

## Hallintotuomioistuinpäivä 8.11.2006

### Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg

#### OVATKO ASIAT HALLINNASSA?

Yliopiston mäeltä näkee kauaksi. Tämän perinteeksi muodostuneen Hallintotuomioistuinpäivän aiheet, säädöspolitiikka, globalisaatio ja Euroopan unionin kehitys edellyttävätkin kaukonäköisyyttä. Toivotan Teidät kaikki, päivän alustajat, kutsuvieraat ja työtoverit lämpimästi tervetulleiksi pohtimaan yhteisiä asioita. Päivän johdatteluksi pohdin kysymystä, ovatko asiat hallinnassa.

Etsitäänpä ensin näkökulmaa vähän kauempaa eurooppalaisen oikeuskulttuurin alkusijoilta. *Platonin* Lait-teoksen dialogissa kolme viisasta pohtii pitkällä kävelyretkellä Ida-vuoren rinteellä “toiseksi parasta valtiota”. Sen tunnusmerkki on siinä, että kansalaiset oli saatava kasvatuksen avulla ymmärtämään yhteiskunnan instituutioiden, myös tuomioistuinten ja lakien tarpeellisuus - ei pakolla. Voimme näin vuosituhanten takaa löytää analyysin sosiaalisen pääoman merkityksestä yhteiskunnan kehitykselle. Tätä inhimillistä pääomaa ei rakenneta pakkovallalla tai pykälillä. Tarvitaan ihmisten keskinäistä luottamusta. Toivon, että tämä päivä lisää vuorovaikutusta, kehittää ammattitaitoa ja asiantuntemusta sekä edistää ihmisten asioiden ymmärtämistä. Sille pohjalle voi rakentua oikeamielisen tuomarin työ.

Lähdetäänpä liikkeelle - kansalliskirjailijan sanoin - “ ilman siekailustakaan enää” ja tarkastellaan ensin säädöspolitiikkaa. Tuttuja ongelmia ovat sääntelyn määrän ja yksityiskohtaisuuden jatkuva kasvu, valmistelun etupainotteisuuden ja hallinnonalojen koordinoinnin puuttuminen, EU-lainsäädännön vaikuttamisen reaktiivisuus sekä lainvalmistelun läpinäkyvyyden väheneminen. Nämä päätelmät ovat oikeusministerin puheenjohdolla valmistellussa “Paremmen sääntelyn toimintaohjelmassa”, joka luovutettiin pääministerille viime syyskuussa.

Ohjelma on poikkeuksellisen kattava ja perustellumpi kuin aikaisemmat kehittämisohjelmat ja normitalkoot. Valmistelussa ovat olleet eri hallinnonalojen lisäksi mukana elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden järjestöt sekä korkeimmat oikeudet. Toimenpidesuosituksat koskevat lainsäädäntösuunnitelman vahvistamista ja valmistelun laajapohjaisuuden lisäämistä sekä kulloinkin vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointia. Säädöshuolto on olennainen osa yhteiskunnan perustoimintojen huoltoa.

Meille on itsestään selvää, että toimiva lainsäädäntö on oikeusturvan ja tuomioistuinten työn perusta. Lainsäädännön laatu ei ole kuitenkaan vain tuomareiden ja soveltajien asia vaan yhteiskunnallinen kysymys. Opiskeluaikana monet osoittivat viisauttansa viittaamalla tanskalaisen oikeusteoreetikon *Alf Rossin* pohdiskeluihin normien voimassaolon kytkemisestä siihen, että viranomaiset niitä soveltavat. Normien vaikutus kohdistuu kuitenkin paljon laajemmalle yhteiskunnassa, niiden pohjalta tehtäviin valintoihin.

Lainsäädännön ennakoitavuus ja vaikutusten arvioiminen on olennainen koko kansakuntaa koskeva asia.

Hallintotuomioistuimissa lainsäädännön laatukysymykset ja vaikutukset tulevat esille monella tavalla, kun hallinnon tasolla tehdään miljoonia päätöksiä esimerkiksi verotuksen, sosiaaliturvan, kuntien, elinkeinojen harjoittamisen ja ympäristöoikeuden alalla. Valtaosa virheistä voidaan korjata jo ensi asteessa. Oikeusturvan määrällinen painopiste onkin hallinnon rakenteissa ja toimintatavoissa. Muutoksenhakuasteessa, hallinto-oikeuksissa, markkinaoikeudessa ja vakuutusoidessa ratkaistaan yhteensä runsaat 30 000 asiaa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa sitten noin 4 000 asiaa. Tämä eri tasojen laajapohjainen pyramidi on toiminnallinen kokonaisuus.

Oikeusturvassa on kysymys koko järjestelmän toimintaedellytyksistä ja vuorovaikutussuhteista. Eri hallinnonaloilla on taipumusta tarkastella asioita vain omalta kannalta, jolloin kokonaisuus unohtuu ja lainvalmistelu ajautuu lyhytjänteiseen epäkohtalainsäädäntöön, kulloinkin havaittujen puutteiden korjaamiseen. Tämä nähdään hallintotuomioistuimissa. Pitemmän aikavälin rakennustyöhön ei ole edellytyksiä.

Parempaan sääntelyn toimintaohjelma on vakava pyrkimys lainsäädännön laadun kohottamiseen ja ymmärtämiseen olennaisena kilpailutekijänä. Tavoitteet olisi kirjattava seuraavaan hallitusohjelmaan. Miten on sitten käytännössä, saammeko parempaa sääntelyä? Otetaanpa eräitä esimerkkejä, joissa on ollut vaikeuksia löytää toimivia ratkaisuja:

Autoverolain muutoksista taas seuraava (HE 210/2006 vp) on jätetty eduskunnalle. Käytettyjen autojen verotusarvon määrittelyä koskevia säännöksiä ehdotetaan jälleen täydennettäväksi. Edellisellä kerralla eduskunta piti tärkeänä hankkia kokemuksia vuoden 2006 loppuun asti sovellettavasta järjestelmästä. Tarkoitus oli arvioida pysyvän säätelyn muutostarpeita ja mahdollisuuksia. Tarve on ilman kokeiluja selvä, kun Helsingin hallinto-oikeudessakin on 3 000 autoveroasiaa ja tullihallituksen puolella odottamassa vieläkin useampia. En arvioi uutta esitystä, kun valiokuntakäsittely on vasta alkamassa.

Huolenaiheita liittyy myös viime viikolla annettuun esitykseen uudeksi lastensuojelulaiksi. Lailla pyritään sen yleisperustelujen mukaisesti "edistämään viranomaisten yhteistyötä lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämässä sekä lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun toteuttamisessa". Hyvä näin. Jos arvostelisin esitystä tuomioistuinten resurssien kannalta, syyllistyisin samaan viranomaiskeskeiseen näkökulmaan, joka vaivaa esitystä. Esityksessä pääpaino on kuntien suunnittelun järjestämisessä, viranomaisten vastuunjaossa sekä laitoshuollon organisoimisen perusteissa.

Uudistusta olisi arvioitava lasten kannalta korostamalla lapsen oikeutta turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Lakiesityksen keskeisin kysymys on ollut, minkä viranomaisen tulisi tehdä ensi asteen huostaanottopäätös. Tähän liittyy olennaisesti myös kysymys siitä, voiko huostaanottomenettely olla erilainen riippuen siitä, vastustetaanko huostaanottoa vai ei.

Nykyistä lastensuojelulakia, jota pidettiin varsin modernina, valmisteltiin monissa toimikunnissa ja komiteoissa. Aikaisemman lain mukaisesta huostaanluovutusmenettelystä oli tarpeen luopua ja huostaanottamista koskeva asia tuli käsitellä samassa menettelyssä ja yhtä perusteellisesti riippumatta siitä, miten asianosaiset siihen suhtautuivat. Nyt huostaanotosta päätetään ensi asteessa sosiaalilautakunnassa. Se, miten asianosaiset suhtautuvat huostaanottoon, vaikuttaa siihen, onko päätös alistettava vai ei. Mikäli lapsen huostaanottoa sijaishuoltoon sijoittamisesta vastustetaan, sosiaalilautakunnan päätös tulee alistaa hallinto-oikeuden vahvistettavaksi. Tämä menettely täyttää kansainvälisten sopimusten edellyttämät vaatimukset. Onkohan tätä uuden esityksen valmistelussa ymmärretty.

Uuden lakiesityksen mukaan huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekisi vain yksi viranhaltija sosiaalityöntekijän valmisteltua asian. Mikäli lapsi tai hänen huoltajansa vastustaisi huostaanottoa, asian ratkaisisi ensi asteena hallinto-oikeus. Tuomioistuin pohtisi myös avohuollon riittävyttä, asiakassuunnitelmia, läheisverkostoa, sijaishuoltopaikkaa ja muita yhteydenpitokysymyksiä. Periaatteellinen ongelma on siinä, että korkein hallinto-oikeus jäisi järjestelmässä ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi. En sano tätä tuomioistuintyön, suullisten käsittelyjen tai valtiosääntöisten näkökohtien takia vaan nimenomaan korostaen lasten ja perheiden näkökulmaa päätöksenteossa.

Viime vuonna tältä samalta paikalta ilmaisin huoleni lastensuojelun kehityksestä. Avohuollon piirissä oli tuolloin 60 000 lasta, huostaanotettuja oli 8 600 ja näistä tahdonvastaisia 1 700. Nämä luvut osoittavat, miten tärkeitä on kehittää avohuoltoa ja huolehtia lasten kehityksestä. Päätöksenteon kannalta olisi aivan olennaista, että tukitoimet, rahat ja ensi asteen päätös huostaanotosta olisivat samoissa käsissä. On hämmästyttävää, että kuntatasolle ei voida kehittää riittävän laajapohjaista ja asiantuntevaa päätöksentekojärjestelmää, josta sitten alistus- ja muutoksenhakutie ohjautuisi luonnolliseen tapaan hallinto-oikeuksiin. Kun kuntakokoa ollaan suurentamassa ja kuntien palvelurakennetta uudistamassa, myös näihin lastensuojelun edellyttämiin kehittämistöimiin olisi varmasti paremmat edellytykset. Olkoon puheenvuoroni kuntatason vastuujärjestelmien ja lasten aseman puolesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutos on samoin eduskunnassa. Tarkoituksena on erityisesti kaava- ja lupa-asioiden käsittelyn jouduttaminen, minkä vuoksi on ehdotettu eräitä vuorovaikutusta ja viranomaisneuvotteluja koskevia uudistuksia sekä toisaalta muutoksenhakurajoituksia. Silti kuva kaavojen viipymisestä hallintotuomioistuimissa on virheellinen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessakin on ratkaistavana kolme sadasta kaavasta, ja nekin vain laillisuusperusteilla. Hallinnon sujuvuuteen on sitä vastoin syytä puuttua, mutta esitetyt muutoksenhakurajoitukset aiheuttavat ongelmia.

Lakiesityksen mukaan asemakaavan hyväksymistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin asia on ratkaistu yleiskaavassa. Perustuslakivaliokunta katsoo tämän aiheuttavan tulkintariitoja, mikä puolestaan lisääi muutoksenhakua. Näin ehdotuksella ei valiokunnan mukaan ehkä saavuteta niitä päämääriä, mihin sillä pyritään ja ilmaisia on valiokunnan mukaan pyrittävä täsmentämään. Samoin

“vaikutukseltaan vähäisen” asemakaavan käsite on valiokunnan mielestä epäselvä. Sääntelyä olisi tarpeen täsmentää paitsi lakiehdotuksen perusteluissa luetelluilla seikoilla myös muutoin. Mitä tämä valiokunnan edellytys tarkoittaa ja miten täsmennykset on toteutettavissa, ei lausunnosta tarkemmin ilmene.

Oikeusturvan kannalta myönteistä valiokunnan lausunnossa on nimenomainen kannanotto siihen, että valituslupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi ja että valiokunnan mielestä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei tule kevyin perustein poiketa. Nämä valiokunnan aikaisemmin esittämät ja nyt toistamat linjaukset ovat merkittäviä senkin vuoksi, että nykyisinkin heitellään ehdotuksia muutoksenhakurajoituksista ja valituslupajärjestelmän laajentamisesta myös korkeimman hallinto-oikeuden osalta.

Tällainen perustelematon kannanotto sisältyy myös oikeusministeriön Tulevaisuuskatsaukseen 2006. Tästä onkin hyvä jatkaa oikeushallinnon asioihin.

Oikeusturvan toteuttamisen taloudelliset edellytykset samoin kuin tuomioistuinten toimintamenot sisältyvät valtion talousarvioon oikeusministeriön hallinnonalalla, joka on pääluokittain tarkasteltuna kaikkein pienin ja vain 1,76 prosenttia valtion tämän vuoden talousarviosta. Tuomioistuinlaitoksen menot ovat 0,56 prosenttia kokonaisbudjetista, hallintotuomioistuinten osuus yhteensä vain 0,09 prosenttia. Helposti on nähtävissä, että oikeusturvaan ja sen tasoon kohdistuvat leikkaukset aiheuttavat lisäkustannuksia, etenkin hallintolainkäyttöä tarkastellen monilla hallinnonaloilla.

Tuottavuustavoitteisiin perustuvat leikkaukset oikeusministeriön hallinnonalalla vuosille 2007 - 2011 eivät ole toistaiseksi koskeneet hallintotuomioistuimia, joissa tuottavuus on korkealla tasolla. Hallintotuomioistuimet ovat jääneet samalla sivuun tuottavuusohjelmiin ja säästötoimiin kohdistetusta kriittisestä keskustelusta. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö hallintotuomareiden pitäisi osallistua kaikkiin koko tuomioistuinlaitosta koskeviin uudistushakkeisiin ja keskusteluun.

Turun tuomaripäivän aiheena viime lokakuussa oli tuomioistuimen riippumattomuus. Puheenvuorossani yritin perustella, että riippumattomuus on koko yhteiskuntaa koskeva oikeusturvakysymys ja että sen kääntöpuolena on riippuvuus lainsäädännöstä ja yhteiskunnan yleisestä kehityksestä. En voinut olla huolestunut siitä kehityksestä, miten itseisarvoiseksi tuomarikunnan keskustelu riippumattomuuden merkityksestä on ajautumassa.

Suurin huoli on siinä, että taas viritellään keskustelua tuomioistuinhallinnon keskusviraston, uuden hallintotason perustamisesta oikeusministeriön ja tuomioistuinten välille. Lehtikommenteista sai vaikutelman, että tuomarikunta olisi uuden virastomallin kannalla. Se ei pidä paikkaansa. Itse olen alusta alkaen vastustanut tällaista uutta byrokratiaa, josta oli kiistelty myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomiteassa. Uuden hallintotason pohdiskelu edustaa lyhytnäköistä ajattelua monesta syystä. Oikeusvaltion linjanvetäjä *K.J. Ståhlberg* jo aikoinaan perusteli, miten “oikeushallinto on osaksi tuomioistuinten asiana lainkäytön

ohella ja osaksi hallintoviranomaisten toimitettavana”. On olennaista nähdä monet oikeushallintoasiat tuomioistuinten perustehtävään, oikeudenkäyttöön läheisesti liittyvinä.

Valtiosääntöinen peruste ilmenee selvästi perustuslaissa säädetystä ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävästä, johon on perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti katsottu kuuluvan “lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyuden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen”. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain esitöissä on kaikissa vaiheissa luettu korkeimpien oikeuksien valvontatehtävään myös tuomioistuinten voimavarojen riittävyuden valvominen. Kun tuomioistuimilla ei sinänsä ole budjettivaltaa ja mahdollisuutta osoittaa uusia määrärahoja, tämä tehtävä tarkoittaa enemmänkin kehittämissvastuuta ja huomion kiinnittämistä siihen, onko tuomioistuimilla riittävät toimintaresurssit.

Tässä on oikeusperusta oikeusministeriön kanssa käytäviä sektoreineuvotteluja koskevan järjestelmän kehittämiseksi sekä korkeimpien oikeuksien roolin vahvistamiselle. On ollut hämmästyttävää havaita, että myös valtionalouden tarkastusvirasto on käräjäoikeuksien tulohajasta ja johtamista koskevassa kertomuksessaan tältä vuodelta pohdiskellut mahdollisuuksia tällaisen viraston perustamiseen vain käräjäoikeuksien henkilökunnan haastattelujen pohjalta.

Revisionsverket har konstaterat följande:

Trots att vid tingsrätterna anses att justitieministeriets ställning och uppgifter är problemfria på det praktiska planet, borde justitieministeriet utreda både förutsättningarna att ordna centralförvaltningen av domstolsväsendet på grundval av en från ministeriet separat central förvaltningsmyndighet och förutsättningarna att fortsätta och utveckla domstolsväsendet på grundval av den nuvarande centralförvaltningen.

Mielestäni on selvää, ettei korkeimmille oikeuksille kuuluvaa valvontatehtävää voida sivuuttaa ja säätää vastaavanlaisia tehtäviä hallintoviranomaiselle, oikeusministeriölle tai erikseen perustettavalle oikeushallintoviranomaiselle. Mallia ei myöskään taloudellisista syistä voida puoltaa. Välikäsi oikeushallintoasioissa vähentäisi mahdollisuuksia saada ymmärrystä oikeudenkäytön edellytyksiin hallitustasolla ja budjettineuvotteluissa. Tuomiovallan käyttö on valtion perustehtäviä. Sen osalta ei voi ajatella budjetin ulkopuolisia rahastoja tai talousarviomenettelyä poikkeavia järjestelmiä.

Avointa tiedonvälitystä valtioneuvostotason ja eduskunnan sekä toisaalta tuomioistuinlaitoksen välillä on jatkuvasti edistettävä. Haluan tämän hallintotuomioistuinten osalta myönteisesti todeta, vaikka olenkin pettynyt hallintotuomioistuinten saamaan vähäiseen osuuteen oikeusministeriön uudessa tulevaisuuskatsauksessa. Siinä on kokonaista kaksi sivua ja yksi taulukko 55 sivusta ja kuvasta. Tulevaisuuskatsaus sisältää virhearvioita hallintolainkäytön käsittelyaikojen pituudesta, toiveita tuomaripainotteisesta henkilöstörakenteesta sekä lyhytnäköisiä päätelmiä valituslupajärjestelmien laajentamisesta ja hallintolainkäyttömenettelyä koskevien säännösten tarkistamisesta.

Oikeusturvaa hallinnossa olisi tarkasteltava laajemmista lähtökohdista arvioiden myös muutoksenhaun suurta merkitystä hallinnon ohjaamisessa ja tulkintakysymysten ratkaisemisessa. Hallintolainkäyttölaki on hyvin oikeusturvahenkinen, kuten eduskunnan lakivaliokuntakin on todennut, ja sopisi malliksi myös muille aloille.

Hallintolainkäyttölaissa ei ole ongelmia suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen viimeaikaiseen tulkintakäytäntöön, kuten tulevaisuuskatsauksessa on arveltu.

En arvostele tällaisten tulevaisuuskatsausten laatimista. Päinvastoin olen saanut siitä kimmokkeen, että korkein hallinto-oikeus julkaisee ensi vuonna paljon laajemmista lähtökohdista valmistellun arvion oikeusturvan lähivuosien kehittämistavoitteista ja -mahdollisuuksista suhteessa väestörakenteen kehitykseen, kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin edellytyksiin sekä kansainvälistymiskehitykseen. Olennaista on arvioida oikeudenkäytön merkitystä myös yhteiskuntatieteellisen tilastoaineiston ja kansantaloudellisen analyysin pohjalta.

Cambridgen professori *Seppo Honkapohja* on selvittäessään kansantalouden kasvuun vaikuttavia tekijöitä eli pääomapanosten, työpanosten ja kokonaistuottavuuden kasvua, voinut osoittaa tuottavuuden kasvun ja yhteiskunnan rakenteen olevan kytköksissä toisiinsa. Kokonaistuottavuuteen vaikuttaa myös oikeusjärjestelmän toimivuus ja yleensäkin yhteiskunnan infrastruktuuri. Siinä on mukana myös sosiaalinen pääoma, josta päivän johdattelupuheen aloitin.

Hyvät kuulijat,

eduskunnan juhlaseminaarissa “Demokratia ja säädöspolitiikka” hollantilainen kollegani *Tjeenk Willink* tarkasteli vallanjaon, parlamentin, hallinnon ja tuomioistuineläytöksen vastuusuhteiden kehitystä. Hän arvioi, että valtiollinen peruspalvelujärjestelmä on kehittymässä kohti yhtiömallia ja etääntymässä *weberiläisistä* malleista. Hän nimitti tendenssiä “byrokraattiseksi korporaatiologiikaksi” ja ennusti, että lainsäädännössä heijastuu enemmän lyhytjänteinen, populistinen julkisuus l’opinion populaire eikä niinkään enää yleinen mielipide l’opinion publique.

Jos mielipiteet rakentuvat vain intressiorganisaatioiden edustajien ja erillisryhmien kannanottojen varaan, kansalaisyhteiskunnan yhteisöllinen mielipide jää taustalle eikä yhteinen sosiaalinen pääoma pääse riittävästi vaikuttamaan. Jos ihmisten tarpeet, kokemukset ja yleinen mielipide jäävät selvittämättä, päädytään helposti järjestelmäkeskeiseen ajatteluun, tutkijoidenkin pöydillä teoreettisiin indikaattoreihin.

Toisaalta yksittäiset asiat, myös oikeusturvaongelmat on ratkaistava. Tätä kautta hallintotuomioistuinten rooli tulee lähivuosina entisestään korostumaan. Hallintotuomioistuimet ovat entistä enemmän avainasemassa kysyttäessä, minkälainen on arkinen todellinen oikeusvaltio. Meidän on pidettävä asiat hallinnassa - yhdessä ja yksissä tuumin.