31.10.2019

Eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle

Lausunto HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Eduskunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt Itä-Suomen hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp), teemana oikeusministeriön hallinnonala. Itä-Suomen hallinto-oikeus kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto. Hallinto-oikeuden lausunto keskittyy seuraaviin huomioihin: 1) Hallinto-oikeuksien määrärahatarpeet laadukkaan ja tehokkaan oikeusturvan tuottamisessa yhteiskunnassa ja 2) Vakinaisten virkojen lisääminen määräaikaisia virkasuhteita vähentämällä.

1) Hallinto-oikeuksien määrärahatarpeet laadukkaan ja tehokkaan oikeusturvan tuottamisessa yhteiskunnassa

> Valitusasioiden huolellinen käsittely hallintotuomioistuimissa on kansalaisten ja yhteisöjen oikeusturvan kannalta tärkeää. Valitusasioiden aktiivisesta käsittelyajasta ei voida tinkiä. Valitusasian aktiivinen käsittely muodostaa kuitenkin usein ainoastaan pienen osuuden kokonaiskäsittelyajasta, koska kuulemiskierrosten jälkeen asian aktiivinen käsittely joutuu odottamaan. Tämän käsittelyä odottavan "hoitojonon" purkamiselle löytyy perusteita sekä oikeusturvan että yhteiskunnan kilpailukyvyn näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 on pääluokassa 25 käsitelty oikeusministeriön hallinnonalaa. Luvussa 25.01 on esitetty kohdassa *Korkealaatuinen oikeusturva on kaikkien saatavilla*, että oikeudenkäyntien kokonaiskestoa lyhennetään.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että oikeudenkäyntien kestoihin kiinnitetään huomiota. Mitä nopeammin asiaa päästään vireille tulon jälkeen käsittelemään substanssin osalta, sitä joustavampaa ja tiiviimpää asian käsittely on sekä prosessinjohdollisesti että aineellisoikeudellisesti. Tuolloin aika ei välttämättä ole tuonut mukanaan asian juridisessa arvioinnissa mahdollisesti huomioitavia uusia lisähaasteita. Voinee

Osoite Minna Canthin katu 64 PL 1744 70101 KUOPIO
Puhelin 029 564 2500
Faksi 029 564 2501
Sähköposti ita-suomi.hao@oikeus.fi

sanoa, että pitkät käsittelyajat voivat hyvinkin vaikeuttaa asioiden aineellisten ratkaisujen tekemistä. Mitä enemmän aikaa on kulunut, sitä tulkinnallisempia monet asiat voivat olla. Miten säännöstä tulisi tulkita muuttuneen oikeuskäytännön myötä? Miten kansalaisen ja yhteisön luottamuksensuoja tulisi huomioida? Miten vanhojen asioiden näyttöön, näytön riittävyyteen ja näyttötaakan jakautumiseen tulisi suhtautua? Näillä seikoilla on merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan toteutumisessa. Tehokkaan ja asianmukaisen käsittelyn huomioiva käsittelyaika on jo itseisarvoisesti osa laadukasta oikeusturvaa.

Oikeusturvaa ei voi mitata rahalla. Tämä ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että talouden kiistattomat realiteetit tulisi unohtaa tässä yhteydessä. Hallituksen esityksessä vuoden 2020 talousarvioksi todetaan pääluokan 25 selvitysosassa seuraavasti: *"Korkealaatuinen ja tehokas oikeuslaitos lisää hyvinvointia sekä yhteiskunnan kilpailukykyä. Se myös säästää kustannuksia muilla hallinnonaloilla ja edistää yhteiskunnan taloudellista toimivuutta ja voi myös osaltaan estää syrjäytymiskehitystä."* Itä-Suomen hallinto-oikeus yhtyy tähän näkemykseen. Esimerkiksi hallintotuomioistuinten resursointiin panostaminen edistää osiltaan myös yhteiskunnan kilpailukykyä. Kun kysymys on riittävän isosta asiasta, jo yhdessä asiaryhmässä käsittelyajan lyhentyminen saattaa tuoda merkittäviä säästöjä valtion taloudelle. Hallituksen esityksissä on vasta viime aikoina ryhdytty korostamaan enemmän vaikutusarviointia. Tämä on hyvä ja tärkeä suuntaus, vaikka arviot ovat arvioita ja niiden tosiasialliseen toteutumiseen liittyy aina monia tekijöitä. Voidaan kuitenkin esittää valistuneita arvioita siitä, paljonko ympäristölupaa, kaavoitusta, elinkeinolupaa tai verotusta koskevan asian käsittelyaika maksaa luvasta tai ennakkoratkaisusta riippuvaiselle yritykselle tai mahdollisesti lukemattomille muille niistä välillisesti riippuvaisille tahoille. Mitä kauemmin toiminnan keskeytyminen ja epätietoisuus oikeudenkäynnin vuoksi kestävät, sitä kalliimmaksi ja haastavammaksi tilanne saattaa muodostua. Toisaalta elinkeinoluvan viipyminen voi estää jopa koko elinkeinon alkamisen tai investoinnin tekemisen, kun aika niin sanotusti ajaa ohi. Tällöin aika on suoraan ja välittömästi myös rahaa.

Yksilöllisen oikeusturvan tuottamisen ohella yhdellä hallintotuomioistuimen päätöksellä voi olla hyvinkin laaja ohjausvaikutus hallinnon viranomaistoiminnassa tehtäviin muihin päätöksiin. Hallinnon vaikuttavuutta käsittelevässä niin sanotussa Pyramiditutkimuksessa vuodelta 2009 on arvioitu, että Suomessa tehdään jopa yli 20 miljoonaa valituskelpoista viranomaispäätöstä vuosittain. Vaikka vain harvat niistä ohjautuvat hallintotuomioistuimiin, tämä luku kertoo omalta osaltaan siitä valtavasta päätöspotentiaalista, johon hallintotuomioistuinten ohjausvaikutus kohdistuu. Ohjausvaikutuksen huomaa erityisesti silloin, kun se ei toimi riittävällä tavalla tai riittävän nopeasti. Hallintotuomioistuimiin ajautuukin aika ajoin suuria valitusmääriä samasta asiaryhmästä eli hallintoviranomainen ehtii tehdä paljon samanlaisia päätöksiä tietyillä juridisilla linjauksilla ja myöhemmin lukemattomat päätöksen saaneet hakevat kyseisiin linjauksiin muutosta hallintotuomioistuimista. Näistä voi aiheutua yhteiskunnallisesti valtavia kustannuksia. Muistissa ovat esimerkiksi vuosikymmenen takaiset autoveroasiat.

Edelleen hallinto-oikeus haluaa korostaa, että oikeusturvaa ei voi mitata rahassa eivätkä oikeusturvaa vaarantavat valitusoikeuksien rajoitukset ole ratkaisu. Hallinto-oikeuksien toimintaan ja kykyyn hoitaa asioita tulee luottaa. Riippumattoman tuomioistuimen asian käsittelyssä noudattamiin menettelyihin ei ole syytä puuttua. Sen sijaan käsittelyaikojen lyhentymistä koskevat tavoitteet ovat perusteltuja, jos asioiden käsittelyjen tuomioistuinten sisäisiä odotusaikoja, jolloin asioita ei käsitellä aktiivisesti, voidaan lyhentää. Aktiivista käsittelyaikaa, jolloin asia on tuomioistuimen toimenpiteiden kohteena, mukaan lukien muun muassa riittävä päätösharkinta ja asianosaisten osallistumismahdollisuudet oikeudenkäyntiin, ei tule lyhentää. Hallinto-oikeudet käsittelevät jo tällä hetkellä hyvin paljon asioita tuomaria kohden ja sisäiset kehitystoimet ovat vaikutuksiltaan rajallisia, joskin tärkeitä. Näitä toimenpiteitä on Itä-Suomen hallinto-oikeudessa tehty ja tehdään jatkuvasti. Tämän vuoksi nimenomaan hallinto-oikeuksien resursointiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota.

Hallintotuomioistuimet ratkovat yksittäisiä oikeustapauksia ja kontrolloivat samalla Suomen viranomaiskoneiston toiminnan lainmukaisuutta. Vastuu on merkittävä. Hallintotuomioistuinten käsittelyaikojen lyhentäminen on oikealla tavalla tehtynä monella tapaa perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

Vakinaisten virkojen lisääminen määräaikaisia virkasuhteita vähentämällä

> Riippumattoman tuomioistuimen toiminta tulisi perustua vakinaiseen henkilöstöön ja määräaikaisten työntekijöiden käyttäminen tulisi olla vähäistä. Tuomioistuimen tulee myös näyttää riippumattomalta.

Tällä hetkellä hallinto-oikeuksissa työskentelee paljon määräaikaisia työntekijöitä, jotka nykyisen vuosittaisen resurssinjakomenettelyn vuoksi voidaan nimittää enintään vuodeksi. Itä-Suomen hallinto-oikeudessa on ensi vuoden alusta alkamassa jo neljäs vuosi, jossa turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittely nojaa vahvasti määräaikaisiin työntekijöihin (tuomarit, esittelijät, hallintohenkilöstö). Esimerkiksi Itä-Suomen hallinto-oikeudessa on 58 vakinaista virkaa ja 24 määräaikaista virkasuhdetta. Määräaikaisten virkasuhteiden määrä tuomioistuimelle on liian suuri ja se vaikeuttaa toiminnan pitkäjänteistä kehittämistä ja suunnittelua. Hallinto-oikeuksien osalta perusrahoituksen turvaamisessa olisikin oleellista keskittyä vakinaisten virkojen lisäämiseen määräaikaisia virkasuhteita vähentämällä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että edellä lisämäärärahatarpeesta osa siirrettäisiin vuosittain hallinto-oikeuksien perusrahoitukseen.

Petri Saukko

Ylituomari, Itä-Suomen hallinto-oikeus