



Asia: VN/34680/2022

Lausuntopyyntö Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

Lausunnonantajan lausunto

1. Kommentit alatyöryhmän 1. Rikollisuus ja rikosasioiden käsittely sekä rangaistukset ja niiden täytäntöönpano ehdotuksista

-

2. Kommentit alatyöryhmän 2. Siviiliasioiden käsittely, sovittelu ja vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot ehdotuksista

-

3. Kommentit alatyöryhmän 3. Hallinto-oikeudelliset asiat ja erityistuomioistuinasiat ehdotuksista

Korkeimman hallinto-oikeuden roolia valituslupatuomioistuimena on perusteltua edelleen laajentaa. Samalla on kuitenkin otettava huomioon se, että hallinto-oikeudet ovat jatkossa yhä useammin ensimmäinen ja viimeinen tuomioistuin ratkaistaessa muutoksenhakuja. Tämä tulisi ottaa huomioon kohdennettaessa hallinto-oikeuksiin voimavaroja ja muutoinkin arvioitaessa hallinto-oikeuksien asemaa tuomioistuinkentässä. Hallinto-oikeuksien asemaa nimenomaan muutoksenhakutuomioistuimena tulee entisestään vahvistaa.

Tämä tarkoittaa, että asioita ei lähtökohtaisesti tulisi ratkaista hallinto-oikeudessa ensi asteena (esim. lapsen tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat), jolloin muutoksenhakumahdollisuus säilyy kaksiasteisena.

Niin ikään hallinnon oikaisuvaatimusmenettelyä tulee edelleen kehittää.

Tilanteessa, jossa KHO toimii valituslupatuomioistuimena, on haasteena varmistaa se, että hallinto- ja oikeuskäytäntöä ohjaavaa oikeuskäytäntöä syntyy. Myös oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi osaltaan olla esteenä tämän tavoitteen saavuttamisessa. Niin ikään viranomaisen valitusoikeus on perusteltua olla laaja, jotta riittävän oikeuskäytännön syntymistä voitaisiin tätäkin kautta edistää.

Keskittäminen vai hajauttaminen

Hallinto-oikeuksia on kehitetty yleisinä alueellisina hallinto-oikeuksina sillä ajatuksella, että tiettyyn tai tiettyihin hallinto-oikeuksiin keskitettyjä asioita olisi mahdollisimman vähän. Turvapaikka-asioiden käsittelyn laajentaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin voisi olla perusteltua ajatellen mahdollisia tulevaisuuden turvapaikkakriisejä, vaikka tällä hetkellä asiat pystytäänkin ratkaisemaan neljässä hallinto-oikeudessa. Niin ikään joidenkin kaikissa hallinto-oikeuksissa käsiteltävien pääasiaryhmien syväosaaminen voi vaarantua, mikäli asiamäärät käyvät kovin pieniksi (esim. veroasiat). Tällöin voidaan joutua arvioimaan myös keskittämisen mahdollisuuksia tai toisaalta mahdollisuutta hyödyntää muissa hallinto-oikeuksissa olevaa osaamista esim. luomalla hallinto-oikeuksien yhteinen tuomaripooli. Asioiden keskittäminen yhteen tuomioistuimeen on kuitenkin aina huono vaihtoehto. Tällöin oikeuskäytännön muotoutuminen on harvojen käsissä ja lisäksi on vaikea arvioida ratkaisutoiminnan tuloksellisuutta, koska ei ole olemassa minkäänlaista vertailukohtaa talon ulkopuolelta.

Yleisesti ottaen forumin tulisi määräytyä siten, että samaa asianosaista koskevat saman viranomaisen päättämät asiat ohjautuisivat samaan hallinto-oikeuteen. Tämä ei nykyisin aina toteudu Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon kohdalla.

Ratkaisukokoonpanojen laajuus

Ratkaisukokoonpanojen laajuutta on niin ikään perusteltua uudelleen arvioida. Tässä kohdin on kuitenkin otettava huomioon hallinto-oikeuden rooli muutoksenhakutuomioistuimena, jolloin yhden tuomarin ja kahden tuomarin ratkaisukokoonpanojen käyttö tulisi olla vankasti perusteltua. Asian ratkaisu esittelystä ei aina ole välttämätöntä yksinkertaisimmissa asioissa, joten myös tätä näkökohtaa tulisi vielä selvittää toiminnan sujuvoittamiseksi.

Varautuminen poikkeusoloihin tulisi tehdä sallimalla poikkeustilanteissa myös poikkeamia normaaliolojen ratkaisukokoonpanoja koskevista säännöksistä. Hallinto-oikeuksien ruuhkautumista tulisi kaikin keinoin ehkäistä, koska kuten vuoden 2015 turvapaikka-aallon jäljiltä tiedetään, ruuhkan purkaminen kestää vuosia ja tietyn asiaryhmän ruuhkautuminen ruuhkauttaa koko tuomioistuimen toiminnan. Uuden henkilöstön saaminen ruuhkan purkamiseen on vaikeaa ja kehittyminen lainkäyttäjänä on pitkä prosessi, jolloin on suuri vaara, että jopa oikeusturva vaarantuu liian kokemattomien käsissä. Poikkeusoloissa hallinto-oikeuteen ohjautuisi paljon asioita valmiuslain nojalla, joten poikkeusoloissa asioiden käsittelyn riipeyttä tulisi voida tukea myös mahdollisuudella tavanomaisia oloja joustavampiin kokoonpanoihin.

Kaikissa tilanteissa on toki aina säilytettävä mahdollisuus viedä asia tavanomaiseen kokoonpanoon tai tarpeen vaatiessa vielä laajennettuun kokoonpanoon, jotta oikeusturva voidaan taata.

Oikeudenkäynnin osapuolten myötävaikuttamisvelvollisuuden kasvattaminen ja vireillepanon sekä asioiden hoidon selkeys

Hallinto-oikeudessa ratkaistaan hyvin erilaisia hallintolainkäyttöasioita, joissa osassa asianosaisilla on käytössä korkealuokkaista erityisasiantuntijuutta omaavat avustajat ja toisaalta suuri osa prosesseja hoidetaan ilman avustajaa. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeus joutuu joissakin asioissa ohjaamaan prosessia virallisperiaatteen nojalla paljon vahvemmin kuin toisissa.

Hallinto-oikeuksiin tulee vireille hyvinkin epäselviä muutoksenhakuja, mikä aiheuttaa haasteita oikeudenkäynnin sujuvuudelle. Tulevaisuudessa on kuitenkin voitava asettaa myös oikeudenkäynnin osapuolille enemmän vastuuta prosessin sujuvasta hoidosta. Tätä on mahdollistaa edistää mm. sillä, että asioiden vireille pano keskitettäisiin jo nyt olemassa olevaan sähköiseen asiointijärjestelmään (tulevaisuudessa mieluiten kaikille tuomioistuimille yhteiseen tuomioistuinten omakantaan), jota kehitettäisiin siten, että siinä ohjattaisiin rakenteellisilla lomakkeilla valituksen tekemistä ja muuta kirjelmointia tuomioistuimissa. Asiointijärjestelmässä tulisi vireille panojen osalta huomioon ottaa myös eri valitustyyppit hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Asianosaisen tulee myös nähdä järjestelmästä kertyneet oikeudenkäyntiasiat. Sähköpostista luopuminen asiointikanavana tulisi tapahtua pikimmiten. Sähköpostiasiointi ilman vahvaa tunnistautumista on monessa suhteessa riskialtista ja lisäksi oikeudenkäyntiaineiston vienti sähköpostiviesteistä Haipa-järjestelmään on työlästä ja sitoo hallinto-oikeuden kansliahenkilöstön resursseja tarpeettomasti.

Mahdollista on arvioida sitäkin, pitäisikö oikeudenkäyntimaksuja periä tulevaisuudessa nykyistä laajemminkin, mutta samalla arvioida niiden määrää suhteessa käsiteltävään asiaan. Nykyinenkin maksu on jo osassa taloudelliselta intressiltään pienissä asioissa tyrehdyttänyt mahdollisuuden saada hallinto- ja oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja. Toisaalta oikeudenkäynnin maksuttomuus suuressa määrässä asioita ei välttämättä edistä riittävää harkitsevuutta valituksien vireille panossa. Ns. sarjavalittajat ovat tuttu ilmiö myös hallinto-oikeuksissa.

Edelleen on voitava edellyttää, että vireille panot ovat riittävän selkeitä. Toimenpide-ehdotus 79: ”Harkitaan säädettäväksi tuomioistuimelle mahdollisuus määrätä asian osapuoli osoittamaan mahdollisesti laajasta ja sekavasta oikeudenkäyntiaineistosta ne asian ratkaisun kannalta relevantit seikat ja selvitykset, joihin tämä aikoo vedota sillä uhalla, että tuomioistuin voi ottaa aineistoa huomioon vain rajoitetusti.” on kannatettava.

Resurssien kohdentaminen on vaativaa muuttuvassa toimintaympäristössä

Niin ikään käytettävissä olevat resurssit tulisi kohdentaa eri hallinto-oikeuksiin mahdollisimman tarkoin työmäärää vastaavasti. Tämä ei välttämättä aina onnistu, koska saapuvien asioiden määrät vaihtelevat suhdanteiden mukaisesti ja toisinaan joihinkin hallinto-oikeuksiin ohjautuu yllätyksellisestikin toimintaa kuormittavia suuria jutturyppäitä.

Niin ikään, kun hallinto-oikeuksien virat saadaan täytettyä vakinaisesti, on henkilöstö nuorentunut siinä määrin, että eläköitymistä tapahtuu vain harvakseltaan, jolloin henkilöstöresursseja on ns. luonnollista poistumaa hyödyntämällä vaikea uudelleen ohjata.

Näiden tilanteiden hallitsemiseksi on joko juttuja tai henkilöstöä voitava liikutella sujuvasti hallinto-oikeuksien välillä työmäärien tasaamiseksi. Esimerkiksi tuomarien lainaaminen toisesta tuomioistuimesta mahdollistuu nykyisessä tilanteessa, jossa kirjallisessa käsittelyssä käsiteltäviä asioita on mahdollista istua myös etäistunnossa. Myös videoneuvottelujen käyttö suullisessa käsittelyssä mahdollistaisi joissakin tilanteissa sujuvamman oikeudenkäynnin, mutta edellyttäisi tietoturvallista ja muutoinkin korkeatasoista laitteistoa ja lainsäädäntömuutoksia.

ICT-järjestelmien kehittäminen

Asianhallintajärjestelmää tulisi kehittää muutoinkin kuin hakujen osalta. Yleisenä ongelmana on se, että oikeuslaitoksen ict- järjestelmät jäävät jälkeen ympäröivästä yhteiskunnasta, kehittäminen on hidasta ja monipolvista jakaantuen usean toimijan ORK, Valtori ja TIV vastuulle. TIV:n osuutta kehittämistyössä tulisi painottaa ja saada TIV:lle riittävät voimavarat ottaa tämä rooli vahvasti ja asiantuntevasti. Toimiva asianhallintajärjestelmä on tärkein kehittämiskohde pyrittäessä pitämään henkilöstökulut kohtuullisina.

Myös keinoälyä olisi mahdollista hyödyntää ratkaisutoiminnan tukena ja apuna esimerkiksi oikeuslähteiden ja -tapausten etsimisessä tai prosessinedellytysten tutkimisessa ensi vaiheessa. Tuomioistuintyö on hyvin vaativaa, jolloin työvälineiden tulisi olla parhaat mahdolliset ja myös helppokäyttöiset.

Olemassa olevien järjestelmien kehittämisen hitaus johtaa siihen, että henkilöresursseja valuu hukkaan ydintyöstä.

4. Kommentit alatyöryhmän 4. Oikeudellinen neuvonta ja avustaminen ehdotuksista

-

5. Kommentit alatyöryhmän 5. Täytäntöönpano ja Ulosottolaitoksen toiminta ehdotuksista

-

6. Kommentit alatyöryhmän 6. Hallinto-, henkilöstö- ja koulutusasiat ehdotuksista

-

7. Muita huomioita Oikeuslaitostyöryhmän alustavista toimenpide-ehdotuksista

-

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus