

Timo Ahvenniemi
Ma. neuvotteleva virkamies
Korkein hallinto-oikeus

Hallintotuomioistuinpäivä 15.11.2004

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN YHTEISTYÖ

Arvoisat Hallintotuomioistuinpäivän osanottajat,

on suuri kunnia puhua tälle joukolle. Tästä salista löytyy varmasti paras hallintolainkäytön tietämys mitä Suomessa on.

Päivän ensimmäisessä puheenvuorossa presidentti Pekka Hallberg mainitsi viime viikolla ilmestyneen Suomen oikeusolojen yleiskuvauksen eli Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisun nimeltään "Oikeusolot 2004. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen".

Ajattelin lainata tekstinpätkän hieman vanhemmasta julkaisusta. Siinäkin käsitellään teemoja, jotka ovat ajankohtaisia tänään, esimerkiksi säädösten lukumäärä ja lainsäädännön selkeys sekä joustava oikeudenkäyntimenettely ja aktiivinen prosessinjohto. Tämän kuvauksen mukaan ainakin yhden kansakunnan osalta oikeudellisten instituutioiden toiminta ja oikeuden saatavuus ovat kunnossa.

Sitaatti alkaa.

Heillä on vain aniharvoja lakeja, sillä kun heidän yhteiskuntajärjestyksensä on tällainen, he tarvitsevat niitä vain pienen määrän. Juuri siitä he eniten moittivatkin muita kansoja, että näille eivät riitä loputtomakaan määrät laki- ja selitysteoksia. Heistä on täysin kohtuutonta sitoa ihmisiä tällaisilla laeilla, jotka ovat niin monilukuisia että niitä on mahdoton käydä läpi ja niin hämäriä ettei tavallinen ihminen pysty niitä ymmärtämään.

Asianajajia, jotka ovelasti hoitelevat oikeusjuttuja ja tulkitsevat rikkiviisaasti lakeja, he eivät siedä alkuunkaan. Heistä on paikallaan, että jokainen ajaa omaa asiaansa ja esittää tuomarille saman minkä olisi kertonut asianajajalleen. Syntyy vähemmän sotkia ja totuus on helpompi saada selville, kun puhumassa on itse asianomistaja, jolle kukaan asianajaja ei ole neuvonut mitään metkuja. Tuomari voi silloin viisaasti punnita kaikkia yksityiskohtia ja varjella yksinkertaisempia ovelien konnankoukuilta. Näin olisi vaikea menetellä muissa maissa, joissa on sellainen määrä toinen toistaan monimutkaisempia lakeja.

Sitaatti päättyi.

(Sitaatti: DE OPTIMO STATU REIPUBLICAE DEQUE NOVA INSULA UTOPIA, kirjoittanut Thomas More, Utopia, suomentanut Marja Itkonen-Kaila, Werner Söderström Osakeyhtiön kirjapaino, Porvoo 1971.)

Lainaamani tekstin on kirjoittanut Thomas More. Hän kuvaili Utopian saarella asustavaa kansaa.

On tietysti vaarallista puhua Utopiasta ja hallintotuomioistuinten yhteistyöstä samassa puheenvuorossa. Utopian valtiota ei ole koskaan ollut eikä sellaista tule olemaankaan.

Mutta joskus kannattaa visioida. Thomas Morenkin ideoista moni on aikanaan tullut todeksi. Pisimmälle siihen suuntaan on ehkä menty joissakin pohjoismaisissa ja keskieurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa.

Thomas More kirjoitti tarinansa Utopian ihannevaltiosta jo viisisataa vuotta sitten. Se julkaistiin vuonna 1516. *(PowerPoint-dia)*

Neljäsataa vuotta myöhemmin, vuonna 1917, itsenäistyi suomalaisten ihannevaltio. Heti seuraavana vuonna tänne perustettiin korkein hallinto-oikeus ja korkein oikeus. *(PowerPoint-dia)*

Silloin, vajaa sata vuotta sitten, alkoi Suomen hallintotuomioistuinten menestystarina.

(PowerPoint-dia) Siihen tuli uusi juonenkäännös vuonna 1955, kun lääninhallitusten yhteyteen perustettiin lääninoikeudet.

(PowerPoint-dia) Niiden itsenäisyyttä lisättiin vuonna 1974.

(PowerPoint-dia) Vuonna 1989 lääninoikeudet erotettiin organisatorisesti lääninhallituksista.

(PowerPoint-dia) Vuonna 1994 perustettiin Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

(PowerPoint-dia) Ja vuonna 1999 lääninoikeuksista muodostettiin alueelliset hallinto-oikeudet.

(PowerPoint-dia) Sitten vielä vuonna 2000 tuli voimaan uusi perustuslaki. Nyt on vahvistettu perustuslain tasolla, että tuomioistuinorganisaatiossa on kaksi peruslinjaa eli yleisten tuomioistuinten linja ja yleisten hallintotuomioistuinten linja. Se ei menneinä vuosina ollut mikään itsestäänselvyys.

Mutta eivät muutokset hallintolainkäytön organisoinnissa siihen päättyneet.

(PowerPoint-dia) Vuonna 2002 tuli voimaan markkinaoikeuslaki. Markkinaoikeuden antamiin, kilpailunrajoituksia ja julkisia hankintoja koskeviin päätöksiin voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, kuten aikaisemmin kilpailuneuvoston antamiin päätöksiin.

(PowerPoint-dia) Viime vuonna 2003 tuli voimaan uusi laki vakuutus oikeudesta. Vakuutus oikeus oli toki perustettu jo aikaisemmin. Sen historiasta ja toiminnasta kuulimme aikaisemmin tänään ylituomari Havun puheenvuorossa.

Uudistusten tahti on ollut kiivas. Vain viiden vuoden aikana on tuoreella lainsäädännöllä rakennettu tuomioistu inorganisaatio suomalaiselle hallintolainkäytölle. Nyt aika on kypsä hallintotuomioistuinten tiiviimmälle yhteistyölle.

Yhtenä syynä tarpeeseen kehittää hallintotuomioistuinten yhteistyötä on valtion tuloso hjaus- ja tilivelvollisuus uudistus.

(PowerPoint-dia) Talousarviolakiin tehdyt muutokset tulivat voimaan kuluvan vuoden tammikuussa.

(PowerPoint-dia) Ja talousarvioasetukseen tehdyt muutokset huhtikuussa.

On todennäköistä, että tulevina vuosina hallintotuomioistuinta käsitellään valtiontaloudessa nykyistä selkeämmin omana kokonaisuutenaan.

(PowerPoint-dia) Lisäksi on syytä muistaa, että perustuslain mukaan korkeimmalla hallinto-oikeudella on velvollisuus valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan eli se valvoo hallintolainkäyttöä. Korkeimmalla oikeudella on vastaava velvollisuus omalla toimialallaan eli riita- ja rikosasioissa.

Perustuslaissa käytetty valvonta-termi voi johtaa hieman harhaan. Tällaista valvontaa, jota ylimmät tuomioistuimet harjoittavat omilla toimialoillaan, voidaan ainakin hallintolainkäytön sektorilla pitkälti kuvailla hallintotuomioistuinten yhteistyöksi. Hallintotuomioistuinten yhteistoiminta ei miltään osin vaaranna tuomareiden riippumattomuutta heidän ratkaistessaan lainkäyttöasioita.

Tämän vuoden helmikuussa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Hallberg asetti projektin, jossa selvitetään hallintotuomioistuinten yhteistyötä ja lainkäytön valvonnan kehittämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla.

(PowerPoint-dia) Projektia varten muodostettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii presidentti Hallberg. Ohjausryhmän muita jäseniä ovat hallintoneuvokset Pirkko Ignatius ja Pekka Vihervuori korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ylituomarit Liisa Sahi ja Hannu Renvall Helsingin ja Turun hallinto-oikeuksista sekä erityisasiantuntija Heikki Jukarainen oikeusministeriöstä. Jukarainen aloittaa joulukuun alussa Oulun hallinto-oikeuden ylituomarina.

Projektin määräaika päättyy vuoden lopussa. Toimin siihen asti projektityöntekijänä ohjausryhmän alaisuudessa.

Tämä hallintotuomioistuinten projekti mainitaan myös heinäkuussa julkistetussa valtion talousarvioesityksessä ensi vuodelle 2005.

Hieman vaikeasti hahmotettava sitaatti talousarvioesityksestä alkaa.

(PowerPoint-dia) Tuomioistuinten tulosoajasta lainkäytön laadullisten tavoitteiden määrittelyn ja arvioinnin osalta kehitetään.

(PowerPoint-dia) Yleisten tuomioistuinten osalta tämä toteutetaan korkeimman oikeuden ja hovioikeuksien yhteistyönä.

(PowerPoint-dia) Hallintolainkäytön arviointia ja siihen liittyvää vuorovaikutusta hallintotuomioistuinten välillä kehitetään korkeimman hallinto-oikeuden asettaman työryhmän esittämien suuntaviivojen mukaisesti.

Sitaatti päättyi.

(Sitaatti: Valtion talousarvioesitys 2005, pääluokka 25, luku 10, Tuomioistuinlaitos, selvitysosa)

Suuntaviivojen vetäminen eli valmistelutyö hallintotuomioistuinten yhteistyöprojektissa lähti käytännössä liikkeelle kesä-heinäkuussa keskusteluilla monien eri sidosryhmien edustajien kanssa. Keskusteluyhteys esimerkiksi oikeusministeriön oikeushallinto-osaston edustajiin on ollut hyvä.

Projektia käytiin läpi myönteiseen sävyyn lokakuussa alueellisten hallinto-oikeuksien ylituomareiden ja hallintopäälliköiden neuvottelupäivillä Hämeenlinnassa. Myös markkinaoikeuden ja vakuutusosituksen ylituomareita on pidetty ajan tasalla.

Projektista laaditaan lyhyt muistio. Muistion liitteenä tulee olemaan kuvaus siitä, minkälainen vuotuinen tapahtumasarja on muodostumassa yhteistyöstä, johon osallistuvat yleiset hallintotuomioistuimet, eli korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet, ja hallintolainkäytön alalla toimivat erityistuomioistuimet, eli markkinaoikeus ja vakuutusositus. Vuotuista yhteistyötä rytmittää uudistunut valtion talousarvio- ja tilinpäätösjärjestelmä.

Projektin ohjausryhmän muistio liitteineen tulee olemaan kokonaan yleisöjulkinen asiakirja ja se julkaistaneen ainakin korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilla.

Korkein hallinto-oikeus on muutamana aikaisempaan syksynä järjestänyt omissa tiloissaan hallinto-oikeuspäivän. Ja tietenkin jo lääninoikeusaikana oli erilaisia yhteisiä koulutuspäiviä. Tänä vuonna, osana yhteistyöprojektia, korkein hallinto-oikeus on järjestänyt tämän selvästi laajemman Hallintotuomioistuinpäivän.

Hallintotuomioistuinpäivän jälkeen aion lähettää tiedustelun, jossa pyydän teiltä palautetta tästä päivästä.

Hallintotuomioistuinten nykyistä järjestelmällisempään yhteistyö-, laatu- ja rahoitusneuvottelujärjestelmään on valmistauduttava. Sitä varten projektin ohjausryhmä todennäköisesti asettaa lähiaikoina neljä työryhmää.

(PowerPoint-dia) Ensimmäinen työryhmä laatinee esityksen laatukriteereiksi, joita hallintotuomioistuinten toiminnassa seurataan. Se tulee olemaan haasteellinen tehtävä, koska perinteiset, alunperin yksityissektorilla muotoutuneet laatukäsitteet sopivat huonosti julkiselle sektorille ja erityisen huonosti tuomiovallan käyttöön.

(PowerPoint-dia) Toinen työryhmä laatinee esityksen optimaalisiksi käsittelyajoiksi asiaryhmittäin. Sitä edellytetään myös valtion talousarvioesityksessä ensi vuodelle. Työryhmä kartoittanee ensin, millaisia käsittelyajat ovat viime vuosina olleet, ja sitten, millä vaihteluvälillä käsittelyaikojen olisi syytä tulevaisuudessa pysyä. Hallintotuomioistuinten diaarikaavoissa on satoja asiaryhmiä, mutta niistä on tietysti ensin muodostettava sopivia kokonaisuuksia.

(PowerPoint-dia) Kolmas työryhmä laatinee esityksen hallintotuomioistuinten koulutusyhteistyön lisäämisestä ja tämänhetkisistä koulutustarpeista. Tiedossa toki on, että oikeusministeriössä on hallinto-oikeuksien koulutustyöryhmä kokoontumassa jälleen vuoden tauon jälkeen, itse asiassa ensi torstaina.

(PowerPoint-dia) Neljäs työryhmä laatinee esityksen siitä, miten korkeimmassa hallinto-oikeudessa voidaan lainkäyttöasioiden ratkaisemisen yhteydessä kerätä aineistoa alempien tuomioistuinten päätöstoiminnan laadusta. En lähde kovin pitkälle ennakoimaan tämänkään työryhmän toimintaa, mutta olettaisin, että tällaista laatutietoa on kerättävä jatkuvasti istuntojen yhteydessä eikä jälkikäteen. Niin voitaisiin tehdä ainakin hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden osalta. Vakuutus-oikeudesta ei ole säännönmukaista valitustietä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten sen toiminnasta laatutietoa on kerättävä jollakin muulla tavalla.

Näiden neljän työryhmän alustavia esityksiä käsiteltäneen ensi helmikuussa 2005 ensimmäisessä päällikkötuomarikokouksessa, johon osallistuvat korkeimman hallinto-oikeuden presidentti puheenjohtajana sekä alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden ylituomarit. Siinä kokouksessa päätettäneen myös työryhmien lopullisista määräajoista ja muista tähän projektiin liittyvistä jatkotoimenpiteistä.

Hallintotuomioistuinten yhteistoiminnalla ei ole mitään itseisarvoa. Se on tarpeen ja oikeutettua vain, jos sen avulla voidaan kehittää ihmisten ja yhteisöjen oikeusturvaa.

Jos ja kun yhteistyöllä voidaan entisestään parantaa tuomiovallan käytön laatua, se edistää lainsäätäjän, siis eduskunnan, tahdon toteutumista.

Samalla voidaan pitää huolta niiden rahojen tehokkaasta käytöstä, jotka eduskunta investoi hallintotuomioistuimiin. Se on syytä pitää mielessä varsinkin näin palkkapäivänä.

Toisaalta hallintotuomioistuinten yhteistyö auttaa ympäröivää yhteiskuntaa tajuamaan vähitellen, että valtion kannattaa investoida hallintotuomioistuimiin, jotta suomalaisen yhteiskunnan toimintakyky säilyy ja ehkä jopa paranee.

Hallintotuomioistuinten yhteistyöprojektissa ei visioida mitään utopiaa, jonka toteutumiseen voisi mennä viisisataa vuotta, kuten kävi monille Thomas Moren ideoille. Hallintotuomioistuinten yhteistyö, tai oikeastaan tuomioistuinten työntekijöiden yhteistyö, on arkista aherrusta, pieni askeleita.

Ei siis utopioita. Mutta tavoitteita on oltava, koska mitään ei saa, jos ei yritä. Ja jos jotakin yrittää, on oltava tosissaan.

Kiitoksia.