Presidentti Kari Kuusiniemi 9.12.2022 H 696/22

Eduskunnan lakivaliokunnalle

VNS 13/2022 vp VALTIONEUVOSTON SELONTEKO OIKEUDENHOIDOSTA

Lausunnon kohde ja rajaus

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että oikeudenhoidon selonteko on tärkeä oikeuslaitoksen kehittämistä ja oikeusvaltion turvaamista koskeva hanke. Oikeudenhoito kuuluu demokraattisen oikeusvaltion ydintehtäviin ja sen toimivuudesta on yhteiskunnallisen luottamuksen ja resilienssin turvaamiseksi pidettävä huolta kaikkina aikoina, aivan erityisesti poliittisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti vaikeina hetkinä.

Lausunnossa tarkastellaan selontekoa ainoastaan oikeuslaitoksen näkökulmasta sekä vielä kohdennetummin hallintolainkäytön ja korkeimman hallinto-oikeuden kannalta.

Selonteko ja siinä tehdyt linjaukset

Oikeudenhoitoa koskevan selonteon tilannekuva perustuu aiemmin syksyllä julkaistuun Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistioon. Parhaillaan on valmisteilla myös Tuomioistuinlaitoksen strategiatyö. Nämä hankkeet yhdessä luovat hyvän perustan tuomioistuinlaitoksen toiminnan turvaamiselle ja kehittämiselle.

Oikeudenhoidon selonteko on monessa suhteessa merkittävä avaus. Ehkä kaikkein keskeisintä on se, että oikeudenhoidon ja tuomioistuinlaitoksen pitkään esillä ollut resurssivaje on selonteossa vihdoin kvantifioitu ja ehdotettu asianmukaisia toimenpiteitä pysyvän rahoitustason nostamiseksi. Kokonaisuutena oikeudenhoidon alalla puhutaan 90 miljoonasta (1 200 henkilötyövuodesta), mutta tätä ei varsinaisesti ole jyvitetty eri toimijoille, kuten tuomioistuinlaitokselle. Tärkeää on, että selonteossa sitoudutaan oikeudenhoidon resursseista huolehtimiseen pitkäjänteisesti yli hallituskausien. *Oikeuslaitoksen riittävä resurssointi on myös riippumattomuuskysymys.*

Syksyllä toteutettu tuomioistuinten (myös työajattoman lainkäyttöhenkilöstön) työaikaseuranta osoitti, että tavanomaisen virastotyöajan ylittävät työtuntimäärät ovat arkipäivää. Varsinkin korkeimman hallinto-oikeuden sekä ylipäätään johdon tuntimäärät ovat huolestuttavan korkeat. Määräaikaisen projektirahoituksen avulla on näennäisesti paikattu kroonista rahoitusvajetta, mutta jatkuva määräaikaisketjuttaminen rekrytointeineen ja perehdyttämisineen kuormittaa tuomioistuimia suhteettomasti. Määräaikaisiin tehtäviin ei myöskään ole helppoa löytää osaavaa, sitoutunutta henkilöstöä. Työhyvinvoinnin kannalta keskeistä on mielekäs, turvattu, kohtuullisesti palkattu työtehtävä. Jatkossa on parannettava tuomioistuinten kykyä kilpailla osaavasta työvoimasta. Periaatteellisista riippumattomuussyistäkään etenkään tuomarin tehtävien ei tulisi olla

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Paasivuorenkatu 3 00530 (PL 180 00131)
Helsinki
Paasivuorigatan 3 00530 (PB 180 00131)
Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

määräaikaisia. *Juuri näistä syistä selonteon linjaukset pysyvän rahoituksen tason nostamisesta ovat toimivan oikeuslaitoksen kannalta aivan keskeisiä. Niitä tuemme päättäväisesti.*

Vaikeina taloudellisina aikoina on myönteistä, että selonteossa on havaittu myös tuomioistuinlaitoksen/oikeudenhoidon tulopuoli, joka on suhteellisesti ja myös euromääräisesti hyvinkin huomattava. Jo pitkään on yleisesti tunnistettu tuomioistuinten toiminnan merkitys yhteiskunnallisen luottamuksen turvaamisen kannalta ja erityisesti riittävän nopean lainkäytön merkitys myös investointien ja taloudellisen toiminnan kannalta (esimerkiksi maankäytön ja ympäristön, kilpailuja hankinta-asioiden sekä verotuksen alalla). Säästäminen väärästä paikasta voi koitua yhteiskunnalle kalliiksi. Samalla selonteossa on aivan oikein painotettu lainsäädännön kehittämisen ja selkeyttämisen tarvetta, tietojärjestelmien ja prosessien sekä tuomioistuinten johtamisen ja kehitystyön merkitystä.

Tärkeää on huomata, että selonteossa nimenomaisesti nostetaan esille vahvan oikeusvaltioprofiilin merkitys kansainvälisenä menestys- ja kilpailukykytekijänä. Positiivinen kuva oikeusvaltioongelmista puhumisen rinnalla antaa myös tunnustusta ja merkitystä tuomioistuintyölle. Toinen tärkeä nosto on oikeudenhoidon ketjumaisuuden korostaminen ja – havaitakseni ensi kertaa – käytetty hallintolinjan ketjun käsite. Tämä tarkoittaa sitä, että lisättäessä määrärahoja hallintoviranomaisille, kuten Maahanmuuttovirastolle tai aluehallintovirastoille, vastaava arvio tulee tehdä hallintotuomioistuinten kannalta. Rikosketjun käsitettähän onkin pitkään perustellusti käytetty. Tässä yhteydessä on paikallaan painottaa viranomaisten toimintakyvyn turvaamista sekä riittävin resurssein että osaamisen kehittämisen osalta.

Tiivistetysti sanoen korkein hallinto-oikeus yhtyy kaikilta osin selonteon tilannearvioihin ja linjauksiin. Valtion toimitilastrategiaan ei kuitenkaan voida varauksitta sitoutua.

Oikeusvaltion ongelmat ja niiden korjaaminen

Suomalainen oikeusvaltio on kansainvälisesti katsoen hyvin toimiva ja tuomioistuimen tosiasiallinen riippumattomuus korkea. Keskeisiksi ongelmiksi tunnistetaan selonteossa ratkaisujen viipyminen ja oikeudenkäyntien kustannukset. Viimeksi mainittu ei hallintolainkäytön alalla ole polttava ongelma, mutta ratkaisujen nopeuttamiseksi on tarpeen tehdä useita rinnakkaisia toimenpiteitä.

Kuten selonteossa on havaittu, hallintolainkäytössä haasteina ovat erityisesti asiamäärien voimakkaat heilahtelut yhteiskunnallisen tilanteen muuttuessa (esimerkiksi maahanmuuttoon liittyvät asiat), asioiden yleinen monimutkaistuminen ja oikeudellisen vaativuuden lisääntyminen sekä mittasuhteiltaan massiivisten asioiden käsittelyn vaatima aika (esimerkkinä äskettäin hallinto-oikeudessa vireille tullut asia, jossa muutoksenhaun kohteena oleva viranomaispäätös on yli 1 300 sivua pitkä). Kun laajan ja vielä oikeudellisesti vaativan asian kuulemismenettelyt, mahdollinen katselmus tai suullinen käsittely (esimerkiksi laajoissa kilpailuasioissa) vievät jopa vuoden, käsittelyajat saattavat vääjäämättä muodostua pitkiksi.

Yksi keskeisistä nopeuttamistoimenpiteistä on tietenkin pysyvän rahoituksen tason nostaminen niin, että ratkaisutoiminnan joutuisuutta voidaan lisätä tinkimättä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksista, asioiden riittävästä selvittämisestä ja ratkaisujen sisällöllisestä laadusta. Ratkaisujen viivytyksettömyys on keskeinen laatutekijä ja oikeusturvan saatavuuden elementti. Onkin perusteltua, että selonteossa on tältä osin esitetty keskimääräisiä käsittelyaikatavoitteita. Meidän on pystyttävä parempaan varsinkin, kun resurssit paranevat. Riippumattomuusvaatimuksen vuoksi tuomioistuinten vastuu toimintansa kehittämisestä korostuu. Vastuullista resurssienkäyttöä ilmentävät prosessinjohdon ja asioiden haltuunoton kehittäminen sekä sisäiset priorisonnit. Toisaalta tuomioistuinten ratkaisutoiminnan ytimeen kuuluva riippumattomuusvaatimus rajaa johtamisen roolia linjahallintoon verrattuna.

Selonteossa nostetaan perustellusti esiin muun muassa tuomioistuinten kokoonpanosääntelyn tarkastelu resurssien tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Korkein hallinto-oikeus tekikin keväällä 2021 valtioneuvostolle lainsäädäntöaloitteen hallintotuomioistuinten kokoonpanosääntelyn kehittämiseksi. Toivottavasti tämä tärkeä asia saa selonteosta lisäpontta.

Lainsäädännön kehittämistä koskeva lausuma on tärkeä työmäärien ja käsittelyn viivästymättömyyden kannalta. Hallintolainkäytön alalla on keskeistä, että eri hallinnonaloilla toimivien viranomaisten soveltama lainsäädäntö on selkeää ja ajantasaista. Tämä turvaa eri tahojen oikeuksien toteutumista ja velvollisuuksien määrittämistä jo ensi asteen päätöksenteossa antaen myös hallintotuomioistuimille mahdollisuudet toteuttaa oma tehtävänsä tehokkaasti ja laadukkaasti. Toisen suuntainen ajankohtainen esimerkki lainsäädännön muuttamisesta näennäisesti menettelyjä nopeuttavaksi on rakentamislakiehdotukseen sisältyvä oikaisuvaatimusmenettelyn poistaminen, mikä lisäisi hallinto-oikeuksien työkuormaa.

Selonteon toimenpide-ehdotuksissa ehdotetaan niin ikään korkeimman hallinto-oikeuden valituslupasääntelyn laajentamista edelleen. Tätäkin ehdotusta korkein hallinto-oikeus kannattaa lämpimästi. Korkeimman hallinto-oikeuden tulisi (vain äärimmäisen rajatuin poikkeuksin) olla valituslupatuomioistuin kaikissa niissä asioissa, jotka sen käsiteltäväksi tulevat hallintotuomioistuimesta ja ensi asteen muutoksenhaku hallintoviranomaisesta, lähinnä valtioneuvoston yleisistuntoa lukuun ottamatta, tulisi ohjata hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuteen.

Pieniä askelia otetaan parhaillaankin eduskuntakäsittelyssä olevan hallituksen esityksen mukaisesti, mutta vaikutuksiltaan selvästi merkittävin muutos olisi säännönmukaisen valituslupajärjestelmän käyttöönotto myös lastensuojelulain mukaisissa tahdonvastaisissa huostaanotoissa. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen toistaa niitä perusteluja, joita korkein hallinto-oikeus on esittänyt ehdotuksissaan ja lausunnoissaan valituslupamenettelyn käyttöönoton puolesta näissä asioissa. Korkein hallinto-oikeus on vakuuttunut, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukainen valituslupamenettely parantaisi lasten ja perheiden oikeusturvaa nopeuttaessaan merkittävästi näiden asioiden käsittelyä ylimmässä asteessa aiheuttamatta minkäänlaista oikeusvarmuuden heikentymistä.

Toimitilat ja tuomioistuintoiminnan erityispiirteet

Sitoutuminen selonteon toimenpide-ehdotuksissa sellaisenaan valtionhallinnon toimitilastrategiaan ei korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole perusteltua. Valtiovallan kolmijaosta ja tuomioistuinten riippumattomuudesta johtuu, että tuomioistuinten tulee myös toimitilojensa sijoittelun ja laadun osalta ulkopuolelta katsottuna näyttää luottamusta herättäviltä ja riippumattomuuden turvaavilta.

Tuomioistuinten toiminnan perusedellytyksiin kuuluvat tosiasiallisesti ja näkyvästi muista niin julkisista kuin yksityisistä toimijoista erotetut ja erottuvat toimitilat. Tuomioistuinviraston johtokunnan linjausten mukaisesti tuomioistuinten riippumattoman aseman vuoksi toimistotilojen yhteiskäyttöisyys ei tule kyseeseen.

Toimitilojen laajuuden ja sisäisen järjestelyn osalta on korostettava, että henkilöstön riittävä läsnäolo ja vuorovaikutus tukee yhteistyömahdollisuuksien, tiedonvälityksen ja yhteisöllisyyden ja viihtyvyyden kautta toiminnan tuloksellisuutta sekä sen arvopohjan säilymistä. Samalla joustava mahdollisuus etätyöhön edesauttaa työn ja arjen yhteensovittamista sekä parantaa osaltaan työnteon sujuvuutta ja tuloksellisuutta. Kiinteä ja läsnäolon kautta vertaistukea tarjoava työyhteisö on havaittu eduksi työnantajakuvan kehittämisessä ja rekrytoinnissa. Tietoturvallisuus kyetään parhaiten turvaamaan yksilötyöhuoneita sisältävissä toimitiloissa (eikä kaikkea aineistoa ole edes mahdollista käsitellä digitalisesti).