

Juhlajulkaisu
Leena Kartio
1938 – 30/8 – 2008

Toimituskunta

Pekka Vihervuori

Mika Hemmo

Eva Tammi-Salminen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2008 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Leena Kartion valokuva s. VII Eija-Liisa Strandén

Taitto: Lapine Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-281-2

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008

Pekka Hallberg

Oikeusturva yhteiskunnan muutoksessa

”Maailma myllynä pyörii, mekö siinä mukana?” kysytään vanhassa sananlaskussa. Nykyisin on selvää, että olemme mukana muutoksessa. Yhteiskunnat jauhautuvat monimuotoisemmiksi. Miten suomalainen hallintolainkäyttö pärjää muutoksessa?

Olen valinnut tällaisen teeman onnitellakseni juhlaulkaisumme kohdetta kansleri *Leena Kartiota*. On ollut etuoikeus olla hänen kanssaan yhteistyössä. Lähipiiristä muistan hänen kausiaan korkeimman hallinto-oikeuden ylimääräisenä hallintoneuvoksena ja Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen puheenjohtajana. Yhteisestä kokemustaustasta yritän nostaa keskusteluun oikeuskulttuurimme kehityspiirteitä.

Aloin koota tätä kirjoitustani marraskuun 15. päivänä, joka oli Suomen itsenäisyyden 90-vuotisen historian alkutaipaleella merkittävä. Vuonna 1917 marraskuun 15. päivänä eduskunta julistautui korkeimman vallan haltijaksi ja asetti maalle hallituksen. Itsenäisyyden alkuvuosilta ovat myös *K. J. Ståhlbergin* sanat hallintolainkäytöstä niiden tekijäin joukossa, joilla Suomesta luodaan sisältä päinkin luja oikeusvaltio.¹ Yritän todistella, että toimiva hallintotuomioistuinjärjestelmä ja kansalaisten oikeusturvan takaaminen ovat nykyisinkin olennainen osa oikeusvaltiokehitystä, perusta rakentaa yhteiskuntaa ja maamme kilpailukykyä.

Oikeusturva yhteiskunnan perusrakenteita. Luottamus vallankäytön lainalaisuuteen ja pelisääntöjen noudattamiseen ovat osallistumisen ja yrittämisen, hyvinvoinnin rakentamisen perusedellytyksiä. Tämä vahvistaa edellytyksiämme kohdata muutosta ja lisää maamme kilpailukykyä maailmalla. Vaikka asetelma on selvä, on sitä tarkemmin perusteltava.

Käytän hallintolainkäytön merkityksen osoittamiseen hyväksi toiminnallista näkökulmaa, eräänlaista pyramidi-vertausta. Hallinnon perustasossa tehdään miljoonia hallintopäätöksiä, oikaisuvaatimuksia on satoja tuhansia. Hallintolainkäytön väliasteessa, alueellisissa hallinto-oikeuksissa, markkinaoikeudessa ja vakuutus-oikeudessa on yhteensä 30000 asiaa ja ylimmässä asteessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa 4000 asiaa.²

¹ K. J. Ståhlberg lausui korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäisen istuntokauden päättyessä toukokuussa vuonna 1919 mm.seuraavaa: ”Saattaisihan moni valitusjuttu tuntua vähäpätöiseltä varsinkin niiden asiain rinnalla, jotka nyt kiinnittävät mieliä maassamme ja maailmassa, mutta tämä lainkäyttö on kuitenkin tärkeä tekijä niiden tekijäin joukossa, joilla Suomesta on luotava sisältäpäinkin luja itsenäinen oikeusvaltio.”

² Hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallisia yhteyksiä on kuvattu tällä tavoin pyramidin vertauskuvalla hallintotuomioistuinten toimintakertomuksessa 2006 s. 5.

Kansalaisten oikeusturvasta puhuessamme emme voi rajoittua pyramidin ylärakenteeseen ja korostaa vain tuomioistuinten toimintaedellytyksiä. Oikeuden painopiste on ensi asteessa, verotuksen, sosiaaliturvan ja terveydenhuollon, ympäristölupien ja kaavojen, kunnallishallinnon ja elinkeinojen harjoittamisen arkipäivässä. Järjestelmää on tarkasteltava kokonaisuutena yli hallinnon rajojen ja budjettikehysten. Olennaista on kysyä, mikä on hallinnon todellisuus, merkitys kilpailukyvyille ja hyvinvoinnille nykypäivän Suomessa. Olemmeko hukkaamassa kansanomaista perinnettä ja yhteiskunnan luottamuspääomaa?

Julkisen vallan ongelmia. Hallinnon ja oikeusturvan toimivuuden yleinen tarkastelu ei juuri kiinnosta suurta yleisöä. Tapana on puhua ongelmista, hallinnon sektoroitumisesta, lainsäädännön mutkista ja tuottavuusohjelmien pulmista. Yliopiston mäeltä, jonka kansleri hyvin tuntee, pitäisi kuitenkin nähdä kauemmaksi, asioiden merkitykseen. Se ei ole kuitenkaan helpoa. Tiedekunnissakin ovat raja-aidat vastassa. Oikeustiede on ajautumassa oppialojen erityiskysymyksiin ja normikeskeisiin tutkimuksiin. Valtiotieteiden puolella ei enää pohdita valtarakenteita ja valtaa vaan enemmän asenteita ja suhtautumista kehitykseen.

Tutkitaanpa tarkemmin vertauskuvamme, pyramidin rakenteita. Niissä näkee monia ongelmia. On virheellisiä rakennusaineita, epätarkkoja piirustuksia ja lainsäätäjän mittavirheitä. Eri hallinnonaloilta löydämme vuosien vinoutumia, joita ei ole saatu korjattua.

Kestoesimerkki on autoverotus, jossa on nyt vähitellen saatu aikaan ympäristövaikutukset huomioiva uudistus ja suunta autokannan uusimiseen.³ Ongelmana on kuitenkin edelleen käytettyinä maahantuotujen autojen autoverotus. Siihen ei ole näkynyt täsmennyksiä. Tullipiireissä on vuoden 2007 lopulla käytettyjen autojen autoverotusta koskevia oikaisuvaatimuksia tai valitusasioita reilusti yli 10000. Niistä on aikaisemman arvion mukaan valtaosa ollut tulossa Helsingin hallinto-oikeuteen. Kiireellisenä uudistuksena on tulossa autoveroasioihinakin samankaltainen oikaisuvaatimusmenettely, jonka mukaan kokonaan hyväksymättä jäänyt oikaisu tullihallituksessa ei automaattisesti siirry hallinto-oikeuden ratkaistavaksi vaan edellyttää muutoksenhakijan aloitetta.⁴ Tämäkään osauudistus ei poista valitusten perimmäistä aihetta, tulkintakiistaa käytettynä maahan tuodun auton verotusarvon määrittämisestä.

Lakivaliokunta on lausunnossa valtion vuoden 2008 talousarviosta luonnehtinut tilannetta kestävämmäksi sekä verovelvollisten että tuomioistuinlaitoksen voimavarojen järkevän käytön kannalta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus ryhtyy kiireellisesti toimenpitei-

³ Hallituksen esityksessä (HE 147/2007 vp) on ehdotettu autoverolain muuttamista siten, että henkilöautojen autoveroprosentin suuruus porrastettaisiin lineaarisesti auton ominaishiilidioksidipäästöjen perusteella. Tavoitteena on kehittää liikenteen verotusta päästöjen vähentämiseksi sekä energian säästämiseksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi. Veromalli on saanut ympäristöystävällisyydestään tunnustusta, mutta se ei vielä ratkaise käytettyinä maahantuotujen autojen vero-ongelmia.

⁴ Ks. HE laeiksi autoverolain muutoksenhakusäännösten muuttamisesta 160/2007 vp. Esityksessä ehdotetaan myös, että lain voimaantullessa tulliviranomaisissa tai Ajoneuvohallintokeskuksessa vireillä olevat Helsingin hallinto-oikeudelle osoitetut muutoksenhakuasiat käsitellään loppuun uusien säännösten mukaisina oikaisuvaatimuksina. Tämä on hallinto-oikeuden kannalta rationaalista, mutta saattaa aiheuttaa kulujen korvaamista koskevia oikeusturvaongelmia asianosaisille, jotka ovat pitkään odottaneet oikeuskäsittelyä.

siin lainsäädännön uudistamiseksi siten, että autoverotuksen tulkintakysymyksiä ei ole tarpeen saattaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi nykyisessä laajuudessa.⁵

Tilanteen selkeyttäminen edellyttää kaikkien vastuullisten tahojen perehtymistä asiaan. Tätä kirjoittaessani asetelma on vielä solmussa. Korkeimman hallinto-oikeuden todettua ennakkopäätöksessään (KHO 2006:95) tullipiirin toimittaneen verotuksen verotusarvon määrittämisen osalta virheellisesti, tullipiiri on sittemmin käsitellyt asian uudelleen ja päätynyt siihen, ettei verotusarvoa ole syytä muuttaa. Helsingin hallinto-oikeuden 2.11.2007 pysytettyä tullipiirin päätöksen asia on uudestaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana eikä verotusarvon määrittämiseen ole ollut lainvoimaista päätöstä. Korkeimman hallinto-oikeuden linjaus on juhlaulkaisun ilmestyessä käytettävissä. Viimeistään silloin on nähtävissä, mihin muutoksiin on aihetta ja mitä epäkohtia mittasuhteiltaan suhteettomaksi paisuneeseen vyyhteen on liittynyt. Lainsäädännön, hallinnon ja lainkäytön yhteismitallinen toimivuus on tärkeä oikeuskulttuurinen kysymys, jonka haluan nostaa esille.

Veroasioissa lainkäytön määrällinen painopiste ei muutoin ole takavuosien tapaan tuomioistuimissa. Verotusmenettelyä on uudistettu ja lainsäädäntöä kehitetty. Periaatteelliselta kannalta on silti hyvä muistuttaa, että verolainsäädännöltä edellytetään perustuslain mukaisesti erityistä selkeyttä. Veroissa ei ole sijaa leikinlaskulle, vaikka sanotaankin ”jos teet väärin, sinua sakotetaan, jos teet oikein, sinua verotetaan”. Otanpa verohuolista esimerkin yliopistosektorista. Lahjoitusvähennyksiin kaavailtu epätasapaino yliopisto- ja säätiölahjoitusten välille aiheuttaa sekin rajanvetovaikeuksia. En tällä halua enemmän puuttua yliopistojen rahoituskysymyksiin. Korostan vain yleisesti valtiosääntöistä näkökulmaa. Verorasitusta ei voi venyttää verottajan tulkinnoilla. Perustuslain mukaan verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta on säädettävä lailla.

Tuomioistuinten voimavaroista. Oikeusturvan toteutuminen riippuu myös tuomioistuinten toimintaedellytyksistä. Resurssien niukkuus johtaa usein asioiden priorisointiin. On jouduttava kiireellisiä ja laajalti vaikuttavien asioiden ratkaisemista. Tämä on hallinto-oikeuksien talousarvio-ohjauksessa tarkoittanut asemakaavojen jouduttamista. Seurauksena on ollut erityisesti veroasioiden viipyminen. Tämä huoli on pinnalla elinkeinoelämän kyselytutkimuksen tuloksissa.⁶ Tässäkin liikutaan Suomen kilpailukyvyn peruskysymyksissä.

Toisaalta on harhakäsityksiä, jotka on taas kerran oikaistava. Valittaminen kaava-asioissa ei ole suuri viive. Asemakaavoista valituskaavoja on joka kymmenes, ja kiistoista vain osa jatkuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa, kaksi kaavaa sadasta. Kaavojen viipyminen johtuu valmisteluvaiheista kunnissa. Yleisestä valittelusta erottuu vuodelta 2007 virkistävänä asuntoministeri Jan Vapaavuoren lehtiin syksyllä 2007 antama haastattelu. Sen mukaan muutama miljoona lisää hallinto-oikeuksille tulisi toista kautta monin verroin takaisin yhteiskunnalle.

⁵ Ks. Lakivaliokunnan lausunto, LaLV 12/2007 vp / HE 62/2007 vp.

⁶ Elinkeinoelämän keskusliiton julkaisun ”Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja” 2007 s. 25, mukaisesti yleiskuva tuomioistuinten toiminnasta on myönteinen, mutta hitaus on ongelma. Oikeuden saatavuuteen on haettava ratkaisuja riittävän laaja-alaisesti.

Kysymys on pienistä määrärahoista. Paljon suurempi vaara on siinä, että unohdetaan maankäyttö- ja ympäristöasioiden suuri merkitys tulevaisuuden tekemisessä ja antaudutaan lyhytnäköisiin paineisiin vähentää kansalaisten osallistumista ja vuorovaikutusta sekä valitusoikeutta. Kuulee jopa ehdotuksia maankäytön suunnittelun painottamisesta maanomistajien sopimusten varaan. Tällainen hyppäys osallistuvan hallinnon järjestelmästä nakertaisi nopeasti demokraattisen oikeusvaltion perusteita.

Esimerkki hallinnon tason ja tuomiovallan toimenkuvien sekoittamisesta liittyy vuoden 2008 alusta voimaan tulevan lastensuojelulain päätöksentekojärjestelmään tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa. Nämä päätökset tehdään jatkossa hallinto-oikeudessa kunnan viranhaltijan hakemuksesta. Korkein hallinto-oikeus muuttuu ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi. Uudistuksen toteuttamisvaiheessa on edellytetty selvitystä siitä, miten hallinto-tuomioistuimet suoriutuvat uudesta tehtävästään. Muutos on tarvittaessa valmisteltava viivytyksettä, eikä tuomioistuinten ruuhkautumisesta johtuvaa päätöksenteon viivästymistä voida sallia.⁷

Hallintotuomioistuimet ovat mukana tässä selvitystyössä. Olen ollut huolissani lasten puolesta vastuun hajoamisesta, suullisista käsittelyistä ja pitkistä matkoista, en niinkään tuomioistuinten resursseista. Tavoite on ensi asteen päätöksenteon palauttaminen viipymättä hallintotasolle. Tarvitaan moniammatillinen toimielin, joka perustettaisiin kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetussa laissa tarkoitettujen kuntayhtymien yhteyteen.

Julkisen talouden kestävyys. Oikeusvaltion toimivuuteen liittyvät myös julkisen talouden kestävyteen ja väestön ikääntymiseen liittyvät kysymykset. Kun työikäinen väestö vähenee, seniori-ikäisten lukumäärä kasvaa. Julkisen talouden rahoitus joutuu kovalle koetukselle. Terveystaloudenhuollon, joka etupäässä on valokeilassa, suuria oikeuskysymyksiä tulee olemaan, miten oikeudenmukaisuus voidaan taata ilman, että terveydenhuoltoa juridisoidaan liiaksi. Hallintotuomioistuimet ovat tässäkin avainasemassa.

Hallintolainkäytön toimintaympäristöön vaikuttavat kunta- ja palvelurakenteen ohella aluehallinnon uudistukset. Nämä ovat suurempia muutoksia kuin oikeusministeriön hallinnonalan ulosottopiirejä ja käräjäoikeusverkostoa koskevat uudistukset. Aluehallinnon mylleryksessä on kysymys koko julkishallinnon rakennuudistuksesta. Avainkysymys on, miten kansalaiskeskeinen oikeusturvaideologia voidaan säilyttää. Valppautta tarvitaan, että ei kadota hyvän hallinnon periaatteita ja korosteta muodollista kaksiasiansaissuhdetta taikka kasvateta tarpeettomia kulukorvauksia normaaleihin hallintoasioihin. Tulee mieleen määritelmä

⁷ Uusi lastensuojelulaki annettiin 13.4.2007 (417/2007) ja se tuli voimaan 1.1.2008. Kun tahdonvastaisissa huostaanottoissa ensi asteen päätöksenteko siirrettiin hallinto-oikeudelle (lain 43 §), eduskuntakäsittelyssä esitettiin tältä osin vakavia huomautuksia. Ks. PeVL 58/2006 vp s. 6, LaVL 22/2006 vp s. 3 ja StVM 59/2006 vp s. 7. – Lain hyväksyessään eduskunta edellytti, että hallitus seuraa lapsen huostaanottoa koskevan päätöksenteon toimivuutta ja että hallitus tarvittaessa ja mahdollisimman ripeästi valmistelee ehdotuksen sellaisen lastensuojelua tehostavan päätöksentekomenettelyn käyttöönotosta, että päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta tekee moniammatillinen toimielin, joka perustettaisiin esimerkiksi kunta- ja palvelurakennuudistuksesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettujen kuntayhtymien yhteyteen.

erityisasiantuntijasta, tuosta ahkerasta uudistajasta, joka ”omista lähtökohdistaan virheitä tekemättä ajautuu kohti suurta erehdystä”. Tarpeettomien muotomääräysten torjuminen on senkin osa suomalaista oikeuskulttuuria.

Tuottavuusohjelma. Valtion tuottavuusohjelma on ollut varsinkin yliopistoväen ja tuomarikunnan kritiikin kohteena. Ohjelman sisällöstä onkin vaikea saada otetta. Yleisesti määrittäen tavoitteena on osaltaan tukea kasvun edellytyksiä pienentämällä julkisen sektorin osuutta voimakkaasti supistuvasta työvoimasta ja turvata näin yksityisen sektorin työvoiman saatavuutta. Kansantalouden kannalta tämä on selkeä tavoite, mutta vaikeaselkoinen terminologia häiritsee asian ymmärtämistä.

Ohjelman tavoitteena on vahvistaa valtiontalouden kestävyyttä, hillitä menojen kasvua ja lisätä voimavarojen uudelleen kohdentamismahdollisuuksia. Se tarkoittaa valtion henkilöstömäärän vähentämistä vuoteen 2011 mennessä 9600 henkilötövuodella verrattuna vuoden 2005 henkilöstömäärään. Ohjelma painottuu enemmän henkilöstöhallintoon kuin asiakassuh-teisiin ja hallinnon vaikutusten selvittämiseen.

Säästötoimet eivät nykyisellään kohdistu hallintotuomioistuimiin. Siksi on ymmärrettävää, että tuottavuusohjelmaa arvostellaan lähinnä yleisten tuomioistuinten, riita- ja rikosprosessin piirissä. Enemmän minua huolettaa se, että ohjelma on saanut kielteisen kaiun vain säästötoimi-na eikä ohjelma avaudu myönteisesti palvelutason kehittämiseksi tulevana vuosina.

Hallintotuomioistuimet voisivat olla edelläkävijöitä rakentamassa sellaista ilmapiiriä, jossa korostetaan selkeän lainsäädännön, aktiivisen prosessinjohton ja tuloksellisuuden merkitystä oikeusturvalle. Kaikilla mittareilla arvioiden hallintotuomioistuimet erottuvat tuomioistuin-laitoksen kentässä omalle tasollensa. Kysymys ei kuitenkaan ole hallinnonalan sisäisestä kilpai-lusta vaan oikeusturvan saatavuudesta kaikilla aloilla ja asteissa, yhteiskunnan perusasioista.

Tässä tarkoituksessa korkeimman hallinto-oikeuden toimesta on käynnistymässä laaja ti-lastollinen selvitys, jossa osoitetaan hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallista yhteyttä, on-gelmien kasaantumista, lainsäädännön kehittämistarpeita ja lopulta hallintotuomioistuinten päätösten yhteiskunnallista vaikutusta. Tutkimus lähtee hallinnon tasolta kansalaisten tarpeis-ta ja päättyy oikaisumenettelyihin sekä hallintotuomioistuinten ratkaisutoimintaan. Tutkimus toteutuu suunnitelman mukaan valtioneuvoston tuella eri hallinnonalojen, tilastokeskuksen ja oikeustieteen tutkijayhteisön yhteistyönä.

Valtion talousarviosta voi vuosittain tehdä päätelmiä oikeusministeriön, tuomioistuinlai-toksen ja erityisesti hallintotuomioistuinten menojen osuudesta. Hallintotuomioistuinten osuus on vain promille valtiontaloudessa. On helppo löytää samaa suuruusluokkaa olevia määrärahoja mm. korkotukirahoista, porkkanarahoista tai vaikkapa elintarvikkeiden tutki-muksesta. Vertailuihin ei ole aihetta, mutta yleisen kehityksen kannalta oikeusturvan merki-tystä yhteiskunnan voimavarana ei ole riittävästi ymmärretty.

Oikeusvaltio ja kansantalous. Viime vuosien taloustutkimuksessa on korostettu kansantalou-dellisen kilpailukyvyn riippuvuutta oikeusvaltiokehityksestä. Maailmanpankin toimesta on sa-

moin selvitetty erityyppisiä pääomaluokitteluja ja hyvinvoinnin rakentamisen edellytyksiä. Tältä pohjalta on arvioitu oikeusvaltioperiaatteiden toteutumisen muodostavan yli puolet yhteiskunnan sosiaalisesta pääomasta. Sen mukaan ne maat, jotka panostavat oikeuden toimivuuteen, parempaan sääntelyyn ja hyvään hallintoon, pärjäävät globaaleilla markkinoilla, kasvattavat kilpailuetua ja hyvinvointia.⁸

Sosiaalisen pääoman sisältö olisi hyvä suomentaa paremmin ymmärrettäväksi. Kun aito yhteisöllisyys heikkenee, yhteiskunnan sisäinen luottamus pääoma käy vähiin. Silloin on aika tarttua arkipäivän turvallisuuden, yhteisöllisyyden ja oikeudenmukaisuuden peruskysymyksiin. Hyvä hallinto ja oikeusturvan saatavuus ovat tässäkin avainasemassa. Tässä olisi poikkihallinnollisten projektien kärkihanke – yhteisöllisyyden ja oikeusturvan vahvistaminen.

Vuodet kuluvat – katse tulevaisuuteen. Juhlajulkaisukirjoitus on hyvä lopettaa vuosikymmenten merkkipaaluihin. Vuonna 2006 vietettiin yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden, demokratian juhlaa. Vuonna 2007 on juhlistettu Suomen itsenäisyyden 90-vuotistaivalta. Korkeimman hallinto-oikeuden perustamisesta tulee tänä vuonna 90 vuotta. Seuraavana vuonna 2009 on vuoden 1809 muistoksi sarja tilaisuuksia hallituskonseljin perustamisen kunniaksi. Senaatin talousosaston juurista on lujittunut myös kansallinen hallintolainkäyttö, oikeusturva julkishallinnossa.

Historiallisten juhlien yhteydessä toivoisi katseiden kääntyvän tulevaisuuteen vahvan suomalaisen oikeusvaltion rakentamiseen – kansalaiskeskeisen oikeusturvan pohjalta ja myönteisessä hengessä. Voivat historialliset muistikuvat olla varsinkin syntymäpäiväsankareille A. Kiven sanoin ”välimmiten lystiäkin ja nostella hieman kantapäitä”.

⁸ Ks. mm. Kenneth W. Dam: *The Law-Growth Nexus: The Rule of Law and Economic Development*, Washington, D. C. / Brookings Institution Press 2006 ja Kirk Hamilton: *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*, Washington, D. C. / The World Bank 2005.