

Päivämäärä
23.3.2012

Diaarin:o
H 111/12

Oikeusministeriölle

**ASIA: Lausuntopyyntönne 8.2.2012 OM 11/03/2012;
luonnos oikeusturvaohjelmaksi**

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt allekirjoittaneilta hallintotuomioistuinten sektorineuvotte-
luun osallistuvina korkeimman hallinto-oikeuden edustajina lausunnon oikeusministe-
riössä laaditusta luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi.

Luonnoksessa on paljon oikeusturvan kannalta tärkeitä ja kannatettavia kohtia. Toisaalta
se sisältää joitakin ajatuksia, jotka eivät vaikuta perustelluilta. Kuten lausuntopyynnössä
todetaan, ei oikeusministeriössäkään ole vielä otettu lopullista kantaa siihen, tulevatko
kaikki ehdotuksessa mainitut hankkeet sisältymään lopulliseen oikeusturvaohjelmaan.
Muutamien ehdotusten toteuttamiskelpoisuutta onkin syytä vielä perusteellisesti harkita.

Lausuntopyynnössä pyydettiin esittämään näkemyksiä hankkeiden etusijajärjestyksestä.
Ehdotukset eivät kuitenkaan ole yhteismitallisia, koska osin niissä mennään pitkää tavoii-
teaikataulua vaativiin ja varsin mittaviin rakenteellisiin muutoksiin. Toiset ehdotukset
taas edellyttävät lainsäädännön, jopa perustuslain, muuttamista. Toisaalta ohjelmaluon-
noksessa on hyvinkin arkisia asioita, joiden toteuttaminen tai kehittäminen on enemmän-
kin toiminannan priorisoinnissa huomioon otettavia asioita.

Panematta kannatettavina pidettäviä oikeusturvaohjelman kohtia selkeään etusijajärjes-
tykseen, voidaan tärkeinä ehdotuksina ja osin uusinkin ehdotuksina nostaa esille valtio-
neuvostotason toimenpiteinä hallinto-oikeuksien kehittäminen tasavahvoiksi alueellisiksi
muutoksenhakutuomioistuimiksi ja asioiden hajauttaminen yhtä useampaan hallinto-oi-
keuteen. Muutoksenhakujärjestelmää tulisi selkeyttää luopumalla erillisistä muutoksen-
hakulautakunnista ja ohjaamalla valitukset muutoksenhakulautakuntien sijaan hallinto-
oikeuksiin sekä ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksiä koskevien valitusten ohjaa-
minen korkeimman hallinto-oikeuden sijaan ensiasteena hallinto-oikeuksiin (mm. kohta
5, alakohta 2).

Hallintolainkäytön näkökulmasta tärkeitä ovat myös lainsäädännön laatu (kohta 3) sekä
oikeusturvalähtökohdista tapahtuva valituslupajärjestelmän kehittäminen (kohta 5, ala-
kohta 3).

Päätösten vaikuttavuuden lisääminen (kohta 4), henkilöstövoimavaroista huolehtiminen (kohdat 33 ja 38), pitkäjänteinen resurssien suunnittelu ja ohjaus sekä työprosesseja kehittävien tukitoimintojen, kuten sähköisen lainkäytön mahdollistaminen (mm. kohta 35) ovat niin ikään asioita, jotka oikeusturvaohjelmassa tulisi ottaa esille.

Seuraavassa esitetään yksityiskohtaisempia näkemyksiä oikeusturvaohjelman luonnoksen kohdista:

Kohdassa 3 valtioneuvostotason toimenpiteenä selvitetäisiin, miten ministeriöt saataisiin kiinnittämään enemmän huomiota niiden hallinnonalalla säädettävän aineellisen oikeuden vaikutuksiin tuomioistuinten asiamääriin. Sektorilainsäädännössä tehtävät lainsäädäntöratkaisut ovat merkityksellisiä nimenomaan hallintolainkäytön kannalta, sillä aineellisessa lainsäädännössä tapahtuvat muutokset saattavat aiheuttaa ennakoimatonta-kin asiamäärien kasvua hallintotuomioistuimissa, kuten joulukuussa 2009 julkaistu hallintolainkäytön vaikuttavuutta koskeva tutkimus osoitti (Pyramiditutkimus: verkkojulkaisu: [http://www.kho.fi/ www.kho.fi/36399.htm](http://www.kho.fi/www.kho.fi/36399.htm)).

Myös **kohta 4** hallintotuomioistuinten päätösten julkaisemisen lisäämisestä on tuomioistuinten päätösten ja oikeuskäytännön ohjaamisen kannalta aivan keskeinen hanke. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa suunnitellaan KHO:n ratkaisujen nykyistä laajempaa siirtämistä verkkosivustolle. Uusi julkaisujärjestelmä antaa nykyistä paremmat tekniset valmiudet päätösten julkaisemiselle. Edelleen myös FINLEX-järjestelmän toimivuutta olisi parannettava ja sen toiminnassa jatkuvasti ilmenneet häiriöt poistettava.

Kohdassa 5 toinen alakohta hallinto-oikeuksien aseman vahvistamisesta vastaa sitä, mitä hallintotuomioistuimetkin ovat useina vuosina tuoneet esille yhteisissä toimintakertomuksissaan. Myös korkein hallinto-oikeus on useaan otteeseen tuonut esille, että hallinto-oikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa vahvoina alueellisina ensiasteen tuomioistuimina. Näin ollen asioiden keskittäminen vain yhteen hallinto-oikeuteen taikka muutoksenhaun ohjautuminen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole linjassa hallinto-oikeuksien yleisten kehittämistavoitteiden kanssa. Linjaus vastaa myös ns. taso-työryhmän ehdotuksia.

Todettakoon samalla, että vuoden 2011 toimintakertomuksessa hallintotuomioistuimet nostivat ensimmäistä kertaa toimintansa kannalta riskitekijäksi turvapaikka-asioiden keskittymisen vain Helsingin hallinto-oikeuteen. Keskittäminen ei hallintotuomioistuinten toiminnan kokonaisuuden kannalta ole tarkoituksenmukaista määrällisesti isossa asiar ryhmässä, jossa vielä tapahtuu huomattavaakin vuosittaista määrällistä vaihtelua.

Kohdan 5 neljäs alakohta valituskieltoja koskevan sääntelyn yhtenäistämisestä jää hie- man epäselväksi. Kun valituskiellot ovat muutoksenhakujärjestelmässämme joka ta- pauksessa poikkeuksellisia ja erityistilanteisiin rajoittuvia, ei myöskään ajatus niitä kos- kevien säännösten yhtenäistämisestä oikein avaudu. Tässä kuitenkin lienee tarkoitettu ennen kaikkea sen arviointia, onko nykyinen valituskieltoja koskeva sääntely koherenttia ja johdonmukaista oikeusturvavaatimusten ja perusoikeusvaatimusten kannalta. Valitus- kieltoja koskevan lainsäädännön kokonaistarkasteluun on tiettyjä perusteita nimenomaan näistä lähtökohdista. Joka tapauksessa valituskieltojen yhteydessä on otettava huomioon, että valituskieltosäännös ei estä purkihakemusten tekemistä, jolloin työmäärää vähentä- vä vaikutus esimerkiksi puhtaan prejudikaattiperusteiseen valituslupakynnykseen verrat- tuna on ylimmässä oikeusasteessa varsin kyseenalainen.

Samoin **kohdan 5 kolmannessa alakohdassa** tarkoitettua valituslupasääntelyn kehittämistä on hyvä jatkaa. Lähtökohdan tulee, kuten luonnoksessakin todetaan, olla oikeusturvan vaatimuksissa, ei esimerkiksi puhtaan resurssilähtöisissä tarpeissa. Oikeussuojajärjestelmän perustuslaista lähteviä takeita valituslupajärjestelmän hyväksyttävän laajuuden osalta on käsitelty mm. perustuslakivaliokunnan lausunnoissa maankäyttö- ja rakennuslain muutosehdotuksista. Yleinen valituslupajärjestelmä ja korkeimman hallinto-oikeuden kehittäminen puhtaaksi prejudikaattituomioistuimeksi ei tältäkin kannalta olisi mahdollinen.

Mahdollisissa säädöskohtaisissa kehittämistilanteissa olisi aidon muutoksenhaku- ja ratkaisutilanteen turvaamiseksi huomiota kiinnitettävä myös mahdollisuuteen poiketa hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin yleissäännöksestä, jonka mukaan valitus valituslupa-asiaa ei estä päätöksen täytäntöönpanoa.

Sen sijaan **kohdan 5 ensimmäinen alakohta** on varsin ongelmallinen. Pakollisen oikaisuvaatimusvaiheen soveltuvuus on, kuten korkein hallinto-oikeus on useassa yhteydessä todennut, aina harkittava tilannekohtaisesti. Se soveltuu hyvin oikeudellisesti yksinkertaisiin yhden asianosaisen asioihin, mutta ei sen sijaan esimerkiksi tilanteisiin, joissa kysymys alun alkaenkin on todellisesta oikeuserimielisyydestä ja/tai useista eri asianosaisista. Tällaisen asian ratkaisua tuomioistuimessa oikaisu vaihe pelkästään lykkäisi. Samalla synnyttäisiin esimerkiksi täytäntöönpanokieltovaatimuksia ajatellen välitila, jona asia ei olisi tuomioistuimen käsissä. Myöskään mahdollisuutta oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen ei tässä asianosaisten kannalta usein kriittisessä vaiheessa ole.

Oikaisuvaatimus myös väistämättä pidentää asian kokonaisratkaisuaikaa, ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta kenties kriittiselläkin tavalla. Tähänastisessa valmistelussa ei myöskään ole riittävästi otettu huomioon niitä lukuisia erilaisia tilanteita, joissa yksityisiä asianosaisia on hallintoasiassa toistensa vastapuolina (monet ympäristöön liittyvät lupa-asiat, hallintopakkoasiat jne.). Mahdollisesti suoritettava oikaisu ei tällöin lopeta asian käsittelyä, vaan luo tarpeen toisten osapuolten uudenlaisten vaatimusten käsittelylle tuomioistuimessa, sitä edeltävine uusine kuulemis- ja kuulutusvaiheineen. Erilaisten hankkeiden lupajärjestelmissä olisi otettava huomioon myös oikaisuvaatimusvaiheesta johtuva uudenlainen viive oikeudelle hankkeiden käynnistämiseen. Tätä on etenkin elinkeinoelämän taholla pidetty ongelmallisena. Vielä on otettava huomioon, ettei pakollinen oikaisuvaatimusmenettely toiminnallisesti ylimalkaan sovellu tilanteisiin, joissa hallintopäätöksen tekijänä on esimerkiksi kunnanvaltuusto tai valtioneuvoston yleisistunto.

Kohdassa 14 mainitaan, että rakenneuudistus toteutetaan siten, ettei rakenteiden jatkokehittämiseksi aseteta esteitä. Maininta jää hyvin avoimeksi ja herättää kysymyksen, millainen ratkaisu asettaisi esteitä rakenteiden jatkokehittämiseksi. Sinänsä rakenneuudistuksen osalta viitataan rakenneuudistustoimikunnan mietinnöstä annettuun KHO:n lausuntoon.

Kohdassa 15 tuodaan esille johtamiskulttuurin vahvistaminen. Oikeusministeriön koulutustoiminnassa johtaminen on ollut painopisteenä jo vuosia, samoin korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja useissa hallintotuomioistuimissakin. Koulutustarve on lähtenyt tuomioistuinten omista toiveista ja tarpeista. Johtamiskulttuurin vahvistaminen on paikallaan, mutta sen ei tule tapahtua ylhäältä johdetusti, vaan tuomioistuinten omia vahvuuksia hyödyntäen.

Tuomioistuinhallinnon keskusviraston perustamista kaavailtaessa ei tähän mennessä lie-

ne vielä esitetty perustavanlaatuisesta kysymystä siitä, lisäisikö viraston perustaminen aidosti tuomioistuinten riippumattomuutta vai kävisikö mahdollisesti päin vastoin. Perinteisen keskusvirastomallin mukainen virasto luultavasti puuttuisi tuomioistuinten toimintaan valtioneuvoston osana toimivaa ministeriötä herkemmin ja tiiviimmin, jolloin hallinnon ote tuomioistuihin kokonaisuutena kiristyi. Tähän sisältyy yhteiskunnallisten muutosten yhteydessä suoranaisia vaarojakin, kuten Euroopassakin on äskettäin voitu havaita.

Vaikka viraston virkamiesjohto olisi tuomaritaustaista, sen rooli ei enää olisi tuomarinrooli eikä se edustaisi tuomioistuinlaitosta. Johtokuntatyypipisten elinten asema virastoissa on käytännössä helposti lähinnä vain symbolinen. Tuomioistuimet ja niiden tarpeet etäännyisivät toimintaedellytyksiä koskevasta päätöksenteosta. Tämä on erityisen vaarallista hallintolainkäytön alalla, jossa lainsäädännön ja hallinnon nopeatempoiset ja usein ennustamattomat muutokset heijastuvat lyhyellä aikavälillä tuomioistuinten toimintaedellytyksiin. Sellaista mallia, jossa mahdollinen kevyt yhteinen organisaatio olisi aidosti tuomioistuinjohtoinen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta johdonmukaisella tavalla sekä omaisi suorat budjettioikeudelliset yhteydet eduskuntaan, ei Suomessa liene edes vaihtoehtona kaavailtu.

Edellä sanotusta riippumatta oikeushallinnon yhteisiä toimintoja voidaan kehittää esimerkiksi koulutus-, turvallisuus- ja kiinteistönhoidollisissa asioissa.

Kohdassa 17 mainittua kokoonpanojen keventämistä voidaan jossakin määrin harkita asiaryhmäkohtaisesti. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupakynnyksen omaksuminen johtaa kolmen jäsenen kokoonpanoon säännönmukaisen viiden sijasta. Kuitenkin ylimmän asteen ratkaisukäytännön sisäinen yhdenmukaisuus - joka ohjausvaikutuksenkin kannalta koskee myös ratkaisujen perusteluja eikä vain lopputuloksia - on aina turvattava, eikä viiden jäsenen peruskokoonpanosta muissa kuin valituslupa- yms. asioissa ole perusteita laajemmin luopua. Poikkeuksena ovat mielenterveysasioiden kaltaiset erityisen kiireelliset asiat, joihin ei ylimmässä oikeusasteessa yleensä liity sanottavia oikeusongelmia.

Kohdan 19 kysymys tuomioistuinlinjojen erillisyyden tarkoituksenmukaisuudesta irtautuu perustuslaista eikä tällaiselle keskustelulle ole ilmennyt minkäänlaisia perusteita hallitusohjelmassa tai muissa vastaavissa linjauksissa. Jos keskustelun tuloksena kaavailaan lyhytnäköisiä säästöjä henkilöstö- tai toimitilamenoissa, se tapahtuisi väistämättä ratkaisutoimintaa ja sen vaikuttavuutta sekä oikeussuojan saatavuutta olennaisesti supistavalla tavalla.

Kohta 32 parhaiden käytänteiden kartoittamisesta on tärkeä, samoin **kohta 33** tuomareiden erityisosaamisen syventämisestä. Nämä esitykset ovat osa laatutyötä, jota tuomioistuimissa on vuosien mittaan tehty. Laatutyö ja tukitoiminnot (kuten koulutus ja tietotekniikkahankkeet) ovat toimia, joihin nimenomaisesti pitäisi tällä hetkellä panostaa. Niistä tinkiminen tai niiden supistaminen heikentävään taloudelliseen tilanteeseen vetoamalla on hyvin lyhytnäköistä tuomioistuinten toiminnan kannalta.

Tuottavuustoimenpiteiden painopiste henkilöstöresurssien supistamisen sijaan tulisi olla niiden perustoimintojen kehittämisessä, joilla tuottavuutta ja taloudellisuutta voidaan pidemmällä tähtäimellä parantaa, kuten tietotekniikassa. Resurssien vähentyminen on siinä johtanut sisäisten toimintatapojen uudistamiseen ja johtamisen kehittämiseen hallintotuomioistuinten omasta aloitteesta. Lappeenrannan teknillisen yliopiston kanssa yhteistyössä tehty logistiikkaprojekti asioiden käsittelyaikojen tehostamiseksi on hyvä

esimerkki varsin vähäisellä rahoituksella toteutetusta, mutta toiminnan seuranta ja johtamista tukevasta kehittämistyöstä.

Kohta 35: Vakaus ja ennustettavuus on hallintolainkäytössä usein osoittautunut hankalaksi sektorilainsäädännön muutosten, hallinnon ja nopeiden yhteiskunnallisten muutosten vuoksi. Luonnoksen alussa korostettu lainvalmistelun tason nosto olisi erityisesti ulotettava myös erilaisiin hallinnon rakenneuudistuksiin, joiden oikeudellista vaativuutta useinkaan ei ole riittävän ajoissa tiedostettu. Näin on erityisesti silloin, kun muutokset toteutetaan nopealla aikataululla. Tuore aluehallinnon uudistus on eduskunnan lausumistakin ilmenevällä tavalla esimerkki laajasta hankkeesta, jossa lainvalmistelu jäi etäälle hyvästä tasosta. Samanlaisia vaaroja voi olla odotettavissa, jos valtioneuvoston konsernirakenne uudistetaan ilman, että lainvalmistelun laatuun ja hankkeen oikeudelliseen vaativuuteen kiinnitetään ajoissa riittävää huomiota.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomuksessa 2011 on yhtenä sisäisen valvonnan riskitekijänä nostettu esille nykyisen rahoitus- ja ohjausjärjestelmä, joka ei anna edellytyksiä varautua yllättäviin asiaryhmiin ja niiden lisääntymiseen. Esimerkiksi turvapaikka-asioiden ja ulkomaalaisasioiden määrät ovat suhteellisesti kasvaneet ja aiheuttaneet uudenlaista, pikaista resurssoinnin tarvetta, jotta käsittelyajat saataisiin pysymään kohtuullisina eikä yhteiskunnan muille sektoreille aiheutuisi lisäkustannuksia turvapaikka-asioiden viipymisen vuoksi.

Kohta 36: Oikeussuojan saatavuus ei voi riippua maksuista. Ehdotuksen sisältö ei asiallisesti avaudu. Oikeusturvan saatavuuden rajoittamista oikeudenkäyntimaksuilla tulisi joka tapauksessa suhtautua pidättyväisesti.

Kohta 37: Hallintotuomioistuimissa tuskin on mainittavia säästöjä saatavissa toimitilamenoja pienentämällä. Toimitilaratkaisuissa on huomioitava asiantuntijatyön vaativuus ja sen laatu sekä yleisestikin hallintotuomioistuinten asema kansalaisten kannalta keskeisinä muutoksenhakutuomioistuimina. Turvallisuussyistä ei myöskään voida ajatella, että tuomioistuinten kanssa samoissa tiloissa olisi ulkopuolisia toimijoita.

Kohdat 38-41 koskevat henkilöstöpolitiikkaa, ja siihen panostaminen on tuomioistuinten kannalta ensiarvoisen tärkeää. Tuomioistuimissa henkilöstökulut ovat jopa noin 80 % kokonaiskustannuksista. Osaava, ammattitaitoinen ja riittävä henkilöstö on tuomioistuinten tärkein voimavara. Sekä hallinto- että yleisissä tuomioistuimissa on nähtävissä työuupumuksen riskiä johtuen paineista tuloksellisuuden lisäämiseen.

Henkilöstö myös ikääntyy ja tuomarikunnan eläköityminen lisääntyy lähivuosina. Haasteena on saada rekrytoitua eläköityvien tuomareiden tilalle riittävän perehtyneitä ja taitavia uusia tuomareita ja esittelijöitä. Tuomioistuintyöskentelyn on jatkossakin oltava houkutteleva paitsi oikeusturva-ajatteluun pohjautuvan sisältönsä vuoksi myös tehokkaiden työskentelyvälineiden ja -tapojen sekä kilpailukykyisen palkkauksen suhteen.

Presidentti

Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö

Päivi Pietarinen