

Oikeusministeriölle

Kirjeenne 22.4.2013, OM 11/03/2012

OIKEUDENHOIDON UUDISTAMISOHJELMA VUOSILLE 2013-2025

Rovaniemen hallinto-oikeus esittää pyydettyä lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Neuvottelukunnan tehtävänä on ollut selvittää keinoja varmistaa oikeusturvan toteutuminen kiristyyssä taloustilanteessa. Todella haasteelliseksi tehtävän tekee se, että aivan lähivuosina huomattava määrä tuomareita ja muita oikeudenhoidon ammattilaisia on siirtymässä eläkkeelle. Erityisesti tuomioistuinlaitoksessa eläköityminen on huomattavan suurta. Samanaikaisesti tuomioistuihin tulee entistä laaja-alaisempia ja oikeudellisesti vaativampia juttuja, jotka edellyttävät korkeatasoista osaamista ja osaamisen kehittämistä. Säästöpainot kohdistuvat kuitenkin erityisesti henkilöstömenoihin, mikä merkitsee virkojen vähentämistä. Hallintotuomioistuihin saapuvien juttujen määrä ei kuitenkaan välttämättä vähene ennustetulla tavalla, sillä yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset heijastuvat nopeasti hallinto-oikeuksiin saapuvien juttujen määriin. Juttumäärien vaihtelut voivat olla vuosittain suuria ja niiden ennakoiminen on vaikeaa. Näissä olosuhteissa henkilöstön supistaminen mahdollisimman pieneksi voi juttumäärän voimakkaasti kasvaessa vaarantaa hallinto-oikeuksien perustehtävän asianmukaisen hoitamisen ja heikentää oleellisesti mahdollisuuksia panostaa tulevaisuudessa tarvittavaan uuteen työvoimaan ja sen kouluttamiseen. Kokonaisuutena arvioiden uudistamisohjelmalla saavutettavat säästöt ovat vähäisiä tulossa oleviin uhrauksiin verrattuna.

Koulutustoiminnan kehittäminen (ehdotukset 4 ja 36)

Uudistamisohjelman mukaan koulutustoimintaa kehitetään oikeudenhoidon sektoreilla ja tasoilla siten, että se on jatkuvaa kehitystoimintaa. Koulutusta annetaan sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla. Hallintotuomioistuinmissa kouluttajat tulevat usein tuomioistuinlaitoksen sisältä ja ovat kulloinkin käsiteltävänä olevan alan erityisasiantuntijoita. Kuten edellä on todettu, henkilöstön määrän vähentäminen voi johtaa työmäärän kasvuun siinä määrin, ettei tuomioistuinlaitoksen omalla henkilökunnalla ole enää aikaa osallistua koulutusten järjestämiseen. Jo tällä hetkellä on haasteellista löytää riittävästi resursseja koulutuksien järjestämiseen. Lisäksi oppimista ei tapahdu pelkästään koulutuksessa, vaan tärkeää on myös jokapäiväisessä työssä tapahtuva niin sanotun hiljaisen tiedon siirtäminen kohta eläkkeelle siirtyviltä asiantuntijoilta uusille työntekijöille. Myös tämä edellyttää, että kokeneilla työntekijöillä on riittävästi aikaa muiden työtehtäviensä ohella keskittyä uusien työntekijöiden ohjaamiseen.

Henkilöstöä vähennettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota virkarakenteseen. Mikäli hallintotuomioistuinten esittelijöitä vähennetään huomattavassa määrin, johtaa liika tuomaripainotteisuus siihen, että tuomarinvirkaan tarvittavia kouluttautumisvirkoja ei ole tarpeeksi. Tulevan henkilöstötarpeen vaatiman koulutustoiminnan turvaamiseksi olisi hyvä, että myös hallinto-oikeuksissa olisi määräaikaista virkoja lainkäytön valmistelutehtäviin, joissa voi kouluttautua tuomarinvirkaan.

Lainsäädännön vaikutus (ehdotukset 1, 9, 10, 13, 18 ja 19)

Tavoitteena on vähentää tuomioistuimiin tulevien juttujen määrää ehkäisemällä ennalta tulkintaongelmia hyvin valmistellun, oikeusjärjestyksen ja oikeussuojan muutostarpeisiin vastaavan lainsäädännön avulla. Lainvalmistelun ajantasaisuutta ja laatua parannetaan. Vaikutusarvioinneissa otetaan huomioon myös lainsäädännön vaikutukset oikeudenhoitoon. Lainsäädännön muutoksilla vähennetään tuomioistuimiin tulevien asioiden määrää ja muutoksenhakujärjestelmää uudistetaan.

Hallinto-oikeuksiin tulevien asioiden laatu huomioon ottaen niitä koskeva lainsäädäntö sisältää pakostakin huomattavassa määrin joustavia normeja, joiden soveltaminen käytäntöön muotoutuu vasta vuosien kuluessa oikeuskäytännön kautta. Arvioitaessa lainsäädännön vaikutuksia oikeudenhoitoon on yksittäisten lakien valmistelussa usein tultu siihen johtopäätökseen, että kyseisen muutoksen vaikutukset ovat niin vähäisiä, ettei lisäresursseihin niiden johdosta ole tarvetta. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että kukaan ei hallitse kokonaisuutta. Useammasta ennalta arvioiden vain vähän oikeudenhoitoon vaikuttavasta lainmuutoksesta aiheutuu todennäköisesti niiden yhteisvaikutus huomioon ottaen lisäresurssien tarvetta. Lisäksi osa lainsäädännön muutoksista on sellaisia, että niiden johdosta tuomioistuimiin tulevat valitukset kohdistuvat suuremmassa määrin vain tiettyihin hallinto-oikeuksiin (esimerkiksi kaivoslain uudistus). Myös tällöin tulee lainsäädännön vaikutukset kyseisten hallinto-oikeuksien toimintaan selvittää riittävissä määrin. Lisäksi lainsäädäntömuutosten yhteydessä tulee nykyistä paremmin ennakoida niiden vaatima koulutus-tarve, jotta hallintotuomioistuimilla olisi riittävät valmiudet käsitellä vireille tulevat asiat asiantuntemuksella ja tehokkaasti jo heti lain tultua voimaan.

Lainsäädäntömuutoksilla on tarkoitus myös vähentää tuomioistuimiin tulevien juttujen määrää. Esimerkiksi tieliikenne rikkomusten ja verorikkomusten hallinnollisten sanktioiden siirtäminen hallinnollisesti ratkaistaviksi vähentäisi yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien työmäärää. Sama työ tehtäisiin kuitenkin muualla valtionhallinnossa ja kyseisistä hallintopäätöksistä olisi mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuksiin, mikä lisäisi hallinto-oikeuksiin tulevien juttujen määrää. Lasten huostaanottoa koskevien päätösten osalta on tarkoitus selvittää mahdollisuus siirtyä järjestelmään, jossa huostaanotosta päättäisi ensi vaiheessa aina moniammatillinen toimielin. Uudistus on ollut vireillä jo useamman vuoden ja sen toimeenpanoa on syytä kiirehtiä.

Tavoitteena on, että hallintotuomioistuimet voisivat tulevaisuudessa keskittyä kansalaisten oikeusturvan kannalta olennaisiin tehtäviin ja suoriutua tehtävistään kohtuullisessa ajassa. Oikeusturvan oikeaan kohdentumiseen ja käsittely-aikojen lyhenemiseen hallinto-oikeuksissa pyritään laajentamalla oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa hallinnossa. Oikaisuvaatimusjärjestelmää laajennettaessa tulee ottaa huomioon, että se ei sovi kaikkiin hallinto-oikeuksien käsiteltävinä oleviin asioihin, kuten esimerkiksi kiireellisesti käsiteltäviin juttuihin.

Hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakaantumista on tarkoitus uudistaa. Välillistä verotusta koskevat valitusasiat, lukuun ottamatta tulli- ja valmisteverotusasioita, on suunniteltu hajautettavaksi Helsingin hallinto-oikeudesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Lisäksi kansainvälistä suojelua sekä vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden hajauttamismahdollisuuksia tullaan tarkastelemaan. Jutturyhmien mahdollisimman tasainen jakaantuminen helpottaa ruuhkatilanteiden hallitsemista. Myös sosiaalivakuutusta ja toimeentuloturvaa koskevien asioiden oikeusturvajärjestelmä on tarkoitus uudistaa kokonaisvaltaisesti, jotta muutoksenhakujärjestelmän kehittymisen myötä vakuutusoikeuteen tulevien asioiden määrä vähenisi siinä määrin, että ne olisi pitkällä aikavälillä mahdollista siirtää hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Hallinto-oikeus pitää näitä linjauksia kannatettavina. Kun tavoitteena on pyrkiä tasakokoisiin hallinto-oikeuksiin, esimerkiksi sosiaaliturvaan liittyviä asioita voitaisiin jakaa aikanaan käsiteltäväksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa. Uudistuksia suunniteltaessa tulee kuitenkin kiinnittää riittävissä määrin ja riittävän varhaisessa vaiheessa huomiota niiden vaatimiin henkilöstöresursseihin ja koulutukseen.

Tekniset keventämiskeinot (ehdotukset 3, 32 ja 34)

Sähköinen asiointi niin yksittäisten kansalaisten kuin viranomaistenkin kanssa nopeuttaa asioiden käsittelyä merkittävästi. Toisaalta asiakirjojen saattaminen sähköiseen muotoon esimerkiksi skannaamalla vaatii aikaa, mutta kokonaisuus huomioon ottaen säästövaikutus on arvioitu merkittäväksi. Hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että asian- ja dokumentinhallinnan sähköistäminen tehdään mahdollisimman pian.

Videoneuvottelun käyttöä lisäämällä voidaan tehostaa tuomioistuinten työtä, nopeuttaa asioiden käsittelyä ja vähentää oikeudenkäynneistä aiheutuvia kustannuksia. Hallinto-oikeus pitää videoneuvottelujen käytön lisäämistä kannatettavan tavoitteena. Videoneuvottelujen käytön lisääminen nykyisestä ja videoyhteyksien hyödyntäminen aikaisempaa enemmän myös lainkäyttötoiminnassa edellyttävät kuitenkin yhteyksien toimintavarmuuden parantamista entisestään. Tavoitetta silmällä pitäen myös eri hallinnonalojen välisiä videoyhteysmahdollisuuksia tulisi edistää. Erityisesti pohjoisimmassa Suomessa videoyhteyksien käytön lisääminen oikeusturvan saavutettavuuden näkökulmasta vaatii vielä paljon toimenpiteitä ja rahallista panostusta. Ongelmana on se, että kunnilla ja muilla viranomaisilla ei yleensä ainakaan vielä ole teknisiä valmiuksia videoyhteyksien toteuttamiseen eikä kaikkialla ole saatavilla riittävän nopeita verkkoyhteyksiä tai ne jopa puuttuvat kokonaan. Videoneuvottelujen tuomaa hyötyä ei saada käyttöön ennen kuin nämä ongelmat on jollain tavoin ratkaistu.

Rakenteet (ehdotukset 6, 8 ja 12)

Tavoitteena on perustaa tuomioistuinvirasto huolehtimaan tuomioistuinhallinnosta, selvittää erillisten tuomioistuinlinjojen hyödyt ja haitat sekä tarve nykyisten tuomioistuinlinjojen yhdistämiseen ja jatkaa hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamista.

Tuomioistuinviraston perustaminen aiheuttaisi todennäköisesti merkittäviä lisäkustannuksia eikä se tuottaisi sanottavia lisähyötyjä. Nykyisessä taloustilanteessa oikeuslaitoksen voimavaroja vähennetään, minkä vuoksi on välttämätöntä kohdentaa kaikki käytettävissä olevat varat itse lainkäyttöön. Hallinto-oikeuden mielestä tuomioistuinviraston perustamisesta tulee luopua.

Tuomioistuinlinjojen erillisyydestä ei ole aiheutunut ongelmia vaan se on antanut hallinto-oikeuksille mahdollisuuden kehittää laadukkaan lainkäytön vaatimaa tehokkuutta ja erityisosaamista. Valtaosassa Euroopan maita on erilliset hallintotuomioistuimet. Sellaisissa maissa, joissa on vain yksilinjaiset oikeusasteet, haetaan uudenlaisia ratkaisuja oikeussuojan tehostamiseksi muissa kuin rikos- ja siviiliasioissa, joihin yksilinjaisten tuomioistuinten toiminta käytännössä yleensä monistakin syistä painottuu. Tulee myös muistaa, että hallintolainkäytön osuus valtion menoista on vain yksi promille. Tuomioistuinlinjoja yhdistettäessä vaarana on tehokkuuden aleneminen ja tason lasku, mikä aiheuttaisi yritystoiminnalle, kansalaisille ja julkiselle taloudelle tuota promillen määrää huomattavasti suuremmat menetykset. Nykyistä hyvin toimivaa järjestelmää ei ole syytä muuttaa, joten tuomioistuinlinjojen yhdistämistä ei ole tarvetta selvittää.

Hallinto-oikeuksien määrää suunnitellaan edelleen vähennettäväksi. Tähän tarkasteluun ei kuitenkaan ole tarvetta eikä edellytyksiä tällä hetkellä. Määrää voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun nyt vireillä tai suunnitteilla olevat hallintolainkäyttöä koskevat uudistukset on toteutettu.

Muuta (ehdotukset 5, 12 ja 39)

Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston uudistamista perusteltiin alunperin muun muassa toimitiloja koskevien kustannusten vähenemisellä, jolloin säästyvät varat voitaisiin käyttää uusien tuomareiden palkkaamiseen. Rakennemuutoksen edetessä on kuitenkin selvinnyt, että säästöjen sijaan toimitilakysymyksen ratkaisemisesta aiheutuukin huomattavia lisäkustannuksia ja niiden rajoittamiseksi tarvitaan merkittäviä säästöjä henkilöstökuluissa. Alkuperäinen ajatus siitä, että ei makseta seinistä vaan tuomareista, onkin kääntynyt pääläelleen. Säästöjä pyritään saamaan kuitenkin myös toimitiloista aiheutuvista kustannuksista ja tarkoituksena on parantaa toimitilajohtamista oikeusministeriön hallinnonalalla. Kaikissa toimitilahankkeissa tavoitellaan toimitilastrategian mukaista toimitilatehokkuutta, jolloin henkilötyövuotta kohden olisi tiloja enintään 20 neliometriä. Liika tiivistäminen johtaa kuitenkin käytännön ongelmiin esimerkiksi asiakaspalvelussa ja työviihtyvyydessä.

Tuomioistuinmaksujen käyttöalaa on tarkoitus laajentaa ja maksuja korottaa. Muutoksilla tavoitellaan tuomioistuinten taloudellisen aseman parantumista ja pyritään tehostamaan maksujärjestelmän oikeusvaikutusta siten, että kynnys muutoksenhakuun nousisi. Oikeusvaltioperiaatteeseen sopii kuitenkin huonosti ajatus muutoksenhakukynnyksen nostamisesta tuomioistuinmaksuilla, varsinkin ottaen huomioon hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden luonne. Hallinto-oikeuksien osalta maksujen käyttöalaa ei enää voida huomattavasti lisätä tai korottaa maksuja merkittävästi. Hallintotuomioistuinten taloudellisen aseman parantamisesta on siten huolehdittava muulla tavoin.

Hallinto-oikeuden ylituomari

Pirkko Wesslin-Nenonen

Hallinto-oikeustuomari

Marja-Riitta Tuisku