Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:
Eduskunnan lakivaliokunnan kokouksessa 8.12.2022 esittämät kysymykset

Asia:
Valtioneuvoston oikeudenhoidon selonteko, VKS 13/2022 vp

Eduskunnan lakivaliokunnan kokouksessa 8.12.2022 kuultavina olleille asiantuntijoille esitettiin kysymyksiä, joihin pyydettiin toimittamaan vastaukset kirjallisesti. Vastaan oikeuskanslerille osoitettuihin kysymyksiin kunnioittavasti seuraavaa.

Suulliset käsittelyt hallinto-oikeuksien ulkomaalaisasioissa

Valiokuntakuulemisessa esitettiin kysymys koskien hallinto-oikeuksien suullisista käsittelyistä erityisesti ulkomaalaisasioissa. Selonteossa on tältä osin todettu, että suullisten käsittelyjen määrä hallinto-oikeuksissa on ollut pitkään kasvussa. Suulliset käsittelyt ovat yleisimpiä ulkomaalais- ja lastensuojeluasioissa. Suullinen käsittely voi pidentää asian käsittelyaikaa ja sitoo enemmän hallinto-oikeuden voimavaroja.

Käsitykseni mukaan ulkomaalaisasioita ja erityisesti kansainvälistä suojelua koskevien asioiden suullisten käsittelyiden lisääntymiseen on vaikuttanut ulkomaalaisasioiden määrän kasvamisen lisäksi erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut vuonna 2017 (KHO 2017:63 ja KHO 2017:120). Toisessa asiassa turvapaikkahakemuksen perusteena oli hakijan seksuaalinen suuntautuminen ja toisessa asiassa kristinuskoon kääntyminen. Hallinto-oikeudet olivat ratkaisseet asiat kirjallisessa menettelyssä, mutta korkein hallinto-oikeus totesi, että tämäntyyppisten asioiden selvittäminen edellytti asianosaisen pyytämän suullisen käsittelyn järjestämistä. Tätä linjausta tukivat edelleen korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2018

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

ratkaisut (KHO 2018:90 ja KHO 2018:118).[1] Käytännössä edellä mainitut ratkaisut lisäsivät hallinto-oikeuksissa merkittävästi suullisten käsittelyiden määrää ulkomaalaisasioissa, joiden määrä oli ylipäätään lisääntynyt huomattavasti vuoden 2015 jälkeen.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja on kevennetty siten, että ulkomaalaisasian voi ratkaista kaksi tuomaria. Käytännössä suullinen käsittely edellyttää kokoonpanoon kuitenkin kolmea tuomaria. Tätä edellyttää usein jo asian laatu, jonka myös korkein hallinto-oikeus todennut (KHO 2022:120). Lisäksi kahden tuomarin käsittelyssä tulee ongelma, jos tuomarit ovat erimielisiä lopputuloksesta suullisen käsittelyn jälkeen. Tällöin jouduttaisiin järjestämään uusi suullinen käsittely kolmen tuomarin voimin. Suullista käsittelyä hidastaa ulkomaalaisasioissa osaltaan tulkkaus.

Ulkomaalaisasioiden osalta huomioitava on, että lainvoimaisen käännytys- tai karkotuspäätöksen täytäntöönpanoon voi liittyä ongelmia johtuen esimerkiksi vastaanottavan valtion suostumuksesta vastaanottamiseen. Lainvoimaisen käännytyspäätöksen jälkeenkin ulkomaalainen voi jäädä käytännössä pitkäksi aikaa Suomeen. Tänä aikana hänen henkilökohtaiset olosuhteensa tai kotimaan turvallisuustilanne voi muuttua siten, että hän hakee uusilla perusteilla uudelleen turvapaikkaa tai oleskelulupaa muulla perusteella. Tämä voi johtaa valitusvaiheessa myös uuteen suulliseen käsittelyyn.

Ulkomaalaisasioiden osalta edelleen olennaista on ensimmäisen vaiheen päätöksenteon laatu Maahanmuuttovirasto Migrissä. Jäljempänä tässä lausunnossa esitettävät näkökohdat päätöksenteon laadun kehittämisestä ovat merkityksellisiä myös ulkomaalaisasioissa.

Tuomioistuinten prosessinjohdon tehostaminen

Kuulemisessa esitettiin myös kysymys liittyen tuomioistuinten prosessien tehostamiseen erityisesti koskien oikeudenhoidon omien toimijoiden koulutusta ja rohkeutta käyttää jo nykyisin lakiin sisältyviä valtuuksia muun muassa prosessinjohdossa.

Rikosprosessissa tavoite saada selville todellinen tapahtumainkulku asettaa osin rajoitteita prosessinjohdolle. Vakavissa rikoksissa pelkästään syytetyn oma tunnustaminenkaan ei ole riittävä näyttö, vaan todistelua tulee ottaa vastaan syyllisyyden varmistumisesta. Olennainen ero siviiliasioihin on se, että syytetty ei ole velvollinen myötävaikuttamaan asiansa selvittämiseen. Rikosprosessissa ei ole vastaavanlaista prekluusiota kuin siviiliasioissa vaan syytetty voi asian käsittelyn missä vaiheessa tahansa esittää uusia todisteita. Kun ehdottomana tavoitteena on selvittää asiassa tapahtunut totuus, niin prosessin loppuvaiheessakin esitettyjen väitteiden luotettavuus on selvitettävä, jotta vältetään syyttömän henkilön tuomitseminen rikoksesta.

[1] Erilaiseen lopputulokseen päädyttiin kuitenkin asiassa KHO 2018:130, joka ratkaistiin ilman suullista käsittelyä.

Rikosasioissa tuomioistuimet ovat varsin riippuvaisia syyttäjien toiminnasta. Syyttäjillä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Oikeudenhoidon toimijoiden taholta on jossain yhteyksissä noussut esille kysymys siitä, voisivatko syyttäjät mahdollisesti tehokkaammin jakaa suuria rikosasioita pienempiin asiakokonaisuuksiin, joiden käsittely tuomioistuimissa olisi sujuvampaa.

Toisaalta tosiasia on, että erityisesti digitalisaatio on mahdollistanut uudentyyppisiä valtioiden rajat ylittäviä rikoksia, jotka ovat usein laajoja ja johtavat siten väistämättä aiempaa useammin laajoihin käsittelyihin. Esimerkkinä voidaan mainita tor-verkoissa tapahtuva huumerikollisuus. Joka tapauksessa rikosprosessin tehokkuuteen ja toiminnan taloudellisuuteen tulee kiinnittää edelleen huomiota myös syyttäjien koulutuksessa. Syyttäjät ovat myös keskeinen toimija syyteneuvottelussa, jonka käytöllä on ollut mahdollista saada merkittäviäkin prosessin nopeuttamisen hyötyjä.

Ilman merkittäviä lakimuutoksia yhtenä keinona laajojen rikosprosessien kehittämiseksi voisi olla esitutkinnan loppulausuntomenettelyn tehostaminen. Tämä saattaisi tukea osaltaan oikeudenkäynnin todistelun jäsentelyä aiemmassa vaiheessa ja tehostaa asian valmistelua. Ratkaisevaa vaikutusta tällä yksin kuitenkaan lienee. Toimiva loppulausuntomenettely edellyttäisi nykyistä suurempaa työpanosta ja aktiivisempaa sitoutumista syyttäjiltä, poliisilta sekä avustajilta. Kuitenkin sen merkityksellisyys voisi olla vähäinen, jos esimerkiksi rikoksesta epäilty ei asiaa haluaisi selvittää. Tässäkin yhteydessä on vielä syytä tuoda esille, että rikosasioissa avustajina toimivat usein avustajat, joille palkkio maksetaan julkisen oikeusavun tuntipalkkion mukaan. Mikäli tämä palkkio ei ole kilpailukykyinen, niin vaarana on, ettei rikosasioiden hoito houkuttele asianajajia. Tällä on vaikutusta asian käsittelyyn kaikissa sen vaiheissa.

Riita-asioissa tuomioistuinten prosessinjohdolla on osin enemmän mahdollisuuksia jo voimassa olevien säännösten nojalla. Tuomari voi johtaa prosessia tai laatia esimerkiksi tuomion perustelut lain asettamissa puitteissa useilla eri tavoin, jotka kaikki ovat lainmukaisia, vaikka jokin toinen tapa saattaisikin olla tehokkaampi. Esimerkiksi se, että tuomari perustelee ratkaisuaan 80 sivua, vaikka 30 sivuakin olisi riittävä, ei tee menettelyä lainvastaiseksi. Laajemmassa tarkastelussa tällainen voi tehdä kuitenkin prosessista tehottoman.

Voitaneen todeta, että tuomarit saattavat olla varovaisia käyttämään kaikkia prosessinjohtoon kuuluvia keinoja. Tähän voi vaikuttaa perinteisten toimintatapojen ohella se, että rohkea ja tehokas prosessinjohto saattaa helpommin johtaa arvosteluun, joka voidaan muutoin välttää. Tuomari harvoin saa arvostelua esimerkiksi siitä, että todistelua on otettu vastaan oikeudenkäynnissä tarpeettoman laajasti, vaikka tästä aiheutuukin ylimääräisiä kustannuksia.

Jos tuomari sen sijaan tavanomaista rohkeammin rajaa todistelua, niin tämä voi helpommin johtaa asianosaisten taholta tulevaan arvosteluun myös muutoksenhakuvaiheessa.

Selonteossa todetaan, että riita-asioiden tuomiot ovat pidentyneet. Tältä osin kyse on varmasti asioiden muuttumisesta yhä vaativimmaksi. Toisaalta kyse voi olla joissain asioissa siitä, ettei tuomioistuin ole johtanut prosessia keskittyen asian kannalta olennaisiin oikeudellisiin kysymyksiin. Tämä lisää osaltaan oikeudenkäyntikuluja ja viivästyttää käsittelyä.

Riita-asioissa asianosaiset käyttävät lähes aina avustajaa, joten myös avustajien merkitys riita-asioiden käsittelyssä on keskeinen. Samaan aikaan on tiedostettava, että avustajien rooli päämiestensä etua valvovana tahona on erilainen kuin prosessia johtavan tuomioistuimen.

Oikeudenhoidon toimijoiden yhteinen tahtotila lienee, että tuomareita tulisi saada kannustettua käyttämään tehokkaasti laissa olevia keinoja prosessin johtamiseen vaarantamatta kuitenkaan asianosaisten oikeusturvaa. Kyse ei ole minkään yksittäisen asian muuttamisesta, vaan osin laajemmasta oikeuskulttuurin kehityksestä. Rohkea ja tehokas prosessinjohto asettaa tuomareille korkeita vaatimuksia. Tätä voidaan tukea koulutuksella, mutta se edellyttää myös käytännön kokemusta prosessinjohdosta. Laajoja riita-asioita yksittäisellä tuomarilla ei välttämättä ole käsittelyssä vuosittain kovinkaan montaa. Erityisesti näin, mikäli kasvavat oikeudenkäyntikulut yhä vähentävät kansalaisten mahdollisuuksia ja halukkuutta riita-asioiden tuomioistuinkäsittelyille. Kokemusta prosessinjohdosta karttuu tuomareille vuosien kuluessa. Tärkeää olisikin, että käräjäoikeuksissa olisi resursseja myös siihen, että riita-asioita voidaan käsitellä riittävästi useamman tuomarin kokoonpanoissa, sillä tämä tukee osaltaan osaamisen lisääntymistä.

Lopuksi haluan kuitenkin korostaa, että tuomioistuintoiminta on jo nykyisin varsin ammattitaitoista ja laadukasta.

Valitusmenettelyt

Valiokunnan kysymyksissä nousi esille myös erilaiset valitusmenettelyt ja niiden kesto erityisesti hallintoprosessissa. Kuten lausunnossani totesin, hallintototuomioistuinten joutuisa mutta ennakoitava toiminta on erittäin tärkeää muun muassa Suomen asemalle investointi- ja sijoituskohteena sekä kilpailun toimivuudelle. Tähän kuuluu muun muassa se, että muutoksenhakumenettelyt eivät kohtuuttomasti viivästytä päätösten toimeenpanoa.

Korostan, että tältä osin asia edellyttää sektorikohtaisen tarkastelun sijaan kokonaisvaltaisempaa arviointia. Esimerkiksi maankäyttöön ja rakentamisen sääntelykokonaisuus muodostuu eri sektorien lainsäädännöstä, joita ei voida arvioida vain oikeusministeriön toimialan osalta. Erilaisten rakennuslupien ja ympäristölupien ohella

investointeihin voi liittyä myös esimerkiksi valtionavustuksia, joita koskee puolestaan omat muutoksenhakumenettelynsä. Lopputuloksena saattaakin olla varsin monimuotoinen oikeudellinen kokonaisuus, jossa erilaiset valitusmenettelyt ovat samanaikaisesti käynnissä eri viranomaisissa tai tuomioistuimissa. Selvää on, että tämä ei ole omiaan houkuttelemaan investointeja tai lisäämään oikeusvarmuutta, erityisesti mikäli tuomioistuinten käsittely on ruuhkautunut.

Lupamenettelyiden lisäksi viranomaisen omat toimenpiteet päätöstensä laillisuuden varmistamisessa ovat olleet esillä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa muun muassa apulaisoikeuskanslerin oman aloitteensa johdosta antamassa ratkaisussa OKV/26/70/2020 Kelan perustoimeentulotukea koskevien päätösten laadusta sekä laadun ja päätöksenteon kehittämisen tarpeista. Ihmisarvoista elämää turvaava laadukas päätös koostuu useista tekijöistä: päätös on annettu viivytyksettä, on kielellisesti selkeä, asiallisesti virheetön, johdonmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus, josta ilmenee selkeästi ratkaisu ja sen perustelut. Päätöksen perusteella tulee kyetä arvioimaan sen lainmukaisuus. Toimeentulotuen hakijoissa on haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden asiointivalmiudet voivat olla heikentyneet. Sen vuoksi toimeentulotukipäätöksiä ja niiden tekoprosessia tulee arvioida myös näiden ihmisten oikeuksien turvaamisen ja toteutumisen näkökulmasta. Perustoimeentulotukea koskevien päätösten tulisi apulaisoikeuskanslerin mukaan olla selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä. Tavoitteena tulisi olla, että kaikki tuen hakijat voivat saada päätöksestään selvyyden ja kykenevät arvioimaan päätöksensä lainmukaisuuden. Apulaisoikeuskanslerin mukaan toimeentulotuen hakijoiden osallistaminen ja kuuleminen toteuttavat hallintolaissa säädettyä palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta. Hallintotoiminnassa tulee jatkuvasti arvioida hallintolaissa säädettyjen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden toteutumista. Apulaisoikeuskansleri piti tärkeänä arvioida, miten perustoimeentulotukipäätösten laadun erillistä ja itsenäistä valvontaa voitaisiin Kelassa vahvistaa, jolloin Kelan sisällä olisi vahvemmin ulkopuolinen, mutta asiantunteva ja riippumaton päätösten laatua arvioiva toimija. Käsitykseni mukaan nämä perustoimeentulotukea koskevan päätöksenteon laadunhallinnalle ja sen kehittämiselle asetettavat vaatimukset ja kriteerit voidaan yleistää yleisinä periaatteina koskemaan myös useita muita asiaryhmiä.

Ympäristöön liittyvien lupamenettelyiden ruuhkautumisen ongelmat ovat olleet valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa olleet toistuvasti esillä. Apulaisoikeuskansleri on antanut 13.10.2022 ratkaisunsa ympäristöasioiden kokonaiskäsittelyajasta Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa ja Vaasan hallinto-oikeudessa (OKV/3503/70/2021), jonka liitän myös tähän lausuntoon. Ratkaisu kertoo hallinto-oikeuden näkökulmasta vaikeuksista, joita osaan ympäristö- ja lupa-asioista liittyy. Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat olleet ruuhkautumisen johdosta erityisen seurannan kohteena jo pidempään, ks. apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 23.3.2022 (OKV/199/70/2020), jonka mukaan lisäresurssit ja Vaasan hallinto-oikeuden omat toimenpiteet ovat kohentaneet tilannetta.

Tuomioistuimen omat toimenpiteet ovat koskeneet vahvempaa johtajuutta ja organisaatioratkaisuja, joilla on vahvistettu erikoistunutta ja osaavaa henkilöstöä ratkaisukokoonpanoissa sekä asioiden tehokasta haltuunottoa prosessissa. Lisämäärärahoilla ja niillä tehdyillä rekrytoinneilla on ollut suurikin merkitys ruuhkan purkamisessa. Omien aloitteiden taustalla olivat osaksi apulaisoikeuskanslerin kanteluratkaisu OKV/2511/10/2020 valkoposkihanhien ja merimetsojen aiheuttamien vahinkojen estämiseksi myönnettävät poikkeusluvat, joissa asioiden kokonaiskäsittelyajat ELY-keskuksissa ja sitten hallinto-oikeuksissa ovat muodostuneet erittäin pitkäksi. Hallinto-oikeuden oman toiminnan ja yleensä oikeuslaitoksen toimien ohella kokonaiskäsittelyajan ja asioiden ruuhkautumisen kannalta muun muassa näiden ratkaisujen valossa olennaista on ensinnäkin kyseessä olevan toimialan yleis- ja erityislainsäädännön selkeys ja sen edellyttämät menettelyt. Esimerkiksi valkoposkihanhien osalta Suomen lainsäädäntö on edellyttänyt poikkeuslupaa ja poikkeusluvan myöntäminen on ollut edellytyksenä ammuttujen rauhoitettujen lintujen ottamiselle haltuun syömistä varten kun taas esimerkiksi Ruotsissa valkoposkihanhi ja merimetso on luokiteltu riistalajeiksi ja niiden metsästystä säännellään metsästyslainsäädännön yleisen sääntelyn puitteissa. Ympäristöasioissa on hyvin yleistä ja siten myös tässäkin asiakokonaisuudessa, että sääntely perustuu varsiin laajasti Euroopan unionin lainsäädäntöön, jolloin käsittelyyn vaikuttavat myös unionin sisällöllinen ja lisääntyvästi myös menettelyä koskeva sääntely sekä unionin lainsäädännön antamien mahdollisuuksien sujuvaan prosessiin sekä unionin oikeuden salliman kansallisen liikkumavaran käyttö.

Olennaista on siten ensinnäkin lainsäädännön laatu ja ajantasaisuus (esimerkiksi lupa- tai poikkeuslupamenettelystä luopuminen silloin kun sille ei enää ole esimerkiksi ympäristönsuojelullisia perusteita) myös olosuhteiden muuttuessa. Merkityksellistä on, että esimerkiksi luvan myöntämisen perusteet ja riskit jotain asiaa koskevasta epävarmuudesta on selvästi jaettu niin, että hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä voidaan epävarmuuksista riippumatta asia ratkaista nopeasti ja oikeudenmukaisesti. Toiseksi aivan olennainen merkitys on lupa-asiaa ensimmäisessä vaiheessa käsittelevän viranomaisen aineellisella ja prosessuaalisella prosessinjohdolla sekä toiminnan virheettömyydellä ja ripeydellä. Käsittelyaikaan vaikuttavat myös välttämättä muilta viranomaisilta tarvittavat lausunnot ja näiden käsittelyn vaatima aika. Nämä molemmat seikat ovat käytännössä oikeusministeriön ja tuomioistuinten vaikuttamismahdollisuuksien ulkopuolella. Valtioneuvoston lainvalmistelussa ja hallinnon resurssoinnissa onkin pyrittävä nykyistä paremmin huomioimaan lainsäädännön toimeenpantavuus ja sen edellyttämä asianmukainen voimavarojen kohdentaminen. Nykyisin erityislainsäädännöllä voidaan ilman vastaavia resursseja vyöryttää työtaakkaa ja kustannuksia esimerkiksi hallintotuomioistuimiin samalla kun erityislainsäädäntöä kehitetään asianomaisen toimialan omasta näkökulmasta.

Laillisuusvalvonnassa muodostuneen käsityksen perusteella myös lupa- ja arviointimenettelyiden yhtenäistämisellä sekä mahdollisimman laajalla

yhtenäislupajärjestelmällä voitaisiin vaikuttaa myönteisesti asioiden kokonaiskäsittelyyn, mikä on hallinnon asiakkaiden ja yhteiskunnan kannalta olennaisin suure mitata käsittelyn joutuisuutta. Usein eri investointihankkeissa vaaditaan erikseen erilaisia lupia ja tällöin kaikista näistä voidaan erikseen valittaa ja niihin liittyvät omat kuulemismenettelyt (esim. ympäristölupa, erityislainsäädännön mukaiset rakentamisluvat ja maankäyttö- ja rakentamislainsäädännön mukaiset maankäyttöä, kaavoitusta ja rakennuslupaa koskevat päätökset; ks. esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös valtionavustuksista Pyhtään lentopaikan investointikustannuksiin OKV/821/10/2020). Vähimmäisvaatimuksena on useiden lupienkin tilanteessa sääntelyn selkeys kokonaisuutena, mikä sekin usein vaatii nykyisen lainsäädännön kehittämistä.

Edelleen hallintotuomioistuinten ja hallinnon välisen työnjaon sekä sujuvan prosessin kannalta olennaista on, että pääsääntöisesti mahdollistettaisiin hallintolaissa tarkoitettu oikaisuvaatimusmenettely muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena ja oikaisuvaatimusten käsittely viranomaisessa järjestetään siten, että siinä voidaan nopeasti ja tehokkaasti ratkaista virheellisyydet päätöksissä. Olennaista on sekin, että ensimmäisen vaiheen päätöksiä tekevä viranomainen pitää tärkeänä ensimmäisen vaiheen päätösten sujuvaa ja ripeää tekemistä sekä laatua ja oikeellisuutta niin, että viranomaisella on tehokkaat laadunhallinnan ja laadunvarmistuksen menettelyt. Mahdollisuus hakea oikaisua tai valittaa eivät viranomaiselle asetettavien vaatimusten näkökulmasta ole riittävät oikeussuojan takeet vaan viranomaisen tulee systemaattisesti pyrkiä ratkaisemaan asiat oikein ja joutuisasti sekä seuraamaan niin käsittelyaikoja kuin muutoksenhaussa ja muutoin ilmeneviä virheitä ja laadun puutteita.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti