

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa Oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013 – 2025 (oikeusministeriön julkaisusarja Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Erityisesti lausunnonantajilta on toivottu näkemystä neuvottelukunnan esittämästä kokonaisuudesta, joka sisältää sekä horisontaalisia että oikeudenhoidon sektoreittain jaettuja ehdotuksia. Lisäksi on pyydetty näkemystä ohjelmaan sisältyvien ehdotusten toteuttamisjärjestyksestä ja mahdollisia vaihtoehtoisia malleja neuvottelukunnan esittämälle kokonaisuudelle.

Esitän pyydettyinä lausuntona kunnioittavasti seuraavan.

1 Johdanto

Yksityisen oikeusturva ei ole enää pelkästään kansallisvaltion sisäinen asia, vaan se on monin tavoin kansainvälisten velvoitteiden määrittelemää ja sitomaa. Ihmis- ja perusoikeustasolla käydään keskustelua muun muassa oikeusturvan saatavuudesta ja tasosta sekä oikeudenkäytön tehokkuudesta. Oikeusturvalla on kuitenkin rajansa yhteiskunnan voimavaroissa, mutta kysymys on myös oikeusturvajärjestelmän toimivuudesta. Oikeusturvan maksimoiminen yhtäällä voi siis lisätä ongelmia oikeusturvan muilla osa-alueilla. Oikeusturvaa ei voida siten kehittää pelkästään lainkäytön volyymia kasvattamalla. Nykytilanteessa onkin yhä tärkeämpää kysyä, millä tavoin oikeusturvaa voidaan antaa tehokkaasti niin, että se kohtaa sitä tarvitsevan oikea-aikaisesti ja oikein mitoitettuna sekä yhdenvertaisesti muihin tahoihin nähden.

Oikeusministeriön asettama neuvottelukunta on saamansa toimeksiannon mukaisesti laatinut oikeusturvan laadun parantamiseen tähtäävän oikeusturvaohjelman ja sisällyttänyt siihen sopeuttamisohjelman, joka edellytetään toimeenpantavaksi oikeushallinnon alalla vuodesta 2015 lähtien. Lopputuloksena on laaja uudistamisohjelma, jossa on pyritty horisontaalisiin ja vertikaalisiin keskustelunavauksiin oikeudenhoidon eri alueilla. Oikeusturvatavoitteiden ja mittavien säästöjen yhdistämistä ei ole pidetty ylipääsemättömänä ongelmana, vaan sen on päinvastoin katsottu avanneen uusia näkökulmia oikeusturvan ja oikeudenhoidon kehittämiseen.

Lausuntopyynnössä neuvottelukunnan pääkysymykseksi on todettu nousseen sen, mitä on oikea oikeusturva ja miten varmistetaan hyvä oikeudenhoito. Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan yksityisen oikeusturva on kokonaisuus, minkä vuoksi ratkaisevaa on se, että kutakin asiatyyppiä käsitellään sille riittävässä eri viranomaisten muodostamassa käsittelyketjussa sekä juttutyypin

oikeudellisen vaativuuden ja muun merkityksen edellyttämässä kokoonpanossa tuomioistuimessa. Neuvottelukunnan käsityksen mukaan ainoastaan näin voidaan varmistaa hyvä oikeusturva kussakin yksittäistapauksessa myös jatkossa. Neuvottelukunnan painotuksissa tehokkuutta ei nähdä siten vastakohtana laadulle, vaan nämä edellytykset pyritään yhdistämään keskenään painottaen samalla eri käsittelyvaiheiden muodostaman kokonaisuuden merkitystä oikeusturvan toteutumisen arvioinnissa.

2 Uudistamisohjelman yksityiskohtainen tarkastelu

2.1 Lähtökohdaksi

Seuraavassa käyn lävitse uudistamisohjelmassa esille nostettuja keskeisimpiä kysymyksiä. Tarkastelussa lähdän hallintolainkäytön näkökulmasta, joskin pyrin ottamaan kannanotoissani huomioon myös tarpeen kehittää oikeusturvaa ja oikeudenhoitoa eri lainkäyttömuotoja yhdistävältä kokonaisvaltaiselta pohjalta. Hallintolainkäytön näkökulman käyttäminen on kuitenkin tarpeen, koska osa ehdotuksista koskee erityisesti hallintotuomioistuinjärjestelmää ja sen asemaa suhteessa yleisiin tuomioistuimiin.

2.2 Hallintotuomioistuinten aseman muuttaminen

2.2.1 Neuvottelukunnan ehdotusten arviointi

Neuvottelukunnan mukaan korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen hyödyt ja haitat tulisi selvittää, minkä lisäksi tulisi selvittää tarve nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen eri prosessilajit säilyttäen. Vaikka tuomioistuinlinjojen ja ylimpien tuomioistuinten yhdistäminen jätetään tässä vaiheessa avoimeksi, se, että asia annettaisiin erikseen selvitettäväksi, sisältää jo mahdollisuuden tai päänavauksen tämältyyppisen järjestelyn toteuttamiseen. Siksi on tarpeen tarkastella sitä, mitä yhdistämisestä voisi seurata ja onko yhdistäminen ylipäänsä perusteltua.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhdistämisellä ilmoitetaan tarkoitettavan organisatorista yhdistämistä. Sama koskisi tuomioistuinlinjojen yhdistämistä näitä tuomioistuimia alemmassa asteessa. Vaikka uudistukset toteutettaisiin, hallintoprosessi säilyisi siten itsenäisenä prosessilajina siviili- ja rikosprosessin ohella.

Sekä korkeimmalla hallinto-oikeudella että korkeimmalla oikeudella on yhtä pitkät perinteet ylimpinä tuomioistuimina, ja KHO:n perustamisella Suomi liittyi aikoinaan mannereurooppalaisten hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneiden maiden joukkoon. Hallintotuomioistuinmaita olivat tuossa vaiheessa muun muassa Saksa, Ranska, Italia ja Ruotsi. Siinä missä julkisen vallan käyttö oli

uskottu lähtökohtaisesti virkamiehille (virkavastuun piiriin), julkisen vallankäytön kontrolli asetettiin erityisen hallintotuomioistuinjärjestelmän tehtäväksi. Kahden tuomioistuinlinjan omaksumisen yhteydessä kylläkin pohdittiin siitä aiheutuvia kustannuksia, mutta tämän ei katsottu estävän kyseisen periaatteellisesti tärkeän kannan omaksumista. KHO:n perustamisella päinvastoin arvioitiin voitavan tukea vasta itsenäistyneen maan oikeusvaltiollisia perusteita.

Itsenäisen hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuminen merkitsi samalla sitoutumista tämän lainkäyttömuodon aktiiviseen kehittämiseen. Kehittämistyö, jonka tuloksena hallintolainkäyttö rakentuu nykyisellään kaksiasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän pohjalle, on jatkunut voimakkaana aina näihin päiviin asti. Siinä on ollut tärkeällä sijalla aktiivinen vuoropuhelu vastaavan järjestelmän omaksuneiden maiden kanssa. Se, että Suomi on kuulunut jo vanhastaan hallintotuomioistuinmaiden joukkoon, on osaltaan parantanut edellytyksiä Euroopan unionissa toimimiselle. Kansalliset hallintoviranomaiset ovat keskeisessä asemassa EU-oikeuden toimeenpanossa. Tämä on osaltaan lisännyt hallintotuomioistuinten merkitystä EU-oikeudellisten oikeusriitojen ratkaisijoina.

Suomessa siviili- ja rikosasioita käsitellään perinteisesti samassa tuomioistuinjärjestelmässä. Vaikka itsenäisen hallintotuomioistuinjärjestelmän asema on lähes vuosisataisen kehitystyön kautta vakiintunut, voidaan sinänsä ajatella kysyttäväksi, miksi hallintolainkäyttö on erillään muusta lainkäytöstä ja mikseivät kaikki kolme lainkäyttömuotoa ole saman tuomioistuinorganisaation alaisuudessa.

Kysymykseen vastaaminen ei ole järkevää ainoastaan taloudellisten lähtökohtien pohjalta, vaan se edellyttää myös laajempien näkökohtien huomioon ottamista. Hallintolainkäyttöasioiden siirtäminen siviili- ja rikosasioiden yhteyteen merkitsisi käytännössä organisatorisesti itsenäisen hallintotuomioistuinjärjestelmän lakkauttamista Suomessa. Vaikka hallintoprosessin vaatimuksia noudatettaisiin jatkossakin, julkisoikeudellisia riitaisuuksia ei ratkaistaisi siten enää organisatorisesti itsenäisissä hallintotuomioistuimissa, vaan kaikille lainkäyttömuodoille yhteisissä (yleisissä) tuomioistuimissa. Voidaan kysyä, onko näin perustavanlaatuisen muutoksen tekeminen perusteltua nykytilanteessa, jossa yhteiskunnalliset ja tuomioistuinjärjestelmän sisäiset muutokset näyttävät enemmänkin puoltavan hallintotuomioistuinjärjestelmän erityisosaamisen ja -asiantuntemuksen vahvistamista kuin järjestelmän lakkauttamista mahdollisten synergiaetujen vuoksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden joitakin vuosia sitten teettämä tutkimus (Oikeusturvan todellisuus; Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta, KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009) osoittaa

kiistattomasti sen, kuinka tärkeä merkitys hallintolainkäytöllä on yhteiskunnan eri lohkojen oikeudellisten riitojen ratkaisussa. Hallintolainkäytössä voidaan ottaa ja myös otetaan usein kantaa asioihin, jotka vaikuttavat hyvinkin syvälle yhteiskunnan perusrakenteisiin ja -toimintoihin. Esimerkkeinä voidaan viitata lainkäyttöraatkaisut verotuksen, kaavoituksen, rakentamisen, julkisten hankintojen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon alueella samoin kuin kilpailu-, elinkeino-, kunnallis- ja ulkomaalaisasioissa. KHO:n oikeuskäytännöllä on selkeä ohjaava vaikutus alemmanasteisen hallintolainkäytön lisäksi myös hallintoviranomaisten toimintaan.

Alemmanasteista hallintolainkäyttöä toimittavien hallinto-oikeuksien merkitys on samoin kasvanut ja kasvaa edelleen korkeatasoisen yleis- ja erityisosaamisen yksikköinä. On siten tärkeää, että yhteiskunnallisesti ja muun muassa julkisen talouden kannalta tärkeitä asioita ratkaistaan itsenäisten hallintotuomioistuinten muodostamassa järjestelmässä. Hallintotuomioistuinten menettelyllistä ja aineellista erityisosaamista ei tulisiakaan nähdä kansallisena synergiaongelmana, vaan vahvuutena, joka liittyy Suomen osaksi suurten eurooppalaisten hallintotuomioistuinmaiden oikeudellista vuoropuhelua ja -vaikutusta.

Yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön väliin on muodostunut kiistatta osa-alueita, jotka edellyttävät yhteistyötä ja vuorovaikutusta eri lainkäyttömuotojen välillä. Esimerkkinä voidaan mainita hallinnollisia sanktiomaksuja koskeva kehitys. Hallinnollisiin sanktiomaksuihin liittyvät ongelmat ovat kuitenkin pitkälti sellaisia, jotka edellyttävät lainsäätäjän kannanottoa ja joiden voidaan arvioida olevan selkeytettävissä nykyisen tuomioistuinrakenteen pohjalta (ks. ne bis in idem -kiellon tarkastelusta mm. HE 191/2012 vp ja PeVL 17/2013 vp). Hallinnollisia sanktiomaksuja koskeva kartoitustyö on lisäksi parhaillaan käynnissä Pohjoismaiden ministerineuvoston pääosin rahoittamassa hankkeessa. Hankkeen avulla pyritään luomaan edellytykset hallinnollisen sanktiomaksujärjestelmän keskitetylle lainsäädännölliselle kehittämiselle.

Lainsäädännön kehittämistoimista riippumatta vuorovaikutuksen ja yhteistyön merkitys yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välillä on kasvamassa. Tämä seikka on tuotu selkeästi esille myös neuvottelukunnan mietinnössä. Yhteistyötä voidaan luonnollisesti lisätä tilojen ja tukitoimintojen käytössä, mikä merkitsisi selvää kustannussäästöä julkisissa menoissa.

Vaikka hallintotuomioistuinten organisatorista itsenäisyyttä voidaan puoltaa sekä kansallisista että kansainvälisistä intresseistä käsin, on tärkeää, että järjestelmä täyttää myös käytännössä siihen kohdistetut edellytykset. Seuraavassa tarkastellaan sitä, millä tavoin hallintotuomioistuinjärjestelmä

pyrkii vastaamaan omalta osaltaan lainkäyttöön nykytilanteessa ja tulevaisuudessa kohdistuviin haasteisiin.

2.2.2 Hallinnon oikeusturvan kehittämisen nykytila

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän viime vuosien kehittämistoimille on ollut tunnusomaista pyrkimys oikeusturva- ja tehokkuusnäkökohtien aikaisempaa parempaan yhdistämiseen. Myös yksityisen oikeusturvan on katsottu edellyttävän asian riittävän tehokasta käsittelyä.

Henkilöstövoimavarojen vähentyminen (mm. valtionhallinnon tuottavuusohjelma) on otettu samoin kehittämistoimissa huomioon. Niinpä hallintolainkäyttömenettelyä on kehitetty (OMML 4/2011, prosessityöryhmän mietintö) tarkoituksin parantaa edelleen sen toimivuutta, hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja on kevennetty tarpeellisilta osin samoin kuin osallistuttu tuomioistuinlaitoksen rakenneuudistukseen vähentämällä hallintotuomioistuinten määrää kahdella. Tärkeänä tavoitteena on edelleen parantaa hallintolainkäytön linjakkuutta ohjaamalla valitustie pääsäännön mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueellisten hallintotuomioistuinten tai erityistuomioistuinten kautta. Viimeksi mainittuun kysymykseen on kiinnitetty aiheellisesti huomiota myös neuvottelukunnan mietinnössä.

Kehittämistoimissa on otettu toisaalta huomioon se, että hallintotuomioistuinten organisaation ja toiminnan kehittämisessä tehokkuusnäkökohtien pohjalta on omat perustuslain 21 §:stä ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta johtuvat rajansa. Tämä on johtanut kysymykseen siitä, onko hallintotuomioistuin kaikissa tilanteissa oikea paikka hallinnossa olevien erimielisyyksien ratkaisemiseen, vai voitaisiinko hallintotuomioistuinten ja -viranomaisten tehtäväjako hallintopäätösten virheiden korjaamisessa kehittää aikaisempaa tarkoituksenmukaisemmalle pohjalle. Tähän kysymykseen kantaa ottanut oikeusministeriön lainsäädäntöhanke hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän uudistamisesta on ollut vireillä vuosina 2007 - 2010. Hankkeen myötä on pyritty paitsi luomaan edellytykset hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän mahdollisimman kattavalle laajentamiselle, myös kehittämään tätä järjestelmää menettelyllisesti (hallintolain muutos 581/2010).

Keskeisenä lähtökohtana oikaisuvaatimusjärjestelmää koskevassa kehittämistyössä on ollut se, että hallintopäätösten virheiden korjaamisen tulisi tapahtua *voimavarat oikealla tavalla kohdentaen* viranomaisessa, jolle tämän oikeusturvatehtävän voidaan katsoa parhaiten kuuluvan. Samalla on pyritty siihen, että oikeusturvaa voitaisiin antaa *mahdollisimman varhaisessa vaiheessa* eli lähellä ensi vaiheen päätöksentekoa. Hallinnon oikeussuojajärjestelmää on tarkasteltu siten kokonaisuutena. Hallintoviranomaisten rooli oikaisuvaatimusviranomaisina keskittyisi

hallintopäätösten selkeimpien virheiden tehokkaaseen, joustavaan ja kustannuksiltaan edulliseen korjaamiseen. Kun osa riitaisuuksista suodattuisi oikaisuvaatimusvaiheessa, hallintotuomioistuimet voisivat keskittyä pienempään määrään asioita ja erityisesti niihin, jotka ovat jo edenneet varsinaisen oikeusriidan asteelle. Yksityisen on siten tarkoitus saada oikeusturvaa hänen oikeusturvatarpeensa edellyttämällä tavalla. Näiden seikkojen voidaan todeta tukevan myös neuvottelukunnan mietinnössä asetettuja tavoitteita.

Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä hanke, jonka yhteydessä kartoitetaan mahdollisuudet oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamiseen vielä nykyisestä. Pitkällä aikavälillä oikaisuvaatimusjärjestelmästä olisikin tarkoitus muodostaa yleinen niin, että siitä tehtävistä poikkeuksista säädettäisiin erikseen laissa. Kysymys on laajamittaisesta uudistuksesta, joka koskee kaikkia hallinnonaloja. Aktiivinen korjaava oikeusturvatehtävä pyritään kytkemään siten yhä selvemmäksi osaksi hallintoviranomaisten toimintaa.

Hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän uudistamisen on katsottu avaavan aikaisempaa paremmat mahdollisuudet myös korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän kehittämiseen.

Samanaikaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on tarkistanut kantaansa KHO:n valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuuden osalta (PeVL 32 ja 33/2012 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan KHO:n valituslupajärjestelmän laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Valiokunta on samalla kuitenkin alleviivannut oikeusturvanäkökohtien merkitystä arvioitaessa laajentamista kussakin tapauksessa. Esillä olevan tilanteen pohjalta KHO:n valituslupajärjestelmän laajentaminen on parhaillaan vireillä oikeusministeriön kehittämishankkeena. Oikaisuvaatimusjärjestelmän ja KHO:n valituslupajärjestelmän laajentamista arvioidaan tuolloin kokonaisuutena muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Edellä esitetystä käy ilmi se, millä tavalla hallinnon oikeussuojajärjestelmää on muun muassa kehitetty viime vuosina. Keskeistä näissä kehittämistoimissa on ollut tehokkaan ja kustannuksiltaan edullisen sekä oikeusturvaa oikeassa mitassa tarjoavan oikeussuojajärjestelmän aikaansaaminen hallinnon alalle. Kehittämistoimet ovat edenneet pitkälle, mutta osa niistä on vielä toteutumatta, niin kuin neuvottelukunnan mietinnöstäkin ilmenee. Kehittämistoimet ovat joka tapauksessa selkeässä linjassa neuvottelukunnan toimeksiannon ja sen mietinnössä esitettyjen tavoitteiden kanssa. Hallinnon oikeussuojajärjestelmän voidaan katsoa olevan osin jo mukana niissä kehittämistoimissa, joita maassamme edellytetään tehtäväksi oikeudenhoidon alalla seuraavien vuosien aikana.

2.3 Ylimmänasteisen lainkäytön toimiminen prejudikaattipohjalta

2.3.1 Neuvottelukunnan ehdotukset

Neuvottelukunnan mietinnössä on asetettu tavoitteeksi valituslupajärjestelmän mahdollisimman kattava laajentaminen hallintolainkäytössä. Tämän tavoitteen toteuttaminen on jo käynnissä oikeusministeriön lainsäädäntöhankkeessa, jota on tarkasteltu edellä.

Neuvottelukunnan keskipitkän aikavälin tavoitteeksi on asetettu korkeimpien oikeuksien organisatorisen yhdistämisen selvittäminen. Se, millainen tuomioistuin yhdistetystä ylimmästä tuomioistuimesta olisi tarkoitus muodostaa, ei käy lähemmin ilmi. Neuvottelukunnan vuoteen 2025 ulottuvan tavoitetilan mukaan ylimmän oikeusasteen perustehtävä on ohjata oikeuden tulkintaa sekä yhtenäistää ja kehittää lainkäyttöä. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko tällä yhtä vai kahta ylintä tuomioistuinta. Riippumatta siitä, kummasta on kysymys, ylimmän oikeusasteen tehtävänä olisi prejudikaattien antaminen.

2.3.2 Ehdotusten arviointi

Neuvottelukunnan ehdotukset jättävät avoimeksi sen, onko mallin ylimmän asteen tuomioistuimena toimimiseen tarkoitus tulla yleisen lainkäytön puolelta, ja asettaako korkeimman oikeuden tapia toimia prejudikaattituomioistuimena siten standardin, jonka suuntaan myös hallintolainkäytön olisi kehityttävä. Entä mikä merkitys korkeimman hallinto-oikeuden tavalle toimia valituslupatuomioistuimena annetaan oikeudenhoidon kehittämisessä?

Yleisen lainkäytön kehittämisen selkeänä lähtökohtana on se, että oikeudenkäyntien painopisteen tulee olla kärjäoikeuksissa. Yksityisen tulee siis saada oikeusturvaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mikä on lähtökohtana myös hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä.

Oikeudenkäytön tehokkuus on saanut kasvavaa merkitystä myös hovioikeusmenettelyn kehittämisessä. Hovioikeuksissa on käytössä soveltamisalaltaan rajoitettu jatkokäsittelylupajärjestelmä vuodesta 2011 alkaen. Vaikka järjestelmä ei rajoita muutoksenhakuoikeutta hovioikeuteen, sillä on eräänlainen suodatinvaikutus sen piiriin kuuluvissa asioissa. Järjestelmän käyttöön otossa ja noudattamisessa ovat oikeusturvanäkökohdat tärkeällä sijalla, mikä on perusteltavissa hovioikeuksien asemalla toisena lainkäyttöasteena.

Korkein oikeus on toiminut tunnetusti ennakkopäätöstuomioistuimena vuodesta 1980 alkaen, joten sen toiminnan lähtökohtana ei ole yksittäisten valitusasioiden ratkaiseminen vaan oikeuskäytännön ohjaaminen prejudikaateilla. Korkeimpaan oikeuteen tultaessa ollaan jo kolmannessa

lainkäyttövaiheessa. Muun muassa siksi on voitu lähteä siitä, että korkeimman oikeuden rooli voi olla prejudikaattien antamisessa, ei yksittäisten oikeusriitojen ratkaisemisessa. Tilanne eroaa perusteiltaan hallintolainkäyttöjärjestelmästä.

Korkeimman hallinto-oikeuden yleisessä valituslupajärjestelmässä, josta säädetään hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:ssä, ovat oikeusturvaseikat keskeisellä sijalla. Luvanvaraisissakin asioissa on kysymys muutoksenhakuoikeudesta. Se, onko asiassa tarve ennakkopäätöksen antamiseen, tulee harkittavaksi vasta toisella sijalla. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä laajennettaisiinkin mahdollisimman kattavaksi, mikä on tavoiteltava päämäärä, KHO:n asema valituslupatuomioistuimena eroaa siten korkeimmasta oikeudesta. Sitä, onko hallintolainkäytön valituslupajärjestelmää mahdollista muuttaa yhteneväiseksi yleisen lainkäytön kanssa, olisi siten harkittava erikseen oikeusturvanäkökohdista käsin. Harkinnassa olisi myös syytä nähdä erot hallinto- ja yleisen lainkäytön välillä – erityisesti se, että hallintolainkäytössä oikeusasteita on kaksi yleisen lainkäytön kolmeen asteeseen verrattuna.

2.4 Neuvottelukunnan muiden ehdotusten tarkastelua

Edellä on tarkasteltu oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa ennen kaikkea siitä näkökulmasta, millä tavoin se koskee hallintolainkäytön asemaa suhteessa muihin lainkäyttömuotoihin. Niin kuin tarkastelusta käy ilmi, hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä esiintyy paljon samoja tavoitteita kuin esillä olevassa neuvottelukunnan mietinnössä. Hallinnon oikeussuojajärjestelmää on pyritty ennen muuta kehittämään kokonaisuutena, jossa eri käsittelyvaiheet tukevat toisiaan. Esimerkiksi oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty ja laajennettu paitsi oikeusturvan saamisen aikaistamiseksi, osaltaan myös tuomioistuinten työ määrän vähentämiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän kehittäminen on myös vireillä. Olisi näin ollen tärkeää, että kehitystyötä jatketaan edelleen näistä lähtökohdista, jotka palvelevat sekä oikeusturva- että tehokkuustavoitteiden toteutumista.

Mietinnössä on lisäksi nostettu esille myös muita ehdotuksia, jotka ovat merkityksellisiä oikeusturvan ja oikeudenhoidon kehittämisen kannalta. Neuvottelukunta on muun muassa alleviivannut oikeuslaitoksen henkilöstön keskeistä roolia oikeusturvatehtävän hoitamisessa, mutta myös sitä, millä tavoin eläköityminen ja säästövelvoitteet vaikuttavat henkilöstövoimavaroja vähentävästi. Olisikin tärkeää, että oikeuslaitoksen palveluksessa olisi motivoitunut ja ammattitaitoinen henkilöstö myös vastaisuudessa. Tämä mahdollistaa oikeusturvan ja oikeudenhoidon asianmukaisen toteutumisen käytännössä ja tuo toimintaan tarvittavaa synergiahyötyä. Tavoitetta voidaan tukea muun muassa virastojen johtamisen kehittämisellä

(2.1.3.37), henkilöstöressurssien asianmukaisella kohdentamisella (2.1.2.21) samoin kuin henkilöstön koulutusmahdollisuuksien ja -tarjonnan parantamisella (2.1.3.36). Näitä tavoitteita voidaan ajatella toteutettavaksi pitkälti yhteistyössä eri lainkäyttömuotojen kesken.

Mietinnön kohdassa 2.1.1.9 on viitattu tarpeeseen selvittää rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet asiaa koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi. Tällainen selvitystyö on parhaillaan käynnissä oikeusministeriön aloitteesta, niin kuin aikaisemmin on todettu. Mietinnössä ehdotetaan edelleen keskipitkän aikavälin tavoitteena, että edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiseen selvitetään (2.1.1.25). Kyseinen selvitystyö liittyy osin edellä mainittuun tutkimukseen, mutta se on perusteltu myös itsenäisenä hankkeena. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa hallinnollisia sanktiomaksuja on huomattavasti enemmän käytössä kuin Suomessa.

3 Lopuksi

Vielä voidaan kiinnittää huomiota siihen, että 1900-luvun lopulla toteutettiin yleisessä lainkäytössä useita perusteellisia uudistuksia, joiden kustannusvaikutuksia asianosaisille ja tuomioistuimille ei kunnolla selvitetty. Kun oikeuslaitosta nyt pyritään kehittämään kustannussäästöjä silmällä pitäen, olisi arvioitava kriittisesti myös silloin toteutettuja uudistuksia. Korkeimpien oikeuksien yhdistämisestä on arvioitu aiheutuvan kustannussäästöksi 400 000 – 1 miljoonaa euroa. Kustannussäästö olisi vähäinen, mutta yhdistämisen haitalliset vaikutukset oikeusturvajärjestelmään olisivat edellä osoitetuin tavoin huomattavat. Vaarana on, että koko uudistus uhkaa jumiutua arvovaltapitoiseen kiistelyyn sen sijaan, että kootaan voimavarat yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Helsingissä 27.6.2013

Leena Halila

hallinto-oikeuden ma. professori

Helsingin yliopisto