

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Hannu Renvall

Hallinto-oikeus oikeusturvan kentällä

Pitkällä tiellä

Oikeuslaitoksen kehittäminen on Suomessa tunnetusti vaatinut sitkeyttä ja pitkäjänteisyyttä. Yleisten tuomioistuimien organisaation ja menettelyn uudistaminen otti onnistuakseen sadassa vuodessa. Hallintolainkäyttö ei juurikaan voi ylpeillä tätä nopeammalla muutosvauhdilla. Jo korkeimman hallinto-oikeuden perustamisaikoina vuonna 1919 tunnustettiin tarve myös alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämiseen niin, että korkeinta hallinto-oikeutta edeltävässäkin asteessa tuomiovalta olisi riippumattomalla lainkäyttöorganisaatiolla.

Kuitenkin vasta 20. vuosisadan loppupuolella, suunnitelmien saavuttaessa vuonna 1989 jo kunnioitettavan 70 vuoden iän, perustettiin alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi itsenäiset, riippumattomat läänioikeudet kuhunkin silloiseen lääniin. Nykyisenlainen yleisten hallintotuomioistuimien rakenne muodostui vuonna 1999, kun kahdeksan hallinto-oikeutta omine maakuntapohjaisine tuomiopiireineen muodostettiin. Sinettinsä kehitys sai vuoden 2000 perustuslaissa, sen 98 §:ssä: *”Yleisiä hallintotuomioistuinta ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet.”*

Korkein hallinto-oikeus ja sen monet aktiivisesti hallinnon oikeusturvaa ja hallintolainkäyttöä kehittäneet presidentit, erityisesti mainiten K. J. Ståhlbergin, Aarne Nuorvalan, Antti Suvirannan ja Pekka Hallbergin panoksen, ovat siis osoittaneet vaadittua sitkeyttä ja pitkäjänteisyyttä. Tämän kertoo lopputulos.

Hankkeen vastustajien nimelistaa ei löydy yhtä helposti. Monilukuisissa 1900-luvun komitean- ja toimikuntamietinnöissä tunnustettiin lähtökohtaisesti aina tämänkaltaisen kehitysuunnan oikeutus, ainakin teoriassa. Jokaisessa vaiheessa ennen vuotta 1989 ilmaantui kuitenkin sitä painavampia vastaan puhuvia seikkoja: milloin kustannussyyt ja ylemmänasteisten itsehallintoyhdyskuntien puute, milloin väliportaanhallinnon kokonaisuudistuksen odottelu tai liian pieneksi muodostuvat virastoyksiköt, milloin vaadittava lisähenkilöstö.¹ Taloudelliset ja hallinnollis-organisatoriset käytännön seikat korostuvat hylättyjen tai puolitiehen jääneiden kehittämishankkeiden perusteluina.

¹ Ks. esim. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö, s. 28–29, komiteanmietintö 1997:4.

Mielenkiintoista on tutustua myös hankkeen toteuttamista kulloinkin puoltaneisiin, toteutumistaan vaille vielä tuolloin jääneisiin näkökohtiin. Osoittautuu, että erillisten hallintotuomioistuimien perustamista korkeinta hallinto-oikeutta alemmalle lainkäytön tasolle on puollettukin lähinnä hallinnollis-organisatorisin argumentein. Vahvana periaatteellisenä näkemyksenä on valmistelun kaikissa vaiheissa tosin esiintynyt tavoite siitä, että myös alemman hallintolainkäytön tulisi tapahtua muodollisesti riippumattomissa tuomioistuimissa. Selvänä taustavirtana on kuitenkin kulkenut kaiken aikaa pyrkimys näin samalla keventää korkeimman hallinto-oikeuden työtaakkaa, vähentää siellä joko ensi asteena tai muutoksenhakuna ratkaistavien asioiden määrää ja siten siirtää hallintolainkäytön painopistettä alemmalle tasolle, s.o. kehittää organisaatiota.

Valmisteluaineistoissa on suhteellisen vähän kiinnitetty huomiota siihen, voitaisiinko hallinto-oikeuksien perustamisella kenties jotenkin parantaa hallintolainkäytön toimivuutta ja ratkaisujen sisältöä tai edistää sen legitimitettiä eli uskottavuutta ja luottamusta toimintaa kohtaan. Ehkä kuvaavaa on jopa käytetyn terminologian kehittyminen: kun vuoden 1936 lainvalmistelukunta² ehdotti *alemmanasteisen* hallintolainkäytön kehittämistoimia, vuoden 1997 hallintotuomioistuintoimikunta³ esitti lainsäädäntöä *alueelliseksi* hallinto-oikeuksiksi. Käsitteistön vivahde-ero heijastanee ainakin jossain määrin myös ajattelutavan muutosta hallinnollis-organisatorisista lähtökohdista kohden kansalaiskeskeisempää tuomioistuin-näkemyksiä.

Suhteellisen niukat maininnat ensi asteen hallintotuomioistuimien mahdollisista vaikutuksista lainkäytön laatuun ja sisältöön tosin saattavat selittyä yksinkertaisesti sillä, että aluetason hallintolainkäyttöä ei suinkaan ”keksitty” 1900-luvun komiteanmietinnöissä. Hallinnollisen lainkäytön juurethan ulottuvat Ruotsi-Suomessa täsmälleen yhtä pitkälle historiaan kuin yleisen lainkäytönkin. Alueetasolla nämä ”valtakunnan yleistä taloutta koskevat” ja vastaavat hallinnollistyyppiset riita-asiat vain ratkaisi maaherra osana muuta hallinnollista päätöksentekoa eivätkä ne kuuluneet hovioikeuksien toimivaltaan⁴. Hallintolainkäyttöä alueetasolla on siis harjoitettu kaiken aikaa, joten uudistushankkeiden peruskysymys olikin lähinnä sen oikean rakenteen ja sisällöllisen riippumattomuuden kehittäminen. Ja onhan muistettava, että runebergilaisen maailmankuvan ehdoton laillisuusikonikin oli nimenomaan hallintolainkäyttäjä, maaherra!⁵

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisia julkilausuttuja laadullisia tavoitteita hallintolainkäytön pitkäkössä kehittämishistoriassa perustettaville ensi asteen tuomioistuimille asetettiin ja peilata noita tavoitteita tämän hetken toteutuneeseen tilanteeseen.

Kaikkia tavoitteita ja niiden taustalla vaikuttaneita ajatuksia ei luonnollisestikaan aina kirjata komiteanmietintöjen, laajojenkaan, sivuille. Jäljempänä seuraavaa suppeaa tarkastelua

² Lainvalmistelukunnan mietintö alemmanasteisesta hallintolainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisu 5/1936.

³ Hallintotuomioistuintoimikunta 1997.

⁴ Rautala Jyrki, Turun ja Porin lääninhallitus 350 vuotta, s. 71–75, Turku 1985.

⁵ J. L. Runebergin runon ”Maaherra” esikuvana on Suomen sodan aikana Savon ja Karjalan maaherrana toiminut Olof Wibelius. Hän oli aiemmin toiminut mm. Turun ja Porin lääninhallituksen lääninsihteerinä eli kansliapäällikköä vastaavana virkamiehenä vuosina 1783–1794 ja varamaaherrana vuosina 1801–1802. Lähde Rautala 1985, s. 53.

erilaisten hallintolainkäytön kehittämistä valmistelleiden komiteoiden ja toimikuntien mietinnöistä onkin luettava sillä varauksella, että mietintöihin mahdollisesti sisältyy lausumattomana enemmän alueellisten hallintotuomioistuinten laadullisesta vaikutuksesta lainkäyttöön kuin itse tekstiin on kirjoitettu. Ja onhan kaiketi niinkin, että jos jotakin toimintaa näinkin pitkäjänteisesti pyritään kehittämään aloittaen toistuvasti uudelleen siitä mihin edellisellä kerralla jäätin, tässä pyrkimyksessä on jo ikään kuin sisäänrakennettuna jonkinlainen positiivinen arvovaraus tavoitellun lopputuloksen hyödyistä.

Vuoden 1973 *hallintolainkäyttötoimikunnan*⁶ toimeksiantona oli ”tekemällä tarpeellisia tutkimuksia kartoittaa käytännön toimenpiteitä, joiden avulla alemmanasteista hallintolainkäytön menettelyä ja sen toimintaedellytyksiä voidaan parantaa”. Lähtökohta huomioon ottaen on ymmärrettävää, että toimikunnan mietintö keskittyykin pääosin käytännöllisiin, sinänsä merkittäviin ja sittemmin pitkälti myös toteutuneisiin uudistusehdotuksiin lainkäytön yhtenäisyyden ja joutuisuuden edistämiseksi. Toimikunta ei juurikaan arvioi edellä tarkoitettuja, lainkäytön painopisteen siirtämisestä ”alemmannasteiselle” tasolle mahdollisesti saatavia laadullisia hyötyjä. Toimikunta tosin kiinnittää huomiota siihen, että lääninoikeuksien yleisölle suunnattua tiedottamista sellaisista tapauksista, jotka ovat luonteeltaan yleisiä ja siten parhaiten kuvaavat hallintolainkäyttöjärjestelmää ja koskevat laajoja kansalaispiirejä, olisi tarpeen tehostaa ja lääninoikeuksien henkilöstön koulutusta lisätä.⁷

Vuoden 1981 *hallinnon oikeusturvakomitean*⁸ toimeksiantona oli mm. alentaa hallintolainkäytön määrällistä painopistettä ja samalla kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä tuomioistuimena. Pohtiessaan edelleen lääninhallitusten yhteydessä, mutta vuoden 1974 lääninoikeuslain jälkeen käytännössä erillisyyksikköinä toimineiden lääninoikeuksien mahdollista itsenäistämistä ja pienten lääninoikeuksien yhdistämistä komitea arvioi myös näiden toiminnan alueellista merkitystä.

Komitea toteaa paikallisten olojen tuntemisella olevan hallintolainkäytössä monien asioiden ratkaisemisessa tärkeä merkitys. Monissa asiaryhmissä olisi myös tarpeellista päästä suulliseen käsittelyyn, mitä pitkät välimatkat kuitenkin vaikeuttaisivat. Hallintolainkäytön perusyksiköt tulisi saada mahdollisimman lähelle kansalaisia⁹. Vertaillen keskusvirastolainkäytön ja alueellisiin hallintotuomioistuimiin hajautetun lainkäytön vaikutuksia komitea toteaa keskusvirastolainkäytön ylläpitävän yhtenäisyyttä, mutta hajauttamisen merkitsevän ”ilmeisesti alueellisten ja siten kansalaisia lähempänä olevien näkemysten suurempaa mukaantuloa asian käsittelyyn”.¹⁰ Edelleen komitea on korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehittämistä arvioidessaan pitänyt tavoitteena, että kuhunkin ”asiaan liittyvän tosiseikaston tulisi olla selvitetty jo aikaisemmassa vaiheessa”.¹¹ Hallinnon oikeusturvakomitea päätyi esittämään, että

⁶ Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö, komiteanmietintö 1973:114.

⁷ Hallintolainkäyttötoimikunta 1973 s. 87 ja 333.

⁸ Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö, komiteanmietintö 1981:64.

⁹ Em. komiteanmietintö s. 246.

¹⁰ Em. komiteanmietintö s. 271.

¹¹ Em. komiteanmietintö s. 337.

lääninoikeuksien muodostaminen tuomioistuimiksi tulisi viedä päätökseen väliportaanhallintouudistuksen yhteydessä.

Vuoden 1985 *hallintolainkäyttökomitean*¹² toimeksianto edellytti komitean valmistelevan ehdotuksen hallintolainkäytön järjestelmän kehittämiseksi kokonaisuutena siten, että se on oikeudellisilta perusteiltaan ja toimintaedellytyksiltään asianmukainen. Korkeimmalla hallinto-oikeudella tulisi toimeksiannon mukaan ylimpänä muutoksenhakuasteena olla edellytykset ohjata voimavaroja riittävästi myös yleistä merkitystä ja ennakkopäätösarvoa omaavien valitusasioiden ratkaisemiseen sekä lainkäytön yhdenmukaisuuden ohjaamiseen. Lääninoikeuksien osalta komitean tuli selvittää ja tehdä ehdotuksia siitä, miten lääninoikeuksien toimivaltaa sekä asemaa tuomioistuimena ja niiden päätöksentekorakennetta sekä toimintaedellytyksiä olisi kehitettävä.

Komitea arvioi vaihtoehtoina riippumattomien lääninoikeuksien perustamista kaikkiin lääneihin tai harvempien, mutta suurempien tuomioistuinyksiköiden luomista osin yli lääninrajojen. Se toteaa, että ratkaisuun, kuinka monta ensi asteen alueellista hallintotuomioistuinta tulisi olla, vaikuttavat paitsi taloudellisuus- ja tehokkuusnäkökohdat, myös se, miten lähellä tuomioistuin on kansalaisten asioiden hoitamisen kannalta.¹³

Toisaalta tuomioistuimien läänejä vähäisemmällä lukumäärällä arvioidaan lainkäytön tason kannalta olevan merkitystä erityisesti lainkäytön yhdenmukaisuuteen ja asiantuntevan henkilöstön saamiseen. Toisaalta taas alueelliseen läheisyyteen liittyy monia välillisiä etuja. Alueellisen toimialueen laajuudella on merkitystä sellaisiin tekijöihin kuin etäisyydet kansalaisten ja virkakoneiston välillä, paikallistuntemus, yhteydet muihin viranomaisiin jne.¹⁴

Kaikkiin lääneihin perustettavien tuomioistuimien vahvuutena nähdään, että ne olisivat ”yhtä lähellä siellä asioivia kansalaisia kuin nykyiset lääninhallituksissa toimivat lääninoikeudet”. Harvempi tuomiopiirijako arvioidaan puolestaan tehokkaammaksi. Suuremmissa tuomioistuinyksiköissä yksiköiden päälliköiden palkkausluokka ”voitaisiin määrätä samaksi kuin korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen. Pystyvien puheenjohtajien saaminen alueellisiin hallintotuomioistuimiin olisi helpompaa, jos näihin voitaisiin nimittää hallintoneuvoksia samaan tapaan kuin hovioikeuksien presidenteiksi usein nimitetään oikeusneuvoksia.” Suullisten käsittelyjen hankaloitumista voitaisiin välttää pitämällä niitä muuallakin kuin tuomioistuimen sijaintipaikkakunnalla. Se tosin aiheuttaisi lisäresurssien tarvetta. Katselmusten järjestäminen puolestaan hankaloituisi keskimääräisten katselmusmatkojen pidentyessä. Asianomaisissa lääneissä saatettaisiin myös pitää puutteena alueellisen hallintolainkäyttöviranomaisen puuttumista omasta läänistä.¹⁵

Viimeksi mainitussa suhteessa hallintolainkäyttökomitea saattoi tukeutua valmisteluaineistoihin, joissa täsmennettiin sittemmin rauennutta suunnitelmaa uusien Satakunnan, Pirkan-

¹² Hallintolainkäyttökomitean mietintö, komiteanmietintö 1985:48.

¹³ Em. komiteanmietintö s. 18.

¹⁴ Em. komiteanmietintö s. 129.

¹⁵ Hallintolainkäyttökomitea 1985, s. 129.

maan ja Kainuun läänien perustamiseksi. Niissä ehdotettiin kaikkiin uusiin lääneihin perustettavaksi myös omat lääninoikeudet.¹⁶

Näiden näkökohtien pohjalta hallintolainkäyttökomitea ehdotti riippumattomien lääninoikeuksien perustamista kaikkiin lääneihin siten mukautettuina, että lääninoikeudet olisivat silti edelleen toimineet lääninhallitusten yhteydessä tukeutuen osittain niiden henkilöstöön muissa kuin varsinaisissa lainkäyttötehtävissä. Vuoden 1989 lääninoikeuslaki säädettiin kuitenkin siinä muodossa, että lääninoikeuksista muodostettiin kaikkiin silloisiin lääneihin itsenäiset, riippumattomat hallintotuomioistuimet oikeusministeriön hallinnonalalle.

Pitkäaikainen tavoite yleisistä alueellisista hallintotuomioistuinista oli näin toteutunut.

Läänien määrän radikaali vähentäminen vuonna 1997 – mutta myös pyrkimys saada itsenäisistä lääninoikeuksista tehokkaampia ja tiedollisilta ja menettelyllisiltä valmiuksiltaan vahvempia ja monipuolisempia – johti kuitenkin pian tarpeeseen kehittää edelleen vasta äskettäin luotua tuomioistuinrakennetta.

Vuoden 1997 *hallintotuomioistuintoimikunta*¹⁷ ehdotti hallintolainkäyttöorganisaation tiivistämistä muodostamalla viisi alueellista hallinto-oikeutta, joilla kuitenkin olisi ollut jaosto ja toimintaa kaikissa entisissä lääninoikeuskaupungeissa. Tavoitteena oli hallinto-oikeuksien tasapuolinen kehittäminen ja niiden tehokkuuden ja monipuolisen asiantuntemuksen turvaaminen.¹⁸ Hallituksen esitys hallinto-oikeuslaiksi perustui kuitenkin nyt voimassa olevaan kahdeksan hallinto-oikeuden malliin. Kahdeksan hallinto-oikeuden katsottiin riittävästi toteuttavan tavoitteeksi asetetun läheisyysperiaatteen vaatimukset. Suullisten käsittelyjen lisääntyvä määrä lähellä kansalaisia katsottiin voitavan hoitaa tarkoituksenmukaisemmin ja ilman erillisistä jaostoista seuraavaa hallinnollista päällekkäisyyttä järjestämällä suullisia istuntoja eri paikkakunnilla kuten hovioikeuksissa jo oli menetelty.¹⁹

Nykyisten hallinto-oikeuksien perustamisen yhteyteen ajoittuu myös vuoden 1996 hallintolainkäyttölain 12 §:n oikeuspaikkasäännöksen muutos. Alun perin valitettaessa valtakunnallisten viranomaisten päätöksistä hallinto-oikeuteen oikeuspaikka määräytyi pääsääntöisesti viranomaisen sijaintipaikan mukaan. Eduskunnan lakivaliokunnan kiinnitettyä huomiota tämän säännöksen mahdollisiin epäkohtiin kansalaisten tasavertaisen kohtelun kannalta hallintotuomioistuintoimikunta ehdotti säännöksen muuttamista siten, että oikeuspaikka määräytyisi sen mukaan, minkä hallintotuomioistuimen tuomiopiirissä valittajan kotikunta tai yhteisön kotipaikka sijaitsee. Sen sijaan toimikunta ei pitänyt tarpeellisena toimivallan määrittymistä kiinteistön sijainnin mukaan.²⁰

Hallituksen esitys hallintolainkäyttölain 12 §:n muuttamisesta meni kuitenkin pidemmälle, kun oikeuspaikan määrääväksi tekijäksi nostettiin se, minkä hallintotuomioistuimen tuomio-

¹⁶ Em. komiteanmietintö s. 165 ja mm. Varsinais-Suomi-Satakunta läänintoimikunnan mietintö, komiteanmietintö 1982:77.

¹⁷ Hallintotuomioistuintoimikunta 1997.

¹⁸ Em. toimikunta s. 55.

¹⁹ HE 114/1998 vp. hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

²⁰ Em. toimikunta, s. 57–58.

piiriin tehty hallintopäätös olennaisimmin liittyy alueen tai kiinteistön sijaintipaikan taikka henkilön tai yhteisön kotipaikan vuoksi. Hyväksyessään lain eduskunta katsoi, että jatkossa olisi vielä selvítettävä, olisiko uusien suurläänien lääninhallitusten päätöksistä tehtyjen valitusten oikeuspaikan määrädyttävä samalla läheisyysperiaatteella sen sijaan, että muutoksenhakutie nyt ohjautuu lääninhallitusten päätoimipaikan perusteella vain viiteen hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuksien kehityshistorian tarkastelu näyttäisi osoittavan, että jo 1900-luvun alkupuolelta on vallinnut periaatteellinen yksimielisyys siitä, että hallinnollisen lainkäytön on ensi asteessakin rakennuttava riippumattomien tuomioistuimien varaan. Perusajatuksen toteutusmalleissa ovat keskenään kilpailevina argumentteina toistuvasti esiintyneet toisaalta pyrkimys tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, riittävän suuriin yksikkökokoihin ja sitä kautta monipuolisuuden ja tarvittavan ammattitaidon tasapuoliseen turvaamiseen. Toisaalta ensi asteen hallintolainkäytölle on nähty eduksi alueellinen edustavuus ja paikallistuntemus sekä maantieteellinen ja – ja osin myös henkinen – kansalaisläheisyys.

Voimassa olevat ratkaisut hallinto-oikeuksien määrästä ja oikeuspaikan määräytymisestä ilmentänevät läheisyysperiaatteen ja kansalaiskeskeisyyden kasvanutta painoarvoa. Tämän esityksen jatkossa pyrin arvioimaan, miten valitut ratkaisut käytännössä ovat edistäneet asetettuja tavoitteita. Näkökulmani on epäilyksittä osittain subjektiivinen, hallinto-oikeuskeskeinen. Tavoitteena on kuitenkin myös arvioida toiminnan onnistumista, sitä mitkä ovat hallinto-oikeuksien vahvuudet ja missä kehittämiselle olisi edelleen sijaa.

Paikallistuntemusta päätöksentekoon

Paikallistuntemuksen liittämällä tuomioistuintoimintaan on pitkät perinteet Ruotsi-Suomessa. Keskiajalla ensi asteen tuomiot luettiin käräjillä, joiden legitimitettiin suorastaan edellytti paitsi paikallisten mahtimiesten myös käräjärahvaan paikallaoloa.²¹ Tuomioistuinten valtiolistumiskehitys johti puolestaan siihen, että kullakin säädylä tosiasiaa oli omat tuomioistumensa, jossa asianosaisten elinpiirin parhaiten tuntevat tuomarit ratkaisivat näiden keskinäiset oikeusriidat.²² Oikeus tulla vertaistensa tuomitsemaksi oli tärkeä arvo.

Sääty-yhteiskunnan kadottua vastaavanlaista vaadetta ei tänä päivänä voida perustaa kansalaisten sosiaaliseen tai taloudelliseen saati perinnölliseen asemaan. Ajatukseen tulla vertaistensa tuomitsemaksi lienee kuitenkin sisältynyt olettama myös siitä, että asianosaisiin nähden suunnilleen samankaltaisessa asemassa olevalla tai samassa yhteisössä tai alueella omaa elämänsä elävällä tuomarilla on parhaat edellytykset tuntea ja ymmärtää myös oikeusriidan osapuolten tosiasialliset olosuhteet. Tässä alueellisilla hallintotuomioistuimilla ja niiden tuo-

²¹ Nousiainen Kevät, Prosessin herruus s. 320, Helsinki 1993.

²² Nousiainen mukaan kihlakunnanoikeudet olivat talonpoikaissäädyn, raastuvanoikeudet kaupunkiporvariston ja hovioikeudet muutoksenhakufunktiona lisäksi aateliston erityistuomioistuimia. Lisäksi papiston ja yliopiston opettajien tuomitsemisesta oli erityissäännöksiä. Nousiainen 1993 s. 349–340.

mareilla on edelleen vahvuuksia, joita ei voida saavuttaa, jos lainkäyttö on liian etäällä asianosaisten elinpiiristä.

Erityisesti kirjallisessa oikeudenkäyntimenettelyssä, jossa oikeusriidan kohde on hahmotettava pelkkien asiakirjojen perusteella, tuomarilla, joka tuntee alueen, on paremmat edellytykset ”ankkuroitua” tilanteeseen kuin ulkopuolisella. Tämä koskee varsinkin maankäyttö-, rakennus- ja ympäristöasioita. Mutta myös vaikkapa koulukyytjätutuuksissa tai vammaisten kuljetuspalveluasioissa fyysisen ympäristön tuntemuksella on merkitystä ongelman hahmottamisessa. Kunnallisasioissa puolestaan on usein hyväksi avuksi, jos ratkaiseva tuomari on tietoinen laillisuusnäkökohtien ulkopuolisistakin virtauksista kunnassa.

Aina ei muutoksenhakuteiden ohjaaminen ensi asteena alueelliseen hallinto-oikeuteen kuitenkaan osu yksiin asian ratkaisemiseksi tarpeellisen paikallistuntemuksen kanssa. Nykymuodossaan hallintolainkäyttölain 12 §:n oikeuspaikkasäännös johtaa eräissä tilanteissa säännöksen tarkoituksen vastaiseen tulokseen. Kun ratkaisevaa on yhteisön kotipaikka, esimerkiksi Helsingissä ravintolatoimintaa harjoittavan turkulaisen yhtiön pääkaupunkilaisyökerhon aukioloajoista tekemä valitus käsitellään Turun hallinto-oikeudessa. Yrjönkadun yömelun arvioiminen luultavasti kuitenkin luontuisi paremmin Helsingin kuin Turun hallinto-oikeuden tuomareille.

Valitustie lääninhallitusten päätöksistä niiden päätoimipaikan hallinto-oikeuteen johtaa myös paikallistuntemuksen suhteen eräänlaiseen absurdateettiin: Vaasan kaupungin taksiliikenteen tarvetta ja toimintaedellytyksiä arvioidaan nyt Turun eikä Vaasan hallinto-oikeudessa. Vastaava suhde vallitsee Hämeenlinnan ja Helsingin hallinto-oikeuksien kesken, kun lääninhallituksen päätoimipaikka on Hämeenlinnassa.

Paikallistuntemuksen käyttäminen päätösharkinnan tukena tapahtuu useimmiten piiloisesti eikä se näy julkilausuttuna ratkaisun perusteluista. Tässä suhteessa saattaisi olla parantamisen varaa, ainakin jos osapuolten näkemys jostakin tosiseikasta on ollut toisensuuntainen. Erityisesti sovellettaessa joustavia oikeusnormeja ja -käsitteitä, kuten soveltuvuus ympäristöön, kaupunkikuvan turmeltuminen tai koulutien vaarallisuus, arviointi perustuu usein ainakin osittain arvioijan omaan, paikallistuntemukseen nojautuvaan käsitykseen tilanteesta. Osapuolten aseman kannalta päätösten perustelujen tulisi näiltäkin osin olla avoimia ja informatiivisia.

Onko sitten hallinto-oikeuksissa nykyisen väestön muuttoliikkeen aikana enää paikallistuntemusta? Suppea Turun hallinto-oikeuden vuoden 2004 tuomari- ja esittelijäkunnan koti-, koulu-, ja asuinpaikkakunnista tehty vertailu osoittaa, että paikallistuntemusta tuomiopiirin alueesta yhä on. Koko 40 henkilön joukosta 31 on syntyisin 20:stä eri kunnasta tuomiopiirissä. Muualta maasta on tullut yhdeksän. Satakuntalaisia on kuudesta, varsinais-suomalaisia 14 kunnasta. Alkuperäisiä turkulaisia on 14 henkilöä. Muut jakautuvat yksittäisiin kuntiin siten, että mistään muusta kunnasta ei ole kotoisin kuin yksi henkilö. Koulunkäyntikunnat seuraavat varsin tarkoin syntymäkotikuntaa tai sen lähikuntaa, joten ainakin aikuisiän kynnykselle asti kullekin on kertynyt kokemuksia synnyinseuduiltaan. Vasta opintoihin ja työelämään siirtymisen aiheuttaa muutoksen myös asuinpaikkaan. Alun perin tuomiopiirin eri osista melko tasaisesti lähtöisin oleva joukko asuttaa nykyisin seitsemää Varsinais-Suomen kuntaa.

Suulliseen käsittelyyn lähellä ihmisiä

Oikeus saada tuomioistuinasiansa käsitellyksi suullisesti ainakin yhdessä oikeusasteessa on periaatteellisesti tärkeä perus- ja ihmisoikeus. Perustuslain tätä koskeva säännös on hallinto-tuomioistuimien osalta toimeenpantu hallintolainkäyttölaitilla. Sen yksiselitteinen pääsääntö on, että hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä.²³

Alueelliset hallinto-oikeudet ovat oikea paikka hallintolainkäytön suullisten käsittelyjen järjestämiseen. Hallinto-oikeuksien perusvahvuuksiin ja -tehtäväänkin kuuluu nimenomaan oikeusriitojen tosiseikaston selvittäminen. Suullinen käsittely on yksi selvittämiskeinoista. Korkeimman hallinto-oikeuden rooliin viimeisenä asteena taas kuuluu luontevimmin keskittymisen ensisijaisesti oikeudelliseen harkintaan. Näin tehtävänjako hallinto-oikeuksissa on miellettykin. Tämä ei luonnollisestikaan poista ensi asteen tuomioistuimilta velvollisuutta huolellisesti harkita tosiseikkojen selvittämisen jälkeen myös asian oikeudellinen lopputulos.

Suullisten käsittelyjen määrä on merkittävästi lisääntynyt hallintolainkäyttölain voimassa ollessa.²⁴ Määrän kasvusta huolimatta käsittely toteutuu suullisena edelleen vain noin kahdessa prosentissa ratkaistuja asioita. Suulliset käsittelyt myös keskittyvät selvästi lastensuojelu- ja ulkomaalaisasioihin.

Kattavaa tilastoaineistoa siitä, kuinka usein pyydetty suullinen käsittely hallinto-oikeuksissa evätään, ei ole saatavissa. Sormituntumalta voinee kuitenkin kohtuullisen osuvasti arvioida, että hylkäyspäätöksiä tehdään enemmän kuin päätöksiä järjestää pyydetty suullinen käsittely. Tässä suhteessa hallinto-oikeudet operoivat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen riskirajoilla. Useissa asiaryhmissä osapuolten intressit ovat hallintolainkäytössä yhtä vakavat, toisinaan jopa ratkaisevasti vakavammat kuin yleisessä lainkäytössä, jossa kuitenkin välitön suullinen käsittely on aina mahdollinen.

Muun muassa ulkomaalaislain mukainen maastakarkottaminen saattaa merkitä etenkin jo pitkään Suomessa oleskelleiden, ehkä jo useampaankin sukupolveen yltävän perheyhteyden täällä luoneiden henkilöiden kohdalla tosiasiallisesti voimakasta puuttumista ihmisoikeussopimuksen turvaamaan perhe-elämän suojaan. Käsitykseni mukaan ainakin tällaisissa maastakarkotustilanteissa olisi kielitaidoiltaan ja muutenkin asiansa ajamiseen yleensä Suomen kansalaista heikommin varustetulle ulkomaalaiselle suotava nykyistä useammin mahdollisuus esittää näkemyksensä suoraan karkotuspäätöksestä tehdyn valituksen ratkaiseville tuomareille, vaikka karkotuksen muut oikeudelliset edellytykset ilmiselvästikin olisivat olemassa. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan säännökset saattavat edellyttää henkilökohtaista kuulemistakin.²⁵

²³ Hallintolainkäyttölaki 28 § 1 momentti 1. lause.

²⁴ Suullisia käsittelyjä järjestettiin kaikissa hallinto-oikeuksissa yhteensä 309 kpl vuonna 2000, 358 kpl vuonna 2001, 373 kpl vuonna 2002 ja 377 kpl vuonna 2003. Lähde: oikeusministeriö.

²⁵ Tulkinnasta ks. Pellonpää Matti, Euroopan ihmisoikeussopimus, 3. p., s. 513–515, Jyväskylä 2000.

Nykyisen kahdeksan hallinto-oikeuden organisaatiomallin valmisteluasiakirjoista käy edellä kerrotuin tavoin selvästi ilmi tavoite viedä suullinen oikeudenkäynti lähelle ihmisiä, vaikka tuomioistuinten sijaintipaikkakuntia vähennettiin. Tilastoaineisto on tältäkin osin vaillaista, mutta ainakaan hallinto-oikeuksien toimintakertomuksista ei ilmene, että tällaisia ”matkasuullisia” merkittävässä määrin tai suunnitelmallisesti järjestettäisiin. Toiminta ei tältä osin vastaa asetettuja laadullisia tavoitteita.

Hallinto-oikeuksiin kaivattaisiinkin tässä suhteessa uutta ajattelua: suullinen käsittely on *asianosaisten*, ei *tuomioistuimen* asian käsittelyä. Tuomioistuimen on tarvittaessa syytä jalkautua asianosaisten luo, ei päinvastoin. Ainakin kussakin tapauksessa olisi huolellisesti punnittava kummankin vaihtoehdon edut ja haitat. Ratkaisun kriteerit on etsittävä vaikutuksista asianosaisten asemaan, eivätkä siihen saa ensi sijassa vaikuttaa tuomioistuimelle matkoista mahdollisesti aiheutuvat tekniset tai muut hankaluudet, kustannukset tai vastaavat asianosaisten oikeusturvan toteutumiseen liittymättömät syyt. Hallinto-oikeuksien intressissä ei ole edistää kehitystä, jossa valmisteluaineistossa selkeästi ilmaistun lain tarkoituksen toteutukseksi nähtäisiin välttämättömäksi säätää tavoitellusta menettelytavasta suoraan lakitekstissä, kuten hovioikeuksien kohdalla on tapahtunut.²⁶

Katselmuksilla selvitystä asiaan

Katselmus asian selvittämiskeinona on kuulunut ensi asteen hallintolainkäytön vahvoihin ja koettuihin käytänteisiin jo pitkään ennen kuin organisaatio muotoutui nykyiselleen ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti suullisen käsittelyn vaatimuksineen tuli ajankohtaiseksi. Tuomioistuimiksi kehittyvät läänioikeudet kykenivät tässä hyödyntämään kokemusta, joka lääninhallituksilla ja niiden viranhaltijoilla hallintoviranomaisina oli suorasta yhteistoiminnasta kuntien ja kansalaisten kanssa. Tämä perinne oli helppo siirtää oikeudellisempaan muotoon tuomioistuimen toimittamana katselmuksena.

Katselmus toimituksena on sananmukaisesti hallintolainkäytön kenttätöitä. Maasto-, sää- ja ympäristöolot saattavat ratkaistavana olevan kysymyksen mukaan vaihdella kaatopaikasta kaatosateeseen, muinaisjäännösten uinuvasta rauhasta murskaamomeluun. Hallinto-oikeustuomareiden yhteisenä näkemyksenä näistä ”kenttäkelpoisuuskokeista” on, että turhaa katselmusta ei ole mahdollista järjestää. Oikeusriidan fyysisen kohteen ja ympäristön näkeminen ja kokeminen avaa aina tuomarin näkökulmaa käsiteltävänä olevaan asiaan enemmän kuin pelkkä asiakirjaprosessi.

Menettelyn koetun oikeudenmukaisuuden lisääminen nostetaan vuoden 2003 *tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean* mietinnössä tärkeäksi tuomioistuinlaitoksen luotettavuutta lisääväksi tekijäksi.²⁷ Hallinto-oikeuksien kokemukset katselmuksista tukevat tätä näkemystä

²⁶ OK 26 luvun 13 §:n 3 momentti: ”Pääkäsittely tulee tarvittaessa toimittaa hovioikeuteen kuuluvalla muulla paikkakunnalla kuin hovioikeuden sijaintipaikkakunnalla.”

²⁷ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö s. 188–192, komiteamietintö 2003:3.

vahvasti. Asianosaiset selvästi arvostavat sitä, että heidän asiaansa tuomioistuimessa käsittelevät tuomarit haluavat paneutua siihen asianosaisen ”kotikentällä”, paikalla, jossa ongelma todellisuudessaakin koetaan, ja sellaisena kuin he sen itse kokevat. Tässä ikään kuin omassa piirissään asianosaiset kykenevät parhaiten, useimmiten jopa ammattiasianajajia paremmin, tuomaan esiin näkemyksensä asiasta ja perustelemaan kantaansa luontevassa vuorovaikutuksessa tuomioistuimen kanssa.

Katselmusten järjestämismahdollisuuksien turvaamisen tulisi näistä syistä olla myös organisaatioiden kehittämisen perusteena erityisesti niissä asioissa, joihin katselmus selvittämiskeinona parhaiten sopii. Tässä suhteessa toteutunut ympäristöasioiden muutoksenhaun keskittäminen vuonna 2000 Vaasan hallinto-oikeuteen antoi aihetta huoleen. Valitustien keskittäminen myös paikallisviranomaisten eli kuntien tekemistä päätöksistä vain yhteen hallinto-oikeuteen oli omiaan korottamaan kynnystä katselmusten käyttöön näiden asioiden selvittämiskeinona, koska tuomioistuimen ja asianosaisten välinen etäisyys kasvoi rajusti. Tilastotiedot katselmusten määrän kehityksestä vuosina 2000–2003 viittaavat siihen, että näille epäilyksille saattaa olla aihetta.²⁸

Välittömyys on yksi perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen turvaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteereistä. Asian ratkaisevien tuomareiden on saatava sama informaatio yhtä aikaa suoraan asianosaisilta, ei kirjoitettuina pöytäkirjoina. Periaate on pääsääntönä epäilemättä kannatettava. Voimassa oleva oikeustila on tältä osin kuitenkin outo, kun korkein hallinto-oikeus voi laillisesti toimittaa katselmuksenkin yhden jäsenen ja esittelijän kokoonpanossa ja Vaasan hallinto-oikeus katselmusta vähäisempiä tarkastuksia jopa vain yhden lakimiehen voimin, mutta muut hallinto-oikeudet vain täydessä kolmijäsenisessä kokoonpanossa.²⁹

Äärimmilleen viety vaatimus välittömyysperiaatteen toteutumisesta kaikenlaatuissa maastokäynneissä ei ota riittävästi huomioon asioiden erilaisuutta ja tietotekniikan valtavaa edistymistä. Koettua oikeudenmukaisuutta voitaisiin lisätä, jos muillekin hallinto-oikeuksille annettaisiin oikeus *tarkastusten* tekemiseen vastaavalla pienemmällä kokoonpanolla, mihin Vaasan hallinto-oikeudella on mahdollisuus vesi- ja ympäristöasioissa. Tällaisessa tarkastuksessa voidaan tehdä paikalla havaintoja tosiasiaaseikaston toteutukseksi. Arviointia sisältävät maastokäynnit on toteutettava katselmuksen muodossa täydessä kokoonpanossa. Kaikilla hallinto-oikeuksilla on tarvetta molempien asian selvittämiskeinojen joustavaan käyttämiseen kulloisenkin tilanteen mukaan.

Nykyisellä tiedonsiirto- ja tallennustekniikalla on helppoa välittää pienemmälläkin paikalla käyneellä kokoonpanolla saatu informaatio oikeassa muodossa koko kollegiolla ja edelleen jopa ylemmälle tuomioistuimellekin. Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen saatua viime vuosina – valitettavasti – paljon vakavampiakin ihmisoikeusloukkauksia käsiteltä-

²⁸ Katselmuksia järjestettiin kaikissa hallinto-oikeuksissa v. 2000 66 asiassa, v. 2001 109 asiassa, v. 2002 74 asiassa ja v. 2003 55 asiassa. Vaasan hallinto-oikeuden vastaavat luvut ovat 17 kpl, 33 kpl, 29 kpl ja 12 kpl. Vaasan hallinto-oikeus tosin suoritti vuonna 2003 vesi- tai ympäristönsuojelulain mukaisen tarkastuksen paikalla 38 kertaa. Lähde: oikeusministeriö.

²⁹ L. korkeimmasta hallinto-oikeudesta 15 § 2 mom, vesilaki 17 luku 13 § ja ympäristönsuojelulaki 99 § 1 mom.

väkseen, tarkastuksiin liittyvä välittömyysproblematiikka saattaisi ehkä osoittautua siedettäväksi siitakin näkökulmasta. Vuoden 2000 ympäristönsuojelulakia säädettäessä³⁰ tarkastus-instituution sisällyttäminen Vaasan hallinto-oikeuden käytettävissä olevaan keinovalikoimaan ei herättänytkaan eduskunnassa enää sellaista oikeudenkäynnin välittömyysedellytykseen perustunutta vastustusta, joka vuonna 1996 esti vastaavan säännöksen sisällyttämisen hallintolainkäyttölakiin.³¹

Oikeaa tietoa oikeudesta

Hallintolainkäytössä käsitellään pääosin kansalaisten tavanomaiseen elämään liittyviä asioita. Toiset niistä koskevat yksilöiden henkilökohtaisia, tapauskohtaisia oikeusongelmia, kuten sosiaali- ja veroasiat. Jotkut taas saattavat koskettaa koko yhteisöä laajasti ja pitkävaikutteisesti, kuten kunta- ja ympäristöasiat. On luonnollista, että etenkin viimeksi mainitut herättävät myös yleistä mielenkiintoa. Oikeudellisen tiedon oikea jakaminen on usein osoittautunut monimutkaiseksi ja vaikeaksi tehtäväksi. Parhaiten se onnistuu käytännöllisten konkreettisten tapausten kautta, jos ne kyetään riittävän selkeästi ja yksiselitteisesti välittämään asianosaisille ja suurelle yleisölle.

Aktiivisella tiedottamisella on hallintolainkäytössä hyvät perinteet. Korkein hallinto-oikeus on jo pitkään panostanut siihen.³² Ensi asteen hallinto-oikeuksiltakin tätä on odotettu, kuten vuoden 1973 hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnöstä edellä todettiin. Ensimmäisiä askeleita siihen suuntaan oli FINLEX-tietopankkiin vuonna 1986 perustettu lääninoikeuksien oikeustapausrekisteri FLOT. Median avulla tapahtuvaan tiedonvälitykseen hallinto-oikeudet ovat kuitenkin havahtuneet jokseenkin hitaasti, vaikkakaan ne eivät tässä suhteessa ole suuresti poikenneet maan tuomioistuimista yleensä.

Vuonna 2003 kaikille hallinto-oikeuksille laadittiin korkeimman hallinto-oikeuden tuella ajantasaiset viestintäsuunnitelmat. Turun hallinto-oikeus oli jo joitakin vuosia aiemmin ottanut viestinnän kehittämisen yhdeksi painopistealueekseen. Oikeaa tietoa hallinto-oikeuden toiminnasta pyritään jakamaan kansalaisille sekä suoraan Internetin välityksellä että tehostamalla tiedottamista hallinto-oikeuden merkittävimmistä ratkaisuista tiedotusvälineiden kautta.

Tiedotustoiminnan kehittymistä kuvaa Turun hallinto-oikeuden päätöksistä laadittujen lehdistötiedotteiden määrä ja niiden läpäisyfrekvenssi: kun vuonna 2000 laadittiin kolme lehdistötiedotetta, vuonna 2003 määrä ylsi jo 24:ään. Mediaseuranta osoittaa, että informaatiojärjestelmän uudistaminen toimi odotetulla tavalla. Tuomiopiirin valtalehdistä maininnat hallinto-oikeuden toiminnasta ja ratkaisuista lisääntyivät samassa suhteessa. Turun Sanomat

³⁰ HE 84/1999 ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi, LaVL 15/1999.

³¹ LaVM 5/1996.

³² Ks. esim. Konstari Timo, Hallintolainkäyttö ja tiedotus, teoksessa Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912–1982, s. 106–113, Helsinki 1982.

uutisoi vuonna 2000 kaikkiaan 15:stä Turun hallinto-oikeuden päätöksestä, kun vuonna 2003 julkisuutta lehdessä sai jo 55 päätöstä. Vastaavasti yleisiä mainintoja hallinto-oikeuden toiminnasta esiintyi vuonna 2000 66 kertaa, vuonna 2003 jo 122 kertaa.³³ Satakunnan Kansan luvut osoittavat suunnilleen vastaavaa kehitystä.³⁴

Valtalehtien välittämä päätösinformaatio tavoittaa suuren lukijakunnan, mutta pienemmät mediat ovat syvyysuunnassa tätäkin tehokkaampia tiedonvälittäjiä. Hallinto-oikeuden ratkaisut ja päätösten perustelut yleistä kiinnostusta herättäneissä oikeusriidoissa saavat paikallis- ja aluelehdissä valtalehtiä laajemmin ja perusteellisemmin käsittelyn. Usein jo pelkästään asian vireilletulo hallinto-oikeudessa tulee tarkoin uutisoiduksi ja käsittelyn vaiheet ja sen erityispiirteet, kuten paikalla tehty katselmus, ovat suosittua uutismateriaalia lähiviestimissä. Hallinto-oikeuksien tulisikin entistä paremmin käyttää tiedotustoiminnassaan hyväksi tällaista olemassa olevaa tiedonintressiä. Nykyaikaiseen tuomioistuintoimintaan kuuluu myös aktiivinen mediaseuranta ja tiedonvälitys.

Arvostusta alueella

Sisäasiainministeriön virkamiesjohdon suositus 1980-luvun lääninhallitusten ja siten myös läänioikeuksien keski johdolle oli välttää maaherrojen julkista arvostelua.³⁵ Perusteluna tälle – ehkä muutoinkin viisaalle – neuvolle oli maaherran viran poikkeuksellinen julkisuuskuva. Maaherra arvioitiin ajan mielipideilmastossa jokseenkin ainoaksi valtionhallinnon virkamieheksi, jolla oli kansalaisten keskuudessa varauksettoman positiivinen imago. Tuota julkisuuskuvaa ei tullut turmella, ainakaan sisältäpäin. Noista ajoista viranomaistoimintaan ulkoapäin kohdistuva kriittinen arviointi on edelleen lisääntynyt eikä oman kuvan kiillottaminen arvostuksen ansaintametodina enää onnistu.

Tuomioistuintenkin julkisuuskuva on viime vuosina joutunut aiempaa kovemmalle koeteelle. Kansalaisten luottamuksen tuomioistuimiin on arvioitu heikenneen. Hallinto-oikeuksien osalta kyse on ollut lähinnä asioiden liian pitkiksi koetuista käsittelyajoista ja yleisluontoisesta väitteestä ratkaisutoimintaa kohtaan tunnetusta epäluottamuksesta.³⁶ Realistinen arvio viimeksi mainitulta osin lienee kuitenkin Helsingin hovioikeuden vastanimitetyn presidentin Lauri Melanderin esittämä näkemys, jonka mukaan organisaatiolle, jonka päivittäisenä päätehtävänä on kahden osapuolen välisten riitaisuuksien ratkaiseminen, riittää, kunhan edes puolet asiakaskunnasta tuntee kohtuullista luottamusta toimintaan.³⁷ Tässä suhteessa hallinto-tuomioistuimet oikeastaan ovat jopa yleisiä tuomioistuimia vaativammassa asemassa. Osa-

³³ Lähde: TS-arkisto.

³⁴ Satakunnan Kansassa esiintyi vuosina 2000–2003 mainintoja Turun hallinto-oikeudesta tai sen päätöksistä noin 100–120 kertaa vuosittain. Lähde: Satakunnan Kansan arkisto.

³⁵ Hallinnollinen ja johtamistaidollinen kurssi lääninhallituksille 1984.

³⁶ Oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003, liite 1, oikeusministeriön julkaisuja 2003:4.

³⁷ Vapaa siteeraus Helsingin Sanomien nimityshaastattelusta keväällä 2004.

puoliahan tunnetusti on usein enemmänkin kuin kaksi. Selvää on silti, että hallinto-oikeuksienkin on oltava herkkiä palautteelle, etenkin siltä osin kuin se koskee menettelyä ja siinä mahdollisesti koettavaa oikeudenmukaisuusvajetta.

Toisaalta hallinto-oikeusorganisaation kehittämisvaiheista käy toistuvasti ilmi, että alueelliset viranomaiset, etulinjassa kunnat, pitävät varsin tärkeänä, että tuomioistuinrakenne säilyy alueellisesti tasapuolisena. Kansalaisetkin tuntuvat yllättävän usein kokevan asian näin. ”Oman” tuomioistuimen säilymisen puolesta voidaan organisoida lähes kansalaisliikkeen omaisia mielenilmauksia. Tämä on tullut viime aikoina näyttävimmän ilmi käräjäoikeusverkon harventamishankkeen yhteydessä, mutta alueelliset reaktiot olivat voimakkaita myös vuoden 1999 hallinto-oikeusuudistuksessa.

Asenne ei liene peräisin yksinomaan yksittäisen kansalaisen oikeusturvaa koskevasta huolesta, vaan oman alueen tuomioistuimen säilymisessä nähdään yleisempiäkin alueen arvostukseen vaikuttavia tekijöitä, vaikka itse tuomioistuimen toiminnan tuloksiin eli päätöksiin ei niin kovin tyytyväisiä aina oltaisikaan. Tämäkin ilmentää läheisyysperiaatteen tärkeää merkitystä. Joskus arvostuksen voi tällä saralla ansaita jopa varsin vaatimattomalla vaivalla: hyvä kellokin voi kuulua kauas.³⁸

Uusiin asiaryhmiin

Hallintolainkäytön yhteiskunnallinen merkitys ja painoarvo ovat olleet ja ovat edelleen nousussa. Tätä kehitystä vastaavasti myös odotukset toimintaa kohtaan ovat kasvaneet. Hallintolainkäytön kehittämishankkeita onkin vireillä poikkeuksellisen runsaasti.³⁹ Suunta on ja sen tuleekin olla edelleen sama kuin kehitystyön pitkällä linjalla: hallintolainkäytön määrällistä painopistettä on siirrettävä kohti alueellisia hallinto-oikeuksia. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle ylimpänä hallintotuomioistuimena on turvattava entistä paremmat mahdollisuudet vaativimpien oikeudellisten kysymysten perusteelliseen käsittelemiseen ja ratkaisemiseen sekä hallintoviranomaisten ja alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaisulinjojen ohjaamiseen päätöksensä perustelujen kautta.

Mahdollisimman moniin hallintoasioihin on luotava säännöllinen kaksiportainen muutoksenhakutie yleisiin hallintotuomioistuihin. Alueellisia hallinto-oikeuksia on kehitettävä tasapuolisesti ja pidettävä huolta niiden voimavarojen riittävydestä ja toiminnan korkeasta laadusta. Erityistuomioistuintyyppistä kehitystä hallinto-oikeusjärjestelmän sisällä on purettava hajauttamalla nyt yhteen hallinto-oikeuteen keskitettyjä asioita käsiteltäväksi kaikissa alueelli-

³⁸ Anekdootinomainen tosikertomus tästä on vuodelta 1998. Tuolloin Turun hallinto-oikeus, silloin vielä Turun ja Porin läänioikeus, järjesti historiansa ensimmäisen ”matkasuullisen” eli suullisen käsittelyn lastensuojeluasiassa Porissa. Vain joitakin aikoja tuon silloin vielä laatuaan ainoan tapahtuman jälkeen ilmestyi alueellisen maakuntaliiton julkaisu, jossa yhtenä maakunnan kehittymisen positiivisena mittauksena mainittiin hallintotuomioistui-
mienkin ”järjestävän *säännöllisesti* suullisia käsittelyjä Porissa”.

³⁹ Hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004–2007. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:10.

sisä hallintotuomioistuimissa. Uusia keskitettyjä järjestelmiä ei pidä synnyttää ilman erityisen painavia perusteita. Poikkeuksellista erityisasiantuntemusta edellyttävissä asiaryhmissä on luotava mahdollisuus hallintotuomioistuinten yhteisten asiantuntijoiden käyttämiseen.

Hankkeiden voidaan toisaalta odottaa kohtaavan myös entisenkaltaisia ennakkoluuloja ja vähintäänkin piiloista vastustusta. Edelleen tulee löytymään intressittitahoja, jotka vastustavat kaksiportaista muutoksenhakua yleisiin hallintotuomioistuimiin – tai ainakin muutoksenhaun hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin – vedoten liian vähäisiin asiamääriin, epäilykseen riittävästä asiantuntemuksesta, oikeuskäytännön epäyhtenäisyyden vaaraan, käsittelyn hidastumiseen sekä kustannuksiin.

Tämäntapaisia haitallisia vaikutuksia onkin syytä tarkoin välttää. Yhtä tarkoin on kuitenkin syytä katsoa, ettei perimmäisenä muutoksen vastustuksen syynä sittenkin ole pyrkimys säilyttää saavutettuja etuja omaan edunvalvontapiiriin liittyvissä asiaryhmissä: intressiedustusta ratkaisuoorganisaation sisällä, perusteettomasti muita asioita lyhyempiä käsittelyaikoja sekä tuomioistuimille ominaista seikkaperäistä ja tasapuolista käsittelyä yksioikoisempia menettelyjä.

Läheisyysperiaate ja sen merkitys kansalaisille tulee sekin jatkuvasti olemaan muiden näkökohtien puristuksessa. Tästä ilmeisin esimerkki on valtion virkamiesten virkasuhdetta koskevan muutoksenhaun keskittäminen valtakunnalliseen virkamieslautakuntaan. Lautakunnan käsittelemät palvelussuhdeturva-asiat edellyttäisivät luonteeltaan mitä selvimmin oikeuden käymistä ensi asteessa lähellä oikeudenkäynnin kohdetta, yksittäistä virkamiestä ja hänen virantoimituspaikkaansa.

Mahdollisuus suulliseen käsittelyyn ja asianosaisen henkilökohtaiseen kuulemiseen, tarve tosiasioiden selvittämiseen todistajia kuulustelemalla, paikallisten olojen tuntemus ja asianosaiselle kohtuuttoman pitkien matkojen välttäminen: tämänkaltaiset argumentit ovat jokseenkin kaikissa muissa asiaryhmissä johtaneet ensi asteen muutoksenhaun ohjaamiseen alueellisiin hallintotuomioistuimiin. Valtion virkamiesten palvelussuhdeturva-asioissa näiden menettelyllisten seikkojen painoarvo on kuitenkin jatkuvasti katsottu vähäisemmäksi kuin työmarkkinaosapuolten intressiedustuksen turvaaminen päätöksenteko-organissa. Työmarkkinajärjestöt näyttäytyvätkin tuomiovallan järjestämisen alueella eräällä tavalla sääty-yhteiskunnan relikteinä, kun ne pyrkivät säilyttämään hallussaan sellaisen ”prosessin herruuden”⁴⁰ omassa intressipiirissään, joka modernin tuomioistuinlaitoksen synnyttämä muilta on jo kadonnut.

Kehittämistyössä tulee siis edelleen olemaan sijaa sitkeydelle ja pitkäjänteisyydelle.

⁴⁰ Ilmaus viittaa Kevät Nousiaisen väitöskirjaan. Ks. ed. s. 8 ja alaviite 22.

Tuomarina kotikentällä

Hallinto-oikeusväki on usein kuullut presidentti Pekka Hallbergin sattuvan vertauksen onnistumisen kriteereistä tuomarin työssä: ”Hyvä tuomari viheltää virheet, mutta ei puutu pelin kulkuun.” Tämä periaate tuomarin ohjenuorana onkin omiaan turvaamaan oikeuden tasapuolisen ja oikeudenmukaisen toteutumisen niin, että yhteisten sääntöjen mukaisen lopputuloksen ratkaisee viime kädessä osapuolten tahto ja taito, ei tuomarin.

Pelikentälläkin on silti oma merkityksensä. Vertausta voidaan jatkaa: kotikenttäedun turvaaminen yhtä aikaa *molemmille* osapuolille on enemmän, mihin joukkuepeleissä yleensä ylletään. Alueellisilla hallinto-oikeuksilla on vahvuutenaan tämä mahdollisuus.