

30/2011

Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken

Lausuntotiivistelmä tasotyöryhmän mietinnöstä

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

30/2011

Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken

Lausuntotiivistelmä tasotyöryhmän mietinnöstä

30.5.2011

Julkaisun nimi Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken
Lausuntotiivistelmä tasotyöryhmän mietinnöstä

Tekijä Eeva Attila

Oikeusministeriön julkaisu 30/2011
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 12/41/2007 **HARE numero** OM029:00/2007

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-113-5

URN URN:ISBN:978-952-259-113-5
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-113-5>

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

Tiivistelmä Julkaisu sisältää tiivistelmän taostyöryhmän tehtävien jakoa hallintotuomioistuinten kesken koskevasta mietinnöstä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010) annetuista lausunnoista. Oikeusministeriö pyysi mietinnöstä lausuntoa 67 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausunnon antoi 48 tahoa.

Lausunnonantajat suhtautuivat positiivisesti työryhmän tavoitteeseen mahdollisimman selkeästä ja johdonmukaisesta muutoksenhakujärjestelmästä. Näkemykset siitä, miten tavoite saavutetaan, poikkesivat kuitenkin jonkin verran toisistaan. Pääosa lausunnonantajista suhtautui silti työryhmän yleisluonteisiin linjauksiin lähtökohtaisesti myönteisesti.

Julkaisussa esitetään lausunnonantajien näkemyksiä työryhmän keskeisistä ehdotuksista asiakohdittain. Myös esitystä yleisellä tasolla kannattavat lausunnonantajat esittivät asiakohdittain usein kriittisiä kannanottoja.

Keskeisenä tavoitteena tasotyöryhmän mietinnössä oli hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina, missä yhteydessä lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Tähän suurin osa lausunnonantajista suhtautui yleisellä tasolla lähtökohtaisesti myönteisesti.

Toinen keskeinen ehdotus mietinnössä oli valituslupajärjestelmän kehittäminen nykyistä yhtenäisemmäksi ja johdonmukaisemmaksi siten, että valituslupajärjestelmää laajennettaisiin mahdollisimman pian niihin asiaryhmiin, joihin se selvästi soveltuisi ja pitkän aikavälin kehityssuuntana olisi yleinen valituslupajärjestelmän muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtaosa lausunnonantajista kannatti ehdotusta valituslupajärjestelmän laajentamisesta, mutta osa suhtautui kuitenkin varauksellisesti yleisen valituslupajärjestelmän luomiseen.

30.5.2011

**Publikationens
titel** Uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna
Remissammandrag med anledning av förvaltningsprocessnivåns betänkande

Författare Eeva Attila

**Justitieminis-
teriets publikation** 30/2011
Betänkanden och utlåtanden

OSKARI nummer OM 12/41/2007 **HARE nummer** OM029:00/2007

ISSN-L 1798-7091
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-113-5

URN URN:ISBN:978-952-259-113-5
Permanent adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-113-5>

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

Referat I publikationen ingår ett remissammandrag över de yttranden som givits med anledning av betänkandet om uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 78/2010). Justitieministeriet begärde ett utlåtande om betänkandet av 67 myndigheter och sammanslutningar. Ett utlåtande gavs av 48 instanser.

Remissinstanserna förhöll sig positivt till arbetsgruppens målsättning att få till stånd ett så klart och konsekvent system för ändringssökande som möjligt. Synen på hur målet ska uppnås avvek dock i någon mån från varandra. Huvudparten av remissinstanserna förhöll sig dock i huvudsak positivt till arbetsgruppens allmänna linjedragningar.

I publikationen presenteras remissinstansernas syn på arbetsgruppens centrala förslag sak för sak. Också de remissinstanser som på ett allmänt plan understöder förslaget presenterar ofta detaljvis kritiska ståndpunkter.

Den centrala målsättning i nivåarbetsgruppens betänkande var att utveckla förvaltningsdomstolarna som möjligast jämnstarka och allmänna fullföljdsdomstolar i första instans. I detta sammanhang ska utgångspunkten vara att fördela ärendena mellan samtliga förvaltningsdomstolar. I detta hänseende förhöll sig den största delen av remissinstanserna på ett allmänt plan positivt.

Det andra centrala förslaget i betänkandet var att utveckla besvärstillståndsförfarandet så att det blir mera enhetligt och konsekvent än för närvarande på ett sådant sätt att besvärstillståndsförfarandet utvecklas så snabbt som möjligt till de grupper av ärenden där det klart lämpar sig för och att en utvecklingstrend på längre sikt ska vara ett allmänt besvärstillståndssystem i förvaltningsärenden från förvaltningsdomstolarna till högsta förvaltningsdomstolen. Huvudparten av remissinstanserna understödde förslaget om en utvidgning av besvärstillståndssystemet, men en del förhöll sig dock reserverat till ett allmänt besvärstillståndssystem.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	11
2	YHTEENVETO LAUSUNNOISTA.....	13
2.1	Yhteenveto asiakohdittain.....	13
2.2	Yhteenveto lausunnonantajittain	15
3	YLEISET KANNANOTOT	23
4	KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN.....	24
4.1	Oikeussuoja asian eri käsittelyvaiheissa.....	24
4.1.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot	24
4.2	Oikaisuvaatimus	25
4.2.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	25
4.2.2	Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot	29
4.3	Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen.....	33
4.3.1	Kevennetyt kokoonpanot.....	33
4.3.1.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	33
4.3.1.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot.....	34
4.3.2	Hallinnon organisaatiouudistukset.....	36
4.3.2.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	36
4.3.3	Hajauttaminen.....	37
4.3.3.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	37
4.3.3.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot.....	39
4.3.4	Vesi- ja ympäristönsuojeluasiat	40
4.3.4.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	40
4.3.4.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot.....	42
4.3.5	Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevat asiat.....	44
4.3.5.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	44
4.3.5.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot.....	45
4.3.6	Arvonlisäveroa, valmisteveroa, ajoneuvoveroa ja polttoainemaksua koskevat asiat.....	45
4.3.6.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	45
4.3.6.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot.....	46
4.3.7	Oikeuspaikkasäännökset.....	47
4.3.7.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	47
4.3.7.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot.....	47
4.4	Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena	48

4.4.1	Ministeriöiden hallintopäätökset	48
4.4.1.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	48
4.4.1.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot.....	49
4.4.2	Lastensuojelulain mukaiset asiat	50
4.4.2.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	50
4.4.2.2	Ehdotukseen varauksellisesti suhtautuvat kannanotot.....	51
4.4.3	Hallintopäätökset ja oikaisuvaatimukseen annetut päätökset.....	53
4.4.3.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	53
4.4.3.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot.....	54
4.5	Valituslupajärjestelmän kehittäminen	54
4.5.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	55
4.5.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot	60
4.6	Valituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen.....	60
4.6.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	61
4.6.2	Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot	61
4.7	Päätösten julkaiseminen	62
4.7.1	Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot.....	62
4.8	Muita näkökohtia.....	63

LIITTEET

LIITE 1 – Lausuntopyynnön jakelu.....	65
LIITE 2 – Lausuntopyyntökirje.....	67

1 JOHDANTO

Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustamaan asetettiin 20. päivänä huhtikuuta 2009 työryhmä (tasotyöryhmä) hallintolainkäyttötoimikunnan työn kolmatta vaihetta (*eri hallintotuomioistuintasojen tehtävät ja asema hallinnon oikeus-suojajärjestelmässä*) 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.

Tasotyöryhmä sai mietintönsä (Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010) valmiiksi oikeusministeriölle 28. päivänä lokakuuta 2010 ja luovutti sen oikeusministeriölle.

Mietinnön mukaan tavoitteena on, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa on mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Keskeisenä tavoitteena mietinnössä on hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina, missä yhteydessä lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Erityisesti työryhmä ottaa kantaa vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden, turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien asioiden sekä välillisten verojen hajauttamiseen.

Toinen keskeinen ehdotus mietinnössä on valituslupajärjestelmän kehittäminen nykyistä yhtenäisemmäksi ja johdonmukaisemmaksi siten, että valituslupajärjestelmää laajennettaisiin mahdollisimman pian niihin asiaryhmiin, joihin se selvästi soveltuisi ja pitkän aikavälin kehityssuuntana olisi yleinen valituslupajärjestelmä muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskieltoja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi työryhmän näkemyksen mukaan käyttää yhtenäisten perusteiden pohjalta sekä vain poikkeuksellisesti.

Mietinnössä pohditaan myös oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista. Lisäksi työryhmän mukaan kevennettyjen kokoonpanojen käyttöä tulee tarkistaa nykyisestä. Edelleen mietinnössä ehdotetaan, että hallinnossa tapahtuvien muutosten vaikutukset hallinto-oikeuksiin saapuviin asiamääriin ja niiden jakautumiseen hallinto-oikeuksien kesken tulisi selvittää riittävän aikaisessa vaiheessa. Työryhmän käsityksen mukaan tulisi niin ikään luoda järjestelmä, jossa oikeuslaitoksen toiminnasta vastaavan oikeusministeriön käsitys hallinto-oikeuksien kehittämisestä ja toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä eri asiaryhmissä otettaisiin riittävästi huomioon. Mietinnössä esitetään ministeriöiden hallintopäätösten ohjaamista yleisesti hallinto-oikeuksiin, lasten huostaanotosta päättämistä ensi vaiheessa asiantuntijaelimessä ja hallintopäätöksistä tai oikaisuvaatimukseen annetuista päätöksistä tehdyn muutoksenhaun ohjaamista ensin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Lopuksi työryhmä katsoo, että hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tulisi nykyistä enemmän julkaista päätöksiään.

Oikeusministeriö lähetti tasotyöryhmän mietinnön lausuntokierrokselle 30. päivänä marraskuuta 2010. Lausuntoa pyydettiin 67 viranomaiselta ja muulta taholta, joista 19 ei antanut lausuntoa. Lausunnon antoi yhteensä 48 viranomaista ja muuta tahoa. Lausuntopyynnön jakelu ja lausunnon antaneet tahot käyvät ilmi tämän tiivistelmän liitteistä.

Tämän lausuntotiivistelmän jaksossa 2 esitetään yhteenveto vastaanotetuista lausunnoista. Jaksossa 3 käydään läpi lausunnonantajien yleisiä kannanottoja työryhmän ehdotuksiin. Kannanottoja yksittäisiin säännösehdotuksiin käsitellään jaksossa 4.

2 YHTEENVETO LAUSUNNOISTA

2.1 Yhteenveto asiakohdittain

Pääosa lausunnonantajista suhtautuu työryhmän yleisluonteisiin linjauksiin lähtökohtaisesti myönteisesti, joskin lisäselvityksen ja jatkovalmistelun katsotaan olevan tarpeen. Myös esitystä yleisellä tasolla kannattavat lausunnonantajat esittävät kuitenkin usein kriittisiä kannanottoja asiakohdittain. Lisäksi yksittäisten asiakohtien sisällä samallakin lausunnonantajalla saattaa olla sekä ehdotusta puoltavia että vastustavia näkökohtia. Tässä tiivistelmässä kannanotot on pyritty jakamaan myönteisesti ja varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuviin sen mukaan, onko kannanotto pääasiallisesti asiakohdittaiselle ehdotukselle myönteinen vai kielteinen.

Lausunnonantajat suhtautuvat positiivisesti työryhmän tavoitteeseen mahdollisimman selkeästä ja johdonmukaisesta muutoksenhakujärjestelmästä. Näkemykset siitä, miten tavoite saavutetaan, poikkeavat kuitenkin jonkin verran toisistaan, mikä ilmenee asiakohdittaisista kannanotoista. Lisäksi muutama lausunnonantaja on korostanut selkeyden ja johdonmukaisuuden lisäksi muita tavoitteita kuten kustannustehokkuutta sekä käsittelyn nopeutta.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen osalta lausunnonantajien näkemykset jakaantuvat. Monet ehdotukseen sinänsä myönteisesti suhtautuvat lausunnonantajatkin katsovat, että järjestelmän soveltamista tulisi harkita säädöskohtaisesti ja että jatkossakin tietyt asiaryhmät tulisi jättää oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle. Oikaisuvaatimusmenettelyn soveltumisesta esimerkiksi välilliseen verotukseen on esitetty vastakkaisia mielipiteitä. Useat lausunnonantajat painottavat lisäksi oikaisuvaatimukselta aiheutuneiden kulujen korvaamisen selvittämistä. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota niin ikään oikeusapua koskevien säännösten uudistamiseen sekä oikeusaputoimistojen resursseihin. Huomiota kiinnitetään myös siihen, että oikaisuvaatimusmenettely pidentäisi asian käsittelyaikaa ja lisäisi viranomaisten työmäärää. Useat lausunnonantajat korostavat viranomaisten riittävän resursoinnin merkitystä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen yhteydessä. Lausunnoissa tuodaan myös esiin näkökantoja, joiden mukaan oikaisuvaatimusmenettely soveltuu parhaiten lähinnä virheiden korjaamistyyppisiin ja muihin yksinkertaisiin oikeudellisiin asioihin, mutta monimutkaisten oikeusriitojen ratkaisuun sitä ei tulisi käyttää eikä oikaisuvaatimusvaihe toisi lisäarvoa asian käsittelyyn.

Kevennettyjen kokoonpanojen käytön tarkistamisen osalta lausunnonantajien näkemykset eroavat osin toisistaan. Osa lausunnonantajista kannattaa ehdotusta kevennettyjen kokoonpanojen käytön tarkistamisesta korostaen varsinkin oikeusturvanäkökohtia erityisesti kumulatiivisesti asian käsittelyä sen elinkaaren eri vaiheissa kevennettäessä. Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat lausunnonantajat puolestaan korostavat, että nykyinen sääntely mahdollistaa aina asian käsittelyn normaalikokoonpanossa eikä kevennetyn kokoonpanon käyttö ole mikään pakko. Kevennettyjen kokoonpanojen käyttömahdollisuutta myös uusissa asiaryhmissä esitetään.

Hallinnon organisaatiouudistukseen varautumiseen lausunnonantajat suhtautuvat myönteisesti ja esittävät myös näkemyksiä tämän toteuttamiseksi esimerkiksi ministeriöiden välisellä yhteistyöllä sekä käyttämällä sähköisiä menettelyjä. Tältä osin ei esitetä kielteisiä kannanottoja.

Suurin osa lausunnonantajista kannattaa yleisellä tasolla lähtökohtaisesti asioiden hajuttamista kaikkiin tai ainakin useampaan hallinto-oikeuteen. Useat lausunnonantajat korostavat kuitenkin hajuttamisen yhteydessä riittävien resurssien ja asiantuntemuksen turvaamista. Osa lausunnonantajista suhtautuu kielteisesti hajuttamiseen ja katsoo, että hajuttaminen etenkin pienten asiaryhmien kohdalla ei ole perusteltua. Kielteisesti suhtautuvat lausunnonantajat myös painottavat sitä, että keskittäminen turvaisi paremmin erityisasiantuntemuksen.

Vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden hajuttamisen osalta lausunnonantajat korostavat erilaisia näkökohtia. Osa lausunnonantajista tuo vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden hajuttamisen osalta esille näkökohdan, jonka mukaan ei ole johdonmukaista, että muutoksenhakutie olisi erilainen siitä riippuen, onko päätöksen tehnyt kunta vai valtion viranomais. Myös vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden osalta lausunnonantajat ovat painottaneet erityisasiantuntemuksen takaamista ja hajuttamiseen kriittisesti suhtautuvat lausunnonantajat ovat esittäneet epäilyksiä asiantuntemuksen takaamisen suhteen. Myös oikeudenkäytön yhtenäisyyden toteutumista hajautustapauksessa on epäilty. Osa lausunnonantajista suhtautuu kielteisesti ehdotukseen ympäristöasioiden hajuttamisesta edes kahteen hallinto-oikeuteen katsoen, että asiat tulisi käsitellä keskitetysti yhdessä hallinto-oikeudessa. Kukaan lausunnonantajista ei sen sijaan nimenomaisesti vaadi aluehallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluvien ympäristölupia koskevien valitusten hajuttamista useampaan kuin kahteen hallinto-oikeuteen.

Valtaosa lausunnonantajista suhtautuu myönteisesti turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hajuttamiseen. Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvien kannanottojen joukossa esiintyy sekä näkemyksiä hajuttamisesta korkeintaan kolmeen että näkemys hajuttamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Ainoastaan yhdessä kannanotossa (Vaasan hallinto-oikeus) suhtaudutaan nimenomaisesti kriittisesti näiden asioiden hajuttamiseen pois Helsingin hallinto-oikeudesta.

Suurin osa lausunnonantajista, jotka erikseen lausuvat välillisten verojen hajuttamista koskevasta ehdotuksesta, kannattavat välillisten verojen hajuttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Hajuttamisen puolesta puhuvana seikkana tuodaan esiin muun muassa eri verolajien käsittely samassa tuomioistuimessa. Muutama lausunnonantaja puoltaa kuitenkin osaa tai kaikkia välillisiä veroja koskevien valitusasioiden keskittämistä jatkosakin.

Oikeuspaikkasäännöksiä koskevaan ehdotukseen tästä nimenomaisesti lausuneet lausunnonantajat ovat suhtautuneet myönteisesti. Yksi lausunnonantaja (valtiovarainministeriö) pitää kuitenkin ehdotusta epäselvänä.

Ministeriöiden päätöksistä tehtyjen valitusten ohjaamiseen yleisesti hallinto-oikeuksiin suhtaudutaan sekä myönteisesti että kriittisesti. Ehdotusta lähtökohtaisesti kannattavatkin lausunnonantajat esittävät asiaryhmäkohtaisia poikkeuksia pääsääntöön. Tällaisena

asiaryhmänä on mainittu esimerkiksi maakuntakaava ja yhteinen yleiskaava. Lausunnonantajat kiinnostavat myös huomiota siihen, että samaa asiaa koskeva muutoksenhakutie olisi erilainen siitä riippuen, onko päätös tehty ministeriössä vai valtioneuvoston yleisistunnossa esimerkiksi juuri edellä mainittujen kaava-asioiden kohdalla.

Myös lastensuojelulain mukaisia asioita koskevan esityksen osalta esitetään vastakkaisia mielipiteitä. Osa lausunnonantajista viittaa käynnissä olevaan Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimukseen hallinto-oikeuksien huostaanottoasioista katsoen, että lastensuojelulain mukaisten asioiden käsittelystä ei ole syytä säätää ennen tutkimuksen valmistumista. Osa lausunnonantajista suhtautuu kriittisesti uuden toimielimen luomiseen huostaanotosta päättämistä varten ja osa lausunnonantajista korostaa sen selvittämistä, millainen kyseinen asiantuntijaelin olisi. Lausunnonantajat painottavat lisäksi lastensuojeluasioiden käsittelyn joutuisuutta ja ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvissa kannanotoissa tuodaan esille, että huostaanotosta päättäminen ensi vaiheessa asiantuntijaelimessä lisäisi asian käsittelyaikaa. Suurin osa lausunnonantajista suhtautuu kuitenkin myönteisesti siihen, että sijaishuoltoon sijoittamisesta päättäisi kunnallinen viranomais.

Hallintopäätösten ja oikaisuvaatimukseen annettujen päätösten muutoksenhaun ohjaamista ensin alueellisiin hallinto-oikeuksiin ehdotetun mukaisesti ei vastusteta.

Valtaosa lausunnonantajista kannattaa ehdotusta valituslupajärjestelmän laajentamisesta, mutta osa suhtautuu kuitenkin varauksellisesti yleisen valituslupajärjestelmän luomiseen. Lausunnonantajat tuovat lisäksi esiin näkemyksiään valituslupajärjestelmän soveltuvuudesta yksittäisiin asiaryhmiin.

Suurin osa lausunnonantajista kannattaa ehdotusta valituskieltojen käyttämisestä muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain poikkeuksellisesti. Useampi lausunnonantaja kannattaa nimenomaisesti valituskiellon muuttamista valituslupasääntelyksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasioiden osalta.

Päätösten julkaisemista koskevaan ehdotukseen lausunnonantajat suhtautuvat yksimielisen myönteisesti.

2.2 Yhteenveto lausunnonantajittain

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän lähtökohtia asianmukaisina. Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamiseen liittyy korkeimman hallinto-oikeuden mukaan näkökohtia, joihin on kiinnitettävä enemmän huomiota. Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän kevennettyjä kokoonpanoja, organisaatiouudistuksen vaikutuksia, hallinto-oikeuksien kehittämistä mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuimina, aluehallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvia ympäristölupa-asioita sekä toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevia oikeuspaikkasäännöksiä koskevia kannanottoja perusteltuina. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvien asioiden osalta hajauttamista on kuitenkin vielä tarpeen selvittää. Korkein hallinto-oikeus yhtyy mietinnön turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien valitusten keskittämisen osalta työryhmän kannanottoon ja katsoo, että myös

arvonlisäveroa, valmisteveroa, ajoneuvoveroa ja polttoainemaksua koskevat valitukset tulisi hajauttaa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus pitää ehdotuksia ministeriön hallintopäätöksistä ja hallintopäätöksistä tai oikaisuvaatimukseen annetuista päätöksistä tehtyjen valitusten osalta pääsääntöisesti perusteltuna. Lastensuojeluasioita koskeva ehdotus edellyttää riittävää jatkovalmistelua. Yleinen valituslupajärjestelmä ei voisi pitkälläkään aikavälillä olla ratkaisu juttumääriin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan työryhmän yleiset lähtökohdat valituskieltosäntelyn suhteen ovat perusteltuja. Työryhmän päätösten julkaisemista koskevat kannanotot ovat aiheellisia.

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa työryhmän ehdotuksista erityisesti oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamista, valituslupajärjestelmän kehittämistä sekä päätösten julkaisemista koskevaa ehdotusta. Muutoksenhaku ministeriön päätöksistä hallinto-oikeuksiin on tarkoituksenmukaista tietyin varauksin. Ministeriön mukaan tietyissä asiarhythmissä valitusten keskittäminen on edelleen perusteltua.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen osalta, että aluehallintoviranomaisella tulisi säilyä rooli ensimmäisenä muutoksenhakuasteena sille voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluvissa muutoksenhakuasioissa. Nykyinen muutoksenhakujärjestelmä ministeriöiden hallintopäätöksistä on toiminut hyvin. Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena laajentaa valituslupamenettelyä koulukuljetusasioihin. Valituskiellon alaisissa asioissa on kaksiportainen valitusmahdollisuus ensin aluehallintovirastoon ja sen jälkeen hallinto-oikeuteen katsottu oikeussuojan kannalta riittäväksi.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus kannattaa työryhmän esittämiä kehittämistoimenpiteitä. Kirkkohallitus katsoo kuitenkin, että kirkollisvalitusten ohjautuminen erikseen säädettyihin hallintotuomioistuimiin on edelleen riittävästi perusteltu. Erityisiä paineita valituslupajärjestelmän kehittämiseen ei kirkollisvalitusten osalta ole. Kirkkohallitus on työryhmän kanssa samaa mieltä päätösten julkaisemisesta.

Puolustusministeriö kannattaa työryhmän tavoitetta eikä sillä ole huomautettavaa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista, hallinto-oikeuksien kehittämistä mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuinina, valituslupajärjestelmän kehittämistä, valituskieltoja ja päätösten julkaisua koskevista ehdotuksista. Ministeriö näkee vesi- ja ympäristöasioiden keskittämisen perusteltuna. Ministeriön käsityksen mukaan valtioneuvoston piirissä on asioita, joita koskeva muutoksenhaku voisi olla tarkoituksenmukaista ohjata edelleen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Sisäasiainministeriö katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista harkittaessa on kiinnitettävä huomiota järjestelmän soveltuvuuteen kyseessä olevan ratkaisutoiminnan luonteeseen. Hajauttamisessa lähtökohtana tulee olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Pohdittaessa valitusten käsittelyn hajauttamista kansanvälistä suojelua koskevissa asioissa tulisi tarkastella sitä, miten tarvittava erityisasiantuntemus voidaan turvata. Ministeriö kannattaa lähtökohtaisesti valituslupajärjestelmän laajentamista. Ministeriö kannattaa erityisesti päätösten julkaisua koskevaa ehdotusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää perusteltuna oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä hallinnonala- ja sektorikohtaisesti. Oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvaamista tulisi selvittää. Lastensuojelulain toimivuuden arviointiin tulisi palata, kun Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa käynnistynyt tutkimushanke hallinto-oikeuksien huostaanottoasioista on valmistunut.

Lääkkeiden hintalautakunta esittää huolen siitä, miten turvataan riittävät resurssit oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa laajennettaessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää työryhmän tavoitetta kannatettavana. Ministeriöllä ei ole huomautettavaa oikaisuvaatimusta, valituslupajärjestelmää eikä valituskieltoja koskevista ehdotuksista. Ministeriö pitää poikkeamismahdollisuuden säilyttämistä tarpeellisenä siltä osin kuin on kyse muutoksenhaun ohjaamisesta ministeriön hallintopäätöksistä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päätösten julkaisemista koskevilta osin ministeriö on samaa mieltä työryhmän kanssa.

Valtiovarainministeriön mukaan muutoksenhakujärjestelmää tulee tarkastella myös kustannustehokkuuden kannalta. Valtiovarainministeriö kannattaa yleisesti ottaen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista. Ministeriö on osittain eri mieltä hallinto-oikeuksien välisen toimivallanjaon periaatteellisista lähtökohdista. Valmistevero-, ajoneuvovero- ja polttoainemaksuvalitusten käsittely on perusteltua säilyttää keskitettynä myös jatkossa. Johtopäätökset lastensuojelulain toimivuudesta on tarkoituksenmukaista tehdä vasta Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa vireillä olevan hallinto-oikeuksien huostaanottoasioita koskevan tutkimuksen valmistuttua.

Ympäristöministeriö on työryhmän linjauksista pääosin samaa mieltä. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida paremmin nykyisten muutoksenhakumenettelyiden toimivuutta ja ennakoida oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisen vaikutuksia mm. viranomaisten työmääriin ja asioiden käsittelyaikoihin. Ministeriö ei kannata ehdotusta kuntien ympäristönsuojelupäätöksiä koskevien valitusten hajauttamisesta. Ministeriö pitää tärkeänä, että jatkossakin on oltava mahdollista säätää erityislainsäädännöllä ministeriön päätösten valitusviranomaiseksi korkein hallinto-oikeus. Ministeriö suhtautuu varauksellisesti valituslupajärjestelmän laajentamiseen yleissäännöksellä. Ministeriö pitää tärkeänä, että hallintotuomioistuinten päätösten sähköinen julkaisemisjärjestelmä luodaan mahdollisimman pikaisesti.

Helsingin hallinto-oikeus viittaa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen osalta aikaisempaan lausuntoonsa. Hallinto-oikeus kannattaa hallinto-oikeuksien kehittämistä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina koskevaa ehdotusta sekä hajauttamisehdotusta. Arvonlisäveroa, valmisteveroa, ajoneuvoveroa ja polttoainemaksuja koskevia asioita ei ole syytä keskittää vain Helsingin hallinto-oikeuteen. Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien asioiden keskittämistä kahteen tai kolmeen hallinto-oikeuteen ei ole syytä vastustaa. Vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden osalta hallinto-oikeus kannattaa hajautusehdotusta. Kolmijäseninen kokoonpanon tulee lähtökohtaisesti olla hallinto-oikeuden peruskokoonpano. Ministeriöiden välille olisi luotava selvät yhteistyön muodot organisaatiouudistusten varalta. Hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotuksia valituslupajärjestelmän ja valituskieltojen sekä lastensuojeluasioiden käsittelyn osalta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan oikaisuvaatimusmenettelyä tulisi nykyisestään ainakin laajentaa. Mahdollisuutta määrätä kuluja jo oikaisumenettelyssä on harkittava. Mahdollisuus käyttää kolmea jäsentä suppeampia kokoonpanoja erikseen säädetyissä asiaryhmissä on perusteltu. Asiat tulisi jakaa pääsääntöisesti kaikkiin tai ainakin useampaan hallinto-oikeuteen asian laadusta riippumatta. Organisaatiouudistusten yhteydessä tulisi kuulla oikeusministeriötä asioiden jakautumisesta eri hallinto-oikeuksiin. Ainakin kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisuvaltaan kuuluvia päätöksiä koskevat valitukset tulisi hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja muut yhtä useampaan hallinto-oikeuteen. Turvapaikka-asiat ja välillistä verotusta koskevat asiat voitaisiin hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Lastensuojeluasioiden osalta selvittämättä on, onko ja millainen asiantuntijaelin mahdollista muodostaa. Ehdottomia valituskielloja tulisi entisestään vähentää ja muutoksenhaku muuttaa luvanvaraiseksi.

Kouvolan hallinto-oikeus kannattaa työryhmän yleisluontoisia linjauksia.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän tulee olla pääsääntö. Hallinto-oikeus kannattaa esitystä, että mahdollisuutta saada oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvausta selvitetään tarkemmin. Lähtökohtana tulisi olla kaikkien asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeus pitää myönteisenä kannanottoa välillisten verojen hajauttamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja ministeriöiden hallintopäätösten ohjaamisesta yleisesti hallinto-oikeuksiin. Vaasan hallinto-oikeuden erityisasemaa ympäristöasioissa on ryhdyttävä purkamaan. Jo lähitulevaisuudessa valituslupan muutoksenhaussa hallinto-oikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi olla pääsääntö. Valituskiellojen osalta hallinto-oikeus kannattaa mietinnössä esitettyä. Kevennettyjen kokoonpanojen käytölle tulisi olla selkeät ja perustellut syyt. Hallinto-oikeus kannattaa päätösten julkaisemista koskevaa ehdotusta.

Oulun hallinto-oikeus ei sinänsä vastusta oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista nykyisestä. Hallinto-oikeuden mukaan mahdollisuutta ratkaista asia kevennetyssä kokoonpanossa tulisi laajentaa entisestään. Uusien asioiden hajauttaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin vahvistaa hallinto-oikeuksien asemaa. Hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta vesi- ja ympäristösuojeluasioiden hajauttamisesta. Turvapaikka-asiat on syytä hajauttaa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi yhteen tai kahteen muuhun hallinto-oikeuteen. Huostaanottoasiat tulee käsitellä ensi asteessa hallinto-oikeudessa, mutta olisi luontevaa, että sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekee lastensuojeluviranomainen. Valituslupajärjestelmän laajentamisen osalta hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta.

Rovaniemen hallinto-oikeus katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöä tulisi laajentaa nykyisestä. Olisi perusteltua, että oikaisuvaiheen kuluja voitaisiin korvata. Hallinto-oikeus kannattaa asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin, lastensuojeluasioita sekä valituslupajärjestelmän kehittämistä koskevia ehdotuksia.

Turun hallinto-oikeus kannattaa työryhmän ehdotusta. Hallinto-oikeus katsoo kevennettyjen kokoonpanojen osalta, että nykyinen sääntely mahdollistaa hyvin tarkemman harkinnan siitä, milloin asia on otettava normaalikokoonpanoon. Hallinto-oikeus kannattaa välillisten veroasioiden, kunnallisten viranomaisten ratkaisemien vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden sekä turvapaikka-asioiden hajauttamista. Hallinto-oikeus

katsoo lastensuojeluasioiden osalta, että työryhmän esittämä pakkohuostaanottojen ratkaiseminen asiantuntijaelimessä on mahdollinen ratkaisuvaihtoehto. Päätös sijaishuoltopaikasta tulisi joka tapauksessa siirtää kunnan toimivaltaan. Hallinto-oikeus kannattaa esitystä valituslupajärjestelmän laajentamisesta.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että ympäristönsuojelu- ja vesiasioden hajauttaminen ei ole miltään osin tarkoituksenmukaista eikä taloudellista. Lastensuojeluasioiden osalta on uuden lastensuojelulain mukaista järjestelmää pidettävä asianmukaisena. Turvapaikka-asioiden keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen on edelleen tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Välillisten verojen osalta Vaasan hallinto-oikeus pitää hajauttamista suositeltavana. Vaasan hallinto-oikeudessa tavoite kevennettyjen kokoonpanojen käyttämisestä 50 %:ssa asioista on mahdollista saavuttaa ilman oikeusturvalle aiheutuvaa riskiä. Hallinto-oikeus kannattaa valituslupajärjestelmän laajentamista.

Vakuutus-oikeus pitää kannatettavana ehdotusta hallintopäätösten ja oikaisumenettelyssä annettujen päätösten ohjaamisesta ensin alueellisiin hallinto-oikeuksiin sekä ehdotusta päätösten julkaisemisesta.

Joensuun kaupungilla ei ole huomautettavaa ehdotuksista. Kaupunki kannattaa työryhmän tavoitetta ja hallinto-oikeuksien aseman vahvistamista.

Helsingin kaupunki kannattaa työryhmän tavoitetta sekä oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamista, kevennettyjä kokoonpanoja, hajauttamista yleisesti ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvien asioiden hajauttamista, valituslupajärjestelmää, valituskieltoja ja päätösten julkaisemista koskevia ehdotuksia. Lastensuojeluasioiden osalta arviointi tulisi tehdä omana hankkeenaan.

Jyväskylän kaupunki pitää työryhmän linjauksia oikeansuuntaisina. Oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentaminen hallintoon olisi harkinnan arvoinen asia. Kaupunki yhtyy työryhmän näkemykseen lasten huostaanotosta päättämisen osalta. Ympäristöasioiden osalta kaupunki kannattaa työryhmän ehdotusta. Kaupunki kannattaa myös valituslupajärjestelmää, valituskieltoja ja päätösten julkaisua koskevaa esitystä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän soveltuminen on ratkaistava erikseen eri asiaryhmien osalta. Uuden toimielimen muodostaminen huostaanottoasioissa ei ole realistista. Sijaishuoltoon sijoittamisen osalta tulisi tarkentaa, tarkoitetaanko lastensuojeluviranomaisella viranhaltijaa vai monijäsenistä toimielintä. Valituskieltojen osalta virasto pitää esitystä perusteltuna. Virasto kannattaa päätösten julkaisemista. Vesi- ja ympäristölupia ei ole syytä hajauttaa edes kahteen hallinto-oikeuteen. Kunnan ympäristön suojeluviranomaisen ratkaisemista asioista tehtyjen valitusten siirtoa kaikkiin hallinto-oikeuksiin on myös syytä harkita tarkkaan.

Itä-Suomen aluehallintovirasto pitää oikaisuvaatimusjärjestelmän osalta tärkeänä oikeussuojan antamista mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Virasto kannattaa ehdotusta organisaatiouudistusten vaikutusten selvittämisen osalta. Aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvat ympäristöluvat tulee keskittää yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmän laajentaminen alkoholiasioihin on tarkoituksenmukaista. Virasto puoltaa sijaishuoltoon sijoittamista koskevaa esitystä.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto ei näe perustetta laajentaa oikaisuvaatimusjärjestelmää yleiseksi muutoksenhaun ensiasteeksi. Virasto kannattaa hajauttamista, organisaatiouudistuksen huomioonottamista, valituslupajärjestelmän laajentamista ja päätösten julkaisemista koskevia ehdotuksia.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa työryhmän tavoitetta sekä oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista, lastensuojeluasioita, valituslupajärjestelmän laajentamista ja päätösten julkaisemista koskevia ehdotuksia. Vesi- ja ympäristöasioiden osalta nykyinen järjestelmä on toimiva.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto yhtyy työryhmän näkemyksiin lastensuojelulakia koskevilta osin ja kannattaa huostaanotosta päättämistä ensi vaiheessa asiantuntijaelimessä sekä aluehallintoviranomaisten ympäristölupa-asioita koskevien valitusten keskittämisestä yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Virasto ei kannata valitustien eriyttämistä sen perusteella, ratkaiseeko luvan kunnan vai valtion viranomainen.

Lahden oikeusaputoimiston mukaan työryhmän ehdotuksia voidaan pitää oikeansuuntaisina. Oikaisuvaatimusjärjestelmää tulee kehittää. Alueellisten hallinto-oikeuksien tehtävien laajentamista koskemaan kaiken tyyppisiä valitusasioita voidaan pitää oikean suuntaisena. Valituslupajärjestelmää tulee kehittää. Oikeusaputoimisto kannattaa myös päätösten julkaisemista koskevaa ehdotusta.

Lapsiasiavaltuutettu suhtautuu varovaisen myönteisesti ehdotukseen huostaanotosta päättämisestä asiantuntijaryhmässä, mutta suosittaa, että lainsäädännöllisiin muutoksiin ei ryhdytä ennen Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemän selvityksen valmistumista. Valtuutettu kannattaa ehdotusta sijaishuollosta päättämisestä lastensuojeluviranomaisessa.

Statens ämbetsverk på Åland kannattaa työryhmän linjauksia.

Tullihallitus esittää, että valmisteverotusta koskevia valituksia ei tule hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Valtiokonttorin mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisella ei olisi sen asiakkaiden oikeusturvan kannalta kovin suurta merkitystä.

Valtionalouden tarkastusvirasto kannattaa työryhmän tavoitetta. Virasto kannattaa myös oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentamista koskevaa ehdotusta, oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvaamisen selvittämistä, organisaatiouudistuksen vaikutusten selvittämistä, forumsäännöksiä, hajauttamista, valituslupajärjestelmää, valituskieltoja ja päätösten julkaisemista koskevia ehdotuksia.

Verohallinto katsoo, että myös arvonlisäverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa tulisi ottaa käyttöön oikaisuvaatimusmenettely. Keskittämisen etuja voitaisiin hyödyntää parhaiten mallissa, jossa Suomessa olisi vain yksi hallinto-oikeus. Ne veroasiat, joissa valituslupajärjestelmää ei ole, tulisi saattaa järjestelmän piiriin.

Vähemmistövaltuutettu suhtautuu myönteisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamiseen. Turvapaikka-asioita voitaisiin esitetyllä tavalla ratkaista myös muissa kuin Helsingin hallinto-oikeudessa.

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry pitää työryhmän ehdotuksia oikeasuuntaisina ja hyvinä. Hallinto-oikeuksien kehittämistä koskeva tavoite on haasteellinen. Valituslupajärjestelmän laajentaminen muun muassa asunto- ja asuntotuotantoasioihin on hyvä. RAKLI kannattaa myös päätösten julkaisemista.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kannattaa työryhmän tavoitetta. EK kannattaa pääsääntöisesti ehdotusta oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamisesta, mutta sen mukaan välillisen verotuksen osalta nykyinen menettely kuitenkin on verovelvolliselle edullisempi. EK ei pidä perusteltuna asioiden hajauttamista. EK ei kannata hajautusta erityisesti vesi- ja ympäristönsuojeluasioiden osalta eikä välillisten verojen osalta. EK kannattaa valituslupajärjestelmän uudelleentarkastelua ja päätösten julkaisemista.

Julkiset oikeusavustajat ry kannattaa työryhmän tavoitetta sekä hajauttamista, valituslupajärjestelmää ja valituskieltoja koskevia ehdotuksia. Yhdistyksen mukaan olisi oikaisuvaatimusjärjestelmää laajennettaessa tärkeää saada mahdollisuus vaatia oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvaamista. Lasten huostaanottoa päättäminen asiantuntijaelimessä vaatisi muutoksia päätöksenteon ensi vaiheeseen.

Rakennusteollisuus RT ry kannattaa työryhmän tavoitetta. Yhdistys kannattaa päätösten julkaisemista. Hajauttaminen ei ole itseisarvo. Valituskiellot tulisi ottaa kattavasti käyttöön oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa. Valituslupajärjestelmä tulee ulottaa kaikkiin kaava-asioihin. Yhdistys korostaa käsittelyaikojen lyhentämistä.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry kannattaa työryhmän yleisiä lähtökohtia, erityisesti hajauttamista. Valituslupasääntelyn alan laajentamista on syytä tarkastella asiaryhmäkohtaisesti. Myös oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa on perusteltua harkita säädös-kohtaisesti. Ministeriötason päätöksissä on ilmeisesti paljonkin sellaisia, joita koskeva muutoksenhaku on perustellusti siirrettävissä hallinto-oikeuksiin. Yhdistys kannattaa valituskieltoja ja päätösten julkaisemista koskevia ehdotuksia.

Suomen Kiinteistöliitto ry kannattaa oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamista, päätösten julkaisemista, valituslupajärjestelmän luomista ja valituskieltojen käyttämistä vain poikkeuksellisesti sekä hallinto-oikeuksien kehittämistä koskevaa ehdotusta. Kevennettyjä kokoonpanoja ei tule käyttää liian laajasti.

Suomen Kuntaliitto kannattaa pääsääntöisesti hajauttamista. Liitto suhtautuu varauksellisesti ympäristölupamuutoksenhaun eriyttämiseen kunnan ja valtion lupaviranomaisten päätöksistä. Liitto kannattaa myös valituslupajärjestelmän käyttöönottoa sekä päätösten julkaisua. Lastensuojeluasioiden osalta ei ole tässä vaiheessa syytä ryhtyä ehdotettuihin toimenpiteisiin.

Suomen Lakimiesliitto ry:n mukaan hajauttamista tulee työryhmän esittämällä perusteilla harkita. Liitto kannattaa valituslupajärjestelmän kehittämisen jatkotyöstämistä.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmä sopii ympäristöasioihin huonosti. Liiton mukaan kevennettyjen kokoonpanojen käyttöä tulee välttää. Ympäristöasiat on tärkeää keskittää vain yhteen paikkaan. Valituskieltoja ja valituslupajärjestelmää ei tule laajentaa ympäristöasioihin. Liitto kannattaa päätösten julkaisemista.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry suhtautuu kriittisesti oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamiseen kaikille hallinnonaloille. Oikeusapu tulisi ulottaa myös oikaisuvaatimusmenettelyyn. Valitusmahdollisuuden korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei tule olla valituslupan alainen.

Suomen tuomariliitto ry kannattaa työryhmän tavoitetta. Liitto katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä on syytä edistää. Liiton mukaan kevennettyjen kokoonpanojen käyttöalaa tulisi laajentaa. Liitto kannattaa hajauttamista ja oikeuspaikkasääntelyä koskevia ehdotuksia. Liitolla ei ole huomauttamista ministeriöiden päätöksistä tehtyä muutoksenhakua koskevasta ehdotuksesta. Lastensuojeluasioiden osalta huostaanoton käsittely ensiasteessa tuomioistuimessa on asianosaisten oikeusturvan kannalta paras ratkaisu. Yleinen valituslupajärjestelmä olisi syytä ottaa käyttöön mahdollisimman pikaisesti.

Suomen veroasiantuntijat ry vastustaa oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa arvonnalisäverotuksessa. Ennen arvonnalisäveroasioiden hajauttamista tai keskittämistä koskevan päätöksen tekemistä tulisi tutkia, montako valitusta olisi mennyt kuhunkin hallinto-oikeuteen, jos toimivalta olisi ollut hajautettuna yrityksen kotipaikan mukaan. Valituslupajärjestelmää voidaan tarkistaa myös verotusmenettelylain osalta sikäli kuin hallintolainkäyttölain mukaista muotoilua muutetaan oikeudenkäymiskaaren muotoilun suuntaan. Yhdistys kannattaa päätösten julkaisemista koskevaa ehdotusta.

Veronmaksajain Keskusliitto ry katsoo nykyisen menettelyn sopivan parhaiten välillisen verotuksen oikaisumenettelyksi. Verovelvollisen tarpeelliset kulut oikaisulautakuntamenettelyssä tulee korvata täysimääräisesti, jos verovelvollisen vaatimus hyväksytään kokonaan tai osittain tai veronsaajien vaatimus hylätään kokonaan tai osittain eikä virheellinen verotus johdu verovelvollisen virheestä tai laiminlyönnistä. Liitto ei pidä tarpeellisena rajoittaa nykyisestä veroasioiden käsittelyä kevennetyssä kokoonpanossa. Liitto ei vastusta välillisten verojen siirtoa käsiteltäväksi kaikissa hallinto-oikeuksissa. Liitto kannattaa päätösten julkaisua koskevaa ehdotusta.

3 YLEISET KANNANOTOT

Eduskunnan oikeusasiamies ja *Juridiska Föreningen i Finland r.f* ovat ilmoittaneet, etteivät ne anna asiassa lausuntoa.

Oikeuskansleri on ilmoittanut, ettei hänellä ole huomauttamista työryhmän ehdotuksista. Myös *Joensuun kaupunki* on todennut, ettei sillä ei ole huomauttamista mietinnössä esitetyistä ehdotuksista, joskin se on esittänyt tarkempia kannanottoja yksittäisiin asioihin.

Suomen evangelisluterilaisen kirkon kirkkohallitus, Helsingin hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus Turun hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Lahden oikeusaputoimisto, Statens ämbetsverk på Åland, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry sekä *Suomalainen Lakimiesyhdistys ry* ilmoittavat pitävänsä työryhmän keskeisiä kannanottoja ja ehdotuksia yleisellä tasolla kannatettavina. *Kouvolan hallinto-oikeus* toteaa lisäksi, että jatkovalmistelu on syytä käynnistää mahdollisimman pian.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan mietintö on perusteellinen ja sisältää tuottavuusvaatimuksista johtuvia, mutta silti oikeusturvan takaavia muutosehdotuksia.

Ympäristöministeriö on työryhmän yleislinjauksista pääosin samaa mieltä, vaikkakin täsmällisen kannan ottamista vaikeuttaa se, että tässä vaiheessa ei ole käytettävissä säädösehdotuksia ja että ehdotusten vaikutuksia ei ole arvioitu. Ehdotusten jatkovalmistelussa tuleekin arvioida ehdotusten kokonaisvaikutukset kuten vaikutuksen viranomaisen toimintaan, taloudelliset vaikutukset (mukaan lukien vaikutukset viranomaisten voimavaratarpeeseen) sekä yksittäisiin kansalaisiin kohdistuvat vaikutukset.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että konkreettiset muutosesitykset edellyttävät lisäselvitystä.

4 KANNANOTOT ASIAKOHDITTAIN

4.1 Oikeussuoja asian eri käsittelyvaiheissa

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.

4.1.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, vakuutusosasto, Helsingin kaupunki, Joensuun kaupunki, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Julkiset oikeusavustajat ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Kuntaliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen tuomariliitto ry ja Rakennusteollisuus RT ry ilmoittavat nimenomaisesti kannattavansa tavoitetta.

Valtiovarainministeriön mielestä muutoksenhakujärjestelmää tulee tarkastella selkeyden ja johdonmukaisuuden lisäksi kustannustehokkuuden kannalta. Kustannustehokkuus voi puoltaa normaalista poikkeavia muutoksenhakumekanismeja esimerkiksi erityisasiantuntemusta edellyttävissä asioissa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että muutoksenhakujärjestelmän selkeys ja johdonmukaisuus sekä asianosaisten oikeusturvan toteutuminen jo hallinnossa ilman muutoksenhakukäsittelyä auttaisivat hallinto-oikeuksia siinä, että resurssit voitaisiin suunnata tulkinnanvaraisten asioiden ratkaisemiseen eikä aikaa tarvitsisi käyttää myöskään muutoksenhakusäännösten miettimiseen ja mahdollisesti niiden tulkintaan.

Rakennusteollisuus RT ry kannattaa lähtökohtaisesti sitä, ettei muutoksenhaussa ole eri asiaryhmien kesken eroavuuksia. Yhdenmukaisuus tässä asiassa ei kuitenkaan ole ensisijainen tavoite, mikäli muutoksenhakujärjestelmän eroavaisuudet palvelevat asioiden nopeampaa käsittelyä.

4.2 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 elinkaarella muutoksenhaun ensimmäisen vaiheen, joten mahdollisuus saada oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulojen korvausta erityisissä tapauksissa olisi työryhmän käsityksen mukaan syytä selvittää.

4.2.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Ehdotusta nimenomaisesti kannattavat yleisellä tasolla *liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Lahden oikeusaputoimisto, vähemmistövaltuutettu, Suomen Kiinteistöliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK* sekä *Suomen tuomariliitto ry*.

Korkein hallinto-oikeus, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, Oulun hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK tuovat kuitenkin esille sen, että oikaisuvaatimusjärjestelmä ei kuitenkaan sovellu kaikkiin asiaryhmiin.

Oikaisuvaatimusvaiheen kulojen korvaamisen tarkempaa selvittämistä ilmoittavat ehdotukseen myönteisesti suhtautuvista lausunnonantajista kannattavansa *Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Julkiset oikeusavustajat ry*.

Oikeusapusäännöksiin oikaisuvaatimusjärjestelmää kehitettäessä kiinnittävät huomiota *Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Lahden oikeusaputoimisto, Julkiset oikeusavustajat ry* sekä *Suomen Oikeusapulakimiehet ry*.

Kuopion hallinto-oikeus, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto sekä *Elinkeinoelämän keskusliitto EK* painottavat viranomaisten riittävien resurssien takaamista oikeusvaatimusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että oikaisuvaatimusmenettelystä on saatu monissa asiaryhmissä hyviä kokemuksia, mutta kiinnittää huomiota siihen, että oikaisuvaatimusmenettelyn tulee säilyä säädös- ja soveltamistilannekohtaisena ja että oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamista olisi aina erikseen harkittava. Ennen uusia muutoksia olisikin välttämätöntä kokemuseräisestikin selvittää, millaisissa asiaryhmissä oikaisuvaatimusmenettelyn avulla on saatavissa todellisia oikeussuojaa tuottavia muutoksia ja milloin taas kyse on todellisen oikeussuojan saamista tai esimerkiksi hankkeiden toteuttamista viivyttävästä välivaiheesta. Korkein hallinto-oikeus myös viittaa eduskunnan hallintovaliokunnan mietintöön (Ha VM 3/2010 vp - HE 226/2009 vp), jonka mukaan ei ole tarkoitus siirtää hallintotuomioistuinten tehtäviä hallintoviranomaisten vastuulle ja jonka mukaan ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota myös oikeudenkäyntien kokonaisuuteen. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe pidentää asian kokonaiskäsitelyaikaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan oikaisuvaatimuksen käyttöalaa voidaan edelleen laajentaa työryhmän ehdottamalla tavalla myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädännössä. Oikaisuvaatimuksen käyttöä on kuitenkin harkittava toimialoitain jokaisessa säädöshankkeessa erikseen. Oikaisuvaatimusmenettely sopii esimerkiksi joukkoliikenteen lupia, tavaraliikennelupia ja taksilupia koskeviin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten päätöksiin.

Puolustusministeriöllä sekä *työ- ja elinkeinoministeriöllä* ei ole huomautettavaa työryhmän esityksestä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen osalta.

Valtiovarainministeriön mukaan välittömässä verotuksessa oikaisuvaatimusmenettely on toiminut hyvin ja valtiovarainministeriön käsityksen mukaan oikaisuvaatimusmenettely soveltuu hyvin myös osaan välillistä verotusta. Käytännössä kyseeseen tulevat sellaiset verolajit, joissa säännönmukaisessa verotuksessa annettava päätös perustuu verovelvollisen ilmoituksellaan antamien tietojen summaariseen tutkintaan eikä päätöstä perustella yksilöllisesti (esimerkiksi tulliverotus). Arvonlisäverotus voi olla tarkoituksenmukaista jättää oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Oikaisuvaatimusmenettelyä ei ole tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön myöskään valmisite- tai ajoneuvoverosta tai polttoainemaksusta valitettaessa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus katsoo, että kokemukset esimerkiksi veroasioissa osoittavat pakollisen oikaisumenettelyn vähentäneen valitusten määrää hallinto-oikeuksissa. On tarkoituksenmukaista, että kaikki vaatimukset ja perusteet esitetään jo oikaisuvaatimuksessa. Tämä saattaa vaatia asiamiehen käyttöä, mistä aiheutuu kuluja. Mahdollisuutta määrätä kuluja jo oikaisumenettelyssä on harkittava esimerkiksi siten, että hallinto-oikeus määräisi kuluja jo oikaisumenettelyä varten tarpeellisista toimenpiteistä. Oikeusapua koskevia säännöksiä olisi vastaavasti muutettava.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmä ei sellaisenaan ratkaise hallintolainkäytön eri tasojen tehtävien asettautumiseen ja rooliin liittyviä kehittämistarpeita. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa tulee kuitenkin mietinnössä esitettyjen näkemysten mukaisesti perustellusti laajentaa nykyisestä. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen esimerkiksi autoveroasioihin on myös ollut kiistatta myönteinen asia ja tämä sama menettely tulisi ottaa laajemminkin välilliseen verotukseen, vaikka

ongelmia voinee olla odotettavissa jossain määrin myös muissa asiaryhmissä, joihin oikaisuvaatimusjärjestelmää esitetään otettavaksi käyttöön. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen edellyttäneekin kuitenkin tarvetta kiinnittää huomiota hallintoviranomaisten resursointiin. Kuopion hallinto-oikeus kannattaa yleistä oikaisuvaatimusjärjestelmää, jossa pääsääntönä olisi, että muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena olisi oikaisuvaatimus hallintoviranomaiselle. Lisäksi Kuopion hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan säännönmukaisesta muutoksenhausta poikkeavien muutoksenhakujen käyttöalaa, kuten hallintoriita-asioden, tulisi vähentää. Lisäksi yleisellä tasolla voidaan todeta, että muutoinkin erityissäännöksiin sisältyviä prosessisäännöksiä tulisi vähentää ja niihin tulisi suhtautua pidättyväisesti jatkossa erityissäännöksiä säänneltäessä.

Oulun hallinto-oikeus ei sinänsä vastusta oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista nykyisestä, mutta oikaisuvaatimusjärjestelmää ei tule ulottaa sellaisiin asiaryhmiin, joissa oikeusturvan kannalta on tärkeää, että lainmukainen päätös saadaan mahdollisimman pian ja jotka hallinto-oikeus tosiasiallisesti ratkaisee nopeasti kuten mielenterveysasiat. Mainitunlainen oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen tarkoittaa sitä, että oikaisuvaatimuksesta on tulossa osa hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää. Asioissa, joissa oikaisuvaatimuksen tekeminen on muutoksenhaun pakollinen esivaihe, saattaa aiheutua oikaisuvaatimuksen tekijälle kuluja muun ohella asiamiehen hankkimisesta.

Rovaniemen hallinto-oikeuden mukaan, jotta saataisiin lainmukainen päätös mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asian elinkaarta, oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa tulisi jatkossa laajentaa nykyisestä. Kun asianosaiselle saattaa varsinkin vaativissa jutuissa aiheutua asian hoitamisesta kuluja jo oikaisukäsittelyn yhteydessä, olisi perusteltua, että nykyisestä poiketen myös oikaisuvaiheessa aiheutuneita kuluja voitaisiin korvata. Kulujen syntymisen painopiste on yleensä juuri oikaisukäsittelyvaiheessa hallinto-oikeusvaiheen kulujen jäädessä vähäisiksi sen takia, että hallinto-oikeusvaiheessa yleensä pääosin vain viitataan aikaisemmin oikaisukäsittelyssä esitettyyn.

Helsingin kaupunki huomauttaa, että yksittäistapauksissa, esimerkiksi kunnallisten hankintayksiköiden päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa, oikaisuvaatimuksen käyttöalaa on myös aihetta rajoittaa.

Joensuun kaupunki toteaa, että pohdittaessa oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa jatkossa tulisi harkita selvitettäväksi myös mahdollisuutta tai tarvetta nykyistä laajemmin menettelylle, jossa hallintoviranomainen hylätessään sille tehdyn oikaisuvaatimuksen siirtäisi asian suoraan (tai oikaisuvaatimuksen tekijän jo oikaisuvaatimuksessa tekemästä pyynnöstä) käsiteltäväksi muutoksenhakuasiana hallinto-oikeudessa.

Jyväskylän kaupunki pitää oikaisuvaatimusmenettelyä varsin onnistuneena toimintatapana ja sen mukaan oikaisuvaatimuksen käytön laajentaminen laajemminkin hallintoon olisi harkinnanarvoinen asia. On paikallaan selvittää kulujen korvaamista oikaisuvaatimusmenettelyssä, mutta korvausvelvollisuuden tulisi syntyä ainoastaan erityisissä tapauksissa.

Itä-Suomen aluehallintovirasto pitää työryhmän tavoin oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä tärkeänä sitä, että oikeusturvaa annettaisiin mahdollisimman aikaisessa käsittelyn vaiheessa, mutta katsoo, että tässä yhteydessä tulee turvata hallintoviranomaisille muutoksen vaatimat tarvittavat henkilöstö- ja muut resurssit. Mikäli päädytään siihen, että myös oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneet kulut tulevat erityisissä tapauksissa korvattaviksi, valtion täytyy varata erikseen tarvittavat määrärahat kulujen korvauksista varten ja selvittää, miten ja minkä viranomaisen toimesta kulujen korvausmenettely käytännössä hoidetaan. Luonnollisesti tätä tarkoitusta varten täytyy osoittaa myös tarvittavat henkilöstö- ja muut resurssit.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on todennut, että pakollisen oikaisuvaatimuksen ei ole katsottu kohtuudella soveltuvan hallintopakkoasioihin tai ympäristöhallinnon alalla lupa-asioihin. Ympäristö- tai vesitalouslupa-asioissa oikaisuvaatimus on kuitenkin eräissä poikkeustapauksissa säädetty mahdolliseksi (YSL 46 § ja VL 2: 14 a §). Näissä tapauksissa aluehallintoviraston toimivalta ratkaista oikaisuvaatimus ELY-keskuksen päätöksestä pohjautuu lupapäätöksessä aiemmin tehtyyn toimivallan delegointiin. Oikaisuvaatimusta soveltuu hyvin tämän tapaisiin tilanteisiin.

Lahden oikeusaputoimiston mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmää tulee kehittää ja sen tulee selkeästi olla osa muutoksenhakujärjestelmää, vaikka vaatimus tehdäänkin hallintoviranomaiselle. Tällöin tulee kuitenkin myös pitää huolta siitä, että oikeusapujärjestelmässä on riittävästi mahdollisuuksia ja resursseja oikeudellisen asiantuntemuksen käyttöön silloin kun se muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä. Asianmukaisesti avustettuna hakija voi päästä oikeuksiinsa jo hallintoviranomaisvaiheessa, jolloin varsinaiselta valitukselta hallintotuomioistuimeen välttyttäisiin. Tällä hetkellä oikeusapulainsäädäntö ei järjestelmänä mahdollista yksityisen avustajan määräämistä hallintoasiaan kuin poikkeustilanteissa. Julkisten oikeusavustajien mahdollisuus hoitaa kaikki tämän tyyppiset asiat ei ole realistinen vaihtoehto. Toisaalta erilaisen sosiaali- ja potilasasiamiesten aseman selkiyttäminen ja juridisen osaamisen kasvattaminen voisi tuoda helpotusta oikaisuvaatimuksen tekijöiden mahdollisuuteen hoitaa asiansa hyvin jo varhaisessa vaiheessa.

Valtiokonttori katsoo, ettei hallintolain oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisella yleiseksi toimintamalliksi ole Vakuutustoimialan tai Rahoitustoimialan asiakkaiden oikeusturvan kannalta kovin suurta merkitystä. Oikaisuvaatimusjärjestelmä sinänsä soveltuisi Vakuutustoimialan hallintopäätöksiä koskevaan muutoksenhakuun. Oikaisuvaatimusjärjestelmästä Vakuutustoimialalla on säännelty jo nyt voimassa olevin erityissäännöksin, joiden osalta ei ole tarvetta muutoksiin. Rahoitustoimialallakin oikaisuvaatimusjärjestelmä on riittävästi säännelty.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen ja sen käyttöalan kasvattaminen vaativat vastapainona hallintovirkamiesten asiantuntemuksesta ja ammattitaidosta huolehtimisen. Tarkastusvirasto toteaa käsittelyn kokonaiskeston selvittämiseksi myös tarpeen kehittää viranomaisten ja lainkäyttöviranomaisten asianhallintajärjestelmiä ja muita tietojärjestelmiä niin, että ne ovat keskenään yhteen toimivia, jolloin asian käsittelyn kokonaiskesto voidaan selvittää tavalla, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty.

Verohallinto katsoo, että myös arvonnäisäverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa tulisi ottaa käyttöön valitusvaihetta edeltävä itsenäinen oikaisuvaatimusmenettely. Samalla tulisi selvittää edellytykset sille, että verotuksen oikaisulautakunta käsitelisi kaikkien verolajien oikaisuvaatimukset.

Vähemmistövaltuutettu katsoo, että oikaisuvaatimusmenettely voitaisiin ottaa käyttöön myös ulkomaalaislain lupiin liittyvässä muutoksenhaussa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mukaan tilanteet, joihin oikaisuvaatimusjärjestelmä ei soveltuisi, tulisi kuitenkin huomioida ja kuten mietinnössäkkin todetaan, niistä tulisi säätää erikseen. Välillisen verotuksen osalta EK katsoo, että nykyinen menettely on verovelvollisille edullisempi, joustavampi ja yksinkertaisempi kuin oikaisuvaatimusmenettely. Verovelvollisen pitää laatia vain yksi muutoksenhakukirjelmä saadakseen asiansa tarvittaessa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos päädytään kuitenkin oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoon myös välillisessä verotuksessa, välillisen verotuksen oikaisuasiat tulisi käsitellä oikaisulautakunnissa, joihin on varattava riittävät ja asiantuntevat resurssit myös näiden asioiden käsittelemiseen

Julkiset oikeusavustajat ry:n mielestä olisi tärkeää saada mahdollisuus vaatia oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvausta, mikäli asiamiesavun käyttö on ollut selvästi perustelua asian laadun ja oikaisuvaatimuksen tekijään liittyvien muidenkin seikkojen vuoksi. Oikaisuvaatimuksen tekeminen olisi kuitenkin lähtökohdaisesti oltava mahdollista omatoimisestikin, ilman avustajaa. Julkisen oikeusavun osalta oikaisuvaatimuksen käyttöönoton laajentaminen saattaa merkitä lisääntyntä kysyntää oikeusaputoimistojen palveluille, koska julkisena oikeusapuna oikeusaputoimistot hoitavat yksinomaan tällaiset ulkoprosessuaaliset asiat. Jotta kysyntään voitaisiin vastata oikeusturvan edellyttämällä tavalla, tulisi myös oikeusaputoimistojen resursseista huolehtia asianmukaisesti.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry:n mukaan oikeusapulain säännöksiä olisi muutettava siten, että oikeusapulain mukainen oikeusapu ja yksityisen avustajan määrääminen tulisi mahdolliseksi vähäisiä asioita lukuun ottamatta myös asian käsittelemiseen hallintoviranomaisessa ja oikaisuvaatimusmenettelyssä.

Suomen tuomariliitto ry:n käsityksen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on oikeuspoliittisesti tarkoituksenmukainen tavoite.

4.2.2 Ehdotukseen kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Oikaisuvaatimusmenettelyn soveltumista tiettyihin asiaryhmiin epäilevät *opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen Oikeusapulakimiehet ry, Suomen veroasiantuntijat ry* sekä *Veronmaksajain Keskusliitto ry*.

Opetus- ja kulttuuriministeriön, sisäasiainministeriön, Etelä-Suomen aluehallintoviranomaisen, Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n sekä Suomen veroasiantuntijat ry:n lausunnoista ilmenee, että oikaisuvaatimusmenettely pitkittäisi asian käsittelyä. Lisäksi sisäasiainministeriön, Etelä-Suomen aluehallintoviranomaisen, Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n ja Suomen veroasiantuntijat ry:n mukaan tietynlaisissa asioissa oikaisuvaatimusmenettely ei tuo mitään lisäarvoa asiaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ei, viitaten työryhmän esitykseen oikaisuvaatimuksen soveltumisesta asioihin, joissa nykyisin yleisestä järjestelmästä poiketen tehdään valitus hallintoviranomaiselle, kuten perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisissa asioissa, pidä tarkoituksenmukaisena jättää muutoksenhakuketjusta pois viranomaista eli aluehallintovirastoa, jolla on tehtävien jaon saatossa kertynyt osaamista ja kokemusta käsitellä myös pedagogista tarkoituksenmukaisuusharkintaa edellyttäviä kysymyksiä. Muutoksenhaun keskitäminen tietyille viranomaisille on varmistanut myös pohjan yhtenäisen ja tasapuolisen linjan muodostumisen laintulkinnassa. Erityisesti painoarvoa on asioiden käsittelynopeudella ajatellen koko valitusprosessia. Ministeriö esittää kantanaan, että aluehallintoviranomaisella säilyy rooli ensimmäisenä muutoksenhakuasteena sille voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluvissa muutoksenhakuasioissa. Mahdollinen vaihtoehto aluehallintovirastolle tehtävään valitukselle voisi olla pakollinen aluehallintoviranomaiselle tehtävä oikaisuvaatimus, johon sovellettaisiin hallintolain 7 a luvun säännöksiä ja johon annetusta päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen.

Sisäasiainministeriö katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista harkittaessa on kiinnitettävä huomiota järjestelmän soveltuvuudesta kyseessä olevan ratkaisutoiminnan luonteeseen. Poliisin hallinnolliset päätökset ovat usein sen luonteisia, että ne edellyttävät yhtäältä kirjallista selvitystä ja toisaalta asianosaisen henkilökohtaista kuulemistä. Hallinnollista päätöstä tehtäessä on asiassa usein saatu kaikki tarpeellinen selvitys, jonka perusteella poliisi tekee päätöksen parhaan kykynsä mukaan. Asian palauttaminen päätöksentekijän uudelleen harkittavaksi ei näin ollen tuo mitään lisäarvoa asianosaisen oikeusturvanäkökohtaa huomioon ottaen vaan pikemminkin luo yhden byrokraattisen portaan lisää. Maahanmuuttohallinnossa oikaisuvaatimusjärjestelmä ei välttämättä palvelisi asiakkaan etua, vaan se voisi vaikuttaa päinvastaisesti pitkittäessään päätöksentekoprosessia. Toisaalta kannatettavana voitaisiin pitää järjestelmää, jossa oikaisumenettely kytketään valitukseen ilman, että se on pakollinen välivaihe prosessissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä hallinnonala- ja sektorikohtaisesti. Ministeriön näkemyksen mukaan sosiaalivakuutuslainsäädännössä oleva valitukseen sidottu itseoikaisujärjestelmä on joustavampi ja nopeampi kuin varsinaista muutoksenhakua edeltävä pakollinen oikaisuvaatimusjärjestelmä. Sosiaalivakuutuksen valitukseen sidottua itseoikaisujärjestelmää ei tule korvata eikä täydentää oikaisuvaatimusjärjestelmällä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työryhmän esityksen mukaisesti tulisi selvittää oikaisuvaatimuksen tekemisestä aiheutuneiden kulujen korvaamista. Keskeisenä lähtökohtana selvityksessä tulisi olla perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Esteenä tämän perusoikeuden toteuttamiselle ei saisi olla puutteelliset taloudelliset mahdollisuudet oikeusturvan saamiselle.

Lääkkeiden hintalautakunta on esitetyn oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen osalta huolissaan siitä, miten voidaan turvata asianmukaiset ja riittävät resurssit hintalautakunnan tehtävien asianmukaiselle hoitamiselle, koska muutos tulee lisäämään lautakunnan työmäärää olennaisesti. Hintalautakunnalla on nykyisillä resursseilla vaikeuksia suoriutua lakisääteisistä tehtävistä säädettyssä määräajassa. Oikaisuvaatimuksen ulottaminen koskemaan hintalautakunnan päätöksiä tarkoittaisi todennäköisesti sitä, että lähes kaikista hylkäävistä päätöksistä yritykset tekisivät oikaisuvaatimuksen. Viranomaisella tulee lisäksi olla mahdollisuus saattaa hallinto-oikeuden ratkaisu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Ympäristöministeriö ehdottaa, että valmistelun seuraavassa vaiheessa arvioitaisiin paremmin nykyisten muutoksenhakumenettelyiden toimivuutta ja ennakoitaisiin oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisen vaikutuksia mm. viranomaisten työmääriin ja asioiden käsittelyaikoihin.

Helsingin hallinto-oikeus viittaa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen osalta aikaisemmin 6.2.2009 antamaansa lausuntoon H 00356/08 ja siinä esitettyihin kannanotoihin valitusoikeutta edeltävän yleisen oikaisuvaatimusjärjestelmän luomiseen ja erityisesti muutoksenhakijalle aiheutuvien kustannusten korvaamiseen liittyvistä ongelmista.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista kaikkiin peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen päätöksiin ei voida pitää asianmukaisena, koska pääosin vastuualueen päätöksissä on kyse juridisesti perusteltavista lupa- ja valvonta-asioista, joissa viranomainen perehtyy asiaan ja selvittää päätöksensä perusteiden olemassaolon tarkoin jo ensimmäisellä kerralla. Pahimmillaan pakollinen oikaisumenettely johtaisi kestäättömään tilanteeseen mahdollisten vahingonkorvausvaatimusten vahingonkorvauskannetta kanneajan vanhentumisen vuoksi. Pakollinen oikaisuvaatimusmenettely ei myöskään sovellu tilanteisiin, joissa lupa peruutetaan viranomaisen aloitteesta ja joissa peruutus tulee voimaan heti, ellei valitusviranomainen toisin määrää. Asioita, joihin oikaisuvaatimusmenettely saattaisi sopia, ovat esimerkiksi osakeyhtiölaissa, asunto-osakeyhtiölaissa ja yhdistyslaissa säädetty yhtiön osakkaan ja yhdistyksen jäsenen oikeus hakea aluehallintovirastolta oikeutta kutsua yhtiön tai yhdistyksen kokous koolle tai osakeyhtiölaissa ja asunto-osakeyhtiölaissa säädetty tilintarkastajan tai toiminnan tarkastajan (asunto-osakeyhtiölaki) määrääminen yhtiölle sekä esim. maksutalletusasiat. Oikaisuvaatimus tulisi kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 36 ja 81 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa tehdä aluehallintoviraston sijasta erityishuoltopiiriin johtoryhmälle ja siitä päätöksestä tulisi voida valittaa hallinto-oikeuteen. Toisena vaihtoehtona olisi aluehallintoviraston toimiminen oikaisuvaatimusviranomaisena niissäkin asioissa, joissa se nykyisin toimii valitusviranomaisena. Viraston ympäristölupavastuualueen mukaan, mikäli yleiseen oikaisuvaatimusmenettelyyn siirrytään, niin vesi- ja ympäristölupa-asioissa ongelmallista olisi asianosaisten kuuleminen. Näissä asioissahan saattaa olla suuri määrä asianosaisia, joiden intressit ovat ristiriidassa keskenään, jopa vastakkaiset. Tällä hetkellä lupaviranomainen suorittaa valituksista kuulemisen. Asianosaisten määrä voi olla jopa satoja, joita siis on kuultava valitusten johdosta ennen asian siirtymistä hallinto-oikeuteen. Osin epäselvää olisi, pitäisikö vastaava kuuleminen suorittaa myös oikaisuvaatimuksen kohdalla. Oikaisuvaatimus saattaa vaikuttaa monen muunkin asianosaisten oikeusturvaan kuin vain oikaisun vaatijan. Joka tapauksessa yleinen oi-

kaisuvaatimusmenettely lisää työtä hallintoviranomaisessa, mikä pitäisi myös ottaa huomioon viranomaisten resursseissa.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto ei näe perustetta laajentaa oikaisuvaatimusjärjestelmää yleiseksi muutoksenhaun ensiasteeksi, vaan järjestelmän laajentamisen tulee tapahtua myös jatkossa hallinnonalakohtaisen tarkasteluun pohjautuen. Siltä osin kuin työryhmä on todennut, että oikaisuvaatimus soveltuu käytettäväksi myös asioihin, joissa nykyään yleisestä järjestelmästä poiketen tehdään valitus hallintoviranomaiselle (aluehallintovirastolle), toteaa aluehallintovirasto, että nykyinen järjestelmä toimii hyvin, eikä aluehallintovirasto näe kestäväää perustetta järjestelmän muuttamiselle.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry katsoo, että hallinnonsisäisen oikaisuvaatimusmenettelyn edellyttäminen oikeudenkäynnin pakollisena esivaiheena ei yleisenä sääntönä ole perusteltua, vaan oikaisuvaatimusmenettelyn oikea käyttöala, jonka tulisi muodostua vain selvien virheiden korjaamisesta, on jatkossakin perusteltua harkita säädöskohtaisesti. Aitoja oikeusriitoja ei pidä siirtää ylimääräisessä hallintovaiheessa käsiteltäviksi oikeussuojan saatavuuden kustannuksella etenkin, kun vaarana samalla on asioiden kokonaiskäsitelyajan turha pidentyminen sekä se, ettei ratkaisu usein kuitenkaan oikaisupyynnön johdosta hallinnossa muuttuisi.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmä sopii ympäristöasioihin huonosti, koska niissä on yleensä monia keskenään eturistiriidassa olevia toimijoita.

Suomen veroasiantuntijat ry ei pidä perusteltuna oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöön ottamista arvonnäköverotuksessa. Verohallinnon antama valituskelpoinen päätös, jossa päätöksen perusteet on mainittu, on "kypsä" hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, eikä oikaisulautakuntakäsittely toisi näihin asioihin mitään lisäarvoa. On odotettavissa, että oikaisulautakuntamenettelyn käyttöönotto arvonnäköveroasioissa pidentäisi keskimääräisiä käsittelyaikoja. Lisäksi lisäkustannukset oikaisuvaatimusmenettelystä jäisivät oikeudenkäyntikulujen korvaamista hallintolainkäytössä koskevien säännösten vuoksi aina verovelvollisen itsensä lopullisesti kannettaviksi. Myös tilanteissa, joissa Verohallinto on tulkintakysymyksessä jo ottanut tietoisesti kielteisen kannan, oikaisuvaatimus tulisi voida ohittaa.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry suhtautuu kriittisesti työryhmän ehdotukseen oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisesta kaikille hallinnonaloille. Oikaisuvaatimusmenettely ei sovi hallinnonaloille, joissa on kysymys huomattavasta intressistä ja jossa asiaan liittyy monenlaisia tosiasioita ja oikeudellisia seikkoja tai joissa asian selvittäminen vaatii esimerkiksi suullista todistelua, katselmuksen toimittamista tai teknistä todistelua. Oikaisuvaatimusmenettelyssä on oikeusturvan kannalta erittäin tärkeää, että oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen ei ole sama kuin sen päätöksen tehnyt viranomainen, jonka päätökseen oikaisua haetaan.

Veronmaksajain Keskusliitto ry katsoo nykyisen menettelyn sopivan parhaiten välillisen verotuksen oikaisumenettelyksi. Liitto vaatii, että verovelvollisen tarpeelliset kulut oikaisulautakuntamenettelyssä korvataan täysimääräisesti, jos verovelvollisen vaatimus hyväksytään kokonaan tai osittain tai veronsaajien vaatimus hylätään kokonaan tai osittain eikä virheellinen verotus johdu verovelvollisen virheestä tai laiminlyönnistä.

4.3 Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

4.3.1 Kevennetyt kokoonpanot

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 kevennetyjen kokoonpanojen käyttäminen laajasti alueellisissa hallinto-oikeuksissa ei ole johdonmukaisessa suhteessa näiden kehittämissuuntien kanssa. Kevennetyjä kokoonpanoja ei tule käyttää hallinto-oikeuksissa tarpeettoman laajasti, kun otetaan huomioon hallinto-oikeuksien asema muutoksenhaku-tuomioistuimina. Tämä voi edellyttää, että kevennetyjä kokoonpanoja koskevia säännöksiä tarkistetaan nykyisestä.

4.3.1.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus ja *Helsingin hallinto-oikeus* katsovat, että hallinto-oikeuden kolmijäsenisen kokoonpanon tulee jatkossakin olla pääsääntö.

Lisäksi *korkein hallinto-oikeus* samoin kuin *Kuopion hallinto-oikeus* ja *Suomen Kiinteistöliitto ry* kiinnittää ehdotuksen mukaisesti huomiota siitä huolehtimiseen, ettei kevennetyjen kokoonpanojen käyttö yhdessä muiden asian elinkaaren aikana tehtyjen kevennysten kanssa heikennä oikeusturvaa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että pääsääntöä kollegisesta kokoonpanosta voidaan perustella hallinnossa tehtävien päätösten suurella lukumäärällä. Yksittäisiä, säädös- ja soveltamistilannekohtaisia yhden ja kahden jäsenen kokoonpanoon soveltuvia asioita saattaa olla löydettävissä työryhmän mainitsemia asioita enemmänkin. Toisaalta jo nykyinen sääntely on käytännössä osin osoittautunut liian kaavamaiseksi ja pitkälle viedyksi. Toisaalta soveltamiskäytännössä olisi nykyistä selkeämmin otettava huomioon, että vähimmäiskokoonpano ei yksittäisessä asiassa sen laatu huomioon ottaen ole samalla enimmäiskokoonpano, vaan kokoonpanon tulisi aina määräytyä joustavasti asian edellyttämällä tavalla.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan on lähdettävä siitä, että kolmijäsenisestä peruskokoonpanosta poiketaan vain perustelluissa tapauksissa kuten esimerkiksi yksinkertaisissa maksuasioissa.

Kuopion hallinto-oikeuden mukaan lähtökohtana tulisi olla selkeät ja perustellut syyt kevennetyille kokoonpanoille eri asiaryhmissä. *Kuopion hallinto-oikeudessa* ei olla vaakuuttuneita siitä, etteivätkö kevennetyillä kokoonpanoilla saadut tehokkuushyödyt saat-taisi joitain tiettyjä asiaryhmiä lukuun ottamatta olla päätösten laadukkuuden ohella jopa itsessään hieman näennäisiä. Oikeusturvan näkökulmasta on lähtökohtaisesti kyseenalaista, jos valituslupajärjestelmää laajennetaan samalla kun myös kevennetyjen kokoonpanojen käyttöä lisätään ilman yhtenäistä oikeusturvatarpeen näkökulmasta tehtyä linjausta.

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta.

Joensuun kaupunki korostaa sen varmistamista, että alueellisilla hallinto-oikeuksilla on käytettävissään riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen - ehdotusten toteutuessahan nykyistä useammissa tapauksissa hallinto-oikeuden päätös olisi lopullinen ratkaisu valitusasiassa.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että kevennetyt kokoonpanot saattavat vaarantaa hallinto-oikeuksien ratkaisujen yhdenmukaisuutta.

Suomen Kiinteistöliitto ry on samaa mieltä työryhmän kanssa siitä, että asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin, samoin kuin valituslupajärjestelmän luominen, edellyttää, ettei kevennetyjä kokoonpanoja käytetä liian laajasti.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n mukaan kevennetyjen kokoonpanojen käyttämistä tulee välttää, jotta asiat tulisivat pohdittua riittävän laajasti ja monipuolisesti.

4.3.1.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus ja *Suomen tuomariliitto ry* korostavat, että kevennetyjä kokoonpanoja ei nykyisinkään käytetä tarpeettomasti.

Oulun hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja *Vaasan hallinto-oikeus* tuovat esille, että oikeusturva ei ole sidoksissa ainoastaan ratkaisukokoonpanon kokoon.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus ja *Turun hallinto-oikeus* katsovat myös, että hallinto-oikeuksissa käsitellään hyvin erilaisia asioita, minkä vuoksi kevennetytkin kokoonpanot ovat tarpeellisia.

Oulun hallinto-oikeus ja *Turun hallinto-oikeus* korostavat nimenomaisesti, että asian ratkaiseminen kevennetyssä kokoonpanossa ei ole mikään pakko.

Oulun hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja *Suomen tuomariliitto ry* esittävät kevennetyjen kokoonpanojen käytön laajentamista myös uusiin asiaryhmiin.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan hallintolainkäytössä käsitellään luonteeltaan, merkitykseltään ja vaikeustasoltaan hyvin erilaisia asioita. Tämän vuoksi mahdollisuus käyttää kolmea jäsentä suppeampia kokoonpanoja erikseen säädetyissä asiaryhmissä on perusteltua. *Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa* käytetään suppeampia kokoonpanoja

lain sallimissa rajoissa mutta kynnys siirtää asia kolmen tuomarin käsittelyyn on melko alhainen. Jaostosta riippuen kevennettyjen kokoonpanojen käyttämisellä voi olla vaikutusta ratkaisukäytännön yhtenäisyyden kannalta etenkin asioissa, joissa ei ole muutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ratkaisukäytännön yhtenäisyyden vaarantuminen ei kuitenkaan ole sellainen riski, jonka vuoksi järjestelmää olisi syytä muuttaa, vaan asia on hoidettava sisäisellä tiedottamisella tai muilla sisäisillä järjestelyillä.

Oulun hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan luottamus hallinto-oikeuden päätökseen tai päätöksentekoon riippuu ennen muuta siitä, kuinka hyvin hallinto-oikeus on onnistunut päätöksensä perusteluissa. Valittajalle kielteinen ratkaisu on helpommin hyväksyttävissä, jos ratkaisun perustelut ovat selkeät ja riittävän kattavat. Luottamuksen kannalta myös sillä on merkitystä, kuinka kauan asian käsitteleminen hallinto-oikeudessa kestää. Jos asian käsitteleminen kestää hyvin kauan niin se seikka, minkälaisessa kokoonpanossa asia lopulta käsitellään, ei ole tärkeää, koska asia on ajan kulumisen vuoksi jo saattanut menettää valittajan kannalta merkityksensä. Kevennettyjen kokoonpanojen käyttö Oulun hallinto-oikeudessa on välttämätöntä työtilanne ja käytettävissä oleva voimavarat huomioon ottaen eikä kevennettyjä kokoonpanoja käytetä tarpeettomasti. Kevennettyjen kokoonpanojen käyttö on ennen muuta resurssikysymys. Mikäli kevennettyjä kokoonpanoja ei voitaisi käyttää nykyisessä laajuudessaan, hallinto-oikeuksille tulisi osoittaa lisää voimavaroja, etenkin kun hallinto-oikeuksille on jo siirretty uusia asiaryhmiä kuten autoverot. Mikäli asiaan liittyy vaikeita oikeuskysymyksiä, asia voidaan ratkaista normaalissa kokoonpanossa. Oulun hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan mahdollisuutta ratkaista asia kevennetyssä kokoonpanossa tulisi laajentaa entisestään ja ulottaa se esimerkiksi omaishoidon tukea ja suunnittelutarveratkaisuja koskeviin asioihin.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että kevennetyt kokoonpanot ovat pääsääntöisesti edistäneet oikeusturvan toteutumista joutuisasti ja kustannustehokkaasti eikä niiden käyttämisestä ole osoitettu aiheutuneen oikeusturvaongelmia. Hallinto-oikeus katsoo, että nykyinen sääntely mahdollistaa hyvin työryhmän edellyttämän tarkemman harkinnan siitä, milloin asia on otettava normaalikokoonpanoon. Sääntely pikemminkin kaipaaisi päivittämistä siltä osin, että siihen ei ole sisällytetty esimerkiksi omaishoidontukivalituksia, joita koskeva laki tuli voimaan kevennyslainsäädännön jälkeen. Harkittava olisi myös, tulisiko osa kunta-asioista, lähinnä ns. *actio popularis* eli kunnan jäsenen tekemät valitukset voida käsitellä kevennetyssä kahden tuomarin yksimielisessä kokoonpanossa. Pysäköintivirhe- ja television käyttöön liittyvissä tarkastusmaksuasioissa olisi hallinto-oikeuden käsityksen mukaan mahdollista tehdä ratkaisu yhden tuomarin kokoonpanossa ilman esittelyä, mikäli ne ylipäätään on käsiteltävä hallinto-oikeudessa.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan oikeusministeriö on tulosneuvotteluissa asettanut tavoitteeksi, että kevennettyjä kokoonpanoja olisi käytettävä vähintään 50 %:ssa asioissa. Vaasan hallinto-oikeudessa tämä tavoite on mahdollista saavuttaa ilman oikeusturvalle aiheutuvaa riskiä erityisesti sen vuoksi, että hallinto-oikeudessa on riittävä määrä luonnontieteiden ja tekniikan alan asiantuntijatuomareita, joista pystytään helposti valitsemaan käsiteltävän osaamisalueen paras asiantuntija.

Suomen tuomariliitto ry toteaa, että käytännössä kevennettyjen kokoonpanojen käytössä ei ole ilmennyt työryhmän tarkoittamia ongelmia. Mikäli asian laatu ja oikeusturva sitä edellyttävät asia ratkaistaan normaalissa kokoonpanossa. Liiton käsityksen mukaan kevennettyjä kokoonpanoja koskevia säännöksiä tulisi tarkistaa siten, että kevennetyn kokoonpanon käyttömahdollisuus laajennettaisiin koskemaan myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia suunnittelutarveratkaisuja ja toimeentulotuen takaisinperintää koskevia hallintoriitoja. Näissä asioissa oikeuskäytäntö on hyvin vakiintunut eikä asioihin sisälly laajempaa kokoonpanoa edellyttävää oikeudellista harkintaa.

Veronmaksajain Keskusliitto ry ei pidä tarpeellisenä rajoittaa nykyisestä veroasioiden käsittelyä kevennetyssä kokoonpanossa.

4.3.2 Hallinnon organisaatiouudistukset

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.

4.3.2.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto ja Valtiontalouden tarkastusvirasto ilmoittavat nimenomaisesti kannattavansa ehdotusta.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että oikeusministeriön ja muiden ministeriöiden välille olisi luotava selvät yhteistyön muodot, jotta resurssi- yms. tarpeissa voidaan huomioida se, että organisaatiouudistukset voivat välittömästi vaikuttaa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan organisaatiouudistusten yhteydessä tulisi kuulla oikeusministeriötä asioiden jakautumisesta eri hallinto-oikeuksiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan on syytä varautua myös uudenlaisiin keinoihin turvata oikeuslaitoksen toimintakyky eri alueilla ja myös tilanteissa, joissa yksittäinen hallinto-oikeus saattaa jonkin uuden lain tai ilmiön seurannaisvaikutuksena kuormittua. Sähköisten menettelyiden käytöllä ja kehittämällä mahdollisuuksia saada joustavasti resursseja erilaisten ruuhkahuippujen käsittelyyn voidaan näitä ongelmia ratkaista.

4.3.3 Hajauttaminen

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.

4.3.3.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus ja *Sisäasiainministeriö* pitävät työryhmän kannanottoa perusteltuna.

Sisäasiainministeriön ja *Kuopion hallinto-oikeuden* mukaan lähtökohtana tulee olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Myös *Helsingin hallinto-oikeus*, *Rovaniemen hallinto-oikeus*, *Itä-Suomen aluehallintovirasto*, *Lounais-Suomen aluehallintovirasto*, *Lahden oikeusaputoimisto*, *Julkiset oikeusavustajat ry*, *Suomalainen Lakimiesyhdistys ry*, *Suomen Kuntaliitto* ja *Suomen tuomariliitto ry* kannattavat lähtökohtaisesti asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Rovaniemen hallinto-oikeus, *Lahden oikeusaputoimisto*, *Suomen kiinteistöliitto ry* ja *Suomen tuomariliitto ry* painottavat sekä asiantuntemuksen että muiden resurssien varmistamista hajautuksen yhteydessä.

Puolustusministeriöllä ei ole huomauttamista työryhmän hallinto-oikeuksien kehittämistä tasavahvoina ensi asteen tuomioistuimina koskevasta ehdotuksesta.

Sisäasiainministeriön mukaan, jos asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin ei ole jossain asiaryhmässä mahdollista, on seuraavana vaihtoehtona perusteltua olla asioiden hajauttaminen yhtä useampiin (mahdollisimman moniin) hallinto-oikeuksiin. Asioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen tulisi aina olla erittäin painavat perusteet.

Kuopion hallinto-oikeuden mukaan mietinnössä esitetyt poikkeukset hajauttamiseen ovat eriteltyine syineen varsin perusteltuja. Tällöinkin pääsääntöisesti tulisi kuitenkin lähteä siitä, että esimerkiksi tietyissä asiaryhmissä tarvittavien erityisasiantuntemuksien vuoksi tehtävät tehtävien keskittämiset tulisi olla ainoastaan väliaikaisia ja tavoitteena tulisi olla myös tällaisten asioiden hajauttaminen.

Oulun hallinto-oikeuden mukaan alueellisten hallintotuomioistuinten toimivalta on yleinen ja tämän vuoksi niissä on tarkoitus käsitellä pääsääntöisesti kaikenlaisia hallintoasioita. Uusien asioiden hajauttaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin vahvistaa hallinto-oikeuksien asemaa ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina ja samalla se tasoittaa hallinto-oikeuksien keskinäistä työtilannetta ja edesauttaa myös sitä, että kaikki hallinto-oikeudet säilyvät.

Rovaniemen hallinto-oikeus mainitsee, että hajautettaessa on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että hajauttamisen vaatimat lisäresurssit ja koulutus turvataan.

Turun hallinto-oikeuden mukaan saadut kokemukset osoittavat kiistattomasti, että ei ole mahdollista yhdistää tavoitetta ratkaista yhden yksikön voimin tehokkaasti ja joutuisasti kaikkia yksittäisiä asioita ja samalla toimia yhdenmukaisuudesta huolehtivana ennakkopäätöstuomioistuimena. Alemman asteen hajautetussa lainkäytössä voidaan yksittäistapaukset ratkaista keskitettyä menettelyä joustavammin ja joutuisammin, ylimmän asteen tehtävänä on ennakkoratkaisun luonteisilla päätöksillään ohjata oikeuskäytäntöä yhdenmukaiseen suuntaan.

Joensuun kaupungin mukaan hajauttaminen ei saa johtaa siihen, että hallinto-oikeuksien käsittelyajat pidentyvät entisestään.

Itä-Suomen aluehallintoviraston mukaan, jos maistraattien päätöksistä valitukset ohjataan hallinto-oikeuksiin, keskittäminen voisi kuitenkin varmistaa ratkaisukäytännön yhtenäisyyden.

Statens ämbetsverk på Åland toteaa, että maakuntahallituksen alaisten viranomaisten ja kunnallisten viranomaisten tekemistä päätöksistä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen eikä näitä siten voida siirtää muulle hallinto-oikeudelle. Valitusten käsittely edellyttää usein Ahvenanmaan olosuhteiden tuntemusta, joten ne tulee käsitellä Ahvenanmaalla, mutta muut valitukset voidaan käsitellä muussakin hallinto-oikeudessa.

Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja ainakin useisiin niistä on perusteltua. Virasto toteaa, että vaikka hajauttamisesta aiheutuu kustannuksia, huomioon tulee ottaa toiminnallisessa tuloksellisuudessa ja käsittelyajoissa saavutettava hyöty.

Julkiset oikeusavustajat ry:n mukaan tavoite on kannatettava. Tätä palvelisi asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Suomen Kiinteistöliitto ry kannattaa hallinto-oikeuksien kehittämistä tasavahvoina ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuimina. Kiinteistöliitto muistuttaa lisäksi, että asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin vaatii, että hallinto-oikeuksien asiantuntemus kaikkien hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulevien asioiden osalta varmistetaan sekä resursseista muutoinkin huolehditaan.

Suomen Kuntaliiton mukaan tavoite on pääsääntöisesti kannatettava. Asioiden hajauttaminen kaikkiin tuomioistuimiin on ensisijainen tavoite, mutta edellyttää kuitenkin tuomioistuinten resurssien ylläpitämistä riittävällä tasolla, jotta lainkäytön yhtenäisyys säilyy. Erityistuomioistuinten perustaminen tai ylläpitäminen ei saa olla ensisijainen ratkaisu, mutta sen tulee kuitenkin perustelluissa tapauksissa olla mahdollista.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry kannattaa etenkin alueellisten hallinto-oikeuksien tehtävien hajauttamista monissa sellaisissa asiaryhmissä, joissa tietyllä hallinto-oikeudella yhä on valtakunnallinen erityistoimivalta. Yhdistys korostaa kuitenkin sen varmistamista, että ratkaisutoiminnassa käytettävä asiantuntemus ei heikkene.

Suomen Lakimiesliitto ry:n mielestä jakamista eri hallinto-oikeuksiin tulee työryhmän esittämillä perusteilla harkita.

Suomen tuomariliitto ry kannattaa työryhmän ehdotuksia asioiden hajauttamisesta. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että uusien asiaryhmien siirtämisen yhteydessä vahvistetaan niiden hallinto-oikeuksien voimavaroja, joihin uusia asiaryhmiä tulee. Tämä voi edellyttää sekä lisähenkilöstöä että henkilöstön koulutusta. Asioiden hajauttaminen ei toisaalta saa johtaa siihen, että henkilöstön pakkosiirtoihin niistä yksiköistä, joissa asioita nykyisin käsitellään.

4.3.3.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Liikenne- ja viestintäministeriö, lääkkeiden hintalautakunta, valtiovarainministeriö sekä Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry painottavat erityisasiantuntemuksen merkitystä keskittämistä puoltavana seikkana.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan verkkotunnuslaissa (228/2003) säädetty valitusten keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen on edelleen perusteltua valitusten käsittelyn edellyttämän erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi. Samaa koskee rataveron määräämistä koskevia rataverolain (605/2003) mukaisia asioita, joissa päätöksen tekee Liikennevirasto koko rataverkon osalta. Virastojen sijaintipaikka on Helsinki, ja valituksia suhteellisen harvoin. Vastaaventyypisiä päätöksiä on liikennehallinnossa muitakin. Kaikkiin hallinto-oikeuksiin hajauttamisen sijasta voisi harkita myös sitä, sopisivatko tehtävät jonkin tietyn - muun kuin Helsingin - hallinto-oikeuden erikoistumistehtäviksi

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus katsoo, että kirkollisvalitusten ohjautuminen erikseen säädettyihin hallintotuomioistuimiin on edelleen riittävästi perusteltu.

Lääkkeiden hintalautakunnan mukaan tarkoituksenmukaista olisi ottaen huomioon lääkkeiden korvattavuus- ja tukkuhinta-asioiden käsittelyn edellyttämä erityinen asiantuntemus, että kaikki asiat voitaisiin keskittää samaan hallinto-oikeuteen.

Valtiovarainministeriö on osittain eri mieltä hallinto-oikeuksien välisen toimivallanjaon kehittämisen periaatteellisista lähtökohdista. Toimivallan keskittäminen on hajauttamista tarkoituksenmukaisempi ja taloudellisempi vaihtoehto esimerkiksi kokonaisuasiamäärältään vähäisissä asiaryhmissä, erityisasiantuntemusta vaativissa asiaryhmissä tai sellaisissa asiaryhmissä, jotka muutoinkin kohdentuisivat valtaosin tietyn hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Esimerkiksi Finanssivalvonnan päätöksistä olisi jatkossakin tarkoituksenmukaista valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen.

Itä-Suomen aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että selvitetään mahdollisimman nopeasti, miten toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy ns. valtakunnallisissa erikoistumistehtävissä tehdyistä päätöksistä.

Verohallinto katsoo, että keskittämisen ja erikoistumisen etuja voitaisiin hyödyntää parhaiten mallissa, jossa Suomessa olisi vain yksi hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirinä olisi koko maa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ei pidä perusteltuna työryhmän tavoitetta hajauttaa asiat kaikkiin hallinto-oikeuksiin tai osaan niistä. Asiantuntemus, käsittelyn korkea laatu ja yhtenäinen oikeuskäytäntö voidaan parhaiten turvata asioiden keskittämällä. Ylipäänsä EK pitää keskittämistä parhaana kehityssuuntana laadukkaan oikeudenkäytön ja oikeusturvan takaamiseksi. Lisäksi on huomioitava, että yhteiskunta ja hallinnolliset asiat kehittyvät ja monimutkaistuvat ja oletettavaa on, että ns. massajuttujen määrä suhteessa erityisasiantuntemusta vaativiin juttuihin entisestään vähenee.

Rakennusteollisuus RT ry katsoo, että päätöksenteon hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin ei ole itseisarvo. Mikäli asiantuntemuksen keskittäminen nopeuttaa päätöksentekoa, tulee sillä tiellä edetä.

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry katsoo, että tavoite kehittää hallinto-oikeuksia mahdollisimman tasavahvoina, yleisinä, ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimina on haasteellinen. Kehityksessä on turvattava se, että kaikissa tuomioistuimissa, tai mikäli asiat ovat hajautettuina vain tiettyihin tuomioistuihin, on riittävästi erityisasiantuntemusta. Myös riittävät resurssit on turvattava.

4.3.4 Vesi- ja ympäristönsuojeluasiat

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.

4.3.4.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, Jyväskylän kaupunki, Itä-Suomen aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kannattavat aluehallintoviranomaisten toimivaltaan kuuluvia ympäristölupia koskevien valitusten keskittämistä.

Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja Helsingin kaupunki kannattavat kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten toimivaltaan kuuluvien asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Lisäksi *korkein hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto* korostavat erityisasiantuntemuksen takaamista hajautustapauksessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvien vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden osalta sinänsä johdonmukaista ehdotusta on vielä tarpeen perusteellisesti selvittää, etenkin tarpeellisen asiantuntemuksen turvaamisen osalta. Toisaalta päätöksenteon kohteet, aineellinen sääntely ja sovellettava menettely ovat samoja riippumatta siitä, kuuluuko toimivalta kulloinkin valtion vai kunnan viranomaiselle. Ei ole ajateltavissa, että vasta korkein hallinto-oikeus olisi ensimmäinen käsittelyaste, jossa asiantuntijajäsenten (ympäristöasiantuntijaneuvokset) asiantuntemus vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa olisi mukana. Mikäli hajautukseen mentäisiin, asiantuntijajäsenet hallinto-oikeuden kollegiossa olisivat välttämättömiä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan ympäristölupa-asioiden keskittäminen yksin Vaasan hallinto-oikeuteen on asiantuntemuksen ja lainkäytön yhtenäisyyden turvaamiseksi ollut paikallaan vesiyläoikeuden sulautuessa Vaasan hallinto-oikeuteen. Nykyisin asiantuntemusta lienee saatavissa muihinkin hallinto-oikeuksiin. Ainakin kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisutoimivaltaan kuuluvia päätöksiä koskevien valitusten osalta asiat tulisi hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja muut yhtä useampaan hallinto-oikeuteen ottaen huomioon nyt Vaasan hallinto-oikeuteen tulevien ympäristö- ja vesiasioiden alueellinen jakautuminen. Hajauttaminen tasaisi hallinto-oikeuksien asiamääriä ja vähentäisi katselmusten kustannuksia.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että Vaasan hallinto-oikeuden erityisasemaa ympäristöasioissa on ryhdyttävä purkamaan esimerkiksi siirtämällä osa niistä asioista Kuopion hallinto-oikeuden toimivaltaan, jolloin saataisiin myös mahdollisuus laatu- ja tehokkuusvertailuun, kun toinenkin hallinto-oikeus työskentelisi noissa asiaryhmissä.

Turun hallinto-oikeuden mukaan Vaasan hallinto-oikeuden asiantuntijatuomareiden toimivalta tulisi ulottaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin. NykYTEknikalla tuomitsemistointaan on sähköisen asiakirjaliikenteen ja videotekniikan avulla mahdollista osallistua useammilta paikkakunnilta. Edellä ehdotetussa mallissa on ongelmana kuitenkin asiantuntijatuomarin mahdollisuus osallistua asian välittömään selvittämiseen katselmuksissa ja tarkastuksissa. Ratkaisuna tähän saattaisi olla asiantuntijajäsenen aseman muuttaminen näissä asioissa pelkästään lausunnon antajaksi. Toisena vaihtoehtona on sijoittaa osa Vaasan asiantuntijaviroista niiden vapautuessa joihinkin muihin hallinto-oikeuksiin. Näin katselmusmatkat muodostuisivat lyhyemmiksi. Ratkaisun etuna olisi myös se, että tällöin asiantuntijajäsenten rekrytoitumisohjaa olisi mahdollista laajentaa.

Helsingin kaupunki korostaa, että olisi pidettävä huolta siitä, että hajauttamisen jälkeenkin toimivaltaisilla hallinto-oikeuksilla on riittävät voimavarat sen varmistamiseksi, etteivät tällaisten asioiden käsittelyajat hajauttamisen johdosta pitene.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että aluehallintoviranomaisen toimivaltaan kuuluvien ympäristölupien keskittäminen edelleen yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen ja kunnan toimivaltaan kuuluvissa ympäristölupa-asioissa toimivallan hajauttaminen useampaan hallinto-oikeuteen olisi hyvä menettely asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi korostaen kuitenkin erityisasiantuntijuuden varmistamista hallinto-oikeuksien kokoonpanossa. Kaupungin mukaan olisi myös tarkoituksenmukaista yhdistää louhintaa ja murskausta koskeva ympäristölupaprosessit, jos maa-aineksia otetaan alueelta, jolla harjoitetaan

louhimis- tai murskaustoiminnan taikka ottamistoiminnan laajuuden vuoksi vaaditaan ympäristölupa. Tällöin asiakokonaisuuden ratkaisisi ympäristölupaviranomainen ympäristönsuojelulain säännösten mukaisesti. Jyväskylän kaupunki esittää, että jo ennen tähän järjestelyyn siirtymistä tehtäisiin säädösteknisesti pienempi lakimuutos, jonka myötä maa-aines- ja ympäristöluvista valitettaisiin samaan hallinto-oikeuteen.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ei kannata sitä, että ympäristölupa-asioissa valitus-tie eriytetäisiin sen perusteella ratkaiseeko luvan kunnan vai valtion viranomainen. Sen sijaan olisi hyvä selvittää mahdollisuus hajauttaa ratkaisutoiminnassa tarvittavaa erityis-tä asiantuntemusta vielä useampaan hallinto-oikeuteen, joissa käsiteltäisiin sekä kuntien että aluehallintovirastojen päätöksistä tehdyt valitukset. Asioiden käsittelyn hajauttamis-ta kaikkiin hallinto-oikeuksiin on haasteellista ottaen huomioon erityisasiantuntemuksen tarve ja saatavuus. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä erityisasiantuntemuksen turvaa-mista myös niissä hallintotuomioistuimissa, joissa valitukset kuntien vesi- ja ympäristö-lupapäätöksistä olisi tarkoitus jatkossa käsitellä. Tekniikan ja luonnontieteen alan eri-tyisasiantuntemuksen lisäksi on tärkeää turvata ympäristöoikeuden erityisasiantunte-mus.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry on korostanut ratkaisutoiminnan laadun takaamista erityisesti kuntatasolla käsiteltävistä ympäristö- ja vesitalouspäätöksistä tehtävien vali-tusten hajauttamisessa.

4.3.4.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Puolustusministeriö, ympäristöministeriö, Vaasan hallinto-oikeus, Etelä-Suomen alue-hallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Suomen luonnonsuojeluliitto ry puoltavat vesi- ja ympäristöasioiden keskittämistä.

Puolustusministeriö, Vaasan hallinto-oikeus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto sekä *Suomen Kuntaliitto* korostavat oikeudenkäytön yhtenäisyyttä keskittämistä puolta-vana seikkana.

Lisäksi *ympäristöministeriö, Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Elinkeinoelämän kes-kusliitto EK* kiinnittävät huomiota asiantuntijoiden saamisen vaikeuteen, mikäli asiat hajautettaisiin.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Suomen Kuntaliitto suhtautuvat kriittisesti ympäris-tölupamuutoksenhaun eriyttämiseen kunnan ja valtion lupaviranomaisten päätöksistä.

Ympäristöministeriö ei kannata ehdotusta kuntien ympäristönsuojelupäätöksiä koskevi-en valitusten hajauttamisesta. Kuntien päätösvallassa olevat ympäristönsuojeluasiat ovat erittäin hankalia ja niihin liittyy usein naapurussuhdekysymyksiä ja sellaisia toiminto-ja, joissa melukysymykset ovat keskiössä (esim. murskausasemat) ja ne vaativat poik-keuksellista ympäristöllistä osaamista. Jos valitukset kuntien tekemistä ympäristönsuo-jelupäätöksistä hajautettaisiin kaikkiin tai useampiin hallinto-oikeuksiin, tarvittaisiin näihin ympäristönsuojelun asiantuntijoita vastaavasti kuin on Vaasan hallinto-

oikeudessa. Tästä aiheutuvat kustannuksia voivat olla melkoiset. Lisäksi ympäristönsuojelun asiantuntijoiden saamisessa kaikkiin hallinto-oikeuksiin tulisi olemaan vaikeuksia, sillä asiantuntijat ovat jo nyt mukana hallinnossa päätöksentekomenettelyssä ja eivät näin ollen voi osallistua näiden asiaryhmien käsittelyyn hallintotuomioistuimessa. Ministeriö on myös kiinnittänyt huomiota mietinnön epätarkkuuksiin ja virheisiin.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että työryhmä on poikennut toimeksiannostaan ottamalla tavoitteekseen hallinto-oikeuksien kehittämisen tasavahvoina ja asioiden hajauttamisen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden hajauttaminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellista. Hajauttaminen vaarantaa kansalaisten ja toiminnanharjoittajien oikeusturvaa, johtaa epäyhtenäiseen oikeuskäytäntöön ja erityisesti muutoksenhakujärjestelmän selkeys kärsii. Muutoksenhakujärjestelmä ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa on selkeä ja johdonmukainen, ja keskittämisen perusteet ovat vahvat: Asiat ovat sisällöllisesti vaikeita, erityisosaamista ja usean eri alan tietämystä vaativia. Muutoksenhakuelimen pitää voida ratkaista asiat pääosin palauttamatta. Keskittäminen turvaa oikeudenkäytön yhtenäisyyden ja olemassa olevat resurssit voidaan parhaiten hyödyntää. Ympäristönsuojelulainsäädännöstä johtunut tilapäinen asioiden ruuhkaantuminen Vaasan hallinto-oikeudessa on ohitse. Kunnallisen lupaviranomaisen päätöksistä tehtyjen valitusten määrä Vaasan hallinto-oikeudessa on vähäinen eikä määrä lisäännä tiedossa olevien lainsäädäntöhankkeiden johdosta. Mikäli asioita hajautetaan useampaan hallinto-oikeuteen, on varmistettava nykyisen laajuisen asiantuntemuksen käyttömahdollisuus niin, että tekniikan ja luonnontalouden asiantuntijat ovat osa ratkaisukokoonpanoa. Ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden hajauttaminen edellyttää uusien virkojen perustamista. Työskentely hankaloituu merkittävästi, jos asiantuntijatuomarit ovat sivutoimisia tai he toimivat vain lausunnonantajina. Koska suulliset käsittelyt toimitetaan ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa hankealueella, ja katselmuksia ja tarkastuksia on runsaasti, muutoksenhaun hajauttamisella maantieteellisesti lähemmäs asianosaisia ei ole heidän kannaltaan sellaista taloudellista tai toiminnallista merkitystä kuin mietinnössä on lausuttu.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen käsityksen mukaan vesi- ja ympäristölupia ei ole syytä hajauttaa edes kahteen hallinto-oikeuteen asiantuntijoiden saamisen vaikeuden vuoksi. Samasta syystä myös esitystä siirtää kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaisemista asioista tehdyt valitukset kaikkiin hallinto-oikeuksiin on syytä harkita myös tarkkaan.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto katsoo vesi- ja ympäristöasioiden osalta, että asioiden keskittämisestä yhteen hallinto-oikeuteen saatavat erityisesti päätösten oikeellisuuteen, yhtenäisyyteen ja asiantuntemukseen perustuvat hyödyt ovat merkittävämpiä kuin hajauttamisesta saatavat muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisenä ja hallinto-oikeuksien voimavarojen tasapainoisena kehittämisenä saatavat hyödyt. Aluehallintovirasto katsookin, että näitä asioita ei tule jakaa hallinto-oikeuksien kesken, vaan nykyinen järjestelmä on toimiva.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että erityisen tärkeänä vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa pidetään edelleen riittävän erityisasiantuntemuksen (sekä oikeudellisen, teknisen että luonnontieteellisen) turvaamista päätöksenteossa. Tällaisen asiantuntemuksen riittävyyttä yhtä useampaan hallinto-oikeuteen voi Suomen kokoisessa maassa

aiheellisesti epäillä. Osin EU:n lainsäädäntöhankkeistakin johtuen yritysten teknisten prosessien tuntemuksen tarve ei asioissa tule jatkossakaan vähentymään, vaikka esim. ympäristöluvitus sinänsä on jo vakiintunutta toimintaa. Ehdotettu ratkaisu, jossa kuntien myöntämät vesilain luvat ja ympäristöluvut hajautuisivat kaikkiin hallinto-oikeuksiin, mutta aluehallintovirastojen myöntämät luvat edelleen olisivat keskitetyn muutoksenhaun piirissä, ei selkeytystavoitetta palvele.

Suomen Kuntaliitto toteaa, että muutoksenhaun eriyttäminen kunnan ja valtion lupaviranomaisten päätöksistä ympäristölupa-asioissa voi johtaa tahattomasti epäyhtenäiseen tulkintaan. Ehdotetun hajauttamisen sijasta voisi selvittää mahdollisuuksia tiettyjen toimialojen ympäristölupien eriyttämistä (esimerkiksi turvetuotanto).

Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelun näkökulmasta on tärkeää keskittää ympäristöasiat vain yhteen paikkaan. Nykyiseen Vaasan hallinto-oikeuteen pitäisi saada lisää erikoisasiantuntijoita eikä heitä pitäisi hajottaa eri puolille maata. Myös kuntien ympäristöluvut on syytä ratkaista Vaasassa. Tärkeää olisi siirtää myös metsästyslain valitusasiat maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta hallinto-oikeuteen.

4.3.5 Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevat asiat

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

4.3.5.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja vähemmistövaltuutettu kannattavat ehdotusta.

Sisäasiainministeriö tuo tältä osin esiin erityisasiantuntemuksen turvaamiseen ja siitä aiheutuviin kustannuksiin, käsittelyaikoihin ja oikeudenkäytön yhtenäisyyteen liittyviä näkökohtia.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien valitusten osalta keskittämistä kahteen tai korkeintaan kolmeen hallinto-oikeuteen ei ole syytä vastustaa, kunhan riittävä asiantuntemus näissä hallinto-oikeuksissa turvataan.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan turvapaikka-asiat voitaisiin hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Helsingissä on tällä hetkellä näissä asioissa paras asiantuntemus mutta, nykytekniikan keinoin esimerkiksi netissä oleva maatietous on helposti kaikkien hallinto-oikeuksien käytettävissä.

Oulun hallinto-oikeuden mukaan turvapaikka-asioihin liittyvät erityispiirteet kuten kansainvälisen oikeuden ja pakolaisoikeuden asiantuntemus edellyttävät, että turvapaikka-asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin ei ole perusteltua, vaan ne on syytä hajauttaa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi yhteen tai korkeintaan kahteen muuhun hallinto-oikeuteen. Maantieteellisistä syistä Oulun hallinto-oikeus voisi olla yksi niistä hallinto-oikeuksista, jotka käsittelevät turvapaikka-asioita.

Vähemmistövaltuutetun mukaan hajauttamista puoltaa se, että suullisten käsittelyjen edellyttämä asianomaisten matkustaminen vähenisi sekä se, että turvapaikanhakijoiden maastietoa on julkisesti saatavilla kansainvälisten järjestöjen internet-sivuilla aikaisempaa enemmän.

Suomen Lakimiesliitto ry korostaa asiakkaiden näkökulmien selvittämistä esimerkiksi turvapaikka-asioiden hajauttamisen suhteen. Tässä aisaryhmässä yhdenmukainen oikeuskäytäntö on vielä tavallistakin korostetummassa asemassa tehtäessä hajauttamista koskevia päätöksiä.

4.3.5.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Vaasan hallinto-oikeus katsoo käytännön ongelmien johdosta, että keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen on edelleen tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Ainakin muutosten tekeminen nykyiseen järjestelmään vaatii laajaa lisäselvitystä. Turvapaikka-asioiden hajauttaminen kahteen tai useampaan hallinto-oikeuteen on sekin vastoin työryhmän tavoitetta muutoksenhakuasioiden hajauttamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

4.3.6 Arvonlisäveroa, valmisteveroa, ajoneuvoveroa ja polttoainemaksua koskevat asiat

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

4.3.6.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus Kuopion hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja Vaasan hallinto-oikeus kannattavat kannanottoa.

Helsingin ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudet sekä valtiovarainministeriö eivät myöskään näe syytä tulliasioiden jakamiseen muihin hallinto-oikeuksiin, miltä osin työryhmä ei ole esittänytkaan hajauttamista.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että Helsingin hallinto-oikeudessa muodostunut välillisten verojen erityisosaaminen ja verojen suhteellisen vähäinen määrä puoltavat näiden asioiden keskittämistä edelleen Helsingin hallinto-oikeuteen. Näin turvattaisiin parhai-

ten kaikelle muutoksenhakutoiminnalle keskeisen kriteerin eli riittävän laatutason säilyminen korkeana. Kun kuitenkin otetaan erityisesti huomioon, että integroidusti toimitetuissa verotarkastuksissa tarkastuksen kohteena ovat yhdellä kertaa saman verovelvollisen useaa eri verolajia koskevat asiat eikä ratkaisutoiminnassa ole tarvetta erityistuumareiden käyttämiseen, Vaasan hallinto-oikeus pitää hajauttamista tältä osin suositeltavana. Hajauttamista puoltavia seikkoja ovat myös Helsingin hallinto-oikeuden suuret juttumäärät ja työryhmän tavoitteeksi asettamat muutoksenhakujärjestelmän selkeys ja johdonmukaisuus sekä eri hallinto-oikeuksien kehittämisestä mahdollisimman tasavahvoina.

Statens ämbetsverk på Åland toteaa, että mikäli autovero- ja maataloustukiasiat keskitetään, tulee ottaa huomioon myös kielelliset näkökulmat.

Suomen Lakimiesliitto ry korostaa asiakkaiden näkökulmien selvittämistä arvonlisäveroasioiden hajauttamisen suhteen. Tässä asiaryhmässä yhdenmukainen oikeuskäytäntö on vielä tavallistakin korostetummassa asemassa tehtäessä hajauttamista koskevia päätöksiä.

Veronmaksajain Keskusliitto ry ei vastusta välillisten verojen siirtoa käsiteltäväksi kaikissa hallinto-oikeuksissa.

4.3.6.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Valtiovarainministeriö, tullihallitus ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK puoltavat valmisteverotusta, *Valtiovarainministeriö* myös ajoneuvoverotusta ja polttoainemaksua sekä *EK* näiden lisäksi arvonlisäverotusta koskevien valitusasioiden keskittämistä jatkossakin.

Tullihallitus ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK korostavat erityisasiantuntemusta, asioiden vähäistä määrää sekä oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että välillisen verotuksen valitusasioiden käsittelyn keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen on ollut perusteltua muun muassa sen vuoksi, että asioiden käsittely vaatii erityisasiantuntemusta. Lisäksi hajauttaminen eri hallinto-oikeuksiin saattaisi käytännössä johtaa siihen, että osa hallinto-oikeuksista käsittelee joitakin verolajeja koskevia valituksia erittäin vähän. Verovelvollisten oikeusturvan kannalta hajauttamisen ehdoton edellytys olisi, että hallinto-oikeuksissa erityisasiantuntemus on jo silloin kuin asioiden käsittely hajautetaan. Jotta hallinto-oikeuden päätösten riittävä laatutaso ja yhdenmukaisuus voidaan turvata, on Konserniverokeskuksen oikaisulautakunnan päätöksistä tehtävien valitusten käsittely keskitettävä jatkossakin yksin Helsingin hallinto-oikeudelle.

Suomen veroasiantuntijat ry:n mukaan hajauttamista puoltavana seikkana on todettava, että jos hajauttaminen lyhentää käsittelyaikoja, sillä on oikeusturvaa parantava vaikutus. Mahdollista etua syntyisi myös siitä, että verotarkastuksessa esiin noussut sama oikeuskysymys voitaisiin ratkaista molempien verolajien, arvonlisäveron ja tuloveron, kannalta samassa hallinto-oikeudessa. Toisaalta hajauttaminen aiheuttaisi

riskin siitä, että oikeuskäytäntö muodostuisi asioiden hajauttamisen myötä epäyhte-näiseksi. Hajauttamista harkittaessa tulee ottaa huomioon myös verohallinnossa 1.9.2010 voimaan tullut uudistus, jonka mukaan yhtiöiden ja yhteisöjen arvonn-lisäverotuksessa (kuten myös tuloverotuksessa) toimivaltainen viranomainen on Verohallinnon yritysvero-yksikkö, jonka toimialueena on koko maa. Ennen hajaut-tamista tai keskittämistä koskevan päätöksen tekemistä tulisi yhdistyksen käsityk-sen mukaan tutkia, montako näistä valituksista olisi mennyt kuhunkin hallinto-oikeuteen, jos toimivalta olisi ollut hajautettuna yrityksen kotipaikan mukaan. Vasta tämän tiedon perusteella voitaisiin arvioida, olisiko eri hallinto-oikeuksiin mahdol-lista luoda sellaista asiantuntemusta, ettei verovelvollisten oikeusturva vaarantuisi hajauttamisen myötä.

4.3.7 Oikeuspaikkasäännökset

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.

4.3.7.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Suomen tuomariliitto ry kannattavat työryhmän näkemystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan hallintolain 12 §:ää edelleen kehittämällä osa ongelmista saattaisi olla yleiselläkin tasolla eliminotavissa.

Suomen tuomariliitto ry:n mukaan ehdotus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että hallinto-oikeuksien oikeuspaikkasääntely tulisi katsoa sellaiseksi oikeusministeriön alaan kuuluvaksi lainsäädännöksi, jota koskevaa ehdotusta ei muu ministeriö saisi tehdä eduskunnalle ilman oikeusministeriön lupaa.

4.3.7.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Valtiovarainministeriö pitää ehdotusta esitetystä muodossaan epäselvänä.

4.4 Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena

4.4.1 Ministeriöiden hallintopäätökset

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

4.4.1.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Kuopion hallinto-oikeus kannattavat lähtökohtaisesti kannanottoa.

Korkein hallinto-oikeus, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö toteavat kuitenkin olevan asiaryhmiä, joiden osalta jatkossakin ensimmäisenä valitusasteena tulisi olla korkein hallinto-oikeus.

Lisäksi *korkein hallinto-oikeus, ympäristöministeriö ja Suomalainen Lakimiesyhdistys ry* kiinnittävät huomiota valitustiehen maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan osalta.

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

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan muutoksenhaku ministeriön päätöksistä hallinto-oikeuksiin on tarkoituksenmukaista tietyin varauksin. Tietyissä yhteiskunnan toiminnan ja kehittämisen kannalta merkittävissä erityistilanteissa, koko valtakuntaa koskevissa, nopeaa ratkaisua vaativissa ja vastaavissa asioissa on tarpeen säilyttää myös suora valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maksuperustelain oikaisusäänöksessä olevaa kuuden kuukauden muutoksenhaku-aikaa tulisi tarkistaa, sillä vaativampaan ja oikeudellisesti monimutkaisempaan pääasiaan haetaan muutosta 30 päivän kuluessa, mutta melko mekaaniseen maksu päätökseen kuuden kuukauden kuluessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja lääkkeiden hintalautakunnan mukaan uudistusta toteuttaessa on varmistettava se, että viranomaisella on tarvittaessa mahdollisuus saattaa hallinto-oikeuden ratkaisu myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että jatkossakin on oltava mahdollista säätää erityislainsäädännöllä ministeriön päätösten valitusviranomaiseksi korkein hallinto-oikeus. Koska ratkaisevana viranomaisena maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja

sekä kaavoja ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia lunastuslupia koskevissa asioissa voi olla joko ministeriö tai valtioneuvoston yleinen istunto, merkitsisi muutos sitä, että samassa asiaryhmässä valitus saattaisi ohjautua joko hallinto-oikeudelle tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry katsoo, että ministeriötason päätöksissä on ilmeisesti paljonkin sellaisia, joita koskeva muutoksenhaku on perustellusti siirrettävissä alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tosin mahdollisesta uudesta pääsäännöstä tehtävät poikkeukset lienevät jatkossakin välttämättömiä ainakin maakuntakaavan ja yhteisen yleiskaavan vahvistamista koskevissa asioissa.

Suomen tuomariliitto ry:llä ei ole huomauttamista ehdotukseen siitä, että muutoksenhaku ministeriön päätöksestä ohjattaisiin hallinto-oikeuksiin.

4.4.1.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan nykyinen muutoksenhakujärjestelmä on toiminut hyvin. Mm. opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevia valtionosuus- ja valtionavustuspäätökset, perusteettomasti saadun edun takaisinperintää koskevat ministeriön päätökset, eri koulutusmuotoihin liittyvät opetuksen ja koulutuksen järjestämisluvut sekä toimiluvat ja ylläpitoluvat ovat merkittäviä koulutusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta eikä niiden jakautuminen eri hallinto-oikeuksiin ole tarkoituksenmukaista. Mahdollisimman yhtenäisen ratkaisulinjan löytyminen on havaittu tärkeäksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten tunnettuisuus on osaltaan vähentänyt turhia muutoksenhakuprosesseja. Lisäksi yllä mainitut päätökset ovat pääosin luonteelta sellaisia, joista on perusteltua saada lopullinen lainvoimainen päätös mahdollisimman pian.

Puolustusministeriön käsityksen mukaan valtioneuvoston piirissä on asioita, joita koskeva muutoksenhaku voisi olla tarkoituksenmukaista edelleen ohjata suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Puolustusministeriön päätöksiin voi liittyä kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä, joiden tarkoituksenmukaisiin käsittelypaikka olisi korkein hallinto-oikeus. Jatkovalmisteluissa tulisikin miettiä, olisiko näiden asioiden osalta edelleen perusteltua noudattaa nykyistä valitustietä. Vaihtoehtoisesti kansallista turvallisuutta koskevat asiat tulisi keskittää yhteen hallinto-oikeuteen.

Lääkkeiden hintalautakunnan mukaan tarkoituksenmukaista olisi ottaen huomioon lääkkeiden korvattavuus- ja tukkuhinta-asioiden käsittelyn edellyttämä erityinen asiantuntemus, että kaikki hintalautakunnan päätöksiä koskevat valitukset voitaisiin keskittää samaan hallinto-oikeuteen.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa lausuntoonsa prosessityöryhmän välimietinnöstä. Ministeriö piti muutoksenhaun ohjaamista ministeriön hallintopäätöksistä erityisistä syistä erillislainsäädännöllä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen edelleen tarpeellisenä.

4.4.2 Lastensuojelulain mukaiset asiat

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.

4.4.2.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Helsingin hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kannattavat esitystä.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ei voi olla järjestelmän kokonaistoimivuuden kannalta pysyvä ratkaisu, että korkein hallinto-oikeus on lastensuojeluasioissa ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste. Lasten huostaanotosta tulisi päättää ensi vaiheessa kuntatason asiantuntijaelimessä, jolloin arvioitavissa ja käytettävissä ovat myös ennalta ehkäisevät lastensuojelutoimenpiteet. Tällöin muutoksenhaku ohjautuisi ensin hallinto-oikeuteen. Myös se, että sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekisi hallinto-oikeuden asemesta lastensuojeluviranomainen, edellyttää riittävää jatkovalmistelua säännösten toimivuuden varmistamiseksi.

Turun hallinto-oikeus, Itä-Suomen aluehallintovirasto ja lapsiasiavaltuutettu samoin kuin ehdotukseen muutoin lähtökohtaisesti kielteisesti suhtautuva *Oulun hallinto-oikeus* puoltavat esitystä sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksenteon osalta.

Turun hallinto-oikeuden mukaan yksi vaihtoehto olisi säätää muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen luvanvaraiseksi. Tällöin korkein hallinto-oikeus voisi keskittyä näissä asioissa vain olennaiseen eli laillisuuskysymykseen ja tehdä sen nykyistä huomattavasti nopeammin. Turun hallinto-oikeus katsoo, että pakkohuostaanottojen ratkaiseminen erityisessä asiantuntijaelimessä on mahdollinen, mikäli jo tuossa ensi asteen hallintomenettelyssä voidaan turvata osapuolten oikeusturva ja ratkaisujen oikeudellinen pitävyys riittävällä varmuudella. Tässä vaihtoehdossa jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi säätää luvanvaraiseksi. Erityisesti tulisi välttää päätyästä aiemmin käytössä olleeseen järjestelmään, jossa jo tehty hallintopäätös alistettiin hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.

Helsingin kaupungin kannalta on pidettävä kannatettavana sitä mietinnössä tehtyä ehdotusta, että 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. Kyseessä on kuitenkin sellainen merkittävä sosiaalioikeudellinen arviointitehtävä, ettei sitä ole välttämättä perusteltua tehdä osana yleistä hallintolainkäytön alaan liittyvää uudistustyötä, vaan (kiireellisenä) omana hankkeenaan.

Jyväskylän kaupunki ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kannattavat näkemystä, jonka mukaan lasten huostaanotosta tulisi ensi vaiheessa päättää asiantuntijaelimessä, jonka päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että se, minkälainen asiantuntijaelimen tulisi olla, ja kuka sen nimeäisi, olisi kuitenkin ensin ratkaistava.

Lapsiasiavaltuutettu suhtautuu varovaisen myönteisesti ehdotukseen, että lapsen tahdonvastaisesta huostaanotosta päättäisi moniammatillinen asiantuntijaryhmä. Asiantuntijaelinten tulee kuitenkin kattaa alueellisesti riittävän suuri väestöpohja, jotta ei synny jäävyysongelmia. Asia edellyttäisi kuitenkin laajempaa selvitystä. Lapsiasiavaltuutettu suosittaa, että lainsäädännöllisiin muutoksiin ei ryhdytä ennen Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen nykyjärjestelmän toimivuutta koskevan selvityksen valmistumista.

4.4.2.2 Ehdotukseen varauksellisesti suhtautuvat kannanotot

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä *valtiovarainministeriö*, samoin kuin ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti suhtautuva *lapsiasiavaltuutettu*, katsovat, että asiaa on syytä arvioida vasta, kun Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa käynnissä oleva tutkimushanke hallinto-oikeuksien huostaanottoasioista keväällä 2011 on valmistunut.

Oulun hallinto-oikeus ja *Suomen tuomariliitto ry* pitävät lastensuojeluasioiden käsittelyä hallinto-oikeudessa ensi asteena hakemusasioina perusteltuna, koska se nopeuttaa käsittelyä. Myös *Hämeenlinnan hallinto-oikeus* kiinnittää huomiota käsittelyn kokonaiskeston.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja *Suomen Kuntaliitto* suhtautuvat kielteisesti uuden viranomaisen luomiseen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on eri käsityksiä siitä, tulisiko menettely säilyttää nykyisellään vai tulisiko tahdonvastaista huostaanottoa koskevat asiat ratkaista ensi asteena maakunnallisessa asiantuntijaelimessä. Selvittämättä on, onko ja millainen asiantuntijaelin mahdollista muodostaa. Tämän selvittäminen on lähinnä sosiaali- ja terveysministeriön asia. Kyse on kiireellisistä käsiteltävistä asioista ja asiantuntijaelimen asettaminen hakemuksen ensimmäiseksi ratkaisijaksi merkitsisi useimmissa tapauksissa asian lopulliseen ratkaisemiseen eri toimielimissä käytetyn kokonaisajan pidentymistä nykyisestään. Muutoksenhakumahdollisuus riippumattomaan tuomioistuimeen olisi joka tapauksessa taattava asiantuntijaelimenkin ratkaisusta sekä asiaosaisille että viranomaiselle. Valituslupajärjestelmää tai peräti valituskieltoa ei yksilön oikeusturvan kannalta näin merkittävässä asioissa voitaisi luoda pelkästään siitä syystä, että asian käsittelyn kokonaiskeston aika saataisiin lyhenemään, kun luodaan hallintoon uusi toimielin.

Oulun hallinto-oikeuden mukaan, mikäli huostaanotosta päätettäisiin asiantuntijaelimessä, jonka päätöksestä voisi valittaa hallinto-oikeuteen, asian käsittely hidastuisi ja hallinto-oikeus joutuisi lisäksi ottamaan kantaa siihen, onko menettely asiantuntijaelimessä ollut lainmukaista. Huostaanottoasiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ratkaisu on saatava mahdollisimman pian ja myös oikeusturvanäkökohdat ovat keskeisiä. Mainitut seikat

puoltavat huostaanottoasioiden käsittelemistä ensi asteessa hallinto-oikeudessa. Osa hallinto-oikeuteen tulevista huostaanottoasioista on valmisteltu puutteellisesti ja ne saatavat olla myös keskeneräisiä. Oulun hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan oikeudellisen osaamisen vahvistaminen kunnissa parantaisi huostaanottoasioiden valmistelun tasoa kunnissa ja näin helpottaisi myös hallinto-oikeuksien työtä. Oikeudellisen osaamisen vahvistaminen kunnissa olisi kustannuksiltaan myös edullisempaa kuin erityisen asiantuntijaelimen perustaminen käsittelemään huostaanottoasioita. Sijaishuoltoon sijoittamista koskeva päätös on luonteeltaan täytäntöönpanoa ja sen vuoksi on luontevaa, että päätöksen tekee lastensuojeluviranomainen. Oulun hallinto-oikeus yhtyy siihen tasotyöryhmän näkemykseen, että lastensuojelulakia olisi muutettava tältä osin mahdollisimman pian.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan vuonna 2008 voimaan tulleen uuden lastensuojelulain järjestelmässä kuntien sosiaalitoimen tukena on moniammatilliset asiantuntijaryhmät. Mikäli näistä muodostetaan ensi asteen päätöksentekuelimiä huostaanottoasioissa, ne menettävät roolinsa asiantuntijaeliminä ja muuttuvat eräänlaisiksi ylikunnallisiksi lautakunniksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten perusteella uuden lautakunnan päätökset ilmeisesti alistettaisiin vanhan lain tapaan hallinto-oikeudelle. Muutoksenhakuviranomaisia olisi kaksi, mutta niiden tehtävänä olisi jälkikäteen interventio- ja muiden päätösten arviointi. Koska lapsen etu vaatii asiantuntevaa ja myös oikeudelliset kiistat ratkaisemaan kykenevää viranomaista ratkaisemaan riidanalaiset huostaanottotapaukset, on uuden lastensuojelulain mukaista järjestelmää pidettävä asianmukaisena. Mikäli hallinto-oikeuksien ja kuntien sosiaalitoimen välistä työnjakoa halutaan kehittää, on mahdollista antaa sosiaalitoimelle valta päättää sijaishuoltopaikasta siten kuin tasotyöryhmä on suunnitellut. Tällöin ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että harkittaessa lapsen etua erillistä huostaanottopäätöstä tehtäessä ei voida tietää, mikä olisi hänen sijaishuoltopaikkansa. Mikäli myös vastentahtoiset huostaanottoasiat halutaan siirtää hallintoviranomaisen ratkaistavaksi, on maakunnalliselle tasolle muodostettava uusia viranomaisia, jotka ovat kuntien sosiaalitoimesta riippumattomia ja jotka voivat järjestää myös suullisia käsittelyjä. Se, miten tällainen tahdonvastaisen huostaanottoasioiden käsittely täyttää ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset on erikseen selvitettävä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että jos huostaanottoista päättäisi mietinnössä mainittu asiantuntijaryhmä, olisi muodostettava uusi toimielin. Viraston käsityksen mukaan uuden toimielimen muodostaminen ei ole realistista. Sijaishuoltoon sijoittamista koskevan päätöksen tekemisen lastensuojeluviranomaisen osalta tulisi tarkentaa, tarkoitetaanko tällä viranhaltijaa vai monijäsenistä toimielintä, kuten sosiaalilautakuntaa tai vastaavaa. Viraston mukaan tällaista päätöksentekoa ei voi siirtää lautakunnalle mutta sen sijaan voitaisiin harkita mahdollisuutta, että päätöksen tekisi lastensuojelulain 13 §:n 2 momentissa tarkoitettu sosiaalityöntekijän ammatillisen kelpoisuuden omaava viranhaltija, kuitenkin niin, että päätöksestä voisi valittaa asian joutuisuuden ja asiantuntemuksen takaamiseksi suoraan hallinto-oikeuteen. Vastaavasti voisi harkita mahdollisuutta, että lastensuojelulain 13 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranhaltija tekisi hallinto-oikeuden sijaan päätöksen myös väliaikaismääräyksen antamisesta lapsen olinpaikasta ja siitä miten lapsen hoito ja kasvatus on huostaanottoa koskevan asian tuomioistuinkäsittelyn aikana järjestettävä. Myös näistä päätöksistä tulisi voida valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. Mikäli oikaisumenettelyä kuitenkin pidettäisiin näissä asioissa tarpeelliseksi.

na, voisi toimivaltaisena viranomaisena olla aluehallintovirasto. Sen sijaan lapsen tutkimusluvasta tulisi edelleen hallinto-oikeuden päättää.

Julkiset oikeusavustajat ry:n mielestä lasten huostaanotosta päättäminen ensi vaiheessa asiantuntijaelimessä vaatisi ehdottomasti muutoksia myös päätöksenteon ensi vaiheeseen. Työryhmän esittämän monialaisen asiantuntemuksen lisäksi kyseisen ensivaiheen päätöksentekokoelimen juridinen asiantuntemus tulisi taata. Lausunnon antajan mielestä harkinnan arvoista voisi olla kyseisten lapsia koskevien asioiden siirtäminen yleisten tuomioistuinten käsiteltäviksi, koska sieltä löytyy riittävästi asiantuntemusta asianmukaisen näytön arvioinnin ja oikeusturvasta huolehtimisen suhteen.

Suomen Kuntaliitto katsoo, että tässä vaiheessa ei ole syytä ryhtyä ehdotettuihin toimenpiteisiin lastensuojelulain osalta. Kunnilla ei ole valmiutta tällä hetkellä ottaa vastaan huostaanottoon esitettyä uutta tehtävää, eikä pelkästään näitä tehtäviä varten ole tarkoituksenmukaista luoda esimerkiksi erillistä toimielintä. Ehdotetut muutokset eivät muutoinkaan ole lastensuojelulain lyhyen voimassaoloajan kokemusten valossa tarpeellisia. Huostaanottopäätökseen liittyvä sijaishuoltopäätös ovat kokonaisuus, joiden käsitelyn eriyttäminen hallinto-oikeudessa voi vaarantaa oikeusturvan toteutumista.

Suomen tuomariliitto ry katsoo myös, että kyse ei ole muutoksenhausta eikä hallinto-oikeudessa ratkaista viranomaismenettelyyn liittyviä kiistoja. Tahdonvastaisten huostaanottojen käsittely moniammatillisessa elimessä johtaisi siihen, että asioiden käsittely hidastuisi ja hallinto-oikeudet joutuisivat ottamaan kantaa siihen, onko moniammatillisen elimen menettely ollut asianmukainen. Tuomariliiton mielestä tahdonvastaisten huostaanoton käsittely jo ensiasteessa tuomioistuimessa on asianosaisten oikeusturvan kannalta paras ratkaisu.

4.4.3 Hallintopäätökset ja oikaisuvaatimukseen annetut päätökset

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.

4.4.3.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta pääsääntönä perusteltuna katsoen, että ne asiat, joissa suora muutoksenhaku korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi jatkossakin aiheellinen, olisi selvitettävä ja säänneltävä erikseen.

Vakuutus-oikeus kannattaa ehdotusta hallintopäätöksiin ja oikaisumenettelyssä annettuihin päätöksiin kohdistuvan muutoksenhaun ohjaamisesta ensin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mukaan myös kehitysvammahuoltolain (36 § ja 81 §:n) muutoksenhaku tulisi säännellä kuuluvaksi hallinto-oikeudelle 1. asteena.

Verohallinto katsoo työryhmän ehdotuksen mukaisesti, että nykyinen menettely, jossa keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuihin valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tulee säilyttää. Menettely on nopeuttanut ennakkotapausluonteisten ratkaisujen saantia ja on nykyisin ainoa tapa saada suhteellisen nopeasti linjauksia uusien ilmiöiden tai tulkinnanvaraisten asioiden verotuksesta.

4.4.3.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Kuopion hallinto-oikeuden mukaan keskusverolautakunnan osalta voitaisiin jossain vaiheessa miettiä ennakkoratkaisujen antamistapaa ja muutoksenhakuteitä uudelleen.

4.5 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 valituslupasääntelyksi.

4.5.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Helsingin hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Rovaniemen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Etelä-Suomen aluehallintoviraston perusturva, oikeusturva ja luvat -vastuualue, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Sisä- ja Länsi-Suomen aluehallintovirasto, Lahden oikeusaputoimisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Rakennusteollisuus RT ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Kuntaliitto sekä Suomen Lakimiesliitto ry kannattavat työryhmän näkemyksiä tältä osin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Verohallinto sekä Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry myös ottavat kantaa asiaryhmiin, joihin valituslupajärjestelmä sopisi. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, sisäasiainministeriö ja Verohallinto puolestaan ottavat kantaa asiaryhmiin, joissa ei tulisi siirtyä valituslupajärjestelmään.

Korkein hallinto-oikeus pitää johdonmukaisena pidättäytymistä ehdotuksesta omaksua valituslupajärjestelmä hallintolainkäyttölain pääsäännöksi katsoen, että yleinen valituslupajärjestelmä, joka vähentäisi myös julkisen vallankäytön legitimitettiä, ei voisi pitkälläkään aikavälillä olla ratkaisu juttumääriin. Yksittäisten asiaryhmien tasolla valituslupajärjestelmän soveltuvuutta on jatkossakin aihetta arvioida työryhmän hahmottelemalta pohjalta. Korkein hallinto-oikeus toteaa myös, että hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin säännös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta jo valituslupavaiheen aika-

na ei välttämättä sovellu kaikkiin asiaryhmiin (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain valituslupasääntely), mikä puoltaa osaltaan säännöskohtaista tarkastelukulmaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa valituslupajärjestelmän kehittämistä siltä osin kuin ei ole kyse asiaryhmistä, joissa muutoksenhaku ohjautuu suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Yhteiskunnalliselta ja taloudelliselta merkitykseltään vähäisissä asioissa voitaisiin lainsäädäntöön sisällyttää jopa valituskieltojakin. Jos hallinto-oikeuksien ratkaisut johtaisivat epäyhtenäiseen käytäntöön, niin ylimääräinen muutoksenhaku olisi joka tapauksessa käytettävissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tarkoituksenmukaisena ehdotettua muutosta laajentaa valituslupamenettelyä koulukuljetusasioihin.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus toteaa, että sen käsityksen mukaan kirkollisvalitusten määrä vuositasolla on vähäinen. Siten erityisiä paineita valituslupajärjestelmän kehittämiseen asiaryhmän osalta ei ole. Mikäli myöhemmin siirrytään yleiseen valituslupajärjestelmäkäytäntöön, kirkkohallitus katsoo, että merkittävin kriteeri valitusluvan myöntämiselle tulisi olla oikeussuojan tarve.

Puolustusministeriöllä sekä *työ- ja elinkeinoministeriöllä* ei ole huomautettavaa valituslupajärjestelmän kehittämistä koskevasta ehdotuksesta.

Sisäasiainministeriö katsoo, että valituslupajärjestelmän laajentaminen 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 oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ja ennakoitavuutta. Kansalaisuusasioissa on jatkossakin tarkoituksenmukaista säilyttää rajoitukseton valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sillä on lähtökohtaisesti valmius tarvittaessa nopeastikin muuttaa alkoholilainsäädäntöä ko. asioiden saattamiseksi valituslupamenettelyn piiriin. Ministeriössä on kuitenkin myös kaavailtu mahdollisuuksia alkoholilainsäädännön kokonaisuudistukseksi, jolloin muutoksen tekeminen voi olla tarkoituksenmukaista tehdä osana tätä uudistamistyötä. Myös mielenterveyslain mukaisissa hoidon jatkamispäätöksissä voidaan harkita valitusluvan käyttöönottamista. Valituslupamenettelyä koskevat linjaukset ja valmistelu sopisivat tehtäviksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta selvittävän työryhmän työssä tai viimeistään työryhmän ehdotusten jatkovalmistelun yhteydessä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö tukee valtiovarainministeriön työryhmän tavoitetta selkeyttää ja yhdenmukaistaa valitusperusteita ja valitusmenettelyä kunnan viranomaisten päätöksistä eri sektoreilla.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valituslupajärjestelmää koskeva tarkastelu kuntia koskevissa asioissa voitaisiin toteuttaa osana kuntalain kokonaisuudistusta.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan valituslupajärjestelmä voisi tulla kysymykseen useissa asuntotuotannon asiaryhmissä. Muutoksenhakukeinot olisi kuitenkin harkittava erikseen asiaryhmittäin, mikä edellyttää säädösten yksityiskohtaista arviointia ja

muutoksenhakukeinojen riittävyyden selvittämistä. Näin ollen ympäristöministeriö suhtautuu varauksellisesti valituslupajärjestelmän laajentamiseen yleissäännöksellä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan ehdottomia valituskieltoja tulisi entisestään vähentää ja muutoksenhaku muuttaa luvanvaraiseksi. Valituskiellon muuttaminen valituslupasääntelyksi voisi olla paikallaan perusopetukseen oppilaaksiottamisasioissa sekä ehkä myös muissa oppilasvalinta-asioissa. Suoran jatkovalitusoikeuden alaa voitaisiin ajatella supistettavan lähinnä siten, että harkittaisiin valituslupajärjestelmää esimerkiksi asioihin, joissa oikeuskäytäntö on suurelta osin vakiintunut. Tällöin voitaisiin lupa-harkinnassa erottaa asiaryhmässä ne kysymykset, jotka tulisi saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi ja joissa toisaalta oikeuskäytäntö on riittävän vakiintunut. Luvanvaraisuutta tulisi harkita myös asioissa, joissa tosiseikkojen esittämisellä on suuri merkitys, näyttöä ei ole tarvetta harkita uudelleen eikä uutta suullista käsittelyä järjestetä. Valituslupan varaisiksi voitaisiin säätää esimerkiksi kaikki vammaispalveluasiat, tietosuojavalitukset ja eräät yhtiöoikeudellisia oikeustoimia koskevat asiat. Muutoksenhakusäännöksiä mietittäessä tulisi kirjoitustapaan kiinnittää erityistä huomiota siten, ettei säännösten tulkinnasta aiheutuisi erimielisyyksiä.

Kuopion hallinto-oikeus katsoo, että lähitulevaisuudessa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi pääsääntöisesti edellyttää valituslupaa. Valituslupasäännöksiä tai ainakin siihen liittyvää käytännön toimintaa sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä tai niihin liittyviä menettelytapoja saattaisi olla hyvä arvioida uudelleen.

Oulun hallinto-oikeus yhtyy siihen tasotyöryhmän näkemykseen, että valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi rajoittaa valitusluvalla ainakin niissä asiaryhmissä, joissa ylintä oikeusastetta edeltäviä oikeussuojakeinoja voidaan pitää useimmissa tapauksissa riittävinä. Valituslupajärjestelmä parantaisi korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiä vaarantamatta kuitenkin merkittävästi oikeusturvan saatavuutta ja korostaisi hallinto-oikeuksien merkitystä ensi asteen hallintotuomioistuimina. Tasotyöryhmän mietintöön sisältyy luettelo asiaryhmistä, joihin valituslupajärjestelmä tulisi laajentaa mahdollisimman pian. Oulun hallinto-oikeus pitää perusteltuna valituslupajärjestelmän laajentamista mahdollisimman pian kattamaan mietinnön sivulla 139 luetellut asiaryhmät.

Rovaniemen hallinto-oikeuden mukaan hallintomenettelyn ja oikaisuvaatimusjärjestelmän kehitys sekä kaksiasteinen hallintotuomioistuinten järjestelmä mahdollistavat valituslupasääntelyn alan laajentamisen haettaessa muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Turun hallinto-oikeus yhtyy työryhmän esitykseen, jonka mukaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia keskittyä nykyistä enemmän siihen, mitä oikeusturva edellyttää ylimmältä oikeusasteelta, on parannettava. Valituslupajärjestelmän laajentaminen esitetyllä tavalla on hyvä lähtökohta ja pitkän tähtäyksen tavoitteeksi asetettu yleinen valituslupajärjestelmä, asiaryhmäkohtaisesti säädettyine poikkeuksineen, kannatettava.

Vaasan hallinto-oikeus katsoo, että edellytyksenä valituslupajärjestelmän laajentamiselle vesi- ja ympäristöasioissa kuitenkin on, ettei muutoksenhakujärjestelmää hajauteta ja että ensimmäisen asteen valitustuomioistuimen asemaa vahvistetaan. Mietinnössä esitetyt toimenpiteet johtaisivat kuitenkin päinvastaiseen kehitykseen.

Jyväskylän kaupunki pitää perusteltuna laajentaa valituslupajärjestelmää asiaryhmissä, joissa ylintä oikeusastetta edeltäviä oikeusturvakeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää riittävinä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston ympäristölupavastuualueen mukaan merkitykseltään ja ympäristövaikutuksiltaan pienemmissä hankkeissa voisi valituslupa tulla kysymykseen. Näiden asioiden määrittely saattaa kuitenkin olla vaikeaa esim. luvan kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laajuuden tai luonteen mukaan. Lupa-asiat ovat yleensä varsin tapauskohtaisia, eikä oikeudellinen ongelma ole samalla tavoin toistuva valituksesta toiseen. Käytännössä valituslupaa voisi harkita esim. vesilain eräissä aina lupaa edellyttävissä asioissa vesivoiman käyttöönottoa lukuun ottamatta. Ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa tällaisia voisivat olla ilmoitusasiat, teknis-taloudellisista selvityksistä tehtävät erilliset (YSL 55 §) päätökset sekä mahdollisesti eräät jätteiden hyödyntämistä koskevat lupa-asiat.

Itä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa valituslupajärjestelmän laajentamista koskemaan alkoholasioita. Valituslupajärjestelmän tulisi koskea kaikkia alkoholilaissa erikseen säädettyjä lupa-asioita tai vähintään alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniskelulupa-asioita. Selvitetäväksi tulee ottaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen asianosaiselle mahdollisesti edellyttämä mahdollisuus saattaa asia kaksiaasteiseen tuomioistuinkäsittelyyn, kuten työryhmä muistiossaan toteaaakin. Oikeusministeriön tulisi harkita lain muuttamista täytäntöönpanokieltojen osalta niissä tilanteissa, joissa myönnetty alkoholijuomien jälleenmyyntilupa on peruutettu taloudellisten edellytyksien puuttumisen vuoksi. Oikeusministeriön tulee selvittää, voidaanko valituslupajärjestelmää ulottaa koskemaan myös alkoholilain perusteella annettuja seuraamuksia. Virasto ei näe estellä väestö- ja kotikunta-asioiden sisällyttämiseen valituslupamenettelyn piiriin. Näiden asioiden keskittämistä voisi olla aiheellista harkita.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto katsoo tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean tavoin (Komiteamietintö 2003:2), että uudistuksessa on pidettävä lähtökohtana oikeusturvan tarpeen arviointia asiaryhmäkohtaisesti ottaen huomioon asiaryhmien erityispiirteet. Aluehallintovirasto katsoo, että valituslupajärjestelmän laajentamista ei tule kytkeä hallinnon sisäisen oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamiseen. Työryhmän ehdotus valituslupajärjestelmän pikaisesta laajentamisesta koskemaan anniskelulupa-asioita on aluehallintoviraston käsityksen mukaan perusteltu.

Lahden oikeusaputoimiston mukaan valituslupajärjestelmää tulee kehittää ja yhtenäistää ja korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia tulee lisätä siihen, että siellä voidaan keskittyä harvempiin mutta merkitykseltään tärkeisiin asioihin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto yhtyy työryhmän käsityksiin korkeimman hallinto-oikeuden kehittämisestä lähemmäs prejudikaattituomioistuinta. Tarkastusvirasto puoltaa myös valituslupajärjestelmän osalta esitettyjä linjauksia korostaen kuitenkin, että vali-

tuslupajärjestelmä edellyttää, että kaikki hallinto-oikeudet pystyvät toimimaan tuloksellisesti ja tehokkaasti sekä toteuttamaan oikeusturvaa ammattitaitoisesti ja että menettelytavat hallinto-oikeuksissa ovat riittävän yhdenmukaiset. Tarkastusvirasto myös korostaa virallisperiaatteen merkitystä tässä yhteydessä.

Verohallinnon mukaan verohallinnossa on jo melko kattava valituslupajärjestelmä, joka on Verohallinnon käsityksen mukaan toiminut hyvin. Ne veroasiat, joissa valituslupajärjestelmää ei ole, kuten sivulliselle ilmoituksen antamatta jättämisestä määrättävä laiminlyöntimaksu ja tappioiden poikkeuslupa-asiat tulisi saattaa järjestelmän piiriin. Verohallinnon käsityksen mukaan keskusverolautakunnassa ratkaistuihin asioihin valituslupamenettelyä ei tule kuitenkaan ulottaa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kannattaa valituslupajärjestelmän uudelleentarkastelua. Hallintoasioiden käsittelyajat ovat nykyisin kohtuuttoman pitkiä ja aiheuttavat asianosaisille oikeusturvaongelmia. Muutoksenhakulupajärjestelmiä ja valituslupakieltoja tulisi osaltaan käyttää keinona käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Myös mahdollisuutta yleisissä tuomioistuimissa käyttöönotetun ennakkopäätösvalituksen hyödyntämiseen olisi syytä tarkastella hallintotuomioistuinten puolella. EK pitää perusteltuna selvittää jatkotyössä tämän mallin käyttökelpoisuutta ja hyödyntää selvityksessä yleiseltä puolelta saatuja kokemuksia. EK kannattaa myös selvityksen laatimista valituslupajärjestelmän soveltuvuudesta vesi- ja ympäristönsuojeluasioihin.

Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry pitää korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän laajentamista muun muassa asunto- ja asuntotuotantoasioihin hyvänä asiana, koska tämä nopeuttaisi asioiden käsittelyä ja vähentäisi valitusten monenkertaista käsittelyä yksinkertaisissa asioissa. Lisäksi se toivoo, että kaavavalitusasioiden valituslupajärjestelmän laajempaa käyttöönottamista selvitetään edelleen.

Julkiset oikeusavustajat ry on työryhmän kanssa samaa mieltä korkeimman hallinto-oikeuden roolista ylimpänä oikeusasteena.

Rakennusteollisuus RT ry kannattaa mietinnön esitystä siitä, että valituslupasäntelyn alaa tulisi laajentaa mahdollisimman paljon, että korkein hallinto-oikeus voisi nykyistä enemmän keskittyä siihen, mitä oikeusturva edellyttää ylimmältä oikeusasteelta. Valituslupajärjestelmä tulee ulottaa kaikkiin kaava-asioihin.

Suomen Kiinteistöliitto ry kannattaa ehdotusta yleisen valituslupajärjestelmän luomisesta.

Suomen Kuntaliiton mukaan ennakkollisen oikeusturvan kehittyminen sekä oikeussuojan tarve yksittäisessä asiassa on syytä huomioida jälkikäteisen oikeusturvan tarvetta arvioitaessa.

Suomen Lakimiesliitto ry:n mielestä valituslupajärjestelmän kehittämisen jatkotyöstäminen työryhmän esittämillä perusteilla ja käytännön linjauksilla on kannatettava ehdotus.

Suomen tuomariliitto ry katsoo, että muutoksenhakujärjestelmän selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi olisi syytä ottaa käyttöön mahdollisimman pikaisesti yleinen valituslupajärjestelmä kaikissa asioissa, joissa haetaan muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällainen järjestelmä yksinkertaistaisi lainsäädäntöä merkittävästi. Yhtenäinen järjestelmä asettaisi myös kansalaiset yhdenvertaiseen asemaan muutoksenhakijoina. Oikeus saada asiansa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi olisi kaikissa asiaryhmissä sama. Kolmanneksi valituslupajärjestelmä olisi ainoa käyttökelpoinen tapa tasapainottaa korkeimman hallinto-oikeuden työtilanne.

Veronmaksajain Keskusliitto ry toivoo, että myös valitusluvan hylkäävä päätös perusteltaisiin.

4.5.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry katsoo, että muutoksenhaun rajoittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on monella tapaa ongelmallista. Valituslupasääntelyn alan laajentamista on jatkossakin syytä tarkastella asiaryhmäkohtaisesti ja oikeussuojalähtökohdista painottaen.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry:n mielestä on tärkeää, että valituskieltoja ja valituslupajärjestelmää ei laajennettaisi ympäristöasioihin. Ne olisivat ongelmallisia perustuslain kannalta (20 §).

Suomen Oikeusapulakimiehet ry katsoo, että hallinnollinen muutoksenhaku olisi säilytettävä kaksiasteisena. Koska hallintolainkäytössä ei ole kolmitasoista tuomioistuinjärjestelmää vaan yleensä ainoastaan hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus, hallintolainkäytössä ei ole mentävä siihen, että valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulisi valitusluvan alaiseksi.

4.6 Valituskiellot korkeimpaan hallinto-oikeuteen

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.

4.6.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Kuopion hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Suomalainen Lakimiesyhdistys ry kannattavat lähtökohtaisesti ehdotusta tältä osin. Myös *Suomen Kiinteistöliitto* ja *Julkiset oikeusavustajat ry* kannattavat esitystä valituskieltojen käyttämisestä vain poikkeuksellisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen osalta valituskiellon muuttamista valituslupasääntelyksi ilmoittavat nimenomaisesti kannattavansa *Rovaniemen hallinto-oikeus, Etelä-Suomen aluehallintovirasto* ja *Suomen Kuntaliitto*.

Korkein hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että myöhemmässä valmistelussa otettaneen huomioon myös se, että ylimääräinen muutoksenhakumahdollisuus saattaa asiaryhmäkohtaisesti olla ylimmän oikeusasteen osalta riittävä tosiasiallisesti tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi, mikäli ihmis- ja perusoikeusvelvoitteista ei johdu muuta.

Puolustusministeriöllä ja *työ- ja elinkeinoministeriöllä* ei ole huomautettavaa valituskieltoa koskevasta ehdotuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että valituskiellon korvaaminen valituslupajärjestelmällä on syytä ottaa käsiteltäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujärjestelmän uudistamisen yhteydessä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan valituskiellot soveltuvat hyvin sellaisiin asioihin, joissa oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan laajentaa.

Suomalainen Lakimiesyhdistys ry:n mukaan työryhmän kanta valituskieltojen alan laajentamiseen on perustellusti kriittinen. Poikkeustilanteissa valituskielto ylimmässä asteessa saattaisi oikeusturvaa vaarantamatta tulla kysymykseen.

4.6.2 Ehdotukseen varauksellisesti tai kielteisesti suhtautuvat kannanotot

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, viitaten lopullisen ratkaisun kiireellisyyteen valituskiellon alaisissa asioissa, että kaksioportainen valitusmahdollisuus perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain osalta ensin aluehallintovirastoon ja sen jälkeen hallinto-oikeuteen on oikeussuojan kannalta riittävä. Eurooppa-kouluja koskevaa muutoksenhakusääntelyä ja kansallisperäistä koulutusta koskevaa muutoksenhakua ei voi kaikilta osin vertailla keskenään. Aluehallintovirastolla ei ole Eurooppa-kouluun nähden vastaavaa muutoksenhakuviranomaisen roolia, kuin sillä on suomalaisen koulujärjestelmään kuuluvien koulujen suhteen. Asiassa voidaan katsoa perusteluksi taata muutoksenhakuoikeus kahteen hallintopäätöksen tekijästä riippumattomaan viranomaiseen.

Rakennusteollisuus RT ry katsoo, että valituskiellot tulisi ottaa kattavasti käyttöön oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa ei ole merkittävää oikeussuojan tarvetta.

4.7 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.

4.7.1 Ehdotukseen myönteisesti suhtautuvat kannanotot

Korkein hallinto-oikeus, liikenne- ja viestintäministeriö, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, vakuutuslaitos, Helsingin kaupunki, Joensuun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Lahden oikeusaputoimisto, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Rakennusteollisuus RT ry, Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Suomen veroasiantuntijat ry sekä Veronmaksajain Keskusliitto ry kannattavat työryhmän ehdotusta päätösten julkaisemista koskevilta osin.

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksen, työ- ja elinkeinoministeriön, Jyväskylän kaupungin sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston mukaan päätösten julkaiseminen turvaisi ratkaisujen yhtenäisyyttä.

Puolustusministeriöllä ei ole huomautettavaa päätöksistä tiedottamista koskevan ehdotuksen osalta.

Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että hallintotuomioistuinten päätösten sähköinen julkaisemisjärjestelmä luodaan mahdollisimman pikaisesti. Hallinnon ja hallintolainkäytön avoimuus puoltaa hallintotuomioistuinten päätösten julkaisemista siten, että tieto on kaikkien saatavilla sähköisessä muodossa.

Kuopion hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että yksityisillä muutoksenhakijoilla olisi mahdollisimman samat mahdollisuudet saada tietoa hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä kuin viranomaisilla. Tarve korostuu esimerkiksi verotuksessa. Salassapitoseikat ovat kuitenkin ongelmallisia.

Helsingin kaupungin mukaan voitaisiin pidemmällä tähtäimellä jopa tavoitella tilannetta, jossa ratkaisut olisivat tarjolla samankaltaisessa tuomiorekisterissä, jollaista ollaan ottamassa käyttöön yleisissä tuomioistuimissa

Joensuun kaupungin mukaan hallinto-oikeuksien ratkaisujen julkistamiseen mm. internetissä tulee kiinnittää erityistä huomiota, jos hallinto-oikeuden päätös jää nykyistä useammissa tapauksissa lopulliseksi ratkaisuksi valitusasiassa.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto on painottanut erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alan päätösten julkaisemista ja katsonut, että aluehallintovirastoilla tulisi olla selvästi nykyistä laajempi tiedonsaantioikeus myös salassa pidettävää tietoa sisältäviin hallinto-oikeuksien ratkaisuihin.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on puolestaan painottanut vesi- ja ympäristölupapäätösten julkaisemista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ja *Elinkeinoelämän keskusliitto EK* ovat korostaneet päätösten julkaisua veroasioissa.

Rakennusteollisuus RT ry toteaa, että julkaiseminen voi omalta osaltaan myös vähentää tuomioistuinten työtaakkaa, kun ratkaisujen linjat ovat tiedossa etukäteen.

Suomen Kuntaliitto on korostanut yhtenäisempien puitteiden luomista päätösten julkaisemiselle.

Suomen veroasiantuntijat ry:n mukaan huomiota tulisi kiinnittää myös päätösten perustelemiseen ja tiedonhakumahdollisuuksia myös julkaisemattomista päätöksistä tulisi lisätä.

4.8 Muita näkökohtia

Sisäasiainministeriön mukaan yhtenäisen ratkaisukäytännön ja asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta viranomaisella tulisi olla mahdollisuus saattaa hallinto-oikeuden ratkaisu korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että opetustoimessa voitaisiin harkita siirtymistä yhteen muutoksenhakuviranomaiseen siten, että tällä hetkellä aluehallintovirastoon perusopetuslain (42 §) ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (44 §) mukaan menevät valitukset siirtyisivät hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esittää, että hallintolainkäyttölain 5 § 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä nimenomaisesti mainittaisiin hallintokantelupäätöksiä koskeva valituskielto.

Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö korostaa, että hallintotuomioistuimia koskevien uudistusten osalta yksi huomioitava seikka on myös maistraattien toimialueiden mahdollinen laajeneminen. Valtiovarainministeriön työryhmä on esittänyt, että nykyisistä 24 maistraatista muodostetaan vuoden 2012 alusta 11 maistraattia. Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön näkemyksen mukaan on mahdollista, että maistraattien eri yksiköiden tekemistä päätöksistä valitetaan eri hallinto-oikeuksiin. Tällöin on esimerkiksi keskittämällä erityisesti huolehdittava siitä, etteivät ratkaisukäytännöt poikkea toisistaan

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto korostaa valitusten riittävän joutuiseen käsittelyyn tärkeyttä kaikissa asiaryhmissä sekä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa ja *Elinkeinoelämän keskusliitto EK* puolestaan muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä käsittelyaikojen lyhentämiseksi. *Rakennusteollisuus RT ry* katsoo, että päätösaikojen lyhentämisen tulisi olla yksi tärkeimmistä tavoitteista hallinto-oikeusjärjestelmän uudistuksessa, että valituslupahakemuksen käsittely esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 118 §:n mukaisessa tilanteessa kestää korkeimmassa hallinto-oikeudessa liian kauan ja että maankäyttö- ja rakennuslain 118 §:ään otetut säännökset tulee säilyttää.

Lapsiasiavaltuutettu ehdottaa, että hallintolainkäyttöä arvioitaisiin Euroopan neuvoston standardien valossa, jotta voidaan kartoittaa mahdolliset kehittämistarpeet lapsiystävällisen oikeuden osalta myös hallintotuomioistuimissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että tietojärjestelmien ja tietoprosessien kehittäminen tukee työryhmän mietinnössä arvioitujen oikeusturvatavoitteiden saavuttamista.

Suomen Oikeusapulakimiehet ry katsoo, että hallintolainkäyttöä uudistettaessa olisi harkittava, ovatko jotkut asiaryhmät sellaisia, että niiden käsittely olisi tarkoituksenmukaisempaa käräjäoikeuksissa kuin hallinto-oikeudessa. Hallintolainkäytössä olisi pyrittävä väljiin prosessuaalisiin säännöksiin. Hallintolainkäytössä olisi erityisesti lisättävä katselmusten määrää asian selvittämiseksi ja kiinnitettävä nykyistä paremmin huomioita todistusvelvollisuuteen myös viranomaisten kohdalla. Hallintolainkäytössä olisi säilytettävä nykyiset asiamiehen ja avustajan kelpoisuutta koskevat säännökset. Hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä olisi asianajajat ja muut lakimiehet saatettava kaikilta osin yhdenvertaiseen asemaan.

LIITTEET

LIITE 1 – Lausuntopyynnön jakelu

Tasotyöryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010) pyydettiin lausuntoja seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä¹:

Valtioneuvoston kanslia*
 Ulkoasiainministeriö*
 Sisäasiainministeriö
 Puolustusministeriö
 Valtiovarainministeriö
 Opetus- ja kulttuuriministeriö²
 Maa- ja metsätalousministeriö*
 Liikenne- ja viestintäministeriö
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Sosiaali- ja terveysministeriö³
 Ympäristöministeriö

Oikeuskanslerinvirasto
 Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia*

Korkein hallinto-oikeus

Helsingin hallinto-oikeus
 Hämeenlinnan hallinto-oikeus
 Kouvolan hallinto-oikeus
 Kuopion hallinto-oikeus
 Oulun hallinto-oikeus
 Rovaniemen hallinto-oikeus
 Turun hallinto-oikeus
 Vaasan hallinto-oikeus
 Ålands förvaltningsdomstol*

Markkinaoikeus*
 Vakuutuslaitos

Lapsiasiavaltuutettu
 Vähemmistövaltuutettu

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

¹ *-merkityt eivät antaneet lausuntoa

² Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallituksen lausunto on opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon liitteenä

³ Lääkkeiden hintalautakunnan lausunto on sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon liitteenä

Itä-Suomen aluehallintovirasto
 Lapin aluehallintovirasto*
 Lounais-Suomen aluehallintovirasto
 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
 Statens ämbetsverk på Åland

Suomen ympäristökeskus*
 Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*
 Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*
 Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*

Helsingin kaupunki
 Jyväskylän kaupunki
 Joensuun kaupunki

Espoon oikeusaputoimisto*
 Lahden oikeusaputoimisto
 Rovaniemen oikeusaputoimisto*

Maahanmuuttovirasto*
 Tullihallitus
 Valtiokonttori
 Valtiontalouden tarkastusvirasto
 Verohallinto

Elinkeinoelämän Keskusliitto
 Julkiset oikeusavustajat ry
 Juridiska Föreningen i Finland rf*
 Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry*
 Pakolaisneuvonta ry*
 Pelastakaa Lapset ry*
 Rakennusteollisuus RT ry
 Suomalainen Lakimiesyhdistys ry
 Suomen Asianajajaliitto*
 Suomen Kiinteistöliitto ry
 Suomen Kuntaliitto
 Suomen Lakimiesliitto ry
 Suomen luonnonsuojeluliitto ry
 Suomen Oikeusapulakimiehet ry
 Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
 Suomen tuomariliitto ry
 Suomen veroasiantuntijat ry
 Veronmaksajain keskusliitto ry

Lainvalmisteluosasto

30.11.2010

OM 12/41/2007
OM004:00/2008

Jakelussa mainituille

LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö pyytää kunnioittaen lausuntoanne työryhmän mietinnöstä ”Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön taso-työryhmän mietintö” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010).

Työryhmän mietintö on saatavissa internetissä osoitteesta <http://www.om.fi/1284990366669>

ja vaihtoehtoisesti osoitteesta
<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Mietintojajalausuntoja>

Lausunto pyydetään toimittamaan **viimeistään maanantaina 7.2.2011 sähköpostitse osoitteeseen lausunnot@om.fi** word-, openoffice (odt)-, pdf- tai rtf-tiedostona. Lausuntoa ei tarvitse erikseen lähettää postitse.

Lisätietoja asiasta antavat lainsäädäntöneuvos Arja Manner, puh. (09) 1606 7692, sähköpostiosoite [arja.manner\(at\)om.fi](mailto:arja.manner(at)om.fi), ja lainsäädäntösihteeri Virpi Ikkela, puh. (09) 1606 7674, sähköpostiosoite [virpi.ikkela\(at\)om.fi](mailto:virpi.ikkela(at)om.fi).

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

LIITE

Jakelu

Lagberedningsavdelningen

30.11.2010

JM 12/41/2007
JM004:00/2008Ålands förvaltningsdomstol
Statens ämbetsverk på Åland
Juridiska Föreningen i Finland

BEGÄRAN OM UTLÅTANDE

Justitieministeriet ber er högaktningsfullt om ett utlåtande om betänkandet "Uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna. Betänkande av arbetsgruppen för förvaltningsprocessnivåerna" (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2010/78).

Betänkandet finns att få på internet under adressen
<http://www.om.fi/1284990366669>

och under adressen
<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Mietintojajalausuntoja>

Vi ber er skicka in ert utlåtande **senast måndagen 7.2.1011 i elektronisk form** (word, openoffice, pdf- eller rtf) **under adressen lausunnot@om.fi**. Det är inte nödvändigt att skicka utlåtanden separat med posten.

Ytterligare information fås av lagstiftningsrådet Arja Manner, tfn (09) 1606 7692 eller [arja.manner\(at\)om.fi](mailto:arja.manner(at)om.fi) och lagstiftningssekreterare Virpi Ikkela, tfn (09) 1606 7674 eller [virpi.ikkela\(at\)om.fi](mailto:virpi.ikkela(at)om.fi).

Överdirektör

Pekka Nurmi

BILAGA

Distribution



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-113-5 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi