

44/2012

Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö

Lausuntotiivistelmä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö

Lausuntotiivistelmä

06.07.2012

Julkaisun nimi Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö. Lausuntotiivistelmä.

Tekijä Ann-Mari Pitkäranta

Oikeusministeriön julkaisu 44/2012
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 5/32/2010 **HARE numero** OM038:00/2011

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-231-6

URN URN:ISBN:978-952-259-231-6
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-231-6>

Asia- ja avainsanat korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeus, markkinaoikeus, työmäärä, mittaaminen, mittaristo, käsittelyajan seuranta, hälytysjärjestelmä, sähköinen lainkäyttö, asianhallintajärjestelmä.

Tiivistelmä Oikeusministeriön 2.7.2010 asettama hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmä antoi mietintönsä 12.12.2011 (OMML 55/2011). Mietinnössään työryhmä on suositannut ensinnäkin, että asioiden käsittelyajan seurannan mahdollistava ja käsittelyn viivästyminen varoittava järjestelmä otetaan käyttöön kaikissa hallintotuomioistuimissa. Toiseksi työryhmä on esittänyt, että sen laatima asioiden työmäärää kuvaava mittaristo otetaan käyttöön ja integroidaan osaksi hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmiä. Kolmantena työryhmän ehdotuksena oli, että sähköisten lainkäyttömenettelyjen käyttöönottamisen edellyttämiä toimenpiteitä aletaan välittömästi suunnitella.

Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä lausuntoa 24 eri taholta. Oikeusministeriöön saapui yhteensä 14 lausuntoa. Lausunnonantajat ovat pääosin kannattaneet työryhmän ehdotuksia.

Asioiden käsittelyaikojen seurantajärjestelmän käyttöönottoa koskeva ehdotus on saanut kannatusta kaikkien lausunnonantajien keskuudessa. Erityisesti hallinto-oikeuksien lausunnoissa korostettiin sitä, että järjestelmän tulee mahdollistaa tuomioistuinkohtaiset määrittelyt.

Lausunnonantajat pitivät myös asioiden vaatiman työmäärän mittaamista pääsääntöisesti kannatettavana tavoitteena. Osa kuitenkin suhtautui varauksellisesti mittariston luotettavuuteen. Lausunnonantajat esittivät myös yksityiskohtaisia kommentteja työryhmän ehdottamasta luokittelusta. Lisäksi lausunnonantajat arvioivat, että painokertoimien määrittely työmäärää kuvaavalle mittaristolle on mahdollista vain keräämällä empiiristä tietoa tuomioistuinten henkilöstöltä.

Sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntämiseen hallintotuomioistuimissa on suhtauduttu lausunnonantajien keskuudessa myönteisesti. Työn jatkokehittämisen toivottiinkin alkavan mahdollisimman pian.

06.07.2012

Publikationens titel Betänkande av arbetsgruppen för beredning av mätare för förvaltningsdomstolarna. Remissammandrag

Författare Ann-Mari Pitkäranta

Justitieministeriets publikation 44/2012
Betänkanden och utlåtanden

OSKARI nummer OM 5/32/2010 **HARE nummer** OM038:00/2011

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-231-6

URN URN:ISBN:978-952-259-231-6
Permanent adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-231-6>

Sak- och nyckelord högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolen, marknadsdomstolen, arbetsmängd, mätning, mätare, uppföljning av handläggningstiden, larmsystem, elektronisk rättskipning, ärendehanteringssystem

Referat Arbetsgruppen för beredning av mätare för förvaltningsdomstolarna, som justitieministeriet tillsatte den 2 juli 2010, överlämnade sitt betänkande den 12 december 2011 (OMML 55/2011). I sitt betänkande rekommenderade arbetsgruppen för det första att det införs ett elektroniskt system för uppföljning av handläggningstiden som alarmerar vid risk för överlång handläggning i alla förvaltningsdomstolar. För det andra föreslog arbetsgruppen att det införs mätare för arbetsmängden och att dessa mätare integreras i förvaltningsdomstolarnas ärendehanteringssystem. För det tredje föreslog arbetsgruppen att man utan dröjsmål börjar planera de åtgärder som krävs för att införa elektroniska förfaranden i rättskipningsärenden.

Justitieministeriet begärde utlåtande om betänkandet av sammanlagt 24 instanser. Det inkom totalt 14 utlåtanden. Remissinstanserna förhöll sig i huvudsak positivt till arbetsgruppens förslag.

Alla av remissinstanserna understödde förslaget om att införa ett system för uppföljning av handläggningstiderna. I synnerhet förvaltningsdomstolarna framhävde att det ska vara möjligt att göra domstolsspecifika definitioner i systemet.

Remissinstanserna understödde också i huvudsak införandet av mätare för arbetsmängden. En del förhöll sig dock reserverat till hur pålitliga dessa mätare är. I utlåtandena ingick också detaljerade kommentarer beträffande den föreslagna klassificeringen av ärendena. Det ansågs också att för att kunna bestämma vägningskoefficienter för mätarna som beskriver arbetsmängden måste det samlas in empirisk information från domstolarnas personal.

Remissinstanserna förhöll sig positivt till utnyttjande av elektroniska förfaranden i rättskipningsärenden vid förvaltningsdomstolarna. Det önskades att utvecklingsarbetet fortsätts så snart som möjligt.



SISÄLLYS

1	Yleistä _____	8
2	Asioiden käsittelyaikojen seuranta _____	10
3	Asioiden työmäärää kuvaava mittaristo _____	12
3.1	Yleistä _____	12
3.2	Asioiden luokitus _____	13
3.3	Painokertoimien määrittäminen _____	14
4	Sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntäminen hallintotuomioistuimissa __	17

1 Yleistä

Mittaristotyöryhmä jätti mietintönsä Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö (OM 55/2011) joulukuussa 2011. Oikeusministeriö pyysi lausunnon mietinnöstä korkeimmalta oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, kaikilta hallinto-oikeuksilta, markkinaoikeudelta, vakuutusosastoilta, Suomen tuomariliitto ry:ltä, Korkeimpien oikeuksien tuomarien yhdistys ry:ltä, Oikeushallinnon henkilökunta ry:ltä, Suomen lakimiesliitolta, Suomen Asianajajaliitolta, Suomen kuntaliitolta, verohallinnolta, valtiontalouden tarkastusvirastolta, Lappeenrannan teknillinen yliopisto/tuotantotalouden yksiköltä, Hovioikeuden presidentti Pertti Niemiseltä Kouvolan hovioikeudesta, Valtiovarainministeriöltä ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta.


Korkein oikeus ja Suomen kuntaliitto ilmoittivat, etteivät anna asiassa lausuntoa. Muut tahot lukuun ottamatta korkeinta hallinto-oikeutta, Kouvolan hallinto-oikeutta, markkinaoikeutta, Lappeenrannan teknillistä yliopistoa ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskusta ovat määräaikaan mennessä antaneet lausunnon.

Lausunnon antajat ovat suhtautuneet työryhmän ehdotuksiin lähtökohtaisesti myönteisesti, joskin joiltakin osin on esitetty myös varauksellisia kannanottoja.

Oikeushallinnon henkilökunta OHK ry korosti, että on huolehdittava, että myös kansliahenkilökunnalle jää riittävästi aikaa oman työnsä hoitamiseen. Niin ikään korostettiin ruotsinkielisten asioiden vaatiman kielitaidon ja työllistävyyden huomioon ottamista. Edelleen on kiinnitettävä huomiota siihen, että mittareiden käyttöön otto ei heikennä työhyvinvointia lisääntyneinä työpaineina.

Verohallinto on korostanut, että hallintotuomioistuinten menettelyillä on merkitystä myös hallintoviranomaisten toimintaan, jotka osaltaan kehittävät hallitusohjelman mukaisesti toimintaansa ja menettelyitään myös muutoksenhakuasioiden kokonaiskeston lyhentämiseksi. Näitä tavoitteita voitaisiin tukea hallintoviranomaisten ja oikeushallinnon tiiviimmällä yhteistyöllä. Verohallinto on ehdottanut työryhmän perustamista veroasioiden kokonaiskäsitelyaikojen seuraamisen ja sähköisen lainkäyttömenettelyn kehittämiseksi. Tässä työryhmässä käsiteltäisiin yleisiä menettelytapakysymyksiä ja kehitettäisiin veroasioiden muutoksenhakumenettelyjä.

Kouvolan hovioikeuden presidentti Pertti Nieminen on korostanut, että on syytä selvittää missä määrin on mahdollista käyttää molemmille tuomioistuinlinjoille sopivia IT-sovelluksia tai muuta osaamista IT-alalta ja luoda järjestelmistä yhteensopivia. Tuomioistuimien yhtenäisen kehittämisen ja tuomioistuinlinjojen mahdollisen yhdistämisen kannalta on tarpeen käyttää niukkenevat resurssit mahdollisimman hyödyllisesti. Nykyisinkin kummassakin tuomioistuinlinjassa käsitellään varsin samankaltaisia asioita, kuten talousrikos- ja veroasioita sekä lasten huoltoa ja tapaamista ja huostaanottoa koskevia asioita.



Myös *Suomen Asianajajaliitto* korosti yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten sähköisten järjestelmien kehittämistä rinnakkain. Asianajajaliitto totesi myös, että järjestelmien kehittämisessä tulisi keskeiset sidosryhmät ottaa suunnitteluun mukaan jo varhaisessa vaiheessa.

Vaasan hallinto-oikeus on todennut, että nyt po. ehdotusten rinnalla tulisi myös tuomioistuinten työn laadun määrittelyä kokonaisvaltaisesti koskevia kysymyksiä voida käsitellä erillisessä työryhmässä ja erillisellä selvityksellä.

Tiivistelmässä yksityiskohtaisemmat kannanotot on esitetty aihepiireittäin mietinnön lukujen 2–4 Asioiden käsittelyaikojen seuranta, Asioiden työmäärää kuvaava mittaristo ja Sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntäminen hallintotuomioistuimissa mukaisesti.

2 Asioiden käsittelyaikojen seuranta

Työryhmä suositteli asioiden käsittelyajan seurannan mahdollistavan ja käsittelyn viivästyisestä varoittavan järjestelmän käyttöön ottoa kaikissa hallintotuomioistuimissa. Lausuntopyynnössä oli jo todettu, että tältä osin hanke etenee oikeusministeriössä ja tavoitteena on, että KHO:n ja Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi järjestelmät ovat käytössä kaikissa hallinto-oikeuksissa vuoden 2012 loppuun mennessä. Hälytysjärjestelmä on jo aikaisemmin otettu käyttöön vakuutusosoikeudessa.

Kaikki lausunnoissaan tähän kysymykseen kantaa ottaneet *hallinto-oikeudet* kannattivat hälytysjärjestelmän käyttöön ottoa korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden mallin pohjalta. Valtaosassa lausuntoja korostettiin kuitenkin, että järjestelmä on luotava sellaiseksi, että se mahdollistaa käsittelyaikatavoitteiden ja hälytysaika-rajojen määrittelyn tuomioistuinkohtaisesti. Myös Vaasan hallinto-oikeudessa järjestelmän luominen vaatii kaavamaisuudesta poikkeavaa suunnittelua. Niin ikään oli todettu, että suurin hyöty järjestelmästä koituu niille tuomioistuimille, joilla on paljon juttuja vireillä. Pienempiä juttumääriä pystytään hallitsemaan hyvin ilman teknistä hälytysjärjestelmääkin rootelin haltijoiden toimesta.

Vakuutusosoikeus korosti, että siellä jo aikaisemmin käyttöön otettua hälytysjärjestelmää on pidetty onnistuneena ja sitä voidaan vakuutusosoikeuden käsityksen mukaan hyödyntää myös yleisissä alueellisissa hallinto-oikeuksissa ja myös muissa hallintotuomioistuimissa. Menetelmien käyttöön ottoon on kuitenkin varattava riittävät resurssit.

Suomen tuomariliitto piti niin ikään järjestelmän käyttöön ottoa hyödyllisenä. Tuomariliitto korosti kuitenkin, että järjestelmästä saadaan hyödyllinen ainoastaan siinä tapauksessa, että myös tulosten seurantaan sekä niihin reagoimiseen luodaan riittävän tehokas ja toimiva käytäntö kussakin tuomioistuimissa. Myös resurssien ja käsittelyaikatavoitteiden tulisi olla oikeassa suhteessa toisiinsa.

Suomen Asianajajaliitto piti tärkeänä, että oikeusturvaa parannetaan käsittelyaikoja seuraamalla ja havaitsemalla pitkiksi venyvät käsittelyajat ajoissa.

Verohallinto piti käsittelyaikojen seurantarjestelmän käyttöön ottoa tärkeänä. Kokonaiskäsittelyaikojen seuraaminen veroasioissa edellyttää kuitenkin erityisseurantaa erityisesti niissä tapauksissa, joissa on määrätty veronkorotus. Näissä asioissa käsittelyaika tulisi seurata siitä lähtien, kun veronkorotusta koskeva kuulemiskirje on lähetetty verovelvolliselle. Tällaista seurantarjestelmää ei ole tällä hetkellä käytössä. Muutoinkin seurantarjestelmän tehokas käyttöönotto edellyttäisi teknistä yhteyttä hallinto-oikeuksien ja viranomaisten asiankäsittelyjärjestelmien välillä. Verohallinto on edellä todetuilla tavoin esittänyt yhteisen työryhmän perustamista mm. kokonaiskäsittelyaikojen seuraamisen tehostamiseksi.

Samoin kuin Verohallinto myös *Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö* korosti yhteisen työryhmän perustamista ja verohallinnon ja tuomioistuinten yhteistyötä toimivan järjestelmän luomiseksi. Oikeudenvilvontayksikkö korosti muutoinkin yhteistyötä yleisen tason menettelytapaongelmien ratkaisemiseksi ja oli valmis omalta osaltaan osallistumaan siihen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksessaan (Hallinto-oikeudet, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 169/2008) kiinnittänyt huomiota tarpeeseen kehittää tietojärjestelmiä ja mittareita asioiden käsittelyn kokonaisuuden seuraamiseksi perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi ja sen toteutumisen arvioimiseksi. Näin ollen tarkastusvirasto kannattaa ehdotetun seurantajärjestelmän käyttöön ottoa. Tarkastusvirasto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota myös järjestelmän laajempaan hyödynnettävyyteen. Järjestelmiin ja seurantaan tulisi sisällyttää myös vuotuiset kullekin hallinto-oikeudelle tulosneuvotteluissa sovitut käsittelyaikatavoitteet ja seurata myös näiden toteutumista tuomioistuimen itsensä järjestelmään asettamien käsittelyaikatavoitteiden lisäksi ja rinnalla.

Valtiovarainministeriö puolestaan pitää käsittelyaikojen lyhentämistä tärkeänä tavoitteena, jota nyt po. järjestelmä ja sen hyödyntäminen tukee.

3 Asioiden työmäärää kuvaava mittaristo

3.1 Yleistä

Lausunnon antajat pitivät pääsääntöisesti hyvänä tavoitteena erilaisten asioiden vaatiman työmäärän mittaamista. Kuopion hallinto-oikeus suhtautui hieman varauksellisesti mittariston käyttöön ottoon, koska luokitus voi parhaimmillaankin olla vain suuntaa antava. Se ei siten tuo oleellista lisäarvoa asioiden hallintaan. Rovaniemen hallinto-oikeus puolestaan totesi, että asioiden jakaminen ainoastaan neljään luokkaan ei anna riittävää kuvaa asioiden työmäärästä. Tähän kantaan yhtyivät jotkut muutkin lausunnon antajat. Rovaniemen hallinto-oikeus totesi lisäksi, että liian suppeasta luokituksesta johtuen luokkien välille ei ole mahdollista luoda toimivia painokertoimia.

Ne lausunnonantajista, jotka tietämyksensä perusteella pystyivät ottamaan kantaa eri asiaryhmien työmäärään, totesivat, että työryhmän ehdottama luokitus A – D vastaa pääosin heidän kokemukseräistä käsitystään asioiden työmäärästä. Tosin lausunnon antajat, kuten työryhmäkin korostivat, että luokkien sisällä on huomattavan suuria eroja asioiden työmäärässä. Valtaosa lausunnonantajista piti tärkeänä myös sitä, että asioiden erilaista työmäärää kuvaavien luokkien välille on luotava painokertoimet, jotta niitä voitaisiin hyödyntää mm. tasapuolisessa resurssien jaossa tuomioistuinten kesken ja niiden välillä.

Vakuutusosikeus totesi, että myös sille olisi mahdollista tulevaisuudessa luoda järjestelmä asioiden luokittelemiseksi erilaisiin vaativuusluokkiin.

Suomen Tuomariliitto yhtyi työryhmän käsitykseen siitä, että luokittelun pitäminen yksinkertaisena on tavoiteltavaa. Tässä on kuitenkin myös heikkoutensa. Vaikka jokin asianimike voidaan keskimääräisesti luokitella tiettyyn luokkaan, on asioiden välillä huomattavia eroja työmäärässä. Esimerkiksi luokkaan B sisältyvissä asioissa voidaan joutua soveltamaan EU-oikeutta. Keskimääräistä luokitusta resurssien kohdentamisen pohjana käyttäen ei välttämättä päästä oikeaan lopputulokseen. Ennen painokertoimien määrittelyä, olisi syytä seurata myös ratkaisutoiminnan laatua, koska muutoin on vaarana, että se jää määrällisten tavoitteiden varjoon.

Suomen Asianajajaliitto ei ota kantaa mittariston sisältöön, mutta pitää sen käyttöön ottoa hyvänä ratkaisuna.

3.2 Asioiden luokitus

Helsingin hallinto-oikeus esitti seuraavia muutoksia esitettyyn luokitukseen: Ryhmä 6131 ”Huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen” on kokonaisuudessaan sijoitettu luokkaan D siitä riippumatta, järjestetäänkö asiassa suullinen käsittely vai ei. Suullisia käsittelyjä järjestetään ainoastaan noin 25 %:ssa näitä asioita ja loput käsitellään kirjallisessa menettelyssä. Ne asiat, joissa ei järjestetä suullista käsittelyä, kuuluisivat lähinnä luokkaan B. Muutoinkin huostaanottoasiat painottuvat luokituksessa liian korkealle, koska näissä asioissa samaan perheen lapsilla on omat diaarinumeronsa, vaikka asiat käsitellään yhdessä ja myös suullinen käsittely on yhteinen. Lisäksi huostaanoton perusteet ovat varsin samankaltaiset. Oikeampi lopputulos saataisiin, jos ne asiat joissa järjestetään suullinen käsittely, kohdistettaisiin luokkaa D ja muut asiat luokkaan C. Mikäli tällainen jakaminen ei ole mahdollista, tulisi ryhmä 6131 sijoittaa luokkaan C.

Samoin suullisen käsittelyn työllistävyys tulisi voida ottaa huomioon myös turvapaikka-asioissa, joissa suullisia käsittelyjä on vuosittain 5–40 prosentissa asioista.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo myös, ettei siellä käsiteltävien veroasioiden vaikeusastetta suhteessa muiden hallinto-oikeuksien veroasioihin ole voitu mittaristossa ottaa riittävästi huomioon. Arvonlisäveroasioissa, tulliasioissa ja valmisteveroasioissa työläiden juttujen osuus on muita veroasioita suurempi. Lisäksi liike-elämän keskittyminen pääkaupunkiseudulle tuottaa runsaasti juridisesti vaativia veroasioita. Lisäksi konserniverotuksen käsittelemistä kaikkein vaativimmista veroasioista valitetaan ainoastaan Helsingin hallinto-oikeuteen.

Veroasioiden työläyttä kartoitettaessa tuloksena oli, että näistä asioista noin 25 % vaatii valmistelu-aikaa enemmän kuin kolme päivää, usein jopa viikkoja. Näin työläitä asioita on usein myös henkilöverotusasioissa. Ainakin Helsingin hallinto-oikeudessa käsiteltävien henkilöverotusta koskevien asioiden tulisi olla luokassa C. Niin ikään tulliasiat tulisi nostaa luokasta C luokkaan D sekä luokasta B luokkaan C seuraavat ryhmät: kansanterveystyö (6201), sairaalalaitos (6205), terveydenhuollon asiakasmaksut (6209) ja jätteverot (8505).

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on katsonut, että jako neljään luokkaan on sinänsä riittävä. Myös luokkien määrittely niin, että luokkiin A ja D kuuluu luokkia B ja C vähemmän asioita on perusteltu. Aikaisempiin lausuntoihinsa viitaten hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että oleskelulupaa koskevat asiat tulisi kuulua luokkaan C eikä luokkaan B, kuten työryhmä on esittänyt.

Kuopion hallinto-oikeus on todennut, että luokitusta on syytä tarkistaa vähiten työllistävään A-luokkaan luettujen mielenterveysasioiden ja eräiden ulkomaalaisasioiden osalta. Vaikka nämä asiat ovatkin oikeuskysymykseltään vähemmän vaativia, ne vievät muutoin runsaasti aikaa. Kuopion hallinto-oikeudessa käsiteltävissä mielenterveysasioissa järjestetään suullisia käsittelyjä eri paikkakunnilla, mikä on aikaa vievää. Sosiaalihuollon asiakasmaksujen ja muiden sosiaalihuollon kustannusten korvaamisen osalta asiat on kohdennettu luokkaan B. Asiat ovat kuitenkin usein varsin työläitä ja keskimääräistä enemmän juridista pohdintaa vaativia.

Turun hallinto-oikeus katsoi, että työryhmän ehdotus asioiden jakamisesta vaativuusluokkiin A–D voidaan sellaisenaan hyväksyä ja integroida asianhallintajärjestelmään.

Vaasan hallinto-oikeus totesi, että asioiden jako luokkiin A–D on oikean suuntainen. Luokittelun puutteet kohdistuvat kuitenkin erityisesti luokkaan D ja sen sisältämään suureen hajontaan erilaisten juttujen vaatiman työmäärän ja erityisosaamisen osalta. Luokan D osalta mittaristo on vielä keskeneräinen. Tuohon luokkaan kuuluu ns. megajuttuja, joissa työmäärä nousee viikoista jopa useisiin kuukausiin. Suurhankkeita on noin 5–8 vuosittain. Koska mittaristo kuitenkin on luoteeltaan suuntaa antava, hallinto-oikeus toteaa, että tällaisenaankin se voidaan ottaa käyttöön ja integroida asianhallintajärjestelmään.

Verohallinto on todennut, että se on kehittänyt omaa vaativuusluokkajärjestelmäänsä muutosveroasioissa samankaltaista tarkoitusta varten mitä nyt po. työryhmämietinnössä. Verohallinnon järjestelmässä asiat jaetaan kolmeen ryhmään. Verohallinnolla ei ole huomauttamista työryhmän ehdotukseen veroasioita koskevan luokituksen osalta. Tosin luokituksen sisällä voi asioissa olla eroja ja asioiden todellista vaativuutta on yleisellä tasolla vaikea arvioida. Mittariston kehittäminen vaatii pitkäaikaista seurantaa. Seurannassa olisi mahdollista hyödyntää myös Verohallinnossa kerättyä kokemusta asioiden vaativuuden arvioinnissa sen jälkeen kun Verohallinto on ottanut oman järjestelmänsä käyttöön.

Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö on katsonut, että henkilöverotusta koskevien asioiden sijoittaminen hallinto-oikeuksissa luokkaan B ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa luokkaan C on perusteltua. Myös keskusverolautakunnan tapausten sijoittaminen luokkaan D korkeimmassa hallinto-oikeudessa on perusteltua. Muutoinkaan oikeudenvallontayksikkö ei näe luokituksessa huomautettavaa.

Valtiovarainministeriö on pitänyt suuntaa antavaa mittaristo tarkoitukseensa sopivana. Luokitusta on mahdollista tarkistaa myöhemmin.

3.3 Painokertoimien määrittäminen

Lausunnon antajilta pyydettiin myös ehdotuksia keinoiksi määrittellä painokertoimet eri työmäärää kuvaavien luokkien välille. Ne vastaajat, jotka ottivat tähän kantaa, kannattivat lähinnä empiirisen tiedon keräämistä tuomioistuinten henkilöstöltä.

Helsingin hallinto-oikeus on ehdottanut, että painokertoimien määrittämiseksi helpoin tapa on arvioida esittelijän kunkin jutun valmisteluun käyttämää työmäärää. Muiden asian valmisteluun osallistuneiden tahojen osuus on yleensä samassa suhteessa esittelijän työmäärään. Helsingin hallinto-oikeudessa suoritettuna alustavan kartoituksen mukaan ryhmään A kuuluvien asioiden valmistelu vei keskimäärin 3 tuntia, ryhmään B kuuluvien keskimäärin 7,5 tuntia, luokkaan C kuuluvien noin 15 tuntia (ryhmässä iso hajonta) ja luokkaan D kuuluvien noin 30 tuntia (tässä ryhmässä vielä suurempi hajonta). Jos luokan A juttujen painokerroin on 1, tulisi edellä mainittujen työmääräarvioiden

perusteella laskettuna muiden luokkien painokertoimiksi 2,5 (luokka B), 5 (luokka C) ja 10 (luokka D). Helsingin hallinto-oikeus esittää, että kaikissa hallinto-oikeuksissa suoritettaisiin vastaava arviointimenettely.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ehdottanut, että painokertoimien määrittämiseksi laaditaan tutkimussuunnitelma ja asia selvitetään empiirisesti esimerkiksi henkilöstölle tehtävällä työajan seurantakyselyllä. Painokertoimien määrittely on kuitenkin mahdollista vasta kun työryhmä ehdotus on otettu käyttöön ja siitä on saatu riittäviä kokemuksia.

Kuopion hallinto-oikeus on katsonut, että mikäli painokertoimet otetaan käyttöön, on otettava huomioon, että työmäärä vaihtelee asialuokkien sisällä hyvinkin paljon. Tämän vuoksi painokertoimien määrittely on haasteellista ja siihen tulee perehtyä erityisen huolellisesti.

Vähintäänkin on kerättävä tuomioistuinten henkilöstöltä kokemuseräistä tietoa asiaryhmien todellisesta työmäärästä.

Turun hallinto-oikeus totesi, että painokertoimien lisääminen järjestelmään on ensi arvoisen tärkeää.


Painokertoimien määrittelyssä voidaan hyödyntää jo mittaristotyöryhmän työn aikana tehtyjä laajoja henkilöstökyselyjä. Tuomioistuimien kokenut johto ja pitkään eri asiaryhmissä työskennelleet henkilöt pystyvät antamaan suhteellisen luotettavan arvion eri asiatyyppien vaativuudesta. Esimerkiksi Turun hallinto-oikeuden esittelijöiden vuosityösuoritteita tarkastellen voidaan arvioida, että yleiskaava-asioiden painokerroin on nelinkertainen mielenterveysasiaan verraten. Painokertoimien tarkka määrittäminen edellyttäisi hyvin kattavaa empiiristä tutkimusta ja tämä olisi laaja ja aikaa vievä hanke. Senkään jälkeen tulos ei olisi varmuudella täysin ”oikea”. Koska mittaristo on vain yksi resurssien jaon apuväline, ei sen laatimiseen ole tarpeen käyttää suhteettomasti aikaa.

Vaasan hallinto-oikeus totesi, että painokertoimien luominen edellyttää tietojen keräämistä erilaisten juttujen edellyttämästä työmäärästä. Vaasan hallinto-oikeus toivoo esitystä painokertoimien määrittelyn toteuttamistavasta.

Suomen tuomariliitto totesi, että mikäli painokertoimia ryhdytään määrittelemään, luotettavan lopputuloksen saamiseksi selvittämistyötä tulisi jatkaa kattavammalta ja yksityiskohtaisemmalta pohjalta. Lisäksi selvitystyön tuloksia olisi suunnitellusti seurattava pidemmän aikavälin kuluessa vääränlaisen ja kaavamaisen resursoinnin välttämiseksi.

Verohallinto on todennut, että mittariston kehittämisessä tulisi ottaa huomioon asioiden vaativuuden mittaamisen tarkoitus ja arvioida, onko yksityiskohtaiselle ja tarkalle mittaamiselle taikka painokertoimien laskemiselle perusteita vai päästäisiinkö samaan lopputulokseen summaarisemmalla mittaamisella ja kokemuseräisillä painotuksilla.

Myös *Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö* on lausunnossaan todennut, että kokemuseräiseen tietoon perustuva summaarisempikin suoritelaskenta voisi johtaa hyvin samankaltaiseen lopputulokseen kuin ”millimetrioikeudenmukaisuuteen” pyrkivä mittaristo. Sinänsä asiaryhmien vaatiman työajan mittaaminen edellyttää tarkkaa työajanseu-



rantajärjestelmää, jossa kuhunkin tapaukseen käytettä työaika dokumentoidaan. Menetely on kuitenkin raskas. Mahdollista olisi käyttää myös summaarisempaa kokemuspäistä painokertoimien määrittelyä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on korostanut painokertoimien määrittelyn tärkeyttä. Tämä edellyttää kuitenkin yksityiskohtaisemman tiedon tuottamista kuhunkin asiaryhmään kuuluvan asian käsittelyyn tarvittavasta työajasta kuin mihin työryhmällä on ollut mahdollisuus. Peruslähtökohtana tulisi olla kaikkien asian käsittelyyn osallistuvien työntekijöiden työaika. Tarkastusviraston käsityksen mukaan voitaisiin hyödyntää samaa menettelyä, mitä käräjäoikeuksien mittaristojen luomisessa on hyödynnetty. Käräjäoikeuksille luoduista painokertoimista on myös hyviä kokemuksia. Tarkastusviraston haastattelemista 23 käräjäoikeuden laamannista valtaosa katsoi, että painokertoimet kuvasivat hyvin käräjäoikeuden työmäärää. Käräjäoikeuksien painokertoimia on myös muutettu olosuhteiden sitä edellyttäessä.

Valtiovarainministeriö on katsonut, että varsinaisia painokertoimia ei tarvita, koska mitausyksikkö – aika minuutteina, tunteina tms. – kertoo luokkien välisen suhteellisen työmäärän. Koska kuitenkin yksittäisen asian vaatimassa työmäärässä on suuria vaihteluja, voitaisiin keskiarvotyömäärän sijaan tarkastella mediaani keskimääräisen työmäärän mittarina.

4 Sähköisen lainkäyttömenettelyn hyödyntäminen hallintotuomioistuimissa

Kaikki lausunnon antajat, jotka ottivat kantaa sähköisen lainkäyttömenettelyn kehittämiseen, pitivät sitä erittäin tärkeänä tavoitteena. Työryhmän työn jatkokehittäminen toivottiinkin aloitettavan mahdollisimman pian. Useat lausunnon antajat korostivat myös huolellista suunnittelutyötä toimivien järjestelmien aikaan saamiseksi ja virheiden välttämiseksi.

Työryhmän ehdotusta pidettiin lähtökohtaisesti varsin kattavana kuvauksena niistä suuntaviivoista, joiden perusteella sähköistä lainkäyttöä tulisi kehittää. Koska työryhmän ehdotus on kuitenkin vielä vision omainen, sen perusteella ei todettu voitavan ottaa tarkemmin kantaa esimerkiksi siihen, mitä kaikkia muutoksia siirtyminen sähköiseen lainkäyttömenettelyyn tuomioistuimilta edellyttää.

Lausunnoissa korostettiin asiakas- ja käyttäjälähtöistä suunnittelua.

Useat lausunnonantajat painottivat myös tietoturvakysymysten huomioon ottamista kehittämistyössä. Myös tietyissä asiaryhmissä ratkaisukokoonpanoihin kuuluvien asiantuntijajäsenten asiakirjakierron sähköistäminen asettaa omat haasteensa järjestelmän toimivuudelle. Huomiota kiinnitettiin myös riittävien taloudellisten ja henkilöresurssien varaamiseen kehittämistyöhön sekä henkilöstön kouluttamiseen. Samalla todettiin, että järjestelmien kehittäminen edellyttää myös työtapojen muuttamista.

Koska hanke on kokonaisuutena hyvin laaja ja liittyy muihin viranomaisiin, useissa lausunnoissa esitettiin mahdollisuutta edetä asiassa vaiheittain. Hämeenlinnan hallinto-oikeus ehdotti, että verohallinnon osalta jo toteutettua päätösten sähköistä tiedoksiantoa asiakkaille voitaisiin jo nykyjärjestelmässä laajentaa. Kuopion hallinto-oikeus totesi, että ensi sijassa olisi hyvä kehittää sähköistä lainkäyttöä tuomioistuimen sisällä. Kuopiossa on jo vireillä projekti koskien päätösesityksen tekemistä ja muokkaamista yksinomaan sähköisessä muodossa siten, että vasta päätöksen taltiokappale tulostetaan. Vaasan hallinto-oikeus puolestaan ehdotti, että sähköiset yhteydet eri hallintoviranomaisiin olisi syytä luoda osaprojektien avulla.

Verohallinto totesi tekevänsä mielellään yhteistyötä sähköisen lainkäytön kehittämiseksi ja ehdotti, että menettelyä voitaisiin kokeilla jonkin tietyn veroasiaryhmän ja Verohallinnon yksikön osalta. Samoin Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on ehdottanut, että veroasiat voisi olla sopiva asiaryhmä pilottikokeilua varten. Oikeudenvilvontayksikkö totesi, että jo tehty päätösten sähköinen tiedoksiantomenettely sen ja hallinto-oikeuksien välillä toimii erinomaisesti.

Suomen Asianajajaliitto ja hovioikeuden presidentti Pertti Nieminen korostivat lausunnoissaan, että hallintotuomioistuinten järjestelmiä tulisi kehittää rinnakkain yleisten tuomioistuinten AIPA-hankkeen kanssa siten, että prosessien erot huomioidaan järjestelmän sisällä. Näin vältetään turhalta päällekkäiseltä työltä ja luodaan molempiin tuomioistuinlinjoihin mahdollisimman yhtenevät järjestelmät. Asianajajaliitto korosti myös sitä, että se ja muut tuomioistuinten ulkopuoliset järjestelmän käyttäjät on otettava aktiivisesti mukaan järjestelmän kehittämiseen jo sen ominaisuuksien määrittelyvaiheessa.

Vakuutusosikeus otti omassa lausunnossaan esille mm. sen, että vakuutusosikeuksien päätöksistä muutoksenhaku ohjautuu osin korkeimpaan oikeuteen ja osin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä on otettava huomioon myös AIPA-hankkeen suunnittelussa. Vakuutusosikeus korosti myös sähköisen arkistonmuodostussuunnitelman (eAMS) huomioon ottamista kehittämistyössä. Vakuutusosikeus on jo osin toteuttanut tiettyjä työryhmän esittämiä sähköiseen lainkäyttöön liittyviä osa-alueita.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-231-6 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi