

Päivämäärä  
19.6.2013

Diaarin:o  
H 158/13

Oikeusministeriölle

**ASIA: Lausuntopyyntönne 22.4.2013 OM 11/03/2012;  
Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013-2025**

**LAUSUNTO**

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa oikeusministeriön asettaman korkean tason neuvottelukunnan laatimasta oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta (oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013). Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt lausuntoasiaa kansliaistunnsaan 3.6.2013 ja täysistunnossaan 4.6.2013 ja lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Toimiva ja tehokas oikeusjärjestelmä on välttämätön edellytys oikeusvaltiossa. Yhteiskunnan jäsenten on voitava luottaa siihen, että oikeuksista ja yhteiskunta-  
rauhasta huolehditaan. Tuomioistuimilla on tässä tärkeä yhteiskunnallinen palvelutehtävä.

Hallituksen kehyspääatöksellä oikeushallinnon määrärahoja supistetaan yhteensä noin 25 miljoonan euron verran vuoteen 2015 mennessä ja tämän jälkeenkin määrärahat ovat vuosittain arviolta ainakin 8 miljoonaa euroa pienemmät. Lisäksi oikeushallintoon kohdentuu ICT-menoleikkauksia arviolta 7 miljoonaa euroa. Säästövelvoite on merkittävä oikeushallinnolle kokonaisuudessaan etenkin kun muistetaan, että oikeusministeriön momentti on yksi valtiontalouden pienimpiä (n. 1,6 %). Kaikkien hallintotuomioistuinten (korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet, markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus) osuus valtion kokonaisbudjetista on vain noin 0,1 prosenttia ja korkeimman hallinto-oikeuden osuus vain 0,02 prosentin luokkaa.



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS  
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN  
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Fabianinkatu 15, PL 180, 00131 Helsinki  
Fabiansgatan 15, PB 180, 00131 Helsingfors  
Fabianinkatu 15, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland  
[www.kho.fi](http://www.kho.fi) [www.hfd.fi](http://www.hfd.fi)

Ensisijaisena lähtökohtana säästöille tulee olla, ettei tuomioistuinten toimintaan tehdä kansalaisten oikeusturvaa vaarantavia muutoksia.

Tuomioistuimissa lähes 80 % menoista muodostuu palkkakuluista. Jos kaikki sopeuttamistoimet kohdennettaisiin henkilöstöön, merkitsisi se 450 htv:n vähentämistä. Tämä vastaa kutakuinkin kaikkien kahdeksan hallinto-oikeuden nykyistä htv-määrää.

Väistämätöntä on, että osa säästövelvoitteesta kohdistuu henkilöstöön, mutta vähentämisen on tapahduttava varoen ja hallitusti koko oikeusministeriön hallinnonalalla esimerkiksi eläköitymisen myötä. Tuomioistuinten määrään tai organisaatorakenteeseen puuttumalla riittävää säästöä tai tehokkuutta ei saavuteta. Säästökohteita on myös löydyttävä muualta kuin henkilöstöstä. Niin sanottujen juustohöyläleikkausten aika on kuitenkin ohi.

*Oikeusturvatehtävästä voidaan huolehtia jatkossa ainoastaan, jos tuomioistuinten käsiteltäväksi tulee nykyistä vähemmän asioita, ja tuomioistuimet voivat toiminnassaan keskittyä ydintehtäväänsä, lainkäyttöön, hyviä ja tehokkaita apuvälineitä hyväksikäyttäen.*

Oikeushoidon uudistamisohjelman kantavana periaatteena on ollut, että oikeusturvajärjestelmässä tuomioistuihin ohjautuu vain sellaisia asioita, jotka sinne kuuluvat ja toisaalta, käsittelyketjut ovat mahdollisimman selkeitä ja tehokkaita. Oikeusturvan pääpainon tulee olla käsittelyketjun alkupäässä, eli esimerkiksi hallintolainkäyttöasioissa alueellisissa hallinto-oikeuksissa tai markkinaoikeudessa.

Oikeushallinnossa motivoitunut ja osaava henkilöstö on avainasemassa toiminnan tuloksellisuuden suhteen. Henkilöstön ammattitaidon ylläpitämisestä on huolehdittava. Lisäksi oikeushallinnon tulee olla houkutteleva työpaikka nuorille juristeille.

Oikeushoidon uudistamisohjelmaan on etsitty eritasoisia ja -suuruisia kohteita, joita uudistamalla suomalainen oikeuslaitos voisi jatkossakin edellä olevista lähtökohdista huolehtia korkealaatuisesti perustehtävästään, oikeusturvan antamisesta.

Korkein hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan niihin horisontaalisiin ja sektori-kohtaisiin ehdotuksiin, joilla on merkitystä hallintotuomioistuimille tai oikeusturvan kokonaisuudelle. Ehdotuksiin, joilla on merkitystä vain yleisille tuomioistuimille, ulosotolle tai syyttäjälaitoksille, ei lausunnossa oteta kantaa.

Kommentit toimenpide-ehdotuksiin on lähtökohtaisesti esitetty siinä järjestyksessä kuin niiden toteuttaminen olisi korkeimman hallinto-oikeuden mielestä tarkoituksenmukaisinta toisaalta oikeusturvan ja toisaalta tuomioistuintoiminnan tuloksellisuuden kannalta.

## Hallintolainkäytön kannalta keskeiset ehdotukset

### Muutoksenhakujärjestelmän selkeyttäminen (ehdotukset 13, 17, 19)

Korkein hallinto-oikeus pitää edelleen tärkeänä hallintolainkäytön kehittämisenä *viranomaispäätösten muutoksenhaun ohjaamista aina ensi asteena alueellisiin hallinto-oikeuksiin tai erityisiin hallintotuomioistuimiin ja vain hyvin poikkeuksellisesti suoraan hallintoviranomaisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen (ehdotus 17)*. Ministeriöiden päätöksistä sekä eräiden valitus- ja oikaisulautakuntien päätöksistä ei pitäisi voida suoraan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan valitustien olisi mahdollisimman laajalti kuljettava hallinto-oikeuksien kautta. Noin 90 % korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista tuleekin jo nyt alueellisten hallinto-oikeuksien kautta.

Hallinto-oikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa yleisinä muutoksenhakutuomioistuimina. Hallintolainkäytön muutoksenhaun lähtökohtana tulisi olla, että *asiat jakaantuisivat mahdollisimman tasaisesti hallinto-oikeuksien kesken (ehdotus 13)*. Asioiden keskittäminen vain yhteen hallinto-oikeuteen taikka muutoksenhaun ohjautuminen hallinnosta suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole linjassa hallinto-oikeuksien yleisten kehittämistavoitteiden kanssa, kuten muun muassa oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön uudistamista koskeneen toimikunnan ns. tasotyöryhmä on tuonut esille (oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 78/2010).

Asioiden keskittäminen vain yhdelle hallinto-oikeudelle ei ole perusteltua myöskään resurssien käytön kannalta. Tämä konkretisoituu etenkin määrällisesti isossa asiaryhmässä, jossa vielä tapahtuu huomattavaakin vuosittaista määrällistä vaihtelua, kuten turvapaikka-asioissa. Estettä turvapaikka-asioden ja välillistä verotusta koskevien asioiden, tulli- ja valmisteverotusta lukuun ottamatta, hajauttamiselle Helsingin hallinto-oikeudesta muihin hallinto-oikeuksiin ei pitäisi olla, mikäli hajauttamisessa varmistetaan riittävän asiantuntemuksen säilyminen.

Pitkän aikavälin tavoitteena voisi olla myös se, että Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyt vesi- ja ympäristönsuojeluasiat hajautettaisiin useammalle hallinto-oikeudelle, mikä olisi linjassa hallintolainkäytön muutoksenhaun yleisten kehittämistavoitteiden kanssa. Huomattavaa on, että ympäristö- ja vesilupa-asioissa hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluu päätoimisia asiantuntijajäseniä, eikä tästä jatkossakaan ole edellytyksiä poiketa. Saatavilla olevat asiantuntijaresurssit eivät kuitenkaan tällä hetkellä mahdollista näiden asioiden hajauttamista useammalle hallinto-oikeudelle.

Hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmässä lasten huostaanottoasiat ovat vuoden 2008 lainmuutoksen jälkeen olleet erikoinen poikkeus, kun pääsääntöisesti muutoksenhakuasteena toimivat hallinto-oikeudet ratkaisevat ensi asteena tahdonvastaiset lasten huostaanottoasiat ja siihen liittyvät sijaishuoltoon sijoittamista koskevat asiat. Korkein hallinto-oikeus ei pitänyt mainittua lainmuutosta aikanaan onnistuneena. Käytäntö on osoittanut, että muutoksenhakujärjestelmä, jossa korkein hallinto-oikeus ratkaisee vuosittain useita satoja lasten huostaanottoa koskevia asioita ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena, ei oikeusturvan kannalta ole toimiva. Näissä asioissa näyttökysymysten selvittäminen, mukaan lukien suulliset käsittelyt, on usein työläämpää ja hitaampaa kuin asioiden oikeudellinen arviointi. Lastensuojeluasiat tulee lain mukaan ja luonteensa-kin puolesta ratkaista kiireellisesti.

*Pikaisiin lainmuutostoihin tulisi ryhtyä, jotta (1) lastensuojeluasioissa valittaminen ylimpään asteeseen tapahtuisi valitusluvanvaraisesti. Lausunnon liitteeksi oheistetaan muistio asiasta (liite 1). Edelleen tulisi selvittää, (2) voidaanko kaikista lasten huostaanottoa koskevista asioista päättää ensi asteena kuntarajat ylittävissä moniammatillisissa toimielimissä (ehdotus 19).*

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista noin 5 % koskee ylimääräistä muutoksenhakua. Osa näistä on moninkertaisia muutoksenhakuasioita. Lisäksi saapuu enenevässä määrin sellaisia asiakaskirjeitä, joissa ei esitetä selkeää lainkäyttöasiana ratkaistavaa vaatimusta. Hallintolainkäyttölaissa, toisin kuin oikeudenkäymiskaassa, ei ole rajoitettu oikeutta ylimääräiseen muutoksenhakuun. Oikeutta moninkertaiseen ylimääräiseen muutoksenhakuun voitaneen oikeusturvasta tinkimättä rajoittaa myös hallintolainkäytössä.

*Muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta olisikin perusteltua selvittää, voitaisiinko ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä uudistamalla vaikuttaa siihen, että moninkertaisia tai perustelemattomia ylimääräisiä muutoksenhakuvaatimuksia saapuisi nykyistä vähemmän korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutos lisäisi ylimmän tuomioistuimen mahdollisuuksia keskittyä niihin asioihin, joissa oikeusturvavaatimukset edellyttävät asian käsittelyä ylimässä tuomioistuinasteessa. Lisäksi tulisi selvittää mahdollisuudet laajentaa avustajapakko näihin asioihin, kuten oikeudenkäymiskaaren mukaisissa asioissa on tehty kuluvin vuoden alusta lukien, sekä näistä asioista perittävien oikeudenkäyntimaksujen vaikutus asian vireillepanemiseen.*

Edelleen korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä sen selvittämistä, milloin oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta voidaan hallinto-oikeuden päätöstä pitää riittävänä lopullisena ratkaisuna. Nykyinen *valituskielto* koskeva sääntely on epäyhtenäistä. Esimerkiksi rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta annetun lain 23 §:n mukaan sovittelutoimiston päätökseen olla aloittamatta sovittelua voitaisiin oikeusturvaa vaarantamatta säätää valituskielto hallinto-oikeuden päätöksestä.

### **Valituslupajärjestelmän hallittu laajentaminen (ehdotus 17)**

Suomalaisen oikeusturvajärjestelmän peruseriaatteisiin kuuluu hallintopäätösten yleinen valituskelpoisuus. Hallinto-oikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa yleisinä muutoksenhakutuomioistuimina. Hallinto-oikeuksien päätöksistä noin 15 %:ssa haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, ja näistä asioista noin 10 % muuttuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Yhteiskunnan muuttuessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat ovat tulleet aineellisesti yhä monisijaisemmiksi ja niiden käsittelyssä on kansallisen lainsäädännön ohella sovellettava Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja unionin oikeudesta ja niitä koskevasta ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvia velvoitteita. Muutoinkin asioiden laatu muuttuu. Nykyisin noin neljäsosa käsiteltävistä asioista koskee ulkomaalaisasioita, eli lähinnä turvapaikkaa, oleskelulupia, käännättämistä ja karkottamista. Käytännössä kaikissa ulkomaalaisasioissa vaaditaan valituslupaa.

Vaikka korkein hallinto-oikeus ei olekaan ensisijaisesti valituslupa- tai ennakkopäätöstuomioistuin, käytännössä kahtena edellisenä vuonna korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tullut vireille enemmän valituslupa-asioita kuin valitusasioita.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa todetun mukaisesti *korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa voidaan edelleen kehittää laajentamalla valituslupajärjestelmä pääsäännöksi, josta on vain välttämättömiä poikkeuksia ja ohjaamalla valitustie pääsäännön mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueellisten hallinto-oikeuksien tai erityistuomioistuinten kautta erityistapauksia, kuten Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuja lukuun ottamatta.* Valituslupajärjestelmä ja rajatuilta osin myös valituskieltojen lisääminen mahdollistaa korkeimman hallinto-oikeuden keskittymisen tärkeimpiin ja vaativimpiin oikeuskysymyksiin ja ohjaa resursseja nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla. Samalla korostuu korkeimman hallinto-oikeuden päätösten merkitys oikeus- ja hallintokäytännön ohjaajana.

Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamisen yhteydessä on uudistamisohjelmasta ilmenevin tavoin kuitenkin otettava huomioon, että se *edellyttää valituslupan alaisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan sääntelyn samanaikaista selvittämistä asiaryhmäkohtaisesti.*

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan valitus ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jos asiassa tarvitaan valituslupa. Asioiden laadun mukaan olisi irtauduttava hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin vain eräitä asiaryhmiä silmällä pitäen luodusta yleissäännöstä. Tällöin on myös otettava huomioon, että korkeimmassa oikeudessa käsiteltävissä valituslupa-asioissa täytäntöönpanon käsite on olennaisesti suppeampi kuin hallintolainkäytössä (KKO 2013:41). On myös huomattava, että Suomea muistuttavassa Ruotsin järjestelmässä ei ole

mainitun hallintolainkäyttölain säännöksen vastinetta, vaikka tuomioistuinjärjestelmä Ruotsissa on kolmiasteinen.

Hallintolainkäytön piirissä – toisin kuin yleisten tuomioistuinten puolella – täytäntöönpanon ei ensisijaisesti ymmärretä viittaavan erityisten täytäntöönpanoviranomaisten toimenpiteisiin. Täytäntöönpanokelpoiset hallintopäätökset toteutetaan eli pannaan täytäntöön siten, että luvansaaaja toteuttaa hankkeen, kuten suon kuivattamisen tai rakennuksen purkamisen, viranomainen tekee rekisterimerkin, kuten rekisteröi patentin tai tavaramerkin, tai poliisi poistaa maasta ulkomaalaisen, jonka evätyä oleskelulupaa koskeva valitus on hylätty. Jotta vältettäisiin asian kaksinkertainen käsittely korkeimman hallinto-oikeuden istunnossa ensin täytäntöönpanokysymyksen osalta ja sitten asiaratkaisun osalta, *yleinen sääntö hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpantavuudesta valituslupatilanteissa olisi poistettava*. Tapauskohtaisesti olisi eri lakien osalta arvioitava ne tilanteet, joissa hallinto-oikeuden päätöksen välitön täytäntöönpanomahdollisuus olisi perusteltu.

Ilman päätösten välitöntä täytäntöön pantavuuttakin valituslupajärjestelmä nopeuttaisi valitusten käsittelyä ja siten täytäntöönpanokelpoisten päätösten saamista.

Valituslupaa koskevat asiat voidaan käsitellä tavanomaisen viiden jäsenen kokoonpanon sijasta kolmen jäsenen kokoonpanossa, ja valituslupahakemus voidaan tuolloin hylätä ilman asianosaisten kuulemismenettelyä standardimaisella päätöksellä.

Korkein hallinto-oikeus pitää myös tärkeänä, että hallintolainkäyttölain uudistamista viedään eteenpäin ottaen kuitenkin huomioon, että hallintolainkäytön kehittämistä pohtineen prosessityöryhmän mietintö edellyttää vielä kokonaisvaltaisen perusteellista jatkovalmistelua korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa oikeusministeriölle 1.3.2010 esille tuodun mukaisesti.

### **Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen (ehdotus 18)**

Oikeusturvajärjestelmän kokonaisuuden kannalta on pidettävä tavoitteena, että hallinnossa esiintyvät virheet oikaistaan mahdollisimman aikaisessa menettelyvaiheessa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän huomattavalla laajentamisella ei kuitenkaan korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan saavutettaisi oikeusturvan kannalta tehokasta lopputulosta. Oikaisuvaatimusmenettely ei ensinnäkään ole lainkäyttöä. Pitkälläkään aikavälillä ei ole perusteita sille, että oikaisuvaatimusvaiheesta tulisi kaikkia hallintolainkäyttöasioita ja siten myös jo valmiiksi riittäviä oikeuskysymyksiä koskeva pakollinen välivaihe. Useissa asiarhythmissä tämä voisi vaarantaa asianosaisten mahdollisuuden saada asiassaan oikeutta riittävän nopeasti ja tehokkaasti. Tällaisia ovat esimerkiksi hallintopakkoasiat ja myös erilaisten hankkeiden toteuttamisen edellyttämiä lupia koskevat

asiat, joissa kokonaiskäsittelyn kesto ja tuomioistuinvaiheen ajoittuminen ovat eri osapuolten oikeussuojan saatavuuden kannalta ratkaisevan tärkeitä. *Oikaisuvaatimusjärjestelmä ei saa muodostua itsetarkoitukseksi.*

### **Mielenterveyslain mukaisista alistusasioista luopuminen (ehdotus 20)**

Hallintolainkäytön muutoksenhakusääntelyn johdonmukaistamisen, hallinto-oikeuksien resurssoinnin ja oikeusturvan kannalta on tarkoituksenmukaista selvittää, voidaanko mielenterveyslain mukainen alistusmenettely korvata tuomioistuimen ulkopuolisella menettelyllä. Tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevan asian käsittelyn tulee joka tapauksessa turvata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimukset. *Uudistus ei miltei osin saa heikentää alistusjärjestelmän nyt turvaamaa psykiatrasta asiantuntemusta päätöksenteossa.*

Oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen edellyttää, että korkein hallinto-oikeus voi ylimpänä oikeusasteena ohjata oikeuskäytäntöä aina, kun hallinto-oikeuksien ratkaisulinjat eriytyvät. Tämä saattaa edellyttää *julkisen edun valvojan valitusoikeutta koskevia erityissäännöksiä* ja mahdollisesti valtioneuvoston asiamiesjärjestelmän rajattua käyttöönottoa silloin, kun hallintopäätöksen tekijä ei asemansa puolesta sovellu hallintoprosessin osapuoleksi. *Esimerkiksi mielenterveyslain muutoksenhakusääntely kaipaasi tältä osin kiireellistä tarkentamista.*

### **Hallintotuomioistuinten päätösten ohjausvaikutuksen lisääminen (ehdotukset 2, 38)**

Hallintotuomioistuimilla on hallinnon toimintaa ohjaava rooli. Hallintotuomioistuinten päätöksillä ratkaistaan paitsi yksittäisiä muutoksenhakuasioita, ohjataan hallinnon tulevaa toimintaa. Etenkin korkeimman hallinto-oikeuden ns. vuosikirjapäätöksillä on ennakkopäätöksinä lainsoveltamista hallinnossa ja tuomioistuimissa ohjaava vaikutus. Viime vuonna vuosikirjapäätöksiä annettiin enemmän kuin koskaan aiemmin, 135 kappaletta. Kuluvana vuonna vuosikirjapäätöksiä on annettu jo yli 100.

Myös muilla korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä kuin vuosikirjapäätöksillä on tärkeä merkitys alemmanasteisten hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten ratkaisukäytännössä. Tämä osoitettiin havainnollisesti hallintolainkäytön vaikuttavuutta koskeneessa tutkimuksessa ”Oikeusturvan todellisuus” (nettijulkaisu [http:// www.kho.fi/36399.htm](http://www.kho.fi/36399.htm)).

Päätösten julkaisemisella lisätään oikeudenkäytön yleistä avoimuutta ja muidenkin kuin asianosaisten tietoisuutta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä. Tämä edesauttaa myös hallinnon toiminnan oikeusvarmuutta ja sitä kautta vähentää muutoksenhakualttiutta tuomioistuimiin.

Kaikkiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin kohdistuu laajaa kiinnostusta yhteiskunnan eri sektoreilla: julkaisemattomia päätöksiä pyytävät esimerkiksi hallinnollisessa ohjausvastuussa olevat viranomaiset, tiedotusvälineet, yliopistot ja asianajotoimistot. Levittämällä tietoa näistä päätöksistä lisättäisiin hallintotuomioistuinten toiminnan vaikuttavuutta ja toisaalta vähennettäisiin yksittäisistä tai asiaryhmäkohtaisista tietopyynnöistä aiheutuvaa tietopalvelun työtä, joka on selvästi lisääntynyt viime aikoina. Viime kädessä kyse on oikeudenkäynnin julkisuudesta laajassa mielessä.

Päätösten nykyistä laajamittaisempi levittäminen olisi teknisesti mahdollista esimerkiksi internetin kotisivustolla. Esteeksi ovat kuitenkin nousseet päätöksiin sisältyvien yksityishenkilöiden nimet, joista mahdollisesti muodostuisi henkilötietoja sisältävä henkilörekisteri. Nimien muuttaminen kirjainsymboleiksi manuaalisesti aiheuttaisi niin suuren työmäärän, ettei siihen ole mahdollisuutta. Näissä oloissa laaja sinänsä julkisten päätösten julkaiseminen saattaisi olla luontevinta toteuttaa extranetin välityksellä ennalta valikoidulle vastaanottajajoukolle, mikäli oikeushallinnon ICT-määrärahat sallisivat extranet-järjestelmän luomisen. Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että vireillä olevassa *EU:n henkilötietosäätelyn uudistuksen valmistelussa henkilörekisterin muodostumista ja käyttöä koskevan säätelyn suhde oikeudenkäynnin julkisuuteen edellä tarkoitettussa laajassa mielessä selvitetään perusteellisesti*.

### **Sosiaalivakuutusasioiden oikeusturvajärjestelmän uudistaminen (ehdotus 10)**

Vakuutusoikeyteen saapuu vuosittain noin 6 500 asiaa. Vakuutusoikeyden alaisissa lautakunnissa puolestaan ratkaistaan noin 40 000 asiaa vuosittain, ja asiat ovat niissä ruuhkautuneet. Myös vakuutusoikeydessä käsittelyajat ovat viime vuosina olleet hienoisessa nousussa.

Vakuutusoikeyden asiat ratkaistaan hallintolainkäytön järjestyksessä. Vakuutusoikeydessä ja sen alaisissa muutoksenhakulautakunnissa käsitellään yksittäisten ihmisten kannalta tärkeitä asioita, kuten eläkkeitä ja tapaturma-asioita. *Näissä asioissa annettavan oikeudellisen ratkaisutoiminnan tulee jo ensi asteessa olla laadukasta ja joutuisaa.*

Lähtökohtaisesti oikeussuojakeinojen tulisi näissä asioissa olla linjassa muun hallintolainkäytön muutoksenhakusäätelyn kanssa. Esimerkiksi nykyinen päätöksen poistaminen on ylimääräinen muutoksenhakukeino, joka ei mahdollista lainvoimaisen päätöksen välitöntä muuttamista. *Myöskään päätöksenteon siirtyminen kunnilta Kansaneläkelaitokseen ei saa merkitä näiden asioiden muutoksenhaun siirtämistä pois yleisiltä hallintotuomioistuimilta.*



Oikeusturvan kokonaisuuden kannalta onkin syytä selvittää, (1) miten sosiaali-vakuutusasioiden järjestelmää voidaan uudistaa siten, että *oikeussuojan painopiste on jo ensi asteen päätöksenteossa*, jolloin myös muutoksenhakualttius vähenisi ja (2) että oikeussuojakeinot ovat linjassa muiden hallinto- ja viranomaisasioiden kanssa ja että oikeussuojakeinot ovat samalla tehokkaita. (3) Vaihtoehtona on myös selvitettävä, olisiko oikeusturvasyistä jo ensi asteen muutoksenhaut ratkaistava tuomioistuimessa.

### **Tuomaripainotteinen valmistelu ja kokoonpanot (ehdotukset 21, 22)**

Yhtenä keinona käsittelyaikojen lyhentämiseen hallintotuomioistuimissa on ratkaisukokoonpanojen keventäminen. Asioista ryhdyttiin lainmuutoksen myötä ratkaisemaan kevennetyissä ratkaisukokoonpanoissa hallinto-oikeuksissa vuonna 2007. Markkinaoikeudessa mahdollistettiin kahden jäsenen kokoonpanot jo 2000-luvun alussa ja edelleen yhden jäsenen kokoonpanot vuonna 2010.

Hallinto-oikeuksissa eri käsittelykokoonpanoja käytetään jo nyt tarkoituksenmukaisesti asian käsittelyn vaatimusten ja toiminnan tehokkuuden kannalta. Hallinto-oikeuksissa on pidetty tärkeänä, että henkilöstörakennetta kehitetään edelleen tuomaripainotteisemmaksi siten, että tuomareita olisi nykyistä enemmän suhteessa esittelijöiden määrään. Samalla on kuitenkin estettävä se, että tuomarityövoimaa käytetään tehtäviin, jotka muu henkilökunta voi hyvin hoitaa.

Hallinto-oikeuksissa ratkaistiin vuonna 2012 yhden jäsenen kokoonpanossa noin 19 prosenttia, kahden jäsenen kokoonpanossa noin 30 prosenttia ja kolmen jäsenen kokoonpanossa noin 48 prosenttia asioista. Jäsenesittelijäkokoonpanossa, jossa kokoonpanon tuomari toimii asian esittelijänä, on ratkaistu 5 029 asiaa eli noin 24 prosenttia kaikista ratkaistuista asioista. Jäsenesittelijäkokoonpanojen käyttö vaihteli hallinto-oikeuksissa 10 prosentista yli puoleen kaikista ratkaistuista asioista.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on 1.3.2013 voimaan tulleen korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muutoksen myötä voitu entistä tehokkaammin käyttää kolmejäsenisiä kokoonpanoja, kun valituslupa-asioiden ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien asioiden ohella myös mielenterveyslakia koskevat valitusasiat voidaan ratkaista viiden jäsenen sijasta kolmen jäsenen kokoonpanossa.

Kokoonpanojen tarkistamisella edelleen joissakin yksittäisissä asiaryhmissä saatetaan saada jonkinlaista työmääräsäästöä. Toisaalta kollegiaalinen tuomioistuinmenettely on jo sinällään oikeusturvan tae. Liiaksi kevennetyt hallinto-oikeuksien kokoonpanot saattavat heikentää oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja sitä kautta lisätä muutoksenhakuja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. *Mahdollisuuksia tai tarvetta kokoonpanojen laajaan supistamiseen ei kaksiasteisessa hallintolainkäyttöjärjestelmässä ole.*

## Oikeudenhoidon uudistamisohjelman kokonaisuudesta

### ICT:n hyödyntäminen (ehdotukset 3, 32)

Tuottavuustoimenpiteiden painopisteen tulisi henkilöstöresurssien supistamisen sijaan olla jo nyt niiden perustoimintojen kehittämisessä, joilla tuottavuutta ja taloudellisuutta voidaan pidemmällä aikavälillä tehostaa, kuten tietotekniikassa. Tietotekniikan kehittämiseen käytettävissä olevien määrärahojen niukkuudesta huolimatta hallintotuomioistuimissa on jatkettu asianhallintajärjestelmien kehittämistä ja pienimuotoista sähköisen lainkäytön lisäämistä.

Hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmät ovat kuitenkin auttamattomasti elinkaarensa päässä. Järjestelmä ei likikään riittävässä määrin mahdollista työtapojen modernisointia ja sitä kautta saatavaa tuloksellisempaa toimintaa. Samaten sähköistä lainkäyttöä edistävät hankkeet, esimerkkinä ulkomaalasiasioiden tiedonsiirto Maahanmuuttovirastosta hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen (ns. UMA-hanke), on viivästynyt vuosia eikä vastaa järjestelmälle aikanaan asetettuja tavoitteita. *Tuottavuuden näkökulmasta korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että osana oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa viedään pikaisesti ja viivytyksettä eteenpäin hallintotuomioistuimillekin sopivaa toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmää (hallintotuomioistuinten AIPA).*

Videokuulemisten lisäämisellä (ehdotus 34) saavutetaan hallinto-oikeuksissa säästöä, kun yksistään lasten huostaanottoasioissa järjestetään vuosittain satoja suullisia käsittelyjä. Vastaavaa säästöä ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa ole saavutettavissa, kun suullisia käsittelyjä järjestetään vuosittain vain 5–10. Jonkin verran toiminnallista tehokkuutta saadaan kylläkin esimerkiksi koulutustilaisuuksien videoinnilla.

### Lainvalmistelun laatu (ehdotus 1)

Lainvalmistelusta huolehtivien ministeriöiden tulisi kiinnittää enemmän huomiota niiden hallinnonalalla säädettävän aineellisen oikeuden vaikutuksiin tuomioistuinten asiamääriin ja johdonmukaiseen muutoksenhakusääntelyyn. Sektorilainsäädännössä tehtävät lainsäädäntöratkaisut ovat merkityksellisiä nimenomaan hallintolainkäytön kannalta, sillä aineellisessa lainsäädännössä tapahtuvat muutokset saattavat aiheuttaa ennakoiमतontakin asiamäärien kasvua hallintotuomioistuimissa. Toisekseen sektorikohtaisessa lainvalmistelussa ei riittävästi hallita muutoksenhakusääntelyn johdonmukaisuutta, esimerkkinä tuore liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltu luonnos tietoyhteiskuntakaareksi.

Vakauden ja ennustettavuuden ylläpitäminen on hallintolainkäytössä usein osoittautunut vaikeaksi sektorilainsäädännön muutosten, hallinnon ja nopeiden yhteiskunnallisten muutosten vuoksi. Lainvalmistelun vaikutustietoisuutta olisi erityisesti lisättävä erilaisissa hallinnon rakenneuudistuksissa, joiden oikeudellista vaativuutta useinkaan ei ole riittävän ajoissa tiedostettu. Näin on erityisesti silloin, kun muutokset toteutetaan nopealla aikataululla, kuten aluehallinnon uudistus, 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.

### **Tuomioistuinmaksut (ehdotus 39)**

Oikeudenkäyntimaksut suomalaisissa tuomioistuimissa on alhaisia verrattuna moniin muihin verrokkimaihin. Toisaalta esimerkiksi Ruotsissa hallintotuomioistuimissa ei peritä oikeudenkäyntimaksuja. Suomen korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä noin 55 % annetaan maksutta ja hallinto-oikeuksissa noin 82 %. Maksuttomien päätösten määrä vaihtelee hallinto-oikeuksittain 80–92 %:n välillä. Lukumääräisesti suurimmissa asiaryhmissä, eli ulkomaalaisasioissa, sosiaaliasioissa ja verotuksessa, annettavat päätökset ovat lain mukaan maksuttomia, veropäätökset tosin vain hallinto-oikeuksissa ja osin korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tuomioistuinmaksuja koskevaa lainsäädäntöä voidaan korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kehittää maltillisesti ja asiaryhmäkohtaisesti siten, että *menoja katetaan nykyistä enemmän tuomioistuintuloilla*. Päätösten maksullisuuden vaikuttaa asioiden laatu ja sisältö. Myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevissa asioissa voitaisiin periä nykyistä suurempia käsittelymaksuja. Samalla on kuitenkin varmistuttava siitä, etteivät maksut estä oikeussuojan hakemista ja että kaikilla muutoksenhakijoilla varallisuudesta riippumatta on yhtäläinen oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Toisekseen on hyvä pitää kiinni nykyisestä sääntelystä sen suhteen, että hallinto-oikeuden päätös on maksuton, jos muutoksenhaku hyväksytään.

### **Toimitilat (ehdotus 5)**

Toimitiloista aiheutuvat kustannukset ovat noin 10 %:n tasolla. Estettä jonkinasteiseen toimitilamenojen pienentämiseen ei sinällään ole, kunhan tulevissakin toimitilaratkaisuissa huomioidaan tuomioistuintyössä korostunut asian-tuntijatyön vaativuus ja laadun turvaaminen, mikä turvataan muun ohella työrauhalla ja nykyaikaisella istuntosalitekniikalla. Turvallisuussyistä ei myöskään voida ajatella, että tuomioistuinten kanssa samoissa tiloissa olisi ulkopuolisia toimijoita.

### **Osaaminen, johtaminen ja hallinto (ehdotukset 36, 37)**

Henkilöstöpolitiikkaan panostaminen on tuomioistuinten kannalta ensiarvoisen tärkeää. Tuomioistuimissa henkilöstökulut ovat jopa noin 80 % kokonaiskustannuksista. Osaava, ammattitaitoinen ja riittävä henkilöstö on tuomioistuinten tärkein voimavara. Asiantuntevuus ja erikoistumistarve korostuvat hallintotuomioistuimissa asioiden monimutkaistumisen ja kansainvälistymisen myötä.

Sekä hallintotuomioistuimissa että yleisissä tuomioistuimissa on nähtävissä työuupumuksen riskiä johtuen paineista tuloksellisuuden lisäämiseen. Työmotivaatiota lisää, jos henkilöstö voi työssään keskittyä niihin lainkäytön ydintehtäviin, joita tuomioistuimelle kuuluu.

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 uravaihtoehto paitsi oikeusturva-ajatteluun pohjautuvan sisältönsä vuoksi myös tehokkaiden työskentelyvälineiden ja -tapojen suhteen.

Parhaimmillaan yhteisillä hallinnon palveluilla saadaan tehokkuutta virastokoh- taiseen työskentelyyn. Valitettavasti kaikki toteutetut ratkaisut eivät aina ole onnistuneita. Esimerkiksi Talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtäminen palvelukeskukselle (Palkeet) ei ole tuonut odotettua säästöä talous- ja henkilöstöhallinnon tehtäviin. Nyt on nähtävissä toimintojen takaisinvyörytystä tuomiois- tuimille, mikä tuomioistuinten näkökulmasta on tapahtunut ennakoimatta ja suunnittelematta ja aiheuttaa kaksinkertaista työtä.

### **Päätösten perustelut (ehdotus 35)**

Tuomioistuinten päätösten selkeillä perusteluilla voidaan vaikuttaa alttiuteen valittaa päätöksestä. Menettely hallintotuomioistuimissa on kirjallista, joskin suullisia käsittelyjä järjestetään yhä useammin etenkin lastensuojelu- ja mielen- terveysasioissa. Päätökset annetaan aina kirjallisesti. Oikeudenhoidon uudista- misohjelmassa käräjäoikeuksille ehdotettu mahdollisuus antaa päätös (vain) suullisesti ei hallintotuomioistuimille mitenkään sovi.

Päätösten kirjoittamistavan kehittämällä voidaan tuomioistuinten työmäärää jonkin verran keventää. Esimerkiksi salassapidettävät tiedot voidaan pyrkiä kes- kittämään tiettyyn osaan päätöstä, jolloin päätöksen luovuttaminen muille kuin asianosaisille ei tuota ylimääräistä peittämistyötä. Selkeät perustelut lisäävät luottamusta tuomioistuintoimintaan ja toimivat ohjaavasti hallinnon suuntaan.

Hallintotuomioistuimet ratkaisevat niille tulevat muutoksenhakuasiat hallinnosta riippumattomina itsenäisinä tahoina. Hallintotuomioistuinten riippumattomuuden kannalta onkin suhtauduttava varauksellisesti käytäntöön, jossa tuomioistuin voisi päätöksessään suoraan viitata hallinnon tai viranomaisen tekemän päätöksen sisältöön.

## **Muista ehdotuksista**

### **Tuomioistuinvirasto (ehdotus 6)**

Tuomioistuinhallinnon keskusviraston perustamiseen suhtaudutaan varauksellisesti erityisesti, koska toistaiseksi ei ole esitetty selvitystä, tuottaisiko erillisen viraston perustaminen toimintamenosäästöä vai loisiko se vain lisää byrokratiaa ja menoja, joihin nykyisessä määrärahatilanteessa ei ole varaa. Tuomioistuinten hallinnon järjestämisessä tulee turvata niiden riippumaton asema. Nykyinen järjestelmä ei hallintotuomioistuinten näkökulmasta ole tässä suhteessa osoittautunut ongelmalliseksi.

Edellä sanotusta riippumatta oikeushallinnon yhteisiä toimintoja voidaan kehittää esimerkiksi koulutukseen, turvallisuuteen ja kiinteistönhoitoon liittyvissä asioissa.

### **Korkeimpien oikeuksien organisaatiot (ehdotus 7)**

Erilliset hallintotuomioistuimet nähdään nykyisin laajalti demokratian ja oikeusvaltion turvaajina. Suomalaisen järjestelmän esikuvina ovat vahvat eurooppalaiset maat: Saksa, Ranska ja Ruotsi. Suomalainen hallintolainkäyttö on saanut vaikutteita kaikista näistä maista. Valtaosassa Euroopan maita on erilliset hallintotuomioistuimet. Poikkeuksen muodostavat lähinnä Norja, Tanska ja pääosin Yhdistynyt kuningaskunta. Suomessa on käytössä kaksiportainen hallintotuomioistuinten järjestelmä, kun taas esimerkiksi Ruotsissa on käytössä kolmiportainen hallintotuomioistuinten järjestelmä.

Julkisen vallan käyttö on Suomessa lakiin sidottua ja tähän liittyy myös mahdollisuus saada julkisen vallan käytön laillisuus jälkikäteen tutkittavaksi. Hallintolainkäytön yksi valtiosääntöisistä tehtävistä onkin julkisen vallankäytön kontrollointi, sen kaikkien asteiden osalta. Hallintolainkäytön kokonaisuudella on siten aina myös yksittäisiä juttuja laajempi yhteiskunnallinen rooli. Julkisen vallankäytön kontrollointi on olennainen erottava tekijä siviili- ja rikoslainkäyttöön verrattuna ja hallintotuomioistuinten asemassa, roolissa ja toiminnassa on siten tiettyjä erityispiirteitä, kun niitä verrataan yleisiin tuomioistuimiin.

Maissa, joissa on vain yksi ylin oikeusaste ja yksilinjaiset alemmat asteet, haetaan uudenlaisia ratkaisuja oikeussuojan tehostamiseksi ja oikeudellisen ohjauksen kattavuuden parantamiseksi myös muissa kuin rikos- ja siviiliasioissa. Erilliset hallintotuomioistuimet nähdään oikeusturvan ja demokratian kannalta tärkeinä instituutioina, ja monissa maissa hallinnon avoimuutta, oikeusvaltiota ja demokratiakehitystä on lähdetty luomaan hallintotuomioistuinten avulla. Näin viimeksi Keski-Aasian maissa ja Kiinassa. Suomen toimivaa järjestelmää kohtaan on osoitettu erityistä kiinnostusta.

Maailmanlaajuiseen kehityssuuntaan peilattuna on erikoista, että oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on esitetty ylimpien tuomioistuinten organisatorisesta yhdistämisestä tulevien hyötyjen ja haittojen selvittämistä. *Ohjelmassa ei tältä osin ole edes arvioitu, mitä korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen tarkoittaisi enimmillään ja vähimmillään.* Olisiko se kahden organisaation täydellinen integrointi, rikos-, siviili- ja hallintolainkäytön osastojen perustaminen yhteen ylimpään tuomioistuimeen vai kahden eri tuomioistuimen toimiminen samoissa toimitiloissa yhteistä kirjastoa hyödyntäen? Prosessilajien yhdistämisestä ei missään tapauksessa voi olla kysymys.

Organisaatorakenteisiin puuttumatta voidaan ylimmissä tuomioistuimissa etsiä toimintaa tehostavia yhteisiä toimintamalleja. Sen sijaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintojen yhdistämiselle ja sen edellyttämän perustuslakiuudistuksen selvittämislle ei ole ajankohtaista tarvetta eikä myöskään alustavaakaan arviota organisaatiomuutoksen taloudellisista ja muista seurannaisvaikutuksista koko yhteiskunnan tasolla. Asiantunteva, tehokas ja toimiva hallintolainkäyttö on merkittävä tuottavuus- ja kilpailukykytekijä koko yhteiskunnassa.

*Eri tuomioistuinprosessien raja-alueella esiintyvät ongelmatilanteet eivät häviä, vaikka ylimmät tuomioistuimet organisaatioina yhdistettäisiinkin.* Nämä tilanteet on, organisaatorakenteesta riippumatta, ratkaistava joka tapauksessa tavanomaisen lainsäädännön keinoin. Esimerkiksi niin sanotusta kaksoisrangaistavuuden kiellosta (*ne bis in idem*) ei siten voida johtaa pitävää perustelua tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen. Ensinnäkin se koskee hallintosanktioista käytännössä vain hyvin pientä osaa, ja toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei johdu tarvetta muuttaa ainaakaan organisatorisia perusrakenteita. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan kaksoisrangaistavuuden kieltämiseen liittyvä muutos (HE 191/2012 vp).

### **Tuomioistuinlinjat (ehdotus 8)**

*Kysymys tuomioistuinlinjojen erillisyyden tarkoituksenmukaisuudesta irtautuu perustuslaista eikä tällaiselle keskustelulle ole ilmennyt minkäänlaisia perusteita hallitusohjelmassa tai muissa vastaavissa linjauksissa. Jos keskustelun*

tuloksena kaavaillaan lyhytnäköisiä säästöjä henkilöstö- tai toimitilamenoissa, se tapahtuisi väistämättä ratkaisutoimintaa ja sen vaikuttavuutta sekä oikeussuojan saatavuutta olennaisesti supistavalla tavalla. Edelleen on muistettava kolmiasteisten yleisten tuomioistuinten ja kaksiaasteisten hallintotuomioistuinten rakenteellinen ero. Hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävät asiat kohdistuvat hallinnon päätöksentekoon, joka on jo julkisen vallan käyttöä. Lisäksi jo käsittely hallinnossa saattaa olla kaksivaiheinen pakollisen oikaisuvaatimusmenettelyn vuoksi, kun oikaisuvaatimusmenettely on hallintomenettelyä eikä hallintolainkäyttöä.

Edellä on jo viitattu siihen, että *kaksoisrangaistavuuteen liittyvät ongelmat on joka tapauksessa ratkaistava erikseen laajemmalla vero- ja rikosoikeudellisten järjestelmien välisen suhteen pohjalta, eivätkä nämä seikat ole peruste tuomioistuinorganisaatioiden yhdistämiselle, prosessilajeista puhumattakaan*. Sama koskee muitakin kohdan 8 perusteluissa mainittuja tilanteita. Esimerkiksi lapsen huostaanotto liittyy käytännössä vain harvoin samanaikaiseen huoltajuusriitaan. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun osalta korkein hallinto-oikeus viittaa 8.9.2010 oikeusministeriölle antamaansa lausuntoon (KHO:n vuosikirjassa 2010, jälkimmäinen osa, s. 622).

Tuoreen esimerkin uudesta tarpeettomasta päällekkäisyydestä prosessilinjojen välisessä suhteessa tarjoaa oikeusministeriössä vastikään valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden siitä 6.6.2013 antamassa lausunnossa on todettu, että ehdotettu ratkaisu johtaisi julkisoikeudellisten oikeussuhteiden osalta saman yhdenvertaisuutta koskevan lainvastaisuuden ratkaisemiseen kahdesti, ensin hallintolainkäytön linjalla ja sitten yleisellä tuomioistuinlinjalla. Tämä ei ole järkevää asioiden laadun eikä resurssien käytön kannalta, eikä ehdotus luodessaan rakenteellisen mahdollisuuden ristiriitaisiin ratkaisuihin samasta yhdenvertaisuuskysymyksestä ole omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta oikeuslaitosta kohtaan. *Sama ristiriitaisuus tulisi poistaa myös voimaan jäävistä tasa-arvolain säännöksistä*. Ei ole tuomioistuinlaitoksen resurssien järkevän käytön eikä asioiden osapuolten kannalta mitenkään perusteltavissa, että hallintopäätöksen lainmukaisuus tasa-arvolain kannalta ensin tutkitaan vaikkapa kunnallisvalituksesta hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja sitten sama oikeudenvastaisuuskysymys avataan alusta käräjäoikeudessa vireille pantavassa hyvityksiasiaa ilman, että hallintoriidan käyttömahdollisuudesta tai edes peräkkäisten ratkaisujen keskinäisestä oikeudellisesta suhteesta olisi säädetty.

Edellä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden 6.6.2013 antamassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota myös lainsäädäntöön pesiytyneeseen epäselvyyttä aiheuttavaan tuomioistuin-sanan käyttöön silloin, kun todellisuudessa tarkoitetaan vain käräjäoikeutta. Tällainen terminologia on omiaan lisäämään toimivallan raja-alueiden epäselvyyksiä etenkin, jos hallintotuomioistuimet ovat toimivaltaisia saman lain piirissä. Hyväksi esimerkiksi käy voimassa oleva ajokorttilaki, jossa edeltäjä säännöksistä poiketen puhutaan käräjäoikeudesta silloin, kun

sitä tarkoitetaan.

### **Hallinto-oikeusverkoston uudistaminen (ehdotus 12)**

Hovi- ja hallinto-oikeuksien rakennetta ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudet Itä- ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeudet aloittavat toimintansa 1.4.2014, kun Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet ja toisaalta Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeudet yhdistyvät. Uudistuksen valmisteluasiakirjoista käy ilmi, että saavutettavat säästöt ovat varsin vähäisiä (n. 1 milj. euroa) suhteutettuna säästövoitteen kokonaismäärään. Tarvetta vähentää hallinto-oikeuksien määrää ei näin ollen ole tarpeen arvioida tässä vaiheessa.

Muutoinkin hallinto-oikeuksien organisatorisen rakenteen kehittämisen sijaan toiminnallisuuden ja oikeusturvan kannalta *keskeisempää olisi edistää hankkeita, joilla hallinto-oikeuksien asiarakenteita yhdenmukaistettaisiin, erillisissä lautakunnissa ratkaistavat muutoksenhakuasiat ohjattaisiin hallinto-oikeuksiin ja korkeimman hallinto-oikeuden roolia kehitettäisiin enemmän oikeuskäytäntöä ohjaavaan suuntaan.* Ensisijaisesti näillä toimin hallintotuomioistuinten järjestelmää voidaan kehittää muuttuvien yhteiskunnallisten vaatimusten mukaisesti helposti lähestyttäväksi, ammattitaitoiseksi, avoimeksi, tehokkaaksi ja toimivaksi oikeusturvan takaajaksi.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen



Ma. hallintoneuvos Janne Aer 13.5.2013

### **Valitusluvan käyttöalan laajentaminen lastensuojeluasioissa**

Tässä muistiossa tarkastellaan mahdollisuutta laajentaa valituslupajärjestelmän käyttöalaa lastensuojeluasioissa. Nykyisin valituslupa koskee vain kuntien välistä hallintoriitaa lastensuojelukustannusten jaosta.

#### *Valituslupajärjestelmän hyväksyttävyys hallintolainkäytössä*

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 32/2012 vp pitänyt tarpeellisena tarkistaa aikaisempaa kantaansa hallinto-oikeudellisen valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta todeten lisäksi, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan.

Valiokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.

### *Lastensuojelulain muutoksenhakujärjestelmä*

Lastensuojelulain (417/2007) muutoksenhakujärjestelmässä on käytössä erilaisia oikeuskeinoja ja oikeussuojateitä.

Lapsi ja perhekohtaista lastensuojelua koskeviin viranhaltijan ja lastensuojelulaitoksen tekemiin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla suoraan alueelliseen hallinto-oikeuteen lastensuojelulain 90 §:ssä tarkoitetuista päätöksistä, jotka koskevat

- kiireellistä sijoitusta ja sen jatkamista
- huostaanottoa
- sijaishuoltopaikan muuttamista
- huostassa pidon lopettamista
- yhteydenpidon rajoittamista
- aineiden ja esineiden haltuunottoa
- lähetyksen luovuttamatta jättäminen
- liikkumisvapauden rajoittaminen
- eristäminen
- erityinen huolenpito

Muissa tapauksissa muutosta viranhaltijan päätökseen haetaan tekemällä ensin sosiaalihuoltolain 45 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus toimielimelle, jonka päätökseen voidaan hakea muutosta sitten hallinto-oikeudessa. Oikaisuvaatimusmenettely koskee siten lastensuojelulain 7 luvussa säädettyjä avohuollon tukitoimia ja 12 luvussa säädettyä jälkihuoltoa.

Tahdonvastaista huostaanottoa koskevia asioita koskee korostettu oikeusturva vaatimus, koska päätöksellä erotetaan lapsi vanhemmistaan vastoin näiden tahtoa. Tahdonvastaisissa huostaanotoissa päätösvalta kuuluu jo ensiasteessa alueelliselle hallinto-oikeudelle, ja asia pannaan siellä vireille kunnan hakemuksesta. Asia käsitellään hallintoriitana. Myös lupaa lapsen tutkimiseen vastoin lapsen ja huoltajan tahtoa haetaan hallinto-oikeudelta.

Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen alueellisen hallinto-oikeuden päätöksiin on rajoitettu lastensuojelulain 92 §:ssä erikseen lueteltuihin päätöksiin. Muita päätöksiä, pääosaa rajoitustoimista ja avohuollon tukitoimista, koskee valituskielto. Valittaa voidaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen seuraavista alueellisen hallinto-oikeuden ratkaisuksista (lastensuojelulaki 92 § 1 mom):

- lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa
- huostassa pidon lakkaamista
- yhteydenpidon rajoittamista
- lupaa lapsen tutkimiseen
- toimeentulon ja asumisen turvaamista
- jälkihuoltoa
- kieltoa, joka koskee lapsen sijoittamista yksityisesti

- lastensuojelukustannusten korvaaminen toiselle kunnalle

Valituslupaa edellytetään muutoksenhaussa päätökseen kuntien välisestä lastensuojelukustannusten korvaamisesta.

### *Joutuisuuden vaatimukset lastensuojeluasioissa*

Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevat asiat on lastensuojelulain 88 §:n mukaisesti käsiteltävä kiireellisinä hallintotuomioistuimissa.

Asian nopean käsittelyn takaamiseksi oikaisuvaatimusmenettely käyttöala on hyvin rajoitettu, ja viranhaltijan viranhaltijan päätökseen haetaan suoraan alueelliselta hallinto-oikeudelta, mikä eroaa normaalista sosiaalihuoltolain mukaisesta muutoksenhakujärjestyksestä.

Lastensuojelussa tehtävillä päätöksillä on pääasiassa määräaikainen luonne. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijaishuolto on tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi, ja lastensuojeluviranomaisten velvollisuutena on pyrkiä aktiivisin toimenpitein perheen jälleenyhdistämiseen. Huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan erimielisyyden jatkuessa eri tuomioistuimissa ei ole edellytyksiä pitkäjänteiselle toiminnalle perheen jälleenyhdistämiseen. Oikeuskäsittelyn pitkittyminen ei toisaalta saa johtaa siihen, että lapsi vieraantuu perheestään, mikä vaikeuttaa lapsen paluuta vanhempiensa huoltoon siinä tapauksessa, että sijaishuollolle ei ole perusteita. Asia tulee voida kaikissa tapauksissa käsitellä niin joutuisasti, ettei käsittelyaika itsessään vaikuta sijaishuoltoa koskevaan ratkaisuun. Tämän vuoksi lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevassa asiassa pitäisi saada mahdollisimman nopeasti lainvoimainen ratkaisu. Tämä on kaikkien lastensuojeluasian osapuolten ja erityisesti lapsen edun mukaista.

Lastensuojeluasioiden käsittelyä voidaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa nopeuttaa ennen muuta laajentamalla valituslupamenettelyllä. Käytännöllistä merkitystä laajennuksella olisi vain siinä tapauksessa, että valituslupa ulotetaan koskemaan kaikkia huostaanottoja ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevia valituksia, koska nämä asiat ovat selvästi suurin asiaryhmä lastensuojeluasioita korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vuonna 2012 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 258 lastensuojelua koskevaa valitusta, joista 155 valitus koski huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista, huostassa pidon lopettamista 26 valitusta ja yhteydenpidon rajoittamista 35 valitusta. Vuonna 2012 huostaanottoasioiden käsittely kesti keskimäärin 11 kuukautta ja huostassa pidon lopettamista koskevan valituksen käsittely 12 kuukautta.

### *Oikeusturvan takeet hallinto-oikeuskäsittelyssä*

Lastensuojeluasiassa päätöksenteko edellyttää sen arvioimista vaarantavatko lapsen olosuhteet tai lapsen käyttäytyminen hänen terveyttään tai kehitystään vakavasti. Viranomaisten ja perheen väliset erimielisyydet voivat koskea paitsi olosuhteita ja käyttäytymistä koskevia tosiseikkoja niin myös sitä, miten todettuja olosuhteita tai käyttäytymistä on arvioitava, onko olemassa tilanne, jossa lapsen terveys tai kehitys vakavasti vaarantuu.

Lastensuojeluviranomaisten tehtävänä on selvittää lastensuojelun tarve. Vaikka tahdonvastaista huostaanottoa koskeva asia ratkaistaan kunnan viranhaltijan tekemästä hakemuksesta, myös näissä asioissa hallinto-oikeuskäsittelyä edellyttää lastensuojelutarpeen selvittäminen lastensuojeluviranomaisten toimesta kunnassa. Usein taustalla on monivuotinen lastensuojeluasiakkuus, ja viranomaiset tuntevat hyvin perheen ja sen ongelmat. Ennen huostaanottoa työskentely on yleensä intensiivistä, ja perheelle tarkoitettujen avohuollon tukitoimien toimivuutta on arvioitu. Hallinto-oikeudella on siten käytettävissään laaja lapsen ja perheen olosuhteita sisältävä kirjallinen aineisto jo hakemusvaiheessa.

Hallinto-oikeudessa lastensuojeluasioiden käsittelyyn osallistuu myös aina asiantuntijajäsen, joka on lastensuojeluun perehtynyt. Asiantuntijajäsenen rooli liittyy ennen muuta lapsen olosuhteiden ja käyttäytymisen arvioitiin lasten kasvua ja kehitystä koskevan tieteellisen tiedon perusteella.

Suulliset käsittelyt ovat säännönmukainen osa huostaanottoa koskevien asioiden käsittelyä, sillä tahdonvastaista huostaanottoa koskevassa asiassa järjestetään lähtökohtaisesti suullinen käsittely, jos asianosainen sitä pyytää. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla niin vanhempia kuin yli 12 -vuotiasta lasta sekä heidän nimeämiään todistajia. Myös kunta voi nimetä todistajia suulliseen käsittelyyn. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla myös kunnan viranhaltijoita huostaanottoon liittyvistä seikoista. Suullinen käsittely täydentää kirjallista menettelyä eikä suullisessa käsittelyssä käydä erikseen läpi kirjallista aineistoa, joka otetaan huomioon päätöksenteossa muutoinkin. Suullisia käsittelyjä järjestettiin vuonna 2012 lastensuojeluasioissa 374 kappaletta, joka oli 68 % kaikista hallinto-oikeuksien toimittamista suullisista käsittelyistä.

*Valitusluvan käyttöönotto tahdonvastaisissa huostaanotoissa*

Oikeusturvan takeiden kannalta on olennaista, että lastensuojeluasioissa kunnan lastensuojeluviranomaisten päätöksiin haetaan muutosta alueelliselta hallinto-oikeudelta, jossa noudatettava menettely täyttää perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Tahdonvastaisissa huostaanotoissa alueellinen hallinto-oikeus tekee ensiasteen päätöksen oikeudenkäyntimenettelyssä.

Lastensuojeluasioissa on kyse ennen muuta lapsen olosuhteita ja käyttäytymistä koskevien tosiseikkojen arvioimisesta. Lasta ja hänen perhettään koskeva tosiasia-aineisto on hallinto-oikeudessa hyvin monipuolinen ja asiaa eri tavoin valaiseva. Tämän aineiston perusteella voidaan arvioida, pitävätkö lastensuojelutoimen perusteena olevat tosiseikat paikkaansa ja tehdä lapsen edun mukainen perusteltu ratkaisu lastensuojelutoimien tarpeesta. Koska menettely takaa asianosaisten oikeuden asian käsittelyyn riippumattomassa tuomioistuimessa, ei ole välttämätöntä, että tuomioistuimen päätökseen tulisi voida aina hakea rajoitusta muutosta.

Lastensuojeluasioissa joutuisuuden vaatimus on keskeinen. Valituslupajärjestelmällä voidaan lyhentää keskimääräisiä käsittelyaikoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valitusluvan käyttöönottoa huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa puoltaa myös se, että valituksissa näissä asioissa lähtökohtana on yleensä sama tosiseikkoja koskeva erimielisyys, joka on jo hallinto-oikeudessa laajan aineiston perusteella ratkaistu. Asian uudelleen käsittely samassa laajuudessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei tuo uutta asian arvioimiseksi. Korkein hallinto-oikeus ei valtaosassa ratkaisuja muuta hallinto-oikeuden päätöstä.

Lastensuojelulain mukaiset päätökset ovat laadultaan sellaisia, että niiden osalta oikeusturvan takeiden kannalta on riittävää päästä korkeimpaa hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. Valituslupaperusteista olisi lastensuojeluasioissa syytä säätää hallintolainkäyttölain 13 §:n mukaisesti. Tapauskohtaista tarvetta saada yksittäinen lastensuojeluasia korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi turvaisi se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste.

Valitusluvan käyttöönotto mahdollistaisi sen, että korkein hallinto-oikeus ratkaisee nopeutetussa menettelyssä ilman osapuolten kuulemista sen, onko asiassa tarvetta valitusluvan myöntämiseen. Tämä nopeuttaisi merkittävästi tahdonvastaista huostaanottoa koskevien ratkaisujen tulemista lainvoimaiseksi ja mahdollistaa keskittymisen niiden lastensuojeluasioiden käsittely, joissa valituslupa myönnettäisiin, mikä nopeuttaisi myös valitusten käsittelyä.