

Oikeusministeriö

Asia:

Kuopion hallinto-oikeuden lausunto oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013-2025 (OM 11/03/2012)

Kuopion hallinto-oikeus viittaa ylituomarien kannanottoon 25.1.2013, jossa alueellisten hallinto-oikeuksien ylituomarit ovat nähneen hallinto-oikeustoiminnon erityispiirteet niin historiallisten juuriensa kuin myös nykyaikaisten tuomioistuintoiminnalle asetettavien vaatimusten kannalta. Tuomioistuintoimintaa julkisen vallan käytön kokonaissysteemissä ei voida kehittää hedelmällisesti pitämättä tässä kannanotossa esitettyjä lähtökohtia kaiken kehittämisen peruspilareina. Tämä tarkoittaa tässä nimenomaan hallintotuomioistuinten toiminnan organisoimista ja järjestämistä tuomioistuinlaitoksen kokonaisuudessa. Toiseksi ylituomarit ovat kannanottonsa osana esittäneet operatiivisia näkemyksiä ja toimintaohjelman osia koskien alueellisten hallinto-oikeuksien organisoimista ja toimintaa. Kannanotto tämän lausunnon liitteenä.

Kuopion hallinto-oikeus lähteen tässä siitä, että tuomioistuinjärjestelmän kohentamisen ja lainkäyttötoiminnan järjestämisen laadullisen parantamisen ja tehostamisen on nojattava ensi sijaisesti olemassa olevaan. Tätä järjestelmää on kuitenkin kehitettävä voimakkaastikin erityisesti johtamisjärjestelmän, johtajien asenteen ja osaamisen osalta. Sen sijaan ei pidä lähteä näennäisiin uudistuksiin vain siksi, että jotakin on tehtävä. Jos muissa tuomioistuimissa esimerkiksi hovioikeuksissa juttumäärät ja prosessiuudistukset nyt ja tulevaisuudessa edellyttävät tuomioistuimien karsimista, ei sen vuoksi ole syytä supistaa alueellisten hallinto-oikeuksien kenttää. Usein näitä uudistuksia perustellaan tasapuolisuudella ja sillä, että toisellakin sektorilla on tehtävä jotain. Tällainen perustelu johtaa vääjäämättä vahinkoihin siellä, missä vastaavaa korjaustarvetta ei ole nyt tai näköpiirissä taikka missä ei ole odotettavissa selvää hyötyä rakennemuutoksista.

Kuitenkin on todettava, että olemassa olevassa järjestelmässä on paljon kehityspotentiaalia käyttämättä ja se on ilman muuta otettava käyttöön täysimittaisesti.

Johtaminen

Pohdittaessa koko tuomioistuinlaitoksen ja tuomitsemistoiminnan järjestämistä Suomessa pitemmällä tähtäimellä on lähtökohtana oltava sellaisten toimenpiteiden ja järjestelyjen, jotka varmin johtavat tämän toiminnon laadun ja tehokkuuden parantumiseen käytettävissä olevien voimavarojen puitteissa. Tämän vuoksi keskeinen huomio ja tarpeelliset toimenpiteet on kohdennettava välittömästi tuomioistuinten johtamisen asenteiden, edellytysten ja resurssien parantamiseen. Tässä lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteet selvästi yhdentyvät. On ensinnä kirkastettava se, mistä tuomioistuimen toiminnassa ja johtamisessa on kyse. On pantava lähtökohdaksi se, että tuomioistuinta voi ja pitää johtaa. Riippumattomuustekijä ei ole johtamisen esteenä vaan ainoastaan huomioon otettava suureena. Jos johtamisen ja riippumattomuuden välinen suhde on ratkaistu oikein, riippumattomuus tukee sellaista johtamista, joka tuottaa laatua ja tehokkuutta. Johtajien on oltava sellaisia, että he kykenevät yhdistämään määrätietoisien johtamisen operatiivisten toimintojen mahdollisimman suureen itsenäisyyteen, joustavuuteen, innovatiivisuuteen, kekseliäisyyteen ja työhön. Samalla on huolehdittava siitä, että johtamistoiminnon ja sen edellytysten turvaamisen koordinaatio toimii ylhäältä alas ja alhaalta ylös pitäen sisällään myös resursseista vastaavan oikeusministeriön toiminnon. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että voimavarat on kohdennettava sinne ja niiden toimijoiden käyttöön, jota kykenevät käyttämään olemassa olevia voimavaroja parhaalla mahdollisella tavalla niin tuomioistuimen asiakkaiden kuin toiminnan rahoittajan eli veronmaksajan kannalta.

Tällä hetkellä vähäisistä resursseistakin kohdennetaan suhteettoman suuri osuus teottomien toimintojen paikkaamiseen ja turvaamiseen. Tällaisella toimintapolitiikalla ikään kuin sallitaan heikko johtaminen. Jos tuomioistuinten johtaminen sekä johtamistoiminnan jatkuva auditointi ja seuranta on asianmukaisesti järjestetty, on jo paljon saavutettu, eikä tällöin ole tarvetta tuomioistuinten alituisen palapelimäiseen saneeraukseen.

Johtamisjärjestelmä on tietoisesti muokattava sellaiseksi, että muutoksenhaku-tuomioistuinten jaostojen ja osastojen puheenjohtajat määrää tuomioistuimen päällikkö ja että nuo tehtävät ovat määräaikaista ja kiertäviä. Sopii pohtia myös ylituomareiden ja presidenttien virkojen määräaikaistamista.

Prosessit

Johtamisen ohella on ryhdyttävä aktiivisiin toimiin tuomioistuintyön organisoinniseksi siten, että kaikki tarpeettomat ja oikeusturvan tuottamisen ja tuomioistuinten muiden toimintafunktioiden kanalta tarpeettomat, kuten hallinto-tuomioistuinten kohdalla hallinnon toiminnan tuomioistuinvalvonnan, ja jopa vahingolliset rakenteet ja toimintatavat poistetaan. Viimeisten vuosikymmenten aikana erityisesti yleisen tuomioistuinlaitoksen puolella on kehitetty prosesseihin järjestelmiä, jotka vaikuttavat oikeussuojan antamisen tarpeen näkökulmasta kovin massiivisilta ja suhteettomilta. Tämä koskee niin käräjäoikeustasoa kuin hovioikeuksien toimintaa. Tällaisia korjauksia on esitetty ohjelmassa poistettavaksi tai korjattavaksi. Tätä ajatusta on syytä lämpimästi kannattaa. Korjauksia pitäisi tehdä vielä laajemmassa määrin kuin on nyt esitetty.

Hallintotuomioistuinten puolella varsinaisessa toiminnassa ei ole juurikaan kehitetty lainsäädännöllisiä tai käytäntöön perustuvia tarpeettomia ja jopa haitallisia rakenteita. Joitakin sellaisia on ja Kuopion hallinto-oikeus kannattaa mielellään niitä ehdotuksia, jotka on tehty lastensuojelun ja mielenterveyslain mu-

kaisten tahdonvastaisten hoitojen järjestelmien osalta. Hallintolainkäytön puolella tällaista kehitystä vaikeuttaa se, että noista järjestelmistä monesti vastaa joku muu ministeriö kuin oikeusministeriö. Vaikuttaa siltä, että muissa ministeriöissä taloudelliset seikat saa näissä asioissa suhteettoman painoarvon asianmukaisen ja tehokkaan oikeidenkäynnin rakentamisen kustannuksella. Tällaista ei voida oikein hyväksyä oikeussuojajärjestelmän parantamisen näkökulmasta.

Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana on yltyvässä määrin kehitetty järjestelmiä ja toimintoja, joilla vaikeutetaan ja mutkistetaan kaikkien tuomioistuinten toimintaa. Kehitetään erilaisia toimia, jotka irrottavat oikeudenhoidon substanssistaan ja sitovat voimavaroja väärin asioihin. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi yrityksiä saada aikaan viivästysvalituksia, erilaisia muita viivästyksiin liittyviä järjestelmiä ja vastaavia. Ongelmat on parasta ratkaista kunnollisella johtamisella ja voimavarojen oikealla sijoittamisella. Samaten tulisi pohdita kokonaan uudelleen yleisten lainvalvojien ja tuomioistuinten välinen valanjako.

Ratkaisutoiminta

On myös ryhdyttävä aktiivisiin toimiin nykyisen esittelijäjärjestelmän poistamiseksi ainakin hovi- ja hallinto-oikeuksista. Tuomarityö on järjestettävä muutoksenhakutuomioistuimissa niin, että tuomarit tekevät ja vastaavat koko jutun elinkaaren ajan jutun prosessista, päätöksen kirjoittamisesta ja muista toimista asianmukaisesti järjestetyn lainkäyttöä tukevien toimintojen avulla. On siirryttävä tuomioistuimen sisäisessä toiminnassa sähköisen järjestelmän käyttöön ja on pikaisesti tehtävä tarpeelliset toimet siirtymiseksi sähköisten asiakirjojen ja video-oikeudenkäyntien käyttöön.

Avainasemassa ovat täten:

- johtamistoimintojen uudelleenjärjestely ja uusi näkemys johtamisesta
- tuomioistuintyön organisoiminen kunnolla
- tarpeettomien ja haitallisten rakenteiden ja käytäntöjen poistaminen
- kunnollisten ja toimivien käytäntöjen vakiinnuttaminen ja innovatiivisuus tässä kehitystyössä
- tuomioistuinten toiminnan rakentaminen myös muutoksenhakutuomioistuimissa tuomareiden ja hallinnon lainkäyttöä avustavien toimintojen varaan
- sähköisen toiminnan hyväksyminen ja toteuttaminen normaaliksi tuomioistuintyön muodoksi niin sisäisessä kuin ulkoisessa tuomioistuinten toiminnassa
- kaikkinaisen turhan byrokratian poistaminen hankaloittamasta tuomioistuinten keskittymistä päätehtävään

Rakenteet

Kokonaan tuomioistuinten järjestelyistä ei tietystikään voida luopua. Tuomioistuinten rakentamista on voitava saneerata sen mukaan, kuinka juttumäärät kehittyvät. Tässä on kuitenkin oltava aina pitemmän aikavälin tarkastelu käytössä. Tältäkin osin on parempi käyttää aina ensin nopeammin vaikuttavat keinot.

Esimerkiksi alueellisten hallinto-oikeuksien kohdalla on heti miten ryhdyttävä toimiin tiettyjen hallinto-oikeuksien erityisaseman purkamiseksi muihin hallinto-oikeuksiin. Tämän ohella on tehtävä heti tarpeelliset tuomiopiiritarkastelut kuitenkin siten, että tässä vaiheessa ei enää ole tarvetta alueellisten hallinto-oikeuksien lakkauttamisiin vaan esim. maakuntia on tarpeen mukaan siirrettävä hallinto-oikeuden tuomiopiiristä toiseen, jotta juttumäärät saadaan tasaisiksi. Etäisyydet eivät ole hallintotuomioistuimissa esteenä tällaisille järjestelyille, koska suullisia käsittelyjä tai katselmuksia ei asiamäärään nähden ole suhteellisesti kovin paljon. Julkisen vallan käytön toiminta -alueella niitä ei tarvita järjestelmän kokonaisrakenteen vuoksi oikeussuoja- eikä muistakaan syistä. Välittömyyden periaatteen vuoksi ei ole tarpeen kehittää raskaita rakenteita oikeudenkäyntiin ilman niiden avulla saavutettavia todellisia kunnon hyötyjä. Sähköisen modernin toiminnan hyväksymisen kautta alueellinen elementti hallinto-oikeuksien toiminnan järjestelyjen kokonaisuudessa menettää edelleen merkitystään. Tällä hetkellä tai näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa ei ole realistista perustetta harkita vakuutus-oikeuden ja markkina-oikeuden lakkauttamista.

Tuomioistuinsektorit

Ohjelmassa on jossain määrin pohdittu mahdollisuuksia tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen. Siinä on lähdetty hyötyjen ja haittojen teoreettisista selvityksistä. Tässä viitataan tältä osin ylituomareiden kannanottoon. Aihetta on muistuttaa siitä, mikä on julkisen vallan käytön kokonaisrakenne ja mitkä ovat hallintotuomioistuinten tehtävät siinä järjestelmässä. Tämä eroaa siviili- ja rikosprosessien varaan rakentuvista toiminnoista suuresti. Hallintolainkäytön irrottaminen kokonaisyhteyksistä tai sen taikka sen osien siirtäminen vieraaseen ympäristöön on todennäköisesti Suomessa kehittyneen systeemin toimintaedellytysten kannalta sangen vaarallista. Tässä on syytä korostaa esimerkiksi sitä, että julkisen vallan käytön rakenteessa eduskunta on lailla antanut nimenomaan hallintoviranomaisille demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti erilaisiin perusteisiin nojaavaa toimivaltaa (sitä ei siis ole ensi asteessa annettu tuomioistuimille), hallinto-oikeudellisissa oikeussuhteissa kokemussäännöt ovat pääosin erityistä asiantuntemusta edellyttäviä ja näiden kokemussääntöjen hallintarakenne on upotettu hallintoviranomaisten koneistoon. Hallintoa koskee lainalaisuusperiaate. Hallinto-oikeuden piirissä oikeudenalana tai käytännön hallintotoiminnan sisällä oikeuden ja politiikan erottaminen toisistaan ei ole aina kovin selvää ja yksinkertaista. Hallintotuomioistuimilla on puolestaan käytössä näihin oikeussuhteisiin soveltuva prosessi oikeussuojakeinoineen kuten erilaiset valitukset, hallintoriidat, muut hakemukset ym. Hallintotuomioistuimet nojaavat perustuslakiin laajasti ja erityisesti julkisen vallankäytön järjestelyjä koskevaan laajaan ja syvälliseen systeemiin sekä perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin, eri oikeudenalojen yleisiin oppeihin ja niiden osana oleviin teorioihin ja oikeusperiaatteisiin. Tämä kokonaissysteemi on monimutkainen. Lainsäädäntö on laaja ja heterogeeninen. Hallintotuomioistuimissa pärjäävät tuomareina vain laajojen erityisalojen asiantuntevat tuomarit, jotka samalla hallitsevat tuon monimutkaisen kokonaisstruktuurin.

Kuopion hallinto-oikeus onkin sitä mieltä, että teoreettisten ja ehkä todellisuudelle vieraiden selvitysten sijasta pyrittäisiin muokkaamaan ilmapiiriä antoisaksi kenttätason yhteistyölle esimerkiksi hallinto- ja hovioikeuksien välillä. Kun tällaisesta yhteistyöstä saadaan käytännön kokemuksia, tämä kokenut joukko saattaa saatuihin kokemuksiin perustuen kertoa, mitä haittoja ja hyötyjä yhteistyöstä on.

Toimenpiteisiin sen sijaan tulee ryhtyä siinä, että korkein hallinto-oikeus saa-

tetaan asemaan, jossa se ei enää tee alueellisten hallinto-oikeuksien työtä toiseen kertaan vaan keskittyy selkeämmin ja korkeatasoisesti ennakkopäätöstyypisten ratkaisujen tuottamiseen. Vain tätä kautta saavutetaan hallintotuomioistuinten päätösten tosiasiallinen sitovuus hallinnossa ja täten näiden tuomioistuinten päätösten vaikuttavuus, jolla on säännönmukaisen yhteiskunnallisen toiminnan kannalta ensi arvoisen tärkeä merkitys.

Kuopiossa 10.6.2013

Veijo Tarukannel
ylituomari

Petri Saukko
jaoston puheenjohtaja

Paula Sorjonen
hallintopäällikkö