

## **HALLINTOTUOMIOISTUINPÄIVÄ 16.11.2005**

**Hannu Renvall**  
**Ylituomari**  
**Turun hallinto-oikeus**

## **HALLINTOTUOMIOISTUINTEN KEHITTÄMINEN JA YHTEISTYÖ**

### **Laadun osatekijät hallintotuomioistuimissa**

Korkein hallinto-oikeus asetti helmikuussa 2004 projektin selvittämään, miten alemman hallintolainkäytön valvontaa ja hallintotuomioistuimien yhteistyötä voidaan käytännön tasolla kehittää. Tuon projektin asettamisen tavoitteena oli kehittää hallintolainkäytön arviointia ja lisätä vuorovaikutusta hallintotuomioistuimien välillä. Määrällisten tavoitteiden lisäksi tuli kiinnittää entistä enemmän huomiota laadullisiin näkökohtiin.

Projektin ohjausryhmän toiminnan tuloksena asetettiin vuoden 2004 lopulla neljä jatkokyöryhmää. Näiden työryhmien tehtäväksi tuli selvittää eräitä keskeisiä oikeusturvan laatuun ja saatavuuteen liittyviä kysymyksiä. Selvitysten tavoitteeksi asetettiin edistää siirtymistä entistä järjestelmällisempään yhteistyö-, laatu- ja resurssineuvottelujärjestelmään hallintotuomioistuimien välillä.

Laatukeskustelut ovat tulleet tarpeellisiksi myös valtion talousarviolainsäädännön muutoksen takia. Tulohajautusmekanismia on lainmuutoksella suunnattu uudelleen. Vuotuisissa tuloskeskusteluissa tulee aikaisempaa enemmän kiinnittää huomiota toiminnan laatuun ja vaikuttavuuteen. Tuomioistuimissa lainkäytön laadun ohjaus kuuluu tuomioistuinlaitokselle itselleen.

Tulohajautuksen painotuksen muutos on tuomioistuimien näkökulmasta katsoen nähdäkseni parannus aikaisempaan tilanteeseen. Meidän perimmäinen suoritteemmehan on oikeusturva: oikeusturva taipuu huonosti mitattavaksi suoraan päätösten lukumäärällä tai asioiden käsittelyajalla. Toiminnan laadun ja vaikuttavuuden arviointi antaa paremman kokonaiskuvan hallintolainkäytön merkityksestä yhteiskunnassa. Tuomioistuinten riippumattomuus korostuu, kun laadulliset ja vaikuttavuustavoitteet asetetaan ja niitä seurataan tuomioistuinlaitoksen sisällä, omin voimin ja yhdessä. Toisaalta myös vastuumme toiminnan laadusta kasvaa entisestään.

Johtamani Laatutekijät-työryhmä sai tehtäväkseen selvittää, mitä laadullisia tekijöitä voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen seurata hallintotuomioistuinten toiminnassa. Työryhmän vastaus asetettuun kysymykseen näkyy tiivistettynä tässä kuvassa (Kalvo).

Työn tulosta arvioitaessa on aihetta muistaa toimeksiannon lähtökohdat: tehtävä kytkeytyy edellä selostettuun korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuimien vuorovaikutuksen ja toiminnan laadullisen arvioinnin kehittämiseen. Työryhmän ehdotusta ei ole tarkoitettu koko hallintolainkäytön kattavaksi laadunhallintajärjestelmäksi; yleinen laatujärjestelmä on selvästi monimuotoisempi ja laaja-alaisempi kokonaisuus. Nyt tehty laadun osatekijöiden määrittely saattaa silti muodostaa lähtökohdan kattavamman laatujärjestelmän kehittämiseen, mikäli sitä pidetään tarpeellisena.

Hallintotuomioistuimien perustehtävä on antaa oikeusturvaa yksilöille, yhteisöille ja viranomaisille. Työryhmämme on sen vuoksi pitänyt selvänä, että hallintolainkäytön laatua on arvioitava asiakasnäkökulmasta käsin. Seurattavat laadun osatekijät on pyritty valitsemaan asiakkaiden kannalta olennaisimmilta toiminta-alueilta ja tärkeimmistä suoritteista. Tällaisiksi työryhmä on arvioinut oikeudenkäyntimenettelyn ja asiassa annetun ratkaisun. Kummastakin on seurannan kohteeksi valittu osatekijöitä, jotka ovat olennaisia tai tyypillisiä hallintolainkäytön onnistuneisuutta arvioitaessa. Myös kriittiset pisteet on pyritty tunnistamaan. Mikään osatekijä ei yksinään sellaisenaan kuvaa toiminnan laatua. Yhdessä analysoituna niiden avulla voidaan pyrkiä muodostamaan kokonaiskuva laadun kehityksestä.

Osatekijöitä valittaessa on pyritty siihen, että niitä voidaan realistisesti ja käytännönläheisesti seurata normaalin työn ohessa. Lähtökohtana on myös ollut, että arviointi on vuorovaikutteista. Kummallakin keskusteluosapuolella tulee olla mahdollisuus muodostaa oma arvionsa samasta lähdeaineistosta. Luonnolliseksi arviointipohjaksi muodostuvat tällöin ne alemman hallintotuomioistuimen ratkaisut asiakirjoineen, joihin on haettu muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Niiden laadusta kummallakin keskusteluosapuolella on mahdollisuus muodostaa oma näkemyksensä. Tämä aineisto sisältää luontevasti aina myös asiakasnäkökulman eli asianosaisten kannanotot alemman tuomioistuimen oikeudenkäyntimenettelyyn ja päätökseen.

Tuomioistuintoiminnan laatu käsitteenä on työryhmän näkemyksen mukaan suhteellinen: absoluuttista, ehdotonta parasta laatua ei ole mahdollista määrittellä. Laatu on sisällöltään ja tasoltaan aina sidottu aikaan ja olosuhteisiin. Tärkeintä ei tässäkään asiassa ole päämäärä, vaan liike.

Laadunseurannalla ei tavoitella eri tuomioistuinten keskinäistä vertailua saati paremmuusjärjestyksen etsimistä. Tarkastelun kohteena on ensi sijassa muutos suhteessa kunkin tuomioistuimen omaan aikaisempaan toimintaan. Laatukeskustelut antavat kuitenkin mahdollisuuden välittää tietoa parhaista käytännöistä.

Laadun osatekijöitä valittaessa ja laatukeskusteluja käytäessä on luonnollisesti tarkoin kunnioitettava tuomioistuinten ja tuomarien riippumattomuutta. Tuomioistuimet ovat riippumattomia, myös toisistaan ja myös oikeusasteellisesti. Laatukeskusteluilla ei voida eikä ole tarkoitus vaikuttaa oikeudenkäyntien lopputuloksiin. Tästä peruslähtökohdasta ei kuitenkaan työryhmän käsityksen mukaan pidä tehdä johtopäätöstä, että laadunseuranta ei lainkaan voisi sivuta tuomitsemistoiminnan lopputuloksia.

Selvää on, että laintulkintakysymykset ratkaistaan ylimmässä tuomioistuimessa lainkäyttöratkaisuin. Tämä koskee sekä sisältö- että menettelykysymyksiä, eli kaikkia niitä oikeudellisia kysymyksiä, jotka ovat oikeudenkäynnissä riidanalaisia.

Jatkumuutoksenhaussa saattaa kuitenkin esiintyä myös tilanteita, joissa päätöstä tai sen perusteluja muutetaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa muusta syystä kuin laintulkintaerojen takia. On mahdollista, että alempi tuomioistuin on hahmottanut ratkaistavan oikeudellisen kysymyksen puutteellisesti, erehtynyt sovellettavasta normista tai tosiseikoista. Asia on voinut myös jäädä riittävästi selvittämättä, vaikka se olisi hallintolainkäytön oikeusturvaperiaatetta noudattaen ollut mahdollista. Tämänkaltaisiin puutteisiin kohdentuvalla laadunseurannalla voidaan saada tärkeää tietoa henkilöstön koulutustarpeesta. Tuomioistuin voi myös tarvittaessa arvioida uudelleen käytettävien ratkaisukokoonpanojen soveltuvuuden erilaisten asioiden ratkaisemiseen. Mikäli tällaisesta seurannasta haluttaisiin pidättäytyä tuomioistuinten riippumattomuuteen vedoten, saattaisi laadunseuranta ohjautua vähemmän tärkeisiin, epäolennaisiin seikkoihin.

Olen edellä selostanut lyhyesti niitä periaatteita ja ajatuksia, joiden pohjalta Laatutekijät-työryhmä on päätenyt ehdottamaan esillä olevien laadun osatekijöiden ottamista vuotuisten laatukseskustelujen pohjaksi. Ehdotuksen tarkempi sisältö ja perustelut käyvät ilmi työryhmien loppuraporteista, jotka viime viikolla on julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden kotisivulla. Myös seuraavassa alustuksessa valotetaan edelleen valittuja laadun osatekijöitä ja niiden suunniteltuja seurantamenetelmiä.

Me kaikki tässä salissa tiedämme, että hallinto-oikeuksissa on aina tehty laatutyötä: pyritty käytettävissä olevin voimavaroin ja työtilanteen sallimissa rajoissa parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen kussakin yksittäisessä asiassa. Laadullisten tekijöiden nostaminen tulosohjausjärjestelmän ja vuotuisten tuloskeskustelujen keskiöön korostaa tämän korkealaatuisen työn arvoa ja hallintotuomioistuinten merkitystä oikeuden ja oikeudenmukaisuuden toteuttajana ja turvaajana.