

78/2010

Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken

Hallintolainkäytön tasotyöryhmän
mietintö

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

78/2010

Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken

Hallintolainkäytön tasotyöryhmän
mietintö



23.11.2010

Julkaisun nimi Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken
Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö

Tekijä Hallintolainkäytön tasotyöryhmä
Puheenjohtaja: professori Teuvo Pohjolainen
Sihteerit: lainsäädäntöneuvos Arja Manner
lainsäädäntöneuvos Pirjo Marela (31.12.2009 asti)
lainsäädäntösihteerit Virpi Ikkela (1.2.2010 alkaen)
assistentti Erno Anttila

Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja **Sarjanumero** 78/2010

OSKARI numero	OM 12/41/2007	HARE numero	OM029:00/2007
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (nid.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (nid.)	978-952-259-070-1	ISBN (PDF)	978-952-259-071-8

Asia- ja avain-sanat hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus, hallintolainkäyttö

Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä oli selvittää alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä sekä hallinto-oikeuksien välistä tehtävien jakoa. Työryhmä on työskennellyt yhteistyössä hallintolainkäyttötoimikunnan kanssa.

Työryhmä on tarkastellut oikeusturvan takeita hallintoasian elinkaaren eri vaiheissa (hallintopäätös, oikaisuvaatimus, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus). Tavoitteena on, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa on mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Oikeussuojan tarpeeseen vaikuttaa asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa.

Tavoitteena on hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina. Lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulisi voida nykyistä enemmän keskittyä siihen, mitä oikeusturva edellyttää ylimmältä oikeusasteelta. 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 merkitse korkeimman hallinto-oikeuden muuttumista ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

Valituskieltoja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi käyttää yhtenäisten perusteiden pohjalta. Niitä tulisi käyttää 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.

23.11.2010

**Publikationens
titel** Uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna
Betänkande av arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna

Författare Arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna
Ordförande: professor Teuvo Pohjolainen
Sekreterare:
lagstiftningsrådet Arja Manner
lagstiftningsrådet Pirjo Marela (till 31.12.2009)
lagstiftningssekreterare Virpi Ikkela (sedan 1.2.2010)
assistent Erno Anttila

**Justitieministeri-
ets publikation** Betänkanden och utlåtanden **Serienummer** 78/2010

OSKARI nummer	OM 12/41/2007	HARE nummer	OM029:00/2007
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-259-070-1	ISBN (PDF)	978-952-259-071-8

**Sak- och
nyckelord** förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsprocess

Referat Arbetsgruppen skulle kartlägga de regionala förvaltningsdomstolarnas och högsta förvaltningsdomstolens uppgifter samt uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna. Gruppen har samarbetat med förvaltningsprocesskommissionen.

Arbetsgruppen har granskat garantierna för rättssäkerhet under olika skeden av ett förvaltningsärendes livscykel (förvaltningsbeslut, omprövningsbegäran, förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen). Målet är att systemet för sökande av ändring i förvaltningsärenden ska vara så klart och konsekvent som möjligt. På behovet av rättsskydd inverkar utöver ärendets art också hur garantierna för rättssäkerhet har tillgodosetts under de tidigare skedena av samma ärendes livscykel.

Målet är att förvaltningsdomstolarna utvecklas till så jämnstarka allmänna fullföljdsdomstolar i första instans som möjligt. Utgångspunkten bör vara att ärendena fördelas på alla förvaltningsdomstolar.

Högsta förvaltningsdomstolen bör mer än för närvarande kunna koncentrera sig på vad rättssäkerheten kräver i den högsta rättsinstansen. Utvecklingen i fråga om förvaltningsförfarande och systemet med omprövningsbegäran samt systemet med förvaltningsdomstolar i två instanser ger i dag bättre möjligheter än förut att bredda området för bestämmelserna om besvärstillstånd vid sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Detta innebär inte att högsta förvaltningsdomstolen blir prejudikatdomstol.

Besvärsförbud i fråga om högsta förvaltningsdomstolen bör användas utifrån enhetliga grunder. De bör användas endast i undantagsfall, närmast vid juridiskt okomplicerade ärenden, där behovet av rättsskydd inte är betydande och där de rättsmedel som använts före högsta förvaltningsdomstolen är tillräckliga.

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustamaan asetettiin 20. päivänä huhtikuuta 2009 työryhmä hallintolainkäyttötoimikunnan työn kolmatta vaihetta (*eri hallintotuomioistuintasojen tehtävät ja asema hallinnon oikeussuojajärjestelmässä*) varten. Työryhmän tuli selvittää alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä sekä hallinto-oikeuksien välistä tehtävien jakoa. Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tuli työskennellä yhteistyössä toimikunnan kanssa.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin professori (nykyisin emeritus) Teuvo *Pohjolainen* Joensuun yliopistosta. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin kansliapäällikkö Päivi *Pietarinen* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ylituomari Marjatta *Mäenpää* Helsingin hallinto-oikeudesta, ylituomari Liisa *Talvitie* Vaasan hallinto-oikeudesta, lainsäädäntöneuvos Leena *Halila* oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta (nykyisin esittelijäneuvos korkeimmasta hallinto-oikeudesta), lainsäädäntöneuvos Arja *Manner* oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta, kehittämisspäällikkö Ann-Mari *Pitkäranta* oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta, johtava lakimies Heikki *Harjula* Suomen Kuntaliitosta (nykyisin ma. hallintoneuvos korkeimmasta hallinto-oikeudesta) sekä yliassistentti Pekka *Länsineva* Turun yliopistosta.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet lainsäädäntösihteeri Virpi *Ikkela* (1.2.2010 alkaen), lainsäädäntöneuvos Arja *Manner* ja lainsäädäntöneuvos Pirjo *Marela* (31.12.2009 asti) oikeusministeriön lainvalmistelu-osastolta sekä assistentti Erno *Anttila* Turun yliopistosta.

Oikeusministeriö on 15. päivänä tammikuuta 2010 pidentänyt työryhmän määräaikaan niin, että se päättyy 31. päivänä lokakuuta 2010.

Työryhmä on ottanut nimekseen hallintolainkäytön tasotyöryhmä. Työryhmä on kokoontunut 17 kertaa.

Työryhmällä on ollut työnsä aikana yhteiskokous toimikunnan kanssa 19. päivänä marraskuuta 2009 sekä työryhmän ja toimikunnan puheenjohtajien ja sihteereiden yhteiskokous 29. päivänä syyskuuta 2010. Lisäksi työryhmä on osallistunut toimikunnan ja prosessityöryhmän 15. päivänä helmikuuta 2010 järjestämään seminaariin.

Työryhmä on 6. päivänä toukokuuta 2010 järjestänyt neljä kuulemistilaisuutta, joissa myös toimikunnan jäsenet ovat voineet olla läsnä. Kuulemistilaisuuksiin osallistuivat ylitarkastaja Kaisa *Peltari* ympäristöministeriöstä, presidentti Pekka *Hallberg* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ylituomari Veijo *Tarukannel* Kuopion hallinto-oikeudesta, ylituomari Marja *Mattila* Oulun hallinto-oikeudesta, ylituomari Pirkko *Wesslin-Nenonen* Rovaniemen hallinto-oikeudesta, ylituomari Hannu *Renvall* Turun hallinto-oikeudesta, ylituomari Timo *Havu* vakuutus-oikeudesta, hovioikeudenneuvos Leeni *Kivalo* Helsingin hovioikeudesta, lakiasiaintohtaja Hannu *Rautiainen* Elinkeinoelämän Keskusliitosta, johtava kaupunginasiainmies Harry *Åhlgren* Helsingin kaupungilta, johtava tuloksellisuustarkastaja Anne *Hamppula-Luoto* Valtiontalouden tarkastusvirastosta, veroyliasiainmies Timo *Räbinä* Verohallinnosta, johtava lakimies Juha *Koponen* Veronmaksajain keskusliitosta, asianajaja Ossi *Haapaniemi* Suomen Asianajajaliitosta ja Suomen veroasiantuntijat ry:stä, asianajaja Casper *Herler* Suomen asianajajaliitosta, veroasiantuntija Leena *Äärilä* Suomen veroasiantuntijat ry:stä, professori Heikki *Kulla* Turun yliopistosta sekä professori (emeritus) Erkki *Hollo*.

Kuulemistilaisuuksiin estyneet ulkoasiainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö, Kouvolan hallinto-oikeus sekä professori Raija *Huhtanen* ovat antaneet työryhmälle kirjallisia kommentteja.

Työryhmän ehdotusten tavoitteena on, että hallinnon muutoksenhakujärjestelmä on mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen eikä muutoksenhaussa ole eri asiaryhmien kesken perusteettomia eroavuuksia. Työryhmän käsityksen mukaan oikeusturvan tarpeeseen asian käsittelyn eri vaiheissa vaikuttaa asian laadun ohella myös se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa. Työryhmä on mietinnössään esittänyt suuntaviivoja hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämiseksi tämän ns. elinkaarimallin pohjalta.

Saatuaan mietinnön valmiiksi työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 28. päivänä lokakuuta 2010.



Teuvo Pohjolainen



Päivi Pietarinen



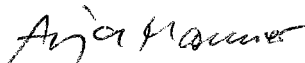
Marjatta Mäenpää



Liisa Talvitie



Leena Halila



Arja Manner



Ann-Mari Pitkäranta



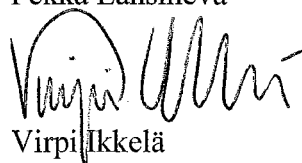
Heikki Harjula



Pekka Lämsineva



Erno Anttila



Virpi Ikkela

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ TYÖRYHMÄN EHDOTUKSISTA	13
SAMMANDRAG AV ARBETSGRUPPENS FÖRSLAG	18
OSA I – TARKASTELUN TAUSTAA	23
1 Työryhmän toimeksianto ja tehtävät	23
1.1 Toimeksianto	23
1.2 Tehtävän rajausta	23
2 Oikeusturvan lähtökohdat	24
2.1 Oikeussuojan saatavuudesta	24
2.2 Oikeussuojajärjestelmä Suomen hallinto-oikeudessa	26
2.3 Yleisestä valitusoikeudesta	28
3 Hallintolainkäytön järjestelmä pääpiirteittäin	29
3.1 Taustaa	29
3.2 Nykyinen hallintotuomioistuinten järjestelmä	30
3.3 Yleiset hallintotuomioistuimet	32
3.4 Erityistuomioistuimet	34
3.5 Muutoksenhakulautakunnat	36
4 Vireillä olevia uudistushankkeita	39
5 Muutoksenhausta yleisissä tuomioistuimissa	43
5.1 Muutoksenhaku hovioikeuteen	43
5.2 Muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen	47
6 Kansainvälinen vertailu	49
6.1 Ruotsi	49
6.2 Saksa	53
6.3 Ranska	55
OSA II – JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN	57
7 Oikeusturva asian käsittelyn eri vaiheissa	57
8 Oikeusturvan takeet hallintomenettelyssä	60
8.1 Hallintopäätöksen tekeminen	60
8.2 Oikaisuvaatimus	61
9 Oikeusturvan takeet hallinto-oikeudessa	68
9.1 Hallinto-oikeuksien aseman kehitys	68
9.2 Hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat	69
9.3 Asian vireilletulo	72
9.4 Asian selvittäminen	72
9.5 Päätöksen tekeminen	75
9.6 Tuomareiden asema	77
9.7 Ratkaisukokoonpanot	78
10 Toimivallan jakaminen hallinto-oikeuksien kesken	82
10.1 Toimivallan jakamisen perusteet	82
10.2 Keskittäminen hallinto-oikeuksissa – nykyinen tilanne	84
10.3 Keskittäminen yleisissä tuomioistuimissa	92

10.4 Hajauttamista ja keskittämistä puoltavia näkökohtia	93
10.5 Forumsäännösten valmistelu	103
11 Korkeimman hallinto-oikeuden asema ja tehtävät	104
11.1 Yleistä	104
11.2 Korkein hallinto-oikeus muutoksenhakutuomioistuimena	105
11.3 Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena	108
11.4 Valituslupajärjestelmä	115
11.4.1 Nykyinen tilanne	115
11.4.2 Valituslupasääntely perusoikeuksien näkökulmasta	120
11.4.3 Ylintä oikeusastetta edeltävien oikeussuojakeinojen vahvistuminen	122
11.4.4 Aikaisemmat kehittämis ehdotukset	124
11.4.5 Valituslupajärjestelmän kehittämistarpeet	129
11.4.6 Valituslupajärjestelmän alan laajentaminen	133
11.5 Valituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen	139
11.6 Ratkaisukokoonpanot	143
12 Hallintotuomioistuinten päätösten julkaiseminen	144
LIITTEET	149
Liite 1. Kevennetyissä kokoonpanoissa hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat	149
Liite 2. Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt asiaryhmät	153

Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista

Oikeussuoja asian käsittelyn eri vaiheissa

Tavoitteena on, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa on mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Tämän vuoksi on tärkeää, ettei muutoksenhakujärjestelmässä ole eri asiaryhmien kesken muita kuin oikeussuojan tarpeeseen perustuvia eroavuuksia.

Hallintopäätökseen voidaan yleensä hakea muutosta monessa vaiheessa. Muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on useissa asiaryhmissä oikaisuvaatimus hallintoviranomaiselle. Hallintopäätökseen tai oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan tavallisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näistä hallintoasian vaiheista muodostuu asian elinkaari, joka voi olla erilainen eri asiaryhmissä.

Oikeussuojan tarpeeseen vaikuttaa asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa. Asianosaisen oikeussuojan tosiasiallisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että lainmukainen ja tosiasioita vastaava päätös saadaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Oikaisuvaatimus

Oikaisuvaatimusta koskevien menettelysäännösten kehittäminen ja oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajeneminen vahvistaa hallintoviranomaisten roolia oikeusturvan antamisessa. Se antaa mahdollisuuden asian uudelleen käsittelyyn valitusmenettelyä yksinkertaisemmassa ja joustavammassa menettelyssä, jolloin uusi päätös voidaan saada nopeammin ja edullisemmin kuin tuomioistuimesta. Oikaisuvaatimus soveltuu myös asioihin, joissa nykyisin yleisestä järjestelmästä poiketen tehdään valitus hallintoviranomaiselle.

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

Oikaisuvaatimus muodostaa hallintoasian elinkaareissa muutoksenhaun ensimmäisen vaiheen, joten mahdollisuus saada oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulu-
jen korvausta erityisissä tapauksissa olisi työryhmän käsityksen mukaan syytä selvittää.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Alueellisten hallintotuomioistuinten vahvistaminen ensi asteen yleisinä hallintotuomioistuimina on ollut keskeisenä hallintolainkäytön kehittämislinjana erityisesti parin viime vuosikymmenen aikana. Tämä mahdollistaa myös korkeimman hallinto-oikeuden aseman ja tehtävien kehittämisen niin, että se voi toimia nykyistä selkeämmin oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä hallintotuomioistuimena.

Työryhmän käsityksen mukaan kevennettyjen kokoonpanojen käyttäminen laajasti alueellisissa hallinto-oikeuksissa ei ole johdonmukaisessa suhteessa näiden kehittämissuuntien kanssa. 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.

Hallinnossa tapahtuvat organisaatiouudistukset voivat 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.

Tavoitteena on hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen 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.

Vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden hajauttaminen useampaan kuin yhteen hallinto-oikeuteen vastaisi yllä mainittuja yleisiä kehittämislinjoja. Erityisen asiantuntemuksen tarve aluehallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvia ympäristölupia koskevien valitusten käsittelyssä puoltaa kuitenkin näiden asioiden keskittämistä yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Sen sijaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvien asioiden osalta on perusteita hajauttaa ne kaikkiin hallinto-oikeuksiin, kunhan selvitetään, millä tavoin erityisasiantuntemus turvataan niiden käsittelyssä.

Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien valitusten keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen ei nykyisin ole riittäviä perusteita. Ne tulisi hajauttaa useampaan kuin yhteen hallinto-oikeuteen.

Riittäviä perusteita ei myöskään enää ole arvonnäisäveroa, 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 hal-

linto-oikeuksien kehittämisestä ja toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä eri asiaryhmissä otettaisiin riittävästi huomioon.

Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena

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

Lastensuojelulain toimivuuden arvioinnissa tulisi yksilön oikeusturvaan liittyvien seikkojen lisäksi kiinnittää huomiota muutoksenhakujärjestelmän kannalta siihen, mikä merkitys on sillä, että korkein hallinto-oikeus jää ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi. Lasten huostaanotosta tulisi päättää ensi vaiheessa asiantuntijaelimessä. Tällöin muutoksenhaku ohjautuisi ensin hallinto-oikeuteen. Lisäksi lastensuojelulakia tulisi kiireellisesti tarkistaa niin, että sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekisi hallinto-oikeuden asemesta lastensuojeluviranomainen.

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

Valituslupajärjestelmän kehittäminen

Korkeimman hallinto-oikeuden tulisi voida nykyistä enemmän keskittyä siihen, mitä oikeusturva edellyttää ylimmältä oikeusasteelta. 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 merkitse korkeimman hallinto-oikeuden muuttumista korkeimman oikeuden tapaan ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

Muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissakin käytössä kaksi tuomioistuinastetta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on kaikissa valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa valitusasioissa velvollisuus tutkia, onko niissä valitusluvan myöntämisen perustetta. Tämä merkitsee muun muassa sen tutkimista, onko valituksen kohteena olevassa päätöksessä ilmeistä virhettä tai onko muuta painavaa perustetta valitusluvan myöntämiselle. Jos jokin laissa säädetyistä valituslupaperusteista on olemassa, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa.

Valituslupajärjestelmää tulisi 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 otetaan 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 laajentaa mahdollisimman pian niihin asiaryhmiin, joihin se selvästi soveltuisi. Tällaisia asiaryhmiä ovat 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 voidaan jatkovalmistelussa arvioida myös, millaisissa asioissa nykyiset säännökset valituskielloista tulisi muuttaa valituslupasäätelyksi.

Valituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Säännökset valituskielloista korkeimpaan hallinto-oikeuteen ovat nykyisin epäyhtenäisiä. Valituskielloja tulisi käyttää yhtenäisten perusteiden pohjalta.

Nykyisten valituskieltojen muuttaminen valituslupasäätelyksi on 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.

Valituskielloja tulisi 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 otetaan huomioon asian laatu ja muutoksenhaun eri vaiheet, joihin useissa asiaryhmissä kuuluu myös oikaisuvaatimuksen tekeminen viranomaiselle.

Päätösten julkaiseminen

Alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tulisi nykyistä enemmän julkaista päätöksiään ja tiedottaa niistä. Tämä on 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.

Sammandrag av arbetsgruppens förslag

Rättsskyddet i olika skeden av behandlingen av ett ärende

Målet är att systemet för sökande av ändring i förvaltningsärenden ska vara så klart och konsekvent som möjligt. Det är därför viktigt att det i systemet inte finns andra skillnader mellan olika ärendegrupper än de som beror på behovet av rättsskydd.

Ändring i ett förvaltningsbeslut kan i allmänhet sökas i många olika skeden. I flera ärendegrupper är det första skedet vid sökande av ändring en begäran om omprövning till förvaltningsmyndigheten. Ändring i ett förvaltningsbeslut eller i ett beslut med anledning av en omprövningsbegäran kan sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolens beslut kan normalt överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. De olika skedena i ett förvaltningsärende bildar ärendets livscykel, som kan variera i olika ärendegrupper.

På behovet av rättsskydd inverkar utöver ärendets art också hur garantierna för rättssäkerhet har tillgodosetts under de tidigare skedena av samma ärendes livscykel. Med tanke på det faktiska tillgodosendandet av partens rättsskydd är det viktigt att ett lagenligt beslut som motsvarar fakta fås i ett så tidigt skede som möjligt.

Begäran om omprövning

Genom att procedurbestämmelserna om omprövningsbegäran utvecklas och användningsområdet för omprövningsbegäran utvidgas får förvaltningsmyndigheten en starkare roll vid tillgodosendandet av rättssäkerheten. Ärendet kan då behandlas på nytt i ett förfarande som är enklare och smidigare än besvärsförfarande, och ett nytt beslut kan då fås snabbare och förmånligare än via domstol. Omprövningsbegäran lämpar sig också för ärenden där man för närvarande med avvikelse från det allmänna systemet anför besvär hos förvaltningsmyndigheten.

Systemet för begäran om omprövning bör få ett bredare användningsområde än för närvarande. I enlighet med omprövningskommissionens förslag bör det framtida målet vara ett allmänt omprövningssystem där huvudregeln är att det första skedet vid sökande av ändring utgör en begäran om omprövning till förvaltningsmyndigheten. Särskilda bestämmelser ska utfärdas om situationer för vilka ett sådant system inte lämpar sig.

Begäran om omprövning bildar det första skedet av ändringssökande i ett förvaltningsärendes livscykel. Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det anledning att utreda möjligheterna att i särskilda fall få ersättning för de kostnader som omprövningsbegäran förorsakat.

Sökande av ändring hos förvaltningsdomstolen

En central riktlinje för utveckling av förvaltningsprocessen har i synnerhet under de två senaste decennierna varit att förstärka de regionala förvaltningsdomstolarna som allmänna förvaltningsdomstolar i första instans. Detta gör det också möjligt att utveckla högsta förvaltningsdomstolens ställning och uppgifter så att den tydligare än för närvarande kan ha ställningen av högsta förvaltningsdomstol som styr rättspraxis.

Att i stor utsträckning använda mindre sammansättning i de regionala förvaltningsdomstolarna är enligt arbetsgruppens uppfattning inte logiskt med tanke på dessa utvecklingstrender. Med beaktande av förvaltningsdomstolarnas ställning som fullföljdsdomstolar bör mindre sammansättning inte användas där i onödigt stor utsträckning. Detta kan fordra en översyn av bestämmelserna om mindre sammansättning.

De organisationsreformer som äger rum inom förvaltningen kan medföra ändringar också när det gäller till vilken förvaltningsdomstol besvären styrs på basis av förvaltningsprocesslagen. Hur förändringar inom förvaltningen inverkar på antalet ärenden som inkommer till förvaltningsdomstolarna och deras fördelning mellan förvaltningsdomstolarna bör utredas i ett tillräckligt tidigt skede för att man på justitieministeriets förvaltningsområde ska kunna förbereda sig för situationen.

Målet är att förvaltningsdomstolarna utvecklas till så jämnstarka allmänna fullföljdsdomstolar i första instans som möjligt. Utgångspunkten bör vara att ärendena fördelas på alla förvaltningsdomstolar. Om detta i fråga om någon ärendegrupp inte är möjligt, t.ex. på grund av kostnader för säkerställande av specialsakkunskap, är alternativet att sprida ut ärendena på fler än en förvaltningsdomstol men inte alla förvaltningsdomstolar. Det bör finnas ytterst vägande skäl till att koncentrera ärendena till en och samma förvaltningsdomstol.

Det skulle rimma väl med ovan nämnda allmänna utvecklingslinjer att fördela vatten- och miljöskyddsärendena på fler än en förvaltningsdomstol. Behovet av särskild sakkunskap vid behandlingen av besvär över miljötillstånd som hör till regionförvaltningsmyndigheternas behörighet talar dock för att dessa ärenden koncentreras till en eller två förvaltningsdomstolar. I fråga om ärenden som hör till de kommunala miljöskyddsmyndigheternas beslutanderätt är det däremot motiverat att sprida ut dem på alla förvaltningsdomstolar, förutsatt att det utreds på vilket sätt specialkunskap garanteras vid behandlingen av dem.

För närvarande finns det inte tillräckliga grunder för att koncentrera besvär som gäller asyl och annat internationellt skydd till Helsingfors förvaltningsdomstol. De bör fördelas på fler än en förvaltningsdomstol.

Det finns inte heller tillräckliga grunder för att koncentrera besvär som gäller mervärdesskatt, punktskatt, fordonsskatt och bränsleavgift till Helsingfors förvaltningsdomstol. De bör fördelas på alla förvaltningsdomstolar.

Forumbestämmelserna om behörig förvaltningsdomstol är till sin karaktär centrala processrättsliga bestämmelser. Eftersom justitieministeriet svarar för rättsväsendets funktion, bör det enligt arbetsgruppens mening skapas ett system där det i tillräcklig grad tas hänsyn till ministeriets åsikt när det gäller utvecklingen av förvaltningsdomstolarna och bestämmande av behörig förvaltningsdomstol i olika ärendegrupper.

Högsta förvaltningsdomstolen som första besvärinstans

Arbetsgruppen understöder det förslag som framfördes i processarbetsgruppens mellanbetänkande enligt vilket sökande av ändring i ministeriernas förvaltningsbeslut i allmänhet ska styras till förvaltningsdomstolarna.

Vid utvärderingen av hur barnskyddslagen utfallit bör man fästa uppmärksamhet inte bara vid omständigheter som hänför sig till individens rättssäkerhet utan också med tanke på systemet för ändringssökande vid vilken betydelse det har att högsta förvaltningsdomstolen blir första och enda besvärinstans.

Beslut om omhändertagande av barn bör i det första skedet fattas av ett sakkunnigorgan. Sökande av ändring styrs då först till förvaltningsdomstolen. Dessutom bör barnskyddslagen skyndsamt ändras så, att ett beslut om placering i vård utom hemmet fattas av barnskyddsmyndigheten i stället för av förvaltningsdomstolen.

Sökande av ändring i förvaltningsbeslut eller beslut med anledning av omprövningsbegäran bör i enlighet med de allmänna utvecklingslinjerna först styras till de regionala förvaltningsdomstolarna. Lagstiftningen för olika förvaltningsområden bör ses över i detta avseende. Sökande av ändring i ett förvaltningsbeslut kan styras direkt till högsta förvaltningsdomstolen endast om det på grund av ärendets natur är absolut nödvändigt.

Utveckling av systemet med besvärstillstånd

Högsta förvaltningsdomstolen bör mer än för närvarande kunna koncentrera sig på vad rättssäkerheten kräver i den högsta rättsinstansen. Utvecklingen i fråga om förvaltningsförfarande och systemet med omprövningsbegäran samt systemet med förvaltningsdomstolar i två instanser ger i dag bättre möjligheter än förut att bredda området för bestämmelserna om besvärstillstånd vid sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Detta innebär inte att högsta förvaltningsdomstolen i likhet med högsta domstolen blir prejudikatdomstol.

När ändring i förvaltningsdomstolens beslut söks hos högsta förvaltningsdomstolen används två instanser också i ärenden som omfattas av besvärstillståndssystemet. Högsta förvaltningsdomstolen är i alla besvärärenden som omfattas av besvärstillståndssystemet skyldig att undersöka om det finns grund för beviljande av besvärstillstånd. Det betyder bl.a. att den undersöker om det i det beslut som överklagas finns ett uppenbart fel eller om det finns något annat vägande skäl för att bevilja

besvärstillstånd. Om någon av de i lag angivna grunderna för besvärstillstånd existerar, ska högsta förvaltningsdomstolen bevilja besvärstillstånd.

Besvärstillståndssystemet bör utifrån livscykelmodellen utvecklas så det blir enhetligare och mer logiskt än för närvarande. Besvärmöjligheten bör basera sig på ett motiverat rättsskyddsbehov i alla ärendegrupper. Rätten att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen bör begränsas genom besvärstillstånd i sådana ärendegrupper där de rättsmedel som föregår högsta rättsinstans i de flesta fall kan anses vara tillräckliga. Vid bedömningen beaktas särskilt ärendets natur samt rättsmedlen under tidigare skeden av ärendets livscykel. Utvecklingstrenden på lång sikt bör vara ett allmänt besvärstillståndssystem vid sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Det ska separat föreskrivas om de ärenden för vilka besvärstillståndssystemet inte lämpar sig.

Utifrån samma principer bör besvärstillståndssystemet så snart som möjligt utvidgas till de ärendegrupper för vilket det klart lämpar sig. Sådana ärendegrupper är t.ex.

- gottgörelser som gäller trafikförsäkringspremier
- avgifter för flyttning av fordon
- statens arvsärenden
- ärenden som gäller medborgarskap
- passärenden
- ärenden som gäller ordningslagen
- ärenden som gäller skoltransport
- ärenden som gäller enskilda vägar
- bostads- och bostadsproduktionsärenden
- ärenden som gäller uppgifter i befolkningsdatasystemet
- ärenden som gäller hemkommun
- ärenden som gäller körkort och kör rätt
- ärenden som gäller yrkeskörtillstånd
- ärenden som gäller yrkesmässig fordonstrafik
- utskänkingsärenden
- djurskyddsärenden och
- fortsatt vård i ett mentalvårdsärende.

Utgående från livscykelmodellen kan man vid den fortsatta beredningen också ta ställning till i vilka ärenden de nuvarande bestämmelserna om besvärsförbud bör ändras till bestämmelser om besvärstillstånd.

Förbud att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen

Bestämmelserna om förbud att anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen är för närvarande oenhetliga. Besvärsförbud bör användas utifrån enhetliga grunder.

Det är motiverat att ändra de nuvarande besvärsförbuden till bestämmelser om besvärstillstånd i de fall då ärendegruppen i fråga också kan innehålla frågor som ger

rum för juridisk tolkning eller när det är fråga om en persons grundläggande fri- och rättigheter. Exempel på sådana är klientavgifterna inom social- och hälsovården.

Besvärsförbud bör endast i undantagsfall användas vid sökande av ändring hos högsta förvaltningsdomstolen, närmast när det är fråga om juridiskt okomplicerade frågor, där behovet av rättsskydd inte är betydande och där de rättsmedel som använts före högsta förvaltningsdomstolen är tillräckliga. Vid bedömningen beaktas ärendets natur och de olika skedena av ändringssökandet, vilka i många ärendegrupper också omfattar begäran om omprövning till myndigheten.

Publicering av beslut

De regionala förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen bör i högre grad än för närvarande publicera sina beslut och informera om dem. Detta är viktigt i synnerhet för att garantera öppenhet i domstolarnas verksamhet, men också med tanke på enhetligheten i rättspraxis och myndigheternas avgöranden.

Behoven att utveckla sökfunktioner för att kunna få fram elektroniskt publicerade beslut bör utredas separat

OSA I – Tarkastelun taustaa

1 Työryhmän toimeksianto ja tehtävät

1.1 Toimeksianto

Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli selvittää alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä sekä hallinto-oikeuksien välistä tehtävien jakoa ottaen huomioon myös muiden hallintotuomioistuinten asema ja tehtävät. Työryhmän tuli laatia ehdotuksensa järjestelmän kehittämislinoiksi niin, että tehtävien jako eri tuomioistuintasojen välillä ja alueellisten hallinto-oikeuksien kesken vastaisi nykyistä paremmin oikeusturvan tarvetta eri asiaryhmissä.

Työryhmän tuli ottaa huomioon, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmä on laajentunut ilman ennakkosuunnitelmaa. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston on syytä selvittää, miten valituslupajärjestelmää olisi jatkossa hyvä kehittää (PeVL 33/2008 vp).

Tarkastelussa oli otettava huomioon hallinnon oikeussuojajärjestelmässä viime vuosina toteutetut uudistukset. Hallinnon sisäisten oikaisumenettelyjen käyttöala on laajentunut. Alueellisten hallinto-oikeuksien asemaa muutoksenhakujärjestelmässä on vahvistettu ja hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden laatu on monipuolistunut.

Toimeksiannon mukaan tarkastelussa tuli ottaa huomioon myös, että vireillä on useita hallinto-tuomioistuinten tehtäviin vaikuttavia erillisiä kehittämishankkeita. Toimeksiannon mukaan tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen, oikeussuojajärjestelmän uudistaminen julkisia hankintoja koskevissa asioissa, muutoksenhaun kehittäminen immateriaaliasioissa sekä vakuutus-oikeuden toiminnan kehittäminen.

Tarkastelussa tuli lisäksi ottaa huomioon Suomen EU-jäsenyydestä johtuneet mahdolliset vaikutukset hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin. Huomiota oli kiinnitettävä myös koko tuomioistuinlaitoksen ja sen tehtävien, järjestämisen ja menettelyjen yleisiin kehityspiirteisiin.

1.2 Tehtävän raja

Työryhmä on mietinnössään tarkastellut toimeksiantonsa mukaisesti lähinnä yleisten hallintotuomioistuinten toimintaa ja tehtäviä. Erityistuomioistuinten ja muutoksenhakulautakuntien toiminnan ja tehtävien kehittäminen on rajautunut työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä,¹ julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista,² immateriaaliasioiden käsittelyn kehittämistä³ ja vakuutus oikeuden toiminnan kehittämistä⁴ on tarkasteltu äskettäin erillisissä hankkeissa, jotka on otettu huomioon tässä mietinnössä.

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän uudistamista on kokonaisuutena tarkasteltu toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteassa, jonka ehdottamien kehittämislinjojen pohjalta vakuutus oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvia muutoksenhakulautakuntia koskevia säännöksiä on viime vuosina uudistettu.⁵

2 Oikeusturvan lähtökohdat

2.1 Oikeussuojan saatavuudesta

Oikeudella hakea muutosta hallintoviranomaisen päätökseen ja tämän oikeuden reaalilla toteutumisella on tärkeä oikeusvaltiollinen merkitys ennen kaikkea aineelliseen lainsäädäntöön perustuvien ja yksityisille kuuluvien oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi. Suomen perustuslain 21 §:ään sisältyy yksityisen oikeusturvaa koskeva perusoikeussäännös, jossa säädetään sekä oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin että hyvän hallinnon takeista. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset koskevat menettelyä tuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat menettelyä hallintoviranomaisessa. Perustuslain 21 § muodostaa siten normihierarkkisesti ylimmänasteiset kansalliseen oikeusjärjestykseen sisältyvät vaatimukset, jotka koskevat hallintolainkäyttöä ja hallintomenettelyä.

Perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvän oikeusturvaa koskevan perusoikeuden sisältönä on jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Kaikkia perusoikeuksia koskee lisäksi perustuslain 22 §:ään sisältyvä vaatimus, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vaikka avainasemassa tältä osin on ennen kaikkea lainsäätäjä, on julkisen vallan käsite ymmärrettävä kuitenkin tässä yhteydessä laajasti.

¹ Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikeusministeriön komiteamietintö 2008:4.

² Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uusiminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:6.

³ Immateriaaliasioiden käsittelyn kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:20.

⁴ Vakuutus oikeuden toiminnan kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:10.

⁵ Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Komiteamietintö 2001:9.

Perustuslakia säädettäessä taustalla ovat olleet ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeusjärjestyksellemme asettamat vaatimukset. Euroopan ihmisoikeussopimus on saatettu Suomen oikeusjärjestyksessä voimaan tavallisen lain tasolla, mutta käytännössä sopimuksen merkitys on huomattavasti sen muodollista normihierarkkista tasoa suurempi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Artiklan sisällön, ja siten myös tuomioistuinmenettelyä koskevan oikeuden, määrittely riippuu sopimuksessa käytetylle ilmaisulle ”civil rights and obligations” annettavasta merkityksestä. Ihmisoikeussopimusta tulkitseva ihmisoikeustuomioistuin on tältä osin edellyttänyt, että riidan käsitettä ei ymmärretä liian teknisesti tai muodollisesti. Erimielisyys ei myöskään saa koskea pelkästään oikeuden olemassaoloa, vaan myös sen sisältöä. Lisäksi riidan on oltava luonteeltaan aito ja vakava. Ilmaisun tulkinta on autonomista, kansallisista oikeusjärjestyksistä riippumatonta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on kulkenut artiklan ilmaisun sisällön suhteen jossain määrin laajentavaan suuntaan. Hallintolainkäytön alaan kuuluvat, yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetut riidat ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitetut päätökset ovat oikeusjärjestyksessämme saatettavissa tuomioistuinkontrolliin ennen kaikkea hallinto-oikeudellisella valituksella. Ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta asia on voitava saattaa käsittelyyn vähintään yhdes- sä tuomioistuinasteessa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla täydentää sopimuksessa turvattuja ihmisoikeuksia määritteleviä artikloita niin, että se edellyttää tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja näitä oikeuksia koskevien loukkausten varalta. Artiklassa tarkoitetun vaatimuksen voi täyttää muikin oikeussuojakeino kuin asian käsittely tuomioistuimessa. Kyseessä olevan oikeuden luonteesta ja tapauksen olosuhteista riippuu, millaisia vaatimuksia 13 artikla asettaa tehokkaalle oikeussuojakeinolle. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan 13 artiklaa on rikottu esimerkiksi silloin, kun oikeudenkäynti ei ole tapahtunut sopimuksen 6 artiklan edellyttämässä kohtuullisessa ajassa eikä asianosaisella ole ollut käytettävissään hyvitystä tai muuta tehokasta kansallista oikeussuojakeinoa.

Euroopan unionin oikeudella on etusija kaiken tasoiseen kansalliseen oikeuteen nähden. Euroopan unionin oikeudesta puuttuu kuitenkin oma prosessi- ja sanktionormisto, joka määräisi unionin oikeuden soveltamiseen liittyvistä prosessuaalisista kysymyksistä kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Prosessi- ja sanktionormisto määräytyy siten kansallisen oikeuden mukaan niissäkin asioissa, joissa sovelletaan aineellisoikeudellisesti unionin oikeutta.

Euroopan unionin oikeus on yhä enenevästi asettanut vaatimuksia myös kansallisille prosessi- ja sanktionormistoille. Oikeusturvan saatavuuden vaatimuksen ydinsisältö on saada omaa oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus saattaa johtaa siihen, että kansallisen oikeuden nojalla valituskelvottomaksi määritelty päätös tai päätös, johon liittyy valituskielto, saattaa olla Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta

saatettavissa tuomioistuimen tutkittaviksi. Oikeusturvan vastaavuuden vaatimus edellyttää puolestaan, että unionin oikeutta koskevassa asiassa käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat vähintään samantasoiset kuin vastaavanlaisten kansalliseen oikeuteen perustuvien oikeuksien osalta. Oikeusturvan tehokkuuden vaatimus puolestaan edellyttää unionin oikeuteen pohjautuvien yksityisille kuuluvien oikeuksien tehokasta tosiasiallista toteutumista meneteltäessä kansallisen oikeuden mukaan. Kansalliset prosessisäännökset eivät saa olla syrjiviä unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia kohtaan eivätkä ne saa tehdä unionin oikeuden toteutumista kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa mahdottomaksi. Unionin oikeuden noudattamisen takeena on jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu. Mikäli unionin jäsenvaltio on rikkonut unionin oikeuteen kuuluvaa normia, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille ja normin rikkominen on riittävän ilmeistä ja yksityiselle on normin rikkomisesta aiheutunut vahinkoa, joka on välittömässä syys-seuraussuhteessa jäsenvaltion tekoon tai laiminlyöntiin, on yksityisellä oikeus vaatia jäsenvaltiolta vahingonkorvausta.

2.2 Oikeussuojajärjestelmä Suomen hallinto-oikeudessa

Perinteisesti Suomen hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmää systematisoidaan jakamalla se preventiiviseen eli ennakolliseen ja repressiiviseen eli jälkikäteiseen oikeussuojaan. Vedenjakajana toimii kirjallinen hallintopäätös. Ennakollisen oikeussuojan tarkoituksena on omalta osaltaan turvata sekä aineellisoikeudellisesti oikean ratkaisun syntymistä että tarjota hallinnossa asioivalle oikeussuojaa jo ennen muodollisen hallintopäätöksen tekemistä.

Ennakollista oikeussuojaa turvataan lähinnä hallintoviranomaisessa noudatettavien erityisten menettelyllisten vaatimusten muodossa. Nämä vaatimukset voidaan lukea osaksi perustuslain 21 §:ssä säädettyjä hyvän hallinnon vaatimuksia. Hallintolaissa (434/2003) säädetään viranomaisen neuvontavelvollisuudesta, viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian riittävästä selvittämisestä, asianosaisen kuulemisvelvollisuudesta ja viranomaisen velvollisuudesta antaa perusteltu päätös. Lisäksi hallintolaissa säädetään palveluperiaatteesta ja viranomaiselle asetettavasta hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Erityislakeihin saattaa sisältyä säännöksiä vastaavista kysymyksistä. Hallinnon asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään asioidessaan viranomaisessa säädetään erikseen. Omalta osaltaan ennakollisen oikeussuojan toteutumista turvaavat myös yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joita on vanhastaan kutsuttu harkintavallan rajoitusperiaateiksi. Näitä ovat yhdenvertaisuuden periaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate, objektiviteettiperiaate ja luottamuksensuojan periaate. Periaatteet rajoittavat viranomaisen toimivaltasäännöksiin sisältyvän harkintavallan käyttöä. Erityistä merkitystä periaatteilla on viranomaiselle suodun verraten laajan harkintavallan tilanteissa. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet muodostavat itsenäisen valitusperusteen ja ne luetaan osaksi hyvän hallinnon vaatimuksia.

Kirjallisen hallintopäätöksen jälkeen asianosainen voi selvissä virhetilanteissa turvautua hallintolaissa säänneltyyn asiavirheen tai kirjoitusvirheen korjaamiseen. Asianosainen voi ottaa yhteyttä päätöksen tehneeseen viranomaiseen ja saattaa näin oma-aloitteisesti vireille menettelyn asiavirheen tai kirjoitusvirheen korjaamiseksi. Ihmis- ja perusoikeutena turvattu

oikeussuojan saatavuus on kuitenkin perinteisesti kytketty varsinaiseen oikeussuojajärjestelmään kuuluviin oikeussuojakeinoihin. Viranomaisen päätöksestä voidaan ensinnäkin laissa erikseen säädetysti tehdä oikaisuvaatimus joko päätöksen tehneelle viranomaiselle tai erityiselle oikaisuviranomaiselle, kuten veroasioissa verotuksen oikaisulautakunnalle. Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä. Sovellettavana lakina on tavallisesti hallintolaki, joka on yleislaki. Eriksen säädetysti sovellettava laki voi olla jokin erityislaki.

Selvästi merkittävin oikeussuojakeino suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä on kuitenkin valitus. Valituksesta puhuttaessa tarkoitetaan sekä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädettyä hallintovalitusta että kuntalaissa (365/1995) säädettyä kunnallisvalitusta. Muita hallinto-oikeudellisia valitusmuotoja ovat kirkkolaissa (1054/1993) säädetty kirkollisvalitus sekä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetty perustevalitus. Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että valitus tehdään hallintotuomioistuimelle. Valituksen johdosta hallintotuomioistuin voi kumota viranomaisen lainvastaisen päätöksen kokonaan tai osittain. Hallintovalituksen johdosta hallintotuomioistuin voi myös muuttaa viranomaisen päätöstä tai palauttaa asian viranomaiselle ja määrätä sen käsiteltäväksi uudelleen. Kunnallisvalituksen johdosta tuomioistuin ei tavallisesti voi muuttaa päätöstä, ellei asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä edellytä. Valituksen käsittelyssä noudatettavasta menettelystä hallintotuomioistuimessa säädetään hallintolainkäyttölaissa.

Säännönmukaisen valituksen lisäksi asianosaisen käytettävissä saattavat olla ylimääräisen muutoksenhaun keinot, kuten lainvoimaisen päätöksen purku, kantelu ja menetetyn määräjän palauttaminen hallintolainkäyttölain mukaisesti.

Hallintoriita on käytettävissä hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevassa riidassa samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidassa, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse.

Hallinto-oikeudellista alistusta voidaan myös pitää oikeussuojakeinona, vaikka varsinaisesti kysymyksessä ei ole yksityisen aloitteesta vireille saatettava oikeussuojakeino. Alistuksella tarkoitetaan sitä, että laissa asetetaan viranomaiselle velvollisuus saattaa päätöksensä alituksella vahvistettavaksi. Alistusviranomaisena voi toimia hallintoviranomainen tai hallinto-oikeus. Alistuksella on merkitystä esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomaisen päätöksenteon lainmukaisuuden kontrollia ei ole perusteltua jättää yksinomaan yksityisen asianosaisen oma-aloitteisuuden varaan, kuten tietyissä mielenterveyslain mukaisissa tahdonvastaiseen hoitoon määräämistä tarkoittavissa päätöksissä.

Hallinto-oikeudelliseen oikeussuojajärjestelmään luetaan kuuluvaksi lisäksi hallintokantelu, josta ei ole laissa yleisiä säännöksiä. Hallintokantelun käsittely on kuitenkin hallintomenettelyä, johon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Kanteluviranomaisina toimivat joko yleiset valvontaviranomaiset, erikseen säädetyt valvontaviranomaiset tai erityiset laillisuusvalvonnasta vastaavat viranomaiset, kuten eduskunnan oikeusasiamies tai oikeuskansleri. Kantelun merkitys oikeussuojakeinona on systemaattisessa merkityksessä täydentävä. Sillä on

merkitystä erityisesti tosiasiallisen hallintotoiminnan ja tosiasiallisen julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonnassa.

Varsinaisten hallinto-oikeudellisten oikeussuojakeinojen lisäksi yksityisen oikeussuojaa turvataan täydentävästi julkisoikeuden alueella laissa säädettyillä virkamiesten virkavelvollisuuksilla ja niiden noudattamisen tueksi säädettyillä virkamiesoikeudellisilla, vahingonkorvausoikeudellisilla ja rikosoikeudellisilla seuraamuksilla.

2.3 Yleisestä valitusoikeudesta

Suomen hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän on perinteisesti todettu rakentuvan yleisen valitusoikeuden varaan. Yleisen valitusoikeuden keskeisenä ajatuksena on, että kaikista viranomaisen tekemistä hallintopäätöksistä on yksityisellä oikeus valittaa. Yleinen valitusoikeus ei kuitenkaan käytännössä ole milloinkaan ollut täysin vailla rajoituksia. Valituksen käytettävyyteen oikeussuojakeinona kohdistuu lainsäädännössä useita erilaisia rajoituksia.

Hallintolainkäyttölaissa yleisen valitusoikeuden periaate ilmenee lähinnä lain 4 §:stä, jonka mukaan hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin kyseessä olevassa laissa säädetään. Säännöksellä rajataan valitusmahdollisuuden ulkopuolelle erityisesti viranomaisten tekemät yksityisoikeudelliset oikeustoimet ja ns. tosiasiallinen hallintotoiminta eli julkisoikeudelliseen lainsäädäntöön perustuvien sellaisten julkisten tehtävien hoitaminen, joissa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä sekä tosiasiallinen julkisen vallan käyttö.

Hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 5 §:ssä, jonka mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Säännöksen tulkinnassa keskeinen merkitys annetaan viranomaisen päätöksen oikeusvaikutusten arvioinnille ja asianosaisen oikeussuojan tarpeelle asiassa. Oikeussuoja-argumentin merkitys on Euroopan ihmisoikeussopimukseen pohjautuvan oikeussuoja-ajattelun ja kotimaisen perusoikeusuudistuksen myötä entisestään vahvistunut. Valituskelpoisuudesta ei lainsäädännössämme juurikaan ole erityissäännöksiä lukuun ottamatta kuntalain 91 §:ää. Lainkohdan mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Asiallisesti mainitut hallintolainkäyttölain ja kuntalain säännökset vastaavat pitkälti toisiaan.

Valituskelpoisuuden ohella toista merkittävää laissa säädettyä rajausta valituksen käyttöalaan merkitsee hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin yleissäännös valitukseen oikeutettujen henkilöllisestä piiristä. Valitusoikeus on säännöksen mukaan sillä, johon päätös on kohdistettu sekä sillä, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen). Kuntalain 92 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, johon päätös on kohdistettu ja sillä, jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa sekä näiden lisäksi kuntalain tarkoittamalla kunnan jäsenellä. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa säädetään lisäksi viranomaisen valitusoikeudesta. Näiden valituksen käyttöalaan

liittyvien rajausten lisäksi kuntalain 90 §:ssä on rajoitettu niitä valitusperusteita, joilla kunnallisvalitus tulee kyseeseen.

Valitusoikeuden käyttöä oikeussuojakeinona rajaavat lisäksi muun muassa säännökset valitusajasta sekä valituksen sisältöä ja muuttamista koskevat hallintolainkäyttölaissa säädetyt vaatimukset. Merkittävää nimenomaista rajoitusta valituksen käyttöalaan merkitsevät valituskieltoa ja valituslupaa koskevat säännökset eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana rajoitukseton muutoksenhaku hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölaissa säädetään tosin valituslupaperusteista, mutta erikseen on laissa säädettävä siitä, missä asioissa valituslupasääntely on käytössä.

Yleiseen valitusoikeuteen kohdistuvissa valituksen käyttöalaa muokkaavissa lain tasolla tehdyissä rajauksissa ja täsmennyksissä on kysymys lähinnä yksityisen oikeussuojan tarpeen ja hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden (hallinnon tehokkuuden) välisen jännitteen ratkaisemisesta yksityisen oikeussuojaa loukkaamatta.

3 Hallintolainkäytön järjestelmä pääpiirteittäin

3.1 Taustaa

Korkein hallinto-oikeus perustettiin vuonna 1918 riippumattomaksi ylimmäksi hallintotuomioistuimeksi. Kaksiasteista hallintotuomioistuinten järjestelmää pidettiin tavoitteena jo tuolloin, mutta sitä ei pidetty vielä käytännössä mahdollisena. Hallintolainkäytössä säilyi siten laajasti hallinnon sisäinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa alemman hallintoviranomaisen päätökseen haettiin muutosta ylemmältä hallintoviranomaiselta. Se oli lähtökohtana myös muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (HValL, 154/1950).

Ylempinä hallintoviranomaisina toimineisiin lääninhallituksiin muodostettiin vuonna 1955 kollegiset lääninoikeudet, jotka hoitivat lääninhallituksille kuuluvia lainkäyttötehtäviä. Lääninoikeuksien asemaa kehitettiin vähitellen entistä itsenäisemmäksi kunnes vuonna 1989 lääninoikeudet irrotettiin hallinnollisesti lääninhallituksista ja muodostettiin itsenäisiksi tuomioistuimiksi. Lääninoikeuksien tuomiopiirijako vastaisi kuitenkin tuolloin voimassa ollutta läänijakoa. Ahvenmaan lääninhallituksen yhteydessä toiminut lääninoikeus muodostettiin vuonna 1994 Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä toimivaksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeksi.

Erityistuomioistuimena toiminut liikevaihtovero-oikeus lakkautettiin vuonna 1994. Samaan aikaan muodostettiin verotuksen oikaisulautakunnat, jotka toimivat ensimmäisenä muutoksenhakuasteena välitöntä verotusta koskevissa asioissa.

Lääninoikeuksien asema ensimmäisenä oikeusasteena vahvistui vuonna 1996, kun hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädettiin, että valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluvan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla lääninoikeuteen. Käytännössä

muutoksenhaku oli erityissäännösten perusteella ohjautunut laajasti lääninoikeuteen jo ennen hallintolainkäyttölain voimaantuloa, mutta hallintolainkäyttölaissa tämä asetettiin lähökohdaksi, josta voitiin poiketa vain nimenomaisella erityissäännöksellä.

Alueellisten hallintotuomioistuinten asemaa ensimmäisenä oikeusasteena vahvisti osaltaan vuonna 1999 toteutettu hallinto-oikeusuudistus. Silloin yhdestätoista lääninoikeudesta muodostettiin nykyiset kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta, joiden tuomiopiirijako ei enää perustu läänijakoon. Samassa yhteydessä lakkautettiin vesiyltioikeus ja vesioikeudet sekä ohjattiin vesiyltioikeudelle kuuluneet asiat Vaasan hallinto-oikeuteen.

Useiden hallinnonalojen lainsäädäntöä on viime vuosina tarkistettu niin, että alueellisten hallinto-oikeuksien asema laaja-alaisina ensi asteen yleisinä hallintotuomioistuimina on vahvistunut. Muutamia muutoksenhakulautakuntia on lakkautettu (turvapaikkalautakunta, tullilautakunta) jo 1990-luvulla ja niille kuuluneet asiat on ohjattu hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeudet toimivat nykyisin ensimmäisenä oikeusasteessa myös asioissa, joissa aikaisemmin valitettiin ylemmälle hallintoviranomaiselle tai suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

3.2 Nykyinen hallintotuomioistuinten järjestelmä

Lainkäytön järjestelmään kuuluvat Suomessa perustuslain mukaan yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet (99 §). Lisäksi voi olla erityistuomioistuuksia, joista säädetään erikseen lailla.

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä, jossa ensimmäisenä oikeusasteena ovat alueelliset hallinto-oikeudet ja ylimpänä oikeusasteena on korkein hallinto-oikeus. Hallinto-oikeuksia on kahdeksan. Ne sijaitsevat Helsingissä, Turussa, Hämeenlinnassa, Kouvolassa, Kuopiossa, Vaasassa, Oulussa ja Rovaniemellä. Lisäksi Ahvenanmaalla toimii Ahvenanmaan hallintotuomioistuin Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä. Erityistuomioistuimina hallintolainkäytön alalla toimivat vakuutus-oikeus, markkinaoikeus ja joissakin tapauksissa myös työtuomioistuin. Hallintoasioita koskevia valituksia käsitellään myös vakuutus-oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa muutoksenhakulautakunnissa ja muutamissa muissa valitusasioita käsittelemään perustetuissa muutoksenhakulautakunnissa.

Seuraavassa kaaviossa kuvataan pääpiirteittäin Suomen hallintolainkäytön organisaatiota osana lainkäytön järjestelmää niin, että mukana ovat myös hallintoviranomaiset, joiden päätöksiin hallintolainkäytössä haetaan muutosta. Hallintoasioissa oikeusturvaan sisältyy lainkäytön ohella myös ensi asteen päätöksentekoon liittyvä ennakkollinen oikeussuoja hallintomenettelyssä sekä hallinnon oikaisumahdollisuudet ja muut jälkikäteen oikeussuojan keinot hallinnossa.

Oikeussuojajärjestelmä on hallintolainkäytössä organisatorisesti monipiirteisempi kuin riita- ja rikosasioissa. Hallintolainkäyttöasioita käsitellään hallintotuomioistuinten ja erityis-

tuomioistuinten lisäksi muutoksenhakulautakunnissa. Lisäksi hallintolainkäyttöasioita käsitellään edelleen myös hallintoviranomaisissa (esim. tuomiokapitulissa), mutta nykyisin tällaisesta menettelystä on pääosin luovuttu. Kehityssuuntana on ollut yleisten hallintotuomioistuinten aseman vahvistuminen ja alueellisten hallinto-oikeuksien toimivallan laajeneminen uusiin asiaryhmiin.

Vakuutusoikeudessa lainkäyttöasiat käsitellään hallintolainkäytön menettelyssä, mutta muutamissa asiaryhmissä (lähinnä tapaturma-asiat) muutosta voidaan hakea korkeimmalta oikeudelta, joka noudattaa asian käsittelyssä oikeudenkäymiskaarta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei voida valittaa vakuutusoikeuden päätöksestä. Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusoikeuden päätökseen on mahdollista muutamissa asiaryhmissä korkeimpaan oikeuteen ja olennaisen menettelyvirheen osalta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Markkinaoikeudessa käsitellään hallintolainkäytön menettelyssä kilpailu- ja hankinta-asiat, joissa muutosta haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyssä noudatetaan lakia eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä sekä oikeudenkäymiskaarta. Markkinaoikeudellisissa asioissa haetaan muutosta valitusluvalla korkeimmalta oikeudelta.

Työtuomioistuimien käsittelee lähinnä työ- ja virkaehtosopimuksia koskevia riita-asioita. Asioiden käsittely vastaa pääosin riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä käräjäoikeuksissa. Työtuomioistuimissa käsitellään eräissä tapauksissa myös valituksia, joiden käsittelyssä noudatetaan osittain hallintolainkäyttölain säännöksiä. Käytännössä näitä valituksia on kuitenkin erittäin vähän. Työtuomioistuimen päätöksiin ei voida hakea muutosta valittamalla. Ylimääräinen muutoksenhaku (myös kantelut) ohjautuu korkeimpaan oikeuteen.

Hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmään kuuluu myös lautakuntatyyppejä toimielimiä. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien päätöksistä valitetaan yleensä vakuutusoikeuteen. Muiden muutoksenhakulautakuntien päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jollei muutoksenhakua ole rajoitettu.

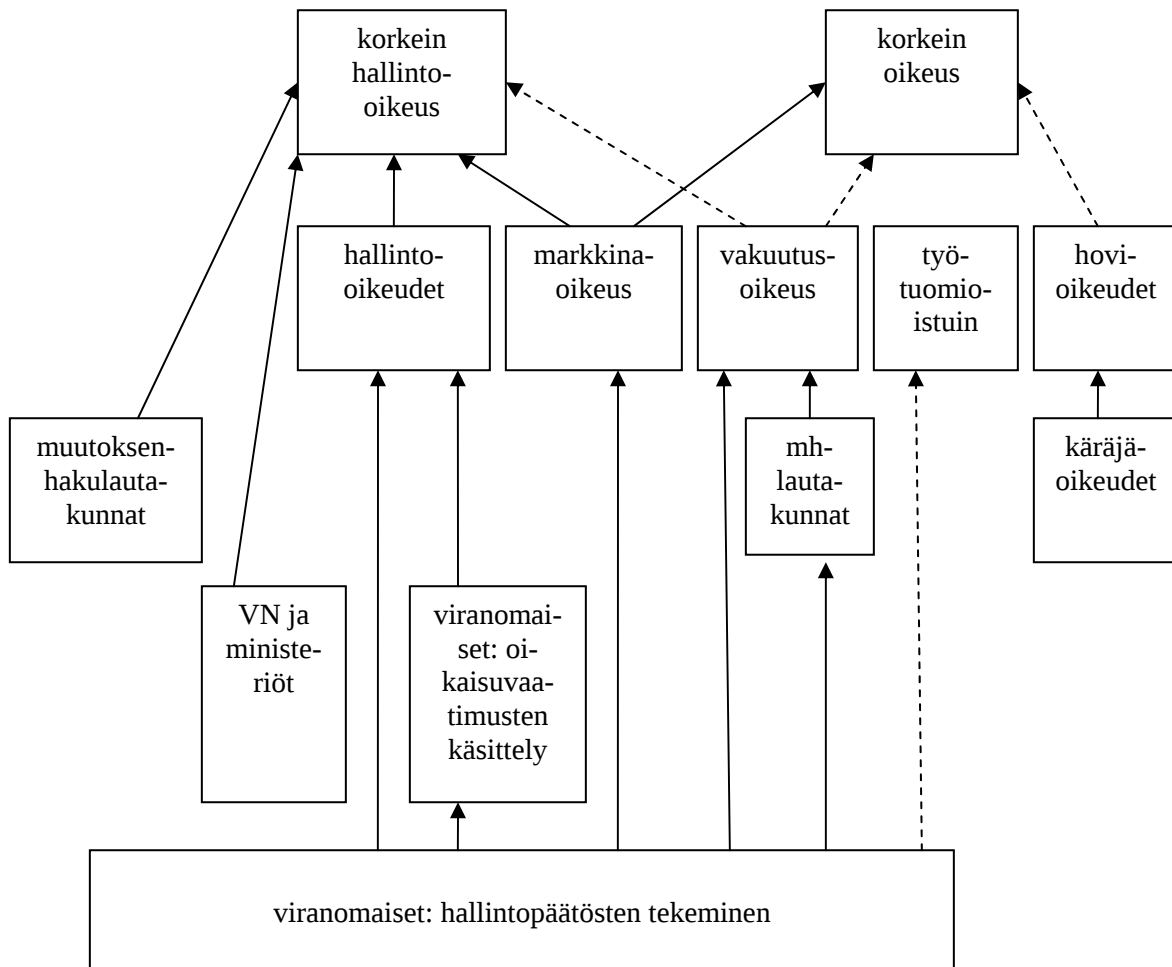
Välitöntä verotusta koskevissa asioissa toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena verotuksen oikaisulautakunta, jossa oikaisuvaatimus ratkaistaan hallintomenettelyssä. Eräissä muissa hallintoasioissa muutoksenhan ensimmäisenä vaiheena on oikaisuvaatimus esimerkiksi päätöksen tehneelle tai ylemmälle hallintoviranomaiselle.

Kaaviosta ilmenevät hallintotuomioistuinten organisatoriset liittymät hallintoon ja yleiseen lainkäyttöön. Kaaviossa alhaalla ovat viranomaiset, joiden päätöksistä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen, muutoksenhakulautakuntaan tai erityistuomioistuimeen. Muutoksenhakulautakunnista osa kuuluu vakuutusoikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään, jolloin vakuutusoikeus toimii yleensä ylimpänä muutoksenhakuasteena. Muiden muutoksenhakulautakuntien päätöksistä voi tavallisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Katkoviivat ilmaisevat kaaviossa sitä, että kyseessä oleva muutoksenhakutie on käytössä vain laissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa. Kaavioon ei ole merkitty esimerkiksi sitä,

että muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on useissa asiaryhmissä käytössä valituslupa. Siitä ei myöskään ilmene, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen voidaan valittaa suoraan myös eräistä muiden viranomaisten kuin valtioneuvoston tai ministeriön päätöksistä.

Kuvio 1. Muutoksenhakutiet pääpiirteittäin



3.3 Yleiset hallintotuomioistuimet

Korkein hallinto-oikeus toimii hallintolainkäyttöasioissa toisena ja samalla ylimpänä oikeusasteena. Lähtökohtana on, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoituksetta. Muutoksenhakua on kuitenkin rajoitettu useissa asiaryhmissä valitusluvalla ja eräissä tapauksissa myös valituskiellolla. Valituslupaperusteista on yleissäännös hallintolainkäyttölaissa (13 §), mutta myös muuhun lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä valituslupaperusteista. Käytännössä lähes 40 prosenttia korkeimpaan hallinto-

oikeuteen saapuneista valituksista kuuluu asiaryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa.

Hallintolainkäytössä valituslupaperusteet on kuitenkin muotoiltu niin, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei valituslupaa edellyttävissä asioissakaan muodostu pelkästään ennakkopäätöstuomioistuinta. Valituslupa on myönnettävä, jos asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on tarpeen oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi tai asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Ensimmäisenä oikeusasteena hallinto-oikeudellisissa asioissa toimivat hallinto-oikeudet. Pääosin hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat ovat valituksia hallintoviranomaisten päätöksistä, mutta lainkäyttöasia voi tulla hallinto-oikeudessa vireille myös esimerkiksi hakemusasiana, alistuksena, hallintoriitana tai prosessuaalisena kanteluna. Välitöntä verotusta koskevissa asioissa ja useissa muissakin asiaryhmissä on käytössä oikaisuvaatimusmenettely, jolloin hallinto-oikeuteen voidaan valittaa vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.

Lähtökohtana on, että kaikilla hallinto-oikeuksilla on samanlainen asiallinen toimivalta. Muutamissa asiaryhmissä asioiden käsittely on erityislakeihin sisältyvien säännösten nojalla keskitetty yhteen alueelliseen hallinto-oikeuteen. Näitä ovat lähinnä

- vesi- ja ympäristönsuojeluasiat (Vaasan hallinto-oikeus),
- turvapaikka-asiat ja muu kansainvälinen suojelu (Helsingin hallinto-oikeus) ja
- välillistä verotusta koskevat asiat (Helsingin hallinto-oikeus).⁶

Korkeimman hallinto-oikeuden, alueellisten hallinto-oikeuksien ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen yhteisen diaarikaavan mukaan näissä tuomioistuimissa on kaikkiaan 280 asiaryhmää, jotka on ryhmitelty kahdeksaan pääasialliseen asiaryhmään. Yhdeksäntenä ryhmänä ovat muut asiat. Pääasialliset asiaryhmät ovat

- valtio-oikeus ja yleishallinto
- itsehallinto
- ulkomaalaisasiat
- rakentaminen
- ympäristö
- sosiaali- ja terveydenhuolto
- taloudellinen toiminta ml. liikenne ja viestintäasiat sekä
- verot.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2009 yhteensä noin 4 400 asiaa. Niistä lähes 80 prosenttia eli noin 3 500 asiaa kohdistui alueellisten hallintotuomioistuinten päätöksiin. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2009 yhteensä noin 4 000 asiaa. Keskimääräi-

⁶ Lisäksi valitukset poronhoitolain (848/1990) soveltamista koskevista Paliskuntain yhdistyksen päätöksistä on keskitetty Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Muita poronhoitolain soveltamista koskevia valituksia ei ole keskitetty, mutta käytännössä ne ohjautuvat Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksiin.

nen käsittelyaika oli 10,2 kuukautta. Ratkaistuista asioista noin 32 prosenttia (1 259 asiaa) oli valituslupa-asioita ja noin 15 prosenttia (558 asiaa) hakemusasioita. Lähes kaikki hakemusasiat olivat purkuasioita.

Hallinto-oikeuksiin saapuu vuosittain yhteensä noin 20 000–24 000 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, joiden osuus on kolmannes kaikista asioista. Niistä pääosa on mielenterveysasioita, lastensuojeluasioita ja toimeentulotukiasioita. Toiseksi suurimpana asiaryhmänä ovat erilaiset veroasiat, joiden osuus kaikista asioista on vähentynyt 1990-luvun alkupuolen 70 prosentista nykyiseen noin 15 prosenttiin. Muita suuria asiaryhmiä ovat rakentamiseen ja ympäristöön liittyvät asiat sekä ulkomaa-laisasiat.

Hallinto-oikeuksien toimintaa tarkastellaan lähemmin luvuissa 9 ja 10. Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa tarkastellaan lähemmin luvussa 11.

3.4 Erityistuomioistuimet

Markkinaoikeuden käsiteltäviksi kuuluvat asiat, jotka on säädetty sen toimivaltaan kuuluviksi

- kilpailunrajoituksista annetussa laissa (480/1992),
- julkisista hankinnoista annetussa laissa (348/2007),
- eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetussa laissa (1528/2001) tai
- muussa laissa.

Kilpailu- ja hankinta-asioissa noudatetaan menettelysäännöksenä kilpailunrajoituslain ja hankintalain ohella hallintolainkäyttölakia. Markkinaoikeudellisissa asioissa noudatetaan menettelyssä lakia eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä sekä oikeudenkäymiskaarta. Kilpailu- ja hankinta-asioissa markkinaoikeuden päätöksiin haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja markkina-asioissa valitusluvalla korkeimmalta oikeudelta.

Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2009 yhteensä 603 asiaa ja siellä ratkaistiin yhteensä 662 asiaa. Ratkaistuista asioista noin 90 prosenttia koski julkisia hankintoja. Keskimääräinen käsittelyaika oli 10 kuukautta.

Markkinaoikeudessa on lainoppineiden jäsenten lisäksi asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat kilpailuasioden käsittelyyn ja tarvittaessa myös markkinaoikeudellisten asioiden ja hankinta-asioden käsittelyyn.

Vakuutus oikeus toimii toimeentuloturva-asioden erityistuomioistuimena. Se käsittelee valituksia, joissa on kyse

- Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemista etuuksista (esim. kansaneläke, opintotuki, asumistuki, vammaistuki, lapsilisät, sairausvakuutusasiat)

- työeläkkeistä (julkisen ja yksityisen sektorin työeläkkeet sekä työeläkelakien perusteella korvattava kuntoutus),
- työttömyysturvasta ja eräistä muista etuuksista (aikuiskoulutustuki, palkkaturva, apurahansaajien sosiaaliturva, sairauspäivärahan omavastuun korvaaminen maatalousyrittäjille),
- työtapaturma- ja ammattitautiasioista ja eräistä muista vahinkoon perustuvista korvauksista (tapaturmavakuutuslain perusteella korvattava kuntoutus, liikennevakuutuslain perusteella korvattava kuntoutus, maatalousyrittäjien tapaturma, rikosvahinkolakiin perustuva korvaus, sotilastapaturma, sotilasvamma, urheilijoiden tapaturma) tai Suomen sosiaaliturvan soveltamisesta.

Toimeentuloturva-asioden muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksivaiheinen. Etuuslaitoksen päätökseen haetaan yleensä muutosta valittamalla ensin asiaryhmän mukaan määrättyyn muutoksenhakulautakuntaan (sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta). Muutoksenhakulautakunnan päätökseen haetaan muutosta vakuutusoikeudelta. Muutamissa asiaryhmissä laitoksen tai viranomaisen etuuspäätökseen haetaan muutosta suoraan vakuutusoikeudelta (liikennevakuutuslain mukainen kuntoutus, rikosvahinkoasiat, sotilasvammaasiat Ahvenanmaan maakunnan hallituksen eläkeasiat).

Vakuutusoikeuteen saapui vuonna 2009 yhteensä 7 736 asiaa ja siellä ratkaistiin yhteensä 7 390 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 10,9 kuukautta.

Asioiden käsittelyssä vakuutusoikeudessa noudatetaan yleislakina hallintolainkäyttölakia. Useissa etuuslaeissa on kuitenkin myös omia menettelysäännöksiä esimerkiksi valituskirjelmän toimittamisesta etuuslaitokseen ja valitusajan jälkeen saapuneen valituksen käsittelystä. Etuuslaeissa ja vakuutusoikeuslaissa (132/2003) säädetään myös lainvoimaisen päätöksen poistamisesta. Vakuutusoikeudessa asioiden ratkaisemiseen osallistuu useissa asiaryhmissä myös työelämän ja työmarkkinoiden tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevia asiantuntijajäseniä.

Vakuutusoikeuden päätökseen ei yleensä voi hakea muutosta valittamalla. Työtapaturma- ja ammattitautiasioissa (ml. sotilastapaturma, maatalousyrittäjien tapaturma ja urheilijoiden tapaturma) on kuitenkin mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta silloin, kun kyse on oikeudesta korvaukseen tai siitä, kenen on suoritettava korvaus. Korvauksen määrästä ei näissäkään asiaryhmissä ole mahdollista valittaa korkeimpaan oikeuteen.

Ylimääräinen muutoksenhaku ylimpiin tuomioistuimiin on vain rajoitetusti mahdollista. Se jakaantuu korkeimpaan oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen niin, että työtapaturma- ja ammattitautiasioissa, rikosvahinkoasioissa sekä sotilasvamma-asioissa sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 31 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen. Muissa asioissa korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusoikeuden lainvoimaisen päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätöksen purkamisesta on tällöin voi-

massa, mitä siitä säädetään hallintolainkäyttölaissa. Muutoin vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvassa asiassa ei sovelleta hallintolainkäyttölain säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta.

Vakuutusoikeudessa ratkaistavat asiat voivat olla luonteeltaan pääosin lainopillisia tai lääketieteellisiä. Asioissa, jotka ratkaistaan pääosin lääketieteellisen selvityksen pohjalta, ratkaisukokoonpanoon kuuluu myös lääkärijäsen. Tällaisia asioita on noin 60 prosenttia vakuutusoikeuteen saapuvista asioista. Muita asioita on siten noin 40 prosenttia.

Työtuomioistuin ratkaisee erityistuomioistuimen lähinnä työehtosopimuksia ja virkaehtosopimuksia koskevia riita-asioita. Hallintolainkäytön järjestyksessä työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee

- työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetussa laissa (56/2001) tarkoitetun valituksen työehtosopimuksen yleissitovuudesta ja
- työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004) tarkoitetun valituksen työneuvoston oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä.

Näitä valitusasioita saapuu työtuomioistuimeen vain satunnaisesti. Niiden käsittelyssä noudatetaan hallintolainkäyttölain valituskirjelmää, valitusasian käsittelyä ja selvittämistä samoin kuin oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä. Työtuomioistuimen päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

3.5 Muutoksenhakulautakunnat

Toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakulautakunnat

Vakuutusoikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvien muutoksenhakulautakuntien organisaatiota ja toimintaa koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean ehdotusten pohjalta.⁷

Toimeentuloturva-asioiden käsittelyä varten on nykyisin viisi toimialueeltaan valtakunnallista muutoksenhakulautakuntaa:

- sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (22 000–25 000 asiaa/vuosi),
- työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (6 000–6 500 asiaa/vuosi),
- tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta (5 000–5 500 asiaa/vuosi),
- työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta (8 000–9 000 asiaa/vuosi) ja
- opintotuen muutoksenhakulautakunta (3 000–4 000 asiaa/vuosi).

Näihin muutoksenhakulautakuntiin saapuu vuosittain yhteensä yli 40 000 valitusasiaa. Niiden päätöksiin haetaan muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen.

⁷ Toimeentuloturvan muutoksenhaku. Komiteanmietintö 2001:9.

Toimeentuloturva-asioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa on nykyisin päätoimiset puheenjohtajat lukuun ottamatta työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaa, jonka puheenjohtaja on sivutoiminen. Muutoksenhakulautakuntien jäsenet ovat sivutoimisia.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta toimii maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla valitusviranomaisena, jolta haetaan muutosta valittamalla päätöksiin, jotka on antanut esimerkiksi

- työvoima- ja elinkeinokeskus asioissa, jotka työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun lain tai muun lain nojalla siirtyvät maaseutuelinkeinopiireistä työvoima- ja elinkeinokeskusten käsiteltäviksi taikka joiden osalta muutoksenhausta muutoin laissa niin säädetään,
- Metsähallitus,
- metsäkeskus asioissa, joissa ei ole säädetty haettavaksi muutosta hallinto-oikeudelta,
- riistanhoitopiiri,
- riistanhoitoyhdistys, sekä
- kalastusalue.

Valituslautakuntaan kuuluu puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kolmas jäsen, joka voi vaihdella asiaryhmittäin. Asian käsittelyssä maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa noudatetaan pääosin hallintolainkäyttölakia. Muutosta valituslautakunnan päätökseen haetaan valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaussa tarvitaan useissa tapauksissa valituslupa.

Maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmä ehdotti, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan ja sen käsiteltäviksi kuuluvat asiat ohjataan alueellisiin hallinto-oikeuksiin.⁸ Ehdotuksen mukaan maatalouden tukijärjestelmää koskevat valitukset keskitettäisiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen tukia ja koltatukia koskeva muutoksenhaku keskitettäisiin Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku Ahvenanmaan lääninhallituksen päätöksistä ohjattaisiin Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Muut valitukset hajaantuisivat käsiteltäviksi kaikissa hallinto-oikeuksissa. Valmistelussa on arvioitu, että asioiden siirron myötä hallinto-oikeudet saisivat käsiteltäväkseen vuosittain noin 400–550 uutta asiaa, joista Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen ohjautuisi noin 250–300 asiaa.

Työryhmä ehdotti myös, että kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksiin haettaisiin muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella, ja että valituslupaperusteet yhdenmukaistetaan maaseutuelinkeinoasioissa hallintolainkäyttölain mukaisiksi.

⁸ Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:1.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta

Patentti- ja rekisterihallituksen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakuntaan, kun päätöksellä on

- ratkaistu patenttihakemus tai muu patenttia koskeva asia,
- ratkaistu hakemus mallin rekisteröimisestä tai muu mallia koskeva asia,
- ratkaistu hakemus integroidun piirin piirimallin rekisteröimisestä tai muu piirimallia koskeva asia,
- ratkaistu hakemus hyödyllisyysmallin rekisteröimisestä tai muu hyödyllisyysmallia koskeva asia,
- ratkaistu hakemus tavaramerkin rekisteröimisestä tai muu tavaramerkkiä koskeva asia,
- evätty kaupparekisteriin tehdyn ilmoituksen rekisteröiminen,
- evätty yhdistysrekisteriin tehdyn ilmoituksen rekisteröiminen, tai
- evätty säätiön perustamislupaa tai sääntöjen vahvistamista koskeva hakemus tai säätiörekisteriin tehdyn ilmoituksen rekisteröiminen.

Valituslautakunnassa on puheenjohtaja ja kaksi muuta jäsentä. Asiaa valituslautakunnassa käsiteltäessä noudatetaan laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Laissa patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä on myös omia menettelysäännöksiä esimerkiksi valitusajasta ja suullisesta käsittelystä. Valituslautakunnan päätökseen saa yleensä hakea muutosta valittamalla 60 päivän kuluessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Immateriaaliasioiden tuomioistuinkäsittelyn kehittämistä on selvitetty ensin työryhmässä, joka vuonna 2007 ehdotti, että eräät patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa käsiteltävät valitusasiat siirretään markkinaoikeuteen.⁹ Asian valmistelua jatkettiin IPR-tuomioistuintyöryhmässä, joka on valmisteellut ehdotuksen teollis- ja tekijänoikeuksia koskevien asioiden tuomioistuinkäsittelyn keskittämistä markkinaoikeuteen.¹⁰

IPR-tuomioistuintyöryhmän ehdotuksen mukaan muutoksenhaku patentti- ja rekisterihallituksen käsittelemissä IPR-asioissa keskitetään kokonaisuudessaan markkinaoikeuteen ja muissa patentti- ja rekisterihallituksen käsittelemissä asioissa muutoksenhaku ohjataan Helsingin hallinto-oikeuteen, jolloin patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta voidaan lakkauttaa. Markkinaoikeus käsittelee rekisteriviranomaisten päätöksiä koskevien valitusten lisäksi teollis- ja tekijänoikeudelliset riita- ja hakemusasiat, jotka käsitellään nykyisin Helsingin käräjäoikeudessa. Markkinaoikeuden päätöksistä valitettaisiin pääosin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Teollis- ja tekijänoikeudellisissa riita- ja hakemusasioissa markkinaoikeuden ratkaisuihin haettaisiin kuitenkin muutosta Helsingin hovioikeudelta. Sen ratkaisuihin voitaisiin hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, jos korkein oikeus myöntää valituslupan. Uudistus on tarkoitus toteuttaa vuoteen 2012 mennessä.

⁹ IPR-asioiden tuomioistuinkäsittelyn keskittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2007:20.

¹⁰ Teollis- ja tekijänoikeusasioiden keskittäminen markkinaoikeuteen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 28/2010.

Muita valituslautakuntia

Kutsunta-asiain keskuslautakunta toimii valitusviranomaisena asevelvollisuusasioissa. Sen päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kutsunta-asiain keskuslautakunta käsittelee valituksia, jotka koskevat aluetoimiston oikaisuasiassa antamia päätöksiä ja muita pääesikunnan, puolustushaaran esikunnan, sotilasläänin esikunnan, aluetoimiston ja kutsuntalautakunnan asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla antamia päätöksiä. Tyypillisimmät valitukset koskevat palveluskelpoisuusluokitusta ja vapautusta kertausharjoituksesta. Asioiden käsittelyssä kutsunta-asiain keskuslautakunnassa noudatetaan hallintolainkäyttölakia.

Valtion elokuva- ja valokuvataitokoulutuskunnan tehtävänä on nykyisin tutkia elokuvatarkastamon päätöksistä tehdyt valitukset. Sen päätöksistä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kuvaohjelmalainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 190/2010 vp) ehdotetaan, että viranomaisten toiminnan painopiste siirtyisi markkinoinnin jälkivalvontaan. Valtion elokuvatarkastamo muuttuisi Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukseksi. Se voisi laissa mainituissa tilanteissa poikkeuksellisesti myös luokitella kuvaohjelman. Sen tekemään luokittelupäätökseen haettaisiin muutosta valittamalla kuvaohjelmalautakunnalta, jonka päätöksestä voisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muuhun Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskuksen tekemään päätökseen voisi ensin hakea oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen haettaisiin muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeudelta.

Valtion tilintarkastuslautakunta vastaa tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta, mutta sen käsiteltäväksi kuuluu myös valitusasioita. Kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnan ja Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan tilintarkastuslain (936/1994) tai sen nojalla annettujen säännösten perusteella tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla valtion tilintarkastuslautakuntaan. Valitusasian käsittelyyn valtion tilintarkastuslautakunnassa sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Valtion tilintarkastuslautakunnan päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

4 Vireillä olevia uudistushankkeita

Hallintolainkäytön menettelysäännösten kehittäminen

Hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistustarpeita selvitetään parhaillaan hallintolainkäyttötoimikunnan yhteydessä toimivassa prosessityöryhmässä.

Työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain nykyisten säännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Tässä tarkastelussa tulee toimeksiannon mukaan kiinnittää huomiota ainakin suullista käsittelyä ja todistelua, päätöksen

tehneen viranomaisen asemaa, hallintoriitamenettelyä, ylimääräistä muutoksenhakua, turvaamistoimia ja oikeudenkäyntikuluja koskeviin säännöksiin.

Työryhmän määräaika on jatkettu niin, että se päättyy samaan aikaan hallintolainkäyttötoimikunnan määräajan kanssa eli 31.12.2010. Työryhmä antoi vuoden 2009 lopussa välimietinnön.¹¹ Työryhmän välimietinnössä on arvioitu, että hallintolainkäyttölain säännöksiin ei liity perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita. Hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin kuitenkin turvata nykyistä paremmin täsmentämällä ja täydentämällä hallintoprosessin menettelysäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen

Tarkoituksena on valmistella oikeusministeriössä virkatyönä hallituksen esitys oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hallintolainkäytössä. Valmistelu perustuu oikeussuojakeinotyöryhmän mietintöön, jossa tarkasteltiin oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan¹² sekä siitä saatuihin lausuntoihin.

Oikeudenkäynnin viivästyminen voidaan kuitenkin nykyisin ottaa huomioon hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä koskevassa ratkaisussa. Hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi tällöin viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan. Säännös tästä (HLL 53 a §) sisällytettiin hallintolainkäyttölakiin niin, että se tuli voimaan vuoden 2010 alussa.

Yleisiä tuomioistuimia koskeva laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009) tuli voimaan vuoden 2010 alussa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellessään tätä uudistusta koskevaa hallituksen esitystä pitänyt tärkeänä, että lain soveltamisalaa mahdollisimman pian erillisellä muutoksella laajennetaan hallintotuomioistuihin ja erityistuomioistuihin (PeVL 2/2009 vp).

Tuomioistuinten organisaatiosäännökset

Määräaikaisten tuomareiden nimittämistä ja eräiden tuomioistuinten johtamisjärjestelmien kehittämistä selvittänyt työryhmä antoi mietintönsä tammikuussa 2010.¹³ Työryhmä ehdotti muutoksia määräaikaisten tuomareiden nimittämistä, käräjä- ja hallinto-oikeuksien johtamista sekä eräitä hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden kokoonpanoa koskeviin säännöksiin.

¹¹ Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:19.

¹² Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21.

¹³ Määräaikaisten tuomareiden nimittäminen ja eräiden tuomioistuinten johtamisjärjestelmien kehittäminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 5/2010.

Työryhmän ehdotusten ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta valmisteltu hallituksen esitys määräaikaisten tuomareiden nimittämisestä ja eräiden tuomioistuinten johtamisjärjestelmän kehittämisestä on tarkoitettu antaa eduskunnalle joulukuussa 2010.

Asioiden käsittely vakuutusoikeudessa

Vakuutusoikeuden toiminnan kehittämistä selvittänyt vakuutusoikeustyöryhmä luovutti mietintönsä elokuussa 2009.¹⁴ Työryhmä ehdotti eräitä muutoksia vakuutusoikeuslakiin. Mietinnössään työryhmä tarkasteli lisäksi laajemmin vakuutusoikeuden lääkärijäsenten ja työelämää tuntevien asiantuntijajäsenten asemaan liittyviä kysymyksiä.

Työryhmä ehdotti vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoja kevennettäväksi muun muassa niin, että nykyisten kolmen ja viiden jäsenen kokoonpanon lisäksi luotaisiin yhden tuomarin sekä yhden tuomarin ja yhden lääkärijäsenen muodostama kokoonpano. Esittelijän kelppoisuudesta toimia ratkaisukokoonpanon jäsenenä säädettäisiin laissa. Työryhmä ehdotti myös, että lainkäyttöasiat voitaisiin ratkaista esittelystä ilman erillisen istunnon järjestämistä silloin, kun jäsenet ovat asiakirjojen heillä kierrettyä olleet asiasta yksimielisiä.

Työryhmä ehdotti myös säännöstä siitä, että lisäselvityksen vastaanottaminen rajattaisiin ratkaisupäivään. Vakuutusoikeuden tulisi antaa muutoksenhakijalle asian käsittelyä ja lisäselvityksen toimittamista koskevat tiedot sekä arvio asian käsittelyajasta.

Työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta valmisteltu hallituksen esitys on tarkoitettu antaa eduskunnalle joulukuussa 2010.

Virkamieslautakunnan lakkauttaminen

Nykyisin valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva virkamieslautakunta käsittelee ja ratkaisee valtion virkamieslain (1994/750) mukaan oikaisuvaatimukset päätöksestä, jotka koskevat muun valtion viranomaisen kuin valtioneuvoston päätöstä antaa virkamiehelle varoitus, lomauttaa tai irtisanoa virkamies, purkaa virkasuhteen tai muuttaa virkasuhde osaaikaiseksi, pidättää virkamies virantoimituksesta tai erottaa virkamies määräaikaisesti virantoimituksesta. Asian käsittely virkamieslautakunnassa on luonteeltaan hallintomenettelyä, mutta valtion virkamieslain perusteella lautakunnassa noudatetaan tuomioistuinmenettelyä muistuttavia omia menettelysäännöksiä. Virkamieslautakunnan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valtion virkamieslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 181/2010 vp) ehdotetaan, että virkamieslautakunta lakkautetaan ja muutoksenhaku ohjataan hallinto-oikeuksiin. Lisäksi laissa lueteltaisiin päätökset, joista ei saa valittaa. Valituskiellon piirissä

¹⁴ Vakuutusoikeuden toiminnan kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:10.

olisivat muun muassa virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskevat päätökset niin kuin nykyisinkin.

Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen

Oikeusministeriö on kesällä 2010 asettanut toimikunnan selvittämään hovi- ja käräjäoikeusverkoston kehittämistä. Tavoitteena ovat asiamääriltään ja rakenteiltaan keskenään mahdollisimman samankokoiset tuomioistuimet. Tämä edellyttäneen 1–2 hovioikeuden ja 1–3 hallinto-oikeuden vähentämistä.

Uudistuksen tavoitteena on löytää tuomioistuimille toiminnallisesti, maantieteellisesti ja alueellisesti tarkoituksenmukaiset sijaintipaikat. Toimikunnan on harkinnassaan otettava oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeisen näkökohtien lisäksi huomioon taloudelliset, historialliset ja kielelliset seikat sekä oikeustieteellisen opetuksen sijainti. Tarvetta muuttaa nykyistä tuomiopiirijakoa voidaan tarvittaessa pohtia laajemminkin. Suomen- ja ruotsinkielisen väestön palvelut omalla kielellään on turvattava.

Työryhmän toimeksiannossa todetaan, että hallinto-oikeuksien asiamäärät ovat viime vuosina kasvaneet. Tavoitteena on, että asioiden käsittely kaikissa hallinto-oikeuksissa on joutuisaa ja laadukasta. Tämä vähentäisi tarvetta muutoksenhakuun korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuksilta edellytetään myös valmiutta selviytyä ajoittaisista ruuhkista.

Toimeksiannossa todetaan myös, että tuomioistuinten välillä on suuria eroja asioiden käsittelyajoissa, mikä vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Asiat jakaantuvat tuomioistuimiin epätasaisesti painottuen useimmiten Etelä-Suomen tuomioistuimiin. Koska työmäärä jakaantuu epätasaisesti, osa tuomioistuimista kuormittuu liikaa. Tulevaisuudessa muun muassa sähköisen asioinnin lisääntyminen sekä väestön ja yritysten alueellinen keskittyminen vaikuttavat tuomioistuinten määrään ja sijoittumiseen.

Toimikunnan on arvioitava myös tuomioistuinten henkilöstörakennetta ja -määrää sekä uudistuksen kustannus- ja tuottavuusvaikutuksia. Työryhmän määräaika päättyy 28.2.2011.

Muita hankkeita

Tuomioistuinharjoittelu on tarkoitus laajentaa myös hovi- ja hallinto-oikeuksiin. Hallituksen esitys käräjäoikeuslain, hovioikeuslain, hallinto-oikeuslain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle joulukuussa 2010.

Hallintotuomioistuimissa vireillä olevien *asioiden käsittelyn seuranta* sekä *työmäärän mittaamista koskevien mittaristojen* tarvetta ja niiden kehittämisen suuntaviivoja on selvi-

tetty oikeusministeriön työryhmässä, jonka mietintö valmistui tammikuussa 2010.¹⁵ Valmistelevalle mittaristotyöryhmän esityksen pohjalta oikeusministeriö asetti heinäkuussa 2010 työryhmän, jonka tehtävänä on hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmien työmäärämittaristojen sekä sähköisen oikeudenkäyntijärjestelmän kehittäminen.

Oikeussuojakeinoja viranomaisen passiivisuustilanteissa on selvitetty oikeusministeriön työryhmässä, joka antoi mietintönsä vuonna 2008.¹⁶ Mietinnöstä on saatu osittain ristiriitaista lausuntopalautetta. Esityksen valmistelu työryhmän ehdotusten ja niistä saadun lausuntopalautteen pohjalta on vireillä oikeusministeriössä.

Oikeusministeriössä on vireillä hanke, jossa arvioidaan tarvetta laatia hallituksen esitys, joka koskee *julkisoikeudellisten saatavien vanhentumista, korkoa ja kuittausta sekä perusteettoman edun palautusta*. Asiasta on laadittu arviomuistio¹⁷.

5 Muutoksenhausta yleisissä tuomioistuimissa

5.1 Muutoksenhaku hovioikeuteen

Muutoksenhaun tai asian käsittelyn rajoittaminen hovioikeudessa

Säännökset muutoksenhausta kärjäoikeudesta hovioikeuteen ja asian käsittelystä hovioikeudessa uudistettiin vuonna 1998 kokonaisuudessaan. Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli suullisten käsittelyjen lisääminen hovioikeuksissa. Hovioikeusmenettelyä on tämän jälkeen useissa uudistuksissa pyritty kehittämään yhä toimivampaan suuntaan.

Uudistusten lähtökohtana on, että oikeudenkäyntien painopisteen tulee olla kärjäoikeuksissa. Hovioikeuksien tehtävänä on valituksen perusteella kontrolloida kärjäoikeuden ratkaisun oikeellisuus sekä näyttö- että oikeuskysymysten osalta ja ratkaisun lainmukaisuus muutoinkin sekä korjata ratkaisussa ilmenevät virheet. Järjestelmä, jossa kaikki valitusasiat niiden laadusta ja asianosaisen oikeussuojan tarpeesta riippumatta käsitellään samalla tavalla, ei ole tämän tehtävän täyttämistä ajatellen tarkoituksenmukainen. Säännöksiä onkin pyritty kehittämään niin, että muutoksenhaussa otettaisiin huomioon hovioikeuden tutkittavaksi saatetun asian laatu.

¹⁵ Hallintotuomioistuinten valmistelevalle mittaristotyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2010.

¹⁶ Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5.

¹⁷ Julkisoikeudelliset velkasuhteet – yleislainsäädännön tarve. Oikeusministeriön julkaisu 2004:9.

Ehdotus muutoksenhakulupajärjestelmäksi

Hallituksen esityksessä oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 33/1997 vp) ehdotettiin osittaiseen muutoksenhakulupajärjestelmään siirtymistä eräissä tapauksissa myös hovioikeudessa. Eduskunta ei kuitenkaan hyväksynyt ehdotettua muutoksenhakulupajärjestelmää.

Lupajärjestelmän piiriin kuuluvat asiat olisivat määräytyneet riita-asiassa kärjäoikeuden päätöksen häviöarvon ja rikosasioissa tuomitun tai syytteen mukaisen rangaistuksen ankaruuden perusteella. Hovioikeuden olisi tullut myöntää valituslupa, jos se piti kärjäoikeuden ratkaisun lopputulosta todennäköisesti virheellisenä. Lupa olisi voitu myöntää myös ennakkopäätösperusteella ja muun painavan syyn perusteella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei pitänyt esitystä perustuslain vastaisena, mutta arvioi, ettei muutoksenhakulupajärjestelmän noudattaminen jo hovioikeusasteessa sopinut vaikeuksista suomalaiseen oikeusperinteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että ehdotettu menettely oli luonteeltaan eräänlaista supistettua käsittelymenettelyä eikä sen kutsuminen muutoksenhakulupajärjestelmäksi vaikuttanut onnistuneelta sen vuoksi, että hovioikeuden olisi kuitenkin tullut tutkia kärjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuus (PeVL 9/1997 vp).

Eduskunnan lakivaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan näkemyksiin. Koska ehdotettujen säännösten uudelleen muotoileminen oli hankalaa valiokuntakäsittelyn aikana, lakivaliokunta päätyi ehdottamaan, ettei oikeudenkäymiskaareen sisällytetä muutoksenhakulupajärjestelmää tai muutakaan vastaavaa järjestelmää (LaVM 19/1997 vp).

Seulontamenettely

Hovioikeuksissa otettiin käyttöön valitusten seulontamenettely lokakuun alussa 2003. Seulontamenettelyssä muutoksenhakuoikeutta ei rajoiteta, mutta hovioikeudessa tutkitaan kaikista valituksista ensin, voivatko ne horjuttaa luottamusta kärjäoikeuden ratkaisun oikeellisuuteen (HE 91/2002 vp oikeudenkäymiskaaren hovioikeusmenettelyä koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi). Jos hovioikeus yksimielisesti toteaa, että valitus ei voi menestyä, valitusta ei tutkita enempää. Muut valitukset tutkitaan täydellisessä hovioikeusmenettelyssä.

Seulontamenettelyä koskevan hallituksen esityksen käsittelyssä eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta totesivat, että asianosaisten kohtelu on ehdotetussa menettelyssä yhdenvertaista (PeVL 35/2002 vp ja LaVM 27/2002 vp). Seulontamenettely koskee samalla tavoin kaikkien asianosaisten valituksia kaikissa asiaryhmissä. Eroa ei tehdä myöskään häviöarvon tai rangaistuksen ankaruuden perusteella. Lakivaliokunta totesi kuitenkin, että seulontamenettelyä ei ole tarkoitettu hovioikeuksien työmäärän sääntelykeinoksi eikä sitä saa käyttää sellaisena.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä

Oikeusministeriössä on selvitetty muutoksenhakua hovioikeuteen koskevien säännösten kehittämistä edelleen muun muassa muutoksenhakulupatoimikunnassa (KM 2008:3), joka ehdotti, että hovioikeuksissa otetaan käyttöön seulontamenettelyn korvaava jatkokäsittelylupajärjestelmä. Toimikunnan ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta on valmisteltu hallituksen esitys muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 105/2009 vp), johon sisältyvät lakiehdotukset on hyväksytty (lait 650–652/2010) niin, että ne tulevat voimaan vuoden 2011 alussa.

Uudessa sääntelyssä nykyinen seulontajärjestelmä korvataan jatkokäsittelylupajärjestelmällä. Jatkokäsittelylupajärjestelmä on soveltamisalaltaan rajoitettu. Riita-asiassa tarvitaan jatkokäsittelylupa, jos käräjäoikeuden ratkaisu on asianosaiselle vastainen vain saamisen osalta eikä kysymyksessä oleva rahamäärä ole enemmän kuin 10 000 euroa. Rikosasioissa vastaaja tarvitsee jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin neljä kuukautta vankeutta. Virallinen syyttäjä ja asianomistaja tarvitsevat luvan, jos valitus koskee rikosta, josta ei ole syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Järjestelmää ei sovelleta muun muassa hakemusasioihin eikä muihin kuin saamista koskeviin riita-asioihin.

Kysymys jatkokäsittelyluvan myöntämisestä käsitellään hovioikeudessa kirjallisessa menettelyssä. Lupa on myönnettävä, jos ilmenee aihetta epäillä käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta tai sen oikeellisuutta ei ole mahdollista arvioida jatkokäsittelylupaa myöntämättä. Lupa tulee myöntää myös, jos asian jatkokäsittely on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa tärkeätä tai jos siihen on muu painava syy. Yksinomaan näytön arviointia varten lupaa ei kuitenkaan tarvitse myöntää, ellei käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta ole perusteltua aihetta epäillä valituksessa esitettyjen seikkojen perusteella.

Jatkokäsittelyluvan myöntämistä koskeva kysymys käsitellään hovioikeudessa pääsäännön mukaan kolmen jäsenen kokoonpanossa. Yksi jäsen voi kuitenkin selvissä tapauksissa myöntää luvan. Luvan myöntämättä jättäminen edellyttää, että kaikki jäsenet ovat asiasta yksimielisiä.

Myös hovioikeuden pääkäsittelyn toimittamista koskevia säännöksiä tarkistetaan. Pääkäsittely toimitetaan yleensä vain asianosaisen vaatimuksesta. Jos asianosainen ei ole vaatinut pääkäsittelyn toimittamista, hovioikeus voi toimittaa pääkäsittelyn omasta aloitteestaan katsoessaan sen tarpeelliseksi. Velvollisuuteen toimittaa pääkäsittely asianosaisen vaatimuksesta säädetään poikkeuksia. Pääkäsittelyä ei tarvitse toimittaa, jos asiassa ei ole otettava vastaan suullista todistelua sen vuoksi, että näytön arvioinnin oikeellisuudesta ei voi jäädä vartenotettavaa epäilyä ja jos pääkäsittelyn toimittaminen on muutoinkin selvästi tarpeetonta huomioon ottaen erityisesti asian laatu ja merkitys asianosaiselle. Pääkäsittelyä koskevia säännöksiä tarkistettaessa on otettu erityisesti huomioon Euroopan ihmisoikeus-

tuomioistuimen oikeuskäytäntö siitä, milloin muutoksenhakutuomioistuimella on velvollisuus järjestää suullinen käsittely.

Jos pääkäsittely toimitetaan ja asiassa on kysymys käräjäoikeuden suullisen todistelun uskottavuudesta tekemästä arviosta, tulee käräjäoikeudessa vastaanotettu suullinen todistelu jatkossakin ottaa tarpeellisilta osiltaan uudelleen vastaan. Näytön arvioinnin riitauttaminen ei kuitenkaan enää automaattisesti johda siihen, että suullinen todistelu otetaan hovioikeudessa uudelleen vastaan.

Asioiden siirto toiseen hovioikeuteen

Valitusasioiden joutuisan käsittelyn turvaamiseksi ehdotettiin vuonna 2006 säädettäväksi laki valitusasioiden siirtomenettelystä (HE 202/2006 vp laeiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi sekä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta). Sen mukaan vireille tulevia uusia valitusasioita olisi voitu siirtää hovioikeudesta käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi toisessa hovioikeudessa. Siirtomenettely olisi koskenut kerrallaan määrättyjä valitusasioita ja edellyttänyt korkeimman oikeuden siihen antamaa lupaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että siirtämismahdollisuus ei olisi välttämättä merkinnyt keskimääräisten käsittelyaikojen lyhentymistä koko maassa. Asioiden joutuisuus olisi voinut parantua vain siirtävässä hovioikeudessa, kun taas siirron vastaanottavassa hovioikeudessa käsittelyajat olisivat voineet kasvaa. Valiokunta totesi myös, että välimatkojen pidentymisellä voi olla merkitystä perustuslain 21 §:ään sisältyvän oikeuden saatavuuden kannalta (PeVL 55/2006 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely oli kokonaisuutena arvioiden huonosti sopusoinnussa perustuslain kanssa, koska se monilta osin kosketti asianosaisten oikeusturvaa ja tuomioistuinten alueellista ja asiallista toimivaltaa. Lakiesitys ei valiokunnan mukaan ollut asianmukainen ratkaisukeino käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Valiokunta katsoi kuitenkin, että jos siirtomenettelyä pidettiin tarpeellisena käsillä välittömästi olevan poikkeuksellisen jutturuuhkan purkamiseksi, laki voitiin säätää olemaan voimassa määräajan, enintään kaksi vuotta.

Esitys raukesi, koska eduskunta ei ollut ennen kevään 2007 eduskuntavaaleja hyväksynyt sitä täysistunnossa.

5.2 Muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen

Valituslupajärjestelmä

Korkein oikeus toimii riita- ja rikosasioissa ennakkopäätöstuomioistuimena. Hovioikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta oikeudelta vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Riita- ja rikosasioissa on siten käytössä pääosin vain yksi muutoksenhakuaste. Valituslupajärjestelmä koskee myös vakuutus oikeudessa ja markkina-oikeudessa ratkaistuja asioita. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät asiat, jotka hovioikeus on ratkaissut ensimmäisenä oikeusasteena (OK 30:2).

Valitusluvan korkein oikeus voi myöntää ainoastaan seuraavilla perusteilla (OK 30:3):

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman oikeuden ratkaistavaksi (ennakkopäätösperuste),
- 2) asiassa on tapahtunut sellainen oikeudenkäynti- tai muu virhe, jonka perusteella ratkaisu olisi lain mukaan purettava tai poistettava (purkuperuste), tai
- 3) valitusluvan myöntämiselle on muu painava syy (painava syy -peruste).

Korkeimpaan oikeuteen saapuu vuosittain noin 2 300–2 500 valituslupahakemusta. Vuonna 2009 korkein oikeus myönsi valitusluvan 146 asiassa. Ennakkopäätösperuste on käytännössä tärkein valitusluvan myöntämisperuste. Muita perusteita sovelletaan vain lähinnä silloin, kun ilmenee tarvetta oikaista selvästi virheellisiä ratkaisuja.

Käsittelyaika asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetty, oli vuonna 2009 keskimäärin 4,1 kuukautta. Asioissa, joissa valituslupa myönnettiin, käsittelyaika oli vuonna 2009 keskimäärin 14,5 kuukautta.

Korkeimman oikeuden keskeisenä tehtävänä on oikeuskäytännön ohjaaminen ennakkopäätöksillä. Tästä syystä korkeimman oikeuden ratkaisuihin julkaistaan vuosikirjassa ja internetissä ne, jotka ovat tärkeitä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai muutoin oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Vuonna 2009 julkaistiin 94 ratkaisua. Julkaisemattomia asiaratkaisuja annettiin valituslupa-asioissa noin 40.

Valitusluvan myöntäminen on korkeimman oikeuden harkinnassa, joten valituslupa voidaan jättää myöntämättä, vaikka luvan myöntämiselle ei olisi estettä. Lupaharkinnassa otetaan huomioon moneen suuntaan vaikuttavia seikkoja. Lupahakemuksen hylkääminen voi johtua esimerkiksi siitä, että asiaan liittyvää oikeudellista kysymystä ei pidetä yleiseltä kannalta riittävän tärkeänä. Myös hyvällä lupahakemuksella on merkitystä luvan myöntämisessä.

Ennakkopäätösvalitus

Vuoden 2011 alussa tulee voimaan myös oikeudenkäymiskaaren muutos, joka mahdollistaa ennakkopäätösvalituksen käräjäoikeudesta suoraan korkeimpaan oikeuteen (laki 650/2010). Menettelyä sovelletaan sekä riita-, rikos- että hakemusasioihin.

Ennakkopäätösvalitus koskee vain sellaisia asioita, joissa on ratkaistavana tärkeä laintulkintakysymys. Menettely on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa lain soveltamista koskeva kysymys on kertautunut suuressa määrässä oikeussuhteita ja jossa ennakkoratkaisun viipyminen pitkittäisi oikeudellista epävarmuutta ja aiheuttaisi tarpeettomasti ongelmia. Se edellyttää asian muiden osapuolten suostumusta ja korkeimman oikeuden myöntämää valituslupaa. Korkein oikeus voi myöntää valituslupan vain ennakkopäätösperusteella.

Ennakkopäätösvalitus on tehtävä 30 päivän kuluessa käräjäoikeuden ratkaisun antamisesta tai julistamisesta. Ennakkopäätösvalitukseen voidaan tehdä vastavalitus. Myös vastavalituksen tekeminen edellyttää korkeimman oikeuden valituslupaa.

Uutta sääntelyä koskeva ehdotus sisältyi hallituksen esitykseen muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 105/2009 vp). Esitystä käsitellessään lakivaliokunta (LaVM 4/2010 vp) piti todennäköisenä, ettei menettely tule käytännössä kovin usein sovellettavaksi. Valiokunta kannatti kuitenkin menettelyn käyttöön ottoa, sillä se mahdollistaa korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun saamisen säännönmukaista muutoksenhakua nopeammin.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 4/2010 vp) kiinnitti esityksestä antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että menettely perustuu olennaisella tavalla asianosaisten suostumuksen varaan. Perusoikeuksia rajoitettaessa perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä varmistaa, että suostumuksen antaja tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen. Perustuslakivaliokunnan mukaan sellainen ennakkopäätösmenettely, jossa asianosainen voi korkeimman oikeuden kielteisen valituspäätöksen jälkeen hakea muutosta käräjäoikeuden päätökseen hovioikeudesta, vastaisi paremmin perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattua muutoksenhakuoikeutta.

Lakivaliokunta katsoi, että hovioikeusasteen mahdollistaminen ennakkopäätösmenettelyssä muuttaisi ennakkopäätösvalituksen luonnetta eikä edistäisi sen tavoitteiden toteutumista. Lakivaliokunta yhtyi kuitenkin perustuslakivaliokunnan näkemykseen asianosaisen suostumuksen keskeisestä merkityksestä ennakkopäätösmenettelyssä. Lakivaliokunnan ehdotuksesta säännökseen lisättiinkin täsmennys, josta ilmenee, että jos valituslupaa ei myönnetä, käräjäoikeuden päätös jää pysyväksi.

Lakivaliokunnan mietinnön mukaan esityksen valiokuntakäsittelyssä on keskusteltu myös menettelystä, jossa käräjäoikeus voisi päätöksellään siirtää käsiteltävänä olevassa asiassa ilmenevän laintulkintaongelman korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Valiokunta katsoi kuitenkin, että menettelyyn liittyy monia periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä, joita ei

ole pohdittu riittävän perusteellisesti. Tämän vuoksi valiokunta ei pitänyt menettelyn mahdollistamista tässä yhteydessä perusteltuna.

6 Kansainvälinen vertailu

6.1 Ruotsi

Ruotsissa on yleisten tuomioistuinten järjestelmän lisäksi yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä. Yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on kolmiportainen. Alimpana as- teena toimivat 12 hallinto-oikeutta (förvaltningsrätter, jotka helmikuusta 2010 alkaen korvasivat aiemmat 23 lääninoikeutta). Hallinto-oikeudesta muutoksenhakutie kulkee kamarioikeuteen (kammarrätten). Ylimpänä hallintotuomioistuimena toimii Regeringsrätten.¹⁸

Poikkeuksellisesti muutosta viranomaisen päätökseen saatetaan hakea hallinto-oikeuden sijasta suoraan kamarioikeudelta. Asiakirjajulkisuutta koskevissa asioissa valitustie kulkee pääsääntöisesti suoraan kamarioikeuteen. Poikkeustapauksissa muutosta näissä asioissa haetaan hovioikeudesta, korkeimmassa oikeudesta tai Regeringsrättenistä. Eräissä muissakin erikseen säädetyissä asioissa valitus tehdään suoraan kamarioikeudelle (lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål 1 §). Viime aikoina on kuitenkin ehdotettu eräitä asioita siirrettäväksi käsiteltäväksi kamarioikeuksien sijasta hallinto-oikeuksissa (En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess, Ds 2010:17).

Kamarioikeuksia on neljä. Ne sijaitsevat Tukholmassa, Göteborgissa, Sundsvallissa ja Jönköpingissä. Vaikka pääsääntöisesti hallinto-oikeuden päätöksestä voi hakea muutosta valittamalla kamarioikeuteen, on jatkomuutoksenhakuoikeutta kamarioikeuteen kuitenkin saatettu rajoittaa. Asioissa tai asiaryhmissä, joista aineellisessa lainsäädännössä on erikseen säädetty, edellytetään asian käsittelylle kamarioikeudessa valituslupaa (prövningstillstånd).

Perusteet valituslupan myöntämiselle ovat hallintoprosessilain 34 a §:ssä. Valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa on tärkeää, että asia saatetaan ylemmän tuomioistuimen käsiteltäväksi (prejudikatdispens). Toiseksi valituslupa voidaan myöntää, jos ilmenee syytä muuttaa alemman tuomioistuimen ratkaisua asiassa (ändringsdispens). Kolmanneksi valituslupa voidaan myöntää, jos muutoin ilmenee erityisiä syitä tutkia valitus (extraordinär dispens). Mikäli kamarioikeus ei myönnä valituslupaa, jää hallinto-oikeuden päätös pysyväksi. Käytännössä kamarioikeus jää suurimmassa osassa hallintoasioita viimeiseksi muutoksenhakuasteeksi.

Valituslupajärjestelmä haettaessa muutosta lääninoikeuden päätöksestä kamarioikeudelta otettiin käyttöön vuonna 1994. Järjestelmän käyttöönoton tarkoituksena oli lyhentää asioi-

¹⁸ Valtioapäivillä on kesäkuussa 2010 hyväksytty lepäämään jätettäväksi perustuslain uudistamista koskeva esitys (Reg.prop. 2009/10:80), johon sisältyy myös Regeringsrättenin nimen muuttaminen. Esityksen mukaan nimenä olisi vuoden 2011 alusta lähtien Högsta förvaltningsdomstolen.

den käsittelyaikoja. Vaikka ratkaisu näyttää systemaattisesti poikkeusluonteiselta, sisältyy valituslupaa edellyttäviä säännöksiä aineelliseen lainsäädäntöön nykyisellään runsaasti. Järjestelmän käyttöönoton yhteydessä aineelliseen lainsäädäntöön otettiin valituslupaedellytys mm. opintotukiasioissa, vankeinhoitoasioissa ja ajokorttiasioissa. Seuraavana vuonna edellytystä laajennettiin lähes 200 uuteen asiaryhmään, mm. sosiaalivakuutusasioihin. Vuonna 1996 järjestelmää laajennettiin elintarvikelain, terveydensuojelulain, eläinsuojelulain ja tuoteturvallisuuslain mukaisiin asioihin. Tämän jälkeenkin järjestelmää on laajennettu. Järjestelmää on perusteltu mm. sillä, että hallintotuomioistuimissa instanssiketjut ovat yleisesti pidempiä kuin yleisissä tuomioistuimissa. Pidemmät instanssiketjut puolestaan saattavat johtaa lopullisen päätöksen viipymiseen. Lisäksi on viitattu olemassa olevien resurssien tehokkaampaan käyttöön. Domstolsverket on edelleen puoltanut valituslupajärjestelmän laajentamista (Utvärdering och förslag kring prövningstillstånd i kammarrätt, DV-rapport 2002:4). Lisäksi tuoreessa selvitysmiehen raportissa ehdotetaan yleistä valituslupajärjestelmää haettaessa valittamalla muutosta hallinto-oikeudesta kamarioikeuteen (SOU 2010:44, s. 282).

Vuosina 2007–2009 keskimäärin hieman alle joka neljännessä asiassa on lääninoikeuden päätökseen haettu muutosta kamarioikeudelta. Keskimäärin 16 prosentissa muutoksenhakuja kamarioikeus on muuttanut lääninoikeuden päätöstä. Asiaryhmäkohtaiset vaihtelut ovat sekä jatkomuutoksenhaun yleisyyden että päätösten muuttumisen osalta merkittäviä. Lääninoikeuksien veroasioissa tekemistä päätöksistä on haettu keskimääräistä selvästi useammin muutosta kamarioikeudelta. Lääninoikeuksien veroasioissa tekemät päätökset ovat myös jatkovalituksen johdosta muuttuneet keskimääräistä useammin.

Keskimääräinen asian käsittelyaika lääninoikeudessa vuonna 2009 oli 6,4 kuukautta. Lääninoikeuksien kesken on merkittäviä eroja; keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat 3,2 kuukaudesta 8,6 kuukauteen. Kamarioikeuksiin on vuosina 2007–2009 saapunut noin 23000 - 27000 asiaa vuodessa. Ratkaistuja asioita on suurin piirtein saman verran. Keskimääräinen käsittelyaika on noin yhdeksän kuukautta. Se vaihtelee kamarioikeudesta riippuen 6,6 kuukaudesta 10,2 kuukauteen.

Kamarioikeuden päätökseen voidaan tavallisesti hakea muutosta valittamalla Regeringsrätteniin, joka toimii Ruotsin hallintotuomioistuinjärjestelmässä ylimpänä tuomioistuimena. Haettaessa muutosta kamarioikeuden tuomioon tai päätökseen edellytetään valituksen käsittelylle Regeringsrättenissä pääsääntöisesti valituslupaa. Joissakin asiaryhmissä Regeringsrätten toimii kuitenkin ainoana muutoksenhakuasteena (lagen om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål 2 §).

Valituslupa Regeringsrättenissä voidaan hallintoprosessilain 36 §:n mukaan myöntää kahdella perusteella. Lupa voidaan myöntää, jos valituksen tutkiminen on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa tai jos siihen on erityistä syytä. Jälkimmäinen peruste tulee kyseeseen esimerkiksi, jos käsillä näyttäisi olevan purkuperuste tai asiassa annettu kamarioikeuden ratkaisu perustuu ilmeiseen virheeseen. Valituslupan myöntämisperusteet Regeringsrättenissä ovat siten tiukemmat kuin kamarioikeudessa. Regeringsrätten onkin lähinnä prejudikaattituomioistuin, joka keskittyy oikeuskäytännön oh-

jaamiseen toimialallaan. Sovellettavan tiukan valituslupajärjestelmän taustalla on ajatus siitä, että yhdelle ja samalle tuomioistuimelle ei ole mahdollista samanaikaisesti tehokkaasti hoitaa sekä prejudikaattituomioistuimen tehtäviä että antaa tehokkaasti aineellista oikeus-suojaa. Valituslupaa Regeringsrättenissä ei kuitenkaan edellytetä tietyissä hallintoprosessilain 35 §:ssä säädettyissä tilanteissa, joissa oikeusasiamies tai oikeuskansleri ajaa lähinnä kurinpidollista asiaa ja jota käsitellään ensi asteena kamarioikeudessa.

Regeringsrätten voi joissakin tilanteissa tutkia, onko hallituksen päätös ristiriidassa jonkin oikeussäännön kanssa. Edellytyksenä on, että hallituksen päätös koskee yksityisen oikeutta sillä tavoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6.1 artiklassa tarkoitetaan. Jos päätös on ristiriidassa jonkin oikeussäännön kanssa eikä ole ilmeistä, että virhe on vailla merkitystä, Regeringsrätten voi kumota hallituksen päätöksen ja palauttaa asian hallituksen käsiteltäväksi. Tämän oikeusinstituution nimi on rättsprövning.

Regeringsrätteniin saapuu vuodessa 7000–9000 asiaa. Vuosina 2008 ja 2009 Regeringsrättenissä on ratkaistu vuositasolla yli 10 000 asiaa, joista valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäi 750–900 asiaa. Valituslupa myönnettiin 160–200 asiassa. Asiaratkaisuja annettiin siten vuositasolla 900–1100. Valituslupa myönnetään yleensä noin kahdessa prosentissa tapauksista, joissa sitä on pyydetty. Kaikkiaan tuomioistuimessa käsitellään noin 500 erilaista asiaryhmää. Näistä tavallisimpia ovat vero- ja sosiaalivakuutusasiat.

Oleskelulupa-, työlupa-, käännytys- ja kansalaisuusasioissa tuomioistuintie on poikkeuksellinen. Ensinnäkin Migrationsverketin päätöksestä näissä asioissa on ensin haettava oikaisua. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä on mahdollisuus hakea muutosta valittamalla. Ulkomaalais- ja kansalaisuusasioissa tuomioistuinjärjestelmä on kaksiportainen. Ensimmäisenä asteena (migrationsdomstol) näissä asioissa toimivat kolme hallinto-oikeutta: Tukholman, Malmön ja Göteborgin hallinto-oikeudet. Toisena asteena ja samalla ylimpänä tuomioistuimena näissä asioissa toimii Migrationsöverdomstol, jona toimii Tukholman kamarioikeus. Tavallista lyhyempää tuomioistuinkeittua on perusteltu sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta. Pitkittyneiden käsittelyaikojen on todettu merkitsevän henkisiä kärsimyksiä yksilölle, mutta myös suuria kustannuksia yhteiskunnalle.

Ulkomaalaisasioissa on käytössä valituslupajärjestelmä haettaessa muutosta kamarioikeudesta. Valituslupa voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää vain kahdella eri perusteella: prejudikaattiperusteella tai mikäli valituksen tutkimiselle on erityisiä syitä. Ylituomioistuimena toimivan kamarioikeuden päätöksestä ei saa valittamalla edelleen hakea muutosta. Se seikka, että kamarioikeus samanaikaisesti toimii lopullisena muutoksenhakuinstanssina ja muusta hallintolainkäytöstä poiketen vastaa myös ennakkopäätösten antamisesta ulkomaalaisoikeuden alueella, on poikkeavien käytäntöjen syntymisen mahdollisuuden vuoksi kohdannut myös arvostelua.

Ensimmäisen asteen tuomioistuihin on sekä vuonna 2008 että 2009 saapunut yhteensä yli 22 000 ulkomaalaisasiaa. Ulkomaalaisasioiden määrä ylituomioistuimessa on puolestaan kasvanut 29 prosentilla vuodesta 2008 vuoteen 2009. Vuonna 2009 ylituomioistuimeen

saapui yli 11 000 ulkomaalaisasiaa. Keskimääräinen käsittelyaika valituslupaa edellyttävässä ylituomioistuimessa on kaikissa ulkomaalaisasioissa alle kaksi kuukautta.

Ruotsissa on lisäksi useita erityistuomioistuimia, joista hallintolainkäytön alalla toimii patenttioikeus (patentbesvärsrätten, PBR). Patenttioikeus käsittelee ennen kaikkea patentti- ja rekisterihallituksen (patent- och registreringsverket, PRV) päätöksistä tehtyjä valituksia immateriaalioikeuden alaan kuuluvissa asioissa. Suurimpia asiaryhmiä patenttioikeudessa ovat tavaramerkkiasiat, patenttiasiat ja nimiasiat. Patenttioikeudesta muutoksenhakutie kulkee Regeringsrätteniin. Asian käsittelylle Regeringsrättenissä edellytetään näissäkin asioissa valituslupaa. Patenttioikeuden kaikista päätöksistä keskimäärin n. 5–15 prosenttia johtaa vuosittain jatkomuutoksenhakuun. Regeringsrätten ottaa kuitenkin varsin harvoin patenttioikeuden päätöksestä tehdyn valituksen asiakäsittelyyn. Vuonna 2009 keskimääräinen käsittelyaika patenttioikeudessa oli patenttiasioissa 2,6 vuotta ja muissa asioissa 1,7 vuotta. Molempien osalta tavoitteellinen käsittelyaika on yksi vuosi.

Ympäristöasioiden käsittely on keskitetty tiettyihin käräjäoikeuksiin. Tällaisia alueellisia ympäristötuomioistuimia ovat Nackan, Umeån, Vänersborgin, Växjön ja Östersundin käräjäoikeudet. Osassa ympäristöasioita ympäristötuomioistuimet toimivat muutoksenhakuelimenä lääninhallitusten ja muiden valtion viranomaisten ympäristöasioissa tekemiin päätöksiin. Osa ympäristöasioista, kuten huomattavasti ympäristöä kuormittavia toimintoja koskevat lupa-asiat, saatetaan vireille ensimmäisenä asteena ympäristötuomioistuimessa. Ympäristötuomioistuinten ympäristöasioissa tekemistä päätöksistä tehtyt valitukset käsitellään ympäristöylituomioistuimessa, joka toimii Svean hovioikeuden yhteydessä. Valitusasian käsittely ylituomioistuimessa edellyttää valituslupaa. Ylituomioistuin on viimeinen muutoksenhakuaste asioissa, joissa ensimmäisenä asteena päätöksen on tehnyt kunnan viranomainen tai valtion hallintoviranomainen. Jos päätöksen ensimmäisenä asteena on tehnyt ympäristötuomioistuin, on näissä asioissa viimeinen muutoksenhakuaste korkein oikeus. Ympäristötuomioistuimissa tyypillisesti käsiteltäviä asioita ovat vesilupa-asiat, ympäristölupa-asiat ja ympäristönsuojeluasiat sekä vahingonkorvaus- ja muut korvausasiat, joilla on yhteys ympäristöasioihin. Näiden asioiden käsittelyyn osallistuu lainoppineiden jäsenten lisäksi päätoimisia asiantuntijajäseniä.

Nykyisistä ympäristötuomioistuimista muodostetaan 2.5.2011 alkaen viisi uutta tuomioistuinta (mark- och miljödomstolar), joiden toimialaan kuuluu nykyisin ympäristötuomioistuimissa käsiteltävien asioiden lisäksi pääosa nykyisin kiinteistötuomioistuimille (fastighetsdomstolar) kuuluvista asioista sekä pääosa maankäyttö- ja rakennusasioista. Nykyisin maankäyttö- ja rakennusasioissa (målen enligt plan- och bygglagen) valitukset käsitellään yleisissä hallintotuomioistuimissa tai hallituksessa (regeringen). Ympäristöylituomioistimesta muodostetaan vastaavasti uusi ylituomioistuin, joka toimii ylimpänä oikeusasteena toimivaltaansa kuuluvissa ympäristöasioissa (mark- och miljööverdomstol).

Ruotsin hallintolainkäytön järjestelmässä oikaisuvaatimuksen tekeminen ei ole yleisesti muutoksenhaun edellytys. Oikaisuasia tulee joko esille muutoksenhaun yhteydessä tai on mahdollista myös siitä erillään. Lähtökohtaisesti omprövning-instituutiossa on kyse asian uudelleen harkinnasta valituksen yhteydessä. Järjestelmän peruspiirre on, että lähinnä vain

selvät virheet oikaistaan suhteellisen yksinkertaisissa tapauksissa, joissa oikaisu ei tapahdu kenenkään yksityisen vahingoksi. Yleissäännökset hallintopäätöksen uudelleen käsittelystä sisältyvät hallintolakiin (förvaltningslag 27 ja 28 §). Erityissäännöksiä on olemassa eräillä hallinnonaloilla. Erityissäännöksissä on saatettu edellyttää oikaisuvaatimukseen turvautumista ennen valituksen tekemistä (lag om allmän försäkring 1962:381; 20:10 ja 11 §). Oikaisuvaatimuksesta ei ole haluttu tehdä yleisesti uutta muutoksenhakuastetta.

6.2 Saksa

Hallintotuomioistuimet käsittelevät Saksassa julkisoikeuden alaan kuuluvia riita-asioita silloin, kun ne eivät ole laadultaan valtiosääntöoikeudellisia eikä niitä ole nimenomaisesti säädetty jonkin muun tuomioistuimen toimivaltaan kuuluviksi. Yleisissä hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden kirjo on erittäin laaja käsittäen rakennusoikeutta, poliisioikeutta, kunnallisoikeutta, osia sosiaalioikeudesta (asumistuki, koulutustuki), virkamiesoikeutta, liikenneoikeutta, ympäristöoikeutta, jäteoikeutta, koulu- ja korkeakouluoikeutta sekä ulkomaalais- ja turvapaikka-oikeutta.

Saksan yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on kolmiportainen. Pääsääntöisesti ensimmäisenä asteen toimivat 52 hallinto-oikeutta (Verwaltungsgerichte). Muutoksenhakutie hallinto-oikeuksista toisen asteen hallinto-oikeuksiin on avoinna, ellei yleisiä hallintotuomioistuinta velvoittavassa prosessilaissa (Verwaltungsgerichtsordnung) toisin säädetä. Käytännössä muutoksenhakua ensimmäisen asteen hallinto-oikeuksista on rajoitettu siten, että muutoksenhakuun edellytetään joko ensimmäisen tai toisen asteen hallinto-oikeuden myöntämää erityistä lupaa. Lupa voidaan myöntää, mikäli asia on oikeudellisesti erityisen hankala tai sillä on periaatteellista merkitystä.

Toisen asteen hallinto-oikeuksia (Oberverwaltungsgerichte) on 15 ja ne toimivat osavaltiotasolla. Baden-Württembergin, Bayernin ja Hessenin osavaltioissa Oberverwaltungsgerichtiä vastaavan tuomioistuimen nimi on kuitenkin Verwaltungsgerichtshof. Tietyissä laajakantoisemmissa asioissa, kuten osavaltiotason normivalitusasioissa ja laajalle alueelle vaikutuksensa ulottavissa lupa-asioissa ne toimivat kuitenkin ensi asteen tuomioistuinina.

Sekä ensimmäisen että toisen asteen hallinto-oikeuksissa toimii lakimieskoulutuksen saaneiden tuomareiden rinnalla myös maallikkotuomareita. Maallikkotuomarit eivät kuitenkaan yleensä ole mukana päätöksenteossa oikeudellisesti tai tosiseikastonsa puolesta yksinkertaisemmissa asioissa taikka suullisten käsittelyjen ulkopuolella.

Ylimpänä tuomioistuinena Saksan yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmässä toimii Leipzigissa sijaitseva Bundesverwaltungsgericht. Muutoksenhaku ylimmässä tuomioistuimessa voi pääsääntöisesti koskea ainoastaan oikeuskysymystä (Revision). Bundesverwaltungsgericht ei ota revisiotuomioistuimen asemassa vastaan uutta todistelua. Revisiio-tyyppinen muutoksenhaku on pääsääntöisesti mahdollinen vasta toisen asteen hallintotuomioistuimesta, mutta poikkeuksellisesti myös ensi asteen hallintotuomioistuimesta. VwGO 134 §:n mukaisilla edellytyksillä voidaan toisen asteen hallintotuomioistuimet ohittaa

(Sprungrevision). Myös sellaisissa tapauksissa, joissa muutoksenhaku toisen asteen hallintotuomioistuimeen ei lain mukaan ole mahdollista, saattaa kuitenkin revisiomuutoksenhaku ylimmästä oikeusasteesta tulla kysymykseen (VwGO 135 §).

Revisio-instituution tarkoituksena on yksittäistapauksellisen oikeussuojan takaamisen lisäksi ohjata oikeus- ja viranomaiskäytäntöä sekä kehittää oikeutta. Revisio voidaan hyväksyä erilaisilla perusteilla (VwGO 132 §). Näin ensinnäkin silloin, kun asialla on periaatteellista merkitystä tai kun ratkaisu poikkeaa Bundesverwaltungsgerichtin, ylimpien tuomioistuinten yhteisen senaatin tai valtiosääntötuomioistuimen (Bundesverfassungsgericht) ratkaisusta taikka silloin, kun kysymyksessä on merkittävä menettelyvirhe. Bundesverwaltungsgericht ei itse ensi vaiheessa myönnä lupaa valituksen jatkokäsittelylle, vaan päätöksen luvan myöntämisestä tekee toisen asteen hallintotuomioistuin (OVG). Bundesverwaltungsgericht on sidottu OVG:n päätökseen, jolla se on hyväksynyt muutoksenhaun. Jos taas OVG katsoo, että edellytykset revisiolle eivät täyty, on asianosaisella kuitenkin vielä mahdollisuus jatkaa prosessia edelleen hakemalla muutosta OVG:n hylkäävästä päätöksestä (Nichtzulassungsbeschwerde). Tältä osin prosessi jatkuu ensin OVG:ssä ja sen hylkäävästä päätöksestä muutoksenhaulla Bundesverwaltungsgerichtissä. Revisio-muutoksenhaun salminen on kuitenkin erotettava niistä perusteista, joilla se on mahdollinen (VwGO 137 §).

Liittovaltion luonteesta johtuen osavaltion oikeuteen kuuluvissa asioissa (Landesrecht) Bundesverwaltungsgericht ei ylipäänsä ole toimivaltainen, vaan näissä asioissa osavaltiotasoiset toisen asteen hallintotuomioistuimet ovat viimeinen muutoksenhakuaste. Tiettyissä asiaryhmissä, kuten liittovaltion ja osavaltioiden välisissä tai osavaltioiden keskinäisissä luonteeltaan ei-valtiosääntöoikeudellisissa riidoissa Bundesverwaltungsgericht toimii samalla ensimmäisenä ja viimeisenä oikeusasteena. Näissä asioissa se käsittelee Berufungstyyppisiä muutoksenhakuja ja niissä se voi myös ottaa vastaan todistelua. Se voi ottaa vastaan todistelua myös kurinpito- ja asevelvollisuusasioissa, joissa se toimii muutoksenhaku-tuomioistuinena.

Yleisten hallintotuomioistuinten rinnalla Saksassa toimii myös erityisiä hallintotuomioistumia, joita ovat sosiaalioikeudet (Sozialgerichte), verotuomioistuimet (Finanzgerichte), kurinpito- ja virkaoikeudet (Disziplinar- und Dienstgerichte) sekä patenttioikeus (Bundespatentgericht). Veroasioissa tuomioistuinjärjestelmä on kaksiportainen. Ensimmäisenä asteena toimivat 18 verotuomioistuinta (Finanzgerichte). Toisena asteena toimii Münchenissä sijaitseva liittovaltion tason Bundesfinanzhof. Verotuomioistuinten toimivalta koostuu pääasiassa vero- ja tulliasioista. Esimerkiksi kunnalliset verot kuuluvat kuitenkin yleisten hallintotuomioistuinten toimivaltaan.

Sosiaaliasioissa tuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Ensimmäisenä asteena toimivat sosiaalioikeudet (Sozialgerichte), toisen asteen osavaltiotasoiset tuomioistuimet (Landessozialgerichte) ja ylimpänä tuomioistuinena liittovaltion tasolla toimiva Bundessozialgericht, joka sijaitsee Kasselissa. Sosiaalioikeuksien toimivaltaan kuuluvat mm. sosiaaliapua koskevat asiat, sosiaalivakuutus- ja työttömyysvakuutusasiat, vammaisasiat ja sosiaalinen suoritusoikeus siltä osin kuin suoritus perustuu kärsittyyn vahinkoon (soziales Entschädigungs-

recht). Sosiaalinen suoritusoikeus kuuluu kuitenkin pääosaksi yleisten hallintotuomioistuinten toimivaltaan.

Myös yleisille tuomioistuimille saattaa kuulua toimivaltaa julkisoikeudellisissa asioissa, mikäli erikseen on säädetty. Niiden toimivaltaan saattaa kuulua esim. julkisoikeudellisia hyvityksiä koskevat asiat tai sen tutkiminen, onko kartelliviranomaisen tekemä hallintopäätös lainmukainen.

Ennen valitusta saattaa oikaisuvaatimusmenettely (Widerspruchsverfahren) tulla kysymykseen. Oikaisuvaatimuksen johdosta voidaan tutkia viranomaisen tekemän päätöksen niin oikeudenmukaisuus kuin tarkoituksenmukaisuuskin. Tuomioistuinkäsittelyssä valitus on sen sijaan mahdollista tehdä ainoastaan laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimusmenettelyssä päätöksen tehnyt viranomainen (Ausgangsbehörde) voi tarkistaa kantaansa tekemänsä päätöksen suhteen ja oikaista virheellisen päätöksensä. Mikäli viranomainen ei katso aiheelliseksi oikaista päätöstään, menettely jatkuu erillisessä oikaisuviranomaisessa (Widerspruchsbehörde), joka on yleensä päätöksen tehneeseen viranomaiseen nähden hierarkkisesti ylempi viranomainen. Se tutkii asian ja antaa oikaisuvaatimuksen johdosta päätöksen (Widerspruchsbescheid). Oikaisuvaatimusmenettelyn läpikäyminen on Saksan kannetyyppeihin perustuvassa muutoksenhakujärjestelmässä edellytys tiettyjen kannetyyppeiden nostamiselle hallintotuomioistuimissa (Verpflichtungsklage tai Anfechtungsklage). Oikaisuvaatimusmenettely ei siten ole riippuvainen asian laadusta, vaan kannetyypistä, jolla asia tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettaisiin.

Sovellettava prosessilaki vaihtelee tuomioistuinlinjoittain. Yleisten hallintotuomioistuinten linjassa sovellettava laki on Verwaltungsgerichtsordnung, verotuomioistuimissa Finanzgerichtsordnung ja sosiaalituomioistuimissa Sozialgerichtsgesetz.

6.3 Ranska

Ranskan yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on kolmiportainen. Alimpana asteena toimivat tribunal administratif -tuomioistuimet, joita on tällä hetkellä kaikkiaan 37. Toisessa asteessa muutoksenhakutuomioistuimina toimivat Cour administrative d'appel -tuomioistuimet, joita on kahdeksan. Muutosta niiden päätöksiin haetaan ylimpänä oikeusasteena toimivasta Conseil d'Etatista. Se tutkii pääsääntöisesti vain oikeuskysymyksiä, ei näyttökysymyksiä. Joissakin asioissa Conseil d'Etat toimii toisena oikeusasteena. Tällöin se voi tutkia muitakin kuin oikeuskysymyksiä. Conseil d'Etat saattaa myös toimia joissakin asiaryhmissä sekä ensimmäisenä että viimeisenä oikeusasteena. Noin neljäsosa Conseil d'Etatin antamista tuomioista annetaan tällaisissa asioissa.

Conseil d'Etatilla ei ole pelkästään lainkäyttötehtäviä, vaan sille kuuluu myös neuvoa antava tehtävä oikeudellisissa kysymyksissä. Tätä tehtäväänsä se toteuttaa jaostojensa tai yleiskokouksen kautta tarkastamalla lakiesityksiä ennen kuin ne annetaan parlamentille. Conseil d'Etatin esittämät muutosehdotukset eivät ole lainsäätäjää oikeudellisesti velvoittavia, mutta käytännössä niitä suurelta osin noudatetaan.

Yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi Ranskassa on erityisiä hallintolainkäytön alueelle kuuluvia asioita käsitteleviä elimiä. Conseil d'Etat valvoo lainkäyttöä niiden toimialoilla. Cour des comptes on tilintarkastustuomioistuin, jonka toimivaltaan kuuluu laajasti julkisten varojen käyttöä koskevia asioita. Sille kuuluu paitsi tilintarkastustehtäviä myös lainkäyttötehtäviä. Se toimii sekä ensimmäisen asteen että muutoksenhakutuomioistuimena toisessa asteessa. Sen päätöksistä on edelleen mahdollista hakea muutosta korkeimmasta oikeudesta. Alueellisia tilintarkastustuomioistuimia (Chambres régionales des comptes) on 26 ja niillä on ensi asteen toimivalta julkisten varojen käyttöön liittyen paikallisella ja alueellisella tasolla. Cour de discipline budgétaire et financière on erikoistunut tuomioistuin, joka toimii tilintarkastustuomioistuimen tavoin julkisen rahoituksen alalla, mutta jolla on erillinen, itsenäinen toimivalta. Se voi määrätä taloudellisia sanktioita virkamiehille julkisten varojen käyttöön liittyvissä rikkomuksissa. Sen päätöksistä voidaan valittamalla hakea muutosta Conseil d'Etatista. Tuomioistuinjärjestelmän tarkoituksena on tasapainottaa julkisten yksiköiden (kunnat, alueet) laajaa itsehallintoa talouden alueella.

Conseil supérieur de la Magistrature nimittää tuomarit ja ilmaisee kantansa yleisten syyttäjien nimittämiseen ja kurinpitoon liittyvissä asioissa sekä tuomareiden ja syyttäjien kurinpitoon liittyvissä asioissa. Cour nationale du droit d'asile on erityinen hallintotuomioistuin, joka on toimivaltainen turvapaikka-asioissa. Muutosta sen päätöksiin haetaan Conseil d'Etatista. Lisäksi hallintolainkäyttöasioita käsitellään toimielimissä, jotka ovat toimivaltaisia eri ammattiryhmien kurinpidon ja sosiaali oikeuden alueilla.

Tribunal des conflits ratkaisee kiistan siitä, kumpi tuomioistuinlinja, yleisten tuomioistuinten vai hallintotuomioistuinten linja, on asiassa toimivaltainen. Kiistat voivat olla kahdenlaisia. Positiivisen konfliktin tapauksessa kumpikin tuomioistuinlinja katsoo olevansa toimivaltainen. Negatiivisen konfliktin tilanteessa kumpikaan tuomioistuinlinjoista ei katso olevansa toimivaltainen.

Oikaisuvaatimuksen tekeminen on Ranskan oikeusjärjestelmässä mahdollista. Oikaisuvaatimukset jaetaan eri kategorioihin sen mukaan, kuka käsittelee oikaisuvaatimuksen, perustuuko oikaisuvaatimus erityissäännökseen vai yleiseen oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus, sekä onko oikaisuvaatimus pakollinen muutoksenhaun esivaihe. Yleisen oikeuden oikaisuvaatimuksista (recours de droit commun) ei ole olemassa erityissäännöksiä. Erityiset oikaisuvaatimukset (procédures spéciales) sen sijaan perustuvat erityissäännöksiin. Oma ryhmänsä erityisiä oikaisuvaatimuksia ovat pakolliset oikaisuvaatimukset, jotka ovat muutoksenhaun välttämätön edellytys. Vain osa erityissäännöksiin perustuvista oikaisuvaatimusmenettelyistä on pakollisia.

OSA II – Järjestelmän kehittäminen

7 Oikeusturva asian käsittelyn eri vaiheissa

Ennen lainvoimaista ratkaisua hallintoasiassa on usein neljä eri vaihetta: hallintoviranomaisen tekemä hallintopäätös, asian käsittely oikaisuvaatimuksena, asian käsittely valituksena hallintotuomioistuimessa sekä asian käsittely valituksena korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaiseman pyramiditutkimuksen¹⁹ mukaan ensi asteen hallinnossa tehdään vuosittain noin 20–30 miljoonaa päätöstä. Virheiden korjaamisen ja oikaisuvaatimusmenettelyjen jälkeen hallintotuomioistuihin tulee noin 30 000 asiaa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 4 000 asiaa vuodessa.

Lainvalmistelussa ja hallinnon toiminnassa tulee pyrkiä siihen, että asianosaisten oikeusturva toteutuu mahdollisimman laajasti ilman muutoksenhakukäsittelyä. Selkeällä lainsäädännöllä voidaan estää turhia valituksia ja siten vähentää tuomioistuinten työmäärää, jolloin tuomioistuinten resurssit voidaan käyttää oikeusturvan kannalta merkittävimpien kysymysten ratkaisemiseen. Ennalta vaikuttavat oikeusturvakeinot eivät kuitenkaan aina pysty käytännössä estämään lainsäädännön toimeenpanossa aiheutuvia virheitä.

Keskeinen päätöksenteon jälkeinen oikeusturvakeino on muutoksenhaku. Tavoitteena on, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa olisi mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on useissa asiaryhmissä oikaisuvaatimus hallintoviranomaiselle. Oikaisuvaatimuksen asemaa muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on osaltaan vahvistanut elokuussa 2010 voimaan tullut hallintolain muutos, jossa lakiin sisällytettiin uudet oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat yleissäännökset. Hallintopäätökseen tai oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla alueelliseen hallinto-oikeuteen. Jatkovalituksena alueellisen hallinto-oikeuden päätöksestä on valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Joissakin asiaryhmissä jatkovalitusoikeutta on kuitenkin yleisesti rajoitettu säätämällä laissa valituskiellosta tai valituksen luvanvaraisuudesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden, alueellisten hallinto-oikeuksien ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen yhteisen diaarikaavan mukaan näissä tuomioistuimissa on kaikkiaan 280 asiaryhmää. Oikeusturvan tarve on erilainen eri asiaryhmissä ja asiaryhmien sisälläkin oikeusturvan tarve voi vaihdella tapauskohtaisesti suuresti. Oikeusturvan tarpeeseen asian käsittelyn eri vaiheissa vaikuttaa asian laadun ohella myös se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian aikaisemmissä käsittelyvaiheissa. Hallintoasian käsittelyn vaiheista hallinnossa ja hallintotuomioistuimissa muodostuu asian elinkaari, joka voi olla erilainen eri asiaryhmissä. Asianosaisen oikeussuojan tosiasiallisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että lainmukainen ja tosiasioita vastaava päätös saadaan mahdollisimman aikaisessa käsittelyn vaiheessa.

¹⁹ Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009, www.kho.fi/36399.htm.

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan säännös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista ei estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia oikeuteen hakea muutosta, kunhan poikkeukset eivät muuta muutoksenhakuoikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 5/2006 vp).

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä valituslupajärjestelmää ei ole sinänsä pidetty perustuslain 21 §:n vastaisena. Valiokunta on kuitenkin huomauttanut siitä, että valituslupajärjestelmä on hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi (esim. PeVL 19/2002 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 472005 vp ja PeVL 37/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan valituslupasääntelyllä on mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä. Tällaisina on vakiintuneesti valiokunnan tulkintakäytännössä mainittu esimerkiksi asiat, joilla on vähän taloudellista merkitystä, jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on jo vakiintunut.

Oikeudenkäynnin osapuolten oikeussuojaodotukset ovat kasvaneet. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen sisältyy muun muassa oikeudenkäynnin osapuolten kuuleminen yhä enemmän myös suullisesti ja päätösten laadukas perusteleminen. Käsittelyn viivytyksettömyydestä on muodostunut tärkeä osa oikeusturvaa. Asianosaiselle myönteinenkin ratkaisu voi käytännössä käydä merkityksettömäksi, jos lainvoimaisen ratkaisun saaminen kestää liian pitkään.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta. Henkilöllä on asiassa, joka koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan, oikeus vähintään yhteen tuomioistuinasteeseen. Oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään arvioinut kokonaisharkintana, jolloin arvioinnissa tulee ottaa huomioon ennen muuta tapauksen vaikeusaste sekä osapuolten ja tuomioistuinten ja muiden viranomaisen toiminta prosessin kestäessä. Käsittelyajan kohtuullisuuden arvioinnissa on erityistä merkitystä tapauksen erityispiirteillä sekä asian merkityksellä valittajalle.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä esimerkiksi tavanomaisempaa nopeampaa käsittelyä on edellytetty asioissa, joissa on kyse valittajaan liittyvistä henkilökohtaisista syistä tai perustoimeentulon turvasta. Tuomiossaan Kaura v. Suomi 23.6.2009 ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että 6 artiklaa oli rikottu tilanteessa, jossa asian käsittely oli kestänyt noin 4 vuotta 7 kuukautta kahdessa oikeusasteessa, jossa kummassakin juttu oli ollut kaksi kertaa. Alemman asteen päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi ei ollut katkaissut ajan kulumista asian käsittelyn kokonaiskestoaikaa arvioitaessa. Myös oikaisuvaatimuksen käsittelyyn kulunut aika otetaan Euroopan ihmisoikeustuomiois-

tuimen käytännön mukaan huomioon arvioitaessa oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta.²⁰ Merkityksellistä on siis muutoksenhakuun kokonaisuudessaan kulunut aika.

Hallinnon muutoksenhakujärjestelmän organisaatiota ja menettelysäännöksiä on kehitetty hallinto-oikeuslain ja hallintolainkäyttölain sekä muiden yleissäännösten lisäksi eri hallinnonalojen erityislainsäädännössä. Erityissäännöksissä voidaan ottaa huomioon erilaisten asiaryhmien erityispiirteet paremmin kuin yleislaissa. Erityislainsäädäntöön sisältyvät poikkeukset yleislakien mukaisesta sääntelystä voivat kuitenkin joissakin tapauksissa heikentää hallinnon muutoksenhakujärjestelmän selkeyttä ja johdonmukaisuutta. Asiaryhmäkohtaiset poikkeukset yleisestä sääntelystä voivat joskus johtaa siihen, että muutoksenhakujärjestelmä muodostuu erilaiseksi oikeusturvan tarpeen kannalta keskenään rinnasteisissa asiaryhmissä. Muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä onkin tarpeen tarkastella eri asiaryhmiä kokonaisuutena niin, että oikeusturvan saatavuudessa ei eri asiaryhmien kesken ole perusteettomia eroavuuksia.

Tavoitteena on, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa on mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Tämän vuoksi on tärkeää, ettei muutoksenhakujärjestelmässä ole eri asiaryhmien kesken muita kuin oikeussuojan tarpeeseen perustuvia eroavuuksia.

Hallintopäätökseen voidaan yleensä hakea muutosta monessa vaiheessa. Muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on useissa asiaryhmissä oikaisuvaatimus hallintoviranomaiselle. Hallintopäätökseen tai oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan tavallisesti valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näistä hallintoasian vaiheista muodostuu asian elinkaari, joka voi olla erilainen eri asiaryhmissä.

Oikeussuojan tarpeeseen vaikuttaa asian laadun ohella se, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa. Asianosaisen oikeussuojan tosiasiallisen toteutumisen kannalta on tärkeää, että lainmukainen ja tosiasioita vastaava päätös saadaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

²⁰ Ks. esim. Janosevic v. Ruotsi.23.7.2002.

8 Oikeusturvan takeet hallintomenettelyssä

8.1 Hallintopäätöksen tekeminen

Oikeusturvan toteutumisen kannalta hallinnon lainalaisuuden periaate on keskeinen periaate. Perustuslain 21 §:ssä turvataan jokaiselle oikeus asianmukaiseen viranomaiskäsittelyyn omassa asiassaan. Jokaisella on siten oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeilla tarkoitetaan ripeää ja asianmukaista menettelyä, käsittelyn julkisuutta, oikeutta tulla kuulluksi, päätöksen perustelemista ja oikeusturvan saatavuutta. Hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Keskeiset hyvään hallintoon liittyvät menettelysäännökset ovat hallintolaisissa. Hallintoviranomaisen tulee toiminnassaan noudattaa hallinnon oikeusperiaatteita eli yhdenvertaisuusperiaatetta, puolueettomuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta, tarkoitussidonnaisuusperiaatetta ja luottamuksensuojaperiaatetta.

Hallintoprosessin lähtökohtana on pääsääntöisesti viranomaisen tekemä kirjallinen päätös, joka koskee yksilön oikeutta, etua tai velvollisuutta. Etukäteiseen oikeusturvaan vaikuttavia seikkoja ovat muun muassa päätöksen tekemiseen osallistuvan hallintoviranomaisen esteettömyys, asianosaisten kuuleminen, asian riittävä selvittäminen sekä menettelyn julkisuus. Muutokset lainsäädännössä, sen monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus tekevät päätöksenteosta hallintoviranomaisessa varsin haasteellista ja asettavat siten hallintoviranomaisen asiantuntemukselle ja ammattitaidolle yhä kasvavia vaatimuksia. Viranomaisten tulee lisäksi ottaa päätöksenteossaan ja muussa toiminnassaan huomioon kansallinen oikeuskäytäntö, Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset kuten Euroopan ihmisoikeussopimus.

Perustuslaissa asetettu käsittelyn joutuisuusvaatimus on toistettu hallintolain 23 §:ssä, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolaissa ei ole säädetty asian käsittelylle kiinteää määräaika. Sen sijaan erityislaeissa on voitu säätää esimerkiksi erilaisiin lupapäätöksiin liittyen kiinteistä määräajoista muun muassa Euroopan unionin direktiiveissä säädettyjen määräaikasäännösten voimaansaattamisen johdosta. Käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus on vahvistunut myös kansalliseen lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Erityisesti yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa asioissa käsittelyn joutuisuutta on korostettu. Esimerkiksi lastensuojelulain 26 §:n 2 momentin mukaan sosiaalityöntekijän on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä lastensuojeluilmoituksen tai vastaavan yhteydenoton vastaanottamisesta ratkaistava, onko asian viireille tulon johdosta ryhdyttävä 27 §:ssä tarkoitetun lastensuojelutarpeen selvityksen tekemiseen vai onko asia selvästi luonteeltaan sellainen, ettei se johda toimenpiteisiin.

Hallintoviranomaisen tulee perustella päätöksensä riittävän selkeästi, yksilöidysti ja ymmärrettävästi. Hallintoviranomaisen päätöksen perustelujen laadulla, kuten myös hallintoviranomaisen toiminnalla ylipäänsä, on käytännössä huomattavaa merkitystä siihen, haetaanko päätökseen muutosta. Joissakin tapauksissa hallintoviranomainen voi hallintolaissa sää-

detyillä edellytyksillä korjata päätöksessään olevan asiavirheen, menettelyvirheen ja kirjoitus- tai laskuvirheen.

8.2 Oikaisuvaatimus

Oikaisukeinojen jaottelua

Hallintoviranomaiset ovat voineet vanhastaan korjata itseoikaisuteitse hallintopäätöksissä olevia virheitä. Hallintopäätöksen oikaiseminen perustui alun perin sääntelemättömään oikeustilaan. Vähitellen viranomaisen itseoikaisumahdollisuus on saatettu lakiperusteiselle pohjalle. Lainsäädännön kehittämistoimet rakentuvat lähinnä kolmen peruslinjauksen varaan.

Hallintolain 8 luvussa ensinnäkin säädetään asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta. Sääntelyllä pyritään hallintopäätösten selvimpien virheiden tehokkaaseen ja joustavaan korjaamiseen, ja päätöksessä olevan virheen korjaaminen muodostaakin hallinnollisten itseoikaisukeinojen ytimen. Kysymys on samalla muutoksenhausta eli oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta selkeästi erillisestä järjestelmästä.

Sekä asia- että kirjoitusvirheen korjaaminen voi käynnistyä viranomaisen omasta aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Asiavirheen korjaaminen merkitsee sitä, että viranomainen poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaisee asian uudelleen. Edellytyksenä asiavirheen korjaamiselle on se, että päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Uutena edellytyksenä asiavirheen korjaamiselle on asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata uuden selvityksen perusteella ainoastaan asianosaisen eduksi. Muilla perusteilla päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Hallintolaissa säädetään erikseen asianosaisen suostumuksen merkityksestä virheen korjaamisessa. Asiavirheen korjaaminen on viime kädessä viranomaisen harkinnassa.

Kirjoitusvirheen korjaamisella tarkoitetaan puolestaan päätöksessä olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan selvän virheen korjaamista. Kysymys on selkeän teknisestä virheestä. Kirjoitusvirheen korjaaminen on lähtökohtaisesti viranomaisen velvollisuus.

Toinen oikaisukeinon lainsäädännöllisen järjestämisen muoto on oikaisun kytkeminen valitukseen. Tuossa järjestelmässä, joka on käytössä lähinnä sosiaaliavustus- ja sosiaalivakuutus- sekä useissa välillistä verotusta koskevista asioissa, valitus toimitetaan alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Viranomainen voi valituskirjelmän pohjalta suorittaa oikaisun, jos se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on siirrettävä valitus valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Oikaisu ja valitus on yhdistetty valitukseen sidotussa oikaisujärjestelmässä siten joustavalla tavalla keskenään.

Kolmantena päälinjauksena viranomaisen itseoikaisukeinon kehittämisessä on valituksen pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimusjärjestelmä. Oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinosta käytetään myös nimitystä lakisääteinen itseoikaisu, ja se muodostaa pääjuonteiden oikaisukeinon kokonaisuudessa. Tuossa järjestelmässä viranomainen tutkii lakiin nojautuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi. Oikaisuvaatimuksen käsitteeseen sisällytetään nykyisellään myös sellaiset järjestelyt, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Oikaisuvaatimuksiksi luetaan siten sellaiset hierarkkiset oikaisut, joissa viranhaltijan (tai virkamiehen) päättämä asia saatetaan ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen valitusta.

Oikaisuvaatimuksen luonteesta ja käyttöalasta oikeussuojakeinona

Oikaisuvaatimuksen käsitteleminen ja ratkaiseminen on osa hallinnon päätöksentekomenettelyä. Oikaisuvaatimuksessa on samalla kysymys muutoksenhausta hallintopäätökseen. Hallintotuomioistuimessa haetaan puolestaan muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen eikä alkuperäiseen hallintopäätökseen. Hallintomenettelyyn kuulumisesta huolimatta oikaisuvaatimusmenettelyssä on siten kysymys ensi vaiheen muutoksenhakukäsittelystä ja valituksessa hallintotuomioistuimeen taas eräänlaisesta jatkomuutoksenhausta.

Oikaisuvaatimusmenettelylle on näin ollen keskeistä oikeussuojan antaminen ja varsinaiseen muutoksenhakuun rinnasteiset elementit. Hallintoviranomaisen toiminnassa korostuvat tällöin oikeusturvanäkökohdat siinäkin tapauksessa, että oikaisuvaatimus tehdään viranomaiselle, joka on tehnyt päätöksen ensi asteessa. Näiden oikeusturvaan sidottujen piirteidensä vuoksi oikaisuvaatimusmenettely sijoittuu tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttömenettelyn välimaastoon.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on ryhdytty alun perin kehittämään massahallintoasioissa, ja järjestelmällä onkin ollut tärkeä rooli esimerkiksi haettaessa keinoja veroasioiden muutoksenhakuruuhkien poistamiseen hallinto-oikeuksissa (tuolloisissa läänioikeuksissa). Toinen laaja oikaisuvaatimusjärjestelmän kokonaisuus on muodostettu kunnallishallinnossa, kun kunnan sisäinen oikaisumenettely otettiin käyttöön vuonna 1995 säädetyssä kuntalaissa. Kehityssuuntana on ollut oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen uusiin asiaryhmiin. Nykyisin tällainen järjestelmä on käytössä esimerkiksi myös virkamies-, valtionavustus- ja vaaliasioissa sekä erilaisia maksuja, liikenne- ja viestintäalaa, ympäristöhallintoa, maankäyttöä ja rakentamista, sosiaalihuoltoa samoin kuin opetusta ja koulutusta koskevissa asioissa.²¹ Oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolella ei siten ole sellaisia suuria asiaryhmiä, joiden tulisi selvästi kuulua sen alaisuuteen.

²¹ Nykyisin oikaisuvaatimus on käytössä noin 60:ssä asiaryhmässä, kun jaottelun pohjana ovat yleisten hallintotuomioistuinten asiankäsitteilyjärjestelmän 280 asiaryhmää.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on laajentunut vähitellen myös muualla kuin perinteisen mas-sahallinnon asioissa, ja järjestelmä on otettu käyttöön esimerkiksi siirrettäessä julkista val-taa niin sanotun välillisen julkisen hallinnon piiriin tai kokonaan yksityisille toimijoille. Oikaisuvaatimus on saatettu lisäksi ottaa käyttöön silloin, kun hallinnossa on luovuttu sisäi-sestä muutoksenhausta (valittamisesta alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmäl-le hallintoviranomaiselle) tai rajoitettu valitusmahdollisuutta hallintotuomioistuimeen muu-toksenhakukielloista tai -luvista säätämisen yhteydessä.

Oikaisuvaatimusinstituution käytön laajentuminen yhä useammille hallinnon osa-alueille ja uudentyyppisiin asioihin on vaikuttanut osaltaan tarpeeseen ryhtyä kehittämään järjestel-mää itsenäisenä oikeusturvakeinona. Kehittämistarve on liittynyt myös siihen, että oi-kaisuvaatimusinstituutiolla voi olla nykytilanteessakin merkitystä hallintotuomioistuinten toiminnan tehostamisessa. Uutena painotuksena on hyvän hallinnon perusoikeusvaatimus ja siihen sisältyvä hallinnon palveluperiaate, joiden on katsottu tukevan hallintoviranomaisten itsenäisen vastuun kasvattamista hallintopäätösten selkeiden virheiden korjaamisessa. Tämä vahvistaa samalla laajempaa tavoitetta pitää oikeusturvan painopiste mahdollisimman var-haisessa vaiheessa.

Oikaisu verotuksessa

Veroasioiden muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin kokonaisuutena vuonna 1994. Uudis-tukseen sisältyi, että tuloverotusta, varallisuusverotusta sekä perintö- ja lahjaverotusta kos-kevissa asioissa otettiin käyttöön järjestelmä, jossa muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on oikaisuvaatimus verotuksen oikaisulautakuntaan. Läänioikeuteen (nyk. hallinto-oikeuteen) voitiin valittaa vasta verotuksen oikaisulautakunnan antamasta päätöksestä. Sa-maan aikaan otettiin käyttöön kattava veroasioiden valituslupajärjestelmä muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Läänioikeuksiin saapuvien verovalitusten määrä ja niiden suhteellinen osuus kaikista lää-ninoikeuksiin saapuvista asioista alentui olennaisesti uudistuksen jälkeen. Vuonna 1990 läänioikeuksiin saapui yhteensä noin 20 000 veroasiaa. Tuolloin niiden osuus oli noin 70 prosenttia kaikista läänioikeuksiin saapuvista asioista. Vuonna 1996 veroasioita saapui läänioikeuksiin noin 8 000 ja niiden osuus oli noin 40 prosenttia. Nykyisin veroasioiden osuus on noin 15 prosenttia kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista.

Välitöntä verotusta koskevan oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen on osaltaan vaikut-tanut verovalitusten määrän vähenemiseen. Virheellisiä verotuspäätöksiä voidaan oikaista oikaisulautakuntakäsittelyn ohella joustavasti verohallinnossa. Käytännössä eri vaiheissa tapahtuvalla virkamiesoikaisulla on suuri merkitys virheiden korjaamisessa. Myös muutok-set verotuksen aineellisissa säännöksissä ovat vaikuttaneet verovalitusten määrään.

Välillinen verotus ei kuulu verotuksen oikaisulautakunnan toimivaltaan, vaan näissä asiois-sa on laajasti käytössä valitukseen sidottu oikaisumenettely. Välillisen verotuksen muutok-senhakujärjestelmän uudistamista selvittänyt valtiovarainministeriön työryhmä ehdotti mie-

tinnössään vuonna 2007, että autoverolain, arvonnäisäverolain, tullilain, valmisteverotuslain, ajoneuvoverolain ja polttoainemaksusta annetun lain mukaisissa asioissa haettaisiin yleensä muutosta ensin veroviranomaiselle tehtävällä kirjallisella oikaisuvaatimuksella. Hallinto-oikeuteen voitaisiin valittaa vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä.²² Työryhmän ehdotuksen pohjalta on autoverolakiin sisällytetty oikaisuvaatimussäännökset, jotka tulivat voimaan 1.5.2008 (laki 267/2008). Uudistuksen jälkeen autoverotusta koskevien valitusten määrä on vähentynyt hallinto-oikeuksissa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän uudistaminen

Uudistuksen pääasiallinen sisältö. Oikaisuvaatimusjärjestelmän vahvistamiseksi hallintolakiin on lisätty uusi 7 a luku (laki hallintolain muuttamisesta 581/2010), jonka tarkoituksena on ohjata oikaisuvaatimuksen vireilletuloa, käsittelyä ja päätöksentekoa yleislain tasoisesti. Uudella luvulla pyritään selkeyttämään oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä parantamaan yksilön oikeusturvaa.

Hallintolain uusien yleissäännösten lähtökohtana on lisätä oikaisuvaatimusjärjestelmän käytettävyyttä hallintopäätösten virheiden korjaamisessa ja yhdenmukaistaa oikaisuvaatimusmenettelyä eri asiaryhmissä. Asianmukaisesti toimivan oikaisuvaatimusjärjestelmän voidaan arvioida parantavan laajemminkin viranomaisten toiminnan laatua, edistävän hallinnon tuloksellisuutta sekä vaikuttavan hallintotuomioistuinten toimintaan valitusasioiden ratkaisemista tehostavalla tavalla. Uudet 7 a luvun säännökset helpottavat lisäksi osaltaan oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamista edelleen uusiin asiaryhmiin.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän suhdetta valitukseen on myös selkeytetty hallintolainkäyttölakiin tehdyillä muutoksilla (582/2010, 6 a ja 26 a §), jotka koskevat valitusoikeutta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä sekä oikaisuvaatimuksen vaikutusta valituksen sisältöön.

Lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä on lisäksi vahvistettu hallintolain 50 §:ssä olevan asiavirheen korjaamiskeinon asemaa ja käytettävyyttä. Asiavirheen korjaamisen edellytyksiä on laajennettu niin, että virheen korjaamisen perusteena voi olla myös asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

²² Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi. Valtiovarainministeriön verosasto. Työryhmämuistioita 4/2007.

Hallinto- ja hallintolainkäyttölain muutokset ovat tulleet voimaan 1.8.2010. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa ei ole tässä yhteydessä laajennettu lainsäädäntötoimin. Sen sijaan oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 226/2009 vp) on tuotu esiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä koskevassa hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että järjestelmän käyttöalaa tulisi edelleen vielä laajentaa ja sitä kautta vahvistaa hallintoviranomaisten roolia jälkikäteisessä oikeusturvassa.

Laajentamisen vaihtoehtoja tarkasteltaessa hallituksen esityksessä päädyttiin sille kannalle, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi muutoksenhaun välttämättömäksi esivaiheeksi voisi pitkällä aikavälillä olla perusteltua. Tällaista kehittämisvaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty tässä vaiheessa kohtuullisesti toteutettavissa olevana vaihtoehtona.

Esityksessä näin ollen päädyttiin sille kannalle, että järjestelmän laajentamisen tulisi tapahtua jatkossakin hallinnonalojen omina lainsäädäntöhankkeina. Kun harkitaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista uusiin asiaryhmiin, on merkitystä sillä, miten järjestelmä soveltuu kyseessä olevan ratkaisutoiminnan luonteeseen. Tällöin voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi ratkaisujen määrään ja niihin liittyviin oikeusturvanäkökohtiin sekä siihen, onko asiassa useita asianosaisia ja käyttävätkö päätösvaltaa muutkin kuin varsinaiset viranomaiset. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käytön laajentamista voidaan pohtia muun muassa myös lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden näkökulmasta.

Oikaisuvaatimusjärjestelmässä on kysymys hallinnon sisäisestä muutoksenhausta, joten se soveltuisi käytettäväksi esimerkiksi asioissa, joissa nykyisin tehdään valitus hallintoviranomaiselle. Tällaisesta muutoksenhakutiestä on säännöksiä esimerkiksi perusopetuslain (628/1998) 42 §:ssä ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 44 §:ssä. Niiden mukaan valitus tehdään aluehallintovirastolle. Tällainen sääntely poikkeaa nykyisin yleisesti käytössä olevasta sääntelystä, jonka mukaan valitus tehdään yleensä hallintotuomioistuimelle tai joissakin asiaryhmissä erityiselle valitusasioita käsittelemään perustetulle lautakunnalle.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä on keskusteltu valtioneuvoston kansliapäällikkökokouksessa lokakuussa 2009. Keskustelun pohjalta oikeusministeriön kansliapäällikkö on lähettänyt valtioneuvoston kansliapäälliköille kirjeen (OM 1/20/2009), jossa pyydetään heitä kiinnittämään huomiota lainsäädäntöhankkeissa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamiseen käyttöönottoon ja kehittämiseen. Kirjeessä todetaan, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen nykyisestä on tärkeää. Hallintolain uusilla oikaisuvaatimusta koskevilla säännöksillä pyritään selkeyttämään järjestelmää ja parantamaan mahdollisuuksia oikaista hallintopäätösten virheitä joustavasti ja tehokkaasti. Tärkeänä tavoitteena on myös parantaa yksilön oikeusturvaa.

Hallintolain säännökset oikaisuvaatimusmenettelystä. Oikaisuvaatimuksen tekeminen nojautuu erityissäännökseen, jossa oikaisuvaatimusvelvoite asetetaan. Erityissääntelyssä on säädetty yleensä samalla oikaisuvaatimusta koskevista keskeisistä menettelyseikoista kuten oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta ja oikaisuvaatimuksen ratkaisevasta viranomaisesta. Tarkoitus on, että erityislainsäädännössä määrätään jatkossakin ainakin osasta oikaisuvaatimuksen menettelyvaatimuksia.

Erityissääntelyn ohella oikaisuvaatimusasioissa noudatetaan edelleenkin hallintolain yleissäännösten mukaista menettelyä, jota uuden 7 a luvun säännökset tarkentavat ja täydentävät. Täydentävän luonteensa vuoksi uuteen lukuun sisältyy ainoastaan keskeisimpiä oikaisuvaatimuksen menettelyvaatimuksia. Sääntelyn määrän rajoittamisella pyritään turvaamaan joustavuusnäkökohtia oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä. Samalla voidaan ottaa huomioon, että oikaisuvaatimuksella on eroa eri asiaryhmissä.

Välittömässä verotuksessa oikaisuvaatimus tehdään verotuksen oikaisulautakunnalle, joka on organisatorisesti osa verohallintoa, mutta toimii käytännössä itsenäisesti muusta verohallinnosta erillisenä lautakuntana. Kunnallisasioissa oikaisuvaatimus tehdään tavallisesti viranhaltijan päätöksestä monijäseniselle toimielimelle, jossa päätöksen tehnyt viranhaltija voi toimia asian valmistelijana ja esittelijänä. Useimmissa asiaryhmissä oikaisuvaatimus tehdään ensi asteen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Oikaisuvaatimus voidaan säätää tehtäväksi myös ylemmälle tai varsinaiselle hallintoviranomaiselle.

Hallintolain uusi 7 a luku sisältää yleissäännökset oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja sen käsittelystä sekä oikaisuvaatimukseen annettavasta päätöksestä. Uusien säännösten mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti toimivaltaiselle oikaisuvaatimusviranomaiselle. Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon haetaan oikaisua, se, millaista oikaisua päätökseen vaaditaan tehtäväksi, ja se, millaisiin perusteisiin oikaisuvaatimus nojautuu. Viranomaisen on käsiteltävä oikaisuvaatimus kiireellisenä. Kun oikaisuvaatimus on otettu tutkitavaksi, viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen.

Oikaisuvaatimuspäätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimusasioissa ei ole mahdollista poiketa hallintolain lähtökohtana olevasta perusteluvelvollisuudesta. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi myös tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista koskevan ratkaisun.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä noudatetaan muutoin samanlaisia oikeussuojan ja hyvän hallinnon takeita kuin yleensä hallintopäätöstä tehtäessä. Tällöin sovellettaviksi tulevat esimerkiksi hallintolain säännökset hallinnon oikeusperiaatteista, virkamiehen esteellisyydestä, selvittämisvelvollisuudesta ja asianosaisen kuulemisesta. Tosin näidenkin säännösten tulkinnassa on tarvittaessa tärkeä antaa sijaa oikaisuvaatimusmenettelystä johtuville oikeusturvatarpeille, jotka ovat paikoin velvoittavampia kuin ensi asteen päätöksentekomenettelyssä.

Esimerkiksi kuulemisvelvollisuudesta poikkeamisen perusteita tulisi tulkita oikaisuvaatimusmenettelyssä tarvittaessa suppeammin kuin tehtäessä päätöstä ensi vaiheessa. Vaikka toisen asteen esteellisyydestä ei säädetä erikseen, hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislauseketta voi olla syytä tulkita tarvittaessa hyvinkin velvoittavalta pohjalta tilanteessa, jossa ensi asteen päätöksen tehnyt viranhaltija toimii asian valmistelijana ja esittelijänä oikaisuvaatimuksen ratkaisevassa toimielimessä.

Oikaisuvaatimusvaiheessa ei ole mahdollista saada oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvausta. Käytännössä perustellun oikaisuvaatimuksen tekeminen saattaa useissa asiaryhmissä vaatia asiamiehen tai avustajan käyttämistä. Oikaisuvaatimus muodostaa muutoksenhaun ensimmäisen vaiheen, joten kulujen korvaamismahdollisuus erityisissä tapauksissa olisi työryhmän käsityksen mukaan syytä selvittää.

Oikaisuvaatimusta koskevien menettelysäännösten kehittäminen ja oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajeneminen vahvistaa hallintoviranomaisten roolia oikeusturvan antamisessa. Se antaa mahdollisuuden asian uudelleen käsittelyyn valitusmenettelyä yksinkertaisemmassa ja joustavammassa menettelyssä, jolloin uusi päätös voidaan saada nopeammin ja edullisemmin kuin tuomioistuimesta. Oikaisuvaatimus soveltuu myös asioihin, joissa nykyisin yleisestä järjestelmästä poiketen tehdään valitus hallintoviranomaiselle.

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

Oikaisuvaatimus muodostaa hallintoasian elinkaareissa muutoksenhaun ensimmäisen vaiheen, joten mahdollisuus saada oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvausta erityisissä tapauksissa olisi työryhmän käsityksen mukaan syytä selvittää.

9 Oikeusturvan takeet hallinto-oikeudessa

9.1 Hallinto-oikeuksien aseman kehitys

Hallinnon oikeussuojajärjestelmässä on Suomessa ollut lähtökohtana hallinnon sisäinen muutoksenhaku 1900-luvun alkupuolelle saakka. Ensimmäinen hallinto-oikeudellisia valituksia käsittelevä riippumaton tuomioistuin on toiminut vuodesta 1918, jolloin korkein hallinto-oikeus perustettiin hoitamaan senaatin talousosastolle kuuluneita lainkäyttötehtäviä.

Kun korkein hallinto-oikeus oli perustettu, alettiin valmistella korkeinta hallinto-oikeutta edeltävän lainkäytön kehittämistä. Tavoitteena oli riippumattomien lainkäyttöelinten perustaminen myös ylintä oikeusastetta edeltävään asteeseen. Tätä ei kuitenkaan vielä tuolloin toteutettu, vaan korkeinta hallinto-oikeutta edeltävässä hallintolainkäytössä säilyi edelleen hallinnon sisäinen muutoksenhakujärjestelmä. Alempien hallintoviranomaisten päätöksistä valitettiin tavallisesti lääninhallitukseen. Tämä järjestelmä kodifioitiin vuonna 1950 annetussa laissa muutoksenhausta hallintoasioissa.

Nykyisiä hallinto-oikeuksia edeltäneet lääninoikeudet muodostettiin vuonna 1955 lääninhallitusten yhteyteen käyttämään lääninhallitusten lainkäyttövaltaa. Lääninoikeuden puheenjohtajana toimi maaherra, joten lääninoikeudet eivät vielä tuolloin olleet riippumattomia tuomioistuimia. Lääninoikeuksien asemaa kehitettiin kuitenkin vähitellen entistä itsenäisemmäksi. Vuonna 1974 säädettiin lääninoikeuslaki (1021/1974), jonka mukaan lääninoikeuden puheenjohtajana ei enää toiminut maaherra. Lääninoikeuden puheenjohtaja ja jäsenet hoitivat yleensä vain lääninoikeuden tehtäviä, vaikka he olivatkin lääninhallituksen virkamiehiä.

Lääninoikeudet irrotettiin organisatorisesti kokonaan lääninhallitusten yhteydestä ja muodostettiin itsenäisiksi tuomioistuimiksi vuonna 1989. Niiden tuomiopiirijako perustui kuitenkin edelleen läänijakoon. Lääninoikeuksia oli tuolloin kaksitoista. Ahvenanmaan lääninoikeudesta muodostettiin vuonna 1994 Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, joka toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä.

Vuoden 1999 hallinto-oikeusuudistuksessa lääninoikeuksista muodostettiin nykyiset kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta, joiden tuomiopiirijaon perustana on maakuntajako. Hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä lakkautettiin Vaasassa vesiasioiden erityistuomioistuimena toiminut vesiyläoikeus ja ohjattiin vesi- ja ympäristönsuojeluasioita koskevat valitukset Vaasan hallinto-oikeuteen.

Alueellisiin hallintotuomioistuihin ohjautui vähitellen uusia asiaryhmiä jo ennen nykyisen hallintolainkäyttölain voimaantuloa. Tämä perustui lähinnä eri hallinnonalojen lainsäädäntöön sisältyviin muutoksenhakusäännöksiin. Uudenmaan lääninoikeuteen ohjautui uusia asiaryhmiä myös sen vuoksi, että 1990-luvulla lakkautettiin erityistuomioistuimena toiminut liikevaihtovero-oikeus sekä valitusasioita käsitelleet tullilautakunta ja turvapaikkalautakunta.

Hallintolainkäyttölain voimaantulo vuonna 1996 on vahvistanut hallinto-oikeuksien asemaa yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina. Siinä luovuttiin hallinnon sisäisestä valitusjärjestelmästä samoin kuin siitä, että valitusten ohjautumisesta alueelliseen hallintotuomioistuimeen olisi tarpeen säätää erikseen. Hallintolainkäyttölain mukaan muiden valtion viranomaisten kuin valtioneuvoston tai ministeriön päätöksiin haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäyttölaki on yhtenäistänyt asioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä eri hallinto-oikeuksien kesken ja vahvistanut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita asioiden käsittelyssä hallinto-oikeudessa. Laissa turvataan asianosaiselle myös oikeus saada asiassaan suullinen käsittely Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesti. Suullisten käsittelyjen järjestämisvelvollisuus koskee erityisesti ensimmäisenä tuomioistuinasteen toimivia hallinto-oikeuksia.

Hallinto-oikeuksiin on hallintolainkäyttölain tultua voimaan tullut jatkuvasti uusia asiaryhmiä. Eri hallinnonalojen lakeihin sisältyviä muutoksenhakusäännöksiä on pyritty erikseen tarkistamaan niin, että muutoksenhakutie määräytyisi hallintolainkäyttölain mukaisesti eivätkä valitukset hallintopäätöksistä enää ohjautuisi suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Nykyisin hallinto-oikeudet toimivat hallintolainkäytössä laaja-alaisina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina, kun muutosta haetaan hallintopäätökseen. Poikkeuksena tästä pääsäännöstä ovat lähinnä tahdonvastaiset huostaanotot ja hallintoriidat, joissa ei hallinto-oikeusvaiheessa ole kyse muutoksenhausta. Näissä asiaryhmissä hallinto-oikeudet tekevät ensi asteen päätöksen, johon voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuksien asemaan muutoksenhakujärjestelmässä vaikuttaa myös se, että nykyisin muutoksenhaun ensi vaiheena on usein oikaisuvaatimus, jolloin vain oikeudellisesti vaikeammissa kysymyksissä valitetaan hallinto-oikeuteen. Tällöin hallinto-oikeus toimii toisena muutoksenhakuasteena.

9.2 Hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat

Hallinto-oikeuksissa käsitellään merkitykseltään hyvin erilaisia asioita. Niissä voi olla kysymys yhteiskunnallisesti erittäin merkittävistä asioista kuten vaaliasioista, julkisuusasioista, vesi- tai ympäristönsuojeluasioista tai laajoista maankäyttö- ja rakennusasioista. Hallintolainkäyttöasioissa voi olla kyse myös yksityisen henkilön perusoikeuksiin liittyvästä asiasta, kuten elinkeinoluvasta, toimeentulotuesta tai tahdonvastaiseen hoitoon määräämisestä. Monet hallinto-oikeuksissa ratkaistavista asioista ovat sekä yhteiskunnallisesti että asianosaisille itselleen merkittäviä asioita. Tällaisia ovat esimerkiksi lastensuojeluasiat. Hallinto-oikeuksissa käsitellään myös esimerkiksi maksuasioita ja joitakin muita oikeudellisesti melko yksinkertaisia asioita, joissa ei ole kyse suurista intresseistä, mutta tällaisten suhteellinen osuus on vähentynyt.

Yleisten hallintotuomioistuinten yhteisen diaarikaavan mukaan näissä tuomioistuimissa on kaikkiaan 280 asiaryhmää. Pääasiaryhmiä on yhdeksän. Yksittäiset asiat pääasiaryhmien sisällä voivat olla hyvinkin erilaisia laadultaan ja laajuudeltaan. Pääasiaryhmät sekä saapuneet asiat asiaryhmittäin ilmenevät oheisesta taulukosta.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat asiaryhmät ovat jo vuosia olleet suurin asiaryhmä. Aikaisemmin veroasiat olivat suurin asiaryhmä. Vuonna 1990 silloisiin lääninoikeuksiin saapui yhteensä noin 20 000 veroasiasia, mikä oli noin 70 prosenttia kaikista saapuneista asioista. Tehokkaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittyminen välitöntä verotusta koskevissa asioissa on vähentänyt valituksia hallinto-oikeuksiin. Samalla se on myös muuttanut hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden painopistettä. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittyminen on merkinnyt myös sitä, että yksinkertaisten veroasioiden määrä on hallinto-oikeuksissa vähentynyt runsaasti.

Taulukko 1. Hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin 2005–2009

Edellinen käsittelijä	2005	2006	2007	2008	2009
Valtio-oikeus ja yleishallinto	1 490	1 291	1 481	1 682	2 040
Itsehallinto	1 071	999	952	953	1 293
Ulkomaalaisasiat	2 223	1 759	1 703	1 622	2 248
Rakentaminen	1 556	1 562	1 743	1 745	1 446
Ympäristö	1 147	1 267	1 174	1 249	1 127
Sosiaali- ja terveydenhuolto	6 510	6 698	6 415	6 951	6 959
Taloudellinen toiminta ml. liikenne- ja viestintäasiat	3 698	3 739	2 818	3 061	3 328
Verot	6 295	7 038	2 818	3 230	4 143
Muut asiat	36	36	64	46	51

Hallinto-oikeuksissa käsitellään useita sellaisia asiaryhmiä, joissa valitukset on laissa säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä. Esimerkiksi palvelussuhdeturvaa, huostaanottoa, asiakirjan julkisuutta ja asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskeva valitus on säädetty käsiteltäväksi kiireellisenä. Toisaalta esimerkiksi toimeentuloa koskeva valitus tulee luonteensa vuoksi käsitellä kiireellisenä. Valitusten riittävän joutuisa käsittely on tärkeää kaikissa asiaryhmissä, mutta asiaryhmien kesken on eroavaisuuksia siinä, kuinka kiireellisistä asioista on kysymys ja millaisia seurauksia asian käsittelyn viivästymisestä voi aiheutua asianosaisille tai yhteiskunnalle. Asioiden käsittelyajalla on oikeusturvan toteutumisen kannalta olennainen merkitys.

Hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä asioissa voi olla ratkaistavana laajaan selvitykseen perustuvia näyttökysymyksiä ja vaikeita oikeuskysymyksiä. Erityisen laajaa aineistoa liittyy yleensä esimerkiksi vesi- ja ympäristönsuojeluasioihin. Toisaalta hallinto-oikeuksissa on joitakin asiaryhmiä, joissa on paljon keskenään samankaltaisia oikeudellisesti ja tosiseikas-

toltaan yksinkertaisia asioita, ja jotka ovat siten melko nopeasti ratkaistavissa. Joissakin asioissa kuten lastensuojeluasioissa tai ulkomaalaisasioissa ratkaisu perustuu pääasiassa näytön arviointiin.

Hallintolainkäyttöasiassa on tavallista, että oikeudenkäynnissä ei ole valittajan lisäksi muita asianosaisia. **Hallintolainkäyttöasiassa** voi kuitenkin olla myös useita yksityisiä asianosaisia. Esimerkiksi kunnallisasiassa, jossa valitusoikeus perustuu kunnan jäsenyyteen, voi olla kymmeniä valittajia. Myös maankäyttöön, rakentamiseen ja ympäristönsuojeluun liittyvissä asioissa on usein useita yksityisiä asianosaisia. Valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomaista ei pidetä hallintolainkäytössä asianosaisena, vaikka se osallistuu oikeudenkäyntiin. Joissakin asioissa, kuten veroasioissa, on kuitenkin erikseen järjestetty kaksis asianosaisuhde. Asianosaisen asemassa voi muissakin tilanteissa olla myös viranomaisia.

Hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön yhtenä tavoitteena on ollut, että yksityinen asianosainen voisi yleensä hoitaa asiansa ilman asiamiestä tai avustajaa. Käytännössä asiamiehen tai avustajan käyttäminen on tavallista lähinnä lastensuojeluasioissa, ulkomaalaisasioissa, veroasioissa ja palvelussuhdeturvaa koskevista asioista. Näille asioille on tyypillistä, että niillä on korostuneesti tärkeä merkitys henkilölle itselleen. Avustajaa ja asiamiestä käytetään useimmiten asioissa, joissa pyydetään ja järjestetään suullinen käsittely. Suullisia käsittelyitä järjestetään määrällisesti eniten lastensuojeluasioissa.

Euroopan unionin lainsäädäntö tulee hallintolainkäytössä usein sovellettavaksi. Hallinto-oikeus voi Euroopan unionin oikeutta koskevassa asiassa pyytää tarvittaessa ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta.

Lähtökohtaisesti valitukset viranomaisten päätöksistä hajaantuvat asiaryhmästä riippumatta kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Käytännössä siihen, mitä asioita hallinto-oikeuksissa käsitellään, vaikuttaa hallinto-oikeuden maantieteellinen sijainti ja viranomaisen toimialue hallinto-oikeuden tuomiopiirissä sekä joidenkin asioiden keskittäminen tiettyyn hallinto-oikeuteen.

Alueellisten hallinto-oikeuksien tuomiopiireistä säädetään valtioneuvoston päätöksellä. Toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta säädetään hallintolainkäyttölaissa. Pääsääntöisesti valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Käytännössä esimerkiksi Kuopion hallinto-oikeudessa on runsaasti mielenterveysasioita, koska sen tuomiopiirissä sijaitsee Niuvanniemen sairaala.

Erityislainsäädännössä on voitu säätää muutoksenhausta hallintolainkäyttölaista poikkeavasti. Esimerkiksi vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Vankeuslaissa puolestaan säädetään, että aluevankilan johtajan tai Rikosseuraamusviraston päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi vangin sijoittamista varmuusosastolle koskevat valitukset käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa riippumatta siitä, missä vankila sijaitsee.

9.3 Asian vireilletulo

Asia tulee hallinto-oikeudessa tavallisimmin vireille valituksena, jonka kohteena on viranomaisen tekemä hallintopäätös tai viranomaisen tekemään päätökseen oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös. Valituksen perusmuoto ja yleisin valitusmuoto hallintolainkäytössä on hallintovalitus. Muita valitusmuotoja ovat kunnallisvalitus, kirkollisvalitus ja perustevalitus. Valituksen lisäksi asia voi tulla hallinto-oikeudessa vireille hakemuksena, alistuksena tai ylimääräisenä muutoksenhakuna. Hakemuksella tulevat hallinto-oikeudessa vireille esimerkiksi julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvat hallintoriita-asiat sekä tahdonvastaista lasten huostaanottoa koskevat asiat. Hallinto-oikeuksiin saapuvat alistusasiat koskevat nykyisin lähinnä mielenterveyslain mukaisia tahdonvastaiseen hoitoon määräämisiä. Ylimääräisenä muutoksenhakumuotona alueellisissa hallinto-oikeuksissa asia voi tulla vireille prosessuaalisena kanteluna. Määrällisesti eniten asioita tulee hallinto-oikeuksissa vireille valituksella.

Oheisesta taulukosta ilmenee, että hallinto-oikeuksiin saapuneiden hakemusasioiden määrä on olennaisesti kasvanut vuodesta 2008 alkaen. Tämä johtuu lähinnä siitä, että vuoden 2008 alusta alkaen hallinto-oikeudet ovat uuden lastensuojelulain mukaan päättäneet tahdonvastaisesta huostaanotosta kunnan viranhaltijan hakemuksesta.

Taulukko 2. Hallinto-oikeuksissa vireille tulleet asiat vuosina 2005–2009 vireillepanolajeittain.

	2005	2006	2007	2008	2009
Valitus	20 558	20 890	15 918	16 454	18 266
Alistus	2 988	2 972	3 091	2 337	2 167
Hakemus	184	149	150	1 412	1 675
Hallintoriita	217	262	293	240	209
Kantelu	41	71	59	65	51
Muu asia	12	10	25	17	49

9.4 Asian selvittäminen

Aineellisten oikeuksien toteutuminen hallintoprosessissa edellyttää asian selvittämistä. Hallintolainkäyttölain 33 §:n mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Hallinto-oikeuden asema ensimmäisenä oikeusasteena korostaa asian selvittämisvelvollisuutta.

Hallintoprosessissa on pääsääntönä kirjallinen menettely. Suullinen käsittely ja siihen liittyvä todistajien kuuleminen on yksi asian selvittämiskeinoista. Suullisen käsittelyn lisäksi asiassa voidaan järjestää katselmus tai tarkastus.

Useimmissa tapauksissa kirjelmien vaihto eli valitus, viranomaisen lausunto, mahdollinen muun asianosaisen selitys sekä valittajan vastaselitys johtavat sellaiseen oikeudenkäyntiaineistoon, jonka perusteella ratkaisu voidaan tehdä. Mikäli edellä mainitut kirjelmät eivät tuo hallintoprosessissa riittävää selvitystä asian tosiseikoista, tuomioistuimen on jatkettava asian selvittämistä esimerkiksi pyytämällä yksilöityä lisäselvitystä asian osapuolilta tai muulla tavoin. Asian selvittämiseksi hallinto-oikeudessa voidaan toimittaa suullinen käsittely viran puolesta tai asianosaisen pyynnöstä osapuolten sekä todistajien kuulemiseksi. Lähtökohtaisesti suullinen käsittely on toimitettava, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Asian selvittämistä varten hallinto-oikeus voi myös kuulla asiantuntijaa sekä toimittaa katselmuksen tai tarkastuksen.

Asianosaisen kuuleminen muodostaa keskeisen perusvaatimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisessa. Kuulemisen on oltava riittävän kattavaa, eikä tuomioistuin voi perustaa päätöstään seikkaan, josta asianosaista ei ole kuultu. Asianosaiselle on kuulemisen yhteydessä annettava tieto muiden osapuolten esittämistä vaatimuksista ja selvityksistä sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta. Kuuleminen toteutetaan pääsääntöisesti varaamalla asianosaiselle tilaisuus esittää käsityksensä asiaan liittyvästä oikeudenkäyntiaineistosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvässä ratkaisukäytännössään selkeästi katsonut, että asianosaisella on oikeus tulla kuuluksi aineistosta, jolla on tarkoitettu vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisen prosessuaaliin oikeuksiin kuuluu itse arvioida, mikä on tiedon tai selvityksen merkitys asiassa sekä esittää omat vaatimuksensa, selvityksensä ja kommenttinsa.²³ Myös korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään korostanut kuulemisvelvollisuutta.²⁴

Hallintolainkäyttölakia säädettäessä tarkoituksena oli suullisten käsittelyjen lisääminen. Suullisesta käsittelystä säädetään hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:ssä. Mahdollisuus esittää henkilökohtaisesti ja **suullisesti** näkemyksensä suoraan tuomareille on prosessuaalinen oikeus, joka voidaan **nähdä** olennaisena osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Suullisten käsittelyjen järjestämisellä myös parannetaan ihmisten luottamusta hallintotuomioistuinten toimintaan.

²³ Esim. EIT Fortum v. Suomi 15.7.2003 ja Vilén v. Suomi 17.2.2009.

²⁴ Esim KHO 2008:44.

Taulukko 3. Hallinto-oikeuksien suulliset käsittelyt vuosina 2005–2009²⁵

Vuosi	Pyydetty	Pidetty	Prosenttia
2005	1111	515	46 %
2006	1117	477	43 %
2007	1088	535	49 %
2008	990	566	57 %
2009	1042	492	47 %

Taulukko 4. Hallinto-oikeuksien katselmukset vuosina 2005–2009

Vuosi	Pyydetty	Pidetty	Prosenttia
2005	134	119	89 %
2006	132	99	75 %
2007	141	80	57 %
2008	101	62	61 %
2009	121	85	70 %

Taulukko 5. Vaasan hallinto-oikeuden tarkastukset vuosina 2005–2009

Vuosi	Pidetty
2005	43
2006	22
2007	87
2008	53
2009	30

Suullisista käsittelyistä vuosina 2005–2009 noin 80 prosenttia järjestettiin sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa koskevissa asioissa. Pääasiassa suullisia käsittelyjä järjestettiin lastensuojeluasioissa. Ulkomaalaisasioissa järjestettyjen suullisten käsittelyjen määrä oli noin 10 prosenttia kaikista suullisista käsittelyistä. Edellä mainittuihin asiaryhmiin kuuluvilla asioilla on suuri merkitys asianosaisille, minkä vuoksi näissä asiaryhmissä pyydetään suullisia käsittelyjä useammin kuin muissa asioissa. Lastensuojelu- ja ulkomaalaisasioissa kysymys on pääsääntöisesti näyttökysymyksistä.

²⁵ Oheisissa taulukoissa lukumäärät on laskettu diaarinumeroitain. Järjestettyjen suullisten käsittelyjen, katselmusten ja tarkastusten lukumäärät poikkeavat näistä luvuista, sillä yksi suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus voi koskea useampaa asiaa.

Katselmuksia järjestettiin rakentamista ja ympäristöä koskevissa asiaryhmissä. Tarkastuksen järjestäminen on erityislainsäädännön nojalla mahdollista vain vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa, joita käsitellään ainoastaan Vaasan hallinto-oikeudessa. Tarkastukset on yleensä järjestetty viran puolesta.

Hallinto-oikeuden rooli asian selvittämisessä voi vaihdella asiaryhmän ja kysymyksessä olevan asian mukaan. Yhtenä seikkana tähän voi vaikuttaa asianosaisen kyky hoitaa asiaansa tai mikäli hänellä on asiamies tai avustaja, tämän perehtyneisyys hallintoprosessiin ja kysymyksessä olevaan asiaan. Hallinto-oikeudessa käytetään käytännössä asiamiestä tai avustajaa lähinnä lastensuojeluasioissa, ulkomaalaisasioissa, virkasuhdeasioissa ja veroasioissa. Lähtökohtaisesti asiamiehenä tai avustajana toimiminen hallintoprosessissa ei edellytä oikeustieteellisen tutkinnon suorittamista.

Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusehtojen uudistamista on selvitetty oikeudenkäyntiavustajatyöryhmässä, jonka mietintö valmistui marraskuussa 2009.²⁶ Työryhmä ehdotti muun muassa uutta lupajärjestelmää oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille. Yleisissä tuomioistuimissa voisi oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Vastaava vaatimus ulotettaisiin myös lastensuojeluasioihin hallinto-oikeudessa ja korkeimmasa hallinto-oikeudessa.

9.5 Päätöksen tekeminen

Oikeusturvan lähtökohtiin kuuluu oikeus saada laadukkaasti perusteltu päätös kohtuullisessa ajassa. Perusteltu päätös sisältää ratkaisun asiassa esitettyihin vaatimuksiin, ne seikat, johon päätös perustuu, selvityksen arvioinnin ja hallinto-oikeuden johtopäätöksen sekä sovelletut oikeusohjeet. Lisäksi päätökseen kuuluu muutoksenhakuohjaus tai tieto valituskiellosta. Päätöksen perusteluineen tulisi olla sellainen, että vaikka oikeudenkäynnin osapuoli ei voisi sitä omalta osaltaan hyväksyä, hän voisi kuitenkin ymmärtää, millä perusteilla hallinto-oikeus on päättänyt päätöksestä ilmenevään ratkaisuun. Päätöksen ymmärtäminen vaikuttaa asianosaisen halukkuuteen hakea siihen muutosta.

Asian käsittelyaikaan vaikuttavat käytännössä monet tekijät kuten esimerkiksi asian laatu ja laajuus, asian vaatima selvitystyö, mahdollinen asiakirjojen käännettäminen, tuomioistuinten työtilanne sekä käytettävissä olevat resurssit. Käsittelyaikaa voi pidentää myös se, että asianosaiset tai viranomaiset toimittavat asian käsittelyn aikana uutta lisäselvitystä, josta on kuultava muita asianosaisia. Asianosaiset kysyvät usein arviota asiansa käsittelyajasta hallinto-oikeuden kirjaamosta tai asian esittelijältä. Varsinaisia kiirehtimispyyntöjä ei kuitenkaan esitetä läheskään kaikkien tiedustelujen yhteydessä. Oikeusturvanäkökulmasta katsottuna asian pitkäksi mielletty käsittelyaika voi tarkoittaa myös kyseisen asian laadukasta käsittelyä ja selvittämistä.

²⁶ Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:17.

Taulukko 6. Hallinto-oikeuksien asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Saapuneet asiat	24 026	24 389	19 568	20 539	22635
Ratkaistut asiat	22 480	22 720	23 103	22 369	21598
Keskimääräinen käsittelyaika kk	8,4	8,4	9,3	9,2	7,7
Henkilötyövuodet	434,8	442	449	455	454,9

Hallinto-oikeuksiin on 30.6.2010 mennessä saapunut yhteensä 12 475 asiaa ja hallinto-oikeudet ovat samaan päivämäärään mennessä ratkaisseet yhteensä 11 675 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika on ollut 7,2 kuukautta.

Kaikkien hallinto-oikeuksien yhteinen kaikkia asiaryhmiä koskeva keskimääräinen käsittelyaika oli 7,8 kuukautta vuonna 2009, mikä alitti oikeusministeriön asettaman tavoitteen. Vuotta 2011 koskevassa talousarvioesityksessä yhteiseksi käsittelyaikatavoitteeksi on asetettu 7,5 kuukautta.

Yksi yhteinen keskimääräistä käsittelyaikaa kuvaava luku ei kuitenkaan anna realistista kuvaa siitä, miten kauan eri asioiden käsittely eri asiaryhmissä tosiasiallisesti kestää. Keskimääräistä käsittelyaikaa lyhentävät oikeudellisesti yksinkertaiset ja nopeasti samankaltaisen valmistelun pohjalta ratkaistavat asiat. Tällaisia ovat esimerkiksi monet maksuvalitukset. Tämän ohella lain mukaan kiireellisenä käsiteltävien asiaryhmien, esimerkiksi mielen-terveysasioiden ja nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien turvapaikkavalitusten, suuri osuus voi vaikuttaa huomattavasti keskimääräisiin käsittelyaikoihin. Lisäksi keskimääräiset käsittelyajat vaihtelevat merkittävästi asiaryhmittäin ja myös asiaryhmien sisällä asian laadun ja laajuuden perusteella.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa arvioidaan kokonaisharkintana, jolloin arvioinnissa tulee ottaa huomioon ennen muuta tapauksen vaikeusaste sekä osapuolten ja tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminta prosessin kestäessä. Käsittelyajan kohtuullisuuden arvioinnissa on erityistä merkitystä tapauksen erityispiirteillä sekä asian merkityksellä valittajalle. Myös oikaisuvaatimuksen käsittelyyn kulunut aika otetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan huomioon arvioitaessa oikeudenkäynnin keston kohtuullisuutta. Karkeana lähtökohtana tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on pidetty noin yhden vuoden käsittelyaikaa oikeusastetta kohden.²⁷

Ihmisoikeustuomioistuin on useissa Suomea koskevissa tuomioissaan todennut oikeudenkäynnin pitkän keston loukanneen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa. Pääosa näistä tuomioista on koskenut rikosasian oikeudenkäyntiä yleisissä tuomioistuimissa. Hallintolainkäytön osalta ihmisoikeustuomioistuin on vuonna 2009 antanut neljä vahingonkorvauksen

²⁷ Esim. Rokhlina v. Venäjä, 24.5.2007.

maksamiseen johtanutta ratkaisua. Näistä neljästä kaksi on ollut tuomiota²⁸ ja kaksi sovintoa²⁹.

9.6 Tuomareiden asema

Hallintotuomioistuimissa toimivia tuomareita koskevat samat säännökset tuomareiden riippumattomuudesta, tuomareiden nimittämisestä ja tuomareiden esteellisyydestä kuin yleisissä tuomioistuimissa toimivia tuomareita.

Perustuslaissa säädetään tuomioistuinten riippumattomuudesta. Tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Tuomarin riippumattomuutta korostaa se, että tuomaria ei voida julistaa virkaansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä.

Tuomareiden nimittämisestä annetun lain mukaan tuomariksi voidaan nimittää oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalainen, joka aikaisemmalla toiminnallaan tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä on osoittanut, että hänellä on täytettävänä olevan viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtävälleen sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet.

Muun kuin lainoppineen tuomarin tai asiantuntijajäsen osallistumisesta asian ratkaisemiseen hallinto-oikeuksissa lainoppineiden jäsenten lisäksi säädetään lailla.

Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn osallistuvan hallinto-oikeuden muun kuin lainoppineen tuomarin kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tekniikan tai luonnontieteiden alalta. Lisäksi häneltä edellytetään, että hän on perehtynyt sovellettavan lainsäädännön alaan kuuluviin tehtäviin.

Hallinto-oikeudessa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen lastensuojelulaissa tarkoitetussa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua koskevassa asiassa, kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitetussa vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevassa asiassa, mielenterveyslaissa tarkoitetusta henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta tai hänen omaisuutensa haltuunotosta taikka yhteydenpidon rajoittamisesta, päihdehuoltolaissa tarkoitetusta henkilön määräämisestä hoitoon tahdostaan riippumatta sekä tartuntatautilaissa tarkoitetuissa asioissa.

Valtioneuvosto määrää hallinto-oikeuteen riittävän määrän sivutoimisia asiantuntijajäseniä ja näille varajäseniä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Asiantuntijan ja varajäsenen

²⁸ Ks. tapaukset Kukkonen v. Suomi (No. 2) 13.1.2009 ja Kaura v. Suomi 23.6.2009.

²⁹ Ks. tapaukset Viinikanoja v. Suomi ja Tossavainen v. Suomi.

kelpoisuusvaatimuksena on tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto. Heidän tulee olla tarkoitettuun tehtävään perehtyneitä henkilöitä tai lääkäreitä.

Tuomarin esteellisyysdestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Tuomaria koskevat esteellisyysäännökset ovat laajemmat kuin hallintolaissa säädetyt virkamiehiä koskevat esteellisyysäännökset. Nämä säännökset koskevat myös tuomioistuinten asiantuntijajäseniä ja sivutoimisia jäseniä. Tuomareiden esteellisyysäännöksiä sovelletaan myös asian esittelijään ja muuhun henkilöön, joka osallistuu asian käsittelyyn hallintotuomioistuimessa.

9.7 Ratkaisukokoonpanot

Hallinto-oikeudessa asiat ratkaistaan esittelystä. Hallinto-oikeus on pääsääntöisesti toimivaltainen kolmen jäsenen kokoonpanossa. Kevennetyistä kokoonpanoista säädetään hallinto-oikeuslain (430/1999) 12–12 b §:ssä, joissa viitataan lisäksi eräiden erityislakien säännöksiin kevennetyistä kokoonpanosta. Kevennettyyn kokoonpanoon kuuluu yksi tai kaksi lainoppinutta jäsentä. Tietyissä asiaryhmissä, kuten lastensuojeluasioissa, mielenterveysasioissa sekä vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa kokoonpanoon kuuluu lainoppineiden jäsenten lisäksi asiantuntijajäsen tai muu kuin lainoppinut jäsen. Hallinto-oikeuden ylituomari tai jaoston puheenjohtaja voi siirtää lainkäyttöasian lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi tai muusta perustellusta syystä käsiteltäväksi vähintään viisijäsenisessä vahvennetussa istunnossa. Lisäksi ylituomari voi siirtää asian lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi käsiteltäväksi täysistunnossa.

Hallinto-oikeuslaissa säädetty mahdollisuus kevennettyyn kokoonpanoon nimetyissä asiaryhmissä koskee vain valituksia. Hallintoriitojen, alistusten ja ylimääräisen muutoksenhaun käsittely kuuluu pääsääntöisesti täydelle kokoonpanolle. Erityislakien (lastensuojelulaki, mielenterveyslaki) mukaan kevennetty kokoonpano on mahdollinen myös hakemus- ja alitusasioissa.

Hallinto-oikeuksien kevennettyjä kokoonpanoja koskeva hallituksen esitys (HE 85/2005 vp) pohjautui tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean³⁰ ehdotuksiin. Komitean mukaan arvioitaessa, mihin asiaryhmiin suppeampi kokoonpano soveltuisi, tulisi ottaa huomioon muun ohessa oikeussuojan tarve, asioiden oikeudellinen rutiiniluonteisuus, taloudellisen intressin vähäisyys, asioiden runsaslukuisuus ja mahdollisuus jatkomuutoksenhakuun. Hallituksen esityksessä todettiin, että asioiden jakaminen peruskokoonpanoon ja suppeampiin kokoonpanoihin tulee tehdä yhtenäisten perusteiden mukaan. Perustuslain 21 §:n vaatimukset huomioon otettuna keskeisinä kriteereinä voidaan pitää oikeusturvan tarvetta. Oikeusturvaa on tarkasteltava sekä menettelyn että asian lopputuloksen kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan kollegisella päätöksenteolla on merkitystä erityisesti asioissa, jotka koskevat oikeudellisesti vaikeita tulkintaongelmia, yhteiskunnallisesti merkittäviä ja

³⁰ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2003:3.

laaja-alaisia kysymyksiä sekä asianosaisten kannalta tärkeitä ja tosiseikastoltaan epäselviä tilanteita.

Esityksessä todetaan vielä, että suppeammassa kokoonpanossa voidaan näin ollen käsitellä sellaisia valitusasioita, jotka ovat oikeudellisesti yksinkertaisia, joissa ei ole laajaa oikeudenkäyntiaineistoa ja jotka ovat yleensä tosiseikaston osalta suhteellisen yksinkertaisia eivätkä edellytä laaja-alaista selvittelyä ja joissa oikeuskäytäntö on vakiintunut. Hallituksen esityksessä ei kiinnitetä nimenomaista huomiota siihen, miten jatkomuutoksenhaku kevennettyyn kokoonpanoon ehdotetuissa asioissa on järjestetty. Asiaa ei mainita myöskään eduskuntakäsittelyssä.³¹

Hallinto-oikeus voi hallinto-oikeuslain mukaan ratkaista kevennetyssä yhden jäsenen kokoonpanossa asioita, jotka koskevat lähinnä pysäköintivirhemaksuja, televisiomaksuja ja niihin liittyviä tarkastusmaksuja, ajoneuvojen siirtämistä sekä ajokorttiasioita. Nämä asiat ovat ainakin pääosin oikeudellisesti yksinkertaisia. Osa yhden tuomarin ratkaistavista asioista on valmistelun aikana tehtäviä ratkaisuja, joihin ei saa erikseen hakea muutosta. Nämä ratkaisut tulevat ainakin epäsuorasti myös varsinaisen kokoonpanon käsiteltäväksi. Myös kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavat asiat ovat lähtökohtaisesti oikeudellisesti yksinkertaisia, mutta tapauskohtaisesti niihin voi liittyä myös oikeudellisesti vaativia kysymyksiä. Liitteenä on kaksi taulukkoa kevennetyissä kokoonpanoissa käsiteltävistä asioista.

Hallinto-oikeuslaissa on säädetty mahdollisuudesta siirtää kevennetyn kokoonpanon asia täyteen kokoonpanoon. Yhden jäsenen kokoonpanosta todetaan, että asia voidaan käsitellä myös kahden jäsenen kokoonpanossa. Laissa tai esityksessä ei ole esitetty nimenomaisia perusteita kokoonpanon laajentamiseen, mutta lienee selvää, että tarkoituksena on siirtää tulkinnanvaraiset asiat laajempaan kokoonpanoon. Kahden jäsenen kokoonpanon osalta taas on jo toimivallan edellytykseksi säädetty, ettei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Lisäksi on säädetty, että asia on siirrettävä kolmijäseniseen kokoonpanoon, jos jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimieliset.

Laki mahdollistaa sen, ettei tulkinnanvaraisia asioita käsitellä kevennetyssä kokoonpanossa. Käytännön ratkaisutoiminnassa tulisi huolehtia siitä, ettei kynnys siirtää tulkinnanvaraisia asioita laajempaan kokoonpanoon muodostu turhan korkeaksi.

Kevennetyt kahden ja yhden jäsenen kokoonpanot ovat laajasti käytössä hallinto-oikeuksissa. Vuonna 2009 hallinto-oikeuksissa ratkaistiin keskimäärin 24 prosenttia kaikista ratkaistuista asioista yhden jäsenen kokoonpanossa ja 27,2 prosenttia kahden jäsenen kokoonpanossa. Käytännössä kevennetyjen kokoonpanojen käyttäminen on hallinto-oikeuksien rajallisten resurssien kannalta ollut hyvä ratkaisu ja osaltaan nopeuttanut asioiden käsittelyä. Kolmannesta jäsenestä luopuminen on kuitenkin merkinnyt oppijan paikan menettämistä, koska hallinto-oikeuden jäsen on voitu luontevasti kolmantena jäsenenä perehdyttää hänelle uuteen asiaan. Asian ratkaiseminen kevennetyssä kokoonpanossa edellyt-

³¹ PeVL 2/2006 vp ja LaVM 9/2006 vp.

tää tuomarilta laaja-alaista osaamista, kun ratkaisijoita kokoonpanossa on vähemmän. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden seuraamiseen hallinto-oikeuksissa on kevennetyissä kokoonpanoissa ratkaistavissa asioissa kiinnitettävä korostuneesti huomiota.

Seuraavassa taulukossa Vaasan hallinto-oikeutta koskevat prosenttiosuudet muuttuvat, jos niiden perusteena olevista luvuista poistetaan Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyt vesi- ja ympäristönsuojeluasiat, joissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu lainoppineiden hallinto-oikeustuomareiden lisäksi yksi tai kaksi tekniikan tai luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomaria. Tällöin yhden jäsenen kokoonpanossa ratkaistiin Vaasan hallinto-oikeudessa 16,6 prosenttia ja kahden jäsenen kokoonpanossa 43,0 prosenttia kaikista ratkaistuista asioista.

Taulukko 7. Hallinto-oikeuksissa vuonna 2009 kevennetyissä kokoonpanoissa ratkaistut asiat prosentteina kaikista ratkaistuista asioista

Hallinto-oikeus	1 jäsen (%)	2 jäsen (%)	Ratkaistut asiat
Helsinki	32,7	22,9	7 794
Hämeenlinna	24,5	27,4	2 952
Kouvola	20,8	35,4	1 430
Kuopio	15,0	41,2	2 714
Oulu	21,2	23,9	1 240
Rovaniemi	14,0	15,6	816
Turku	24,9	28,1	2 456
Vaasa	9,7	24,8	2 092

Kevennetyn kokoonpanon käyttäminen hallinto-oikeuksissa ei sinänsä vaikuta oikeuteen hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta eikä asian käsittelyyn tai ratkaisukokoonpanoon siellä. Veroasioissa jatkovalitus on aina luvanvarainen. Maksujen osalta on yleensä joko valituskielto tai valituslupavaatimus. Ajoneuvon siirtomaksusta saa valittaa rajoituksetta, koska muutoksenhausta ei ole tältä osin erikseen säädetty. Sosiaali-asioiden osalta valitusmahdollisuudet vaihtelevat huomattavasti.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja koskevat säännökset poikkeavat jonkin verran hovioikeuksien vastaavista säännöksistä. Hovioikeudessa on lähtökohtana oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 8 §:n mukaan, että se on päätösvaltainen kolmijäsenisenä. Yksi jäsen voi päättää, että jatkokäsittelylupa myönnetään, sekä ratkaista turvaamistointa ja täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevan asian ja eräitä muita asioita, joissa ei ole kyse varsinaisen asiaratkaisun antamisesta pääasiassa. Yksi jäsen voi tehdä myös asian valmisteluun liittyviä ratkaisuja.

Hovioikeuslain (56/1994) 9 §:ssä luetellaan asiat, joissa hovioikeus on päätösvaltainen kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä sekä laissa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä asian esittelijä. Luettelossa mainituissa asioissa ei ole kyse erityisen vakavista rikoksista eikä taloudellisesti merkittävistä intresseistä. Hovioikeus ei ole päätösvaltainen tässä kokoonpanossa asioissa, jotka on käräjäoikeudessa ratkaistu oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 3 §:n mukaisessa kokoonpanossa. Tämä merkitsee, että kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa käräjäoikeudessa ratkaistut asiat on ratkaistava myös hovioikeudessa vähintään kolmen varsinaisen jäsen kokoonpanossa.

Kollegiaalisen päätöksenteon etuna voidaan pitää sitä, että ratkaisu muodostuu useamman tuomarin perustellusta näkemyksestä. Kollegiaalinen päätöksenteko edesauttaa myös lainkäytön yhdenmukaisuutta samanlaisissa asioissa. Voidaan arvioida, että kollegiaalinen ratkaisukokoonpano lisää asiaan osallisten luottamusta hallintotuomioistuimen päätökseen. Tämä saattaa vaikuttaa myös asianosaisten alttiuteen hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.

Kevennettyjen kokoonpanojen käyttäminen saattaa vastaavasti vähentää luottamusta hallinto-oikeuden päätöksentekoon. Tätä on kuitenkin vaikea tarkemmin arvioida. Käytännössä on tullut myös esiin tilanteita, joissa asianosaisella ei ole ollut välttämättä muuta tietoa kokoonpanosta kuin, että asian hallinto-oikeudessa ratkaisee tuomari. Tällöin hänellä ei ole ollut tietoa erilaisista mahdollisista kokoonpanoista.

Työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin, että hallinto-oikeuksissa käytetään kevennettyjä kokoonpanoja toisinaan ehkä tarpeettomankin laajasti, kun otetaan huomioon, että hallinto-oikeudet ovat muutoksenhakutuomioistuuksia. Kevennettyjä kokoonpanoja valmisteltaessa oli tarkoituksena, että näissä kokoonpanoissa ratkaistaan oikeudellisesti yksinkertaisia asioita, joissa ei ole kyse asianosaisen kannalta merkittävästä intressistä. Käytännössä kevennettyjä kokoonpanoja käytetään laajasti ja tulkinnanvaraisia tapauksia siirretään vain harvoin ratkaistavaksi laajemmassa kokoonpanossa. Tämä saattaa vaarantaa hallinto-oikeuden sisäistä lainkäytön yhdenmukaisuutta erityisesti suurissa hallinto-oikeuksissa ja siten lisätä myös valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin myös, että kevennettyjä kokoonpanoja koskevat yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitkä asiat voidaan ratkaista yhden tai kahden jäsenen kokoonpanossa, eivät ole kaikilta osin johdonmukaiset ja linjassa näiden säännösten tavoitteiden kanssa. Joukossa on asioita, jotka ovat asianosaisen kannalta merkittäviä. Useisiin kevennetyissä kokoonpanoissa ratkaistaviin asioihin sisältyy ihmisoikeuksien tai perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä näkökohtia. Ongelmallista on myös, että kevennetyistä kokoonpanoista säädetään hallinto-oikeuslain ohella myös erityislainsäädännössä.

Alueellisten hallintotuomioistuinten vahvistaminen ensi asteen yleisinä hallintotuomioistuimina on ollut keskeisenä hallintolainkäytön kehittämislinjana erityisesti parin viime vuosikymmenen aikana. Tämä mahdollistaa myös korkeimman hallinto-oikeuden aseman ja tehtävien kehittämisen niin, että se voi toimia nykyistä selkeämmin oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä hallintotuomioistuimena.

Työryhmän käsityksen mukaan kevennettyjen kokoonpanojen käyttäminen laajasti alueellisissa hallinto-oikeuksissa ei ole johdonmukaisessa suhteessa näiden kehittämissuuntien kanssa. 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.

10 Toimivallan jakaminen hallinto-oikeuksien kesken

10.1 Toimivallan jakamisen perusteet

Korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien asema hallintolainkäyttöasioiden yleisinä tuomioistuimina perustuu perustuslain 98 §:ään, jonka mukaan ne ovat yleisiä hallintotuomioistuimia. Saman pykälän mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla.

Hallinto-oikeuksien tuomiopiirien perustana on maakuntajakolain (1159/1997) mukainen maakuntajako niin, että jokaisen hallinto-oikeuden tuomiopiiriin kuuluu yksi maakunta tai useita maakuntia. Perussäännökset hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta ovat hallintolainkäyttölaissa. Sen mukaan valitukset viranomaisten päätöksistä hajaantuvat asiar ryhmästä riippumatta kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeudet toimivat siten omissa tuomiopiireissään laaja-alaisina ensi asteen hallintotuomioistuimina.

Hallintolainkäyttölain mukaan valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Jos tätä perustetta ei voida käyttää, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikka sijaitsee tai, jollei tätäkään perustetta voida käyttää, sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty (HLL 12 §:n 1 mom.). Valitus sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, tehdään kuitenkin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisimmin liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitettusta alueesta tai kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy (HLL 12 §:n 2 mom.). Jos asiassa ei ole edellä mainituilla perusteilla toimivaltaista hallinto-oikeutta, valitus tehdään Helsingin hallinto-oikeudelle (HLL 12 §:n 3 mom.).

Säännöksiä toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä on hallintolainkäyttölain lisäksi muussa lainsäädännössä. Tällöin näitä yleislaista poikkeavia säännöksiä sovelletaan yleislain asemesta. Nämä yleislaista poikkeavat oikeuspaikkasäännökset voivat olla sellaisia, joissa muutoksenhaku tietyssä asiaryhmässä ohjataan nimeltä mainittuun hallinto-oikeuteen, tai sellaisia, joissa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen perusteista säädetään hallintolainkäyttölaista poikkeavalla tavalla.

Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen perusteista säädetään erikseen esimerkiksi kirkkolaissa (kirkkolain 24 luvun 12 §:n 1 mom.). Jos hallintolainkäytön yleistä sääntelyä sovellettaisiin kirkollisvalituksiin, samaan hiippakuntaan kuuluvien seurakuntien päätöksistä tehtävät valitukset hajaantuisivat eri hallinto-oikeuksiin. Nykyinen erityissääntely merkitsee sitä, että kirkollisvalituksia ei käsitellä kaikissa hallinto-oikeuksissa.

Alueellisten hallintoviranomaisten toimialueissa ja niiden päätoimipaikkojen sijainnissa tapahtuneet muutokset voivat vaikuttaa siihen, millä tavoin asiat käytännössä jakaantuvat hallinto-oikeuksien kesken hallintolainkäyttölain tai muun lain perusteella. Tähän voi vaikuttaa myös alueellisten hallintoviranomaisten päätösvallan keskittäminen joissakin asiaryhmissä tiettyihin toimipisteisiin hallinnon sisäisillä määräyksillä.

Vuoden 2010 alussa toimintansa aloitti kuusi aluehallintovirastoa. Niillä on yhteensä viisi vastuualuetta, joista säädetään aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan valtioneuvoston asetuksella. Tarkoituksena on, että yksi aluehallintovirasto voi hoitaa tiettyjä tehtäviä myös useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella, jos tällaisella toimialueen laajentamisella voidaan esimerkiksi tehostaa virastojen toimintaa tai parantaa palvelujen saatavuutta. Aluehallintoviraston toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston tai eräissä tapauksissa vastuuministeriön asetuksella.

Vastaava sääntely koskee myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ely-keskukset) niistä annetun lain (897/2009) mukaisesti. Ely-keskuksia on yhteensä viisitoista. Niissä on yhteensä kolme vastuualuetta, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Keskukset voivat hoitaa tiettyjä tehtäviä myös useamman kuin yhden ely-keskuksen toimialueella sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Aluehallintoviraston ja ely-keskuksen päätöstä koskevassa muutoksenhaussa toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy tavallisesti viraston toimialueen tai sen päätoimipaikan perusteella, jollei erikseen toisin säädetä. Laista ei selkeästi ilmene, miten toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy silloin, kun muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehneen aluehallintoviraston tai ely-keskuksen toimialuetta on asetuksella laajennettu niin, että sen toimialueena on kyseessä olevassa asiaryhmässä koko maa. Tästä ei myöskään ole vielä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä.

Hallinto-oikeuksien tasapainoisen kehittämisen ja niiden voimavarojen turvaamisen kannalta on ongelmallista, että hallinnossa toteutetut organisaatiouudistukset voivat välittömästi vaikuttaa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen. Erityisen ongelmallista on, jos

tällaiset muutokset voidaan toteuttaa valtioneuvoston tai ministeriön asetuksilla, jolloin niitä on erityisen vaikeaa ennakoida.

Hallinnossa tapahtuvat organisaatiouudistukset voivat 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.

10.2 Keskittäminen hallinto-oikeuksissa – nykyinen tilanne

Vesi- ja ympäristönsuojeluasiat

Vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeuteen valitetaan vuonna 2000 voimaan tulleen ympäristönsuojelulain (86/2000) ja samaan aikaan laajasti muutetun vesilain (264/1961) mukaisista lupa- ja hallintopakkopäätöksistä. Näissä asiaryhmissä asian käsittelyyn osallistuvat Vaasan hallinto-oikeudessa lakimiesjäsenten ohella päätoimiset tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit. Vastaavia asiantuntijajäseniä ei nykyisin ole muissa hallinto-oikeuksissa.

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamista valmistelleiden ympäristölupa- ja ympäristöoikeustoimikuntien yhteisessä mietinnössä (komiteanmietintö 1996:11 ja 12) ehdotettiin, että muutosta haetaan ympäristöasioita käsittelevältä alueelliselta hallintotuomioistuimelta. Muutoksenhaun järjestämistä selvitettiin lähemmin oikeusministeriön asettamassa ympäristömuutoksenhakutyöryhmässä. Sen vuonna 1996 valmistuneessa mietinnössä tarkasteltiin useita vaihtoehtoisia malleja, mutta työryhmän enemmistö päätyi ehdottamaan muutoksenhaun ohjaamista kahteen alueelliseen hallintotuomioistuimeen.

Samaan aikaan valmisteltiin hallinto-oikeusuudistusta, jossa 12 lääninoikeudesta muodotettiin kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Niiden tuomiopiirien määräytymisen perustaksi ei enää otettu läänijakoa vaan maakuntajako. Hallinto-oikeusuudistusta valmistellut hallintotuomioistuintoimikunta esitti, että uudistettavana oleva ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden muutoksenhaku keskitettäisiin alkuvaiheessa kahteen hallintotuomioistuimeen, jotka olisivat Länsi-Suomen hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus.³²

Uudistuksen jatkovalmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että Vaasan lääninoikeus ja Vaasassa erityistuomioistuimena toiminut vesiyläoikeus muodostettiin Vaasan hallinto-

³² Alueelliset hallinto-oikeudet. Komiteanmietintö 1997:4.

oikeudeksi, jonne keskitettiin muutoksenhaku vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa. Ehdotus ympäristöasioiden muutoksenhaun järjestämiseksi sisältyi hallinto-oikeusuudistusta koskeeseen hallituksen esitykseen (HE 114/1998 vp). Tältä osin esitys liittyi ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamiseen, josta hallituksen esitys annettiin kuitenkin eduskunnalle vasta seuraavilla valtiopäivillä (HE 84/1999 vp).

Muutoksenhaun keskittämistä perusteltiin hallinto-oikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä sillä, että vesi- ja ympäristönsuojeluasiat ovat sisällöllisesti vaikeita, erityisosaamista ja usean eri alan tietämystä vaativia. Erityisosaamista ja -ammattitaitoa tarvitaan sekä lupahakemuksia käsittelevässä hallintoviranomaisessa että muutoksenhakuelimessä. Muutoksenhakuelimen pitää voida itse asiallisesti ratkaista lupahakemukset palauttamatta niitä takaisin hallintoviranomaiseen. Ympäristönsuojeluasioiden muutoksenhaun keskittämisen yhteen tuomioistuimeen katsottiin turvaavan parhaiten oikeudenkäytön yhtenäisyyden. Perusteluissa todettiin myös, että olemassa olevat resurssit voitiin parhaiten hyödyntää, kun ne keskitettiin yhteen hallinto-oikeuteen.

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamista koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä eduskunta antoi lausuman, jossa edellytettiin, että hallitus seuraa muutoksenhaun toimivuutta ja tarvittaessa esittää säännösten muuttamista (EV 100/1999 vp).

Korkein hallinto-oikeus teki vuonna 2007 valtioneuvostolle esityksen ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisista päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyn jakamisesta Vaasan ja Kuopion hallinto-oikeuksien kesken, koska näiden asioiden käsittely Vaasan hallinto-oikeudessa oli ruuhkautunut. Uudistuksen toteuttaminen olisi edellyttänyt, että Kuopion hallinto-oikeuteen olisi osoitettu tarvittavat lisämäärärahat tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomareiden virkojen perustamiseen. Yhtenä vaihtoehtona ruuhkan purkamiseksi esityksessä mainittiin lisävoimavarojen suuntaaminen Vaasan hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeudelle osoitettiin lisäresursseja erityisesti asiantuntijajäsenten virkoihin vuosina 2006 ja 2007. Vuoden 2007 alussa tuli voimaan myös hallinto-oikeuslain uudistus, jossa mahdollistettiin vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden käsittely kevennetyssä kolmen jäsenen kokoonpanossa. Samaan aikaan Vaasan hallinto-oikeudessa toteutettiin organisaatiouudistus, jossa hallinto-oikeus jaettiin jaostojen häiriöttömän työskentelyn varmistamiseksi kolmeen entistä suurempaan jaostoon.

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistuksen taustana oli vuonna 1996 hyväksytyn IPPC-direktiivin täytäntöönpano.³³ Viimeiset hakemukset IPPC-direktiivissä tarkoitettujen lupien uusimiseksi tuli jättää ympäristölupaviranomaisille vuoden 2004 loppuun mennessä. Tämän jälkeen on saapuvien lupahakemusten määrä selvästi vähentynyt. Vaasan hallinto-

³³ Alkuperäinen neuvoston direktiivi 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi on myöhemmin korvattu uudella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/1/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi, johon on koottu ja kodifioitu alkuperäinen direktiivi ja sen muutossäädökset niiden sisältöä muuttamatta.

oikeuteen saapuvien vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden määrä on vastaavasti alentunut vuodesta 2007 lähtien.

Taulukko 8. Vaasan hallinto-oikeuteen keskitetyt vesi- ja ympäristönsuojeluasiat 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Saapunut	784	901	782	780	700
Ratkaistu	618	588	900	838	844
Vireillä vuoden lopussa	697	1019	907	848	692

Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevat asiat

Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa (*turvapaikka-asiat*) muutoksenhaku on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Näitä ovat ulkomaalaislain (301/2004) 193 §:n mukaisesti asiat, jotka koskevat

- hakemusta turvapaikan, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;
- tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä,
- maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkäävään päätökseen,
- pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista, tai
- pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista.

Valitusten keskittämiseen päädyttiin, kun ensimmäisenä valitusasteena toiminut turvapaikkalautakunta lakkautettiin vuonna 1998. Uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä laiki ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 207/1997 vp) perusteltiin keskittämistä erityisesti erityisasiantuntemuksen tarpeella ja Uudenmaan lääninoikeuden (nyk. Helsingin hallinto-oikeus) voimavaroilla. Perusteluissa arvioitiin, että Uudenmaan lääninoikeudella olisi parhaat mahdollisuudet taata, että turvapaikka-asioissa järjestetään suullisia käsittelyjä. Uudenmaan lääninoikeuteen olisi myös saatavissa käsittelyn kannalta välttämättömiä tulkkeja helpommin kuin muualla järjestettäviin käsittelyihin.

Esityksen perusteluissa todettiin, että turvapaikkamenettely on erityisalue, johon liittyy usein vaikeita näytön ja lähtömaiden olosuhteiden arvioimiseen sekä lain tulkintaan liittyviä kysymyksiä. Hallintotuomioistuimen sisäisessä organisoinnissa ja toiminnassa on otettava

riittävällä tavalla huomioon turvapaikkavalitusten vaatima erityisosaaminen pakolais- ja ihmisoikeudessa sekä asioiden kiireellisyys. Tätä edellyttää jo hallintolainkäyttölain 33 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus, sillä riippumaton tuomioistuin ei voi toimia pelkästään asianomaisen hallintoviranomaisen hankkiman tiedon varassa. Lisäksi yhteen tuomioistuimeen keskitetty käsittely palvelisi parhaiten myös oikeuskäytännön yhtenäisyyden säilyttämistä.

Turvapaikka-asiassa hakemukset voidaan ulkomaalaislain 103 §:n mukaan ratkaista maahanmuuttovirastossa nopeutetussa menettelyssä silloin, kun hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi tai hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle. Tällaista asiaa koskeva valitus voidaan hallinto-oikeudessa käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa. Näiden asioiden osuus vaihtelee huomattavasti vuosittain. Vuonna 2009 se oli 70 prosenttia kaikista Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyistä turvapaikka-asioista.

Turvapaikka-asioissa samoin kuin muissakin ulkomaalaislain mukaisissa asioissa hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu painava syy.

Taulukko 9. Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt turvapaikka-asiat 2005–2009³⁴

	2005	2006	2007	2008	2009
Saapunut	806 (465)	732 (311)	641 (302)	536 (335)	1030 (784)
Ratkaistut	1235 (587)	660 (356)	718 (330)	500 (218)	839 (663)
Vireillä vuoden lopussa	250 (122)	319 (86)	243 (59)	279 (177)	469 (301)

³⁴ Taulukosta ilmenee sekä asioiden määrä yhteensä (ylärivi) että tähän sisältyvien niiden asioiden määrä, jotka on käsitelty Maahanmuuttovirastossa nopeutetussa käsittelyssä (alarivi).

Välillistä verotusta koskevat asiat

Asioiden siirto Uudenmaan lääninoikeuteen. Välillistä verotusta koskevien asioiden keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen liittyi liikevaihtoveroasioiden erityistuomioistuimena toimineen liikevaihtovero-oikeuden sekä tullihallituksen yhteydessä toimineen tullilautakunnan lakkauttamiseen joulukuussa 1994. Uudistuksessa liikevaihtovero-oikeuden henkilöstö siirrettiin Uudenmaan lääninoikeuteen, josta vuoden 1999 hallinto-oikeusuudistuksessa muodostettiin Helsingin hallinto-oikeus.

Liikevaihtovero-oikeuden lakkauttamisen yhteydessä yhtenä vaihtoehtona oli valitusten hajauttaminen kaikkiin lääninoikeuksiin. Uudistusta valmistellut toimikunta ehdotti, että liikevaihtoverotusta koskevaan lääninveroviraston päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla siihen lääninoikeuteen, jonka tuomiopiiriin lääninverovirasto kuuluu.³⁵

Uudistusta jatkovalmistellut verotuksen muutoksenhakutyöryhmä ehdotti muutoksenhaun keskittämistä Uudenmaan lääninoikeuteen.³⁶ Työryhmä piti asioiden hajauttamista kaikkiin lääninoikeuksiin selkeänä järjestelmänä, mutta katsoi, että asiantuntemusta ei välttämättä olisi riittävästi niissä lääninoikeuksissa, joihin saapuisi vain vähän liikevaihtoverovalituksia. Erityisen ongelmallista asiantuntemuksen riittämättömyys olisi siirron alkuvaiheessa, jolloin lääninoikeudet soveltaisivat rinnakkain kolmea liikevaihtoverolakia.

Liikevaihtoverovalitusten keskittämistä Uudenmaan lääninoikeuteen perusteltiin verotuksen muutoksenhakutyöryhmän mietinnössä sillä, että keskittäminen turvasi muita vaihtoehtoja paremmin välillisen verotuksen yhtenäisyyttä. Uudenmaan lääninoikeuden asiantuntemus liikevaihtoveroasioissa voitiin turvata siirtämällä siellä tarvittava uusi henkilöstö liikevaihtovero-oikeudesta. Ehdotettu järjestely oli siten henkilöstöjärjestelyiltään yksinkertainen. Työryhmä katsoi, että liikevaihtoverovalituksia ei voida hajauttaa kaikkiin lääninoikeuksiin ennen kuin vuonna 1994 voimaan tullut arvonlisäverojärjestelmä olisi ollut voimassa jonkin aikaa niin, että sen soveltamisesta olisi muodostunut vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Tuonti- ja valmisteverotusta koskevien valitusten keskittämistä Uudenmaan lääninoikeuteen perusteltiin muun muassa asioiden vaatimalla erityisasiantuntemuksella, valitusten vähäisellä määrällä ja sillä, että pääosa valituksista tulee Helsingin piiritullikamarin alueelta.

Välillisen verotuksen muutoksenhakutyöryhmä. Välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamista selvitettiin valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä, joka ehdotti, että nämä valitukset tullilain mukaisia asioita lukuun ottamatta hajautettaisiin kaikkiin hal-

³⁵ Verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1992:7.

³⁶ Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1993.

linto-oikeuksiin niin, että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi verovelvollisen kotikunnan perusteella.³⁷

Välillisen verotuksen muutoksenhakutyöryhmä totesi, että välillistä verotusta koskevien valitusten keskittäminen Uudenmaan läänioikeuteen on aikanaan tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi. Oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaaminen ei enää edellytä arvonlisäveroverotusta koskevien asioiden käsittelyä yksinomaan Helsingin hallinto-oikeudessa. Enää ei ole perusteita myöskään autoveroa, valmisteveroa, ajoneuvoveroa ja polttoainemaksua koskevien valitusten keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen, joten työryhmä ehdotti, että niissäkin siirryttäisiin järjestelmään, jossa kaikki hallinto-oikeudet ovat asiallisesti toimivaltaisia.

Tulliasioissa Helsingin hallinto-oikeus voidaan välillisen verotuksen muutoksenhakutyöryhmän mukaan edelleen säilyttää ainoana asiallisesti toimivaltaisena hallinto-oikeutena. Tätä perusteltiin sillä, että tulliasioissa sovelletaan välittömästi Euroopan yhteisön tullilainsäädäntöä, joka on hyvin laaja-alainen ja monimutkainen normisto. Näiden asioiden ohjaamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin ei pidetty tarkoituksenmukaisena myöskään sen vuoksi, että kyse on hyvin erikoistuneesta oikeudenalasta. Keskittämistä puolsi myös valitusten vähäinen määrä.

Autoveroasioiden hajauttaminen vuonna 2008. Autoverolain muutoksenhakusäännöksiä muutettiin 1.5.2008 (laki 267/2008) niin, että autoveroasioissa otettiin käyttöön oikaisuvaatimusmenettely ja valitukset hajautettiin kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy tällöin verovelvollisen kotikunnan mukaan.

Hallituksen esityksessä laeiksi autoverolain muutoksenhakusäännösten muuttamisesta (HE 160/2007 vp) todettiin, että oikaisukäsittelyn ongelmat ovat tulleet esille erityisesti autoverotuksessa sitä koskevien valitusten suuren lukumäärän vuoksi. Ennen uudistusta voimassa olleiden säännösten mukaan valitus oli siirrettävä hallinto-oikeudelle aina, kun veroviranomainen ei kokonaan hyväksynyt kaikkia valitukseen sisältyviä muutosvaatimuksia oikaisumenettelyssä. Tällöin hallinto-oikeudelle siirrettiin myös asioita, joissa verovelvollinen ei todennäköisesti olisi enää erikseen valittanut saatuaan pääosin myönteisen oikaisupäätöksen tai perustellun kielteisen päätöksen. Hallinto-oikeudelle siirrettiin myös esimerkiksi valitusajan päättymisen jälkeen tehdyt valitukset, jotka jätettiin tutkimatta sekä oikaisumenettelyssä että hallinto-oikeudessa.

Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että muutokset välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmään tulisi tehdä portaittain, jotta voitaisiin arvioida niiden vaikutukset oikeusturvan kannalta. Ensi vaiheessa nähtiin tarkoituksenmukaiseksi keskittyä määrältään suurimpaan asiaryhmään eli autoverotuksen muutoksenhakumenettelyn kehittämiseen. Ajoneuvojen verotukseen kohdistuvia valituksia on Helsingin hallinto-oikeudessa ollut vuoden

³⁷ Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi. Välillisen verotuksen muutoksenhakutyöryhmä. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 4/2007.

2006 lopussa vireillä noin 3 500. Kaikista Helsingin hallinto-oikeudessa vuoden 2006 lopussa vireillä olleista 8 506 asiasta autoveroasioiden osuus oli 40 prosenttia.

Esityksessä todettiin, että välillisen verotuksen muutoksenhakutyöryhmän esittämät näkemykset välillisen verotuksen oikaisumenettelyn kehittamisestä ja valitusten käsittelyn hajauttamisesta alueellisiin hallinto-oikeuksiin ovat laajalti hyväksytyjä. Esityksen mukaan tarkoituksena on uudistaa muidenkin välillisten verojen muutoksenhakujärjestelmiä asteittain sen mukaan kuin muutokset nähdään perustelluiksi.

Esityksessä todettiin kuitenkin, että valtion tuottavuusohjelman puitteissa on ryhdytty pohtimaan muun muassa valmisteverotuksen kehittämistä arvonlisäverotuksen suuntaan niin, että se olisi pitkälti itseverotusta. Esityksessä pidettiin kiistanalaisena, saataisiinko oikaisuvaatimusmenettelystä varsinaista hyötyä silloin, kun veroviranomainen muutoinakin antaisi vain perusteellisesti perusteltuja päätöksiä. Tulliasioiden osalta esityksessä todettiin, että tulliasioiden oikaisumenettelysäännöksiä ei ollut perusteltua muuttaa vaiheessa, jossa valmisteltiin uutta unionin tullikoodeksia. Lisäksi esityksessä katsottiin, että kaikkia välillisiä veroja koskevien valitusten siirtäminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin herättää kysymyksiä tarvittavista resursseista ja koulutuksesta, joita on vaikea kohdentaa lyhyellä aikavälillä.

Taulukko 10. Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt välillistä verotusta koskevat asiat 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009 ³⁸
Saapuneet yhteensä	3105	4109	788	956	1185
- arvonlisävero	505	484	426	514	477
- ajoneuvoverotus	2410	3516	270	277	563
- tullit ja valmisteverotus	190	109	82	165	145
Ratkaistut	1295	2784	3172	1878	1160
- arvonlisävero	327	517	489	508	694
- ajoneuvoverotus	805	2101	2556	1239	357
- tullit ja valmisteverotus	163	166	127	131	109
Vireillä vuoden lopussa	2922	4247	1858	935	960
- arvonlisävero					
- ajoneuvoverotus	702	672	612	617	400
- tullit ja valmisteverotus	2045	3456	1171	209	413
	175	119	75	109	148

³⁸ Autoverolain mukaisissa asioissa otettiin käyttöön oikaisuvaatimusmenettely ja valitusasiat hajautettiin verovelvollisen kotikunnan mukaan määräytyviin hallinto-oikeuksiin 1.5.2008.

Muut Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt asiat

Säännöksiä muutoksenhaun ohjaamisesta hallintoviranomaisen päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen on myös muussa lainsäädännössä (ks. liite 2). Näissä yksittäisissä asiaryhmissä ei Konserniverokeskuksen päätöksiä koskevia valituksia lukuun ottamatta ole kyse sinänsä kovin suurista asamääristä, mutta kokonaisuutena niillä on merkitystä sekä Helsingin hallinto-oikeuden toiminnan että koko hallinto-oikeusjärjestelmän kannalta. muodostavat kuitenkin vähäistä suuremman asiaryhmän Helsingin hallinto-oikeudessa.

Ennen hallinto-oikeusuudistusta oikeuspaikka muutoksenhaussa valtakunnallisen viranomaisen päätökseen määräytyi päätöksen tehneen viranomaisen päätoimipaikan sijainnin perusteella. Muutoksenhaku valtakunnallisten viranomaisten päätöksistä keskittyi siten pääasiassa Uudenmaan läänioikeuteen.

Hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä hallintolainkäyttölain 12 § muutettiin nykyiseen muotoonsa. Sen mukaan oikeuspaikka muutoksenhaussa valtakunnallisen viranomaisen päätökseen määräytyy sillä perusteella, mihin päätös pääosin liittyy. Tämän todettiin esityksen perusteluissa merkitsevän sitä, että muutoksenhaku valtakunnallisten viranomaisten päätöksistä ei enää yleislain perusteella keskittyisi Helsingin hallinto-oikeuteen vaan hajaantuisi kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Tämä tasaisi työtilannetta hallinto-oikeuksien kesken ja olisi myönteistä myös asianosaisten kannalta erityisesti silloin, kun asiassa toimitetaan suullinen käsittely. Tämän jälkeenkin jäisi vielä asiaryhmiä, joissa valitukset muiden lakien perusteella ohjautuisivat Helsingin hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeusuudistuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta totesi, että esitettyä säännöstä on sen lievästä tulkinnanvaraisuudesta huolimatta yleisesti pidetty hyvänä. Valiokunta piti lisäksi asianmukaisena selvittää, voitaisiinko oikeuspaikkasäännöksiä tarkistaa vielä niin, että vastaavasti hajautettaisiin valittaminen lääninhallitusten päätöksistä (LaVM 19/1998 vp).

Oheisesta liitteestä 2 ilmenee, että muutoksenhaku valtakunnallisten viranomaisten päätöksistä on melko useissa asiaryhmissä ohjattu Helsingin hallinto-oikeuteen asioissa, joissa päätösten määrä on vuosittain ilmeisesti melko vähäinen. Niissä on lähes poikkeuksetta kyse muutoksenhausta valtakunnallisen hallintoviranomaisen päätökseen. Kyse on valitusasioista, joiden ratkaisemisessa ei Helsingin hallinto-oikeudessa käytetä erityisiä asiantuntijajäseniä eikä niiden ratkaiseminen ilmeisesti edellytä myöskään muulla tavoin hankittavaa muuta kuin oikeudellista erityisasiantuntemusta.

Muutoksenhaku maaseutuelinkeinoja koskevissa asioissa

Muutoksenhakua maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävissä asioissa on selvitetty maa- ja metsätalousministeriön ja oikeusministeriön yhteisessä työryhmässä, joka on ehdottanut, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautetaan ja muutoksenhaku

maatilatalouden tukiasioissa ohjataan Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Porotalouden ja luontaiselinkeinojen tukien sekä kolttalain mukaisten tukien muutoksenhaku keskitettäisiin Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku muissa maaseutuelinkeinoin valituslautakunnan toimivaltaan nykyisin kuuluvissa asioissa hajautettaisiin kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.³⁹

Ehdotusta ei ole vielä toteutettu. Sen toteuttaminen edellyttää, että näiden asioiden käsittelyssä tarvittavat henkilöresurssit turvataan hallinto-oikeuksissa. Samassa yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon työryhmän linjaukset asioiden keskittämisestä ja hajauttamisesta.

10.3 Keskittäminen yleisissä tuomioistuimissa

Yleisissä tuomioistuimissa asioiden käsittely on eräissä erityisasiantuntemusta vaativissa asiaryhmissä keskitetty ensi asteessa muutamiin käräjäoikeuksiin. Käräjäoikeuksien kesken keskittämistä vähennettiin vuoden 2010 alussa, kun käräjäoikeuksien määrää vähennettiin ja niiden tuomiopiirejä laajennettiin. Nykyisin näitä muutamiin käräjäoikeuksiin keskitettyjä asiaryhmiä ovat seuraavat:

- merioikeusasiat (merilain, 674/1994, 21 luvun 1 §),
- yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat (yrityksen saneerauksesta annetun lain, 47/1993, 67 §),
- ulosottoasiat (ulosottokaaren, 705/2007, 11 luvun 2 §),
- maaoyikeusasiat (kiinteistönmuodostamislain, 554/1995, 241 a §),
- ryhmäkanteet (ryhmäkannelain, 444/2007, 3 §),
- sotilasoikeudenkäyntiasiat (sotilasoikeudenkäyntiasioita käsittelevistä yleisistä ali-oikeuksista annetun lain, 327/1983, 1 §),
- rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja säilöön ottamisen voimassa pitämistä koskevat asiat (rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain, 1286/2003, 11 § sekä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annetun lain, 1383/2007, 8 §) sekä
- EU-sakkotäytäntöönpanolain ja EU-konfiskaatiolain mukaiset asiat (omaisuuden tai todistusaineiston jäädyttämistä koskevien päätösten täytäntöönpanosta Euroopan unionissa annetun lain, 540/2005, 16 § ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin tehdyn puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annetun lain, 231/2007, 8 §).

Helsingin hovioikeuteen on keskitetty muutoksenhaku käräjäoikeuden päätöksistä ainakin sotilasoikeudenkäyntiasioissa sekä asianajajayhdistyksen hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksistä asianajajien kurinpitoasioissa. Helsingin hovioikeus päättää myös elinkautiseen vankeusrangaistukseen tuomittujen vapauttamisesta ehdonalaiseen vapauteen.

³⁹ Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:1.

10.4 Hajauttamista ja keskittämistä puoltavia näkökohtia

Yleisiä näkökohtia

Valtionhallinnossa on asioiden käsittelyä useissa asiaryhmissä pyritty entistä enemmän keskittämään niin, että osa asiaryhmistä on keskitetty vain yhteen tai muutamaaan virastoon tai yksikköön. Näin on tapahtunut esimerkiksi verohallinnossa. Myös valtion aluehallintouudistuksessa otettiin käyttöön organisaatio, jossa aluehallintoviranomaisten toimintaa on joissakin asiaryhmissä valtakunnallisesti keskitetty yhteen virastoon.

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä perustuslain mukaisesti. Tavoitteena on ollut, että ensimmäisenä oikeusasteena toimivat laaja-alaiset ja henkilöresursseiltaan riittävän vahvat hallinto-oikeudet. Tavoitteena on pidetty myös sitä, että hallinto-oikeuksien toiminnassa ei ole suuria alueellisia eroja. Niiden juttuprofiilit voivat kuitenkin olla osittain erilaisia. Tällaisia eroja syntyy käytännössä esimerkiksi sen vuoksi, että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy nykyisin useissa tapauksissa päätöksen tehneen viranomaisen sijaintipaikan perusteella.

Muutoksenhaun keskittäminen joissakin asiaryhmissä yhteen tai muutamaaan alueelliseen hallintotuomioistuimeen tuo järjestelmään erityistuomioistuinten piirteitä. Keskittämistä on usein perusteltu oikeuskäytännön asiaryhmäkohtaisella yhdenmukaisuudella. Keskittämisen etuna on pidetty myös sitä, että silloin voidaan turvata erityisalojen asiantuntemus paremmin kuin muutoksenhaun hajauttamisessa useisiin alueellisiin hallintotuomioistuihin.⁴⁰

Tiettyjen asiaryhmien keskittäminen yhteen tai muutamaaan hallinto-oikeuteen vähentää kuitenkin muutoksenhakujärjestelmän selkeyttä erityisesti asianosaisten kannalta. Nykyisin samaa asianosaista koskevat valitukset voivat esimerkiksi veroasioissa ohjautua eri hallinto-oikeuksiin silloinkin, kun niissä on kyse samantyyppisistä kysymyksistä ja mahdollisesti samojen tosiseikkojen arvioinnista. Jos tällaiset samaa asianosaista koskevat valitukset ohjautuisivat samaan hallinto-oikeuteen, ne voitaisiin hallinto-oikeudessa käsitellä tarvittaessa yhdessä. Tämä helpottaisi hallinto-oikeuden ja asianosaisten välistä vuorovaikutusta ja nopeuttaisi mahdollisten todistajien kuulemista.

Hallinto-oikeuksien erikoistuminen voi johtaa siihen, että oikeudenkäyntimenettelyt muodostuvat eri asiaryhmissä perusteettomasti erilaisiksi. Tämä saattaa vaikeuttaa valitusasioiden hoitamista asianosaisten ja heidän asiamiestensä kannalta.

Asianosaisten kannalta valitusten hajauttamista puoltaa myös se, että tällöin valitukset käsiteltäisiin useissa tapauksissa maantieteellisesti lähempänä asianosaista. Tällä on merkitystä erityisesti silloin, kun hallinto-oikeus järjestää suullisen käsittelyn. Kaukana asianosaisten kotipaikkakunnalta järjestettävä suullinen käsittely saattaa aiheuttaa hänelle matka- ja ma-

⁴⁰ Ruotsissa tuomioistuinlaitoksen kehittämistä tarkastellut komitea on pitänyt ensisijaisena menettelynä erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi tuomioistuinten toiminnan organisointia niin, että tuomareiden erikoistuminen on mahdollista. Ks. SOU 2010:44.

joituskuluja sekä korkeampia asianajokuluja. Käytännössä suullisia käsittelyjä järjestetään kuitenkin useimmissa hallinto-oikeuksien asiaryhmissä melko harvoin. Suullinen käsittely voidaan myös järjestää muualla kuin hallinto-oikeuden tiloissa, joten tarvittaessa se voidaan järjestää lähellä asianosaista.

Valitusten keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen vaikeuttaa hallinto-oikeuksien voimavarojen tasapainoista kehittämistä. Lisäksi keskittäminen voi johtaa hallinto-oikeuden ruuhkaantumiseen silloin, kun tähän hallinto-oikeuteen keskitettyjen asioiden määrä nopeasti kasvaa. Yhdessä asiaryhmässä tapahtuvat valitusten määrän muutokset eivät vaikuta yhtä voimakkaasti yksittäisten hallinto-oikeuksien kokonaistilanteeseen silloin, kun valitukset tässä asiaryhmässä hajaantuvat useampiin tai kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Hallinto-oikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 114/1998 vp) perustelujen mukaan hallinto-oikeuksien kehittämisen tavoitteena on, että hallintolainkäyttöasiat jakaantuvat alueellisiin hallinto-oikeuksiin mahdollisimman tasapuolisesti ja että kaikissa alueellisissa hallintotuomioistuimissa on riittäviin voimavaroihin perustuva asiantuntemus eri asiaryhmissä, niin ettei asioiden käsittelyssä ole eri hallinto-oikeuksien välillä olennaisia eroavuuksia. Alueellisten hallintotuomioistuinten toimivalta on yleinen, joten niissä on tarkoitus käsitellä kaikenlaisia hallintoasioita. Tästä lähtökohdasta hallinto-oikeuksilla on edellytykset ottaa vastaan uusia asiaryhmiä, mikäli tarvittavista resursseista ja koulutuksesta uusiin asiaryhmiin huolehditaan.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (KM 2003:3) suhtautui varauksellisesti erityistuomioistuinten perustamiseen ja totesi, että yleensä kaikki ne edut, joilla erityistuomioistuinten perustamista on perusteltu, voidaan saavuttaa ilman erityistuomioistuihin. Tarvittaessa voidaan yleisiin tuomioistuihin ja yleisiin hallintotuomioistuihin muodostaa kokoonpanoja, joissa on mukana asiantuntijajäseniä. Jos erityistä asiantuntemusta vaativia juttuja on vähän, voidaan tästä aiheutuvat ongelmat estää keskittämällä asiaryhmä yhteen tai muutamaan tuomioistuimeen. Yhtenä vaihtoehtona asiantuntijatiedon saamiseksi on kuulla tuomioistuimen istunnossa asiantuntijoita. Komitea tarkasteli mietinnössään myös keinoja tuomareiden ammattitaidon ja erikoistumisen parantamiseksi niin, että yleisissä tuomioistuimissa ja yleisissä hallintotuomioistuimissa voidaan käsitellä korkeat oikeusturvavaatimukset täyttävällä tavalla myös erityisosaamista vaativia asiaryhmiä.

Hallinto-oikeuksien tasapainoisen kehittämisen kannalta pitkällä aikavälillä on tärkeää, että asiat jakaantuvat hallinto-oikeuksien kesken mahdollisimman tasaisesti. Tästä syystä lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin tai useisiin hallinto-oikeuksiin ainakin silloin, kun kyse on asiamäärältään merkittävästä asiaryhmästä.

Asioiden keskittämistä voidaan perustella lähinnä asioissa, joiden ratkaisemisessa tarvitaan muutakin kuin juridista asiantuntemusta eikä tätä erityisasiantuntemusta voida käytännössä turvata useissa tai kaikissa hallinto-oikeuksissa. Tällöin on kuitenkin syytä selvittää ensin, voidaanko tarvittava asiantuntemus turvata esimerkiksi koulutuksen tai asiantuntijoiden kuulemisen avulla. Asiantuntijoiden kuulemisessa voidaan harkita kirjallisen lausunnon tai

varsinaisen suullisen kuulemisen lisäksi myös esimerkiksi suulliseen käsittelyyn liittyvää videoneuvottelua.

Keskittämistä ei voida perustella pelkästään ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden turvaamisella. Yhdenmukaisuus on tärkeä oikeusturvatekijä kaikissa hallinto-oikeudellisissa asiaryhmissä. Ratkaisukäytännön yhtenäisyyden turvaamisen kannalta on tärkeää, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on riittävät edellytykset antaa oikeuskäytäntöä ohjaavia ratkaisuja eri asiaryhmissä.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöjen yhtenäisyyden parantamiseksi voidaan kehittää niiden keskinäistä tietojen vaihtoa esimerkiksi julkaisemalla nykyistä enemmän hallinto-oikeuksien ratkaisuja Finlex-tietopankissa. Tietojen vaihtoa helpottaa osaltaan oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007) annettuun lakiin lisättävä uusi 9 a §, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi luovuttaa toiselle hallintotuomioistuimelle salassa pidettävän oikeudenkäyntiasiakirjan, jota toinen hallintotuomioistuin tarvitsee lainkäytön yhtenäisyyden varmistamiseksi käsiteltävänänsä olevan asian ratkaisua harkitessaan. Säännös tulee voimaan 1.12.2010 (laki 409/2010).

Vesi- ja ympäristönsuojeluasiat

Vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden keskittäminen vuonna 1999 Vaasan hallinto-oikeuteen liittyi samassa yhteydessä toteutettuun lääninoikeuksien ja vesiyläioikeuden lakkauttamiseen ja hallinto-oikeuksien perustamiseen sekä seuraavana vuonna toteutettuun uudistukseen, jossa vesi- ja ympäristönsuojelulainsäädäntöä näissä asioissa muutenkin uudistettiin.

Ennen uudistusta ympäristönsuojelulainsäädäntö koostui useista sektorilaeista. Toiminnanharjoittajan toiminnasta aiheutuvat vesistön pilaamista koskevat lupa-asiat ja vesilaissa säädettyt muut asiat (vesitalousasiat) käsiteltiin silloisen vesilain mukaisesti vesioikeudessa ja niistä tehdyt valitukset Vaasassa sijainneessa vesiyläioikeudessa. Muut ilmoitukset ja ympäristölupa-asiat, kuten sijoituspaikkalupa-, ilmalupa- ja jäteasiat, käsiteltiin ympäristölupamenettelylain mukaisesti joko ympäristökeskuksissa tai kuntien ympäristöviranomaisessa. Kuntien päätöksistä tehdyt valitukset käsiteltiin lääninoikeuksissa ja ympäristökeskusten päätöksissä valitukset menivät suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistuksen taustana olleen IPPC-direktiivin tarkoituksena on estää ja vähentää teollisuuden päästöjen aiheuttamaa ympäristön pilaantumista. IPPC-direktiivi edellyttää ympäristönsuojeluun liittyvien kysymysten tarkastelua kokonaisuutena. Ympäristönsuojelulla yhtenäistettiin eri sektoreiden ympäristölupia koskeva lainsäädäntö sekä niitä koskeva päätöksenteko- ja valitusjärjestelmä, jotta direktiivin edellyttämä kokonaisharkinta olisi mahdollista.

Yhtenäistämisen ulkopuolelle jäivät ne muuta kuin pilaamista koskevat ympäristölupa-asiat, joiden yhtenäistämistä IPPC-direktiivi ei koske. Näitä ovat esimerkiksi maaineslupia koskevat asiat. Louhintaa ja murskausta koskevat ympäristöluvat sekä maa-

ainesluvut voivat käytännössä muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden, jossa toisiaan si-
vuavat erilaiset lupa-asiat ohjautuvat muutoksenhakuvaiheessa eri hallinto-oikeuksiin. Ym-
päristöministeriön työryhmä on ehdottanut, että maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain
mukaiset lupamenettelyt yhdistetään.⁴¹

IPPC-direktiivin ja sen vuonna 2012 korvaavan teollisuuden päästödirektiivin (IED) edel-
lyttämässä ympäristövaikutusten kokonaistarkastelussa tarvitaan oikeudellisen asiantunte-
muksen ohella entistä enemmän teknistä ja luonnontieteellistä asiantuntemusta. Tässä tar-
kastelussa on keskeistä direktiivin vaatimus parhaan käytettävissä olevan tekniikan käyttä-
misestä (BAT) toiminnoissa, jotka saattavat aiheuttaa ympäristön pilaantumista. Tuleva
IED-direktiivi korostaa entistä enemmän kunkin teollisuuden BAT ja BREF:n⁴² tuntemusta.

Toimivaltainen viranomainen vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa määräytyy vesi- ja ympä-
ristönsuojelulainsäädännön perusteella. Vesilain mukaisen luvan myöntää sekä pilaamisen
että vesitalousasian osalta aluehallintovirasto. Ympäristönsuojelulain mukaisia lupia myön-
tävät aluehallintovirastot sekä kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset. Toimivallan mää-
räytymiseen vaikuttavat muun muassa toiminnan kapasiteetti, ympäristövaikutusten laajuus
ja vesistövaikutukset siten, että kokoluokaltaan ja ympäristövaikutuksiltaan pienemmissä
hankkeissa lupaa haetaan yleensä kunnan viranomaiselta. Jos hankkeessa tarvitaan sekä
vesilain että ympäristönsuojelulain mukainen lupa, luvan myöntää aluehallintovirasto.

Vesi- ja ympäristölupa-asioita ratkaistaan Etelä-Suomen aluehallintovirastossa (päätoimi-
paikka Hämeenlinnassa), Itä-Suomen aluehallintovirastossa (päätoimipaikka Mikkeli-
ssä), Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa (päätoimipaikka Vaasassa) sekä Pohjois-
Suomen aluehallintovirastossa (päätoimipaikka Oulussa).

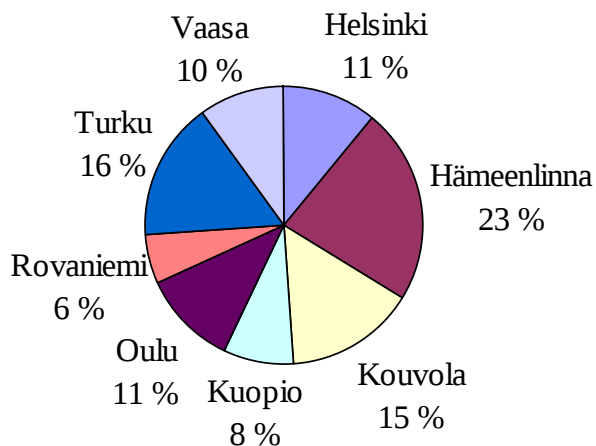
Vesi- ja ympäristölupa ratkaistaan aluehallintovirastossa esittelystä tavallisesti kolmen tai
neljän jäsenen kokoonpanossa. Asioita valmisteltaessa ja ratkaistaessa on oltava asian laa-
dun edellyttämä oikeudellinen, tekninen ja luonnontieteellinen asiantuntemus. Aluehallin-
toviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoita-
essaan riippumaton (laki aluehallintovirastoista 896/2009, 5 §). Vastuualueen toiminta on
järjestettävä siten, että riippumattomuus ja puolueettomuus on turvattu. Viraston ympäristö-
lupa-asioita hoitavalle vastuualueelle ei saa antaa sellaisia muita tehtäviä, jotka voivat vaa-
rantaa lupa- ja muiden hakemusioiden käsittelyn riippumattomuuden.

Aluehallintovirastojen ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten lupapäätöksistä voidaan
valittaa Vaasan hallinto-oikeuteen. Kuntien päätöksistä tehtyjä valituksia on nykyisin noin
25 prosenttia Vaasan hallinto-oikeuteen saapuvista ympäristönsuojelulain mukaisista vali-
tuksista.

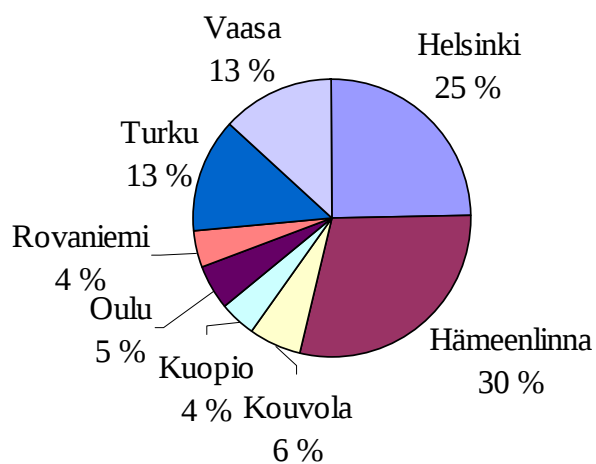
⁴¹ Selvitys maa-aineslupajärjestelmän yhdistämisestä ympäristölupamenettelyyn. Ympäristöministeriön ra-
portti 15/2010.

⁴² BREF:it ovat Euroopan unionin tasolla tehtävän BAT-tietojen vaihdon tulokset eli ns. BAT-
vertailuasiakirjat.

Kuvio 2. Vaasan hallinto-oikeudessa vireillä olevat vuonna 2009 saapuneet vesi- ja ympäristöasiat hallinto-oikeuksien tuomiopiireittäin⁴³



Kuvio 3. Kuntien päätöksistä hallinto-oikeuksien tuomiopiireittäin vuonna 2009 vireille tulleet valitukset 18.9.2009 (sisältää ympäristöluvat, meluilmoitukset ja 6 ojitusasiaa)



⁴³ Jakaantuminen on esitetty kunnittain poimittujen asioiden (528) perusteella. Asiaryhmittäin poimittuna asioita on 437. Ero johtuu siitä, että muutamat hankkeet ulottuvat usean kunnan alueelle.

Vaasan hallinto-oikeudessa ratkaisukokoonpanoon kuuluu vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa lainoppineiden tuomareiden lisäksi yksi tai kaksi päätoimista tekniikan tai luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomaria. Koulutukseltaan asiantuntijatuomarit ovat joko diplomi-insinöörejä tai luonnontieteilijöitä. He tuovat ratkaisukokoonpanoon oman erityisalansa asiantuntemuksen. Nykyisin Vaasan hallinto-oikeudessa on kahdeksan vakinaista tekniikan tai luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomaria ja 20 lainoppinutta hallinto-oikeustuomaria. Asiantuntijatuomareista neljällä on tekniikan ja neljällä luonnontieteiden alan koulutus niin, että jokaisella on oma erityisalansa.

Ympäristöasioiden ratkaiseminen on Vaasan hallinto-oikeudessa käytännössä tiimityötä, jossa ratkaisukokoonpanoon kuuluvat henkilöt yhdistävät eri alojen asiantuntemuksensa. Asioiden valmistelutyö on vuorovaikutteista yhteistyötä sekä esittelijän, tarkastavan jäsenen että asiantuntijatuomarin kesken. Tavallisesti asiantuntijatuomari aloittaa asian valmistelun ja selvittää muun ohessa sen, millaista erityisasiantuntemusta asiassa tarvitaan. Asiantuntijatuomari osallistuu myös päätösten kirjoittamiseen.

Vaasan hallinto-oikeus järjestää vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa katselmuksia ja tarkastuksia sekä järjestää suullisia käsittelyjä toiminnan sijaintipaikkakunnalla.

Vaasan hallinto-oikeuteen keskitettyjen valitusasioiden määrä voi kasvaa vireillä olevien uudistusten vuoksi ainakin uusien säännösten soveltamisen alkuvaiheessa. Tällaisia vaikutuksia voi olla ensinnäkin vesilainsäädännön uudistuksella, jota koskevan esityksen perusteluissa on kuitenkin arvioitu muutoksenhakumenettelyssä tapahtuvien muutosten vaikutusten jäävän niin vähäisiksi, ettei niillä olisi vaikutusta tuomioistuinten resursseihin (HE 277/2009 vp). Vaasaan saapuvien keskitettyjen valitusasioiden määrää voi kasvaa myös jätelain uudistuksen vuoksi, sillä sitä koskevaan esitykseen sisältyy muutosehdotuksia muun ohessa ympäristönsuojelulakiin (HE 199/2010 vp). Lisäksi ympäristöministeriössä vireillä oleva hanke maa-aineslain ja ympäristönsuojelulain mukaisten lupamenettelyjen yhdistämisestä voi lisätä Vaasan hallinto-oikeuteen keskitettyjen valitusasioiden määrää.

Työryhmän käsityksen mukaan vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen on ollut perusteita vuonna 2000 voimaan tulleen lupalainsäädännön asiantuntevan ja yhdenmukaisen soveltamiskäytännön turvaamiseksi siirtymävaiheen aikana.

Näiden asioiden keskittämistä Vaasan hallinto-oikeuteen puoltaa nykyisinkin se, että tekniikan ja luonnontieteellistä erityisasiantuntemusta omaavilla jäsenillä on keskeinen rooli asian valmistelussa ja päätöksenteossa hallinto-oikeudessa. Jos vesi- ja ympäristönsuojeluasiat hajautettaisiin yhtä useampaan hallinto-oikeuteen, olisi samalla turvattava, että riittävän monipuolinen asiantuntemus olisi edustettuna kaikissa näitä asioita käsittelevissä hallinto-oikeuksissa. Päätoimisten uusien asiantuntijajäsenten virkojen perustamisesta useisiin hallinto-oikeuksiin aiheutuisi nykyistä enemmän kustannuksia. Kustannusten ei kuitenkaan tulisi olla ratkaisevana perusteena hallinto-oikeuksien kehittämisessä.

Tavoitteena on jo useiden vuosien ajan ollut hallinto-oikeuksien tasapainoinen kehittäminen toimialaltaan yleisinä hallintotuomioistuinina, joiden jäsenillä on laaja-alainen asian-

tuntemus hallintolainkäytön eri aloilta. Vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden hajauttaminen useampaan hallinto-oikeuteen turvaisi nykyistä paremmin sen, että asiat jakaantuisivat hallinto-oikeuksiin nykyistä tasaisemmin. Tämä voisi osaltaan estää ruuhkaantumista yhdessä hallinto-oikeudessa.

Viime vuosina on noussut esiin täyden hajauttamisen vaihtoehtona se, että erityistä asiantuntemusta edellyttäviä asioita voidaan hajauttaa muutamiin hallinto-oikeuksiin. Vesi- ja ympäristöasioiden hajauttaminen useampaan kuin yhteen hallinto-oikeuteen vastasi näitä yleisiä kehityslinjoja. Aluehallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvia ympäristölupia koskevien valitusten käsittelyssä näiden asioiden edellyttämän erityisasiantuntemuksen turvaaminen asiantuntijatuomareiden avulla puoltaa kuitenkin näiden asioiden keskittämistä yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen.

Sen sijaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvia päätöksiä koskevien valitusten osalta on perusteita hajauttaa ne kaikkiin hallinto-oikeuksiin, kunhan selvitetään, millä tavoin erityisasiantuntemus turvataan niiden käsittelyssä. Niissä on yleensä kysymys laajuudeltaan ja ympäristövaikutuksiltaan pienemmistä hankkeista. Kunnan toimivaltaan lähtökohtaisesti kuuluva asia on siirrettävä aluehallintovirastolle, jos ilmenee, että toiminnasta voi aiheutua vesien pilaantumista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi siirtää toimivaltaansa kuuluvan asian aluehallintovirastolle myös, jos asia vaatii sellaista asiantuntemusta, jota kunnassa ei voida saada, tai muusta erityisestä syystä.

Nykyisin kuntien päätöksistä tehtyjen valitusten osuus kaikista ympäristönsuojelulain mukaisista valituksista on lähes 40 prosenttia. Niistä arviolta noin puolet on käsitelty Vaasan hallinto-oikeudessa kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi asiantuntijatuomaria. Kuntien ratkaistaviksi kuuluvissa ympäristölupa-asioissa valitettiin ennen nykyisen ympäristönsuojelulain voimaantuloa lääninoikeuksiin, joissa näiden asioiden käsittelyyn ei osallistunut lainoppineiden tuomareiden lisäksi asiantuntijajäseniä.

Turvapaikka-asiat

Turvapaikkavalitusten keskittyminen yhteen hallinto-oikeuteen johtaa käytännössä helposti tämän hallinto-oikeuden ruuhkaantumiseen silloin, kun turvapaikkavalitusten määrä kasvaa. Valitusten suuri määrä tässä asiaryhmässä puoltaisi niiden hajauttamista useampaan hallinto-oikeuteen.

Ulkomaalaisasioissa hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupa voidaan myöntää vain oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi tai muun painavan syyn perusteella. Jos valitukset hajautettaisiin useaan hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus voisi ennakkopäätöksillään ohjata hallinto-oikeuksien ja maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntöä niin kuin nykyisinkin.

Hajauttamista puoltaisi se, että muut ulkomaalaisasiat on hajautettu kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Esimerkiksi oleskelulupaa koskevia valituksia käsitellään kaikissa hallinto-oikeuksissa. Helsingin hallinto-oikeudessa käsitellään valitukset, jotka koskevat oleskelulupaa turvapaikan, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella. Sen sijaan toimivaltainen hallinto-oikeus perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa koskevassa asiassa määrätty valittajana tai asiassa muutoin kuultavana olevan perheenjäsenen asuinpaikan perusteella. Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevassa asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus määrätty hakijan asuinpaikan perusteella.

Turvapaikka-asioissa järjestetään melko usein suullinen käsittely. Asianosaisten kannalta läheisyysperiaate puoltaa valitusten hajauttamista kahteen tai useampaan hallinto-oikeuteen. Käytännössä turvapaikan hakijat asuvat eri puolilla Suomea sijaitsevilla vastaanottokeskuksissa. Lisäksi maahanmuuttovirastolla on turvapaikkayksiköt Helsingin lisäksi Imatralla, Kuhmossa, Lappeenrannassa ja Oulussa. Vastaanottokeskusten määrä ja sijaintipaikat muuttuvat usein, joten asianosaisten asuinpaikan perusteella on vaikea määrittää sitä, mihin hallinto-oikeuteen valitukset olisi läheisyysperiaatteen näkökulmasta asianmukaisinta ohjata.

Turvapaikkalautakunnan lakkauttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 2007/1997 vp) esitettyjä valitusten keskittämisen perusteluja on tarkasteltu edellä jaksossa 10.2. Tulkien saatavuuteen liittyvät perustelut keskittämislle puoltavat nykyisinkin turvapaikkavalitusten keskittämistä Helsingin hallinto-oikeuteen.

Yhtenä perusteena keskittämislle oli se, että valitusten keskitetty käsittely palvelisi tuomioistuimen selvittämismahdollisuuden täyttymistä. Lähtömaita koskevilla ajan tasalla olevilla tiedoilla on keskeinen merkitys turvapaikkavalituksia ratkaistaessa. Riippumaton hallintotuomioistuin ei voi toimia pelkästään maahanmuuttovirastolta saadun maatiedon varassa, joten hallinto-oikeudessa on oltava systemaattinen maatietojen hankinta- ja seurantajärjestelmä. Nykyisin maatietoa on kuitenkin saatavilla aikaisempaa helpommin. Esimerkiksi internetistä on saatavilla eri valtioiden sekä UNHCR:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen tuottamaa aineistoa.

Turvapaikkavalitusten käsittely ja ratkaiseminen edellyttää muun oikeudellisen asiantunteumuksen ohella myös kansainvälisen oikeuden ja erityisesti pakolaisoikeuden asiantuntemusta. Tämä voisi puoltaa sitä, että näitä valituksia ei hajautettaisi ainakaan kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Työryhmän käsityksen mukaan nykyisin ei enää ole riittäviä perusteita turvapaikkavalitusten keskittämislle Helsingin hallinto-oikeuteen. Sen sijaan useat näkökohdat puoltavat näiden asioiden hajauttamista useampaan kuin yhteen hallinto-oikeuteen.

Välillistä verotusta koskevat asiat

Välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamista on aikaisemmin ehdotettu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden 10.3.2003 valtioneuvostolle tekemässä esityksessä, johon sisältyi muitakin ehdotuksia hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Esityksessään korkein hallinto-oikeus totesi, että syyt, joiden vuoksi vuonna 1994 valittiin asioiden siirtäminen liikevaihtovero-oikeudesta ja tullilautakunnasta Uudenmaan läänioikeuteen, liittyivät keskeisiltä osiltaan järjestelmän siirtymävaiheeseen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan nykyisin ei enää ole perusteita keskittää näitä asioita Helsingin hallinto-oikeuteen, vaan edellytykset siirtyä noudattamaan yleisiä periaatteita hallinto-oikeuksien toimivallanjaossa ovat olemassa myös näissä asioissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden esitystä koskevassa oikeusministeriön arviomuistiossa 24.4.2003 todettiin, että ehdotus välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin vastaa niitä yleisiä periaatteita, joiden pohjalta alueellisten hallinto-oikeuksien toimivaltaa tulee oikeusministeriön käsityksen mukaan kehittää. Ehdotuksen toteuttaminen edellytti arviomuistion mukaan lisäselvitystä erityisesti tuonti- ja valmisteverotuksen muutoksenhaun osalta. Muistion mukaan ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää lähemmin myös valitusten hajauttamisen vaikutukset työmäärään ja henkilöstön määrään kaikissa hallinto-oikeuksissa.

Välillisen verotuksen muutoksenhakutyöryhmä⁴⁴ ehdotti näiden asioiden hajauttamista tulliasioita lukuun ottamatta kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Tällöin toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi tavallisesti verovelvollisen kotikunnan perusteella sekä välillistä että välitöntä verotusta koskevissa asioissa. Työryhmä totesi muun muassa, että oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaaminen ei edellytä valitusten keskittämistä yhteen hallinto-oikeuteen. Verotuskäytännön yhtenäisyys välillisessä verotuksessa perustuu ensisijaisesti siihen, että veroviranomaiset noudattavat yhtenäistä laintulkintaa. Veroasioiden valituslupajärjestelmässä korkeimman hallinto-oikeuden tulee myöntää valituslupa asioissa, jotka on oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeää saattaa ylimmän oikeusasteen ratkaistaviksi. Lisäksi oikeudellisesti vaikeat asiat liittyvät usein suurten yrityksen verotukseen, jotka on keskitetty Konserniverokeskukseen. Sen päätöksiin haetaan muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta.

Autoveroasioiden muutoksenhakusäännösten uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 160/2007 vp) todettiin, että tarkoituksena on uudistaa muidenkin välillisten verojen muutoksenhakujärjestelmiä asteittain sen mukaan kuin muutokset nähdään perustelluiksi.

⁴⁴ Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 4/2007.

Välillistä verotusta koskeva lainsäädäntö kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Oikeusministeriö on 3.9.2009 lähettänyt valtiovarainministeriölle aloitteen arvonlisäverovalitusten hajauttamiseksi kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Työryhmän käsityksen mukaan arvonlisäveroa, valmisteveroa, ajoneuvoveroa ja polttoainemaksua koskevien valitusten keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen ei nykyisin ole riittäviä perusteita. Ne tulisi välillisen verotuksen muutoksenhakutyöryhmän ehdotuksen mukaisesti hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Muut asiat

Nykyisin valitukset hallintolainkäyttölain mukaan hajaantuvat kaikkiin hallinto-oikeuksiin, kun kyse on muutoksenhausta valtakunnallisen viranomaisen päätökseen. Tästä on kuitenkin muussa lainsäädännössä säädetty erikseen joitakin poikkeuksia, joiden perusteella muutoksenhaku ohjautuu Helsingin hallinto-oikeuteen.

Keskittämisessä ei näissä muissa asiaryhmissä ole kyse suurista asiamääristä, mutta kokonaisuutena niillä on merkitystä erityisesti Helsingin hallinto-oikeuden toiminnan kannalta. Työryhmän käsityksen mukaan valitusten keskittämiseksi yhteen hallinto-oikeuteen tulisi olla erittäin painavat perusteet.

Tavoitteena on hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen 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 useisiin mutta ei kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Asioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen tulisi olla erittäin painavat perusteet.

Vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden hajauttaminen useampaan kuin yhteen hallinto-oikeuteen vastaisi yllä mainittuja yleisiä kehittämislinjoja. Erityisen asiantuntemuksen tarve aluehallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvia ympäristölupia koskevien valitusten käsittelyssä puoltaa kuitenkin näiden asioiden keskittämistä yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Sen sijaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvien asioiden osalta on perusteita hajauttaa ne kaikkiin hallinto-oikeuksiin, kunhan selvitetään, millä tavoin erityisasiantuntemus turvataan niiden käsittelyssä.

Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien valitusten keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen ei nykyisin ole riittäviä perusteita. Ne tulisi hajauttaa useampaan kuin yhteen hallinto-oikeuteen.

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

10.5 Forumsäännösten valmistelu

Nykyisin hallintolainkäyttöä koskevassa yleislaissa säädetään toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä (HLL 12 §), mutta muussa lainsäädännössä on useita tästä poikkeavia säännöksiä. Säännökset muutoksenhaun keskittämisestä tietyissä asiaryhmissä Hel-singin tai Vaasan hallinto-oikeuteen eivät ole hallintolainkäytön yleislaissa vaan eri hallinnonalojen erityislainsäädännössä.

Valtioneuvostossa asiat jakautuvat ministeriöiden toimialoille sen mukaan kuin valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) säädetään. Asian käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä keskenään toimivaltaisen ministeriön johdolla. Tuomioistuinlaitos ja muu oikeudenhoito kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n mukaan oikeusministeriön toimialaan samoin kuin lainvalmistelu prosessioikeuden alalla. Ministeriöiden välisessä työnjaossa vastuu tuomioistuinten kehittamisestä ja niiden toimintaedellytysten turvaamisesta kuuluu siten oikeusministeriölle.

Käytännössä alueellisten hallinto-oikeuksien toiminnan tasapainoista kehittämistä ja niiden voimavarojen asianmukaista turvaamista on vaikeuttanut se, että hallintolainkäyttölaista poikkeavia oikeuspaikkasäännöksiä koskevassa lainvalmistelussa ei ole riittävästi otettu huomioon oikeusministeriön käsitystä hallinto-oikeuksien välisestä tehtävien jaosta. Tämä on johtunut siitä, että oikeusministeriön lausunnossaan esittämiä käsityksiä toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä ei ole otettu huomioon, tai siitä, että oikeusministeriöltä ei aina pyydetä lausuntoa esityksistä, jotka vaikuttavat toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen.

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.

11 Korkeimman hallinto-oikeuden asema ja tehtävät

11.1 Yleistä

Korkein hallinto-oikeus perustettiin vuonna 1918 ylimmäksi tuomioistuimeksi hallintolainkäytön alalla. Tätä ennen hallinto-oikeudelliset muutoksenhakuasiat olivat kuuluneet hallinnon ja ylimmässä asteessa senaatin talousosaston käsiteltäviksi. Korkeimman hallinto-oikeuden samoin kuin korkeimman oikeuden valtiosääntöoikeudellinen asema ylimpinä tuomioistuimina vahvistettiin vuoden 1919 hallitusmuodossa.

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeen sen toimivalta on laajentunut samalla kun yleisen valitusoikeuden periaate on vahvistunut. Valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ulotettiin vuoden 1950 hallintovalituslaissa myös ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden asemaan ja tehtäviin ylimpänä tuomioistuimena on vaikuttanut läänioikeuksien perustaminen 1955 ja niiden muodostuminen asteittain organisatorisesti itsenäisiksi ja riippumattomiksi ensi asteen hallintotuomioistuimiksi. Korkein hallinto-oikeus ei enää toimi ainoana hallintolainkäyttöasioita käsittelevänä riippumattomana oikeusasteena, vaan käsittelee pääosin alueellisten hallinto-oikeuksien päätöksistä tehtyjä valituksia.

Lähtökohtana on nykyisin kaksiasteinen muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin. Tämä ilmenee myös perustuslaista, jonka mukaan yleisiä hallintotuomioistuinta ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet (perustuslain 98 §). Lisäksi useissa asiaryhmissä on nykyisin käytössä oikaisuvaatimusmenettely, jolloin korkein hallinto-oikeus toimii kolmantena muutoksenhakuasteena.

Muutoksenhaussa valtioneuvoston, ministeriöiden ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen päätösten korkein hallinto-oikeus toimii kuitenkin edelleen tavallisesti ainoana muutoksenhakuasteena. Korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena myös hallintoriita-asioissa ja tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa.

Perustuslain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden keskeisenä tehtävänä on käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa (perustuslain 99.1 §). Korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta tai unionin tuomioistuimelta. Euroopan unionin oikeuteen liittyvissä tulkintatilanteissa korkeimmalla hallinto-oikeudella on ylimpänä tuomioistuimena velvollisuus pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua perussopimuksen tai unionin toimielimen säädöksen tulkinnasta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan mukaisesti.⁴⁵

⁴⁵ Suomi on vuosina 1995–2009 pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuimelta yhteensä 58 kertaa ennakkoratkaisua. Useimmat pyynnöistä ovat koskeneet hallintolainkäyttöä. Korkein hallinto-oikeus on muita suomalaisia tuomioistuinta useammin pyytänyt ennakkoratkaisua.

Muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on verosasioissa ja eräissä muissa asiaryhmissä rajoitettu valituslupamenettelyllä. Tällöinkään korkein hallinto-oikeus ei toimi prejudikaattituomioistuimena samalla tavoin kuin korkein oikeus.

Perustuslain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin ylimpänä tuomioistuimena kuuluu myös valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan (perustuslain 99.2 §). Tämä ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen valitusasian käsittelyyn toisessa hallintotuomioistuimessa. Käytännössä tähän lainkäytön valvontaan kuuluu muun muassa käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvontaa sekä hallintotuomioistuinten yhteisten neuvottelu- ja koulutuspäivien järjestämistä. Valvontavastuunsa vuoksi korkein hallinto-oikeus toimii hallintotuomioistuinten yhteistyön vetäjänä.

Korkein hallinto-oikeus huolehtii myös hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen laatimisesta. Ensimmäinen hallintotuomioistuinten yhteinen toimintakertomus laadittiin vuonna 2004. Yhteisestä toimintakertomuksesta on vähitellen muodostunut hallintotuomioistuimille keskeinen väline tuoda valtion talousarvio- ja tilinpäätösjärjestelmään tietoa hallintolainkäytön tilasta ja tarvittavista voimavaroista.

Osana hallintotuomioistuinten yhteistyötä korkein hallinto-oikeus on järjestänyt useana vuonna hallintotuomioistuinpäivän, joihin on kutsuttu kaikki tuomarit ja esittelijät korkeimmasta hallinto-oikeudesta, alueellisista hallinto-oikeuksista, markkinaoikeudesta ja vakuutus-oikeudesta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on myös aktiivinen rooli hallintotuomioistuinten koulutuksen järjestämisessä.

Ylimmän tuomiovallan käytön ja lainkäytön valvonnan lisäksi korkeimmalla hallinto-oikeudella on myös lainsäädäntöön liittyviä tehtäviä. Perustuslain mukaan korkein hallinto-oikeus voi tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä (perustuslain 99.2 §). Sillä on myös velvollisuus antaa tarvittaessa presidentin pyynnöstä lausunto lain vahvistamisesta (perustuslain 77.1 §).

Lisäksi korkeimmalla hallinto-oikeudella on muun lainsäädännön nojalla tuomioistuinhallintoon kuuluvia tehtäviä. Niissä on kyse esimerkiksi nimitysvallan käyttämisestä tai virkaesitysten tekemisestä.

11.2 Korkein hallinto-oikeus muutoksenhakutuomioistuimena

Korkein hallinto-oikeus käyttää hallintolainkäyttöasioissa ylintä tuomiovaltaa. Hallintoasioita koskevat oikeusriidat voivat tulla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi valituksella joko ilman valitusluparajoitusta tai valituslupamenettelyn kautta. Pääsääntöisesti asianosaisella on oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintotuomioistuimen tai muun hallintolainkäyttöelimen päätöksestä, ja korkein hallinto-oikeus antaa päätöksessään aineellisoikeudellisen ratkaisun asiassa.

Korkein hallinto-oikeus toimii pääosassa ratkaisemiaan asioita toisena tuomioistuinasteena. Tällöin sen tehtävänä on antaa yksittäisissä tapauksissa oikeussuojaa tapauksen asianosaisille, mutta hallintolainkäytön ylimpänä oikeusasteena sen tehtävänä on myös huolehtia alemmanasteisen hallintolainkäytön yhtenäisyydestä. Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden antamat ratkaisut ohjaavat hallinnon ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä, vaikka korkein hallinto-oikeus ei ole omalla toimialallaan ennakkopäätöstuomioistuin samalla tavoin korkein oikeus.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu nykyisin vuosittain noin 4 000 asiaa, joista suurimmassa osassa on kyse hallinto-oikeuden päätöstä koskevasta valituksesta tai valituslupapyyntöstä. Vuonna 2009 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 4 379 asiaa. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi 3 965 asiaa vuonna 2009. Ratkaistujen asioiden määrä nousi yli 200 asialla edelliseen vuoteen verrattuna. Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2009 oli 10,2 kuukautta. Keskimääräinen käsittelyaika on hieman noussut edellisestä vuodesta, jolloin se oli 9,9 kuukautta.

Alla olevasta taulukosta on havaittavissa, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistujen asioiden määrä tai käsittelyaika ei ole vaihdellut merkittävästi tarkasteltuna ajanjaksona. Sen sijaan saapuneiden asioiden määrä on kasvussa. Vuonna 2010 korkeimpaan hallinto-oikeuteen on syyskuun loppuun mennessä saapunut 3 376 asiaa ja korkein hallinto-oikeus on samaan ajankohtaan mennessä ratkaissut 2 636 asiaa. Vireillä on 4 548 asiaa.

Taulukko 11. Korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Saapuneet asiat	3 931	3 793	3 891	4 298	4 379
Ratkaistut asiat	4 009	4 006	3 797	3 734	3 965
Keskimääräinen käsittelyaika kk	10,6	10,3	9,8	9,9	10,2
Henkilötyövuodet	98,4	102,1	99	98,8	96,7

Hallinto-oikeuksien saapuvien asioiden määrän kasvulla on merkitystä myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrään. Tämä on ollut huomattavissa esimerkiksi autoverotusta koskevissa asioissa. Vuosina 2005 ja 2006 Helsingin hallinto-oikeuteen saapui ennätysellisen paljon autoveroasioita, esimerkiksi vuonna 2005 runsaat 2 000. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli vuonna 2005 saapunut 33 autoveroa koskevaa valituslupa-asiaa, kun määrä vuonna 2006 nousi 107 asiaan. Vuonna 2007 määrä oli laskenut 59 asiaan.

Noin 80 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista koskee hallinto-oikeuksien päätöksiä. Suurimmat asiaryhmät ovat veroasiat sekä sosiaali- ja terveydenhuolto koskevat asiat.

Taulukko 12. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat viranomaisittain 2005–2009

Edellinen käsittelijä	2005	2006	2007	2008	2009
Hallinto-oikeudet	3 327	3 262	3 212	3 382	3 462
Muutoksenhakulautakunnat	169	122	160	211	134
Valtioneuvosto ja ministeriöt	127	96	120	111	71
Markkinaoikeus	50	38	65	101	124
Keskusvirastot	29	15	19	227	322
Lääninhallitukset	18	4	2	4	1
Ympäristökeskukset	8	5	5	8	1
Muut	203	251	308	254	264

Taulukko 13. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat asiaryhmittäin 2005–2009

Asiaryhmä	2005	2006	2007	2008	2009
Valtio-oikeus ja yleishallinto	363	358	410	359	389
Itsehallinto	297	235	303	285	254
Ulkomaalaisasiat	633	494	377	398	458
Rakentaminen	523	524	555	596	530
Ympäristö	305	288	362	359	390
Sosiaali- ja terveydenhuolto	787	853	804	826	825
Taloudellinen toiminta ml. liikenne ja viestintäasiat	331	304	382	395	393
Verot	670	720	687	1 058	1 125
Muut asiat	22	17	11	22	15

Vuonna 2009 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 2 296 valitusasiaa ja 1 470 valituslupa-asiaa. Muutoksenhakulajeittain valitusten ja valituslupahakemusten määrässä ei ole merkittäviä poikkeamia lukuun ottamatta vuotta 2007, jolloin saapuneiden valitusten määrä kasvoi noin 11 prosenttia edellisestä vuodesta.

Valitusasioiden ja valituslupa-asioiden lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistaan ylimääräistä muutoksenhakua koskevia asioita, joita ovat purku, menetetyn määräajan palauttaminen sekä prosessuaalinen kantelu. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 606 ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa asiaa vuonna 2009. Purkua koskevien hakemusten määrä on vuodesta 2008 lähtien lisääntynyt voimakkaasti. Purkua on vuosina 2008 ja 2009 haettu erityisesti autoveroja ja väylämaksuja koskevissa asioissa.

Taulukko 14. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat muutoksenhakulajeittain 2005–2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Valitus	2 186	2 076	2 331	2 265	2 296
Valituslupa	1 484	1 454	1 239	1 482	1 470
Osittainen valituslupa				1	2
Purku	194	206	239	469	561
Menetetyn määräajan palauttaminen	23	34	45	32	20
Kantelu	32	17	23	40	25
Muu hakemus	12	6	14	9	5

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimitetaan noin 3–5 suullista käsittelyä vuosittain. Katselmusten määrä vuosittain on jonkin verran suurempi.

11.3 Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena

Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset

Valtioneuvostoon kuuluu perustuslain 60 §:n mukaan pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Valtioneuvostossa on myös tarvittava määrä ministeriöitä, jotka ilmenevät valtioneuvostosta annetusta laista (17572003). Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministeriöille on myös muussa lainsäädännössä säädetty erilaisia hallintotehtäviä.

Ennen hallintolainkäyttölakia voimassa olleen muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain mukaan valtioneuvoston ja ministeriön sekä ylemmän hallintoviranomaisen hallintopäätöksestä voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölaisissa luovuttiin aikaisemmasta jaottelusta ylempiin ja alempiin hallintoviranomaisiin sekä siihen perustuvasta hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Tavoitteena oli myös, että korkein hallinto-oikeus toimisi entistä harvemmissä asioissa ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena. Näin ollen valitukset valtioneuvoston alaisten viranomaisten hallintopäätöksistä ohjattiin hallinto-oikeuksiin.

Hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi Ahvenanmaan itsehallinnosta annetun lain (1144/1991) 25 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen eräin lainkohdasta ilmenevin poikkeuksin. Valituksen voi tehdä edellä mainittujen viranomaisten päätöksistä vain laillisuusperusteella.

Poikkeuksena hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momenttiin muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä on joissakin asiaryhmissä ohjattu hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi rakennerahastolain (1401/2006) mukaan sisäasiainministeriön hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Myös laissa kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (21/1987) säädetään, että oikeusministeriön antamiin hallintopäätöksiin saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Vuodesta 2004 lähtien korkeimpaan hallinto-oikeuteen on saapunut keskimäärin noin 100 valtioneuvoston tai ministeriön päätöstä koskevaa valitusta vuodessa. Vuonna 2009 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 71 valtioneuvoston tai ministeriön päätöstä koskevaa valitusta.

Eduskunnan lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat todenneet käsitellessään hallituksen esitystä eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE 112/2004 vp), että hallinnon muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä on tarpeen selvittää mahdollisuutta ohjata ministeriöiden hallintopäätöksistä tehtävät valitukset alueellisiin hallinto-oikeuksiin (LaVL 7/2005 vp, HaVM 13/2005 vp).

Oikeusministeriön asettama prosessityöryhmä, jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet, on välimietinnössään arvioinut, että ministeriöiden tekemissä hallintopäätöksissä on useimmiten kyse tavallisesta hallintoasian ratkaisemisesta, kuten esimerkiksi julkisuuslainsäädännön tai valtionavustuslainsäädännön soveltamisesta. Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä tulisi siten ohjata hallintolainkäytön yleisten lähtökohtien mukaisesti hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus voisi huolehtia oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta valitusmahdollisuuden kautta näissä asioissa vastaavalla tavoin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa. Tarvittaessa voitaisiin muutoksenhaun ohjaamisesta ministeriön päätöksestä erityisistä syistä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen säätää erikseen. Valtioneuvoston yleisistunnon päätösten muutoksenhakuun prosessityöryhmä ei ehdottanut muutosta.

Hallintolainkäyttölain eräänä tarkoituksena oli selkeyttää ja yhdenmukaistaa hallintolainkäyttöasioissa noudatettavaa menettelyä ja vahvistaa alueellisten hallintotuomioistuinten asemaa ensimmäisenä oikeusasteena hallintolainkäytön järjestelmässä ohjaamalla alueellisiin hallinto-oikeuksiin ensiasteena valituksia, jotka luonteeltaan niihin kuuluvat. Ohjaamalla muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin vahvistetaan osaltaan hallinto-oikeuksien asemaa sekä myös selkeytetään muutoksenhakujärjestelmää.

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

Lastensuojeluasiat

Vuonna 2008 voimaan tullut lastensuojelulaki (417/2007) muutti merkittävästi alueellisten hallinto-oikeuksien roolia tahdonvastaisia huostaanottoja koskevissa asioissa. Hallinto-oikeudelle siirrettiin tehtäviä, jotka aikaisemmin kuuluivat kunnan toimielimelle. Uuden lastensuojelulain mukaan hallinto-oikeus tekee viranhaltijan hakemuksesta ensi asteena päätöksen lapsen huostaanotosta ja sijaishuoltoon sijoittamisesta, mikäli kysymys on lapsen tahdonvastaisesta huostaanotosta.

Ennen nykyisen lain voimaantuloa voimassa olleen lastensuojelulain (683/1983) mukaan kunnallinen lastensuojeluviranomainen, yleensä sosiaalilautakunta, teki päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta. Viranomaisen päätös alistettiin hallinto-oikeudelle, joka joko vahvisti päätöksen tai jätti sen vahvistamatta. Mikäli asianosainen valitti viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen, valitus käsiteltiin yhdessä alistettavan asian kanssa. Hallinto-oikeuden päätökseen haettiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Uudessa lastensuojelulaissa säädetään huostaanoton edellytyksistä samaan tapaan kuin aikaisemmin voimassa olleessa lastensuojelulaissa. Päätöksenteon siirtämistä alueellisille hallinto-oikeuksille perusteltiin uudistuksessa ennen kaikkea oikeusturvanäkökohdilla. Vanhan lastensuojelulain päätöksentekomallin ei katsottu takaavan riittävästi asianosaisten oikeusturvaa eikä kunnallisia lautakuntia pidetty riittävän asiantuntevina ja puolueettomina päätöksentekijöinä.

Uuden lastensuojelulain mukaan hallinto-oikeuden tuli myös ensi asteena päättää lapsen kiireellisen sijoittamisen määräajan jatkamisesta, väliaikaismääräyksen antamisesta lapsen olinpaikasta sekä siitä, miten lapsen hoito ja kasvatus on huostaanottoa koskevan asian tuomioistuinkäsittelyn aikana järjestettävä sekä lapsen tutkimusluvasta. Lakia on muutettu 1.3.2010 voimaan tulleella lailla (88/2010) muun muassa niin, että päätöksen kiireellisen sijoittamisen määräajan jatkamisesta tekee viranhaltija, jonka päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden valituksen johdosta antamaan päätökseen ei voi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Lisäksi laissa määritellään aikaisempaa selkeämmin tilanteet, joissa voidaan antaa väliaikainen määräys. Näiden lainmuutosten voidaan arvioida vähentävän korkeimpaan hallinto-oikeuteen vireille tulevien asioiden määrää.

Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat ovat merkittäviä sekä yksilöille että yhteiskunnalliselta merkitykseltään. Päätöksentekoon kohdistuvan luottamuksen kannalta on tärkeää, että päätöksenteko ensimmäisessä vaiheessa on nopeaa, objektiivista ja asiantuntevaa. Uuden lastensuojelulain tultua voimaan hallinto-oikeudet ovat käsitelleet nämä asiat viivyttyksettä. Tämä vaikuttaa osaltaan myös asian kokonaiskäsitelyaikaan silloin, kun asiassa valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lastensuojeluasioiden käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat kuitenkin pidentyneet.

Uuden lastensuojelulain mukaisten tahdonvastaisten huostaanottojen asiamäärät ja keskimääräinen käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuksissa vuosina 2008 ja 2009 ilmenevät alla olevista taulukoista. Luvuissa ei ole mukana kiireellisiä sijoituksia. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta asioiden vähäistä määrää vuonna 2008 selittää se, että laki tuli voimaan 1.1.2008.

Taulukko 15. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkein hallinto-oikeus	2008	2009
Saapuneet	78	203
Ratkaistut	3	91
Keskimääräinen käsittelyaika (kk)	1,2	6,1

Taulukko 16. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevat valitukset hallinto-oikeuksissa

Hallinto-oikeudet (yhteensä)	2008	2009
Saapuneet	639	675
Ratkaistut	328	693
Keskimääräinen käsittelyaika (kk)	4,0	5,6

Huostaanottoasioissa on pääsääntöisesti kysymys näytön arvioinnista ja päätöksen tekee ensi asteena hallinto-oikeus. Huostaanoton edellytyksistä päättäminen on oikeusturvakysymys. Sen sijaan sijaishuoltopaikan valintaa koskeva ratkaisu on luonteeltaan hallinnollista harkintaa. Sen vuoksi toimivalta sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekemiseen tulisi olla hallinto-oikeuden asemesta lastensuojeluviranomaisella. Työryhmän käsityksen mukaan lastensuojelulakia tulisi tältä osin kiireellisesti tarkistaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenteon pohjana on valituksen kohteena oleva hallinto-oikeuden päätös. Valitusasian aineellisen ratkaisemisen kannalta korkeimman hallinto-oikeuden asema ei uudistuksessa ole muuttunut. Oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta nykyinen muutoksenhakujärjestelmä on sinänsä riittävä ja menettely, jossa tuomioistuin tekee jo ensi vaiheessa päätöksen, on herättänyt luottamusta.

Uuden lastensuojelulain myötä korkein hallinto-oikeus on tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste. Menettely poikkeaa hallintolainkäytössä lähtökohtana olevasta kaksiasteisesta muutoksenhausta. Menettely on myös vastoin yleistä pyrkimystä siirtää oikeusturvan painopistettä hallintoasioissa mahdollisimman lähelle asiakasta eli ensi sijassa toteutettavaksi hallinnon sisäisessä oikaisuvaatimusmenettelyssä ja sen jälkeisessä hallintolainkäyttömenettelyssä alueellisissa hallinto-

oikeuksissa. Tästä näkökulmasta arvioituna uudistus on vaikuttanut korkeimman hallinto-oikeuden asemaan muutoksenhakujärjestelmässä. Uutta lastensuojelulakia säädettäessä muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuus ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden aseman muuttuminen jäivät tarpeettoman vähälle huomiolle.

Hyväksyessään 1.1.2008 voimaan tulleen lastensuojelulain eduskunta edellytti samalla, että lapsen huostaanottoa koskevan päätöksentekomenettelyn toimivuutta seurataan. Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa on vuonna 2009 käynnistynyt tutkimushanke hallinto-oikeuksien huostaanottoasioista. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, kuinka uusi menettely toimii hallinto-oikeuksissa lain tavoitteiden eli asianosaisten oikeusturvan parantamisen ja lapsen edun huomioimisen näkökulmasta sekä miten ja mihin suuntaan menettely on muuttunut aiempaan verrattuna. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua keväällä 2011.

Uuden lastensuojelulain toimivuutta arvioitaessa tulisi yksilön oikeusturvaan liittyvien seikkojen lisäksi kiinnittää huomiota myös korkeimman hallinto-oikeuden asemaan ensimmäisenä muutoksenhakuasteena lastensuojeluasioissa. Muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta olisi tärkeää, että korkein hallinto-oikeus voisi ylimpänä tuomioistuimena keskittyä ensisijaisesti oikeudellista harkintaa vaativiin asioihin.

Muutoksenhakujärjestelmän muuttaminen kaksiasteiseksi edellyttäisi muutoksia myös päätöksenteon ensi vaiheeseen. Riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi tulisi harkita sitä, että päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta tekisi ensi vaiheessa kunnallinen, kuntarajat ylittävä tai alueellinen toimielin, johon kuuluisi eri alojen asiantuntijoita. Sen päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla alueelliselta hallinto-oikeudelta.

Jos päätöksenteon ensi vaihe huostaanottoasioissa siirrettäisiin hallinto-oikeuksilta moniammatilliselle toimielimelle, uudistuksessa tulisi ottaa huomioon myös asianosaisten tarve oikeusapuun, sillä nykyisin oikeusapua asiamiehen tai avustajan käyttämiseen voi saada vain tuomioistuimessa.

Lastensuojelulain toimivuuden arvioinnissa tulisi yksilön oikeusturvaan liittyvien seikkojen lisäksi kiinnittää huomiota muutoksenhakujärjestelmän kannalta siihen, mikä merkitys on sillä, että korkein hallinto-oikeus jää ensimmäiseksi ja ainoaksi muutoksenhakuasteeksi. Lasten huostaanotosta tulisi päättää ensi vaiheessa asiantuntijaelimessä. Tällöin muutoksenhaku ohjautuisi ensin hallinto-oikeuteen.

Lisäksi lastensuojelulakia tulisi kiireellisesti tarkistaa niin, että sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekisi hallinto-oikeuden asemesta lastensuojeluviranomainen.

Muut asiat

Korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena myös hallintoriita-asioissa sekä asioissa, joissa muutoksenhaku viranomaisen hallintopäätöksestä ohjataan erityislilla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintoriidalla tarkoitetaan hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevaa riitaa samoin kuin hallintosopimusta koskevaa riitaa, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse. Hallintoriitaa koskeva asia pannaan hallinto-oikeudessa vireille hakemuksella. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hallintoriidassa on tavallisimmin kysymys julkisyhteisöjen välisestä kustannusten jakamisesta koskevasta riidasta, julkisyhteisön perusteettomasti maksaman suorituksen takaisinperinnästä, hallintosopimuksesta tai riidasta, joka koskee oikeutta terveydenhuoltoon tai muuhun palveluun, jonka järjestämiseen kunnilla on velvollisuus.

Käytännössä voi olla epäselvää, millaisissa tilanteissa hallintoriitamenettely on käytettävissä. Selkeitä ovat tilanteet, joissa on kyse kahden julkisyhteisön välisestä hallintoriidasta, kuten esimerkiksi lastensuojelun kustannuksista. Selvää on myös, että hallintoriitana käsitellään asia, jonka käsittelystä hallintoriitana säädetään nimenomaisesti laissa.

Rajanveto-ongelmia aiheuttavat esimerkiksi tilanteet, joissa on ratkaistava, onko riidassa julkisyhteisöä vastaan kyse hallintoriidasta vai riita-asiasta yleisessä tuomioistuimessa. Rajanveto-ongelmia liittyy myös siihen, onko kysymyksessä valitus vai hallintoriita. Hallintoriitasäännösten käyttöala ja hallintoriitamenettely ovat täsmentyneet oikeuskäytännössä, jota korkein hallinto-oikeus ratkaisukäytännöllään ohjaa. Hallinto-oikeus voi käsitellä valituksena saapuneen asian hallintoriitana, mutta tällaista joustavaa mahdollisuutta ei ole silloin, kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu valitusasioita, jotka olisi tullut panna vireille hallintoriitana hallinto-oikeudessa.

Hallintoriita-asioissa menettely poikkeaa hallintolainkäytössä lähtökohtana olevasta kaksiasteisesta muutoksenhausta hallintotuomioistuihin. Asia käsitellään kuitenkin kahdessa tuomioistuinasteessa, kun ensi vaiheessa päätöksen tekee hallinto-oikeus. Työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin, ettei hallintoriitamenettelyn alaa tulisi laajentaa, sillä korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kannalta ei ole asianmukaista lisätä tilanteita, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana valitusasteena.

Hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen. Erityislainsäädännössä on joissakin tapauksissa poikettu tästä pääsäännöstä säättämällä, että viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näin säädetään esimerkiksi alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa (370/1995). Lain 18 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusviras-

ton oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Osa hallintolainkäyttölaista poikkeavista valitustiesäännöksistä on säädetty ennen hallintolainkäyttölain voimaantuloa. Tuolloin muutoksenhaku ohjautui muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain mukaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen silloin, kun kyse oli ylemmän hallintoviranomaisen päätöksestä. Hallintolainkäyttölaissa luovuttiin jaottelusta alempiin ja ylempiin hallintoviranomaisiin ja muutoksenhaku kaikista muista kuin ministeriön ja valtioneuvoston päätöksistä ohjattiin läänioikeuteen (nykyisin hallinto-oikeuteen). Tämä merkitsi aikaisempaan sääntelyyn verrattuna muutosta erityisesti lääninhallitusten ja useiden valtakunnallisten viranomaisten päätösten valitusteihin.

Hallintolainkäyttölain voimaantulon jälkeen hallinto-oikeuksien asema on monin tavoin vahvistunut niin, että nykyisin ne toimivat laaja-alaisina ensi asteen hallintotuomioistuimina.

Poikkeamista hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentista on perusteltu hallituksen esityksissä tavallisimmin asian laadulla sekä tarpeella saada asiassa mahdollisimman nopeasti lopullinen ratkaisu. Joissakin tapauksissa poikkeamista hallintolainkäyttölaissa säädetystä ei ole lainkaan perusteltu. Kun kysymys on useimmiten tavallisesta hallintoasian ratkaisemisesta, muutoksenhaku viranomaisen hallintopäätöksestä tulisi ohjata hallintolainkäytön yleisten lähtökohtien mukaisesti hallinto-oikeuteen. Nopean lainvoimaisen ratkaisun saaminen voitaisiin tapauskohtaisesti harkiten turvata säätämällä hallinto-oikeuden päätökseen muutoksenhakukiello tai valituslupamenettely korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Verotusta koskevasta keskusverolautakunnan antamasta ennakkoratkaisusta saa keskusverolautakunnasta annetun lain (535/1996) mukaan valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kyseessä on sitova ennakkoratkaisu, joka annetaan ennen hakemuksessa mainitun toimenpiteen toteuttamista. Ennakkoratkaisu voidaan antaa vain silloin, kun lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai verotuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saada asia ratkaistuksi taikka kun siihen on muu erityisen painava syy. Ennakkoratkaisu on sitova vain hakemuksessa mainitussa tapauksessa, mutta keskusverolautakunnan ratkaisut ja niitä koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ohjaavat laajemminkin verotuskäytäntöä. Työryhmän käsityksen mukaan muutoksenhaun ohjaaminen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tässä tapauksessa perusteltua.

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

11.4 Valituslupajärjestelmä

11.4.1 Nykyinen tilanne

Valituslupajärjestelmän ala

Nykyisin hallinto-oikeuden muutoksenhakujärjestelmässä on lähtökohtana rajoitukseton muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupasäännöksiä on kuitenkin eri alojen lainsäädännössä niin, että valituslupajärjestelmän piiriin kuuluu nykyisin lähes 40 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista.

Lukumäärältään laajimmat valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvat asiaryhmät ovat veroasiat, ulkomaalaisasiat sekä eräät sosiaalihuoltoasiat.

Veroasiat. Veroasioiden valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvat nykyisin kaikki veroasiat, joissa hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät veroasiat, joissa haetaan muutosta keskusverolautakunnan päätökseen suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Nykyinen veroasioiden valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1994 (HE 143/1993 vp). Tätä ennen käytössä oli osittainen valituslupajärjestelmä, jossa muutoksenhakua lääninoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli tulo- ja varallisuusverotuksessa rajoitettu asian laadun ja häviöarvon määrän perusteella. Tuloverotuksessa oli merkitystä myös sillä, kuinka suuren suhteellisen osuuden häviöarvo muodosti verovelvollisen verotettavan tulon kokonaismäärästä. Valituslupaperusteista keskeisin oli prejudikaattiperuste, mutta valituslupa voitiin myöntää myös silloin, kun verovelvollinen näytti, että valituksella oli hänelle erittäin suuri merkitys muutoinkin kuin siinä asiassa. Käytännössä valituslupajärjestelmän piiriin kuului noin 15 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista veroasioista.

Asioiden laatuun perustuvat rajoitukset olivat joissakin tapauksissa tulkinnanvaraisia ja johtivat epäyhtenäisiin tuloksiin. Verovelvolliset saattoivat joutua keskenään eriarvoiseen asemaan valituslupajärjestelmän kaavamaisuuden vuoksi. Oikeusturvaongelmia saattoi liittyä erityisesti tilanteisiin, joissa päätöksessä oli selvä virhe, mutta asialla ei ollut prejudikaattimerkitystä. Häviöarvon määrään perustuvat valitusoikeuden rajoitukset merkitsivät sitä, että lääninoikeuden oli valitusosoitusta antaessaan tehtävä yksityiskohtaiset laskelmat häviöarvon suuruudesta ja sen suhteesta verotettavan tulon kokonaismäärään. Lääninoikeuden päätöksessä saattoi olla myös valitusoikeuden kannalta erilaisessa asemassa olevia koh-
tia.

Valituslupajärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli entistä selkeämpi ja eri veromuodoissa yhtenäisempi lupajärjestelmä, jossa voitiin ottaa huomioon verovelvollisen tosiasiallinen tarve muutoksenhakuun. Tavoitteena oli myös, että korkein hallinto-oikeus voi entistä paremmin keskittyä niihin asioihin, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.

Ratkaisun saamisen tärkeyttä oli arvioitava sekä asianosaisen oikeusturvan kannalta että yleisemmin verotuksen yhtenäisyyden näkökulmasta.

Yhtenäisen veroasioiden valituslupajärjestelmän ottaminen käyttöön liittyi laajempaan hankkeeseen, jossa tavoitteena oli oikaisu- ja muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena niin, että lainmukainen ja tosiasioita vastaava verotuspäätös saataisiin mahdollisimman aikaisessa menettelyn vaiheessa ja että virheiden korjaaminen olisi mahdollisimman yksinkertaista ja edullista sekä verovelvollisen että hallinnon kannalta. Hankkeeseen liittyi oikaisumenettelyn kehittäminen välittömässä verotuksessa niin, että muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena oli oikaisuvaatimuksen tekeminen verotuksen oikaisulautakunnalle (HE 122/1993 vp).

Verotuksen oikaisu- ja valituslupasäännösten uudistamisen jälkeen verovalitusten määrä ja suhteellinen osuus kaikista valitusasioista on vähentynyt merkittävästi sekä alueellisissa hallintotuomioistuimissa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä on ilmeisesti johtunut sekä oikaisu- ja valituslupasäännösten uudistamisesta että verotuksen aineellisten säännösten yksinkertaistamisesta. Veroasioiden yhtenäisen valituslupajärjestelmän voidaan arvioida vähentäneen korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien verovalitusten määrää jonkin verran erityisesti yksinkertaisemmissa veroasioissa. Veroasioiden osuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista on nykyään noin 20–25 prosenttia, kun vuosina 1986–1990 saapuneista asioista noin 35–40 prosenttia oli veroasioita.

Toimeentulotukiasiat. Sosiaalihuoltolain (1982/710) mukaan valituslupaa edellytetään muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta.

Toimeentulotukiasiat ovat kuuluneet valituslupajärjestelmän piiriin vuodesta 1999. Sitä ennen ne olivat jatkovalituskiellon piirissä, joten valituslupajärjestelmään siirtyminen merkitsi jatkovalitusoikeuden laajentamista eikä sen supistamista. Valituskieltojärjestelmässä oli keskeisenä ongelmana se, että kuntien viranomaisten ja alueellisten hallintotuomioistuinten käytäntö oli muodostunut epäyhtenäiseksi, koska toimeentulotuesta annetun lain soveltamisesta ei ollut mahdollista saada käytäntöä yhtenäistäviä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Ulkomaalaisasiat. Ulkomaalaislain mukaan valituslupamenettely koskee muutoksenhakua kyseessä olevassa laissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen. Se koskee sekä niitä päätöksiä, joissa ensimmäisenä tuomioistuinasteena toimii Helsingin hallinto-oikeus, että niitä, joissa muutoksenhaku ohjautuu ensi vaiheessa kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Uutta ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todettiin muun muassa, että voimassa olleeseen lakiin verrattuna esitys merkitsi osittain valituskiellosta luopumista. Kysymys ei siten ollut varsinaisesti valituslupajärjestelmän laajentamisesta, vaan

mahdollisuudesta saattaa entistä suurempi osa ulkomaalaisasioista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi valituslupamenettelyn kautta (HE 28/2003 vp).

Esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi ulkomaalaislain uudistamista koskevaan aikaisempaan lausuntoonsa, jossa valiokunta oli katsonut, että valituslupajärjestelmä ei vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, vaikkakin valituslupajärjestelmää on aiheellista hallintolainkäytössä pitää poikkeuksellisenä järjestelynä. Valituslupajärjestelmän laajentamiseen tuli valiokunnan mukaan suhtautua pidättyvästi ja asian jatkokäsittelyssä tuli selvittää, onko esitettävissä asiallisia syitä sille, että valituslupajärjestelmää voidaan pitää ulkomaalaisasioissa oikeusturvan sekä oikeusturvamenettelyn tehokkuuden kannalta perusteltuna (PeVL 23/1998 vp).

Valituslupaperusteet

Valituslupaperusteista on yleissäännös hallintolainkäyttölain 13 §:ssä, mutta myös muuhun lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä valituslupaperusteista. Valituslupaperusteet on muotoiltu niin, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa-kaan asiaryhmissä muodostu pelkästään ennakkopäätöstuomioistuinta.

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi,
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valitusluvan myöntämisen perusteista säädetään edelleen myös eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Nämä säännökset on muotoiltu hiukan eri tavoin. Veroasioiden valituslupaperusteista säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995, 70 § 2 mom.) sekä useissa muissa verolaeissa. Näiden säännösten mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat pääosin samanlaiset kuin nykyiset hallintolainkäyttölain valituslupasäännökset. Muun painavan syyn perustetta on kuitenkin veroasioiden taloudellisen luonteen vuoksi täsmennetty niin, että valituslupa voidaan myöntää, jos valitusluvan myöntämiseen on painava taloudellinen tai muu syy. Toimeentulotukiasioissa valituslupa voidaan myöntää ainoastaan prejudikaattiperusteella (sosiaalihuoltolaki, 49 § 3 mom.). Ulkomaalaisasioissa valitusluvan myöntämisen perusteena voi olla prejudikaattiperusteen lisäksi muu painava syy (ulkomaalaislaki, 196 §).

Hallintolainkäyttölain mukaiset valituslupaperusteet vastaavat osittain oikeudenkäymiskaa-ren mukaisia valituslupaperusteita, joita sovelletaan korkeimmassa oikeudessa (OK 30:3).

Korkeimmassa oikeudessakin valituslupa voidaan myöntää prejudikaattiperusteella sekä asiassa tapahtuneen virheen ja muun painavan syyn perusteella.

Asiassa tapahtunutta virhettä koskeva valituslupaperuste on kuitenkin muotoiltu hallintolainkäyttölaissa toisin kuin oikeudenkäymiskaassa. Oikeudenkäymiskaaren mukaan valituslupan myöntäminen edellyttää sellaista oikeudenkäyntivirhettä tai muuta virhettä, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava. Hallintolainkäyttölain mukaan valituslupan myöntämiseen riittää, että asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe, jonka vuoksi asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta. Virheen ilmeisyys tarkoittaa sitä, että kyse on oikeudellisesti selvästä virheestä eikä tulkintatilanteesta. Kyseessä voi olla virhe, jonka perusteella päätös voitaisiin purkaa, mutta myös sellainen ilmeinen virhe, joka ei muodosta purkuperustetta. Kyse voi olla virheestä menettelyssä tai aineellisen lain soveltamisessa.

Erona hallintolainkäyttölain ja oikeudenkäymiskaaren valituslupasäännösten välillä on myös se, että oikeudenkäymiskaaren valituslupasääntely jättää tuomioistuimelle luvan myöntämisessä selvästi harkintavaltaa ("lupa voidaan myöntää"), mutta hallintolainkäyttölain mukaan lupa on myönnettävä, jos edellytykset täyttyvät. Hallintolainkäyttölain valituslupasäännösten muotoilun tarkoituksena on ollut korostaa sitä, että valituslupa tulee myöntää edellytysten täytyessä.

Oikeudenkäymiskaaren valituslupasäännösten taustana on, että korkein oikeus on vuodesta 1980 alkaen toiminut riita- ja rikosasioissa lähes yksinomaan ennakkopäätöstuomioistuimena. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole hallintolainkäytössä vastaavaa asemaa. Valituslupasäännösten erilaisuus ilmenee käytännössä niin, että korkein oikeus myöntää valituslupan yleensä alle 10 prosentissa valituslupa-asioita, mutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa on viime vuosina myönnetty noin 15–22 prosentissa valituslupa-asioita. Tämä merkitsee sitä, että korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan vuosittain noin 150–300 asiassa.

Korkeimman oikeuden valituslupajärjestelmä koskee myös asioita, joissa korkeimpaan oikeuteen valitetaan vakuutus-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksestä. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät asiat, jotka hovioikeus on ratkaissut ensimmäisenä oikeusasteena (OK 30:2). Korkeimman oikeuden toimintaa on selvitetty lähemmin edellä jaksossa 5.2.

Valituslupa-asian käsittely

Valituslupaa koskevien hallintolainkäyttölain menettelysäännösten yhtenä tavoitteena on ollut, että valituslupan pyytäminen on valittajan kannalta mahdollisimman yksinkertaista eivätkä valituslupan pyytämistä koskevat muodolliset seikat ole muutoksenhaun esteenä.

Valituslupa-asioissa ei tehdä erillistä valituslupahakemusta, vaan valituslupaa pyydetään valituskirjelmässä (HLL 23.2 §). Tällöin valittajan tulee valituskirjelmässään kuitenkin esittää myös käsityksensä siitä, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää. Perusteluvolvollis-

suutta koskevan säännöksen tarkoituksena on turvata, että valittaja tuo valituksessaan esille valitusluvan myöntämistä tukevat seikat, jotta valituslupapyyntö voi käytännössä menestyä (HE 217/1995 vp).

Hallintolainkäyttölain menettelysäännökset poikkeavat hieman vastaavista korkeinta oikeutta koskevista säännöksistä. Oikeudenkäymiskaaren mukaan muutoksenhakukirjelmään sisällytetään valituslupahakemus ja valitus. Lupahakemuksessa on mainittava se oikeudenkäymiskaaren peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden nojalla hakija katsoo, että tämä peruste on olemassa kyseessä olevassa tapauksessa (OK 30:6). Käytännössä valituslupahakemuksen laatiminen korkeimpaan oikeuteen prejudikaattiperusteella voi olla vaikeaa ilman oikeudellista erityisasiantuntemusta.

Käytännössä valituslupaa pyytävän on hallintolainkäytössäkin yleensä syytä perustella valituslupapyyntö huolella. Jos valituslupapyyntö perustuu oikeuskäytännön epäyhtenäisyyteen tai siihen, että hallinto-oikeuden päätös poikkeaa korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneesta kannasta, tämä on syytä osoittaa valituskirjelmässä vertailutapausten avulla. Siinä tapauksessa, että asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on valittajan käsityksen mukaan erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi, valittajan on syytä yksilöidä erityinen aihe asian saattamiseen ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi sekä virhe, joka asiassa on hänen käsityksensä mukaan tapahtunut. Erityinen aihe tarkoittaa lähinnä asian merkittävyyttä valittajalle. Jos valituslupapyyntö perusteena on muu painava syy, valittajan tulisi kuvata tämä syy mahdollisimman selkeästi valituslupapyyntönsä perusteluissa.

Korkein hallinto-oikeus perustelee valituslupapyyntönsä hylkäävän ratkaisunsa viittaamalla lainkohtaan, josta valitusluvan myöntämisen perusteet ilmenevät ja toteamalla, että kyseessä olevassa tapauksessa ei ole tällaista perustetta.

Jos valituslupa myönnetään, siitä ei tehdä korkeimmassa hallinto-oikeudessa erillistä päätöstä, vaan valituslupapyyntöä koskeva ratkaisu ilmenee valitukseen annettavan ratkaisun sisältävästä päätöksestä. Tällöin päätöksestä ilmenee, että valituslupa on myönnetty. Sen sijaan päätöksestä ei ilmene, millä perusteella valituslupa on myönnetty. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella ei siten ole mahdollista saada tietoa siitä, kuinka suuri osuus valitusluvista myönnetään muulla kuin prejudikaattiperusteella.

Valituslupapyyntönsä hylkäämistä koskeva asia voidaan ratkaista korkeimmassa hallinto-oikeudessa normaalin viiden jäsenen kokoonpanon sijasta suppeammassa kolmen jäsenen kokoonpanossa. Valitusluvan myöntämistä koskeva asia ratkaistaan normaalissa viiden jäsenen kokoonpanossa tai normaalia kokoonpanoa laajemmassa ratkaisukokoonpanossa.

11.4.2 Valituslupasäätely perusoikeuksien näkökulmasta

Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta yleisestä muutoksenhakuoikeudesta ei ollut säädetty perustuslaissa. Yleisen muutoksenhakuoikeuden periaate kuului kuitenkin perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan oikeussuojajärjestelmämme perusteisiin (PeVL 14/1989 vp) Tämän periaatteen mukaan hallintoasiassa annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, ellei sitä ole erikseen kielletty.

Perusoikeusuudistuksessa hallitusmuotoon sisällytettiin nykyistä perustuslain 21 §:ää vastaava nimenomainen oikeusturvasäännös, jossa edellytetään muun muassa sitä, että jokainen saa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevan päätöksen tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksessä edellytetään myös käsittelyn viivytyksettömyyttä. Oikeus hakea muutosta kuuluu oikeusturvasäännöksen mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan lailla.

Perustuslain 21 §:ssä ei edellytetä kaksiasteista muutoksenhakua hallintolainkäytössä. Myöskään eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Valiokunta on kuitenkin useissa lausunnoissaan suhtautunut valituslupajärjestelmän laajentamiseen pidättyvästi ja korostanut sitä, että Suomen järjestelmään kuuluu pääsääntönä oikeus valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle (ks. esim. PeVL 33/2006 vp, PeVL 37/2005 vp, PeVL 4/2005 vp ja PeVL 4/2004 vp, PeVL 19/2002 vp).

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on arvioinut valituslupasäätelyä laajasti perusoikeuksien kannalta (PeVL 33/2008 vp). Hallituksen esityksessä ehdotettiin valituslupajärjestelmän laajentamista valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle hyväksytystä asemakaavasta. Valituslupa tarvittaisiin silloin, kun valitus on jätetty tutkimatta tai valituksen kohteena ollut viranomaisen päätöstä ei ole valituksen vuoksi muutettu. Myös kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemät päätökset ja poikkeamispäätökset ehdotettiin saatettavaksi valituslupajärjestelmän piiriin (HE 102/2008 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotettua valituslupasäätelyä perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta ja totesi, ettei ehdotettu säätely rajoita oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sen sijaan ehdotus rajoittaa jatkovalitusoikeutta. Perustuslakivaliokunta viittasi aikaisempiin lausuntoihinsa ja totesi, ettei perustuslakivaliokunta ole pitänyt valituslupajärjestelmää sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena. Toisaalta valiokunta on kuitenkin huomauttanut sen olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi.

Valiokunnan mukaan ehdotettua valituslupajärjestelmää on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Menettely luultavasti vähentäisi korkeimpaan hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää ja merkitsisi siten valituslupamenettelyn piiriin kuuluvien asioiden vireilläolon kokonaisajan lyhentymistä ainakin jossain määrin. Tätä käsittelyn joutuisuuden edistämistarkoitusta puoltaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Arvioitaessa valituslupajärjestelmän kautta tapahtuvaa oikeusturvaperusoikeuden rajoitusta on valiokunnan mukaan suhteellisuuseriaatteen kannalta merkitystä muun muassa asian merkittävyydellä ja laadulla. Valituslupasääntelyllä on valiokunnan mielestä mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä (ks. myös PeVL 37/2005 vp). Perustuslakivaliokunta tarkasteli maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa lausunnossaan ehdotettuja valituslupasäännöksiä myös asiaryhmäkohtaisesti ja katsoi, etteivät ne olleet ongelmallisia perustuslain 21 §:n kannalta.

Julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmää koskeneessa uudistuksessa otettiin käyttöön käsittelylupa muutoksenhaussa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivaan markkinaoikeuteen silloin, kun muutosta haetaan puitejärjestelyyn perustuvaan hankintaan.⁴⁶ Perustuslakivaliokunta totesi, että puitejärjestelyn perustamisesta on erillinen muutoksenhakumahdollisuus, joten kyse voi olla täytäntöönpanoon rinnastuvasta asiasta. Puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa ei kuitenkaan aina ole kyse täytäntöönpanosta vaan niihin voi sisältyä hankintayksikön harkintavaltaa. Esityksen perusteluissa todettiin, että asia on voitava saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, jos asianosainen katsoo, ettei hankintaa ole tututtu oikein puitejärjestelyyn perustuvana. Valiokunnan käsityksen mukaan tällöin käsittelyluvan myöntämiseen on säännöksen mukainen painava syy. Näin tulkittuna ja sovellettuna sääntely ei valiokunnan mukaan muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta (PeVL 35/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevassa lausunnossaan myös ehdotusta, jonka mukaan puitejärjestelyyn perustuvia hankintoja koskevaan markkinaoikeuden kielteiseen käsittelylupaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Hallituksen esityksen mukaan hankinta-asiat tyypillisesti koskevat ensisijaisesti hankintamenettelyyn osallistuvien taloudellisia etuja. Hankinta-asioiden käsittely edellyttää joutuisuutta, jota ei pystytä toteuttamaan, jos oikeudelliselta merkitykseltään vähäistä hankintapäätöstä käsiteltäisiin täysimittaisesti kahdessa tuomioistuinasteessa. Kokonaisuutena arvioiden valiokunta ei pitänyt ehdotuksen mukaisesti rajattua valituslupajärjestelmän käyttöönottoa ongelmallisena perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta.

⁴⁶ HE 190/2009 vp laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

Oikeudenkäymiskaaren uudet säännökset hovioikeuden jatkokäsittelyluvasta tulevat voimaan 1.1.2011 (laki 650/2010). Perustuslakivaliokunta totesi jatkokäsittelylupaa koskevassa lausunnossaan, että jatkokäsittelylupa on nykyistä seulontamenettelyä rajatumpi, koska sen ulkopuolelle jäävät taloudellisesti merkittävät riita-asiat, törkeitä rikoksia koskevat asiat sekä laissa erikseen luetellut asiaryhmät. Oikeus saattaa käräjäoikeuden ratkaisu hovioikeuden arvioitavaksi säilyy siten perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisena pääsääntönä. Jatkokäsittelylupajärjestelmä on myös soveltamisalaltaan laissa määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sekä luvan myöntämisedellytykset lueteltu tyhjentävästi. Myöntämisperusteiden täyttyessä hovioikeuden on lupa myönnettävä. Valiokunta totesi, että jatkokäsittelylupajärjestelmä vastasi lähtökohdiltaan valiokunnan käsityksiä muutoksenhakujärjestelmän kehittämisestä (PeVL 4/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta voidaan arvioida, että korkeinta hallinto-oikeutta koskevan valituslupajärjestelmän kehittämisessä on keskeistä huolehtia yksilöiden oikeusturvasta ja siitä, että valituslupajärjestelmää kehitetään nykyistä yhtenäisemmäksi ja johdonmukaisemmaksi. Asioiden kokonaiskäsittelyajan lyheneminen turvaisi osaltaan oikeusturvaan kuuluvaa jokaisen oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Asian merkittävyys ja laatu on otettava huomioon, kun valituslupajärjestelmän käyttöalaa arvioidaan suhteellisuusperiaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valituslupasääntelyllä on mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakekeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä.

11.4.3 Ylintä oikeusastetta edeltävien oikeussuojakeinojen vahvistuminen

Hallintomenettelyn ja oikaisuvaatimusjärjestelmän kehitys sekä kaksiasteinen hallintotuomioistuinten järjestelmä antavat nykyisin aikaisempaa paremmat mahdollisuudet pohtia valituslupajärjestelmän laajentamista muutoksenhaussa ylimpään oikeusasteeseen.

Hallintomenettelyn oikeusturvatakeista säädetään entistä kattavammin vuonna 2003 voimaan tullessa hallintolaissa. Siihen sisältyvät säännökset muun muassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ja muista hallinnon oikeusperiaatteista, käsittelyn viivytyksettömyydestä, virkamiehen esteellisyydestä, asian selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. Hallintolaissa säädetään myös päätöksessä olevan asiavirheen tai kirjoitusvirheen korjaamisesta. Hallintomenettelyä koskevat oikeusturvasäännökset ovat lähentyneet hallintolainkäytön vastaavia säännöksiä, vaikka hallintolainkäytössä oikeusturvan menettelyllisiä ja organisatorisia takeita painotetaankin enemmän kuin hallinnossa.

Hallintolakiin on lisätty myös oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat yleissäännökset. Oikaisuvaatimuksen asema oikeussuojakeinona on vahvistunut ja sen käyttöala on laajentunut uusiin asiaryhmiin. Oikaisuvaatimus on nykyisin käytössä muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena veroasioissa, kunnallisessa yleishallinnossa ja useissa muissakin asiaryhmissä. Oikaisuvaatimusvaiheessa korostuvat oikeusturvanäkökohdat huolimatta siitä, että kyse on

hallintomenettelystä eikä lainkäytöstä. Niissä asiaryhmissä, joissa on käytössä oikaisuvaatimusmenettely, korkein hallinto-oikeus toimii tosiasiaassa tavallisesti kolmantena muutoksenhakuasteena.

Alueellisten hallinto-oikeuksien asemaa muutoksenhakujärjestelmässä ja niiden toimintaedellytyksiä on monin tavoin vahvistettu. Läänioikeudet irrotettiin vuonna 1989 lääninhallinnosta täysin erillisiksi yleisiksi hallintotuomioistuimiksi, joiden tuomiopiirinä oli lääni. Läänioikeuksista muodostettiin vuonna 1999 kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta, joiden tuomiopiiri ei enää perustu läänijakoon.

Nykyisin hallinto-oikeudet toimivat yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina, joiden toimivaltaan kuuluu laajasti erilaisia asiaryhmiä. Hallinto-oikeuksia edeltäneet läänioikeudet toimivat aikaisemmin käytännössä pääosin verotuomioistuimina, koska suurin osa niissä käsiteltävistä asioista koski verotusta. Veroasioiden oikaisuvaatimusjärjestelmän ja muiden verolainsäädännössä tapahtuneiden muutosten vuoksi hallinto-oikeuksiin saapuvien veroasioiden määrä ja niiden suhteellinen osuus on selvästi vähentynyt, mutta muiden asioiden määrä on kasvanut.

Hallintolainkäyttölain voimaantulo vuonna 1996 on selkeyttänyt ja vahvistanut alueellisten hallintotuomioistuinten asemaa ensimmäisenä oikeusasteena. Hallinnon sisäisestä valitustiestä alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylempään hallintoviranomaiseen on luovuttu ja lähtökohtana on nykyisin, että hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölaki on myös yhtenäistänyt lainkäyttöasioiden käsitteilyssä noudatettavaa menettelyä eri hallinto-oikeuksissa.

Muutoksenhaku hallintopäätöksestä ohjautuu nykyisin vain harvoin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Nykyisin noin 80 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista kohdistuu hallinto-oikeuden päätökseen. Vuonna 2000 vastaava osuus saapuneista asioista oli noin 70 prosenttia ja vuonna 1996 noin 53 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioissa kohdistui läänioikeuden päätökseen.

Merkittävimmän ryhmän, jossa valitukset viranomaisen hallintopäätöksestä ohjautuvat suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, muodostaa muutoksenhaku valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin. Työryhmä on edellä jaksossa 11.3 kannattanut prosessityöryhmän välimietinnössään esittämää ehdotusta, jonka mukaan muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjataan yleisesti hallinto-oikeuksiin.

Hallintolainkäytön järjestelmässä tapahtuneiden muutosten, lainsäädännön monimutkautumisen ja kansainvälistymisen vuoksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden laatu on vaikeutunut. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu kuitenkin eräissä asiaryhmissä myös oikeudellisesti melko yksinkertaisia valitusasioita.

Hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä on pidetty tärkeänä sitä, että oikeusturvaa annettaisiin mahdollisimman aikaisessa käsittelyn vaiheessa. Tästä syystä

järjestelmän kehittämisen painopisteenä on viime vuosina ollut oikaisumenettelyn kehittäminen ja alueellisten hallinto-oikeuksien vahvistaminen muutoksenhakujärjestelmässä.

Jos hallintopäätöksestä on tehty oikaisuvaatimus, valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on käytännössä neljäs vaihe, jossa asiaa käsitellään. Kaikissa hallintoasioissa ei kuitenkaan ole kyse niin merkittävistä tai oikeudellisesti ongelmallisista asioista, että hallintoviranomaisen päätöksenteon jälkeen päätös on voitava saattaa oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen vielä täysimittaiseen käsittelyyn kahdessa tuomioistuinasteessa.

11.4.4 Aikaisemmat kehittämis ehdotukset

Hallintotuomioistuintoimikunta⁴⁷

Hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittämistä selvittänyt hallintotuomioistuintoimikunta totesi mietinnössään 1997, että hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä. Valitusoikeutta ylimpään oikeusasteeseen voidaan rajoittaa erityisesti syystä silloin, kun asianosaisilla on riittävä oikeusturva rajoituksesta huolimatta. Tällöin tulisi käyttää valituskieltojen sijasta ensisijaisesti valituslupajärjestelmää

Mietinnössä todettiin, että perustuslain säännökset ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset eivät muissa kuin rikosasioissa rajoita valituslupajärjestelmän käyttämistä silloin, kun asiassa on yhdessä käsittelyvaiheessa mahdollisuus päästä tuomioistuimeen.

Toimikunnan mietinnössä todettiin myös, että ylimmän hallintotuomioistuimen tehtävänä on yksittäistapauksissa annettavan oikeusturvan ohella huolehtia osaltaan oikeuskäytännön yhtenäisyydestä. Ylimmällä tuomioistuimella tulee olla riittävät mahdollisuudet paneutua asioiden ratkaisemiseen. Sillä tulee olla myös valmiudet ratkaista asiat riittävän nopeasti. Sen vuoksi muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen saattaa olla perusteltua rajoittaa joissakin asiaryhmissä.

Valitusoikeuden rajoittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää toimikunnan mukaan, että käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat kokonaisuutena arvioiden riittäviä. Tällöin voi merkitystä olla esimerkiksi sillä, että käytettävissä on tehokas oikaisumenettely ennen varsinaista muutoksenhakua ensi asteen hallintotuomioistuimeen. Valituslupajärjestelmässä on tärkeää myös, että valituslupaperusteet turvaavat valitusluvan saamisen kaikissa niissä tilanteissa, joissa on tärkeää saada asiasta ylimmän tuomioistuimen ratkaisu.

⁴⁷ Ks. Alueelliset hallinto-oikeudet. Komiteanmietintö 1997:4.

Hallintolainkäytön seurantaryhmä⁴⁸

Oikeusministeriön asettama hallintolainkäytön horisontaaliryhmä kiinnitti 20.11.2001 antamassaan loppuraportissa huomiota hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden rooliin hallintolainkäytössä.

Raportissa todettiin, että ylimmillä tuomioistuimilla on perustuslain mukaan yhtenä tehtävänä valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tätä valvontatehtävää ne hoitavat lähinnä muutoksenhakujärjestelmän kautta, sillä ne eivät voi puuttua yksittäisen jutun käsittelyyn alemmassa oikeusasteessa. Ylimpien tuomioistuinten yksittäisissä tapauksissa antamat ratkaisut ohjaavat oikeuskäytäntöä. Tämä turvaa oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta⁴⁹

Myös oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnitti vuosiraportissaan 2001–2002 huomiota korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien rooleihin hallintolainkäytöprosessin toteuttamisessa. Raportissa todettiin, että korkeimman hallinto-oikeuden rooli on muotoutunut kaksijakoiseksi ennen kaikkea historiallisista syistä. Se toimii ainoana muutoksenhakuasteena sellaisissa hallintoasioissa, joissa viranomaisen päätökseen haetaan muutosta suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tällaisia ovat muun muassa ministeriöiden päätökset. Toisaalta korkeimmalla hallinto-oikeudella on oikeuskäytäntöä ohjaava ennakkopäätöstuomioistuimen asema useissa oikeusturvan kannalta keskeisissä asiaryhmissä.

Neuvottelukunta totesi, että ensi asteen prosessilla on oikeusturvan toteutumisen ja oikeuden saatavuuden näkökulmasta erityisen suuri merkitys, sillä suurin osa hallintotuomioistuimissa ratkaistavista asioista jää alueellisten hallinto-oikeuksien tekemien päätösten mukaisiksi. Näyttökysymykset ratkaistaan pääosin alueellisissa hallintotuomioistuimissa, joissa on käytännössä parhaat mahdollisuudet ottaa vastaan välitöntä näyttöä ja toimittaa tarvittaessa myös suullisia käsittelyjä.

Neuvottelukunnan mukaan korkeimman hallinto-oikeuden roolia ja prosessia tulisi jatkossa kehittää nykyistä selkeämmin oikeuskysymyksiin keskittyvän ja oikeuskäytäntöä ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien juttujen määrää tulisi vähentää ja oikeudenkäynnin painopisteen tulisi hallintolainkäytössä olla alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Neuvottelukunta ehdotti muun muassa valitusten ohjaamista hallintoviranomaisten päätöksistä pääsääntöisesti alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja valituslupajärjestelmän laajentamista oikeuden saatavuutta vaarantamatta.

⁴⁸ Ks. Hallintolainkäytön kehittäminen. Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän loppuraportti 30.11.2001. Oikeusministeriö.

⁴⁹ Ks. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan 2001–2002 jakso 2.1.

Korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntöaloite

Korkein hallinto-oikeus teki 10.3.2003 valtioneuvostolle esityksen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä ehdotettiin muun muassa, että hallintolainkäyttölaissa olisi yleissäännös valituslupan myöntämisen edellytyksistä. Esityksessä ehdotettiin myös valituslupajärjestelmän valikoitua laajentamista, koska se vähentäisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa annettavien asiaratkaisujen määrää ja kohdistaisi siten tuomioistuimen jäsenten ja esittelijöiden voimavaroja oikeusturvan kannalta tärkeämpien asioiden käsittelyyn.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä saadussa lausuntopalautteessa pääosin kannatettiin ehdotettua valituslupajärjestelmän laajentamista. Muutamissa lausunnoissa suhtauduttiin ehdotukseen kriittisesti tai varauksellisesti, mutta useimmissa kriittisistä kannanotoista ehdotettiin, että valituslupajärjestelmää tulisi tarkastella ehdotettua laajemmin.⁵⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksen ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE 112/2004 vp). Esityksen eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta totesi, että yksilöiden oikeusturva ja lainkäytön yhtenäisyys edellyttävät, että hallintolainkäytössä tulee jatkossakin olla pääsääntönä kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, mutta valiokunnan arvion mukaan ehdotetut uudet valituslupajärjestelmän laajennukset eivät – ottaen huomioon hallintolainkäytön järjestelmä kokonaisuutena – vaarantaneet oikeusturvaa (LaVL 7/2005 vp).⁵¹

Uudistuksessa hallintolainkäyttölain 13 §:ään sisällytettiin yleissäännökset valituslupaperusteista. Samalla valituslupajärjestelmää laajennettiin asioihin, jotka koskevat

- perintökaaren (40/1965) 5 luvun 2 §:ssä tarkoitettua valtiolle tulevan perinnön luovuttamista,
- ampuma-aselain (1/1998) soveltamista,
- maksuvapautuslain (529/1980) soveltamista,
- eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksesta annetun lain (680/1976) soveltamista,
- valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa (745/1998) tarkoitettua takautuvaa televisiomaksua ja tarkastusmaksua,
- siviilipalveluslain (1723/1991) eräiden säännösten soveltamista,
- jätelaissa (1072/1993) tarkoitetun jätemaksun suorittamista.

Esityksessä ehdotetut lait (698–732/2005) tulivat voimaan lokakuun alussa 2005.

⁵⁰ Ks. Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:34.

⁵¹ Myös eduskunnan hallintovaliokunta tähdensi esityksestä antamassaan mietinnössä kaksiasteista muutoksenhakujärjestelmää pääsääntönä hallintolainkäytössä, HaVM 13/2005 vp.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea⁵²

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä todettiin, että korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on nykyisin toimia sekä toisena muutoksenhakuasteena että tuomioistuimena, jonka ratkaisulla tosiasiallisesti on ohjaavaa vaikutusta alemmanasteiseen lainkäyttöön ja hallintoon. Resurssien kohdentaminen ja jakaminen näiden kahden tehtävän kesken ei ole ongelmattonta, kun otetaan huomioon korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrä. Ennakoitavissa ei myöskään ole, että hallintolainkäyttöasioiden määrä vähenisi. Sen sijaan on odotettavissa, että näiden asioiden määrä lisääntyy ja asioiden laatu vaikeutuu entisestään.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä todettiin myös, että alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestelmän ja hallinnollisen oikaisun kehittyminen ovat viime vuosina voimakkaasti tehostaneet hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Valituslupajärjestelmää laajentamalla on pyritty lisäämään korkeimman hallinto-oikeuden voimavaroja sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa ylimmän oikeusasteen ratkaisulla on erityistä merkitystä. Komitean käsityksen mukaan tämän kehityksen jatkaminen hallitusti on tarpeellista ja hyödyksi koko oikeussuojajärjestelmälle. Kun hallintolainkäyttöasioiden määrä kasvaa ja niiden laatu vaikeutuu, korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytysten turvaaminen ja parantaminen edellyttävät, että korkein hallinto-oikeus voi tulevaisuudessa nykyistä olennaisesti enemmän keskittyä vaikeiden ja oikeusturvan kannalta merkityksellisten asioiden laadukaaseen käsittelyyn.

Komitean mukaan yhtenä keskeisenä kehittämiskeinona on laajentaa sentyyppisen valituslupajärjestelmän alaa, joka on käytössä veroasioissa ja eräissä muissa asiaryhmissä ja jossa valituslupan myöntäminen ei rajoitu pelkästään prejudikaattiperusteeseen, vaan siihen kuuluu myös valituslupan myöntäminen ilmeisen virheen perusteella. Uudistuksessa on pidettävä lähtökohtana, että oikeusturvan tarvetta arvioidaan asiaryhmäkohtaisesti ottaen huomioon asiaryhmien erityispiirteet. Kysymykseen ei siten voi tulla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän muutoksenhaun uudistaminen yleisenä ratkaisuna, jolloin näkökulma jäisi pelkästään organisatoriseksi.

Valitusten käsittelyn nopeuttaminen maankäyttöä ja rakentamista koskevissa asioissa

Valituslupajärjestelmän laajentamista on pidetty useissa yhteyksissä yhtenä mahdollisena toimenpiteenä, jolla voitaisiin osaltaan nopeuttaa asuntojen ja liikenneyhteyksien rakentamista koskevien hankkeiden toteuttamista.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa mainittiin valitusten käsittelyn nopeuttaminen erityisesti yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa. Hallitus hyväksyi tätä asiaa koskevan toimenpideohjelman, johon sisältyy yhtenä kohtana valitusten käsittelyä nopeuttavana keinona valituslupajärjestelmän tarkistaminen.

⁵² Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Komiteamietintö 2003:3.

Asiaa valmistelleen oikeusministeriön työryhmän⁵³ mietinnössä todettiin, että valituslupajärjestelmä ei sovellu yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittäviin asioihin, koska näillä asioilla on liittyviä perusoikeuksiin ja ne ovat muutoinkin merkittäviä asioita sekä yleisesti arvioituina että yksityisten asianosaisten ja kunnan jäsenten kannalta. Sen sijaan valituslupajärjestelmän käyttämistä voitaisiin harkita merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, esimerkiksi rakennuslupa-asioissa. Se turvaisi osaltaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden käsitellä muita asioita nykyistä nopeammin.

Hallituksen hyväksymän toimenpideohjelman toteuttamisen seurantaan varten 30.4.2004 asetetun seurantaryhmän⁵⁴ tehtävänä oli arvioida toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta valitusten käsittelyssä ja tehdä tarvittaessa lisäehdotuksia valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi. Väli raportissaan seurantaryhmä kartoitti hallintotuomioistuinten käsittelyaikojen kehitystä erityisesti kaavoitusta, rakentamista ja tiehankkeita koskevissa asioissa sekä toteutettuja tai vireillä olevia uudistuksia, jotka voivat nopeuttaa näiden asioiden käsittelyä hallinnossa ja hallintotuomioistuimissa. Loppuraportissaan seurantaryhmä totesi, että valituslupajärjestelmän käyttöönotosta yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa esiintyi työryhmässä erilaisia käsityksiä. Työryhmä katsoi kuitenkin, että valituslupajärjestelmää ei kyseessä olevissa asiaryhmissä ollut syytä tässä vaiheessa laajentaa.⁵⁵

Ympäristöministeriössä on selvitetty valituslupajärjestelmän soveltumista maankäyttöä ja rakentamista koskeviin asiaryhmiin. Ympäristöministeriön toimeksiannosta Joensuun yliopistossa laaditussa selvityksessä todettiin, että valituslupajärjestelmään siirtyminen näyttäisi tutkitun aineiston perusteella soveltuvan huonosti asemakaava-asioihin. Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavaratkaisujen ennakkopäätösmerkitystä rajoittaa tapausten erilaisuus ja asemakaavaratkaisujen luonne. Asemakaava-asioilla on yleensä vähäistä enemmän taloudellista merkitystä ja ne sitovat useita intressitahoja. Ne ovat yleensä oikeudellisesti luonteeltaan muita kuin yksinkertaisia eikä niitä koskeva oikeuskäytäntö ole maankäyttö- ja rakennuslain tuoreuden vuoksi vielä vakiintunut.⁵⁶

Ympäristöministeriön 8.9.2005 asettama työryhmä selvitti mahdollisuuksia muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen asemakaava-asioissa ja rakentamisen lupa-asioissa asuntotonttien riittävän kaavoituksen edistämiseksi. Tässä yhteydessä selvitettiin valituslupajärjestelmän käytön mahdollisuuksia asemakaava-asioissa ja rakennuslupa-asioissa. Työryhmä ei ehdottanut valituslupajärjestelmää kaava-asioihin, mutta valituslupasääntelyä ehdotettiin rakennuslupaa, toi-

⁵³ Ks. Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Oikeusministeriön työryhmän mietintö 2004:1.

⁵⁴ Ks. Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Seurantatyöryhmän raportti. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:12.

⁵⁵ Ks. Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Seurantatyöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:20.

⁵⁶ Ks. *Susanna Vähä*, Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavaratkaisut 2001–2005 valituslupajärjestelmään siirtymisen kannalta tarkasteltuna. Ympäristöministeriö 21.11.2005. Arviolta vain noin kaksi prosenttia kaava-asioita tulee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi.

menpidelupaa tai katusuunnitelmaa koskeviin asioihin, joissa valituksen kohteena ollut ratkaisua ei ole hallinto-oikeudessa muutettu.⁵⁷ Ehdotukset sisältyivät maankäyttö- ja rakennuslakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 81/2006 vp). Lainmuutokset tulivat voimaan 1.3.2007.

11.4.5 Valituslupajärjestelmän kehittämistarpeet

Muutoksenhakujärjestelmän yhtenäisyys

Hallintolainkäytön nykyinen valituslupajärjestelmä on muodostunut vähitellen useissa ositaisuudistuksissa. Useimmissa tapauksissa säännökset valituslupajärjestelmän laajentamisesta uusiin asiaryhmiin ovat sisältyneet eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeisiin, joissa on ollut kyse pääosin muista kuin muutoksenhakujärjestelmää koskevista uudistuksista.

Poikkeuksina tästä ovat olleet veroasioiden yhtenäisen valituslupajärjestelmän ottaminen käyttöön verotuksen oikeussuojatoimikunnan ehdotuksen pohjalta vuonna 1994 sekä valituslupaperusteita koskevan yleissäännöksen sisällyttäminen hallintolainkäyttölakiin ja valituslupajärjestelmän alan laajentaminen muutamiin uusiin asiaryhmiin korkeimman hallinto-oikeuden aloitteen pohjalta vuonna 2005.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muun ohella maankäyttö- ja rakennuslakia koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että hallintolainkäytön valituslupajärjestelmä on laajentunut ilman ennakkosuunnitelmaa ja kokonaisarviointia. Tästä syystä valiokunta on pitänyt tarpeellisenä selvittää, mitkä ovat ne oikeudelliset periaatteet, joiden pohjalta valituslupajärjestelmää vastaisuudessa tulee kehittää (PeVL 33/2008 vp).

Hallintolainkäytön tasotyöryhmässä on pyritty tarkastelemaan muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen kokonaisuutena asioiden elinkaarimallin pohjalta niin, että tarkastelussa on otettu huomioon myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät oikeussuojakeinot eri asiaryhmissä. Elinkaarimallin pohjalta valituslupajärjestelmän kehittämisessä voidaan ottaa huomioon se, millä tavoin oikaisuvaatimuksen kehittyminen itsenäisenä oikeussuojakeinona ja hallinto-oikeuksien aseman vahvistuminen yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina vaikuttavat nykyisin ylimmän oikeusasteen asemaan muutoksenhaussa eri asiaryhmissä.

Valituslupajärjestelmää voidaan työryhmän käsityksen mukaan kehittää yhtenäisten periaatteiden pohjalta asiaryhmäkohtaisesti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Tavoitteena on, että valituslupajärjestelmästä tulisi nykyistä yhtenäisempi ja johdonmukaisempi niin, että valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen määräytyisi perusteltujen oikeusturvatarpeiden pohjalta kaikissa asiaryhmissä.

Valituslupajärjestelmän tulisi olla selkeä ja yhtenäinen myös asiaryhmien sisällä. Nykyisin maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy säännös, jonka mukaan laissa mainitut hallinto-

⁵⁷ Ks. Tonttitarjontatyöryhmän mietintö. Ympäristöministeriö 14.3.2006.

oikeuden päätökset ovat valituslupajärjestelmän piirissä silloin, kun hallinto-oikeus on jättänyt valituksen tutkimatta tai se ei ole muuttanut valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä.⁵⁸ Tällainen osittainen valituslupajärjestelmä ei ole käytännössä osoittautunut toimivaksi menettelyksi.

Jos valituslupajärjestelmän alaa laajennetaan selvästi nykyisestä, selkeyden ja yhtenäisyyden kannalta tavoiteltavin sääntelytapa olisi yleinen valituslupajärjestelmä, jolloin pääsääntönä on, että muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa ja poikkeuksista tähän pääsääntöön säädetään erikseen.

Oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen

Hallinnon oikeusturvaan kuuluu olennaisena osana ratkaisukäytännön yhtenäisyys ja ennakoitavuus. Hallintolainkäytössä oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen kuuluu erityisesti ylimpänä oikeusasteena toimivalle korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus huolehtii lainkäytön yhtenäisyydestä omalla toimialallaan erityisesti oikeuskäytäntöä yhtenäistävien ennakkopäätösten avulla, vaikka se ei toimikaan yksinomaan ennakkopäätöstuomioistuimena.⁵⁹ Tämä ylimmän tuomioistuimen ohjaus ennakkopäätösten avulla turvaa osaltaan perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta lain edessä ja vähentää muissa vastaavanlaisissa asioissa asianosaisten tarvetta muutoksenhakuun.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut koskevat aina yksittäisiä tapauksia, eivätkä päätöksistä ilmenevät tulkinnat ole oikeudellisesti sitovia muissa vastaavanlaisissa tapauksissa. Kun ylin tuomioistuin on antanut tulkintatilanteessa ratkaisun, voidaan kuitenkin olettaa, että se tulkitsisi samaa säännöstä toisessa samanlaisessa tilanteessa samalla tavoin. Hallintoviranomaiset ja alueelliset hallinto-oikeudet pyrkivät noudattamaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, jotta käytäntö muodostuisi yhtenäiseksi ja tarpeettomilta valituksilta välttyttäisiin.

Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla on erittäin suuri ohjaava merkitys sekä hallinnon että hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminnassa. Ennakkopäätösmerkitystä on erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjassa julkaistuilla ratkaisuilla, mutta myös muita ylimmän oikeusasteen ratkaisuja seurataan ja niillä on ohjaavaa vaikutusta. Tämä asettaa suuria vaatimuksia erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteluille ja korkeimman hallinto-oikeuden oman ratkaisukäytännön yhtenäisyydelle.

Työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin, että korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärä ei voi enää kasvaa, jotta tärkeissä asioissa saataisiin nopeasti korkeim-

⁵⁸ Ks. MRL 188.5 § ja 190.3 §.

⁵⁹ Ks. myös *Eero Paukku*, Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset yhteiskunta- ja taloustieteellisen tutkimuksen aineistona. Perusselvitys. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 1. Helsinki 2001. Selvityksessä todetaan s. 13, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset muodostuvat usein pitkälti ennakkopäätösten luonteisiksi, vaikka korkein hallinto-oikeus ei valikoi ratkaistavakseen otettavia valituksia niiden ennakkopäätösluonteen perusteella.

man hallinto-oikeuden ratkaisu ja ylimmän oikeusasteen päätösten laatu pysyisi korkeana. Useimmat kuultavista suhtautuivat valituslupajärjestelmän laajentamiseen myönteisesti. Tällöin korostettiin erityisesti kohtuullisen kokonaiskäsittelyajan tavoitetta ja sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden keskeisenä tehtävänä on antaa selkeitä ja perusteltuja ratkaisuja, jotka ohjaavat ja yhtenäistävät hallinnon ja hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöä.⁶⁰ Toisaalta tuotiin esiin myös, että kyse on kansalaisen ja julkisen vallan suhteesta. Tällöin julkisen vallan ei pitäisi liikaa rajoittaa asianosaisten oikeutta päästä oikeuteen.

Oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen kannalta on tärkeää, että korkeimman hallinto-oikeuden voimavarat riittävät päätösten perustelemiseen niin, että päätöksestä ilmenee, millaisia seikkoja korkein hallinto-oikeus on pitänyt ratkaisun kannalta relevantteina ja millä tavoin korkein hallinto-oikeus on tapauksessa arvioinut näitä seikkoja päätöstä tehdessään.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulisi ylimpänä tuomioistuimena voida keskittyä siihen, mitä oikeusturva edellyttää ylimmältä hallintotuomioistuimelta. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu nykyisin valitusasioita niin paljon, että sillä ei ole käytännössä riittävästi mahdollisuuksia huolehtia oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisesta ja asioiden viivytyksettömästä käsittelystä.⁶¹ Korkeimman hallinto-oikeuden resurssien lisääminen jäsenten ja jaostojen määrää kasvattamalla tuskin parantaisi näitä mahdollisuuksia, sillä ylimmän tuomioistuimen tulee voida huolehtia myös oman ratkaisukäytäntönsä yhtenäisyydestä.

Ylimmän hallintotuomioistuimen tehtäviin kuuluva oikeuskäytännön ohjaaminen ja kehittäminen tapahtuu käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden yksittäistapauksissa antamien perusteellisten ja kestäväällä tavalla perusteltujen ratkaisujen kautta. Tällaisten päätösten ja erityisesti niiden perustelujen kautta ylin hallintotuomioistuin osallistuu myös esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien sekä Euroopan unionin oikeuden kehittämistä koskevaan keskusteluun muiden kotimaisten ja kansainvälisten tuomioistuinten kesken ja laajemminkin yhteiskunnassa. Tämä edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden resurssien turvaamisen ohella myös sen ennakkopäätösroolin vahvistamista.

Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys

Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys sisältyy sekä perustuslaissa että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa Suomi on saanut useita tuomioita kohtuuttomasta käsittelyajasta. Ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntö on otettava huomioon hallintolainkäytön kehittämisessä, vaikka Suomen saamat tuomiot ovatkin toistaiseksi koskeneet pääosin muita lainkäyttöelimiä kuin yleisiä hallintotuomioistuuksia.

⁶⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden pyramiditutkimuksen yhtenä johtopäätöksenä on todettu, että korkeimman hallinto-oikeuden odotetaan antavan enemmän ennakkoratkaisuja. Ks. Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009 s. 266.

⁶¹ Tällä hetkellä KHO:ssa on vireillä lähes 5 000 asiaa.

Oikeudenkäynnin kestoa arvioidaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan oikeudenkäynnin kokonaiskeston perusteella. Oikeudenkäynnin kokonaiskeston sisältyy myös oikaisumenettely tai vastaava menettely, jos se on edellytyksenä sille, että asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myös päätöksen täytäntöönpano voi sisältyä oikeudenkäynnin kokonaiskeston, kun sitä arvioidaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyyden kannalta erityisen ongelmallisia ovat ajanjaksot, joiden aikana asia ei etene hallintotuomioistuimessa, vaan se yksinomaan odottaa käsittelyvuoroaan. Tällaisten odotusaikojen tulisi olla mahdollisimman lyhyitä.

Ylimmän oikeusasteen käsittelyajan merkitys oikeudenkäynnin kokonaiskeston kannalta korostuu käytännössä sen vuoksi, että kyse on asian käsittelyn viimeisestä vaiheesta. Oikeudenkäynnin kesto muodostuu tavallisesti sitä pidemmäksi, mitä useampia muutoksenhakuasteita asiassa on käytettävissä. Useista muutoksenhakuvaiheista johtuvaa oikeudenkäynnin kestoa voitaneen pitää hyväksyttävänä vain silloin, kun jokainen näistä vaiheista selkeästi parantaa asianosaisen oikeusturvaa.

Muutoksenhaun moniportaisuus ei kuitenkaan aina lisää oikeusturvaa. Erityisesti asioissa, joissa on useita asianosaisia, yhden asianosaisen mahdollisuus hakea muutosta monessa portaassa voi viivästyttää lopullisen ratkaisun saamista ja vähentää siten muiden asianosaisten oikeussuojaa. Ongelmallisia asian käsittelyn kokonaiskeston kannalta ovat myös tapaukset, joissa korkein hallinto-oikeus kumoaa hallinto-oikeuden päätöksen ja palauttaa sen uudelleen käsiteltäväksi, jolloin asia saattaa tulla uuden käsittelyn jälkeen uudelleen valitusasiana korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeudenkäynnin kesto voi tällöin olla kohtuuton siinäkin tapauksessa, että asia palautetaan valittajan kannalta edullisen prosessuaalisen seikan vuoksi.⁶²

Joissakin tapauksissa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saattaa olla kyse myös siitä, että valittajan tavoitteena on nimenomaan viivästyttää lopullisen ratkaisun saamista asiassa esimerkiksi sen vuoksi, että valituksen tekeminen lykkää päätöksen täytäntöönpanoa. Valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissa valituksen tekeminen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, ellei valitusta käsittelevä tuomioistuin kiellä tai keskeytä sitä.

Oikeudenkäyntien viivytyksettömyyden kannalta on keskeistä, että hallintotuomioistuinten käytettävissä olevat voimavarat ovat määrältään ja laadultaan oikeassa suhteessa niihin saapuvien asioiden määrään ja laatuun. Viime vuosina hallintotuomioistuinten resurssien lisääminen ei ole taloudellisista syistä ollut mahdollista. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tämä ei myöskään ole paras mahdollinen keino käytettävissä olevien voimavarojen ja vireil-

⁶² Ks. EIT:n ratkaisu asiassa Huoltoasema Matti Euren Oy ja muut v. Suomi 19.1.2010, jossa samaa kysymystä olennaisesti koskeneita oikeudenkäyntejä tarkasteltiin oikeudenkäynnin kestoa laskettaessa yhtenä kokonaisuutena, kun KHO oli kumonnut aikaisemmat ympäristölupa-asiassa annetut päätökset ja palauttanut asian ympäristölautakunnalle lisäselvitysten hankkimista varten. Asia oli siten ollut yli 6,5 vuoden ajan kahdessa oikeusasteessa, joissa kummassakin juttu oli ollut kahdesti. Oikeudenkäynnin kesto oli loukannut 6 artiklaa.

lä olevien asioiden saattamiseksi keskenään tasapainoon, sillä ylimmän oikeusasteen erityisenä tehtävänä on huolehtia oikeuskäytännön yhtenäisyydestä hallintolainkäytössä.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen uusiin asiaryhmiin vähentäisi korkeimman hallinto-oikeuden antamien asiaratkaisujen määrää ja merkitsisi siten asioiden vireilläolon kokonaisajan lyhentymistä ainakin jossain määrin. Perustuslakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmää on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Käsittelyn joutuisuuden edistämistä puoltaa tällöin perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.⁶³

Valituslupajärjestelmässä lopullisen päätöksen saaminen voisi nopeutua nykyisestä erityisesti tapauksissa, joissa valituslupaa ei myönnetä. Tällöin asiassa ei tavallisesti kuulla valituksen johdosta muita oikeudenkäynnin osapuolia eikä valituslupan hylkäämistä koskevaa päätöstä myöskään perustella samalla tavoin kuin varsinaista asiaratkaisua. Valituslupajärjestelmä ei kuitenkaan välttämättä vähennä työmäärää tai nopeuta ratkaisun saamista korkeimmassa hallinto-oikeudessa silloin, kun lupa myönnetään. Käytännössä valituslupa-asiat saattavat lisätä korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää silloin, kun tällaisessa asiassa vaaditaan täytäntöönpanon kieltoa.

Jos asiassa on useita asianosaisia, korkein hallinto-oikeus ei yhden asianosaisen tekemän valituksen ja siihen liittyvän valituslupapyynnön johdosta yleensä kuule muita asianosaisia, jos se hylkää valituslupapyynnön. Tällöin muut asianosaiset eivät välttämättä lainkaan tiedä valituslupa-asian vireilläolosta.

11.4.6 Valituslupajärjestelmän alan laajentaminen

Valituslupajärjestelmän laajentaminen nykyisestä antaisi korkeimmalle hallinto-oikeudelle nykyistä paremmat mahdollisuudet nopeuttaa asioiden käsittelyä ja ohjata voimavarojaan niiden asioiden käsittelyyn, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Tämä parantaisi oikeusturvaa asianosaisten kannalta merkittävässä asioissa sekä vahvistaisi laajemminkin oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja ennakoitavuutta.

Hallintolainkäytön valituslupajärjestelmässä ei kuitenkaan ole kyse pelkästään ennakkopäätösten antamisesta, sillä hallintolainkäyttölain mukaan valituslupa myönnetään korkeimmassa hallinto-oikeudessa myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen ja muun painavan syyn perusteella. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei siten muodostuisi pelkästään ennakkopäätöstuomioistuinta siinäkin tapauksessa, että valituslupajärjestelmän alaa laajennettaisiin merkittävästi nykyisestä.

Asianosaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää myös, että valituslupan myöntäminen ei ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa silloin, kun valituslupan myöntämisen edelly-

⁶³ Ks. maankäyttö- ja rakennuslain valituslupasäännöksiä koskeva PeVL 32/2008 vp. Ks. myös hallinto-oikeuksien kevennettyjä kokoonpanoja koskeva PeVL 2/2006 vp.

tykset täyttyvät, vaan tällöin valituslupa tulee myöntää. Luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointiin liittyy kuitenkin harkintaa, jossa voidaan viran puolestakin ottaa huomioon oikeussuojan tarpeeseen liittyvät yksittäisen tapauksen erityispiirteet.

Muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen ohjaavat käytännössä myös muut tekijät kuin valituslupasäännökset. Jos asianosainen saa perusteellisen tosiasiaselvityksen pohjalta selkeästi perustellun päätöksen oikaisuvaatimusvaiheessa tai hallinto-oikeudessa, hänellä ei välttämättä ole tarvetta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös korkeimman hallinto-oikeuden päätösten maksullisuus voi ohjata muutoksenhakua niin, että asianosainen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain siinä tapauksessa, että se on hänen käsityksensä mukaan selvästi tarpeen. Myös oikeuskäytäntöä ohjaavat ennakkopäätökset voivat vähentää tarvetta muutoksenhakuun.

Työryhmän kuulemistilaisuudessa pidettiin tärkeänä kysymystä, miten määritellään asiaryhmät, joissa tarvitaan valituslupa, ja miten asiaryhmän sisällä valitaan ne jutut, joissa lupa myönnetään. Esiin tuotiin myös, että on asiaryhmiä, joihin valituslupajärjestelmä ei sovellu. Tällaisina pidettiin esimerkiksi kaavoitusta koskevia asioita. Veroasioiden valituslupamenettelyn todettiin toimineen sinänsä hyvin, mutta toivottiin valitusluvan epäämisen perustelemista paremmin ja valituslupien myöntämistä veroasioissa muillakin perusteilla kuin preudikaattiperusteella.

Työryhmän kuulemistilaisuudessa nähtiin selvittämisen arvoiseksi myös mahdollisuus ohi-valituksen tekemiseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen niissä veroasioissa, joissa muutoksenhaku ohjautuu ensin hallinto-oikeuteen. Verovelvollisella on mahdollisuus saada asiaan keskusverolautakunnan kautta nopeasti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu verolain tulkintaa koskevasta kysymyksestä, mutta tämä menettely ei ole verohallinnon käytettävissä. Verohallinnossa on asetettu työryhmä selvittämään tällaisen menettelyn kehittämistä.

Muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissakin käytössä kaksi tuomioistuinaastetta. Valitusluvan myöntäminen ei ole harkinnanvaraista, vaan hallintolainkäyttölain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos tapauksessa on olemassa jokin laissa säädetyistä valituslupaperusteista. Näihin perusteisiin sisältyvät ennakkopäätösperusteen ohella myös päätöksen ilmeinen virheellisyys sekä muu painava syy. Tämä merkitsee sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden on kaikissa valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissa tutkittava, onko valituksen kohteena olevassa päätöksessä ilmeistä virhettä tai onko muuta painavaa syytä valitusluvan myöntämiselle.

Valituslupajärjestelmä ei vaikuta korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien asemaan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyn kannalta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on valituslupajärjestelmässäänkin ylimpänä tuomioistuimena velvollisuus pyytää Euroopan unionin oikeuden tulkinnasta tarvittaessa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

Valituslupajärjestelmä täyttää myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan vaatimuksen saada rikosasia tai siihen rinnastettava hallinnollinen sanktio tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Oikeus pyytää valituslupaa riittää täyttämään artiklan vaatimuksen muutoksenhausta siinäkin tapauksessa, että valituslupaa ei myönnetä.⁶⁴

Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa on turvattava asioissa, joissa asian laadun vuoksi tai muusta syystä on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Yksityisen asianosaisen oikeusturvan kannalta tällaisen ratkaisun saaminen voi olla tärkeää esimerkiksi silloin, kun kyse on henkilön perusoikeudesta tai muulla tavoin asianosaiselle erityisen tärkeästä asiasta. Tämä ei kuitenkaan välttämättä edellytä rajoituksetonta valitusoikeutta kaikissa tapauksissa, sillä valituslupajärjestelmässäkin voidaan turvata asian tutkiminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa sellaisissa tapauksissa, joissa se on tarpeen esimerkiksi henkilön perusoikeuksien turvaamiseksi tai muusta painavasta syystä.

Valituslupajärjestelmän voidaan arvioida nopeuttavan asioiden käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa erityisesti silloin, kun valituslupajärjestelmän piiriin ohjataan uusia lukumäärältään suuria asiaryhmiä. Lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsitellään kuitenkin myös useita määrältään pieniä asiaryhmiä, joista muodostuu yhteensä melko paljon asioita.

Valituslupajärjestelmän soveltuvuutta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon, että hallintolainkäytössä on runsaasti asiaryhmiä, joissa lainvoimainen viranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätös ei estä sitä, että asianosainen voi panna saman asian uudelleen vireille viranomaisessa. Tällaisia päätöksiä ovat lähinnä asianosaisen kannalta kielteiset, rajoittavat tai velvoittavat hallintopäätökset, joita ei ole muutettu tai kumottu hallintotuomioistuimessa. Asianosainen voi siten esimerkiksi hakea uudelleen lupaa tai etuutta, joka on evätty lainvoimaisella päätöksellä.

Oikeuskäytäntöä ohjaavien korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten saaminen on erityisen tärkeää asiaryhmissä, joissa on paljon samankaltaisia tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä. Keskeiset paljon samankaltaisia kysymyksiä sisältävät asiaryhmät kuuluvat tosin jo nykyisin pääosin valituslupajärjestelmän piiriin.

Valituslupajärjestelmää voidaan puoltaa asioissa, joissa on valitusvaiheessa yleensä kyse lähinnä näytön arvioinnista. Tosiseikkojen selvittäminen ja näytön arviointi soveltuvat korkeinta hallinto-oikeutta paremmin sitä edeltäviin asian käsittelyvaiheisiin. Tällaisissakin asiaryhmissä valituslupajärjestelmä turvaa sen, että ylimmän oikeusasteen ratkaisua vaativat oikeuskysymykset voidaan saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi.

Kun arvioidaan, millaisiin asiaryhmiin valituslupajärjestelmää voidaan laajentaa nykyisestä, voidaan tarkastella myös sitä, kuinka usein hallinto-oikeuden päätöstä muutetaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valituslupajärjestelmää voidaan pitää perusteltuna erityi-

⁶⁴ Ks. esim. EIT:n ratkaisut esim. asioissa Näss v. Ruotsi 6.4.1994, Pesti ja Frodl v. Itävalta 18.1.2000 sekä M.S.S. v. Suomi 18.1.2001.

sesti asiaryhmissä, joissa päätösten muutosprosentti ylimmässä oikeusasteessa on alhainen. Tällöin kyse on todennäköisesti oikeudellisesti yksinkertaisesta asiaryhmästä tai asiaryhmästä, jossa lain soveltamiskäytäntö on vakiintunut.

Työryhmä on tarkastellut tilastotietojen perusteella asiaryhmiä, joissa päätösten muutosprosentti korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vuosina 2006–2008 vähintään kahtena vuonna noin 7,5 prosenttia tai sitä vähemmän ja joissa ratkaistujen asioiden lukumäärä on ollut kohtalaisen suuri. Korkeimman hallinto-oikeuden tilastojen perusteella tällaisia valituslupajärjestelmän ulkopuolella olevia asiaryhmiä ovat lähinnä virkamiesoikeusasiat, yleiskaava- ja asemakaava-asiat, huostaanotot, mielenterveysasiat, julkiset hankinnat, ajokorttiasiat, ajo-oikeusasiat sekä ammattiajolupaa ja ammattimaista ajoneuvoliikennettä koskevat asiat. Valituslupajärjestelmä ei kuitenkaan soveltuisi kaikkiin näihin asiaryhmiin asioiden laadun vuoksi. Lastensuojeluasioihin valituslupajärjestelmä ei soveltuisi myöskään sen vuoksi, että korkein hallinto-oikeus toimii niissä nykyisin ainoana muutoksenhakuasteena.

Muutosprosenttien tarkastelussa on kuitenkin otettava huomioon, että ne voivat vaihdella vuosittain samassakin asiaryhmässä. Asiaryhmissä, joissa valitusten määrä on vuosittain vähäinen, muutosprosentti voi muodostua muutaman tapauksen perusteella sattumanvaraiseksi, jolloin sillä ei ole merkitystä valituslupajärjestelmän soveltuvuuden kannalta.

Työryhmän käsityksen mukaan valituslupajärjestelmää tulisi kehittää elinkaarimallin pohjalta vaiheittain nykyistä yhtenäisemmäksi ja johdonmukaisemmaksi. Pitkän aikavälin kehityssuuntana tulisi olla yleinen valituslupajärjestelmä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Erikseen säädettäisiin asioista, joihin valituslupajärjestelmä ei soveltuisi. Tämä edellyttää asiaryhmäkohtaista lisäselvitystä.

Valitusmahdollisuuden tulisi määräytyä perusteltujen oikeusturvatarpeiden pohjalta kaikissa asiaryhmissä. Valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen rajoitettaisiin valitusluvalla asiaryhmissä, joissa ylintä oikeusastetta edeltäviä oikeusturvakeinoja voidaan pitää useimmissa tapauksissa riittävinä. Oikeusturvakeinojen riittävyyden arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti asian laatu sekä oikaisuvaatimus ja muut asianosaisen käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.

Näiden periaatteiden pohjalta valituslupajärjestelmää voitaisiin työryhmän käsityksen mukaan laajentaa mahdollisimman pian niihin asiaryhmiin, joihin se selvästi soveltuisi. Tällaisia asiaryhmiä ovat 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.

Osa yllä mainituista asiaryhmistä liittyy perusoikeuksien turvaamiseen. Kyse on kuitenkin oikeudellisesti yleensä melko yksinkertaisista asioista, joissa täysmittainen käsittely kahdessa tuomioistuinstaessa ei ole tarpeen kaikissa tapauksissa.

Työryhmä ei ole lähemmin tarkastellut valituslupajärjestelmän soveltuvuutta julkisia hankintoja koskeviin asioihin, joissa ensimmäisenä oikeusasteena on markkinaoikeus. Julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmää on äskettäin selvitetty erikseen JUHO-työryhmässä. Periaatemietinnössään JUHO-työryhmä esitti, että hankinta-asioiden oikeussuojakäsittelyn rajoittamista valitusluvalla selvitettäisiin jatkotyössä asioiden kokonaiskäsittelyajan turvaamiseksi kohtuullisen mittaisena.⁶⁵ Loppumietinnössään JUHO-työryhmä totesi, että jatkovalitusoikeuden rajoittamisesta on työryhmässä ollut erilaisia käsityksiä. JUHO-työryhmä ei tehnyt asiasta lainsäädäntöehdotusta vaan esitti, että jatkovalitusoikeuden rajoittamista hankinta-asioissa käsitellään myöhemmin hallintolainkäytön kehittämistä laajemmin pohtivan hallintolainkäyttötoimikunnan linjausten pohjalta.⁶⁶

Työryhmän käsityksen mukaan jatkovalmistelussa olisi tarpeen selvittää lähemmin valituslupajärjestelmän soveltuvuutta muihin asiaryhmiin, esimerkiksi vesi- ja ympäristönsuojeluasioihin ja kunnallisasioihin.

Valituslupajärjestelmä ei sovellu asioihin, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä tuomioistuinstaena. Tällaisia asioita ovat lastensuojeluasioiden ohella esimerkiksi ministeriöiden päätökset, joissa muutoksenhaku ohjautuu hallintolainkäyttölain mukaisesti suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.⁶⁷

Jos lasten huostaanottoasiat ratkaistaisiin ensi vaiheessa moniammatillisessa toimielimessä ja ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimisi hallinto-oikeus, voitaisiin valitusluparajoitusta harkita muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Huostaanottoasioissa on muutoksenhakuvaiheessa kyse lähinnä tosiseikkojen selvittämisestä ja esitetyn selvityksen arvioinnista. Usein näissä asioissa on tarpeen järjestää suullinen käsittely, jossa kuullaan

⁶⁵ Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uusiminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:6. Mietintöön liittyi valituslupajärjestelmän osalta kaksi eriävää mielipidettä.

⁶⁶ Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 6/2010. Mietintöön liittyi muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevan kysymyksen osalta perusteluja koskeva eriävä mielipide.

⁶⁷ Vuonna 2009 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui yhteensä 4 379 asiaa, joista 71 koski muutoksenhakua valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen.

asianosaisia ja todistajia. Suullinen käsittely on tarkoituksenmukaista järjestää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Valituslupajärjestelmän laajentamisella ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Se ei merkitsisi resurssien säästöä, mutta parantaisi mahdollisuuksia resurssien joustavaan kohdentamiseen asian laadun mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Elinkaarimallin pohjalta voidaan jatkovalmistelussa arvioida myös, millaisissa asioissa nykyiset säännökset valituskielloista tulisi muuttaa valituslupasääntelyksi. Valituskielloja tarkastellaan lähemmin jaksossa 11.5.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulisi voida nykyistä enemmän keskittyä siihen, mitä oikeusturva edellyttää ylimmältä oikeusasteelta. 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 merkitse korkeimman hallinto-oikeuden muuttumista korkeimman oikeuden tapaan ennakkopäätöstuomioistuimeksi.

Muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa asioissakin käytössä kaksi tuomioistuinastetta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on kaikissa valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvissa valitusasioissa velvollisuus tutkia, onko niissä valitusluvan myöntämisen perustetta. Tämä merkitsee muun muassa sen tutkimista, onko valituksen kohteena olevassa päätöksessä ilmeistä virhettä tai onko muuta painavaa perustetta valitusluvan myöntämiselle. Jos jokin laissa säädettyistä valituslupaperusteista on olemassa, korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa.

Valituslupajärjestelmää tulisi 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 otetaan 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 laajentaa mahdollisimman pian niihin asiaryhmiin, joihin se selvästi soveltuisi. Tällaisia asiaryhmiä ovat 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 voidaan jatkovalmistelussa arvioida myös, millaisissa asioissa nykyiset säännökset valituskielloista tulisi muuttaa valituslupasäntelyksi.

11.5 Valituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hallintoasioita koskevien valituskieltosäännösten asianmukaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 21 §:n säännökset ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset, joissa turvataan asianosaisen oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Valituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevat hallinto-oikeuden antamia päätöksiä, joten asianosaisella on tällöin ollut oikeus saada asiassaan riippumattoman tuomioistuimen ratkaisu. Perustuslain oikeusturvasäännöksessä ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ei edellytetä, että asianosaisella tulisi olla oikeus saattaa asiansa käsiteltäväksi kahdessa tuomioistuimesta. Hallinnollisia sanktioita koskevissa asioissa sovellettaviksi saattavat kuitenkin tulla ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 2 artiklan määräykset, joissa edellytetään mahdollisuutta kaksiaasteiseen tuomioistuin käsittelyyn rikosasioissa ja niihin rinnastettavissa asioissa. Tämän vaatimuksen riittää täyttämään mahdollisuus valittaa ylempään oikeusasteeseen valitusluvalla.

Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta yleisestä muutoksenhakuoikeudesta ei ollut säädetty perustuslaissa. Yleisen valitusoikeuden periaate sisältyi kuitenkin muutoksenhausta hallintoasioissa vuonna 1950 annettuun lakiin ja perustuslakivaliokunnan käytännön mu-

kaan yleisen muutoksenhakuoikeuden periaate kuului oikeussuojajärjestelmämme perusteisiin (PeVL 14/1989 vp). Tämän periaatteen mukaan hallintoasiassa annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, ellei sitä ole erikseen kielletty. Perusoikeusuudistuksessa hallitusmuodon 16 §:ään sisällytettiin nimenomainen oikeusturvasäännös, jota 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 21 § vastaa.

Perustuslakivaliokunta on jatkovalituskielloja ja valituslupasäätelyä koskevissa lausunnoissaan lähtenyt siitä, että hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä eikä Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tule kevyin perustein poiketa.⁶⁸ Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan muun muassa oikeus hakea muutosta kuuluu niihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan lailla. Säännöksellä ei ole kuitenkaan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tarkoitettu estää säätämästä näihin oikeuksiin vähäisiä poikkeuksia, kunhan ne eivät muodostu pääsäännöksi eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁶⁹

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenee, että valituskiellot tulee perustella. Lisäksi valituskiellon asianmukaisuutta ja tarpeellisuutta on syytä harkita siten, että valituskiellon sijasta otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä, milloin asiassa on kysymys vahvasta perusoikeuslottuvuudesta.⁷⁰ Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että muutoksenhakuoikeuteen on mahdollista lailla säätää vähäisiä poikkeuksia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä perusteilla kuten esimerkiksi väestön terveyden edistämisen vuoksi, kun kiello ei ole asioiden luonne ja tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen suhteettoman laaja.⁷¹

Vankeuslaista antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2005) perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että lakiehdotuksessa esitettiin luettelomaisesti asiat, joista voi hakea muutosta. Lausunnon mukaan tällaiseen luetteloon perustuvassa sääntelytavassa jää epäselväksi, onko asianosaisella oikeus saada lain muiden säännösten nojalla tehty päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi silloinkaan, kun päätös koskee hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettussa mielessä. Muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan mielestä voi vaikuttaa eräänlaisina välillisinä muutoksenhaku-kieltoina, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kysymyksessä valituskelpoinen ratkaisu. Asianmukaisin tapa säännellä muutoksenhakuoikeutta on sisällyttää lakiin tavanomainen maininta hallintolainkäyttölain soveltamisesta. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla.

⁶⁸ Ks. PeVL 37/2005 vp, PeVL 19/2002 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 31/2009 vp.

⁶⁹ Ks. PeVL 2/2009 vp ja HE 309/1993 vp.

⁷⁰ Ks. PeVL 31/2009 vp.

⁷¹ Ks. PeVL 19/2002 vp.

Opetustoimeen liittyvässä lainsäädännössä kuten yliopistolaissa (645/1997), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) ja perusopetuslaissa (628/1998) on runsaasti hallinto-oikeuden päätöksiä koskevia valituskieltoja, jotka liittyvät muun muassa oppilaaksi ottamiseen, varoituksen antamiseen tai määräaikaiseen erottamiseen. Luonteeltaan nämä asiat ovat sellaisia, että niihin on tarkoituksenmukaista saada lopullinen ratkaisu nopeasti.

Toisaalta joissakin edellä mainittuja tilanteita vastaavissa asioissa valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole rajoitettu. Esimerkiksi Helsingin Eurooppalaisesta koulusta annetussa laissa (1463/2007) ei rajoiteta valitusoikeutta millään osin, vaikka se on muutoin sisällöltään samankaltainen kuin edellä mainitut lait.

Opetustoimen lisäksi valituskieltoja on säädetty useisiin maksuja koskeviin lakeihin kuten valtion maksuperustelakiin (150/1992), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettuun lakiin (734/1992) sekä tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annettuun lakiin (701/1993). Tyypillistä näille maksuille on, että ne voivat koskea suurta joukkoa ihmisiä. Ne ovat kaavamaisesti määrättäviä ja määrältään suhteellisen pieniä. Käytännössä niillä voi kuitenkin olla suuri merkitys yksittäiselle ihmiselle.

Useisiin veronluonteisia maksuja koskeviin lakeihin, kuten väylämaksulakiin (1122/2005), polttoainemaksusta annettuun lakiin (1280/2003) ja yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta annettuun lakiin (1307/2007) on säädetty valituslupamenettely.

Valituskieltoja koskeva nykyinen sääntely on epäyhtenäistä, sillä samankaltaisissa asioissa voi olla valituskielto tai valituslupamenettely muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai jatkovalitusoikeutta ei ole rajoitettu lainkaan. Valituskieltojen tulisi olla lainsäädännössä johdonmukaisia siten, että valituskiellosta säädettäisiin samantapaisissa asioissa yhtenäisillä perusteilla.

Osa valituskielloista on säädetty ennen perusoikeusuudistusta. Kaikkia lainsäädäntöön sisällytettyjä valituskieltoja ei ilmeisesti ole arvioitu perusoikeuksien kannalta tai oikeusturvan saatavuuden vähimmäisvaatimusten kannalta. Laeissa, joihin sisältyy valituskielto hallinto-oikeuden päätökseen, ei aina ole säännöksiä oikaisumenettelystä.

Oikeusturvan kannalta tulisi ensisijaisesti harkita valituslupajärjestelmän käyttämistä silloin, kun jatkovalitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen halutaan joissakin asioissa rajoittaa. Kun muutoksenhakuun liittyy valituslupajärjestelmä, korkein hallinto-oikeus voi tarvittaessa antaa oikeusturvaa yksittäisessä asiassa sekä laajemminkin ohjata ratkaisullaan oikeuskäytäntöä.

Valituslupajärjestelmässä keskeisiä laintulkintaongelmia koskevat korkeimman hallinto-oikeuden päätökset voivat vähentää hallinto-oikeuksiin saapuvien valitusten määrää. Näin tapahtui esimerkiksi toimeentulotuen antamista ja määrää koskevissa asioissa silloin, kun valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen muutettiin valituslupasäntelyksi sosiaalihuoltolain 1.1.2003 voimaan tulleella muutoksella.

Nykyisten valituskieltojen muuttaminen valituslupasäännöksi muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen voisi olla perusteltua erityisesti silloin, kun kyseessä olevaan asiaryhmään voi sisältyä myös oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä tai kun kyse voi olla henkilön perusoikeudesta. Tällaisia asioita voisivat olla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaiset asiat, joilla voi olla suuri merkitys asianosaisille. Määrällisesti näitä asioita ei tule kovin paljon hallinto-oikeuksiin, jolloin myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevien valituslupahakemusten määrän voidaan arvioida jäävän vähäiseksi.

Taulukko 17. Sosiaalihuollon asiakasmaksuja koskevat asiamäärät hallinto-oikeuksissa yhteensä vuosina 2005–2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Saapuneet	159	161	150	150	163
Ratkaistut	132	161	136	161	162

Taulukko 18. Terveystenhuollon asiakasmaksuja koskevat asiamäärät hallinto-oikeuksissa yhteensä vuosina 2005–2009.

	2005	2006	2007	2008	2009
Saapuneet	19	25	12	22	15
Ratkaistut	21	21	31	15	13

Jatkovalituskiellot voivat olla joissakin tapauksissa perusteltuja sen vuoksi, että tällöin korkeimman hallinto-oikeuden voimavaroja ei käytetä tarpeettomasti sellaisten asioiden käsittelyyn, joiden laatu ei edellytä ylimmän oikeusasteen ratkaisua. Valituskiellosta huolimatta asia voi kuitenkin tulla tällöinkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille purkuasiana.

Valituskielloja voidaan käyttää muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain silloin, kun kyse on oikeudellisesti yksinkertaisista asioista, joissa ei ole merkittävää oikeusturvan tarvetta ja joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät oikeussuojakeinot ovat riittäviä. Oikeussuojakeinojen riittävyyden arvioinnissa otetaan huomioon asian laatu ja muutoksenhaun eri vaiheet, joihin voi kuulua myös oikaisuvaatimuksen tekeminen hallintoviranomaiselle.

Valituskielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen soveltuisi työryhmän käsityksen mukaan esimerkiksi pieniin valvonta- ja tarkastusmaksuihin.

Säännökset valituskielloista korkeimpaan hallinto-oikeuteen ovat nykyisin epäyhtenäisiä. Valituskieltoja tulisi käyttää yhtenäisten perusteiden pohjalta.

Nykyisten valituskieltojen muuttaminen valituslupasääntelyksi on 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 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 otetaan huomioon asian laatu ja muutoksenhaun eri vaiheet, joihin useissa asiaryhmissä kuuluu myös oikaisuvaatimuksen tekeminen viranomaiselle.

11.6 Ratkaisukokoonpanot

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentin lisäksi vähintään 15 hallintoneuvosta.⁷² Tasavallan presidentti nimittää korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen virkaan valtioneuvoston esityksestä. Valtioneuvostolle perustellun esityksen nimittämistä varten tekee korkein hallinto-oikeus. Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen nimittäminen poikkeaa tältä osin hallinto-oikeuden jäsenen nimittämisestä. Korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä koskevat muutoin samat tuomareiden nimittämisestä annetusta laista ilmenevät yleiset kelpoisuusvaatimukset kuin hallinto-oikeuden jäsentä, mutta lisäksi on säädetty, että korkeimman hallinto-oikeuden jäseneksi voidaan nimittää säädetty edellytykset hyvin täyttävä etevä laintuntija. Korkeimman hallinto-oikeuden jäseniä koskevat samat oikeudenkäymiskaaren 13 luvusta ilmenevät tuomarin esteellisyyttä koskevat säännökset kuin hallinto-oikeuden jäseniä.

Perustuslain mukaan korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää. Laissa nimenomaisesti säädetävissä tapauksissa päätösvaltaisuuden edellytyksenä voi olla pienempi tai suurempi kokoonpano.

⁷² Vuonna 2009 (tilanne 31.12.2009) korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli presidentin lisäksi 20 hallintoneuvosta, joista kaksi oli virkavapaalla. Lisäksi oli kaksi määräaikaista jäsentä.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaisemaan

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

Korkein hallinto-oikeus voi ulkomaalaislain mukaan ratkaista yhden jäsenen kokoonpanossa täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen esittelystä. Korkein hallinto-oikeus voi myös verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain mukaan käsitellä ja ratkaista yhden jäsenen kokoonpanossa keskeytyspyyntöjä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asioiden käsittelyyn osallistuu lainoppineiden jäsenten lisäksi kaksi asiantuntijajäsentä vesilain, ympäristönsuojelulain ja vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisten asioiden käsittelyyn sekä patenttia, hyödyllisyysmallioikeutta tai integroidun piirin piirimallia koskevien asioiden käsittelyyn.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia, jossa hallinto-oikeudessa on voinut olla kevennetty ratkaisukokoonpano, ratkaistaan viiden jäsenen kokoonpanossa. Muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta ratkaisukokoonpanon koon kasvaminen ylemmässä oikeusasteessa ei näyttäydy johdonmukaisena. Nykyinen viiden jäsenen kokoonpano korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuitenkin korostaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä oikeusasteena. Mikäli korkeimmasta hallinto-oikeudesta vähitellen muodostuu enemmän ennakkopäätöksiä antava tuomioistuin, on päätösten painoarvon kannalta tärkeää, että toimivaltainen ratkaisukokoonpano on riittävän suuri. Lähtökohtaisesti esimerkiksi asioiden käsittelyn nopeuttamiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee vaikuttaa muilla keinoilla kuin keventämällä ratkaisukokoonpanoja.

Valituslupasääntely laajentaminen asioihin, joissa valitusoikeutta ei ole nykyisin rajoitettu, keventäisi ratkaisukokoonpanoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa silloin, kun valituslupaa ei myönnetä.

12 Hallintotuomioistuinten päätösten julkaiseminen

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki (381/2007) tuli voimaan 1.10.2007. Lain tarkoituksena oli lisätä oikeudenkäynnin avoimuutta sekä ratkaista julkisuuden ja yksityisyyden suojan välinen ristiriita asianosaisten oikeusturvan takaavalla

tavalla. Tarkoituksena oli turvata erityisesti hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuus mahdollisimman laajasti.

Yleisöjulkisuutta voidaan toteuttaa esimerkiksi julkaisemalla päätöksiä tai niitä koskevia tiedotteita. Hallintotuomioistuinten päätösten julkaisemisesta tai muusta tiedottamisesta ei säädetä hallintotuomioistuinten oikeudenkäynnin julkisuuslaissa, mutta esityksen (HE 12/2006 vp) perusteluissa todetaan, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki, 621/1999) asetetaan viranomaisille yleinen velvollisuus edistää toimintansa avoimuutta. Julkisuuslakia sovelletaan myös hallintotuomioistuimissa siltä osin kuin hallintotuomioistuinten oikeudenkäynnin julkisuuslaissa ei toisin säädetä.

Hallintotuomioistuinten päätösten julkaisemisessa ja niistä tiedottamisessa on otettava huomioon, että hallintotuomioistuimen päätös on pidettävä salassa siltä osin kuin siihen sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Hallintotuomioistuinten oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa viitataan julkisuuden maksimointiperiaatteeseen ja todetaan, että jos salassa pidettäviä tietoja sisältävästä hallintotuomioistuimen päätöksestä peitetään henkilön tunnistetiedot, se on yleensä muilta osin kokonaan julkinen. Esityksen perusteluissa todetaan myös, että hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnan avoimuuden kannalta keskeistä on näiden tuomioistuinten ratkaisujen ja niiden perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus.

Hallintotuomioistuinten päätösten julkaiseminen ja niistä tiedottaminen on tärkeää myös sen vuoksi, että näillä päätöksillä on ohjaava vaikutus hallintoviranomaisten päätöksenteossa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten lisäksi ohjaavaa vaikutusta on myös hallinto-oikeuksien ratkaisuilla. Alueellisten hallinto-oikeuksien päätösten julkaisemisen merkitys korostuu silloin, kun on kyse asiasta, jossa muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitettu valituslupasääntelyllä tai valituskiellolla.

Hallintotuomioistuimet ovat riippumattomia päätöksenteossaan. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut eivät ole oikeudellisesti sitovia oikeuslähteitä alempien hallintotuomioistuinten päätöksenteossa. Käytännössä ylimmän oikeusasteen ratkaisusta ilmenevillä periaatteilla on kuitenkin tärkeä merkitys hallinto-oikeuksien ja viranomaisten ratkaisukäytännössä. Poikkeaminen korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä voi käytännössä johtaa siihen, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan, mikäli päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä on siten tärkeä merkitys lain soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden kannalta.

Yhdenmukaisuuden turvaamiseksi on tarkoituksenmukaista, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä julkaistaan riittävästi. Erityisesti uusiin oikeudellisiin ilmiöihin tai uuteen lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä koskevien ylimmän oikeusasteen päätösten julkaiseminen on tärkeää. Julkaiseminen on tärkeää myös muissa käytännössä usein esiintyviä laintulkintaongelmia koskevissa kysymyksissä ja yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa.

Julkaisemisen tavoitteena on saattaa hallintotuomioistuimen päätös muidenkin siitä kiinnostuneiden tahojen kuin asianosaisten ja valituksen kohteena olevan päätöksen tehnen

viranomaisen saataville. Käytännössä päätösten julkaiseminen internetin välityksellä saavuttaa nämä tahot nopeasti ja kattavasti, mutta tehokkaassa tiedottamisessa on tarpeen käyttää useita erilaisia keinoja.

Korkein hallinto-oikeus on koko toimintansa ajan julkaissut periaatteellisesti merkittävimmät ratkaisut vuosikirjassaan. Vuosikirjaan valitaan päätökset, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä. Ratkaisuselosteen julkaisemisesta vuosikirjassa määrää asian ratkaisseeseen istunnon puheenjohtaja. Lisäksi korkein hallinto-oikeus julkaisee nykyisin kotisivuillaan vuosikirjapäätöksiä sekä lyhyitä ratkaisuselosteita, joista vuosikirjaratkaisut ovat merkittävimpiä. Näitä ratkaisuja julkaistaan myös valtion säädöstietopankissa Finlexissä ja Edita Publishing Oy:n julkaisemassa Edilexissä.

Korkeimman hallinto-oikeuden viestintäsuunnitelma on vahvistettu 15.1.2008. Viestintäsuunnitelman mukaan avoimuus ja tehokas viestintä ovat olennainen osa nykyaikaista lainkäyttöä. Viestintäsuunnitelma sisältää tietoa esimerkiksi viestinnästä asiakaspalvelussa, verkkoviestinnästä, vuosikirjasta ja tiedotteista.

Korkeimman hallinto-oikeuden ns. pyramiditutkimuksessa⁷³ on todettu, että hallintotuomioistuinten ratkaisut ovat vuosien kuluessa muuttuneet yhä pidemmiksi. Uudet asiaryhmät, lainsäädännön monimutkaistuminen ja käsiteltävien asioiden yksityiskohtaisuus ovat osaltaan heikentäneet päätösten luettavuutta ja ymmärrettävyyttä. Tuomioistuinten on kiinnitettävä päätösten ymmärrettävyyteen jatkuvasti huomiota. Tällöin yhtenä keinona on selosteiden ja tiedotteiden laatiminen ratkaisusta. Korkein hallinto-oikeus antoi vuonna 2009 viisi lainkäyttöasiaa koskevaa tiedotetta. Vuonna 2010 lainkäyttöasiaa koskevia tiedotteita on 30.9.2010 mennessä annettu neljä kappaletta.

Taulukko 20. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökset, lyhyet ratkaisuselosteet ja ratkaistut asiat vuosina 2002–2010. Suluissa vuosikirjapäätösten ja lyhyiden ratkaisuselosteiden osuus ratkaistuista asioista prosentteina.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ⁷⁴
Ratkaistut asiat	3879	3848	4009	4006	3797	3734	3965	1433
Vuosikirjapäätökset	103 (2,7)	124 (3,2)	90 (2,2)	103 (2,6)	95 (2,5)	92 (2,5)	106 (2,7)	45 (3,1)
Lyhyet ratkaisuselosteet	100 (2,6)	96 (2,5)	96 (2,4)	106 (2,6)	68 (1,8)	69 (1,8)	73 (1,8)	35 (2,4)

⁷³ Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 172009.

⁷⁴ Vuoden 2010 osalta on esitetty 30.6.2010 saakka kertyneet tiedot.

Vuoden 2009 vuosikirjapäätöksistä (106) suurin ryhmä oli verotus (27) ja seuraavana olivat maankäyttö- ja rakennusasiat (14). Myös lyhyissä ratkaisuselosteissa suurin ryhmä oli verotus (23). Seuraavaksi suurin ryhmä olivat ympäristöasiat (12). Nykyisin korkein hallinto-oikeus julkaisee enemmän päätöksiään kuin alueelliset hallinto-oikeudet yhteensä.

Hallinto-oikeudet julkaisevat päätöksiään internetissä Finlex- ja Edilex-säädöstietopankeissa. Myös hallinto-oikeuksien päätösten riittävä julkaiseminen on tärkeää lainkäytön avoimuuden sekä tiedonsaannin ja julkisen keskustelun kannalta. Erityisesti usein esille nousevia laintulkintakysymyksiä tai yhteiskunnallisesti kiinnostavia asioita koskevien hallinto-oikeuden päätösten julkaiseminen on tärkeää yksityisten henkilöiden, tutkijoiden ja viranomaisien toiminnan kannalta.

Hallintotuomioistuimissa on erilaisia menettelytapoja ratkaisujen julkaisemisesta päätettäessä. Jos päätöksentekomenettely on hallinnollisesti liian raskas, se voi vaikeuttaa päätösten julkaisemista riittävän laajasti.

Taulukko 19. Alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaistut asiat sekä Finlexissä julkaistut päätökset vuosina 2003–2009. Suluissa julkaistujen päätösten osuus ratkaistuista asioista prosentteina.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ⁷⁵
Alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaistut asiat	21236	21101	22480	22720	23103	22369	21598	11675
Julkaistut päätökset	81 (0,4)	78 (0,4)	77 (0,3)	72 (0,3)	64 (0,3)	52 (0,2)	78 (0,4)	38 (0,3)

Työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä on tärkeä merkitys oikeuskäytännön ohjaajana, joten päätöksiä tulisi julkaista nykyistä enemmän, vaikka korkein hallinto-oikeus julkaiseekin ratkaisujaan enemmän kuin hallinto-oikeudet yhteensä. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan julkaise kaikkia niitä päätöksiään, jotka koskevat hallinto-oikeuden julkaisemaa ratkaisua. Kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin myös, että esimerkiksi veroasioissa korkeimman hallinto-oikeuden päätösten julkaiseminen vähentää oikaisuvaatimuksia ja valituksia, kun tiedetään ylimmän oikeusasteen ratkaisu samanlaisessa asiassa.

Julkaisukäytännön ongelmana pidettiin kuulemistilaisuudessa sitä, että osa yleistä mielenkiintoa herättävistä päätöksistä tulee julkisuuteen vasta silloin, kun ne esimerkiksi otetaan osaksi verohallinnon ohjeita. Erityisen ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta pidettiin

⁷⁵ Vuoden 2010 osalta on esitetty 30.6.2010 saakka kertyneet tiedot.

sitä, että verohallinto saa tiedon kaikista verotusta koskevista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä, mutta verovelvollisella tai hänen asiamiehellään on tiedossaan vain muutama julkaistu päätös. Tulevaisuudessa tämä ongelma tulee korostumaan, kun verohallinto saa kaikki verotusta koskevat hallintotuomioistuinten päätökset tiedoksi sähköisesti.

Kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin myös, että sosiaaliasioissa korkeimman hallinto-oikeuden tulisi julkaista ratkaisujaan enemmän ja kattavammin erilaisista kysymyksistä. Tahdonvastaista huostaanottoa koskevissa asioissa korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakutuomioistuin, joten sen ratkaisuilla on näissä asioissa korostuneesti suuri merkitys viranomaisten toiminnassa.

Lisäksi kuulemistilaisuudessa todettiin, että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä saa tietoa aktiivisesti etsimällä, mutta ratkaisukäytännöstä tiedottaminen voisi olla parempaa. Käytännössä ratkaisujen julkaiseminen internetin välityksellä on madaltanut kynnystä saada tietoa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista. Tiettyä asiaa koskevien ratkaisujen löytäminen edellyttää kuitenkin hakutoiminnoilta selkeyttä ja toimivuutta. Tämä on tärkeää erityisesti yksityisten henkilöiden kannalta, sillä hallintolainkäyttöasiassa on tavanomaista, että asianosainen hoitaa asiaansa viranomaisessa tai tuomioistuimessa itse ilman avustajaa.

Kuulemistilaisuudessa tuotiin esiin myös, että muitakin kuin ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden kannalta keskeisiä päätöksiä tulisi julkaista. Näistä ratkaisuista saatava tieto korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä voi olla tärkeää erityisesti asiaryhmissä, joissa päätökset eivät ole sellaisinaan tunnistetietoineen julkisia. Samalla parannettaisiin eri tahojen mahdollisuutta saada yhdenvertaisesti tietoa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä.

Työryhmän kuulemistilaisuudessa ilmeni, että hallinto-oikeuksien päätösten mahdollisimman laajaa julkaisemista pidetään tärkeänä. Päätösten julkaiseminen vähentää oikaisuvaatimuksia ja valituksia, kun tiedetään, millä tavoin samanlainen asia on jo ratkaistu hallinto-oikeudessa.

Alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tulisi nykyistä enemmän julkaista päätöksiään ja tiedottaa niistä. Tämä on 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.

LIITE 1. Kevennetyissä kokoonpanoissa hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat*Yhden jäsenen kokoonpanossa ratkaistava*

Laki	Asia	Jatkovalitus- mahdollisuus	Muuta
Hallinto-oikeusL 12 §	peruutus	kuten pääasia	
	tutkimatta, myöhästynyt	kuten pääasia	
	tutkimatta, ei toimivaltaa	kuten pääasia	
	täytäntöönpano	ei jos kielletty	
	ratkaisu suullisesta tai katsel- muksesta	ei erikseen	
	muut valmisteluratkaisut	ei erikseen	
HallJulkisuusL 19 § 2 mom	valmistelussa tehty julkisuus- ratkaisu	ei erikseen	
Laki pysäköintivirhe- maksusta (HAOL 12 b §)	pysäköintivirhemaksu	ei	vastalause pysäköinnin- valvojalle; vireillä HE 223/2010 vp, jossa oikaisuvaatimus, valituslupa KHO:een
Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (HAOL 12 b §)	joukkoliikenteen tarkastus- maksu	ei	pakollinen oikaisuvaati- mus, myös perustevalitus mahdollinen
	muu joukkoliikenteen tarkas- tusyhteisön tai poliisin päätös	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus
	muu päätös		ministeriön päätös, suo- raan KHO:een
Laki valtion televisio- ja radiorahastosta (HAOL 12 b §)	televisiomaksu ja tarkastus- maksu	valituslupa	televisiomaksusta pakol- linen oikaisuvaatimus
Laki ajoneuvojen siir- ttämisestä (HAOL 12 b §)		kyllä	
Tieliikennelaki (HAOL 12 b §)	5 luvussa säädetty ajo-oikeus- ja ajokorttiasiat	kyllä	kuljettajantutkinnon vas- taanottajan päätöksestä pakollinen
Ulkomaalaislaki 193 § 2 mom	kansainvälistä suojelua koske- va asia tietyissä tilanteissa (103 §)	valituslupa	
Ulkomaalaislaki 199 §	tp-kielto ja keskeytys	ei	
Oikeusapulaki 27 § 2 mom	oikeusapua koskeva asia	kuten pääasia	valituslupa, jos pääasia ei tuomioistuimessa
Vankeuslaki 20 luku 14 §	luettelo 20 luvun 9 §:ssä	ei	pakollinen oikaisuvaati- mus
Lastensuojelulaki 85 §	luvan antaminen lapsen tutki- miseen (28 §)	kyllä	hakemusasia
	väliaikainen määräys (83 §)	ei	
	valmisteleva suullinen		ei valituskelpoinen

Kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavat asiat

Laki	Asia	Jatkovalitus- mahdollisuus	Muuta
Tuloverolaki (HAOL 12 a §)	luonnollinen vähennys	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus, myös perustevalitus mahdollinen
	pääomatulosta tehtävä vähen- nys	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus, myös perustevalitus mahdollinen
	matkakustannusten korvaus	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus, myös perustevalitus mahdollinen
	ansiotulosta tehtävä vähennys	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus, myös perustevalitus mahdollinen
	verosta tehtävä vähennys	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus, myös perustevalitus mahdollinen
	alijäämän hyvitys	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus, myös perustevalitus mahdollinen
Kiinteistöverolaki (HAOL 12 a §)	verotus	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus, myös perustevalitus mahdollinen
Autoverolaki (HAOL 12 a §)	lain soveltaminen	valituslupa	pakollinen oikaisuvaati- mus, perustevalitus ei mahdollinen
Ajoneuvoverolaki (HAOL 12 a §)	lain soveltaminen	valituslupa	oikaisuvaatimus mahdol- linen, valitus käsitellään oikaisuna ja hylätty osuus siirtyy automaatti- sesti valitukseksi
Laki metsänhoito- yhdistyksistä (HAOL 12 a §)	metsänhoitomaksu	valituslupa	pakollinen oikaisu- vaatimus, myös peruste- valitus mahdollinen
Perintö- ja lahjaverolaki (HAOL 12 a §)	omaisuuden arvon arvioimi- nen	valituslupa	pakollinen oikaisu- vaatimus, myös peruste- valitus mahdollinen
Maankäyttö- ja raken- nuslaki (HAOL 12 a §)	18 luvussa tarkoitettu lupa- asia	valituslupa tietyissä tapa- uksissa	oikaisuvaatimus, jos kyse siirretystä toimivallasta
	23 luvussa tarkoitettu poikke- us	valituslupa tietyissä tapa- uksissa	oikaisuvaatimus, jos kyse siirretystä toimivallasta
Jätelaki (HAOL 12 a §)	jätehuoltomääräykset ja taksa	kyllä	kuntalain mukaan
	jättemaksu	valituslupa	
	muut jätelain asiat	kyllä	

	tietojen luovuttaminen (6 luku)	kyllä	
	kirkon tietojen luovuttaminen	kyllä	pakollinen oikaisuvaatimus
Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (HAOL 12 a §)		kyllä	pakollinen oikaisuvaatimus
Kotikuntalaki (HAOL 12 a §)	kotikunnassa oleva asuinpaikka ja väestökirjanpitokunta	ei	
	muut asiat	kyllä	
Nimilaki (HAOL 12 a §)		kyllä	
Siviilipalveluslaki (HAOL 12 a §)	(ilmeisesti) kaikki velvollista koskevat ratkaisut	valituslupa	
Järjestyslaki (HAOL 12 a §)		kyllä	
Kokoontumislaki (HAOL 12 a §)		kyllä	
Sosiaalihuoltolaki (HAOL 12 a §)	sosiaalipalvelun antaminen, siitä määrätty maksu, sosiaalisen luoton myöntäminen ja määrä	ei	viranhaltijan päätökseen pakollinen oikaisuvaatimus
	toimeentulotuen antaminen tai määrä	valituslupa	viranhaltijan päätökseen pakollinen oikaisuvaatimus
Laki lasten päivähoidosta (HAOL 12 a §)		ei	31 § tulkinnanvarainen, oikeuskäytännössä sovellettu sosiaalihuoltolakia eli jatkovalituskielto
Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (HAOL 12 a §)	8 §:n 2 momentin mukainen palvelu ja 9 §:n 2 momentin mukainen taloudellinen tukitoimi	kyllä	viranhaltijan päätökseen pakollinen oikaisuvaatimus
	muut tuet ym.	valituslupa	viranhaltijan päätökseen pakollinen oikaisuvaatimus
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (HAOL 12 a §)	asiakasmaksu	ei	viranhaltijan päätökseen pakollinen oikaisuvaatimus, perustevalitus mahdollinen
Ulkomaalaislaki (HAOL 12 a §)	osa asioista (ei turvapaikka eikä suojeluperusteinen oleskelulupa)	valituslupa	
Passilaki (HAOL 12 a §)		kyllä	

Perusopetuslaki (HAOL 12 a §)	oppilaaksi ottaminen, erityis- opetukseen siirtäminen, erityi- set opetusjärjestelyt	ei	valitus ensin lääninhalli- tukselle
	muut asiat	kyllä	
Laki tuomioistuinten ja eräiden oikeushallinto- viranomaisten suorit- teista perittävistä mak- suista (HAOL 12 a §)	maksut	ei	pakollinen oikaisuvaati- mus, perustevalitus mah- dollinen
Valtion maksuperuste- laki (HAOL 12 a §)	maksut	ei	pakollinen oikaisuvaati- mus, perustevalitus mah- dollinen
Maksuvapautuslaki (HAOL 12 a §)		valituslupa	
Perintökaari 5 luku 2 § (HAOL 12 a §)	valtiokonttorin päätös valtiolle tulleen perinnön luovuttami- sesta	valituslupa	
Mielenterveyslaki (HAOL 12 a §)	hoidon jatkamista koskevan päättöksen alistaminen	kyllä	valitus täyteen kokoon- panoon; toinen kahdesta asiantuntijajäsen

LIITE 2. Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyt asiaryhmät

Säännöksiä valitusten keskittämisestä Helsingin hallinto-oikeuteen sisältyy nykyisin ainakin seuraaviin lakeihin:

Turvapaikka-asiat

- ulkomaalaislaki (301/2004) 193 §: Maahanmuuttoviraston päätös asiassa, joka koskee
 - o hakemusta turvapaikan, toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi,
 - o tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä,
 - o maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkäävään päätökseen,
 - o pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista, sekä
 - o pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista

Välillistä verotusta koskevat asiat

- arvonlisäverolaki (1501/1993) 194 §: verohallinnon päätös
- tullilaki (1466/1994) 38 §: tulliviranomaisen päätös
- valmisteverotuslaki (1469/1994) 46 §: tullipiirin tai Tullihallituksen päätös
- ajoneuvoverolaki (1281/2003) 50 §: Ajoneuvohallintokeskuksen päätös
- laki polttoainemaksusta (1280/2003) 23 §: Ajoneuvohallintokeskuksen päätös

Muut asiat

- laki verohallinnosta (503/2010): 34 § - verohallinnon (Konserniverokeskuksen) päätös
- laki rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta (627/1978): 21 § - verohallinnon päätös ennakkoratkaisua koskevassa asiassa
- tonnistoverolaki (476/2002): 39 § - verohallinnon (Konserniverokeskuksen) päätös
- laki patentti- ja rekisterihallituksesta (575/1992): 5 § - patentti- ja rekisterihallituksen päätös asiassa, joka ei kuulu valituslautakunnan käsiteltäväksi
- laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (21/1987): 24 § - oikeusministeriön päätös
- rataverolaki (605/2003): 16 § - Liikenneviraston päätös

- verkkotunnuslaki (228/2003): 18 § - Viestintäviraston päätös
- laki Finanssivalvonnasta (878/2008): 73 § - Finanssivalvonnan päätös
- laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä (398/1995): 84 § - Finanssivalvonnan päätös (ent. Vakuutusvalvontavirasto)
- laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta (879/2008): 9 § - Finanssivalvonnan päätös
- laki sijoituspalveluyrityksistä (922/2007): 18 § - Finanssivalvonta ei ole tehnyt toimilupapäätöstä laissa säädetyssä määräajassa
- siviilipalveluslaki (1446/2007): 98 § - asevelvollisten vakaumuksentutkintalautakunnan päätös
- laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006): 37 § - kriisinhallintaorganisaatiossa tai Porin prikaatissa tehty päätös
- laki Kuntien takauskeskuksesta (487/1996): 15 § - maksuosuutta koskeva valtuuskunnan päätös
- laki lentoliikenteen vakuutusmaksusta (1249/2005): 15 § - Liikenteen turvallisuusviraston päätös
- vankeuslaki (767/2005): 20 luvun 12 § - aluevankilan johtajan tai Rikosseuraamusviraston päätös
- kirkkolaki (1054/1993): 24 luvun 12 § - kirkkohallituksen päätös
- väylämaksulaki (1122/2005): 25 § - tulliviranomaisen päätös
- laki ylioppilastutkinnon järjestämisestä (672/2005): 13 § - ylioppilastutkintolautakunnan päätös
- laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005): 29 § - rajavartiolaitoksen esikunnan päätös raja- ja merivartiokoulussa opiskelua koskevassa asiassa
- laki julkishallinnon ja talouden tilintarkastajista (476/1999): 22 § - julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunnan päätös
- merimiespalvelulaki (447/2007): 27 § - merimiespalvelutoimiston päätös
- laki laivaväen luetteloinnista (1360/2006): 10 § - Liikenteen turvallisuusviraston päätös
- passilaki (671/2006): 37 § - ulkomaanedustuston päätös



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-070-1 (nid.)
ISBN 978-952-259-071-8 (PDF)
Hinta/pris 20,00 €

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi