

## HALLINTOTUOMIOISTUINPÄIVÄ 16.11.2005

Hallintoneuvos Pirkko Ignatius

### KÄSITTELYAIKATAVOITTEET HALLINTOTUOMIOISTUIMISSA

Joutuisuus ja käsittelyaika ovat olleet jo pitkään yleisen keskustelun kohteina yhteiskunnan eri alueilla. Myös uuteen hallintolakiin sisältyy säännös käsittelyn viivytyksettömyydestä (23 §). Joutuisuusvaatimus on luonnollisesti keskeisenä esillä hallintotuomioistuinten laadullisten tavoitteiden määrittelyssä ja arvioinnissa, sekä talousohjausjärjestelmässä.

Käsittelyaikatyöryhmän tehtävänä on ollut selvittää, millaisia valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 tarkoitettuja käsittelyaikatavoitteita voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asettaa hallintotuomioistuinten toiminnassa.

Vuoden 2005 talousarvioesityksestä löytyvät seuraavat neljä tavoitetta:

- 1) Ratkaistavien asioiden käsittelyaikoja lyhennetään
- 2) käsittelyaikojen tuomioistuinkohtaisia eroja vähennetään
- 3) yleistavoitteena on, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta kauempaa
- 4) tuomioistuinten kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määritellään tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin.

Työryhmän toimeksiannossa korostetaan oikeusturvanäkökohtia. Tuomioistuintoiminnan keskeisenä laatuvaatimuksena onkin totuttu pitämään ratkaisujen oikeellisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Tämän saavuttamiseksi on edellytetty, paitsi sovellettavien säännösten ja niiden taustan tuntemista, erityisesti tosiseikkojen huolellista selvittämistä ja muiden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvien menettelyllisten tavoitteiden noudattamista.

Käsittelyn joutuisuus kuuluu oleellisena osana oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka on voimassa jokaiselle kuuluvana perus- ja ihmisoikeutena, kuten oikeusturvaa koskevasta PL 21 §:n 1 momentista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta, erityisesti sen 6 artiklan 1 kappaleesta ja 5 artiklan 4 kappaleesta, käy ilmi. Oikeellisuus ja joutuisuus saattavat olla osittain myös vastakkaisia tavoitteita.

Käsittelyajat hallintotuomioistuimissa ovat viime vuosina jossain määrin pidentyneet. Tähän on monia syitä, mm. oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvien menettelyllisten takeiden tiukentuminen ja oikeuden kansainvälistyminen. Päätökset kirjoitetaan entistä laajemmin ja perusteellisemmin, suulliset käsittelyt ovat lisääntyneet.

Käsittelyaikojen lyhentäminen on luonnollisesti kannatettava tavoite. Päätösten laatu ja joutuisuus ovat kiinni tuomioistuinten käytettävissä olevista resursseista. Suurien

juttumäärien vuoksi ratkaisun viipyminen johtuu usein siitä, että asia joutuu odottamaan esittely- ja ratkaisuvuoroaan.

Työryhmä ei ole yksityiskohtaisesti tarkastellut kysymystä, millä keinoin tuomioistuinten käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää, eikä tätä toimeksiantokaan edellyttänyt. Työryhmä on korostanut mietinnössään hallintotuomioistuinten, sekä valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistä vastuuta.

Hallintotuomioistuinten on käytettävissään olevin sisäisin keinoin pyrittävä käsittelyaikojen lyhentämiseen. Käsittelyaikojen seuraaminen on tärkeää. Tämä on helppoa nykyisten diariointijärjestelmien puitteissa. Yhteiskunnan ja henkilöiden kannalta kiireellisten asioiden mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn tulisi erityisesti panostaa. Kiireellisyysäntelyyn työryhmä on suhtautunut varauksellisesti ja korostanut tuomioistuinten vastuuta siitä, että ne kiinnittävät kukin kohdallaan riittävästi huomiota vireillä olevien asioiden merkitykseen niin yhteiskunnan kuin yksilöidenkin kannalta.

Valtioneuvoston ja eduskunnan tulisi puolestaan huolehtia siitä, että hallintotuomioistuinten käytössä on riittävät resurssit perustuslain ja kansainvälisten sopimusten edellyttämän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, päätösten oikeellisuuden ja ratkaisutoiminnan joutuisuuden turvaamiseksi. Mietinnössä on tarkasteltu toimeksiannon pohjalta, millaisia käsittelyaikatavoitteita voidaan ja on perusteltua asettaa.

Talousarviossa ja tulosneuvotteluissa on jo usean vuoden ajan asetettu keskimääräisiä kaikkia ratkaistavia asioita koskevia käsittelyaikatavoitteita. Niitä on täydennetty prosentuaalista osuutta koskevin tavoitein siten, että tietty prosentuaalinen osuus saataisiin ratkaistuksi keskimääräistä käsittelyaikaa lyhyemmässä ajassa. Esim. korkeimman hallinto-oikeuden kohdalla vuoden 2005 keskimääräinen käsittelyaikatavoite on 10 kk siten, että asioista 25 % saadaan ratkaistuksi alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % 6-9 kuukaudessa. Tällaisten tavoitteiden asettaminen on perusteltua.

Vuoden 2005 talousarviossa ollutta yleistä tavoitetta, ettei mikään asia viipyisi vuotta kauempaa, työryhmä ei pitänyt realistisena jo nykyiset keskimääräiset käsittelyajat huomioon ottaen.

Viime vuosina on valtion talousarvioissa esitetty joidenkin yksittäisten asiaryhmien käsittelyaikoihin liittyviä tavoitteita. Esim. vuoden 2005 talousarviossa todetaan, että hallintotuomioistuimissa kiinnitetään erityistä huomiota yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin ja vastaavasti ensi vuoden talousarvioesityksessä todetaan, että oikeusministeriön alustavana tavoitteena on, että huolehditaan kaava-, rakennuslupa- ja tieasioista koskevien valitusten joutuisasta käsittelystä.

Käsittelyaikatyöryhmän mielestä yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeiksi todettavilta painopistealueilta tulevien valitusten käsittelyn joutuisuutta koskevien yleistavoitteiden esittäminen valtion talousarviossa on mahdollista. Hallintolainkäyttölain ongelmia voidaan näin saattaa valtioneuvoston ja eduskunnan sekä sen valtiokuntien tietoon ja parlamentaarisen keskustelun kohteeksi. Toisaalta

poliittisen huomion kiinnittyminen yksittäisten asiaryhmien ongelmiin voi johtaa siihen, ettei kokonaisvaltaisesti kiinnitetä riittävää huomiota muiden asiaryhmien vastaaviin tai ehkä polttavimpiinkin tarpeisiin. Työryhmä viittaa lastensuojelu- ja laajemminkin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeviin asioihin, jotka ovat yksilöiden oikeuksien, kunnallistalouden kehityksen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta ensiarvoisia, vaikka niihin ei liitykään yhteiskunnallisessa keskustelussa helposti äänensä kuultaville saavia intressiryhmiä.

Talousarviossa on esitetty tavoitteena myös hallintotuomioistuinten tuomioistuinkohtaisten erojen vähentäminen. Myös tämä tavoite on perusteltu. Käsittelyaikoja on tarpeen seurata. Alueellisten hallinto-oikeuksien väliset käsittelyaikaerot eivät ole hälyttävän suuria. Työryhmä on sen sijaan kiinnittänyt erityistä huomiota vakuutus oikeuden käsittelyaikoihin. Vakuutus oikeus ratkaisee ihmisten toimeentuloturvan ja hyvinvoinnin kannalta merkittäviä asioita. Keskimääräinen käsittelyaika on nykyisin noin 14 kuukautta, mikä on kohtuuttoman pitkä.

Neljäntenä tavoitteena on esitetty, että tuomioistuinten kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määriteltäisiin tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin. Optimaalisten käsittelyaikojen määrittely voisi yleisten hallinto-oikeuksien kohdalla tapahtua näiden käytössä olevan yhteisen diaarikaavan pohjalta. Diaarikaava, johon on pyritty ottamaan kaikki mahdollisesti vireille tulevat eri tyyppiset valitusasiat, sisältää noin 280 asianimikettä, jotka on jaettu 36 asiaryhmään ja 9 pääryhmään. Käsittelyaikojen seuranta nykyisen diaarikaavan pohjalta on varsin yksinkertaista.

Sinänsä ei ole estettä sille, että optimaalisia käsittelyaikoja asetettaisiin kaikilla diaarikaavan mukaisilla tasoilla eli päätasolla, asiaryhmätasolla ja asianimikkeittäin. Työryhmä on päättänyt kuitenkin siihen, että mahdollinen optimaalisia käsittelyaikoja koskeva käsittelyaikatavoitteiden määrittely tulisi toteuttaa niin, että se ei anna aiheutta epäilyksiä tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantumisesta. Työryhmä on katsonut, että diaarikaavan pääryhmätason osalta optimaalisten käsittelyaikatavoitteiden asettaminen olisi mahdollista osana talousarvion toteuttamista ja hallintotuomioistuinten tulosohjausta. Diaarikaavan pääryhmätaso tarkoittaa tilastollisesti niin suuria juttumääriä ja yleistä tasoa, ettei ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden osalta voi syntyä. Optimaalisten käsittelyaikojen määrittely olisi mahdollista ainakin yleisissä hallinto-oikeuksissa. Sen sijaan markkinaoikeuden ja vakuutus oikeuden osalta olisi erikseen arvioitava millä tavoin vastaava menettely olisi toteutettavissa.

Työryhmä ei ole puoltanut optimaalisten käsittelyaikatavoitteiden asettamista diaarikaavan asiaryhmätasolla. Tällä 36 asiaryhmän tarkkuustasolla on jo kysymys tuomioistuinten asianhallinnasta ja niiden organisoinnista sekä johtamisesta. Luontevaa ja jopa ajanmukaiseen johtamiseen kuuluvaakin on työryhmän mielestä sen sijaan se, että tuomioistuinten sisällä asetetaan käsittelyaikatavoitteita ainakin tärkeimmille asiaryhmille ja seurataan niiden toteutumista. Määrittelemällä optimaalisia käsittelyaikoja asiaryhmittäin tuomioistuinten sisällä harjoitettaisiin tavallaan priorisointia eri asiaryhmien välillä muun muassa kiireellisyysskysymysten ja kulloinkin vireillä olevien juttumäärien huomioon ottamiseksi. Oletan, että tällaista priorisointia tapahtuu jo nykyisin.

Työryhmältä ehkä odotettiin, että se esittäisi konkreettisia optimaalisia käsittelyaikatavoitteita. Työryhmä ei katsonut tämän olevan mahdollista tai aiheellistakaan työryhmän työn puitteissa. Käsittelyaikoja on syytä seurata. Mahdollisista optimaalisista käsittelyaikatavoitteista voidaan tarvittaessa sopia myöhemmin hallintotuomioistuinten ja oikeusministeriön tulosneuvotteluissa hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksissa käytyjen valmistavien keskustelujen pohjalta.

Käsittelyaikoja tutkitaan ja lainkäytön tehokkuuteen pyritään myös kansainvälisesti. Euroopan neuvoston yhteydessä toimii lainkäytön tehokkuutta käsittelevä komissio CEPEJ, joka on julkistanut viimevuoden kesäkuussa asiaa koskevan puiteohjelma-asiakirjan. Komission mukaan tuomioistuimille on välttämätöntä asettaa uusi tavoite, jonka mukaan kukin asia tulisi käsitellä optimaalisessa ja ennustettavassa ajassa. Käsittelyajat eivät saisi olla niin lyhyitä, että se johtaa hätiköityihin ja epäoikeudenmukaisiksi koettuihin päätöksiin, eivätkä toisaalta niin pitkiä, että ne merkitsevät oikeuksiin pääsyn epäämistä. Asiakirjassa on lukuisia suosituksia ja jatkoselvityksiä edellyttäviä kysymyksiä. Keskustelu tulee varmasti jatkumaan.