

EDUSKUNTA

ASIAKIRJAVIHKO

VALIOKUNNAT

/

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA K

15/2005 vp

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2004

Saapunut: Mietintöä varten

Mietintövk: PeV

Lähettäjä: Täysistunto

Saapumispvm: 28.09.2005

Lähetyspvm: 28.09.2005

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopputoimi: PeVM 14/2006vp

Iiopputoim.pvm: 13.02.2007

13.02.2007		Mietintö toimitettu edelleen	PeVM 14/2006 vp
13.02.2007		Valmistunut	PeVM 14/2006 vp
13.02.2007		Yksityiskohtainen käsittely	
13.02.2007		Yleiskeskustelu	mietintöluonnos
13.02.2007	<i>Käsittely</i>	Asiantuntijakuulemisen päättäminen	
12.05,2006	<i>Käsittely</i>	Lausunto merk. saapuneeksi	valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikulan kommentointi
valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin			
19.04.2006	<i>Käsittely</i>	Kirjallinen lausunto merkitty saapuneeksi	professori Olli Mäenpään ja professori Martin Scheininin kirjalliset lausunnot
19.04.2006	<i>Käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-oikeustieteen tohtori Laura Ervo (K)	
		-professori Teuvo Pohjolainen (K)	
05.04.2006	<i>Käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo (K)	
		-korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg	
		-ylituomari Timo Ha'.-a	
		vakuutusosasto (K)	
		-ma. markkinaoikeustuomari Tommi Vuorialho	
		markkinaoikeus (K)	
22.03.2006	<i>Käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-hallitusneuvos Kari Kiesiläinen	
		oikeusministeriö (K)	
		-projektijohtaja Jaakko Kuusela	
		valtiovarainministeriö (K)	
15.02.2006	<i>Käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	
		-valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula	
		Oikeuskanslerinvirasto	
		-apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka	
		Oikeuskanslerinvirasto	
		-kansliapäällikkö Nils Wirtanen	
		Oikeuskanslerinvirasto	
29.09.2005		Ilm. vkaan saapuneeksi (mietintö)	

6c / S / < Q0ö5 - rep
6/2006 rep / A Y f

Helsinki 14.2.2006

Dnro 1/21/06

*Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle Oikeuskanslerin
kertomus vuodelta 2004 (K 15/2005)*

1. Yleistä

Kertomuksen rakenne vastaa pääosin aikaisempia vuosia. Luettavuutta on pyritty parantamaan mm. jättämällä pois väliotsikoiden pitkät numerosignumit, Jatkossa kertomuksen havainnollisuutta on tarkoitus parantaa myös lukujaottelua muuttamalla.

Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka toimi kolmen kuukauden ajan sisäasiainministeriön asettamana selvitysmiehenä ja selvitti poliisin johtamisjärjestelmää ja sisäistä laillisuusvalvontaa. Kansliapäällikkö Nils Wirtanen hoiti apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä yhteensä puolisen vuotta. Apulaisoikeuskansleri Jonkan johdolla valmistellut asianajajalain muutokset, joilla asianajajavalvonta uudistettiin merkittävästi, annettiin kertomusvuonna.

Oikeuskanslerinviraston sisäinen merkittävä uudistus oli siirtyminen uuteen palkkausjärjestelmään marraskuun 2004 alusta. Valmistautuminen uudistukseen ja sen toteutuksen aloittaminen oli raskas ja vaativa prosessi koko henkilöstölle, mutta erityisesti uudistuksen toimeenpanosta vastaaville esimiehille. Eri tahoilta saadut tiedot viittaavat siihen, että selviydyimme moniin muihin virastoihin ja laitoksiin verrattuna helpommin ja paremmin.

2. Perus- ja ihmisoikeusasiat

Vuoden 2004 kertomuksessa on vakiintuneeseen tapaan luku perus- ja ihmisoikeusasioista (3.). Sen kokoamisessa ongelmana on, että hyvin monissa kanteluratkaisuissa ja lausunnoissa perimmältään on kyse perus- ja ihmisoikeuksista, vaikka ratkaisujen perusteena olevista lainkohdista tämä ei suoraan ilmene. Tällainen tilanne aktualisoituu yleisimmin perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan muodossa - eli kun kanteluratkaisuissa on tältä pohjalta otettu kantaa avoimien säännösten tulkintaan tai viranomaisella olevaan harkinnanvara.

Apulaisoikeuskansleri on hovioikeuksille lähettämissään vastauksissa näiden käräjäoikeuksiin suorittamiin tarkastuskertomuksiin todennut, että tarkastuksissa on edelleenkin perusteltua kiinnittää huomiota perus- ja ihmisoikeuksien soveltamiseen tuomioistuinkäytännössä ja uuden lainsäädännön soveltamiseen.

Kanteluratkaisuissa sovelletut lainkohdat ovat monesti sellaisia, jotka on säädetty täsmentämään perusoikeussäännöksiä ja edesauttamaan niiden toteutumista käytännössä. Näin on laita esim. hallintolain ja julkisuuslain soveltamistapauksissa. Perimmältään niissä on kyse hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisesta. Perus- ja ihmisoikeusasioita koskevaan lukuun valikoituu siten vain pieni osa sellaisista asioista, joissa kertomusvuodenakin on ollut viime kädessä näiden oikeuksien toteutumisesta käytännössä.

3. Valtioneuvostovalvonta

Vuonna 2004 valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa ei ilmennyt erityistä aikaisemmasta poikkeavaa. Tasavallan presidentti teki päätöksensä suoraan valtioneuvoston esitysten mukaisesti. Lausuntopyyntöjä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallanjaosta ei kertomusvuonna esitetty. Sen sijaan kiinnitettiin, myös eduskunnalle annetussa lausunnossa, huomiota eduskunnan valiokuntien, ennen kaikkea

perustuslakivaliokunnan kannanottoihin perusoikeuksien merkityksestä EU-säädösten kansallisessa valmistelussa.

Tässä yhteydessä voi viitata yhteen kertomuksen yksittäiseen asiaan, Yleisradio Oy esitti valtioneuvostolle, asian oltua esillä yhtiön hallintoneuvostossa, että valtioneuvosto tekisi periaatepäätöksen siirtymisestä kokonaan digitaaliseen televisiotoimintaan 31.8.2007 lukien. Asiaa tarkasteltiin esittelymuistiossa sekä kahden valtiosääntöasiaintuntijan lausunnoissa sananvapauden ja omaisuudensuojan perusoikeuksien kannalta, Perusoikeuksien suojan saamisessa ei saa olla väliinpuotoajia. Lausuntojen mukaan väliinpuotoajien määrää voitaisiin vähentää erilaisin julkisin tukitoimin Listatarkastuksessa periaatepäätökseen ei havaittu perustetta puuttua mm. siihen nähden, ettei tukitoimia suljettu kokonaan pois.

Uudentyyppisenä yleishavaintona kertomuksessa todetaan, että virkanimitysasioissa jopa lähes puolet hakijoista ei ole täyttänyt jotain säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista. Yleisimmin puute on koskenut perehtyneisyyttä viran tehtäväalaa tai muuta viran sisällöllisiä vaatimuksia koskevaa kelpoisuusehtoa. Taustalla saattaa olla sekin, että joissakin ministeriöissä ei enää ole riittävästi sellaisia nuorempien virkamiesten aloitusvirkoja tai muita tehtäviä, joissa perehtyneisyyttä voitaisiin hankkia. Tämä seikka kieli myös työolojen kiristymisestä.

3. TuomioistuINVALVONTA

Perustuslain 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. TuomioistuINVALVONTAA (kertomuksen 4. luku) suoritetaan sekä kanteluita tutkimalla että tarkastamalla oikeuskanslerinvirastoon lähetettyjä rangaistustuomioita. Viimeksi mainitusta apulaisoikeuskansleri on antanut ohjeet oikeusrekisterikeskukselle. Tällä perusteella virastoon toimitettiin 7 661 vankeusrangaistuksia koskevaa päätösilmoitusta, joista 102 jouduttiin tutkimaan yksityiskohtaisesti. Tarkastus johti neljään huomautukseen ja 33:een muun käsityksen esittämiseen,

Apulaisoikeuskanslerin antaman yleisohjeen mukaisesti poliisiviranomaiset toimittavat oikeuskanslerinvirastoon tiedot tuomareita vastaan tehdyistä rikosilmoituksista (näitä tekevät yleensä vain yksittäiset kansalaiset). Näistä ilmoituksista saatavaa laillisuusvalvonnallista hyötyä voidaan pitää merkittävämpänä kuin ilmoitusten tutkimisesta aiheutuvaa lisätyötä. Tutkinta voi johtaa myös syytteen nostamiseen.

4. Eräitä yksittäisiä asioita

Kertomuksen viimeisessä pääjaksossa on tuttuun tapaan eräitä merkittävimpiä pidettyjä laillisuusvalvontaratkaisuja ja -lausuntoja. Näistä voidaan viitata apulaisoikeuskansleri Jonkan kannanottoon talousrikosten tutkinnan parantamistarpeesta Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa sekä hänen päätökseensä asettaa käräjätuomari syyteeseen, koska tämä oli laiminlyönyt antaa haasteen niin aikaisin, ettei syyteoikeus hänen menettelynsä johdosta vanhene.

5. Tilastotietoja

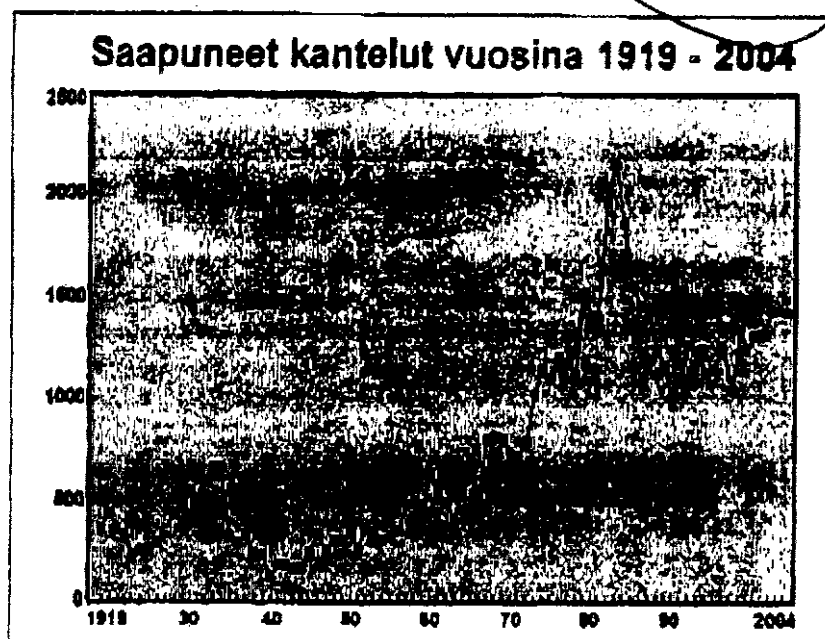
Kertomusvuonna saapui jokseenkin sama määrä asioita kuin 2003 (1 443 verr. 1 453), mutta ratkaistujen asioiden määrää pystyttiin hiukan nostamaan (1 527 verr. 1 489). Ohessa on tilasto kanteluista ja niiden jakautumisesta kertomusvuonna,

Toimenpideratkaisuja, joissa on lausuttu käsitys menettelyn moitittavuudesta tai esutetty muut kannanotto, oli tutkituista kanteluista 16 %:ssa tapauksia (vuonna 2003 prosenttiosuus oli 17). Toimenpiteiden jakautuma ilmenee kertomuksen sivulta 10,

Kanteluiden ratkaisuäikojen mediaani oli 10 viikkoa ja keskiarvo 30 viikkoa. Kirjalliset ja suulliset lausunnot valtioneuvostolle ja eri ministeriöille annettiin huomattavasti nopeammin, räinmiten muutaman päivän tai viikon kuluessa lausuntopyynnöstä


Paavo Nikula

Tilastot vuodelta 2004



Kantelujen jakautuminen kohderyhmittäin

KanMuji taipui kaikkiaan 1443 (1454 vuonna 2003). Oaa kanteluitta **kohdilitul** utaampaan kuin yhtaan vranomalaan, jolloin kantelujen kohtaldan iukumMrik»! tuli 1679.

Kohtaat jakautuvat seuraaviin viranomaisryhmiin (kymmenen suurinta);

1, tuomlototuimat	312
2. poliIBI	227
3. asianajat ja juUdaat olkaiavuaUjat	145
4, sosiaaliviranomaiset	142
5. valtioneuvosto ja ministeriöt	133
6. kunnallsviranomaiset	93
7. tarvvy ja aairasholtovlranoniialaet	77
8. ayvttftjft	67
9. aJMaaianhallintoviranomaiset	47
10. tyOviranomaiaa*	37
Muun vrenomaiMn menattaly	293
Muut kanteluasiat	106
Yhteansi kohtalta	1679

http
://^vww.o
kv,fVsu
rru7ok42
f,htn^

13.1.2006

OIKEUSMINISTERIÖ

Oikeushallinto-osasto
Kari Kiesiläinen

22.3.2005

1/0
7/156

JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti vuodelle 2005 yhteiskunnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi oikeusturvapolitiikalle, että oikeusturvan saatavuutta parannetaan.

Keskeiset tavoitteet olivat seuraavat: Kehitetään oikeudellisia neuvonta- ja sovittelumenettelyjä, parannetaan oikeusturvan joutuisuutta, alueellista tasapuolisuutta ja huolehditaan kustannusten kohtuullisuudesta.

Tuomioistuinten keskimääräiset käsittelyajat ovat hallituskauden aikana lyhentyneet vakuutus oikeutta ja markkinaoikeutta lukuun ottamatta kaikissa oikeusasteissa. Erot yksittäisten tuomioistuinten välillä ovat kuitenkin edelleenkin suuria. Tällaista asiantilaa ei voida pitää kansalaisten alueellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kannalta tyydyttävänä. Myös oikeudenkäyntikulut ovat kasvaneet, minkä seurauksena halukkuus esimerkiksi riita-asioiden viemiseen tuomioistuimeen on alentunut.

Jotta tuomioistuimet voivat keskittyä perustehtäväänsä ja jotta asiat voidaan niissä käsitellä joutuisasti ja sujuvasti, on toimintaedellytysten oltava oikein mitoitettut. Myös tuomioistuinten henkilöstö- ja organisaatorakenteiden kehittäminen on oikeusturvapolitiikan tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeistä. Tämä edellyttää jatkuvaa henkilöstön virka- ja osaamisrakenteen kehittämistä.

Hallinnonalan tuottavuuden parantamiseksi valmisteltiin Oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuus-ohjelma, joka sisältää keskeiset tuottavuuden kehittämistavoitteet ja -toimenpiteet. Ohjelman mukaiset tavoitteet sisältyvät oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan vuosille 2007-2011.

Tuottavuusohjelman mukainen säästötavoite on tuomioistuinlaitoksen osalta 230 henkilötyövuotta.

Korkein oikeus

Korkeimpaan oikeuteen saapuneiden asioiden määrä on pysynyt vakaana. Saapuneista asioista valtaosa oli valituslupahakemuksia (2 608). Ylimääräisiä muutoksenhakuja saapui 432, suoria valituksia 26 ja muita asioita, kuten lausuntopyyntöjä armon anomuksista, 26. Riita-asioita oli 33% ja rikosasioita 38 %.

Korkeimman oikeuden ratkaisemien asioiden määrä nousi 8 prosentilla edelliseen vuoteen verrattuna. Myönnettyjen valituslupien määrä oli 174 ja ennakkopäätöksenä julkaistujen ratkaisujen 145.

Keskimääräinen käsittelyaika oli hylättyjen valituslupahakemusten osalta 5,2 kuukautta ja asiaratkaisujen osalta 15,3 kuukautta. Asiaratkaisuissa käsittelyaika lyheni edelliseen vuoteen verrattuna.

D:\Data\TuomioistuiD\pev 22.3.2005 lyh.doc

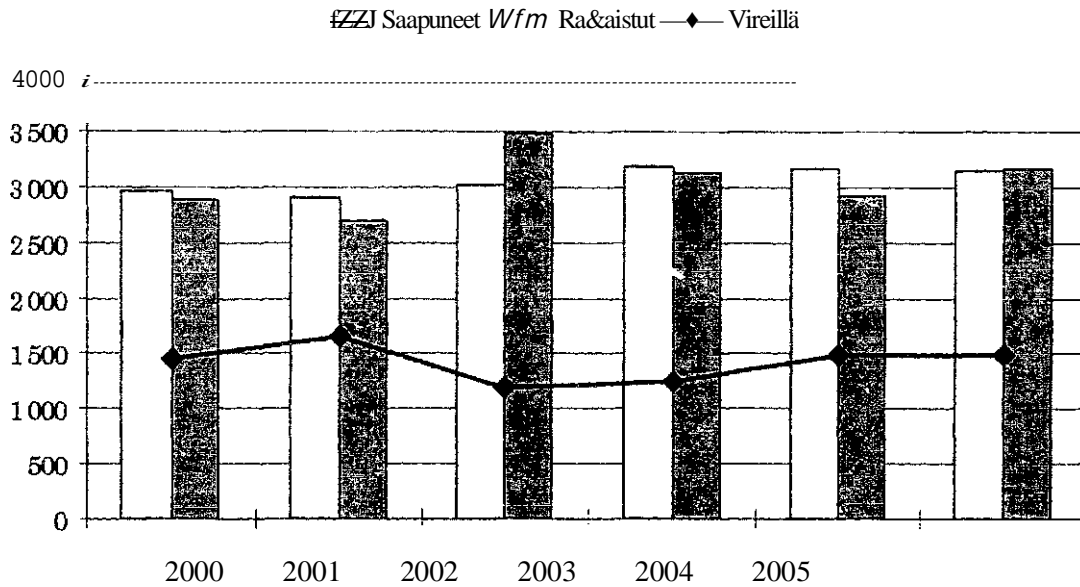
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10

Postiosoite
PL 1

Puhelin
(09) 18 251

Telekopio
(09) 1825 7730

Sähköpostiosoite
kiijaamo.om@om.fi



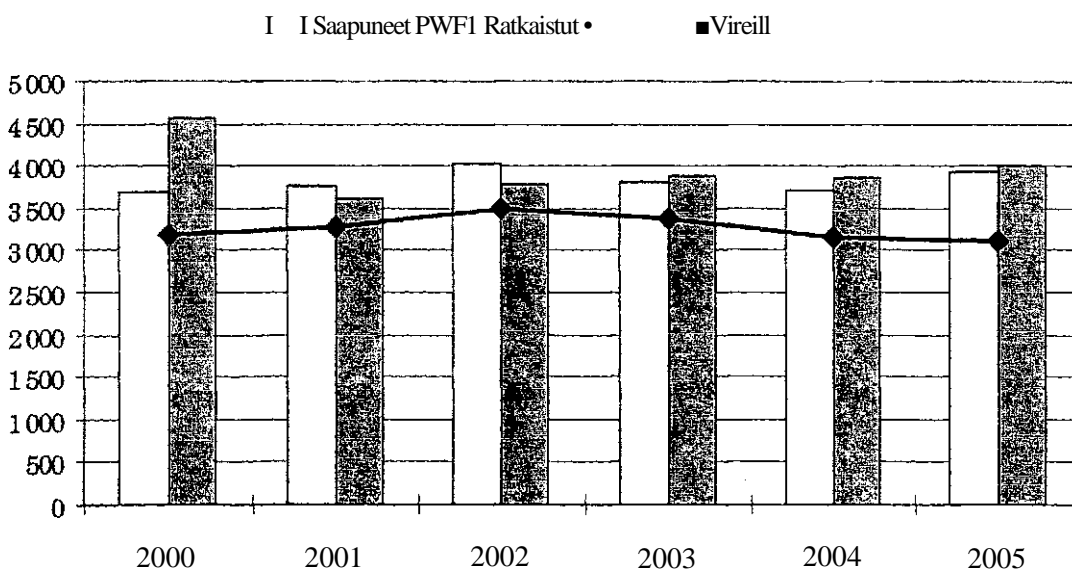
KUVA . Korkeimman oikeuden asiämäärien kehitys v. 2000-2005.

Korkein hallinto-oikeus

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 6 % ja kasvu johtui hallinto-oikeuksien päätöksistä, joita koskevia valituksia saapui 3327 eli runsaat 200 enemmän kuin edellisenä vuonna. Hallinto-oikeuksien päätöksiä koskevien valitusten osuus nousi 85 prosenttiin KHO:een saapuneista asioista. Markkinaoikeuden päätöksiä koskevia valituksia oli 50 (63) ja vakuutus-oikeuden 12 (5). Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä valitettiin 127 (100) asiassa.

Suurimpia asiaryhmiä olivat sosiaali- ja terveydenhuolto 20%, verot 17 % ja ulkomaalaisasiat 16 %.

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanne parani jonkin verran, kun ratkaistujen asioiden määrä ylitti saapuneiden määrän ja vireillä olevien asioiden määrä laski. Keskimääräinen käsittelyaika lyheni edelliseen vuoteen verrattuna 1,3 kuukaudella ja oli 10,6 kuukautta.



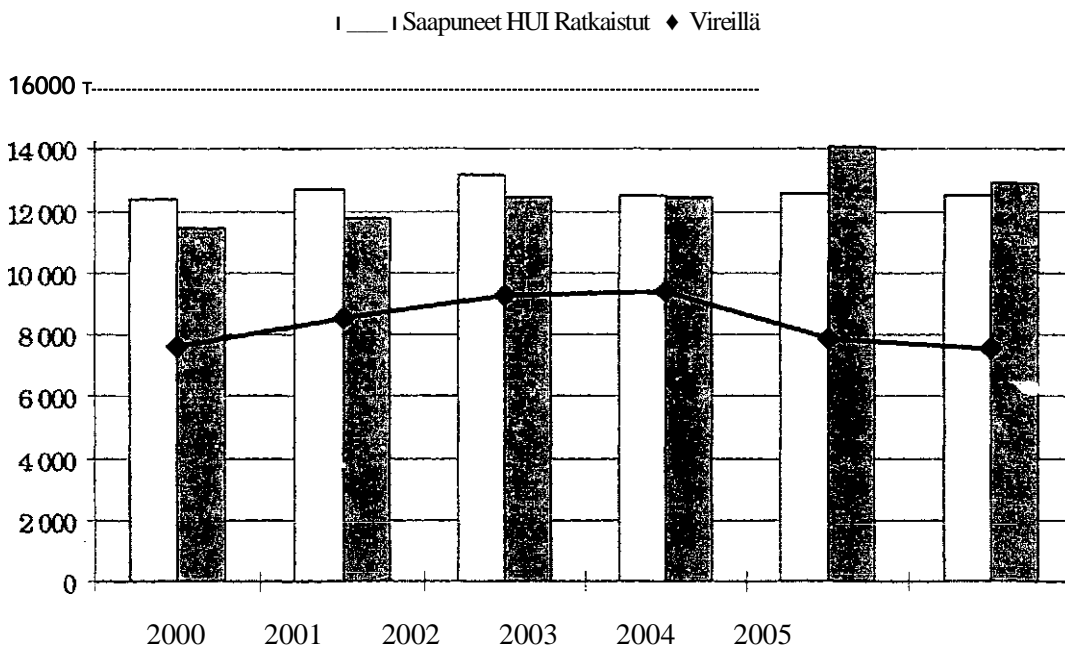
KUVA . Korkeimman hallinto-oikeuden asiämäärien kehitys v. 2000-2005.

Ratkaistusta asioista oli valitus- ja valituslupa-asioita 3 763 (3621). Loput 246 (227) ratkaistua asiaa olivat hakemusasioita eli lähinnä purkuhakemuksia. Ratkaistuista asioista 70 (68) prosentissa muutoksenhaun alaista päätöstä ei muutettu, 13 (15) prosentissa sen lopputulosta ei muutettu ja 13 (12) prosentissa muutoksenhaun alaista päätöstä muutettiin tai asia palautettiin alemmalle viranomaiselle. Muutoksenhakemus jätettiin tutkimatta 4 (5) prosentissa ratkaistuista asioista.

Korkein hallinto-oikeus järjesti vuonna 2005 suullisen käsittelyn kahdessa asiassa ja toimitti katselmuksen neljässä asiassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot olivat vuonna 2005 yhteensä noin 8,7 milj. euroa, missä on lisäystä edelliseen vuoteen verrattuna 6 %. Ratkaistujen asioiden määrän ylitettyä tavoitteen, toiminnan tehokkuudelle asetetut tavoitteet toteutuivat. Käsittelyaikatavoite ei aivan toteutunut.

Hovioikeudet



KUVA . Hovioikeuksien asiamäärien kehitys v. 2000-2005.

Hovioikeuksiin vuonna 2005 saapuneiden asioiden määrä ja asiarakenne pysyivät edellisen vuoden tasolla. Asioista 69 % oli rikosasioita ja 25 % riita-asioita. Yleisimmät asianimikkeet olivat edelleen pahoinpity, törkeä rattijuopumus ja varkaus, joita oli yhteensä 22 (24) % saapuneista asioista. Riita-asioista eniten oli velkajärjestelyhakemuksia, vahingonkorvauslakiin perustuvia asioita sekä muuhun palvelussopimukseen, toimeksiantoon tai työntulossopimukseen perustuvia velkomuksia. Näiden asianimikkeiden osuus saapuneista oli 5,5 (5,7) %.

Hovioikeuksien ratkaisutoimintaan vuonna 2005 heijastuivat seulontamenettelyyn liittyvät epäselvyydet. Seulontaratkaisujen määrä oli 2 232, missä on vähennystä noin 800 (26%) vuoteen 2004 verrattuna. Seulontaratkaisuista 1 852 (83 %) koski rikosasioita ja 277 (12 %) riita-asioita. Pääkäsittelyssä ratkaistujen määrä puolestaan kasvoi 3 352 asiaan eli yli 400:11a (16%). Pääkäsittelyistä 2 483 (74 %) oli rikosasioita ja 836 (25 %) riita-asioita.

Vuonna 1998 voimaan tullut hovioikeusmenettelyn uudistus lisäsi suullisten pääkäsittelyjen määrää vuoteen 2002 saakka, jolloin 28%:ssa ratkaistuista järjestettiin pääkäsittely. Pääkäsittelyasioiden määrä laski vuonna

2003 26%:iin ja vuonna 2004 21 %:iin. Vuonna 2005 pääkäsittelyssä ratkaistujen osuus nousi taas 26 %:iin ratkaistuista asioista.

Ratkaistujen asioiden kokonaismäärä laski seulontakäytännön muuttumisesta johtuen noin 1150 asialla (8%). Tästä huolimatta vireillä olevien asioiden määrä hieman aleni ja asioita oli vuoden lopussa ratkaisematta 5 % vähemmän kuin vuosi aikaisemmin.

Keskimääräinen käsittelyaika oli 7,9 kuukautta, mikä on 0,3 kuukautta lyhyempi kuin vuonna 2004. Rikosasioissa kesto oli 7,4 (7,9) kuukautta ja riita-asioissa 10,4 (10,2) kuukautta. Seulontaratkaisujen määrän vähentyessä alle kolmessa kuukaudessa ratkaistujen asioiden osuus laski 32 (38) prosenttiin. Vanhojen, yli vuoden viipyneiden asioiden osuus ratkaistuista aleni 22 (30) prosenttiin.

Hovioikeuskohtaiset käsittelyaikaerot pysyivät edelleen suurina; kun Kouvolan hovioikeudessa asiat ratkaistiin 5,1 kuukaudessa, Helsingin hovioikeudessa ne viipyivät 11,2 kuukautta. Ero pisimmän ja lyhyimmän käsittelyajan välillä pysyi 6,1 kuukautena ja oli sama kuin edellisenä vuonna.

Asioiden kesto vaihteli myös menettelyn mukaan: seulonta-asiat ratkaistiin 2,1 kuukaudessa, esittelystä ratkaistut 7,5 (8,8) kuukaudessa ja pääkäsittelyssä ratkaistut 12,7 (13,1) kuukaudessa. Sekä pääkäsittely- että esittelyäsiöiden kesto kuitenkin lyheni edelliseen vuoteen verrattuna.

Vuoden 2005 alussa hovioikeuksien piirirajoja muutettiin. Muutos kohdistui kaikkiin muihin hovioikeuksiin paitsi Itä-Suomen hovioikeuteen. Helsingin hovioikeuden tuomiopiiri pieneni, kun taas Rovaniemen ja Kouvolan hovioikeuksien tuomiopiirit laajenivat. Turun ja Vaasan hovioikeuksien tuomiopiireistä siirtyi eräitä kärjäoikeuksia muiden hovioikeuksien tuomiopiireihin ja vastaavasti niihin siirtyi eräitä kärjäoikeuksia muista hovioikeuspiireistä.

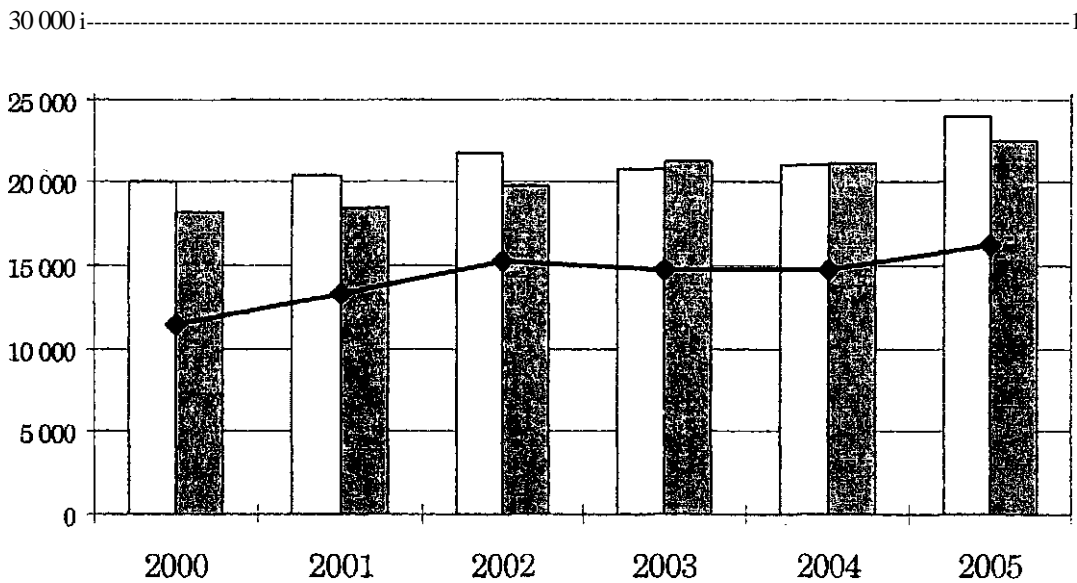
Piirirajamuutoksen tarkoituksena oli erityisesti helpottaa ruuhkautuneen Helsingin hovioikeuden asemaa ja tasata käsittelyaikoja eri hovioikeuksien kesken. Piirirajamuutoksen voidaan havaita helpottaneen Helsingin hovioikeuden tilannetta ja vastaavasti selvästi vaikeuttaneen Rovaniemen hovioikeuden tilannetta, jonka asiamäärä on kasvanut piirirajamuutoksesta johtuen noin 20 prosentilla.

Hovioikeuksien ratkaisulla kärjäoikeuden päätösten perusteluja ja lopputulosta muutettiin vuonna 2005 yhteensä 26 (22) prosentissa asioista. Niiden päätösten osuus, joissa kärjäoikeuden ratkaisua ei muutettu, muutettiin vain perusteluja tai muutos koski vain ratkaisun epäoleellista osaa oli 44 (45) %. Vuonna 2005 seulontapäätös annettiin 17 (22) prosentissa asioista. Loput asioista raukesi, palautettiin kärjäoikeuteen tai jätettiin tutkimatta.

Hovioikeuksien toimintamenot olivat vuonna 2005 yhteensä 34,4 milj .euroa, mikä on 2 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Ratkaistujen asioiden määrän jäätyä tavoitteeksi asetetusta myöskin taloudellisuudelle, tuottavuudelle ja käsittelyajalle asetetut tavoitteet jäivät toteutumatta. Vanhojen asioiden määrän vähentämistavoitteessa onnistuttiin ja yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä laski vuoden 2005 lopussa 1257 eli oli lähes 400 asiaa vähemmän kuin vuotta aikaisemmin.

Hallinto-oikeudet

Hallinto-oikeuksiin vuonna 2005 saapuneiden asioiden määrä kasvoi lähes 3000 asialla, 14 % :lla edelliseen vuoteen verrattuna. Suurinta lisäys oli veroasioissa, joita saapui noin 2300 asiaa, 57 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Asioista 27 % oli sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita, 26 % veroasioita, 9 % ulkomaalaisasioita, 7 % rakentamis- ja 5 % ympäristöasioita.

I 1 Saapuneet *MBB* Ratkaistut —Vireillä

KUVA . Hallinto-oikeuksien asiamäärien kehitys v. 2000-2005.

Hallinto-oikeuksissa ratkaistujen asioiden määrä kasvoi 7 % edelliseen vuoteen verrattuna, mutta ratkaistuja oli kuitenkin yli 1 500 asiaa vähemmän kuin saapuneita. Näin ollen vireillä olevien asioiden määrä kasvoi.

Käsittelyaika oli keskimäärin 8,4 kuukautta, mikä on 0,4 kuukautta vähemmän kuin vuonna 2004. Pisimpään viipyivät verotusta (12,5 kk), ympäristöä (11,4 kk) ja rakentamista (11,2 kk) koskevat valitukset. Sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa, mitkä muodostavat hallinto-oikeuksien suurimman asiaryhmän, käsittelyaika oli keskimäärin 5,8 (5,4) kuukautta. Yhteiskunnallisesti merkittävien kaavaasioiden käsittelyaika onnistuttiin asetetun tavoitteen mukaisesti jonkin verran lyhentämään; keskimääräinen käsittelyaika oli 12,1 kuukautta, mikä on 0,5 kuukautta lyhyempi kuin edellisellä vuonna. Myös ulkomaalaisasioiden käsittelyaika lyheni ja oli keskimäärin 6,8 (8,9) kuukautta.

Helsingin hallinto-oikeudelle turvapaikka-asioiden käsittelyn jouduttamiseksi vuonna 2005 osoitetut henkilöstölisäykset (2 tuomaria, 2 esittelijää ja 1 toimistosihiteeri) tuottivat tulosta: turvapaikka-asioita ratkaistiin 648 (392) ja vireillä olleiden määrä laski 129:ään (432). Turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika aleni vastaavasti 7,7 kuukauteen eli 3,5 kuukaudella. Myös nopeutetussa käsittelyssä olleiden turvapaikka-asioiden käsittelyaika lyheni ja oli 4,5 kuukautta.

Käsittelyajat vaihtelivat paitsi asiaryhmittään myös hallinto-oikeuksien välillä. Turun hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,3 kuukautta, mutta Kouvolan hallinto-oikeudessa jutut viipyivät 11,7 kuukautta. Alueelliset käsittelyaikaerot kuitenkin jonkin verran tasoittuivat. Vuonna 2004 pisimmän ja lyhimmän käsittelyajan ero oli 6,2 kuukautta ja vuonna 2005 siis 5,4 kuukautta.

Asioista 45 % (40 %) ratkaistiin alle kuudessa kuukaudessa ja vanhoja, yli vuoden vireillä olleita asioita oli 24 % (27 %) ratkaistujen asioiden kokonaismäärästä. Ratkaistujen vanhojen asioiden määrä aleni edellisvuoden noin 5600 asiasta 5300 asiaan. Vuoden lopussa vanhojen, yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrää ei onnistuttu laskemaan, vaan niitä oli 2 184 (2002).

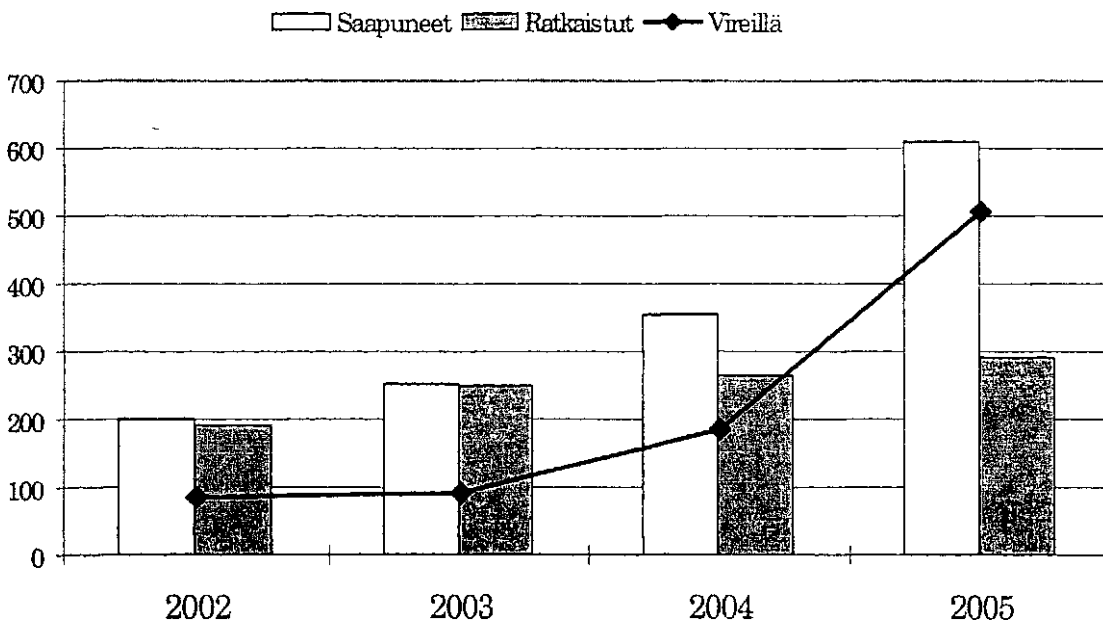
Hallinto-oikeuksien suullisten käsittelyjen ja katselmusten määrä kasvoi aikaisempiin vuosiin verrattuna ja niitä järjestettiin lähes 3 prosentissa asioista.

Hallinto-oikeuksien ratkaisusta noin 20 % johti muutoksenhaun kohteena olleen päätöksen muuttamiseen tai päätöksen palauttamiseen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Tutkimatta jätettiin noin 9 % asioista.

Hallinto-oikeuksien toimintamenot olivat vuonna 2005 yhteensä 26,9 milj.euroa, mikä on 5 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Hallinto-oikeudet saavuttivat toiminnalliselle tehokkuudelle sekä käsittelyajalle asetetut tavoitteet.

Markkinaoikeus

Markkinaoikeus käsittelee asiat, joista säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi kilpailunrajoitus- ja hankintalainsäädännössä, eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetussa laissa tai muussa laissa. Vuonna 2005 markkinaoikeuteen saapuneiden asioiden määrä kasvoi voimakkaasti, yli 70 %. Lisäyksestä valtaosa johtui julkisia hankintoja koskevista valituksista, joita saapui noin 200 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Uutena asiaryhmänä markkinaoikeuden ratkaistavaksi tuli lisäksi 77 Energiamarkkinaviraston päätöstä koskevaa valitusta.



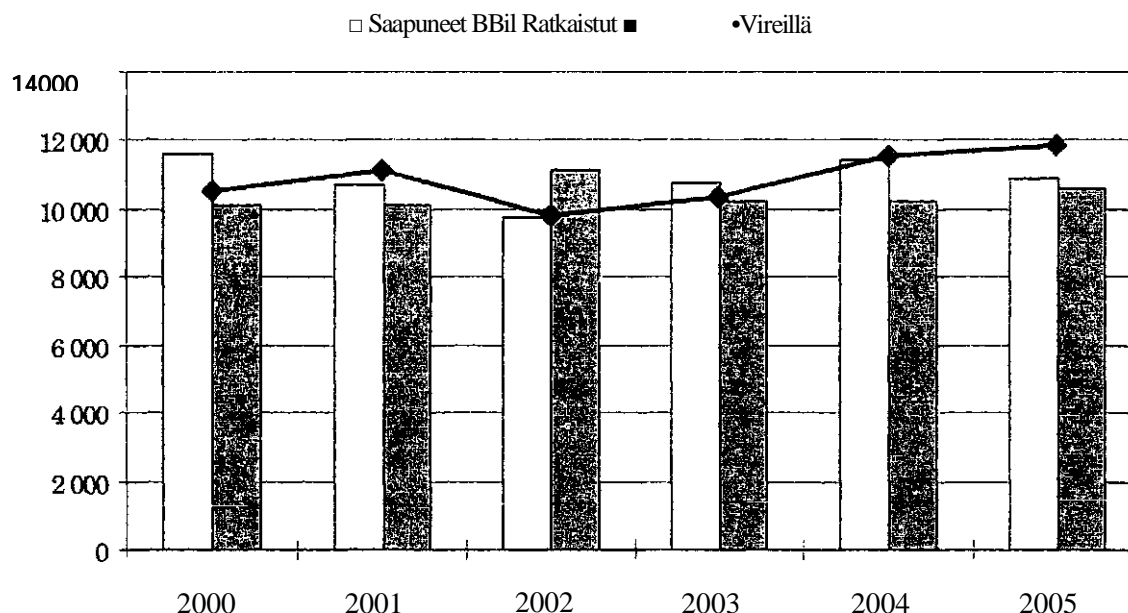
KUVA. Markkinaoikeuden asiamäärien kehitys v. 2002-2005.

Ratkaistujen asioiden määrä kasvoi huolimatta osoitetuista lisävoimavaroista (2 tuomaria ja 4 esittelijää) kuitenkin vain 11 % ja vireillä olevien asioiden määrä lähes kolminkertaistui edellisestä vuodesta. Ratkaistuista asioista 90 % koski julkisia hankintoja.

Keskimääräinen käsittelyaika piteni 6,2 kuukauteen ja se vaihteli asiaryhmittäin; kun julkisia hankintoja koskevat asiat ratkaistiin keskimäärin 5,4 (4,5) kuukaudessa, niin kilpailunrajoitusasioissa käsittelyaika oli 15,2 (15) kuukautta ja kuluttajansuojalain mukaisissa asioissa 14,5 (11,5) kuukautta.

Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeudessa käsiteltävien asioiden määrä on vuosittain kasvanut, mutta vuonna 2005 saapuneiden asioiden määrä laski hiukan edellisestä vuodesta. Kun asioita ratkaistiin saapuneita vähemmän, vakuutusoikeuden ruuhkautumiskehitys jatkui ja vireillä olevien asioiden määrä ylittää selvästi vuotuisen ratkaisukapasiteetin.



KUVA. Vakuutusoikeuden asiamäärien kehitys v. 2000-2005.

Keskimääräinen käsittelyaika piteni 14 kuukauteen. Suullisia käsittelyjä järjestettiin 15 asiassa.

Vakuutusoikeuden toimintamenot olivat 6,2 milj.euroa, mikä on 5% enemmän kuin vuonna 2004. Huolimatta lisäresursseista (5 htv) toiminnan tehokkuudelle asetetut tulostavoitteet ja käsittelyaikata-voite jäivät saavuttamatta. Syynä voidaan pitää edelleen runsaita, keskimääräistä selvästi pidempiä sairauspoissaoloja.

ISTIO

Oikeushallinto-osasto

Erja Hynninen

Kaija Hiipinen

21.3.2006

MUUTOKSENHAKUTUOMIOISTUINTEN KÄSITTELYAJAT

Tuomioistuinten voimavarat ja tuottavuussäästöt

Tuomioistuinten työtilanne on 2000-luvulla pysynyt suhteellisen vakaana. Ongelmaksi on kuitenkin muodostunut erityisesti hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden asiamäärien kasvuja vakuutusoiden jo vuosia kestänyt ruuhkautuminen. Hallinto-oikeuksissa lisäys on koskenut autovero-valituksia ja ympäristölupa-asioita, markkinaoikeudessa julkisia hankintoja koskevia asioita. Tilannetta on pyritty helpottamaan vuoden 2005 toiseen lisätalousarvion kertaluonteisella 1,1 milj.euron lisämäärärahalta.

Määrärahatilanne on alenevan kehityksen myötä vaikeutumassa. Vuoden 2005 määrärahan käyttö ylittää runsaalla 3 milj.eurolla vuodelle 2006 budjetoidun määrärahan. Talousarviossa ei pääsääntöisesti ole otettu huomioon toimitilavuokrien indeksikorotuksista aiheutuvia lisämenoja eikä myöskään tuomioistuinten toimintamäärärahan nettobudjetoituja kiinteistötieto-järjestelmän tuloja, joiden määrä on laskenut vuodesta 2003 2,6 milj.eurolla. Määrärahatason säilyttäminen kehyskaudella edes nykyisellään on oikeusturvan takaamiseksi välttämätöntä.

	2002	2003	2004	2005	2006	arvio	
Muut tuomioistuimet							
Palkkaukset	142 195	146 988	152 028	155 818	155 000	-818	-1 %
Toimitilavuokrat	20 552	21 141	23 335	26 141	26 700	559	2 %
Muut menot	23 442	23 536	24 309	23 796	25 100	1304	5 %
KTJ-tulot	-4 153	-4 413	-3 957	-2 618	-1 800	818	31 %
Toimintamenot yht.	182 036	187 252					
Talousarvio+LTAt	181 116	189 533	195 715	203 137	205 000	1863	1 %
Siirtyvät määrärahat	7 570	9 851	197 376	202 545	199 981	2	-1 %
Siirtävien osuus	4 %	5 %	11 512	10 920	5 901	564	5 %
						019	46 %

budjetoidusta

Vuoden 2006 talousarvion puitteissa pysyminen on edellyttänyt henkilöstövähennyksiä, joita on kohdennettu yleisiin tuomioistuimiin ja erityisesti käräjä- ja hovioikeuksiin. Hallintotuomioistuinten henkilöstöä on lisätty, mutta kokonaisuudessaan tuomioistuinten henkilöstömäärä vähenee vuonna 2006.

Tuomioistuimet yhteensä	2004 toteutunut	2005 toteutunut	Muut os 2005- 04	2006 arvio	Muut os 2006- 05
* tuomarit	882	885	3	896	11
* esittelijät	418	413	-5	407	-6
* käräjäviskaalit	36	34	-2	33	-1
* notaarit	205	201	-4	169	-32
* haastemiehet	274	269	-5	272	3
* muu henkilöstö	1682	1678	-4	1660	-18
Yhteensä	3497	3480	17	3436	-44
Yleiset tuomioistuimet	2 856	2 823	-33	2 754	-59
Hallintotuomioistuimet	641	657	16	672	15

Tuomioistuinten käsittelyajat ovat lukuun ottamatta markkina- ja vakuutus oikeutta pääsääntöisesti hieman lyhentyneet kaikissa tuomioistuimissa. Tuomioistuinkohtaiset erot käsittelyajoissa ovat kuitenkin edelleen huomattavia. Erityisesti pääkaupunkiseudulla käsittely kestää kauemmin kuin maan muissa tuomioistuimissa henkilöstön uudelleen kohdentamisesta ja piirirajamuutoksista huolimatta.

Toimenpiteet muutoksenhakutuomioistuinten käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja tasaamiseksi Korkein

oikeus

Lainsäädäntö

Oikeudenkäymiskaarta muutettiin 31.12.2005 voimaan tulleella lailla (666/2005), jolla mm. **kevennettiin valitusluvan käsittelyn kokoonpanoa**. Myös **yhden jäsenen** toimivaltaa muutettiin.

Työmenetelmät

Korkeimmassa oikeudessa on työmenetelmien kehittämistä miettinyt työryhmä jättänyt mietintönsä tammikuussa 2006. Jatkotoimenpiteet ovat harkinnassa.

Hovioikeudet

Lainsäädäntö

Eduskunnassa on käsiteltävänä HE 87/2005 vp., jossa ehdotetaan OK 26 luvun 2 §:n muuttamista siten, että hovioikeuksissa toiminnassa oleva ns. **seulontamenettely** ulotettaisiin myös pääkäsittelyasioihin.

Helsingin hovioikeuden entinen presidentti Olli Huopaniemi tekee selvitystä, jonka määräaika on 30.6.2006. Tarkoituksena on arvioida muutoksenhakujärjestelmää kokonaisuudessaan.

Laatuhankkeet ja työmenetelmien kehittäminen

Oikeusministeriön asettama työryhmä (Laatuja tuloksellisuus tuomioistuimessa, 17.12.1998, s. 62-63)) esitti toteutettavaksi tulosohjausmenettelyksi kolmikantamallia, jota kokeiltiin ensimmäisen kerran Rovaniemen hovioikeuspiirin käräjäoikeuksien tulosneuvotteluissa syksyllä 1998. Keväällä 1999 pohdittiin hovioikeuden, piirin käräjäoikeuksien ja hovioikeuden kesken laatutavoitteiden kytkemistä tulosneuvottelumekanismiin yms. Tästä lähti liikkeelle Rovaniemen hovioikeuspiirin laatuhanke, joka jatkuu edelleen. Oikeusministeriö on kannustanut myös muita hovioikeuspiirejä laatuhankkeisiin, ja niitä onkin toteutettu ainakin Turun, Helsingin ja Itä-Suomen hovioikeuspiireissä. Oikeusministeriön tavoitteena jatkossa on, että yksittäisten laatuhankkeiden pohjalta syntyisi koko maalle yhteisiä ja yhtenäisiä laatuhankkeita.

Hovioikeuksissa on ollut yhteinen työmenetelmäprojekti, jonka esityksen perusteella on monissa hovioikeuksissa yhtenäistetty käytäntöjä.

Tuomiopiirimuutokset

Vuoden 2005 alusta lukien toteutettiin hovioikeuspiirijaon muutos niin, että seitsemän käräjäoikeutta siirrettiin hovioikeuspiiristä toiseen. Siirtojen avulla pyrittiin tasoittamaan työmääriä ja käsittelyaikoja hovioikeuksien kesken.

Hallintotuomioistuimet

Lainsäädäntö

Korkeimman hallinto-oikeuden osalta on muutettu ko. lain 8 §:n 2 momenttia siten, että KHO voi ratkaista kolmijäsenisenä:

valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen,
täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä
koskevan asian, oikeusapua koskevan asian,

asian, jossa valitus tai hakemus on peruutettu taikka jossa on kysymys siitä, onko muutoksenhaku tehty määräajassa taikka valituskiellosta huolimatta, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen ilman säännönmukaiseen ratkaisukokoonpanoa kuuluvia asiantuntijajäseniä.

Eduskunnan käsiteltävänä on **HE 85/2005 vp. hallinto-oikeuslain muuttamiseksi**. Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön kahden ja yhden hallinto-oikeustuomarin kokoonpanot. Lisäksi asian esittelijä voitaisiin määrätä toimimaan hallinto-oikeuden jäsenenä kahden hallinto-oikeustuomarin ohella. Laissa lueteltaisiin ne asiat, joissa suppeampi kokoonpano tulisi kyseeseen. Laki on ehdotettu tulemaan voimaan syksyllä 2006.

Laatuhankkeet ja työmenetelmät

Hallintotuomioistuimissa on ollut viime vuosina vireillä useita työmenetelmä- ja laatuhankkeita. Näistä merkittävin lienee korkeimman hallinto-oikeuden keväällä 2004 asettama projekti, jonka yhtenä osana oli selvittää, millaisia käsittelyaikatavoitteita hallintotuomioistuinten toimissa voitaisiin asettaa kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen. Mietinnöt valmistuivat marraskuussa 2005. Hallintotuomioistuinten 15.3.2006 edelliseltä vuodelta julkaiseman toimintakertomuksen mukaan tältä vuodelta kerätty laatu-tieto on käytössä keväällä 2007, jolloin käydään hallintotuomioistuinten ensimmäiset tavoite- ja kehityskeskustelut. Keskusteluissa käydään läpi kunkin tuomioistuimen vahvuuksia ja kehitystarpeita.

Muita laatu- ja/tai työmenetelmähankkeita on ollut tai on edelleen ainakin Helsingin, Kuopion, Hämeenlinnan ja Turun hallinto-oikeuksissa.

Myös vakuutus-oikeudessa on meneillään työmenetelmäprojekti. Raportissa, joka valmistunee loppukevällä 2006, käsiteltäneen myös lainsäädännön muutosehdotuksia ratkaisukokoonpanojen keventämiseksi, muutoksenhakurajoituksiksi yms.

CEPEJ

European Commission for the Efficiency of Justice eli CEPEJ on EN:n yhteydessä toimiva lainkäytön tehokkuutta käsittelevä komissio. CEPEJ on ottanut asialistalleen oikeudenkäyntien käsittelyaikojen pitkittymisen ja asiasta on laadittu puiteohjelma-asiakirjan "A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe", julkaistu kesäkuussa 2004.

CEPEJ on perustanut pilottituomioistuinverkoston (Network of Pilot Courts of CEPEJ), jonka jäseninä Suomesta on Rovaniemen hovioikeus, Turun kärjäoikeus ja Turun hallinto-oikeus. Kustakin edellä mainitusta tuomioistuimesta on nimetty yksi tuomari edustamaan ko. tuomioistuinta. Tuomarit ovat vastanneet CEPEJ:n kyselyihin käsittelyajoista ja juttujen käsittelyaikojen tilastoinnista ym. Pilottituomioistuinten edustajien (siis tuomareiden) ensimmäinen kokous järjestetään Romaniassa Bukarestissa 5.-6. huhtikuuta 2006. Siellä on tarkoitus keskustella muun ohella siitä, miten pilottituomioistuimet voisivat osallistua em. puiteohjelma-asiakirjan suositusten ja tavoitteiden toteuttamiseen.

LIITTEET kuvaukset tuomioistuinten käsittelyaikojen kehityksestä

TUOMIOISTUINTEN KÄSITTELYAIKOJEN KEHITYS

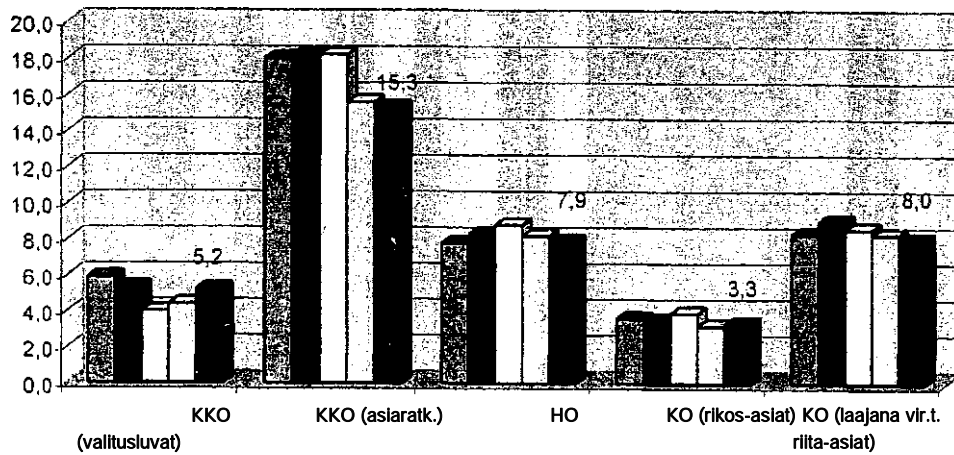
10.3.2006

YLEISET TUOMIOISTUIMET

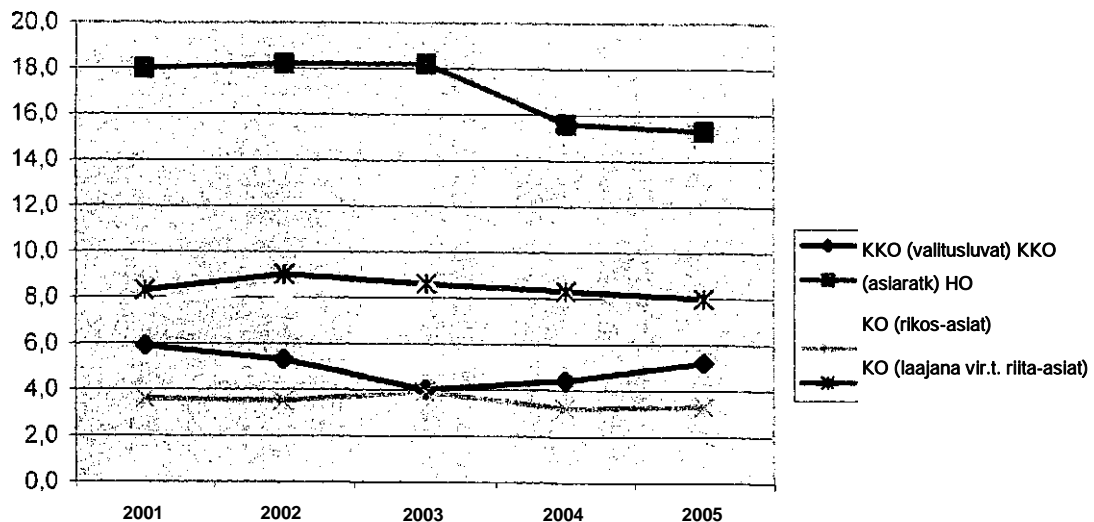
	2001	2002	2003	2004	2005
KKO (valitusluvut)	5,9	5,3	4,0	4,4	5,2
KKO (asiaratk.)	18,0	18,2	18,2	15,6	15,3
HO	7,8	8,3	8,8	8,2	7,9
KO (rikos-asiat)	3,6	3,5	3,0	3,2	3,2
KO (laajana vir.t. riltä-asiat)	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0

YLEISTEN TUOMIOISTUINTEN KESKIM. KÄSITTELYAIKA (kk) v. 2001-2005

■ 2001 ◀ 2002 ○ 2003 ◊ 2004 ◂ 2005



YLEISTEN TUOMIOISTUINTEN KESKIM. KÄSITTELYAIKA (kk) v. 2001-2005

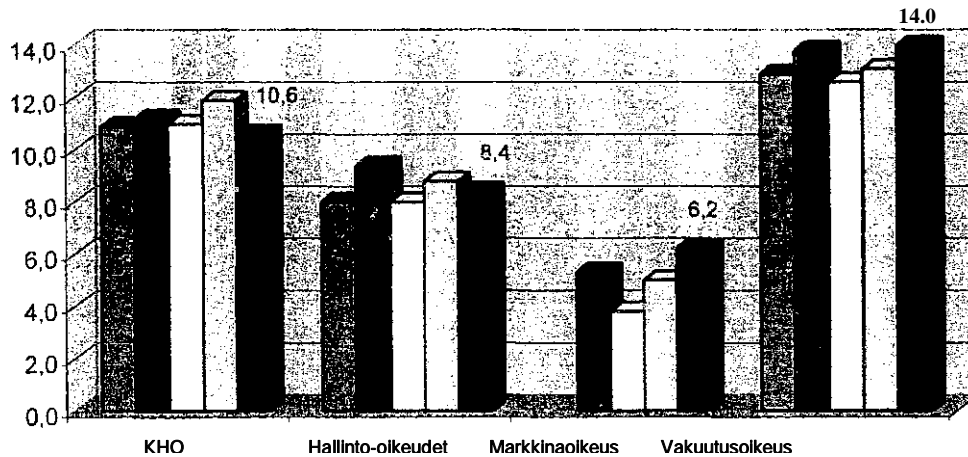


HALLINTOTUOMIOISTUI

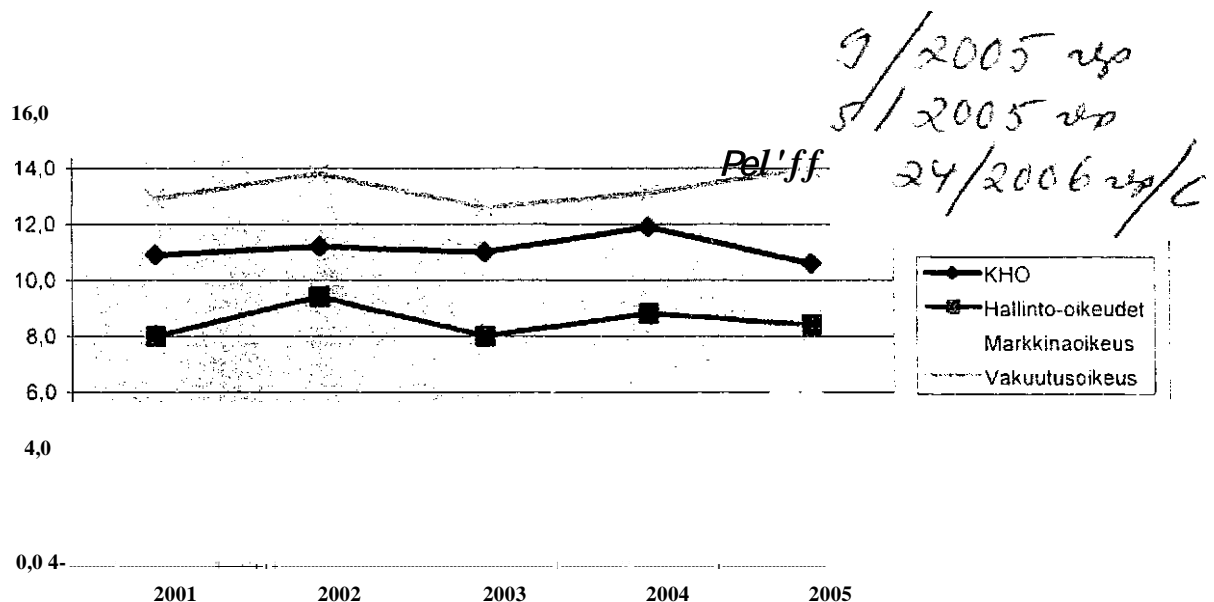
	2001	2002	2003	2004	2005
KHO	10,9	11,2	11,0	11,9	10,6
Hallinto-oikeudet	8,0	9,4	8,0	8,8	8,4
Markkinaoikeus		5,3	3,8	5,0	6,2

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN KESKIN! KÄSITTELYAIKA (kk) v. 2001-2005

YiÖoTi2002 o 2003 o 2004 «2005 j



HALLINTOTUOMIOISTUINTEN KESKIM. KÄSITTELYAIKA (kk) v. 2001-2005



**VALTIOVARAINMINISTERIÖ Jaakko
Kuusela projektijohtaja
22.3.2006**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

1. Julkisen sektorin tuottavuuden kehittämisen tarve

Julkisen sektorin tuottavuuden lisääminen on hallitusohjelmaan kirjattua hallituksen talouspolitiikan strategiaa. Väestön ikärakenteen muutos lisää julkisten palvelujen tarvetta ja aiheuttaa pidemmällä tähtäyksellä mittavia julkisten menojen kasvupaineita. Ilman reippaita toimenpiteitä julkinen sektori muuttuu pysyvästi alijäämäiseksi ja velkaantuminen kiihtyy. Tähän on periaatteessa kolme lääketta; julkisen vallan vastuulla olevan palveluvalikoiman ja palvelujen määrän sopeuttaminen voimavaroihin, kustannusten siirtäminen käyttäjille ja tuottavuuden lisääminen. Julkisen sektorin roolin uudelleenarvioinnin ja palvelutarpeiden priorisoinnin ohella menopaineita voidaan purkaa kääntämällä julkisen sektorin laskeva tuottavuus nousuun ja saada tällä tavoin voimavaroja kohdennettavaksi uudelleen. Julkisten palvelujen oikean sisällön ja mitoituksen ohella on välttämätöntä varmistaa voimavarojen mahdollisimman tehokas kohdentaminen ja käyttö sekä työvoiman saanti tulevaisuudessa.

Tuottavuus tarkoittaa tuotoksen, esim. palvelun ja sen tuottamiseksi käytettyjen panosten suhdetta. Työn tuottavuus on tuotoksen ja käytetyn työpanoksen suhde. Palvelujen - niin yksityisten kuin julkistenkin - tuottavuuden mittaaminen ja tuottavuuden muutoksen toteaminen on vaativaa mutta ei mitenkään mahdotoifta. Vaikeimpia ratkaistavia ongelmia on määritellä itse tuotos ja käsitellä oikein tuotoksen, laadun ja vaikuttavuuden suhdetta. Tuottavuus ei ole käypä käsite eikä ohjauksen väline ellei ole tietoa siitä, mitä vaikutuksia tuotoksella on, esim. minkälaisia terveys- ja elämänilaatuvaikutuksia annettulla hoidolla on tai missä määrin poliisin toiminta lisää turvallisuutta. Tuottavuuden lisäksi on siis oltava esim. vaikuttavuutta kuvaavia mittareita.

2. Tuottavuuden toimenpideohjelma

Hallitusohjelmassa, valtionalouden kehyspäätöksissä ja vuosittaisissa hallituksen strategia-asiakirjoissa linjattu tuottavuusohjelma koskee koko julkista sektoria. Ohjelma on hallituskauden mittainen, sen toteuttamisvastuu hallituksessa on valtiovarainministeriöllä, joka toimii yhteistyössä ministeriöiden, Suomen kuntaliiton ja julkisen sektorin henkilöstöjärjestöjen kanssa. Ohjelmaa toteutetaan osana kehys- ja talousarvioprosessia ja peruspalveluohjelmaa. Tuottavuutta tulee lisätä ennen muuta toiminnallisilla ja rakenteellisilla sekä tietotekniikan käyttöä tehostavilla uudistuksilla.

Kunnalliseen peruspalvelujen tuottavuuteen vaikuttamisessa tärkein on hallituksen käynnistämä kunta- ja palvelurakennehanke. Jo tätä ennen on käynnistetty toimenpiteitä, joilla on lisätty valtionosuusjärjestelmän tuottavuutta tukevaa ohjauskykyä (mm. peruskoulun ja ammatillisen koulutuksen valtionosuusjärjestelmän muutokset) sekä kuntien yhdistymisavustusten ja harkinnanvaraisten avustusten vaikutusta rahoitettavan toiminnan tehostumiseen. Tuottavuuden lisäämistavoite sisältyy myös kansalliseen terveysohjelmaan ja sosiaalialan ohjelmaan. Kuntien tuottamien peruspalvelujen tuottavuutta tarkastellaan vuosittain peruspalveluohjelmassa. Kunnallisen toiminnan tuottavuuden parantaminen voi kuitenkin merkittävästi edistyä vain toteuttamalla peruspalvelujen rahoituksen, ohjauksen, järjestämisen ja mottamisen rakenteiden ja toiminnan uudistuksia.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ Jaakko Kuusela projektijohtaja *EL / y / oloQ ^H? Pel'f**
22.3.2006

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

3. Henkilöstön kasvava poistuma mahdollisuutena

1. Julkisen sektorin tuottavuuden kehittämisen tarve

Julkisen sektorin tuottavuuden lisääminen on hallitusohjelmaan kirjattua hallituksen talouspolitiikan strategiaa. Väestön ikärakenteen muutos lisää julkisten palvelujen tarvetta ja aiheuttaa pidemmällä tähtäyksellä mittavia julkisten menojen kasvupaineita. Ilman reippaita toimenpiteitä julkinen sektori muuttuu pysyvästi alijäämäiseksi ja velkaantuminen kiihtyy. Tähän on periaatteessa kolme lääketta: julkisen vallan vastuulla olevan palveluvalikoiman ja palvelujen määrän sopeuttaminen voimavaroihin, kustannusten siirtäminen käyttäjille ja tuottavuuden lisääminen. Julkisen sektorin roolin uudelleenarvioinnin ja palvelutarpeiden priorisoinnin ohella menopaineita voidaan purkaa kääntämällä julkisen sektorin laskeva tuottavuus nousuun ja saada tällä tavoin voimavaroja kohdennettavaksi uudelleen. Julkisten palvelujen oikean sisällön ja mitoituksen ohella on välttämätöntä varmistaa voimavarojen mahdollisimman tehokas kohdentaminen ja käyttö sekä työvoiman saanti tulevaisuudessa.

Tuottavuus tarkoittaa tuotoksen, esim. palvelun ja sen tuottamiseksi käytettyjen panosten suhdetta. Työn tuottavuus on tuotoksen ja käytetyn työpanoksen suhde. Palvelujen - niin yksityisten kuin julkistenkin - tuottavuuden mittaaminen ja tuottavuuden muutoksen toteaminen on vaativaa mutta ei mitenkään mahdotonta. Vaikeimpia ratkaistavia ongelmia on määrittellä itse tuotos ja käsitellä oikein tuotoksen, laadun ja vaikuttavuuden suhdetta. Tuottavuus ei ole käypä käsite eikä ohjauksen väline ellei ole tietoa siitä, mitä vaikutuksia tuotoksella on. esim. minkälaisia terveys- ja elämämaatuvaikutuksia annettulla hoidolla on tai missä määrin poliisin toiminta lisää turvallisuutta. Tuottavuuden lisäksi on siis oltava esim. vaikuttavuutta kuvaavia mittareita.

2. Tuottavuuden toimenpideohjelma

Hallitusohjelmassa, valtiontalouden kehyspäätöksissä ja vuosittaisissa hallituksen strategia-asiakirjoissa linjattu tuottavuusohjelma koskee koko julkista sektoria. Ohjelma on hallituskauden mittainen, sen toteuttamisvastuu hallituksessa on valtiovarainministeriöllä, joka toimii yhteistyössä ministeriöiden. Suomen kuntaliiton ja julkisen sektorin henkilöstöjärjestöjen kanssa. Ohjelmaa toteutetaan osana kehys- ja talousarvioprosessia ja peruspalveluohjelmaa. Tuottavuutta tulee lisätä ennen muuta toiminnallisilla ja rakenteellisilla sekä tietotekniikan käyttöä tehostavilla uudistuksilla.

Kunnalliseen peruspalvelujen tuottavuuteen vaikuttamisessa tärkein on hallituksen käynnistämä kunta- ja palvelurakennehanke. Jo tätä ennen on käynnistetty toimenpiteitä, joilla on lisätty valtionosuusjärjestelmän tuottavuutta tukevaa ohjauskykyä (mm. peruskoulun ja ammatillisen koulutuksen valtionosuusjärjestelmän muutokset) sekä kuntien yhdistymisavustusten ja harkinnanvaraisten avustusten vaikutusta rahoitettavan toiminnan tehostumiseen. Tuottavuuden lisäämistavoite sisältyy myös kansalliseen terveysohjelmaan ja sosiaalialan ohjelmaan. Kuntien tuottamien peruspalvelujen tuottavuutta tarkastellaan vuosittain peruspalveluohjelmassa. Kunnallisen toiminnan tuottavuuden parantaminen voi kuitenkin merkittävästi edistyä vain toteuttamalla peruspalvelujen rahoituksen, ohjauksen, järjestämisen ja tuottamisen rakenteiden ja toiminnan uudistuksia.

Väestön ikärakenteesta ja julkisen hallinnon ja palvelutuotannon laajenemisen aiemmista vaiheista johtuu, että henkilöstön luonnollinen poistuma kasvaa nopeasti lähivuosina samaan aikaan kun työvoiman määrä työmarkkinoilla kääntyy laskuun ja työmarkkinoille tulevien nuorisoluokkien koko pienenee. Laskelmien mukaan pelkkä luonnollisen poistuman korvaaminen ja kasvavien vanhuspalvelujen hoitaminen johtaisi ilman muita toimenpiteitä siihen, että joka toinen työmarkkinoille tulija pitäisi rekrytoida piakkoin julkiselle sektorille. Jos kuntasektori jatkaa henkilöstömääränsä muutakin kasvattamista, tarvittaisiin seitsemän kymmenestä nuoresta. Tällaisessa tilanteessa heikennettäisiin olennaisesti yksityisen sektorin kasvumahdollisuuksia ja toimintaedellytyksiä.

Toisaalta kasvava luonnollinen poistuma tarjoaa hyvän mahdollisuuden toteuttaa merkittäviäkin henkilöstövaikutuksia omaavia uudistuksia hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Ohjelmaa käynnistettäessä todettiin,

3. Henkilöstön kasvava poistuma mahdollisuutena

että vuosina 2005 - 2011 n. 36 000 ihmistä jättää valtionhallinnon, tästä n. puolet siirtyy vanhuuseläkkeelle. Kehyskaupana 2007 - 2011 ennustettu luonnollinen poistuma on 26 000, josta 14 000 siirtyy vanhuuseläkkeelle. Vaikka siis tuottavuutta ja nimenomaan työn tuottavuutta olennaisesti lisättäisiinkin, valtio tulee rekrytoimaan lähivuosina paljon henkilöstöä. On tärkeää, että rekrytointi suuntautuu oikein ja että tehtäviä voidaan kehittää sellaisiksi, että ne vastaavat työtä hakevien osaamista ja heidän arvostamia asioita.

4. Hallinnonalojen tuottavuusohjelmat ja valtiontalouden v. 2005 tehty kehyspäätös

Valtionhallinnon tuottavuuden parantaminen on haluttu perustaa kunkin hallinnonalan omiin suunnitelmiin. Tämän takia ministeriöt ovat 2004 ja 2005 laatineet hallinnonalan tuottavuusohjelman, jossa ne ovat esittäneet hallinnonalan tuottavuutta lisäävät toimenpiteet ja niiden vaikutuksen tulevien vuosien henkilöstötarpeeseen. Ensimmäiset v. 2004 laaditut useimmat ohjelmat olivat luonteeltaan yleisiä ja niiden henkilöstömäärää vähentävä vaikutus oli mahdollisuuksiin nähden vaatimaton. Tämän takia hallitus vuosi sitten tekemässään vuosia 2006-2009 koskevassa valtiontalouden kehyspäätöksessä edellytti, että tuottavuusohjelmilla tulee tavoitella työvoimatarpeen vähentämistä, joka vastaa puolta luonnollisen poistuman määrästä. Hallitus myös päätti, että hallinnonaloittaiset tuottavuustavoitteet ja -toimenpiteet sisällytetään seuraavaan kehyspäätökseen. Tällaisen tavoitteen asettamiseen vaikutti myös se, että hallitusohjelman mukaiseen valtiontalouden tasapainoon pääseminen hallituskauden lopulla ja varsinkin vuoden 2007 kehysten liikkumavaran turvaaminen edellyttää myös tuottavuuden lisäämisestä saatavia rahallisia hyötyjä.

Ministeriöiden laatimat tuottavuusohjelmat sisältävät yhteensä yli 200 tuottavuuden lisäämiseksi jo käynnistettyä tai käynnistettävää hanketta, projektia tai suunnitelmaa. Ne voidaan sisältönsä puolesta ryhmitellä hallituksen päättämiä toimenpidelinjoja seuraten seuraavasti:

Rakenteelliset muutokset:

- ministeriöiden sekä keskus-, alue-, piiri- ja paikallishallinnon organisaatorakenteiden keventäminen ja uudistaminen siten, että johto- ja yleishallintotehtäviin nyt sitoutuvia voimavaroja voidaan suunnata enemmän ydin- ja palvelutehtäviin ja niiden voimavaroja ja osaamista käyttää paremmin ja tehokkaammin
- muiden kuin virastomuodossa hoidettavien, ydintehtäviin kuulumattomien tehtävien kokoaminen palvelukeskuksiin tai toteuttaminen kumppanuudessa tai hankkiminen muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta
- yleishallintoa palvelevien tehtävien, ennen kaikkea talous- ja henkilöstöhallinnon palvelutehtävien, kokoaminen viiteen valtakunnallisesti toimivaan palvelukeskukseen, jotka tuottavat palvelut virastoille
- virastojen liiketoimintamuotoisten maksullisten toimintojen muuttaminen liikelaitos- tai yhtiömuotoon tai antaminen markkinoilla toimivien palveluntuottajien tehtäväksi

3. Henkilöstön kasvava poistuma mahdollisuutena

Toiminnalliset muutokset:

- palvelu-, lupa-, valvonta- ja hallinnollisten prosessien uudistaminen, tehostaminen, yhdenmukaistaminen ja yksinkertaistaminen
- tietoverkossa tapahtuvan työskentelyn mahdollistaminen ja lisääminen
- puhelimitse ja internetissä annettavien neuvontatehtävien ja puheluvälityksen kokoaminen palvelukeskuksiin
- valtion hankintatoimen tehostaminen
- valtion toimitilastrategia ja toimitilojen käytön tehostaminen
- valtion tietohallinnon ketattärminen ja tehostaminen

Tietotekniikan käytön tehostaminen:

- sähköisten prosessien ja palvelujen lisääminen
- kerran tallennetun tiedon tehokkaampi käyttö ja rekisterien ja muiden tietoaaineistojen yhteiskäyttö
- tietohallinnon ja -tekniikan yhdenmukaisuuden ja yhteensopivuuden lisääminen
- tietohallintotehtävien ja palveluhankinnan tehostaminen
- tietoliikenteen tehostaminen

Palvelukeskukset:

Tuottavuusohjelman toteuttamisen osana valtionhallintoon perustetaan jo perustetut palvelukeskukset mukaan lukien viisi talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta, jotka muodostavat yhtenäisin periaattein toimivan verkoston. Ministeriöt tekevät osaltaan ja ohjaavat hallinnonalansa virastot tekemään vuoden 2006 loppuun mennessä päätöksen talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen tuottamisesta palvelukeskustoimintamallilla viimeistään vuonna 2009.

Palvelukeskuksiin tukeutuminen mahdollistaa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien mottavuuden ja tehokkuuden merkittävän lisäämisen ja toiminnan laadun kehittämisen, henkilöstövoimavarojen vähentämisen hallintopalvelujen tuotannossa ja kohdentamisen muuhun palvelutoimintaan.

Tuottavuusohjelmaa tukevat toimenpiteet:

Tuottavuusohjelman toteuttaminen vaatii vahvaa johtamisotetta. Hallituksen käsittelyyn on tulossa ylimmän johdon kehittämistä koskeva linjaus, joka tulee vahvistamaan konserninäkemyksiä johdon toiminnassa. Tuottavuustavoitteet ja muut tulostavoitteet tullaan sisällyttämään johdon tulossopimuksiin.

Uusi palkkausjärjestelmä on käytössä tai käyttöönottoaiheessa nyt koko valtionhallinnossa. Toimintaa uudistettaessa tehtävien muuttuva vaativuus vaikuttaa palkkaukseen uudessa palkkausjärjestelmässä.

Tulos- ja tilivelvollisuus uudistus edellyttää hallinnolta selkeää tavoitteenasettelua, tulosten arviointia ja raportointia. Uudistetun talousarviolainsäädännön mukaisten toimintatapojen tavoitteena on, että tulostavoitteiden asettamisessa, johtamisessa ja raportoinnissa varmistuu tasapaino vaikuttavuuden ja laadun, tehokkuuden, taloudellisuuden ja tuottavuuden sekä henkilöstötavoitteiden välillä.

Julkisen sektorin mottavuuden mittaamisen kehittäminen on työn tavoitteellisuuden ja uskottavuuden kannalta avainasemassa. Tuottavuusohjelmassa jatketaan valtiovarainministeriön yhdessä muiden hallinnonalojen sekä tutkimuslaitosten (Tilastokeskus, VATT, Stakes) kanssa tuottavuusmittauksen ja -tutkimuksen kehittämistä. Kuluvaan vuonna julkaistaan uudistettu julkisen sektorin tuottavuuskatsaus.

5. Tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutukset

Henkilöstön määrää voidaan ministeriöiden esitysten mukaan tuottavuutta lisäävien uudistusten avulla pienentää n. 7000 - 8000 henkilötyövuodella vuoteen 2011 mennessä. Toisaalta tehtävien vaativuus samalla muuttuu, joten

osa tästä hyödyistä on varattava palkkausjärjestelmän edellyttämään vaativuuden mukaiseen palkkaukseen. Myös mlospalkkausjärjestelmän käyttöönottomahdollisuudet paranevat. Suurin osa vähennyksistä kohdistuu muuhun kuin varsinaisissa palvelutehtävissä olevaan henkilöstöön. Henkilöstövoimavarojen johtamisen laatua (henkilöstösuunnittelu, osaamisen suunnitteluja ke-hittäminen) on tarvetta kehittää.

Monilla hankkeilla on vaikutusta **palvelujen laatuun ja saatavuuteen**. Joukossa on monia laajoja hankkeita, jotka uudistavat ja parantavat palvelua asiakkaan näkökulmasta, vähentävät asiakkaan kustannuksia ja mahdollistavat uusia palveluja. Tällaisia ovat mm. henkilöverotuksen uudistus, vientitul-lausjärjestelmän uudistaminen, PRH:n yhteisörekisterijärjestelmien uudistaminen, ulkomaalaisasioiden käsittelyprosessien sähköistäminen ja siirtyminen sähköiseen kiinteistövaihdantaan. Tuottavuushank-keita arvioitaessa on lähdetty siitä, että niillä tulee olla palvelujen laatuun ja saatavuuteen nähden vähintään neutraaleja tai mieluummin parantavia vaikutuksia. Tuottavuutta lisääviksi hankkeiksi ei ole kelpuutettu sellaisia, joista aiheutuu ulkoisvaikutuksina kustannuksia tai haittoja muille organisaatioille.

Varsin monien tuottavuutta lisäävien hankkeiden toteuttaminen edellyttää muutoksia **olemassa olevaan lainsäädäntöön ja uutta lainsäädäntöä**. Osa esityksistä on jo valmisteilla tai annettu eduskunnan käsiteltäväksi (esim. rekisterihallinnon ja maistraattien toimintaa koskeva hallituksen esitys). Hallituksen päätettyä tuottavuusohjelman toimeenpanovaiheen käynnistämisestä, uusien hankkeiden ja lainsäädännön valmistelu on ministeriöiden vastuulla. Tuottavuusnäkökulman esille nostaminen korostaa lainsäädännön taloudellisten vaikutusten huolellista tarkastelua lakiesityksissä.

Taloudellisten vaikutusten osalta pyritään toisaalta keskipitkän ja pitkän ajan säästöihin ja siihen, että julkisia menoja voitaisiin kohdentaa uudelleen myös tuottavuutta lisäämällä. Tarkoituksena esim. on, että nyt valmistettavaan kehyspäätökseen sisällytetään näitä odotettavia säästöjä. Toisaalta on selvää, että monet hankkeet vaativat usein huomattaviakin alkuinvestointeja. Varsinkin IT-hankkeiden kustannukset ovat mittavia. Käyttöönottovaiheessa aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia. Valtiovarainministeriössä on pyritty omaksumaan toimintatapa, jossa tuottavuushankkeiden investoinnit pyritään - tiukasta kehys- ja budjettimenettelystä huolimatta - turvaamaan. Lisäksi valtion talousarviossa on varattu erillinen tuottavuuden kehittämismääräraha tuottavuusinvestointeihin (mom. 28.80.27 TA 2005). Toisaalta on periaatteena, että osa laskennallisesta odotettavasta tuottavuushyödyistä jää hallinnonalan kehykseen. Kehyspäätöstä on valmisteltu tämän periaatteen mukaisesti.

6. Tuottavuuden parantaminen, palveluprosessit ja käsittelyajat

Valtiohallinnossa käsitellään lukuisia kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen vireille panemia asioita. Vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintolain säännöksen toteutuminen edellyttää mm. sitä, että viranomaiset seuraavat ja mittaavat asioiden käsittelyaikoja. Tällöin *ratkaisevaa on koko palveluprosessiin käytetty aika*, joka alkaa asiakkaan tekemästä tilauksesta tai muusta vireillepanosta ja päättyy asian valmistumiseen eli asiakkaan saamaan päätökseen tai muuhun palveluun.

Valtiovarainministeriön tekemien selvitysten mukaan *palveluprosessien tehostamiseen ja käsittelyaikojen lyhentämiseen on edelleen monia mahdollisuuksia*. Asioiden käsittelyaikoja pidentävät useimmiten asiakkaiden antamien tietojen tarkistukset ja täydentämiset, tietojen ja lausuntojen hankkiminen muilta viranomaisilta sekä eri syistä johtuvat asioiden ruuhkautumiset. Käsittelyajoilla samoin kuin

virastojen ja laitosten tuottamien palvelujen läpäisyajoilla on suora ja välitön vaikutus hallinnon tuottavuuteen.

Tietotekniikan käytöllä ja sähköisellä asioinnilla on myös käsittelyajoissa saavutettavissa merkittäviä tuottavuushyötyjä. Ministeriöiden ja virastojen laatimilla verkkopalvelustrategioilla on välitön yhteys hallinnonalan perustehtävien hoitamiseen. Sähköisten palvelujen kehittämistä on siis tarkasteltava toimintastrategian ja muun palvelutuotannon osana. Palvelutuotannon keskeiset käsittelyajat ja läpäisy-ajat tulisi aina sisällyttää osaksi hallinnonalan tulosohejausta ja tulossopimuksia.

Esimerkiksi terveydenhuollossa keskeinen näkökulma potilaiden hoidossa on ns. hoitoketjujen sujuvuus ja potilasjonojen lyhentäminen. Vastaavalla tavalla voidaan ajatella, että kansalaisten oikeusturvan toteutumisessa keskeinen näkökulma on ns. valitusketjujen sujuvuus ja valitusaikojen lyhentäminen. Potilasketjujen sujuvuuden osalta terveydenhuollossa on tarkasteltava, ei vain yhden potilaan parasta vaan tuhannen potilaan parasta. Vastaavalla tavalla kansalaisten oikeusturvan toteutumisessa aivan olennaista on, ei vain yhden valituksen huolellinen käsittely vaan tuhannen valituksen huolellinen käsittely samoilla oikeusturvaperiaatteilla.

Palveluprosessien tuotantotaloudellisessa tutkimuksessa on noussut esille jännite yhdenmukaisten käsittelyperiaatteiden ja -prosessien ja erilaisten asiakastarpeiden välillä. Viranomaisten tavanomaisena toimintamallina on edelleen käsittelyprosessin yhdenmukaisuus. Tämä osaltaan johtaa siihen, että erilaiset asiakkaan tilanteet ja tarpeet tulevat vain vähän huomioon otetuiksi ja esim. siihen, että nopeaa palvelua tarvitsevien tai odottavien yhteydenotot kuluttavat turhaan voimavaroja. Käsittelyprosessien eriyttäminen asiakastarpeen mukaan helpottaisi monessa tapauksessa ruuhkia ja jouduttaisi asioiden käsittelyä. Toinen tuotantotaloudellisessa tarkastelussa esille tullut seikka on palveluprosessin järjestäminen palvelun tuottajan eikä palvelun käyttäjän lähtökohtien ja tarpeiden mukaan. Voimavarojen käytön keskittäminen esim. ruuhka-aikoihin tai ns. yksinkertaisten ja monimutkaisten tapausten erotteluun ja niiden käsittely eri prosessissa tehostaisi palvelua merkittävästi.

Jos valitusten käsittelyaikoja halutaan lähestyä toiminnan tehokkaan järjestämisen näkökulmasta - ja tämä ei ole mitenkään ristiriidassa kansalaisten oikeusturvan kannalta - nousee tarkastelun keskiöön koko palveluprosessin sujuvuus ja toiminnan tehokas johtaminen mm. tulostavoitteita asettamalla ja niiden toteutumista seuraamalla. Kansalaisten oikeusturvaa toteuttavien valitusprosessien tarkastelussa voidaan soveltaa aivan samoja menetelmiä kuin parhaillaan tuottavuusohjelmassa tehdään monien hallinto- ja palveluprosessien kohdalla. Käsittelyaikojen osalta on tarkastelu ulotettava koskemaan myös toimialan lainsäädäntöä.

7. Valtiontalouden kehyspäätöksen 2007-2011 valmisteluja tuottavuusohjelman toimeenpanovaihe

Tarkoituksena on, että hallituksen kehyspäätökseen vuosille 2007 - 2011 sisällytetään hallinnonaloit-taiset tuottavuustavoitteet, jotka ilmaistaan tuottavuuden lisäämisestä johtuvana henkilöstötarpeen pienenemisenä kehyskauden aikana. Hallitus tullee korostamaan, että tavoite on esitetty mittaluokkana. Tarkoituksena ei ole, että hallitus päättäisi yksityiskohtaisesti toteuttamistoimenpiteistä, joten niiden valmisteluja konkreettinen suunnitteluja toteuttaminen jäävät ministeriöiden ja niiden ohjaamien virastojen vastuulle. Monet hankkeet tulevat lisäksi käsiteltäviksi jo vuoden 2007 talousarviovalmiste-lussa. Tästä alkaa tuottavuusohjelman toimeenpanovaihe.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on mm. seurata ohjelman ja toimenpiteiden toteutumista ja vaikutuksia ja raportoida niistä hallitukselle. Viime kädessä ohjelman tuloksellisuutta mitataan sillä, miten voimavaroja voidaan tuottavuuden lisääntymisen seurauksena saada uudelleen kohdennettaviksi ja miten valtion henkilöstömäärä tulee kehittymään. Tuottavuustilastot ja tuottavuustutkimukset osoittavat ohjelman onnistumisen. Hallinnonalan ministeriöiden ja virastojen tulee myös osana normaalia kertomusmenettelyä raportoida asettamiensa taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden toteutumisesta.

e.

Pauliine Koskelo
Presidentti Korkein
Oikeus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lainkäyttöjärjestelmä oikeusturvan hoitotakuun ja resurssileikkausten puristuksessa

Tämän muistion ohella viittaa samaa aihepiiriä koskevaan, 24.3.2006 päivättyyn muistioon lakivaliokunnalle (liitteenä).

Resurssitilanteesta

Valtioneuvoston viime kuussa tekemä kehyspäätös vuosille 2007-2011, siltä osin kuin se koskee tuottavuusohjelman nimellä kulkevaa henkilöstön vähentämishjelmaa, merkitsee oikeusministeriön antamien tietojen mukaan, että tuomioistuinten osalta supistusten määrä on noin 230 henkilötyövuotta. Alenevien budjettikehysten vuoksi yleisten tuomioistuinten henkilöstöä kuitenkin vähennetään jo vuonna 2006 noin 60 henkilötyövuodella, ja vastikään oikeusministeriön virkamiehet arvioivat, että ensi vuonna olisi edessä vastaavan suuruinen vähennystarve - tämä kaikki siis sen lisäksi, mitä mainittu ns. tuottavuusohjelma edellyttää. Tosiasia kuitenkin on, että jo nykyisin resurssien riittämättömyys on merkittävä ongelma erityisesti eräissä eteläisen Suomen alioikeuksissa ja Helsingin hovioikeudessa.

Ongelmien syistä

Kuten ylimpien lainvalvojien havainnoistakin ilmenee, asioiden viipyminen ei yleensä johdu yksilösyistä, kuten laiskuudesta, vaan järjestelmäsyistä. Käytettävissä oleva kapasiteetti ei riitä siihen, mitä pitäisi saada aikaan. Siksi ensisijaista on hoitaa järjestelmä kuntoon. Henkilöstön vähentämisellä se ei tule kuntoon. Hallitsemattomalla henkilöstön vähentämisellä lainkäyttöjärjestelmää ei piiskata parempaan tuottavuuteen, vaan se ajetaan pahenevaan kriisiin.

Perusoikeuslähtökohdista

Oikeusturvaa ei taata perustuslain 21 §:llä, vaan se taataan järjestämällä ja rahoittamalla sellainen lainkäyttöjärjestelmä, joka täyttää 21 §:n vaatimukset sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklasta ja ns. KP-sopimuksen 14 artiklasta johtuvat vaatimukset. Ongelmana on, että oikeuslaitoksen resurssointia koskevassa päätöksenteossa ei oteta näitä vaatimuksia asianmukaisesti huomioon.

Perustuslain 21 ja 22 § ovat kansallisia säännöksiä, joiden tosiasiallinen status, sisältö ja vaikutukset määrätään kansallisessa päätöksenteossa. Sen ratkaiseminen, miten vakavasti näihin kansallisiin perusoikeusnormeihin käytännössä suhtaudutaan päätettäessä oikeuslaitoksen voimavaroista ja rakenteista, on hallituksen ja eduskunnan varassa. Toistaiseksi PL 21-22 § eivät näytä toimineen erityisenä ohjenuorana tai pidäkkeenä budjettikehyksistä päätettäessä.

Tästä syystä olenkin eri yhteyksissä korostanut erityisesti EIS 6 artiklan ja sen valvontamekanismin merkitystä. Riippumatta siitä, millä tavoin valtioelimemme asennoituvat kansallisen perustuslain velvoittavuuteen lainkäyttöjärjestelmän organisoinnissa ja resurssoinnissa, ne ylikansalliset velvoitteet, joiden sisältöä ei voida kansallisilla toimin lieventää, pysyvät.¹ Ylikansallinen oikeusturvan hoitotakuu sitoo valtiota joka tapauksessa.

Tässä yhteydessä on huomionarvoista myös, että parhaillaan keskustellaan EU:n perustuslaillisen sopimuksen ratifioimisesta. Tapahtuipa tämä lähitulevaisuudessa tai joskus myöhemmin, se merkitsee tahdonilmaisua muun muassa sen puolesta, että EIS:n mukaiset oikeusturvastandardit tulevat myös osaksi Euroopan unionin oikeusjärjestystä.

Kohtuullista käsittelyaikaa koskevan ihmisoikeus vaatimuksen sisällöstä

PL 21 §:n osalta ei liene yksiselitteisiä auktoritatiivisia kannanottoja siitä, mitä 1 momentin vaatimus "Ilman aiheetonta viivytystä" konkreettisesti tarkoittaa ja mitä se tarkoittaa yhdessä PL 22 §:n kanssa. Ainakaan resurssipäätösten yhteydessä tästä ei ole ollut merkkejä.

EIS 6 artiklan osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tulkintakäytäntö sitä vastoin on peruslähtökohdiltaan hyvin selkeä. Käsittelyajan kohtuullisuutta koskevat standardit ovat siinä mielessä ehdottomia, että on täysin vailla merkitystä, ovatko ne vallitsevassa järjestelmässä ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa realistisia. Mikään yksittäinen juttu ei saa odottaa käsittelyä ja ratkaisua liian pitkään. Arvioitaessa mikä on "liian kauan" ei oteta huomioon sitä, että yhden jutun viipyminen johtuu muista käsiteltävänä olevista jutuista. Vain tilapäisistä syistä johtuva jutturuuhka kelpuutetaan anteeksiantoperusteeksi. EIS 6 artikla lähtee yksilön oikeuksista ja niiden turvaamisesta. Niinpä esimerkiksi käsittelyajan kohtuullisuus ei ole relatiivista siten, että yksilön oikeus suhteutettaisiin järjestelmän käytettävissä oleviin resursseihin.

EIT on toistuvasti korostanut 6 artiklan edellyttävän, että valtion on järjestettävä - ja siis myös resurssoitava - kansallinen lainkäyttöjärjestelmä niin, että yksittäiset asiat pystytään käsittelemään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset täyttävällä tavalla yleisten standardien mukaan määräytyvässä kohtuullisessa ajassa. Jollei tämä toteudu, valtio joutuu hyvittämään ihmisoikeusloukkauksen rahakorvauksin. Viime kädessä Euroopan Neuvoston ministerikomitea puuttuu asioihin, kuten Italian rakenteellisten ongelmien vuoksi on tapahtunut moneen kertaan.

Järjestelmän ja voimavarojen yhteensovittaminen

Meillä omaksuttujen kansallisten resurssiratkaisujen lähtökohdat eivät vastaa sitä, mitä EIT:n tulkintakäytäntö edellyttäisi. Voimavarojen mitoitus lähde siitä, mitä toimintakykyinen lainkäyttöjärjestelmä vaatii, vaan ensisijaisena pidetään henkilöstön olennaista ja pysyvää vähentämistä.

Jos voimavaroja ei mitoiteta järjestelmän mukaan, kriisin välttäminen edellyttää, että on pikaisesti sovittava järjestelmä voimavarojen mukaan. Koska lainkäyttöjärjestelmä tehtäviensä luonteen vuoksi on sekä organisaation että menettelyjen osalta erittäin laki- ja normisidonnainen, järjestelmän sopeuttaminen vaatii merkittäviä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia uudelleenjärjestelyjä rakenteiden ja prosessien uudistamiseksi. Tuomioistuimet eivät omaehtoisilla toimillaan kykene voimassa olevien säännösten puitteissa tekemään sellaisia muutoksia, joita järjestelmän sopeuttaminen annettuihin voimavaroihin edellyttää.

Käräjäoikeusrakennetta on uudistettava tuntuvasti. On myös aikaansaattava järjestelyjä, joilla lisätään joustoa niin, että ratkaisukapasiteettia voidaan siirtää juttujen luo tai juttuja ratkaisu-kapasiteetin luo. Muutoksenhakujärjestelmää on saatava järkeistettyä, mikä edellyttää sekä perustuslain tulkinnan että tähänastisten lainsäädännöllisten ratkaisujen uudelleenarviointia.² Myös koko joukko muita, suurempia ja pienempiä järjestelmämuutoksia tarvitaan.

Järjestelmämuutokset vievät aikaa. Ensin pitäisi suunnitella, valmistella ja toteuttaa uudistukset, joilla luodaan edellytyksiä henkilöstön vähentämiselle, ja vasta niiden myötä vähentää henkilöstöä. Toimenpiteiden ajallinen yhteensovittaminen on olennaisen tärkeää. Näillä näkymin edellytykset sen onnistumiselle eivät näytä hyviltä. Henkilöstösupistusten suuruusluokka ja aikataulu vaikuttavat epärealistisilta ottaen huomioon hallinnon valmistelukapasiteetti, tähänastisten suunnitelmien riittämättömyys ja säädösprosessien kesto. Kokemuksiin nähden olisi myös yllättävää, jos tarvittavat järjestelmämuutokset sujuvat ilman poliittisia yms. vaikeuksia.

P.S. Erään asiavirheen korjaus: Oikeusministeriön muistiossa 21.3.2006 muutoksenhaku-uomioistuinten käsittelyajoista on KKO:n osalta virhe. Muistion mukaan valituslupan käsittelyn kokoonpanoa olisi kevennetty lailla 665/2005. Tämä ei pidä paikkaansa. Valituslupa-asioiden osalta lakia ei ole tässä suhteessa muutettu.

² Tähän nähden perustuslakivaliokunnan lausunto liittyen HE 87/2005:een on tärkeä ja olisi toivottavaa, että se voitaisiin saada mahdollisimman pian.

Tuomioistuinlaitoksen voimavarat ja toimintaedellytykset vuoden 2005 valtiontalouden kehyspäätöksen valossa

Valtioneuvoston tuottavuusohjelman taustalla olevat näkökohdat ovat sinänsä ymmärrettäviä. Oikeuslaitoksen toiminnassa on kuitenkin piirteitä, jotka tekevät asian erityisen ongelmalliseksi.

1. Oikeuslaitoksen resurssoinnin lähtökohdista

Oikeuslaitoksen voimavarojen mitoituksessa näyttää vallitsevan selkeä ristiriita jo peruslähtökohtien tasolla.

Suomi on sidottu ylikansallisesi määräytyviin oikeusturvatakeita koskeviin vaatimuksiin¹. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset, jotka täsmentyvät etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) soveltamiskäytännön kautta, ovat varsin konkreettisia. Kysymys on yksilön perusoikeuksista, jotka jäsenvaltioiden edellytetään täyttävän jokaisen kohdalla. Myös oma perustuslakimme rakentuu samalle periaatteelle (PL 21 §).

Esimerkiksi EIT:n tulkintakäytäntö kohtuullisen käsittelyajan osalta on tässä suhteessa valaiseva: Käsittelyajan kohtuullisuutta koskevat standardit ovat siinä mielessä ehdottomia, että on täysin vailla merkitystä, ovatko ne vallitsevassa järjestelmässä ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa realistisia. Mikään yksittäinen juttu ei saa odottaa käsittelyä ja ratkaisua liian pitkään. Arvioitaessa mikä on "liian kauan" ei oteta huomioon sitä, että yhden jutun viipyminen johtuu muista käsiteltävänä olevista jutuista. EIS 6 artikla lähtee yksilön oikeuksista ja niiden turvaamisesta. Niinpä esimerkiksi käsittelyajan kohtuullisuus ei ole relatiivista siten, että yksilön oikeus suhteutettaisiin järjestelmän käytettävissä oleviin resursseihin.

EIT toistaakin toistamasta päästyään 6 artiklan edellyttävän, että valtion on järjestettävä ja resurssoitava kansallinen lainkäyttöjärjestelmä niin, että yksittäiset asiat pystytään käsittelemään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset täyttävällä tavalla yleisten standardien mukaan määräytyvässä kohtuullisessa ajassa. Jollei tämä toteudu, valtio joutuu hyvittämään ihmisoikeusloukkauksen rahakorvauksin.

Yhtäältä on siis niin, että ne vaatimukset, jotka oikeusturvakoneiston on meitä sitovien eurooppalaisten mittapuiden mukaan täytettävä, eivät riipu käytettävissä olevista voimavaroista, vaan asia on päinvastoin. Valtiolla on yksilön perusoikeuksista johtuva velvollisuus järjestää ja resurssoida oikeuslaitos niin, että vaatimukset aina täytetään.

Toisaalta hallituksen päätös valtiontalouden kehyksistä osoittaa, ettei oikeuslaitoksen rahoitusta ole tarkoitus mitoittaa sen mukaan, mitä yllä mainittujen vaatimusten täyttäminen edellyttää. Vallitseva asetelma ei siten täsmää edes perustavoitteiden osalta.

¹ Erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja eräät sen lisäpöytäkirjojen määräykset sekä ns. KP-sopimuksen 14 artikla.

Tässä yhteydessä en puutu erikseen oman perustuslakimme 21 ja 22 §:ään, sillä hallituksen ja eduskunnan varassa on ratkaista, miten vakavasti näihin kansallisiin perusoikeusnormeihin käytännössä suhtaudutaan päätettäessä oikeuslaitoksen voimavaroista. Riippumatta siitä, millä tavoin valtioelimemme asennoituvat kansallisen perustuslain velvoittavuuteen tältä osin, ne ylikansalliset velvoitteet, joihin on sitouduttu, kuitenkin pysyvät.²

2. Oikeuslaitoksen tehtävät ja henkilöstöresurssien merkitys

Valtiontalouden kehyspäätökseen liittyvä keskeinen tavoite julkisen sektorin tuottavuuden lisäämisestä lähtee siitä, että tuotokset on vastaisuudessa aikaansaattava entistä pienemmillä voimavaroilla ja nimenomaan olennaisesti vähemmällä henkilöresursseilla. Lainkäyttö eli tuomioistuinasioiden käsittely ja ratkaiseminen on kuitenkin perusuonteeltaan henkistä ihmistyötä. Tekniset apuvälineet voivat sitä helpottaa, mutta eivät korvata.

Kun ylimmäksi reaalitytavoitteeksi asetetaan henkilöstömäärän olennainen vähentäminen, syntyy siksi väistämättä ristiriita sen kanssa, että oikeuslaitoksen osalta on voimassa valtiota sitovana velvoitteena - ei pelkästään tavoitteena - turvata lainkäyttöasioiden käsittely perusoikeusvaatimukset täyttävällä tavalla.

Sitä paitsi on korostettava, että menettelyllisten oikeusturvatakeiden toteutuminen on vain vähimmäisvaatimus. Oikeusturvan kannalta on tietenkin hyvin olennaista, että ratkaisut ovat myös sisällöllisesti korkeatasoisia.

Työn laadulla on lisäksi myös suorat kytkentänsä menettelyn keston. Jos alempi oikeusaste ei suoriudu tehtävästään hyvin, se lisää muutoksenhakualltiutta ja siten menettelyn kokonaiskesto. Joka tapauksessa ylemmän oikeusasteen työ on sidoksissa siihen, miten asia on käsitelty, ratkaistu ja perusteltu edeltävillä tasoilla. Jos jokin osuus on tullut huonosti hoidetuksi, se poikii lisää työtä seuraaviin vaiheisiin ja lisää menettelyn kokonaiskesto. Jos taas kukin prosessiin osallinen ammattitaho pystyy hoitamaan osuutensa hyvin, seuraavia vaiheita ei aina tarvita lainkaan, tai jos tarvitaan, ne sujuvat joka tapauksessa sitä helpommin ja joutuisammin mitä parempaa pohjatyö on. Myös oikeuselämää ohjaavaa prejudikaattien muodostusta silmällä pitäen edeltävän prosessin laatu on tärkeä.

Työn määrän ylittäessä kapasiteetin jousto syntyy joko siten, että työn laatu heikkenee, taikka siten, että jutut viipyvät eikä kohtuullisissa käsittelyajoissa pysytä. Laadun heikentyessä ongelmat siirtyvät muutoksenhakuvaiheeseen ja prosessin kokonaiskesto venyy sitä kautta. Jos taas laadun heikkeneminen ilmenee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia rikkovina menettelyvirheinä, ne ovat jo sinänsä ihmisoikeusloukkaus.

Henkilöresurssien riittämättömyys johtaa siten väistämättä siihen, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ei kyetä täyttämään. Vaihtelua syntyy lähinnä siinä, missä muodossa ongelmat kulloinkin toteutuvat.

Henkilöresurssien olennaisella vähentämisellä ei päästä siihen, että järjestelmä piiskataan tuottavuuteen, vaan siihen, että se ajetaan kriisiin.

² Tässä yhteydessä on huomionarvoista myös, että parhaillaan keskustellaan EU:n perustuslaillisen sopimuksen ratifioimisesta. Tapahtuipa tämä lähitulevaisuudessa tai joskus myöhemmin, se merkitsee tahdonilmaisua muun muassa sen puolesta, että EIS:n mukaiset oikeusturvastandardit tulevat myös osaksi Euroopan unionin oikeusjärjestystä.

3. Oikeuslaitoksen tehtävät, ydintoiminnot ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Valtioneuvoston kehyspäätöksen ja tuottavuuskeskustelun yhteydessä on korostettu sitä, että kullakin sektorilla tulisi keskittyä ydintoimintoihin. Lainkäyttö, josta oikeuslaitos vastaa, kuuluu yhteiskunnan pakollisiin tehtäviin.

Kummallista kyllä nimenomaan valtioneuvoston maaliskuussa 2005 tekemän kehyspäätöksen *jälkeen* on tuomioistuimille annettu niiden ydintoimintoihin kuulumattomia uusia tehtäviä, sillä toukokuussa 2005 hyväksyttiin laki riita-asioiden sovittelusta yleisissä tuomioistuimissa (663/2005), joka tuli voimaan 1.1.2006. Ei ole johdonmukaista, että samalla kun tehdään päätöksiä, jotka ilmentävät puuttuvaa valmiutta huolehtia edes oikeuslaitoksen pakollisten toimintojen asianmukaisesta resurssoinnista, on saatettu voimaan lainsäädäntöä, jolla tuomioistuimille on uskottu noihin ydintoimintoihin kuulumattomia uudenlaisia tehtäviä.

Sekä uudessa talousarviolainsäädännössä että tuottavuuskeskustelussa painotetaan myös toimintojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden merkitystä ja huomioon ottamista. Oikeuslaitoksen tehtävien kannalta ei tässäkään suhteessa voida sivuuttaa sitä, että tuomioistuinten perusvelvollisuutena on käsitellä ja ratkaista jokainen asianosaisten vireille panema asia. Tuomioistuimet eivät voi valikoida asioita, asiakkaita taikka asiaryhmiä sen mukaan, mikä merkitys tai painoarvo näillä on yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta. Asiaryhmillä on toki keskinäisiä eroja tässä suhteessa ja niitä voidaan työn järjestelyissä jossain määrin ottaa huomioon. Ehdoton lähtökohta kuitenkin on se, että jokaisella asianosaisella on oikeus saada omassa asiassaan tuomioistuinta sitovalla tavalla määrätyt vaatimukset täyttävä oikeudenkäynti. Oikeuslaitoksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus liittyy keskeisesti nimenomaan sen yleiseen institutionaaliseen tehtävään eli siihen, että oikeusturvan pitäisi olla paitsi kaikkien saatavilla myös toteutua kussakin tapauksessa asian vaatimalla tavalla. Juuri sen turvaamiseksi oikeusturvatakuista on tehty yksilöiden perusoikeuksia.

Näin ollen oikeuslaitoksen resurssointikaan ei voi rakentua sellaisen lähtökohdan varaan, että keskitytään hoitamaan yhteiskunnallisesti tärkeät asiat tai asiaryhmät. Eri asia on, että asianmukainen käsittely asettaa erilaisten asioiden osalta erilaisia vaatimuksia. Toimintaa järjestettäessä olisikin tärkeää pystyä huolehtimaan nimenomaan siitä, että kukin asia saa sellaisen käsittelyn ja ratkaisun kuin se vaatii eikä mikään juttutyyppejä jää vaille ammattitaitoista hoitamista. Rajuilla henkilöstösupistuksilla tähän päämäärään ei päästä. Ne päinvastoin heikentävät henkilöstön kompetenssitason korottamisen ja ammatillisen kehittämisen edellytyksiä. Työpaineiden lisääntyminen entisestään syö tilaa siltä taitojen parantamiselta, jota välttämättä tarvittaisiin yhä enemmän ja josta todellinen tuottavuuden lisääminen viime kädessä riippuu.

4. Millaiseen oikeusvaltioon pyritään?

Rahoituksen tavoitteista ja mitoituksista päätettäessä on samalla kysymys siitä, millainen oikeusvaltio halutaan Suomen olevan - sellainen, jossa järjestetään ja myös rahoitetaan meitä sitovien vaatimusten mukaisesti toimintakykyinen lainkäyttö, vaiko sellainen, jossa mieluummin rahoitetaan ihmisoikeussopimuksen edellyttämät käteiskorvaukset siitä, ettei vaatimukset täyttävää järjestelmää ole.

Jos oikeuslaitoksen resurssointia ei aiota mitoittaa EIT:n edellyttämällä tavalla eli sen mukaan, mitä oikeusturvatakeista johtuvien vaatimusten yleinen täyttäminen edellyttää, tulee väistämättä ajankohtaiseksi oikeusturvatarpeiden erottelu sen mukaan, missä laajuudessa ja missä asioissa vaatimukset täyttävä prosessi turvataan ja miltä osin taas lähdetään siitä, että resurssien riittämättömyyden vuoksi syntyvät puutteet hyvitetään rahakorvauksin. Joudutaan pohtimaan, onko hyväksyttävää, että tämä määräytyy satunnaisten tekijöiden pohjalta, sekä minkälaisin perustein ja kenen toimesta määritellään se, kenelle tarjotaan oikeusturvaa, kenelle taas hyvitys sen vaillinaisuudesta.

Yhdenvertaisuussyyt edellyttänevät, että hyväksyttäessä voimavarojen alimitoitus luodaan säännöt myös niukkuuden jakamiseksi. Etenkin koska ratkaistavana on se, keiden perusoikeus toteutetaan ja

ketkä saavat tyytyä korvaukseen sen loukkaamisesta, myös nämä etusijakriteerit kuuluisivat voimavaroista vastaavien valtioelinten linjattaviksi.

5. Henkilöstöleikkaukset, toiminnalliset muutokset ja eritahtisuuden ongelma

Jos voimavaroja vähennetään, toimintaa täytyy järjestää uudelleen ja pyrkiä siihen, että resurssipulan aiheuttamaa vahinkoa mahdollisuuksien mukaan rajoitetaan.

Selvää on, että jos lyhyellä aikavälillä joudutaan toteuttamaan suuruusluokaltaan hyvinkin merkittäviä henkilöstövähennyksiä, kuten hallitus aikoo tehdä, pitäisi kaaoksen välttämiseksi kyetä vielä lyhyemmällä aikavälillä toteuttamaan perusteellisia toiminnan ja sen rakenteiden uudelleenjärjestelyjä. Jollei isoja henkilöstöleikkauksia edes soviteta yhteen rakenteen ja toiminnan muutosten kanssa, oikeusturvajärjestelmä ajetaan kriittiseen ahdinkoon.

Tältä osin ongelmana on, että koska lainkäyttöön liittyy merkittävää yhteiskunnan pakkovaltaa, toiminta on hyvin lakisidonnaista. Sellaiset rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset, joita resurssileikkauksiin vastaaminen vaatii, edellyttävät siten tavalla tai toisella lainsäädännön tai muiden säädösten muutoksia.

Näin ollen paitsi rahoitus myös järjestelmän muutosedellytykset ovat hyvin pitkälle hallituksen ja eduskunnan toimien varassa. Oikeuslaitoksen omaehtoinen liikkumavara on täysin riittämätön sellaisten resurssileikkausten edessä, joita hallitus aikoo toteuttaa.

Välttämättömiä säädöspohjan muutoksia ei myöskään saada aikaan käden käänteessä, vaan niiden valmistelu- ja toteuttamisprosessit ovat suhteelliseen hitaita. Lisäksi voidaan olettaa, että asioiden konkretisoituessa niihin tulee liittymään myös suurempia poliittisia vaikeuksia kuin on liittynyt itse kehyspäättösten tekemiseen. Resurssiratkaisujen seuraukset paljastuvat käytännössä vasta siinä vaiheessa, kun pitäisi toteuttaa niiden vaatimat rakenteelliset ja muut uudelleenjärjestelyt.

Tarvittaisiin kokonainen sarja hyvin olennaisia, huolellisesti harkittuja ja hallitusti läpivietyjä järjestelmämuutoksia. Sellaisia ei ole hallituksen piirissä juurikaan suunniteltu, saati valmisteltu³.

Kuluva vaalikausi alkaa olla jo loppuillaan. Kaavailtujen henkilöstöleikkausten suuruusluokka ja aikataulu onkin erityisen suuri ja vakava uhka sen vuoksi, että välttämättömiksi käyvien järjestelmämuutosten aikaansaaminen sillä aikataululla, jolla henkilöstön vähennykset pitäisi toteuttaa, näyttää täysin epärealistiselta.

³ Esimerkiksi ns. kirjallinen rikosprosessi tietyissä tapauksissa on vain rajallinen yksittäinen uudistus. Hovioikeusseulonta puolestaan ei ehdotetussa muodossa ole hyvä mekanismi muutoksenhakujärjestelmän järkelistämiseen, joka sinänsä olisi eräs kiireellinen uudistuskohde. Parempi malli vaatii uuden valmistelun.

Eritahtisuuden välttäminen olisi ehdoton edellytys hallitulle kehitystyölle.

Pekka Hallberg

MUISTIO

*K 9 / U 00f 1 (10)
K 15 / U 00f 1 (10)
Pe VP ggfeootif/'*

18.1.2006

HALLINTOTUOMIOISTUINTEN RATKAISUJEN YHTEISKUNNALLINEN MERKITYS

Tässä muistiossa tarkastellaan hallintotuomioistuinten lainkäytön yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä merkitystä kilpailukyvyn ja hyvinvoinnin rakentamisessa. Muistiossa selvitetään oikeusturvan peruskysymyksiä, hallintotuomioistuinten asemaa ja osuutta valtiontaloudessa sekä hallintotuomioistuinten ratkaisujen merkitystä eräissä asiaryhmissä yleisen talouskehityksen kannalta.

1. Hallintotuomioistuinjärjestelmän perusteista

Oikeudenkäytön perusteet ja tuomioistuinlaitoksen rakenne on vahvistettu perustuslaissa. Sen mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Yleisiä hallintotuomioistuuksia ovat korkeimman hallinto-oikeuden ohella alueelliset hallinto-oikeudet. Erityistuomioistuimista säädetään lailla. Erityisiä hallintotuomioistuuksia ovat nykyjärjestelmässä markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus.

Hallintolainkäytön tarkoituksen ja sisällön kannalta on olennaista, että perustuslaissa on vahvistettu hallinnon lainalaisuuden periaate, nykyisin otsikoituna oikeusvaltioperiaatteeksi. Julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeudenkäytön perusteisiin liittyvät myös perusoikeudet, ennen muuta yhdenvertaisuuden periaate ja perustuslaissa vahvistetut oikeusturvan peruseriaatteet.

Perustuslain oikeusturvasäännöksen mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastaavasti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla. Näihin perusteisiin kuuluvat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta.

Suomessa muutoksenhakuoikeudella hallintoviranomaisten päätöksiin ja hallintolainkäytöllä on historialliset perinteet. Lainsäädännöllisen kehityksen kannalta olennainen merkitys oli lailla muutoksenhausta hallintoasioissa (1950), jolla vahvistettiin yleinen muutoksenhakuoikeus niin alempien kuin ylempienkin hallintoviranomaisten sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä. Yleisen muutoksenhakuoikeuden perussäännökset sisältyvät nykyisin hallintolainkäyttölakiin (1996).

Hallintotuomioistuinlaitoksen rakenteen kannalta on ollut olennaista korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen (1918) sekä alueellisten hallinto-oikeuksien

muodostuminen osittaisuudistuksin aikaisemmin perustetuista lääninoikeuksista ja niiden tuomioistuinaseman vahvistaminen hallinto-oikeuslaissa (1999) ja perustuslaissa (1999).

Tällä tavoin Suomessa on vakiintunut kaksiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä, joka on tyypillinen useimmissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Tämä on merkittävä asia myös Suomen EU-jäsenyyden kannalta, kun yhteisöoikeus on luonteeltaan lähinnä julkisoikeutta. Maamme momioistuinjärjestelmä vastaa hyvin eurooppalaisia peruseriaatteita. Näin Suomen oikeuskulttuuri on voinut vaikeuksista sopeutua EU-jäsenyyden asettamiin vaatimuksiin samoin kuin osallistua EU-oikeuden kehittämistä koskevaan yhteistyöhön.

Hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti lainsäätäjällä on avainasema yleisten oikeuksien ja velvollisuuksien asettamisessa. Oikeusturvan kannalta on olennaista myös sovellettavan lainsäädännön selkeys. Julkishallintoa koskevalle lainsäädännölle on ominaista jatkuva muutos ja laajentuminen uusiin asiaryhmiin, mikä lisää myös hallintotuomioistuihin kohdistuvia odotuksia. Uuden lainsäädännön tulkintaratkaisut ja oikeuskäytäntö muodostavat tärkeän perustan myös hallinnon toimivuudelle.

Hallintomonnoismimilla on edellä esitetyn mukaisesti keskeinen asema oikeusturvajärjestelmässä. Niiden ratkaisuilla on samoin usein laajalle ulottuvia yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä merkitystä etenkin työllisyydelle, kilpailukyvyille ja hyvinvoinnin rakentamiselle. Tarkasteltaessa tässä muistiossa hallintolainkäytön merkitystä on syytä kuitenkin korostaa säädöspolitiikan sekä valtioneuvoston ns. paremman sääntelyn ohjelman (2005) merkitystä oikeuskehitykselle.

2. Hallintotuomioistuimet ja valtion talous

Oikeusturvan toteuttamisen taloudelliset edellytykset samoin kuin momioistuinten toimintamenot sisältyvät valtion talousarvioon oikeusministeriön hallinnonalalla, pääluokassa 25. Oikeusministeriön hallinnonala on pääluokittain tarkasteltuna nykyisin kaikkein pienin (693 miljoonaa euroa vuonna 2006) ja vain 1,76 prosenttia valtion vuoden 2006 talousarviosta. Tuomioistuinlaitoksen menot (221 miljoonaa euroa) ovat 0,56 prosenttia kokonaisbudjetista, hallintotuomioistuinten osuus yhteensä vain 0,09 prosenttia valtion vuoden 2006 budjetista.

Esitettyihin suhdeluluihin nähden ja kun otetaan huomioon se, että tuomiovalta kuuluu perustuslain mukaisesti valtion ydintehtäviin, menotalouden kiristämällä tältä osin ja yleisillä leikkauserusteilla ei ole saavutettavissa valtion talouden kannalta säästöjä. Päinvastoin on helposti nähtävissä, että oikeusturvaan ja sen tasoon kohdistuvat leikkaustoimet aiheuttavat lisäkustannuksia, etenkin hallintolainkäyttöä tarkastellen, monilla hallinnaloilla⁷

7

Hallintotuomioistuinten ratkaisuilla on suuri merkitys tulkintakysymysten ratkaisemisessa ja hallinnon toimivuuden edistämisessä lähinnä suurissa asiaryhmissä, kuten maankäytön, terveydenhoidon, sosiaaliturvan, verotuksen ja elinkeinojen harjoittamisen kysymyksissä. Näiden hallinnalojen menotalous on oikeudenkäytön menoihin nähden aivan toisella tasolla. Siksi vähäinenkin viivytys tai epävarmuus sovellettavan lainsäädännön oikeista tulkinnoista voi aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia hallinnossa.

HalUntomomioistuiasektorin ensimmäisessä yhteisessä toimintakertomuksessa vuodelta 2004 on viitattu eri hallinnaloilta sellaisiin säädösuudistuksiin, jotka tällä hetkellä

aiheuttavat tulkintakysymyksiä ja jotka odottavat hallintotuomioistuinten linjauksia (Toimintakertomus 2004 s. 8 ss.). Näitä ovat muun ohella ulkomaalaislaki, yritys- ja pääomaverotukseen sisältyvät muutokset, kirkkolain muutoksella ohjattu valitustie hallintotuomioistuimiin, viestintämarkkinalaki, päästökauppalaki, työeläkejärjestelmiä koskevat uudistukset, hoitotakuuta koskevat lait sekä vesien suojelua koskevan vesipolitiikan puitedirektiivin voimaansaattaminen.

Valtion talousarviolakiin ja -asetukseen tehdyt mittavat muutokset tulivat voimaan keväällä 2004. Uudistuksen yhteydessä tarkasteltiin myös tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin kehittämistä. Hallituksen esityksessä todettiin nimenomaisesti (HE 56/2003 vp. ss. 43 - 44), että tulosohjausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei muuteta viranomaisten välistä toimivallanjakoa eikä puututa esimerkiksi tuomioistuinten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Tavoitteena on kuitenkin pidetty tuomioistuinten tulosohjauksen kehittämistä samoin kuin lainkäytön laadullisten tavoitteiden määrittelyn ja arvioimien kehittämistä.

3. Korkeimman hallinto-oikeuden valvontatehtävän merkitys tulosohjauksessa

Vuoden 2005 talousarviossa on todettu tavoitteena, että hallintolainkäytön arviointia ja siihen liittyvää vuorovaikutusta hallintotuomioistuinten välillä kehitetään korkeimman hallinto-oikeuden asettaman työryhmän mukaisesti. Tämän yhteistyön taustalla on korkeimmalle hallinto-oikeudelle perustuslain mukaan kuuluva alempien hallintotuomioistuinten valvontatehtävä.

Korkeimmille oikeuksille on perustuslaissa asetettu nimenomaisesti tehtävä valvoa toimialoillaan alempien tuomioistuinten lainkäyttöä. Tämä tehtävä on ollut alunperin jo hallitusmuodossa (1919). Käytännössä siihen on ymmärretty sisältyvän myös velvollisuus olla osallisena ja vastuullisena tuomioistuinlaitoksen kehittämistyössä (Kehittyvä hallintolainkäyttö, 1/1972 s. 15). Tämä tehtävä, joka on nimenomaisesti säilytetty uudessa Suomen perustuslaissa (1999), on oikeushallinnon kehittämisen kannalta merkittävä. Tuomioistuinten yhteistoimintaa ja erityisesti lainkäytön laatua ja tuottavuutta koskevien järjestelmien kehittämistä voidaan siten rakentaa korkeimpien oikeuksien varaan. Uusien hallintotasojen, kuten eräissä maissa olevien tuomioistuinhallitusten perastaminen ei ole mitenkään perusteltua eikä se ole mahdollistakaan ottamatta huomioon näitä perustuslakimme säännöksiä oikeushallinnon järjestämisestä.

Perustuslain mukaan ylimmille tuomioistuimille kuuluvaan valvontatehtävään on katsottu kuuluvan lähinnä alempien tuomioistuinten valvonta viranomaislaitoksena. Se ei siten tarkoita oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn. Käytännössä tähän tehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen (HE 1/1998 vp ja PeVM 10/1998 vp). Tältä pohjalta on myös kehitetty korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten yhteistoimintaa. Erityisesti tullaan tämän vuoden alusta lähtien kiinnittämään huomiota lainkäytön laadun seurantaan sitä koskevan työryhmäraportin pohjalta, lainkäytön joutuisuuteen ja koulutuksen kehittämiseen.

4. Hallintotuomioistuinten ratkaisujen merkityksestä talouskehitykselle

Kun hallinnon oikeusturvan peruseriaatteita on yleinen muutoksenhakuoikeus hallintopäätöksiin, hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi tulee asioita kaikilta hallinnonaloilta ja -asteista. Hallintotuomioistuinten toimivalta on siten poikkeuksellisen

laaja-alainen. Samoin ratkaisuilla on usein laajalle yhteiskuntaan ulottuvia vaikutuksia, kuten ympäristöä koskevilla päätöksillä elinympäristön kehitykseen ja työllisyyteen, veroratkaisuilla verohallinnon toimivuuteen ja verotuksen yhtenäisyyteen, terveys- ja sosiaalishallinnon oikeuskysymysten ratkaisulla koko näihin hallinnonaloihin.

Hallintotuomioistuimissa ratkaistaan vuosittain noin 30 000 asiaa. Kun hallintolainkäyttö ja ensiasteen hallinto muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, ratkaisujen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon ensiasteen hallinnossa tehtävät lukemattomat hallintopäätökset, joiden määrä on arvioitava useiksi miljooniksi.

Esimerkiksi perusterveydenhuollossa oli vuonna 2005 yhteensä 25 miljoonaa hoitokäyntiä ja laitospaikoille kirjattuja hoitopäiviä 13 miljoonaa. Kehittämistyön painopiste on luonnollisesti hoidollisissa järjestelmissä ja oikeudellisten ongelmien mahdollisimman nopeassa ratkaisemisesta. Kokonaisuuden kannalta on olennaista, että ei avata tilaa oikeusriidoille ja epäselville tulkinnoille. Sosiaalipolitiikan puolella on sama mittakaava. Esimerkiksi toimeentuloturva saaneita kotitalouksia oli vuonna 2005 yhteensä 240 000. Hallintotuomioistuinten ratkaisuilla on siten toimeentuloturvan ohjauksessa olennainen merkitys.

Verotuksen osalta on tapahtunut viime vuosien aikana muutos, kun välillinen verotus on EU:n piirissä harmonisoitu, joskin arvonlisäverotus aiheuttaa jatkuvasti monia tulkintakysymyksiä. Välittömän verotuksen puolella korkeimman hallinto-oikeuden tärkeimmät ennakkopäätökset ovat viime aikoina liittyneet pääomaverotukseen sekä konserniverotukseen. Ratkaisuilla on jopa kansantaloudellisia vaikutuksia.

Käytettyjen autojen tulliverotus on ollut myös huomion kohteena. Korkein hallinto-oikeus pyysi EY-tuomioistuimelta ennakkotiedon siitä, oliko tulliverotusta käytettyjen autojen tuonnin osalta pidettävä syrjivänä. Ratkaisujen jälkeen (2003) on lakia jouduttu muuttamaan. Siitä huolimatta säännösten tulkinta ja lain soveltaminen on edelleen aiheuttanut lukuisia vaikeuksia. Näitä ovat muun ohella auton verotusarvon, käytetyn veroprosentin ja arvonlisäverovelvollisuuden ratkaiseminen. Valituksia Helsingin hallinto-oikeudessa on vuoden 2006 alussa vireillä n. 2000.

Maankäytön ja rakentamisen osalta ovat viime vuosina olleet esillä kaavavalitusten viipyminen sekä uuden maankäyttö- ja rakennuslain säännösten aiheuttamat tulkintaongelmat. Tutkimusten mukaan kuitenkin vain 10 prosenttia kuntien kaavapäätöksistä on johtanut valitukseen hallinto-oikeuksissa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi on päätynyt kuntien kaavoissa noin kolme prosenttia, minkä johdosta muutoksenhaun rajoittamiselle valituslupajärjestelmällä ei ole määrällisiä perusteita. Tutkimusten mukaan myöskään asioiden luonne ei puolla tällaisia muutoksenhakurajoituksia. Niiden säätäminen johtaisi myös kuntien muutoksenhakuoikeuden ja maankäytön paikallisten olosuhteiden erilaisuuden johdosta suuriin vaikeuksiin. Suurempia ongelmia liittyy siihen, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä laskettuja voimavaroja hallinto-oikeuksille (9 lakimiesvirkaa) uudentyypisten kaavavalitusten käsittelyyn ei ole vielä voitu osoittaa, Kaavavalitusten käsittelyn jouduttamiseksi on ollut sen vuoksi tingittävä muiden asioiden, lähinnä sosiaali- ja terveyshallintoa koskevien valitusten käsittelyaikatavoitteista.

Lainkäytön jouduttaminen asettamalla eri asiaryhmiä toisiinsa nähden eri asemaan ei ole pitkällä aikavälillä kestävä ratkaisu. Suuret asiat, joilla on yhteiskunnan kannalta laajalti ulottuvia vaikutuksia, kuten asuntotuotantoa ja yhdyskuntarakentamista koskevat kaavat,

on asetettu jo laissa kiireellisiksi. Moniin muihinkin asiaryhmiin, kuten ulkomaalaisasioihin, mielenterveysasioihin, lasten huostaanottoon ja asiakirjajulkisuusasioihin on säädetty kiireellisen käsittelyn velvoite. Toisaalta myös moniin veroralkdsuihin, elinkeinon harjoittamisen edellytyksiin ja ympäristölupiin sekä terveydenhoidon ja sosiaaliturvan tyyppitapauksiin liittyy laajoja vaikutuksia, minkä vuoksi myös nämä asiat olisi voitava ratkaista ilman viivytystä.

Lainkäytön joutuisuuteen on kiinnitetty nyt erityistä huomiota hallmtomomioistuinten yhteistoiminnassa tarkoituksena myös tasata eri hallinto-oikeuksien välillä olevia 'käsittelyaikaeroja ja lyhentää myös asioiden kokonaiskäsitteilyaikaa lähtien ensiasteen hallinnosta jatkovalitusmahdollisuuteen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. I^ainkäytön joutuisuuden vaikutuksia on kuitenkin syytä selvittää vieläkin laajemmalla pohjalta kiinnittäen huomiota myös eri hallinnonalojen kustannuslaskentaan tulkintaratkaisujen odotusaikojen osalta. Voimavarojen tarvetta tulisi arvioida hallinnonalojen kehysten yli. Hyvänä esimerkkinä on hallinto-oikeudessa käsiteltävien ulkomaalaisasioiden käsittelyaikojen lyhentämisen vaikutus moninkertaiseen kustannussäästöön työvoimaministeriön menoluokassav

5. Hallintoruomioistuinelaitoksen kehittämisenäkymiä

Hallmtomomioistuinjärjestelmän rakenteessa ei ole tällä hetkellä osoitettavissa erityisiä kehittämistarpeita. Nykyinen kaksiasteinen järjestelmä ja alueellisten hallinto-oikeuksien aseman vahvistaminen ovat tulos johdonmukaisesta kehittämistyöstä. Tärkeitä uudistuksia ovat myös olleet markkinaoikeuden perustaminen kilpailuasioita ja julkisia hankintoja käsitteleväksi erityistuomioistuimeksi. Pitemmällä aikavälillä saattaa olla tarvetta siirtää kuluttajansuojaa koskevat kysymykset markkinaoikeudesta käräjäoikeuksiin ja näin entisestään vahvistaa markkinaoikeuden asemaa kilpailumomioistuimena ja sen kansantaloudellisiin periaatteisiin liittyvän oikeudenkäytön merkitystä maamme talouskehitykselle.

Viimeksi toteutettu hallintolainkäytön rakenteen uudistus on ollut vakuutusosoikeuden, jolla on suuri vastuu sosiaalivakuutuksen ja eläkeasioiden oikeudenkäytöstä, liittäminen erityistuomioistuimena hallintomonioistuinjärjestelmään. Uudistus avata vakuutusosoikeuden päätöksistä menettelyperusteella ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen vähentää myös tarvetta saattaa tämän alan ongelmia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi.

Hallintoprosessi on nykyisin järjestetty hallintolainkäyttölaisissa (1996), joka korostaa aktiivista prosessinjohtoa ja vastuuta asioiden selvittämiseen tarvittaessa myös viran puolesta. Tämä on yksi selitys sille, että hallintolainkäytössä tarvitaan olennaisesti vähemmän oikeudellista apua asioiden ajamiseen. Maksutonta oikeudenkäyntiä koskevistä valtion menoista, yhteensä 56 miljoonan euron kustannuksista aiheutuu tutkimusten mukaisesti vain vähäinen osa, alle kaksi prosenttia hallmtomomioistuinista.

Taloudelliselta kannalta arvioituna hallintolainkäyttölaki on siten valtion taloudelle kustannustehokas. Samoin yksityisten oikeudenkäyntikulut on hallmtomomioistuimissa voitu pitää kohtuullisina, ja yksityinen vain poikkeuksellisesti voidaan velvoittaa korvaamaan vastapuolena olevan viranomaisen tai julkisyhteisön kulut. Hallintolainkäyttömenettelyyn ei ole nähtävissä tällä hetkellä muutostarpeita. Päin vastoin hallintoprosessin periaatteita olisi hyvä ottaa esille laajemminkin oikeudenkäyntimenettelyä kehitettäessä.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä on vuonna 2005 toteutettu muutoksenhakujärjestelmää ja asioiden nykyistä yksinkertaisempaa käsittelyä tarkoittavia muutoksia yhteensä lähes 50 lakiin. Tavoitteena on ollut erityisesti keskittää muutoksenhakua yhteen vaiheeseen. Erityisuudistuksena tarvittaisiin vielä täytäntöpanovalitusten rajoitus. Tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden esitystä ei hyväksytty.

Tässäkin yhteydessä on kiinnitettävä huomiota julkishallintoa koskevan lainsäädännön jatkuvaan muuttumiseen, mikä tuottaa myös uusia asiaryhmiä hallintomomioistuimiin ja usein odottamattomia yllätyksiä asiamääriin. Esimerkkeinä sellaisista asiamääristä, joihin ei ole voitu varautua, ovat olleet Natura 2000 -ehdotusta koskeneiden valitusten suuri määrä, autoveroasiat, äänioikeutta saamelaiskäräjissä koskevat valitusmäärät, julkisten hankintojen ja tarjouskilpailujen ongelmat, sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevat uudet valitusasiat, päästökauppalainsäädännön ensimmäiset * tulkintakysymykset sekä ulkomaalaislain muutosten tulkintaongelmat.

Pitemmällä aikavälillä on voitava varautua myös väestön ikääntymisen vaikutukseen. Se näkyy ennen muuta sosiaali- ja terveyshallinnon lainsäädäntöuudistuksina ja niihin liittyvinä valitusasioina. Lähivuosina merkittävä asiaryhmä ovat myös uudistettavat suurten teollisuuslaitosten ympäristöluvat, joita koskevat hakemukset on ollut jätettävä vuoden 2004 loppuun mennessä ympäristölupavirastoille. Valituksia virastojen päätöksistä on jo kerääntynyt Vaasan hallinto-oikeuteen. Asioista varsin suuri osa saapuu jatkovalituksina korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näissä asioissa ovat usein suuret intressit, minkä johdosta lainkäytön joutuisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Liite

Muistion liitteeseen on koottu tietoja hallintotuomioistuinten määrärahoista ja asiamääristä.

Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, että yleisten hallintomomioistuinten yhteistoiminnassa asioiden seuranta helpottavat yhtenäinen diaari ja asioiden luokitusjärjestelmä, jonka pohjalta on mahdollista yksityiskohtaisesti seurata noin 200 asiaryhmää. Hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallisen kokonaisuuden osoittamiseksi on tarpeen käynnistää myös tutkimus, jossa voidaan yhdistää hallintotuomioistuinten tilastotiedot hallinnon tilastoihin, lähinnä tilastokeskuksen ja oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tilastolliseen seurantaan.

7(10)

LHTE 18.1.2006

Hallintotuomioistuinten määrärahat vuonna 2006

Valtion talousarvio vuodelle 2006

Valtion talousarviossa oikeusministeriön hallinnonala on pääluokka 25. Tuomioistuinten toimintaa koskee luku 25.10 (Tuomioistuinlaitos). Talousarviossa on oma momenttinsa 25.10.21 korkeimmalle oikeudelle ja 25.10.22 korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kaikilla muilla tuomioistuimilla on yhteinen momentti 25.10.23. Tähän momenttiin sisältyvät muun muassa hallinto-oikeuksien sekä erityistuomioistuimiin kuuluvien markkinaoikeuden ja vakuutusoikeuden toimintamenot

Eduskunnan 21.12.2005 hyväksymässä valtion talousarviossa vuodelle 2006 (EK 36/2005 vp — HE 119/2005 vp, HE 201/2005 vp) myönnettiin momentille 25.10.22 (Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot) 8 500 000 euroa.

Momentille 25.10.23 (Muiden tuomioistuinten toimintamenot) myönnettiin 199 981 000 euroa. Talousarvioesityksessä määrärahan käytön arvioitiin jakautuvan seuraavasti:

Hovioikeudet	33 700 000 euroa
Hallinto-oikeudet	26 500 000 euroa
Käräjäoikeudet	124 700 000 euroa
Erityistuomioistuimet	8 300 000 euroa
Tietohallinto- ja muut menot	6 637 000 euroa
Yhteensä	199 837 000 euroa

Vuoden 2006 valtion talousarvion määrärahojen kokonaismäärä on 39 581 620 000 euroa.

Oikeusministeriön hallinnonalan määrärahojen summa on 696 122 000 euroa eli noin 1,8 prosenttia koko talousarviosta.

Tuomioistuinlaitoksen määrärahojen summa on 221 881 000 euroa eli noin 32,0 prosenttia oikeusministeriön pääluokasta ja noin 0,6 prosenttia koko talousarviosta.

Yleisten hallintotuomioistuinten eli korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien määrärahojen arvioitu yhteismäärä on 35 000 000 euroa (8 500 000 + 26 500 000) eli noin 15,8 prosenttia tuomioistuinten määrärahoista, noin 5,1 prosenttia oikeusministeriön pääluokasta ja noin 0,9 promillea talousarvion kokonaissummasta.

Hallintotuomioistuinten määrärahat vuonna 2005

Valtion talousarvio vuodelle 2005

Eduskunnan 22.12.2004 hyväksymässä valtion talousarviossa vuodelle 2005 (EK 33/2004 vp — HE 151/2004 vp, HE 244/2004 vp, 255/2004 vp) myönnettiin momentille 25.10.22 (Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot) 8 600 000 euroa.

Momentille 25.10.23 (Muiden tuomioistuinten toimintamenot) myönnettiin 197 820 000 euroa. Talousarvioesityksessä määrärahan käytön arvioitiin jakautuvan seuraavasti:

Hovioikeudet	33 500 000 euroa
Hallinto-oikeudet	25 800 000 euroa
Käräjäoikeudet	125 000 000 euroa
Erityistuomioistuimet	7 700 000 euroa
Tietohallinto- ja muut menot	5 820 000 euroa
Yhteensä	197 820 000 euroa

Lisätalousarviot vuodelle 2005

Eduskunnan 22.6.2005 hyväksymässä lisätalousarviossa vuodelle 2005 (EK 16/2005 vp — HE 62/2005 vp) myönnettiin momentille 25.10.22 (Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot) lisäystä 141 000 euroa. Lisätalousarvioesityksen selvitysosan mukaan lisämäärärahan tarve aiheutuu valtion virka- ja työehtosopimuksesta. Samasta syystä myönnettiin momentille 25.10.23 (Muiden raomioistuinten toimintamenot) lisäystä 3 225 000 euroa.

Eduskunnan 25.11.2005 hyväksymässä toisessa lisätalousarviossa vuodelle 2005 (EK 27/2005 vp — HE 161/2005 vp, HE 171/2005, HE 185/2005 vp) myönnettiin momentille 25.10.23 (Muiden tuomioistuinten toimintamenot) lisäystä 1 500 000 euroa. Lisätalousarvioesityksen selvitysosan mukaan lisämäärärahan tarpeesta aiheutuu kertaluonteisina menoina 500 000 euroa autoverovalitusruuhkien purkamista varten ja 650 000 euroa vakuutus oikeuden ruuhkien purkamista varten.

Hallintotuomioistuinten toimintamenot vuonna 2004

Alueelliset hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus sekä markkinaoikeus ja vakuutus oikeus laativat ensimmäisen yhteisen toimintakertomuksensa vuodelta 2004.

Vuonna 2004 hallintotuomioistuinten toteutuneet toimintamenot olivat yhteensä 41 036 000 euroa eli 6,2 prosenttia oikeusministeriön hallinnonalan (tilivirastot 150 Oikeusministeriö ja 151 Rikosseuraamusvirasto) toimintamenoista, joiden yhteismäärä oli 661 776 000 euroa. Vuonna 2004 alueellisten hallinto-oikeuksien toteutuneet toimintamenot olivat 26 023 000 euroa, markkinaoikeuden 976 000 euroa, vakuutus oikeuden 5 781 000 euroa ja korkeimman hallinto-oikeuden 8 256 000 euroa.

Hallintoraomioistuinten toteutuneet toimintamenot näkyvät seuraavassa taulukossa. Tietoja vuoden 2005 toteutuneista toimintamenoista ei ole vielä käytössä.

Hallintotuomioistuinten toteutuneet toimintamenot vuonna 2004 (1000 euroa)

							Osuus kokonaisruenoista		
	2001	2002	Muutos 02-01	2003	Muutos 03-02	2004	Muutos 04-03	2001	2004
Hallintotuomioistuimet yhteensä					-				
Palkat	29 588	32 087	8%	33 058	3%	34 389	4%	85%	84%
Toimitilavuokrat	3 166	3511	11%	3 656	4%	4 054	11%	9%	10%
Investoinnit	93	291	213%	192	-34%	180		0%	0%
Muut menot	2 001	2 445	22%	2 406	~2%	2413		6%	6%
Yhteensä	34848	38334	10%	39 312	7%	41036		100%	100%
Korkein hallinto-oikeus					3LT -		r"		
Palkat	5 885	6353		6 343		6 607		82%	80%
Toimitilavuokrat	818	830	-> 1%	838	- H	1008	rao %	11%	12%

Investoinnit	12	15	21%	119	690%	9	192%	0%	0%
Muut menot	442	646	46%	669	5%	631	6%	6%	8%
Yhteensä	7157	7 843	10%	7 968	4%	8256	4%	100%	100%
Hallinto-oikeudet									
Palkat	19 356	20 675	7%	21 418	4%	22 222	86%	85%	
Toimitilavuokrat	1 853	1976	7%	2 070	5%	2299	8%	9%	
Investoinnit	50	143	188%	48	-66%	150	213%	0%	1%
Muut menot	1 279	1 334	4%	1 370	3%	1 352	6%	5%	
Yhteensä	22 537	24128	7%	24 906	3%	26023	100%	100%	
Markkinaoikeus									
Palkat	206	627	204%	673	7%	731	80%	75%	
Toimitilavuokrat	28	150	428%	168	12%	169	1%	17%	
Investoinnit	0	97		7	-93%	0	-94%	0%	0%
Muut menot	24	132	460%	70	-47%	76	7%	9%	8%
Yhteensä	258	1006	290%	918	-9%	976	6%	100%	100%
Vakuutusoiikeus									
Palkat	4 141	4 432	7%	4 624	4%	4 828	4%	85%	84%
Toimitilavuokrat	466	555	19%	581	5%	578	0%	10%	10%
Investoinnit	31	36	16%	18	-49%	20	8%	1%	0%
Muut menot	257	334	30%	297	-11%	355	20%	5%	6%
Yhteensä	4 896	5357	9%	5 520	3%	5 781	5%	100%	100%

Hallintotuomioistuinten tilastotietoja vuodelta 2005

Ratkaistu Saapunut Vireillä Ratkaistujen

keskimääräinen

käsittelyaika

Helsingin hallinto-oikeus	9479	10669	7507	8,7
Hämeenlinnan hallinto-oikeus	2830	2814	1915	8,1
Kouvolan hallinto-oikeus	1522	1410	1145	11,7
Kuopion hallinto-oikeus	2475	2473	1820	9,0
Oulun hallinto-oikeus	1333	1447	942	7,8
Rovaniemen hallinto-oikeus	651	833	556	7,2
Turun hallinto-oikeus	2357	2242	1031	6,3

				40(10)
Vaasan hallinto-oikeus	1833	2138	1347	7,2
Hallinto-oikeudet yhteensä	22480	24026	16263	8,4
Ahvenanmaan hallintotuomioistuin	110	109	37	3,4
Markkinaoikeus	292	608	505	6,2
Vakuutus-oikeus	10580	10903	11868	14,0
Korkein hallinto-oikeus	4009	3931	3095	10,6

Käsittelyaikatavoitteet hallintotuomioistuimissa

Työryhmämietintö

Luovutettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005

1 Taustaa

1.1 Työryhmän tehtävä ja sen asettaminen

1.2 Työryhmän toiminnasta

2 Oikeudenkäynnin joutuisuudesta

2.1 Päätösten oikeellisuus suhteessa oikeudenkäynnin

joutuisuuteen

2.2 Käsittelyn joutuisuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä

2.3 Euroopan neuvoston lainkäytön tehokkuutta käsittelevä komissio CEPEJ

2.4 Kiireellisesti käsiteltäviksi säädetyistä asioista

3 Lainkäyttöasioiden käsittely

3.1 Lainkäyttöasioiden käsittely alueellisissa hallinto-oikeuksissa

3.2 Lainkäyttöasioiden käsittely markkinaoikeudessa

3.3 Lainkäyttöasioiden käsittely vakuutus-oikeudessa

3.4 Lainkäyttöasioiden käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

4 Asiamäärät ja käsittelyajat vuosina 2000 - 2004

^{tf} 4.1 -Saapuneiden asioiden määrät vuosina 2000 - 2004

4.2 Vuosina 2000 - 2004 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kuukausia)

- 4.3 Vuosina 2000 - 2004 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksittain (kuukausia)
- 4.4 Käsittelyaikojen muutoksista

5 Nykyiset käsittelyaikatavoitteet

- 5.1 Neuvottelujärjestelmä
- 5.2 Yleiset tavoitteet
- 5.3 Tavoitteet kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi
- 5.4 Tavoitteet käsittelyaikojen jakautumiseksi prosentuaalisesti
- 5.5 Tavoitteet oikeudenkäyntien enimmäispituuksiksi
- 5.6 Tavoitteet käsittelyaikojen lyhentämiseksi yksittäisissä asiaryhmissä

6 Optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin

7 Johtopäätöksiä

LIITE 1 Ratkaistujen asioiden käsittelyaikoja pääryhmittäin vuosina 2004 ja 2005

LIITE 2 Vuonna 2004 ratkaistujen asioiden käsittelyajat kolmen kuukauden jaksoissa

LIITE 3 Käsittelyaikatavoitteet valtion talousarviossa vuodelle 2005

LUTE 4 Käsittelyaikatavoitteet esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006

LIITE 5 Yleisten hallintotuomioistuinten diaarikaava

LIITE 6 Markkinaoikeuden diaarikaava

LIITE 7 Vakuutusosoikeuden diaarikaava

1 Taustaa

1.1 Työryhmän tehtävä ja sen asettaminen

Korkein hallinto-oikeus asetti 13.2.2004 projektin selvittämään hallintomurnioistuinten yhteistyötä ja lainkäytön valvonnan kehittämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla. Projektista laadittiin muistio, joka julkaistiin 22.12.2004 muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilla (www.kho.fi ja www.hfd.fi).

Hallintotuomioistuimilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sekä yleisiä hallintotuomioistuimia (alueelliset hallinto-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioismin ja korkein hallinto-oikeus) että hallintolainkäytön alalla toimivia erityistuomioistuimia (markkinaoikeus ja vakuutusosoikeus).

Projektissa asetettiin jatkovalmistelua varten neljä työryhmää. Projektimuiston mukaan ensimmäinen työryhmä selvittää, mitä laadullisia tekijöitä voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen seurata hallintotuomioistuinten toiminnassa. Tällaisen laadullisen arvioinnin tuloksia hallintotuomioistuimet voivat hyödyntää toimintansa kehittämisessä. Lisäksi tällaisen laadullisen arvioinnin tulokset voidaan ottaa huomioon hallintotuomioistuinten resurssieja koskeissa neuvotteluissa. Toinen työryhmä selvittää, millaisia valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 tarkoitettuja käsittelyaikatavoitteita voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asettaa hallintotuomioistuinten toiminnassa. Kolmas työryhmä selvittää hallintotuomioistuinten koulutustarpeita sekä niiden koulutusyhteistyön kehittämistä ja lisäämistä. Neljäs työryhmä selvittää, miten korkeimmassa hallinto-oikeudessa voidaan lainkäyttöasioiden ratkaisemisen yhteydessä ja muilla tavoin kerätä aineistoa hallintotuomioistuinten päätöstoiminnan

laadusta niiden toiminnan kehittämistä varten. Kunkin työryhmän puheenjohtaja nimesi jäsenet johtamaansa työryhmään.

Edellä mainitun projektimuistion mukaan nyt kyseessä olevan työryhmän tehtävänä oli selvittää, millaisia valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 tarkoitettuja käsittelyaikatavoitteita voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asettaa hallintotuomioistuinten toiminnassa.

Eduskunta hyväksyi 22.12.2004 valtion talousarvion vuodelle 2005 (HE 151/2004 vp).

Talousarvion pääluokan 25, luvun 10 Tuomioistuinlaitos selvitysosassa todetaan muun ohella seuraavaa:

"Tuomioistuimissa ratkaistavien asioiden käsittelyaikoja lyhennetään ja käsittelyaikojen tuomioistuinkohtaisia eroja vähennetään. Käsittelyaikaerojen tasoittamiseksi henkilöstöresursseja suunnataan palveluiden kysyntää vastaavasti. Tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määritellään tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin. Yleistavoitteena on, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään."

Tämän työryhmän puheenjohtajaksi projektin ohjausryhmä nimesi hallintoneuvos **Pirkko Ignatiuksen** korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja varapuheenjohtajaksi ylituomari **Liisa Sahin** Helsingin hallinto-oikeudesta. Hallintoneuvos Ignatius kutsui työryhmään jäseniksi hallintoneuvos **Niilo Jääskisen** korkeimmasta hallinto-oikeudesta, markkinaoikeustuomari **Maarit Lindroosin** markkinaoikeudesta, vakuutus oikeustuomari

Raija Vallin vakuutus oikeudesta ja hallinto-oikeustuomari **Matti Haapaniemen** Kouvolan hallinto-oikeudesta. Työryhmän sihteerinä toimi projektipäällikkö **Timo Ahvenniemi** korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksessa eli korkeimman hallinto-oikeuden presidentin sekä alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutus oikeuden ylituomareiden kokouksessa 1.3.2005 käsiteltiin kaikkien neljän työryhmän senhetkisiä työnvaiheita.

Hallintotuomioistuinten päällikkötuomareiden kokouksessa 15.11.2005 käsiteltäneen kaikkien neljän työryhmän mietintöjä ja niihin sisältyviä esityksiä.

1.2 Työryhmän toiminnasta

Työryhmä kokoontui kuusi kertaa. Työryhmän kokouksessa 28.2.2005 olivat asiantuntijoina kuultavina oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta ylitarkastaja Raija Hietala, joka selosti tuomioistuinten asianhallinta- ja tilastointijärjestelmiä, sekä oikeusministeriön oikeushallinto-osaston momioistuinyksiköstä hallitusneuvos Heikki Liljeroos, joka selosti tuomioistuinten ja oikeusministeriön välistä tulosneuvottelu] järjestelmää.

Työryhmä sai tuomioistuinten asianhallintajärjestelmim pohjautuvasta, oikeusministeriön ylläpitämästä tuomioistuinten raportointi] järjestelmästä käyttöönsä tilastotietoja käsittelyajoista alueellisissa hallinto-oikeuksissa, vakuutus oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Koska markkinaoikeus ei ole mukana raportointijärjestelmässä, sen tilastotiedot hankittiin suoraan kyseisestä tuomioistuimesta. Markkinaoikeus aloitti toimintansa 1.3.2002, minkä vuoksi tässä mietinnössä kaikki markkinaoikeutta koskevat tilastotiedot ovat ilman eri mainintaa vuodesta 2002 alkaen. Myös Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta koskevat tiedot saatiin suoraan kyseisestä tuomioistuimesta.

2 Oikeudenkäynnin joutuisuudesta

2.1 Päätösten oikeellisuus suhteessa oikeudenkäynnin joutuisuuteen

Tuomioistuintoiminnan keskeisimpänä laatuvaatimuksena on 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 takeiden noudattamista. Oikeellisuutta koskevan laatuvaatimuksen rinnalla korostetaan nykyisin selvästi aikaisempaa enemmän päätöksenteon joutuisuutta niin hallinnossa kuin hallintolainkäytössäkin.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean 28.11.2003 päivätyssä mietinnössä (KM 2003:3) todetaan (sivut 192 ja 193):

"Tuomioistuintoiminnalle asetettavana keskeisenä laatuvaatimuksena on prosessin joutisuus ja yleisemminkin sen tehokkuus. Joutisuusvaatimus tarkoittaa, että asiat tuomioistuimessa käsitellään ja ratkaistaan mahdollisimman nopeasti ilman aiheetonta viivytystä. Käsitteilyn joutisuus ei ole kuitenkaan ainoa tavoiteltava päämäärä, vaan sen tulisi olla oikeasuhteisessa tasapainossa prosessin muiden laatuvaatimusten, kuten edellä käsiteltyjen ratkaisun oikeellisuuden ja menettelyllisen oikeudenmukaisuuden sekä oikeudenkäynnin kustannusten minimoimisen kanssa. Oikeudenkäynnin nopeutta ei voida loputtomiin lisätä vaarantamatta esimerkiksi ratkaisujen oikeellisuutta. Asianosaiset tarvitsevat myös riittävästi aikaa oikeudenkäyntiin valmistautumiseen eikä tässä suhteessa voida kohtuuttomasti kiirehtiä. Toisaalta prosessin laatuvaatimusten yhteensovittamisessa voidaan ottaa huomioon käsiteltävien asioiden laatu. Yksinkertaiset asiat voidaan käsitellä nopeasti tinkimällä käsitteilyn perinpohjaisuudesta kun taas vaikeiden ja monimutkaisten asioiden käsitteilyyn on syytä panostaa enemmän aikaa, rahaa ja yleensäkin sekä tuomioistuinten että asianosaisten työtä."

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean edellä siteerattuun kannanottoon voidaan yhtyä. Joutisuusvaatimus tulee ilmeisesti nousemaan entistä keskeisemmäksi tuomioistuintoiminnan laatuvaatimukseksi.

Erityisesti on kuitenkin syytä korostaa jo perusoikeuksiin kuuluvaa jokaisen oikeutta asian asianmukaiseen käsitteilyyn. Oikeusturvan toteutuminen vaarantuu, jos joutuisuuden mahdollinen liiallinen korostaminen johtaa esimerkiksi kuulemisperiaatteen tai virallisperiaatteen kannalta tarpeellisten kuulemisten tai lausuntojen hankkimisen laiminlyöntiin tai päätösten puutteellisiin perusteluihin.

Erityisesti ylimpinä tuomioistuinasteina toimivissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja vakuutus-oikeudessa tehtävillä päätöksillä saattaa olla myös loilloinkin esillä olevaa yksittäistapausta laajempi vaikutus hallintoon ja alempien lainkäyttöelinten toimintaan. Tällaisten tavallisesti myös julkaistavien ratkaisujen huolellinen pohdinta ja perustelujen mahdollisimman selvä kirjoittaminen helpottaa ja nopeuttaa myöhempää päätöksentekoa vastaavanlaisissa asioissa eri tuomioistuinasteissa ja hallinnossa.

2.2 Käsitteilyn joutisuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä

Käsitteilyn joutisuus sisältyy osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (fair trial) käsitteeseen, joka on voimassa jokaiselle taattuna ihmis- ja perusoikeutena. Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on muun ohella oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n tulkinnan ja soveltamisen kannalta keskeinen merkitys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS

85-86/1998) 6 artiklan 1 kappaleella, jonka mukaan "jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä." Lisäksi sopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen mukaan "jokaisella, jolta on riistetty hänen vapautensa pidättämällä tai muuten, on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen."

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalla päätöksenteolla ("contestations sur ... droits et obligations de caractere civil") menettelyjä, joilla välittömästi ratkaistaan yksityisluonteisia oikeuksia tai velvoitteita koskevia erimielisyyksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 6 artiklan soveltamisala ei riipu kansallisten oikeusjärjestysten omaksumista oikeudenalajaotteluista, vaan sopimusmääräyksessä tarkoitettuja oikeuksia ja velvollisuuksia voi liittyä myös julkisoikeudellisiin oikeussuhteisiin. Näin ollen useassa tapauksessa myös Suomessa hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavat kysymykset saattavat koskea mainitunlaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jolloin 6 artiklaa sovelletaan hallintotuomioistuinten menettelyyn, vaikka yleensä hallintolainkäyttöasiat eivät kuulu 6 artiklan soveltamisalaan.

Vapaudenriistoa koskevan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan soveltamisalaan kuuluvat artiklan 1 kappaleen mukaan muun muassa vapauden riistäminen alaikäiseltä hänen kasvatuksensa valvomiseksi (d kohta) sekä vapauden riistäminen henkilöltä tartuntataudin leviämisen estämiseksi tai hänen heikon mielenterveytensä, alkoholisminsa, huumeidenkäyttönsä tai irtolaisuuden vuoksi (e kohta). Tältä osin 5 artikla on otettava huomioon hallinnollista vapaudenriistoa koskevassa hallintolainkäytössä, esimerkiksi mielenterveyslain mukaista tahdosta riippumatonta hoitoa koskevilla asioilla.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa asetettu käsittelyn joutuisuuden vaatimus koskee luonnollisesti kaikkia hallintolainkäytössä käsiteltäviä asiaryhmiä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on käsittelyajan kohtuullisuutta 6 artiklan näkökulmasta arvioitu kokonaisarviona, jossa huomiota on kiinnitetty tapauksen vaikeusasteeseen, osapuolten toimintaan asiassa sekä tuomioistuimen ja muiden viranomaisten käyttäytymiseen prosessin kestäessä. Merkitystä on myös asian merkityksellä asianosaiselle, minkä takia esimerkiksi lapsi- ja perheoikeudellisten tapausten samoin kuin työsuhdeasioiden on katsottu edellyttävän nopeaa käsittelyä. Hallintoasioissa käsittelyajan kohtuullisuuden arvioinnissa alkupisteenä on pidetty asian saattamista tuomioistuimeen

tai - jos tuomioistuin käsittelyä on edeltänyt pakollinen hallinnollinen muutoksenhakumenettely - viimeksi mainitun alkua. Koska käsittelyajan kohtuullisuus riippuu edellä mainittuihin seikkoihin perustuvasta kokonaisharkinnasta, on eräässä tapauksessa vain kaksi vuotta kestänyttä valtiota vastaan ajettua vahingonkorvausasiaa pidetty kohtuuttoman pitkään kestäneenä, mutta toisaalta joskus neljästä viiteen, jopa seitsemän vuotta kestänyttä oikeuskäsittelyä on tapausten erityispiirteiden vuoksi pidetty kohtuullisena.

Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sopimusvaltioilla on ihmisoikeussopimuksen nojalla velvollisuus organisoida oikeusjärjestyksensä tavalla, joka sallii tuomioistuinten noudattaa 6 artiklan 1 kappaleen sisältämiä vaatimuksia mukaan luettuna vaatimus oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Tätä vastuuta ei vähennä resurssipula tai muut rakenteelliset seikat. Kuitenkin on pidetty hyväksyttävänä vedota tilapäiseen jutturuuhkaan, jos sen korjaamiseksi välttämättömiin toimenpiteisiin on ryhdytty.

Muun muassa hallinnolliseen vapaudenriistoon sovellettavassa 5 artiklan 4 kappaleessa asetettu viivytyksettömän käsittelyn (à bref delai) vaatimus ei pidä sisällään yhtä lyhyttä määräaikaista tuomioistuimeen pääsulle kuin artiklan 3 kappaleen määräys rikosprosessuaalisen pidätyksen tai

vangitsemisen viivytyksettömästä (aussitot) tuomioistuinkäsittelystä, minkä on katsottu tarkoittavan neljän päivän sisällä tapahtuvaa lainusuustutkintaa. Ensiksi mainittua käsittelyaikaavaatimusta on oikeuskäytännössä tarkasteltu eri tapausten erityispiirteet huomioon ottavana kokonaisarviona, joskaan tältäkin osin tuomioistuinten työvoimapula tai niiden hallinnolliset tai muut vastaavat ongelmat eivät oikeuta pidentyneitä käsittelyaikoja. Matti Pellonpään arvion mukaan (Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, 4. painos, Helsinki 2005, s. 323) yli kuukauden kestävä vapaudenriiston tuormoistrinkäsittely edellyttää kuitenkin viivästyksen oikeuttavien erityisperustelujen esittämistä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää, että jokaisella on käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä ihmisoikeussopimuksen loukkausten varalta. Tätä artiklaa on pääsäännön mukaan pidetty toissijaisena suhteessa 6 artiklaan, jossa on tarkemmin määrätty oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvistä vaatimuksista. Poikkeuksena tähän ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin vuonna 2000 tapauksessa Kudla v. Puola antamassaan ennakkopäätöksessä katsonut, että kohtuuttomien käsittelyaikojen osalta 13 artikla edellyttää eritysten oikeussuojakeinojen olemassaoloa. Tällaisia voivat olla menettely, jolla prosessia voidaan saada kiirehdyttyä, taikka korvauksen saamisen käsittelyn pitkittymisen johdosta mahdollistava järjestely.

2.3 Euroopan neuvoston lainkäytön tehokkuutta käsittelevä komissio CEPEJ

Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva lainkäytön tehokkuutta käsittelevä komissio (European Commission for the Efficiency of Justice, Commission européenne pour l'efficacité de la justice CEPEJ) on ottanut asialistalleen kysymyksen oikeudenkäyntien pitkittymisestä pitäen sitä Euroopan neuvoston ihmisoikeuksia ja oikeusvaltiota koskevan työskentelyn prioriteettina. Asiaan liittyvä puiteohjelma-asiakirja "A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable time-frame" [CEPEJ (2004) 19 REV 1] on julkistettu kesäkuussa 2004.

Asiakirjan mukaan on välttämätöntä asettaa tuomioistuinlaitoksille uusi tavoite, jonka mukaan kukin asia tulisi käsitellä optimaalisessa ja ennustettavassa ajassa. Käsittelyajat eivät saa olla niin lyhyitä, että se johtaa hätiköityihin ja epäoikeudenmukaisiksi koettuihin päätöksiin, eivätkä toisaalta niin pitkiä, että ne merkitsevät oikeuksiin pääsyn epäämistä. Asiakirjassa on esitetty lukuisia suosituksia sekä jatkoselvityksiä edellyttäviä kysymyksiä. Käsittelyajat ovat asiakirjan mukaan yhteydessä tuomioistuinten juttumääriin ja voimavaroihin sekä niiden päätösten laatuun. Asiakirjassa suositellaan erilaisia toimintalinjoja optimaalisten ja ennustettavien käsittelyaikojen saavuttamiseksi. Suositukset käsittelevät muun muassa tuomioistuinten resurssien riittävyyden ja niiden käytön tehokkuuden turvaamista, lainsäädännön laadun vaikutusta käsittelyaikoihin, käsittelyaikojen ennustettavuuden lisäämistä, asiaryhmäkohtaisten optimaalisten käsittelyaikojen määrittämistä, menettelyn laadun kohottamista sekä asianhallinnan (case-management) tietopohjan, menettelytapojen ja käytäntöjen tehostamista.

2.4 Kiireellisesti käsiteltäviksi säädettyistä asioista

Lainsäädäntöön sisältyy suuri määrä säännöksiä, joiden mukaan tietyt, asianomaisissa laeissa erikseen mainitut asiat on käsiteltävä kiireellisinä. Alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisessä diaarikaavassa on mainittu 38 tällaista asianimikettä (esimerkiksi vaaliasiat, passiasiat, kuntien virkavaaliasiat ja useimmat sosiaaliasiat). Hallintolainkäytössä vaikuttavat erityissäännökset käsittelyn kiireellisyydestä voivat perustua esimerkiksi pyrkimykseen turvata yksilön perus- ja ihmisoikeuksia taikka keskeisten yhteiskunnallisten päätöksentekoprosessien toimivuutta.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3) todetaan, että keskeinen lainsäädännöllinen keino vaikuttaa käsittelyaikoihin on ollut säätää tietyn asiaryhmän käsittely tapahtuvaksi kiireellisenä. Komitea kuitenkin toteaa, että tätä keinoa tulisi käyttää harkiten ja vain välttämättömmissä asiaryhmissä, koska mitä enemmän asioita säädetään kiireellisiksi, sitä vähemmän tällä on käytännössä merkitystä asioiden käsittelyn nopeuteen (sivut 199-200).

Kiireellisyysäännösten käyttämistä voidaan arvostella muun ohella sen vuoksi, että tällaisia säännöksiä kirjoitettaessa ei ole useinkaan mahdollista ottaa huomioon muita mahdollisesti yhtä kiireellisen käsittelyn ansaitsevia asioita ja hallintolainkäytön kokonaisuutta. Poliittisessa päätöksenteossa ei ole ollut käytännössä mahdollista arvioida kiireellisyysääntelyä kokonaisuutena siten, että kaikkiin hallintolainkäytössä käsiteltäviin asiaryhmiin ja asiatyyppeihin liittyviä kiireellisyystarpeita olisi voitu vertailla ja suhteuttaa toisiinsa. Tuolloin kysymys tietyn asiaryhmän säätämisestä kiireelliseksi on tullut tarkasteltavaksi vain asianomaisen lainsäädäntösektorin ja kysymyksessä olleen uudistuksen kehyksissä, mikä ei mahdollista esitetyn kiireellisyystarpeen vertaamista esimerkiksi jonkin toisen hallinnonalan lainsäädännön vastaaviin tarpeisiin. Työryhmän käsityksen mukaan kiireellisyysäännöksiä onkin ilmeisesti pyritty välttämään viimeaikaisessa lainsäädännössä.

Esimerkiksi valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 pääluokka 25 :n selvitysosassa todetaan, että lisääntyneiden ulkomaalaisasioiden joutuisa käsittely on tärkeää ihmisoikeuksien toteuttamiseksi ja myös yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten välttämiseksi. Silti uudessa ulkomaalaislaissa (301/2004), joka tuli voimaan 1.5.2004, ei ole lainkaan kiireellistä käsittelyaikaa koskevia säännöksiä. Edelleen valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 todetaan pääluokka 25 :n selvitysosassa, että kaava-, rakennuslupa- ja tieasioita koskevien valitusten käsittelyn nopeuttaminen on tärkeää yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) valitus on kuitenkin säädetty käsiteltäväksi kiireellisenä vain silloin, kun kysymys on

asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskevasta valituksesta (MRL 188 § 2 mom.).

Kiireellisyysääntelyä voidaan pitää ongelmallisena hallintomomioistuinten käsittelyaikojen joutuisuuden edistämisen näkökulmasta myös sen vuoksi, että keskeinen keino edistää hallintolainkäytön joutuisuutta kokonaisuutena, siis käsittelyaikojen keskiarvojen tai mediaanien tasolla tarkasteltuna, on huolehtia siitä, että helpot ja yksinkertaiset asiat ratkaistaisiin mahdollisimman joutuisasti. Lisäksi tuomioistuimissa käsittelyn vuvästyminen selittää yleensä ensisijaisesti jutturuuhka eli tuomari- ja esittelijäresursseista muodostuvan ratkaisukapasiteetin ja ratkaistavien asioiden välinen epäsuhde. Asian käsittelyajasta merkittävä osa voi muodostua esittely- tai ratkaisuvuoron odottamisesta. Tästä näkökulmasta asian käsittely kiireellisenä merkitsee sen siirtämistä jonossa eteenpäin; vastaavasti muut ratkaisuaan odottavat asiat siirtyvät myöhemmin käsiteltäviksi.

Kiireellisyysperusteva priorisointi voi olla oikeutettua ja tarpeellista yksittäisten asioiden tai kapeasti rajattujen asiaryhmien (esimerkiksi hallinnollista vapaudenriistoa tarkoittavat asiat) osalta. Vastuun priorisoinnista tulisi tältä osin olla ensi sijassa asiaa käsittelevällä tuomioistuimella, jolla yleensä on parhaat edellytykset arvioida asian merkitystä yksilöiden ja yhteiskunnan karmalta sekä suhteuttaa mahdollisen kiirehtimisen vaikutuksia muiden ratkaisuaan odottavien juttujen asianosaisten oikeutettuihin tarpeisiin. Lainsäädännössä kiireellisyysäännöksiä tulisi käyttää vain poikkeuksellisesti ja hallintolainkäytön kokonaisuus huomioon ottaen. Toisaalta käytännön lainkäyttötoiminnassa on tärkeää kiinnittää huomio myös kulloinkin ratkaistavan asian merkitykseen. Periaatteelliset hallintoon ja hallintolainkäyttöön laajemminkin vaikuttavat asiat tulisi luonnollisesti pyrkiä ja pyritäänkin ratkaisemaan mahdollisimman joutuisasti niiden yleisen merkityksen vuoksi. Tällaisia asioita tulee ratkaistavaksi erityisesti uutta lainsäädäntöä sovellettaessa. Yhteiskunnan toiminnan, työllisyyden ja kilpailukykyyn kannalta tärkeät asiat samoin

kuin asiat, joissa on kysymys keskeisistä perus- ja ihmisoikeuksista, ovat samoin luonteeltaan kiireellisiä.

3 Lainkäyttöasioiden käsittely

3.1 Lainkäyttöasioiden käsittely alueellisissa hallinto-oikeuksissa

Yleistä. Hallinto-oikeuslain (430/1999) mukaan yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia ovat Helsingin, Turun, Hämeenlinnan, Vaasan, Kouvolan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet. Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on lisäksi pysyvä istuntopaikka Jyväskylässä sekä Kuopion hallinto-oikeudella Mikkelissä ja Joensuussa. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta säädetään erikseen. Alueellinen hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka on säädetty kuuluvaksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa. Lainkäyttöä alueellisissa hallinto-oikeuksissa säätelee mainittu hallintolainkäyttölaki. Oikeudenkäynti on pääsääntöisesti kirjallista, mutta tarvittaessa voidaan järjestää suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Vuonna 2004 alueelliset hallinto-oikeudet ratkaisivat 21 301 lainkäyttöasiaa. Samana vuonna hallinto-oikeuksiin saapui 21 049 uutta lainkäyttöasiaa. Hallinto-oikeuksissa oli 31.12.2004 vireillä 14 726 lainkäyttöasiaa. Saapuneiden, ratkaistujen ja vireillä olevien lainkäyttöasioiden määrissä ei tapahtunut suurta muutosta edelliseen vuoteen verrattuna. Vuonna 2004 saapuneista asioista 30 prosenttia oli sosiaalasioita, 19 prosenttia veroasioita, 12 prosenttia rakennus- ja ympäristöasioita sekä 10 prosenttia ulkomaalaisasioita. Rakennus- ja ympäristöasioiden sekä ulkomaalaisasioiden määrä kasvoi, kun taas veroasioiden määrä väheni edelliseen vuoteen verrattuna.

Hallinto-oikeudet ovat jo lähtökohtaisesti eli morniopiirinsä väestömäärän ja elinkeinorakenteen vuoksi asiamääriltään ja asiarakenteeltaan erilaisia. Erilaisuutta kasvattavat vielä ne asiaryhmät, joissa Helsingin ja Vaasan hallinto-oikeuksien tuomiopiirinä on koko maa. Helsingin hallinto-oikeutta ruuhkauttavat auto veroasiat ja turvapaikka-asiat. Siten Helsingin hallinto-oikeuteen vuodesta 2001 lukien saapuvien asioiden lukumäärä on vuosittain kasvanut vaikka kaikkiin hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden yhteislukumäärä onkin pysynyt kutakuinkin ennallaan. Vuoden 2004 lopussa suurimmassa hallinto-oikeudessa oli vireillä 6 322 asiaa (ratkaistu 8 016) kun taas pienimmässä oli vireillä 375 asiaa (ratkaistu 701). Tulevien asiamäärien ennakoitavuus ei myöskään ole kaikkien hallinto-oikeuksien osalta samanlainen. Osaltaan nämä erilaisuudet vaikuttavat myös käsittelyaikoihin.

Samana asiaryhmän asiat esitellään ja ratkaistaan lähtökohtaisesti niiden saapumisjärjestyksessä. Laissa kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyt asiat sekä luonteensa vuoksi kiireelliset asiat pyritään käsittelemään niin nopeasti kuin se hallinto-oikeuden työtilanteen ja muiden valittajien kohtuullisen kohtelun puitteissa on mahdollista. Asiaan liittyvät erityispiirteet sekä asiakkaiden perustellut toivomukset voidaan myös ottaa huomioon.

Jokaisella hallinto-oikeudella on oma työjärjestyksensä. Toimintatavat ovat jo tästä syystä jossain määrin erilaiset eri hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeuksien ylituomarien toimeksiannosta on vuonna 2003 tehty hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys. Työmenetelmistä on sen jälkeen keskusteltu yhteisissä tilaisuuksissa ja pyritty niitä

mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistamaan. Kun seuraavassa kuvataan lainkäyttöasian käsittelyvaiheita, kuvaus ei välttämättä joka kohdaltaan sovi jokaiseen hallinto-oikeuteen.

Vireilletulo ja valmistelu. Saapunut lainkäyttöasia kirjataan kirjaamossa. Yleensä lainkäyttöasia tulee hallinto-oikeudessa vireille silloin kun se saapuu hallinto-oikeuteen, mutta suurin osa erilaisista verotusta koskevista valituksista on jätettävä hallintoviranomaiselle, joka hankkii tarvittavat vastineet ja lausunnot. Valtaosa verovalituksista siis saapuu hallinto-oikeuteen ja kirjataan asianhallintajärjestelmään vasta myöhemmin kuin ne on pantu vireille. Myös ympäristönsuojelulaissa (86/2000) ja vesilaissa (264/1961) tarkoitetuissa asioissa valituskirjelmä liitteineen toimitetaan päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle eikä suoraan Vaasan hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuksien käsittelyajat lasketaan asian saapumisesta hallinto-oikeuteen. Tämän vuoksi käsittelyajan seuraaminen ei ole yhteismitallista kaikkien asiaryhmien osalta.

Hallinto-oikeus tai hallintoviranomainen hankkii aluksi asianosaisilta ja päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta tarvittavat vastineet, selitykset, lausunnot ja lisäselvitykset. Hallinto-oikeuksissa asian valmistelua hoitavat ensi vaiheessa toimistosihteerit tai notaarit. He voivat tarvittaessa kysyä neuvoa esittelijöiltä tai lainoppineilta jäseniltä. Asioiden esittelijöinä toimivat notaarit, hallinto-oikeussihteerit tai hallinto-oikeustaomarit. Hallinto-oikeudesta ja asiaryhmästä riippuen asialle nimetään esittelijä joko välittömästi asiaa kirjattaessa tai vasta siinä vaiheessa, kun oikeudenkäyntiaineisto on pääpiirteissään koossa. Asian jatkovalmistelu siirtyy tällöin esittelijän vastuulle. Joissakin hallinto-oikeuksissa valmistelusta vastaa tuomari.

Esittelijä laatii asiasta kirjallisen päätösehdotuksen (taltioluonnoksen) ja tarvittaessa esittelymuistion. Hänen tulee selvittää asian tosiseikat ja oikeudelliset kysymykset. Kullakin esittelijällä on etukäteen laaditusta istuntolistasta ilmenevät esittelypäivät, tavallisimmin esittely kerran viikossa. Ennen esittelyä esittelypino kiertää jäsenillä, jotka tutustuvat asiakirjoihin, muuhun valmisteluaineistoon ja päätösehdotukseen taltioluonnoksineen. Tämä työvaihe alkaa tarkastavasta tuomarista 1 - 2 viikkoa ennen esittelypäivää ja päättyy puheenjohtajaan. Tarvittaessa lisäselvitystä voidaan hankkia joustavasti asian käsittelyn edetessä, mutta tästä useimmiten seuraa se, että asia on otettava pois esittelypinosta.

Asian ratkaiseminen istunnossa. Lainkäyttöasia ratkaistaan yleensä jaoston istunnossa kolmijäsenisessä kokoonpanossa esittelystä. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita käsiteltäessä hallinto-oikeus on päätösvaltainen nelijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä suurempaa jäsenmäärää. Näiden asioiden käsittelyssä kokoonpanoon kuuluu vähintään kaksi lainoppinutta jäsentä, joista toinen toimii puheenjohtajana. Hallinto-oikeuslaissa erikseen luetelluissa asiaryhmissä, kuten lasten huostaanottoa koskevissa asioissa ja mielenterveysasioissa, kokoonpanoon kuuluu vähintään kaksi lakimiesjäsentä sekä asiantuntijajäsen. Hallinto-oikeus voi kuitenkin ratkaista tällaisen asian neljän jäsenen kokoonpanossa, johon kuuluu kolme lakimiesjäsentä ja asiantuntijajäsen, jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttää. Yksijäsen voi tehdä ratkaisun asiassa, jossa valitus tai esitetyt vaatimukset on kokonaan peruutettuja asiassa, jossa on kysymys siitä, onko valitus tai muu lainkäyttöasia pantu vireille määräajassa. Yksijäsen voi myös päättää, että asiassa toimitetaan suullinen käsittely tai katselmuks. Lisäksi hallinto-oikeus voi ulkomaalaislain mukaan ratkaista tiettyjä kansainvälistä suojelua koskevia asioita esittelystä yhden tuomarin kokoonpanossa samoin kuin täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevia asioita. Veroulosottolain perusteella hallinto-oikeudet voivat määrätä jäsenensä tai esittelijänsä käsittelemään ja ratkaisemaan ulosoton kieltämistä tai keskeyttämistä koskevia hakemuksia. Periaatteellisesti merkittävä lainkäyttöasia voidaan ratkaista hallinto-oikeuden

täysistunnossa tai vahvennetussa istunnossa, joka on päätösvaltainen vähintään viisijäsenisenä.

Hallinto-oikeuden päätösvaltaisia kokoonpanoja ollaan uudistamassa. Niitä on tarkoitus joustavoittaa ja pienentää tarkkaan luetelluissa asiaryhmissä. Peruskokoonpano on tarkoitus säilyttää

kolmijäsenisenä ja sitä olisi jatkossakin mahdollisuus käyttää kaikissakin asioissa. Oikeusturvan kustannuksella ei siten olisi tarkoitus vähentää jutun ratkaisijoiden lukumäärää, jolla on oma vaikutuksensa hallinto-oikeuden käsittelyaikoihin. Hallitus antoi 23.6.2005 eduskunnalle hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja koskevan esityksen laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp). Lakimuutoksen on tarkoitus tulla voimaan syksyllä 2006.

Jälkitoimet. Istunnon jälkeen esittelijä tekee taltioluonnokseen istunnossa päätetyt korjaukset tai kirjoittaa uuden päätöksen, jotka tarkastava jäsen ja puheenjohtaja tarkastavat. Lopullisen päätöstaltion allekirjoittavat esittelijä ja asian käsittelyyn osallistuneet tuomarit. Asian esittelijä allekirjoittaa päätöksen antopäivälle päivätyt päätösjäljennökset, jotka lähetetään asianosaisille. Asian vireilläolo päättyy päätöksen antopäivänä.

Keskimääräisen käsittelyajan jakautuminen valmistelu- ja jälkityöaikaan. Vuonna 2004 hallinto-oikeuksissa ratkaistujen asioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostui 8,9 kuukautta (9,4 kuukautta vuonna 2003). Käsittelyajat vaihtelivat huomattavasti eri hallinto-oikeuksien välillä. Lyhin ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,1 kuukautta (7,0 kuukautta vuonna 2003) ja pisin 12,3 kuukautta (11,6 kuukautta vuonna 2003).

Vuonna 2004 ratkaistujen asioiden keskimääräiseksi valmisteluajaksi muodostui 8,3 kuukautta ja keskimääräiseksi jälkityöajaksi 0,6 kuukautta. Tilastoinnissa valmistelu-aika alkaa asian saapumisesta hallinto-oikeuteen (vireilletulosta) ja päättyy silloin, kun asia on käsitelty istunnossa. Käytännössä esittelijä voi ottaa asian valmisteltavakseen vasta paljon myöhemmin (asiaryhmästä riippuen "hyllyssä" eripituisia aikoja) kuin tarvittavat vastineet, selitykset, lausunnot ja lisäselvitykset on hankittu. Jälkityöaika puolestaan alkaa siitä, kun asia on käsitelty istunnossa ja jatkuu asian vireilläolon päättymiseen (antopäivä) asti.

3.2 Lainkäyttöasioiden käsittely markkinaoikeudessa

Yleistä. Markkinaoikeudessa noudatetaan menettelysäännöksenä kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) ja julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) ohella hallintolainkäyttölakia (586/1996). Myös sähkömarkkinalain (386/1995) ja maakaasumarkkinalain (508/2000) mukaisissa sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevissa asioissa noudatetaan menettelysäännöksenä hallintolainkäyttölakia. Markkinaoikeudellisissa asioissa menettelysäännöksenä noudatetaan eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettua lakia (1528/2001) sekä oikeudenkäymiskaarta (4/1734).

Oikeudenkäynti on pääasiassa kirjallista. Julkisia hankintoja, kilpailunrajoituksia sekä sähköjä maakaasumarkkinoita koskevissa asioissa voidaan tarvittaessa järjestää suullinen käsittely. Markkinaoikeudellisissa asioissa järjestetään pääsääntöisesti suullinen valmistelu ja suullinen pääkäsittely.

Vuonna 2004 markkinaoikeus ratkaisi 263 lainkäyttöasiaa. Päätöksistä 245 (93,2 %) koski julkisia hankintoja, 5 (1,9 %) kilpailunrajoitusasioita ja 13 (4,9 %) markkinaoikeudellisia asioita.

Vuonna 2004 markkinaoikeuteen saapuneista 356 lainkäyttöasiasta 307 (86,2 %) koski julkisia hankintoja, 13 (3,7 %) kilpailunrajoitusasioita ja 36 (10,1 %) markkinaoikeudellisia asioita.

Asiat käsitellään yleensä vireilletulojärjestyksessä. Kiireellisinä on kuitenkin käsiteltävä asiat, jotka lain tai asetuksen nojalla ovat kiireellisinä käsiteltäviä tai jotka on palautettu uudelleen käsiteltäviksi. Ylituomari voi määrätä, että muukin asia on käsiteltävä kiireellisenä.

Vireilletulo. Markkinaoikeuteen saapunut lainkäyttöasia kirjataan ja sille nimetään valmistelijä. Mikäli valmistelijaksi nimetään markkinaoikeussihteeri, on asialle samalla nimettävä valmisteleva jäsen.

Valmistelu. Valmistelija tarkastaa asiakirjat ja hoitaa asianosaisten kuulemisen sekä muun tarvittavan oikeudenkäyntiaineiston hankkimisen kansliahenkilökunnan avustuksella. Valmistelijana toimiva markkinaoikeussihteeri kysyy tarvittaessa neuvoa valmistelevalta jäseneltä ja neuvottelee muutoinkin hänen kanssaan esille tulevista asioista. Valmistelija laatii oikeudenkäyntiaineiston pohjalta päätösluonnoksen. Päätösluonnos ja asiakirjat toimitetaan valmistelevalle jäsenelle, joka tarkastaa päätösluonnoksen ja tekee mahdolliset tarvittavat korjaukset. Mikäli valmistelun tekee markkinaoikeustuomari, hän toimittaa päätösluonnoksen kokoonpanon kahdelle muulle jäsenelle ja antaa samalla asiakirjat sille jäsenelle, joka ei toimi puheenjohtajana, jotta tämä voi tarkistaa ratkaisulle relevantit seikat asiakirjoista.

Asian ratkaiseminen istunnossa. Julkisia hankintoja, kilpailunrajoituksia sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevat asiat ratkaistaan markkinaoikeuden istunnossa neuvottelun jälkeen. Markkinaoikeudellisissa asioissa järjestetään suullinen pääkäsittely, jonka jälkeen asia ratkaistaan välittömästi neuvottelussa.

Markkinaoikeus on päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä. Kilpailuasioiden käsittelyyn osallistuu lisäksi vähintään yksi ja enintään kolme asiantuntijajäsentä. Myös markkinaoikeudellisten asioiden sekä hankinta-, sähkö- ja maakaasumarkkina-asioiden käsittelyyn voi tarvittaessa osallistua yhdestä kolmeen asiantuntijajäsenestä. Istunnon puheenjohtajana toimii pääsääntöisesti ylituomari tai hänen estyneenä ollessaan virkaiältään vanhin markkinaoikeustuomari.

Periaatteellisesti merkittävä asia voidaan ratkaista neljän lainoppineen jäsenen ja enintään neljän asiantuntijajäsenen vahvennetussa istunnossa. Mikäli ratkaistavassa asiassa oikeuskäytäntö on vakiintunutta, markkinaoikeus on kuitenkin päätösvaltainen kahden lainoppineen jäsenen ja enintään kahden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa. Yksi lainoppinut jäsen voi tehdä ratkaisun, jos valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu taikka asia jätetään tutkimatta tai sillensä.

Lopputoimet. Tarkastetun lopullisen päätöksen allekirjoittaa istunnon puheenjohtaja. Osastosihteerin tai hänen sijaisensa allekirjoittama jäljennös päätöksestä lähetetään päätöksen antopäivänä asianosaisille saantitodistuksin.

3.3 Lainkäyttöasioiden käsittely vakuutus oikeudessa

Yleistä. Vakuutus oikeus toimii toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena. Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhaku järjestelmä on pääosin kaksipuolinen. Etuuksia myöntävien laitosten päätöksiin haetaan muutosta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivilta lautakunnilta, joita ovat eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, tarkastuslautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta. Lautakuntien päätöksiin haetaan muutosta vakuutus oikeudelta, joka toimii käsittelemisään asioissa ylimpänä muutoksenhakuasteena lukuun ottamatta eräitä tapaturmavakuutuslainsäädännön mukaisia asioita, joissa on mahdollisuus hakea valitus lupaa korkeimmalta oikeudelta. Muun muassa sotilasvammalain (404/1948) ja rikosvahinkolaki (935/1973) mukaisissa asioissa vakuutus oikeus on ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste, johon valitetaan Valtiokonttorin antamista päätöksistä.

Asioiden käsittelyssä vakuutus oikeudessa sovelletaan hallintolainkäyttölakia (586/1996). Käsittely on pääasiassa kirjallista. Vakuutus oikeudessa toimitetaan tarvittaessa asian selvittämiseksi suullinen käsittely siten kuin hallintolainkäyttölain 37 §:ssä säädetään. Vakuutus oikeuden on myös toimitettava suullinen käsittely yksityisen asianosaisen pyynnöstä hallintolainkäyttölain 38 §:n mukaisesti.

Toimeentuloturva-asioita koskevassa lainsäädännössä on nykyisin varsin kattavasti käytössä itseoikaisumenettely, jossa valitus kirjelmä ohjataan ensin asian ensimmäisenä asteena ratkaiselle laitokselle, jonka tulee oikaista päätös, jos se hyväksyy kaikilta osin valituksessa esitetyt vaatimukset. Jos laitos ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä mainituin tavoin, sen on 30 päivän

kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa sekä asiakirjat asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Samalla laitos lähettää lausuntonsa muutoksenhakijalle selityksen antamista varten. Valituksen siirtämisen määräaika voidaan pidentää 60 päivään, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää.

Vuonna 2004 vakuutusoikeudessa ratkaistiin 10 234 asiaa. Niistä oli valitusasioita 8 345 (noin 81,54 %), päätöksen poistamista tarkoittavia asioita 1 873 (noin 18,30 %) ja muita hakemusasioita 16 (noin 0,16 %).

Vuonna 2004 vakuutusoikeuteen saapui 11411 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat eri eläkejärjestelmien mukaisia päätöksiä koskevat valitusasiat. Muita suuria asiaryhmiä ovat työttömyysturva-, opintotuki-, työtapaturma-, asumistuki-, sotilasvamman- ja rikosvahinkoasiat.

Vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvia asioita koskevissa etuuslaeissa ei yleensä ole säännöksiä asian käsittelemisestä kiireellisenä. Vakuutusoikeuden työjärjestyksen mukaan asia on lähtökohtaisesti käsiteltävä niiden vireilletulojärjestyksessä. Kiireellisenä on kuitenkin käsiteltävä:

- 1) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat asiat;
- 2) asiat, jotka palautetaan uudelleen käsiteltäväksi;
- 3) päätöksen poistamista tarkoittavat asiat;
- 4) asiat, joissa valitus jätetään myöhästyneenä tai muusta syystä tutkimatta edellyttäen, että asian ratkaiseminen ei edellytä erityistä harkintaa;
- 5) muutoin laadultaan kiireelliset asiat.

Asian kiireellisyyttä arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon asianosaisten yhdenvertainen kohtelu. Käytännössä asiat tulevat kuitenkin esiteltäviksi eri tahtiin, mikä johtuu muun muassa asiaan saapuneen lisäselvityksen määrästä. Muutoksenhakijoiden ja muiden asianosaisten esittämät kiirehtimispyynnöt otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Vireilletulo. Saapuneet lainkäyttöasiat kirjataan kirjaamossa saapumisjärjestyksessä. Lainkäyttöasiat jaetaan asiaryhmiin. Vakuutusoikeus toimii kolmeen osastoon jakautuneena. Osastot ovat erikoistuneita eli asiaryhmät on jaettu eri osastojen käsiteltäviksi. Tarvittaessa osastot voivat käsitellä toisenkin osaston asioita. Vireille tullut asia kirjataan notaarin nimiin ja se saa osasto- ja jakotunnuksen notaarin mukaan.

Esivalmistelu. Ensi vaiheessa lainkäyttöasian valmistelusta vastaavat osaston notaarit, joiden tehtävänä on muun muassa:

- heti erottaa erityiskäsittelyä vaativat asiat muista asioista ottaen huomioon esitetyt vaatimukset ja asioiden kiireellisyys;
- hankkia tarvittaessa asiakirjat ja lausunnot sekä lisäselvitykset;
- laatia asian käsittelymuistio ratkaisutoiminnan tueksi.

Notaarit valmistelevat asioita osaston yhteiseen pinoon, josta ne viikoittain jaetaan esittelijöille.

Valmistelu. Asiakirjat saatuaan esittelijä tarkastaa asian esivalmistelun ja huolehtii muiden asian käsittelyä varten tarpeellisten selvitysten hankkimisesta. Esittelijä laatii esittelymuistion, joka sisältää asiatiedot ja perustellun ratkaisuesityksen sekä ehdotuksen vakuutusoikeuden päätökseksi. Kaikki asiakirjat kiertävät lääkärijäsenellä, asiantuntijajäsenillä, tarkastavalla vakuutusoikeustuomarilla ja puheenjohtajalla, jotka merkitsevät kantansa käsittelymuistioon.

Asian ratkaiseminen istunnossa. Lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelijän esityksestä istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä tai, jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun, lakimiesjäsen ja lääkärijäsen. Lisäksi oikeuden kokoonpanoon kuuluu useissa asiaryhmissä kaksi asiantuntijajäsentä. Esittelijät toimivat myös oikeuden jäseninä niissä esittelemässään asioissa, joiden ratkaisemiseen lääkärjäsen ei osallistu. Päätöksen poistamista tarkoittavat asiat ratkaistaan kuitenkin

aina kolmijäsenisessä kokoonpanossa asiaryhmästä riippumatta. Muusta toimenpiteestä kuin lopullisesta pääasiaratkaisusta vakuutus oikeus voi myös päättää ilman sivutoimisia jäseniä. Periaatteellisesti merkittävimmät asiat voidaan ratkaista osaston vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa.

Lopputoimet. Istunnon jälkeen esittelijä laatii istunnossa tehdyn ratkaisun mukaisen päätöksen, jonka tarkastava vakuutus oikeustuomari ja puheenjohtaja tarkastavat. Tämän jälkeen esittelijä vastaa päätöksen puhtaaksi kirjoittamisesta, monistuttamisesta ja allekirjoittamisesta sekä siitä, että asiassa annettu päätös on varmennetun taltiokappaleen mukainen. Asian vireilläolo päättyy päätöksen postituspäivänä.

3.4 Lainkäyttöasioiden käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Yleistä. Prosessilakina korkeimmassa hallinto-oikeudessa on hallintolainkäyttölaki (586/1996). Oikeudenkäynti on pääasiassa kirjallista, mutta tosiseikkojen selvittämiseksi voidaan tarvittaessa järjestää myös katselmus tai suullinen käsittely. Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä on sen toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa-asioiden osuus kaikista asioista on nykyisin noin kolmannes. Vuonna 2004 korkein hallinto-oikeus ratkaisi 3 848 lainkäyttöasiaa. Niistä oli valitusasioita 2 215 (noin 57,6 prosenttia), valituslupa-asioita 1 406 (noin 36,5 prosenttia) ja hakemusasioita eli pääasiassa purkuhakemuksia 227 (noin 5,9 prosenttia). Merkittävimmät asiaryhmät, joissa niitä koskevien lakien mukaan on haettava valituslupaa, ovat veroasiat, ulkomaalaisasiat ja toimeentulotukiasiat. Vuonna 2004 ratkaistuissa valitusasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 13,6 kuukautta, valituslupa-asioissa 9,4 kuukautta ja muissa asioissa 11,8 kuukautta.

Vuonna 2004 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista 3 719 lainkäyttöasiasta 3 135 (noin 843 prosenttia) koski yleisten alueellisten hallintotuomioistuinten antamia päätöksiä. Lainkäyttöasioita, jotka koskivat markkinaoikeuden antamia päätöksiä, saapui 63 (noin 1,7 prosenttia).

Saman asiaryhmän asiat esitellään ja ratkaistaan lähtökohtaisesti niiden saapumisjärjestyksessä, mutta käytännössä ne tulevat esittelyvalmiiksi eri tahtiin. Valittajien ja muiden asianosaisten esittämät kiirehtimispyynnöt otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Vireilletulo. Saapunut lainkäyttöasia kirjataan kirjaamossa, minkä jälkeen valituskirjelmä lähetetään jaostolle. Korkein hallinto-oikeus toimii kolmena jaostona, joilla on puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat. Jaostot ovat erikoistuneita eli asiaryhmät on jaettu eri jaostojen käsiteltäviksi, mutta tarvittaessa ne voivat käsitellä kaikkiakin asioita.

Esivalmistelu. Ensi vaiheessa lainkäyttöasian valmistelusta vastaa jaoston notaari tai joissakin asiaryhmissä osastosihteeri. Hän hoitaa asianosaisten kuulemisen eli selitysten, vastaselitysten ja lausuntojen pyytämisen, sekä muun oikeudenkäyntiaineiston hankkimisen. Kun oikeudenkäyntiaineisto on koossa, asia siirtyy esittelijälle valmisteltavaksi.

Valmistelu. Esittelijä selvittää asian tosiseikat ja oikeudelliset kysymykset sekä laatii päätösehdotuksen ja useimmiten esittelymuistion. Hän lähettää viikkoa ennen istuntoa muistion tuomareille sekä lisäksi kaiken oikeudenkäyntiaineiston tarkastavalle tuomarille. Päätösehdotus on usein jo taltioluonnoksen muodossa.

Asian ratkaiseminen istunnossa. Istunnossa esittelijän suullisen esityksen jälkeen tuomarit neuvottelevat ja päättävät asiasta. Lainkäyttöasia voidaan käsitellä tarvittaessa myös useammassa kuin yhdessä istunnossa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkäyttöasiat ratkaistaan säännönmukaisesti viiden tuomarin kokoonpanoissa. Vesilain (264/1961), ympäristönsuojelulain (86/2000) ja vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisissa asioissa sekä patenttia, hyödyllisyysmallia ja integroidun piirin piirimallia koskevissa asioissa oikeuden kokoonpanoon kuuluu lainoppineiden jäsenten lisäksi kaksi asianomaisen alan sivutoimista asiantuntijajäsentä. Periaatteellisesti merkittävä lainkäyttöasia voidaan ratkaista koko jaoston istunnossa eli niin sanotussa jaostoplenumissa tai korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnossa.

Korkein hallinto-oikeus voi käsitellä ja ratkaista kolmijäsenisenä

- valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen,
- täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevan asian,
- oikeusapua koskevan asian,
- asian, jossa valitus tai hakemus on peruutettu taikka jossa on kysymys siitä, onko muutoksenhaku tehty määräajassa tai säädettyä muotoa noudattaen taikka valituskiellosta huolimatta, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen, sekä
- ylimääräistä muutoksenhakua koskevan asian, jos hakemus yksimielisesti hylätään tai jätetään tutkimatta, ja tällaiseen asiaan liittyvän vaatimuksen.

Lopputoimet. Istunnon jälkeen esittelijä laatii istunnossa tehdyn ratkaisun perusteella kirjallisen päätöksen. Tarkastava tuomari ja puheenjohtaja tarkastavat sen sekä tekevät tarvittavat lisäykset ja korjaukset. Lopullisen päätöstalTION allekirjoittavat kaikki tuomarit sekä esittelijä. Päätöksen antopäivänä esittelijän allekirjoittamat toimituskirjat ja päätösjäljennökset lähetetään asianosaisille ja vastaaville tahoille. Asian vireilläolo päättyy päätöksen antopäivänä.

Raportti työmenetelmistä 2003. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti asetti 21.3.2002 työryhmän kehittämään korkeimman hallinto-oikeuden työ- ja toimintatapoja. Työryhmän raportti "Selvitys toiminnoista ja työnkuluista sekä niiden kehittämistarpeista" valmistui 28.3.2003.

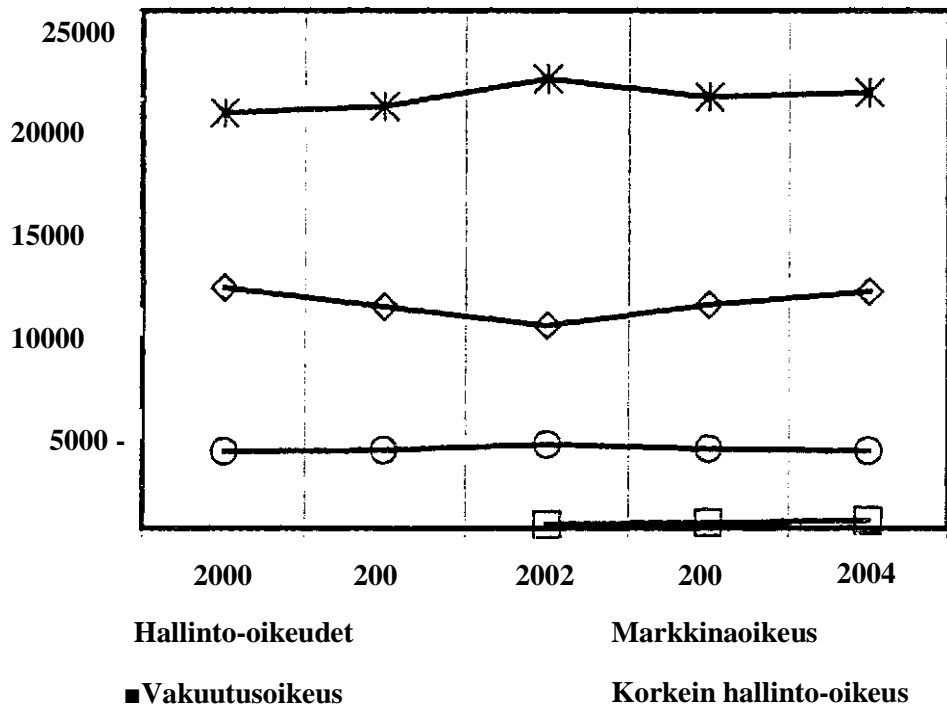
Raporttia varten tehdyn otantatutkimuksen mukaan, kun keskimääräinen käsittelyaika oli 11 kuukautta, esivalmisteluun kului keskimäärin 3 kuukautta (93 päivää), valmisteluun 6,5 kuukautta (195 päivää) ja jälkitoimiin 1 kuukausi (35 päivää). Esivalmisteluun kuuluivat tällöin kirjaaminen, aineiston hankinta ja kuuleminen. Valmisteluun kulunut aika oli laskettu esivalmistelun päättymisestä asian esittelyyn. Lopputoimet käsittivät istunnon jälkeiset toimenpiteet, kunnes päätös oli lähetetty asianosaiselle. Jäsenille varattu aika perehtyä asiaan ennen istuntoa on 7 päivää.

Raportin mukaan lähes 60 prosenttia käsittelyajasta kului asian valmisteluun. Vajaa 30 prosenttia käsittelyajasta oli välitoimilla oloa ja hieman yli 10 prosenttia kului lopputoimiin. Raportissa todettiin, että esittelijä voi ottaa asian valmisteltavakseen esittelyä varten usein vasta kuukausien kuluttua esivalmistelun jälkeen. Valmisteluun sisältyi myös tämä odotusaika.

4 Asiamäärät ja käsittelyajat vuosina 2000 - 2004

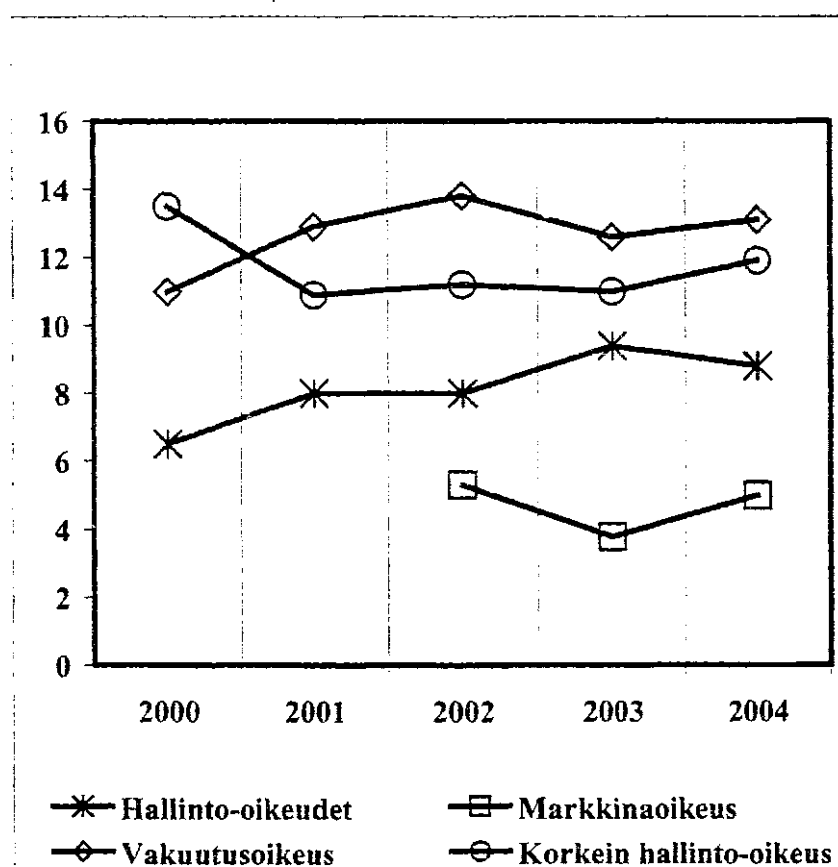
4.1 Saapuneiden asioiden määrät vuosina 2000 - 2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Hallinto-oikeudet (ei Ahvenanmaan hallintotuomioistuin)	20076	20393	21714	20836	21049
Markkinaoikeus	-	-	199	253	356
Vakuutusoiikeus	11601	10684	9777	10782	11411
Korkein hallinto-oikeus	3691	3752	4036	3806	3719



4.2 Vuosina 2000 - 2004 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat (kuukausia)

		2000	2001	2002	2003	2004
Hallinto-oikeudet (ei Ahvenanmaan hallintotuomioistuinin)	6,5	8,0	8,0	9,4	8,8	
Markkinaoikeus	-	-	5,3	3,8	5,0	
Vakuutusosoikeus	11,0	12,9	13,8	12,6	13,1	
Korkein hallinto-oikeus	13,5	10,9	11,2	11,0	11,9	



4.3 Vuosina 2000 - 2004 ratkaistujen kaikkien asioiden keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksittain (kuukausia)

	2000	2001	2002	2003	2004
Helsingin hallinto-oikeus	7,2	8,8	8,3	10,3	9,3
Hämeenlinnan hallinto-oikeus	7,2	8,3	7,4	8,7	9,0
Kouvolan hallinto-oikeus	6,5	9,2	11,0	11,6	12,3
Kuopion hallinto-oikeus	6,2	9,0	9,8	10,3	9,7
Oulun hallinto-oikeus	5,4	6,4	7,6	8,1	7,7
Rovaniemen hallinto-oikeus	5,1	5,3	5,9	7,1	6,1
Turun hallinto-oikeus	5,4	5,9	7,0	8,4	7,0
Vaasan hallinto-oikeus	5,4	6,6	6,1	7,0	7,1
Ahvenanmaan hallintotuomioistuinin	7,3	22,2	16,3	10,2	4,2

4.4 Käsittelyaikojen muutoksista

Hallintotuomioistuinten keskimääräiset käsittelyajat ovat viime vuosina jonkin verran pidentyneet. Siihen on monia syitä, kuten lainsäädännön lisääntyminen ja muuttuminen useilla hallintolainkäytön sektoreilla. Hallintolainkäyttölain (586/1996) voimaantulo 1.12.1996 ja myöhemmät erityislakien muutokset ovat tuoneet jo valitusteiden sääntelyn muutoksista johtuen yleisten hallintotuomioistuinten käsiteltäviksi lukuisia uusia asiaryhmiä. Lisäksi kansainvälistyminen näkyy lähes kaikilla hallintolainkäytön sektoreilla. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja EY-oikeus ovat laajalti sovellettavaa oikeutta hallintotuomioistuimissa.

Alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintasektorin lainsäädäntöuudistuksista voidaan mainita esimerkkeinä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ja ympäristönsuojelulainsäädännön (voimaanpanolaki 113/2000) voimaantulo vuoden 2000 alussa sekä kansalaisuuslain uudistaminen vuonna 2003 (359/2003) ja ulkomaalaislain uudistaminen vuonna 2004 (301/2004). Valtion ja kuntien hallintomenettely on uudistettu vuoden 2004 alussa voimaan tulleella hallintolailla (434/2003). Yritys- ja pääomaverotus on uudistettu vuonna 2004. Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintasektorilta ovat esimerkkinä laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (1172/2004), joka tuli voimaan 27.12.2004 ja laki maakaasumarkkinalain muuttamisesta (1293/2004), joka tuli voimaan 1.1.2005.

Vakuutusosoikeuden osalta käsittelyaikojen pidentyminen on johtunut etenkin sinne saapuneiden asioiden määrän kasvusta. Vakuutusosoikeuteen saapuvien asioiden nykyiset määrät aiheuttanevat sen nykyresursseilla käsittelyaikojen pidentymistä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle vuoden 2005 toiseksi lisätalousarvioksi (HE 161/2005 vp) on esitetty lisäystä 1 500 000 euroa momentille 25.10.23 (Muiden momioistuinten toimintamenot). Selvitysosan mukaan summasta on tarkoitettu kertaluonteisesti 500 000 euroa autoverovalitusruuhkien purkamista varten ja 650 000 euroa vakuutusosoikeuden ruuhkien purkamista varten. Autoverovalituksia käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa.

Hallintotuomioistuimissa päätösten sisältö ja perustelut on viime vuosina pyritty kirjoittamaan selvästi laajemmin ja perusteellisemmin. Oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiin kuuluvat menettelylliset vaatimukset ovat nykyisin aikaisempaa tiukemmat. Suulliset käsittelyt ovat lisääntyneet ja niiden lukumäärän odotetaan kasvavan tulevaisuudessa. Vuonna 2004 alueelliset hallinto-oikeudet järjestivät suullisen käsittelyn 384 asiassa sekä toimittivat katselmuksen 80 asiassa ja tarkastuksen 46 asiassa. Markkinaoikeus järjesti julkisia hankintoja koskevissa asioissa 2 suullista käsittelyä. Markkinaoikeudellisissa asioissa, joissa prosessisäännöksenä on oikeudenkäymiskaari, pidettiin 7 valmisteluistuntoa ja 9 pääkäsittelyä. Vakuutusosoikeus järjesti suullisen käsittelyn 33 asiassa. Korkein hallinto-oikeus järjesti 2 suullista käsittelyä ja toimitti 2 katselmusta.

Korkein hallinto-oikeus teki 10.3.2003 valtioneuvostolle esityksen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden esityksen pohjalta valmisteltu hallituksen esitys eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE 112/2004 vp) annettiin eduskunnalle vuonna 2004. Lakimuutokset tulivat voimaan 1.10.2005 (Suomen sädöskokoelma 9.9.2005 N:o 698-732). Lakimuutoksiin sisältyi muun muassa hallinto-oikeuslain muutos 699/2005. Lakimuutoksen jälkeen alueellinen hallinto-oikeus voi ratkaista tietyt mielenterveyslaissa (1116/1990) ja lastensuojelulaissa (683/1983) tarkoitettut asiat kahden lakimiestuomarin ja yhden asiantuntijajäsenen kokoonpanossa, kun aikaisemmin vastaavissa ratkaisukokoonpanossa oli oltava kolme lakimiestuomaria ja asiantuntijajäsen.

Liitteenä numero 1 on ratkaistujen asioiden käsittelyaikoja diaarikaavojen pääryhmittäin vuosina 2004 ja 2005

Liitteenä numero 2 ovat vuonna 2004 ratkaistujen asioiden käsittelyajat kolmen kuukauden jaksoissa

5 Nykyiset käsittelyaikatavoitteet

5.1 Neuvottelujärjestelmä

Oikeudenkäyntien keskimääräiselle kestolle tuomioistuimissa on jo useana vuotena asetettu tavoitteita valtion talousarvioissa sekä oikeusministeriön ja tuomioistuinten välisissä tulosneuvotteluissa. Tulosneuvottelussa on samalla sovittu kyseisen tuomioistuimen käytössä olevista voimavaroista. Neuvottelusta on laadittu tulostavoiteasiakirja, jonka ovat allekirjoittaneet kyseisen tuomioistuimen päällikkötuomari ja oikeusministeriön edustaja.

Keväällä 2005 järjestettiin ensimmäiset sektorineuvottelut eli oikeusministeriö kävi vuotta 2006 koskevat tulosneuvottelut tuomioistuinsektoreittain. Niistä toinen koski käräjäoikeuksia ja hovioikeuksia sekä toinen alueellisia hallinto-oikeuksia, markkinaoikeutta ja vakuutuslaitosten oikeuksia. Lisäksi korkeimmat oikeudet kävivät omat tulosneuvottelunsa. Nämä sektoreittain käytävät resurssi- ja tulosneuvottelut hakevat vielä muotoaan.

Ensimmäisessä hallintotuomioistuinsektorin tulosneuvottelussa oikeusministeriön kanssa 9.5.2005 keskusteltiin muun muassa käsittelyaikatavoitteista. Niissä keskusteluissa sovittuja käsittelyaikatavoitteita oikeusministeriö on käyttänyt laatimassaan ehdotuksensa hallinnonalansa osuudeksi (pääluokka 25) valtion talousarvioesitykseen vuodelle 2006.

Tulosohjaukseen liittyvä tuomioistuinten käsittelyaikatavoitteiden määrittely on herättänyt epäilyksiä sellaisesta kehityssuunnasta, jossa vaarantuisi tuomioistuinten riippumattomuus suhteessa hallintoviranomaisiin, mukaan lukien valtioneuvostoon ja yksittäisiin ministeriöihin. Sen vuoksi työryhmä korostaa, että valtion talousarviossa tai tulostavoiteasiakirjoissa asetetuilla tavoitteilla ei voida eikä ole tarkoitettukaan puuttua tuomioistuinten riippumattomuuteen tai yksittäisten lainkäyttöasioiden käsittelyaikoihin tuomioistuimissa. Tämä periaate käy ilmi myös hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp), jossa todetaan sivuilla 43 ja 44:

"Tulosohjauksella ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei muutettaisi viranomaisten välistä toimivallanjakoa eikä varsinkaan puututtaisi esimerkiksi tuomioistuinten ja syyttäväviranomaisten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Oikeudenhoidossa tulosohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut tai syyttäjien syyteharkinta eikä tulosohjauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön tai syyteharkintaan. Tilinpäätösraportoinnissa ei siten myöskään ryhdyttäisi arvioimaan tai seuraamaan esimerkiksi yksittäisen tuomioistuinratkaisun yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai laatua. Tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin kohteena sen sijaan on valtion varojen käyttö oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtäviin. Erityisesti tulosohjauksen kohteena voi olla ja tuleekin olla oikeushallinnon tehtävä luoda puitteet tehokkaasti toimivalle oikeudenhoidolle. Oikeussuojan saatavuus ja oikeussuojan saamisen tehokkuus ovat indikaattoreita oikeusvaltion tilasta ja samalla keskeisiä oikeushallinnon yhteiskunnallisia vaikuttavuustavoitteita siltä osin kuin on kyse puitteiden luomisesta. Tuomioistuimilla ja syyttäjälaitoksella on myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta ja organisoimisesta. Nämä seikat kuuluvat riippumattomuuden estämättä tilivelvollisuuden piiriin. Laadunhallinnan

ottaminen erityisesti tuloksellisuuden osa-alueeksi mahdollistaa myös muiden kuin määrällisten ja käsittelyaikaa koskevien seikkojen ottamisen huomioon tulosohjauksessa sekä antaa

mahdollisuuksia kehittää oikeuslaitosta koskevaa tuloksellisuusraportointia oikeusvaltion keskeisten institutionaalisten puitteiden ja menettelyiden järjestämisen onnistumista ja toimivuutta suhteessa kustannuksiin arvioivaksi raportointi] ärj estelmäksi."

5.2 Yleiset tavoitteet

Valtion talousarvioissa tyypillisiä yleisen tason tavoitteita ovat olleet, että käsittelyaikoja tuomioistuimissa lyhennetään ja että käsittelyaikojen tuormoistuinkehtaisia eroja vähennetään. Tällaisten yleisen tason tavoitteiden asettaminen on perusteltua, etenkin jos siinä yhteydessä myös selostetaan, mitä muutoksia samanaikaisesti tapahtuu esimerkiksi tuomioistuinten voimavaroissa.

Työryhmä toteaa, että henkilöstöressurssien systemaattista suunnittelua hallintotuomioistuimissa vaikeuttavat sektorikohtainen säädösvalmistelu ja muutoksenhaun keskittäminen yksittäisiin tuomioistuihin. Kun hallintotuomioistuinten soveltama aineellinen normisto valmistellaan useis:-a eri ministeriöissä, lainvalmistelussa on vaikeuksia kokonaisuutena arvioida, mitä vaikutuksia uudella lainsäädännöllä tulee olemaan hallintotuomioistuinten toimintaan. Kun säädöksiä valmistellaan sektorikohtaisesti, valmistelu saattaa tapahtua ilman riittäviä selvityksiä toimeenpanon ja muutoksenhakujärjestelmän edellyttämistä voimavaroista.

5.3 Tavoitteet kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi

Sekä valtion talousarvioissa että tulostavoiteasiakirjoissa asetetut tavoitteet ovat koskeneet pääasiassa kaikkien ratkaistujen lainkäyttöasioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja.

Vuoden 2005 valtion talousarviossa esitettiin hallintotuomioistuinten osalta vuonna 2005 ratkaistavien kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyaikatavoitteiksi:

Alueelliset hallinto-oikeudet	8 kuukautta
Markkinaoikeus	7 kuukautta
Vakuutusosikeus	12 kuukautta
Korkein hallinto-oikeus	10 kuukautta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2006 ovat tavoitteina vuonna 2006 ratkaistavien kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi:

Alueelliset hallinto-oikeudet	9 kuukautta
Markkinaoikeus	6 kuukautta
Vakuutusosikeus	14 kuukautta
Korkein hallinto-oikeus	10 kuukautta.

Tavoitteiden asettamista tuomioistuinten tietyinä vuonna ratkaisemien kaikkien asioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi voidaan pitää perusteltuna. Keskimääräistä käsittelyaikaa koskevat tavoitteet tulisi pyrkiä asettamaan mahdollisimman realistisiksi ottaen huomioon edellisen vuoden toteutuneet käsittelyajat ja asianomaisena vuonna tuomioistuihin saapuviksi arvioitavien asioiden määrät ja tuomioistuinten käytössä olevat voimavarat.

Työryhmä toteaa, että asetettaessa tavoitteita keskimääräisiksi käsittelyajoiksi olisi myös otettava huomioon ne vähennykset tuomioistuinten henkilöresursseissa, joita aiheutuu työntekijöiden virkavapauksista, eläkkeelle jäämisistä ja sairausvapaista. Tällaisissa tilanteissa pätevien sijaisten nimittäminen voi viipyä tai jäädä toteutumattakin. Sen vuoksi valtion talousarvioissa ja oikeusministeriön kanssa käydyissä tulosneuvotteluissa tuomioistuimille osoitettujen henkilöresurssien sekä toisaalta toteutuneiden henkilöresurssien välillä voi olla eroja.

5.4 Tavoitteet käsittelyaikojen jakautumiseksi prosentuaalisesti

Valtion talousarvioissa ja tulostavoiteasiakirjoissa on viime vuosina ollut myös tavoitteita, joiden mukaan vuoden aikana ratkaistuista asioista olisi tietty prosentuaalinen osuus saatava ratkaistuksi tietyssä ajassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden osalta valtion talousarviossa vuodelle 2005 on keskimääräinen käsittelyaikatavoite 10 kuukautta siten, että asioista 25 prosenttia saadaan ratkaistuksi alle kuudessa kuukaudessa ja 35 prosenttia 6 - 9 kuukaudessa. Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 on samat tavoitteet.

Alueellisten hallinto-oikeuksien osalta hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 on alueellisten hallinto-oikeuksien osalta keskimääräisen 9 kuukauden käsittelyaikatavoitteen lisäksi tavoitteena, että asioista 40 % (40 % v. 2004) ratkaistaan alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % (34 % v. 2004) 6 - 12 kuukaudessa.

Markkinaoikeuden tai vakuutusosoikeuden osalta ei vuosien 2005 tai 2006 talousarvioissa ole ollut tavoitteita käsittelyaikojen jakautumiseksi prosentuaalisesti.

Työryhmä katsoo; että on perusteltua asettaa hallintomomioistuimille myös tällaisia prosentuaalista osuutta koskevia tavoitteita, jotka täydentävät tavoitteita kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi.

5.5 Tavoitteet oikeudenkäyntien enimmäispituudeksi

Esimerkiksi valtion talousarviossa vuodelle 2005 oli yleisen tason tavoitteena myös se, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään. Tämä tavoite ei ole realistinen tavoite ottaen huomioon jo tuomioistuinten keskimääräiset käsittelyaikatavoitteet. Enimmäiskäsittelyajan pituutta koskevan tavoitteen asettamista talousarviossa tai tulosneuvotteluissa ei voida pitää perusteltuna, vaikka se olisi huomattavasti vuotta pitempikin. Tuomioistuimissa tulee oletettavasti aina olemaan vireillä asioita, joiden käsittely vie tuomioistuimesta riippumattomistakin syistä varsin kauan. Esimerkkinä voi mainita asiat, joissa on pyydetty ennakkoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta. Ennakkoratkaisupyyntöjen käsittelyaika EY-tuomioistuimessa on viime aikoina ollut keskimäärin noin kaksi vuotta. Lisäksi on tilanteita, joissa asianosaiset esittävät omista syistään tuomioistuimelle pyyntöjä, että kyseisessä asiassa ei vielä annettaisi ratkaisua. Hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 ei enää ole tällaista tavoitetta oikeudenkäyntien enimmäispituudeksi.

5.6 Tavoitteet käsittelyaikojen lyhentämiseksi yksittäisissä asiaryhmissä

Viime vuosina on valtion talousarviossa esitetty joidenkin yksittäisten asiaryhmien käsittelyaikoihin liittyneitä tavoitteita. Ne eivät kuitenkaan ole olleet sellaisia konkreettisia käsittelyaikatavoitteita, joihin olisi sisällynyt tarkempia kuukausimääräisinä ilmaistuja tavoiteltuja käsittelyaikojen keskiarvoja tai mediaaneja. Esimerkiksi valtion talousarviossa vuodelle 2005 luvun 25.10 selvitysosassa todetaan, että hallintotuomioistuimissa erityistä huomiota kiinnitetään yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin. Vastaavasti esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 todetaan pääluokan 25 selvitysosassa, että oikeusministeriön alustavana tavoitteena on, että huolehditaan kaava-, rakennuslupa- ja tieasioita koskevien valitusten joutuisasta käsittelystä.

Lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 18/2004 vp) hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2005 on laajalti tarkasteltu hallintolainkäytön käsittelyaikoihin liittyviä kysymyksiä.

Lausunnossa todetaan, että hallinto-oikeuksissa keskimääräinen käsittelyaika on tällä vuosikymmenellä pidentynyt 6,5 kuukaudesta 9,4 kuukauteen. Hallinto-oikeuksienkin käsittelyajoissa on suurehkoja alueellisia eroja, joita on syytä pyrkiä tasaamaan erityisesti työmenetelmiä kehittämällä. Myös eri asiaryhmien välillä on suuria käsittelyaikaeroja. Valiokunta pitää myönteisenä, että oikeusministeriö on erityisesti selvittänyt [Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1.] erilaisia mahdollisuuksia nopeuttaa yhteiskunnallisesti merkittäviä maankäyttö- ja rakennusasioita koskevien valitusten käsittelyä, ja tärkeänä, että tätä selvitystyötä edelleen jatketaan oikeusministeriön asettamassa seurantaryhmässä ja että hallinto-oikeudet osallistuvat tähän työhön tiiviisti.

Valiokunnan lausunnossa todetaan edelleen, että erityisesti turvapaikka-asioiden käsittelyajat Helsingin hallinto-oikeudessa ovat valiokunnan saaman selvityksen mukaan pidentyneet ja edelleen pidentymässä, koska valituksia saapuu enemmän kuin niitä kyetään, ratkaisemaan. Tällainen tilanne on ongelmallinen ennen kaikkea turvapaikanhakijoiden oikeusaseman kannalta, koska se merkitsee pitkähköä epävarmuutta omasta tulevaisuudesta. Myös yhteiskunnan kokonaisedun kannalta kehityssuunta on varsin epäsuotuisa. Helsingin hallinto-oikeudessa on tehty karkea laskelma, jonka mukaan käsittelyn nopeuttamisesta seuraava hakijoiden keskimääräisten odotusaikojen lyheneminen säästäisi yhteiskunnan taloudellisia voimavaroja huomattavasti enemmän kuin tähän lyhentämiseen tarvittavan henkilömäärän palkkaaminen edellyttää. Myös veroasioissa käsittelyajat ovat lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan viiden viime vuoden aikana merkittävästi pidentyneet niin, että keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2003 niissä oli jo 14,3 kuukautta. Verovalitukseen annettavien ratkaisujen merkitys yksittäisen valittajan kannalta voi olla hyvinkin huomattava, erityisesti yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla. Jos virheellisen verotuspäätöksen korjaaminen verovelvollisen eduksi kestää kovin pitkään, verovelvollisen taloudellinen asema voi järkkäytyä pelkästään muutoksenhakumenettelyn keston vuoksi, vaikka lopputulos aikanaan olisikin hänen kannaltaan sinänsä myönteinen. Valiokunta pitää nykyistä kehityssuuntaa huolestuttavana.

Valiokunnan mukaan hallintotuomioistuinten yksittäisilläkin päätöksillä voi olla laajoja yhteiskunnallisia ja kansantaloudellisia vaikutuksia. Tämän vuoksi niiden toimintaedellytysten kehittämiseen suunnatulla, suhteellisen vähäiselläkin lisäpanostuksella voidaan saavuttaa yhteiskunnan kokonaisedun kannalta huomattavia hyötyjä.

Työryhmä katsoo, että yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeiksi todettavilta painopistealueilta tulevien valitusten joutuisuutta koskevien yleistavoitteiden esittäminen valtion talousarviossa on mahdollista ja että sillä voidaan saattaa hallintolainkäytön ongelmia valtioneuvoston sekä eduskunnan ja sen asianomaisten valiokuntien huomion ja parlamentaarisen keskustelun kohteiksi. Lakivaliokunnan lausunnossa La VL 18/2004 vp osoitetaan toisaalta, miten käsittelyaikojen pitkeyttäminen on yhteydessä hallintotuomioistuinten resurssihin ja siihen, että muutokserihakujärjestelmien vaikutuksia ei ole otettu huomioon muiden pääluokkien talousarviovalmisteluissa.

Talousarviossa asetettuihin yleisiin käsittelyaikatavoitteisiin pätevät kuitenkin pitkälti ne huomiot, joita on edellä esitetty jaksossa 2.4 kiireellisyyssäännösten osalta. Poliittisen huomion kiinnittyminen yksittäisten hallintolainkäytön asiaryhmien ongelmiin voi johtaa siihen, että tavoitteiden asettelussa ei kokonaisvaltaisesti jännitetä riittävästi huomiota muiden asiaryhmien vastaaviin tai ehkä polttavampiinkin tarpeisiin. Tässä suhteessa olisi tärkeää muistaa lastensuojelu- tai laajemminkin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien asioiden kaltaiset yksilöiden oikeuksien, kunnallistalouden kehityksen ja yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta ensiarvoiset asiaryhmät, joihin ei kuitenkaan Uity yhteiskunnallisessa keskustelussa helposti äänensä kuultaville saavia mntressiryhmiä.

Käsittelyaikatavoitteet valtion talousarviossa vuodelle 2005 on selostettu tarkemmin liitteessä numero 3

Käsittelyaikatavoitteet esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006 on selostettu tarkemmin liitteessä numero 4

6 Optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäni

Valtion talousarviossa vuodelle 2005 edellytetään, että tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määritellään tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäni. Työryhmä tulkitsee ilmauksen "tuomioistuimille kaikissa asteissa" tarkoittavan hallintomomioistuinsektorilla optimaalisten käsittelyaikojen määrittelemistä erikseen 1) alueellisille hallinto-oikeuksille, 2) markkinaoikeudelle, 3) vakuutusosastoille ja 4) korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Termi "optimaaliset käsittelyajat" voidaan käsittää usealla eri tavalla. Sillä voidaan tarkoittaa esimerkiksi oikeuderikäynnin kestoa tietyn tuomioistuimen tiettyssä asiaryhmässä tilanteessa, jossa kyseisellä tuomioistuimella olisi käytössään hyvät voimavarat eikä aikaisempia lainkäyttöasioiden ruuhkia olisi, vaan asiat voitaisiin ottaa heti tarpeellisen valmistelun jälkeen ratkaistaviksi, eikä kysymyksessä olevaan ratkaistavaan asiaan liity erityispiirteitä. Tuolloin optimaaliset käsittelyajat olisivat ikään kuin erilaisten lainkäyttöasioiden teoreettisia ihannekäsittelyajoja.

Valtion talousarvion mukaan optimaaliset käsittelyajat määriteltäisiin tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten. Sen vuoksi työryhmä on lähtenyt siitä, että kyseessä olisivat edellä kuvailtujen teoreettisten ihannekäsittelyaikojen sijasta samantyyppiset tavoitekäsittelyajat kuin ne, joista jo on sovittu vuosittain tuomioistuinten ja oikeusministeriön välisissä tulosneuvotteluissa. Syksyisin pidetyissä tulosneuvotteluissa on tähän asti määritelty lähinnä tavoitteita tiettyssä tuomioistuimessa seuraavana vuonna ratkaistavien kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräisiksi käsittelyajoiksi. Silloin on samalla sovittu, minkälaiset voimavarat kyseisellä tuomioistuimella, tulee olemaan käytössään seuraavana vuonna. Tulosneuvotteluissa keskimääräiset käsittelyajat on asetettu keskiarvoina. Työryhmä toteaa tässä yhteydessä, että Ruotsissa hallintotuomioistuinten käsittelyaikatavoitteet asetetaan käsittelyaikojen mediaaneina, ei keskiarvoina.

Yleisten hallintotuomioistuinten eli alueellisten hallinto-oikeuksien, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden uusi yhteinen diaarikaava otettiin käyttöön 1.1.2005. Siinä on 278 asianimikettä, jotka on jaettu 36 asiaryhmään ja 9 pääryhmään. Tarkimman tason yksiköistä eli **asianimikkeistä** voidaan mainita esimerkkeinä "sähkömarkkinat", "kansanterveysystyö", "rakentaminen vesistöön" ja "kuntajako". Esimerkkejä hierarkkisesti seuraavan eli **asiaryhmätason** nimikkeistä ovat muun muassa "perusopetus ja lukio", "kunnan talous", "maankäyttö- ja rakennusasiat" sekä "valmisteverot ja tulliasiat". Ylimmät diaariryhmittelyt tasot eli yhdeksän **päätasoa** ovat seuraavat:

- 1 Valtio-oikeus ja yleishallinto
- 2 Itsehallinto
- 3 Ulkomaalaisasiat
- 4 Rakentaminen
- 5 Ympäristö ^
- 6 Sosiaali- ja terveydenhuolto
- 7 Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat
- 8 Verot
- 9 Muut asiat

Kun yleisten hallintotuomioistuinten käsittelemiä lainkäyttöasioita on nyt alettu diarioida yhdenmukaisesti, vastaisuudessa tulee olemaan nykyistä helpompaa seurata esimerkiksi

jonkin tietyn asiaryhmän käsittelyaikoja yhteensä molemmissa tuomioistuinasteissa (alueelliset hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus). Toisaalta uudistus vaikeuttaa aikaisempien vuosien tilastotietojen vertaamista tietoihin kuluvalta vuodelta 2005 ja \triangleright seuraavilta vuosilta.

Periaatteessa optimaalisia käsittelyaikoja voitaisiin asettaa kaikilla edellä selostetun diaarikaavaryhmittelyn mukaisilla tasoilla. Työryhmän käsityksen mukaan tältä osin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota käsittelyaikatavoitteiden tarkoituksenmukaisuuteen tulosohjauksen välineinä ja niiden yhteensopivuuteen tuomioistuinlaitoksen ja yksittäisten tuomioistuinten johtamisjärjestelmien kanssa. Edellä jaksossa 5.1 on toisaalta viitattu hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp), jossa korostetaan sitä, että tulosohjausta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä ei puututtaisi toomioistuinten perustuslain mukaiseen riippumattomuuteen. Oikeudenhoidossa tulosohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut eikä tulosohjauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön. Työryhmän käsityksen mukaan mahdollinen optimaalisia käsittelyaikoja koskeva tavoitteenasettelu on toteutettava niin, että se ei anna aiheutta epäilyksiin tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantumisesta.

Työryhmä katsoo, että sen toimeksiannossa tarkoitettuun kysymykseen eli siihen, millaisia valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2005 tarkoitettuja käsittelyaikatavoitteita voidaan kaikki oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asettaa hallintotuomioistuinten toiminnassa, on vastattava eriytyneesti.

Työryhmä pitää mahdollisena sitä, että edellä esitetyn **diaarikaavan pääryhmätason** osalta asetetaan optimaalisia käsittelyaikatavoitteita osana valtiotalousarvion toteuttamista ja hallintotuomioistuinten tulosohjausta. Näistä tavoitteista sovittaisiin osana talousarvion laadinta- ja toimeenpanoprosessia niin, että oikeusministeriö ja hallintotuomioistaimet sopisivat niistä tulosneuvotteluissa hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksissa käytyjen valmistelevien keskustelujen pohjalta.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että alueellisille hallinto-oikeuksille voitaisiin asettaa tavoitteeksi esimerkiksi itsehallintoa koskevien asioiden ratkaiseminen keskimäärin X kuukaudessa ja rakentamisasioiden keskimäärin Y kuukaudessa. Edelleen olisi mahdollista sopia, että tietyssä hallinto-oikeudessa pääryhmän Verot käsittelyaikoja pyritään lyhentämään tietyllä aikamäärällä tiettyä sovittavaa resurssilisäystä vastaavasti. Tavoitteet asetettaisiin vuosittain osana talousarvion laadintaa ja toimeenpanoa prosessissa, joka mahdollistaisi kaikkien pääryhmien osalta relevanttien näkökohtien ja tarpeiden samanaikaisen tarkastelun ja punnitsemisen suhteessa toisiinsa sekä toisaalta realistisen suunnittelun asetettavien tavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi tarvittavien resurssien määrittämiseksi. Tämä merkitsisi mahdollisten resurssilisäyksiä ja -siirtojen perastumista avoimeen ja ymmärrettävään päätöksentekoprosessiin. Pääryhmätason tavoitteiden asettaminen mahdollistaisi myös alueellisten hallinto-oikeuksien toiminnan ja tehokkuuden vertailun sekä alueellisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen seurannan oikeudenhoidossa.

Diaarikaavan pääryhmätaso tarkoittaa tilastollisesti niin suuria yksiköitä, että jokaisessa pääryhmässä on sekä kiireellisiä että vähemmän kiireellisiä asioita ja asiaryhmiä. Niissä on myös kaikissa sekä yksinkertaisia että vaikeita asioita. Näin yleisellä tilastollisella tasolla operoivasta tulosohjauksesta ei siten voida katsoa aiheutuvan ongelmia tuomioistuinten riippumattomuudelle, koska sillä ei olisi yhteyttä yksittäisten asiaryhmien tai asioiden käsittelyn toteuttamiseen tai toteutumiseen eri tuomioistuimissa.

Ruotsissa alemman tason hallintotuomioistuimien osalta käsittelyaikatavoitteet asetetaan mediaaneina (medianomloppstid) ryhmille veroasiat ja sosiaalivakuutusasiat. Muista asioista muodostuvan kategorian "övriga mäl" osalta ei ole asetettu yleistä käsittelyaikatavoitetta. Ruotsin

ylimmälle hallintotuomioistuimelle Regeneringsrättenille ei ole asetettu käsittelyaikatavoitteita, vaan lähtökohtana on se, että se asettaa itse itselleen käsittelyaikatavoitteet.

Tilastokäsite mediaani (Md) jakaa aineiston kahteen yhtä suureen osaan siten, että sitä pienempiä (ja suurempia) arvoja on yhtä paljon (50 %). Se soveltuu keskiarvoa paremmin jakauman keskikohtaa mittaavaksi luvuksi, kun aineistossa on suuresti poikkeavia havaintoja. Käsittelyaikatavoitteena mediaani tarkoittaa siis sitä, että 50 prosenttia tapauksista ratkaistaan korkeintaan kysymyksessä olevassa ajassa.

Optimaalinen käsittelyaikatavoite diaarikaavan pääryhmätasolla ei samastuisi tietyn lainkäyttöasian toteutuneeseen tai tavoiteltuun käsittelyaikaan. Toisaalta tällaisia optimaalisia pääryhmätason käsittelyaikatavoitteita määrittämällä voitaisiin edistää yhteiskunnallisiin tarpeisiin reagoivaa, kokonaisvaltaista ja parlamentaarisesti vastuullista resurssien ohjausta ja toiminnan arviointia hallintotuomioistuinkentässä.

Diaarikaavan pääryhmän mukaiset optimaalisia käsittelyaikoja koskevat tavoitteet ovat mahdollisia alueellisissa hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sen sijaan markkinaoikeuden ja vakuutus oikeuden osalta olisi erikseen arvioitava, millä tavoin vastaava menettely olisi niissä toteutettavissa.

Työryhmä ei pidä mahdollisena, että osana tuomioistuinten tulosohjausta asetettaisiin optimaalisia käsittelyaikatavoitteita **diaarikaavan asian hmtasolla**. Tällä 36 asiaryhmän tarkkuustasolla on jo kysymys tuomioistuimen asianhallinnasta (*case-management*) ja sen organisoimisesta ja johtamisesta.

Työryhmä sen sijaan pitää luontevana ja ajanmukaiseen tuomioistuimen johtamiseen kuuluvana sitä, että tuomioistuinten sisällä asetetaan käsittelyaikatavoitteita ainakin tärkeimmille tämän luokittelutason asiaryhmille ja seurataan niiden toteutumista. Mikäli tuomioistuimet määrittäisivät keskimääräiset asiaryhmäkohtaiset käsittelyaikatavoitteensa pikemminkin mediaani- kuin keskiarvoaikoina, käsittelyaikatavoitteiden ennustearvo suhteessa yksittäisten asioiden vaatimaan ratkaisuaikaan paranisi. Myös edellä mainittu Euroopan neuvoston komitea CEPEJ on pitänyt tärkeänä, että asiaryhmille määritellään standardikäsittelyaikoja.

Määrittämällä optimaalisia käsittelyaikoja asiaryhmittäin luormoistuimen sisällä harjoitettaisiin tavallaan priorisointia eri asiaryhmien välillä muun muassa kiireellisyysskysymysten ja juttumäärien huomioon ottamiseksi. Siten tietyssä asiaryhmässä olisi mahdollista asettaa tavoitteeksi lyhempi keskimääräinen käsittelyaika kuin toisessa asiaryhmässä. Samalla tosiasiallisesti myös määriteltäisiin, miten voimavaroja tulisi kohdentaa tuomioistuimen sisällä. Yksinkertaistetussa esimerkissä tuomioistuimen päällikkötuomari toteaisi, että asiaryhmässä X ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on muodostumassa pitemmäksi kuin asiaryhmälle määritelty tavoitteellinen käsittelyaika. Vastaavasti hän toteaisi, että asiaryhmässä Y ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on muodostumassa lyhemmäksi kuin tuolle asiaryhmälle määritelty tavoitteellinen käsittelyaika. Päällikkötuomari siirtäisi X-asiaryhmän asioiden käsittelyyn voimavaroja Y-asiaryhmän asioiden käsittelystä, jolloin X-asiaryhmässä käsittelyajat lyhenisivät ja Y-asiaryhmässä pitenisivät vastaamaan asetettuja tavoitteita. Luomalla momioistuinten sisälle tämän edellyttämät johtamis- ja asianhallintajärjestelmät ne kykenevät myös ottamaan vastuuta edellä kerrotuista pääryhmätason optimaalisista käsittelyaikatavoitteista.

Yksittäisten asioiden tasolla kysymys käsittelyajasta samastuu prosessinjohtoon sekä tuomioistuimen asianomaisen ratkaisuyksikön (yleensä jaosto tai osasto) asianhallintaan. Tältä osin käsittelyn vaatima aika on luonteeltaan lainkäyttöä koskeva kysymys, ja sen asianmukaisuudesta vastaavat jaoston puheenjohtaja sekä asian esittelijä ja tarkastava tuomari. Tällä tasolla on myös ensisijainen vastuu Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvien käsittelyn joutuisuus vaatimusten huomioon ottamisesta yksittäisiä asioita koskevassa ratkaisutoiminnassa kun taas vastuu

tarvittavista resursseista kuuluu kahdelle ylemmälle tasolle. Käsittelyaikojen hallinta liittyy tältä osin keskeisesti jutun haltuunottoon ja prosessitoimien suhteuttamiseen jutun vaatimuksiin sekä systemaattiseen asiaseurantaan.

Voimassa olevat yleisten hallintotuomioistuinten sekä markkinaoikeuden ja vakuutus oikeuden diaarikaavat ovat liitteinä numerot 5 - 7

7 Johtopäätöksiä

1. Käsittelyajat hallintotuomioistuimissa ovat päätösten usein huomattavan yhteiskunnallisen ja taloudellisen merkityksen sekä henkilöiden oikeudet oikeusodotukset huomioon ottaen nykyisin osittain liian pitkiä.
2. Hallintotuomioistuinten on käytettävissään olevin keinoin pyrittävä käsittelyaikojen lyhentämiseen. Niiden velvollisuutena on seurata käsittelyaikojen kehitystä sekä huolehtia yhteiskunnan ja henkilöiden kannalta kiireellisten asioiden mahdollisimman joutuisasta käsittelystä.
3. Valtioneuvoston ja eduskunnan on huolehdittava siitä, että hallintotuomioistuinten käytössä on riittävät resurssit perustuslain ja kansainvälisten sopimusten edellyttämän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, päätösten oikeudellisuuden ja ratkaisutoiminnan joutuisuuden turvaamiseksi.
4. Hallintotuomioistuimille voidaan asettaa tuomioistuinkohtaisia kaikkien lainkäyttöasioiden keskimääräistä käsittelyaikaa koskevia tavoitteita. Tavoitteita voidaan täsmentää siten, että tietty prosentuaalinen osuus asioista saataisiin ratkaistuksi keskimääräistä käsittelyaikaa lyhemmissä ajassa.
5. Alueellisten hallinto-oikeuksien välisiä käsittelyaikaeroja on tarpeen vähentää. Vakuutus oikeus ratkaisee ihmisten toimeentuloturvan ja hyvinvoinnin kannalta merkittäviä asioita. Sen nykyiset käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkät.
6. Hallintotuomioistuimille ei pitäisi asettaa sellaista yleistä tavoitetta, että mikään asia ei viipyisi tuomioistuimessa vuotta pitempään.
7. Työryhmä pitää mahdollisena sitä, että yleisten hallintotuomioistuinten diaarikaavan pääryhmätasolla asetetaan optimaalisia käsittelyaikatavoitteita osana valtion talousarvion toteuttamista ja hallintotuomioistuinten tulosohjausta. Osana valtion talousarvioiden laadinta- ja toimeenpanoprosessia pääryhmittäisistä käsittelyaikatavoitteista sopisivat hallintotuomioistuimet ja oikeusministeriö tulosneuvotteluissa hallintotuomioistuinten päällikkötuomarikokouksissa käytyjen valmistelevien keskustelujen pohjalta.

Ratkaistujen asioiden käsittelyaikoja pääryhmittäin vuosina 2004 ja 2005

Alueelliset hallinto-oikeudet

Alueellisissa hallinto-oikeuksissa (käsittelyajat Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa eivät sisälly lukuihin) 1.1. - 31.10.2005 ratkaistujen asioiden käsittelyajat pääryhmittäin nykyisin voimassa olevan diaarikaavan mukaan olivat (kuukausia):

	Keskiarvo	Mediaani
Valtio-oikeus ja yleishallinto	7,8	6,6
Itsehallinto	9,4	8,4
Ulkomaalaisasiat	7,0	6,2
Rakentaminen	11,1	11,2
Ympäristö	10,9	10,5
Sosiaali- ja terveydenhuolto	5,8	4,1
Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat	7,5	6,5
Verot	12,3	10,9
Muut asiat	5,4	2,3
Kaikki asiat yhteensä	8,3	6,8

Alueellisissa hallinto-oikeuksissa (käsittelyajat Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa eivät sisälly lukuihin) vuonna 2004 ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat pääryhmittäin alueellisten hallinto-oikeuksien vanhan, 31.12.2004 asti käytössä olleen diaarikaavan mukaisesti olivat:

Välitöntä verotusta koskevat asiat	13,2 kuukautta
Kunnallisasiat	10,4 kuukautta
Rakennus- ja ympäristöasiat	10,3 kuukautta
Sosiaali- ja terveydenhuolto	5,4 kuukautta
Muut asiat	7,9 kuukautta
Tulli- ja valmisteverotusta koskevat asiat	11,9 kuukautta
Arvonlisäverotusta koskevat asiat	14,7 kuukautta
Vesiasiat	11,0 kuukautta
Ulkomaalaisasiat	8,9 kuukautta
Verot	18,4 kuukautta
Kaikki asiat yhteensä	8,8 kuukautta

Markkinaoikeus

Markkinaoikeudessa vuonna 2004 ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat pääryhmittäin olivat:

Julkiset hankinnat	4,5 kuukautta
Kilpailunraj oitusasiat	15,0 kuukautta
SopMenL	5,0 kuukautta
Kuluttaj ansuoj alaki	11,5 kuukautta
Muut asiat	6,5 kuukautta
Kaikki asiat yhteensä	5,0 kuukautta

LIITE 1**Vakuutusoikeus**

Vakuutusoikeudessa 1.1.-31.10.2005 ratkaistujen asioiden käsittelyajat pääryhmittäin olivat (kuukausia):

	Keskiarvo	Mediaani
Työttömyysturva-asiat	14,5	13,9
Sosiaaliturvan soveltamisasiat	17,9	16,9
Sotilasvamma-asiat	14,6	14,9
Kuntoutusasiat	12,8	13,2
Tapaturma-asiat	15,5	14,9
Ansioeläkeasiat	14,7	13,8
Kansaneläkeasiat	12,4	12,3
Rikosvahinkoasiat	16,3	15,3
Vammais- ja hoitotukiasiat	13,1	13,1
Asumistukiasiat	11,5	11,2
Opintotukiasiat	12,6	12,0
Palkkaturva-asiat	15,1	16,2
Muut asiat	8,4	9,4
Kaikki asiat yhteensä	14,0	13,7

Vuonna 2004 ratkaistujen asioiden käsittelyaikojen keskiarvo oli 13,1 kuukautta

Korkein hallinto-oikeus

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1.1.- 31.10.2005 ratkaistujen asioiden käsittelyajat pääryhmittäin nykyisin voimassa olevan diaarikaavan mukaan olivat (kuukausia):

	Keskiarvo	Mediaani
Valtio-oikeus ja yleishallinto	11,9	10,3
Itsehallinto	13,0	13,7
Ulkomaalaisasiat	7,0	5,6
Rakentaminen	8,3	7,6
Ympäristö	15,2	15,2
Sosiaali- ja terveydenhuolto	10,2	8,5
Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintäasiat	13,6	14,0
Verot	10,3	9,1
Muut asiat	15,6	14,5
Kaikki asiat yhteensä	10,8	9,3

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuonna 2004 ratkaistujen asioiden keskimääräiset käsittelyajat pääryhmittäin korkeimman hallinto-oikeuden vanhan, 31.12.2004 asti käytössä olleen diaarikaavan mukaisesti olivat:

Välitön verotus	9,2 kuukautta
Muu verotus	8,2 kuukautta
Rakentamis- ja kaavoitusasiat	10,1 kuukautta
Liikenne- ja tieasiat	14,2 kuukautta
Virkamiesasiat	12,8 kuukautta

Kunnallisasiat	12,4 kuukautta
Sosiaaliasiat	20,3 kuukautta
Ympäristö- ja vesiasiat	18,2 kuukautta
Terveysten- ja sairaanhoitoasiat	17,5 kuukautta
Ulkomaalaisasiat	7,8 kuukautta
Kaikki asiat yhteensä	11,9 kuukautta

LIITE 2

Vuonna 2004 ratkaistujen asioiden käsittelyajat kolmen kuukauden jaksoissa

Alueelliset hallinto-oikeudet

Enintään 3 kuukautta Yli 3		19,1 %
kuukautta, mutta enintään Yli 6	6 kuukautta	20,7 %
kuukautta, mutta enintään Yli 9	9 kuukautta	17,2 %
kuukautta, mutta enintään Yli	12 kuukautta	16,5 %
vuosi		26,5 %

Markkinaoikeus

Enintään 3 kuukautta Yli 3		35,0 %
kuukautta, mutta enintään Yli 6	6 kuukautta	41,4 %
kuukautta, mutta enintään Yli 9	9 kuukautta	14,8 %
kuukautta, mutta enintään Yli	12 kuukautta	5,3 %
vuosi		3,4 %

Vakuutuslaitokset

Enintään 3 kuukautta Yli 3		0,7 %
kuukautta, mutta enintään Yli 6	6 kuukautta	4,1 %
kuukautta, mutta enintään Yli 9	9 kuukautta	10,0 %
kuukautta, mutta enintään Yli	12 kuukautta	30,6 %
vuosi		54,6 %

Korkein hallinto-oikeus

Enintään 3 kuukautta Yli 3		6,4 %
kuukautta, mutta enintään Yli 6	6 kuukautta	18,0 %
kuukautta, mutta enintään Yli 9	9 kuukautta	18,4 %
kuukautta, mutta enintään Yli	12 kuukautta	16,8 %
vuosi		40,4 %

Käsittelyaikatavoitteet valtion talousarviossa vuodelle 2005

LIITE 3

Eduskunta hyväksyi 22.12.2004 valtion talousarvion vuodelle 2005 (HE 151/2004 vp).

Talousarviossa oikeusministeriön hallinnonala on pääluokka 25. Tuomioistuinten toimintaa koskee luku 25.10 (Tuomioistuinlaitos). Talousarviossa on omat momenttinsa korkeimmalle oikeudelle (25.10.21 Korkeimman oikeuden toimintamenot) korkeimmalle hallinto-oikeudelle (25.10.22 Korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenot), mutta kaikilla muilla tuomioistuimilla on yhteinen momentti (25.10.23 Muiden tuomioistuinten toimintamenot).

Hallintotuomioistuimet

Pääluokan 25 selvitysosassa on valtioneuvoston tavoitteina muun ohella:

"Oikeuden saatavuuden nopeuttamiseksi ja varmistamiseksi parannetaan valtioneuvoston lainvalmistelua ja lakiehdotusten vaikutusten arviointia, kehitetään oikeudellisia neuvonta- ja sovittelumenettelyjä, parannetaan oikeusturvan joutuisuutta, alueellista tasapuolisuutta ja huolehditaan kustannusten kohtuullisuudesta. (...)"

Pääluokan 25 selvitysosassa on oikeusministeriön alustavina tulostavoitteina muun ohella:

"Tavoitteen on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia saada oikeusturvaa joutuisasti asiaan parhaiten soveltuvassa menettelyssä, kohtuullisin kustannuksin ja tasapuolisesti maan eri osissa. (...)"

Luvun 25.10 selvitysosassa on muun ohella:

"Tuomioistuimissa ratkaistavien asioiden käsittelyaikoja lyhennetään ja käsittelyaikojen tuomioistuinkohtaisia eroja vähennetään. Käsittelyaikaerojen tasoittamiseksi henkilöstöresursseja suunnataan palveluiden kysyntää vastaavasti. Tuomioistuinlaitoksen kanssa käytäviä tulosneuvotteluja varten määritellään tuomioistuimille kaikissa asteissa optimaaliset käsittelyajat asiaryhmittäin. Yleistavoitteena on, ettei mikään asia viivy tuomioistuimessa vuotta pitempään.

(...)

(...) Hallintotuomioistuimissa erityistä huomiota kiinnitetään yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin."

Alueelliset hallinto-oikeudet

Pääluokan 25 selvitysosassa on oikeusministeriön alustavina tulostavoitteina muun ohella:

"(...) Kaava-, rakennuslupa- ja teiasioita koskevien valitusten käsittelyn nopeuttaminen on tärkeää yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta. Lisääntyneiden ulkomaalaisasioiden joutuisa käsittely on tärkeää ihmisoikeuksien toteuttamiseksi ja myös yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten välttämiseksi. (...)"

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Hallinto-oikeuksien asiamäärien arvioidaan pysyvän samalla tasolla kuin vuonna 2003, jolloin asioita saapui noin 20 800. Suurimpia asiaryhmiä olivat sosiaaliasiat (30 %), veroasiat (23 %), rakennus- ja ympäristöasiat (12 %) sekä ulkomaalaisasiat (10 %). Keskimääräinen käsittelyaika oli 9,4 kuukautta vaihdellen Vaasan hallinto-oikeuden 7 kuukaudesta Kouvolan

LIITE 3

hallinto-oikeuden 11,6 kuukauteen. Vuonna 2003 ratkaistuista asioista 29 % oli viipynyt hallinto-oikeuksissa yli vuoden. Ratkaistavien asioiden määrän arvioidaan vuonna 2005 kasvavan, kun ratkaisukokoonpanoja kevennetään."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että hallinto-oikeuksien vuonna 2005 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 8 kuukautta.

Markkinaoikeus

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2003 noin 250 asiaa, joista yli 80 % koski julkisia hankintoja. Ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika, 3,8 kk, vaihteli huomattavasti asiaryhmittäin: julkisia hankintoja koskevat asiat käsiteltiin 2,8 kuukaudessa, sen sijaan kilpailurajoitusasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 14 kk. Vuonna 2004 saapuvien asioiden määrä on kasvussa ja käsittelyajat pidentymässä."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että markkinaoikeuden vuonna 2005 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 7 kuukautta.

Vakuutusosoikeus

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Vakuutusosoikeuteen saapuneiden asioiden määrä on kasvanut lähes joka vuosi. Vuonna 2003 asioita saapui noin 10 800, mikä on 8 % enemmän kuin edellisellä vuonna. Suurimpia asiaryhmiä ovat työttömyysturva-, opintotuki-, työtapaturma- sekä työ- ja kansaneläkeasiat. Vuonna 2003 vakuutusosoikeuden organisaatiota uudistettiin ja käynnistettiin työmenetelmien kehittämistyö. Ruuhkautumiskehitys jatkui kun saapuneiden asioiden määrä ylitti runsaalla tuhannella asialla ratkaistujen määrän. Keskimääräinen käsittelyaika tosin jonkin verran lyheni, mutta oli silti 12,6 kuukautta."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että vakuutusosoikeuden vuonna 2005 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 12 kuukautta.

Korkein hallinto-oikeus

Momentin 25.10.22 selvitysosassa on muun ohella:

"Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on tärkeää, että lainkäyttöasiat voidaan ratkaista nykyistä joutuisammin. Vuonna 2005 arvioidaan saapuvan noin 3 800 asiaa ja tavoitteena on ratkaista noin 3 900 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaikataavoite on 10 kuukautta siten, että asioista 25 % saadaan ratkaistuksi alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % 6 - 9 kuukaudessa."

LIITE 4

Käsittelyaikataavoitteet esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2006

Hallitus antoi 16.9.2005 esityksen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2006 (HE 119/2005 vp). Sen luku 25.10 koskee tuomioistuimia. Siinä ovat momentit korkeimmalle oikeudelle (25.10.21) ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle (25.10.22) sekä muille tuomioistuimille yhteinen momentti (25.10.23).

Hallintotuomioistuimet

Pääluokan 25 selvitysosassa mainitaan oikeusministeriön hallinnonalan toimintaympäristöstä muun ohella:

"(...) Eri tuomioistuinten käsittelyajoissa on suuria eroja, mikä on johtanut alueelliseen eriarvoisuuteen oikeusturvan saatavuudessa. (...)"

Pääluokan 25 selvitysosassa on valtioneuvoston tavoitteina muun ohella:

"Oikeuden saatavuuden nopeuttamiseksi ja varmistamiseksi parannetaan valtioneuvoston lainvalmistelua ja lakiehdotusten vaikutusten arviointia, kehitetään oikeudellisia neuvontaja sovittelumenettelyjä sekä parannetaan oikeusturvan joutuisuutta, alueellista tasapuolisuutta ja huolehditaan kustannusten kohtuullisuudesta. (...)"

Pääluokan 25 selvitysosassa on oikeusministeriön alustavina tulostavoitteina muun ohella:

"Parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia saada oikeusturvaa joutuisasti asiaan parhaiten soveltuvassa menettelyssä, kohtuullisin kustannuksin ja tasapuolisesti maan eri osissa. (...)"

Luvun 25.10 selvitysosassa on muun ohella:

"(...) Hallintotuomioistuimissa erityistä huomiota kiinnitetään yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien valitusten käsittelyaikoihin."

Alueelliset hallinto-oikeudet

Pääluokan 25 selvitysosassa on oikeusministeriön alustavina tulostavoitteina muun ohella:

"(...) Huolehditaan kaava-, rakennuslupa- ja tieasioita koskevien valitusten joutuisasta käsittelystä.

(...)

Alueellisen tasapuolisuuden lisäämiseksi vaikuttavuustavoitteena on supistaa hovi- ja hallinto-oikeuksien nykyiset noin kuuden kuukauden käsittelyaikaerot viiteen kuukauteen. (...)"

Luvun 25.10 selvitysosassa on muun ohella:

LIITE 4

"Tuomioistuinten alueellisia käsittelyaikaeroja tasoitetaan suuntaamalla henkilöstövoimavaroja palveluiden kysyntää vastaavasti."

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Hallinto-oikeuksien asiamäärien arvioidaan-kasvavan vuodesta 2004, jolloin asioita saapui noin 21 000. Vuonna 2004 suurimpia asiaryhmiä olivat sosiaaliasiat (30 %), veroasiat (19 %), rakennus- ja ympäristöasiat (12 %) sekä ulkomaalaisasiat (10 %). Keskimääräinen käsittelyaika oli 8,8 kk vaihdellen Rovaniemen hallinto-oikeuden 6,1 kuukaudesta Kouvolan hallinto-oikeuden 12,3 kuukauteen. Tavoitteena on v. 2006 supistaa nykyinen noin 6 kuukauden käsittelyaikaero 5 kuukauteen. Keskimääräisen 9 kuukauden käsittelyaikatavoitteen lisäksi tavoitteena on, että asioista 40 % (40 % v. 2004) ratkaistaan alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % (34 % v. 2004) 6 - 12 kuukaudessa."

Myös momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että hallinto-oikeuksien vuonna 2006 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 9 kuukautta.

Markkinaoikeus

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Markkinaoikeuteen saapuneiden asioiden määrä kasvoi v. 2004 yli 40 %. Kasvun arvioidaan jatkuvan myös vuosina 2005 ja 2006, kun Energiamarkkinaviraston sähkö- ja maakaasumarkkinalam nojalla antamista päätöksistä valitetaan markkinaoikeuteen. Vuonna 2004 ratkaistuista asioista yli 90 % koski julkisia hankintoja. Asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 5 kuukautta. Julkisia hankintoja koskevat asiat käsiteltiin 4,5 kuukaudessa, sen sijaan kilpailunrajoitusasioissa käsittelyaika oli 15 kk. Tavoitteena v. 2006 on kaventaa asiaryhmittäisiä käsittelyaikaeroja."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että markkinaoikeuden vuonna 2006 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 6 kuukautta.

Momentin 25.10.23 selvitysosassa on muun ohella:

"Vakuutusoikeyteen saapuneiden asioiden määrä on kasvanut lähes joka vuosi. Vuonna 2004 asioita saapui noin 11 400, mikä on 6 % enemmän kuin edellisellä vuonna. Suurimpia asiaryhmiä olivat työttömyysturva-, opintotuki-, tapaturma- sekä työ- ja kansaneläkeasiat. Ruuhkautuminen jatkui, kun saapuneiden asioiden määrä ylitti runsaalla tuhannella asialla ratkaistujen määrän ja keskimääräinen käsittelyaika piteni 13,1 kuukauteen. Vuosina 2005 ja 2006 asiamäärien arvioidaan edelleen kasvavan. Ruuhkautumiskehityksen pysäyttämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi työmenetelmien kehittämistä jatketaan ja henkilöstövoimavaroja lisätään."

Momentin 25.10.23 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että vakuutusoikeyden vuonna 2006 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 14 kuukautta.

LIITE 4

Korkein hallinto-oikeus

Momentin 25.10.22 selvitysosassa on muun ohella:

"Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vuoksi on tärkeää, että se antaa päätökset mahdollisimman joutuisasti. Vuonna 2006 tavoitteena on ratkaista noin 3 900 asiaa. Saapuvien asioiden määräksi arvioidaan 3800. Keskimääräinen käsittelyaikatavoite on 10 kk siten, että asioista 25 % saadaan ratkaistuksi alle kuudessa kuukaudessa ja 35 % 6 - 9 kuukaudessa."

Myös momentin 25.10.22 tunnuslukutaulukossa mainitaan tavoitteena, että korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2006 ratkaisemien lainkäyttöasioiden keskimääräiseksi käsittelyajaksi muodostuisi 10 kuukautta.

Yleisten hallintotuomioistuinten diaarikaava

Otettu käyttöön 1.1.2005 alkaen

1 VALTIO-OIKEUS JA YLEISHALLINTO 11 V aitiio-

oikeus

1101	k	Valtiolliset vaalit
1102		Kansalaisuusasiat
1103		Kansalaisten yleiset oikeudet
1104	k	Poikkeusolojen lainsäädäntö
1105		Puolueet
1106		Uskonnonvapaus
1199		Muu valtio-oikeusasia

12 Yleishallinto-oikeus

1201		Maksuvapautus
1202		Edunpalautus ja vahingonkorvaus
1203		Asiakirjajulkisuus
1204		Tietosuoja
1205		Tasa-arvoasiat / muut kuin itsehallintoon liittyvät
1206		Harkinnanvaraiset ja muut valtionosuudet ja -avustukset
1207		Holhustoimen edunvalvonta
1208	k	Passiasiat
1209		Väestötietoasiat
1210		Nimiasiat
1220	k	Oikeusavun myöntäminen, avustajan määrääminen ja palkkio
1221	k	Oikeusapupäätöksen muuttaminen ja lakkaaminen
1222		Oikeudenkäyntimaksua koskeva valitus
1230		Valtion perintö
1240		Vankeinhoitoa koskevat asiat
1299		Muu yleishallintoasia

.tus- ja sivistystoimi

LIITE 4

1301	k	Perusopetus ja lukio
1302		Kirjastot
1303		Ammattiopetus
1304		Ammattikorkeakoulut
1305		Yliopistot ja korkeakoulut
1399		Muu opetus- ja sivistystoimiasia

14 Valtion virkamiehet

1401		Virka- ja työsuhde
1402		Palkkaus, työaika ja vuosiloma / valtion virkamiehet
1499		Muu virkamiesoikeusasia

15 Työvoima-asiat

1501		Palkkaturva ja muu toimeentuloturva-asia
1502	k	Työsuojelu
1503	k	Siviilipalvelus
1504		Asevelvollisuuslain mukainen palvelus
1505		Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus
1599		Muu työvoima-asia

i 6 Turvallisuus, yleinen järjestys ja eräät luvat

1601		Palo- ja pelastustoimi sekä väestönsuojelu
1602		Ampuma-aseasiat
1603		Arpajais- ja rahankeräysluvat
1699		Muu turvallisuutta, yleistä järjestystä ja eräitä lupia koskeva asia

2 ITSEHALLINTO

21 Ahvenanmaa

2101		Ahvenanmaan itsehallinto / ellei muussa asiaryhmässä
------	--	--

22 Kunnallisia

2201	k	Kunnallisvaalit
2202	k	Kuntajako
2203		Kunnan toimiala
2204		Kunnan talous
2205		Kunnalliset säännöt ja taksat
2206	k	Virkavaali / kunnat ja kuntayhtymät
2207	k	Palvelussuhdeturva / kunnat ja kuntayhtymät
2208		Palkkaus, työaika ja vuosiloma / kunnat ja kuntayhtymät
2209		Muu henkilöstöasia / kunnat ja kuntayhtymät
2299		Muu kunnallisia

23 Kirkollisasiat

2301	k	Palvelussuhde / kirkko Muu
2302		henkilöstöasia / kirkko Muu
2399		kirkollisia

24 Saamelaisasiat

2401	k 2499	Saamelaiskäräjävaalit Muu saamelaisia
------	--------	--

3 ULKOMAALAISASIAAT

31 Ulkomaalaisasiat

3101	s	Oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella
3102	s 3103	Muut oleskeluluvat Karkottaminen
3104		Ulkomaalaisen käännättäminen
3105	s	Turvapaikka-asiat
3106	s	Turvapaikka-asiat / nopeutettu käsittely
3107	s 3199	Muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat Muu ulkomaalaisia

4 RAKENTAMINEN

41 Maankäyttö- ja rakennusasiat

4101		Maakuntakaava
4102		Yleiskaava
4103	k	Asemakaava
4104		Ranta-asemakaava
4105		Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus
4106		Rakennusjärjestys
4107		Tonttijako
4108		Kadut ja yleiset alueet
4109		Rakentamiskehoitus
4110		Lunastaminen kaavan perusteella
4111		Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasiat
4112		Suunnittelutarveratkaisu
4113		Rakennuslupa
4114		Toimenpidelupa
4115		Ympäristönhoito ja rakennuksen kunnossapito
4116		Purkamislupa
4117		Maisematyölupa
4118		Rakennustuotteiden hyväksyntä
4119		Rakennusrasitteet
4120		Yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittaminen
4121		Tilapäinen rakennus
4122		Rakennusvalvonta
4199		Muu maankäyttö- ja rakennusasia

42 Tieasiat

4201 Yleinen tie

4202 Yksityinen tie

4299 Muu tieasia

43 Kiinteistöasiat

4301 Lunastusasiat

4302 Etuosto-oikeus

4399 Muu kiinteistöasia

5 YMPÄRISTÖ

51 Ympäristönsuojelu

5101 Ympäristölupa / metsäteollisuus
 5102 Ympäristölupa / metalliteollisuus
 5103 Ympäristölupa / energian tuotanto
 5104 Ympäristölupa / kemikaaliteollisuus ja kemikaalien käsittely
 5105 Ympäristölupa / malmien louhinta ja mineraalien tuotanto
 5106 Ympäristölupa / elintarvikkeiden ja rehujen valmistus
 5107 Ympäristölupa / jätteiden käsittely
 5108 Ympäristölupa / polttonesteen jakeluasema/- varastointi
 5109 Ympäristölupa / louhinta, murskaus, asfalttiasema, betoniasei
 5110 Ympäristölupa / jätevesien johtaminen/ - puhdistamo
 5111 Ympäristölupa / eläinsuojat
 5112 Ympäristölupa / turkistarhaus
 5113 Ympäristölupa / moottorirata, veneiden harjoittelurata
 5114 Ympäristölupa / pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistaminen
 <1 00 Muu ympäristölupa-asia
 117
 5131 Meluilmoitus
 5132 Ympäristönsuojelulain mukainen valvonta ja hallintopakko
 5133 Ympäristönsuojelulain mukaiset maksu- ja korvausasiat
 5139 Muu ympäristönsuojelulain mukainen asia
 5141 Jättemaksut
 5142 Järjestetty jätteenkuljetus
 5149 Muu jätelain mukainen asia
 5151 Terveysvalvonta
 5152 Öljyvahinkojen torjunta
 5153 Haittaveroja -maksu / ympäristönsuojelu
 5154 Ympäristövaaralliset aineet
 5155 k Päästökaupakin mukaiset asiat
 5156 Maasto- ja vesiliikenne
 5199 Muu ympäristönsuojeluasia

52 Vesitalous

5201 Rakentaminen vesistöön
 5202 Vesivoiman hyväksikäyttö
 5203 Kulkuväylät ja muut vesiliikennealueet
 5204 Puutavaran uitto
 5205 Ojitus
 5206 Vesistön järjestely
 5207 Vesistön säännöstely

5208	Veden johtaminen nesteenä käytettäväksi ja pohjaveden ottaminen
5209	Jäteveden johtaminen
5210	Vesilain mukaiset maksu- ja korvausasiat
5211	Vesilain mukainen valvonta ja hallintopakko
5299	Muu vesitalousasia

53 Ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettua yhteiskäsittelyä koskevat asiat

5301	Hallintopakko ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyä koskevassa asiassa
5302	Yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia / kalankasvatus
5303	Yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia / turvetuotanto
5399	Muu ympäristönsuojelulain ja vesilain yhteiskäsittelyn piiriin kuuluva lupa-asia

54 Luonnonsuojelu

5401	Natura 2000 -verkosto
5402	Luonnonsuojelulain mukaiset asiat/ paitsi Natura 2000 -verkosto
5403	k Eläinsuojelu
5404	Maa-ainesasiat
5405	Muinaismuistoasiat
5406	Rakennussuojelu
5499	Muu luonnonsuojeluasia

55 Ulkoiluja leirintä

5501	Ulkoiluasiat
5502	Leirintäasiat

56 Asuntotuotantoja asuntoasiat

5601	s Arava-asiat
5699	Muu asuntoasia

6 SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLTO

61 Sosiaaliasiat

6101	sk	Toimeentulotuen myöntäminen
6102	sk	Toimeentulotuen takaisinperintä
6103	sk	Huostaanotto
6104	sk	Yhteydenpidon rajoittaminen lastensuojeluasiassa
6105	sk	Muu lastensuojeluasia
6106	s	Elatusturva
6107	sk	Kehitysvammaisten erityishuolto
6108	sk	Vammaispalvelu
6109	sk	Päihdehuolto
6110	s	Omaishoidon tuki
6111	s	Lasten päivähoidon järjestäminen
6112	s	Lastensuojelukustannusten korvaaminen
6113	s	Muu sosiaalihuollon kustannusten kolaaminen
6114	s	Sosiaalihuollon asiakasmaksut

6199 s Muu sosiaaliasia

62 Terveydenhuoltoja sairaanhoito

6201 Kansanterveystyö
 6202 sk Hoitoon määrääminen mielenterveysasiassa
 6203 sk Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen mielenterveysasiassa
 6204 sk Muu mielenterveysasia
 6205 Sairaalalaitos
 6206 Terveydenhuollon ja sairaanhoitotoimen harjoittaminen
 6207 Elintarvikevalvonta
 6208 Terveydenhuollon kustannusten korvaaminen
 6209 s Terveydenhuollon asiakasmaksut
 6210 Hoitotakuu
 6299 Muu terveydenhuolto ja sairaanhoitoasia

63 Lääkeasiat ja apteekkilaitos

6301 Lääkkeiden maahantuonti
 6302 Lääkkeiden myyntilupa ja hintavalvonta
 6319 Muu lääkeasia
 6321 Apteekkiasiat

7 TALOUDELLINEN TOIMINTA MUKAANLUKIEN LIIKENNE- JA VÄESTINTÄASIAT

71 Oikeushenkilöt ja teollisoikeudet

7101 Yhtiöoikeudelliset hallintotoimet
 7102 Siviilioikeudelliset oikeushenkilöt
 7103 Kauppa- ja yhdistysrekisteriasiat
 7104 s Patentti, hyödyllisyysmalli ja integroitu piiri
 7105 Mallisuoja ja tavaramerkki
 7199 Muu oikeushenkilöihin ja teollisoikeuksiin liittyvä asia

72 Elinkeinoasiat

7201 s Rahoitusmarkkinoiden valvonta
 7202 s Vakuutustoiminta
 7203 Kaivostoiminta
 7204 Elintarvikekauppa
 7205 Sähkömarkkinat
 7206 Sähkötun'allisuus
 7207 Räjähdyksineet ja palavat nesteet
 7208 Kiinteistöjen ja asuntojen välitys
 7209 Majoitus- ja ravitsemisliikkeet, anniskelulupa-asiat sekä alkoholin vähittäismyynti
 7210 s Kilpailuoikeus
 7211 Julkiset hankinnat
 7212 Kuluttajansuoja
 7213 Kirjanpitolainsäädännön soveltaminen
 7299 Muu elinkeinoasia

73 Maa- ja metsätalous

7301 Maataloustuotannon ohjaaminen / mm. kansalliset tuet

7302	Metsätalous
7303	Kasvinsuojelu
7304	Porotalous
7305	Metsästys ja kalastus
7399	Muu maa- ja metsätalousasia

74 EU:n rakennerahastojen tukitoimet

7401	Euroopan sosiaalirahasto / ESR
7402	Euroopan aluekehitysrahasto / EAKR
7403	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto / EMOTR-0
7404	Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline / KOR
7499	Muu EU:n rakennerahastojen tukitoimi

75 Liikenne ja viestintä

7501	Ajokortti, ajo-oikeus ja ammattiajolupa
7502	Autokoulu
7503	Ammattimainen moottoriajoneuvoliikenne
7504	Rautatieliikenne, merenkulku ja ilmailu
7505	Televisiomaksut
7506	Tietoliikenne
7507	Tietoliikenteen tarkastusmaksut
7508	Merimiehiä, lentäjiä yms. koskeva asia
7509	Nopeus- ja painorajoitukset sekä nopeuskilpailut
7510	Ajo- ja vesikulkuneuvojen katsastus ja rekisteröinti
7511	Liikennevakuutusmaksua vastaava hyvike
7512	Pysäköintivirhemaksut
7513	Ylikuormamaksut
7514	Joukkoliikenteen tarkastusmaksut
7515	Ajoneuvojen siirtämistä koskeva maksu
7599	Muu liikenneasia

8 VEROT

81 Tulo- ja varallisuusvero

8101	s	Henkilökohtaisen tulon verotus
8102	s	Varallisuusverotus
8103	s	Elinkeinotulon verotus
8104	s	Maatilatalouden verotus
8305	s	Lähdeverot
8106	s	Kansainvälinen verotus
8107	sk	Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu tulo- ja varallisuusveroasiassa
8108	sk	Veroviraston ennakkotieto tai -ratkaisu tulo- ja varallisuusveroasiassa
8109	sk	Ennakkopidätyksen ja ennakkokannon muuttaminen
8110	sk	Ennakkoperintä ja työnantajan sosiaaliturvamaksu
8111	s	Kiinteistövero
8199	s	Muu tulon tai varallisuuden perusteella kannettavaa veroa tai maksua koskeva asia

82 Arvonlisävero

8201	s	Arvonlisäveroa koskevat valitukset
------	---	------------------------------------

8202	sk	Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa
8203	sk	Veroviraston ennakkoratkaisu arvonlisäveroasiassa
8204	s	Arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinti ja ryhmärekisteröinti
8205	s	Vakuutusmaksuvero
8299	s	Muu arvonlisäveroa tai vakuutusmaksuveroa koskeva asia

83 Ajoneuvoja koskevat verot ja maksut

8301	s	Autoverovalitukset
8302	sk	Autoveroa koskevat ennakkoratkaisut
8303	s	Autoveron palautus
8304	s	Ajoneuvovero
8305	s	Polttoainemaksu
8306	s	Käyttökieltoa koskevat valitukset
8307	#	Veronhuojennuksia koskevat valitukset
8399	s	Muu ajoneuvoveroasia

84 Valmisteverot ja tulliasiat

8401	s	Tullimimikkeet
8402	s	Tullausvalitukset
8403	sk	Ennakkoratkaisut valmistevero- ja tulliasioissa
8404	s	Tullin suorittama valvonta / mm. EU-tuet
8405	s	Valmisteverot
8499	s	Muu tulliasia

85 Muut verot ja verotusmenettely

8501	s	Perintö- ja lahjavero
8502	s	Arpajaisvero
8503	s	Leimavero
8504	s	Varainsiirtovero
8505	s	Jätevero
8506	s	Ratavero
8507	s	Tonnistovero
8508	s	Vakuutusmaksu ja metsänhoitomaksu
8509	s	Muut valtiolle perittävät maksut / mm. maksuperustelakiin perustuvat
8510	sk	Ennakkotieto tai -ratkaisu muussa veroasiassa
8511	s	Verotusmenettely
8512	s	Veronkanto
8513	s	Verotukseen liittyvä laiminlyöntimaksu
8599	s	Muu veroasia

9 MUUT ASIAT

91 Eläkeasiat

9101	s	Eläkeasiat
------	---	------------

92 Hallinto-oikeuden muut kuin lainkäyttöasiat

9201		Hallinto-oikeudelle toimitetut ja muualle siirretyt asiat
9209		Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset oikaisukehotukset

99 Muut asiat

9999

Muut asiat



Markkinaoikeuden diaarikaava

Asiaryhmä: Hankinta-asia Koodi: JH

Asiaryhmä: Kilpailunrajoitusasia
Koodi: KR

Asiaryhmä: Energiamarkkinasähkö
Koodi: EMS

Asiaryhmä: Energiamarkkinakaasu
Koodi: EMK

Asiaryhmä; SopMenL Koodi: M1

Asiaryhmä: KSL
Koodi: M2

Asiaryhmä: ArvopaperimarkkinaL
Koodi: M3

Asiaryhmä: Alkoholilaki Koodi: M4

LIITE 6

Asiaryhmä: Perintälaki Koodi: M5

Vakuutusoikeuden diaarikaava

- 1 Julkisuusasiat
- 2 Työttömyysturva-asiat
- 2 Työttömyysturva-asiat / Ammattitutkintostipendi- ja aikuiskoulutustukiasiat
- 3 Sosiaaliturvan soveltamisasiat
- 4 Sotilasvamma-asiat
- 4P Partisaanikorvausasiat
- 4K Sotiin liittyneissä tehtävissä palvelleiden kuntoutusasiat
- 5 Kertakorvaus
- 6K Kansaneläke - kuntoutusasiat
- 6L Liikennevakuutus - kuntoutusasiat
- 6T Tapaturmavakuutus - kuntoutusasiat
- 7 Ulosmittausasiat
- 8 Tapaturma-asiat / Työtapaturma-asiat
- 8 Tapaturma-asiat / Sotilastapaturma-asiat
- 8 Tapaturma-asiat / Eläkevak.maksujen per.
- 10 Merimieseläkeasiat
- 11K Tel-kuntoutusasiat
- 11 Työeläkeasiat / Työeläkeasiat (TEL/LEL)
- 11 Työeläkeasiat / Freelancer-eläkkeet
- 12 Maatalousyrittäjien tapaturma-asiat
- 14 Kansaneläkeasiat
- 14M Maahanmuuttajan erityistukiasiat
- 15K Myel-kuntoutusasiat
- 15 Maatalousyrittäjien eläkeasiat
- 16K Yel-kuntoutusasiat
 - 16 Yrittäjien eläkeasiat
 - 17 Rikosvahinkoasiat
 - 19 Lapsen hoitotukiasiat
 - 20 Vammaistukiasiat
 - 21 Eläkkeensaajien hoitotukiasiat

- 22 Asumistuki asiat
- 23 Opintotukiasiat
- 23 Opintotukiasiat / koulumatkatukiasiat
- 24K Vel-kuntoutusasiat
- 24 Julkiset eläkeasiat / Valtion eläkeasiat
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, Eduskunta
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, Kelan toimihenkilöeläkkeet
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, ev.lut.kirkko
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, Suomen Pankki
- 24 Julkiset eläkeasiat / Muut eläkkeet, Ahvenanmaa
- 25K Kvtel-kuntoutusasiat
- 25 Kuntien eläkeasiat
- 27 Ratkaisupyyntö oikeusapupäätöksestä
- 28 Maatalousyrittäjien sv-omavastuuajan korvausasiat
- 29 Palkkaturva-asiat
- 30 Pitkäaikaistyöttömien eläketukiasiat

Vakuutusoikeuden tilanne

	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>31.3.0</u>		
				<u>6</u>	11.200	12.700
Saapuneet	9.777	10.782	11.411			
				2.760	11.400	11.400
Ratkaistut	11.128	10.259	10.234			
				2.966	11.600	12.900
Vireillä	9.791	10.330	11.526			
				11.676	13,5	15,0
Keskim. käs.aika kk	13,8	12,6	13,1		<u>2007</u>	
				<u>13,7</u>	<u>e</u>	
				<u>2006a</u>		

RATKAISEMATT A OLEVAT ASIAT

Ratkaisematta olevat asiat

13000				
12000			1167	
11000			1	
10000				
9000		824		
8000				
7000		2		
6000				Vireillä lkm
5000				
4000				
3000			2828	
2000 H				
1000 0		19	579	
.	CU	&	>	cs^ <y &
			4^	

K 15/2005 vp
PeVP 28/2006 vp/F 5 §

VAKUUTUSOIKEUDEN VUOSIKERTOMUS 2005

Ks. asiakirja-aktista K 9/2005 vp

*K 9/2005 vp, K 15/2005 vp
PeVP 28/2006 vp/F 5 §*

MARKKINAOIKEUS

31.3.2006

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Kutsu 22.3.2006 kuultavaksi valiokunnan kokouksessa 5.4.2006 klo 9.30

Asioiden käsittelyn viipyminen ja resurssitarve markkinaoikeudessa

Markkinaoikeus toteaa otsikon kysymyksiin liittyvinä keskeisinä seikkoina seuraavan

- markkinaoikeus kuuluu Suomen pahimmin ruuhkautuneisiin lainkäyttöyksiköihin vireille tulleiden juttujen määrä on 2,4-kertaisfunut yksikön ensimmäisestä kokonaisesta toimintavuodesta 2003 vuoden 2005 loppuun, eikä käsittelyyn tulevien uusien juttujen kuukausittainen määrä ole juurikaan vähentynyt alkuvuonna 2006
- yksikön tosiasiallinen lainkäyttöhenkilöstö ja ratkaisukapasiteetti ei ole kasvanut läheskään samassa suhteessa; tuomareita oli loppuvuonna 2003 viisi kun heitä on tällä hetkellä kuusi

- yksikkö on sopinut oikeusministeriön kanssa vuosille 2005-2006 juttumääräisestä tuloksesta, joka on resursseihin nähden realistinen mutta vireille tulevien juttujen lukumäärään nähden täysin riittämätön edellä mainittujen tosiseikkojen seurauksena on se, että markkinaoikeudessa ratkaisematta olevien juttujen lukumäärä on kasvanut loppuvuoden 2003 määrästä 92 juttua tähänhetkiseen 536 juttuun ja että kunkin asian keskimääräinen käsittelyaika on samalla venynyt neljästä kuukaudesta noin vuoteen
- jos ja kun markkinaoikeudessa tulee loppuvuonna 2006 vireille uusia asioita samaan tahtiin kuin viime vuonna, ratkaisematta on 31.12.2006 yli 700 asiaa, mikä vastaa yli kahden vuoden työtä nykyisillä resursseilla

Ma. ylituomari

Olli Mäkinen

Ma. markkinaoikeustuomari

Tommi Vuorialho

L/P VA00Gvp/C

Lausunto PL 21 §:n sisältämästä oikeudesta saada asiansa käsitellyksi momioistuimessa ja muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä liittyen perustuslakivaliokunnassa mietintöasioina käsiteltävinä oleviin eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksiin vuodelta 2004 sekä valtioneuvoston hankkeeseen julkisen sektorin tuottavuuden toimenpideohjelmasta.¹

1. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus

Jo vanhastaan oikeudenkäynniltä on menettelynä edellytetty tarkoituksenmukaisuutta. Prosessin on oltava nopeaa, halpaa ja oikeusvarmaa. Kun näitä elementtejä toteutetaan optimaalisessa suhteessa, lopputulosta pidetään tarkoituksenmukaisena. Mainitut muuttujat toimivat osin erisuuntaisesti. Nopeus ja halpuus saattavat monesti korreloida keskenään, kun taas oikeusvarmuus toimii osittain päinvastaisesta. Nopeuden ja halpuuden korostaminen tehdään useimmiten oikeusvarmuudesta tinkien. Tosin esimerkiksi myös hidas prosessi vaarantaa helposti oikeusvarmuuden toteutumisen. **Nopeus olisikin tuotettava riittäväillä resursseilla eikä menettelyn sisällöstä tinkimällä.**

Tavoitteena tulee olla riittävä oikeusvarmuus riittäväillä kustannuksilla ja riittävän nopeasti. Tavoitteen saavuttamiseksi tuomioistuinlaitokselle on annettava tarpeelliset resurssit. Yleinen tyytyväisyys järjestelmään ja siinä saavutettuihin tuloksiin on välttämätöntä, jotta lakia kunnioitettaisiin. Sen vuoksi on löydettävä optimaalinen tasapaino näiden päämäärien välillä.²

2. Käsitteilyn joutuisuusvaatimus PL 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan³

2.1. Aikarajoista

¹Tarkastelen lausunnossani asioiden viipymistä erityisesti lainkäytön näkökulmasta. Luonnollisesti joutuisa käsittely on perustuslain 21 §:n nojalla ensisijaisen tärkeää myös hallintomenettelyssä, mutta prosessuaalisten keskityn lähinnä prosessioikeudelliseen näkökulmaan.

²Zuckerman, Assessment of cost and delay - a multi-national perspective, s. 41 - 42 teoksessa Procedural Law on the Threshold of a New Millenium XI World Congress on Procedural Law General Reports 1999.

³Koska EIS 6 artiklasta on enemmän oikeuskäytäntöä, keskityn toiston välttämiseksi tarkastelemaan kysymystä lähinnä vain PL 21 §:n ja EIS 6 artiklan näkökulmista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) mukaan oikeudenkäynnin on tapahduttava kohtuullisessa ajassa. Sama vaatimus sisältyy Suomen perustuslain (PL) 21 §:ään, jonka minimisisältö on identtinen Suomea sitovissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa säädettyjen prosessuaalisten oikeusturvan takeiden kanssa. Tämän lisäksi PL 21 §:n nojalla on mahdollista turvata kansallisesti ihmisoikeussopimuksia pidemmälle menevät oikeusturvan takeet.

Kohtuulliseksi katsottavaa aikaa ei ole EIS:ssä tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä määritelty. Hyväksyttävän ajanjakson pituuteen vaikuttavat muun muassa jutun laatu ja merkitys asianosaisille. Juridisesti tai näytöllisestä monimukaiset ja laajat jutut saavat luonnollisesti kestää kauemmin kuin yksinkertaisten asioiden käsitteleminen, kun taas asianosaisen kannalta erityisen merkitykselliset asiat pitää pystyä käsittelemään normaalia nopeammin. EIT harkitsee kohtuullisen ajan aina in casu, joten tarkkoja aikoja kohtuulliseksi katsottavan keston osalta ei ole mahdollista antaa, mutta yleensä selvästi yli 3 vuotta kestäneet oikeudenkäynnit on katsottu liian pitkäkestoisiksi, onpa lapsen tapaamisoikeutta koskevassa asiassa 2,5 vuotta kestänyt juttukin merkinnyt sopimusloukkausta.⁴ Mikäli asian käsittely on kestänyt yli 10 vuotta, EIT presumoi kohtuullisen keston ylittyneeksi. Tämä käy ilmi EIT:n talausrikosasiaa koskevan ratkaisun *Eckle v. Saksa* (15.7.1982) perusteluista, jossa EIT totesi, että yli 10 vuoden käsittelyaikoja on yleensä pidettävä kohtuuttomina.

EIT:n mukaan ei ole hyväksyttävää verrata käsittelyaikoja muissa sopimusvaltioissa vallalla oleviin aikoihin, vaan ratkaisu tehdään aina yksittäistapauksittain. EIS:n tarkoituksena ei ole laskea oikeusturvan tasoa kaikissa sopimusvaltioissa "heikoimman lenkin" tasolle, vaan kunkin sopimusvaltion velvollisuutena on turvata ihmisoikeussopimuksen velvoitteet parhaalla mahdollisella tavalla. Tästä huolimatta EIT:n tulkinnat perustuvat niin sanotulle yleiseurooppalaiselle standardille, jossa kansallisten erityispiirteiden huomioon ottaminen ei ole mahdollista.

Perustuslaissa turvattu prosessin joutuisuusvaatimus avaa siten edellä mainittua soveltamistapaa velvoittavamman ja realistisemmän mahdollisuuden kehittää oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimusta kansallisella tasolla omien standardiemme puitteissa parhaaksi mahdolliseksi. Perustuslain tulkinnassa Suomi on sitoutunut nimenomaan kansallisen oikeusjärjestyksen ja oikeuskulttuurin vaatimuksiin. Tältä osin ei ole mahdollista vedota siihen, että ylikansallinen standardi on kotimaista alemmalla tasolla ja esimerkiksi oikeudenkäyntien kesto monissa muissa sopimusvaltioissa suurempi

⁴*Paulsen-Medalen ja Svensson v. Ruotsi* (19.2.1998).

ongelma kuin tälliä hetkellä Suomessa. Kansallinen perusoikeusnormi velvoittaa meitä tavoittelemaan entistä parempia tuloksia suomalaisessa lainkäytössä. Perusoikeuksien tulkinnassa mittapuuna pidetään omaa, kansallista tasoa, joka voi ylittää, muttei alittaa yleiseurooppalaisen ihmisoikeuksien tason.

2.2. Asian laatu ja sen merkitys asianosaisille

Asianosaiselle merkitykselliset asiat, kuten työ- tai perheoikeudelliset jutut taikka terveydentilaan liittyvät asiat on käsiteltävä muita joutuisammin. Sama koskee rikosasioita. Myös vahingonkorvausasiaa on pidetty tällaisena tavanomaista ripeämpää käsittelyä edellyttävänä juttuna.⁵ Niin sanotun Ranskan veriskandaaliin liittyvissä vahingonkorvausjutuissa EIT on todennut sopimusloukkauksen suhteellisen lyhyenkin keston perusteella, koska asian nopealla käsittelyllä on ollut erityisen tärkeä merkitys vahingonkärsineen kannalta.⁶ Mainituissa vahingonkorvausasioissa tavanomaista ripeämpää käsittelyä on edellytetty yhtäältä valittajan terveydentilan ja toisaalta tämän elatuksen vuoksi.

2.3. Viivytyksen syy

Viivytyksen syyllä on jossakin määrin merkitystä. Jos kesto pitkittyy asianosaisten omasta syystä, tämä saatetaan ottaa huomioon kokonaisuudesta ja sen merkitystä harkittaessa. Toisaalta sopimusvaltiolla on oltava tehokkaita keinoja, joita on myös käytettävä prosessin eteenpäin viemiseksi. Asianosaisten viivyttelyyn on puututtava asettamalla esimerkiksi määräaikoja tai käyttämällä pakkokeinoja prosessin tehostamiseksi. Valtio ei voi vapautua vastuusta silläkään perusteella, että viivästys olisi johtunut asianosaisista. Valtio vastaa myös muiden viranomaistensa aiheuttamasta viivästyksestä. Merkitystä ei ole esimerkiksi sillä, että rikosasian käsittely olisi viipynyt vaikkapa mielentilatutkimuksen suorittamiseksi, koska valtio vastaa myös tällaisen tutkimuksen ripeästä suorittamisesta.

2.4. Jutturuuhkat ja resurssipula

Serrentino v. Italia (27.2.1992). Tässä tapauksessa oli kyse vahingonkorvauksesta liikenneonnettomuuden johdosta ja korvauksella oli tärkeä merkitys vahingoittuneen elatukselle.

⁶*X v. Ranska* (31.3.1992), *Vallee v. Ranska* (26.4.1994), *Karakaya v. Ranska* (26.8.1994) sekä *A ja muut v. Tanska* (8.2.1996).

Tuomioistuineläitoksen uudelleen organisoimista tai vaikkapa prosessi lainsäädännön uudistamisesta johtuvat tilapäiset ruuhkat ovat sallittuja, kunhan niiden selvittämiseen puututaan sopimusvaltion toimesta ripeästi ja riittävin keinoin. Asioiden ruuhkautuminen tai resurssien puute ei siis ole kelvollinen peruste prosessin viipymiselle. **Valtio kantaa vastuun siitä, että se pystyy organisoimaan lainkäyttönsä sopimuksen edellyttämällä tavalla.** Sopimusvaltio on sopimuksen ratifioidessaan sitoutunut siihen, että se pystyy järjestämään lainkäyttönsä sopimusta vastaavaksi. Sopimusloukkaus luetaan valtion syyksi **täysin objektiivisin perustein.** Sopimusloukkauksen edellytyksenä ei ole yksittäisen virkamiehen syyksi luettava tahallisuus tai tuottamus. Esimerkiksi tuomarin vaihtuminen, sairastuminen tai aito ja todistettava resurssipula muutoin eivät vapauta valtiota vastuusta.⁷

2.5. Käsittelyn pysähtyminen kokonaan

Oikeudenkäyntiin luettava aika lasketaan riita-asioissa pääsääntöisesti jutun vireilletulosta päättyen lainvoimaisen ratkaisun antamiseen. Ajanjaksot, jolloin käsittely on **kokonaan pysähdyksissä, ovat erityisen riskialttiita** EIT:n näkökulmasta. Mikäli oikeudenkäynnin keston sisältyy tällainen tai tällaisia pysähtyneisyyden jaksoja, **sopimusrikkomus on yleensä väistämätön, ellei valtio pysty antamaan hyväksyttävää selitystä** käsittelyn seisahtumiselle. Hyväksyttävänä selityksenä ei pidetä edes laillisia esteitä, kuten vaikkapa tuomarin sairauslomaa, koska asioiden käsittely on tällaisissa tapauksissa organisoitava uudelleen.⁸

⁷Danelius Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar tili Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Stockholm 2002, s. 232.
Ks. myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 8.9.1995, jossa tämä kiinnitti huomiota siihen, että riita-asian

2.6, Asian kytkeytyminen muihin, samanaikaisesti vireillä oleviin oikeudenkäynteihin

käsittely oli ollut pysähtyneenä puoli vuotta käräjätuomarin sairausloman vuoksi. Valmisteluistuntoa ei ollut määrätty vielä vuoden kuluttua haasteen tiedoksiannosta. Jutturuuhkasta ja sairausloman osoittautumisesta ennakoitua pidemmäksi huolimatta kokonaiskäsittelyä oli pidettävä kohtuuttoman pitkänä. Sairausloman aikanakin menettely tulisi järjestää siten, ettei asioiden käsittely olisi kokonaan pysähdyksissä.

EIT:n kanta juttujen yhdistämisen ja erottamisen osalta riippuu kussakin yksittäistapauksessa vallitsevasta tilanteesta. Asiassa, jossa jutun viipyminen on johtunut toisen, siihen kytköksissä olleen asian viivästyisestä, EIT totesi, että viivästys olisi ollut estettävissä, mikäli kyseiset asiat olisi erotettu toisistaan.⁹ Toisessa jutussa EIT ei pitänyt sopimusloukkauksena sitä, että murhajutussa odotettiin toisen murhan selvittämistä sen vuoksi, että tapauksilla saattoi olla liityntä toisiinsa. Koska kyse oli erittäin vakavista rikoksista ja teoilla saattoi olla tietty yhteys keskenään, EIT piti hyväksyttävänä belgialaisten viranomaisten ratkaisua, jonka mukaan ensin mainittua ei tutkittu erikseen.¹⁰ Tapauksessa *Jablonskä v. Puola* (9.3.2004) EIT katsoi, ettei toisen oikeudenkäynnin lopputuloksen odottamisesta johtunutta viivästystä voitu lukea valittajan vastuulle siinäkään tapauksessa, että odottamista koskeva päätös "oli miten rationaalinen tahansa".

Juttujen yhdistäminen tai erottaminen on siten tarkoituksenmukaisuussyistä sallittua myös EIT:n näkökulmasta. Juttujen yhdistämisellä tai muissa asioissa annettavien ratkaisujen odottelulla ilman yhdistämistäkin ei kuitenkaan saa loukata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimusta, jota tarkastellaan aina kokonaisuutena. Yksittäiset prosessiratkaisut eivät voi toimia anteeksiantoperusteina 6 artiklan rikkomiselle silloinkaan, kun tällaiselle toimenpiteelle olisi olemassa lailliset perusteet. Toisaalta yksittäinen, sinällään 6 artiklan vastainenkaan prosessitoimi ei voi merkitä sopimusrikkomusta, jos oikeudenkäynti on kuitenkin kokonaisuutena täyttänyt oikeudenmukaisuuden vaatimukset.

3. Suomea koskeva EIT:n oikeuskäytäntö

Tähän mennessä Suomi on saanut yhteensä 13 langettavaa tuomiota kohtuullisen ajan ylittämisestä. Näistä ensimmäinen tuli vuonna 2000 ja tahti on erityisesti viimeisen vuoden aikana ollut kiihtyvää.

Tapauksessa *Nuutinen* (5.10.2000) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskenut oikeudenkäynti oli ollut vireillä 5 vuotta 5 kk, mitä aikaa EIT piti kohtuuttoman pitkänä.

Launikarin (7.12.2000) tapauksessa oli kyse **4 vuoden 8 kuukauden** pituisesta irtisanomista koskeneesta oikeudenkäynnistä, jossa Suomi tuomittiin sopimusloukkaukseen oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimuksen rikkomisesta.

⁹*Kemmache v. Ranska* (27.11.1991).

¹⁰*Boddaert v. Belgia* (12.10.1992).

Turkiye Js Bankasin (9.7.2002) tapauksessa oli kysymys **takaussaatavaa** koskeneesta asiasta, joka oli ollut vireillä 5 vuotta 7 päivää. Asia oli **viipynyt hovioikeudessa yli 4 vuotta**, minkä vuoksi EIS 6(1) artiklaa oli rikottu.

Pietiläisen (10.12.2002) tapauksessa oli kysymys siitä, rikottiinko kohtuullisen ajan vaatimusta muun muassa sillä, että rikosasia jätettiin todistajan haastamisessa ilmenneiden vaikeuksien vuoksi uuden ilmoituksen varaan. Tarkasteltavana oli **6 vuoden 6 kuukauden** pituinen jakso. EIT totesi, että tapaus oli ollut jossain määrin vaikea, mutta se ei oikeuttanut itsessään näin pitkää kestoa. Valittaja ei ollut viivyttänyt olennaisessa määrin oikeudenkäyntiä. Viranomaisten toiminnan osalta ETT totesi, että HO ja KKO eivät olleet vaikuttaneet oikeudenkäynnin keston. Tuomion antamiseen käräjäoikeuden osalta oli kulunut 4 vuotta 4 kuukautta, jona aikana ulkomailla oleskelleen toisen vastaajan haastamista koskeva pyyntö oli ollut vireillä 4 vuotta. EIT totesi, että yksityistä koskevaa rikosasiaa ei koskaan voitu jättää uuden ilmoituksen varaan. Vähimmillään lykkäystä tuli harkita säännöllisin väliajoin oikeudessa, jos poissa olleen toisen vastaajan haastaminen ei ollut onnistunut. Tapauksessa rangaistus oli määrätty ehdolliseksi, koska teoista oli kulunut pitkä aika. EIT pani tältä osin merkille, että perustelu oli liittynyt siihen laajempaan kokonaisuuteen, voitiinko rangaistus määrätä ehdolliseksi ottaen huomioon yleisen lainkuuliaisuuden, ei sen sijaan oikeudenkäynnin kestosta aiheutuneet kärsimykset. Siten **kärsimystä ei ollut hyvitettyjä sopimusloukkaus tuomittiin.**

Tapauksessa *Kangasluoma* (20.1.2004) oli kysymys oikeudenkäynnin kestosta talousrikosasiassa. Tarkasteltavana oli noin **7 vuoden 4 kuukauden** jakso.

EIT totesi, että kohtuullista aikaa oli arvioitava tapauksen erityisten asianhaarojen valossa ja ottamalla huomioon EIT:n oikeuskäytännöllään asettamat kriteerit, erityisesti jutun vaikeuden sekä valittajan ja ao. viranomaisten toiminnan. Jälkimmäisen osalta oli otettava huomioon myös jutun merkitys valittajalle. ETT katsoi, että **vaikka juttu oli ollut jossain määrin vaikea, se ei itsessään oikeuttanut oikeudenkäynnin koko kestoa.** Esitutkinta oli aloitettu joulukuussa 1990 ja syytteet oli esitetty 3,5 vuotta myöhemmin. Käsittely alioikeudessa oli alkanut samassa kuussa ja päättynyt tuomioon 2 vuotta 5 kuukautta myöhemmin. EIT:n mielestä esiratkinta ja alioikeuskäsittely olivat kestäneet kohtuuttoman pitkän ajan. Jutun hidaskäynnin eteneminen näissä vaiheissa perusti viivytyksen, jolle EIT:n mielestä ei ollut riittävästi perusteita ja joka ei sopinut yhteen EIS 6 artiklan 1 kohdan mukaisen joutuisuusvaatimuksen kanssa. Siten sanottua kohtaa oli rikottu.

Tapauksessa *Pitkänen* (9.3.2004) oli kysymys muun muassa oikeudenkäynnin kestosta rakennuslain mukaisessa asiassa ja siitä, tuliko tarkasteltavaan aikaan lukea oikeudenkäynti tuomion purun jälkeen.

EIT totesi, että erikseen tarkasteltuna ensimmäinen osa oikeudenkäyntiä, joka oli alkanut vuonna 1990, oli kestänyt vajaat 5 vuotta kolmessa oikeusasteessa. EIT:n mielestä tuota aikaa voitiin pitää hyväksyttävänä tapauksen oloissa. Tuota alkuperäistä oikeudenkäyntiä ei kuitenkaan voitu EIS 6 artiklan kannalta erottaa siitä oikeudenkäynnistä, joka oli alkanut purun jälkeen ja jossa riita oli "päätetty" lopullisesti sovinnon muodossa. Oikeudenkäynti oli siten **kokonaisuudessaan kestänyt yli 7 vuotta**. EIT katsoi, että tuo aika ylitti kohtuullisen ajan. EIS 6 artiklan 1 kohtaa oli rikottu.

Tapauksessa *T.K. ja S.E.* (31.5.2005) kohtuullinen aika oli rikottu konkurssirikosasiassa, joka oli kestänyt lähes 4 vuotta. EIT:n mielestä oli huomiota herättävää, että koko tuo aika oli kulunut prosessuaalisiin riitoihin eikä pääasia ollut missään vaiheessa käsitelty.

Tapauksessa *Lehtinen* (13.9.2005) 2 vuotta 4 kk kestänyt talousrikosasian katsottiin kestäneen kohtuuttoman pitkään. Tässä tapauksessa erityisesti syyteharkintaan kulunut 2 vuoden 3 kuukauden aika ylitti kohtuullisen ajan.

Kukkolan tapauksessa (15.11.2005) oli kysymys oikeudenkäynnin kohtuullisesta ajasta luonnonsuojeluasiaan liittyneissä menettelyissä, jossa asianosaiset olivat olleet lainkäyttömenettelyjen kohteena yhteensä 8 vuotta 3kk. Kohtuullisen ajan ylittymiseen vaikutti erityisesti se, että KHO oli pyytänyt valittajien lausumaa vasta 1,5 vuoden kuluttua ministeriön vastauksen saapumisesta. Myös menettely KKO:ssa oli kestänyt liian pitkään ottaen huomioon asian viipymisen jo tätä ennen. Valitusluvan käsittelyyn KKO:ssa oli kulunut noin vuosi ja päätöksen antamiseen 1 vuosi 2 kk.

Ruohon tapauksessa (13.12.2005) oli kysymys erityisesti käräjäoikeus vaiheen pitkäkestoisuudesta (6 v 6 kk) talousrikosasiassa, jonka yli 9 vuoden kokonaiskesto katsottiin sopimusloukkaukseksi.

Tapauksessa *T ja muut* (13.12.2005) 8 vuoden 5 kuukauden oikeudenkäynti rikosasiassa katsottiin kohtuullisen ajan ylittäväksi erityisesti sen vuoksi, että terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta pyydetyn lausunnon saamiseen kului lähes 3 vuotta.

Tapauksessa *Hagert* (17.1.2006) oli loukattu kohtuullisen ajan vaatimusta käräjäoikeudessa, jossa täytäntöönpanon itaa koskenut juttu oli ollut vireillä yli 2 vuotta 9 kuukautta. Vastaajien lausumia oli pyydetty vasta noin vuoden kuluttua haastehakemuksen tekemisestä. Tämän jälkeen oli jälleen kulunut lähes vuosi siitä, kun KäO pyysi asianosaiselta lausumaa. Yhteensä juttu oli ollut vireillä noin 5 vuotta 6 kuukautta.

Tapauksessa *Kaj as* (7.3.2006) oli kyse erityisesti 1 vuoden 8 kuukautta kestäneen hovioikeuskäsittelyn kohtuullisesta ajasta rikosasiassa.

Koska tilannetta ei ole kansallisella tasolla korjattu, langettavien tuomioiden määrä nousee tulevaisuudessa entisestään asianajajien ja kansalaisten valveuduttua tilanteessa ja ollessa sekä entistä tietoisempia että herkempiä puuttumaan oikeudenloukkauksiinsa EIT:hen valittamalla.

4. Pitkäkestoisuuden hyvittäminen

41. EIS:n ja EIT:n vaatimukset hyvitykselle

EIS 41 artiklan nojalla valittaja on oikeutettu saamaan sopimusvaltiolta kohtuullisen hyvityksen, mikäli EIT on katsonut sopimusloukkauksen tapahtuneen. Korvausta 41 artiklan perusteella maksetaan **sekä aineellisesta että aineettomasta vahingosta**. Aineeton vahinko voi olla esimerkiksi moraalinen tai muu vahinko.¹¹ Kohtuuttoman pitkäkestoisesta oikeudenmynnistä aiheutunut kärsimys on tyypillinen aineeton ja korvattava vahinko silloinkin, kun pitkäkestoisuudesta ei ole aiheutunut nimenomaista, pitkään keston kausaaliyhteydessä olevaa aineellista vahinkoa. Pitkäkestoisuuden katsotaan siis jo sinällään aiheuttavan moraalista vahinkoa kärsimyksen ominaisuudessa, joka sopimusvaltion on korvattava, mikäli sopimusloukkaus on todettu. **Aineettoman vahingon korvausvelvollisuus on kestoja koskevissa tapauksissa yleensä automaattinen seuraus sopimusloukkauksen toteamisesta.** Aineettoman vahingon korvaus riippuu yksittäisen tapauksen olosuhteista ja erityisesti moraalisen vahingon laajuudesta.¹² EIT:n tuomitsemat vahingonkorvaukset ovat olleet kohtuullista kestoja koskevissa sopimusloukkauksissa määrältään suhteellisen merkittäviä.¹³

¹¹Samoin Pellonpää Matti, Euroopan ihmisoikeussopimus, Jyväskylä 2005, s. 179.

¹²Samoin Pellonpää 2005, s. 179.

¹³Danelius 2002, s.232.

4.2. Mahdollisuus hyvittää vahinko kansallisella tasolla

Joissakin tilanteissa valtion tunnustus oikeudenkäynnin kohtuuttoman pitkästä kestosta ja tästä aiheutuneen vahingon hyvittäminen voivat korjata tilanteen ja estää siten sopimusloukkauksen syntymisen.

Oikeudenkäynnin liian pitkä kesto on mahdollista hyvittää asianosaiselle esimerkiksi mittaamalla langettavan tuomion tullessa kyseeseen normaalia rangaistusta selvästi vähemmän tai käyttämällä tavanomaista lievempää rangaistuslajia. Saatuaan riittävän hyvityksen asianosainen ei voi enää valittaa menestyksekkäästi pitkäkestoisuudesta EIT:hen. Hyvityksen on kuitenkin oltava kunnollinen kompensatio kohtuuttomaksi luettavasta kestosta. Hyvitykseksi käy myös muunlainen vahingonkorvaus.¹⁴

Tapauksessa *KKO 1995:132* hovioikeus oli oikeudenkäynnin pitkittymisen ja siitä A:lle aiheutuneen haitan vuoksi määrännyt veropetosasiassa tuomitun rangaistuksen ehdolliseksi, vaikka vakiintuneen, yleisen rangaistuskäytännön mukaan vastaavissa tilanteissa tuomittiin yleensä ehdotonta vankeutta. KKO pysytti rangaistuksen ehdollisena, mutta tuomitsi A:n lisäksi oheissakkoon.

Turun hovioikeus (THO) on ottanut EIT:n korvauskäytännön huomioon tuomiossaan nro 2263, joka on annettu 11.9.2003 ja koski asiaa S 02/2093. Tässä tapauksessa THO totesi oikeudenkäynnin kohtuullisen keston ylittyneen ja tuomitsi asianosaiselle korvausta aineettomasta vahingosta sen vuoksi, että tällä olisi ollut joka tapauksessa mahdollisuus saada korvaus EIT:een valittamalla. Alioikeus oli hylännyt vaatimuksen lakiin perustumattomana.

EJT:n ratkaisemassa tapauksessa *T.K.ja S.E. v. Suomi* (16.03.2004) riittäväksi hyvitykseksi on katsottu seuraamusluonteinen syyttämättäjättäminen.

Sopimusvaltio voi siis välttyä sopimusrikkomukselta, jos se nimenomaisesti tunnustaa oikeudenkäynnin kestäneen kohtuuttoman pitkään ja hyvittää siitä aiheutuneen vahingon. Rikosasioissa hyvitys on ollut mahdollista toteuttaa pienemmän rangaistuksen tai syytteen tutkimatta jättämisen avulla.¹⁵

5. Tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimus

EIS 13 artiklassa edellytetään kansallisesti tehokkaan oikeussuojakeinon olemassaoloa tilanteissa, joissa on loukattu ihmisoikeussopimuksessa tervattuja oikeuksia ja vapauksia. Yleensä EIS 6 artiklaa on pidetty

¹⁴Ks. esim. *Eckle v. Saksa* (15.7.1982) ja *Pitkänen v. Suomi* (9.3.2004).

¹⁵Danelius 2002, s. 231.

erityissäännöksenä 13 artiklaan nähden. Siten 6 artiklaa koskevissa tilanteissa ei enää erikseen tutkita 13 artiklan loukkaamista. 6 artikla turvaa nimittäin 13 artiklaa herkkäpiirteisemmän oikeussuojakeinon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin muodossa kaikissa missä tilanteissa, joihin 6 artikla soveltuu.

Poikkeuksena edellä mainittuun on kuitenkin oikeudenkäynnin kesto, jonka osalta EIT muutti edellä mainittua tulkintaa tapauksessa *Ku dia* v. Puola (26.10.2000). **Oikeudenkäynnin keston osalta EIT edellyttää nykyisin 6 artiklan ohella myös sitä, että sopimusvaltiossa on käytettävissä 13 artiklan mukainen tehokas kansallinen oikeussuojakeino oikeudenkäynnin jouduttamiseksi.**

Tämän vuoksi Suomessakin ehdotettiin mahdollisuutta julistaa asia kiireelliseksi, mutta ehdotus ei mennyt lakivaliokunnassa läpi.¹⁶

¹⁶HE 190/2002 vp.

EIT muutti oikeuskäytäntöään Kudlan tapauksella, koska oikeudenkäynnin kohtuullisen keston ylittymistä koskevia valituksia oli alkanut olla siinä määrin, että EIT katsoi aiheelliseksi muistuttaa sopimusvaltioita siitä, että EIS:n turvaamien oikeuksien toteuttaminen oli ensisijassa niiden vastuulla kansallisella tasolla.¹⁷ Periaatteellinen lähtökohta sopimusloukkauksissa on, että ne pitäisi korjata kansallisella tasolla. Kyse on eräänlaisesta subsidiariteettiperiaatteesta.¹⁸ Tarkoituksena ei ole ollut, että kansalliset ihmisoikeusongelmat sysätään EIT:n ratkaistavaksi.

Väitetyn loukkauksen luonteella ja vakavuudella on vaikutusta siihen, millaisia oikeussuojakeinoja 13 artikla edellyttää. **Pelkkä vahingonkorvausmahdollisuus ei välttämättä riitä.**

Oikeussuojakeinon riittävyys riippuu kysymyksessä vallitsevista olosuhteista. Tehokkaan keinon on oltava tehokas preventiivisesti tai reparatiivisesti.¹⁹ Todistustaakka oikeuskeinon tehokkuudesta on sopimusvaltiolla.²⁰ Sen on osoitettava aikaisemmalla oikeuskäytännöllään, että tehokkaaksi väitetty keino on myös toiminut konkreettisella tasolla.

²¹Danelius 2002, s. 352. EIT toisti mainitun periaatteen myös tuomiossaan *Kangasluoma v. Suomi* (20.1.2004).

¹⁷Ovey, Clare - White, Robin C.A., Jacobs & White, *European Convention on Human Rights*, third edition Oxford 2002, s. 168.

¹⁸Danelius 2002, s. 351.

¹⁹Ks. Pellonpää 2005, s. 528 - 529.

²⁰Ovey - White 2002, s. 390.

Ollakseen tehokas oikeussuojakeinon on oltava tehokas sekä teoriassa että käytännössä. EIS 13 artikla edellyttää kansallista oikeussuojakeinoa, jolla voidaan käsitellä EIS:n nojalla puolustettavin perustein tehty väite ja myöntää asianmukaista hyvitystä. Tehokkaalta oikeussuojakeinolta edellytetään myös nopeutta.²¹ Ei siis ole riittävää, että oikeussuojakeino on olemassa, mikäli sekään ei täytä kohtuullisen ajan vaatimusta.

Tapauksessa *Kangasluoma v. Suomi* (20.1.2004) oli kysymys siitä, oliko rikoksesta epäillyllä ja syytetyllä tehokkaita oikeussuojakeinoja tutkinnan ja oikeudenkäynnin pitkittymistä vastaan.

Hallitus totesi, että esitutkinnan aikana valittaja olisi voinut kannella ylemmille poliisiviranomaisille. Syyteharkinnan viivästyminen hän olisi voinut kannella ylemmälle syyttäjälle. Mitä tuli oikeuskäsittelyyn, tapahtuma-aikaan voimassa olleen oikeudenkäymiskaaren 16 luvun 4 §:n 2 kohdan mukaan asianosaisella oli oikeus kannella hovioikeudelle jutun aiheuttomasta lykkäyksestä 30 päivän kuluessa lykkäyspäivästä. Valittaja ei ollut käyttänyt näitä oikeussuojakeinoja eikä edes väittänyt, että käsittely hovioikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa olisi kestänyt kohtuuttoman pitkän ajan. Hän oli lisäksi voinut kannella oikeuskanslerille, kuten hän oli tehnytkin. Oikeusasiamiehenä ja oikeuskanslerilla oli valta kiinnittää huomiota oikeudenkäynnin pitkittymiseen. Näiden oikeussuojakeinojen lisäksi valittaja oli voinut kiirehtiä jutun käsittelyä oikeudelle tekemällään perustellulla pyynnöllä. Tämä oli kaikkein käytetyin keino, joka myös yleisesti ottaen tehokas. Valittaja ei kuitenkaan ollut tehnyt niin. Ainakaan valituskirjelmässä ei ollut puututtu oikeudenkäynnin keston. Vain vastauksessaan syyttäjän ja veroviraston valituksiin valittaja oli vedonnut tuohon seikkaan vaatiessaan sen perusteella ehdottoman vankeusrangaistuksen muuttamista ehdolliseksi. Sen varalta, että kohtuullinen aika katsottaisiin ylityksi, hallitus totesi, että asianosaisella oli oikeus saada korvausta, jos viivytys oli johtunut virkamiehen virheestä tai huolimattomuudesta ja siitä oli aiheutunut vahingonkorvauslain mukaan korvattavaa vahinkoa. Pelkkä viivytys ei perustanut oikeutta korvaukseen. Viivytys voitiin myös ottaa huomioon rangaistusta lieventävänä seikkana rikoslain 6 luvun 4 §:n mukaan. Näin olisi voitu tehdä valittajankin kohdalta, jos siihen olisi ollut perusteita. Kaikki saatavilla olleet oikeussuojakeinot huomioon ottaen EIS 13 artiklan vaatimukset oli hallituksen mielestä täytetty.

EIT totesi, että EIS 13 artikla edellytti kansallista oikeussuojakeinoa, jolla voitiin käsitellä EIS:n nojalla puolustettavin perustein tehty väite ja myöntää asianmukaista hyvitystä. Sanotun velvollisuuden laajuus riippui valittajan väitteen laadusta. Joka tapauksessa oikeussuojakeinon

Danelius 2002, s. 353.

täytyi olla tehokas sekä käytännössä että teoriassa. EIT katsoi, ettei hallitus ollut näyttänyt, miten valittaja olisi voinut saada korjausta ehkäisyn tai korvauksen muodossa turvautumalla mainittuihin oikeussuojakeinoihin. Päinvastoin hallitus oli myöntänyt, että pelkkä viivytys ei perustanut oikeutta vahingonkorvaukseen. Hallitus ei myöskään ollut esittänyt kotimaisesta oikeuskäytännöstä yhtään esimerkkiä, joka osoittaisi, että kyseisiä oikeussuojakeinoja käyttämällä valittaja olisi voinut saada sellaista hyvitystä. Jo tämä osoitti, että oikeussuojakeinot eivät täyttäneet tehokkuuden vaatimusta EIS 13 artiklan mielessä, koska oikeussuojakeinon tuli olla tehokas paitsi teoriassa myös käytännössä. Siten EIS 13 artiklaa oli rikottu.

Tässä tapauksessa EIT siis vahvisti, että **Suomessa ei ole olemassa edellä mainitut kriteerit täyttävää oikeussuojakeinoa oikeudenkäynnin ylittäessä kohtuullisen ajan**. EIT kiinnitti huomiota siihen, ettei Suomen hallitus ollut esittänyt kotimaisesta oikeuskäytännöstä yhtään esimerkkiä, joka olisi osoittanut, että kyseisiä oikeussuojakeinoja käyttämällä valittaja olisi voinut saada sellaista hyvitystä, mikä osoitti, että oikeussuojakeinot eivät täyttäneet tehokkuuden vaatimusta

6. Vallitseva tilanne Suomessa

6.1. Tosiasiallinen taso

Vuonna 2000 julkaistun tutkimuksen mukaan noin kaksi kolmasosaa kansalaisista piti tuomioistuinten toimintaa kokonaisuudessaan onnistuneena, mihin sisältyi myös oikeudenkäynnintehokkuuden vaatimus.²² Toisessa luottamusta koskeneessa tutkimuksessa noin puolet suomalaisista arvioi tuomioistuinten toiminnan täysin tai melko onnistuneeksi, kun taas noin 13 % piti sitä täysin tai melko epäonnistuneena.²³

Tuomioistuintoiminnan tärkeimpänä päämääränä kansalaiset pitivät totuuden löytämistä ja oikeudenmukaisen ratkaisun hakemista. Yli 95 % tutkimukseen osallistuneista piti näitä päämääriä joko erittäin tai melko tärkeinä. 60 % heistä katsoi tämän päämäärän toteutuneen joko erittäin tai melko hyvin. Noin neljännes taas piti tätä päämäärää erittäin tai melko huonosti toteutuneena. Lain kirjaimen toteuttamista, ratkaisun perustamista ammattitaitoon tai tyydyttävään kompromissiin pääsemistä ei pidetty lainkaan edellä mainittujen arvoisina päämäärinä. **Ratkaisun saaminen kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisin kustannuksin oli päämäärinä arvostettu erittäin korkealle, mutta sen tosiasialliseen**

²²

Niskanen - Ahonen - Laitinen, Suomalaisten luottamus tuomioistuimiin 2000, s. 26.

²³Lappi-Seppälä - Tala - Litmala - Jaakkola, Luottamus tuomioistuimiin. Haastattelututkimus väestön asenteista 1998, 1999, s. 18.

toteutumiseen luotettiin vähiten. Myös sitä, että kaikki saavat tarvittaessa asiansa helposti tuomioistuimen käsiteltäväksi pidettiin varsin tärkeänä, mutta todellisuudessa varsin huonosti saavutettuna päämääränä.²⁴

Tutkimukset osoittavat sen, että yksilötasolla sekä riittävän joutuisa että oikeaan tulokseen johtava prosessi koetaan tärkeiksi. **Erityisesti menettelyn joutuisuuden toteutumista epäillään eniten.** Asioiden viipyminen on siten todellinen ongelma myös kansalaisten mielissä. **Tutkimukset osoittavat kuitenkin myös sen, että oikeudenkäynnin nopeuttaminen menettelyn varmuudesta tinkimällä ei vastaa yksilön oikeustajua.**

²⁵Niskanen - Ahonen - Laitinen, Suomalaisten luottamus tuomioistuimiin 2000, s. 103 - 108.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat jo vuosia kiinnittäneet ratkaisuihinsa ja kertomuksissaan huomiota asioiden viipymiseen. Samanaikaisesti Suomi on alkanut saada langettavia tuomioita EIT:stä kohtuullisen ajan ylittymisen vuoksi kiihtyvällä vauhdilla. Empiiristen tutkimusten mukaan kansalaiset arvostavat joutuisuusvaatimuksen korkealle, mutta epäilevät eniten juuri sen toteutumista käytännössä. Kohtuullisen ajan vaatimuksen noudattaminen Suomessa on kasvava ongelma.

6.2. Vireillä olevat hankkeet tilanteen korjaamiseksi

Samanaikaisesti valtionalouden säästöjen kanssa oikeusministeriö on asettanut kaksi uutta työryhmää pohtimaan juttujen viipymistä ja mahdollisuutta tilanteen parantamiseen. 24.11.2005 asetettiin työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää, mistä asioiden liian pitkä kokonaiskäsittelyaika tuomioistuimissa johtuu. Sen tulee myös tehdä ehdotuksia, joilla käsittelyaikaa voitaisiin lyhentää. 31.3.2006 asetettiin työryhmä laatimaan ehdotusta tehokkaaksi oikeuskeinoksi, jota asianosainen voi käyttää oikeudenkäynnin viipymistä vastaan. Tarkoituksena on etsiä sekä preventiivisiä että reparatiivisiä keinoja. Kummankin työryhmän on saatava työnsä valmiiksi 30.9.2006 mennessä.

Aikaisemmin on asetettu työryhmä seuraamaan toimia valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan kannalta merkittävässä asioissa. Työryhmä on antanut väliraporttinsa 19.10.2005 ja määräaika loppuraportin antamiselle on niin ikään 30.9.2006. Lisäksi jo 21.10.2003 asetettiin työryhmä, jonka tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa rikosasioiden käsittelyä esitutkinnan alkamisesta rangaistuksen täytäntöönpanon päättämiseen sekä parantaa rikosoikeudellisen järjestelmän vaikuttavuutta. Työryhmä on asetettu

24

Niskanen - Ahonen - Laitinen, Suomalaisten luottamus tuomioistuimiin 2000, s. 26.

määrääjäksi 1.11.2003 - 31.12.2006. Käsittelyaikatavoitteita hallintotuomioistuimissa selvittänyt työryhmä puolestaan on luovuttanut mietintönsä korkeimmalle hallinto-oikeudelle 11.11.2005.

Joutisuusvaatimukseen ja sen parempaan toteuttamiseen on siis kiinnitetty runsaasti huomiota viime vuosien hankkeissa. Samanaikaisesti valtiontalouden säästöt ja tehokkuusohjelma pyritään kohdistamaan ankaralla kädellä myös tuomioistuinlaitokseen. Tehokasta oikeuskeinoa etsivän työryhmän ehdotus tullee sisältämään erityisen korvausrahaston perustamisesta niille, jotka ovat kärsineet joko aineellista tai aineetonta vahinkoa asian käsittelyn viipymisestä yli kohtuullisen ajan. Resurssisäästöjä joudutaan siis paikkaamaan ja korvaamaan jälkikäteisellä, rahallisella vahingonkorvauksella. Yhdestä kassasta otetaan toisesta kassasta jaettavaksi. Tehokkuusohjelman rationaalisuutta voidaan näin ollen epäillä. Lisäksi voimme kysyä, **onko oikein ja perustuslain 21 §:n mukaista, että valtio ostaa lisäkäsittelyaikaa asianosaisilta?** Ehdottomasti parempi ja menettelyllisesti yksinkertaisempi tapa olisi turvata kohtuullisessa ajassa tapahtuva oikeudenkäynti ja hallintomenettely tuomioistuinlaitokselle ja hallintoviranomaisille osoitetuilla **riittäväillä** resursseilla.

7. Mahdollisuudet nopeuttaa menettelyä

Joutisuutta pyritään lähes kaikissa oikeudenkäyntimenettelyä koskevissa uudistuksissa lisäämään, mutta useimmiten muuttamalla menettelyä eikä korostamalla resurssivajausta. Viime kädessä oikeudenkäynnin kesto on kuitenkin resurssikysymys. Menettelyllisillä muutoksilla tai työtapojen kehittämisellä ei voida saada ihmeitä aikaan, jos taustalla on pysyvä työvoimapula.²⁵ Menettelyjä on syytä järjeistää ja pyrkiä kohdentamaan resurssit oikein, mutta menettelystä ei voida loputtomiin tinkiä joutisuuden hyväksi. Suomessa on ollut ongelmia myös muiden PL 21 §:n ja EIS 6 artiklan sekä KP-sopimuksen 14 artiklan mukaisten oikeusturvan takeiden toteuttamisessa. Muuttamalla menettelyä entistä joutuisammaksi muista menettelyllisistä oikeusturvantakeista tinkimällä siirretään ainoastaan ongelman kohdetta, mutta ei ratkaista sitä. Jossakin vaiheessa tullaan pisteeseen, jossa nopeus saavutetaan oikeusvarmuuden kustannuksella. **Perustuslain näkökulmasta on arvotonta saavuttaa joutisuusvaatimus luopumalla jonkin muun perusoikeuden toteuttamisesta.** Resurssisäästöjen voi helposti kuvitella heikentävän esimerkiksi myös ratkaisujen perustelujen

²⁵Oikeudenkäynnin joutisuutta voidaan edistää myös käyttämällä entistä paremmin hyödyksi oikeudenkäynnin tehostamiseksi olemassa olevia pakkokeinoja, kuten noutoa, poissaolevan vangitsemista tuomioistuimeen saapumisen varmistamiseksi jne. Samoin esimerkiksi mahdollisuuksia ottaa vastaan näyttöä pääkäsittelyn ulkopuolella voitaisiin käyttää nykyistä enemmän.

tasoa entisestään, vaikka Suomella on ollut jo nyt ongelmia toteuttaa PL 21 §:n ja ihmisoikeussopimusten edellyttämää tasoa myös tässä kysymyksessä.

20)

(

Koska asioiden viipyminen Suomessa on tältä hetkellä tilanteessa, jossa PL 21 §:n ja EIS 6 artiklan sekä YK:n KP-sopimuksen 14 artiklan vaatimuksia ei kaikissa tapauksissa pysytä noudattamaan, tuomioistuinten ja hallintomenettelyä suorittavien viranomaisten voimavarojen leikkaamiseen tähtäävät hankkeet eivät ole sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa.

Helsingissä, 18.4.2006.

Kunnioitavasti

Laura Ervo, OTT, VT, dosentti, prosessioikeuden yliopistonlehtori (mvs.), Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos.

K 9/2005 vp
K 15/2005 vp
PEVP 31/2006 VP/D

Teuvo Pohjolainen
19.4.2006

Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2004 (K 9/2005 vp) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta 2004 (K 15/2005 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainituista asioista esitän kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tulee tehtäviään hoitaessaan valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Säännökset, joilla ei sinänsä laajennettu ylimpien laillisuus valvojien toimivaltaa, otettiin perustuslakiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Perustuslakivaliokunta lausui asian eduskuntakäsittelyn yhteydessä (PeVM 25/1994 vp), että uudistuksen hengen mukaista on, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sisällytetään vuosittaisiin toimintakertomuksiin oma jaksonsa. Näin on viime vuosina tehty ja myös tässä käsiteltävissä kertomuksissa on erilliset jaksot perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta. Tämä näkökulma on perusteltu haluttaessa korostaa perus- ja ihmisoikeuksien keskeistä merkitystä yhteiskunnan perusarvoina ja korostettaessa näitä koskevien normien ohjausvaikutusta.

On myös todettava, että perus- ja ihmisoikeussääntely laajuutensa vuoksi heijastuu tavalla tai toisella lähes kaikkeen siihen toimintaan tuomioistuinlaitoksessa ja eri hallinnonaloilla, jota eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuilla on merkittävää tulkinnallista ja ohjaavaa merkitystä. Molemmista nyt käsiteltävissä kertomuksissa - eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa ehkä systemaatisemmin - perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen raportointi on eräänlainen systemaattinen yhteenveto tulkintatapauksista, jotka tulevat raportoiduksi laajemmin hallinnonalakohtaisessa tai asiaryhmittäisessä raportoinnissa. Tämä takaa sen, että perus- ja ihmisoikeuksien ohjausvaikutus tulee hyvin esille myös yksittäisten tapausten selostamisen yhteydessä.

Molempien laillisuusvalvojien toimesta on jo vuosien ajan jouduttu puuttumaan asioiden viipymiseen niin ensi asteen viranomaisissa kuin tuomioistuimissakin. Kysymyksessä on olennainen oikeusturvaongelma, jossa koetellaan sekä perustuslain 21 §:n sääntelyä että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Ongelma ei ole poistunut viime vuosien aikana, vaan - kertomusten sekä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen perusteella - pikemminkin jatkuvasti kärjistynyt. Tämä heijastelee kahta ilmiötä: ilmeistä resurssipulaa tai huonoa prosessia sekä sitä, että tehokkaiden oikeusturvakeinojen puuttuessa passiivisuustilanteissa kantelut laillisuusvalvojille toistuvat vuodesta vuoteen.

2. Asioiden käsittelyn viipyminen lainkäytössä ja hallinnossa

Perustuslain 21 §:n mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa "ilman aiheetonta viivytystä". Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa on puolestaan velvoitettu tuomioistuimessa tapahtuvaan oikeudenkäyntiin "kohtuullisen ajan kuluessa". Molemmat säännökset korostavat siten oikeusturvan kannalta keskeistä joutuisuusperiaatetta sekä oikeussuojan tehokkuuden vaatimusta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta käy ilmi, että Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta kertomusvuonna kaksi langettavaa tuomiota sen vuoksi, että oikeudenkäyntien viipyminen loukkasi Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnalle ja ylimmille laillisuus-valvojille on puolestaan tullut paljon ilmoituksia hallintoviranomaisten käsiteltävien asioiden viipymisestä. Laillisuusvalvojat ovat viime vuosina huomauttaneet lukuisia kertoja asioiden viipymisestä sekä hallintoviranomaisia että tuomioistuimia, viimeksi nyt tarkasteltavassa eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa (ks. kootusti s. 56-59 sekä esimerkiksi s. 96-98 ja s. 205, 218 ja 245) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa (ks. s. 56-57 ja esim. s. 63-67). Aikaisemmin eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota oikeusturvajärjestelmän toimimattomuuteen myös esimerkiksi tilanteissa, joissa kunnat ovat laiminlyöneet tehtäviään.

Huolestuttavaa oikeusturvan toteutumisen kannalta on se, että viivästymisten syynä on - molempien kertomusten mukaan - monessa tapauksessa ollut yksinkertaisesti resurssien puutteellisuus suhteessa työmäärään. Molemmat laillisuusvalvojat ovat aivan oikein todenneet,

ettei resurssien puutteellisuus kuitenkaan oikeuta rikkomaan perusoikeuksia tai kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia.

Asioiden viipyminen on ollut myös oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomuksissa esillä monien vuosien ajan. Ongelmaa on tarkasteltu sekä ensi asteen hallinnossa että erityisesti hallinto-oikeuksissa. Oikeusturvan kannalta erityisen ongelmallista on se, että asian ratkaisun kokonaisprosessi venyy usein hyvin pitkäksi, kun asian käsittely on hidasta sekä ensi asteen viranomaisessa että muutoksenhakuasteissa.

Tuomioistuinten käsiteltävien asioiden ruuhkaa on viime vuosina pyritty purkamaan monenlaisin keinoin. Osaa niistä voi arvostella oikeusturvan näkökulmasta (esimerkiksi seulontamenettely hovioikeuksissa, kirjallisen käsittelyn lisääminen alioikeuksissa ja yhden tuomarin käsiteltävien asioiden menettely hallinto-oikeuksissa). Tuomioistuinten käsiteltävien asioiden lukumääriä ja käsittelyaikoja koskevat selvitykset osoittavat, että oleellista muutosta parempaan ei ole tehostamistoimista huolimatta saatu aikaan. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on ongelmallista, että joissakin tapauksissa juttumäärien väheneminen voi johtua asianosaisen käsityksestä oikeudenkäynnin kalleudesta tai esitutkinnan resurssipulasta johtuvasta asioiden jättämisestä silleen. Lisäksi eräät juttumääriä vähentämään tarkoitetut toimet, kuten tuomioistuin-sovittelu, vaatii sekin tietysti resursseja tuomioistuimissa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta toteutti viime vuonna tutkimuksen, jossa selvitettiin hallintoviranomaisten käsityksiä hallintolainkäytön toimivuudesta (tutkimusraportti Ahti Laitinen ja Veijo Tarukannel on julkaistu oikeusturva-asiain neuvottelukunnan vuosikertomuksen 2005 liitteenä). Tutkimuksen yhteydessä vastaajilta tiedusteltiin avoimella kysymyksellä, mitä asioita he pitävät viranomaisen näkökulmasta ongelmallisina hallinto-oikeuksien toiminnassa. Vastaajia pyydettiin esittämään kolme ongelmakohtaa. Ongelmallisimmaksi asiaksi myös tässä selvityksessä koettiin useimmin käsittelyaikojen pituus, jonka oli ensimmäiseksi ongelmaksi nimennyt 77,5 % kaikista kysymyksen vastanneista.

Kyselyssä tiedusteltiin suoralla kysymyksellä mielipiteitä asioiden sopivista käsittelyajoista hallinto-oikeuksissa. Keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat 2000-luvulla olleet noin 8 kuukautta - toki joissakin asiaryhmissä, kuten sosiaaliasioissa, käsittelyajat ovat keskimäärin olleet lyhyempiä. Käsittelyajat ovat pidentyneet 2000-luvulla. Vuonna 2000 keskimääräinen käsittelyaika oli 6,5 kuukautta, sen jälkeen keskimääräinen käsittelyaika on noussut yli 8 kuukauden. Kyselylomakkeen palauttaneet valtion virkamiehet pitivät

kohtuullisena keskimäärin 5,2 kuukauden ja kunnan virkamiehet puolestaan 4,5 kuukauden käsittelyaikaa.

3. Tuottavuuden tehostaminen ja oikeusturva

Tuottavuuden tehostamista on yleisesti ottaen pidettävä tavoiteltavana kehityskulkuna. Silloin kun tuottavuuden tehostaminen liittyy perus- ja ihmisoikeussääntelyyn ja oikeuksien toteutumiseen, tuottavuuden tehostamisen tulee olla alisteista näille. On toisin sanoen selvitettävä, millä tavoin tuottavuutta voidaan tehostaa perus- ja ihmisoikeuksia loukkaamatta tai pikemminkin niiden toteutumista edistäen. Oikeushallinnossa tämä tarkoittaa erityisesti oikeusturvan pitämistä keskeisessä asemassa silloinkin, kun pohditaan tuottavuuden tehostamisen keinoja. Tämä asettaa erityiset vaatimukset tuottavuuden tehostamisen keinoille.

Valtioneuvosto asettikin vielä vuodelle 2005 yhteiskunnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi oikeusturvapolitiikalle, että oikeusturvan saatavuutta parannetaan. Oikeusministeriö asetti sen perusteella seuraavat keskeiset tavoitteet: "Kehitetään oikeudellisia neuvonta- ja sovittelumenettelyjä, parannetaan oikeusturvan joutuisuutta, alueellista tasapuolisuutta ja huolehditaan kustannusten kohtuullisuudesta". Nämä ovat hyvät lähtökohdat tuottavuuden tehostamiselle. Tuottavuus ei oikeusturvan alueella voi tarkoittaa yksioikoisesti henkilöstön vähentämisen vaatimusta, vaan pikemminkin oikeusturvan tehostamista kustannuksia kasvattamatta. Olennainen osa oikeusturvaa on käsittelyn joutisuus.

Toisaalla hallituksen strategia-asiakirjassa on todettu, että julkisen sektorin toimintojen tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen on välttämätöntä sekä julkisen talouden vakauden turvaamiseksi että koko kansantalouden kasvumahdollisuuksien kannalta. Hallitus on asettanut tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön luonnollisen poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään. Valtioneuvoston kehyspäätöksessä vuosille 2007-2011 on todettu (s. 6), että oikeusministeriön hallinnonalalla "tuomioistuimissa, ulosottoimissa ja syyttäjän-toimissa jatketaan menettelyjen ja organisaation kehittämistä oikeusturvapolitiikan, kriminaalipolitiikan ja maksuhäiriöpolitiikan vaikuttavuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi". Edelleen kehyspäätöksessä todetaan, että (s. 10) "tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden tarkoituksena on, että ne johtavat valtion henkilömäärän

pienenemiseen vuoteen 2011 mennessä yhteensä noin 9600 henkilötyövuodella". Tämä henkilöstön vähennysmäärä on jyvitetty hallinnonaloittain. Oikeusministeriön hallinnonalan osuus on 720 henkilötyövuotta. Siitä oikeusministeriön muistion mukaan tuomioistuinlaitoksen säästötavoite on 230 henkilötyövuotta.

Vaikuttaa silta, että valtiovarainministeriön ajattelussa tuottavuuden tehostamisohjelmassa on lähtökohdaksi otettu henkilöstön vähentäminen (tämä koskee kaikkia hallinnon sektoreita), ei muita, esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusajattelusta tai muutenkaan perustuslakisäätelystä nousevia lähtökohtia. Näin ollen mottavuuden tehostamisohjelma tuomioistuinlaitoksen osalta, mikäli kysymyksessä on mekaaninen henkilöstön vähennyspyrkimys, saattaa olla perustuslain 21.1 §:n näkökulmasta ja ylipäätään oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallinen.

Oma kysymyksensä on, että yliopistoille asetettu vastaavanlainen henkilöstön supistamisvaatimus saattaa olla vastoin perustuslaissa yliopistoille turvattua itsehallintoa. Perustuslain 123 § ja yliopistolain (645/1997) 2 § mukaisesti yliopistoilla on itsehallinto. Valtion virkamieslain (750/1994) 4 § ja 5 § mukaisesti yliopistoilla on oikeus perustaa, siirtää ja lakkauttaa omat virkansa. Yliopistojen erityisesti opetus- ja tutkimusvirkoja koskevalla päätösvalalla on läheinen yhteys yliopistojen perustuslailla suojattuun itsehallintoon ja sitä perustelevaan, perustuslaissa niin ikään suojattuun tutkimuksen ja opetuksen vapauteen. Yliopistoja velvoittaviin tulossopimuksiin ei siten voida ottaa kohtia, jotka ovat ristiriidassa perustuslain takaaman itsehallinnon ja/tai tutkimuksen ja opetuksen vapauden kanssa ja joista ei voida säätää edes tavallisella lailla.

Tulosohjausjärjestelmän mukaisesti yliopistoihin sovelletaan kokonaisbudjetointia. Sen mukaan yliopisto itse päättää sovittujen tavoitteiden toteuttamiseen annettujen voimavarojen käytöstä.

Myös oikeusturva-asiain neuvottelukunta on vuoden 2005 toimintakertomuksessaan kiinnittänyt huomiota julkisen sektorin toimintojen tehostamiseen ja tuottavuuden parantamiseen. Esimerkiksi oikeusministeriön tulosneuvotteluissa on sovittu 38 henkilötyövuoden vähennyksestä tuomioistuinlaitoksessa vuonna 2006. Valtion tulo- ja menoarvion kehys vuodelle 2007 on edelleen monen ministeriön hallinnonalalla erittäin tiukka.

Oikeusturvan kehittämistä ei ole kuitenkaan syytä pysäyttää. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavien tuomioiden sekä ylimpien laillisuusvalvojen kertomuksissaan esittämien huomautusten johdosta on tehtävä korjaavia toimenpiteitä. Ne eivät ole useinkaan korjattavissa kehittämällä sähköistä hallintoa tai kehittämällä ulkoisia hallintopalvelukeskuksia. Oikeusturvan kehittäminen vaatii useassa tapauksessa yksinkertaisesti riittäviä resursseja. Uudenlaiset oikeusriidat voivat aiheuttaa tuomiois-tuimiile lyhyelläkin aikavälillä juttusuman,

joka on ratkaistava. Esimerkiksi markkinaoikeuden ja vakuutuslaitosten työtilanteen kehitys on huolestuttava. Myös kuluttajavalituslautakunnan resurssitilanne tulisi turvata, varsinkin jos sinne siirrettäisiin käsiteltäväksi nykyisin asianosaisille erittäin kalliiksi muodostuvia riitaprosessissa käsiteltäviä asumiseen liittyviä asioita.

Oikeusturvan kehittämiseksi asetettiin vuonna 2001 oikeusturva-asiain neuvottelukunta. Se työskenteli viiden vuoden ajan, kunnes uutta neuvottelukuntaa ei enää asetettu vuonna 2006. Neuvottelukunta nosti toimikautensa aikana esille lukuisia oikeusturvaongelmia ja esitti niihin ratkaisuehdotuksia vuosiraporteissaan. Esimerkiksi vuoden 2005 raportissa esitetyt huomiot, toimenpide-ehdotukset ja kannanotot edellyttävät useissa kohdin vähintäänkin koulutuksen lisäämistä ja joskus suoranaisten aineellisten voimavarojen, toimintamäärärahojen tai henkilöstön kohdentamista parannustoimenpiteiden tukemiseen tai tutkimustoimintaan. Sen vuoksi julkisen sektorin toimintojen tehostaminen ja tuottavuuden parantaminen äärimmilleen vietyinä säästöinä ja kaavamaisesti toteutettuna henkilöstön supistamisena on ristiriidassa oikeusturvan parantamisen pyrkimysten kanssa. Ihmisoikeuksia kunnioittavassa sivistysvaltiossa oikeusturvasta on pakko maksaa.

4. Mahdollisuuksista kehittää oikeussuojajärjestelmä hallintoviranomaisten passiivisuutta vastaan

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on vuosikertomuksessaan vuodelta 2005 kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei Suomen lainsäädäntöön sisälly tehokasta oikeusturvavainstrumenttia sen tilanteen varalle, että viranomaisella on passiivinen.

Viranomaisen passiivisuudella tarkoitetaan oikeusturvanäkökulmasta sitä häirtä, joka ihmisille voi aiheutua erityisesti ensi asteen päätöksenteon tai muun viranomaisen toimivaltaan kuuluvan toivotun toimenpiteen viipymisestä. Passiivisuustilanteet jakaantuvat kahtia: päätöstä ei anneta lankaan, tai tosiasiallista tointa ei suoriteta, tai sen tekeminen viivästyy. Suomessa on käytössä vain niukalti oikeussuojakeinoja niiden tilanteiden korjaamiseen, joissa viranomaisella on passiivinen, vaikka perustuslaki pyrkii takaamaan ihmisille hyvään hallintoon kuuluvan asioiden joutuisan käsittelyn. Suomen hallintolainkäyttäjärjestelmä on kehittynyt ennen muuta antamaan oikeussuojaa viranomaisten tekemiä hallintopäätöksiä vastaan. Perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeusturvan kannalta ongelmana voidaan siis pitää sitä, että tuomioistuimessa asian käsittelyn

edellytyksenä on yleensä, että asiassa on tehty päätös. Ellei asiaa ole ratkaistu ensiasteessa, ei asiaa tavallisesti saada tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Kansainväliset sopimukset asettavat Suomelle yhä kasvavia paineita korjata viranomaisen passiivisuudesta johtuvat oikeusturvan aukot. Passiivisuustilanteessa tuomioistuinkäsittelyä edellyttäviä oikeudellisia perusteluita löytyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta, EY-oikeudellisesta tuomioistuinvalvonnan periaatteesta ja EU:n perusoikeuskirjan 47.1 artiklasta sekä EU:n perustuslain II-107.1 artiklasta. Yhteisöoikeuden valossa näyttää hyvin epätodennäköiseltä, että oikeusturvakeinoksi riittäisi mahdollisuus saada vahingonkorvausta viranomaisen passiivisuuden johdosta.

Myös Suomen perustuslain 21 §:n voi ajatella perustelevan vaatimusta asian tuomioistuinkäsittelyyn saamisesta. Viime vuosina on eri yhteyksissä kiinnitetty huomiota siihen, että oikeusturvan saatavuus²⁶ tuomioistuimeen, on meillä lainsäädännössä yleisesti järjestämättä viranomaisen passiivisuustilanteissa²⁶.

Yleiset laillisuusvalvojat - ja laillisuusvalvonta yleisemminkin - voivat hallintokantelun johdosta puuttua viranomaistoiminnan passiivisuuteen. Käytännössäkin eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat, kuten edellä on todettu, huomauttaneet usein virkamiehiä siitä, että asian käsittely on viivästynyt kohtuuttomasti. Monessa tapauksessa viipymisen taustalla saattaa kuitenkin olla yksinkertaisesti resurssipula tai resurssien jaon epäonnistuminen. Tällaisessa tapauksessa erityisesti yksittäisten virkamiesten vastuuseen asettaminen asioiden hitaasta käsittelystä on kohtuutonta. Vastuun tulisi kohdistua tätä laajemmin viranomaisiin ja julkisen vallan käyttöön. Hallintokantelun kautta ei voida päästä asiassa tuomioistuimeen, eikä kantelua voida muutenkaan pitää erityisen tehokkaana oikeussuojakeinona, koska sitä kautta passiivisuudesta johtuvaa oikeudenloukkausta ei voida saada suoraan korjatuksi. Passiivisuustilanteissa on käytännössä nykyisin kyse yhä useammin vaadittujen palvelujen tarjoamisesta ja yksilöön kohdistuvista eduista. Näihin laillisuusvalvontainsti-tuutio soveltuu oikeussuojakeinona huonosti. Ongelmallista on sekin, etteivät viranomaiset toimi aina kantelun ratkaisemisen jälkeenkään oikein.

Ensiasteen viranomaisten passiivisuus on lähtökohtaisesti järkevää hoitaa kuntoon hallinnon tasolla. Tuomioistuinkäsittelyn tulee siis olla viimekätinen ratkaisukeino. Tuomioistuinkäsittelyn osalta on ongelmallista määritellä, milloin viranomaisen passiivisuus on

²⁶ Ks. KM 2003:3, s. 131; OM 2003:4, s. 17; OM 2004:10, s. 33; Suviranta 2002.

muodostunut sellaiseksi, että asia tulisi saada tuomioistuimen ratkaistavaksi. Yksi mahdollisuus olisi asettaa tuomioistuinkäsittelylle edellytys, että asia yritetään viedä ensin uudestaan viranomaisen ratkaistavaksi. Hallinnon tosiasiallisten toimien ja eräiden yksilöön kohdistuvien etujen saamiseen liittyvissä passiivisuustilanteissa hallintoriita saattaisi olla oikea oikeussuojakeino ja sellaisia on jossakin määrin hallintotuomioistuimissa käsiteltykin hallintoriitamenettelyn käyttöalaa laajentamalla. Oikeussuojajärjestelmän kehittymistä ei kuitenkaan pitäisi jättää pelkästään oikeuskäytännön varaan. Hallintoriitamenettelyn käyttämisen yhteydessäkin tulee määrittää, missä vaiheessa hallintoriita voidaan laittaa vireille. Tässäkin kohtaa pitäisi siis säännellä se, mitä on pitänyt tehdä ennen tuomioistuinkäsittelyn saantia. Myös tuomioistuimen toimivallan määrittelyä tarkentavan sääntelyn laatiminen olisi tarpeellista, jos hallintoriita on sopiva oikeussuojakeino viranomaisten passiivisuuteen.

On ilmeistä, että viranomaisen passiivisuuden aiheuttamien oikeusturvaloukkauksien ratkaisuun tarvitaan täsmentävää lainsäädäntöä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla onkin valmisteilla tämä asia hallintolainkäytön yleisen kehittämissohjelman osana. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että passiivisuuden aiheuttama oikeusturvaongelma on niin merkittävä, että tämä kysymys olisi ratkaistava erillisenä kysymyksenä odottamatta mahdollisia muita hallintoprosessiin tehtäviä uudistuksia.

9/20
M P/^{slöös
p ^ i / p ^ 3 / 1 & 006 k / p ^ 4 f

Olli Mäenpää
19.4.2006

Perustuslakivaliokunnalle

**Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004 (K 9/2005 vp)
Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004 (K 15/2005 vp)**

Oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja hallintoviranomaisessa. Sekä eduskunnan oikeusasiamiehen että valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa kiinnitetään useassa yhteydessä huomiota tämän perusoikeuden toteutumiseen.

Viivytyksetön käsittely hallintoasioissa

Yleisiä lähtökohtia

Hallintolain 23 §:n 1 momentissa oikeus viivytyksettömään käsittelyyn on muotoiltu hallintoviranomaisen yleiseksi velvollisuudeksi: "Asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä." Samanlaista menettelyä edellytetään myös virkamiehiltä, joiden on suoritettava tehtävänsä viivytyksettä (Valtion virkamiesL 14.1 §; L kunnallisesta viranhaltijasta 17.1 §)■

Viivytyksettömyys ja aiheeton viivytys ovat joustavia käsitteitä, joiden soveltaminen riippuu ainakin käsiteltävän asian luonteesta, vaikeusasteesta ja käsittelyn vaatimista menettelyvaiheista. Positiivisesti muotoiltuna viivytyksettömyys tarkoittaa ennen muuta käsittelyn kohtuullista joutuisuutta. Viranomaisen on siis järjestettävä menettelytapansa niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Käsittelyaika ei saa olla pitempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen.

Viivytyksettömyyden tavoite ei kuitenkaan muodosta perustetta tinkiä asianmukaisen, huolellisen ja puolueettoman käsittelyn vaatimuksista. Aiheellinen käsittelyaika määräytyy käytännössä tapauskohtaisesti, joskin samanlaisissa asioissa on noudatettava suurin piirtein samanlaista käsittelyaikaa. Menettelyssä on kuitenkin varattava riittävä aika muun muassa asian selvittämiseen ja saadun selvityksen arviointiin.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on uudemmassa oikeuskäytännössään kiinnittänyt huomiota hallintoasian käsittelyn riittävään ja kohtuulliseen nopeuteen. Beyer-ratkaisussa (EIT 2000, § 120) ihmisoikeustuomioistuin korosti, että "vwhere an issue in the general interest is at stake it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate

manner and with utmost consistency". Kun muun muassa viranomaisten käsittelyaika oli ollut kohtuuttoman pitkä, Italian katsottiin rikkoneen omaisuuden suojaa koskevan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa. Suomea koskeneessa Launikari-ratkaisussa (EIT 2000) ihmisoikeustuomioistuin piti tärkeänä, että palvelussuhteen jatkuvuutta koskevat ratkaisut tehdään riittävän ripeästi. Kun Launikarin virkasuhdetta koskeva päätöksenteko kirkon hallintoviranomaisissa ja -tuomioistuimissa oli kestänyt lähes viisi vuotta, Suomen katsottiin toimineen vastoin ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vaatimuksia.

Käsittelyn määräajat

Hallintoasioiden käsittelyajalle tai -nopeudelle ei hallintolaissa ole asetettu täsmällisiä normatiivisia vaatimuksia, eikä tällaisia määräaikoja juurikaan sisälly muuhun lainsäädäntöön. Yleensä hallintoasian käsittelyyn liittyvät määräajat koskevat asian vireillepanoa, mutta erityislainsäädännössä on voitu määritellä myös määräaika, jonka kuluessa asia on käsiteltävä ja ratkaistava. Tällainen määräaika koskee esimerkiksi lääkkeen myyntilupaa koskevaa hakemusta, joka on ratkaistava 210 päivän kuluessa hakemuksen toimittamisesta (LääkeA 10 a §). Julkisten terveystalvelujen toteuttamista koskevia määräaikoja asian käsittelylle on määritelty hoitotakuun yhteydessä.

Joissain tapauksissa viranomaisen käsittelyajalle on asetettu myös epäsuorasti toimiva ajallinen tehoste. Tällaisten käsittelymääräaikojen taustalla ovat yleensä EU-oikeuden vaatimukset. Esimerkiksi toimilupaa, kelpoisuutta tai oikeutta koskeva päätös on tehtävä tietyn määräajan kuluessa siitä, kun hakemus ja mahdollinen selvitys on toimitettu päätösvaltaiselle viranomaiselle. Jos päätöstä ei ole annettu tässä määräajassa, hakija voi tehdä valituksen, jonka katsotaan kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen. Tällaisia määräaikoja sisältävät esimerkiksi L Euroopan yhteisön yleisen tutkintojen tunnustamisjärjestelmän voimaannpanosta (1992/1597) 9, 11 ja 12 §; L sijoituspalveluyrityksistä (1996/579) 10 §; L terveydenhuollon ammattihenkilöistä (1994/559) 39 §; L luottolaitostoiminnasta (1993/1607) 10 §; Arvopaperimarkkinat (1989/495) 10:3; VakuutusyhtiöL (1979/1062) 2:5 a.

Käsittelyn määräaikojen nykyistä yleisempi määrittely saattaa olla käyttökelpoinen keino, jolla oikeutta viivytyksettömään käsittelyyn voidaan tehostaa. Hallintolakia valmisteltaessa olikin esillä vaihtoehto, jonka mukaan käsittelylle olisi laissa määritelty yhden kuukauden ohjeellinen määräaika. Jos viranomaisen ei olisi voinut ratkaista asiaa kuukaudessa, sen olisi pitänyt esittää asianosaiselle arvio päätöksen antamisajankohdasta. Tästä sääntelytavasta kuitenkin luovuttiin, koska lausunnonantajat pitivät sitä liian kaavamaisena ja käytännössä vaikeana noudattaa. Vaikka yhtenäinen määräaika kaikissa hallintoasioissa voikin olla ongelmallinen, olisi ilmeisesti mahdollista tuntuvasti lisätä asiakohtaisten määräaikojen määrittelyä lainsäädännössä. Tällöin on luonnollisesti huolehdittava myös käsittelyresurssien riittävydestä, kuten hoitotakuun toteuttamiseen liittyvät kokemukset osoittavat.

Toinen tehokas keino käsittelyn ripeyden lisäämiseksi voisi olla valmisteluvaiheen tiivistäminen siten, että esimerkiksi erilaisille kuulemisille, lausunnoille ja selvityksille määritellään kohtuulliset määräajat, joita myös tiukasti noudatetaan. Esimerkiksi erilaisten lupa-, suunnittelu- ja kaavoitusmenetelujen hitaus johtuu nykyään pitkälti siitä, että valmisteluvaiheen eri vaiheiden määräaikoja ei noudateta eikä niiden noudattamista myöskään valvota.

Asianmukainen käsittely hallintoasioissa

Asianmukainen käsittely edellyttää sekä kunnollista hallintomenettelyä päätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä että hallinnon asiakkaan hyvää kohtelua julkista palvelua to-

teutettaessa. Hallintotehtävät on suoritettava tehokkaasti, mikä edellyttää muun muassa ripeää ja tuloksellista toimintaa. Tehokkuus ei kuitenkaan ole hallintotoiminnassa itsetarkoitus, vaan huomiota on kiinnitettävä myös muun muassa riittävään vuorovaikutukseen viranomaisen ja asiakkaan välillä, palvelujen saatavuuteen ja viranomaisen saavutettavuuteen. Asianmukaisuus tarkoittaa myös, että kunkin käsiteltävän asian erityispiirteet ja palvelun saajan erityistarpeet otetaan huomioon. Asianmukainen käsittely vahvistaa myös asiassa tehtävän päätöksen hyväksyttävyyttä, vaikka lopputulos olisikin asianosaiselle kielteinen tai rajoittava.

Asioiden ripeä käsittely ei välttämättä heikennä käsittelyn asianmukaisuutta. Pikemminkin viivytyksettömyys on perusteltua nähdä yhtenä asianmukaisuuden osatekijänä. On kuitenkin selvää, että asian luonne, laajuus ja vaikeusaste on käytännössä voitava ottaa huomioon tasapainotettaessa käsittelyn asianmukaisuuden ja viivytyksettömyyden vaatimuksia.

Tuomioistuinkäsittelyn viivytyksettömyys

Käsittelyn riipeys perus- ja ihmisoikeutena

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa myös tuomioistuimessa käsitellyksi "ilman aiheetonta viivytystä". Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla perustaa jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin "kohtuullisen ajan kuluessa". Näiden joustavien normien perusteella ei ole mahdollista määrittellä yksiselitteistä tai yhtenäistä käsittelyaikaa, sillä viivytyksen aiheellisuuden ja käsittelyajan kohtuullisuuden arviointi edellyttää jokaisen tapauksen erityispiirteiden ja myös prosessin luonteen huomioon ottamista. Molemmat kriteerit viittaavat useimmiten enimmäisaikaan, mutta on mahdollista, että myös erittäin lyhyt määräaika voi olla kohtuuton esimerkiksi vaativan muutoksenhaun vireillepanon kannalta.

Käsittelyajan kohtuullisuuden arviointikriteereinä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetty ensinnäkin asian ongelmallisuutta ja monimutkaisuutta sekä toiseksi viranomaisten menettelyn aktiivisuutta ja ripeyttä. Asian luonne ja tärkeys voi myös olla merkityksellinen; esimerkiksi lastensuojeluasian käsittely voi edellyttää viranomaisilta erityistä tarkkuutta, mikä saattaa vastaavasti pidentää kohtuullista aikaa. Etenkin asian merkitys asianosaisen kannalta on painava näkökohta. Tilanteiden ja asioiden erilaisuus on siksi otettava huomioon arvioitaessa kohtuullisen käsittelyajan pituutta. Nämäkin eriteltyä arviointia edellyttävät seikat huomioon ottaen on huolestuttavaa, että Suomi on aivan viime aikoina saanut runsaasti langettavia tuomioita tuomioistuinkäsittelyn viivästymisen vuoksi.

Tosin tuomioistuinmenettelyn keskimääräisiä käsittelyaikoja (vuonna 2005 korkein oikeus 15,3 kuukautta, korkein hallinto-oikeus 10,6 kuukautta, hovioikeudet 7,9 kuukautta ja hallinto-oikeudet 8,4 kuukautta) ei voida yleisesti arvioiden pitää ongelmallisina perustuslain 21 §:n tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan kannalta. On silti ilmeistä, että tuomioistuinkäsittelyn viivytyksettömyyteen on erityisesti yksittäisissä asioissa kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota. Tämä edellyttää erityisesti prosessin johtamisen korostamista. Voimassa oleva lainsäädäntö antaa siihen jo mahdollisuudet.

Tapauskohtaiset erot ja erityisesti prosessin kokonaiskesto-aika on joka tapauksessa otettava huomioon konkreettisessa arvioinnissa. Esimerkiksi lapsen suojelua tai mielenterveysasiaa koskevissa asioissa jo keskimääräistä aikaa selvästi lyhyempikin käsittelyaika voi olla oikeusturvan kannalta liian hidas.

Käsittelyn määräajat tuomioistuinmenettelyssä

Viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kannalta on otettava huomioon, että tuomioistuininprosessissa käsiteltävät asiat eroavat toisistaan muun muassa sisällön, laajuuden, oikeusturvaintressin, vaikeusasteen, monimutkaisuuden, osapuolten määrän ja käsitteilyvaiheiden vuoksi. Jo tämän vuoksi on mahdoton määritellä yleisesti, milloin tietyn asian käsittely on viivästynyt aiheuttomasti tai käsittelyaika on muuten kohtuuttoman pitkä. Oikeusturvan tapauskohtaiset vaatimukset huomioon ottaen tuomioistuinmenettelyn käsittelyaikoja ei ole mahdollista määritellä kaavamaisesti.

Perustuslain kannalta on lisäksi otettava huomioon, että prosessin täsmällisen käsittelyajan määrittely saattaisi aiheuttaa ongelmia tuomioistuimen riippumattomuuden ja käsittelyn asianmukaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta onkin kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että käsitteilyaika-vaatimuksen kohdistaminen hallinto-oikeuteen, ei ole asianmukaista perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvattun tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta (PeVL 4/2004 vp). Käsittelyn joutuisuuden lisäksi on otettava huomioon myös muut oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen vaikuttavat tekijät, kuten oikeus vastavuoroiseen menettelyyn, käsittelyn tasapuolisuus ja asian riittävä selvittäminen.

Oikeusturvakeinot käsittelyn viivästyessä

Hallintoasian käsittelyn viivästyminen

Päätöksenteon viivästyminen, viranomaisen passiivisuus tai virkavelvollisuuden laiminlyönti eivät yleensä voi olla valituksen kohteena, koska viranomainen ei tällaisessa tapauksessa tee mitään päätöstä. Tällaisesta viranomaisen toimimattomuudesta tai viivyttelystä voidaan tosin tehdä hallintokantelu. Myös hallintoriitamenettely saattaa olla mahdollinen, jos passiivisuuteen liittyy julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskeva oikeusriita. Suomen oikeuteen sisältyy lisäksi joitakin erityissäännöksiä, joiden nojalla myös pelkästään käsittelyn viivästyminen ja viranomaisen toimimattomuus voi saada aikaan valituskelpoisen päätöksen. Esimerkiksi luottolaitoksen tai vakuutusyhtiön toimilupahakemus tai lääkelupahakemus on ratkaistava kuudessa kuukaudessa hakemuksen tekemisestä. Jos viranomainen ei ole antanut päätöstä tällaiseen hakemukseen kuudessa kuukaudessa, hakemuksen tekijä voi tehdä valituksen. Valituksen katsotaan näissä tapauksissa kohdistuvan hakemuksen hylkäävään päätökseen, ja valitus siis tehdään ikään kuin ministeriö olisi hylännyt valittajan hakemuksen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Kudla-tuomiossa (EIT 2000) muotoileman kannan mukaan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukainen oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon edellyttää, että asianosaisella on käsittelyn kohtuuttoman viivästyminen johdosta oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Myös EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen edellyttämä oikeusturvan saatavuus voi merkitä, että viranomaisen passiivisuus tai toimivallan käytön laiminlyönti esimerkiksi perusteettomalla viivyttelyllä on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Prosessuaaliseen järjestelmäämme sisältyy kuitenkin tältä osin selvä ja ongelmallinen oikeusturva-aukko, sillä oikeusturvan tehokas saatavuus voi konkretisoitua myös laiminlyönti-, viivyttely- tai passiivisuustilanteissa. Tällaisissa tapauksissa oikeusturvan saatavuuden varmistaminen voi edellyttää myös hallintoprosessin^veltamrsalaa tos-^ kevan kansallisen sääntelyn ja vakiintuneen tulkinnan kriittistä arviointia. Tehokkaiden oikeusturvakeinojen saatavuus on tarpeen taata myös viranomaisen laiminlyödessä päätöksentekovelvollisuutensa tai toimiessa muuten passiivisesti. Hallintoprosessin soveltamisalaa olisikin tämän vuoksi perusteltua säädännäisesti laajentaa myös sellaisiin tilanteisiin, joissa hallintoviranomainen velvollisuutensa laiminlyöden ei ole tehnyt päätöstä ja päätöksenteko on selvästi viivästynyt. Kysymys olisi tällöin lähinnä passii-visuuskanteen

tyyppisestä oikeusturvakeinosta, jolla viivytely tai muu laiminlyönti olisi saatettavissa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Oikeusturva tuomioistuinkäsittelyn viivästyessä

Vaikka oikeus ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvaan käsittelyyn hallintotuomioistuimessa on suojattu perusoikeutena, tämän perusoikeuden toteuttamiseksi ei ole itsenäistä, prosessuaalisesti tehokasta oikeusturvakeinoja. Käsittelyn ripeyttä on tosin joissakin asiaryhmissä pyritty tehostamaan edellyttämällä laissa, että hallintotuomioistuimen on käsiteltävä asia kiireellisesti. Sääntely on kylläkin aukollista ja erittäin epäjohtonmukaista. Kiireellisesti on käsiteltävä esimerkiksi säästöpankkien sulautumista tai kuntajaon muuttamista koskeva valitus (SäästöpankkiL 72 §; KuntajakoL 35 §) ja vaalivalitus (VaaliL 102 §).

Tällainen kiireellisyttä korosta sääntely voi olla tarpeen oikeusturvan reaalisuuden takaamiseksi. Perustuslakivaliokunta onkin arvioinut (PeVL 49/2004 vp), että esimerkiksi välittömästi täytäntöön pantavan toimintakiellon lyhyiden (3 kuukautta) vuoksi sitä koskevasta valitusoikeudesta saattaa käsittelyajasta johtuen tulla pelkästään muodollinen oikeusturvakeino, sillä valitusta ei ehkä ehditä käsitellä kieltoajan kuluessa. Ottaen huomioon perustuslain 21 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisen oikeuden viivytyksettömään käsittelyyn valiokunta piti siksi asianmukaisena, että lakiin lisätään maininta valituksen käsittelyn kiireellisyydestä.

Myös tuomioistuinkäsittelyn enimmäisajan lainsäädännöllinen määrittely saattaisi erityisestä syystä olla mahdollista, vaikka siihen liittykin edellä mainittuja ongelmia tuomioistuinten riippumattomuuden ja asianmukaisen käsittelyn vaatimusten vuoksi. Nykyään tällaiset määräajat ovat hyvin harvinaisia. Markkinaoikeuden tulee kuitenkin kilpailulain 11 h §:n mukaan antaa päätöksensä asiassa, jossa kilpailuvirasto on esittänyt yrityskaupan kieltämistä, kolmen kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä. Muutoin yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi.

Käsittelyn viivästyemisestä voi myös tehdä hallintokantelun ja käsittelyä voi pyrkiä kiirehtimään esittämällä sitä koskevan toivomuksen tuomioistuimelle. Lisäksi kohtuullisen ajan selvästi ylittävä käsittelyaika on itsenäinen oikeusperuste, jonka nojalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi katsoa jäsenvaltion rikkoneen ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan velvoitteita.

Erityinen oikeusturvakeino tuomioistuinkäsittelyn viivästyessä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitussa Kudla-tuomiossa (EIT 2000) omaksuma uusi lähestymistapa korostaa aikaisempaa selvemmin ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan itsenäistä oikeusturvakeinoja edellyttävää merkitystä käsittelyn viivästyessä. Kyseisen artiklan mukaan sillä, jonka ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia on loukattu, on oltava käytettävissään "tehokas oikeusturvakeino kansallisen viranomaisen edessä". Koska tuomioistuinkäsittelyn selvä viivästyminen merkitsee ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tunnustetun oikeuden loukkaamista, asianosaisella tulee siten olla käytettävissään 13 artiklan tarkoittama tehokas oikeusturvakeino myös tällaisen viivästyksen johdosta.

Kudla-tuomio edellyttää siis erityistä kansallista oikeusturvakeinoja, joka kohdistuu tuomioistuinkäsittelyn viivästyemiseen. Tällaisen oikeusturvakeinon on oltava joko preventiivinen tai kompensatorinen eli viivästyksen ennalta estävä tai viivästyksen aiheuttaman vahingon korvaava. Jotta erityinen oikeusturvakeino on tehokas, sen avulla tulisi siis voida joko tehokkaasti kiirehtiä asian käsittelyä tai saada asianmukainen hyvitys liian kauan kestäneen prosessin aiheuttamasta oikeuden menetyksestä.

Erityisen, tuomioistuinkäsittelyn perusteettomaan viivästymiseen kohdistuvan oikeusturvakeinon merkitys tulee selvästi esiin Kangasluoma-tuomiossa (EIT 2004) § 33, jossa Suomen katsottiin rikkoneen 13 artiklan vaatimuksia rikosprosessin pitkän keston vuoksi. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että käytettävissä ei ollut tehokasta oikeusturvakeinoja, kun "the Government have failed to show how the applicant could obtain re-lief - either preventive or compensatory - by having recourse to the above-mentioned remedies (see paragraphs 19-22 above). On the contrary the Government admitted that a mere delay was not as such a ground for compensation under Finnish law (see § 43 above). Nor did the Government supply any example from domestic practice showing that, by using the means in question, it was possible for the applicant to obtain such relief."

Myös Euroopan Neuvoston suositus kansallisten oikeusturvakeinojen parantamiseksi (Recommendation Rec (2004)6 on the improvement of domestic remedies) sisältää joitakin ehdotuksia oikeusturvan tehostamiseksi. Niihin kuuluvat muun muassa enimmäisajan määrittely eri käsittelyvaiheille, tuomioistuimen velvollisuus hakemuksesta määritellä käsittelyn enimmäisaika ja korvauksen maksaminen hyvityksenä käsittelyn viivästymisestä. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (KM 2003:3, 197-202) on ehdottanut muun muassa käsittelyn aikatauluttamista, asian käsittelyvaiheista ilmoittamista ja viivästyskantelua ylemmälle tuomioistuimelle.

Tuottavuusohjelman toteuttaminen suhteessa asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksiin

Asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn toteuttamista ei ole mahdollista arvioida yksinomaan oikeudellisena kysymyksenä. Käytännössä käsittelyn asianmukaisuus ja riipeys edellyttävät riittäviä ja laadullisesti korkeatasoisia resursseja. Yksityisen oikeutta koskevat asiat ovat yleensä luonteeltaan sellaisia, että niiden käsittely edellyttää asiaan perehtymistä, selvitystyötä, tosiasioiden ja oikeudellisten näkökohtien arviointia sekä vuorovaikutteiseen valmisteluun ja korkeatasoiseen asiantuntemukseen perustuvaa päätöksentekoa. Asian käsittely sekä hallintoviranomaisessa että tuomioistuimessa on näin ollen työntensiivistä, eikä sitä voida merkittävässä määrin ajatella korvattavaksi esimerkiksi teknisillä ratkaisulla kuten automaatiolla. Yksityisen oikeusturvan kannalta onkin erityisen keskeistä, että asian käsittelystä huolehtivat ja vastaavat henkilöresurssit ovat asianmukaiset.

Julkisen vallan velvollisuutena on perustuslain 22 §:n mukaan huolehtia myös siitä, että jokaisen oikeus asiansa asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn toteutuu käytännössä. Tämä merkitsee, että käsittelystä huolehtivien henkilöresurssien on oltava sekä mitoitukseltaan että laadultaan riittävät, jotta perustuslain hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset voidaan toteuttaa.

Asianmukaisen menettelyn ja oikeusturvan turvaamisvelvoitteen reaalisuuden kannalta on merkittävää, että hallitus on valtionalouden kehyksiä vuosille 2006-2009 koskevassa päätöksessään 11.3.2005 asettanut tavoitteeksi valtion toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden lisäämisen siten, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä keskimäärin puolet valtion henkilöstön poistuman johdosta vapautuvista työpaikoista täytetään. Tämän on arvioitu merkitsevän koko kaudella keskimäärin runsaan 2 prosentin vuosittaista henkilöstömäärän vähennystä ja vastaavaa tuottavuuden nousua.

Tuottavuutta lisäävien toimenpiteiden on arvioitu johtavan valtion henkilöstön vähenemiseen noin 9 600 henkilötyövuodella vuoteen 2011 mennessä, mikä vastaa noin 7,9 prosenttia valtion koko henkilötyövuosimäärästä. Tosin valtiovarainministeri on valtionalouden kehyksiä 2007-2011 koskevassa lähetekeskustelussa 28.3.2006 pitänyt mahdollisena, että tuottavuustoimenpiteet voidaan toteuttaa luonnollisen poistuman puitteissa. Tämän ohjelman

perusteella valtionhallintoon tultaisiin kehyskaudella rekrytoimaan noin 16 000 uutta työntekijää.

Pyrkimys tiukasti määriteltyjen tuottavuustavoitteiden kaavamaiseen toteuttamiseen saattaa johtaa siihen, että menettelyn asianmukaisuutta ja käsittelyn viivytyksettömyyttä ei pystytä toteuttamaan perustuslain edellyttämällä tavalla. Tältä kannalta onkin

f

8

huomionarvoista, että tuottavuustavoitteita määriteltäessä ei ole kiinnitetty minkäänlaista huomiota niihin laadullisiin velvoitteisiin, joita perustuslaki asetta julkisen hallinnon ja tuomioistuinten asianmukaiselle toiminnalle. Tuottavuusohjelman valmistelu ja sen toteuttaminen ovat tältä osin valitettavan puutteellisia perustuslain velvoitteiden kannalta.

Jos tuottavuusohjelman tuloksellisuutta mitataan valtiovarainministeriön edustajan 22.3.2006 esittämällä tavalla yksinomaan sillä, "miten voimavaroja voidaan tuottavuuden lisääntymisen seurauksena saada uudelleen kohdennettaviksi ja miten valtion henkilöstömäärä tulee kehittämään", on mahdollista, että perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimuksia ei ole enää mahdollista turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla. Tällä tavoin mahdollisesti muodostuvaa merkittävää rakenteellis-sisällöllistä ristiriitaa perustuslain ja käytännön välillä ei ole mahdollista sivuuttaa laillisuusvalvonnassa.

jk O y ^ o o r

ji t / f 4 // slö66 up/b

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2004 (K 9/2005 vp) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta vuodelta 2004 (K 15/2005 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Asioiden käsittelyn viipyminen lainkäytössä ja hallinnossa

Valiokunta on pyytänyt asiantuntijoita lausumaan erityisesti asioiden viipymisestä lainkäytössä ja hallinnossa sekä tähän liittyen valtioneuvoston hankkeesta julkisen sektorin tuottavuuden toimenpideohjelmaksi. Asioiden käsittelyajat ja niissä ilmenneet ongelmat ovatkin esillä läpikäyvänä teemana molemmissa kertomuksissa.

Perustuslain kannalta asioiden käsittelyajat tulevat tarkasteltaviksi perustuslain 21 §:n sen säännöksen valossa, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Perustuslain mainitun säännöksen taustalla puolestaan ovat ihmisoikeussopimusten määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, siis ennen muuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artikla sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KPS) 14 artikla. Näiden sopimuskohtien suhde perustuslain 21 §:n säännökseen ei ole suoraviivainen. Perustuslain 21 § on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta paljon yleispiirteisempi kuin mainitut varsin yksityiskohtaiset ihmisoikeusnormit. Siksi EIS 6 artikla ja KPS 6 artikla ovat perusoikeusuudistuksesta huolimatta säilyttäneet merkityksensä suoraan sovellettavina normeina Suomen oikeudessa. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallisen harmonisoinnin kannalta

tämä asetelma merkitsee myös, että perustuslain 21 § oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta pitkälti saa sisältönsä mainituista ihmisoikeusnormeista ja niiden kansainvälisestä - ja myös kansallisesta - soveltamiskäytännöstä.

Perustuslain 21 § on laaitenkin soveltamisalaltaan laajempi kuin mainitut ihmisoikeusnormit, jotka koskevat vain pääsyä (access) tuomioistuimeen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä siinä. Perusoikeussäännöshän koskee myös hallintoviranomaisten toimintaa: oikeutta hyvään hallintoon, ja mm. asian käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä hallintoviranomaisessa.

EIS 6 artiklassa oikeus joutuisaan käsittelyyn koskee sekä rikos- että siviiliasioita, mutta säännös ei ulotu kaikkiin niihin asioihin, jotka Suomessa ovat saatavissa tuomioistuimen käsiteltäviksi, eikä lainkaan hallintomenettelyyn. Sopimusmääräyksen 1 kappaleen ilmaus "civil rights and obligations" on tunnetusti vaikeatulkintainen ja myös jatkuvassa liike-elämässä. KP-sopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen soveltamisala on jossain -toistaiseksi epämääräisessä - määrin laajempi, mutta toisaalta määräys ei sisällä käsittelyn viivytyksettömyyttä erikseen mainittuna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueena. Rikosasioissa tuomioistuin-käsittelyn joutuisuutta edellytetään erikseen 14 artiklan (3)(c) kohdassa, mutta muiden asioiden osalta käsittelyn viipyminen on KPS:n järjestelmässä ongelma vain, jos sen seurauksena oikeudenkäynti kokonaisuutena arvioiden ei ole oikeudenmukainen.

Oikeudenkäynnin keston arvioinnissa YK:n ihmisoikeuskomitea on keskittynyt rikosasioihin. Vaikka arvion lopputulos kussakin tapauksessa riippuu tapauksen erityisistä olosuhteista ja niihin perustuvasta kokonaisuarkinnasta, voidaan esittää ainakin seuraavat peukalosäännöt:

- muutoksenhakuasteessa tapahtuva rikosasian käsittely ei ilman hyväksyttävää syytä saa kestää vuotta kauemmin, ja
- "kuolleet vaiheet" yksittäisen tapauksen käsittelyssä johtavat helposti KPS:n 14 (3) (c) artiklan loukkaukseen, esimerkiksi jos tuomioistuimen kirjallisen päätöksen antaminen viipyy ja siten viivyytä myös muutoksenhakua. (Ks. esim. OKA:n kertomus, s. 63.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sallitusta kestosta on erittäin laaja. Itse asiassa tämä asiaryhmä on ylivoimaisesti suurin ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemissä valituksissa ja suurelta osin syynä vireillä olevien valitusten tulvaan, asioiden ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pitkittymiseen ihmisoikeustuomioistuimessa. Hyväksyttävää käsittelyaikaa arvioidessaan ihmisoikeustuomioistuin suorittaa kokonaisarvioinnin kunkin tapauksen olosuhteista kiinnittäen erityistä huomiota seuraaviin kolmeen seikkaan:

- asian laatu, mukana lukien sen tosiseikka- ja oikeuskysymysten monimutkaisuus sekä eräiden asiaryhmien tavallista suurempi kiireellisyys,
- valittajan (ja muiden yksityisten asianosaisten) menettely asian käsittelyssä, erityisesti jos valittaja itse on toiminnallaan aiheuttanut tarpeetonta viivytystä asian käsittelyssä, ja

J

- tuomioistuimen ja muiden viranomaistahojen menettely asiassa, mukaan lukien niiden osuus viivytyksen aiheuttamisessa tai välttämässä.

Esimerkkejä tapauksista, joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut Suomen loukanneen EIS 6 artiklaa käsittelyn viivästyksen takia, on esitetty eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa (s. 36).

Oikeus asian käsittelyyn tuomioistuimessa koskee paitsi käsittelyaikaa itse tuomioistuimessa myös sitä aikaa, jolloin henkilö on ennen oikeudenkäynnin alkamista ihmisoikeussopimusten mielessä "syytteessä" rikoksesta tai EIS:n kannalta aikaa siitä lähtien, kun tuomioistuinkelpoinen yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva vaade syntyi. Rikosasian syytetyn osalta esitutkinnan pitkittyminen on erityisen ongelmallista, koska asialla on suora yhteys tuomioistuimen tosiasiallisiin mahdollisuuksiin mm. välittömän todistelun kautta turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen. Viitataan ongelmallisena esimerkkinä oikeuskanslerin kertomuksessa esitettyihin tietoihin talousrikosten tutkinnasta Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksessa (s. 144-146).

Kertomusten ja valiokunnan minulle toimittaman niiden käsittelyssä kertyneen aineiston pohjalta esitän seuraavat huomiot asioiden käsittelyajoista ja niissä ilmenevistä viivytyksistä:

1. Jos seurauksena on käsittelyaikojen piteneminen, julkisen sektorin "tuottavuuden" lisääminen ei ole hyväksyttävä peruste tälle pitenemiselle yksittäisessä asiassa. Pikemminkin on niin, että tuottavuutta tulisi osaltaan mitata kohtuullisissa käsittelyajoissa pysymisen kautta. Jos tuottavuuden nimissä supistetaan esimerkiksi tuomioistuimen virkojen määrää tai muita voimavaroja, ja seurauksena on käsittelyaikojen piteneminen, kysymyksessä on hyvin usein valtion vastuulle luettava EIS 6 artiklan ja rikosasioissa myös KPS 14 artiklan loukkaus. Kaikki tuottavuuden parantamiseen tähtäävät toimet tulisi mitoittaa ja suunnata siten, ettei kohtuullisissa käsittelyajoissa pysyminen vaarannu.
2. Aineistossa on nähdäkseni pantu liikaa painoa tietyn tuomioistuimen tai tietyn oikeusasteen keskimääräisille käsittelyajoille. Ihmisoikeussopimusten ja perustuslain 21 §:n kannalta olennaista on kohtuullisen käsittelyajan toteutuminen yksittäisessä tapauksessa. Siksi tulisi kiinnittää enemmän huomiota kunkin tuomioistuimen tai viranomaisen pisimpiin yksittäisiin käsittelyaikoihin, eikä keskimääräisestoihin. Saattaa hyvin olla, ettei koskaan päästä eroon EIS 6 artiklan yksittäisistä loukkauksista pitkien käsittelyaikojen takia. Mutta mielestäni tarvitaan tilastollista tietoa myös pisimmistä käsittelyajoista. Esimerkiksi Kari Kiesiläisen muistiossa (22.3.2005) on sivulla 4 sanottu, että hovioikeuksissa "ero pisimmän ja lyhimmän käsittelyajan välillä pysyi 6,1 kuukautena". Tosiasiassa tässä verrataan eri hovioikeuksien keskimääräisiä käsittelyaikoja eikä sanota vielä pitään pisimmistä käsittelyajoista. Ihmisoikeusloukkausten välttämiseksi juuri niistä tulisi hankkia lisää tietoa, jonka pohjalta tehokkuuden lisäämistä tarkoittavat toimenpiteet erityisesti suunnattaisiin pisimpien käsittelyaikojen lyhentämiseen. Esimerkiksi Kiesiläisen muistiossa sivulla 6 esiintyy tältä kannalta olennainen - ja samalla huolestuttava - tieto, jonka mukaan hovioikeuksissa yli vuoden vireillä olleiden asioiden osuus oli 24 % ratkaistujen asioiden kokonaismäärästä. Oikeusasiamiehen kertomuksessa (s. 57) puolestaan viitataan tapauksiin, joissa käsittely vakuutus oikeudessa oli kestänyt yli kolme vuotta.
3. Keskimääräisten käsittelyaikojen osalta Suomessa on otettu huomattavia edistysaskelia, joiden nojalla on mahdollista esittää yleisarvio, jonka mukaan sen paremmin yleisten tuomioistuinten kuin hallintotuomioistuinten käsittelyajoissa ei esiinny sellaisia rakenteellisia ongelmia, jotka yleisesti ilmentäisivät EIS 6 artiklan ja KPS 14 artiklan vastaista olotilaa. Ongelmat liittyvät valtaosin yksittäisiin tapauksiin, ja keskimääräistietoihin tyytyminen

saattaa häivyttää ne näkyvistä. Varauksena tähän arvioon totean kuitenkin, että vakuutus oikeuden käsittelyajat ovat jo keskimääräistasolla huolestuttavan pitkiä (14 kk), ilmentäen jopa rakenteellista ongelmaa oikeudenkäyntien kestossa. Asiantila on ollut hyvin tiedossa jo jonkin aikaa, mutta tilastojen valossa toimenpiteet ovat toistaiseksi olleet riittämättömiä, ja käsittelyajat ovat edelleen pitenemään päin (ks. esim. Kiesiläisen muistio, s. 7 ja Timo Havun taulukko 5.4.2006)..

4. Tuomioistuinlaitoksen voimavarat ovat perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymys. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti, mukaan lukien oikeus ratkaisuun kohtuullisessa ajassa, pitää voida toteuttaa jokaisessa tuomioistuinasiaassa. Tältä kannalta julkisen talouden säästötavoitteiden kohdentaminen tuomioistuinlaitoksen voimavaroihin on aina ongelmallista. Toisaalta tuomioistuinlaitoksen voimavarojen osuus valtion budjetista on poliittisen harkinnan ja päätöksenteon asia. Näiden näkökohtien yhteensovittamisessa on tärkeä tiedostaa, että Suomessa oikeus tuomioistuinkäsittelyyn ja myös muutoksenhakuun ylemmässä tuomioistuimessa on turvattu laajemmin kuin ihmisoikeussopimukset edellyttäisivät. Jos tuomioistuinlaitoksen katsotaan vievän liian suuren osan valtionalouden voimavaroista, ihmisoikeuksia loukkaamatta on mahdollisuus supistaa niiden asioiden piiriä, jotka ovat saatavissa tuomioistuinkäsittelyyn tai muutoksenhakuna ylempään tuomioistuimeen.
5. Kun ihmisoikeussopimuksista ei seuraa Suomea sitovia ja perustuslain 21 §:n tulkintaa ohjaavia normeja sen suhteen, miten kauan asian käsittely hallinnossa kestää (lukuun ottamatta tilanteita, joissa henkilö on syytteessä rikoksesta tai hänellä on tuomioistuinkäsittelyä odottava yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva vaade). Tämän vuoksi kansallisilla tahoilla - mm. ylimmillä lainvalvojilla - on tärkeä rooli tulkintalinjojen tai peukalosääntöjen muotoamisessa. Tältä kannalta pidän tervetulleina oikeusasiamiehen kertomukseen sisältyviä kannanottoja siitä, miten nopeasti tietyt tyyppiset asiat tulisi ratkaista hallinnossa (mm. s. 198-199 ja 205-206).

Kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksen alussa (s. 13-14) käsitellään ns. Pariisin periaatteita tukeuttavan kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista tai muodostamista Suomeen. Aiheellisesti oikeusasiamies Paunio tuo puheenvuorossaan esiin, että EU:n perusoikeusviraston perustaminen, YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan edellyttämä kansallinen valvontajärjestelmä sekä YK:n

toiminta Pariisin periaatteita vastaavien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden muodostamiseksi yhä uusiin maihin merkitsevät uusia haasteita oikeusasiamiesinstituutiolle. Luonteva ratkaisu näihin haasteisiin olisi ns. sateenvarjomallia toteuttavan kansallisen ihmisoikeusinstituution kokoaminen eduskunnan oikeusasiamiehen ympärille siten, että mukana olisivat muun muassa nykyinen kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta ja alan tutkimuslaitokset. Oikeusasiamies Paunion argumentaatiosta haluan kommentoida vain sitä kohtaa (s. 14), jossa hän antaa ymmärtää etteivät oikeusasiamiehen käytettävissä olevat järeähköt reaktiokeinot sopisi yksiin Pariisin periaatteiden kanssa. En näe asiaa näin, sillä kyllä järeätkin keinot ovat sovitettavissa yhteen ihmisoikeusloukkauksia ennalta ehkäisevän toiminnan kanssa. Näen Pariisin periaatteiden ennemmin tukevan laaja-alaista toimintatapojen kirjoa kuin asettavan sille esteitä.

Pretoriassa, 18.4.2006

Martin Scheinin, professori
PUHEMIESNEUVOSTO

Ote pöytäkirjasta, joka tehtiin eduskunnan
puhemiesneuvoston kokouksessa Helsingissä
tiistaina 2 päivänä toukokuuta 2006

ED. HOSKOSEN KIRJE EDUSTAJAN TIEDONSAANNISTA

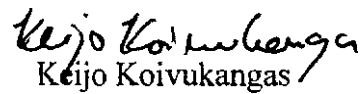
Pääsihteeri esitteli ed. Hoskosen kirjeen 25.4.2006, joka koskee perustuslakivaliokunnan menettelyn asianmukaisuutta 5.4.2006 pietyssä kokouksessa ja kansanedustajan tiedonsaannin turvaamista.

Liitteenä ed. Hoskoselle osoitettu KHO:n presidentti Pekka Hallbergin lähetekirje 13.4.2006 ja seuraavat asiakirjat: KHO:n päätökset 25.3.2004 (taltionro 693) ja 1.9.2004 (taltionro 2164) sekä KHO:n tiedote 14.6.2000 Ratkaisut Natura 2000 -valitukseen.

Puhemiesneuvosto päätti pääsihteerin ehdotuksen mukaisesti pyytää perustuslakivaliokunnalta selvityksen asiasta.

Liite A - E 3 §

Vakuudeksi


Keijo Koivukangas

Puhemiesneuvoston sihteeri

Jakelu: perustuslakivaliokunta

Kansanedustaja Hannu Hoskonen
00102 EDUSKUNTA

25.4.2006

Eduskunnan puhemiesneuvosto
00102 EDUSKUNTA

Perustuslakivaliokunta käsittelee kokouksessaan 5.4.2006 valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomusta vuodelta 2004. Kokouksessa oli kuultavana KHO:n presidentti Pekka Hallberg. Kokouksessa kuuleminen venyi lukuisten kysymysten takia. Ajanpuutteen takia jäi minulta tekemättä muutamia tärkeitä kysymyksiä oikeuskanslerin kertomukseen liittyen. Sain kokoukselta luvan esittää nämä kysymykset kirjallisesti suoraan KHO:n presidentti Hallbergiltä.

Perustuslakivaliokunnan kokouksessa 7.4.2006 annoin jaettavaksi KHO:n presidentille lähettämäni kysymykset. Sain KHO:n presidentiltä Pekka Hallbergiltä 13.4.2006 päivätyn kirjeen, jossa oli kolme eri nidettä asiakirjoja yhteensä 157 sivua. Yhtään vastausta tekemiini kysymyksiini ei ollut. Vain 13.4.2006 päivätty lähetelappu, jossa viitattiin asiakirjoissa oleviin tietoihin. Tämän asiakirjan liitteenä on KHO:n presidentiltä saamani vastauslappu, Natura tiedote 2000 ja 2 kpl KHO:n päätöksiä. Toivon, että liiteasiakirjat palautetaan käsittelyn jälkeen allekirjoittaneelle.

Kun PeV käsittelee laatimaani ja 15 muun edustajan allekirjoittamaa M2/2004 muistutusta OKA:n virkatoimien tutkimiseksi, minut yritettiin jäädä asian käsittelystä, jotta en saisi osallistua käsittelyyn ja jäisin vaille mm. kuulemisessa saatavia tietoja sekä mahdollisuutta esittää kysymyksiä. Nyt tämä sama asia on esillä OKA:n kertomusta käsiteltäessä; Oka:n kertomus 2004 sivut 128-130. Taas kansanedustajan oikeus saada tietoja estetään kuulemisvaiheen aikana kertomuksen käsittelyssä. Perustuslaissa on kansanedustajalle taattu oikeus saada tietoja ja tätä nimenomaan korostetaan voimassa olevan uuden perustuslain perusteluissa. Ilman oikeutta saada tietoja käsiteltävästä asiasta, kansanedustajan työtä ei mielestäni voi tehdä.

Edellä mainituilla perusteilla esitän kunnioittavasti eduskunnan puhemiesneuvostolle seuraavat kysymykset:

- 1. Onko perustuslakivaliokunnan menettely tässä kuulemisasiassa ollut asianmukaista ja oikeudenmukaista kansanedustajaa kohtaan.**
- 2. Miten minun tulisi kansanedustajan työssä menetellä, jotta saisin valiokuntatyöskentelyssä ne tiedot, joilla voin osallistua valiokunnan työhön täysipainoisesti. Katson, että valiokunnan jäsenenä työskentelyni kansanedustajana on mahdotonta, jos käsittelyssä**



Hannu Hoskonen
kansanedustaja, PeV:n jäsen

Tiedoksi: PeV:n puheenjohtaja Kimmo Sasi

LIITTEET: KHO:n presidentti Pekka Hallbergiltä saamani vastausmateriaali

Kansanedustaja Hannu Hoskonen
00102 EDUSKUNTA

olevastaasiasta tiedonsaanti ei ole mahdollista.

6.4.2006

Korkein hallinto-oikeus
Unioninkatu 16 00130
HELSINKI

Asia: Oikeuskanslerin kertomuksen v. 2004 kuuleminen perustuslakivaliokunnassa 5.4.2006

Perustuslakivaliokunta kuuli asiantuntijoita kokouksessaan 5.4.2006 otsikossa mainitussa asiassa. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg oli kuultavana ja viitaten hänen kokouksessa antamaansa lausuntoon sekä hänen vastaamiinsa kysymyksiin perustuen, esitän kohteliaimmin KHO:n presidentin vastattavaksi seuraavat kysymykset kokouksessa sovitun mukaisesti:

- 1. Millä perusteella korkeinhallinto-oikeus teki Natura 2000 valitusratkaisujen edellyttämät luontodirektiivituikinnat ilman ennakkoratkaisun pyytämistä eli noudattamatta EY:n perustamissopimuksen 234 artiklaa ja sen viimeistä perustelukohtaa?**
- 2. Millä perusteella korkeinhallinto-oikeus ei Natura 2000-asiassa ole hyväksynyt eikä tunnusta v. 2004 eikä vielääkään edes v. 2006 sitä, että yhteisön (EU:n) omalla oikeusjärjestyksellä ja sen vakiintuneella oikeuskäytännöllä on suvereeni etusija kansallisiin valtiosääntöihin ja oikeusjärjestyksiin nähden?**
- 3. Millä perusteella korkein hallinto-oikeus lähti Natura 2000 valitusratkaisujen edellyttämässä luonto- ja lintudirektiivien täytäntöönpanossa siitä, että jäsenvaltio saa valita muodot ja keinot, vaikka se ei ole mahdollista sellaisten direktiivien osalta, missä jo itse direktiivissä määrätään yksiselitteisesti ja selkeästi sekä täsmällisesti se menetelmä, jota direktiivissä määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi on noudatettava kaikissa jäsenvaltioissa?**
- 4. Miksi korkein hallinto-oikeus ei ole korjannut eikä purkanut yhteisön oman oikeusjärjestyksen ja sen vakiintuneen oikeuskäytännön vastaisesti tehtyjä Natura 2000 päätöksiä eikä valitusratkaisuja, vaikka purkamistakin on vaadittu määräajassa ja vaikka on olemassa erityiset syyt purkaa virheelliset ja yhteisöoikeuden vastaiset päätökset vielä määräaikaisten jälkeenkin?**



Hannu Hoskonen
kansanedustaja



EDUSKUNTA

Perustuslakivaliokunta

Puhemiesneuvostolle

Perustuslakivaliokunnassa oli 5.4.2006 käsiteltävänä valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus (K 15/2005 vp) ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus (K 9/2005 vp) vuosilta 2004, jolloin kuultiin asiantuntijoina muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallbergia. Asiantuntijoita pyydettiin vastaamaan erityisesti tuomioistuimatkaisujen viipymistä koskevaan kysymykseen.

Valiokunnan kokousajan puitteissa ei ehditty käsitellä kaikkia valiokunnan jäsenten asiantuntijoille esittämiä kysymyksiä. Kokouksessa sovittiin, että edustaja Hannu Hoskonen voi pyytää Natura 2000 -asiaa koskevien vastaamatta jääneiden kysymystensä osalta presidentti Hallbergiltä kirjallisen vastauksen. Sen edustaja Hoskonen myös sai.

Edustaja Hoskonen on asiantuntijoiden kuulemisvaiheessa saanut kaikki ne tiedot, jotka muutkin valiokunnan jäsenet ovat saaneet. Hänen yksityisiin asiakirjapyyntöihinsä valiokunta ei ole voinut vaikuttaa. Perustuslakivaliokunnan menettely mainitussa kuulemisasiassa samoin kuin muissa valiokuntamenettelyn vaiheissa on ollut asianmukaista, oikeudenmukaista ja tasapuolista.

Helsingissä 10.5.2006

Kimmo Sasi
perustuslakivaliokunnan
puheenjohtaja

Postiosoite:
00102 Eduskunta
Käyntiosoite:
Mannerheimintie 30

Sähköposti:
kalevi.laaksonen@eduskunta.fi
Internet:
www.eduskunta.fi
Puhelin:
(09) 432 2044, GSM +358 50 550
7536 Faksi:
(09)432 2711

Kansanedustaja Hannu Hoskonen
00102 EDUSKUNTA

15.5.2006

Eduskunnan puhemiesneuvosto 00102
EDUSKUNTA

Viitaten puhemiesneuvostolle jättämäni kysymykseen, haluan kunnioittaen lausua asiassa seuraavaa. Katson, että kansanedustajan työhöni kuuluen minulla on oikeus perustuslain mukaisesti varsinkin perustuslakivaliokunnan jäsenenä saada tietoja käsiteltävistä asioista. Toin perustuslakivaliokunnalle toimittamissani asiakirjoissa esille ne vakavat epäkohdat, jotka liittyvät Natura 2000-hankkeen aikana tehtyihin virheisiin ja perus- ja ihmisoikeus-loukkauksiin.

Oikeuskanslerin kertomuksessa v. 2004 tätä em. asiaa käsiteltiin nimenomaan KHO:n tekemien päätösten takia kertomuksen sivulta 128 alkaen. Oikeuskanslerin lausuman mukaan "Ratkaisevinta on, mitä Korkein hallinto-oikeus on lausunut." Nimenomaan Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ollessa kuultavana perustuslakivaliokunnassa 5.4.2006 halusin esittää juuri tätä asiaa koskevia kysymyksiä, jotka ovat edelleen vailla vastausta ensin suullisen kuulemisen ajanpuutteen takia ja myöhemmin saamani vaatimattoman vastauksen, joka ohitti kysymykseni kokonaan. Tämä vastaus liitteineen oli puhemiesneuvostolle toimittamani kirjeen liitteenä. En voi hyväksyä sitä, että valiokunnan kuulemisen aikana ei voi saada vastauksia tekemiini kysymyksiin. Näiden vastausten perusteella valiokunta antaa lausuntonsa käsiteltävästä asiasta. KHO:n presidentillä on virkansa puolesta velvollisuus vastata tehtyihin kysymyksiin valiokunnassa. KHO:n presidentti ei esiinny valiokunnassa KHO:n presidenttinä, jota sitovat tietyt velvollisuudet. KHO:n presidentti esiintyy ainoastaan virkahenkilönä, jota kuullaan asiantuntijana.

Kyseessä olevassa Natura 2000-asiassa olen toimittanut valiokunnalle asianmukaiset asiakirjat, jotka kiistatta todistavat, että Suomi ei ole noudattanut EU-jäsenen velvollisuutta implementoida direktiivit kansalliseen lainsäädäntöön. Kyseinen direktiivi on implementoitu kansalliseen luonnonsuojelulakiin yhdellä lauseella, 64§. Asianosaiset eivät näin ollen voi vedota mihinkään lakiin, kun Suomen laista ei löydy asianmukaista säädöstä, eikä KHO:n päätöksen mukaan direktiiviin voi vedota, vaikka se on yhteisön vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansalaisen oikeus niissä tilanteissa, joissa direktiivin säädöksiä ei ole siirretty selkeästi ja täsmällisesti kansalliseen lakiin.

Olen toimittanut perustuslakivaliokunnalle kirjallisesti ja myös sähköisessä muodossa asiaa koskevat yhteisön tuomioistuimen, EYTI, päätökset. Merkittävien niistä on C-6/04, joka tarkasti määrittelee miten asiassa tulee toimia. Kaikissa muissa asioissa perustuslakivaliokunta on vedonnut yhteisöoikeuden etusijaan ja vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, mutta tässä asiassa perustuslakivaliokunta ei halua edes keskustella asiasta saati kuulla asiantuntijoita yhteisöoikeuden velvoittavuudesta. Tekemäni kysymykset nimenomaan koskevat tätä velvoittavuutta, ja kysymykset ovat edelleen vailla vastausta. Suomella on EU:n jäsenenä velvollisuus asettaa yhteisöoikeus etusijalle. Myös tuomioistuimilla ja virkamiehillä on velvollisuus noudattaa tarkoin lakia perustuslakimme mukaan. Yhteisöoikeus on osa kansallista lakiamme. EU:n jäsenenä Suomella on EU:n perussopimuksen mukaan lojaliteettivelvoite, tämä velvoite on kirjoitettu Rooman sopimuksen 10 artiklaan. Se velvoittaa mm. antamaan yhteisön omalle oikeusjärjestykselle ja sen vakiintuneelle oikeuskäytännölle suvereenin etusijan kansallisten valtiosääntöjen yli.

Lisäksi se velvoittaa jokaisen virkahenkilön omalta osaltaan ennen asian ratkaisua varmistumaan siitä, että yhteisöoikeutta on noudatettu.

Lopuksi korostan vielä, että en kansanedustajana enkä varsinkaan perustuslakivaliokunnan jäsenenä voi hyväksyä sitä, että perustuslakiin kirjoitettua oikeutta tiedonsaannista rajoitetaan. Kyse on myös perusoikeuksista ja ihmisoikeuksista. Esitän, että perustuslakivaliokunta kuulee nimenomaan yhteisöoikeuden etusijaa koskevassa asiassa asiantuntijoita uudestaan OKA:n kertomuksen v. 2004 yhteydessä ja että perustuslakivaliokunta kunnioittaa kansanedustajan oikeutta saada tietoa käsiteltävinä olevissa asioissa. Erikoisesti korostan, että KHO:n Natura 2000 valitusratkaisut ovat pelkästään jo EYTI päätöksen C-6/04 perustelu kohtienkin mukaan täydellinen implementointivaje.

Hannu Hoskonen, kansanedustaja

Tiedoksi: perustuslakivaliokunta

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Perustuslakivaliokurman puheenjohtaja Kimmo Sasi JA
Perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja Arja Alho JA
Perustuslakivaliokunnan varsinaiset jäsenet ja varajäsenet JA
Perustuslakivaliokunnan kaikki virkahenkilöt SEKÄ

Kaikki perustuslakivaliokunnan asiassa kuulemat asiantuntijat 00102

EDUSKUNTA

ASIA:

K 15/2005 vp eli 5.4.2006 perustuslakivaliokunnan käsittelyssä ollut Valtioneuvoston oikeus kanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2004.

VIITE:

Kaikki M 2/2004 vp asiassa 9.12.2005 ja sitä aiemmin perustuslakivaliokunnalle kirjaamon kautta ja sähköpostitse toimittamani aineisto sekä kansanedustajille ja tiedotusvälineille 14.2.2006 ja 17.2.2006 toimittamani aineistot.

Asiakohdassa eriteltyyn asiaan ja viitekohdassa eriteltyssä asiassa aikanaan esitettyyn ja esittämäni viitaten **totean, että asian K 15/2005 vp käsittelyä perustuslakivaliokunnassa ei voida suorittaa asian M 2/2004 vp asiantuntijalausuntojen eikä niiden perusteella 17.2.2006 eduskunnan täysistunnossa tehdyn päätöksen perusteella.**

PERUSTELUT:

1. Perustuslakivaliokunnassa Eurooppa-oikeuden asiantuntijana 13.10.2005 kuultu professori Juha Raitio höynäytti perustuslakivaliokuntaa ja näin koko eduskuntaa jättämällä lausunnostaan tietämättömyyttään, tai taitamattomuuttaan tai tahallaan kokonaan pois luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa määritetyn tavoitteen ja sen saavuttamiseksi edellytetystä menetelmästä lausumisen. Professori Juha Raitio sivuutti täydellisesti sen mistä muistutuksen M 2/2004 vp tutkimisessä oli kysymys.
2. Kun Professori Juha Raitio asetti 13.10.2005 päivätyssä lausunnossaan direktiiviin tavoitteen väärin, niin koko lausunnon sisältökin meni totaalisesti väärin. Siinä keskityttiin vain virheellisten menettelyjen puolustamiseen yhteisöoikeudellisesti kestävämmillä perusteilla.
3. EY tuomioistuimen asiassa C-6/04 20.10.2005 eli asian M 2/2004 vp asiantuntijakuulemisten päätymisen jälkeen antama päätös murskaa täydellisesti kaiken Professori Juha Raition 13.10.2005 allekirjoittamassa lausunnossa korkeimman hallinto-oikeuden ja samalla oikeuskanslerin puolustamiseksi sanotun ja lausutun.

4. EY tuomioistuinpäätöksen C-6/04 perustelukohtien mukaan jäsenvaltio ei voi EU:n perustamissopimuksen 249 artiklan 3 kohdan perusteella valita muotoja ja keinoja sellaisen direktiivin täytäntöönpanon osalta, missä itse direktiivissä yksiselitteisesti ja selkeästi sekä täsmällisesti sanotaan se menetelmä, jota direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi on yhteisön laajuisesti käytettävä kaikissa jäsenvaltioissa.
5. Muistettakoon, että mm. luontodirektiivi on direktiivi, joka sisältää yksiselitteiset, selkeät ja täsmälliset valintamenetelmäsäädökset Natura 2000 alueiden osoittamiseksi.
6. Erikseen on erityisesti muistettava, että yhteisön luonnonperinnön hoito, joka on uskottu kullekin jäsenvaltiolle sen alueella, ei voi mitenkään onnistua, mikäli sen toteuttamisessa voitaisiin ja sallittaisiin käyttää 25 eri menetelmää. (Luku 25 on yhtä kuin EU:n tämänhetkinen jäsenvaltiomäärä.)
7. Muistettava on myös se, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat ristiriitaisia, koska niissä todetaan, että direktiivi on siirretty luonnonsuojelulain 64 pykälällä Suomen lakiin. Eli direktiiviä pitää noudattaa, vaikka LsL:n 64 pykälä on ns. blankko eli vain avoin valtakirja, jonka perusteella korkein hallinto-oikeus katsoi voivansa ilman ennakkoratkaisun pyytämistä lähteä EU:n perustamissopimusta ja yhteisöoikeuden vakiintunutta oikeuskäytännön noudattamatta siitä, että jäsenvaltio saa EU:n perustamissopimuksen 249 artiklan perusteella valita muodot ja keinot, mitä luontodirektiivin osalta ei edes EU lakimies Antti Maunu pidä Defensor Legis lehdessä 1/2005 julkaistussa artikkelissaan mahdollisena. Antti Maunu lähtee siitä, että mm. luontodirektiiviä pitää tarkasti noudattaa, varsinkin kun siinä on yksiselitteisesti ja selkeästi sekä täsmällisesti sanottu se menetelmä, jota direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi tulee yhteisön laajuisesti kaikissa jäsenvaltioissa noudattaa.
8. EY tuomioistuinpäätöksen C-6/04 perustelukohdissa sanotun lisäksi, Antti Maunukin lähtee kohdassa 7 mainitussa artikkelissaan siitä, että asiassa pitää selvittää luontodirektiivin luonne ja sisältö, mikä tarkoittaa mm. luonto- ja lintudirektiiveille asetettuja tavoitteita ja niiden saavuttamiseksi edellytetyjä menetelmiä.
9. Mm. luontodirektiivin tavoitteet ovat yleisiä ja Natura 2000 verkostolle asetettuja huomattavan yksityiskohtaisia erityistavoitteita, jotka erityistavoitteet professori Juha Raitio 13.10.2005 antamassaan lausunnossa täydellisesti sivuutti.
10. Se, että luontodirektiivissä on kahdenlaisia tavoitteita, selviää luontodirektiivin 2.1 ja 3.1 artiklojen lisäksi mm. luontodirektiivin 9 artiklassa sanotusta. Eli 9 artiklan tekstistä "**Komissio arvioi säännöllisesti 21 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen, miten Natura 2000 edistää 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumista. Erityisten suojelutoimien alue voidaan poistaa tällöin verkostosta, jos luonnollinen kehitys 11 artiklassa säädetyn seurannan mukaisesti sitä edellyttää/**
11. Luontodirektiivin 3.1 artiklan Natura 2000 verkostoa koskevan erityisen ja huomattavan yksityiskohtaisen tavoitteen, jonka professori Juha Raition sivuutti saa **varmistettua EY tuomioistuimen ensimmäisestä luontodirektiivin tulkintaa koskevasta ennakkoratkaisun C-371/98 perustelukohdasta 23. Muistettakoon, että em. ennakkoratkaisu annettiin 7.11.2000. Eli lähes puolivuotta korkeimman hallinto-oikeuden EU:n perustamissopimuksen ja yhteisön oman oikeusjärjestyksen ja sen vakiintuneen oikeuskäytännön vastaisesti 14.6.2000 antamien Natura 2000 valitusratkaisujen jälkeen. Em. varmistusta saa lisättyä EY tuomiopäätöksen C-6/04 perustelukohdista 2 ja 3.**

12. Kun tuomiopäätöksissä C-6/04 ja C-371/98 ja varsinkin niiden perustelukohdissa sanotun lisäksi asiaan lisätään EY tuomiopäätökset C-453/00, C-75/01, C-287/98, C-67/99, C-71/99, C-220/99 ja C-117/03 jne. ja niiden perustelukohdissa sanottu, niin ainakin perustuslakivaliokunnan virkahenkilöiden ja perustuslakivaliokunnan juridisen taustan omaavien henkilöiden, kuten koko eduskunnankin tulee lähteä siitä, että Euroopan yhteisön omalla oikeusjärjestyksellä ja sen vakiintuneella oikeuskäytännöllä on kansallisten valtiosääntöjenkin (kansallisten perustuslakien) yli ulottuva ja menevä suvereeni etusija kansallisiin oikeusjärjestyksiin nähden. Näin ollen asiaa K 15/2005 vp ei voida käsitellä entisten asiassa M 2/2004 annettujen lausuntojen ja päätösten perusteella, vaan se on käsiteltävä mm. nimenomaan edellä esitetyistä yhteisöoikeudellisista lähtökohdista. Itse asiassa koko muistutusasia M 2/2004 vp tulee eduskunnan arvovallan säilyttämiseksi käsitellä uudestaan.

Haavistossa 4.5.2004

Namra-asianosainen / Maanviljelijä / Natura-
tutkija Haavistontie 131
03710 Uusitalo puh/fax 09/2254104

OIKEUSKANSLERI

£ /S/OZÖÖ^^

Helsinki 11.5.2006

*Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle**(Kertomus K15/2005 vp.)*

Valiokunnan varattua minulle tilaisuuden kommentoida asiantuntijalausuntoja oikeuskanslerin toiminnastaan vuodelta 2004 antamaan kertomukseen liittyen esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Lausunnoissa on keskitytty käsittelyaikoihin ja ratkaisujen viipymiseen lähinnä tuomioistuimissa. Tämä on havaintojeni mukaan yksi suurimmista ajankohtaisista oikeusturvaongelmista. Lausunnot ovat varsin yhdensuuntaisia ja omasta puolestani voin yhtyä niissä esitettyyn.

Hovioikeudet ja oikeuskanslerinvirasto ovat perinteisesti järjestäneet neuvottelupäiviä. Viime maaliskuussa päivät järjestettiin Rovaniemellä. Myös tuolloin oli nyt esillä oleva ongelma tarkastelussa ja hyvin samansuuntaisesti asiantuntijalausuntojen kanssa. Hovioikeuden presidentti Esko Oikarinen pahoitteli lausunnossaan, että yhteiskunta koko ajan leikkaa voimavaroja ja samalla odotetaan, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutuu yhä paremmin, mikä tarkoittaa myös ripeyttä. Tlaisuutta vetänyt apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka esitti toivomuksen, että jossakin yhteiskunnallisessa keskustelussa katsottaisiin tuomioistuimille asetettuja asioiden käsittelyn joutuisuusvaatimuksia yhdessä resurssien kanssa ja sitä, miten ne toisiinsa vaikuttavat.

Virkavelvollisuuksiin! kuuluu seurata hallituksen päätöksentekoa ja perehtyä ennakolta käsittelyyn tuleviin ratkaisuehdotuksiin. Valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa koskevasta valmistelusta en ollut tietoinen ennen kuin asiaa koskeva kannanotto tuli esille ja hyväksytyksi kehysneuvotteluissa keväällä 2005. Valmisteluvaiheet enempää kuin Jonkan mielestäni hyvin perustellusti kaipaama yhteiskunnallinen keskustelu ohjelman vaikutuksista ei selviä myöskään projektiinjohdaja Jaakko Kuuselan Valiokunnalle antamasta asiantuntijalausunnosta.

Muutamassa lausunnossa tulee esille myös se, miten lainsäädännön muutokset voivat nopeastikin aiheuttaa asiaruuhkia tuomioistuimiin. Markkinaoikeuden ruuhka, jota rohkenisin luonnehtia valtaisaksi, johtunee pääosin kilpailulainsäädännöstä, tai pikemminkin sen puutteellisesta hallinnasta. Seurauksena on tuomioistuinasioden moninkertaistuminen, mutta myös monien julkisten hankintojen ja muiden hankkeiden valitettava viivästyminen. Niin ikään autoverolain muutos, jota alettiin toteuttaa vasta, kun EY:n tuomioistuin oli todennut aiemman lainsäädännön EY-oikeuden vastaiseksi, on johtanut autoverotuksen muutoksenhakujen ruuhkautumiseen ja ratkaisujen kohtuuttomaan viipymiseen (asiaa pyritään korjaamaan lisätalousarviossa myönnettyillä lisäresursseilla).

Asiantuntijalausunnoissa annetaan tietoja Suomen saamista tuomioista Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimessa juuri asioiden viipymisestä. Viimeisin haku oikeuskanslerinvirastossa tuotti 15 meille langettavaa ratkaisua viideltä viime vuodelta. Merkille pantavaa mielestäni on, että useimmissa ratkaisuissa Suomi veloitettiin suorittamaan myös korvausta asioiden viipymisestä aiheutuneesta kärsimyksestä ("aineettomasta vahingosta").

/ Korvaussummat vaihtelivat 1 500 eurosta 7 500 euroon yleisimmän summan ollessa 3 000 euroa tai vielä vähemmän. Tällaisia summia ei vielä voitane pitää valtiontaloutta horjuttavina, mutta nähdäkseni mitään takeita ei ole siitä, että korvaustaso pysyy näin maltillisena, jos Suomi edelleenkin tullaan

tuomitsemaan liian pitkistä käsittelyajoista. Asianosaisten korvausvaatimukset liikkuvat miljoonissa, joten tältä kannalta korvaustason nostamiseen ei ole estettä.

Lausunnoissa viitataan perustuslain 21 §:ään, jossa säädetään oikeusturvasta. Sen takaaminen on viime kädessä toimivaltaisten tuomioistuinten ja muiden asianomaisten viranomaisten asia. Muta unohtaa ei tule myöskään sitä, mitä lausuttiin hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseksi (309/1993 vp., s. 41): "Ehdotetut perusoikeussäännökset olisivat muiden vaikutustensa ohella lainsäätäjää velvoittavia ja lainsäätäjän toiminnalle yleiset puitteet asettavia normeja. Lainsäätäjään ne kohdistuisivat eri tavoin. Yhtäältä ne rajoittaisivat eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, toisaalta niistä voidaan johtaa myös lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännökset saattavat yleisesti ohjata ja suunnata lainsäädäntötoimintaa tai sisältää nimenomaisen perustuslaillisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön toteuttamiseksi."

Tässä yhteydessä lainsäätäjänä on ymmärtääkseni pidettävä eduskunnan ohella hallitusta ja eri ministeriöitä, joiden vastuulla lainsäädännön ja talousarvioiden valmistelu ensisijaisesti on.

Perusoikeusuudistuksen valmistavasti käsitellyt perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (25/2994 vp., s. 6), että yksilön oikeuden muotoon kirjoitetuista säännöksistä perustuslailliset toimeksiannot poikkeavat sikäli, että ne kohdistuvat nimenomaisesti vain lainsäätäjään eivätkä sellaisinaan ole suoraan sovellettavissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Esimerkkinä tällaisesta säännöksestä perustuslakivaliokunta mainitsi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevan ehdotuksen (nykyisin perustuslain 21 §:n 2 momentti).



Paavo Nikula
oikeuskansleri

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
MIETINTÖ /2006 vp**

**Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus
oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista
koskevista havainnoista vuodelta 2004**

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevistä havainnoista vuodelta 2004 (K 15/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula, apulaisoikeuskansleri Jaakko Jonkka ja kansliapäällikkö Nils Wirtanen, Oikeuskanslerinvirasto
- hallitusneuvos Kari Kiesiläinen, oikeusministeriö
- projektijohtaja Jaakko Kuusela, valtiovarainministeriö
- korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo
- korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- ma. markkinaoikeustuomari Tommi Vuorialho, markkinaoikeus
- ylituomari Timo Havu, vakuutus oikeus
- oikeustieteen tohtori Laura Ervo
- professori Teuvo Pohjolainen.

K 15/2005 vp

Versio 0.1

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Martin Scheinin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2004 on rakenteeltaan aikaisempien kertomusten kaltainen. Kertomus sisältää yleiskatsauksen oikeuskanslerinviraston toimintaan, minkä lisäksi tehdään selkoa valtioneuvostoon kohdistuvasta valvonnasta, perus- ja ihmisoikeuksien valvonnasta, laillisuusvalvonnasta sekä asianajajalaitoksen valvonnasta. Kertomukseen on otettu lisäksi tärkeimpiä oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisuja sekä tilastotietoja oikeuskanslerinviraston toiminnasta.

Kanteluasiat muodostavat pääosan oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävistä asioista. Asioita tulee vireille myös oikeuskanslerin omasta aloitteesta samoin kuin rangais-tustuomioiden tarkastusten ja asianajajien valvonnan johdosta. Lisäksi oikeuskansleri antaa tasavallan presidentille, valtioneuvostollepa ministeriöille lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Vuonna 2004 saapuneiden kanteluasioiden määrä (1 443) oli lähes sama kuin edellisenä vuonna (1 454). Ratkaistujen kanteluiden määrä (1 527) kasvoi jonkin verran edellisvuotisesta (1 489). Kanteluasioissa tehtyjen toimenpideratkaisujen osuus oli 16 prosenttia vuonna 2004 (150), edellisenä vuonna toimenpideratkaisujen osuus oli ollut 17 prosenttia (156). Näistä yleisin oli käsityksen tai ohjeen esittäminen (93). Kanteluiden käsittelyyn keskimäärin käytetty aika pysyi entisellään. Kaikkien kantelujen ratkaisuaikojen mediaani oli noin 10 viikkoa ja keskiarvo noin 30 viikkoa.

Valiokunta ei ole erikseen arvioinut oikeuskanslerin yksittäisiä ratkaisuja ja kannanottoja. Oikeuskanslerin Koitelaisen ja Kemihaaran soita koskevasta Natura-palautuspäätöksestä valtioneuvoston kanslialle antamasta lausunnosta tehty perustuslain 115 §:n mukainen muistutus valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa erikseen (PeVM 9/2004 vp).

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Oikeuskanslerille kuuluu perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädettyinä erityisenä tehtävänä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt vuoden 1995

perusoikeusuudistuksen hengen mukaisena, että oikeuskanslerin kertomukseen sisältyy erillinen jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/II). Kertomuksessa perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on erillisen jakson ohella esillä tapausselesteissa.

Oikeuskanslerin viranomaistoimintaan kohdistuvassa valvonnassa perus- ja ihmisoikeudet tulevat käsiteltäviksi yleensä kantelujen yhteydessä. Aiheeseen liittyviä tapauksia on selostettu asianomaisessa jaksossa ryhmiteltyinä eräiden perus- ja ihmis-oikeusotsikoiden alle. Samantyyppiset kysymykset pysyvät kertomuksen mukaan vuodesta toiseen ajankohtaisina. Oikeuskansleri kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vuonna 2004 yhdenvertaisuutta koskevia tapauksia on tullut esille aiempaa vuotta runsaslukuisemmin. Tähän ei oikeuskanslerin mukaan voida aineiston perusteella antaa yksiselitteistä syytä.

Asioiden viipyminen

Oikeuskansleri on lähes vuosittain kiinnittänyt huomiota asian käsittelyn viipymiseen niin tuomioistuimissa kuin viranomaisissakin. Myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa käsittelyaikojen lyhettämiskeinoin (PeVL 35/2002 vp, s. 3—4, PeVL 31/2005 vp, s. 3/II, PeVL 2/2006 vp, s. 2/II, PeVL 30/2006 vp, s. 4—5, PeVL 55/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Euroopan ihmisoikeusopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin. Vastaavasti kanslairoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on tutkittaessa rikossyytettä häntä vastaa oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman kohtuutonta viivytystä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vuoden 2000 jälkeen langettanut lukuisia tuomioita Suomelle asioiden viipymisestä tuomioistuimissa. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asioiden käsittelyn joutuisuuteen on pyritty vaikuttamaan muun ohella menettelyjä ja toimintoja tehostamalla samoin kuin henkilöstö- ja muita resursseja kohdentamalla sekä tuottavuutta muilla tavoin parantamalla. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota asioiden joutuisaan käsittelyyn kohdentuvien vaatimusten näkökulmasta valtionhallinnon tuottavuusohjelmaan sisältyviin suunnitelmiin

vähentää tuomioistuinten henkilöstöä. Valiokunta korostaa, että tuottavuusohjelmaa täytäntöön pantaessa ei saa vaarantaa perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden jokaiselle takaamaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Päätösehdotus

Perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomuksen ja

että tämä mietintö lähetetään tiedoksi hallitukselle myös valtioneuvoston oikeuskanslerin tietoon saatettavaksi sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Helsingissä päivänä helmikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok vpj.

Arja Alho/sd jäs. Heidi

Hautala /vihr

Hannu Hoskonen /kesk

Roger Jansson /l

Johannes Koskinen /sd

Annika Lapintie /vas

Outi Ojala /vas

Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk

Simo Rundgren /kesk

Arto Satonen /kok

Seppo Särkiniemi /kesk

Ilkka Taipale /sd

Astrid Thors /l

Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.

VASTALAUSE

Perustuslakivaliokunnan 13.2.2007 käsittelemään asiaan *K IS/2005 vp Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2004* viitaten, esitän vastalauseen perustuslakivaliokunnan ko. asiassa tänään tekemän mietinnön johdosta. Vastalauseeni perustan perustuslakivaliokunnalle jättämäni vastalauseeseen M2/2004 asian käsittelyssä 9. joulukuuta 2005. Liitän ko. vastalauseen tämän asiakirjan liitteeksi. Tämän lisäksi esitän vastalauseeni perusteluiksi seuraavaa:

1. Perustuslain 2.3 pykälän mukaan julkisen vallankäytön tulee perustus lakiin, kaikessa julkisessa toiminnassa tulee tarkoin noudattaa lakia. M2/2004 asia käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa kuulemalla asiantuntijoita v. 2004. Kaikki perustuslakivaliokunnalle toimittamani aineisto sisälsi mm. yhteisöoikeuden asiaa koskevat momioistuinpäätökset, jotka tulivat näin myös oikeuskanslerin tietoon lausuttavaksi. Kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi 1.1.2005, eduskunta teki asiasta päätöksen perustuslaissa säädetyssä valtiosopimuksen hyväksymisjärjestyksessä. Tällä päätöksellä Suomi hyväksyi Euroopan unionin oikeusjärjestyksen ja vakiintuneen oikeuskäytännön meillä noudatettavaksi. Suomea sitoo myös Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka valvonta kuuluu perustuslakimme mukaan oikeuskanslerille. Oikeuskanslerin kertomuksessa v. 2004 on kyse juuri ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien noudattamisen valvonnasta, jotka kiistatta kuuluvat oikeuskanslerin tehtäviin ja myös perustuslakivaliokunnan toimialaan.

2. Tuomioistuinten valvonta kuuluu myös oikeuskanslerille. Suomi on saanut lukuisia langettavia tuomioita oikeudenmukaisen oikeuden käynnin perusteiden rikkomisesta. Tunnetuin päätös on ns. Fortum-päätös, joka on annettu 15.7.2003. Tässä päätöksessä nimenomaan korostetaan asianosaisen oikeutta saada kaikki oikeudenkäynti asiakirjat haltuunsa käsitellystä asiasta. M2/2002 muistutuksessa oikeuskanslerin virkatoimien tutkimiseksi oli kyse juuri tästä asiasta. Tänäkin päivänä ko. muistutusasiassa asianosaiset eivät ole saaneet kaikkia asiakirjoja haltuunsa. Enempää OKA kuin perustuslakivaliokuntakaan eivät ole ottaneet asiaan kantaa.

3. Kun OKA:n kertomusta vuodelta 2004 käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, oli oikeuskansleri Paavo Nikula kuultavana asiassa. Oikeuskansleri vastasi kysymykseeni EYTI:n päätösten sitovuudesta Suomelle oli, että vain ne tuomiot, jotka koskevat nimenomaan Suomea, ovat meitä sitovia. Luontodirektiivin tulkinta, joka nimenomaan koskee mm. Kemihaaran soiden tapausta, on tullut yhteisöjen tuomioistuimen päätöksissä selväksi. Tuomiot C371/98, annettu 7.11.2000, C67/99, annettu 11.9.2001 ja C6/2004 annettu 20.10.2005. ovat selkeitä ratkaisuja direktiivin noudattamisesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 14/1994 Suomen liittymiseksi Euroopan unionin jäseneksi kirjattiin, että EU:n alueella kansalainen voi aina vedota direktiivin selkeisiin, ehdottomiin ja täsmällisiin määräyksiin, vaikka jäsenmaa ei olisi siirtänyt ko. määräyksiä kansalliseen lainsäädäntöön. Tämä lausunto annettiin perustuslakivaliokunnassa 7.10.1994. Asiantutkimukseen osallistui tuolloin myös kansanedustaja Paavo Nikula, joka toimii nykyisin oikeuskanslerina. Perustuslakivaliokunta on monessa EU-asiassa kuullut valtiosääntöasiantuntijoita, joiden kannan mukaan yhteisöoikeus on Suomea sitovaa ja yhteisöoikeus on sovellettavaa oikeutta kansallisiin säädöksiimme nähden. Periaatetta tulee noudattaa niin tuomioistuinten kuin viranomaisten virkatoimia hoitaessa.

Lopuksi OKA:n kertomusta koskien haluan tuoda esille, myös sen mahdottoman tilanteen, johon Suomen kansalainen on joutunut luontodirektiivin toteuttamisesta. Kansallisessa lainsäädännössä, luonnonsuojelulaki, on vain muutama lause, joissa ei käy ilmi tarkat lain soveltamisohjeet. Kun direktiiviin ei kerran voi vedota eikä muutakaan keinoa ole, syntyy tilanne, joka johtaa viranomaisten mielivaltaan lain soveltamisessa.

skunnassa 13.2.2007