



29.3.2018

Diaarinumero
H 146/18

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriön pyyntö 12.3.2018 / hallinnonalan tulevaisuuskatsauksen valmistelu

OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN TULEVAISUUSKATSAUKSEN VALMISTELU

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta näkemyksiä ministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsauksen valmisteluun liittyen. Näkemyksiä on pyydetty keskeisistä haasteista, toimintaympäristön muutostekijöistä ja toimintaehdotuksista 5–10 vuoden aikavälillä. Pyyntöön liitteenä on toimitettu ministeriössä laadittu tulevaisuuskatsauksen luonnosversio.

Korkein hallinto-oikeus ottaa kantaa lähinnä oikeusturvaa, tuomioistuinlaitosta ja muutoin toimintaansa koskeviin kysymyksiin. Näiltä osin korkein hallinto-oikeus toteaa seuraavaa:

1 Oikeusturva ja oikeuslaitoksen toimintaedellytykset

Korkein hallinto-oikeus yhtyy tulevaisuuskatsauksen luonnoksessa olevaan johtopäätökseen oikeusturvan merkityksestä. Oikeudenkäyntimenettelyjen ja muutoksenhakujärjestelmien kehittämisessä on varmistettava se, että oikeusturvan vaatimuksiin voidaan muuttuvassa toimintaympäristössä edelleen vastata tehokkaasti ja joutuisasti.

Tulevaisuuskatsauksen luonnoksessa on käsitelty oikeusturvan toteuttamisen osalta muun ohella oikeuslaitoksen toimintaedellytysten vahvistamista. Tältä osin luonnoksessa on tuotu esiin yhtenä toimenpiteenä korkeimpien oikeuksien yhdistymisselvityksen laatiminen sekä hovi- ja hallinto-oikeusverkoston rakenneuudistuksen jatkaminen.

Korkeimpien oikeuksien yhdistymisselvitystä koskevan kirjauksen taustalla on oikeudenhoidon uudistamisohjelma ja korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämistä arvioineen työryhmän mietintö vuodelta 2015 (OM:n mietintöjä ja lausuntoja 1/2015). Korkein hallinto-oikeus on jo aiemmin antanut sekä oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta¹ että työryhmän mietinnöstä² täysistunnonssa käsitellyt ja hyväksytyt seikkaperäiset lausunnot, joissa esitettyyn se edelleen viittaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden aiemmissa lausunnoissa on yksityiskohtaisesti selvitetty korkeimpien oikeuksien yhdistymiseen liittyviä vaikutuksia. Lausunnoista ilmenevin tavoin yhdistämällä ei olisi saavutettavissa sellaisia toiminnallisia hyötyjä, taloudellisia säästöjä, oikeuselämän vakautta tai muutakaan etua, jonka vuoksi asian selvittämistä olisi syytä jatkaa.

¹ KHO:n lausunto 19.6.2013 (http://kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/LYj4wLkcj/H_15813.pdf)

² KHO:n lausunto 3.3.2015 (<http://kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/swHaGG6Eh/H2115.pdf>)

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että tulevaisuuskatsauksen luonnoksessa on useassa kohdin kiinnitetty huomiota – täysin oikeutetusti – erityistä asiantuntemusta edellyttävien oikeudellisesti vaativien asioiden lisääntymiseen (esimerkiksi jaksot 2.2 ja 3.2.) sekä siihen, että oikeudenhoidon korkean tason säilyttäminen edellyttää osaamisen varmistamista. Tästä havainnosta huolimatta yhtenä toimenpide-ehdotuksena on tuotu esiin edellä todetuista tavoin korkeimpien oikeuksien yhdistymisvelvoitteen tekeminen, vaikka on ilmeistä, että yhdistäminen johtaisi monien yhteiskuntaelämän kannalta keskeisten alojen (esim. maankäyttö ja rakentaminen, ympäristö, verotus, julkiset hankinnat, kilpailuoikeus ja sote-asiat) syvällisen asiantuntemuksen suhteellisen ja absoluuttisen määrän pienenemiseen ylimmässä tuomarikunnassa. Tulevaisuuskatsauksen havainnot ja edellä mainittu toimenpide-ehdotus ovat keskenään ristiriitaiset.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmä on nykyisellään hyvin toimiva ja tehokas. Tätä osoittaa konkreettisesti esimerkiksi se, että korkein hallinto-oikeus on vuosina 2016–2018 tapahtuneesta turvapaikka-asioiden määrän erittäin merkittävästä kasvusta huolimatta kyennyt pitämään kyseisten asioiden määrän jatkuvasti alhaisena ja samaan aikaan lyhentämään käsittelyaikojaan olennaisesti. Tämä on edellyttänyt paitsi tehokasta työn suunnittelua ja mukautumiskykyä, myös tuomari- ja esittelijäkunnassa ollutta riittävän laajapohjaista ulkomaalaisasioiden osaamista.

Hallinto-oikeusverkosto on niin ikään hyvin toimiva. Hallinto-oikeuksien yksikkökoot ovat riittävät ja niiden maantieteellinen sijainti on tasapainoinen. Hallinto-oikeuksien toiminta on laadukasta ja varmistaa tehokkaasti ensi asteen oikeusturvaa. Laadukas hallinto-oikeusverkosto turvaa myös korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiä.

Korkein hallinto-oikeus yhtyy tulevaisuuskatsauksen luonnoksessa esitettyyn johtopäätökseen siitä, että oikeudenhoidon korkean tason säilyttäminen edellyttää osaamisen sekä resurssien riittävyyden ja niiden tarkoituksenmukaisen käytön ja kohdistamisen varmistamista. Hallintolainkäytön osalta tämä toteutuu parhaiten edistämällä korkeimman hallinto-oikeuden useasti esittämän tavoin valituslupajärjestelmän johdonmukaista laajentamista ja sektorilainsäädännön kehittämistä.

Tuomioistuineläytöksen perusrakenteisiin puuttumiselle ei ole perustetta. Hallintolainkäytön järjestelmä on pystynyt ja pystyy jatkossakin joustavasti vastaamaan oikeudellisesti vaativien asioiden lisääntymiseen sekä muihin yhteiskunnan ja toimintaympäristön muutoksiin. Puutteellisiin ja yksipuolisiin lähtötietoihin perustuvien merkittävien rakenteellisten muutosten toteuttaminen vaarantaa järjestelmän toimintakyvyn ja siten oikeusturvan.

Yhteenvedona korkein hallinto-oikeus esittää seuraavaa kirjausta tulevaisuuskatsauksen jaksossa 2.2 (lisäykset alleviivattu):

Määritellään oikeudenhoidon tavoitetila vuonna 2030 ja sen edellyttämät toimenpiteet ja lisävoimavaratarpeet. Laaditaan oikeudenhoidon uudistamisohjelma II, jonka lähtökohtana on nykyisen hyvin toimivan oikeuslaitoksen toimintaedellytysten turvaaminen myös tulevaisuudessa. [poist.]

Hallintolainkäytön osalta järjestelmän kehittämisen painopisteenä tulee olla korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän johdonmukainen laajentaminen ja hallintolainkäytön alan sektorilainsäädännön kehittäminen. Yhteiskunnan, elinkeinotoiminnan ja yksilöiden oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisen, toimivan ja tehokkaan hallintolainkäytön edellytykset turvataan tällä tavoin parhaiten.

2 Lainsäädäntö ja lainvalmistelu

Korkein hallinto-oikeus yhtyy tulevaisuuskatsauksen luonnoksessa esitettyyn johtopäätökseen siitä, että lainvalmistelun osaaminen ja laatu tulee turvata. Lainvalmistelun heikko laatu aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, toiminnallista haittaa ja lisäkustannuksia.

Korkein hallinto-oikeus on useissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota lainvalmistelun erilaisiin puutteisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden havaintojen perusteella erityisen tyyppillinen lainvalmistelun ongelma on, että hallintolainkäytön alaan kuuluvien eri sektoreiden lainsäädäntöä koskevassa valmistelussa ei ole riittävää hallintolainkäytön yleisosaamista eikä siten kokonaiskuvaa järjestelmän toiminnasta.

Yhteenvedona korkein hallinto-oikeus yhtyy tulevaisuuskatsauksen luonnoksen jaksossa 4.2 olevaan ensimmäiseen toimenpide-ehdotukseen, mutta esittää sitä täydennettäväksi seuraavasti (lisäys alleviivattu):

***Turvataan lainvalmistelun osaaminen ja laatu.** Vahvistetaan oikeusministeriön resursseja huolehtia lainvalmistelun laadusta ja yleisestä kehittämisestä koko valtioneuvoston lainvalmistelussa. Erytystä huomiota kiinnitetään perus- ja ihmisoikeuksiin sekä hallintolainkäytön tuntemukseen säädösvalmistelussa. Ylläpidetään valtioneuvoston EU-oikeudellista asiantuntemusta oikeusministeriössä.*

3 Eräitä muita näkökohtia

Tulevaisuuskatsauksen luonnoksen jaksoon 1.3 on kirjattu väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseen liittyvänä toimenpiteenä vaihtoehtoisten konfliktinratkaisukeinojen edistäminen. Tältä osin on muun ohella todettu, että ”sujuvoitetaan lupa- ja muiden hallintoasioiden käsittelyä valmistelemalla hallintoasioita koskevaa sovittelua”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallintolainkäytön alaan kuuluvat asiat ovat merkittävien osin indispositiivisia eli asioita, joista asian osapuolet eivät voi sitovasti keskenään sopia. Tämä voi johtua esimerkiksi asian laadusta (esimerkiksi turvapaikan myöntäminen, huostaanotto tai tahdonvastaiseen hoitoon määrääminen) tai siitä, että yhdenvertaisuuteen tai asiaan liittyvien yleisten etujen turvaamiseen liittyvistä syistä asian lopputulos ei voi perustua yksinomaan tiettyjen osapuolten sopimiseen (esimerkiksi verotus ja erilaiset lupa-asiat).

On myös otettava huomioon, että hallintolainkäyttö on siviiliprosessiin verrattuna prosessuaalisesti yksinkertaista ja sujuvaa. Tältä kannalta tuomareiden osallistuminen sovitteluun lisäisi normaaliprosessiin verrattuna työmäärää ja kustannuksia, mikä ei voi olla mielekästä.

Hallintolainkäytön alaan kuuluvissa asioissa sovitteluun perustuvilla riidanratkaisukeinoilla ei näin ollen ole juurikaan käyttöalaa. Vaihtoehtoisen riidanratkaisun keinojen edistämisen painopisteenä tulee siten hallintoasioiden asemesta olla jatkossakin yksinkertaiset rikosasiat ja vastaavat muut tilanteet, joissa sovittelua nykyiselläänkin käytetään. Hallintomenettelyvaiheessa jotkin riitaisuudet voivat kuitenkin olla ehkäistävissä sovittelun tapaisin keinoin.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo