

HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUS

19.6.2013



Oikeusministeriölle

Viite OM 11/03/2012
OM 11:00/2012

Asia Lausunto oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta
vuosille 2013 -2025

Hämeenlinnan hallinto-oikeus esittää pyydettyinä lausuntonaan oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013-2025 kunnioittaen seuraavaa:

Lähtökohtia

Pääministeri Kataisen hallituksen hallitusohjelman keskeisenä lähtökohtana oikeudenhoidon alalla oli toisaalta oikeudenkäyntien keston lyhentäminen ja toisaalta oikeusturvan laadun parantaminen. Valtioneuvoston kehyspäättöksessä vuosille 2013-2016 edellytettiin oikeusministeriön valmistelevan 6 milj. euron sopeuttamisohjelman korkean tason työryhmässä.

Oikeusministeriö asettikin tätä tehtävää varten oikeusministeriön kansliapäällikön johtaman työryhmän, joka koostui tuomioistuinlaitoksen keskeisistä päällikkötuomareista, valtakunnansyyttäjästä, valtakunnanvoudista, asianajajaliiton puheenjohtajasta, valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajasta sekä kolmesta oikeusministeriön korkeasta virkamiehestä. Työryhmä näyttää ottaneen hieman laajemman tavoitteen laa-
timalla samalla "tuomioistuimen näkökulmasta" oikeudenhoidon uudistamisohjelman, joka ulottuu aina vuoteen 2025. Tätä oikeudenhoidolle asetettavaa tavoitetilaa kuitenkin peilataan lähes yksinomaan säästö-
tavoitteiden kautta.

Kun kunnianhimoisesti lähdetään arvioimaan oikeudenhoidon tavoitetilaa, tuomioistuinten ja niitä lähellä olevien instituutioiden tarpeita tärkeämpänä pitäisi katsoa oikeuspalveluja käyttävien tarpeet. Vaikka työryhmän jäsenet aivan varmasti edustavat organisaatioidensa parasta osaamista ja tietämystä, he luonnollisesti näkevät asiat omien organisaatioittensa tavoitteiden kannalta. Lakeja, joiden yhteydessä arvioidaan oikeussuojan tarvetta, ei ole syytä painottaa tuomioistuinten näkökulmaa. "Lakeja ei laadita tuomioistui-
mia varten." Lukuunottamatta prosessilakeja. Näin ollen parempi tapa arvioida oikeudenhoidon uudista-

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

mistarvetta ja tavoitetilaa, olisi ollut nimittää laajapohjainen komitea, jolla olisi myös poliittinen edustus. Jos sitten tällaisen valmistelun kautta päädyttäisiin vaikkapa nyt tarkasteltavana olevan työryhmämietinnön kaltaiseen lopputulokseen, sen toteuttaminen olisi varmasti paremmin hyväksyttävissä ja realistisempi, koska monet ehdotukset vaikuttavat myös muualle kuin tuomioistuimiin taikka muihin oikeudenhoidon alalla työskenteleviin.

Työryhmä on siis antanut itselleen varsin haastavan tehtävän yhdistää erilaisia tapoja ja keinoja tuottaa oikeita ratkaisuja kohtuullisessa ajassa kohtuullisiin kustannuksiin. Ensisijaisiksi premissiksi on asetettu niukkenevat taloudelliset resurssit. Tästä premissistä lähtien olisi löydettävä keinoja parantaa oikeudenhoidon tehokkuutta.

Onko oikeudenhoito maassamme nykyisellään järjestetty jossakin suhteessa tehottomasti? Tarjotaanko oikeuspalveluita maassamme jossakin suhteessa joillekin tahoille tarpeettoman laajalti? Onko oikeudenhoidon palveluksessa oleva henkilökunta osaamatonta? Pitäisikö oikeuspalveluita tarvitsevat osallistua nykyistä enemmän palvelujen kustantamiseen?

Maassamme on viime vuosikymmeninä tehty monia merkittäviä rakenteellisia uudistuksia oikeudenhoidon organisoinnissa. Ne ovat olleet oikeusturvan kannalta varsin perusteltuja, mutta myös kustannusten lisääntymisen ja jakautumisen kannalta merkittäviä. Ensiasteen hallintolainkäyttö siirtyi sisäasianministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle vuonna 1989. Lähtökohta tuolloin oli, etteivät kustannukset sinänsä pitäneet nousta. Syyttäjätöimi ja ulosotto kokonaan eriytettiin poliisitoimesta ja ne siirtyivät niinkään sisäasianministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Näiden organisatiouudistusten tehokkuutta ja taloudellisia vaikutuksia ei työryhmä esitä arvioitavaksi vaikkakin näin jälkikäteen. Sen sijaan tuomioistuinlaitoksen yhdistämisen vaikutuksia työryhmä esittää selvitettäväksi. Sisäisiä rakenteita kylläkin pidetään tärkeänä selvittää myös syyttäjätöimen ja ulosottotoimen osalta. Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2013 syyttäjälaitoksen nettomääräraha on noin 46 milj. euroa ja ulosottotoimen noin 106 milj. euroa.

Vähävaraisten mahdollisuutta saada julkisin varoin oikeusapua on myös merkittävällä tavalla parannettu. Tämä on oikeusvaltion perustehtävän kannalta myös keskeistä. Kun tarkastellaan, minkä nämä oikeuspalvelut kohdentuvat, voidaan todeta, että ne pääasiassa liittyvät yleisen tuomioistuinlaitoksen sektorille. Hallintolainkäytön sektorilla oikeuspalveluita tarvitsevien oikeusturvaa hakevien osalta asia on järjestetty siten, että hallintotuomioistuimille on asetettu lainsäädännöllä velvollisuus aktiivisemmin huolehtia asioiden selvittämisestä oikeutta käyvien omista taidoista riippumatta (ns. virallisperiaate). Tätä on tuomioistuinten riippumattomuutta korostavien tahojen kannalta tosin arvioitu aika ajoin kriittisesti. Valtiontalouden kannalta tämä on kuitenkin varsin merkittävää. Oikeusaputoimistojen (mukaan lukien kuluttajariitalautakunta) ja yksityisille oikeusavustajille heidän tarjoamastaan oikeusavusta aiheutuvat kustannukset arvioidaan nousevan vuonna 2013 yhteensä lähes 66 milj. euroon, mikä on noin kaksinkertainen hallinto-oikeuksien toimintamenoihin verrattuna, joka oli 34,5 milj. euroa.

Uusin taloudellisia paineita oikeusministeriölle aiheuttava seikka on oikeudenkäynnin pitkästä kestoista hyvityksenä maksettavat korvaukset. Jokainen euro, joka tästä syystä joudutaan oikeuspalveluja tarvitsevalle maksamaan, on turha, koska se olisi mahdollista välttää resursoimalla tuomioistuimet oikein ja riittävästi. Kun näitä säästökeinoja punnitaan, olisi tällainenkin näkökulma tullut tuoda esille. Säästöä ainakin välillisesti saadaan myös sitä kautta, kun ei tarvitse myöhemmin maksaa viivästyskorvauksia. Korvauksen maksamisen eteen Suomi on joutunut, kun Suomi kuuluu Euroopan Neuvostoon ja sitä kautta sitoutuu noudattamaan EIT:n asettamia kriteereitä oikeusturvan toteuttamiselle.

Postiosoite
Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite
Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin
Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti
hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

Keskeisin rakenteellinen ehdotus (kohdat 7, 8, 9 ja 10)

Oikeudenhoidon tulevaisuuden kannalta merkittävin avaus on työryhmän ehdotukset korkeimpien oikeuksien ja jatkossa myös erillisten tuomioistuinlinjojen yhdistämisen hyötyjen ja haittojen selvittäminen. Selvittämistarve on noussut mitä ilmeisemmin yleisen tuomioistuinlaitoksen tarpeista. Hallinto-oikeuksien ylituomarit taas näkevät, että oikeudenhoidon painopiste oikeusturvan merkittävyyden kannalta onkin muuttumassa hallintolainkäytön puolelle. Näin ollen haasteellista työtä riittää omasta takaa.

Rikosoikeus on ollut ja tulee olemaan aina tuomioistuimien keskeinen tehtäväkenttä. Siinä tavoitellaan vahvasti painopisteen siirtyminen ensiasteen tuomioistuinten suuntaan. Muutoksenhakutuomioistuimien asiamäärät yleisen tuomioistuinlaitoksen puolella ovat vähentyneet. Raskaasta kaksinkertaisesta prosessista pyritään pääsemään eroon. Palataan ikään kuin takaisin samaan, missä oltiin ennen näyttökysymyksiin keskittyneeseen muutoksenhakutuomioistuinprosessiin siirtymistä useita vuosia sitten. Toisaalta käräjäoikeusprosessissakin ollaan siirtymässä kevennettyyn, kirjalliseen prosessiin silloin, kun näyttökysymykset eivät vaadi välitöntä oikeudenkäyntiä pääkäsitteilyineen. Tämä on varmasti oikea suunta kustannustietoisien oikeusturvan kannalta ja se on jo merkittävällä tavalla toteutettu. Näin oikeudenkäyntien keskoa saadaan merkittävästi lyhenemään. Siviilioikeuden puolella sovintomenettelyn kehittyminen on ollut merkittävä parannus. Samalla se kuitenkin vähentää muutoksenhakutuomioistuinten roolia. Hovioikeuksien merkitys ei kuitenkaan koskeen tule poistumaan.

Yleisestä tuomioistuinlinjasta eriytyneellä hallintolainkäytöllä on kuitenkin pitkä historiallinen perinne yhteiskunnassamme. Se nojaa keskeiseltä osaltaan julkisen vallan käytön kontrolloimiseen. Siinä on yhteyksiä yksilön oikeusturvan varjelemissa, joka on yleisen tuomioistuinlaitoksen keskeisin näkökulma. Järjestäytynyt yhteiskunta luo yhteisillä pelisäännöillä etuja ja oikeuksia sekä asettaa yhteisön kannalta hyväksi katsottavia velvollisuuksia. Lainsäädäntö asettaa yhteiskunnan ja yksilön välille puitteet, joiden noudattamista riitatilanteissa ”valvoo” hallinnosta riippumaton hallintotuomioistuin. Kysymys ei ole kahden tasavertainen partin välisistä oikeussuhteista kuten siviilioikeudellisissa oikeussuhteissa.

Tuomioistuinlaitoksen organisoitumisessa yleisistä tuomioistuimista erilliset hallintotuomioistuimet eivät ole kansainvälisestäikään mikään erikoinen tapa järjestää oikeusturvaa. Päinvastoin. On siis erikoista, että Suomessa olisi taloudellisista syistä peruste selvittää tarvetta tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen.

Yhdistämisen selvittämiseen peruste saattaisi löytyä toisen taikka toisen tuomioistuinlinjan toiminnan epäonnistumisesta oikeusturvan antamisesta. Onko tästä ollut havaintoja? Oikeudenkäynnin menettelyjä on kummallakin taholla kehitetty ja niitä tulee jatkossakin kehittää. Tämä ei kuitenkaan vaadi linjojen yhdistämistä. Prosesseilla tulee olla sekä yhteisiä piirteitä että erilaisuutta. Hallintolainkäytön erityispiirteenä on aineellisen oikeusturvan korostaminen ja normiston ration selvittäminen. Rikos- ja siviiliprosessissa muodollinen oikeusturva ja näytön arviointi voivat olla korostuneemmassa asemassa.

Viime aikoina oikeuspoliittisessa keskustelussa on keskeisessä asemassa ollut rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten suhde rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ("ne bis in idem"). Hallintolainkäytön monipuolisessa toimikentässä tällaiset rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset ovat varsin pienessä osassa. Niiden ilmenemisellä ei mitenkään voida perustella tuomioistuinlinjojen yhdistämistä. Tässä suhteessa suurempaa merkitystä on ainoastaan veronkorotusten ja verorikoksista tuomittavan rangaistusten yhteensovittamisessa. Tästäkin asiasta on jo eduskuntakäsittelyssä oleva lakiuudistus. Uusi laki varmasti selkiyttää tämän tilanteen.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

Korkeimpien oikeuksien yhdistämistä perustellaan lähinnä synergiaeduilla ja jonkinasteisilla taloudellisilla säästöillä. Tässä ajattelussa on täysin unohdettu linjojen erilaiset rakenteet. Hallintotuomioistuinlinja rakentuu vain kahdesta tuomioistuinasteesta. Yleinen tuomioistuinlinja kolmesta. Oikeuspalveluita tarvitsevan oikeusturvaa edellyttää, että hallintolainkäytössä muutoksenhakuasteella eli siis KHO:lla on laajempi mahdollisuus kuin puhtaalla prejudikaattituomioistuimella oikaista alemman tuomioistuimen ai-neellisesti väärää päätöstä. Yleisen tuomioistuinlinjan puolella tämä tehtävähän on hovioikeudella. Ei enää seuraavalla asteella, KKO:lla.

Sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturva koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmän uudistaminen heijastaisi pitkälle myös niiden ensiasteen päätöksentekoon. Jos muutos aiheuttaisi, kuten arvioidaan, säästöä tuomioistuinlaitokselle, niin mikä olisi sen vaikutus kuntasektorille, KELA:lle jne.

Tuomioistuinten määrä ja tuomiopiirit (kohdat 11, 12 ja 13)

Käräjäoikeuksien viimeisin rakenneuudistus on varsin tuore. Tuomioistuinlaitoksen kannalta tuntuu nurinkuriselta, että poliisipiirien ja syyttäjien tarkoituksenmukainen organisoituminen ratkaisee käräjäoikeusverkoston rakenteen. Mieluummin pitäisi olla päinvastoin. Käräjäoikeuksissa henkilökohtaisesti asioivien näkökulma on kokonaan unohtunut, jos käräjäoikeusverkostoa edelleen merkittävässä määrin tiivistetään. Siitä aiheutuu oikeuspalveluita hakeville lisäkustannuksia lisääntyvien matkakustannusten myötä ja vaivaa. Toisaalta jos paikkakunnalla on vain pelkkä istuntopaikka, tämä aiheuttaa puolestaan tuomioistuimelle kustannuksia ja tehottomuutta, kun henkilökunta joutuu matkustamaan ja käyttämään tässä työaikaa tehottomasti. Asianajopalvelut vähenevät taikka loppuvat sellaiselta paikkakunnalta, missä ei ole käräjäoikeuden varsinaista pääpaikkaa. Julkisuuksessa on kerrottu, että jo nyt syrjäseuduilla on pula asianajajista. Tästä käräjäoikeusverkoston supistamisesta tulevat kärsimään kaikki oikeuspalveluja tarvitsevat, ei pelkästään käräjille joutuvat.

Eduskunnan hyväksymää hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistusta ei vielä ole edes toimeenpantu, kun tässä työryhmän ehdotuksessa kaavaillaan sille jatkoa. Työryhmä ei ole edes arvioinut oman jatkoehdotuksensa taloudellisia vaikutuksia. Toimitilajärjestelyt yksiköiden kasvaessa aiheuttavat lisäkustannuksia, joiden kuolettaminen kestää tavattoman pitkään. Jatkuvassa uudistamisuhassa eläminen heikentää merkittävästi toiminnan tehokkuutta. Tästä on jo nyt näyttöä.

Tällaisten asiantuntijaorganisaatioiden kuten hovi- ja hallinto-oikeuksien johtaminen tehokkaasti toimivana on haasteellista. Tuomarit ovat perustuslain turvaamana riippumattomia tuomitsemistyössään. Jos ja kun viraston päällikkö hänelle asetetun tuloksellisuusvastuun perusteella joutuu käyttämään työnjohtovaltaansa tuomareihin nähden, se edellyttää, että viraston johtaja on lähellä johdettaviaan eli erityisesti tuomareita. Suurissa yksiköissä tällainen tuloksia tuottava johtaminen ei ole mahdollista. Eli ei ehdi riittävästi eikä riittävän läheltä seuraamaan johdettaviaan. Hovi- ja hallinto-oikeuksissa on toki viraston päällikön alapuolella osastojen ja jaostojen päälliköitä, mutta kokemus on osoittanut, että heille ei synny samanlaisia tuottavuusvastuuta kuin koko tuomioistuimen päällikölle. Näin ollen tuomioistuinten kokoa kasvattamalla ei välttämättä lisätäkään tehokkuutta vaan päinvastoin se vähenee. Olennaisempaa on, että kullekin tuomioistuimelle ohjautuu henkilömääräänsä sopeutettu asianmäärä. Tuomioistuimen optimikoko on kuitenkin sellainen, että siellä tuomarit pystyvät myös erikoistumaan ja keskittymään omiin erityisosaamistaan vaativiin asiaryhmiin ja myös vaihtamaan aika ajoin täitä ryhmiä keskenään.

Työryhmän esittämä hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakaminen siten, että kuitenkin luovutaan tiettyjen asiaryhmien keskittämistä vain tiettyihin hallinto-oikeuksiin, on tervetullut tavoite. Asioiden hajauttaminen tasaa asiaryhmille aika ajoin tyypillistä ruuhkautumista. Jos tuomioistuimien tuloksia päästään ai-

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

dosti vertailemaan keskenään, se synnyttää tervettä tarvetta kehittää kussakin tuomioistuimessa omia yhä tehokkaampia työskentelytapoja. Mikään tuomioistuin ei halua leimautua kovin paljon toisia tehottomammaksi.

Horisontaaliset ehdotukset (kohdat 1, 2, 3, 4 ja 5)

Lainvalmistelun suhteen ongelma on siinä, että tuomioistuinlainsäädäntöä ei lakeja eri substanssaministeriöissä laadittaessa oteta riittävästi huomioon. Tämä on vaikeasti korjattavissa. Varsinkin, kun nyt on ainakin julkisessa samassa herännyt keskustelua siitä, että eduskunta valiokuntatyössään liikaa kuulee tuomioistuinten edustajia. Toivottavasti eduskunta kuitenkin jatkaa nykyisellä linjallaan.

Ehdotus hallintopäätösten laadun kriteereiksi otettavista oikeusturvatekijöistä eli muutoksenhakualttiudesta ja päätösten pysyvyydestä tuomioistuinlainsäädäntöä on mielenkiintoinen. Olisi hyvä, jos tämä saataisiin toimimaan. Se varmasti vähentäisi hallintotuomioistuinten työtaakkaa.

Sähköinen asiointi ja sähköisten prosessien hyödyntäminen luo tehokkuutta. Hallintolainkäytön puolella se vain on valtava ja kallis urakka, kun viranomaistahoja on niin paljon.

Jatkuva kouluttautuminen on välttämätöntä, jotta pysytään ajan tasalla. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että itse asiassa eläköityminen ei välttämättä olekaan niin suuri uhka tuomioistuinlaitoksen toimivuuden jatkumiselle kuin työryhmä sen näkee. Kun tuomioistuimeen rekrytoidaan nuorta juristipolvea, voi huomata, että se on paremmin koulutettua nykypäivän oikeudenhoidon vaatimuksille kuin eläkkeelle siirtymässä oleva polvi, jolla voi olla jo vanhentuneet tiedot. Likikään kaikki eivät ole aktiivisesti ylläpitäneet ja päivittäneet tuomarintyössä nykypäivän tarvittavia tietoja. On toki totta, että kokemuksesta on hyötyä, mutta sen tulee osata peilata nykypäivän maailman menoon.

Toimitilajohtamisessa on lähdettävä työn vaatimuksista ja olemassa olevista tai tarjolla olevista realistisista vaihtoehtoista. Kun tuomioistuinverkosto ei ainakaan näillä näkymin kasva, eivät säästövaikutukset voi sieltä olla kovinkaan merkittävät. Jälleen vaarana on, että toiminnan tehokkuus kärsii, jos joudutaan työskentelemään epämukavissa työtiloissa. Eikä se ainakaan paranna tuomioistuinlaitoksen arvostusta, kun oikeuspalveluita tarvitsevat vierailevat tuomioistuimessa.

Tuomioistuinvirasto (kohta 6)

Erityisesti yleisellä tuomioistuinlinjalla näyttää olevan epäluulo oikeusministeriön kyvyistä huolehtia tuomioistuinlaitoksen tarpeista. Lisäksi tunnutaan kärsivän pelkästään ideologisesti siitä, että hallintoa edustava oikeusministeriö hallinnoi tuomioistuinta. Väliin halutaan perustaa tuomioistuinlainsäädäntöön nojaava tuomioistuinvirasto. Mikäli virasto perustettaisiin, epäilemättä sen korkein johto tuli yleisen tuomioistuinlinjan puolelta. Kun jo nytkin on aika ajoin sieltä puolelta esitetty epäilyjä siitä, että oikeusministeriö on resursseja jakaessaan suosinut hallintotuomioistuinta, voi olla, että virasto saattaisi kuunnella herkemmin tällaisia käsityksiä kuin oikeusministeriö.

Jos tuomioistuinlaitos saisi toimintarahansa kuitenkin valtioneuvoston laatiman budjetin kautta, on vaikeaa uskoa, että toimintarahat lisääntyisivät pelkästään tämän uuden organisoimisen ansiosta, jos tuomioistuinvirasto vain tekisi oikeusministeriölle oman esityksensä tuomioistuinlaitoksen talousarvioksi. Sehän ei sitoisi oikeusministeriötä eikä ainakaan valtioneuvostoa. Päävastoin pelkona on, että jossakin portaassa viraston ylläpitämiseen kuluvat varat tulisivat tulisivat tuomioistuinlaitoksen itsensä kustannettavaksi ja entistä vähempi rahamäärä sitten jaettaisiin varsinaiseen tarkoitukseensa eli tuomioistuimille. Työryh-

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

mä itsekin päätyy toteamaan, että sen tarkoittamalla tavalla organisoitava tuomioistuinvirasto lisäisi merkittävällä tavalla kustannuksia. Tällainen ehdotus on ristiriidassa jo työryhmälle asetetun tehtävänkin kanssa eli löytää säästötapoja.

Muutoksenhakuun liittyvää (kohdat 17, 18, 19 ja 20)

Muutoksenhakujärjestelmää hallintoasioissa on varmasti syytä ajantasaistaa. Valituslupajärjestelmää on varmasti syytä harkitusti laajentaa, vaikka se jo nytkin on niin laaja, että se kattaa tosiasiaa KHO:een tulevista asioista jo puolet. Esimerkiksi lasten huostaanottoasiat, joissa yleensä ei ole kysymys lain tulkinasta vaan enemmänkin materiaalisesta asioiden selvittämisestä, voisivat olla sellaisia.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen nimiin on oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla vannottu pitkään, kun on mietitty keinoja keventää hallinto-oikeuksien työtaakkaa. Käytännössä se on jo olemassa lähes kaikissa hallinto-oikeuksiin suuria määriä valituksia tuottavissa asiaryhmissä. Veroasioissa oikaisu- menettelyllä on ollut suuri, tuomioistuimiin tulevia asioita vähentävä vaikutus. Suurta haittaakaan ei toki olisi, että oikaisuvaatimusjärjestelmää vielä laajennettaisiin, jos pystytään varmistamaan, ettei oikaisumenettely aiheuta liikaa asian käsittelyn pitkittymistä. On mahdollista, että oikaisumenettelyssä annettu päätös on ensiasteen hallintopäätöstä laadukkaampi ja sitä kautta se helpottaa tuomioistuimeen vireille tulevan asian käsittelyä, jos oikaisumenettelyn jälkeen kuitenkin päädytään hakemaan muutosta tuomioistuinta.

Radikaalimman aloitteen työryhmä sen sijaan tekee ehdottaessaan sen selvittämistä, pitäisikö lasten huostaanottoasioissa siirtyä järjestelmään, missä ensiasteen päätöksen tekisikin hallinto-oikeuden sijaan moniammatillinen toimielin. Tämä vaihtoehto oli vahvasti esillä, kun nykyistä, vain viisi vuotta sitten voimaan tullutta lastensuojelulakia laadittiin. Tuolloin lähes yksimielisesti valmisteluvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä kuullut asianosais- ja asiantuntijatahot pitivät tahdonvastaista huostaanottoa niin merkittävänä perusoikeuteen kajoamisena, että siitä voi päättää ainoastaan tuomioistuin. Vain kaksi asiaa kuultua tuomioistuinta piti tuolloin moniammatillista elintä parempana lähinnä siitä syystä, että hallinto-oikeudet haluttiin pitää puhtaasti muutoksenhakutuomioistuimena. Eduskunta kuitenkin edellytti hyväksyessään lain siinä muodossa, että tahdonvastaisesta huostaanotosta päättää hallinto-oikeus, että hallinto-oikeuden toimivuutta arvioidaan, kun siitä saadaan kokemuksia. Tämä tutkimus on Optulan toimesta tehty vuonna 2012. Tutkimuksessa on päädytty siihen, että nämä asiat perustellusti kuuluu päättää ensiasteena tuomioistuimessa. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan moniammatillisten elinten perustaminen päätöksentekoa varten aiheuttaisi hallinnolle moniverron suuremman kustannuksen kuin niiden käsitteleminen aiheuttaa oikeuslaitokselle. Asioiden käsittely vain pitkittyisi, kun monissa tapauksissa asiat kuitenkin tulisivat tällaisen moniammatillisen elimenkin päätöksen jälkeen valituksena vireille hallinto-oikeuteen. Moniammatillisten elinten jäsenet eivät potentiaalisista jääviyssyistä voisi osallistua varsinaiseen, avohuollon lastensuojelutyöhön. Siellä kuitenkin heidän ammattitaitoaan tarvittaisiin ehkäisemään tilanteita, missä muuten vaarana on ajautua tahdonvastaiseen huostaanottoon. Tällainen tilanne voisi jopa heikentää lastensuojelun pääpyrkimystä eli ehkäistä turvautumista huostaanottoon.

Mielenterveyslakia ollaan uudistamassa kokonaisuudessaan. Tässä yhteydessä varmasti joudutaan pohtimaan pakkohoitoon määrätyn oikeusturvaan liittyvät kysymykset kokonaan uudestaan. Näissäkin asioissa potilaan oikeusturva ja tavoite säästää oikeusministeriön hallinnonalan kustannuksia voivat tulla ristiriitaan keskenään. Asioita on voitava pohtia ylitse ministeriörajojen.

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihe 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)

Kokoonpanot (kohdat 21 ja 22)

Hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta ei ole koskaan kehitetty suunnitelmallisesti. Tuomaripainotteisuus eli tuomareiden osallistuminen enemmän asioiden valmisteluun ja esittelyyn tuo lisää tehokkuutta ja tuomarien ammattiosaamista saadaan kohdennettua paremmin.

Hallinto-oikeuksissa on pitkään pyritty siihen, että kaikkiin asioihin ei tarvita yhtä suurta työpanosta. Ns. kevennettyjä kokoonpanoja on jo käytetty noin puolessa asioita. Tämä mahdollisuus vaatii kuitenkin täsmällistä lainsäädäntöä. Asiaryhmiä, mihin kevennetyt kokoonpanot soveltuvat, olisi kuitenkin syytä ajantasaistaa.

Maksut (kohta 39)

Suuri osa hallinto-oikeuteen tulevista valitusasioista on nykyisin oikeuspalveluita tarvitseville maksuttomia joko siitä syystä, että heille maksu jopa estäisi kokonaan pääsyn tuomioistuimeen taikka vaikeuttaisi sitä merkittäväällä tavalla. Tätä maksullisten ja maksuttomien asiaryhmien jakoa voitaisiin kuitenkin tarkastella ja jopa siirtää osa nykyisin maksuttomista maksullisiksi. Maksuja myös voitaisiin korottaa, kuitenkin ottaen huomioon, ettei korotuksella tosiasiallisesti estetä vähävaraisia käyttämästä oikeuspalveluja.

Yhteenvetoa

Monet työryhmän arvioimat yksittäiset kohdat ovat varsin oikeaan osuneita. Tässä lausunnossa on ollut syytä keskittyä vain hallintolainkäytön kannalta aivan keskeisiin kohtiin taikka muutoin syvästi tuomioistuinlaitoksen perusteisiin vaikuttaviin avauksiin. Kustannusvaikutuksia ei tältä tasolta pysty lainkaan arvioimaan.

Lausunnon valmistelusta

Tämän Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunnon valmisteluun on osallistunut koko hallinto-oikeuden johtoryhmä. Olen tämän valmistelun pohjalta muotoillut lausunnon,

Heikki Jukarainen
ylituomari

Postiosoite

Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA

Käyntiosoite

Raatihuoneenkatu 1
HÄMEENLINNA

Puhelin

Vaihde 010 36 42200
Suora 010 36 42289
Telekopio 010 36 42269

Sähköposti

hameenlinna.hao@oikeus.fi (virasto)