

Päivämäärä
8.2.2011

Dnro
H 434/11

Oikeusministeriölle

Viite: Lausuntopyyntönne 30.11.2010 OM 12/41/2007, OM004:00/2008

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa työryhmän mietinnöstä ”Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010). Korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa on asetettu työryhmä valmistelemaan lausuntoa. Työryhmään ovat kuuluneet presidentti Pekka Hallberg, hallintoneuvos Pirkko Ignatius ja hallintoneuvos Pekka Vihervuori. Lausunto toimitetaan ohessa.

Hallintoneuvos



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen

LIITE



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Unioninkatu 16, PL 180, 00131 Helsinki
Unionsgatan 16, PB 180, 00131 Helsingfors
Unioninkatu 16, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

KORKEIN HALLINTO-OIKEUS 7.2.2011

Presidentti Pekka Hallberg, hallintoneuvos Pirkko Ignatius ja
hallintoneuvos Pekka Vihervuori

Näkökohtia hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnöstä (OM, mietintöjä ja lausuntoja 78/2010)

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä sekä hallinto-oikeuksien välistä tehtävien jakoa. Työryhmä on tarkastellut oikeusturvan takeita hallintoasian elinkaaren eri vaiheissa. Tavoitteena on ollut, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa on mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Tavoitteena on ollut hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina. Tässä lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Nämä lähtökohdat ovat asianmukaisia ja vastaavat hallintotuomioistuinten kehittämiseksi myös korkeimman hallinto-oikeuden piirissä asetettuja vakiintuneita tavoitteita.

Työryhmän varsinaiset ehdotukset koskevat oikaisuvaatimusta, muutoksenhakua hallinto-oikeuteen, korkeinta hallinto-oikeutta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena, valituslupajärjestelmän kehittämistä, valituskieltoja korkeimpaan hallinto-oikeuteen sekä päätösten julkaisemista.

Pakollinen oikaisuvaatimusmenettely

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa tulisi työryhmän mukaan laajentaa nykyisestä. Tulevaisuudessa tavoitteena olisi oikaisuvaatimustoimikunnan ehdotusten mukaisesti yleinen oikaisuvaatimusjärjestelmä, jolloin pääsääntönä olisi, että muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on oikaisuvaatimus hallintoviranomaiselle. Tilanteista, joihin tällainen järjestelmä ei soveltuisi, olisi työryhmän mukaan säädettävä erikseen.



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Unioninkatu 16, PL 180, 00131 Helsinki
Unionsgatan 16, PB 180, 00131 Helsingfors
Unioninkatu 16, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

Oikaisuvaatimusmenettelystä on saatu monissa asiaryhmissä hyviä kokemuksia. Hallintomenettelyssä sattuvia virheitä on näin voitu oikaista valitusten ratkaisemista yksinkertaisemmassa menettelyssä. Samoin uusi selvitys on voitu ottaa huomioon oikaisuvaatimusmenettelyssä. Tällaisen menettelyn laajentamiseen tai ainakin säätäminen yleiseksi valituksen esivaiheeksi liittyy kuitenkin oikeusturvajärjestelmän toimivuuteen kokonaisuutena muun ohella seuraavia näkökohtia, joihin on kiinnitettävä enemmän huomiota.

Hallinnonsisäistä oikaisuvaatimusmenettelyä hallintotuomioistuimessa tapahtuvan lainkäyttömenettelyn pakollisena esivaiheena on viimeksi laajasti tarkasteltu hallintolain ja hallintolainkäyttölain äskeisten muutosten (581 ja 582/2010) yhteydessä. Tämän valmistelun yhteydessä korkein hallinto-oikeus on pitänyt tärkeänä, että jatkossakin pakollinen oikaisuvaatimusmenettely säilyy säädös- ja soveltamistilannekohtaisena. Siten oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamista olisi aina erikseen harkittava.

Ennen uusia muutoksia olisikin välttämätöntä kokemusperäisestikin selvittää, millaisissa asiaryhmissä oikaisuvaatimusmenettelyn avulla on saatavissa todellisia oikeussuojaa tuottavia muutoksia ja milloin taas kyse on todellisen oikeussuojan saamista tai esimerkiksi hankkeiden toteuttamista viivytävästä välivaiheesta. Oikaisuvaatimusmenettelylle onkin mahdollisesti asetettu liian suuria odotuksia esimerkiksi hallintotuomioistuinten työmäärävaikutuksia ajatellen, koska aidot oikeusriidat ja kansalaisten oikeussuojapyynnöt eivät tosiasiassa ole hoidettavissa oikaisuvaatimusmenettelyssä. Eri syistä tarvittavien poikkeusten lukumäärä olisi lainsäädännössä jatkossakin ilmeisen suuri. Toisaalta jos asian hoitaminen käytännössä jäisi sektorikohtaisen lainvalmistelun varaan, lopputulos olisi helposti epäyhtenäinen ja ennakoimaton.

Tässä yhteydessä on syytä viitata myös niihin näkökohtiin, joihin eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään kiinnittänyt huomiota edellä mainitun uudistuksen yhteydessä (HaVM 3/2010 vp - HE 226/2009 vp). Valiokunta korosti, ettei tarkoituksena ollut, että hallintotuomioistuinten tehtäviä siirretään hallintoviranomaisten vastuulle. Säädetäessä oikaisuvaatimuksen tekemisestä eri hallinnon aloilla oli tarpeen huolehtia, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän painopiste siirry virheiden korjaamisesta oikeusriitojen ratkaisemiseen. Oli kyettävä erottamaan ilmeiset virheidenkorjaamiset ja niihin merkitykseltään rinnastettavat tilanteet varsinaisista riitaisuuksista ja oikeuskysymyksistä, jotka kuuluvat riippumattomille tuomioistuimille. Esimerkiksi monet oikeussuojan kannalta kiireelliset asiat, kuten hallintopakkoasiat, eivät lähtökohtaisesti sovi oikaisujärjestelmän piiriin.

Ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta oli tärkeää kiinnittää huomiota myös oikeudenkäyntien kokonaiskeston. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe pidentää asian kokonaiskäsitelyaikaa. Hallintovaliokunta yhtyi lakivaliokunnan kantaan (LaVL 26/2009 vp), jonka mukaan on tärkeää, että oikaisuvaatimuksen käyttöönoton tai käytön laajentamisen mahdollisuuksia arvioidaan, kun oikeussuojajärjestelmää jatkossa kehitetään eri hallinnon aloilla.

Tasotyöryhmän mietintö ei sisällä perusteluja sille, että tätä valiokunnan perusteltua päätelmää olisi nyt arvioitava kokonaan uudella tavalla.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Alueellisten hallintotuomioistuinten vahvistaminen ensi asteen yleisinä hallintotuomioistuimina on ollut keskeisenä hallintolainkäytön kehittämislinjana erityisesti parin viime vuosikymmenen aikana.

Työryhmän käsityksen mukaan *kevennettyjä kokoonpanoja* ei tule käyttää hallinto-oikeuksissa tarpeettoman laajasti, kun otetaan huomioon hallinto-oikeuksien asema muutoksenhakutuomioistuimina. Tämä voi edellyttää, että kevennettyjä kokoonpanoja koskevia säännöksiä tarkistetaan nykyisestä.

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän kannanottoa perusteltuna. Siten hallinto-oikeuden kollegisen kokoonpanon tulee jatkossakin muodostaa pääsääntö. Tätä voidaan perustella hallinnossa tehtävien päätösten suurella lukumäärällä. Korkeimman hallinto-oikeuden yhteistyössä hallinto-oikeuksien, valtiovarainministeriön ja Helsingin yliopiston kanssa tekemän hallintolainkäytön vaikuttavuutta selvittäneen tutkimuksen (2009) mukaan hallinnon eri asteissa ja aloilla vuosittain tehtävien päätösten määrä on yli 20 miljoonaa, oikaisupäätöksiä arviolta 500.000 ja hallinto-oikeuksissa ratkaistavia asioita n. 30.000. Tämä osoittaa paitsi asiamäärien mittasuhteita myös tarvetta vahvistaa julkisen vallan käytön legitimitettiä ja hallinto-oikeuksia muutoksenhakutuomioistuimina ja välias-teenä.

Työryhmän mietinnön liitteessä 1 on luetteloitu nykyiset säädös- ja soveltamistilannekohtaiset yhden ja kahden jäsenen kokoonpanoon pääsäännöstä poiketen kuuluvat asiat. Yksittäisiä, näihin rinnastuvia asioita saattaa olla löydettävissä lisääkin. Toisaalta jo nykyinen sääntely on käytännössä osin

osoittautunut liian kaavamaiseksi ja pitkälle viedyksi. Esimerkiksi kaikki jätelain mukaiset asiat eivät suinkaan ole helppoja ja yksinkertaisia, vaan osa niistä tulisi oikeudellisesti vaativina palauttaa pääsäännön piiriin. Oikeampi rajausta olisi sama kuin valituslupakynnys korkeimmassa hallinto-oikeudessa (jätelain 66 §:n 3 momentti tai vastaava tulevan jätelain säännös).

Toisaalta soveltamiskäytännössä olisi nykyistä selkeämmin otettava huomioon, että vähimmäiskokoonpano ei yksittäisessä asiassa sen laatu huomioon ottaen ole samalla enimmäiskokoonpano, vaan kokoonpanon tulisi aina määräytyä joustavasti asian edellyttämällä tavalla.

Jatkossa olisi myös huolehdittava siitä, etteivät kaikki saman asian käsittelyvaiheiden kevennykset elinkaaren eri vaiheissa (kevennetty menettely ja kokoonpano hallinto-oikeudessa, muutoksenhaun rajoitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa) yhdessä kumulatiivisesti vaaranna oikeussuojan saamista.

Hallinnossa tapahtuvat organisaatiouudistukset voivat työryhmän mukaan aiheuttaa muutoksia myös siihen, *mihin hallinto-oikeuteen* valitukset ohjautuvat hallintolainkäyttölain perusteella. Hallinnossa tapahtuvien muutosten vaikutukset hallinto-oikeuksiin saapuviin asiamääriin ja niiden jakautumiseen hallinto-oikeuksien kesken tulisi selvittää riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta niihin voidaan oikeusministeriön hallinnonalalla varautua. Kannanotto on perusteltu.

Tavoitteena on ollut *hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensiasteen muutoksenhakutuomioistuimina*. Lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Jos tämä ei ole jossain asiaryhmässä mahdollista esimerkiksi erityisasiantuntemuksen turvaamisesta aiheutuvien kustannusten vuoksi, vaihtoehtona on asioiden hajauttaminen yhtä useampiin mutta ei kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Asioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen tulisi olla erittäin painavat perusteet. Nämäkin kannanotot ovat perusteltuja.

Vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden hajauttaminen useampaan kuin yhteen hallinto-oikeuteen vastaisi työryhmän mukaan näitä yleisiä kehittämislinjoja. Erityisen asiantuntemuksen tarve aluehallintoveranomaisten toimivaltaan kuuluvia ympäristölupia koskevien valitusten käsittelyssä puoltaa työryhmän mukaan kuitenkin näiden asioiden keskittämistä yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Tämäkin kannanotto on perusteltu ja vastaa kahden toimivaltaisen hallinto-oikeuden osalta korkeimman hallinto-oikeuden asiasta oikeusministeriölle aikaisemmin tekemää esitystä.

Sen sijaan *kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvien* vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden osalta on työryhmän mukaan perusteita hajauttaa ne kaikkiin hallinto-oikeuksiin, kunhan selvitetään, millä tavoin erityisasiantuntemus turvataan niiden käsittelyssä. Tätä hallinto-oikeuksien kehittämisen kannalta sinänsä johdonmukaista ehdotusta on vielä tarpeen perusteellisesti selvittää, etenkin tarpeellisen asiantuntemuksen turvaamisen osalta. Vesilaissa tällaisia asioita on vähän, mutta ympäristönsuojelulain puolella huomattavasti enemmän. Toisaalta päätöksenteon kohteet, aineellinen sääntely ja sovellettava menettely ovat samoja riippumatta siitä, kuuluuko toimivalta kulloinkin valtion vai kunnan viranomaiselle. Toimivaltajako esimerkiksi teollisen toiminnan luvissa perustuu usein hyvin hienosyiseen asetustason sääntelyyn. Ympäristönsuojelulakia on viime vuosina kehitetty ja ollaan edelleen kehittämässä siten, että lupa- ja päätöksentekojärjestelmästä luovutaan useissa kuntatasolle kuuluneissa toiminnoissa, kun taas valtion viranomaisten toimivallasta kunnan viranomaisten toimivaltaan ollaan siirtämässä yhä vaativampia asioita.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuu kaksi asiantuntijajäsentä (ympäristöasiantuntijaneuvokset). Asiantuntemuksen mukanaolo kollegiossa on osoittautunut tehokkaan ratkaisutoiminnan kannalta välttämättömäksi riippumatta siitä, onko pohjapäätöksen tehnyt valtion vai kunnan viranomainen. Ei ole ajateltavissa, että vasta korkein hallinto-oikeus olisi ensimmäinen käsittelyaste, jossa tämä asiantuntemus olisi mukana. Mikäli hajautukseen mentäisiin, asiantuntijajäsenet hallinto-oikeuden kollegiossa olisivat välttämättömiä jo siksi, että valmius päätösten välittömään muuttamiseen olisi jatkossakin käsillä ilman hankkeiden viivästymiseen johtavia palautusratkaisuja. Sellaista ulkopuolista riippumatonta tahoa, jolta tarvittava asiantuntemus olisi hankittavissa lausuntojen avulla, tuskin on olemassa valtion ympäristöhallinnon asianosaisroolien vuoksi. Tämä myös väistämättä viivyttäisi käsittelyä. Siihen taas, olisivatko hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenet (niissä hallinto-oikeuksissa, joille ei kuuluisi muutoksenhakua vastaavista valtion viranomaisten päätöksistä) pää- vai sivutoimisia, ei tässä ole mahdollista ottaa kantaa. Ympäristöasioiden korostunut riippumattomuusvaatimus rajoittaa kuitenkin olennaisesti sitä, millaisen päätöksen muualla omaavat asiantuntijat voisivat uskottavasti tulla kysymykseen.

Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien valitusten keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen ei työryhmän mukaan nykyisin ole riittäviä perusteita. Ne tulisikin hajauttaa useampaan kuin yhteen hallinto-oikeuteen. Kannanottoon voidaan yhtyä.

Riittäviä perusteita ei myöskään enää ole arvonlisäveroa, valmisteveroa, ajoneuvoveroa ja polttoainemaksua koskevien valitusten keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen. Ne tulisi hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevat oikeuspaikkasäännökset ovat luonteeltaan keskeisiä prosessioikeudellisia säännöksiä. Työryhmän käsityksen mukaan tulisi luoda järjestelmä, jossa oikeuslaitoksen toiminnasta vastaavan oikeusministeriön käsitys hallinto-oikeuksien kehittämisestä ja toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä eri asiaryhmissä otettaisiin riittävästi huomioon.

Viimeksi mainittu ongelma liittyy sektoroituneeseen lainvalmisteluun ja yleensäkin lainvalmistelun tasoon, josta huonona esimerkkinä on viimeksi tullut esiin vuoden 2010 alussa toteutettu valtion aluehallinnon uudistus. Työryhmän ehdotus on perusteltu. Toisaalta hallintolain 12 §:ää edelleen kehittämällä osa ongelmista saattaisi olla yleiselläkin tasolla eliminoitavissa.

Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena

Tasotyöryhmä kannattaa hallintolainkäyttötoimikunnan prosessityöryhmän välimietinnössä tehtyä ehdotusta, jonka mukaan *muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä* ohjataan yleisesti hallinto-oikeuksiin.

Ehdotus on pääsääntönä perusteltu. Ne asiat, joissa suora muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi jatkossakin aiheellinen, olisi erikseen selvitettävä ja säänneltävä erikseen. Esimerkiksi lunastuslupien kohdalla olisi lisäksi harkittava, onko perusteltua jakaa samanlaiset asiat muutoksenhakutien suhteen kahtia sen mukaan, onko toimivalta asianomaisessa tilanteessa ministeriöllä vai valtioneuvoston yleisistunnolla. Myös maakuntakaavan kohdalla olisi erikseen selvitettävä, voiko muutoksenhakutie olla erilainen riippuen siitä, tehdäänkö vahvistuspäätös ympäristöministeriössä vai yleisistunnossa. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös kuntien yhteiseen yleiskaavaan, jonka osalta alistus- ja valitusmenettelyä on myös syytä erikseen selvittää.

Muutoksenhaku hallintopäätöksistä tai oikaisuvaatimukseen annetuista päätöksistä tulisi työryhmän mukaan ohjata yleisten kehittämislinjojen mukaisesti ensin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Eri hallinnonalojen lainsäädäntöä tulisi tältä osin tarkistaa. Muutoksenhaku hallintopäätöksestä voitaisiin työryhmän mukaan ohjata suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos se on asian laadun vuoksi välttämätöntä.

Tämäkin ehdotus on pääsääntönä perusteltu. Ne asiat, joissa suora muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi jatkossakin aiheellinen, olisi erikseen selvitettävä ja säänneltävä erikseen.

Lastensuojelulain toimivuuden arvioinnissa tulisi yksilön oikeusturvaan liittyvien seikkojen lisäksi kiinnittää huomiota muutoksenhakujärjestelmän kannalta siihen, mikä merkitys on sillä, että korkein hallinto-oikeus on viimeksi toteutetun uudistuksen mukaisesti jäänyt ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi. Tämä ei voi olla järjestelmän kokonaistoimivuuden kannalta pysyvä ratkaisu. Lasten huostaanotosta tulisi päättää ensi vaiheessa kuntatason asiantuntijaelimessä, jolloin arvioitavissa ja käytettävissä ovat myös ennalta ehkäisevät lastensuojelutoimenpiteet. Tällöin muutoksenhaku ohjautuisi ensin hallinto-oikeuteen.

Lisäksi lastensuojelulakia tulisi työryhmän mukaan kiireellisesti tarkistaa niin, että sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekisi hallinto-oikeuden asemesta lastensuojeluviranomainen. Tämäkin edellyttää riittävää jatkovalmistelua säännösten toimivuuden varmistamiseksi.

Valituslupajärjestelmän kehittäminen

Työryhmän mukaan korkeimman hallinto-oikeuden tulisi voida nykyistä enemmän keskittyä siihen, mitä oikeusturva edellyttää ylimmältä oikeusasteelta. Työryhmän selvitysten mukaan hallintomenettelyn ja oikaisuvaatimusjärjestelmän kehitys sekä kaksiasteinen hallintotuomioistuinten järjestelmä antavat nykyisin aikaisempaa paremmat mahdollisuudet laajentaa valituslupasääntelyn alaa muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä ei merkitsisi korkeimman hallinto-oikeuden muuttumista korkeimman oikeuden tapaan ennakkopäätöstuomioistueksi.

Valituslupajärjestelmää tulisi työryhmän mukaan kehittää elinkaarimallin pohjalta nykyistä yhtenäisemmäksi ja johdonmukaisemmaksi. Valitusmahdollisuuden tulisi määräytyä perustellun oikeussuojan tarpeen pohjalta kaikissa asiaryhmissä. Valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi rajoittaa valitusluvalla asiaryhmissä, joissa ylintä oikeusastetta edeltäviä oikeussuojakeinoja voidaan pitää useimmissa tapauksissa riittävinä. Tässä arvioinnissa otettaisiin huomioon erityisesti asian laatu sekä oikeussuojakeinot asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa.

Pitkän aikavälin kehityssuuntana tulisi olla yleinen valituslupajärjestelmä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Erikseen säädettäisiin asioista, joihin valituslupajärjestelmä ei soveltuisi.

Samojen periaatteiden pohjalta valituslupajärjestelmää tulisi työryhmän mukaan laajentaa mahdollisimman pian niihin asiaryhmiin, joihin se soveltuisi. Tällaisia asiaryhmiä olisivat esimerkiksi

- liikennevakuutusmaksuja koskevat hyvikkeet
- ajoneuvojen siirtomaksut
- valtion perintöasiat
- kansalaisuusasiat
- passiasiat
- järjestyslakia koskevat asiat
- koulukuljetusasiat
- yksityisiä teitä koskevat asiat
- asunto- ja asuntotuotantoasiat
- väestötietoasiat
- kotikunta-asiat
- ajokortti- ja ajo-oikeusasiat
- ammattiajolupa-asiat
- ammattimaista ajoneuvoliikennettä koskevat asiat
- anniskelulupa-asiat
- eläinsuojeluasiat ja
- hoidon jatkaminen mielenterveysasiassa.

Elinkaarimallin pohjalta voitaisiin työryhmän mukaan jatkovalmistelussa arvioida myös, millaisissa asioissa nykyiset säännökset valituskielloista tulisi muuttaa valituslupasääntelyksi.

Tasotyöryhmä ei ole esittänyt valituslupajärjestelmän omaksumista hallintolainkäyttölain pääsäännöksi toisin kuin työryhmän esittämästä tarpeesta tuleviin selvityksiin on saatettu päätellä. Tuollaisesta ehdotuksesta pidättäytyminen onkin johdonmukaista sekä hallinnon oikeussuojajärjestelmän yleisten perusteiden että julkisen vallankäytön legitimitietin kannalta.

Muutoksenhakuoikeuden merkitystä on usein korostettu harkittaessa valituslupajärjestelmän laajentamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vaikka perustuslain 21 §:ssä ei edellytetä kattavaa kaksias-teista muutoksenhakumahdollisuutta hallintolainkäytössä, perustuslakivaliokunta on kuitenkin

useissa lausunnoissaan suhtautunut valituslupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin pidättyvästi ja korostanut sitä, että Suomen järjestelmään kuuluu oikeus valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle pääsääntönä, josta ei tule kevyin perustein poiketa (ks. PeVL 19/2002 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 33/2006 vp, PeVL 33/2008 vp, PeVL 37/2005 vp ja PeVL 4/2005 vp ja viimeksi mm. PeVL 48/2010 vp). Yksittäisiä valituslupasäännöksiä valiokunta on arvioinut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Arvioitaessa valituslupajärjestelmän kautta tapahtuvaa oikeusturva-perusoikeuden rajoitusta on suhteellisuusperiaatteen kannalta merkitystä annettu muun muassa asian merkittävyydelle ja laadulle.

Näistä lähtökohdista korkein hallinto-oikeus katsoo, että yleinen valituslupajärjestelmä, joka vähentäisi myös julkisen vallankäytön legitimizeettiä, ei voisi pitkälläkään aikavälillä olla ratkaisu juttumääriin. Yksittäisten asiaryhmien tasolla valituslupajärjestelmän soveltuvuutta on jatkossakin aihetta arvioida työryhmän hahmottelemalta pohjalta.

On vielä syytä ottaa huomioon, että hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin säännös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta jo valituslupavaiheen aikana ei välttämättä sovellu kaikkiin asiaryhmiin. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain valituslupasääntelyssä hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus saattaa luoda epäselvyyttä rakennus- tai muun luvan hakijan oikeusasemaan, jos valitusluvan hakijana on joku muu taho. Täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan pääsäännön soveltuvuutta olisikin aina tarkasteltava erikseen ja tilanteen mukaan poikettava pääsäännöstä erityissäännöksellä. Tämäkin puoltaa osaltaan säännöskohtaista tarkastelukulmaa.

Valituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Säännökset valituskielloista korkeimpaan hallinto-oikeuteen ovat työryhmän mukaan nykyisin epäyhtenäisiä. Valituskielloja tulisikin käyttää yhtenäisten perusteiden pohjalta. Nykyisten valituskiellojen muuttaminen valituslupasääntelyksi on työryhmän mukaan perusteltua silloin, kun kyseessä olevaan asiaryhmään voi sisältyä myös oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä tai kun kyse on henkilön perusoikeudesta. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut.

Valituskieltoja tulisi työryhmän mukaan käyttää muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain poikkeuksellisesti, lähinnä silloin kun kyse on oikeudellisesti yksinkertaisista asioista, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta ja joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittäviä. Arvioinnissa otettaisiin huomioon asian laatu ja muutoksenhaun eri vaiheet, joihin useissa asiaryhmissä kuuluu myös oikaisuvaatimuksen tekeminen viranomaiselle.

Työryhmän yleiset lähtökohdat valituskieltosäätelyn suhteen ovat perusteluja. Myöhemmässä valmistelussa otettaneen huomioon myös se, että ylimääräinen muutoksenhakumahdollisuus saattaa asiaryhmäkohtaisesti olla ylimmän oikeusasteen osalta riittävä tosiasiallisesti tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi, mikäli ihmis- ja perusoikeusvelvoitteista ei johdu muuta.

Päätösten julkaiseminen

Alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tulisi työryhmän mukaan nykyistä enemmän julkaista päätöksiään ja tiedottaa niistä. Tämä olisi tärkeää erityisesti tuomioistuinten toiminnan avoimuuden turvaamiseksi, mutta sillä on merkitystä myös oikeuskäytännön ja viranomaisten ratkaisujen yhtenäisyyden kannalta. Sähköisesti julkaistujen päätösten etsimiseen liittyvien hakutoimintojen kehittämistarpeet tulisi erikseen selvittää.

Nämä työryhmän kannanotot ovat aiheellisia.