

Oikeusministeriö

PL 25, 00023 Valtioneuvosto

s-posti oikeusministerio@om.fi

ASIA

Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013 - 2025

Vaasan hallinto-oikeus toimittaa oikeusministeriön lausuntopyynnön mukaisesti lausuntonsa ehdotuskohtaisesti yksilöitynä.

I. Yleistä

Oikeusministeriö on 1.6.2012 asettanut neuvottelukunnan valmistelemaan pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaa sekä lyhyemmän aikavälin sopeuttamisohjelmaa. Tavoitteena on, että oikeusturvaohjelman toteuttamisella varmistetaan yhteiskunnassa vahvaa luottamusta nauttiva ja kansainväliset normit täyttävä oikeusturva nykyistä selvästi tehokkaammin. Oikeusturvan on toteuduttava sujuvasti, yhdenvertaisesti ja kustannustehokkaalla tavalla. Ohjelmien yhteisvalmistelulla pyritään varmistamaan se, etteivät säästötavoitteet vaaranna oikeusturvataavoitteita.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että uudistamisohjelman ehdotusten käytännön merkitystä on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida. Monet ehdotukset ovat kannatettavia, mutta mukana on myös ehdotuksia, jotka eivät tue neuvottelukunnan toimeksiantoa. Siltä osin kuin tarkastelu on painottunut säästökohteiden kartoittamiseen, toimenpiteiden vaikutuksia toiminnan tehokkuuteen ja laatuun ei ole tarkasteltu samalla tavalla. Lisäksi eläköitymisen aiheuttamat haasteet ovat jääneet varsin vähälle huomiolle.

Ehdotukset 3 ja 32

- lisätään ICT:n, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntämistä kaikessa toiminnassa.
- sähköistetään hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinta.

Tämä on erityisen kannatettava pyrkimys. ICT:n, sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntämiseen on panostettava lähivuosina merkittävästi, jotta uudet tietotekniset ratkaisut ovat tehokkaassa käytössä, kun eläköityminen on kiivasta. Vasta tämän jälkeen voidaan pohtia henkilöstön asemaa kokonaisuutena ja muun muassa sitä, minkälaista henkilökuntaa tarvitaan ja mihin suuntaan virkarakennetta on syytä kehittää.

Lainkäyttötoiminnan sähköistämiseen on tarvetta myös hallintotuomioistuimissa, jossa eläköityminen asettaa suuria haasteita toiminnalle. Tämän johdosta myös hallintotuomioistuinten osalta asianhallintajärjestelmien kehittäminen on aloitettava mahdollisimman nopeasti. Eri viranomaistahojen ja hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmien yhteensopivuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ehdotus 5

- toimitilajohtamista parannetaan oikeusministeriön hallinnonalalla.

Oikeushallinnon toimitilakonseptin yhteydessä on laskettu ainoastaan kustannuksia arvioimatta riittävästi hankkeen vaikutuksia työn tekemisen tehokkuuteen. Työ lainkäytön parissa on keskittymistä vaativaa ja erittäin itsenäistä työtä. Työskentely muutoksenhakutuomioistuimissa poikkeaa luonteeltaan myös monista muista valtion virastoista. Henkilöstön työtilojen muuttaminen siten, että työntekijällä olisi käytössään vain oma työpiste tiimitilassa, aiheuttaa vääjäämättä tuloksellisuuden laskua ja laajaa tyytymättömyyttä. Vaikutuksia työtehoon ja myös työhyvinvointiin on jo selvitetty lukuisissa tutkimuksissa eivätkä tulokset ole kovin positiivisia. Olemassa olevien tilojen muuntaminen aiheuttaa myös merkittäviä kustannuksia.

Ehdotus 6

- perustetaan tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta.

Tuomioistuinviraston perustamista on perusteltu tuomioistuinten riippumattomuuden ja tuomioistuinhallinnon toimivuuden vahvistamisella. Vaasan hallinto-oikeus toteaa,

että nykytilanteessa ei ole ilmennyt sellaisia ongelmia, jotka antavat aiheutta tuomioistuinviraston perustamiselle. Sen sijaan on mahdollista, että tuomioistuinviraston perustaminen tulee aiheuttamaan nykyistä selvempää vastakkainasettelua hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välillä. Tuomioistuinviraston perustamisesta aiheutuu lisäkustannuksia eikä esitystä sen johdosta voida pitää neuvottelukunnan toimeksiannon mukaisena. Asiaa voidaan selvittää, mutta mikäli tuomioistuinviraston perustamisesta seuraa tuomioistuinten toimintaan käytettävien varojen väheneminen, viraston perustamiseen on syytä suhtautua kriittisesti varsinkin, kun otetaan huomioon, että virastosta saatavaa hyötyä voidaan pitää kohtuullisen vähäisenä.

Ehdotus 8

- selvitetään erillisten tuomioistuinlinjojen hyödyt ja haitat sekä tarve nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen.

Estettä asian selvittämiseksi hallinto-oikeuksien ja hovioikeuksien kesken ei liene olemassa. Kuitenkin on syytä muistaa, että yhdistämisestä saatavat säästöt ovat nykyisen laajuisella muutoksenhakuoikeudella todennäköisesti vähäisiä. Ensin on selvitettävä muun muassa mahdollisuudet oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamiseen sekä päätettävä valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevat ongelmat ovat esimerkiksi verotukseen liittyvissä asioissa ratkaistavissa lainsäädäntöä muuttamalla. Lisäksi muun muassa tuomareiden erikoistuminen ja erityisammattitaidon hankkiminen on helpommin saavutettavissa olevia päämääriä, kun tuomioistuinlinjat ovat nykyiseen tapaan erilliset.

Ehdotus 12

- jatketaan hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamista tavoitteena toiminnallisesti ja laadullisesti sekä väestöpohjaltaan vahvat tuomioistuimet.

Tältä osin Vaasan hallinto-oikeus viittaa korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Vihervuoren ja Helsingin hallinto-oikeuden ylituomarin Marjatta Mäenpään eriävään näkemykseen.

Ehdotus 13

- uudistetaan hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakautumista.

Käräjäoikeuksien rakenneuudistusta on perusteltu sillä, että tuomioistuinten

toiminnan keskittäminen on helpottanut tuomioistuinten tulosoajasta sekä henkilöstö- ja muiden voimavarojen oikeaa kohdentamista. Keskittäminen on muutoinkin ollut viime vuosina vahvasti esillä ja myös neuvottelukunnan perusajatuksena. Tavoitteena on ollut erityisosaamisen keskittäminen ja varmistaminen. Tästä huolimatta uudistamisohjelmassa on esitetty, ettei asioita pidä keskittää yhteen hallinto-oikeuteen, ellei keskittämislle ole erityisen painavia perusteita.

Ympäristönsuojelu- ja vesiasiat on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Menettelyä on pidettävä kustannustehokkaana monestakin syystä. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden luonne poikkeaa merkittävästi muista hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asiaryhmistä. Keskeisenä erona on luonnontieteiden ja tekniikan alan hallinto-oikeustuomareiden tarve. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden laaja kirjo aiheuttaa sen, etteivät kaikki asiantuntijatuomarit voi hallita kaikkia jutuissa tarvittavia tietoja. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijoita on riittävän suuri määrä erilaisine osaamisalueineen. Tämä mahdollistaa laajojenkin muutosten kirjoittamisen lupamääräyksiin eikä asiaa tarvitse palauttaa päätöksen tehneelle viranomaiselle. Mikäli ympäristönsuojelu- ja vesiasiat hajautetaan kahteen hallinto-oikeuteen, molemmissa hallinto-oikeuksissa tulisi olla sama määrä luonnontieteiden ja tekniikan alan tuomareita kuin nykyisin Vaasan hallinto-oikeudessa. Tämä lisää kustannuksia merkittävästi. Mikäli luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomarit vain jaetaan kahden hallinto-oikeuden kesken, ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittely muuttuu haavoittuvammaksi ja tehottomammaksi, minkä lisäksi myös kansalaisten oikeusturva saattaa vaarantua.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että hallinto-oikeudessa työskentelevien kokeneiden lainoppineiden hallinto-oikeustuomareiden ja hallinto-oikeussihteerien ammattitaito ja erityisasiantuntemus sekä kansliahenkilökunnan osaaminen on ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa tasolla, joka mahdollistaa laajojen ja hankalien asioiden käsittelemisen mahdollisimman joutuisasti.

Helsingin hallinto-oikeudelle keskitettyjen välillisten verojen osalta Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että Helsingin hallinto-oikeudessa muodostunut erityisosaaminen ja verojen suhteellisen vähäinen määrä puoltavat näiden asioiden keskittämisen edelleen Helsingin hallinto-oikeuteen. Näin turvattaisiin parhaiten kaikelle muutoksenhakutoiminnalle keskeisen kriteerin eli riittävän laatutason säilyminen korkeana. Kun kuitenkin otetaan erityisesti huomioon, että integroidusti

toimitetuissa verotarkastuksissa tarkastuksen kohteena ovat yhdellä kertaa saman verovelvollisen useaa eri verolajia koskevat asiat eikä ratkaisutoiminnassa ole tarvetta erityistuomareiden käyttämiseen, Vaasan hallinto-oikeus pitää hajauttamista suositeltavana. Hajauttamista puoltavia seikkoja ovat myös Helsingin hallinto-oikeuden suuret juttumäärät ja tavoitteet muutoksenhakujärjestelmän selkeydestä ja johdonmukaisuudesta sekä eri hallinto-oikeuksien kehittämisestä mahdollisimman tasavahvoina.

Turvapaikka-asioiden osalta Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että Maahanmuuttoviraston toimialueena on koko maa ja toisaalta turvapaikan hakijat asuvat eri puolella maata sijaitsevista vastaanottokeskuksista, joiden lukumäärä ja sijainti muuttuvat usein. Asianosaisen asuinpaikan perusteella olisi vaikea määrittellä sitä, mihin hallinto-oikeuteen valitukset olisi läheisyysperiaatteen mukaisesti asianmukaisinta ohjata. Lisäksi Maahanmuuttovirastolla on turvapaikkayksiköitä Helsingin ulkopuolella. Turvapaikka-asioiden ratkaisijoilta edellytetään myös kansainvälisen oikeuden ja pakolaisoikeuden erityisasantuntemusta. Lisäksi riittävän kielitaitoisten tulkkien löytäminen on todennäköisesti ongelma monissa hallinto-oikeuksissa. Näiden käytännön ongelmien johdosta Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen on edelleen tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Ainakin muutosten tekeminen nykyiseen järjestelmään vaatii laajaa lisäselvitystä.

Ehdotus 17

- yhdenmukaistetaan hallintoasioiden muutoksenhakumenettelyä.

Muutoksenhakumenettelyn yhdenmukaistaminen on yleisellä tasolla kannatettavaa. Lisäksi Vaasan hallinto-oikeus huomauttaa, että valituslupajärjestelmän laajentamista tulee tutkia myös ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden osalta. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa lainvoiman saaminen viivästyy usein tarpeettomasti, kun korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavina olevat asiat eivät ole lainsoveltamisen kannalta merkittäviä. Toisaalta tulkinnanvaraisten tilanteiden selvittämiseksi on perusteltua luoda menettely, joka nopeuttaa ennakkotapaustuotteiden ratkaisujen saantia.

Ehdotus 21

- tuomioistuinasioiden käsittelyssä otetaan paremmin huomioon asioiden vaativuus ja oikeusturvan tarve.

Uudistamisohjelmassa on tältä osin todettu, että tuomaripainotteinen valmistelu muissa kuin ylimmissä oikeusasteissa todennäköisesti edellyttää virkarakenteiden kehittämistä siten, että tuomareiden ja kansliahenkilöstön suhteellista määrää voidaan lisätä ja esittelijävirkamiesten määrää olennaisesti vähentää. Tätä näkemystä voidaan pitää liian yksioikoisena kannanottona. Tuomaripainotteisuus on sinällään suositeltava toiminnan lähtökohta. Tästä seuraa luonnollisesti myös tarve virkarakenteen kehittämiseen. Esittelijöiden määrää voidaan jonkin verran vähentää ottaen kuitenkin huomioon, että esittelijän viran tulee säilyä nykyiseen tapaan koulutusväylänä tuomarin virkaan. Laajoja asioita ratkaistaessa esittelijän merkitys asian valmistelussa korostuu. Kaiken kaikkiaan virkarakenteen kehittämissuuntaa voidaan lopullisesti harkita vasta sitten, kun tietotekniset ratkaisut ovat selvillä.

Ehdotus 49

- selvitetään oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavia vaatimuksia hallintolainkäytössä. Selvitetään asiamiespakkoa ja oikeudenkäyntiasiamiehelle asetettavaa erityisosaamisvaatimusta korkeimmissa oikeuksissa.

Vaasan hallinto-oikeus esittää, että muun muassa mielenterveys- ja ulkomaalaisasioissa edellytettäisiin luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan käyttämistä.

III. Muut kannatettavat uudistamisohjelman ehdotukset

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa seuraavien ehdotusten eteenpäin viemistä neuvottelukunnan esityksen mukaisesti:
ehdotukset 1- 2, 4, 18 - 20, 22, 34, 36 - 39, 45, 48, 50 - 52 ja 56.

IV. Toteuttamisjärjestys

Uudistamisohjelmaan sisältyvien ehdotusten toteuttamisjärjestystä voidaan pääosin pitää hyvänä ja kannatettavana. Vaasan hallinto-oikeus kuitenkin esittää, että ehdotuksen 32 mukainen hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan sähköistäminen siirretään lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteeksi. Lisäksi luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan käyttöön mielenterveys- ja ulkomaalaisasioissa on pyrittävä lyhyellä aikavälillä.

Muilta osin Vaasan hallinto-oikeus ei ole katsonut tarpeelliseksi ottaa kantaa

neuvottelukunnan ehdotuksiin, jotka eivät suoranaisesti liity Vaasan hallinto-oikeuteen.

Lausunto on valmisteltu työryhmässä, jonka jäseninä ovat olleet hallinto-oikeuden ylituomari Liisa Talvitie, lainoppinut hallinto-oikeustuomari Marja Lampi, luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomari Sauli Viitasaari, hallinto-oikeussihteeri Riikka Mäki ja osastosihteeri Paula Strang.

Ylituomari

Liisa Talvitie