

Hallintoneuvos Pekka Vihervuori, korkein hallinto-oikeus

Puheenvuoro Asianajajapäivillä Helsingissä 15.1.2010

Arvoisat Asianajajapäivien osanottajat

Asianajajakunnan ja hallintotuomioistuinten vuorovaikutus näyttäytyy eri tavoin siitä riippuen, mitä oikeudenalaa ensisijaisesti tarkastellaan tai mikä kunkin toimijan oma rooli on. Ulkomaalaisasiat, veroasiat, ympäristö- ja rakennusasiat, kunnallisasiat, kilpailuasiat, sosiaalietuusasiat, lastensuojeluasiat, mielenterveysasiat, patentti- ja tavaramerkkiasiat, muutamia mainitakseni, voivat tältä kannalta olla hyvinkin erinäköisiä. Yhteinen prosessipiirre on, että juristinkäyttöpakkoa, asiamiespakosta puhumattakaan, ei hallintolainkäytössä ole. Oikeusapua koskevista säännöksistä voi toki joutua muuta. Prosessisääntely on pääosin onnistuttu pitämään selkeänä, yksinkertaisena ja kansanomaisena. Oikeussuojaa ei hallintolainkäytössäkään tuki anneta ohi osapuolten vaatimusten, vaikka lisäselvitystä saatetaan asiatyypistä ja parttirakenteista riippuen joskus hankkia viran puolesta. Juttukirjon voidaan nähdä muodostavan jatkumon yksinkertaisesta ruutupaperille tekstatusta kansalaisen vireillepanosta sellaisiin oikeudellisesti tai muutoin vaativiin juttuihin, joissa juuri niihin perehtyneen lakimiehen käyttäminen on vähintäänkin erittäin suositeltavaa. Eräissä asiaryhmissä, kuten ulkomaalais- ja lastensuojeluasioissa, juristiasiamiehen tai -avustajan käyttö onkin käytännössä säännönmukaista. Hallintoprosessin tutuksi tekemisessä asiamieskentällä on kyllä yhä monimutkaisempaa haastetta.

Sopiminen ja tunnustaminen ovat näiden Asianajajapäivien teemoja. Julkisoikeudellinen sääntely luonteensa vuoksi jättää osapuolten vapaalle disponoinnille vain vähän liikkumavaraa, eikä esimerkiksi erilliselle sovittelujärjestelmälle juurikaan ole hallintolainkäytössä sijaa. Asian vireillepano ja vaatimusten esittäminen toki riippuu aina vireillepanijan omasta harkinnasta. Turhia valituksia ei tietenkään pidä suosia, kunhan sellaiset vain ovat erotettavissa, mutta ei myöskään pidä asettaa perusteettomia esteitä yleiseen muutoksenhakumahdollisuuden nojautuvan hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmämme toteutumiselle.

Maassamme tehdään vuosittain 20 tai jopa 30 miljoonaa hallintopäätöstä; tilastointi on tosin vajaavaista eikä alan matematiikka ole aivan yksinkertaista. Mahdollisten oikaisuvaatimus- tai valituslautakuntavaiheiden jälkeen väliasteen hallintotuomioistuimiin – siis alueellisiin hallinto-oikeuksiin, markkinaoikeuteen ja vakuutus-oikeuteen – tulee vuodessa suuriin piirtein 30 000 asiaa,

ja näistä ylimpään asteeseen eli KHO:een etenee vielä nelisentuhatta asiaa. Tässä pyramidiksi kuvatussa kokonaisuudessa, jossa pohjan muodostavat hallintopäätökset eri viranomaisissa kunnan sosiaaliviranhaltijasta valtioneuvoston yleisistuntoon saakka, valitusten osuus on kyllä sinänsä pieni, mutta lain soveltamisessa ja oikeussuojan turvaamisessa niiden merkitys koko kentän kannalta on olennainen. Kyse on selvästi enemmän kuin yksittäisen ratkaisun vaikutuksesta juuri siinä asiassa.

Tätä aiemmin varsin huonosti tunnettua kokonaisuutta kuvaa KHO:n useiden yhteistyökumppaneiden kanssa toteuttama tutkimus ”*Oikeusturvan todellisuus*”, alaotsikkona ”*Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta*”, joka valmistui viime vuoden lopulla ja löytyy KHO:n internet-sivustolta. Tutkimus kohdistuu hallintolainkäytön ratkaisutoiminnan vaikuttavuuteen ja merkitykseen julkishallinnon toimivuudelle ja tuottavuudelle sekä maamme kilpailukyvyille ja hyvinvoinnille. Kriittisiäkään näkökohtia ei ole kaihdettu. Erityisiksi selvityskohteiksi eli pieniksi pyramideiksi tutkimuksessa on valittu julkiset hankinnat, joilla on julkisessa taloudessa ja yritystaloudessa suuri merkitys, maataloustuet, joiden laaja EU-oikeudellinen säädöspohja on vaikeaselkoinen ja alati muuttuva, toimeentulotuet, jotka koskevat laajalti väestöä ja yksilöiden perusoikeuksia, elinkeinoverotus, jossa hallintotuomioistuinten ratkaisulla on olennainen ohjausvaikutus ja taloudellinen merkitys, sekä ympäristöluvut, joilla on suuri merkitys paitsi itse ympäristön myös taloudellisen toiminnan edellytysten ja osapuolten oikeusasemien kannalta. Tutkimus avaa omalta osaltaan ratkaisutoimintaan kohdistuvia tehokkuusodotuksia, niin oikeussuojan oikea-aikaisen toteutumisen kannalta kuin ajatellen hallintolainkäyttöä laajemmin infrastruktuuritekijänä. Julkisen talouden ja lainvalmistelun suunnalla pyramiditarkastelu taas tuo esiin monimuotoisia syy- ja seuraussuhteita, jotka sektori- ja kehysajattelun korostuminen on helposti peittänyt näkyvistä. Hallintotuomioistuinten menot ovat vain promille valtion talousarviosta, ja esimerkiksi ulkomaalaisjuttujen kustannusten osuus näistä aivan minimaalinen, mutta oleskelulupavalitusten käsittelyn aikana muualla koituvat kustannukset ja ongelmat ovatkin jo aivan toista suuruusluokkaa. Ja aivan äskettäinkin on erinäisten hallintorakennemuutosten yhteydessä käynyt ilmi, miten olennaista pyramidi-vaikutusten tunnistamisen tulisi lainvalmistelussa olla.

Oikeusvaltiossamme riittää vielä pyramiditutkimusta laajemminkin selvitettävää. Korkein hallinto-oikeus on 2.10.2009 Turussa pitämässään juhlaistunnossa tehnyt valtioneuvostolle aloitteen tulevaisuuden oikeusvaltiota koskevan poikkitieteellisen tutkimuksen käynnistämisestä.

Toivotan kaikille osanottajille antoisaa päivää.