

Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö



12.12.2011

Julkaisun nimi Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö**Tekijä** Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmä
puheenjohtaja: Tuula Pynnä, sihteeri: Toni Kaarresalo ja Pekka Patrakka**Oikeusministeriön
julkaisu** 55/2011
Mietintöjä ja lausuntoja**OSKARI numero** OM 5/32/2010**ISSN-L** 1798-7091**ISSN (nid.)** 1798-7091**ISBN (nid.)** 978-952-259-162-3**ISSN (PDF)**

1798-7105

ISBN (PDF)

978-952-259-163-0

URN URN:ISBN:978-952-259-163-0**Pysyvä osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-163-0>**Asia- ja avain-
sanat** korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeus, markkinaoikeus, työmäärä, mittaaminen, mittaristo, käsittelyajan seuranta, hälytysjärjestelmä, sähköinen lainkäyttö, asianhallintajärjestelmä**Tiivistelmä**

Työryhmän toimeksianto on ollut kolmiosainen. Työryhmän on tullut suunnitella asian käsittelyaikojen seurannan mahdollistavat muutokset korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmiin, laatia ehdotus eri asiaryhmien työmäärää kuvaaviksi mittareiksi sekä arvioida sähköisten lainkäyttömenettelyjen hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa.

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmiin on suunniteltu ja toteutettu asioiden käsittelyajan seurannan mahdollistava ja käsittelyn viivästyisestä varoittava järjestelmä. Järjestelmä mahdollistaa käsittelyaikojen seurannan sekä tuomioistuimen sisäisesti että asian koko elinkaaren ajan. Helsingin hallinto-oikeudessa käyttöön otettua järjestelmää kehitetään yhteistyössä muiden hallinto-oikeuksien kanssa siten, että se on otettavissa käyttöön myös muualla.

Työryhmä on lisäksi laatinut asioiden työmäärää kuvaavan mittariston. Mittaristossa hallintotuomioistuinten yhteisen diaarikaavan mukaiset asianimikkeet on jaettu työmäärän perusteella luokkiin A (vähiten työläät asiat) – D (työläimmät asiat).

Työryhmä on myös arvioinut sähköisten lainkäyttömenettelyjen hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa. Sähköisillä menettelyillä saavutettavien hyötyjen on voitu todeta olevan erityisesti hallintotuomioistuimissa olennaisia.

Mietinnössään työryhmä suosittaa, että:

- asioiden käsittelyajan seurannan mahdollistava ja käsittelyn viivästyisestä varoittava järjestelmä otetaan käyttöön kaikissa hallintotuomioistuimissa;
- asioiden työmäärää kuvaava mittaristo otetaan käyttöön ja integroidaan osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä; sekä
- sähköisten lainkäyttömenettelyjen käyttöön ottamisen edellyttämiä toimenpiteitä aletaan välittömästi suunnitella.

12.12.2011

Publikationens titel	Betänkande av förvaltningsdomstolarnas mätarbettsgrupp		
Författare	Förvaltningsdomstolarnas mätarbettsgrupp ordförande: Tuula Pynnä, sekreterare: Toni Kaarresalo och Pekka Patrakka		
Justitieministeriets publikation	55/2011	Betänkanden och utlåtanden	
OSKARI nummer	OM 5/32/2010		
ISSN-L	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-259-162-3	ISBN (PDF)	978-952-259-163-0
URN	URN:ISBN:978-952-259-163-0		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:978-952-259-163-0		
Sak- och nyckelord	högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstol, marknadsdomstolen, arbetsbörda, mätning, mätare, uppföljning av handläggningstider, alarmeringssystem, elektronisk rättsskipning, ärendehanteringssystem		
Referat	<p>Arbetsgruppen har haft ett trefaldigt uppdrag: Att planera hur högsta förvaltningsdomstolens och de övriga förvaltningsdomstolarnas system för hantering av sina ärenden kan ändras för uppföljning av handläggningstiderna, ge förslag till instrument med vilka man kunde mäta arbetsmängden i de olika ärendegrupperna samt utvärdera möjligheterna till elektroniskt förfarande i rättsskipningsärenden.</p> <p>I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen för högsta förvaltningsdomstolens och Helsingfors förvaltningsdomstols ärendehanteringssystem planerat och tagit fram ett system för uppföljning av handläggningstider och alarmering vid risk för överlång handläggning. Systemet gör det möjligt att följa med ärendets tid i den aktuella domstolen samt den totala tiden. Systemet har tagits i bruk i Helsingfors förvaltningsdomstol och utvecklas i samråd med de övriga förvaltningsdomstolarna så, att det kan tas i bruk även av dessa.</p> <p>Gruppen har också tagit fram mätare för arbetsmängden. Härvid har ärendena grupperade enligt förvaltningsdomstolens gemensamma diarieschema indelats i grupperna A (minst arbetskrävande) – D (mest arbetskrävande).</p> <p>Gruppen har också utvärderat möjligheterna till elektroniskt förfarande i förvaltningsdomstolarna. Nyttan av sådana har kunnat konstateras vara väsentliga särskilt i förvaltningsdomstolarna.</p> <p>I sitt betänkande rekommenderar arbetsgruppen att</p> <ul style="list-style-type: none">• samtliga förvaltningsdomstolar tar i bruk systemet för uppföljning av handläggningstider, vilket även alarmerar när överlång handläggning hotar;• instrumenten för mätning av arbetsmängden tas i bruk och intergreras i förvaltningsdomstolarnas ärendehanteringssystem; och• planering inleds omedelbart av de åtgärder som krävs för att man ska kunna ta i bruk elektroniskt förfarande i rättsskipningsärenden.		

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on 2.7.2010 asettanut hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän 1.9.2010–31.12.2011 kestäväksi toimikaudeksi. Työryhmän tehtävänä on ollut suunnitella asioiden käsittelyaikojen seurannan mahdollistavat muutokset korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmiin, laatia ehdotus eri asiaryhmien työmäärää kuvaaviksi mittareiksi sekä arvioida sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallintoneuvos *Tuula Pynnä* korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Työryhmään ovat kuuluneet jäseninä määräaikainen oikeussihteeri, nykyisin oikeussihteeri *Arto Hietaniemi* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, IT-suunnittelija *Taina Hurme* oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta, hallinto-oikeussihteeri *Anna-Riikka Hänninen* Turun hallinto-oikeudesta, määräaikainen markkinaoikeustuomari ja hallintopäällikkö *Gisela Juutilainen* markkinaoikeudesta, hallinto-oikeussihteeri, nykyisin hallinto-oikeustuomari *Jukka Korolainen* Kuopion hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeustuomari *Marja Lampi* Vaasan hallinto-oikeudesta, määräaikainen ylituomari, hallinto-oikeustuomari *Tuomas Lehtonen* Kouvolan hallinto-oikeudesta (nykyisin määräaikainen hallintoneuvos korkeimmassa hallinto-oikeudessa), suunnittelija, nykyisin erikoissuunnittelija *Ari Pajuniemi* oikeusministeriöstä, informatikko *Sirpa Piekkari* Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, kehittämisspällikkö *Ann-Mari Pitkäranta* oikeusministeriöstä sekä hallinto-oikeustuomari *Juha Rautiainen* Helsingin hallinto-oikeudesta. Myöhemmin työryhmän jäseniksi on lisäksi kutsuttu ylitarkastaja *Raija Hietala* oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta ja määräaikaisen käräjätuomarin tehtäviin siirtyneen *Gisela Juutilaisen* sijaan määräaikainen markkinaoikeustuomari ja hallintopäällikkö *Sami Rautiainen* markkinaoikeudesta.

Työryhmän sivutoimisina sihteereinä ovat toimineet vakuutusosasto-oikeussihteeri *Pekka Patrakka* vakuutusosasto-oikeudesta ja oikeussihteeri *Toni Kaarresalo* korkeimmasta hallinto-oikeudesta (9.3.2011 alkaen).

Työryhmä on kuullut useita ulkopuolisia asiantuntijoita sekä tutustunut muualla käytössä oleviin asianhallintajärjestelmiin sekä sähköisiin asiointi- ja työskentelytapoihin. Osa

työryhmän jäsenistä on myös osallistunut työryhmän toimeksiantoon liittyviin koulutus- ja seminaaritulaisuuksiin. Työryhmä on kokoontunut yhteensä 17 kertaa.

Työryhmä suosittaa, että:

- asioiden käsittelyajan seurannan mahdollistava ja käsittelyn viivästymisestä välttämättä järjestelmä otetaan käyttöön kaikissa hallintotuomioistuimissa;
- työryhmän laatima asioiden työmäärää kuvaava mittaristo otetaan käyttöön ja integroidaan osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä; sekä
- sähköisten lainkäyttömenettelyjen käyttöön ottamisen edellyttämiä toimenpiteitä aletaan välittömästi suunnitella.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 12.12.2011




Tuula Pynnä



Raija Hietala



Arto Hietaniemi



Taina Hurme



Anna-Riikka Hänninen



Jukka Korolainen



Marja Lampi



Tuomas Lehtonen



Ari Pajuniemi



Sirpa Piekkari



Ann-Mari Pitkäranta



Juha Rautiainen



Sami Rautiainen



Toni Kaarresalo



Pekka Patrakka

SISÄLLYS

1	TYÖRYHMÄ JA SEN TOIMINTA	11
1.1	Työryhmän toimeksianto	11
1.2	Työryhmän toimeksiannon tausta	12
1.3	Työryhmän kokoonpano	13
1.4	Työryhmän työskentelystä	14
2	ASIOIDEN KÄSITTELYAIKOJEN SEURANTA	15
2.1	Yleistä	15
2.2	Korkeimman hallinto-oikeuden logistiikkaprojekti	16
2.3	Helsingin hallinto-oikeuden logistiikkaprojekti	18
2.4	Logistiikkaprojektien tulosten seuranta ja kehittäminen	19
3	ASIOIDEN TYÖMÄÄRÄÄ KUVAAVA MITTARISTO	20
3.1	Työmäärän mittaamisen perusteet ja selvittämisen lähtökohdat	21
3.2	Alustavan luokituksen valmistelu	22
3.3	Alustavasta luokituksesta kuuleminen	23
3.4	Alustavasta luokituksesta saadun palautteen huomioiminen	24
3.4.1	Asioiden luokituksen yleiset perusteet	24
3.4.2	Suullisten käsittelyjen ja muiden erityistoimenpiteiden huomioiminen	25
3.4.3	Muut muutokset	26
3.5	Mittaristoehdotuksesta kuuleminen	26
3.6	Mittaristoehdotusta koskevan lausuntopalautteen huomioiminen	27
3.6.1	Luokkien lukumäärä	27
3.6.2	Luokkien välisten painokertoimien määrittäminen	28
3.6.3	Yksittäisten asianimikkeiden luokituksen muutokset	30
3.7	Ehdotus hallintotuomioistuinten mittaristoksi	30
4	SÄHKÖISEN LAINKÄYTTÖMENETTELYN HYÖDYNTÄMINEN HALLINTO-TUOMIOISTUIMISSA	33
4.1	Yleistä	33
4.2	Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisen lähtökohta	34

4.3	Mitä etuja sähköisten lainkäyttömenettelyjen lisäämisellä voidaan saavuttaa? _____	36
4.4	Mitä sähköisten lainkäyttömenettelyjen suunnittelussa on huomioitava? __	39
4.4.1	Yleistä _____	39
4.4.2	Tiedon laatu ja tietoturva _____	40
4.4.3	Asiakirjan alkuperäisyys ja eheys _____	41
4.4.4	Asiakirjallisen tiedon hallintavälineet _____	42
4.4.5	Vaatimukset asiankäyttelyjärjestelmille _____	42
4.4.6	Lainkäyttötoiminnan erityispiirteistä johtuvat vaatimukset _____	43
4.5	Hahmotelmia sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisestä _____	45
5	YHTEENVETO _____	46
	LIITTEET _____	47

1 TYÖRYHMÄ JA SEN TOIMINTA

1.1 Työryhmän toimeksianto

Oikeusministeriö on 2.7.2010 asettanut hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän. Työryhmä on asetettu korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä.

Työryhmän tehtävät on asettamispäätöksessä määritelty seuraavasti:

1. Suunnitella muutokset korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmiin siten, että asioiden käsittelyaikoja voidaan tuomioistuimissa seurata asteittain, vaiheittain ja kumulatiivisesti. Lisäksi asianhallintajärjestelmiin tulee suunnitella hälytysjärjestelmä asioiden käsittelyn viivästymisen estämiseksi.
2. Laatia ehdotus eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää kuvaaviksi mittareiksi.
3. Arvioida sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa.

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävät on hallintotuomioistuinten osalta rajattu korkeinta hallinto-oikeutta ja hallinto-oikeuksia koskevaksi. Rajausta on perusteltu sillä, että näissä tuomioistuimissa on arvioitu mahdolliseksi laajentaa käytössä olevien asianhallintajärjestelmien käyttömahdollisuuksia työryhmän tehtävänannossa mainittuihin tarpeisiin. Asettamispäätöksessä on todettu, että työryhmän työtä voidaan jatkossa hyödyntää myös markkinaoikeuden asianhallintajärjestelmän kehittämisessä.

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän työn yhteydessä toteutetaan korkeimman hallinto-oikeuden ja Lappeenrannan teknillisen yliopiston teknistaloudellisen tiedekunnan tuotantotalouden osaston yhteistyönä logistiikkaprojektikokeilu sähköisen lainkäyttömenettelyn ja tarvittavien asianhallintajärjestelmän muutosten kokeilemiseksi käytännön työssä. Asettamispäätöksen mukaan kokeilu voidaan jonkin tai joidenkin asiaryhmien osalta ulottaa myös Helsingin hallinto-oikeuteen siten, että käsittelyaikoja voidaan seurata kokonaisuutena molemmissa oikeusasteissa ja samalla tarkastella asianhallinnan kehittämistarpeita aidossa hallinto-oikeusympäristössä.

1.2 Työryhmän toimeksiannon tausta

Korkeimman hallinto-oikeuden aloitteesta asetettu hallintotuomioistuinten valmisteleva mittaristotyöryhmä päätti työnsä 26.1.2010. Työryhmä esitti raportissaan (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2010) hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmien kehittämistä siten, että vireillä olevien asioiden käsittelyaikoja pystyttäisiin seuraamaan sekä käsittelyvaiheittain että kokonaisuutena. Lisäksi asioiden kiireellisyysjärjestys, tavoitekäsittelyajat ja vaatuvuusluokitus tulisi saada näkymään asianhallintajärjestelmästä. Asianhallintajärjestelmään tulisi myös luoda hälytysjärjestelmä, joka ilmoittaisi tavoitekäsittelyajan tai muun määräajan lähestymisestä ja umpeen kulumisesta.

Hallintotuomioistuinten valmisteleva mittaristotyöryhmä teki myös esityksen asioiden vaatuvuusluokituksen laatimiseksi. Työryhmän raportista hallinto-oikeuksilta, vakuutus-oikeudelta ja markkinaoikeudelta saadun palautteen perusteella valtaosa lausunnonantajista piti työryhmän ehdotuksia kannatettavina.

Maaliskuussa 2010 työnsä päättänyt hallintotuomioistuinten asiakirjahallinnan, raportoinnin ja sähköisen asioinnin kehittämistä arvioinut työryhmä esitti mietinnössään (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 30/2010) hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmien kehittämisen jatkamista muun muassa valmistelevan mittaristotyöryhmän esittämällä tavalla. Työryhmä esitti myös, että prosessiohjatun toiminnan ja sähköisten asiakirjojen käsittelyn vaatimat toimintatapojen ja organisoinnin muutokset tulisi käynnistää osana kokonaisarkkitehtuuria.

Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmä on asetettu korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä. Korkein hallinto-oikeus on työryhmän asettamista koskevassa esityksessään korostanut, että hallintotuomioistuinten tietohallintoa on kehitettävä yhdenmukaisesti, keskitetysti ja johdetusti. Erityisen tärkeää on, että tietohallintojärjestelmien käyttäjinä toimivat tuomarit ja muu lainkäyttöhenkilöstö osallistuvat alusta alkaen myös järjestelmien suunnitteluun. Muista valtioista saadut kokemukset osoittavat, että sähköisen lainkäytön avulla päästään lainkäytön nopeutumiseen ja merkittävään tuottavuuden paranemiseen sekä pystytään vapauttamaan tuomarin työaika asioiden pohtimiseen sisällöllisesti. Nykyisten tietoteknisten järjestelmien monipuolinen ja käyttäjäystävällinen hyödyntäminen edellyttää, että kehittämistyö kohdistuu lainkäyttötoiminnan kokonaisuuteen, erityisesti sen ytimeen eli tuomarin työhön, ja että kehittämistyö vastaa tuomioistuinten sisäisiä tarpeita.

1.3 Työryhmän kokoonpano

Työryhmän kokoonpanossa ovat olleet edustettuina hallintotuomioistuinten eri henkilöstöryhmät sekä tietotekninen osaaminen. Työryhmään ovat kuuluneet:

Puheenjohtaja

- hallintoneuvos Tuula Pynnä, korkein hallinto-oikeus

Jäsenet

- määräaikainen oikeussihteeri, nykyisin oikeussihteeri Arto Hietaniemi, korkein hallinto-oikeus
- IT-suunnittelija Taina Hurme, oikeushallinnon tietotekniikkakeskus
- hallinto-oikeussihteeri Anna-Riikka Hänninen, Turun hallinto-oikeus
- määräaikainen markkinaoikeustuomari, hallintopäällikkö, nykyisin määräaikainen käräjätuomari Gisela Juutilainen, markkinaoikeus (14.1.2011 saakka)
- hallinto-oikeussihteeri, nykyisin hallinto-oikeustuomari Jukka Korolainen, Kuopion hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Marja Lampi, Vaasan hallinto-oikeus
- määräaikainen ylituomari, nykyisin määräaikainen hallintoneuvos Tuomas Lehtonen, Kouvolan hallinto-oikeus, nykyisin korkein hallinto-oikeus
- suunnittelija, nykyisin erikoissuunnittelija Ari Pajuniemi, oikeusministeriö
- informaatikko Sirpa Piekkari, Hämeenlinnan hallinto-oikeus
- kehittämisspäällikkö Ann-Mari Pitkäranta, oikeusministeriö
- hallinto-oikeustuomari Juha Rautiainen, Helsingin hallinto-oikeus
- ylitarkastaja Raija Hietala, oikeushallinnon tietotekniikkakeskus (14.1.2011 alkaen)
- määräaikainen markkinaoikeustuomari, hallintopäällikkö Sami Rautiainen, markkinaoikeus (14.1.2011 alkaen)

Sivutoimiset sihteerit

- vakuutus-oikeussihteeri Pekka Patrakka, vakuutus-oikeus
- oikeussihteeri Toni Kaarresalo, korkein hallinto-oikeus (9.3.2011 alkaen)

1.4 Työryhmän työskentelystä

Työryhmä on kokoontunut 17 kertaa. Kokouksissa käsiteltäviä asioita on lisäksi valmisteltu osin pienryhmissä.

Työryhmä on kuullut asioiden käsittelyn seurantaan ja työmäärän mittaamiseen liittyvistä kysymyksistä suunnittelupäällikkö *Raimo Aholaa* oikeusministeriöstä, tutkija *Petra Peckasta* Lappeenrannan teknillisestä yliopistosta sekä ylituomari *Juha Pystystä* vakuutusosoikeudesta. Työryhmä on lisäksi kuullut alustuksia vakuutusosoikeudessa toteutetusta logistiikkaprojektista ja sen tuloksista.

Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisen osalta työryhmä on kuullut tietohallintopäällikkö *Pekka Tuomista* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, hankejohtaja *Toini Salmenkiveä* oikeusministeriöstä ja tietohallintojohtaja *Max Hambergia* oikeusministeriöstä. Lord Justice *Stanley Burnton* Royal Courts of Justice -tuomioistuimesta Yhdistyneistä Kuningaskunnista on selvittänyt työryhmän jäsenille tarkoitetussa tilaisuudessa kyseisessä tuomioistuimessa käytettävän sähköisen lainkäytön järjestelmän suunnittelemiseen ja toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä sekä esitellyt järjestelmän toimintaa. Burnton on myös luovuttanut työryhmän käyttöön esittelemänsä sähköisen lainkäytön järjestelmän toimintaa havainnollistavan videoesityksen sekä runsaasti muuta aineistoa, jonka avulla järjestelmän toimintaan on ollut mahdollista perehtyä yksityiskohtaisesti. Työryhmä on lisäksi selvittänyt sähköisten järjestelmien käyttäjänäkökulmaan liittyviä kysymyksiä kuulemalla Suomen Asianajajaliiton edustajana asianajaja, varatuomari *Kari Jaatista* Asianajotoimisto Kari Jaatinen Oy:stä.

Työryhmä on käynyt tutustumassa Veronsaajien oikeudenvälontayksikössä verohallinnon käytössä oleviin asianhallintajärjestelmiin sekä muihin sähköisiin asiointi- ja työskentelytapoihin. Työryhmä on lisäksi tutustunut yleisten tuomioistuinten AIPA-hankkeeseen sekä korkeimman oikeuden uudistettuun intranet-sivustoon. Osa työryhmän jäsenistä on lisäksi osallistunut työryhmän toimeksiantoon liittyviin koulutus- ja seminaaritilaisuuksiin.

Asioiden käsittelyn seurannan ja viivästyneiden asioiden hälytysjärjestelmien kehittämistä varten korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeuteen on perustettu logistiikkaprojektit, joissa järjestelmien suunnittelutyö on toteutettu yhteistyössä Lappeenrannan teknillisen yliopiston ja oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen edustajien kanssa. Työryhmä on seurannut logistiikkaprojektien toimintaa.

2 ASIOIDEN KÄSITTELYAIKOJEN SEURANTA

Tiivistelmä työryhmän työn tuloksista

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmiin on suunniteltu ja toteutettu asioiden käsittelyajan yksityiskohtaisen seurannan mahdollistava ja asioiden käsittelyn viivästymisestä varoittava järjestelmä. Järjestelmä mahdollistaa käsittelyaikojen seurannan sekä tuomioistuimen sisäisesti että asian koko linkaaren ajan. Järjestelmä hälyttää, kun käsittelyaikatavoitteet ylitetään.

Työryhmä suosittelee, että vastaava järjestelmä otetaan käyttöön myös muissa hallinto-oikeuksissa.

2.1 Yleistä

Asioiden käsittelyaikojen seurantaan on kiinnitetty tuomioistuimissa lisääntyvässä määrin huomiota viimeisten vajaan kymmenen vuoden aikana. Tähän ovat vaikuttaneet erityisesti pitkittyneitä oikeudenkäyntejä koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot sekä osaltaan valtion tuottavuusohjelmaan perustuvat kysymykset resurssien käytöstä ja jakamisesta.

Oikeusministeriö on tehnyt tuomioistuintoiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen liittyen vuodesta 2006 alkaen yhteistyötä Lappeenrannan teknillisen yliopiston tuotantotalouden osaston kanssa. Tuomioistuimissa on toteutettu niin sanottuja logistiikkaprojekteja, joissa Lappeenrannan teknillisen yliopiston edustajat ovat yhdessä tuomioistuinten edustajien kanssa arvioineet asioiden käsittelyn etenemiseen sekä työmenetelmien kehittämiseen liittyviä kysymyksiä. Logistiikkaprojekteissa on pyritty kehittämään uusia toimintatapoja asioiden läpivirtauksen parantamiseksi ja asioiden kokonaisvaltaisen elinkaarisuunnittelun kehittämiseksi.

Ensimmäinen logistiikkaprojekti aloitettiin Helsingin hovioikeudessa vuonna 2006 ja siinä pyrittiin erityisesti asioiden varhaiseen haltuunottoon sekä kokonaisvaltaiseen prosessinhallintaan. Vuonna 2008 vastaava projekti aloitettiin vakuutus oikeudessa ja vuonna 2010 Helsingin kärjäoikeudessa.

Mittaristotyöryhmän työn yhteydessä on vuonna 2011 perustettu logistiikkaprojektit korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeuteen. Projektit toteutetaan yhteistyössä Lappeenrannan teknillisen yliopiston ja oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen kanssa.

Mittaristotyöryhmän ja logistiikkaprojektien työskentelyssä on aiemmin toteutetuista logistiikkaprojekteista ollut erityisesti esillä vakuutus oikeudessa toteutettu logistiikkaprojekti. Kyseisen projektin arvioitiin sisältönsä ja toteuttamisympäristönsä puolesta soveltuvan parhaimmaksi lähtökohdaksi hallintotuomioistuinten vastaaville hankkeille.

Vakuutus oikeudessa toteutetun logistiikkaprojektin tavoitteena oli kehittää uudentyyppisiä keinoja käsittelyaikojen lyhentämiseen ja toiminnan tehostamiseen. Projektissa selvitettiin, millaisissa asioissa käsittelyajalla on muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta erityisen suuri merkitys, ja nämä asiat päätettiin ottaa jatkossa tehostettuun käsittelyyn eli niille on tullut antaa etusija muihin asioihin nähden. Toinen keskeinen tavoite oli, että vaativien asioiden käsittelyaika pysyisi jatkossa mahdollisimman lähellä kaikkien asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa. Logistiikkaprojektin yhteydessä määriteltiin perusteet, joita soveltaen asioiden esivalmistelun suorittava henkilöstö voi tunnistaa erityisen vaativat asiat ja saattaa ne lainkäyttöhenkilökunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian niiden vireilletulon jälkeen.

Käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi vakuutus oikeuden logistiikkaprojektissa suunniteltiin ja toteutettiin uusia toimintoja vakuutus oikeuden asianhallintajärjestelmään. Toimintojen avulla on asian käsittelyn alkuvaiheista lähtien todettavissa, onko asia siirtynyt seuraavaan käsittelyvaiheeseen määritellyssä tavoiteajassa. Tämän hälytysjärjestelmän avulla esimerkiksi asian käsittelyn alkuvaiheessa tapahtunut viivästys havaitaan niin pian, että asian ratkaiseminen keskimääräisessä käsittelyajassa on vielä mahdollista. Lisäksi järjestelmä tarkistaa automaattisesti, kuinka kauan asian käsittely on kestänyt ennen sen vireilletuloa vakuutus oikeudessa, ja ohjaa tehostettuun käsittelyyn asiat, joiden käsittelyn kesto on ylittänyt määrätyn ajan.

Vakuutus oikeuden logistiikkaprojektin puitteissa kehitettyjä menettelyjä on pidetty onnistuneina. Järjestelmä on helpottanut työntekijöiden työn suunnittelua ja juttukannan hallintaa. Visuaalista havainnollisuutta ja toiminnan automaattisuutta on pidetty hälytysjärjestelmän selkeimpinä vahvuuksina. Tärkeinä osatekijöinä logistiikkaprojektin onnistumisessa ovat olleet uudistusten käyttöönottoon panostaminen sekä henkilöstön sitouttaminen projektissa asetettuihin tavoitteisiin. Nytemmin uudistukset on vahvistettu työohjein toistaiseksi noudatettaviksi toimintatavoiksi vakuutus oikeudessa. Projektin päättyttyä sen tavoitteiden toteutumista on seurattu useita kertoja vuodessa pidettävissä kokouksissa. Talven 2012 aikana vakuutus oikeuden asianhallinnan hälytysjärjestelmää on tarkoitus edelleen kehittää siten, että tehostettuun käsittelyyn ohjautuisivat myös kaikki vireillä olevat asiat, joiden kokonaiskäsittelyaika ensi asteen päätöksestä lukien ylittää määritellyn aikarajan käsittelyn vielä jatkuessa vakuutus oikeudessa.

2.2 Korkeimman hallinto-oikeuden logistiikkaprojekti

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on perustettu logistiikkaprojekti ajalle 1.1.2011 – 31.12.2013. Projektin tavoitteena on muista tuomioistuimista saatujen kokemusten ja asianhallintajärjestelmän muutosten pohjalta kehittää asioiden käsittelyä ja käsittelyn seuranta. Logistiikkaprojektin työryhmään kuuluu edustajia kaikista henkilöstöryhmistä ja jokaiselta korkeimman hallinto-oikeuden jaostolta.

Korkeimman hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmään on logistiikkaprojektin yhteydessä toteutettu asioiden käsittelyajan yksityiskohtaisen seurannan mahdollistava ja asioiden käsittelyn viivästyttämisestä varoittava järjestelmä. Järjestelmä mahdollistaa käsittelyaikaisten seurannan sekä korkeimman hallinto-oikeuden sisäisesti että asian koko elinkaaren ajan.

Asioille on määritelty käsittelyaikatavoitteet ja niihin perustuvat hälytysrajat jakamalla asiat neljään luokkaan:

<i>Luokka 1</i>	Erityisen kiireelliset asiat
<i>Luokka 2</i>	Kiireelliset asiat
<i>Luokka 3</i>	Muut asiat
<i>Luokka 4</i>	Valituslupahakemukset

Luokkaan 1 kuuluvat tietyt ennalta määritellyt yksittäiset asianimikkeet, joissa asian luonne edellyttää erityisen kiireellistä käsittelyä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi mielenterveysasiat, huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevat asiat, turvapaikka-asiat ja päihdehuoltoon koskevat asiat. Luokkaan 2 kuuluvat muut lain mukaan kiireelliset asiat ja luokkaan 3 kaikki muut asiat. Valituslupahakemuksille on määritelty omat käsittelyaikatavoitteet (luokka 4); mikäli valituslupahakemuksesta ei hylätä välitoimia suorittamatta, asia siirtyy sisältönsä perusteella luokkaan 1, 2 tai 3.

Jokaisessa luokassa on määritelty kolme käsittelyvaihetta, joissa asian käsittelyn etenemistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa seurataan:

1. asia on siirretty esittelijälle
2. asia on esitelty; ja
3. ratkaisu on annettu

Kullekin käsittelyvaiheelle on määritelty kaksiporaiset tavoitekäsittelyajat (ns. hälytysrajat). Järjestelmä huomauttaa näiden tavoiteaikojen ylittymisestä asianhallinnassa näkyvillä keltaisilla (ensimmäinen aikaraja) ja punaisilla (toinen aikaraja) huomiomerkinnoilla.

Järjestelmä sisältää lisäksi asian koko elinkaaren kattavan käsittelyajan seurannan. Järjestelmä hälyttää, jos pohjapäätöksestä laskettava asian kokonaiskäsittelyaika on ylittänyt kaksi ja puoli vuotta. Tällöin kyseinen asia siirtyy automaattisesti yhden kiireellisyysluokan ylöspäin.

Järjestelmä on otettu käyttöön marraskuussa 2011. Järjestelmän kehittämistä jatketaan kehitystyön toisessa vaiheessa toteuttamalla käytännön käyttökokemusten perusteella yksilöityviä parannuksia.

Hälytysjärjestelmä on merkittävä parannus mahdollisuuteen seurata asioiden käsittelyn etenemistä sekä reagoida viivästyneiden asioiden käsittelyyn. Tavoite- tai kokonaiskäsittelyajan ylittymisestä havainnollisin huomiomerkinnoin varoittava järjestelmä antaa tuomioistuimen johdolle paremmat mahdollisuudet työtilanteen kokonaisuurantaan sekä helpottaa lainkäyttöhenkilöstön oman työn suunnittelua. Asioiden käsittelyjärjestys on aiempaa avoimemmin todettavissa, kun järjestelmään on määritelty käsittelyjärjestystä ohjaa-

vat tavoitekäsittelyajat ja kiireellisyysluokat. Lisäksi järjestelmä, josta asian vireilläolo- ja kokonaiskäsittelyajat ovat helposti nähtävissä, tukee aiempaa paremmin oikeudenkäynnin kestoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen valvontaa.

2.3 Helsingin hallinto-oikeuden logistiikkaprojekti

Helsingin hallinto-oikeudessa on vuoden 2011 alussa aloitettu logistiikkaprojekti, joka kestää vuoden 2013 loppuun. Projektin tavoitteena on korkeimman hallinto-oikeuden logistiikkaprojektia vastaavasti kehittää asioiden käsittelyä ja käsittelyn seuranta muista tuomioistuimista saatujen kokemusten ja asianhallintajärjestelmän muutosten pohjalta. Logistiikkaprojektissa on mukana edustajia kaikista henkilöstöryhmistä, kaikilta jaostoilta ja hallinnosta.

Logistiikkaprojektin ensimmäisessä vaiheessa Helsingin hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmään on toteutettu asioiden käsittelyajan seurannan mahdollistava ja käsittelyn eri vaiheiden viivästymisestä varoittava hälytysjärjestelmä. Järjestelmässä on kuusi asiaryhmän perusteella määräytyvää kiireellisyysluokkaa, jossa kussakin on määritelty hälytysaikarajat eri käsittelyvaiheille. Järjestelmä näyttää kunkin asian käsittelyaikaa koskevan ajantasaisen tiedon ja huomauttaa aikarajojen ylittymisestä erilaisin huomio-merkinnöin.

Veroasioissa käsittelyaikaa seurataan siitä lukien, kun asia on laitettu vireille verotoimistossa, ja muissa asioissa siitä lukien, kun asia on saapunut hallinto-oikeuteen. Järjestelmä hälyttää, jos:

- esivalmistelua ei ole aloitettu 30 päivän kuluessa asian vireille tulosta (hälytys 1)
- asiaa ei ole siirretty esittelijälle asiaryhmästä riippuen 45 – 360 vuorokauden kuluessa asian vireille tulosta (hälytys 2)
- asiaa ei ole ratkaistu asiaryhmästä riippuen 45 – 360 vuorokauden kuluttua asian vireille tulosta (hälytykset 3 ja 4)
- päätöstä ei ole lähetetty asiaryhmästä riippuen 15 – 30 päivän kuluessa esittelystä (hälytys 5)
- asialle on päivitetty kiireellinen erityisperuste (esimerkiksi uusi käsittely) eikä sitä ole ratkaistu 90 päivässä (hälytys 6)

Järjestelmä on otettu käyttöön marraskuussa 2011. Järjestelmän avulla pystytään aiempaa tehokkaammin ja yksityiskohtaisemmin seuraamaan asioiden käsittelyn etenemistä. Järjestelmä auttaa johtoa jakamaan asiat jaostoille, yksittäisille esittelijöille ja käsittelijöille tasapuolisesti siten, että asiat saadaan esivalmisteltua, valmisteltua ja ratkaistua käytettävissä olevilla resursseilla mahdollisimman sujuvasti ilman aiheetonta viivytystä. Myös yksittäiset virkamiehet voivat järjestelmän avulla paremmin suunnitella vastuullaan olevien asioiden valmistelua ja käsittelyjärjestystä.

2.4 Logistiikkaprojektien tulosten seuranta ja kehittäminen

Asioiden käsittelyn seuranta- ja hälytysjärjestelmien käytännön toimivuutta tulee seurata ja kehittää. Mietinnön liitteenä oleva asioiden työmäärää kuvaava mittaristo tulee myös integroida osaksi seuranta- ja hälytysjärjestelmää mietinnön jaksossa 3.7 tarkemmin esitettävällä tavalla.

Asioiden käsittely- ja kiireellisyysjärjestyksen määrittelemine on osa tuomioistuinten lainkäyttötoimintaa. Kunkin tuomioistuimen tulee siten itse määritellä seuranta- ja hälytysjärjestelmään oman juttukantansa perusteella sopivat käsittelyaikatavoitteet ja hälytysrajat. Käsittelyaikatavoitteiden ja hälytysrajojen tason ajanmukaisuutta tulee säännöllisesti arvioida ja kiinnittää siihen huomiota erityisesti, kun esimerkiksi saapuvien asioiden määrät, henkilöstöresurssit tai toimintaolosuhteet muutoin muuttuvat. Aikarajoja on aiheellista arvioida uudelleen myös, kun oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskeva lainsäädäntö tulee hallintotuomioistuimissa voimaan.

Helsingin hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmäänsä kehittämä käsittelyaikojen seuranta- ja hälytysjärjestelmä toimii hallinto-oikeuksien osalta järjestelmän käyttöönoton pilottiprojektina. Helsingin hallinto-oikeus tulee kehittämään järjestelmää edelleen yhteistyössä muiden hallinto-oikeuksien kanssa. Tarkoituksena on, että Helsingin hallinto-oikeudessa toteutettu hälytysjärjestelmä olisi teknisiltä perusratkaisuiltaan yksinkertaisesti mukautettavissa myös muiden hallintotuomioistuinten käyttöön. Kunkin tuomioistuin voi kuitenkin itse rakentaa järjestelmän sisällön omaa juttukantaansa ja tavoitteitaan vastaavaksi.

Työryhmä suosittaa, että asioiden käsittelyn seuranta- ja hälytysjärjestelmä otetaan viivytyksettä käyttöön kaikissa hallintotuomioistuimissa.

Tiivistelmä työryhmän työn tuloksista

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut asioiden työmäärää kuvaavan mittariston. Mittaristossa kaikki hallintotuomioistuinten yhteisen diaarikaavan mukaiset asianimikkeet on jaettu työmäärän perusteella luokkiin A (vähiten työläät asiat) – D (työläimmät asiat).

*Mittaristo on mietinnön **liitteenä 1**. Työryhmä suosittaa, että mittaristo otetaan käyttöön ja integroidaan osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä.*

Mittariston mukaisen luokituksen tarkoituksena on antaa suuntaa antava käsitys tietyn asianimikkeen mukaisen asian keskimäärin vaatimasta työmäärästä. Mittariston tarkoituksena on osoittaa ulkoisesti hallintotuomioistuinten vaikuttavuutta sekä helpottaa sisäisesti työn johtamista. Sitä voidaan käyttää esimerkiksi tuomioistuimen sisällä eri asiaryhmien välisessä vertailussa suuntaa antavana apuvälineenä tai vertailtaessa työmäärän kehittymistä vuosittain. Samoin vertailuja voidaan tehdä eri hallinto-oikeuksien välillä. Mittariston selkeys ja yksinkertaisuus ovat mittariston käyttötarkoitus huomioiden sen käytännön hyödyntämisen kannalta keskeisiä tekijöitä.

Mittariston kehittäminen asianimikkeiden työmäärää yksityiskohtaisemmin kuvaavaan suuntaan on mahdollista vasta, kun mittaristo on otettu käyttöön ja sen käytöstä on saatu riittävästi kokemuksia. Kehitystyössä on tällöin myös mahdollista huomioida ne kokemukset ja tiedot, joita sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämistyössä sekä parhaillaan käynnissä olevissa logistiikkaprojekteissa on saatu.

Työryhmän toimeksiantoon ei ole kuulunut mitata laatua, joka on tärkeä osatekijä tuomioistuinten työn kokonaistuottavuuden arvioimisessa. Toiminnan laatu tulee ottaa huomioon mittaristoa sovellettaessa ja eri hallinto-oikeuksia vertailtaessa.

3.1 Työmäärän mittaamisen perusteet ja selvittämisen lähtökohdat

Tuomioistuimessa yhden asian käsittelemisen ja ratkaisemisen edellyttämä todellinen työmäärä voi vaihdella muutamasta kymmenestä minuutista useisiin kuukausiin. Tämän vuoksi on selvää, että tuomioistuimen työmäärän mittaaminen ei ole mahdollista ainoastaan saapuneiden, vireillä olevien tai ratkaistujen asioiden lukumäärää tarkastelemalla.

Hallintotuomioistuinten valmisteleva mittaristotyöryhmä on loppuraportissaan (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2010) esittänyt, että asioiden käsittelyn vaatiman työmäärän arvioimiseksi tulisi hallintotuomioistuinten henkilöstölle tehdä kysely, jolla selvitettäisiin henkilöstön käsitykset eri asioiden käsittelyyn kuluva ajasta. Tällä tavoin asioiden työmäärää katsottiin voitavan arvioida mahdollisimman objektiivisella ja yleisesti hyväksyttävällä tavalla.

Mittaristotyöryhmä on pitänyt valmistelevan työryhmän esitystä lähtökohdaltaan perusteltuna. Mittaristotyöryhmä on mittariston valmistelussa ottanut yleisemminkin lähtökohdaksi sen, että hallintotuomioistuinta kuullaan useasti mittariston valmistelun eri vaiheissa. Näin on pyritty mahdollisimman kattavasti varmistamaan, että mittariston mukainen asanimikkeiden luokittelu vastaisi käytännön lainkäyttöä tekevien henkilöiden käsityksiä asioiden vaatimasta työmäärästä ja olisi siksi perusteiltaan yleisesti hyväksytty.

Mittaristotyöryhmä on valmistelevan työryhmän esittämien toimenpide-ehdotusten mukaisesti toteuttanut hallinto-oikeuksien henkilöstölle kyselyn. Henkilöstöltä tarvittavien tietojen yksityiskohtaisuuden ja kyselyn laajuuden vuoksi kyselyä ei ollut tarkoituksenmukaista kohdistaa hallinto-oikeuksien koko henkilöstölle. Kyselyyn vastaamista varten jokaista hallinto-oikeutta pyydettiin nimeämään vastaajiksi yksi puheenjohtajana toimiva jäsen, yksi tarkastajana toimiva jäsen, yksi esittelijä sekä yksi lainkäyttöön liittyviä tehtäviä hoitava sihteeri jokaisen pääasiaryhmän (valtio-oikeus ja yleishallinto, itsehallinto, ulkomaalaisasiat, rakentaminen, ympäristö, sosiaali- ja terveydenhuolto, taloudellinen toiminta, verot sekä muut asiat) osalta. Saman henkilön oli mahdollista vastata kyselyyn useamman pääasiaryhmän osalta.

Webropol-ohjelmalla toteutetussa kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan eri asanimikkeisiin kuuluvien asioiden käsittelyn keskimäärin vaatimaa työmäärää. Työmäärää tuli arvioida kaikkien niiden käsittelyvaiheiden osalta, joihin liittyviä toimenpiteitä vastaaja asemansa puolesta suoritti. Käsittelyvaiheet oli jaoteltu seuraavasti:

- kuulemistoimenpiteet
- kirjallinen valmistelu
- suullisen käsittelyn valmistelu
- katselmuksen tai tarkastuksen valmistelu
- suullisen käsittelyn toimittaminen
- katselmuksen tai tarkastuksen toimittaminen
- istuntokäsittely eli asian ratkaisuvaihe
- lainkäyttötoimintaan kuuluva päätösasiakirjan viimeistely

- valmiin päätöksen käsittely
- tiedotus ja julkaisutoimenpiteet

Kyselyssä jokaiselle käsittelyvaiheelle oli määritelty viisi ajankäyttöä kuvaavaa vastausvaihtoehtoa (esimerkiksi 1: "alle 15 minuuttia" – 5: "yli 2 tuntia"). Vastaajan valitessa runsainta ajankäyttöä kuvaavan vastausvaihtoehdon häntä pyydettiin ilmoittamaan valinnan syy erillisessä vapaatekstikentässä. Vapaatekstikentässä oli myös mahdollista esittää muita huomioita ajankäytöstä.

Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 288 kappaletta. Kyselyn vastausprosentti oli yli 90 %.

3.2 Alustavan luokituksen valmistelu

Hallinto-oikeuksille toteutettuun kyselyyn saatujen vastausten perusteella kullekin hallintotuomioistuinten yhteisen diaarikaavan mukaiselle asianimikkeelle määriteltiin oma pisteluku. Pisteluku oli laskennallinen apuväline, jolla eri asianimikkeet lajiteltiin alustavasti keskinäiseen työläysjärjestykseen.

Pisteluvun määrittämisen lähtökohdaksi otettiin hallinto-oikeuksille toteutetun kyselyn kohtaan 2 (kirjallinen valmistelu) annettujen vastausten keskiarvo. Kirjalliseen valmisteluun kuluvan ajan arvioitiin lähtökohtaisesti kuvaavan luotettavimmin asian vaatimaa työmäärää. Kyseisen työvaiheen erottamista muista vaiheista puolsi myös se, että sen osalta kyselyssä käytetty vastausasteikko (alle 1 tunti – yli 3 päivää) oli selkeästi muista työvaiheista poikkeava (alle 15 minuuttia – yli 2 tuntia / yli 3 tuntia).

Asianimikkeet järjestettiin kirjallisen valmistelun vastausten keskiarvon perusteella työläysjärjestykseen. Hallinto-oikeuksille toteutettu kysely ei koskenut korkeimmalle hallinto-oikeudelle kuuluvia asioita eikä asioita, joita ei viimeisen kahden vuoden aikana ollut ollut hallinto-oikeuksissa vireillä. Näiden asioiden osalta luokittelun perusteena käytettiin kyseisen asiaryhmän kirjallisen valmistelun vastausten keskiarvoa.

Kirjallisen valmistelun vastausten keskiarvon määrittämään lähtökohtaiseen pistelukuun tehtiin korjauksia muiden työvaiheiden osalta saatujen vastausten perusteella. Asioissa, joissa muut työvaiheet oli arvioitu erityisen työläiksi (esimerkiksi täytäntöönpanon kieltämistä koskevista vaatimuksista aiheutuvien toimenpiteiden vuoksi tai sen vuoksi, että kuulemiseen liittyvät toimenpiteet ovat tavanomaisesta poikkeavia esimerkiksi asianosaisille asian selvittämiseksi tehtävien yksilöityjen kysymysten vuoksi), kirjallisen valmistelun vastausten perusteella saatua pistelukua korotettiin, ja päinvastoin.

Asianimikkeet järjestettiin näin määräytyneen pisteluvun perusteella työläysjärjestykseen ja jaettiin työläimpiin asioihin, keskimääräistä työlämpiin asioihin, keskimääräistä vähemmän työläisiin asioihin ja vähiten työläisiin asioihin. Työläimpien ja vähiten työläiden asioiden luokkiin sisällytettiin kumpaankin noin 15 % kaikista asianimikkeistä ja kahteen muuhun luokkaan kumpaankin noin 35 % kaikista asianimikkeistä. Luokkien

erilaisilla painotuksilla oli tarkoitus korostaa selvästi työläimpien ja selvästi vähiten työläiden asioiden erottumista muista asioista.

Luokituksen perusteissa otettiin tässä vaiheessa huomioon vain ne työvaiheet, joiden osalta hallinto-oikeuksille toteutetun kyselyn perusteella saatiin asianimikekohtaisia tietoja. Sen sijaan työvaiheita, joista saatiin tietoja vain asiaryhmäkohtaisesti (esim. suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittaminen sekä Finlex-selosteen tai tiedotteen laatiminen), ei otettu suoraan luokituksen perusteissa huomioon. Alustavasta asianimikkeiden luokituksesta saatavan palautteen perusteella oli tarkoitus tunnistaa sellaiset asianimikkeet, joissa suullinen käsittely toimitetaan tai joissa tulee muutoin tehtäväksi muita asian työmäärää selvästi lisääviä toimenpiteitä niin säännöllisesti, että asianimikkeen luokituksen muuttaminen olisi perusteltua.

3.3 Alustavasta luokituksesta kuuleminen

Hallinto-oikeuksille ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelle varattiin mahdollisuus esittää näkemyksensä asianimikkeiden alustavasta luokittelusta. Näiden tuomioistuinten käyttöön toimitettiin alustavan luokituksen perusteena olleet lukutiedot sekä selvitys pistelukujen määrittämisen perusteista.

Hallintotuomioistuimia pyydettiin erityisesti kiinnittämään huomiota asianimikkeiden luokituksen yleisiin perusteisiin ja käyttötarkoitukseen, asianimikkeiden luokituksen niiden asianimikkeiden osalta, joita hallinto-oikeuksille toteutettu kysely ei koskenut ja joissa luokitus perustui siksi kyseisen asiaryhmän vastausten keskiarvoihin, sekä siihen, missä asioissa tulee toimitettavaksi katselmus, suullinen käsittely tai muu vastaava asian vaatimaa työmäärää merkittävästi lisäävä toimenpide niin säännöllisesti, että se perusteli asianimikkeen luokituksen korottamista. Vaasan hallinto-oikeutta pyydettiin lisäksi vastaamaan asioiden työläyttä selvittäviin yksityiskohtaisiin kysymyksiin niiden asianimikkeiden osalta, joissa se on ensi asteessa ainoa toimivaltainen hallinto-oikeus.

Seitsemän hallinto-oikeutta esitti alustavasta luokituksesta näkemyksensä. Vaasan hallinto-oikeus vastasi lisäksi sille esitettyihin erityiskysymyksiin.

Alustavasta luokituksesta kuultiin myös korkeimman hallinto-oikeuden eri asiaryhmien vastuuesittelijöitä. Luokitusta käsiteltiin lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden logistiikkaprojektia varten perustetussa työryhmässä, johon kuului jäseniä, esittelijöitä ja kansliahenkilöstöä kaikilta korkeimman hallinto-oikeuden jaostoilta.

Alustavasta luokituksesta saadussa palautteessa asianimikkeiden keskinäistä työläysjärjestystä pidettiin yleisesti oikeansuuntaisena. Mittaristoa pidettiin myös pääosin hyödyllisenä, ja sen katsottiin merkitsevän parannusta nykyiseen tilanteeseen hallinto-oikeuksien työmäärän arvioimisessa ja resurssien kohdentamisessa.

Useat hallinto-oikeudet pitivät perusteltuna luokituksen valmistelussa valittua lähtökohtaa, jonka mukaan ensisijaisena perusteena asianimikkeen työmäärää kuvaavan pisteluvun määrittämisessä olivat olleet hallinto-oikeuksille toteutetun kyselyn kohtaan 2 (kir-

jallinen valmistelu) annetut vastaukset. Kaksi hallinto-oikeutta kuitenkin katsoi, että kyseisen kyseisessä kohdassa käytetty vastausasteikko (alle 1 tunti – yli 3 päivää) oli ollut liian suppea antaakseen riittävän kuvan yksittäisen asian vaatimasta todellisesta työmäärästä.

Neljä hallinto-oikeutta katsoi, että mittariston luokkia tulisi olla enemmän kuin neljä. Luokkien määrän lisäämistä pidettiin perusteltuna muun ohella sen vuoksi, että luokkia lisäämällä eri asianimikkeiden mukaisten asioiden työmäärän arvioimiseen saataisiin enemmän hajontaa. Kaksi hallinto-oikeutta katsoi, että luokkia tulisi olla viisi, ja yhden hallinto-oikeuden mukaan luokkia tulisi olla vähintään 10 – 12. Yksi luokkien määrän lisäämistä ehdottaneista hallinto-oikeuksista ei esittänyt, kuinka monta luokkaa mittaristossa tulisi sen käsityksen mukaan olla.

Asianimikkeiden luokituksen osalta huomiota kiinnitettiin myös siihen, että asianimikkeiden jakamiselle eri luokkiin suhteissa 15 – 35 – 35 – 15 ei ole selkeää perustetta. Edelleen huomiota kiinnitettiin suullisten käsittelyjen sekä osin muiden työvaiheiden kuin kirjallisen valmistelun huomioimiseen asianimikkeen luokituksen määrittämisessä. Lisäksi kaksi hallinto-oikeutta katsoi, että ruotsinkielisten asioiden vaatima suurempi työmäärä tulisi ottaa mittaristossa huomioon.

Alustavasta luokituksesta saadussa palautteessa yksilöitiin lisäksi useita asianimikkeitä, joissa luokitusta tulisi muuttaa. Pääosin asianimikkekohtaisesti annetussa palautteessa ehdotettiin asianimikkeen luokituksen korottamista. Korkeimman hallinto-oikeuden vastuesittelijät yksilöivät lisäksi asianimikkeitä, joissa luokituksen korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuli poiketa luokituksesta hallinto-oikeudessa.

3.4 Alustavasta luokituksesta saadun palautteen huomioiminen

3.4.1 Asioiden luokituksen yleiset perusteet

Asianimikkeiden alustavassa luokituksessa asianimikkeet oli jaettu neljään numeroituun luokkaan niin, että luokkaan 1 oli sijoitettu vähiten työläät asiat ja luokkaan 4 työläimmät asiat. Moni hallinto-oikeus esitti, että luokkia tulisi olla enemmän.

Luokkien lukumäärästä saadun palautteen taustalla vaikutti ainakin osin olleen käsitys siitä, että luokat tulitaisiin suhteuttamaan lopullisessa mittaristossa toisiinsa luokkanumeron perusteella, eli yksi luokkaan 4 kuuluva asia vastaisi neljää luokkaan 1 kuuluvaa asiaa. Asianimikkeen luokituksen ei kuitenkaan ollut tarkoitettu tällä tavoin osoittavan yksittäisen asian vaatimaa työmäärää. Työryhmä arvioi siksi aiheelliseksi muuttaa mittariston luokkien nimityksiä siten, että luokkia ei numeroitaisi, vaan asianimikkeet jaettaisiin luokkiin A (vähiten työläät asiat) – D (työläimmät asiat). Muutoksella tarkoitettiin korostaa sitä, että asianimikkeen luokitus ei osoita yksittäisen

asian vaatimaa absoluuttista työmäärää ja että luokat eivät ole keskenään suoraan vertailukelpoisia.

Alustavasta luokituksesta saatu palaute arvioitiin perustelluksi myös siltä osin kuin se koski asioiden jakamista eri luokkiin tietyssä ennalta määritellyssä prosentuaalisessa suhteessa (alustavassa ehdotuksessa käytetty jakoperuste 15 – 35 – 35 – 15). Mittariston käyttötarkoitus ei edellytä, että asianimikkeet jakautuisivat eri luokkiin tietyissä ennalta määritellyissä suhteissa tai että tiettyihin luokkiin kuuluisi saman verran asianimikkeitä. Tällaista jakoperustetta ei ollut muutenkaan pidettävä perusteltuna.

Luokkien rajat tuli kuitenkin määrittää siten, että luokkiin A ja D (työläimmät ja vähiten työläät asiat) kuuluisivat ainoastaan sellaiset asiat, jotka voidaan työmääränsä puolesta selvästi erottaa muista asioista. Käytännössä luokkiin A ja D kuuluisi tästä syystä luokkia B ja C vähemmän asianimikkeitä.

Mittariston käyttötarkoitus huomioiden asianimikkeiden jakaminen neljään luokkaan arvioitiin tässä vaiheessa riittäväksi. Luokkien lukumäärän lisäämiseen ei katsottu olevan syytä pelkästään sen vuoksi, että työmäärältään erilaiset asiat olisi mahdollista erottaa toisistaan vielä yksityiskohtaisemmin. Esimerkiksi käräjäoikeuksissa käytössä olevassa rikosasioiden työmäärää kuvaavassa luokituksessa asiat on jaettu ainoastaan kolmeen luokkaan.

3.4.2 Suullisten käsittelyjen ja muiden erityistoimenpiteiden huomioiminen

Mittaristo perustuu asianimikekohtaisiin keskimääräisiin työmääräarvioihin, eikä sen tarkoituksena ole kuvata yksittäisen asian vaatimaa absoluuttista työmäärää. Mittariston selkeys ja yksinkertaisuus ovat mittariston käyttötarkoitus huomioiden sen käytännön toiminnallisuuden kannalta keskeisiä tekijöitä.

Mittariston valmistelussa pidettiin edellä sanottuun nähden tärkeänä, että kunkin asianimikkeen luokitus olisi suoraan nähtävissä mittaristosta. Tämän vuoksi mittaristoon ei pidetty tarkoituksenmukaisena rakentaa järjestelmää, jossa suullinen käsittely, katselmus tai muu vastaava – sinänsä asian vaatimaa työmäärää lisäävä – toimenpide taikka asian käsittelykieli otettaisiin huomioon erityisellä työmääräkertoimella tai muulla vastaavalla tavalla, joka mahdollistaisi luokituksen tapauskohtaisen korottamisen.

Hallinto-oikeuksille toimitetuissa asianimikkeiden alustavan luokituksen perusteluissa oli todettu, että ehdotuksesta saatavan palautteen perusteella pyritään tunnistamaan sellaiset asianimikkeet, joissa suullinen käsittely toimitetaan tai joissa tulee muutoin tehtäväksi muita asian työmäärää selvästi lisääviä toimenpiteitä niin säännöllisesti, että asianimikkeen luokituksen pysyvä muuttaminen on perusteltua. Alustavasta luokituksesta saadun palautteen perusteella tällaiset asianimikkeet tunnistettiin ja niiden luokitusta arvioitiin tältä osin uudelleen.

3.4.3 Muut muutokset

Asianimikkeiden luokituksen perusteiden muuttaminen edellä kuvatulla tavalla vaikutti usean yksittäisen asianimikkeen luokitukseen. Luokkaan D (työläimmät asiat) kuuluvien asianimikkeiden lukumäärä vähentyi, kun taas luokkaan C kuuluvien asianimikkeiden lukumäärä kasvoi merkittävästi. Luokkaan B kuuluvien asianimikkeiden lukumäärä pysyi puolestaan lähes ennallaan, ja luokka A pienentyi.

Luokituksen perusteiden muutoksilla tuli pääosin huomioiduksi myös se palaute, joka yksittäisten asianimikkeiden luokituksista oli saatu. Ainoastaan yhden asianimikkeen (6131: huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen) luokitusta tuli siinä toimitettavien suullisten käsittelyjen yleisyys huomioiden erikseen nostaa luokasta C luokkaan D. Asianimikkeitä, joiden luokitusta olisi ollut perusteltua erikseen laskea, ei tässä vaiheessa yksilöitynyt. Eräiden asianimikkeiden osalta oli perusteltua määrittellä asianimikkeen luokitus korkeimmassa hallinto-oikeudessa erilaiseksi kuin hallinto-oikeuksissa.

3.5 Mittaristoehdotuksesta kuuleminen

Asianimikkeiden alustavasta luokituksista saadun palautteen perusteella valmisteltiin ehdotus hallintotuomioistuinten mittaristiksi. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle, alueellisille hallinto-oikeuksille, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelle ja oikeusministeriölle varattiin tilaisuus antaa mittaristoehdotuksesta lausunto. Korkein hallinto-oikeus, kuusi hallinto-oikeutta ja oikeusministeriö antoivat lausunnon.

Valtaosa lausunnon antajista katsoi, että mittaristoehdotuksen mukainen luokitus antaa eri asianimikkeiden työläydestä keskimäärin oikeansuuntaisen kuvan. Mittariston katsottiin yleisesti soveltuvan käyttötarkoitukseensa, kun työryhmän esittämät mittariston käytännön soveltamisen reunaehdot otetaan huomioon.

Vaasan hallinto-oikeus katsoi ainoana lausunnon antajista, että mittaristo ei ole tarkoitukseensa soveltuva ja että sitä ei voida pitää edes suuntaa antavana apuvälineenä. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan sen työmäärää ainoana ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia asioita käsittelevänä hallinto-oikeutena ei ollut otettu riittävästi huomioon. Luokkaan D kuuluvien ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden työmäärä on Vaasan hallinto-oikeuden mukaan moninkertainen verrattuna suurimpaan osaan luokassa C olevia asioita, ja luotettavan mittariston laatiminen edellyttäisi sen käsityksen mukaan asioiden jakamista vähintään 10 – 12 luokkaan. Esittämistään epäkohdista huolimatta Vaasan hallinto-oikeus katsoi asiaryhmien keskinäisen jaottelun luokkiin A – D olevan oikeansuuntainen.

Oikeusministeriö korosti mittariston merkitystä yhä niukkenevien resurssien oikean kohdentamisen ja hallinto-oikeuksien välisten tuottavuuserojen syiden arvioimisen apuvälineenä. Ministeriö katsoi mittariston hyödyntämisen kannalta olevan välttämätöntä, että asioiden työläyttä kuvaavat luokat voidaan suhteuttaa toisiinsa, minkä vuoksi luokille tulisi nyt tai jatkotyössä määrittellä painokertoimet. Helsingin hallinto-oikeus katsoi

vastaavasti, että eri luokkien keskinäiset painoarvot tulisi edes jollakin tarkkuudella määritellä.

Korkein hallinto-oikeus piti puolestaan perusteltuna sitä, että mittaristossa ei ollut otettu käyttöön eri luokkien välisiä kertoimia, joilla työmäärältään keskenään erilaiset asiaryhmit olisi suhteutettu toisiinsa näennäisen objektiivisesti. Korkein hallinto-oikeus korosti, että asioiden vaatavuus ja niiden edellyttämä työmäärä hallintotuomioistuimissa vaihtelevat suuresti ja että vaihtelu on suurta myös asiaryhmien sisällä. Korkein hallinto-oikeus piti mittariston kehittämistä tähän suuntaan mahdollisena vasta, kun työryhmän ehdotus on otettu käyttöön ja sen käytöstä on saatu riittävästi kokemuksia.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoi niin ikään, että mittariston käyttötarkoitus huomioiden mittariston hienosäätäminen eri asiaryhmien välisillä painokertoimilla ei ole tarpeen. Hämeenlinnan hallinto-oikeus korosti, että asiaryhmien erot yhdenkin luokan sisällä voivat olla huomattavia. Myös eräissä muissa lausunnoissa tuotiin esille, että samaan luokkaan kuuluvien asioiden vaatimat työmäärät voivat tosiasiallisesti vaihdella merkittävästi.

Osa lausunnon antajista esitti huomautuksia yksittäisten asianimikkeiden luokituksesta. Lisäksi Turun hallinto-oikeus katsoi, että mittaristossa tulisi huomioida ruotsinkielisten asioiden vaatima suurempi työmäärä tai että mittaristosta saatavia tuloksia olisi korjattava esimerkiksi ruotsinkielisten ratkaisujen määrään perustuvalla lisäpisteityksellä ennen sen käyttämistä resurssitarpeiden arvioimisen perustana.

3.6 Mittaristoehdotusta koskevan lausuntopalautteen huomioiminen

3.6.1 Luokkien lukumäärä

Mittaristoon perustuvan luokituksen tarkoituksena on antaa suuntaa antava käsitys tietyn asianimikkeen mukaisen asian keskimäärin vaatimasta työmäärästä. Luokituksen ei sen sijaan ole tarkoitettu osoittavan yksittäisen asian vaatimaa absoluuttista työmäärää, eikä sitä ole tarkoitettu käytettäväksi yksittäisten asioiden vaatavuuden arvioimiseen esimerkiksi esittelijöiden esittelyvelvollisuutta määrittäessä.

Mittariston selkeys ja yksinkertaisuus ovat mittariston käyttötarkoitus huomioiden sen käytännön toiminnallisuuden ja hyödyntämisen kannalta keskeisiä tekijöitä. Hallintotuomioistuinten yhteisessä diaarikaavassa on yli 280 asianimikettä, joiden mukaisten asioiden vaatimat työmäärät vaihtelevat merkittävästi sekä asianimikkeiden välillä että saman asianimikkeen sisällä.

Yksittäisen asian vaatima todellinen työmäärä voi vaihdella muutamasta kymmenestä minuutista viikkoihin tai jopa kuukausiin. Samaankin asianimikkeeseen kuuluvat asiat voivat olla työmäärältään täysin erilaisia riippuen muun ohessa muutoksenhaun kohte-

na olevan päätöksen sisällöstä, oikeudenkäyntiaineiston laadusta ja laajuudesta sekä ratkaistavasta kysymyksestä. Tästä huolimatta mittariston tulisi antaa asianimikkeen vaatimasta työmäärästä mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä käsitys.

Selvää on, että yli 280 asianimikkeen jakaminen neljään luokkaan merkitsee karkeaa jaottelua, jossa samaankin luokkaan kuuluvien asianimikkeiden työmäärien erot ovat huomattavat. Toisaalta luokkien merkittävä lisääminenkään ei johtaisi siihen, että kuhunkin luokkaan kuuluvat asiat olisivat keskenään täysin vertailukelpoisia ja että mittaristoa olisi mahdollista hyödyntää asiaryhmien todellisen työmäärän yksityiskohtaisessa arvioimisessa. Kymmenen luokkaa sisältävässä mittaristossa yhteen luokkaan kuuluisi edelleen laskennallisesti yli 28 asianimikettä.

Mittaristoehdotuksen luokassa A oli hallinto-oikeuksien kuulemisvaiheessa 15 asianimikettä. Tästä huolimatta mittaristosta saadussa lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota myös tähän luokkaan kuuluvien asioiden heterogeenisyyteen. On erittäin epätodennäköistä, että luokkien lisääminen olisi olennaisesti muuttanut niitä ongelmakohtia, joita asianimikkeiden luokitteluun perustuvaan mittaristoon välttämättä liittyy.

Työryhmän käsityksen mukaan neljään luokkaan (A – D) perustuvaa mittaristoa voidaan pitää sen käyttötarkoitukseen nähden riittävänä. Luokkien maltillista lisäämistä voidaan harkita mittariston käytöstä myöhemmin saatavien kokemusten perusteella.

3.6.2 Luokkien välisten painokertoimien määrittäminen

Mittaristotyöryhmän on toimeksiantonsa mukaisesti tullut laatia ehdotus eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää kuvaavaksi mittaristoksi. Työryhmän toimeksiantona ei ole ollut yksittäisen asian vaatiman absoluuttisen työmäärän mittaamiseen soveltuvien menetelmien laatiminen sillä tarkkuudella, että mittariston perusteella saatavaa tietoa olisi mahdollista käyttää esimerkiksi lainkäyttöhenkilöstön työvelvollisuuden määrittämisessä tai että mittaristo voisi suoraan toimia hallinto-oikeuksissa resurssien jakamisen perusteena. Työryhmän toimeksiantoon ei myöskään ole kuulunut laadun mittaaminen.

Mittariston mukainen asianimikkeiden työläysjärjestys perustuu olennaisin osin hallintotutkimuslaitosten henkilöstöltä kerättyihin kokemukseräisiin tietoihin ja arvioihin asioiden vaatimasta työmäärästä. Asianimikekohtaiseen todellisen työajan yksityiskohtaiseen seurantaan ei ole ollut työryhmän työn yhteydessä resursseja eikä mittariston laatimiseksi varatussa ajassa muutoinkaan mahdollisuuksia. Selvää on, että karkeisiin kokemukseräisiin arvioihin perustuvia tietoja ei ole mahdollista muuttaa yleiseksi mittaristoksi tavalla, joka tuottaisi totuudenmukaisen ja vertailukelpoisen kuvan jokaisen asianimikkeen todellisesta työmäärästä.

Mittariston luokkien A – D suhteuttaminen toisiinsa määrittämällä niille tietyt painokerroimet ei ole ainakaan tässä vaiheessa objektiivisin perustein mahdollista. Käytettävissä olevat tiedot asianimikkeiden vaatimasta todellisesta työmäärästä eivät ole tähän tarkoitukseen riittäviä. Painokertoimien määrittämistä tällaisten tietojen puuttumisesta huoli-

matta mittaristotyöryhmän oman arvion perusteella ei pidetty perusteltuna eikä oikeutettuna.

Painokertoimien asettamisen vaikeutta ilman asianmukaisia selvityksiä kuvaa osaltaan se, että oikeusministeriö katsoi lausunnossaan luokkaan A kuuluvien asianimikkeiden olevan työllistävyydeltään hyvin samankaltaisia ja vastaavan keskimääräiseltä työmäärältään parhaiten toisiaan. Kaksi hallinto-oikeutta kiinnitti kuitenkin lausunnossaan nimenomaisesti huomiota siihen, että tähän luokkaan kuuluvien asioiden kirjo on merkittävä ja niiden työmäärät eroavat merkittävästi toisistaan.

Painokertoimien määrittämistä esittäneet lausunnon antajat pitivät kertoimia tärkeinä erityisesti siksi, että niiden avulla mittaristoa voitaisiin hyödyntää hallintotuomioistuinten resurssien jakamisen välineenä ja tuottavuuserojen selittäjänä. Kertoimien määrittäminen ilman objektiivisia perusteita vaikuttaisi kuitenkin juuri näissä keskeisissä suhteissa mittariston yleiseen hyväksyttävyyteen erityisen vahingollisesti. Luottamusta mittaristoon resurssien jakamisen oikeudenmukaisena perusteena olisi vaikea myöhemminkin palauttaa.

Edellä olevan perusteella mittariston luokkien A – D keskinäisiä painokertoimia ei ole tässä vaiheessa määritelty. Mittariston hyödyntämisen painopisteen tulee ainakin aluksi olla erityisesti työmäärän kehittymisen yleisen tason tarkasteluissa ja vertailuissa hallintotuomioistuinten sisällä ja niiden välillä.

Mittariston kehittäminen asianimikkeiden työmäärää yksityiskohtaisemmin kuvaavaan suuntaan on mahdollista vasta, kun mittaristo on otettu käyttöön ja sen käytöstä on saatu riittävästi kokemuksia. Kehitystyössä on tällöin myös mahdollista huomioida ne kokemukset ja tiedot, joita sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämistyössä sekä parhailaan käynnissä olevissa logistiikkaprojekteissa on saatu. Epätodennäköistä kuitenkin on, että eri asialuokille olisi tällöinkään mahdollista asettaa objektiivisesti perusteltavissa olevia kiinteitä painokertoimia, koska työmäärien erot luokkien välillä ja sisällä ovat huomattavia.

3.6.3 Yksittäisten asianimikkeiden luokituksen muutokset

Mittaristoehdotuksesta saadun lausuntopalautteen ja työryhmän jatkotyöskentelyn perusteella mittaristoon tehtiin seuraavat yksittäisiä asianimikkeitä koskevat luokituksen muutokset:

Asianimike	Aiempi luokitus	Uusi luokitus
3101 Oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella	C	B
3105 Turvapaikka-asiat	B	C
3106 Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely	B	A
5502 Leirintäasiat	C	B
6101 Toimeentulotuen myöntäminen	C	B
6102 Toimeentulotuen takaisinperintä	C	B
6108 Vammaispalvelu	C	B
6113 Muu sosiaalihuollon kustannusten korvaaminen	C	B
6114 Sosiaalihuollon asiakasmaksut	C	B
6210 Hoitotakuu	B	C
6299 Muu terveydenhuolto- ja sairaanhoitoasia	B	C
7401 Euroopan sosiaalirahasto / ESR	C	D
7402 Euroopan aluekehitysrahasto / EAKR	C	D
8101 Henkilökohtaisen tulon verotus	C	B*
9201 Hallinto-oikeudelle toimitetut ja muualle siirretyt asiat	B	A

**^j Koskee hallinto-oikeuksia. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asianimikkeen luokitus on C.*

3.7 Ehdotus hallintotuomioistuinten mittaristoksi

Työryhmän ehdotus hallintotuomioistuinten eri asiaryhmien vaatimaa työmäärää kuvaavaksi mittaristoksi on **liitteenä 1**. Mittaristossa hallintotuomioistuinten yhteisen diaari-kaavan mukaiset asianimikkeet on jaettu työmäärän perusteella luokkiin A (vähiten työläät asiat) – D (työläimmät asiat).

Luokkaan A (vähiten työläät asiat) kuuluvia asioita voidaan luonnehtia rutiini-asioiksi, joihin ei yleensä liity oikeudellista pohdintaa edellyttäviä ongelmia.

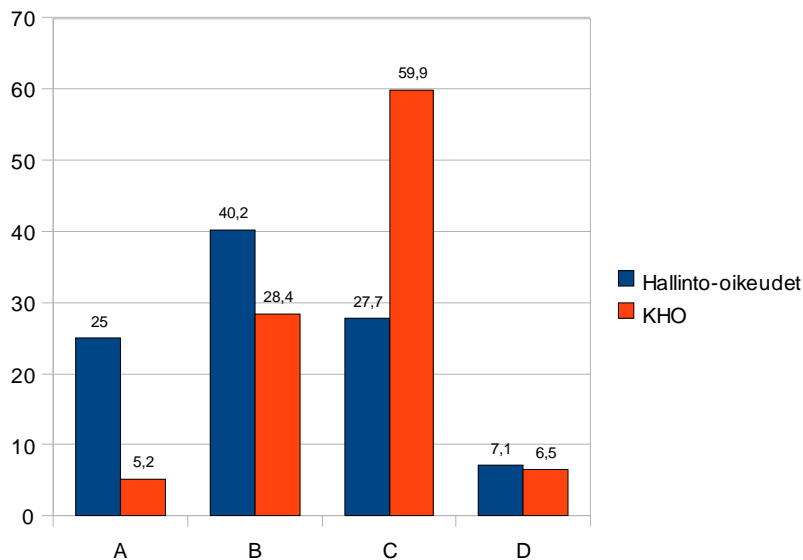
Luokkaan B (keskimääräistä vähemmän työläät asiat) kuuluu puolestaan asioita, jotka tyypillisesti edellyttävät jonkin verran tosiseikkojen selvittämistä ja/tai oikeudellista pohdintaa, mutta joissa ratkaistava kysymys on usein verraten selkeästi yksilöityvä.

Luokkaan C (keskimääräistä työläimmät asiat) kuuluvat asiat taas edellyttävät yleensä selkeästi enemmän tosiseikkojen selvittämistä ja/tai oikeudellista pohdintaa, ja näissä asioissa työmäärää voivat lisätä esimerkiksi Euroopan unionin oikeuden soveltamiseen liittyvät kysymykset.

Luokka D (työläimmät asiat) muodostaa varsin heterogeenisen ryhmän työmäärältään selkeästi muista luokista poikkeavia asioita. Tämän luokan mukaiset asiat edellyttävät lähes aina merkittävää tosiseikkojen selvittämistä ja sisältävät laajoja oikeudellista pohdintaa edellyttäviä ongelmia. Näissä asioissa oikeudenkäyntiaineisto on tyypillisesti myös muiden luokkien mukaisia asioita huomattavasti laajempi.

Mittariston tarkoituksena on antaa suuntaa antava käsitys tietyn asianimikkeen mukaisen asian keskimäärin vaatimasta työmäärästä. Mittariston tarkoituksena on osoittaa ulkoisesti hallintotuomioistuinten vaikuttavuutta sekä helpottaa sisäisesti työn johtamista. Sitä voidaan käyttää esimerkiksi tuomioistuimen sisällä eri asiaryhmien välisessä vertailussa suuntaa antavana apuvälineenä tai vertailtaessa työmäärän kehittymistä vuosittain. Samoin vertailuja voidaan tehdä eri hallinto-oikeuksien välillä.

Mittariston avulla voidaan vertailla eri luokkiin kuuluvien asioiden jakautumista esimerkiksi tuomioistuimittain, jaostoittain ja henkilöstöryhmittäin. Eri luokkiin kuuluvien asioiden lukumäärien kehittymistä voidaan seurata vuosittain tai muulla valitulla ajanjaksolla. Tietoja asioiden lukumäärien kehittymisestä luokittain on mahdollista saada myös takautuvasti, sillä asianimikekohtaisesti ylläpidetyissä työtilastoissa asiat voidaan tarvittaessa jälkikäteen jaotella mittariston mukaista luokitusta vastaavasti. Esimerkkinä mittariston yhdestä käytännön sovelluksesta alla on esitetty vertailu korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuksissa ajalla 1.1. – 30.6.2011 vireille tulleiden asioiden prosentuaalisesta jakautumisesta eri luokkiin.



Mittaristo on laadittu eri perustein kuin yleisissä tuomioistuimissa käytössä oleva tiettyjen asioiden työmäärän arvioimista kuvaava mittaristo, jossa suulliseen istuntokäsittelyyn kuuluva aika on keskeinen asian työläyden ja vaativuuden arviointiperuste. Hallintotuomioistuinten toimintaprosessit poikkeavat muun ohella tältä osin niin olennaisesti yleisten tuomioistuinten toimintaprosesseista, että samaa lähtökohtaa ei ole ollut mahdollista käyttää hallintotuomioistuinten mittaristoa valmisteltaessa.

Mittaristo ei mittaa laadullisia seikkoja, jotka ovat tärkeä osatekijä tuomioistuinten työn kokonaistuottavuuden arvioinnissa ja jotka tulee ottaa mittaristoa sovellettaessa ja hallinto-oikeuksia vertailtaessa muulla tavoin huomioon. Mittariston ei myöskään ole tarkoitettu osoittavan yksittäisen asian vaatimaa absoluuttista työmäärää, eikä sitä ole tarkoitettu käytettäväksi yksittäisten asioiden vaativuuden arvioimiseen esimerkiksi esittelijöiden esittelyvelvollisuutta määrittäessä.

Mittariston mukaista luokitusta yksityiskohtaisempaa tietoa eri asiaryhmien työllistävyydestä olisi käytännössä mahdollista saada ainoastaan kattavalla empiirisellä tutkimuksella, jossa vastaajat seuraisivat tietyn ajan yksityiskohtaisesti työhönsä käyttämää aikaa sen eri vaiheissa ja kirjaisivat tulokset. Tällaisen tutkimuksen toteuttaminen tuomioistuinten koko henkilöstöllä on erittäin raskas ja aikaa vievä hanke.

Nyt toteutetun mittariston mukaisen asioiden luokittelun voidaan arvioida helpottavan mahdollista myöhempää työajan empiiristä seurantatutkimusta. Kun asiat on jaettu työläyden mukaan luokkiin, seurantatutkimuksella pystyttäisiin arvioimaan esimerkiksi tietyn luokan mukaisiin asioihin keskimäärin käytettävää todellista työaikaa. Työajan seurannalla olisi mahdollista saada tarkempaa tietoa ainakin usein esiintyvien asiaryhmien vaatimasta todellisesta työmäärästä. Lisäksi tutkimuksen avulla voitaisiin vertailla tällaisissa asiaryhmissä eri tuomioistuinten välisiä eroja asioihin käytetyn työajan osalta.

Mittariston soveltamisessa ja kehittämisessä tulee huomioida, että asioiden työmäärän arvioimisessa tulee ottaa huomioon kaikkien asian käsittelyyn osallistuvien henkilöiden ja kaikkien käsittelyvaiheiden vaatima yhteenlaskettu kokonaistyömäärä. Tätä arviotaessa on muun ohella huomattava, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa lain mukaan toimivaltainen kokoonpano muodostuu pääsääntöisesti viidestä jäsenestä, kun taas hallinto-oikeuksissa kokoonpanoon kuuluu lähtökohtaisesti kolme jäsentä. Useissa erikseen säädetyissä asiaryhmissä hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kahden tai yhden jäsenen kokoonpanossa.

Mittariston hyödyntämisen painopisteen tulee ainakin aluksi olla erityisesti työmäärän kehittymisen yleisen tason tarkasteluissa ja vertailuissa hallintotuomioistuinten sisällä ja niiden välillä. Mittariston kehittämistä asioiden työmäärää yksityiskohtaisemmin kuvaavaan suuntaan voidaan selvittää, kun mittariston käytöstä on saatu riittävästi kokemuksia.

Mittaristo tulisi integroida osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä. Mittariston mukaisten luokitusten tulisi olla asianhallintajärjestelmissä näkyvillä, ja niiden tulisi olla automaattisesti hyödynnettävissä muun ohella tuomioistuinten tilastointi-, raportointi- ja työtilanteen seurantajärjestelmissä.

Työryhmä suosittaa, että mittaristo otetaan ehdotetussa muodossa käyttöön ja integroidaan osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä.

4

SÄHKÖISEN LAINKÄYTTÖMENETTELYN HYÖDYNTÄMINEN HALLINTO- TUOMIOISTUIMISSA

Tiivistelmä työryhmän työn tuloksista

Sähköisillä lainkäyttömenettelyillä saavutettavat hyödyt ovat erityisesti kirjalliseen prosessiin perustuvissa hallintotuomioistuimissa olennaisia. Sähköisten menettelyjen hyödyntäminen mahdollistaa ratkaisutoiminnan nopeutumisen ja sen laadun paranemisen, tuomioistuimeen pääsyn helpottumisen, tiedonvälityksen tehostumisen, toiminnan avoimuuden lisääntymisen ja perinteisen asiakirjahallinnon kustannusten pienentymisen. Hyötyjen realisointuminen johtaa viime kädessä parempaan oikeusturvaan sekä tuomioistuimia kohtaan koetun luottamuksen kasvuun.

Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittäminen on lähivuosien yksi keskeisimmistä hallintotuomioistuinten toiminnan kehittämiskohteista. Yhteenveto sähköisten lainkäyttömenettelyjen keskeisistä hyödyistä sekä sähköisten menettelyjen mahdollistamista uusista toiminta- ja työtavoista on mietinnön liitteenä 2.

Työryhmä suosittaa, että sähköisten lainkäyttömenettelyjen käyttöön ottamisen edellyttämiä toimenpiteitä aletaan välittömästi suunnitella.

4.1 Yleistä

Mittaristotyöryhmän yhtenä tehtävänä on toimeksiantonsa mukaisesti ollut arvioida sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa. Työryhmä on arvioinut kysymystä ottamalla lähtökohdaksi käytännön tuomioistuintyön tarpeet ja sen sähköisille menettelyille asettamat vaatimukset.

Sähköisen lainkäytön teknisiä kysymyksiä ei työryhmän työssä ole pyritty kartoittamaan. Pelkästään erilaisten tietojenkäsittely- ja tiedonsiirtomenetelmien nopean kehityksen vuoksi tällaisen kartoitustyön tekeminen vaiheessa, jossa sähköisen lainkäytön mahdollistavien teknisten muutosten toteuttamisresursseista ja -aikataulusta ei ole yksityiskohtaista tietoa, ei olisi ollut tarkoituksenmukaista.

Mietinnössä esitettävä arvio sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämisen edellytyksistä on tarkoitettu alustavaksi hahmotelmaksi sähköisen lainkäytön mahdollisesta kehityssuunnasta sekä siitä, mitä vaatimuksia käytännön lainkäyttötyön voidaan arvioida

sähköiselle lainkäytölle asettavan. Sähköisten lainkäyttömenettelyjen myöhempi kehittäminen ja käyttöönotto tulee toteuttaa hallitusti ja suunnitelmallisesti.

Sähköisten lainkäyttömenettelyjen jatkokehittämisen tavoitteena tulee olla kokonaisvaltaisesti sähköisiin työ- ja toimintatapoihin perustuva järjestelmä, joka perustuu eri käyttäjäryhmien tarpeiden huomioon ottamiseen. Sähköisten menettelyjen kehittämisessä on huomioitava tuomioistuintyön kokonaisuus sekä se, että sähköisten työ- ja toimintatapojen käyttöönotto sekä sähköisen aineiston lisääntyminen tulevat vaikuttamaan kaikkien henkilöstöryhmien työn sisältöön. Kansliahenkilöstön tehtävät monipuolistuisivat, ja lainkäyttöhenkilöstön resurssit kohdentuisivat entistä paremmin varsinaiseen lainkäyttötyöhön.

Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisessä on erityisen tärkeää, että sähköisten järjestelmien pääasiallisina käyttäjinä toimivat tuomarit, esittelijät ja kansliahenkilökunnan edustajat osallistuvat alusta alkaen myös järjestelmien suunnitteluun. Ainoastaan näin sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittäminen on mahdollista tavalla, joka tukee lainkäyttötyön todellisia tarpeita ja jolla sähköisen lainkäytön hyödyt ovat tavoitettavissa.

4.2 Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisen lähtökohta

Sähköinen lainkäyttömenettely on laaja ja sisällöltään osin epätäsmällinen käsite. Siihen liittyy erilaisia kokonaisuuksia, jotka voidaan jaotella tuomioistuimen sisäisiin ja tuomioistuimen ulkopuolisiin kohdistuviin toimintoihin esimerkiksi seuraavasti:

SISÄISET	ULKOISET
Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä, johon kuuluvat muun ohella: * tuomarin sähköinen työpöytä * sähköinen aineistopankki	Sähköinen asiointi
Työhuone- ja istuntosalitekniikka	Istuntosalitekniikka
Intranet ja muu sisäinen tiedotus	Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus

Osa sähköisen lainkäyttömenettelyn toiminnoista on Suomen tuomioistuimissa jo yleisesti käytössä. Esimerkiksi sähköiset asianhallintajärjestelmät, Internet-sivut sekä mahdollisuus asioida tuomioistuimessa sähköpostitse ovat osa sähköisiä lainkäyttömenettelyjä. Toisaalta sähköiseen lainkäyttöön liittyy lukuisia vielä käyttöön ottamattomia ja jatkuvasti kehittyviä sovelluksia sekä kehittyneitä tiedon- ja resurssienhallinnan ratkaisuja, jotka voivat tarjota mahdollisuuden kokonaan sähköiseen lainkäyttöprosessiin (E-trial).

Suomen tuomioistuimissa toteutetut sähköiseen lainkäyttömenettelyyn liittyvät hankkeet ovat toistaiseksi keskittyneet lähinnä tuomioistuinten sisäisten menettelyjen kehittämiseen ja edenneet palvelemaan yksittäisiä erityistarpeita (esimerkiksi veroasioita koskevien päätösten sähköinen tiedoksianto Veronsaajien oikeudenvilvontayksikölle, ulkomaalaisasioita koskeva UMA-hanke ja oikeusapua koskeva Romeo-hanke). Kehityshankkeissa on keskitytty vähemmän esimerkiksi eri viranomaisten välisen sähköisen yhteistyön kehittämiseen, eri tuomioistuinten sähköisten tietojärjestelmien integraatioon tai kokonaisvaltaisemman sähköisen asioinnin mahdollistamiseen.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa ja vakuutus-oikeudessa on nykyisin käytössä LotusNotes-pohjainen asianhallintajärjestelmä, johon kuuluvat myös erillinen päättäneiden asioiden tietokanta ja Internet-pohjaiset laajennukset (Kyösti, raportointijärjestelmä). Järjestelmä on otettu käyttöön vuonna 1999. Nykyinen asianhallintajärjestelmä on erityisesti suunniteltu hallintotuomioistuinten käyttöön ja sitä on myös kehitetty vastaamaan muuttuviin tarpeisiin.

Hallintotuomioistuinten nykyistä asianhallintajärjestelmää ei kuitenkaan ole rakennettu tukemaan kokonaisvaltaisesti sähköisiin menettelyihin perustuvia toimintatapoja. Nykyisessä muodossaan järjestelmä ei ole riittävän monipuolinen ja joustava, jotta se voisi toimia nykyaikaisten sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisen alustana. Tarkoituksenmukaista ei ole kehittää tietojärjestelmiä pistemäisesti yksittäisiä toiminnallisuuksia lisäämällä tai osa-alueita uudistamalla ilman, että kehitystyössä otetaan huomioon kokonaistilanne tai tietoteknisille ratkaisuille asetettavat pidemmän aikavälin tavoitteet ja odotukset. Tietojärjestelmien kehittämisen tulee olla kokonaisvaltaista, keskitettyä ja johdettua.

Uusien tietojärjestelmien kehitystyössä on säilytettävä nykyisen toimintaympäristön hyvät ominaisuudet, ja niiden tulee toimia jatkossakin vähintään nykyisellä tasolla. Asianhallinnan erilaiset käyttötarpeet on kartoitettava käyttäjäryhmittäin.

Kokonaisvaltaiseen sähköiseen lainkäyttömenettelyyn siirtyminen on pitkäaikainen kehitysprosessi, jonka tuloksena sähköisten menettelyjen ja järjestelmien erilaisia mahdollisuuksia aletaan hyödyntää vaiheittain ja suunnitelmallisesti. Hallintotuomioistuinten tietojärjestelmien laajempi uudistaminen alkaa tämän hetkisten tietojen mukaan lähivuosina. Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kokonaisvaltainen kehittäminen tulee olla tämän uudistustyön keskeinen tavoite.

Yleisissä tuomioistuimissa on vireillä tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen yhteistä aineistopankkia sekä sähköisten asiankäsittelyjärjestelmien kehittämistä koskeva hanke (AIPA). Vaikka hallintolainkäytön prosessi eroaa yleisten tuomioistuinten lainkäyttöprosesseista, osa hankkeen yhteydessä yleisissä tuomioistuimissa suunniteltavista ja toteutettavista sähköisistä järjestelmistä on erittäin todennäköisesti perusratkaisuiltaan hyödynnettävissä myös hallintotuomioistuimissa. Sähköisen lainkäyttömenettelyn järjestelmien suunnittelussa ja kehittämisessä on syytä selvittää, missä määrin yleisissä tuomioistuimissa toteutettavat tai jo toteutetut ratkaisut soveltuvat perusratkaisuiltaan hallintotuomioistuinten käyttöön ja missä määrin sähköisten lainkäyttöjärjestelmien kehitystyö on jatkossa tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteistyössä yleisten tuomioistuinten kanssa.

4.3 Mitä etuja sähköisten lainkäyttömenettelyjen lisäämisellä voidaan saavuttaa?

Sähköisillä lainkäyttömenettelyillä on saavutettavissa useita konkreettisia hyötyjä. Eriytyisesti hallintotuomioistuimissa, joissa prosessi perustuu keskeisesti kirjalliseen aineistoon, saavutettavissa olevien hyötyjen voidaan arvioida olevan olennaisia. Ainakin seuraavia keskeisiä hyötyjä voidaan tunnistaa:

- *Ratkaisutoiminta nopeutuu*

Hallintotuomioistuimet ovat kollegiaalisia eli ratkaisun tekemiseen osallistuu useita henkilöitä. Kirjallisen aineiston varassa työskenneltäessä työn tekeminen on sidottu kirjallisen aineiston fyysiseen hallussapitoon. Sähköinen aineisto mahdollistaa useiden henkilöiden yhtäaikaisten työskentelyn, eikä esimerkiksi tuomarien työn aikataulut olisi sähköiseen aineistoon perustuvassa järjestelmässä sidottu fyysisten paperiasiakirjojen saamiseen, vaan tuomarit voisivat halutessaan tutustua asiakirjoihin jo ennen kuin esittelijä on saanut oman valmistelunsa päätökseen.

Hallintolainkäyttö on pääosin kirjallista menettelyä. Tuomioistuimen työskentelyssä kirjallinen aineisto kiertää useammalla henkilöllä, kuten esittelijällä, tarkastavalla jäsenellä ja puheenjohtajalla. Fyysisten asiakirjojen siirtämiseen kuuluu aikaa, ja niiden käyttö on sidottu paikkaan. Sähköinen aineisto on puolestaan helposti jaettavissa, ja sen varassa on mahdollista työskennellä yksinkertaisesti myös esimerkiksi etäyhteyden välityksellä.

Hallintotuomioistuimilla on asian selvittämisvelvollisuus. Sähköisillä menettelyillä selvittämisvelvollisuutta on mahdollista nopeuttaa ja helpottaa esimerkiksi järjestelmään sisällytettävillä yhteyksillä viranomaisrekistereihin, joista saatavilla tiedoilla valittajan asianosaisasema voidaan automaattisesti todentaa.

- *Ratkaisutoiminnan laatu paranee*

Kehittyneet tiedonhallintajärjestelmät, tehokkaat ja toimivat hakutoiminnot sekä vakiintuneet päätöspohjat lisäävät ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta, vähentävät rutiinitöiden määrää ja vapauttavat resursseja varsinaiseen lainkäyttötyöhön eli asioiden sisällölliseen pohdintaan.



Tehokkaat hakutoiminnot säästävät merkittävästi työaika, kun haku voidaan tehdä sähköisestä aineistosta yksittäisen sanan tai sen osan perusteella. Työaika ei kulu paperiasiakirjojen etsimiseen käsin.

- *Pääsy tuomioistuimeen helpottuu*

Hallintotuomioistuimiin tulevista valituksista merkittävä osa on yksityishenkilöiden tekemiä. Sähköisillä asiointitavoilla voidaan paremmin ohjata tuomioistuimissa asioivia henkilöitä esittämään vaatimuksensa ja niiden perustelut johdonmukaisesti ja selkeästi (esimerkiksi valmiit muutoksenhakulomakkeet sähköisine ohjeineen). Tämä helpottaa pääsyä tuomioistuimeen ja viime kädessä parantaa oikeusturvaa.

- *Tiedonvälitys tehostuu*

Sähköiset asiakirjat mahdollistavat tehokkaamman ja nopeamman tiedonsiirron eri oikeusasteiden välillä. Vastaavasti tiedonsiirto tuomioistuinten sekä hallintoviranomaisten, asianosaisten, asiamiesten ja muiden tahojen kesken helpottuu (esimerkiksi sähköiset kuulemistoimenpiteet).

Tuomioistuinten ratkaisujen laadukas julkaisujärjestelmä parantaa toiminnan avoimuutta ja tiedonvälityksen laatua.

- *Asiakirjahallinnon kustannukset pienenevät*

Sähköisen aineiston helppo jaettavuus ja siirrettävyys vaikuttavat suoraan asioiden käsittelyyn liittyvien posti-, kopio- ja muiden toimistokulujen määrään sekä näihin työvaiheisiin kuluvaan työaikaan.

Asiakirjojen arkistointi sähköisessä muodossa vaatii olennaisesti vähemmän tilaa kuin paperiasiakirjojen säilyttäminen.



*Laajan asian oikeudenkäyntiaineisto
paperimuodossa ...*



*... ja sama aineisto
sähköisessä muodossa.*

- *Työn joustavuus lisääntyy*

Etätyöskentelyn edellytysten ja mobiiliratkaisujen parantuessa työn joustavuus lisääntyy. Etätyöskentelyn tietoturvasuus paranee lisäksi olennaisesti, kun tarve fyysisten asiakirjojen siirtämiseen työpaikan ja kodin välillä vähenee.

4.4 Mitä sähköisten lainkäyttömenettelyjen suunnittelussa on huomioitava?

4.4.1 Yleistä

Sähköiset lainkäyttömenettelyt vaikuttavat tuomioistuinten toimintaan ja toiminnan järjestämiseen monin eri tavoin. Uudet työ- ja asiointitavat edellyttävät lähes kaikissa tehtävissä toimivilta henkilöiltä uudenlaista osaamista ja sopeutumista muutoksiin. Sähköisen lainkäytön lisääntyvä käyttöönotto edellyttää riittävää resursointia järjestelmien, työtapojen ja muiden perusrakenteiden muutosten toteuttamiseen sekä henkilöstön koulutukseen. Sähköinen asiointi vähentää perinteisiä käsittelykuluja, kuten posti-, kopio- ja vastaavia toimistokuluja, mutta se edellyttää vastaavasti enemmän panostamista esimerkiksi tietoturvallisuuden ja järjestelmien teknisen luotettavuuden takaamiseen.

Sähköisessä toimintaympäristössä tuotettavien asiakirjatietojen hallinta, käsittely ja arkistointi edellyttävät suunnitelmallisuutta sekä näitä toimintoja tukevien ominaisuuksien toteuttamista tuomioistuinten asianhallinta- ja muissa tietojärjestelmissä. Nämä ominaisuudet on kytkettävä osaksi tietojärjestelmien toimintaa, jolloin järjestelmät tukevat asioiden ja asiakirjojen luotettavaa ja aukotonta käsittelyä niiden koko elinkaaren ajan, varmistavat tietojen käytettävyyden ja eheyden sekä mahdollistavat säilytysarvon määrittelyn ja tarpeettoman aineiston hävittämisen.

Sähköistä lainkäyttöä tukeville tietojärjestelmille asetettavien vaatimusten perustan muodostavat lainsäädäntö ja siihen pohjautuvat määräykset ja suositukset. Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisessä on otettava huomioon muun ohella seuraavat keskeiset säädökset:

- laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011)
- laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003)
- laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
- henkilötietolaki (523/1999)
- arkistolaki (831/1994)

Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisen yhtenä lähtökohtana ovat viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevat säädökset ja niissä määritelty hyvä tiedonhallintatapa. Viranomaisen tulee muun ohella huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä, suojaamisesta ja eheydestä sekä muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Asiat ja asiakirjat on voitava luokitella niiden julkisuuden perusteella, minkä lisäksi erityistä huomiota on kiinnitettävä henkilötietojen käsittelyyn. Sähköistä asiointia koskevat säännökset edellyttävät asiakirjan saapumisajankohdan, eheyden ja alkuperäisyyden toteamisen. Arkistoinnin kannalta keskeistä on sähköisen aineiston säilyvyys ja eheys.

Tuomioistuimissa asioivien kannalta sähköisen lainkäytön palveluille voidaan asettaa pitkälti samoja vaatimuksia kuin tuomioistuimen toiminnalle muutoinkin. Palvelujen tulee olla laadukkaita, luotettavia, asiantuntevia ja helposti saatavilla olevia. Sähköisen lainkäytön hyödyntämisen kannalta on olennaista, että tuomioistuinten ja niissä asioivien henkilöiden tietojärjestelmät soveltuvat keskinäiseen tiedonsiirtoon. Tuomioistuimessa ei voi olla käytössä sähköposti-, tekstinkäsittely- tai muita sovelluksia tai tietojärjestelmiä, jotka eivät sovi yhteen yleisesti käytössä olevien tiedostomuotojen tai tiedonsiirtomenetelmien kanssa.

Tuomioistuimen sisäisen työskentelyn tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta on olennaista, että sähköiset asiankäsittelymenetelmät ja -järjestelmät mahdollistavat monipuoliset seuranta-, haku- ja muokkaamistoiminnot. Asian käsittelijän, käsittelyn välivaiheiden ja niiden keston sekä muiden asian elinkaareen kuuluvien tietojen ja toimenpiteiden tulee dokumentoitua tietojärjestelmään kattavasti ja luotettavasti. Tietojen ja asiakirjojen käsiteltävyyden ja löydettävyyden kannalta järjestelmien tulee sisältää asioista ja asiakirjoista myös muita tietoja kuin perinteisiä diaaritietoja.

Asiakirjojen ja tietojen rekisteröintiä sähköisessä toimintaympäristössä koskevia yleisiä vaatimuksia on käsitelty kattavasti julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan suosituksessa JHS 156 (asiakirjojen ja tietojen rekisteröinti sähköisen asioinnin ja asiankäsittelyn tiedonhallinnassa). Suosituksessa näitä vaatimuksia on kuvattu muun ohella jäljempänä esitettävien tavoin, ja ne soveltuvat pitkälti myös sähköisten lainkäyttömenetelyjen kehittämiseen.

4.4.2 Tiedon laatu ja tietoturva

Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää, että viranomaisen huolehtii oman toimintansa tuloksena syntyvien asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, suojaamisesta, eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja sen nojalla annettuun asetukseen perustuu useita keskeisiä tiedon laatua ja tietoturvaa varmistavia vaatimuksia:

- Tietoturvasta ja tietosuojasta on huolehdittava. Tietoturvallisuus käsittää tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja käytettävyyteen kohdistuvien uhkien poistamisen tai vähentämisen;
- Tietojärjestelmien turvallisuudesta ja tietosuojasta on laadittava ajan tasalla olevat toteuttamissuunnitelmat (esim. tietoturvasuunnitelma ja toipumissuunnitelma);
- Viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen palveluksessa olevilla henkilöillä on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisesta ja käsittelyssä noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta. Viranomaisen on myös valvottava annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista;

- Viranomaisella tulee olla ajan tasalla olevat omaa toimintaa koskevat kuvaukset, selvitykset ja luettelot. Näistä tulee ilmetä tiedot toiminnan tuloksena syntyvien asiakirjallisten tietoaineistojen saatavuudesta, käytettävyydestä, laadusta ja tietosuojasta

Asiakirjojen tietoturvan varmistaminen edellyttää tietoaineistojen kirjaamisen, arkistoinnin ja luetteloinnin lisäksi erityisesti erilaisten sähköisten aineistojen tallentamisen ja tulostamisen suunnittelua. Tiedon automatisoitu käsittely sekä tietojärjestelmistä saatavien tulosteiden tarve ja säilytysarvo työprosesseissa tulee selvittää jo tietojärjestelmien suunnittelutyötä tehtäessä. Tämä edellyttää sitä, että eri henkilöstöryhmien edustajat osallistuvat tietojärjestelmien määrittelyyn sekä käyttöönoton suunnitteluun ja kehittämiseen.

Tietoturvallisuuden liittyvissä asioissa valtionhallinnossa on laaja yhteinen tietoturvaohjeisto. Tietoturvallisuuden ohjauksesta ja kehittämisestä vastaa yleisesti valtiovarainministeriö. Valtionhallinnossa tietoturvallisuuden yhteisinä lähtökohtina ovat kuitenkin jokaisen organisaation vastuu oman toimintansa tietoturvallisuudesta, säädöksissä määritellyt tietoturvavelvoitteet, valtioneuvoston periaatepäätös valtion tietoturvallisuuden kehittämisestä sekä valtiovarainministeriön antamat VAHTI-tietoturvaohjeet ja muut linjaukset.

4.4.3 Asiakirjan alkuperäisyys ja eheys

Asiakirjan eheys merkitsee muuttumattomuutta eli sähköistä asiointia koskevan sääntelyn näkökulmasta viestin saapumista lähetetyssä muodossa. Alkuperäisyydellä tarkoitetaan puolestaan sitä, onko sähköisen viestin lähettäjä juuri se taho tai henkilö, joka on merkitty viestiin lähettäjäksi.

Lähestymistapa on samansuuntainen tietoturvakäsitteistön kanssa, jossa siinäkin keskeinen käsite on eheys. Termillä tarkoitetaan kahta asiaa:

- tietojen tai tietojärjestelmän aitous, väärentämättömyys, sisäinen ristiriidattomuus, kattavuus, ajantasaisuus, oikeellisuus ja käyttökelpoisuus; ja
- ominaisuus, että tietoa tai viestiä ei ole valtuudettomasti muutettu ja että mahdolliset muutokset voidaan todentaa kirjausketjusta

Alkuperäisyys liittyy tietoturvakäsitteeseen todentaminen. Järjestelmän käyttäjän (henkilön, organisaation tai laitteen) tai viestinnässä toisen osapuolen tunnistaminen on kyettävä varmistamaan.

Asiakirjojen täydellisestä eheydestä voidaan joutua luopumaan, kun aineistoja muokataan jatkokäsittelyn mahdollistamiseksi tai konvertoidaan säilytystä varten. Tällöin asiakirja ei ole enää teknisesti ehyt, koska asiakirjan esitystapa on muuttunut. Sähköistä asiointia koskevan sääntelyn näkökulmasta asiakirjan säilyttämisessä keskeistä on asia-

kirjan säilyminen sisällöltään muuttumattomana. Joissakin tapauksissa myös teknisellä muuttumattomuudella voi olla merkitystä.

4.4.4 Asiakirjallisen tiedon hallintavälineet

Asiakirjallisen tiedon hallintavälineitä ovat muun ohella asiankäsittelyjärjestelmät, diaarit, erityisrekisterit, muut tietojärjestelmät sekä arkisto- ja hävitysluettelot. Nämä tiedonhallintajärjestelmät eivät kuitenkaan korvaa arkistolain edellyttämää arkistonmuodostussuunnitelmaa, joka on organisaation asiakirjallisten tietoaineistojen käsittelyn, rekisteröinnin ja säilyttämisen ohjeisto. Edellä mainitut tiedonhallintavälineet tulee suunnitella arkistonmuodostussuunnitelmaa hyväksi käyttäen.

Arkistonmuodostussuunnitelma sisältää organisaation tehtävien lisäksi myös niitä asiakirjallisten tietojen hallintaan tarvittavia tietoja, joita tarvitaan ohjaamaan organisaation asiakirjallisten tietoaineistojen saatavuutta ja käytettävyyttä koko sen elinkaaren ajan (esimerkiksi rekisteröinti, arkistointi, säilytysaika, säilytysmuoto, julkisuus tai salassapito). Sähköisiin tietojärjestelmiin ja rekistereihin sisältyvien tietojen säilytysarvo määritellään jo järjestelmien suunnittelun ja käyttöönoton yhteydessä. Tiedot eri asianhallinta- ja rekisteröintitavoista merkitään arkistonmuodostussuunnitelmaan.

4.4.5 Vaatimukset asiankäsittelyjärjestelmille

Asiankäsittelyjärjestelmien on täytettävä asiakirjahallinnon ja arkistotoimen vaatimukset muun ohessa seuraavilta osin:

- ratkaisujen on oltava luotettavasti liitettävissä muihin tietojärjestelmiin;
- asian käsittelyn toimenpiteet voidaan luotettavasti rekisteröidä asian koko elinkaaren ajan;
- järjestelmän on oltava luotettava sähköisten asiakirjojen tallentaja ja sen olisi mahdollistettava myös tietojen siirto sähköiseen arkistoon;
- järjestelmä mahdollistaa arkistonmuodostussuunnitelmassa olevien metatietojen integroimisen asiankäsittelyjärjestelmään (esimerkiksi säilytysajat, julkisuustiedot, käyttörajoitukset, tietoturvatiedot ja suojelutiedot);
- tietoaineistojen laatu (tietojen oikeellisuus ja ajantasaisuus) turvataan ennen kaikkea asiankäsittelyyn liittyvillä käyttö- ja käsittelyoikeuksilla

Luotettavuuden kannalta on tärkeää, että tuomioistuimen ulkopuolisille tahoille voidaan tarvittaessa osoittaa asiankäsittelyjärjestelmässä tai muussa tietojärjestelmässä olevan tiedon luottamuksellisuus, alkuperäisyys, eheys, tietosuoja sekä se, miten tietoturvaa

koskevat asiat on hoidettu. Luotettavuuden edellytyksenä on myös se, että sähköisistä tietokannoista voidaan tehdä luotettavasti toimivia hakuja eri tarpeisiin.

Asiakirjahallinnolliset reunaehdot on otettava huomioon järjestelmän suunnitteluvaiheessa. Rekisteröinnin näkökulmasta tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että asiakirjarekisterin tietosisältö tuotetaan tehtävien yhteydessä, järjestelmän käyttö tapahtuu vain käyttöoikeuksien puitteissa ja pysyvästi säilytettävä tietosisältö on alkuperäistä ja ehyttä.

4.4.6 Lainkäyttötoiminnan erityispiirteistä johtuvat vaatimukset

Lainkäyttötoiminnan erityispiirteet asettavat sähköisten tietojärjestelmien kehittämislle erityisiä vaatimuksia. Näistä keskeisimmät liittyvät seuraaviin tekijöihin:

Lainkäytön luonne

- Sähköisen asioinnin ei tule muuttaa lainkäytön perusedellytyksiä: sähköisesti vireille pannun asian tulee täyttää vireillepanoa koskevat sisällölliset vaatimukset
- Prosessi rajaa asian: järjestelmät on rakennettava hallintolainkäytön prosessin rakenteen mukaisesti; esimerkiksi yleisissä tuomioistuimissa vireillä olevassa AIPA-hankkeessa toteutetut ratkaisut eivät kaikki sellaisenaan sovellu hallintotuomioistuinten käyttöön
- Tuomioistuin ja tuomarit ovat riippumattomia: ratkaisutoiminnan yhdenmukaistamisen ja riippumattomuuden tasapainoon tulee kiinnittää huomiota; lainkäyttöön ja tuomioistuimen sisäiseen toimintaan liittyvät asiat tulee eriyttää
- Prosessinjohtovalta on tuomioistuimella: prosessin kestoa ja asiakysymysten johdettua selvittämistä on voitava hallita, vaikka sähköinen asiointi todennäköisesti lisää sekä valitusten että asiaan liittyvän aineiston määrää; sähköiseen lainkäyttöön liittyviä kysymyksiä tulee selvittää hallintoprosessilain kehittämistä pohtivassa työryhmässä

Käyttäjänäkökulma

- Järjestelmän on oltava suunniteltu ja toteutettu järjestelmää työssään käyttävän henkilöstön tarpeista lähtien; sen tulee olla riittävän yksinkertainen, luotettava ja nopea
- Henkilöstö tulee kouluttaa ja sitouttaa sähköiseen lainkäyttöön sekä erityisesti sen prosessinjohtolle asettamiin edellytyksiin
- Sähköisten menettelyjen kehittämisessä on huomioitava, että tehdyt ratkaisut voivat itsessään vähentää toiminnan joustavuutta

Tietosuoja ja henkilötietojen suoja

- Päätösten tiedoksiantamisen oikeudellisten edellytysten tulee täytyä myös annettaessa asiakirjoja tiedoksi sähköisesti; eräillä erityisaloilla on sähköistä tiedoksiantamista koskevia erityissäännöksiä (esimerkiksi markkinaoikeuden julkista hankintaa koskevat päätökset)
- Päätöksissä ja muissa asiakirjoissa olevat julkiset ja salassa pidettävät asiat tulee olla helposti hallinnoitavissa (esimerkiksi henkilötietojen automaattinen peittäminen sähköisistä päätösasiakirjoista)
- Tuomioistuimen henkilöstön käyttöoikeudet tuomioistuimen tietojärjestelmiin on määriteltävä niin, että salassa pidettäviin asiakirjoihin on pääsy lähtökohtaisesti vain niitä työssään tarvitsevilla; huomioon on kuitenkin otettava myös se, että ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuus edellyttää lainkäyttöhenkilöstön pääsyä myös salassa pidettävien asiaryhmien asioihin ja asiakirjoihin; tietosuojakysymyksistä tulee kuulla tietosuojaviranomaisia järjestelmän kehitysvaiheessa
- Tietoturvallisen etätyöskentelyn edellytykset tulee varmistaa

Yhteensopivuus ja hyödynnettävyys

- Hallintolainkäytön alalla ensi asteen päätöksentekijöiden lukumäärä on erittäin suuri; sähköisten järjestelmien yhteensopivuus kaikkien päätöksentekijöiden kanssa tulee varmistaa
- Alemman viranomaisen päätösten ja muiden asiakirjojen hyödynnettävyys edellyttää, että muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen perusteena oleva aineisto tulee valitusta käsittelevään tuomioistuimeen kokonaisuudessaan sähköisesti. Sähköisessä muodossa olevista asiakirjoista tulee voida kopioida niiden sisältämää tekstiä ja liittää sitä tuomioistuimen itse tuottamiin asiakirjoihin

Arkistointi

- Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittyminen tulee johtamaan tarpeeseen arvioida myös arkistointia koskevia toimintatapoja uudelleen; sähköisen aineiston yleistyessä tulee arvioitavaksi, missä määrin myös tuomioistuinten arkistointi voisi jatkossa perustua pelkästään sähköisen aineiston säilyttämiseen
- Sähköisten tietojen käsittely, hallinta ja säilyttäminen edellyttävät suunnitelmallisuutta ja elinkaaren hallintaa ohjaavien ominaisuuksien toteuttamista tietojärjestelmissä. Ominaisuudet on kytkettävä osaksi tietojärjestelmien toiminnallisuutta, jolloin tietojärjestelmät tukevat tietojen luotettavaa

ja aukotonta käsittelyä niiden koko elinkaaren ajan, varmistavat tietojen käytettävyyden, eheyden ja säilymisen sekä mahdollistavat säilytysarvon määrittelyn ja tarpeettoman tiedon hävittämisen

4.5 Hahmotelmia sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittämisestä

Sähköinen lainkäyttömenettely on sisällöltään laaja käsite. Sähköisiin lainkäyttömenettelyihin liittyy erilaisia osa-alueita, jotka voidaan edellä tässä mietinnössä esitetyin tavoin jaotella tuomioistuimen sisäisiin ja tuomioistuimen ulkopuolisiin kohdistuviin toimintoihin.

Mietinnön **liitteessä 2** on esitetty kunkin sähköisen lainkäytön osa-alueen osalta hahmotelmia niistä ominaisuuksista, joita tulevaisuuden tietojärjestelmien tulisi käytännön tuomioistuintyön näkökulmasta sisältää. Liitteessä on myös arvioitu sähköisten menettelyjen mahdollistamia uusia toiminta- ja työtapoja sekä niiden vaikutuksia henkilöstön roolin muuttumiseen.

Sähköisillä lainkäyttömenettelyillä saavutettavat hyödyt ovat edellä kuvatuin tavoin erityisesti hallintotuomioistuimissa olennaisia. Sähköisten lainkäyttömenettelyjen kehittäminen on lähivuosien yksi keskeisimmistä hallintotuomioistuinten toiminnan kehittämiskohteista.

Työryhmä suosittaa, että sähköisten lainkäyttömenettelyjen käyttöön ottamisen edellyttämiä toimenpiteitä aletaan välittömästi suunnitella.

5 YHTEENVETO

Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän toimeksianto on ollut kolmiosainen. Työryhmän on tullut suunnitella asian käsittelyaikojen seurannan mahdollistavat muutokset korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmiin, laatia ehdotus eri asiaryhmien työmäärää kuvaaviksi mittareiksi sekä arvioida sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa.

Työryhmän toimeksiannon mukaisesti korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmiin on suunniteltu ja toteutettu asioiden käsittelyajan yksityiskohtaisen seurannan mahdollistava ja käsittelyn viivästyisestä varoittava järjestelmä. Järjestelmä mahdollistaa käsittelyaikojen seurannan sekä tuomioistuimen sisäisesti että asian koko elinkaaren ajan ja hälyttää käsittelyn viivästyessä.

Työryhmä on lisäksi laatinut asioiden työmäärää kuvaavan mittariston. Mittaristossa kaikki hallintotuomioistuinten yhteisen diaarikaavan mukaiset asianimikkeet on jaettu työmäärän perusteella luokkiin A (vähiten työläät asiat) – D (työläimmät asiat). Mittaristo on mietinnön **liitteenä 1**.

Työryhmä on myös arvioinut sähköisten lainkäyttömenettelyjen hyödyntämistä hallintotuomioistuimissa erityisesti lainkäyttötyön kannalta. Sähköisillä menettelyillä saavutettavien hyötyjen on voitu todeta olevan erityisesti hallintotuomioistuimissa olennaisia. Sähköisten menettelyjen hyödyntäminen mahdollistaisi ratkaisutoiminnan nopeutumisen ja sen laadun paranemisen, tuomioistuimeen pääsyn helpottumisen, tiedonvälityksen tehostumisen, toiminnan avoimuuden lisääntymisen ja perinteisen asiakirjahallinnon kustannusten pienentymisen. Hyötyjen realisoituminen johtaisi viime kädessä parempaan oikeusturvaan sekä tuomioistuimia kohtaan koetun luottamuksen kasvuun. Yhteenveto sähköisen lainkäytön kehittämisestä on mietinnön **liitteenä 2**.

Työryhmä suosittaa, että:

- asioiden käsittelyajan yksityiskohtaisen seurannan mahdollistava ja käsittelyn viivästyisestä varoittava järjestelmä otetaan käyttöön korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi muissa hallintotuomioistuimissa;
- asioiden työmäärää kuvaava mittaristo otetaan käyttöön ja integroidaan osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä; sekä
- sähköisten lainkäyttömenettelyjen käyttöön ottamisen edellyttämiä toimenpiteitä aletaan välittömästi suunnitella.

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN MITTARISTO

Mittaristossa hallintotuomioistuinten yhteisen diaarikaavan mukaiset asianimikkeet on jaettu työmäärän perusteella luokkiin A (vähiten työläät asiat) - D (työläimmät asiat). Luokitus on tehty erikseen korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien osalta.

Luokkaan A (vähiten työläät asiat) kuuluvia asioita voidaan luonnehtia rutiiniasioiksi, joihin ei yleensä liity oikeudellista pohdintaa edellyttäviä ongelmia.

Luokkaan B (keskimääräistä vähemmän työläät asiat) kuuluu asioita, jotka tyypillisesti edellyttävät jonkin verran tosiseikkojen selvittämistä ja/tai oikeudellista pohdintaa, mutta joissa ratkaistava kysymys on usein verraten selkeästi yksilöityvä.

Luokkaan C (keskimääräistä työläimmät asiat) kuuluvat asiat edellyttävät yleensä selkeästi enemmän tosiseikkojen selvittämistä ja/tai oikeudellista pohdintaa, ja näissä asioissa työmäärää voivat lisätä esimerkiksi Euroopan unionin oikeuden soveltamiseen liittyvät kysymykset.

Luokkaan D (työläimmät asiat) muodostaa varsin heterogeenisen ryhmän työmäärältään selvästi muista luokista poikkeavia asioita. Tämän luokan mukaiset asiat edellyttävät lähes aina merkittävää tosiseikkojen selvittämistä ja sisältävät laajoja oikeudellista pohdintaa edellyttäviä ongelmia. Näissä asioissa oikeudenkäyntiaineisto on tyypillisesti myös muiden luokkien mukaisia asioita huomattavasti laajempi.

LUOKKA D (työläimmät asiat)	LUOKITUS KHO:SSA
Luokkaan kuuluvat seuraavat asianimikkeet: <i>(korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettava osin poikkeava luokitus merkitty erilliseen sarakkeeseen)</i>	
4101 Maakuntakaava	D
4102 Yleiskaava	D
5101 Ympäristölupa / metsäteollisuus	D
5102 Ympäristölupa / metalliteollisuus	D
5103 Ympäristölupa / energian tuotanto	D
5104 Ympäristölupa / kemikaaliteollisuus ja kemikaalien käsittely	D
5105 Ympäristölupa / malmien louhinta ja mineraalien tuotanto	D
5106 Ympäristölupa / elintarvikkeiden ja rehujen valmistus	D
5107 Ympäristölupa / jätteiden käsittely	D
5109 Ympäristölupa / louhinta, murskaus, asfalttiasema, betoniasema	D
5110 Ympäristölupa / jäteveden johtaminen/- puhdistamo	D
5113 Ympäristölupa / moottorirata, veneiden harjoittelurata	D
5114 Ympäristölupa / pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen	D
5115 Ympäristölupa / turvetuotanto	D
5129 Muu ympäristölupa-asia	D
5155 Päästökauppalaian mukaiset asiat	D
5201 Rakentaminen vesistöön	C
5202 Vesivoiman hyväksikäyttö	D
5206 Vesistön järjestely	D
5207 Vesistön säännöstely	D
5208 Veden johtaminen nesteenä käytettäväksi ja pohjaveden ottaminen	D
5210 Vesilain mukaiset maksu- ja korvausasiat	D
5302 Yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia / kalankasvatus	D
5303 Yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia / turvetuotanto	D
5399 Muu ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia	D
6131 Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen	C
7401 Euroopan sosiaalirahasto / ESR	D
7402 Euroopan aluekehitysrahasto / EAKR	D
8107 Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu tulo- ja varallisuusveroasiassa	D
8202 Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa	D
Korkeimmassa hallinto-oikeudessa luokkaan kuuluvat lisäksi seuraavat asianimikkeet:	
7104 Patentti, hyödyllisyysmalli ja integroitu piiri	D
7205 Sähkömarkkinat	D
7210 Kilpailuoikeus	D
7506 Tietoliikenne	D

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN MITTARISTO

LUOKKA C (keskimääräistä työläämmät asiat)	
Luokkaan kuuluvat seuraavat asianimikkeet: (korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettava osin poikkeava luokitus merkitty erilliseen sarakkeeseen)	LUOKKA KHO:SSA
1101 Valtiolliset vaalit	C
1203 Asiakirjajulkisuus	C
1204 Tietosuoja	C
1206 Harkinnanvaraiset ja muut valtionosuudet ja -avustukset	C
1304 Ammattikorkeakoulut	C
1305 Yliopistot ja korkeakoulut	C
1401 Virka- ja työsuhde	C
1402 Palkkaus, työaika ja vuosiloma / valtion virkamiehet	C
1499 Muu virkamiesoikeusasia	C
1502 Työsuojelu	C
1601 Palo- ja pelastustoimi sekä väestönsuojelu	C
2101 Ahvenanmaan itsehallinto / ellei muussa asiaryhmässä	C
2201 Kunnallisvaalit	C
2202 Kuntajako	C
2203 Kunnan toimiala	C
2204 Kunnan talous	C
2205 Kunnalliset säännöt ja taksat	C
2206 Virkavaali / kunnat ja kuntayhtymät	C
2207 Palvelussuhdeturva / kunnat ja kuntayhtymät	C
2208 Palkkaus, työaika ja vuosiloma / kunnat ja kuntayhtymät	C
2209 Muu henkilöstöasia / kunnat ja kuntayhtymät	C
2299 Muu kunnallisasia	C
2301 Palvelussuhde / kirkko	C
2302 Muu henkilöstöasia / kirkko	C
2399 Muu kirkollisasia	C
2401 Saamelaiskäräjävaalit	C
2499 Muut saamelaisasiat	C
3105 Turvapaikka-asiat	C
4103 Asemakaava	C
4104 Ranta-asemakaava	C
4105 Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus	C
4106 Rakennusjärjestys	C
4107 Tonttijako	C
4108 Kadut ja yleiset alueet	C
4110 Lunastaminen kaavan perusteella	C
4111 Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasiat	C
4112 Suunnittelutarveratkaisu	C
4113 Rakennuslupa	C
4114 Toimenpidelupa	C
4115 Ympäristönhoito ja rakennuksen kunnossapito	C
4116 Purkamislupa	C
4117 Maisematyölupa	C
4118 Rakennustuotteiden hyväksyntä	C
4119 Rakennusrasitteet	C
4120 Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen	C
4121 Tilapäinen rakennus	C
4122 Rakennusvalvonta	C
4199 Muu maankäyttö- ja rakennusasia	C
4201 Maantie	C
4299 Muu tieasia	C
4301 Lunastusasiat	C
4302 Etuosto-oikeus	C
5108 Ympäristölupa / polttonesteen jakeluasema/- varastointi	C
5111 Ympäristölupa / eläinsuojat	C
5112 Ympäristölupa / turkistarhaus	C
5131 Meluilmoitus	C

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN MITTARISTO

LUOKKA C (keskimääräistä työläämmät asiat) - jatkoa	
Luokkaan kuuluvat seuraavat asianimikkeet: (korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettava osin poikkeava luokitus merkitty erilliseen sarakkeeseen)	LUOKKA KHO:SSA
5132 Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta ja hallintopakko	C
5133 Ympäristönsuojelulain mukaiset maksu- ja korvausasiat	C
5139 Muu ympäristönsuojelulain mukainen asia	C
5149 Muu jätelain mukainen asia	C
5151 Terveysvalvonta	C
5152 Öljyvahinkojen torjunta	C
5153 Haittavero ja -maksu / ympäristönsuojelu	C
5154 Ympäristövaaralliset aineet	C
5156 Maasto- ja vesiliikenne	C
5199 Muu ympäristönsuojeluasia	C
5203 Kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet	C
5204 Puutavaran uitto	C
5205 Ojitus	C
5209 Jäteveden johtaminen	C
5211 Vesilain mukainen valvonta ja hallintopakko	C
5212 Vesihuoltolain mukainen asia	C
5299 Muu vesitalousasia	C
5301 Hallintopakko ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäs. kosk.	C
5401 Natura 2000 -verkosto	C
5402 Luonnonsuojelulain mukaiset asiat / paitsi Natura 2000 -verkosto	C
5403 Eläinsuojelu	C
5404 Maa-ainesasiat	C
5405 Muinaismuistoasiat	C
5406 Rakennussuojelu	C
5499 Muu luonnonsuojeluasia	C
5501 Ulkoiluasiat	C
5601 Arava-asiat	C
5699 Muu asuntoasia	C
6112 Lastensuojelukustannusten korvaaminen	C
6132 Kiireellinen sijoitus ja sen jatkaminen	B
6133 Huostassapidon lopettaminen	C
6135 Yhteydenpidon rajoittaminen	C
6138 Muut lastensuojeluasiat	C
6199 Muu sosiaaliasia	C
6206 Terveystuonon ja sairaanhoitotoimen harjoittaminen	C
6207 Elintarvikevalvonta	C
6208 Terveystuonon kustannusten korvaaminen	C
6210 Hoitotakuu	C
6299 Muu terveystuonon- ja sairaanhoitoasia	C
6301 Lääkkeiden maahantuonti	C
6302 Lääkkeiden myyntilupa ja hintavalvonta	C
6319 Muu lääkeasia	C
6321 Apteekkiasiat	C
7101 Yhtiöoikeudelliset hallintotoimet	C
7102 Siviilioikeudelliset oikeushenkilöt	C
7201 Rahoitusmarkkinoiden valvonta	C
7202 Vakuutus toiminta	C
7203 Kaivostoiminta	C
7204 Elintarvikekauppa	C
7207 Räjähdyksineet ja palavat nesteet	C
7208 Kiinteistöjen ja asuntojen välitys	C
7209 Majoitus- ja ravitsemisliikkeet, anniskelulupa-asiat sekä alkoholin vähittäismyynti	C
7212 Kuluttajansuoja	C
7299 Muu elinkeinoasia	C
7303 Kasvinsuojelu	C
7304 Porotalous	C

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN MITTARISTO

LUOKKA C (keskimääräistä työläämmät asiat) - jatkoa		
Luokkaan kuuluvat seuraavat asianimikkeet: (korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettava osin poikkeava luokitus merkitty erilliseen sarakkeeseen)		LUOKKA KHO:SSA
7403 Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto / EMOTR-O		C
7404 Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline / KOR		C
7499 Muu EU:n rakennerahastojen tukitoimi		C
7503 Ammattimainen moottoriajoneuvoliikenne		C
7504 Rautatieliikenne, merenkulku ja ilmailu		C
7506 Tietoliikenne		D
8102 Varallisuusverotus		C
8103 Elinkeinotulon verotus		C
8104 Maatilatalouden verotus		C
8105 Lähdeverot		C
8106 Kansainvälinen verotus		C
8108 Veroviraston ennakkotieto tai -ratkaisu tulo- ja varallisuusveroasiassa		C
8110 Ennakkoperintä ja sosiaaliturvamaksu		C
8111 Kiinteistövero		C
8112 Rakennusvero		C
8201 Arvonlisäveroa koskevat valitukset		C
8203 Veroviraston ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa		C
8204 Arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinti ja ryhmärekisteröinti		C
8299 Muu arvonlisäveroa tai vakuutusmaksuveroa koskeva asia		C
8306 Käyttökieltoa koskevat valitukset		C
8401 Tullinimikkeet		C
8402 Tullausvalitukset		C
8403 Ennakkoratkaisut valmistevero- ja tulliasioissa		C
8404 Tullin suorittama valvonta / mm. EU-tuet		C
8405 Valmisteverot		C
8499 Muu tulliasia		C
8501 Perintö- ja lahjaverot		C
8502 Arpajaisvero		C
8503 Leimaverot		C
8504 Varainsiirtoverot		C
8506 Ratavero		C
8507 Tonnistoverot		C
8509 Muut valtiolle perittävät maksut / mm. maksuperustelakiin perustuvat		C
8510 Ennakkotieto tai -ratkaisu muussa veroasiassa		C
8511 Verotusmenettely		C
8599 Muu veroasia		C
Korkeimmassa hallinto-oikeudessa luokkaan kuuluvat lisäksi seuraavat asianimikkeet:		
5201 Rakentaminen vesistöön		C
6131 Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen		C
7105 Mallisuoja ja tavaramerkki		C
7211 Julkiset hankinnat		C
8101 Henkilökohtaisen tulon verotus		C

LUOKKA B (keskimääräistä vähemmän työläät asiat)		
Luokkaan kuuluvat seuraavat asianimikkeet: (korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettava osin poikkeava luokitus merkitty erilliseen sarakkeeseen)		LUOKKA KHO:SSA
1102 Kansalaisuusasiat		B
1103 Kansalaisten yleiset oikeudet		B
1104 Poikkeusolojen lainsäädäntö		B
1105 Puolueet		B
1106 Uskonnonvapaus		B
1199 Muu valtio-oikeusasia		B
1201 Maksuvapautus		B

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN MITTARISTO

LUOKKA B (keskimääräistä vähemmän työlääät asiat) - jatkoa	LUOKKA KHO:SSA
Luokkaan kuuluvat seuraavat asianimikkeet: <i>(korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettava osin poikkeava luokitus merkitty erilliseen sarakkeeseen)</i>	
1202 Edunpalautus ja vahingonkorvaus	B
1205 Tasa-arvoasiat / muut kuin itsehallintoon liittyvät	B
1207 Holhustoimen edunvalvonta	B
1208 Passiasiat	B
1209 Väestötietoasiat	B
1210 Nimiasiat	B
1220 Oikeusavun myöntäminen, avustajan määrääminen ja palkkio	B
1230 Valtion perintö	B
1240 Vankeinhoitoa koskevat asiat	B
1299 Muu yleishallintoasia	B
1301 Perusopetus ja lukio	B
1302 Kirjastot	B
1303 Ammattiopetus	B
1399 Muu opetus- ja sivistystoimiasia	B
1501 Palkkaturva ja muu toimeentuloturva-asia	B
1504 Asevelvollisuuslain mukainen palvelus	B
1505 Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus	B
1599 Muu työvoima-asia	B
1602 Ampuma-aseasiat	B
1603 Arpajais- ja rahankeräysluvut	B
1699 Muu turvallisuutta, yleistä järjestystä ja eräitä lupia koskeva asia	B
3101 Oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella	B
3102 Muut oleskeluluvat	B
3103 Karkottaminen	B
3104 Ulkomaalaisen käännäyttäminen	B
3107 Muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat	B
3199 Muu ulkomaalaisasia	B
4109 Rakentamiskehoitus	B
4202 Yksityinen tie	B
4399 Muu kiinteistöasia	B
5141 Jättemaksut	B
5142 Järjestetty jätteenkuljetus	B
5502 Leirintäasiat	B
6101 Toimeentulotuen myöntäminen	B
6102 Toimeentulotuen takaisinperintä	B
6106 Elatusturva	B
6107 Kehitysvammaisten erityishuolto	B
6108 Vammaispalvelu	B
6109 Päihdehuolto	B
6110 Omaishoidon tuki	B
6111 Lasten päivähoiton järjestäminen	B
6113 Muu sosiaalihuollon kustannusten korvaaminen	B
6114 Sosiaalihuollon asiakasmaksut	B
6134 Lupa lapsen tutkimiseen	B
6136 Muu rajoitus sijaishuollossa	B
6137 Erityinen huolenpito	B
6201 Kansanterveystyö	B
6205 Sairaalalaitos	B
6209 Terveydenhuollon asiakasmaksut	B
7103 Kauppa- ja yhdistysrekisteriasiat	B
7104 Patentti, hyödyllisyysmalli ja integroitu piiri	D
7105 Mallisuoja ja tavaramerkki	C
7199 Muu oikeushenkilöihin ja teollisoikeuksiin liittyvä asia	B
7205 Sähkömarkkinat	D
7206 Sähköturvallisuus	B
7210 Kilpailuoikeus	D

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN MITTARISTO

LUOKKA B (keskimääräistä vähemmän työlääät asiat) - jatkoa		
Luokkaan kuuluvat seuraavat asianimikkeet: (korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettava osin poikkeava luokitus merkitty erilliseen sarakkeeseen)		LUOKKA KHO:SSA
7211 Julkiset hankinnat		C
7213 Kirjanpitolainsäädännön soveltaminen		B
7301 Maataloustuotannon ohjaaminen		B
7302 Metsätalous		B
7305 Metsästyys ja kalastus		B
7399 Muu maa- ja metsätaloussasia		B
7502 Autokoulu		B
7507 Tietoliikenteen tarkastusmaksut		B
7508 Merimiehiä, lentäjiä yms. koskeva asia		B
7509 Nopeus- ja painorajoitukset sekä nopeuskilpailut		B
7510 Ajo- ja vesikulkuneuvojen katsastus ja rekisteröinti		B
7599 Muu liikenneasia		B
8101 Henkilökohtaisen tulon verotus		C
8109 Ennakonpidätyksen ja ennakonkannon muuttaminen		B
8199 Muut tulon tai varallisuuden perusteella kannettavaa veroa tai...		B
8205 Vakuutusmaksuvero		B
8301 Autoverovalitukset		B
8302 Autoveroa koskevat ennakkoratkaisut		B
8303 Autoveron palautus		B
8304 Ajoneuvovero		B
8305 Polttoainemaksu		B
8307 Veronhuojennuksia koskevat valitukset		B
8399 Muu ajoneuvoveroasia		B
8505 Jätevero		B
8508 Vakuutusmaksu ja metsänhoitomaksu		B
8512 Veronkanto		B
8513 Verotukseen liittyvä laiminlyöntimaksu		B
9101 Eläkeasiat		B
9999 Muut asiat		B
Korkeimmassa hallinto-oikeudessa luokkaan kuuluu lisäksi seuraava asianimike:		
6132 Kiireellinen sijoitus ja sen jatkaminen		B

LUOKKA A (vähiten työlääät asiat)		
Luokkaan kuuluvat seuraavat asianimikkeet:		LUOKKA KHO:SSA
1221 Oikeusapupäätöksen muuttaminen ja lakkaaminen		A
1222 Oikeudenkäyntimaksua koskeva valitus		A
1503 Siviilipalvelus		A
3106 Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely		A
6202 Hoitoon määrääminen mielenterveysasiassa		A
6203 Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen mielenterveysasiassa		A
6204 Muu mielenterveysasia		A
7501 Ajokortti, ajo-oikeus ja ammattiajolupa		A
7505 Televisiomaksut		A
7511 Liikennevakuutusmaksua vastaava hyvike		A
7512 Pysäköintivirhemaksut		A
7513 Ylikuormamaksut		A
7514 Joukkoliikenteen tarkastusmaksut		A
7515 Ajoneuvojen siirtämistä koskeva maksu		A
9201 Hallinto-oikeudelle toimitetut ja muualle siirretyt asiat		A
9209 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset oikaisuohotukset		A

Sähköisen lainkäytön kehittäminen

YHTEENVETO

Mitä sähköinen lainkäyttö on?

- Sähköinen lainkäyttö on laaja käsite, johon kuuluu useita erilaisia toimintoja ja järjestelmiä
- Sähköinen lainkäyttö on tässä jaoteltu seuraavasti tuomioistuimen sisäisiin ja ulkoisiin asioihin:

TUOMIOISTUIMEN SISÄISET	TUOMIOISTUIMEN ULKOISET
Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä , johon kuuluvat mm.: * tuomarin sähköinen työpöytä * sähköinen aineistopankki	Sähköinen asiointi
Työhuone- ja istuntosalitekniikka	Istuntosalitekniikka
Intranet ja muu sisäinen tiedotus	Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus

Miksi kehittää sähköistä lainkäyttöä?

- Sähköisillä menettelyillä saavutettavat hyödyt ovat erityisesti hallintotuomioistuimissa olennaisia, esim.:
- Ratkaisutoiminta nopeutuu ja tehostuu
 - Sähköinen aineisto mahdollistaa yhtäaikaisen työskentelyn (tuomioistuimen kollegiaalisuus) sekä helpon jakamisen ja työstämisen (hallintolainkäyttö on pääosin kirjallista)
 - Sähköiset järjestelmät yhdenmukaistavat toimintatapoja
 - Sähköiset järjestelmät helpottavat hallintotuomioistuinten selvittämiselvöllisyyden toteuttamista (esim. automaattiset yhteydet eri viranomaisrekistereihin)

Miksi kehittää..? (jatkoa)

- Ratkaisutoiminnan laatu paranee
 - Kehittyneet asian- ja tiedonhallintajärjestelmät, tehokkaat hakutoiminnot ja vakiintuneet päätöspohjat lisäävät ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta
 - Automaatio vähentää rutiinitöiden määrää ja vapauttaa resursseja varsinaiseen työhön eli asioiden sisällölliseen pohdintaan
- Tiedonvälitys tehostuu ja avoimuus paranee
 - Asianosaiset pystyvät seuraamaan asiansa etenemistä
 - Yleisön mahdollisuudet tiedon saamiseen lisääntyvät

=> **OIKEUSTURVA**

=> **LUOTTAMUS TUOMIOISTUIMIIN**

A. Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä

	TUOMIOISTUIMEN SISÄISET	TUOMIOISTUIMEN ULKOISET	
A	Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä , johon kuuluvat mm.: * tuomarin sähköinen työpöytä * sähköinen aineistopankki	Sähköinen asiointi	D
B	Työhuone- ja istuntosalitekniikka	Istuntosalitekniikka	E
C	Intranet ja muu sisäinen tiedotus	Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus	F

Asetelma

- Hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmän elinkaari on nykymuodossaan päättymässä
- Sitä ennen toteutetaan vielä joitakin yksittäisiä muutoksia nykyjärjestelmään (mm. logistiikkatyöryhmän ja UMA-hankkeen ehdotuksia)
- Uuden järjestelmän suunnittelun tulee alusta alkaen perustua lainkäytön todellisiin tarpeisiin - tuomarien, esittelijöiden ja kansliahenkilöstön tulee olla suunnittelussa mukana

Realiteetit

- Uusi asianhallintajärjestelmä on kallis hankinta
- Uudistuksella saavutetaan realisoituvia hyötyjä
- Huomiota tulee kiinnittää paitsi lainkäyttötoiminnassa saavutettaviin ja siitä johtuviin välillisiin hyötyihin, myös toiminnan taloudellisuuteen ja työn tuottavuuteen
- Vuoden 2010 lopussa KHO:ssa oli vireillä 4 171 asiaa ja hallinto-oikeuksissa 13 640 asiaa

Lähtökohdat

- Uutta järjestelmää ei voi rakentaa nykyisten työtapojen varaan, vaan samalla olisi otettava laajasti käyttöön nykyaikaiset tietojärjestelmäavusteiset työmenetelmät
- Suunnittelun lähtökohtana voidaan pitää muutoin hallintolainkäytön nykytilaa ja tiedossa olevia uudistuksia
- Järjestelmän tulee olla joustavasti muunneltavissa tulevaisuudenkin tarpeisiin
- Nykyisen järjestelmän hyvät ominaisuudet tulee säilyttää

Tavoitteet

- Tavoitteena tulisi olla kokonaisvaltaisesti sähköisiin työ- ja toimintatapoihin perustuva järjestelmä
- Järjestelmä sisältäisi monipuolisia automatisoituja toimintoja tai ainakin optioita niiden myöhemmälle käyttöönotolle
- Järjestelmän toimintoja voitaisiin ottaa käyttöön vaiheittain
- Järjestelmän eri osien käyttöönotossa ja ajoituksessa otettaisiin huomioon asiakkaisiin, muihin sidosryhmiin sekä omaan organisaatioon ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset

Tavoitteet (jatkoa)

- Järjestelmä olisi monipuolinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä
- Järjestelmä sisältäisi perinteisten asianhallintaominaisuuksien lisäksi asian sähköistä käsittelyä tukevia ominaisuuksia ja toimintoja, kuten:
 - **tuomarin sähköisen työpöydän**
 - **sähköisen aineistopankin**
- Kehittyneitä sähköisiä järjestelmiä on jo muissa maissa käytössä

Tavoitteet (jatkoa)

- Tuomarin sähköinen työpöytä olisi sähköinen työskentelyalusta, josta ilmenisivät kaikki yksittäiseen asiaan liittyvät keskeiset tiedot ja johon olisi koottu kaikki lainkäyttötyön kannalta keskeiset toiminnot (ns. yhden pisteen periaate)
- Sähköinen aineistopankki sisältäisi sähköisessä muodossa kaiken yksittäiseen asiaan liittyvän aineiston, jota olisi mahdollisuus muokata ja kopioida sekä jakaa tuomioistuimen sisällä

Tuomarin työpöytä

- Tuomarin työpöydän tulisi sisältää ainakin seuraavat keskeiset toiminnot ja tietosisällöt:
 - asian perustiedot (esim. diaarinumero, asianosaisten ja asiamiesten nimet sekä yhteystiedot, asian käsittelyn vaihe);
 - selkeää oikeudenkäyntiaineiston hallinta (esim. kaikki tuomioistuimelle kyseisessä asiassa saapuneet asiakirjat näkyvät selkeässä luettelossa, jossa on myös tieto asiakirjan toimittaneesta asianosaisesta, saapumispäivä jne.)
 - valmiit välitoimi-, muistio- ja päätöspohjat periytyvillä tiedoilla;

Tuomarin työpöytä (jatkoa)

- Tuomarin työpöydän tulisi sisältää... (jatkoa)
 - helppokäyttöinen fraasipankki;
 - tehokkaat asiakirjatuotannon työkalut, jotka mahdollistavat mm. asiakirjojen sähköisen jakamisen (esim. muistiot) ja versioinnin (esim. tarkastavan jäsenen tekemät muokkaukset tallentuvat automaattisesti esittelijän versiosta erilliseksi versioksi);
 - käyttöliittymä sähköiseen aineistopankkiin, jossa kaikki kyseiseen asiaan liittyvät asiakirjat ovat sähköisessä muodossa;

Tuomarin työpöytä (jatkoa)

- Tuomarin työpöydän tulisi sisältää... (jatkoa)
 - tehokkaat hakutoiminnot
 - (a) kyseisen asian aineistoon,
 - (b) kyseisen tuomioistuimen omiin ratkaisuihin, ja
 - (c) kaikkien hallintotuomioistuinten ratkaisuihin
 - tuomarin ja esittelijän oma kori (henkilökohtainen mallikansio, johon käyttäjä voisi itse liittää linkkejä ja sähköisiä asiakirjoja);
 - linkitykset lainsäädäntö- ja oikeustapauskokoelmiin (esim. Finlex, EUR-Lex)

Hahmotelmia kehittyneen asianhallinnan työmenetelmistä

- Seuraavassa on hahmoteltu **työvaiheittain** kehittyneen asianhallintajärjestelmän ominaisuuksia sekä sen mahdollistamia uusia työmenetelmiä
- Hahmotukset on esitetty **ideoinnin apuvälineinä**
- Tarkoituksenmukaisten ja realististen työmenetelmien suunnittelussa olisi turvaututtava monipuoliseen asiantuntija-apuun
- Tuomarien, esittelijöiden ja kansliahenkilöstön edustajien tulee olla mukana jo järjestelmän suunnittelu- vaiheesta alkaen

Asian vireilletulo

- Asian vireilletulossa käytettäisiin pääosin **sähköistä asiointia** (esim. sähköistä muutoksenhakulomaketta)
- Kun sähköistä asiointia ei voitaisi jostain syystä käyttää, muutoksenhakukirjelmä tulisi laatia valmiille lomakepohjalle tai vapaamuotoisessa kirjelmässä tulisi noudattaa ohjeen mukaista esitystapaa
- Sähköisen lomakkeen ohjeistusta seuraamalla asian yksilöintitiedot sekä vaatimukset perusteluineen tulisivat asianmukaisesti dokumentoiduiksi ja siirtyisivät mahdollisimman automatisoidusti järjestelmään

Asian vireilletulo (jatkoa)

- Valittajan asianosaisuus tulisi olla järjestelmässä automaattisesti todennettavissa (esim. liittymät eri viranomaisrekistereihin henkilön kotikunnan tai kiinteistöomistuksien selvittämiseksi)
- Muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen perusteena olevien asiakirjojen tulisi siirtyä kokonaisuudessaan sähköisesti valitusta käsittelevälle tuomioistuimelle

Asian rekisteröinti

- Asian rekisteröinti käsittäisi perinteisten kirjaamistoi-
menpiteiden ohella asian **ryhmittelyn, profiloinnin**
sekä vastaanottoilmoituksen asiakkaalle
- **Ryhmittelyllä** asia ohjautuisi sille parhaiten soveltu-
vaan valmisteluun pääosin automaattisesti ennalta asia-
ryhmäkohtaisesti määriteltyjen valintaehtojen perus-
teella
- Tarvittaessa otettaisiin huomioon asian erityispiirteet
ja niiden vaikutus valmistelutapaan

Asian rekisteröinti (jatkoa)

- **Profiloinnilla** asian yhteyteen rekisteröitäisiin osin
automaattisesti asiaa kuvaavia tietoja
- Profiloititietojen avulla järjestelmä tarjoaisi myö-
hemmin erilaisia asian valmistelua helpottavia ja no-
peuttavia avustustoimintoja
- Avustustoiminnot osoittaisivat mm. samaa päätöstä
koskevat asiat, vireillä olevat samankaltaiset asiat, so-
vellettaviin oikeusohjeisiin ja niiden esitöihin liittyviä
tietoja, oikeuskäytäntöä, viestintänäkökohtia jne.
- Profiloinnin tulisi tukea myös jutun aktiivista ja var-
haista haltuunottoa

Kuulemismenettelyt

- Asianosaisten ja asiaan liittyvien muiden osapuolten kuulemisessa käytettäisiin sähköisiä menetelmiä
- Sähköisessä kuulemismenettelyssä kuulemisen kohteena olevaa aineistoa ei erikseen kopioitaisi ja lähetettäisi kirjallisesti saantitodistuskirjeellä, vaan kuultava saisi aineiston käyttöönsä sähköisesti
- Ennen aineistoon pääsyä kuultavan tulisi sähköisesti vahvistaa saaneensa selitys- tai muusta pyynnöstä tiedon

Valmistelu

- Asian valmistelu tapahtuisi tuomarin sähköisellä työpöydällä
- Tuomarin sähköinen työpöytä olisi yhtenäinen työskentelyalusta, josta ilmenisivät kaikki yksittäiseen asiaan liittyvät keskeiset tiedot ja johon olisi koottu kaikki lainkäyttötyön kannalta keskeiset toiminnot
- Tuomarin sähköinen työpöytä sisältäisi mm. asian perustiedot, käsittelyvaiheiden seurannan, oikeudenkäyntiaineiston hallintatyökaluja, valmiita päätös- ym. pohjia sekä tehokkaat hakutoiminnot

Valmistelu (jatkoa)

- Yksittäisestä asiasta muodostuisi tuomarin työpöydälle automaattisesti havainnollinen **yhteenveto käsittelyvaiheista**
- Yhteenvedosta saisi yhdellä silmäyksellä tiedon sekä asian aikaisemmista vaiheista että kyseisessä tuomioistuimessa suoritetuista ja jäljellä olevista työvaiheista
- Tulevaa valmistelua varten olisi apuna myös asiaryhmittäin automaattisesti muodostuva **toimenpide-uettelo** kuittaustoimintoinen

Valmistelu (jatkoa)

- Asian yksilöintitiedot, aikaisemmat vaiheet, muutoksenhaun kohteena oleva päätös, esitetyt vaatimukset perusteluineen sekä kirjallisessa kuulemisessa saatu selvitys tallentuisivat automaattisesti päätöspohjaan ennalta määriteltyjen käsittelysääntöjen mukaisesti
- Teksti voisi muodostua osin suorista lainauksista tai alkuperäisen tekstin lyhennelmästä sekä vakioiduista tekstin osista
- Tekstiä olisi myös kopioitavissa sähköiseen aineistopankkiin tallennetuista asiakirjoista

Kansliahenkilöstön työ

- Kansliahenkilöstöön kuuluvat, tehtävään perehdytetyt henkilöt tarkastaisivat automaattitoiminnoin syntyneen päätöksen alkuosan ja muokkaisivat sitä tarvittaessa yleisohjeiden mukaisesti esittelijälle jatkovalmistelua varten
- Kansliahenkilöstön tehtävät ja roolit muuttuisivat ja monipuolistuisivat
- Asiakirjojen kopioimiseen ja skannaamiseen kuluva työaika vähenisi merkittävästi, kun aineisto saapuisi tuomioistuimeen valmiiksi sähköisessä muodossa

Esittelijän työ

- Esittelijän ryhtyessä valmistelemaan asiaa hän voisi keskittyä entistä enemmän asioiden oikeudelliseen valmisteluun; lainkäyttöhenkilöstön resurssit kohdentuisivat siten varsinaiseen lainkäyttötyöhön
- Esittelijän työn painopiste olisi asian erityispiirteiden selvittämisessä, oikeudellisessa arvioinnissa sekä ratkaisuehdotuksen laatimisessa

Esittelijän muistio tai muu valmistelussa syntyvä asiakirja

- Esittelijän muistion tarve, laajuus ja rakenne määräytyisivät asiaryhmäkohtaisten ja yksittäistä asiaa koskevien tarpeiden perusteella
- Yksinkertaisimmissa asioissa esittelijän huomautukset olisivat liitettävissä suoraan päätösluonnokseen sähköisillä "muistilapuilla"
- Esittelijän muistiossa osa olisi asiaryhmäkohtaisesti ennalta laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti asiantuntijajärjestelmästä automaattisesti saatavaa tekstiä tiivistetyssä muodossa

Esittelijän muistio (jatkoa)

- Järjestelmän tulisi mahdollistaa esittelijän muistion ja päätösehdotuksen **sähköinen jakaminen** ratkaisukokoonpanolle
- Muistioon tulisi voida helposti liittää sähköiseen aineistopankkiin tallennettuja asiakirjoja
- Kaikkiin asiakirjoihin tulisi voida liittää sähköisiä "muistilappuja" kommentteja varten
- Järjestelmään tulisi tallentua tieto sähköisen jakamisen ajankohdasta ja sisällöstä
- Jaettujen tietojen eheyden ja alkuperäisyyden säilyminen tulisi varmistaa

Jäsenten kommunikointi

- Tuomarin sähköisessä työpöydässä olisi asiakirjapohja tai vastaava alusta jäsenten kommenteille
- Siinäkin mm. istuntoa, kokoonpanoa, esittelijää ja asiaa koskevat yksilöintitiedot välittyisivät automaattisesti asianhallintajärjestelmästä
- Kommentteja varten olisi tila sekä yleisille oikeudellisille näkökohdille että konkreettisille muutosehdotuksille
- Hyväksytyt muutosehdotukset välittyisivät automaattisesti päätöstekstiin

Automaattinen kirjoitustoiminto

- Kirjoitusasultaan yksinkertaisimmat päätökset (esim. täytäntöönpanokiellot, valituslupa-asiat, peruutukset, myöhässä olevat) saataisiin kokonaisuudessaan kirjoitettua automaattisesti järjestelmästä
- Nämä päätökset allekirjoitettaisiin istunnossa tai heti sen jälkeen, ja toimituskirjat lähetettäisiin asiakkaalle samana päivänä (postitus luonnollisesti tapahtuisi nykyaikaisin menetelmin ja myös sähköinen vaihtoehto olisi käytettävissä)

Automaattinen kirjoitustoiminto (jatkoa)

- Asiaratkaisuissa päätöksen perustelujen kirjoittamista helpottaisivat järjestelmään tallennetut vakiotekstiosiot, jotka nekin muuttuvien tietojen osalta täydentyisivät osin automaattisesti
- Perusteluissa olisi systemaattinen kappalenumerointi, joka selventäisi tekstiä ja mahdollistaisi paremmin automatisoidut toiminnot

Tekstinkäsittely

- Tekstinkäsittelyn tukena olevat **oikeakielisyyden tarkistusohjelmat** olisivat nykyistä kehittyneempiä
- Ne käsittäisivät kirjoitusvirheiden lisäksi kieliopillisia tarkistuksia sekä tekstin systemaattiseen ja huoliteltuun asetteluun liittyviä tarkistuksia
- Lainkäyttöhenkilöstön resurssit kohdentuisivat järkevämmin; nykyään merkittävä osa tuomarien ja esittelijöiden työajasta kuluu oikolukuun
- Nykymuotoista keskitettyä tekstinkäsittelyä ei enää tarvittaisi; kansliahenkilöstön toimenkuvat monipuolistuisivat

Loogisuustarkistukset

- Käytössä olisi myös erilaisia automaattisia **loogisuustarkistuksia**, jotka korjaisivat selvät epäjohtonmuokaisuudet tai huomauttaisivat niistä ja antaisivat korjausehdotuksen (esim. automaattinen huomautus siitä, että päätöksessä viitattu säännös on kumottu)
- Loogisuustarkistukset voisivat olla osin yhteisiä kaikille asiaryhmille ja tietyltä osin kohdistua yksittäisiin asiaryhmiin

Asiakirjojen ulkoasu

- Kaikkien asiakirjojen ulkoasu olisi nykyistä tyylikkäämpi
- Päätöksessä voisi olla automaattisesti tulostuva graafinen sinetti ja mahdollisesti myös "vesileimaus"
- Asiaratkaisuissa voisi olla erillinen kansilehti, joka sisältäisi asian yksilöintitiedot ja olisi graafiselta ilmeeltään näyttävämpi (osin värillinen)

Julkaisemista tukevat toiminnot

- Kustakin päätöksestä voitaisiin automaattisesti tulostaa julkaistava versio, josta nimet ja ennalta määritetyt muut yksilöintitiedot on poistettu ja korvattu kirjain-symboleilla
- Järjestelmän tulisi mahdollistaa päätösten yksinkertaiset "massaluovutukset" (esim. tiettyä alaa koskevat päätökset)

Viestintä

- Viestinnän tarpeet huomioitaisiin jo mahdollisuuksien mukaan asian profiloinnissa, jolloin asioiden käsittelyvaiheiden seuraaminen helpottuisi
- Tiedotusvälineillä olisi mahdollisuus seurata julkisia diaaritietoja ja saada muutakin tietoa tuomioistuimen toiminnasta
- Tutkimustoiminnan tarpeet tulisi huomioida paremmin

Istuntojen hallinta

- Istuntojen hallinnassa tukeuduttaisiin suurelta osin automaattisiin toimintoihin
- **Istuntojien** laadinnassa järjestelmä ottaisi automaattisesti huomioon muiden taustatietojen ohella asetetut tavoitteet, jolloin työmäärä jakautuisi mahdollisimman tasaisesti koko vuodelle
- **Esittelylistamerkinnot** tulisivat suoraan järjestelmästä
- Esittelylistaan kirjoitettaisiin valmiiksi ehdotus pöytäkirjamerkinnoiksi

Työtilanteen seuranta

- Työtilanteen seuranta olisi nykyistä automaattisempaa ja visuaalisempaa
- Järjestelmä seuraisi reaaliaikaisesti asiaryhmittäin tavoitteiden toteutumista sekä antaisi tulosennusteita ja ehdotuksia loppuvuoden työskentelyyn
- Yksittäinen asia olisi vireilletulon jälkeen aktiivisessa työtilanneseurannassa, ja käsittelyajan pitkittyessä järjestelmä huomauttaisi automaattisesti asiasta

Yhteenveto kehittyneen asianhallinnan ominaisuuksista

- 1. Sähköinen muutoksenhakulomake
- 2. Automaattinen / atk-avusteinen asioiden ryhmittely
- 3. Automaattinen / atk-avusteinen asioiden profilointi
- 4. Automaattinen vastaanottoilmoitus ja asian käsittelyn seuranta
- 5. Automaattinen asian käsittely-yhteenveto
- 6. Automaattinen / atk-avusteinen toimenpideluettelo
- 7. Automatisoituja ja atk-avusteisia kirjoitustoimintoja
- 8. Atk-avusteinen esittelijän muistion laadinta- ja jakamistoiminto
- 9. Atk-avusteinen jäsenten kommunikointitoiminto
- 10. Monipuolinen oikeakielisyyden tarkistustoiminto
- 11. Automaattiset loogisuustarkistukset
- 12. Automaattinen julkaisutoiminto
- 13. Atk-avusteinen viestintätoiminto

Yhteenveto kehittyneen asianhallinnan ominaisuuksista (jatkoa)

- 14. Tiedotusvälineiden kehittyneemmät tiedonsaantitavat
- 15. Asiakirjojen tyylikäs ulkoasu
- 16. Automaattiset / atk-avusteiset istuntojen hallintatoiminnot
- 17. Automaattiset työtilanteen seuranta- ja raportointitoiminnot

B.

Työhuone- ja istuntosalitekniikka

	TUOMIOISTUIMEN SISÄISET	TUOMIOISTUIMEN ULKOISET	
A	Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä, johon kuuluvat mm.: * tuomarin sähköinen työpöytä * sähköinen aineistopankki	Sähköinen asiointi	D
B	Työhuone- ja istuntosalitekniikka	Istuntosalitekniikka	E
C	Intranet ja muu sisäinen tiedotus	Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus	F

Työhuonetekniikka

- Työhuonetekniikan tulisi tukea sähköisiä työskentelytapoja ja -menetelmiä
- Lainkäyttöhenkilöstöllä tulisi olla käytössä kaksi näyttöpäätettä: toinen omaa työskentelyä varten ja toinen esim. sähköisen aineistopankin aineistojen lukemista varten
- Käytössä tulisi olla sähköisiä lukualustoja (vrt. e-kirjat), jotka mahdollistaisivat omien muistiinpanojen ja merkintöjen tekemisen sähköiseen aineistoon ("sähköinen huomiokynä")

Istuntosalitekniikka

- Istuntosaleissa jäsenillä ja esittelijöillä tulisi olla työvälineet sähköisen aineiston käsittelyä varten
- Istuntosalitekniikkaa tulisi voida ohjata keskitetysti esim. esittelijällä olevan ohjauskeskuksen avulla
- Sähköisten työvälineiden tulisi olla yhteydessä toisiinsa niin, että yksi käyttäjä (esim. esittelijä) voisi siirtää oman näkymänsä kokoonpanon ja/tai yleisön näyttöpäätteisiin ja esitellä muille aineistoa tällä tavalla

Istuntosalitekniikka (jatkoa)

- Istuntosaleissa tulisi olla valmiudet kuulemisen ja neuvottelun mahdollistaviin etäyhteyksiin (esim. videoneuvottelut ja Skype-puhelut)
- Sähköiset työvälineet tulisi sijoittaa niin, että kirjallisen aineiston käsittelemiselle jää pöytätilaa
- Sähköisen salivarausrjestelmän tietojen tulisi olla helposti tuomioistuimen henkilöstön nähtävissä
- Odotustiloissa yleisölle tulisi olla näyttötaulut, joista ilmenisivät mm. käsittelysalia ja käsittelyvaihetta koskevat tiedot

C.

Intranet ja muu sisäinen tiedotus

	TUOMIOISTUIMEN SISÄISET	TUOMIOISTUIMEN ULKOISET	
A	Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä , johon kuuluvat mm.: * tuomarin sähköinen työpöytä * sähköinen aineistopankki	Sähköinen asiointi	D
B	Työhuone- ja istuntosalitekniikka	Istuntosalitekniikka	E
C	Intranet ja muu sisäinen tiedotus	Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus	F

Intranet ja muu sisäinen tiedotus

- Intranetin tietosisällöt tulisi jakaa tuomioistuinten yleisiin tietoihin (näkyvät kaikille tuomioistuimille) ja tiettyä tuomioistuinta koskeviin tietoihin (näkyvät vain kyseiselle tuomioistuimelle)
- Tietosisällöissä tulisi erottaa lainkäyttötoimintaa koskevat uutiset ja sisäiset hallinnolliset asiat
- Intranetin kehittäminen tulee arvioitavaksi erillisessä työryhmässä

D.

Sähköinen asiointi

	TUOMIOISTUIMEN SISÄISET	TUOMIOISTUIMEN ULKOISET	
A	Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä, johon kuuluvat mm.: * tuomarin sähköinen työpöytä * sähköinen aineistopankki	Sähköinen asiointi	D
B	Työhuone- ja istuntosalitekniikka	Istuntosalitekniikka	E
C	Intranet ja muu sisäinen tiedotus	Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus	F

Sähköisen asioinnin välineet

- Asianosaisilla ja muilla asian osapuolilla tulisi olla käytössään luotettavaan tunnistautumiseen perustuva Internet-pohjainen **sähköinen asiointiliittymä**, joka mahdollistaisi kokonaisvaltaisen sähköisen asioinnin
- Sähköisessä asiointiliittymässä asianosainen voisi mm. seurata asiansa edistymistä, saada pääsyn asiaan liittyvään aineistoon ja antaa tuomioistuimen pyytämiä selityksiä

Asian vireilletulo

- Asian vireilletulossa käytettäisiin pääosin **sähköistä lomaketta**
- Sähköisen lomakkeen ohjeistusta seuraamalla asian yksilöintitiedot sekä vaatimukset perusteluineen tulisivat asianmukaisesti dokumentoiduiksi ja siirtyisivät mahdollisimman automatisoidusti asianhallintajärjestelmään
- Järjestelmän tulisi myös sallia mahdollisuus vapaamuotoisten asiakirjojen liittämiseen

Asian seuranta

- Muutoksenhakijalle lähetettäisiin valituksen saapumisesta automaattinen **vastaanottoilmoitus**, joka sisältäisi vastaanottotietojen lisäksi yleiskuvauksen tulevasta valmisteluvaiheista sekä tiedon kyseisen asiaryhmän keskimääräisestä käsittelyajasta ja käsittelyaikajakaumasta
- Muutoksenhakija saisi pyydettäessä tarkemman käsittelyaika-arvion
- Muutoksenhakija voisi seurata saamallaan tunnuksella reaaliaikaisesti otsikkotasolla asian käsittelyn vaiheita

Kuulemismenettelyt

- Asianosaisten ja asiaan liittyvien muiden osapuolten kuulemisessa käytettäisiin sähköisiä menetelmiä
- Sähköisessä kuulemismenettelyssä kuulemisen kohteena olevaa aineistoa ei erikseen kopioitaisi ja lähetettäisi kirjallisesti saantitodistuskirjeellä, vaan kuultava saisi aineiston käyttöönsä sähköisesti
- Ennen aineistoon pääsyä kuultavan tulisi sähköisesti vahvistaa saaneensa selitys- tai muusta pyynnöstä tiedon

Päätöksen antaminen

- Päätösten tiedoksiantamisessa hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti sähköisiä menetelmiä
- Sähköisesti tiedoksi annettavan päätöksen tulisi olla ulkoasultaan edustava ja vastata kirjallisen päätöksen ulkoasua
- Sähköiseen tiedoksiantoon tulisi voida liittää mahdollisuus esim. oikeudenkäyntimaksun maksamiseen sähköisin menetelmin

E.

Istuntosalitekniikka

	TUOMIOISTUIMEN SISÄISET	TUOMIOISTUIMEN ULKOISET	
A	Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä, johon kuuluvat mm.: * tuomarin sähköinen työpöytä * sähköinen aineistopankki	Sähköinen asiointi	D
B	Työhuone- ja istuntosalitekniikka	Istuntosalitekniikka	E
C	Intranet ja muu sisäinen tiedotus	Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus	F

Istuntosalitekniikka

- Istuntosaleissa tulisi olla videotykki- tai vastaava laitteisto, jonka avulla tuomioistuin tai asianosaiset voisivat näyttää sähköisiä aineistoja
- Harkita tulisi sitä, olisiko istuntosaleissa tarjottava asianosaisten käyttöön langattomia Internet-yhteyksiä – ongelmana on, kuka vastaisi yhteyksien toimimattomuudesta

F.

Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus

	TUOMIOISTUIMEN SISÄISET	TUOMIOISTUIMEN ULKOISET	
A	Sähköinen asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmä, johon kuuluvat mm.: * tuomarin sähköinen työpöytä * sähköinen aineistopankki	Sähköinen asiointi	D
B	Työhuone- ja istuntosalitekniikka	Istuntosalitekniikka	E
C	Intranet ja muu sisäinen tiedotus	Internet-sivut ja muu ulkoinen tiedotus	F

Internet-sivut

- Tuomioistuimen Internet-sivujen tulisi olla edustavia ja ajanmukaisia
- Nykyisen yksipuolisen tiedonvälityksen lisäksi Internet-sivujen tulisi tukea tuomioistuimessa asiointia (sähköinen asiointiliittymä)
- Internet-sivujen tulisi antaa monipuolista tietoa mm. oikeuskäytännöstä, prosessista ja käsittelyajoista
- Internet-sivujen kehittäminen tulee arvioitavaksi erillisessä työryhmässä



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-162-3 (nid.)
ISBN 978-952-259-163-0 (PDF)
Hinta/pris 20,00 €

TILAUKSET
Edita Prima Oy
Asiakaspalvelu
vaihde 020 450 011
faksi 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi

BESTÄLLNINGAR
Edita Prima Ab
Kundservice
växel 020 450 011
fax 020 450 2470
asiakaspalvelu.prima@edita.fi