

Hallintotuomioistuinpäivä 16.11.2005
Pekka Hallberg
Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti

OIKEUSTURVA, HYVINVOINTI JA KILPAILUKYKY

Aluksi. Tuomiovallan käyttöä tarkastellaan usein vain ongelmien ratkaisemisena. Oikeusvaltioaate, “maa on lailla rakennettava” jää etäiseksi. Tuomioistuimet ovat kuitenkin oikeusvaltion olennainen tukirakenne.

Ongelmakeskeistä ajattelua kuvaa lausuma: “Oletko ongelman ratkaisija vai osa ongelmaa?” Se koskee tietysti kaikkia instituutioita. Vastaan kysymykseen tuomioistuinten puolesta tarkastelemalla hallintolainkäytön merkitystä paitsi oikeusturvan takeena myös hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn rakentamisessa. Kun Suomi on kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa kärkisijalla, emme me - tehokkuutemme muistaen - ainakaan jarrumiehiä ole.

Hallintotuomioistuimissa on tänä vuonna juhlistettu lääninoikeuksien perustamista 50 vuotta sitten. Hallinto-oikeuksilla on työn jatkajina vahvat perinteet ja perustuslaissa turvattu asema. Toinen merkkipaalu on 55 vuoden takaa. Ns. hallintovalituslaki vahvisti yleistä muutoksenhakuoikeutta, avaamalla valitusoikeuden myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin. Yleinen valitusoikeus on nykyisin säädetty perustuslaissa ja hallintolainkäyttölaissa. Euroopan ihmisoikeussopimus ei ole aiheuttanut muutoksenhakujärjestelmää koskevia ongelmia.

Euroopan unionin jäsenyyttä on nyt kymmenvuotistaival. Kun EY-oikeus on pääasiassa julkisoikeutta, hallintotuomioistuimet ovat integraationkin etulinjassa. Alkuajan hämmennys on vaihtunut rutiiniksi ja vähitellen kehittymässä näkemykseksi EY-oikeudesta.

Onko kurssi eteenpäin selkeä ja purjeissa tuulta? Otetaanpa selvää.

Puheessa täytyy olla juoni, eikä hauska juttukaan haittaisi. Helsingin yliopistolla kerrotaan, että tarkastettaessa vappuna 1858 ensimmäistä suomenkielistä väitöskirjaa, *Rietrikki Polenin* Johdantoa Suomen kirjallishistoriaan, vastaväittäjä *Elias Lönnrot* totesi, ettei “punaista lankaa ollut edes tekijäpoloisen kappaleessa ellei kirjansitoja ollut sitä siihen pannut”. - Toivon kuulijoiden löytävän puheestani juonen, kun todistan hallintolainkäytön yhteiskunnallista merkitystä.

Tietoyhteiskuntaan sopiva sanonta “tieto on valtaa” kehottaa tarkastelemaan asioita tietoteorian kannalta. Systeemimalleissa jaotellaan päätöksentekoon vaikuttavaa informaatiota normi-, fakta- ja ohjausinformaatioon. Pohditaanpa siis ensin normien ja sitten faktojen maailmaa. Tosin hermeneutiikasta ammentava oikeusfilosofia on kyseenalaistanut säädöstekstien erillisen tarkastelun ja nostanut etualalle konkreettiset ratkaisutilanteet, sanalla sanoen arkisen työn. Alamme siis oikeustieteen puolella olla taas trendikkäitä.

Normit. Normitarkastelussa mainitaan usein ongelmia säädösten suuri määrä ja vaikeaselkoisuus sekä jatkuva muutos. Hyvää lakia on vaikea määritellä. Taloustieteilijät korostavat taloudellista tehokkuutta ja kasvua, politiikan tutkijat valmistelun avoimuutta ja sääntelyn hyväksyttävyyttä, vaikutusten tutkijat tavoitteiden saavutettavuutta sekä oikeustieteilijät säännösten selkeyttä ja johdonmukaisuutta.

Hallintotuomioistuimille on arvokasta, että ylimmän valtiovallan, eduskunnan puhemies täällä tarkastelee säädöspolitiikan kysymyksiä. Selkeä ja hyvin toimiva lainsäädäntö on avainasemassa. Rajoitun osaltani hallintotuomioistuimissa korostuviin säädösongelmiin.

Av de ca 1 000 författningar som årligen utfärdas är numera endast en tredjedel lagar. Av dessa gäller endast en liten del samtliga medborgare, enligt senast publicerad forskning endast 5 procent, medan 40 procent av lagarna gäller särskilda grupper och 55 procent myndigheternas inbördes förhållanden. Lagstiftningen har alltså blivit allt mera splittrad och på sätt och vis indirekt, då bestämmelserna i stället för att reglera rättigheter och skyldigheter i allt större utsträckning reglerar särskilda gruppers förmåner och myndigheternas åligganden. Den bild som normsystemet förmedlar fördunklas dessutom av EU:s nya rättskällor. Av de författningar som tillämpas i vårt land är minst hälften förbundna med gemenskapsrätten.

Eräs ongelma, johon puheessa on puututtava, liittyy lainvalmistelun sektoroitumiseen. Lait valmistellaan eri ministeriöissä ja resurssikysymykset tuomioistuinten osalta edellytetään hoidettavaksi oikeusministeriön budjetissa. Tavoitteet ja voimavarat eivät aina kohtaa. Näin kävi rakennuslainkin uudistamisessa.

Lainuudistusten lyhytjänteisyyttä on puolestaan lisännyt tiukan menotalouden tuoma kehysajattelu, mikä on samalla merkinnyt estettä yli reviirirajojen ulottuville innovaatioille. Julkishallinnosta oikeastaan puuttuu projektiajattelu, jota tarvittaisiin monella alalla, kuten työllisyyden edistämässä ja maahanmuuttopolitiikassa. Väestön ikääntyminen vaatii sekin nykyistä laajempaa näkökulmaa.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on lausunnossaan hallituksen kertomuksesta viime vuodelta kritisoinut koko vaalikauden muuttumattomina säilyviä hallitusohjelmia. Tarvittaisiin lisää keskustelua ja asioiden arvottamista, tulevaisuuden vaihtoehtojen pohdiskelua. Samoin valiokunta toteaa, että innovaatiohankkeiden seuranta ei nykyisin kuulu millekään organisaatiolle. Lainkäytössäkin syntyy merkittäviä innovaatioita, kuten oli takavuosina määräaikaisten vesilupien järjestelmä. Vesilain muutosta odotettiin vuosikausia.

Toinen säädösvalmisteluun liittyvä kysymys on lain vaikutusten ja toimeenpanon edellytysten ennakointi. Vaikutuksia olisi arvioitava mahdollisimman laajasti. Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset jäävät usein selvittämättä. Aikoinaan käytiin oppineita keskusteluja siitä, onko laki voimassa vasta viranomaisen sitä soveltaessa vai jo silloin kun ylipäänsä joku tekee valintoja lain pohjalta. Nyt jälkimmäinen, yhteiskunnallisempi normien tarkastelu tuntuu itsestään selvältä.

Sääntelyn johdonmukaisuuteen ja laintarkastukseen olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota. Oli lyhytnäköistä lakkauttaa laintarkastuskunta. Pari virkaa säästettiin. Tosin laintarkastus aikaisemmassa muodossaan toimi liian verkkaisesti. Olisi hyvä jos korkeimpien oikeuksien kokemusta voitaisiin jatkossa enemmän käyttää. Asia olisi helposti järjestettävissä, jos tuomioistuimella olisi voimavaroja irrottaa tarvittaessa jäsen määräajaksi selvitystehtävään. Tässä on tarjoukseni. Eduskunnan lakivaliokuntakin on toivonut tällaista tukea lainvalmisteluun.

Faktat. Lainsäädännön ongelmat ovat todellisuuden tavoittamisessa. On siis aika siirtyä tosiseikkojen, faktojen tarkasteluun. Sellaiset säännökset, jotka ovat reaalisia ja ymmärrettäviä, ovat helpommin omaksuttavissa. Lakiin liittyy aina "pitämisen elementti". Edesmennyt filosofi *Georg Henrik von Wright* on esseessä murskannut, kuten hän itse sanoo, "myytin normatiivisen erillisestä todellisuudesta, pitämisen valtakunnasta". Tässä on suuri viisaus, mikä koskee niin lain säätäjää kuin sen soveltajaakin. Oikeuden on kohdattava todellisuus, ja asiat on pohjaan asti selvitettävä. Vain silloin oikeus on vahva.

Hallintotuomioistuimissa ratkaistaan vuosittain noin 30 000 asiaa. Yksittäiset asiat ovat esimerkkejä suuresta massasta. Näemmekö niiden yli ja hahmotamme yhteiskunnan kehitystä? Poimitaanpa joitakin lukuja suurimmista asiaryhmistä.

Aloitetaan ihmisistä ja ikärakenteen kehityksestä. Ennusteen mukaan Suomi on viiden vuoden kuluttua ensimmäinen maa, jossa äänestäjien enemmistö on yli 50-vuotiaita. Siinä on visiota kyllin, kun ensi vuonna juhlietaan yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta, maailman ensimmäistä modernia parlamenttia.

Väestön ikääntyminen vaikuttaa koululaitoksen kehitykseen sekä ennen muuta terveys- ja sosiaalihuollon linjauksiin. Mittakaavaa osoittaa, että viime vuonna tehtiin 25 miljoonaa hoitokäyntiä perusterveydenhuollossa. Laitospaikoille kirjattuja hoitopäiviä oli 13 miljoonaa. Luvut osoittavat, miten tärkeää on suunnata kehittämistyö hoidollisiin järjestelmiin, medikalisaatioon eikä rakentaa oikeusriitojen mahdollisuuksia.

Sosiaalipolitiikan puolelta otettakoon esimerkiksi toimeentuloturva. Perustuslaissa on taattu ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Arvion mukaan tänä vuonna olisi noin 240 000 tukea saanutta kotitaloutta, henkilömäärä 370 000. Lisäksi meillä on perustoimeentulon turva sairauden, työttömyyden ja muiden riskitilanteiden varalta. Oikeuskäytännön linjauksilla on koko kenttään suuri merkitys.

Perustuslaissa edellytetään myös riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita, joskin sen mukaan, kuin siitä lailla säädetään. Laki sallii myös ostopalvelut. Emeritus arkkipiispa *John Vikström* on viime keväänä pohtinut sosiaalialan tulevaisuutta kysyen, ovatko inhimillisyys ja taloudellisuus vastakohtia. Molemmat ovat elintärkeitä, inhimillisyys hyvinvointivaltion tavoitteena ja taloudellisuus välineenä pyrittäessä kohti tavoitetta.

Toimiva talous antaa eväät sosiaalipolitiikkaan. Jos taloudellisuudesta tulee kuitenkin korkein arvo ja päämäärä, asiat eivät ole kohdallaan. Sovitettaessa inhimillisyyttä ja taloudellisuutta yhteen on oltava tietoinen jännitteestä hyvinvointi-ideologian ja markkinaideologian välillä. Ostopalvelujärjestelmässä, jonka osuus tulee lisääntymään, valtiolla ja kunnalla säilyy vastuu palvelujen laadusta. Oikeusturvan takeisiinkin kohdistuu uusia odotuksia palvelurakenteiden muuttuessa.

Verotus on myös kaikkia koskettava hallinnonala. Välillinen verotus on EU:n piirissä harmonisoitu. Kun välittömän ja välillisen verotuksen käsitteelliset eroavuudet ovat nykyisin vähentyneet, olisi jo aika jakaa myös välillisen verotuksen valitusasiat kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Verokeskustelun visio on siinä, että kun EU:n piirissä ei synny johdonmukaista veropolitiikkaa, ratkaisuja joudutaan hakemaan EY-tuomioistuimelta neljän perusvapauden, ihmisten, työvoiman, palveluiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden sekä syrjintäkiellon pohjalta. Näin ei synny kilpailukykyistä säädöspolitiikkaa. Siihen ei pidä alistua, mutta ei siitä voi syyttää ennakkoratkaisujakaan vaan EU:n nykyistä avuttomuutta huolehtia kilpailukykyä edistävästä sääntelystä.

Viime vuosien veroyllätykset liittyvät pääomaverotukseen. *Ns. avoir fiscal* -ratkaisu johti Suomessakin kiireellisiin lainuudistuksiin. Samanlainen jännitys liittyy konserniavustusten hyväksyttävyyteen. Korkein hallinto-oikeus on lähettänyt asiassa ennakkoratkaisupyynnön Luxembourgiiin. Tarpeellisiin lainuudistuksiin olisi ajoissa varauduttava.

Käytettyjen autojen tulliverotus on puolestaan johtanut moniosaiseen kuvaelmaan. Autoverolakia muutettiin EY:n tuomioistuimen päätöksen jälkeen. Laki tuli voimaan toukokuussa 2003. Helsingin hallinto-oikeudessa on vireillä 2 000 autoveroasiaa, ja lisää on

tulossa, tullihallituksen arvion mukaan ensi vuonna vielä 3 000 juttua. Tulli tekee tänä vuonna 40 000 autoveropäätöstä.

Hallinto-oikeudessa vireillä olevista asioista tosin suuri osa koskee verotuksia, jotka on toimitettu ennen lainmuutosta. Painopiste on kuitenkin siirtymässä lainmuutoksen jälkeen toimitettuihin verotuksiin. Ongelmakysymyksiä ovat edelleen auton verotusarvo, käytetty veroprosentti ja onko autoverolle voitu kantaa arvonlisäveroa. Ensimmäiset tapaukset ovat korkeimmasta hallinto-oikeudestakin odotettavissa. Sen jälkeen on oikea hetki kysyä, missä mennään autoverotuksessa. Jos rakenteellista vääristymää osoittautuu, kuka kantaa siitä vastuun? Järjestelmää jäytävä epäluulo tulisi viipymättä saada puretuksi.

Maankäyttö ja rakentaminen on samoin yleisiä keskustelunaiheita. Muutoksenhaun on sanottu tarpeettomasti viivyttävän kaavoitusta ja haittaavan rakennustoimintaa. Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa on pyritty lisäämään osallistumista säätämällä vuorovaikutuksesta ja säilyttämällä kuntalaisten valitusoikeus.

Tutkimusten mukaan muutoksenhaku ei ole lisääntynyt. Keskustelu on saatettava oikeille raiteille. Tutkimuksen mukaan vain 10 prosenttia tehdyistä kaavapäätöksistä on johtanut muutoksenhakuun hallinto-oikeudessa. Näin ollen 90 prosenttia kaavoista jää kuntien päätöksenteon varaan. Jatkovalitus on tehty kolmasosassa hallinto-oikeuksien päätöksistä eli kuntien kaavoista noin 3 prosenttia on päätytty korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kun käsittelyaikoja on nyt voitu jouduttaa, muutoksenhaku kaavoituksen alalla ei ole ongelma, enemmänkin se on tae kaavojen lainmukaisuuden ja suurten intressien tasapainottamiseksi.

Kuntien kannalta eräänlainen uusi todellisuus on kohdattu julkisissa hankinnoissa. Arvion mukaan kunnat päättävät päivittäin 10 000 hankinnasta; niistä markkinaoikeuteen päätyy pari promillea. Tänä vuonna hankinta-asioita tulee markkinaoikeuteen noin 500. Hankalia ovat terveyspalveluihin, tietotekniikkaan ja telepalveluihin liittyvät hankinnat. Ongelmat liittyvät tarjouskilpailun ehtoihin. Käytäntö on vähitellen vakiintumassa. On tärkeitä kuulla Kuntaliiton näkemyksiä ja huolenaiheita.

Tilastojen todellisuus. Toivon, että en ole tilastotiedoilla pitkästyttänyt kuulijoita. Tarkoitus on osoittaa, että oikeusturvan takaamisella mahdollisimman aikaisessa vaiheessa on olennainen merkitys. Tässä mielessä hallinto ja hallintolainkäyttö ovat toiminnallinen kokonaisuus. Kokonaiskuvan saamiseksi on siksi tarkasteltava myös hallinnon moninaisia tilastoja. Vasta siltä pohjalta piiryy kokonaiskuva julkishallinnon merkityksestä. "Tiedolla tulevaisuuteen" on tilastokeskuksen uusi tunnuslause.

Tilastojen kuvaama todellisuus antaa edellytyksiä arvioida julkisen keskustelun tasoa. Viime kesän hitti oli pakkokaavoituksen ehdottaminen kunnille. Edellä olen todennut, että ainakaan muutoksenhaku ei ole syynä tonttipulaan. Ehkä reaali-peruste löytyy lamakaudesta, jolloin kunnat leikkasivat kaavoituskustannuksia ja tonttivarastot hupenivat. Rakennuslupien määrä oli viime vuonna 65 000. Tänä vuonna asuntorakentamisen määrä on taas hienoisessa nousussa.

Toinen lehtien yleisönosastojen kestoaihe on ollut lastensuojelu. Mielenpitoisissa on näkynyt enemmän huoli vanhempien asemasta. Lastensuojelun tarkoitus on kuitenkin turvata lasten oikeudet. Avohuollon piirissä oli viime vuonna 60 000 lasta ja nuorta. Huostaanotettuja oli 8 600 ja näistä tahdonvastaisia 1 700. Nämäkin luvut osoittavat, miten tärkeitä on kehittää avohuoltoa ja huolehtia lasten kehityksestä. Mielenpitoisilla siirtää näitä asioita käräjäoikeuksissa riideltäväksi ei ole tekemistä todellisuuden kanssa.

Hallinnon rakenne- ja palveluongelmat näkyvät konkreettisesti kunnissa. Kuntien erot tulevat edelleen kasvamaan. Kuntien kokoeroa kuvaa se, että sadan pienimmän kunnan budjetit ovat yhteenlaskettuna alle prosentti muiden kuntien yhteenlasketuista budjeteista eli pienin neljännes on vähäinen osa kuntataloudesta. Tarvitaan siis yhteistoimintaa ja väistämättä myös rakenteellisia muutoksia. Puuttumatta uudistusmallien piirtelyyn haluan vain todeta, että juuri hallinto-oikeuksien työssä näkyy konkreettisesti kuntien asema ei vain palveluiden tuottajina vaan myös julkista valtaa käyttävinä viranomaisina, kaavoittajina ja lupien antajina. Peruskunnan mallia ei saa hämärtää uusilla hallinnontasoilla.

Kun etsitään kestäväää kuntauudistuksen mallia, on muistettava koko ketju: kuntalaisten vastuualue, kunnan tehtävät ja valtion tehtävät. Lähimmäisvastuuta ei saa unohtaa. Valtion ja kuntien vastuunjakoja pitäisi tarkastella uudestaan kysymällä, onko tarpeen säilyttää kunnilla sellaisia tehtäviä, joissa on kysymys kaikille turvatuista etuuksista ja joissa ei tarvita paikallistuntemusta. Toinen ilmeinen kanto on erikoissairaanhoidossa. Sen kustannustehokkuutta ei voida kytkeä normaaliin kuntarakenteeseen. Tarvitaan laajempia vastuupiirejä, siis kuntarakenteesta eriytettyjä organisaatioratkaisuja.

Kuntauudistuksessa on kysymys yhteiskuntamme suurimmasta uudistuksesta vuosikymmeniin. Tämän vuoksi on erityistä huolta kannettava siitä, miten ihmiset saadaan pidetyksi mukana. Talouden näkökulma ei saa alistaa itsehallinnon, demokratian näkökulmaa. Oma kunta on voimavara. Kuntia voi olla vähemmän ja ne voivat olla reilusti nykyistä suurempia, mutta ne täytyy kokea omiksi.

Ohjautuminen oikeaan. “Loppuhaa pitkäskii virrest tulee”, sanotaan Kymin puolella. On siis korkea aika tulla jäsentelymme kolmanteen lohkoon ja kysyä, miten voimme kehittää hallintotuomioistuimissa ohjautumista parempaan tulokseen. Jos tosiseikkojen ja normien välillä koetaan etäisyyttä, ratkaisutoiminnan tasapuolisuuteen kohdistuu erityisiä vaatimuksia.

Asioiden selvittämisessä ns. virallisperiaate on olennainen oikeusturvaperiaate. Aktiivinen prosessinjohto, joka on hallintolainkäytölle tunnusomaista, turvaa oikeudenkäytön tasapuolisuutta. Muodollisen kaksiasianosaissuhteen siirtäminen siviiliprosessista hallintolainkäyttöön ja jättäytyminen asianosaisten esittämän aineiston varaan heikentäisi huomattavasti oikeusturvaa. Ratkaisut eivät enää vastaisi todellisuutta.

Usein kysytään, johtaako uusien asioiden oikeudellistaminen ja lainsäädännön väljyys tuomioistuinten laajempaan vallankäyttöön. Toisaalta verotuksen ja sosiaaliturvan alueella sääntely on edelleen hyvin yksityiskohtaista. Toisilla aloilla, kuten ympäristöoikeudessa ratkaisujen vaikutukset näkyvät pääosin tulevaisuudessa, minkä vuoksi on tarpeen käyttää joustavia käsitteitä ja mahdollistaa uuden tutkimustiedon käyttäminen prosessissa.

Laajoissa oikeusriidoissa on selvästi tarvetta lisätä suullisia käsittelyjä ja johdattaa myös oikeudenkäynnin osapuolet kehittämään kantojansa. Menettelyn avoimuus vähentää päätösvaiheen yllätyksiä. Aina ratkaisu ei kuitenkaan vakuuta asianosaista. Kritiikki kuuluu myös avoimeen oikeuskulttuuriin, eikä se heiluta tuomioistuinten riippumattomuutta. Palaute voi olla merkki päätösten perustelemisesta liian teoreettisesti irrallaan tosiseikoista. Tässäkin on hyvä puntaroida faktaa ja fiktiota.

Vallankäytön trendien tarkkailija havaitsee, että Suomen tuomioistuimet eivät ole tietoisesti laajentaneet reviiriään myöskään EU-jäsenyyden toteuttamisvaiheessa. Valtiosääntöselvityksissä pyrittiin nimenomaisesti säilyttämään perinteinen vallanjakojärjestelmämme. EU:n uudet oikeuslähteet ovat toisaalta lisänneet hallintotuomioistuinten roolia. Hallintolainkäytössä on kuitenkin säilynyt perinteinen matala profiili, kansalaiskeskeisen oikeusturvan näkökulma vallankäytön kysymyksiin.

Instituutiot ovat lopulta sitä, mitä niiden ihmiset ovat ja mikä on heidän oikeudentuntonsa. Sen vuoksi on korostettava vastuuntuntoa ja asiantuntemusta. On pidettävä kiinni yhteisistä arvoista ja oikeudenmukaisuuden aatteesta, ei henkilökohtaisista näkemyksistä vaan tavoiteltava siis lakiin perustuvaa oikeudenmukaisuutta. Vaikka oikeusteoreetikot ovat upottaneet opin yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta, he eivät ole pystyneet horjuttamaan oikeuden ihannetta, pyrkimystä mahdollisimman oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Sitä on kunkin tunnossansa puntaroitava, ettei ole puolalaisen aforistikon *Stanislaw Jerzy Lecin* luonnehtima byrokraatti: "Hänen omatuntonsa oli puhdas. Hän ei koskaan käyttänyt sitä."

Euroopan unioni. Hallintotuomioistuinpäivänä on syytä katsoa kauemmaksikin, kansainväliseen kehitykseen. Sitä paitsi puhumalla toteutetut ryhmämatkat ovat myös valtionaloudellisesti edullisia. Meillä on tänään iltapäivällä vieraana Saksan korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, *Eckart Hien*. Hän on vuorollaan EU-maiden ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistyksen puheenjohtaja.

Euroopan unionin kehitys on tällä hetkellä eräänlaisessa odotustilassa. Käsitteellisesti se on entistä selkeämmin 25 jäsenvaltion liitto, eräänlainen omaperäinen konfederaatio. Samalla se on pitkälle viety sääntely-yhteisö. Kun perustuslaillisen sopimuksen hyväksyminen on kariutunut ja syventymisvaihe on lykkääntynyt, olisi syytä korostaa toissijaisuusperiaatteen, subsidiariteetin merkitystä asioiden järjestämisessä. Tässä on mielestäni EU:n lähiaikojen kehityksen avain. Asiaa ei ole vallitsevassa aneemisessa EU-keskustelussa riittävästi ymmärretty. Toissijaisuusperiaatteella on monta ideologista lähtökohtaa. Meille toissijaisuus tarkoittaa sitä, ettei unionitason pidä puuttua sellaisiin asioihin, jotka voidaan edellyttää paremmin hoidettavaksi kansallisella tasolla.

Tällä hetkellä EU:n eri sektoreilla on epä johdonmukaisuutta, kun toisissa asioissa puututaan hyvinkin tarpeettomiin yksityiskohtiin. Hallintotuomioistuimissa on myös havaittu, että direktiivejä on usein toimeenpantu säätämällä siitä vain blankettilla tai muutoin kritiikittömästi, jolloin uusien normien yksityiskohtainen sovittaminen omaan oikeuskulttuuriimme on jäänyt tekemättä. Löysä säädöstekniikka tuottaa konstikkaita säännöksiä ja herättää kentällä tyytymättömyyttä. EU-kehitykseen tarvitaan jäntevämpää otetta. Eurooppalaisten Eurooppa, jossa oikeudet ja velvollisuudet ymmärretään yhteisiksi, jää tällä menolla utopiaksi.

Globalisaatio. Suomessa on helppo ymmärtää, että oikeusturvan todellisuus on olennainen rakennuspuu myös maailmanlaajuisessa kehittämistyössä. Tänä syksynä on vietetty Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) perustamisen 60-vuotisjuhlavuotta. YK:n pääsihteeri on oikeusvaltioreportissaan nimenomaisesti todennut, miten oikeusvaltioperiaatteet ovat uhattuina tälläkin hetkellä maailman kriisipesäkkeissä.

Toisaalta YK:n lähes 200 valtion jäsenjoukossa etualalla ovat valtioiden suvereniteettiä koskevat kysymykset, minkä vuoksi oikeusvaltioperiaatteiden tutkimus on jäänyt YK:n tasolla vähäiseksi. Ehkä yksi syy on siinä, että oikeusvaltiota on usein tarkasteltu vain klassisen oikeusvaltion teoriana eikä niinkään osallistumiseen perustuvana järjestelmänä taikka arkielämän turvana.

Olisi tarpeen selkeyttää oikeusvaltion merkitystä yhteiskunnallisena tukirakenteena, myös hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn kannalta. On nimittäin selvästi aistittavissa, että maailmanlaajuisen muutoksen hallinnassa hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteiden verkottumisella on suurempi merkitys kuin teoreettisilla kosmopoliittisilla malleilla. Tällaisessa arkisen oikeusturvan ja turvallisuuden edistämässä Suomella on paljon annettavaa. Meillä on julkisuuden ja hyvän hallinnon periaatteet, valitusoikeudet ja toimivat oikeusturvajärjestelmät, pienen, mutta vahvan oikeusvaltion laboratorionomaiset olosuhteet.

Kuulijat saattavat kysyä, miksi puutun maailmanhuoliin kotoisena hallintotuomioistuinpäivänä. Siksi, että kansallisten ja kansainvälisten vaikutussuhteiden rajaa ei voi enää erottaa ja siksi, että suomalainen hallintolainkäyttö voi olla hyvä vientituote, jonka kehittämissyksiköt, hallintotuomioistuimet taatusti pysyvät tässä maassa.

Lopuksi. Oman työmme kehittämisen tiellä olemme tänä vuonna ottaneet tärkeitä askeleita. Hallintotuomioistuinten yhteistyö on entisestään vahvistunut. Iltapäivällä täällä esitellään neljän kehittämistyöryhmän tuloksia. Ne koskevat hallintolainkäytön laadun osatekijöitä ja laatutiedon keräämistä, käsittelyaikatavoitteiden asettamista sekä täydennyskoulutuksen kehittämistä.

Kvalitetsfaktorerna är uttryckligen instrument med vilka man mäter hur en rättvis rättegång utvecklas och ärendena utreds, hur tydliga och begripliga besluten är samt hur snabb rättegången är. Kortare behandlingstider är å sin sida ett viktigt mål, eftersom besluten ofta har en avsevärd samhällelig och ekonomisk betydelse. Likaså är det behövligt att förkorta skillnaderna i handläggningstider mellan de regionala förvaltningsdomstolarna.

Det arbete som arbetsgrupperna har utfört är ett viktigt första steg mot en allt mera medveten utveckling av en rättvis rättegång i förvaltningsdomstolarna. Jag framför därför i detta sammanhang vårt gemensamma tack till arbetsgrupperna.

Hallintotuomioistuinten sisäinen kehittämistyö liittyy tulosohjausjärjestelmän kehittämiseen, se puolestaan talousarviolainsäädännön muutokseen. Lainkäytön laadunohjaus kuuluu luonnollisesti tuomioistuinlaitokselle, minkä vuoksi järjestelmää kehitettäessä on korostettu korkeimpien oikeuksien asemaa ja tuomioistuinten yhteistyötä. Perustuslain uudistamisen yhteydessä on todettu ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävään nimenomaisesti kuuluvan lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.

Yritän saada yleisesti ymmärretyksi - siinä puheeni juoni - että toimiva oikeudenkäyttö, luottamus oikeudenmukaisuuden toteutumiseen on olennainen edellytys hyvinvoinnin turvaamisessa ja kilpailukyvyn rakentamisessa. Investoinnit oikeudenkäytön kehittämiseen tuottavat suuren sadon yhteiseksi hyväksi.

Ehkä on silti tarpeen lopuksi muistella Havukka-ahon ajattelijan *Konsta Pylkkäsen* tuumailua kaukoviisaudesta: Sen mukaan “asiat tapahtuvat suunnitelmien mukaan tai sitten jäävät huvikseen tapahtumatta”.

Tervetuloa hallintotuomioistuinpäivään.