

Päiväys
25.9.2012

Diaarinumero
H 327/12

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 21.9.2012 dnro OM 7/021/2010;

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hovioikeuslain ja hallinto-oikeuslain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on valmistellut virkатыönä hallituksen esityksen otsikossa mainitussa asiassa. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle varsin kiireellisessä aikataulussa lokakuun 2012 lopulla. Oikeusministeriö on varannut niille tuomioistuille, joita ehdotettu rakenneuudistusratkaisu välittömästi tai välillisesti tuomiopiirimuutosten osalta koskee, tilaisuuden kommentoida esitysluonnosta 28.9.2012 mennessä. Lausuntopyyntö on toimitettu myös korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Asia on merkittävä myös korkeimman hallinto-oikeuden perustuslaillisten tehtävien kannalta, koska sillä ylimpänä hallintolainkäyttöasioiden tuomioistuimena on velvoite valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan.

Tuomioistuinten toimintaympäristö

Hallinto-oikeuksien asemaan ja tehtäviin vaikuttavia muutoksia on vireillä useita, kuten hallituksen esitysluonnoksestakin käy ilmi. Muutoksenhaun ministeriöiden päätöksistä on hallintolainkäytön kokonaisuudistuksessa esitetty ohjautuvan ensi asteena hallinto-oikeuksille. Samoin maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttaminen ja muutoksenhaun ohjaaminen hallinto-oikeuksiin on vuosia ollut esillä. Vastaavanlainen ja itse asiassa vielä kiireellisempi muutos virkamieslautakunnan osalta on edennyt pidemmälle, mutta pysähtynyt eduskunnan hallintovaliokuntaan.



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 www.hfd.fi

Myös nykyisin keskitettyjen asioiden hajauttamista useampaan hallinto-oikeuteen on arvioitu eri yhteyksissä. Esimerkiksi turvapaikka-asioiden – joissa tapahtuu vuosittaista määrällistä muutosta – hajauttaminen Helsingin hallinto-oikeudesta muihinkin hallinto-oikeuksiin, on ollut esillä eri yhteyksissä. Kaikkia tällaisia uudistuksia koskevat ratkaisut on keskinäisten vaikutusyhteyksien vuoksi välttämätöntä tehdä samanaikaisesti rakenneuudistuksen kanssa.

Mainituin toimin hallinto-oikeuksia voitaisiin kehittää entistä tasavahvemmiksi alueellisiksi tuomioistuimiksi, jolloin myös niiden asiämäärät ja käsittelyajat tasaantuisivat. Esitysluonnoksen mukaan tämänsuuntainen kehitys on ollut oikeusministeriön tavoitteena (s. 18 vasen palsta). Koska asiat ohjautuvat hallintotuomioistuihin useilta hallinnonaloilta, on myös koko valtioneuvoston tasolla tärkeää tiedostaa hallinnonaloilla säädettävän aineellisen oikeuden vaikutukset hallintotuomioistuinten työskentelyyn, asiämääriin ja valitusasioiden kokonaiskäsittelyaikaan (elinkaarimalli).

Myös korkein hallinto-oikeus on pitänyt kaikkia yllä mainittuja uudistushankkeita tärkeinä paitsi oikeusturvan myös oman toimintansa kannalta. Hallintotuomioistuinten toiminnalliseen kokonaisuuteen kuuluu, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä siihen, mitä oikeusturva edellyttää ylimmältä oikeusasteelta.

Korkein hallinto-oikeus on pitänyt muita kuin hallinto-oikeuksien määrään vaikuttavia rakenteellisia muutoksia ensisijaisina nyt käsillä olevaan rakenneuudistukseen nähden.

Hallintotuomioistuinten kokonaisuuden kannalta on tärkeää, että muutkin edellä mainitut rakenteiden kannalta tärkeät uudistushankkeet etenevät oikeusministeriössä ja valtioneuvostossa viimeistään yhdessä rakenneuudistusta koskevien ratkaisujen kanssa.

Hallinnon rakenteiden vaikutus hallinto-oikeuksiin

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, sinänsä oikein, että hallinto-oikeudet ovat henkilöstö- ja asiämääriltään varsin eri kokoisia. Myös käsittelyajoissa ja laskennallisessa tuottavuudessa (ratkaistut asiat/htv) on suuriakin eroja.

Esityksen perusteluista (esim. kohdassa 2.1.2.) ei kuitenkaan käy riittävän selvästi ilmi, että mainitut erot johtuvat pitkälti hallintolainkäyttölain 12 §:n forumsäännöksestä sekä erityislakien forumsäännöksistä. Hallinto-oikeuksien tuomiopiirien määräytymisperusteita ja niiden riippuvuutta hallinnon rakenteista ja näiden jatkuvista muutoksista tulisi esityksessä avata enemmän. Hallinto-oikeuksien asiämääriin vaikuttaa pitkälti se, miten viranomaistoiminnot on järjestetty tai miten ne tulevaisuudessa tullaan järjestämään. Esimerkiksi aluehallintouudistus muutti toimivaltaisiksi hallinto-oikeuksia vuoden 2010 alusta epäselvällä tavalla ilman, että tätä olisi osattu lainvalmistelussa ennakoida.

Samoin vireillä oleva poliisin hallintorakenneuudistus vaikuttaisi merkittävästi-kin hallinto-oikeuksien toimintaan. Tässä poliisihallinnon uudistuksessa ei korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole alkuunkaan riittävästi huomioitu poliisipiirien uudistuksen vaikutusta toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen ja sitä kautta kansalaisten asemaan ja hallinto-oikeuksien keskinäiseen työmäärään.

Forumsääntelyn toimivuuden ja selkeyden kannalta esitykseen sisältyvä Päijät-Hämeen maakunnan siirtäminen Hämeenlinnan hallinto-oikeuden tuomiopiiriin on tärkeä, vaikka asia nyt muodollisesti jääkin asetuksen tasolle.

Asiamäärät

Esitysluonnoksessa on todettu hallinto-oikeuksien asiamäärien olleen hienoisessa kasvussa viime vuotta 2011 lukuun ottamatta. Tuoreiden tilastojen mukaan hallinto-oikeuksiin on ajalla 1.1.-30.9.2012 saapunut 13 492 asiaa ja ratkaistuja on 13 078. Vuonna 2011 vastaavat luvut olivat 13 745 ja 13 830.

Ulkomaalaisasioiden määrä jatkaa kasvuaan. Niitä on kuluvana vuonna tullut hallinto-oikeuksissa vireille 2036 asiaa (vuosi sitten vastaavana aikana 1752). Myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhoitoa koskevat asiamäärät ovat hivenen kasvaneet. Sen sijaan veroasiat ovat hienoisessa laskussa.

Kuten hallintotuomioistuinten 2011 sektorikertomuksessakin on tuotu esille, *yhteiskunnalliset muutokset lainsäädännössä tai hallinnon rakenteissa näkyvät hallintotuomioistuimissa asiamäärien muutoksina tai uusina oikeudellisina ongelmoina*. Täten arvioiden tasavahvat ja toimintakykyiset hallinto-oikeudet ovat oikeusturvan kokonaisuuden kannalta ensiarvoisen tärkeitä.

Kansainvälinen vertailu

Esitysluonnokseen sisältyvä kansainvälinen vertailu ei anna oikeaa kuvaa hallintolainkäyttöasioiden kokonaisuudesta muissa pohjoismaissa. Esimerkiksi Norja ja Tanska käyttävät suuressa määrin erilaisia hallinnon sisäisiä pakollisia oikaisu- ja muutoksenhakuvaiheita, jolloin julkisoikeudellisia asioita tuomioistuimiin asti tulee enää suhteellisesti hyvin vähän. Erityisesti tämä koskee vero-, sosiaali-, terveys-, ympäristö-, maankäyttö-, rakennus-, vesi-, kunnallis- ja ulkomaalaisoikeutta. Tällöin mahdollinen tuomioistuinprosessi alkaa, ehkä jo pitkällisen oikaisu- tai valituskäsittelyn jälkeen, yleensä alioikeustasolta (ks. kohdat 2.2.3 , 2.2.4 ja 2.2.5 ensimmäiset kappaleet).

Edellä sanottu ilmenee myös siitä, että näiden oikeudenalojen osuus kaikista korkeimpaan oikeuteen asti viimein päätyvistä asioista ja siten myös julkaistavista ennakkopäätöksistä on Norjassa ja Tanskassa vähäinen yksityis- ja rikosoikeuteen nähden, ja erityisen vähäinen myös Suomen ja Ruotsin korkeimpien hallinto-oikeuksien julkaistujen ratkaisujen määrään nähden.

Ruotsin kamarioikeuksien ja Suomen hallinto-oikeuksien yleistä tuottavuus- ja tuloksellisuusvertailua ei ole mielekästä lainkaan esittää (s. 17 vasen palsta), koska näissä tuomioistuimissa käsiteltävät asiaryhmät ovat hyvin erilaisia. Ruotsissa merkittävän osan asioista muodostavat toimeentuloturva-asiat, jotka Suomessa eivät ohjaudu hallinto-oikeuksiin lainkaan. Sen sijaan työmäärältään kaikkein vaativimpiin kuuluvat maankäyttö-, rakentamis-, ympäristönsuojelu-, vesitalous- ja luonnonsuojeluasiat puuttuvat Ruotsin hallintotuomioistuimista ja siten myös kamarioikeuksista kokonaan. Ruotsissa ne ohjautuvat erillisiin maa- ja ympäristötuomioistuimiin, kuten esitysluonnoksessa toisessa yhteydessä (sivulla 10 oikean palstan ylimmässä kappaleessa) on todettukin. Kohdassa mainitun termin ”ympäristöoikeudelliset asiat” laaja-alaisuus ei tässä yhteydessä ehkä lukijalle riittävästi aukene.

Taloudelliset säästöt

Rakenneuudistuksen yhtenä lähtökohtana on ollut oikeusturvan tuottaminen yhä pienemmillä taloudellisilla resursseilla. Tuomioistuinverkoston tiivistäminen on nähty yhdeksi keinoksi tehostaa tuomioistuinten toimintaa ja saavuttaa sitä kautta säästöjä.

Esitysluonnoksesta käy kuitenkin ilmi (kohta 4.1.), että rakenneuudistuksella saavutettavat säästöt ovat hyvin vähäiset, johtuen muun muassa voimassa Kouvolan hallinto-oikeuden vuokrasopimuksen voimassaolosta vuoteen 2022 asti. Arviodut säästöt ovat esitysluonnoksen mukaan noin 2 miljoonaa vuositasolla. Valtion budjetissa on vuodelle 2013 osoitettu esimerkiksi 13-kertainen summa uuden jäänmurtajan hankintaan. *Onkin syytä kysyä, ovatko rakenneuudistuksella saatavat säästöt oikeasuhtaisia kansalaisten oikeusturvan kannalta.*

Osaava ja ammattitaitoinen henkilökunta on tuomioistuinten tärkein voimavara ja tärkein tuottavuuden osatekijä, onhan tuomioistuinten menoista noin 80 % henkilöstömenoja. *Näin ollen on tärkeää, että henkilöstön asemaan liittyvät muutokset otetaan rakenneuudistuksessa vakavasti. Esityksessä soisi tarkasteltavan henkilöstökustannuksista tulevaisuudessa saavutettavia säästöjä eri vaihtoehtoilla.* Esityksestä ei käy ilmi, tavoitellaanko säästöjä lainkäyttö-, esittelijä- vai kansliahenkilökuntaan, millä perustein ja millä aikataululla.

Virkojen siirtymäjärjestelyjen osalta esityksessä ei näytä olevan ongelmaa. Tavoitteena näyttäisi olevan, että kaikilla virassa olevilla henkilöillä on mahdollisuus virkasiirron kautta siirtyä toiseen tuomioistuimeen.

Muuta

Asiointi. Esitysluonnoksen yhteiskunnallisten vaikutusten mukaan esitys ei vaikuttaisi olennaisesti kansalaisten tai asiamiesten asiointiin hallinto-oikeuksissa, koska käsittely on pääosin kirjallista. Oikeudenkäynnin välittömyydelle asetetuista vaatimuksista kuitenkin seuraa, että suullisia käsittelyjä järjestetään yhä enenevässä määrin, ja joissakin asiaryhmissä kuten lastensuojeluasioissa niitä on huomattavan paljon. Hallinto-oikeudet käsittelevät tahdonvastaiset huostaanottoasiat ensimmäisenä asteena, jolloin suullisen käsittelyn pitäminen korostuu entisestään. Näin ollen pidentyneiden etäisyyksien merkitystä ei sovi vähätellä yksittäisen asianosaisen kannalta.

AIPA. Toimintamenosäästöjä oikeushallinnolle ja valtiolle saataisiin, jos oikeushallinnon asianhallintajärjestelmiä kehitettäisiin samanaikaisesti paitsi yleisille tuomioistuimille myös hallintotuomioistuimille. Tekniset perusratkaisut kun todennäköisesti olisivat molemmille tuomioistuinlinjoille yhteiset. Esitysluonnoksen mukaan ”Tarkoitus on, että hallintotuomioistuimissa pyritään soveltuvien osin hyödyntämään myös AIPA-hankkeessa kehitettyjä ratkaisuja sähköisen lainkäytön edistämiseksi.” On perusteetonta, että tuomioistuinten perustoimintaedellytyksiin kuuluva ICT-tekniikka jätetään hallintotuomioistuimissa selvästi vähemmälle huomiolle kuin yleisissä tuomioistuimissa.

Poronhoitolaki. Teknisesti tarkistettaviin lakeihin kuulunee myös poronhoitolaki, koska lain 45 §:ssä mainitaan Lapin lääninoikeus.

Voimaantulo. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2014. Voimaantuloajankohtaan ei ole sinällään huomautettavaa. Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että henkilöstön asemaan ja virkasiirtoihin liittyvät järjestelyt on tarpeen käynnistää riittävän ajoissa, jotta ne ehditään hoitamaan asianmukaisesti ilman turhaa kiirettä.

Presidentti


 Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö


 Päivi Pietarinen