostolla kolme eli yhteensä 10. Keskimäärin kokeilussa ollut tuomari ratkaisi 70 asiaa ja tuomaria kohden ratkaistujen määrä vaihteli 25 - 94 esitellyn asian välillä.

Seuraavalla sivulla olevasta kuviosta (KUVIO 2) näkyy jaostoittain työmäärän kehitys kokeilun aikana. Vaikka lomakausista ym. syistä johtuen ratkaistujen juttujen määrissä on eri kuukausina vaihteluita, lähes kaikkien jaostojen kohdalla suuntaus on kuitenkin ollut se, että ratkaistujen juttujen määrä on lisääntynyt kokeilun edetessä.

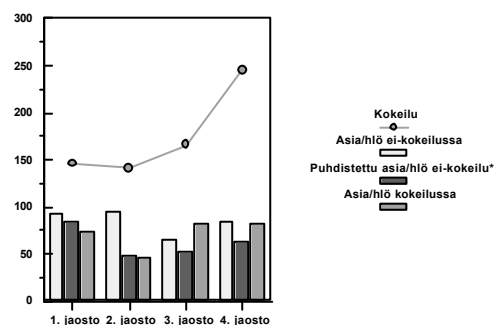
Tuomarikokeilussa ratkaistut jaostoittain kuukausittain (KUVIO 2)



*Heinäkuun lukuihin on lisätty 9 vasta elokuun puolella annettua juttua.

Kokeilun kuluessa 1.9.2004 - 31.7.2005 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ratkaistiin yhteensä 2584 asiaa, kokeilun ulkopuolella 1886 ja kokeilussa 698 asiaa. Kokeilussa olleet ratkaisivat kuukaudessa keskimäärin 6,3 asiaa ja kokeilun ulkopuolella olleet 7,6 asiaa.⁶⁴ Kokeilun ulkopuolella eri jaostoilla ratkaistujen asioiden määrät kuukaudessa lainkäyttöhenkilöä kohden vaihtelivat antopäivän mukaan laskettuna välillä 6,0 - 8,6.

Ratkaistut tuomarikokeilun aikana kokeilussa ja sen ulkopuolella jaostoittain (KUVIO 3)



Kuviossa 3. on vertailtu kokeilukokoonpanossa ja sen ulkopuolella ratkaistujen juttujen määrää henkilöä kohden. Jotta vertailu saataisiin yhteismitallisemmaksi, on laskettu myös ns. puhdistettu luku henkilöä kohden ratkaistuista jutuista, jossa kultakin jaostolta ratkaistuista jutuista on poistettu rutiiniluontoisimmat asiaryhmät, yhteensä 809 rutiinijuttua, siten että 1. jaostolta on poistettu 137 televisiolutupamaksua koskevaa asiaa, 2. jaostolta 374 mielenterveysasiaa, 3. jaostolta 153 pysäköintivirheitä koskevaa asiaa ja 4. jaostolta 145 toimeentulotukiasiaa. Vastaavasti on sanottujen juttujen määrästä riippuen 2. jaostolta vähennetty kaksi ja muilta jaostoilta yksi henkilö laskettaessa ratkaistujen asioiden määriä

henkilöä kohden. Näin on voitu vertailla kokeilukoonpanojen ja ulkopuolisten kokoonpanojen määrällistä tulosta henkilöä kohden siten, että tavanomaista selvästi vähemmän aikaa vievät rutiiniluonteiset jutut eivät vaikuttaisi tulosten vertailtavuuteen. Jaoston puheenjohtajia ei ole tässä luettu henkilöstömäärään sen paremmin kokeilussa kuin sen ulkopuolellakaan, koska 4. jaostoa lukuunottamatta he ovat tehneet työtä molemmissa kokoonpanoissa ja sen lisäksi puheenjohtajina ovat osin toimineet myös muut kokeilun ulkopuoliset henkilöt. Työn kohdentaminen olisi siten ollut varsin hankalaa. Niin ikään jaostosihteereitä ei ole tässä luettu henkilömäärään, koska on haluttu tarkastella puhtaasti eri kokoonpanojen tuottavuutta henkilöä kohden. Tästä kuvioista ei myöskään näy kokeilutuomareiden kokeilukokoonpanon ulkopuolella tekemä työ, jota selvitetään jäljempänä (KUVIO 5, taulukot 2 - 4).

Kaikista tilastoista on myös poistettu kokeilun ulkopuolisten lukujen osalta 2. jaoston luvuista satunnaisena tilastollisena poikkeamana 95 kpl Jyväskylän katumaksuvalituksia, jotka ratkaistiin yhdellä päätöksellä syyskuussa 2004. Asia raukesi Jyväskylän kaupunginhallituksen kumottua valituksenalaisen päätöksensä

Kuvion 3. perusteena olevat numeeriset tiedot on yksilöity jaostoittain ja koko hallinto-oikeuden osalta seuraavalla sivulla olevassa taulukossa (TAULUKKO 1). Ratkaisut on laskettu antopäivän mukaan. Kokeilun heinäkuun lukuihin on lisätty 9 elokuussa annettua juttua, joissa esitykset on laadittu ennen kokeilun päättymistä.

Ratkaistut jaostoittain kokeilussa ja kokeilun ulkopuolella (TAULUKKO 1)

Suluissa ratkaistujen keskiarvo kuukaudessa henkilöä kohden (ilman puheenjohtajia ja jaostosihteereitä)

Jaosto	1.9. - 31.12.2004 (4 kk)	1.1. - 31.7.2005 (7 kk)	1.9.2004 - 31.7.2005 (11 kk)	1.9.2004 - 31.7.2005 Puhdistett u*
1. jaosto ei kokeilu (5,5) kokeilussa (2) <i>koko jaosto (7,5)</i>	192 (8,7) 56 (7,0) 248 (8,3)	323 (8,4) 90 (6,4) 413 (7,9)	515 (8,5) 146 (6,6) 661 (8,0)	378* (7,6) 146 (6,6) 524* (7,3)
2. jaosto" ei kokeilu" (6) kokeilussa (3) <i>koko jaosto" (9)</i>	189" (7,9) 42 (3,5) 231" (6,4)	381 (9,1) 99 (4,7) 480 (7,6)	570" (8,6) 141 (4,2) 711" (7,2)	196*" (4,4) 141 (4,2) 337*" (4,4)
3. jaosto ei kokeilu (7) kokeilussa (2) <i>koko jaosto (9)</i>	206 (7,4) 48 (6) 254 (7,1)	259 (5,3) 118 (8,4) 377 (6,0)	465 (6,0) 166 (7,5) 631 (6,4)	312* (4,7) 166 (7,5) 478* (5,4)
4. jaosto ei kokeilu (4) kokeilussa (3) <i>koko jaosto (7)</i>	135 (8,4) 53 (4,4) 188 (6,7)	201 (7,2) 192 (9,1) 393 (8,0)	336 (7,6) 245 (7,4) 581 (7,5)	191* (5,7) 245 (7,4) 436* (6,6)
Koko hao" ei-kokeilu" (22,5) kokeilussa (10) <i>yhteensä" (32,5)</i>	722" (8,0) 199 (5,0) 921" (7,1)	1164 (7,4) 499 (7,1) 1663 (7,3)	1886" (7,6) 698 (6,3) 2584" (7,2)	1077*" (5,6) 698 (6,3) 1775*" (5,9)

* Tästä sarakkeesta on poistettu kokeiluun kuulumattomista ns. rutiinijuttuja allaolevan mukaisesti yhteensä 809 kpl. Kuukausittaista keskiarvoa laskettaessa on jaostoilta poistettu yhden henkilön työpanos, paitsi 2. jaostolta 2 henkilön työpanos.

1. jaosto: televisiolupamaksut (137 kpl)

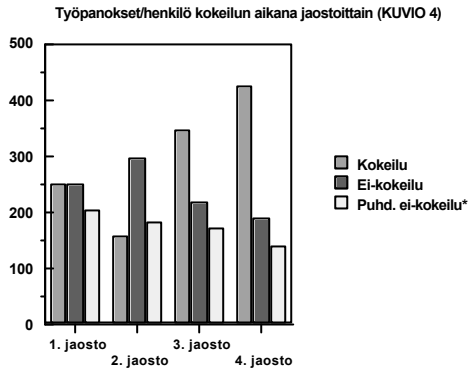
2. jaosto: mielenterveysasiat / hoitoon määrääminen mielenterveysasiassa (374 kpl)

3. jaosto: pysäköintivirhemaksut (153 kpl)

4. jaosto: toimeentulotuki / toimeentulotuen myöntäminen (145 kpl)

(Kokeilukokoonpanossa ratkaistuja toimeentulotukiasioita ei ole luettu tähän lukuun).

" 2. jaoston luvuista poistettu 95 kpl Jyväskylän katumaksuvalituksia



Tässä kuviossa näkyy jaostoittain montako työpanosta (esittelijä, tarkastava jäsen, muu jäsen, puheenjohtaja) kokeilukokoonpanoissa ja niiden ulkopuolella on suoritettu.

Kokeilukokoonpanossa sekä esittelijän että tarkastavan jäsenen työpanos on laskettu esittelijäjäsenen työpanokseksi, mikä vastaa työskentelyn tosiasiallista luonnetta. Ns. puhdistetuissa luvuissa on samalla menettelyllä kuin edellä kuvion 3 kohdalla poistettu ns. rutiinijuttujen vaikutusta.

Työpanokset kokeilussa ja kokeilun ulkopuolinen työ on eritelty henkilöittäin (tuomarit on merkitty T1 - T3) ja jaostoittain erikseen taulukoissa 2 ja 3 sekä yhdessä taulukoissa 4 ja 5.

Kokeilussa olleiden työpanokset kokeilussa henkilöittäin (TAULUKKO 2)

	Esittelijä	Tarkastava	Muu jäsen	Pj	Yhteensä
1. jaosto					
[Jaoston pj]				[139]	
[Muut pj:t]				[5]	
T1	62	62	82	[2]	206
T2	84	84	62		230
2. jaosto					
[Jaoston pj]				[121]	
[Muut pj:t]				[5]	
T1	25	25	34	[7]	84
T2	52	52	75	[8]	179
T3	64	64	42		170
[Ulkop.]			[1]		

3. jaosto					
[Jaoston pj]				[68]	
[Muut pj:t]				[78]	
T1	79	79	78	[20]	236
T2	87	87	79		253
[Ulkop.]			[21]		
4. jaosto					
[Jaoston pj]				[29]	
T1	74	74	3	[214]	151
T2	94	94	150		338
T3*	77	77	163	[2]	317
Yhteensä	698	698	768	[698]	2 164

* Lisätty yksi muu jäsenyys, joka on tehty toisella jaostolla kokeilukokoonpanossa.

Tuomarikokeiluun osallistuneiden kokeilun ulkopuolinen työ (TAULUKKO 3)

	Esittelijä	Tarkastava jäsen	Muu jäsen	Puheenjohtaja
1. jaosto				
T1		15	19	1
T2	15		23	
2. jaosto **				
T1		13	45	[95]
T2		10	70	
T3	[95]	11	21	
3. jaosto				
T1		1	79	
T2		5	108	
4. jaosto				
T1	1	10	112	
T2	23	3	95	
T3		19	68	
*	1			
Yhteensä	40 [+ 95]	87 [+ 95]	640	1 [+ 95]

* 4. jaoston tuomari on istunut 1. jaostolla yhden asian.

“Jyväskylän katumaksut” (95 kpl) on jätetty tilastollisena poikkeamana pois.

Allaolevissa taulukoissa on puheenjohtajuuksista poistettu ylituomarin ja jaoston puheenjohtajan tekemät työpanokset sekä kokeilussa toimineiden esittelijäjäsenten puheenjohtajuudet omilla esittelyissään. Muu jaoston puheenjohtajien tekemä työ (esittelijä/tarkastava/muu jäsen) on laskettu mukaan.

Työpanokset kokeilussa ja kokeilun ulkopuolella yhteensä (TAULUKKO 4)

	Esittelijä	Pj	Tarkastava	Muu jäsen	Yhteensä	Työpanos / hlö
Kokeilu	738	171	740	1 286	2 935	294
Ei-kokeilu	1 846	345	1 742	1 507	5 440	241
Yhteensä	2 584	516	2 482	2 793	8 375	258
Puhdistettu*	1 037	292	968	798	3 095	177
(Ei-kokeilu)						

Kokeilussa ja sen ulkopuolella tehdyt työpanokset jaostoittain (TAULUKKO 5)

	Esittelijä	Pj	Tarkastava	Muu jäsen	Yhteensä	Työpanos/hlö
1. jaosto						
Kokeilu	161	3	161	176	501	251
Ei-kokeilu	499	18	497	368	1 382	251
Puhdistettu*	362	9	362	187	920	204
2. jaosto						
Kokeilu	141	15	141	175	472	157
Ei-kokeilu	570	155	535	520	1 780	297
Puhdistettu*	196	155	182	189	722	181
3. jaosto						
Kokeilu	166	9	172	344	691	346
Ei-kokeilu	465	171	405	475	1 516	217
Puhdistettu*	312	128	252	346	1 038	173
4. jaosto						
Kokeilu	270	144	266	591	1 271	424
Ei-kokeilu	312	1	305	144	762	191
Puhdistettu*	167	0	172	76	415	138

* Sarakkeen luvuista on poistettu kokeiluun kuulumattomista ns. rutiinijuttuja allaolevan mukaisesti yhteensä 809 kpl. Kuukausittaista keskiarvoa laskettaessa on jaostoilta poistettu yhden henkilön työpanos, paitsi 2. jaostolta 2 henkilön työpanos.

1. jaosto: televisiolupamaksut (137 kpl)

2. jaosto: mielenterveysasiat / hoitoon määrääminen mielenterveysasiassa (374 kpl)

3. jaosto: pysäköintivirhemaksut (153 kpl)

4. jaosto: toimeentulotuki / toimeentulotuen myöntäminen (145 kpl)

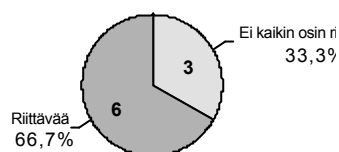
(Kokeilukokoonpanossa ratkaistuja toimeentulotukiasioita ei ole luettu tähän lukuun).

V SELVITYS KOKEILUKOKOONPANOILLE TEHDYSTÄ KYSELYSTÄ KEVÄÄLLÄ 2005

OSIO I

Osioon I vastasivat kokeilussa esittelevänä tuomarina toimivat, vastauksia oli yhteensä 10.

1. Kokeilukokoonpanossa esittelevänä tuomarina työskennellessäni jaostosihteerin ja muun kansliahenkilökunnan tuki on ollut

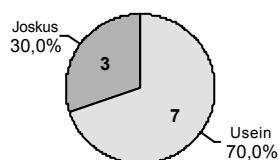


Yhteensä: 9

Yksi vastaus ilman valintaa.

Kokeilun yhtenä tavoitteena oli lisätä kansliahenkilökunnan ja tuomareiden yhteistyötä asioiden valmistelussa. Koska kokeilukokoonpanojen tueksi oli mahdollista osoittaa ainoastaan yksi osastosihteerin, oli jo etukäteen arvioitavissa, että kokeilua ei tältä osin voida toteuttaa toivotulla tavalla. Kyselytutkimuksen tulos osoittaa, että tästä resurssien puutteesta huolimatta kansliahenkilökunnan tukeen on oltu pääosin tyytyväisiä. Kyseiseen vastauskohtaan annettujen sanallisten kommenttien perusteella osastosihteereitä olisi tullut olla useampia siten, että työtä olisi voitu tehdä fyysisestikin lähempänä ja tehtävänannot olisi voitu toteuttaa joustavasti. Tiimityötä on tältä osin jatkossa kehitettävä.

2. Esittelevänä tuomarina toimiessani nostan esille asian ratkaisuun liittyviä ongelmakysymyksiä/neuvottelen niistä muiden jäsenten kanssa suullisesti tai esim. muistion välityksellä



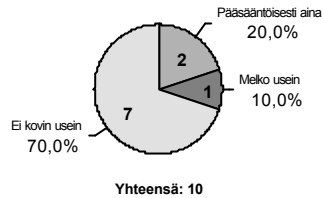
Yhteensä: 10

Vaihtoehtoa "en juuri koskaan" ei valittu.

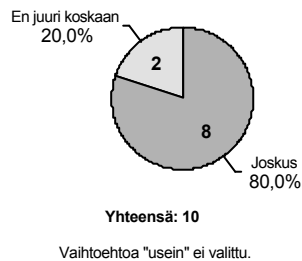
Kokeilutulos osoittaa, että kokeilun tavoitteena ollut uudenlainen kollegiaalisuus, jossa ongelmalliset näyttö- ja oikeuskysymykset keskustellaan etupainotteisesti

prosessinjohtovaiheessa ja eri ratkaisuvaihtoehdot osataan ottaa riittäväällä tavalla esille ja keskusteltavaksi, on onnistunut.

3. Esittelemissäni jutuissa laatimani lausunto/selityspyynnöt sisältävät yksityiskohtaisia prosessia ohjaavia kysymyksiä

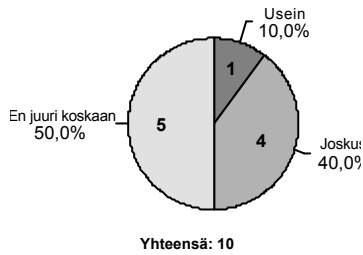


4. Olen ollut tavanomaisten selityspyyntöjen lisäksi omasta aloitteestani puhelin/sähköpostiyhteydessä asiakkaisiin

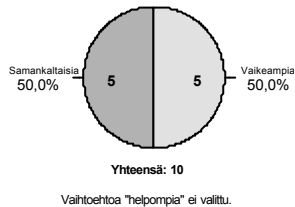


Tarkempi eri jaostojen kohdalla tehty analyysi siitä, minkä asteista prosessinjohtoa eri asiaryhmissä on harjoitettu ilmenee edellä luvusta III kokeilun laadulliset tulokset. Vastaukset 3. ja 4. noudattavat suunnilleen luvusta III ilmeneviä jaostokohtaisia selvityksiä, tosin vastaajien käsitys siitä, mikä on ollut "yksityiskohtainen prosessia ohjaava kysymys" on saattanut vaihdella. Myös vapaamuotoisten yhteydenottojen lisäys näkyy vastauksesta 4.

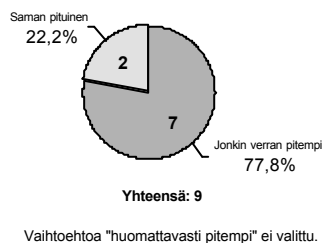
5. Olen saanut palautetta prosessin hoitamisesta/asian ratkaisusta asiakkailta



6. Esittelemäni jutut ovat olleet jaostollani kokeilun aikana käsiteltyihin juristiesittelijöiden esittelemiini juttuihin nähden jaoston jutturakennetta kokonaisuutena arvioiden keskimäärin

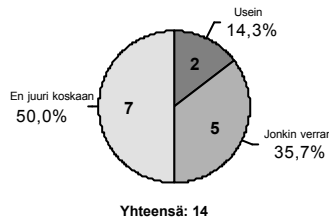


7. Esittelytyöhön juttua kohden käyttämäni aika on ollut tavanomaisessa kokoonpanossa (jossa on myös tarkastava jäsen) aikaisemmin esittelemiini juttuihin nähden

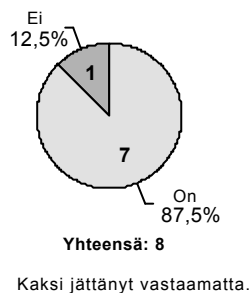


Tämä vastaus vastaa erittäin hyvin kokeilusta saatua määrällistä tulosta. On varsin selvää, ettei esittelevä tuomari ehdi itse itseään tarkastaen esitellä samaa määrää juttuja kuin hän ehtisi esitellä kokoonpanossa, jossa on perinteinen tarkastava jäsen. Itsensä tarkastamiseen käytetty aika ei kuitenkaan verota määrällistä tulosta merkittävästi.

8. Olen kokenut epävarmuutta tai virheiden pelkoa prosessinjohtoon tai esityksen laatimiseen liittyvissä työtehtävissäni



9. Onko esittelevänä tuomarina kokeilukokoonpanossa toimiminen mielestäsi yleisesti ottaen mielekkäämpää kuin tavanomaisessa kokoonpanossa esittelijänä toimiminen?



Vastaus osoittaa kokeillun työskentelytavan olevan lähes kaikkien mielestä perinteistä tapaa mielekkäämpi. Tämä on kokeilun alussa vallinneeseen jossain määrin epäröivään suhtautumiseen verrattuna yllätyksellinen tulos.

OSIO II

Osioon II vastasivat kokeilukokoonpanoissa ns. muuna jäsenenä ja puheenjohtajana toimineet, vastauksia oli yhteensä 14.

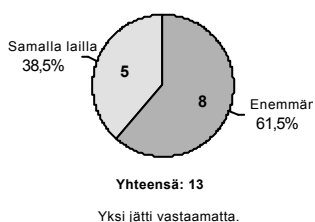
1. Oletko kokeilukokoonpanoon kuuluvana muuna kuin esittelevänä tuomarina korjannut/muuttanut esittelevän tuomarin tekstiä (muutoksilla ei tarkoiteta ratkaisun sisältöön vaikuttamattomien sellaisten kirjoitusvirheiden oikomista, jotka muutoinkin havaittaisiin viimeistään taltioiden tarkastusvaiheessa)

Kokeilun alkuvaiheessa vallitsi erilaisia käsityksiä siitä, mitä kokeilun suunnitelmassa tarkoitettiin yhtäältä sallituilla ja toisaalta tarpeettomilla päätösesitysten muuttamisilla/korjaamisilla. Samaten oli jonkin verran epätietoisuutta siitä, mitä kokeilussa merkitsi perinteellisen tarkastajan työvaiheen poisjättäminen työprosessista. Tämä saattaa heijastua osassa ympyrän kuvastamia vastaajien vastauksia vielä tämän kyselyn vaiheessa siten, että raja kokeilussa sallitun ja ei-toivotun korjailun välillä ei ole aivan selvä. Päätösesitysten korjaamista koskien järjestettiin kokeilun alkuvaiheessa kokeiluhenkilöstön palaveri, jossa asiaa käsiteltiin.

Ympyrän kuvastama tulos on kokeilun tavoitteiden toteutumisen kannalta positiivinen. Puolet ei tehnyt kysymyksen tarkoittamia muutoksia/korjauksia juuri koskaan ja ainoastaan 2 vastaajaa katsoo tehneensä tuollaisia korjauksia usein. Ympyrän tulkinnassa on otettava huomioon sekin, että kysymyksen tarkoittamia toimenpiteitä on todella saatettu tarvita. Kokeilussa ei myöskään ollut tarkoituksena se, että kokeilukokoonpanon jäsenet työskentelisivät yksin vaan työskentely oli edelleen tiimityötä. Kyse oli kokeilussa siitä, että tiimityön käytännön työtapa muutettiin perinteelliseen työtapaan verrattuna suunnitelman mukaisesti.

2. Olisitko siinä tapauksessa, että olisit ollut vastaavissa jutuissa ns. tavanomaisen kokoonpanon tarkastavana jäsenenä korjannut/muuttanut esittelijän tekstiä

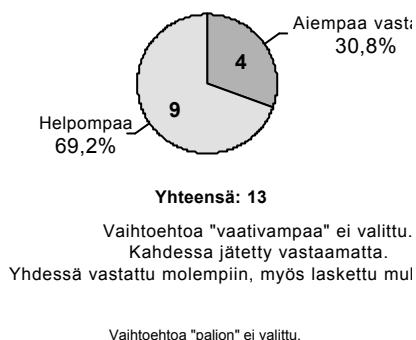
- a) enemmän kuin kokeilukokoonpanossa 8
 b) suhtautumiseni olisi ollut aivan samanlainen 5



Kuvion tulkintaan vaikuttaa perinne, jonka mukaan tarkastavan jäsenen virkatehtäviin on kuulunut päätösesityksen korjaaminen/muuttaminen ja ikään kuin lopullinen vastaaminen tekstin asusta. Kokeilukokoonpanojen jäsenet ovat luonnollisesti olleet kiinni tuossa perinteessä. Kokeilussa pyrittiin tästä perinteestä eroon.

Tulos on kokeilun tavoitteiden mukainen. Jäsenet pyrkivät irti esitysten muuttamisesta perinteen paineesta huolimatta.

3. Pelkäätkö, että vanhamuotoisen tarkastustoiminnan puuttuminen lisää virheiden mahdollisuutta?



Virheiden pelkoa vallitsi jonkin verran, mikä oli tiedossa jo kokeilun suunnitteluvaiheessa. Tätä raporttia tehtäessä ei ole ilmennyt, että virheitä juurikaan olisi päätöksissä ollut.

4. Miten menettelet kokeilukokoonpanon muuna kuin esittelevänä tuomarina tutkiessasi toisen tuomarin esitystä ja muodostaessasi kantaasi siihen?

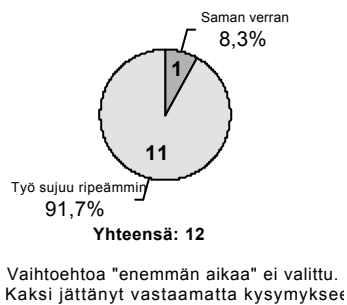
- a) luen aina huolellisesti kaikki asiakirjat ja vertaan tietoja päätösesitykseen -
- b) tutustun asiakirjojen keskeiseen sisältöön sekä päätösesitykseen ja tarkistan minua askarruttamaan jääneet tiedot 14
- c) tutustun pelkkään päätösesitykseen ja vain poikkeuksellisesti asiakirjoihin -



Kuvion mukainen tulos osoittaa kokeilun tavoitteiden toteutuneen tältä osin täydellisesti. Tulos kuvastaa sitä, että työskentely on tiimityötä, joka ei jää päätöskonseptin lukemiseksi, mutta joka ei myöskään sisällä perinteellistä tarkastustyötä. Kokeilussa noudatettiin vastausten mukaan suunnitelman mukaista työtapaa.

5. Jos olet ennen kokeilua toiminut tarkastavan tuomarin tehtävissä, niin työsi kokeilukokoonpanon ns. muuna jäsenenä on aikaisempaan työhösi nähden

6. Työni kokeilukokoonpanossa ns. muuna jäsenenä vie tavanomaiseen tarkastavan jäsenen tehtävään nähden aikaa



Kuviot osoittavat, että suunnitelman mukainen tuomareiden tiimityön järjestely on tämän kyselyosion mukaisissa tehtävissä kokoonpanoissa toimineiden tuomareiden valtaosan mukaan helpompaa ja aikaa säästävää kuin tarkastavan jäsenen työ. Lisäksi on otettava huomioon se, että perinteellisissä kokoonpanoissa tarkastajana toimineet ovat olleet tarkastajina suureksi osaksi esittelijöiden tarkastajina. Tässä on otettava huomioon se, että kaikki kokeilutuomarit olivat asiaryhmissään kokeneita työntekijöitä. Vastauksiin on saattanut vaikuttaa sekin, että kokeilun mukaisessa toiminnassa perinteellisen tarkastajan työtä ei oletettu tuottavaksi työksi. Voitaneen todeta, että kuviot osoittavat suunnitelman odotusten täyttyneen tältä osin.

OSIO III

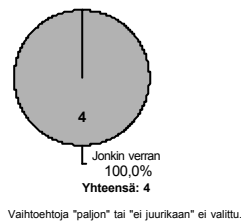
Osioon III vastasivat vain jaostojen puheenjohtajat, vastauksia oli neljä.

1. Onko kokeilun järjestäminen jaostollasi aiheuttanut hankaluuksia muiden töiden sujumisessa?



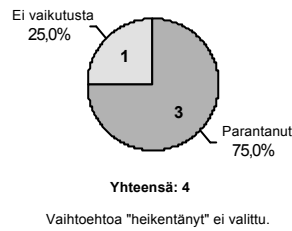
Vastausten mukainen tilanne oli odotettavissa, koska hallinto-oikeuden henkilöstöresurssitilanne ei ole edullinen. Kokeilun järjestäminen neljällä jaostolla siten, että kaikki tarpeellinen työ tulee tehdyksi ja tulostavoitteet täytetyiksi, on edellyttänyt jaostojen koko henkilöstöltä ja puheenjohtajilta joustavuutta. Jaostojen puheenjohtajien osalta kokeilu on ollut haasteellinen johtamiskokeilu muun ohella. Kokeilu myös vahvistaa käsitystä siitä, että ainakin Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kokoisen hallinto-oikeuden kohdalla tämän tuomioistuimen päätyön eli tuomitsemistoiminnan organisoinnista, tulostavoitteiden saavuttamisesta, työn laadusta ja työhön liittyvästä henkilöstöjohtamisesta vastaavat asiallisesti nimenomaan jaostojen puheenjohtajat.

2. Onko kokeilu lisännyt omaa työmäärääsi aikaisempaan verrattuna



Kaikilla puheenjohtajilla oman työn määrä lisääntyi entisestään. Jo entiselläänkin työn määrä on heillä ollut niukoista resursseista johtuen suuri. Lisääntynyt työ on ollut perinteellistä tarkastustoimintaa ja lisääntyneitä toimenpiteitä, jotka ovat johtuneet kokeilusta ja sen suhteesta vähäisiin resursseihin.

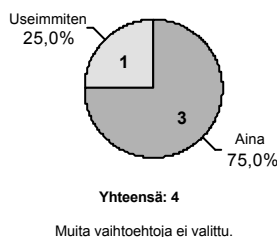
3. Miten kokeilu on vaikuttanut jaostosi määrällisten tavoitteiden saavuttamiseen?



Puheenjohtajien käsitystä voidaan heidän asemansa ja kokemuksensa huomioon ottaen pitää luotettavana kysytystä asiasta. Kuvio osoittaa varsin selvästi, että suunnitelman mukaan järjestetty kokeilu on parantanut tulostavoitteiden saavuttamista. Tämä tulos on kokeilun suunnitteluvaiheen oletusten mukainen. Tulos osoittaa paitsi kokeilun mukaisen työskentelyn tehokkuutta myös sitä, että kokeilun mukainen työskentely on vaikuttanut jaostoilla tehdyn perinteellisen työn tekemisen edellytyksiin positiivisesti. Yhtenä syynä on esim. se, että osassa kokeilukokoonpanoja tehtiin tavallista vaikeampia juttuja, jolloin näitä ei jouduttu ratkaisemaan perinteellisissä kokoonpanoissa. Tämäkin syy on seurausta suunnitelman mukaisista tavoitteista.

4. Ovatko kokeilukokoonpanossa ratkaistut jutut olleet mielestäsi juttujen laatuun nähden riittävästi valmisteltuja ja riittävän korkeatasoisesti perusteltuja?

- | | | |
|---|---|---|
| a) aina | 3 | |
| b) useimmiten | 1 | |
| c) olen useampia kertoja havainnut joitakin puutteita | | - |
| d) en ole toiminut kokeilukokoonpanossa puheenjohtajana | | - |

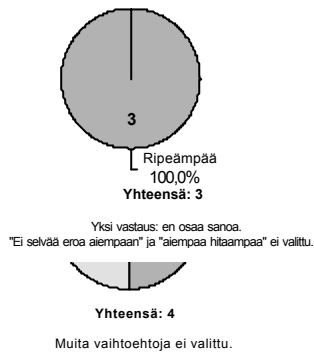


Kuvion osoittama tulos kokeilunmukaisen tuomitsemistoiminnan laadusta on kokeilun tavoitteiden ja oletusten mukainen. Laatu on vastausten mukaan ymmärrettävä korkeatasoiseksi. Tässä on otettava huomioon, että kokeilutuomarit olivat asiaryhmissään kokeneita.

5. Mikäli olisit itse kokeneena tuomarina ollut esittelevänä tuomarina vastaavissa jutuissa, olisitko valmistellut/kirjoittanut kokeilussa käsitellyt jutut toisin?

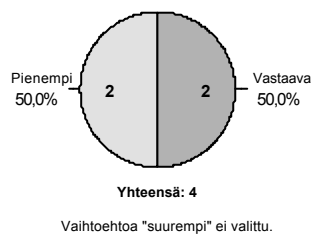
- | | |
|---------------------|---|
| a) usein | - |
| b) toisinaan | 2 |
| c) en juuri koskaan | 2 |

d) en ole toiminut kokeilukokoonpanossa puheenjohtajana -



Tämä tulos osoittaa, että puheenjohtajat sisäistivät kokeilun tavoitteiden mukaisen puheenjohtajan roolin asianmukaisesti. Tämäkin tulos saattaa kertoa kokeilun mukaisen toiminnan korkeasta laadusta samalla, kun siitä saattaa ilmetä osittain perinteen (tarkastustoiminnan) vaikutus ajattelutoiminnan taustalla.

6. Arvioitko virhemahdollisuuksien riskin olevan jaostosi kokeilukokoonpanossa tavanomaisiin kokoonpanoihin nähden (kysymys koskee puheenjohtajan yleistä arviota tilanteesta ja tähän voi vastata, vaikei toimisi kokeilukokoonpanossa puheenjohtajana)

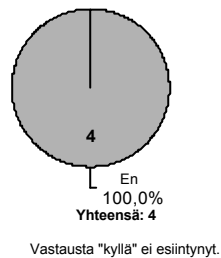


Virhemahdollisuuksien lisääntymiseen kokeilunmukaisessa työtavassa ei yksikään puheenjohtaja nähnyt perustetta. Tämä tulos vastaa käytettävissä olevia tietoja siitä, etteivät virheet ole lisääntyneet.

7. Kokeilukokoonpanossa käsiteltävien juttujen kiertonopeus esityksen jättämisestä antopäivään on jaostolla

Tämä kuvio on suunnitelman tavoitteiden ja oletusten mukainen täydellisesti. Kiertonopeus on puheenjohtajien mukaan ripeytynyt kokeilussa.

8. Pidätkö tarkastavana jäsenenä ns. perinteisessä kokoonpanossa toimimista jaostollasi tärkeämpänä tuomaritehtävänä kuin asian valmistelusta ja esittelemisestä vastaavan tuomarin tehtävää



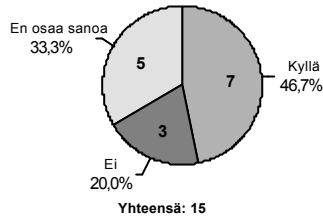
Tämä oli merkittävä kysymys kokeilun kannalta ja tulos on myös merkittävä. Puheenjohtajien kokemukset kokeilunmukaisesta työskentelystä ilmeisesti ilmenevät vastauksista. Tämä tulos on suunnitelman tavoitteiden mukainen. Tulos antaa aiheen pohtia hallinto-oikeuksien päätöksentekokokoonpanojen ja -menettelyn kehittämistä.

OSIO IV

Osioon IV vastasivat kaikki ja vastauksia oli 15.

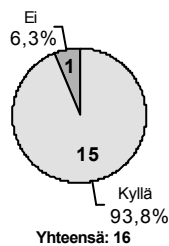
1. Onko saamasi kokemuksen perusteella työskentely asian valmistelusta vastaavana/esittelevänä tuomarina hallinto-oikeuden toiminnan kannalta

merkittävämpää tuomarin työtä kuin perinteisessä kokoonpanossa tarkastavana jäsenenä toimiminen



Tulos vastaa kokeilukokoonpanoissa käydyissä neuvotteluissa esitettyjä näkemyksiä ja osoittaa, että kokeiltu työskentelytapa on nähty merkittävänä, muttei ainoana tapana järjestää hallinto-oikeuden työskentelyä. Jatkossakin on tilaa sekä perinteisille- että tuomarikokoonpanoille.

2. Haluaisitko, että ainakin osa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden asioista ratkaistaisiin jatkossakin ns. tuomaripainotteisesti



Yksi vastaaja kommentoinut molempia, laskettu molempii

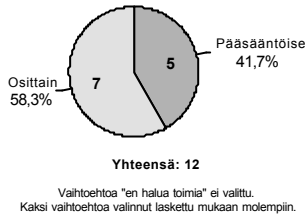
Tämä tulos osoittaa sen, että tuomarikokoonpanoissa tehtyä ratkaisutoimintaa halutaan lähes yksimielisesti jatkaa. Ainoa kielteisesti asiaan suhtautuva on sanallisesti kommentoinut vastaustaan todeten, ettei hän tällä hetkellä usko, että osittain toteutettava tuomaripainotteinen työskentely pystytään organisoimaan tarkoituksenmukaisesti.

3. Haluaisitko itse toimia tuomarikokoonpanossa ns. suorittavassa työssä

- | | |
|---|---|
| a) pääsääntöisesti koko ajan | 5 |
| b) osittain esim. vuorotellen tarkastavan jäsenten tehtävien kanssa | 7 |
| c) en halua toimia | - |

(Yksi valitsi a- ja b-vaihtoehdot ja kommentoi: "En ole tätä vielä päättänyt".)

(Jaoston puheenjohtajien vastaukset eivät sisälly näihin lukuihin.)



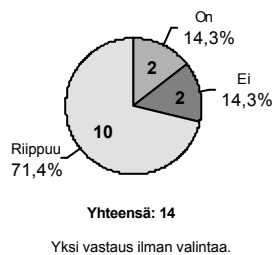
Tulos osoittaa sen, että kaikki vastanneet haluavat ainakin osittain toimia

jatkokssakin tuomarikokoonpanossa.

4. Onko/olisiko asian valmistelu/päätösesityksen laatiminen Sinulle henkilökohtaisesti työteliämpää kuin esittelijän tekemän esityksen tarkastaminen?

- a) on 2
b) ei 2
c) riippuu tilanteesta 10

(Yhdessä vastauksessa ei valintaa, kommentti: "Tarkastaminen on työläämpää, jos mennään vanhalla tavalla; jos uusi työtapo, ollaan kaiketi samalla viivalla".)



Tämä tulos vastaa hyvin ennakko-olettamaa siitä, että työskentely kokeilutuomarina on jonkin verran työläämpää kuin vanhamuotoisessa järjestelmässä esittelijänä toimiminen. Se on myös huomattavasti työläämpää kuin hyvien ja huolella laadittujen päätösesitysten tarkastaminen, mutta toisaalta helpompaa kuin heikkojen päätösesitysten tarkastaminen.

VI JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

1. KEHITTÄMISSUUNTIA

Hallinto-oikeuden työn kehittämisen painopistealueita

1.1. Aineellinen prosessinjohto

Kokeilua koskevassa suunnitelmassa oli luonnosteltu kokeilun kehykseksi näkemys hallinto-oikeuden prosessista. Tämä oli perusteltua kyseen ollessa prosessin laatua koskevasta hankkeesta, mutta myös siksi, että tällainen kokeilu vaatii perustakseen kantavan johtoajatuksen. Jo etukäteen oli tiedossa, että jotkut kokeiluun valitut asiaryhmät soveltuivat luontevammin tuohon prosessikäsitteeseen kuin toiset. Eri jaostoille määritellyt kokeilun asiaryhmät pyrittiin muotoilemaan siten, että voitiin kokeilun kuluessa testata myös mainitun prosessikäsitteen toimivuutta erilaisissa asioissa. Kokeilu osoitti, että tuon käsityksen kanssa parhaiten sopusoinnussa olivat mm. verovalitukset, virkamiesten irtisanomista koskevat asiat, useat sosiaaliasiat ja lastensuojeluasiat, kun taas tuon prosessikäsitteen mukaisen prosessin avulla saatava hyöty ei ollut ehkä niin suuri kaava-asioissa ja sellaisissa kunnallisasioissa, joissa kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluva harkintavalta hallinnossa on laaja. Viimeksi mainituissakin asioissa luonnostellulla prosessilla oli kuitenkin merkitystä, mutta prosessia tuli toiminnallisella tasolla muihin asioihin verrattuna tavallista enemmän muotoilla sanottuihin asioihin sopivaksi. On siis niin, ettei aivan sama prosessikäsite sovellu sellaisenaan kaikkiin hallinto-oikeuden asiaryhmiin, mutta tuon käsityksen mukainen suunta prosessin kehittämisessä on vietävissä muotoillen läpi kaikissa kokeilussa olleissa asiaryhmissä.

Kokeilusta saatujen kokemusten pohjalta on syytä kehittää hallinto-oikeuden prosessin laatua kohti yksityiskohtaisempaa aineellista prosessinjohtoa. Juttujen alkuvaiheen haltuunottoa on syytä tehostaa nimenomaan aineellisen prosessinjohtoon toimivuuden takaamiseksi. Tältä osin on myös kyse hallinto-oikeuden lainkäyttötoiminnan kokonaistehon kasvattamisen edellytysten parantamisesta ja yksittäisten juttujen käsittelyaikojen lyhentämisestä sekä juttujen kiertonopeuden lisäämisestä. Samalla on kyse päätösten perustelujen laadun kehittämisestä, ei irrallisena ikään kuin tekstuaalisena asiana, vaan yhteydessään sanotunlaiseen prosessinkehittämiseen.

1.2. Kokoonpanon rakenne

Kokeilussa pyrittiin tarkastelemaan erityisesti vaativien juttujen käsittelyn laadun ja tehon parantamista. Kokeilun kokemusten perusteella on syytä harkita ratkaisukokoonpanojen kehittämistä kohti kokeilukokoonpanojen rakennetta. Tältä osin tässä raportissa on esitetty malli siitä, millä lailla suurin piirtein Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kokoisessa hallinto-oikeudessa voitaisiin kehittää jaostoja ja niiden piirissä toimivia päätöksentekokokoonpanoja.

Tällainen kehittäminen edellyttää onnistuneen lopputuloksen saavuttamiseksi kokoonpanojen sisäisen vuorovaikutussysteemin rakentamista kokeilussa koetellun mukaiseksi.

1.3. Juttujen jakaminen

Kokeilukokoonpanoissa toimineet tuomarit olivat erikoistuneita asianomaisen jaoston asiaryhmiin. Lisäksi kaikissa kokoonpanoissa toimi ns. senior-tuomareita, joilla oli erittäin pitkä kokemus asianomaisesta asiaryhmästä. Kokeilukokoonpanot myös ratkaisivat pääsääntöisesti keskimääräistä vaativampia asioita. Nämä kokeilussa tehdyt ratkaisut kuvastivat ns. oikea juttu oikealle tuomarille -periaatetta sekä senior/junior-tuomarityöskentelyä. Koska kokemukset olivat hyviä, tulisi jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota vireille tulevien juttujen jakamiseen vanhemmille/nuoremmille

tuomareille ja esittelijöille juttujen laadun perusteella. Esittelijöiden koulutustarpeet tulisi ottaa tässä juttujen jakamisessa jatkuvasti huomioon. Edelleen kokoonpanoja muodotettaessa tulisi huolehtia siitä, että jokaisessa kokoonpanossa on vähintään yksi asianomaisen asiaryhmän erittäin hyvin tunteva ns. senior -tuomari. Nämä järjestelyt tehostavat toimintaa ja lisäävät oikeusturvaa. Samalla kuitenkin tulisi huolehtia myös riittävästä tehtäväkierrosta jaoston sisällä ja jaostojen välillä⁶⁵.

1.4. Henkilökunnan rakenne

Tämän asian kehityssuunnan ratkaiseminen edellyttää riittävän selvää käsitystä siitä, minkälaiseen prosessiin hallinto-oikeuden oikeudenkäyntiä halutaan kehittää. Tähän kysymykseen ei välttämättä ole yksinkertaista vastausta. On myös oltava riittävässä määrin selvillä hallinto-oikeuksissa tulevaisuudessa vallitsevasta juttumäärästä ja juttujen rakenteesta. Erilaiset muut kehityshankkeet saattavat vaikuttaa henkilökuntarakennetta koskeviin päätelmiin (kokeilun kokemusten yleistämisen kannalta positiivisesti tai kielteisesti). Kokeilussa keskeistä oli ylipäätään oikeusturvan parantaminen.

Kokeilusta ja sen tuloksista ei voida vetää irrallisia johtopäätöksiä esim. niin, että kokeilun tulokset oikeuttaisivat ajattelemaan, että henkilökunnan määrää vaikkapa Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa voitaisiin kaavamaisesti supistaa sikäli kuin kokeilun kokemusten nojalla esitetty malli voitaisiin täällä toteuttaa. Mallikin perustuu, kuten koko kokeilu, ajatukseen siitä, miten nykyisensuuruisella, mutta jossain määrin rakenteeltaan muuttuneella henkilökunnalla selvittäisiin tulevaisuuden haasteista.

Kokeilu ei siis ole missään tapauksessa hyväksyttävillä perusteilla käytettävissä säästöpolitiikan välineenä.

1.5. Toimistohenkilökunnan kiinnittäminen lähemmäksi lainkäyttötyötä

Kokeilussa ei toimistohenkilökunnan voimavarojen vähäisyydestä johtuen voitu täysimääräisenä kokeilla toimistohenkilökunnan käyttöä lainkäytön apuna. Tällaiset tehtävät olisivat päätösten tai niiden osien kirjoittaminen, prosessin johdon teknisenä apuna toimiminen esim. välipäätöstuotannon ja suullisten käsittelyiden yhteydessä, puhelinyhteyksien hoitaminen jne. Kuitenkin jo tämä kokeilu ja sen kokemukset osoittavat, että tällaista toimistohenkilökunnan käyttöä on jatkossa ponnekkaasti ja luovasti selvitettävä.

1.6. Viraston johto

Kokeilun aikaiset kokemukset osoittivat, että lainkäyttötyön laadun, toimivuuden ja tehon johtaminen tämän kokoisessa hallinto-oikeudessa on nimenomaan jaoston puheenjohtajan johtamistoiminnan piirissä ja hänen vastuullaan. Tähän liittyy myös se, että lainkäyttötyöhön tiiviisti kytkeytyvä henkilöstöjohtaminen on jaostoilla puheenjohtajan vastuulla. Hallinto-oikeuden ydintoimintojen johtaminen tapahtuu paikan päällä toimivissa operatiivisissa yksiköissä eli jaostoilla. Puheenjohtajan muodollinen virka-asema ei vastaa tänä päivänä tehtävän tosiasiallista sisältöä. Puheenjohtajan asemaa on selvitettävä (mm. nimittäminen, tehtävän muotoaminen erilliseksi viraksi jne). Samaten edellä mainittu tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeuden johtoryhmän toimivaltaa, päätöksentekomenettelyn muotoja, kokoonpanoa ja vastuuta on selvitettävä.

1.7. Ehdotus verotusmenettelylain muuttamiseksi

Hallinto-oikeuden 1. jaoston tekemän kokeilun kokemusten perusteella tulisi selvittää verotusmenettelylain 66 ja 69 §:n muuttaminen siten, että verovalitus voitaisiin jättää vaihtoehtoisesti joko verovirastoon tai hallinto-oikeuteen. Kummassakin tapauksessa prosessinjohtotyön tulisi valituksen vireilletulosta lähtien olla hallinto-oikeuden tehtävänä ja vastuulla.

1.8. Toiminnan seuranta

Kokeilun kuluessa kerättiin niin laadullista, määrällistä kuin kokemukseenkin perustuvaa tietoa kokoonpanojen toiminnasta. Yleensä toiminnan arvioinnissa hallinto-oikeuden sisällä on keskitytty määrällisten tavoitteiden saavuttamiseen ja laadun arviointi on tahtonut jäädä sen seuraamiseksi, pysyvätkö päätökset muutoksenhakuasteessa. Henkilökunnan kokemuksia ei ole selvitetty siitä näkökulmasta, miten henkilökunta itse haluaa työtään rationalisoida tai miten se kokee työjärjestelyjen toimivan. Jatkossa olisi suotavaa, että toimintaa seurattaisiin ja arvioitaisiin useammilla osa-alueilla ja saadut tulokset otettaisiin huomioon päätöksenteossa.

2. TYÖPANOSMALLI

2.1. Yleistä

Kokeilussa jaostokohtainen valmistelusta vastaavien tuomareiden määrä riippui kunkin jaoston henkilöstöresursseista ja niiden tarkoituksenmukaisesta kohdentamisesta. Vaikka jaostot toimivat eri tavalla, niistä kaikista saatiin työskentelytavan jatkamiseen kannustavia kokemuksia. Tästä syystä työskentelyä tuomarikokoonpanoissa ilman tarkastavaa jäsentä on Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa tarkoituksenmukaista jatkaa. Se, miten mallia jatkossa sovelletaan kullakin jaostolla vaatii luonnollisesti oman harkintansa. Tuomarikokoonpanoja ei ole tarkoituksenmukaista käyttää jutuissa, jotka eivät edellytä prosessinjohtoa ja jotka ovat yleensä ratkaisulinjoiltaan selväpiirteisiä. Ongelmana on tietysti se, miten sanotunlaiset jutut valikoidaan vireilletulleista jutuista, koska muutamia rutiiniasiaryhmiä lukuunottamatta valikointia ei voida tehdä yksinomaan asiaryhmän perusteella. Tarkoituksenmukaisinta lienee, että tuomarikokoonpanoihin valikoidaan sellaisia asiaryhmiä, jotka pääsääntöisesti ovat prosessinjohtollisesti ja muutoin vaativampia ja sen lisäksi esimerkiksi esittelijäviranhaltijat voivat esittää muitakin rooteliinsa vireille tulleita juttuja ko. kokoonpanon ratkaistavaksi⁶⁶. Samalla on kuitenkin taattava, että esittelijäviranhaltijat saavat tehdä työtä, jonka he kokevat kehittäväksi ja haasteelliseksi. Juttujen jakamisen päälinjoista tulisi siten sopia koko jaoston henkilökunnan kesken.⁶⁷

Mitään estettä ei ole nyt kokeillun työskentelytavan soveltamiseen myöskään kokoonpanossa, joissa esittelijänä toimii hallinto-oikeussihteeri, jolla on esittelemissään asioissa jäsenmääräys, mikäli tällainen ratkaisumenettely otetaan hallinto-oikeuksissa käyttöön. Vanhamuotoisen tarkastavan jäsenen käyttö ei sinänsä ole missään kokoonpanossa välttämätöntä, mutta esittelijäviranhaltijan toimiessa esittelijänä, voitaneen hänen virka-asemaansa nähden pitää perusteltuna, että myös joku ratkaisuntekijöistä on erittäin huolellisesti perehtynyt kaikkeen asian ratkaisun perusteena olevaan materiaaliin. Tämä puoltaa tarkastavan jäsenen käyttöä näissä tapauksissa.

2.2. Juttumäärien tarkastelusta työpanosten arviointiin

Hallinto-oikeuksien tuloksellisuutta on mitattu lähinnä ratkaistujen juttujen määrällä suhteessa henkilökunnan määrään. Myös tulostavoitteet on tavattu jakaa esittelijöiden (pääasiassa esittelijäviranhaltijoiden) tavoitteiksi ja tuomarityön määrä on määräytynyt pitkälti sen mukaan, paljonko esittelijät tuovat juttuja kokoonpanon ratkaistavaksi. Tuomareiden kohdalla tuloksellisuutta voitaisiin kuitenkin arvioida myös siitä näkökulmasta, monessako roolissa (esittelijä, tarkastava jäsen, muu jäsen, puheenjohtaja) ja minkälaisissa jutuissa ammattitaitoisen tuomarin voidaan edellyttää työssään toimivan. Tässä kyseisestä arviointitavasta käytetään termiä työpanosmalli. Lopulta on kuitenkin kysymys tiimityöstä, jossa jokaisen jutun ratkaisu edellyttää pääsääntöisesti kolmen tai neljän lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluvan henkilön työpanosta. Myös tuloksellisuutta arvioitaessa on tärkeää arvioida ratkaistun jutun taustana olleiden työpanosten määrää ja laatua. Tuomareiden kohdalla eri roolien (esittelijäjäsen, tarkastava jäsen, muu jäsen, puheenjohtaja) viemä työaika voi vaihdella ja tähän nähden toisen roolin voidaan arvioida olevan toista työteliäämpi. Työpanoksen laadun osalta kaikki roolit ovat kuitenkin samanarvoisia: koko kokoonpano vastaa sekä tuomioistuinmenettelyn että ratkaisun oikeellisuudesta. Tällä perusteella myös kaikki roolit tulisi arvioida samanarvoisiksi ja työmäärän tasaaminen siten, että työhön kuluisi ajallisesti suunnilleen yhtä paljon aikaa tulisi hoitaa jakamalla roolit

mahdollisimman tasaisesti. Näillä perustein työpanokset on tässä laskettu yksinkertaistettuna siten, että kukin tehtävä kokonpanossa esittelijä (esjä), tarkastava- (tj) , muu jäsen (mj) tai puheenjohtaja (pj) tuo yhden työpanospisteen.⁶⁸

Se on luonnollisesti selvää, että mitä suurempi osa henkilökunnasta toimii välittömästi lainkäyttötyössä, sitä tuottavampaa työ on. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö muut tehtävät olisi yhtä arvokkaita hallinto-oikeuden kokonaistoiminnan kannalta. Tässä raportissa on kuitenkin jouduttu yksinkertaistamaan tuloksellisuuden arviointia siten, että muu kuin välitön lainkäyttötyö on jätetty arvioinnin ulkopuolelle.

Perinteisessä työskentelytavassa esittelijän ja kolmen tuomarin toimiessa ratkaisukokoonpanossa voitaisiin esimerkiksi asettaa tavoiteltavaksi tuomarin työsuorituksiksi tarkastavana ja muuna jäsenenä toimiminen kummassakin roolissa kahden esittelijän esittelemissä jutuissa, kun esittelijän esittelytavoite on 100 juttua vuodessa. Tällöin tuomari toimisi yhteensä 400 jutussa eri rooleissa.

Vaihtoehtoisesti tavoiteltava työsuoritus perinteisessä mallissa voisi olla tarkastava jäsenyys yhden esittelijän esittelemissä 100 jutussa ja sen lisäksi toimiminen esittelijänä enintään noin puolella esittelyvelvoitteella (50 juttua) sekä muuna jäsenenä toimiminen kahden esittelijän esittelemissä jutuissa (yht. 200 juttua), jolloin tuomari toimisi 350 jutussa eri rooleissa.

Tuomarikokoonpanossa tavoiteltava työpanos voisi olla esittelijäjäsenenä ja itsensä tarkastavana jäsenenä toimiminen 70:ssä keskimääräistä vaativammassa jutussa ja sen lisäksi kahden tuomarikokoonpanon esittelevän tuomarin tai esittelijäviranhaltijan jutuissa muuna jäsenenä toimiminen, jolloin työpanos vaihtelisi siitä riippuen, ovatko muut jäsenyydet tuomarikokoonpanosta vai sen ulkopuolisesta kokoonpanosta 280:n ($70 \times 1 \text{ esjä} + 1 \text{ tj} + 1 \text{ mj} + 1 \text{ mj}$) tai enintään 340:n ($70 \text{ esjä} + 70 \text{ tj} + 200 \text{ mj}$) välillä.

Kuvatut tavoitteet eri roolien määrille ovat ainoastaan suuntaa antavia ja käytännössä riippuvat täysin juttujen laadusta sekä siitä, kuinka korkeatasoisesti ja nopeasti ao. tuomari samoin kuin muut samassa kokoonpanossa kulloinkin toimivat tuomarit/esittelijäviranhaltijat hoitavat omat roolinsa.

2.3. Esimerkki työpanosmallin soveltamisesta jaostolla

Tuomarikokoonpanon ja perinteisen kokoonpanon toimintaa ei voida sovittaa mihinkään yksiselitteiseen malliin, vaan se, missä määrin tässä mallissa on tarkoituksenmukaista toimia riippuu henkilöstömäärästä, käsiteltävien asioiden määrästä ja laadusta sekä jaostolla työskentelevistä henkilöistä. Toimintaa voidaan kuitenkin havainnollistaa seuraavalla kuvitteellisella jaostolla toteutettavalla mallilla:

Alkuoletuksena on, että jaostolla työskentelee puheenjohtajan lisäksi seitsemän tuomaria, viisi esittelijää, joista neljä hallinto-oikeussihteeriä ja yksi notaari sekä vähintään kaksi osasto-/toimistosihteeriä. Osa tuomareista ja esittelijöistä on toisia kokeneempia ao. jaostolla käsiteltävissä asiaryhmissä. Tätä on kuvattu merkinnällä junior/senior. Jaoston tavoitteena on, että se ratkaisee vuodessa 880 asiaa. Notaarin esiteltävänä on rutiiniluontoinen asiaryhmä, jossa tavanomainen tavoite on 160 juttua vuodessa. Tuomarikokoonpanossa toimii neljä tuomaria, joten sen sisälläkin on tarvittaessa mahdollista erikoistua. Tuomarikokoonpanon tuomarit esittelevät ilman tarkastavaa jäsentä kukin 70 juttua, jotka ovat keskimääräistä vaativampia.

Jaoston puheenjohtaja

Tuomarikokoonpano	Esittelijä + 3 tuomaria kokoonpano
T1 (senior)	T1 (senior)
T2 (junior)	T2 (senior)
T3 (senior)	T3 (junior)
T4 (junior)	
	E1 (haosiht. senior)
	E2 (haosiht. senior)
2 osasto/toimisto- sihteeriä	E3 (haosiht. junior)
	E4 (haosiht. junior)
	E5 (notaari senior/junior)

Mikäli tuomarikokoonpano toimii siten, että myös puheenjohtaja kuhunkin juttuun määräytyy kokoonpanon sisältä, kunkin neljän tuomarin työpanos on, mikäli työt jakaantuvat tasaisesti kaikille $70 \times (1 \text{ esjä} + 1 \text{ tj} + 1 \text{ mj} + 1 \text{ pj}) = 280$.

Perinteisissä kokoonpanoissa työpanokset voisivat jakaantua seuraavasti:

Puheenjohtaja $(4 \times 110 \text{ pj} + 160 \text{ pj} = 600)$

T1 senior $(2 \times 110 \text{ tj} + 2 \times 110 \text{ mj} = 440)$

T2 junior $(2 \times 110 \text{ tj} + 1 \times 160 \text{ mj} = 380)$

T3 junior $(1 \times 110 \text{ tj} + 2 \times 110 \text{ mj} = 330)$

E1 - E 5 $(4 \times 110 \text{ esjä} + 160 \text{ esjä} = 600)$

Perinteisen kokoonpanon työpanoksia kertyisi siis yhteensä 2350 työpanosta, joka jaettuna 9 henkilölle on 261. Keskimääräinen työpanos 261 henkilöä kohden on vähäisempi kuin tuomarikokoonpanon 280 työpanosta. Tämä luonnollisesti selittyy sillä, että tuomarikokoonpanossa ei ole, kuten perinteisessä kokoonpanossa, erikseen tarkastavaa jäsentä ja toisaalta siitä että perinteisessä kokoonpanossa toimii esittelijä, jolla ei ole eikä voikaan olla kokoonpanossa muita rooleja. Työpanosmalli kuvaa siten hyvin sitä laskennallista hyötyä, mitä nyt kokeillusta toimintatavasta saadaan sillä perusteella laskettuna, montako henkilötyöpanosta jutun ratkaisu edellyttää.

Sen sijaan tuomareiden henkilökohtaiset työpanokset ovat perinteisessä järjestelmässä suuremmat kuin tuomarikokoonpanossa. Se ovatko työpanokset ajalliselta työllistävyydeltään toisiaan vastaavat, riippuu käsiteltävien juttujen laadusta⁶⁹. Tässä on kuitenkin lähdetty siitä, että tuomarikokoonpano ratkaisisi vaativimmat asiat. Myös tuomarikokoonpanossa on juttujen laadusta riippuen mahdollista yltää 70 suurempaan työpanokseen. Arvioidut tavoitteet ovat siten viitteellisiä.

Jaoston puheenjohtaja toimisi edellä esitettyssä mallissa puheenjohtajana kaikissa perinteisessä kokoonpanossa ratkaistuissa jutuissa, mutta tuomarikokoonpanossa puheenjohtajana toimisi joku kokoonpanon jäsenistä. Mitään estettä ei ole sille, että jaoston puheenjohtaja toimisi puheenjohtajana kaikissa jutuissa tai muissa rooleissa, kuten esimerkiksi tarkastavana jäsenenä.⁷⁰ Samoin on mahdollista, että tuomarikokoonpanoon otetaan muu jäsen perinteisestä kokoonpanosta. Niin ikään perinteisen kokoonpanon tuomarit voivat toimia esittelijäjäsenenä tuomarikokoonpanossa. Jäsenten ja puheenjohtajan joustava vaihtaminen kokoonpanojen kesken on siten mahdollista ja yhtenevän ratkaisukäytännön ja tiedonkulun

turvaamiseksi myös suotavaa. Tosin ilmeistä on, että toiminta on tehokkaampaa, mikäli tuomari ei toimi vaativissa jutuissa esittelevänä tuomarina tuomarikokoonpanossa ja samanaikaisesti tarkastavana jäsenenä perinteisessä kokoonpanossa, vaan nämä roolit vaihtelisivat esimerkiksi puolivuositain⁷¹. Sinänsä tuomarikokoonpanossa toimimisessa ei ole mitään muuta perinteisestä kokoonpanosta poikkeavaa erityispiirrettä kuin se, että asian esittelee tuomari ilman tarkastavaa jäsentä, jolloin esitteleväksi tuomariksi tuomarikokoonpanoon ei voida nimetä tuomaria, jolla ei ole riittävää kokemusta ao. asiaryhmästä. Kyse ei siten ole joustamattomasta “karsinamallista”. Tässä esitettyä esimerkkimallia ei ole kuitenkaan haluttu monimutkaistaa, vaan tuomari- ja perinteinen kokoonpano on esitetty toimivaksi lähtökohtaisesti erillisinä. Perusmallin modifiointi jaoston työtilanne, juttujen laatu ja muut seikat huomioon ottaen jää käytännössä jaoston puheenjohtajan ratkaistavaksi.

Mallijaostolla ratkaistaisiin vuodessa yhteensä 880 juttua, mikä vastaisi yhtä lainkäyttöhenkilöä kohden keskimäärin 73 juttua.⁷² Mallijaostolla arvioidut vuodessa ratkaistavat juttumäärät voivat toki jakaantua toisinkin, esimerkiksi siten, että tuomarikokoonpanossa ratkaistava määrä on esitettyä arviota suurempi⁷³ ja perinteisessä pienempi⁷⁴. Toisaalta kokonaistulos voi olla arvioitua suurempi tai pienempikin, mikäli ratkaistavaksi tulee poikkeuksellisen laajoja juttuja. Tässä on lähdetty siitä oletuksesta, että tuomarikokoonpanossa käsiteellään vaativimmat asiat, jolloin perinteisessä kokoonpanossa voitaisiin edellyttää kultakin lakimiesesittelijältä noin 110 jutun vuotuista työpanosta, mikä on varsin suuri määrä⁷⁵. Vastuu tässä esitetystä arviolta 110 jutun työpanoksesta jakaantuisi sekä tarkastavalle jäsenelle että esittelijälle yhdessä. Mikäli esittelijän työpanos syystä tai toisesta jäisi tavoitetta vähäisemmäksi, jolloin myös tarkastustyön määrä olisi arvioitua vähäisempää, myös perinteiseen kokoonpanoon kuuluva tarkastava jäsen voisi valmistella ja esitellä juttuja esittelijä rootelista tuomarikokoonpanossa.

2.4. Tehtäväkierto jaoston sisällä

Jaostojen sisällä tuomareita tulisi kierrättää perinteisen ja tuomarikokoonpanon välillä siten, että jäsenet tehtävät vaihtuisivat vähintään vuoden välein. Tämä osaltaan myös tasaa työmäärää pitemmällä aikavälillä. Tuomarikokoonpanoon voidaan valikoida myös asioita sen mukaan, minkä alan erikoisosaajia kokoonpanossa kulloinkin toimii. Lisäksi tuomarikokoonpanon sisällä voidaan ja senior/junior -malli huomioon ottaen pitääkin jakaa tehtävät painottaen jäsenten eri osaamisalueita ja kokemuksen määrää. Vireilletulevien juttujen vastaanotto tuomarikokoonpanossa tulisi porrastaa siten, että tuomarikokoonpanoon siirtyvä alkaisi jo hyvissä ajoin ennen siirtymistään tuomarikokoonpanoon vastaanottaa ratkaistavakseen tulevia juttuja ja toisaalta myös lopettaisi juttujen vastaanoton hyvissä ajoin ennen siirtymistään perinteiseen kokoonpanoon. Näin voitaisiin pitää kiinni siitä kokeilussa hyväksi havaitusta periaatteesta, että valmistelusta vastaava tuomari tosiasiallisesti vastaa jutusta sen koko elinkaaren vireille tulosta päätösesityksen laatimiseen.

2.5. Tehtäväkierto jaostojen välillä

Tuomarikokoonpanossa toimiminen ilman tarkastavaa jäsentä edellyttää erikoistumista ao. asiaryhmään. Ongelmallista on, miten tehtäväkierto järjestetään. Liiallinen erikoistuminen ja henkilökierron puute tekee hallinto-oikeudesta helposti haavoittuvan. Ei ole myöskään mahdollista ennalta arvioida, mitkä asiaryhmät esimerkiksi 5 vuoden kuluttua ovat ne, joissa eniten tarvitaan henkilökuntaa⁷⁶. Tuomareiden tulisi siten ydinosaamisalueensa lisäksi hallita useampien jaostojen asiaryhmiä.

Yksi vaihtoehto perehtyä “pehmeällä laskulla” toisen jaoston asiaryhmiin on, että kaikki tuomarit toimisivat määräajoin muuna jäsenenä toisen jaoston perinteisessä tai tuomari-kokoonpanossa.⁷⁷ Asianomaisen kokoonpanon vakinaiset jäsenet huolehtisivat siitä, ettei toisen jaoston jäsentä oteta juttuihin, jotka ovat erittäin tulkinnanvaraisia ja joissa tämä voisi joutua ns. vaa’ankielen asemaan ennen kuin hän hallitsee asiaryhmän sillä tavoin, että hän voi jäsenten ollessa erimielisiä muodostaa kantansa itsenäisesti. Tällaista tuomareiden vaihtamista jaostojen kesken voitaisiin hyödyntää myös jo hankitun ammattitaidon säilyttämisessä siten, että tuomarit voisivat ajoittain toimia jäsenenä niissä asiaryhmissä, joista he ovat aikaisemmin hankkineet vankan asiantuntemuksen.

Toimittuaan jaoston asioissa edellä kuvatulla tavalla lainajäsenenä, tuomarin olisi tarpeen vaatiessa helpompi siirtyä vakinaisesti ao. jaostolle. Tuomarilla tulisi olla uuteen asiaryhmään siirryttyään mahdollisuus myös käsitellä ensin vähemmän vaativia asiaryhmiä ja toimia esittelijäjäsenenä siten, että hänellä on tarkastava jäsen. Oikea juttu oikealle -henkilölle ja junior/senior -periaatteen toteutuminen on siten hyvä oikeusturvan säilymisen tae näissä tilanteissa.

3. LOPUKSI

Kokeilusta on saatu paljon tietoa, jonka perusteella on tehty ehdotukset edellä todetuiksi kehittämissuunniksi. Lisäksi kokeilu oli jo projektina osoitus siitä, että tuomioistuintoiminnasta on mahdollista tehdä havaintojen perusteella kehittämissuunnitelma, toteuttaa se käytännössä ja arvioida sen tulokset tavanomaisen työskentelyn sisällä ilman merkittäviä taloudellisia kustannuksia. Kokeilu oli myös voimainponnistus, jossa koko henkilökunta joutui venymään ja murtamaan ylimuistoisia toimintatapoja. Sen seurannasta ja raportoinnista aiheutui paljon myös varsinaiseen tuomioistuintoimintaan liittymätöntä lisätyötä. Tämän työn tuloksia voidaan kuitenkin jatkossakin hyödyntää toiminnan seurannassa. Kaiken kaikkiaan kokeilu aika osoittautui lyhyeksi eikä kaikkia aiottuja kehityskohteita ehditty kuin hipaista. Kokeilulle kävi kuten hyvälle hankkeille usein käy: työ päättyi, kun se alkoi sujua. Kokeilussa luodut toimintamallit jäävät kuitenkin elämään ja tuovat toivottavasti mukanaan myös uusia ideoita ja hankkeita, jotka osaltaan edistävät pyrkimystä kehittää hallintolainkäytöstä toimivaa ja tämän ajan haasteisiin vastaavaa.

