

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:10

*Hallintolainkäytön kehittämisohjelma
2004–2007*

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:10

Hallintolainkäytön kehittämisohjelma
2004–2007

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2004

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-207-8
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 29.3.2004

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji	
Matti Niemivuo Arja Manner		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004-2007			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tähän kehittämisohjelmaan on koottu ne hallintolainkäytön kehittämistä koskevat valmisteluhankkeet, jotka ovat vireillä tai joiden tarkoituksena on käynnistyä tämän vaalikauden aikana vuosina 2004-2007. Kehittämisohjelmaa on tarkoitus päivittää vuosittain. Tavoitteena on, että kehittämisohjelman avulla voidaan suunnitella hallintolainkäytön kehittämistä kokonaisuutena sekä seurata yksittäisten hankkeiden etenemistä.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) hallintolainkäyttö, oikeusturva			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2004:10		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-207-8
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi ja ruotsi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum 29.3.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Matti Niemivuo Arja Manner	Typ av publikation		
	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
	Datum då organet tillsattes		
Publikation (även den finska titeln) Program för utvecklande av förvaltningsprocessen 2004-2007 (Hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004-2007)			
Publikationens delar			
Referat I detta utvecklingsprogram samlas de beredningsprojekt som gäller utvecklandet av förvaltningsprocessen och som pågår eller skall inledas under denna valperiod 2004-2007. Avsikten är att årligen uppdatera utvecklingsprogrammet. Målet är att med hjälp av utvecklingsprogrammet kunna planera utvecklandet av förvaltningsprocessen som en helhet samt följa hur enskilda projekt framskrider.			
Nyckelord förvaltningsprocess, rättsskydd			
Övriga uppgifter			
Seriens namn och nummer Utlåtanden och utredningar 2004:10	ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-207-8	
Sidoantal 42	Språk finska och svenska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet	Förlag Justitieministeriet		

Lukijalle

Tähän kehittämisohjelmaan on koottu ne hallintolainkäytön kehittämistä koskevat valmisteluhankkeet, jotka ovat vireillä tai joiden tarkoituksena on käynnistyä tämän vaalikauden aikana vuosina 2004-2007. Tarkoituksena ei ole muuttaa hallintolainkäytön perusteita, vaan kehittää hallintolainkäytön organisaatiota ja mnettelyä niiden nykyisistä perusteista lähtien.

Tavoitteena on, että kehittämisohjelman avulla voidaan suunnitella hallintolainkäytön kehittämistä kokonaisuutena sekä seurata yksittäisten hankkeiden etenemistä. Kehittämisohjelmaa on tarkoitus päivittää vuosittain. Päivityksen yhteydessä voidaan täsmentää kuvausta hankkeiden sisällöstä.

Kehittämisohjelmaan sisältyvät vain hankkeet, joiden valmisteluvastuu on pääosin oikeusministeriöllä. Lisäksi oikeusministeriö seuraa hallintolainkäytön kehittämistä eri hallinnonaloilla ja osallistuu muissa ministeriöissä vireillä oleviin hallintolainkäytön järjestelmään liittyviin hankkeisiin.

Tämä kehittämisohjelma on laadittu lainvalmisteluosaston ja oikeushallinto-osaston yhteistyönä. Kehittämisohjelman ovat ideoineet ja suunnitelleet lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntöneuvos Arja Manner. Kehittämisohjelman laadintaan ovat osallistuneet myös ylijohtaja Kari Kiesiläinen, erityisasiantuntija Janne Aer, lainsäädäntöneuvos Leena Halila, erityisasiantuntija Heikki Jukarainen sekä oikeustieteen tohtori, akatemitutkija Outi Suviranta.

Helsingissä 29 päivänä maaliskuuta 2004

Ylijohtaja Pekka Nurmi

Till läsaren

I detta utvecklingsprogram samlas de beredningsprojekt som gäller utvecklandet av förvaltningsprocessen och som pågår eller skall inledas under denna valperiod 2004-2007. Syftet är inte att ändra grunderna för förvaltningsprocessen utan att utveckla förvaltningsprocessens organisation och förfaranden utifrån de nuvarande grunderna.

Målet är att med hjälp av utvecklingsprogrammet kunna planera utvecklandet av förvaltningsprocessen som en helhet samt följa hur enskilda projekt framskrider. Avsikten är att årligen uppdatera utvecklingsprogrammet. I samband med uppdateringen kan preciseringar göras i beskrivningen av innehållet i projekten.

I utvecklingsprogrammet ingår enbart projekt i fråga om vilka justitieministeriet bär det huvudsakliga beredningsansvaret. Dessutom följer justitieministeriet utvecklandet av förvaltningsprocessen inom olika förvaltningsområden samt deltar i projekt som har anknytning till systemet för förvaltningsprocessen och pågår vid andra ministerier.

Detta utvecklingsprogram har gjorts upp i samarbete mellan lagberedningsavdelningen och justitieförvaltningsavdelningen. För uppslaget till och planeringen av utvecklingsprogrammet svarar lagstiftningsdirektör Matti Niemivuo och lagstiftningsrådet Arja Manner. Likaså har överdirektör Kari Kiesiläinen, specialsakkunnig Janne Aer, lagstiftningsrådet Leena Halila, specialsakkunnig Heikki Jukarainen samt jurisdoktorn, akademiforskaren Outi Suviranta deltagit i utarbetandet av utvecklingsprogrammet.

Helsingfors den 29 mars 2004

Överdirektör Pekka Nurmi

SISÄLLYS

Lukijalle	1
Till läsaren	2
Sisällys	3
1 Kehittämishjelma 2004-2007/Utvecklingsprogram 2004-2007	4
2 Kehittämishjelman tausta	12
2.1 Toteutettuja hankkeita	12
a) Hallintolainkäyttölaki	12
b) Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen	12
c) Lääninoikeuksista hallinto-oikeuksiksi	13
d) Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä	14
e) Muita hallinnon oikeusturvaan vaikuttaneita uudistuksia	15
2.2 Kehittämistarpeita	16
a) Hallintolainkäytön seurannasta	16
b) Hallintolainkäytön kehittämissinjoista	18
d) Oikeusministeriölle saapuneita aloitteita	20
2.3 Hallintolainkäytön kehittäminen pitemmällä aikavälillä	21
3 Kehittämishjelman sisältö	22
3.1 Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa	22
3.2 Eräät hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutokset	22
3.3 Tuomareiden pätevyysjärjestelmän kehittäminen	23
3.4 Hallinto-oikeuksien virkarakenne	24
3.5 Hallinto-oikeuksien kokoonpanot	25
3.6 Oikeudenkäynnin julkisuussäätely	25
3.7 Julkisoikeudellisia saamia koskevan yleisen hallinto-oikeudellisen lainsäädännön kehittäminen	26
3.8 Hallinnossa käytettäviä uhkasakkoja koskevat säännökset	26
3.9 Vakuutusoiden toiminnan kehittäminen	26
a) Muutoksenhakujärjestelmä toimeentuloturva-asioissa	26
b) Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä	27
3.10 Hallintolainkäytön muu kehittäminen	28
a) Valitusoikeus ja valitustiet	28
b) Muut oikeuskeinot	32
c) Menettelyn kehittäminen	33

1 KEHITTÄMISOHJELMA 2004-2007

<i>Hanke</i>	<i>Aineisto</i>	<i>Keskeinen sisältö</i>	<i>Aikataulu</i>
1) <i>Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävisissä asioissa</i>	<ul style="list-style-type: none"> - pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma - työryhmän mietintö 30.1.2004 (Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävisissä asioissa. Oikeusministeriön työryhämietintö 2004/1) 	<ul style="list-style-type: none"> - hanke tehdään yhteistyönä YM:n ja LVM:n kanssa - hanke sisältää erilaisia kehittämistoimia valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi erityisesti kaavoitus- ja liikenneasioissa 	<ul style="list-style-type: none"> - hallitus on iltakoulussa 10.3.2004 päättänyt toimenpiteistä, jotka toteutetaan tällä vaalikaudella - poikkihallinnollinen työryhmä asetetaan seuraamaan toimenpiteiden toteuttamista
2) <i>Eräät hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutokset</i>	<ul style="list-style-type: none"> - KHO:n esitys valtioneuvostolle 10.3.2003 - OM:n arviomuistio 24.4.2003 - tiivistelmä lausunnoista (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:34) 	<ul style="list-style-type: none"> - muutoksenhaun ohjaaminen nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin - eräät jatkovalitusoikeuden rajoittamista koskevat säännökset - eräät hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoa koskevat säännökset 	<ul style="list-style-type: none"> - HE keväällä 2004
3) <i>Tuomareiden pätevyisyysjärjestelmän kehittäminen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - tuomarikoulustoimikunnan ja -työryhmän mietinnöt (Tuomarikoulustoimikunnan mietintö 2000:5 ja tuomarikoulustyöryhmän mietintö 2002:6) sekä niistä saadut lausunnot - työryhmän mietintö 30.1.2004 (Tuomarikou- 	<ul style="list-style-type: none"> - koskee tuomareiden pätevyisyysjärjestelmää sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintotuomioistuimissa 	<ul style="list-style-type: none"> - HE kesäkuussa 2004

	lutus. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomarikoulutuksesta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:2)		
4) <i>Hallinto-oikeuksien virkarakenne</i>		- virkarakennetta kehitetään tuomaripainotteiseen suuntaan	- työryhmä asetettu 30.1.2004 - työryhmän määräaika päättyy 31.5.2004
5) <i>Hallinto-oikeuksien kokoonpanot</i>		- selvitetään mahdollisuudet yhden tuomarin tai muun kevennetyn kokoonpanon käyttämiseen hallinto-oikeuksissa	- työryhmä asetettu 18.2.2004 - työryhmän määräaika päättyy 31.10.2004
6) <i>Oikeudenkäynnin julkisuussäätely</i>	- oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan ehdotus (KM 2002:1) ja siitä saadut lausunnot - hallintolainkäytön julkisuutta selvittäneen työryhmän mietintö (Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8) ja siitä saadut lausunnot	- säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa	- HE vuoden 2005 alkupuolella
7) <i>Julkisoikeudellisia saamia koskevan yleisen hallinto-oikeudellisen lainsäädännön kehittäminen</i>		- vanhentuminen, korkeuseuraamukset, kuittauksen edellytykset ja perusteettoman edun palauttaminen	- arviomuistio syksyllä 2004
8) <i>Hallinnossa käytettäviä uhkasakkoja koskevat säännökset</i>		- uhkasakkojen tuomitsemisen siirtäminen hallinnosta hallintotuomioistuihin - uhkasakkolain suhde erityislainsäädäntöön	- arviomuistio 2005

<p>9) <i>Vakuutus oikeuden toiminnan kehittämisen</i></p>	<p>a) <i>muutoksenhakujärjestelmä toimeentuloturvasasioissa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö (KM 2001:9) - vakuutus oikeuden organisaation kehittämistyöryhmän raportti 14.9.2001 <p>b) <i>menettely työkyvyttömyys- ja tapaturmasioita koskevien valitusten käsittelyssä</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - tutkija Maija Sakslinin selvitys (Oikeusturvan toteutuminen vakuutus oikeudessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturmasioita koskevien valitusten käsittelyssä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:21) 	<ul style="list-style-type: none"> - toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen kokonaisuutena, johon kuuluvat muutoksenhaun eri vaiheet - selvityksessä ehdotetaan erityisesti lääketieteellisen arvioinnin avoimuutta ja arviointimenettelyn uudistamista, suullisten käsittelyjen lisäämistä, päätösten perustelujen kehittämistä sekä käsittelyn nopeuttamista 	<ul style="list-style-type: none"> - uusi vakuutus oikeuslaki tuli voimaan 1.5.2003 - muutoksenhakulautakuntia koskevat uudistukset vireillä sosiaali- ja terveysministeriön projektissa (ISOTOMU) - vakuutus oikeudessa on vireillä useita sisäisiä kehityshankkeita - arviomuistio syksyllä 2004
<p>10) <i>Hallintolainkäytön muu kehittäminen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö (KM 1997:4) - hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti (2000) ja loppuraportti (2001) - korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (10.3.2003) ja siitä saadut lausunnot - oikeusturva-asia neuvottelukunnan toimintakertomukset (2000-2001, 2001-2002 ja 2002-2003) - tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö (KM 2003:3) 	<p>a) <i>valitus oikeus ja valitustiet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - valituslupajärjestelmän laajentaminen - päätöksen tehneen viranomaisen valitus oikeus - muutoksenhaun ohjaaminen ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin - muutoksenhakulautakunnat hallintolainkäytössä <p>b) <i>muut oikeuskeinot</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - vaihtoehtoiset riidantarkaisukeinot - julkisyhteisöjen korvausvastuun toteuttaminen hallintolainkäy- 	<ul style="list-style-type: none"> - julkaisu keväällä 2005 pohjaksi jatko-työlle - julkaisussa on tarkoitus tarkastella lähinnä päätöksen tehneen viranomaisen valitus oikeutta, oikeuskeinoja viranomaisen passiivisuutta vastaan ja oikeusvaatimusmenettelyn kehittämistä

	<ul style="list-style-type: none"> - oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003-2012 (oikeusministeriö) - hallituksen strategia-asiakirja 25.9.2003 	<p>tössä</p> <ul style="list-style-type: none"> - oikeuskeinot viranomaisen passiivisuutta vastaan <p><i>c) menettelyn kehittäminen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - suullista käsittelyä ja todistelua koskevien säännösten täsmentäminen - turvaamistoimet ja täytäntöönpano hallintoasioissa - oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen 	
--	--	--	--

Lisäksi oikeusministeriö seuraa hallintolainkäytön kehittämistä eri hallinnonaloilla ja osallistuu muissa ministeriöissä vireillä oleviin hallintolainkäytön järjestelmään liittyviin hankkeisiin.

UTVECKLINGSPROGRAM 2004-2007

<i>Projekt</i>	<i>Material</i>	<i>Det viktigaste innehållet</i>	<i>Tidtabell</i>
1) Förkortning av tiden för behandling av besvär i ärenden som är viktiga med tanke på samhället eller utvecklandet av regionerna	- programmet för statsminister Matti Vanhanens regering - arbetsgruppsbetänkande 30.1.2004 (Förkortning av tiden för behandling av besvär i ärenden som är viktiga med tanke på samhället eller utvecklandet av regionerna. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004/1)	- projektet genomförs i samarbete med miljöministeriet och kommunikationsministeriet - projektet innehåller olika utvecklingsåtgärder som syftar till att förkorta tiden för behandling av besvär i synnerhet i planlägnings- och trafikärenden	- regeringen har i sin aftonskola 10.3.2004 fattat beslut om ett flertal åtgärder som skall genomföras under denna valperiod - en tväradministrativ arbetsgrupp tillsätts för att följa genomförandet av åtgärderna
2) Vissa ändringar i den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen	- högsta förvaltningsdomstolens framställning till statsrådet 10.3.2003 - justitieministeriets utvärderingspromemoria 24.4.2003 - sammandrag av utlåtanden (Justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2003:34)	- styrning av ändringssökandet till de regionala förvaltningsdomstolarna i en större utsträckning än för närvarande - vissa bestämmelser om en begränsning av rätten till fullföljd - vissa bestämmelser om förvaltningsdomstolarnas sammansättning	- RP under våren 2004
3) Utvecklande av systemet för förvärv av domarbehörighet	- betänkanden av kommissionen samt arbetsgruppen för domarutbildningen (Domarutbildningskommissionens betänkande	- gäller systemet för förvärv av domarbehörighet såväl vid allmänna domstolar som vid förvaltningsdomstolar	- RP i juni 2004

	2000:5 och domarutbildningsarbetsgruppens betänkande 2002:6) jämte utlåtanden - arbetsgruppsbetänkande 30.1.2004 (Domarutbildningen. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om domarutbildning. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2004:2)		
4) <i>Tjänstestrukturen vid förvaltningsdomstolarna</i>		- tjänstestrukturen utvecklas så att domartjänsterna ges en större vikt	- arbetsgrupp tillsatt 30.1.2004 - arbetsgruppens mandat upphör 31.5.2004
5) <i>Förvaltningsdomstolarnas sammansättning</i>		- möjligheterna att vid förvaltningsdomstolarna använda en sammansättning med en enda domare eller någon annan begränsad sammansättning utreds	- arbetsgrupp tillsatt 18.2.2004 - arbetsgruppens mandat upphör 31.10.2004
6) <i>Reglering av rättegångsoffentlighet</i>	- förslag från kommissionen för rättegångars offentlighet (kom.bet. 2002:1) jämte utlåtanden - betänkande av arbetsgruppen för offentligheten i förvaltningsprocessen (Offentligheten i förvaltningsprocessen. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2003:8) jämte utlåtanden	- bestämmelser om rättegångsoffentligheten vid allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar	- RP under början av 2005
7) <i>Utvecklande av den allmänna förvaltningsrättsliga</i>		- preskription, räntepåföljder, förutsättningarna för	- utvärderingspromemoria

<i>lagstiftning som gäller offentlighetsrättsliga fordringar</i>		kvittning och återbetalning av grundlös förmån	hösten 2004
<i>8) Bestämmelserna om vite inom förvaltningen</i>		- överföring av utdömande av vite från förvaltningen till förvaltningsdomstolarna - förhållandet mellan viteslagen och speciallagstiftningen	- utvärderingsprotomemoria 2005
<i>9) Utvecklande av verksamheten vid försäkringsdomstolen</i>	<p>a) <i>ändringssökande i beslut om social trygghet</i> - betänkande av kommittén för ändringssökande i beslut om social trygghet (kom.bet. 2001:9) - rapport av arbetsgruppen för utvecklande av försäkringsdomstolens organisation 14.9.2001</p> <p>b) <i>förfarandet vid behandlingen av besvär som gäller invalid- och olycksfallsärenden</i> - utredning av forskaren Maija Saksliin (Rättsskyddet i försäkringsdomstolen. Förfarandet vid behandlingen av besvär som gäller invalid- och olycksfallsärenden. Justitieministeriets utlåtanden och utredningar 2003:21)</p>	<p>- totalrevidering av systemet för ändringssökande i beslut om social trygghet i vilken ingår de olika skedena i sökandet av ändring</p> <p>- i utredningen föreslås i synnerhet öppenhet i den medicinska bedömningen och en reform av bedömningsförfarandet, en ökning av de muntliga förhandlingarna, utvecklande av beslutsmotiveringarna samt förkortning av behandlingstiden</p>	<p>- en ny lag om försäkringsdomstolen trädde i kraft den 1 maj 2003 - en revidering av besvärsnämnderna är under arbete inom projekt som pågår vid social- och hälsovårdsministeriet (ISOTOMU)</p> <p>- vid försäkringsdomstolen pågår flera interna utvecklingsprojekt - utvärderingsprotomemoria hösten 2004</p>
<i>10) Utvecklande av</i>	-	<i>a) besvärsmotiv och</i>	- publikation

<p><i>förvaltningsprocessen på annat sätt</i></p>	<p>förvaltningsdomstolskommissionens betänkande (kom.bet. 1997:4)</p> <ul style="list-style-type: none"> - mellanrapport (2000) och slutrapport (2001) från horisontalgruppen för förvaltningsprocessen - högsta förvaltningsdomstolens framställning till statsrådet med förslag till ändring av den lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen (10.3.2003) jämte utlåtanden - verksamhetsberättelserna för delegationen för rättsskyddsärenden (2000-2001, 2001-2002 och 2002-2003) -betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet (kom.bet. 2003:3) - justitieministeriets rättspolitiska strategi 2003-2012 - regeringens strategidokument 25.9.2003 	<p><i>besvärsvägar</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - utvidgning av systemet med besvärstillstånd - besvärsmyndighet för den myndighet som fattat ett beslut - styrning av sökande av ändring i beslut av ministerierna till de regionala förvaltningsdomstolarna - nämnder för sökande av ändring i förvaltningsprocessen <p><i>b) övriga rättsmedel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - alternativa medel för lösning av tvister - genomförandet av ersättningsansvaret för offentliga samfund i förvaltningsprocessen - rättsmedel mot myndighetspassivitet <p><i>c) utvecklande av förfarandet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - precisering av bestämmelserna om muntlig förhandling och bevisning -säkringsåtgärder och verkställighet i förvaltningsärenden - utvecklande av förfarandet för yrkande på rättelse 	<p>under våren 2005 som grund för det fortsatta arbetet</p> <ul style="list-style-type: none"> - avsikten är att i publikationen närmare granska besvärsmyndigheten för den myndighet som fattat ett beslut, rättsmedlen mot myndighetspassivitet och utvecklandet av förfarandet för yrkande på rättelse
---	--	---	--

Dessutom följer justitieministeriet utvecklandet av förvaltningsprocessen inom olika förvaltningsområden och deltar i projekt som har samband med systemet för förvaltningsprocessen och pågår vid andra ministerier.

2 KEHITTÄMISOHJELMAN TAUSTA

2.1 Toteutettuja hankkeita

a) Hallintolainkäyttölaki

Hallintolainkäyttölakiin (586/1996) koottiin hallintolainkäyttöä koskevat keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Lailla kumottiin muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki (hallintovalituslaki, 154/1950) ja ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki (hallintopurkulaki 200/1966).

Hallintolainkäyttölaki tuli voimaan 1996. Säännökset hallintolainkäyttölain soveltamisesta vakuutus-oikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa valmisteltiin erikseen ja ne tulivat voimaan 1999.

Hallintolainkäyttölain voidaan arvioida selkeyttäneen ja yhdenmukaistaneen hallintolainkäyttöasioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä, vaikka hallintolainkäyttölain menettelysäännökset onkin laadittu melko yleiseen muotoon.

Hallintolainkäyttölain mukaan valitus tehdään hallintotuomioistuimeen, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Hallintolainkäyttölain voidaan arvioida osaltaan vahvistaneen alueellisten hallintotuomioistuimen asemaa ensimmäisenä oikeusasteena hallintolainkäytön järjestelmässä. Tältä osin ongelmana ovat kuitenkin eri hallinnonaloilla edelleen voimassa olevat säännökset, joiden mukaan valitukset ohjautuvat hallintoviranomaisen päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hyväksyessään hallintolainkäyttölain eduskunta antoi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellytti, että hallintolainkäytön tarkoituksen ja periaatteiden toteutumiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteistyössä hallintotuomioistuintoimikunnan ja oikeusministeriön kanssa voimassa oleviin lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Ne on tilanteen mukaan joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin (EV 75/1996 vp). Muutoksenhakusäännöksiä on eri hallinnonaloilla osittain tarkistettu eduskunnan lausuman mukaisesti, mutta tarkistusten tekemistä on tarpeen jatkaa.

b) Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen

Verotuksen muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin kokonaisuutena 1994, jolloin veroasioissa siirryttiin muutoksenhaussa lääninoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen osittaisesta valituslupajärjestelmästä yhtenäiseen veroasioiden valituslupajärjestelmään sekä lakautettiin liikevaihtovero-oikeus ja siirrettiin sen käsiteltäviksi kuuluneet asiat Uudenmaan

lääninoikeuteen (nykyisin Helsingin hallinto-oikeus). Myös tulli- ja valmisteverotusta koskevat verovalitukset ohjattiin tullilautakunnan asemesta Uudenmaan lääninoikeuteen.

Samaan aikaan uudistettiin myös verotuksen oikaisumenettelyä välittömässä verotuksessa siten, että muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on oikaisuvaatimuksen tekeminen verotuksen oikaisulautakunnalle. Verovirasto voi kuitenkin ratkaista verovelvollistahon tekemän oikaisuvaatimuksen siltä osin kuin vaatimus hyväksytään.

Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudistus perustui verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintöön (komiteamietintö 1992:7). Mietinnössä ei ehdotettu muutoksia oikaisumenettelyyn välillisessä verotuksessa.

Verotuksen oikeussuojatoimikunta oli ehdottanut, että liikevaihtoverotusta koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta siltä lääninoikeudelta, jonka tuomiopiiriin päätöksen tehnyt lääninverovirasto kuuluu. Tulli- ja valmisteverotusta koskevien valitusten osalta toimikunta katsoi, että näiden valitusten ratkaisemisessa tarvittava erityisasiantuntemus ja valitusten vähäinen määrä puolsivat valitusten keskittämistä Uudenmaan lääninoikeuteen. Esityksen jatkovalmistelussa päädyttiin lausuntopalautteen pohjalta siihen, että myös liikevaihtoverotusta koskevat valitukset keskitettiin yhteen lääninoikeuteen. Hallituksen esityksen perusteluissa tämän todettiin turvaavan muita vaihtoehtoja paremmin välillisen verotuksen alueellista yhtenäisyyttä (HE 143/1993 vp). Yhtenäisen tulkintakäytännön turvaamista pidettiin tuolloin erityisen tärkeänä, sillä esitys uudeksi arvonlisäverolaiksi oli parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Lisäksi todettiin, että lääninoikeudet joutuisivat soveltamaan aluksi rinnakkain kolmea liikevaihtoverolakia. Keskittämisen perusteluiksi mainittiin myös riittävän erityisasiantuntemuksen turvaaminen ja käytännön järjestelyt, koska henkilöstön siirtyminen liikevaihtovero-oikeudesta lääninoikeuteen tapahtuisi samalla paikkakunnalla.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli kehittää verotuksen muutoksenhakujärjestelmästä entistä selkeämpi ja tehokkaampi. Oikaisumenettelyn voidaan arvioida vähentäneen alueellisiin hallintotuomioistuimiin saapuvien veroasioiden määrää ja veroasioiden suhteellista osuutta kaikista alueellisiin hallintotuomioistuimiin saapuvista valituksista. Verovalitusten määrä ja suhteellinen osuus on vähentynyt merkittävästi myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

c) Lääninoikeuksista hallinto-oikeuksiksi

Lääninoikeuksista muodostettiin vuonna 1999 kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Hallinto-oikeusuudistuksen tavoitteena oli vahvistaa hallintolainkäytön järjestelmää muodostamalla hallinto-oikeuksista alueellisesti, asiamääriltään ja henkilöstöltään mahdollisimman tasapainoiset ja keskenään yhdenvertaiset tuomioistuinyksiköt niin, että muutoksenhaku eri asiaryhmissä voidaan hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja ettei asioiden käsittelyssä ole hallinto-oikeuksien välillä olennaisia eroavuuksia (HE 114/1998 vp hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liitetyväksi lainsäädännöksi).

Samalla lakkautettiin vesiylioikeus ja siirrettiin sen käsiteltäviksi kuuluneet asiat Vaasan hallinto-oikeuteen. Vesiasioiden muutoksenhaun uudistus liittyi vuonna 2000 toteutettuun ympäristönsuojelulainsäädännön uudistukseen, jossa rikos- ja riita-asioiden käsittely ohjattiin vesioikeuksien sijasta yleisiin alioikeuksiin ja alueellisiksi lupaviranomaisiksi perustettiin kolme ympäristölupavirastoa. Muutoksenhakutuomioistuimen toimivalta muuttui uudistuksen johdosta vastaavaksi kuin hallintotuomioistuimilla. Soveltamiskäytäntöjen jatkuvuuden turvaami-

seksi muutoksenhaku ympäristönsuojeluasioissa keskitettiin Vaasan hallinto-oikeuteen, joka muodostettiin yhdistämällä Vaasan lääninoikeus ja vesiylioikeus.

Hallinto-oikeusuudistus ja vesiasioiden muutoksenhaun uudistaminen olivat jatkoa sille, että lääninhallitusten yhteydessä toimineet lääninoikeudet muodostettiin vuonna 1989 hallinnollisesti itsenäisiksi hallintotuomioistuimiksi. Lisäksi Ahvenanmaan lääninhallituksen yhteydessä toiminut Ahvenanmaan lääninoikeus oli muodostettu 1994 Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeksi, joka toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä.

Hallinto-oikeuksien perustamista valmisteltiin hallintotuomioistuintoimikunnassa (komiteamietintö 1997:4) sekä oikeusministeriön työryhmässä (hallintotuomioistuintyöryhmän ehdotus, toukokuu 1998). Vesituomioistuinten osalta uudistusta valmisteltiin ympäristöoikeustoimikunnassa ja oikeusministeriön ympäristömuutoksenhakutyöryhmässä sekä oikeusministeriön ja ympäristöministeriön yhteisessä työryhmässä. Lausuntovaiheissa esitettiin erilaisia käsitteitä erityisesti hallinto-oikeuksien määrästä ja ympäristöasioiden muutoksenhausta. Useimmissa lausunnoissa kannatettiin ympäristönsuojeluasioiden käsittelyä yleisissä hallintotuomioistuimissa, mutta monissa näistä lausunnoista ehdotettiin asioiden hajauttamista useaan hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä tarkasteltiin myös keskeisiä muutoksenhakulautakuntia ja edellytyksiä siirtää niissä käsiteltävät asiat kokonaan tai osittain yleisiin alueellisiin hallintotuomioistuihin. Tältä osin hallinto-oikeustoimikunta ehdotti turvapaikkalautakunnan, virkamieslautakunnan ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista.

Turvapaikkalautakunta lakkautettiin 1998 ja sen käsiteltäviksi kuuluneet asiat ohjattiin Uudenmaan lääninoikeuteen (nykyisin Helsingin hallinto-oikeus). Virkamieslautakunnan lakkauttamista koskevien säännösten valmistelu on ollut vireillä valtiovarainministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa, mutta työmarkkinajärjestöt ovat vastustaneet virkamiesasioiden ohjaamista hallinto-oikeuksiin.

d) Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmä

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea selvitti toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeita kokonaisuutena, johon kuuluvat muutoksenhaun eri vaiheet. Komitea antoi mietintönsä syksyllä 2001 (komiteamietintö 2001:9). Lisäksi vakuutusosoikeuden sisäisen organisaation kehittämistä selvitettiin erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka antoi ehdotuksensa syksyllä 2001.

Kaksiasteista muutoksenhakujärjestelmää voidaan komitean mukaan pitää lähtökohtana toimeentuloturva-asioissakin. Vakuutusosoikeus toimisi kaikissa sen käsiteltäviksi kuuluvissa asioissa toisena oikeusasteena. Ensimmäisenä oikeusasteena toimisivat muutoksenhakulautakunnat, joita olisivat eläketurvan muutoksenhakulautakunta, työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta sekä toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunta.

Komitea ehdotti myös muutoksenhakulautakuntien organisatorisesti itsenäisen aseman vahvistamista sekä eräitä muutoksia muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusosoikeuden kokoonpanoihin.

Komitea ehdotti, että vakuutusosoikeutta koskeva laki uudistetaan kokonaan. Komitean ehdotuksen ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta valmisteltiin uusi vakuutusosoikeuslaki (132/2003), joka tuli voimaan toukokuun alussa 2003.

Muutoksenhakulautakuntien osalta toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea laati ehdotuksensa kehittämislinjauksi. Tältä osin ehdotusten toteuttaminen edellyttää jatkotyötä, jossa päävastuu on muilla ministeriöillä, pääosin sosiaali- ja terveysministeriöllä. Muutosten valmistelu on vireillä sosiaali- ja terveysministeriössä. Muutoksenhakulautakuntia koskevien säännösten uudistaminen voi heijastua myös vakuutusosoikeutta koskevaan sääntelyyn.

e) Muita hallinnon oikeusturvaan vaikuttaneita uudistuksia

Tuomioistuinelaitoksen perusrakenteesta säädetään vuoden 2000 *perustuslaissa*. Sen mukaan yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet (98 § 2 mom.). Tuomiovaltaa erikseen määrättyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla (98 § 3 mom.).

Kilpailu- ja hankinta-asioiden osalta hallintolainkäytön organisaatiota uudistettiin vuonna 2002, jolloin markkinatuomioistuin ja kilpailuneuvosto lakkautettiin ja niiden käsiteltäviksi kuuluvat asiat siirrettiin uuteen erityistuomioistuimeen, *markkinaoikeuteen*. Markkinaoikeudessa käsitellään muitakin kuin hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavia asioita, sillä sen käsiteltäviksi kuuluu esimerkiksi laissa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978) ja kuluttajansuojalaissa (38/1978) tarkoitettuja asioita.

Hallinnon oikeusturvaan vaikuttavat myös monet sellaiset uudistukset, joissa on kyse soveltamisalaltaan hallintolainkäyttöä laajemmista tuomioistuinelaitosta kokonaisuudessaan koskevista muutoksista. Tällaisia uudistuksia ovat olleet erityisesti *tuomareiden nimittämistä* koskevien säännösten uudistaminen vuonna 2000 (lait 205-216/2000), *tuomarin esteellisyyttä* koskevien säännösten uudistaminen vuonna 2001 (lait 441-448/2001) sekä uusi *oikeusapulaki* (257/2002), joka tuli voimaan 2002.

Sähköisestä asioinnista hallinnossa ja lainkäytössä säädetään entistä kattavammin helmikuussa 2003 voimaan tulleessa *laissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa* (13/2003). Laki koskee myös hallintolainkäyttöä. Myös vuoden 2004 alussa voimaan tullut *kielilaki* (423/2003) ja siihen liittyvä lainsäädäntö vaikuttavat asioiden käsittelyyn sekä hallinnossa että lainkäytössä.

Yleiset säännökset hallintoasian käsittelystä ovat vuoden 2004 alusta uudessa *hallintolaissa* (434/2003), joka korvasi vuoden 1982 hallintomenettelylain. Uudessa hallintolaissa säädetään entistä kattavammin yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista sekä sellaisista hallintoasian käsittelyssä noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat olennaisesti yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa.

2.2 Kehittämistarpeita

a) Hallintolainkäytön seurannasta

Hallintolainkäytön sääntelyn seurantaan varten asetettiin vuonna 1999 *hallintolainkäytön horisontaaliryhmä*, jonka määräaika päättyi 1.12.2001. Horisontaaliryhmä antoi väliraportin toukokuussa 2000 ja loppuraportin marraskuussa 2001. Horisontaaliryhmän tehtävänä oli käytännön kokemusten perusteella ja oikeusministeriössä kerätty tilastoaineisto huomioon ottaen raportoida oikeusministeriölle hallintolainkäyttömenettelyn toimivuudesta, mahdollisista ongelmista ja kehittämistarpeista.

Horisontaaliryhmän loppuraportissa (Hallintolainkäytön kehittäminen. Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän loppuraportti 30.11.2001) todettiin, että hallintolainkäyttölain säännösten soveltamisesta oli saatu käytännössä kokemusta noin viiden vuoden ajalta. Raportin mukaan voitiin yleisesti arvioida, että säännökset turvaavat hallintoasioissa nykyaikaisen oikeudenkäynnin, joka täyttää myös perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Horisontaaliryhmä kiinnitti molemmissa raporteissaan huomiota siihen, että useissa asiaryhmissä valitukset ohjautuvat erityissäännösten perusteella edelleen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Horisontaaliryhmä totesi, että muutoksenhakusäännöksiä eri hallinnonaloilla on viipymättä tarkistettava niin, että lähtökohtana on valitusten ohjaaminen hallinto-oikeuksiin.

Lisäksi horisontaaliryhmän raporteissa mainittiin erityisesti seuraavat kysymykset, joissa tulisi lähemmin selvittää säännösten tarkistamisen tarvetta ja mahdollisuuksia:

- turvaamistoimet hallintoasioissa,
- päätöksen tehneen hallintoviranomaisen valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä,
- suullista käsittelyä koskevat hallintolainkäyttölain säännökset, erityisesti
 - suullisen käsittelyjen kutsujen tiedoksianto puhelimitse,
 - päätöksen tehneen hallintoviranomaisen edustaminen suullisessa käsittelyssä ja tämän edustajan velvoittaminen saapumaan sakon uhalla suulliseen käsittelyyn,
 - todistelua koskevat hallintolainkäyttölain säännökset,
 - todistajien kuuleminen puhelimitse sekä
 - lapsen kuuleminen suullisessa käsittelyssä ja
- yhden jäsenen toimivallan laajentaminen hallinto-oikeudessa.

Horisontaaliryhmä kiinnitti loppuraportissaan huomiota myös hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden rooliin hallintolainkäytössä sekä piti tärkeänä hallintolainkäyttöä koskevan seurannan jatkamista.

Hallinto-oikeuksien työmenetelmiä ja niiden kehittämistarpeita on kartoitettu *hallinto-oikeuksien ylituomareiden käynnistämässä selvityksessä*, joka valmistui 17.6.2003 (Heikki Jukarainen - Anja Sahla, Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys. 2003). Selvityksen keskeisenä tavoitteena oli kartoittaa, miten lainkäyttötoiminta on järjestetty eri hallinto-oikeuksissa ja miten menettelyt tältä osin mahdollisesti poikkeavat toisistaan. Selvitykseen sisältyy myös ehdotuksia hallinto-oikeuksien menettelytapojen kehittämiseksi. Selvityksessä todetaan muun muassa, ettei kolmannen jäsenen panos ole niin merkittävä kuin teoreettisesti on ajateltu ja että ratkaisukokoonpanoja saattaisi olla perusteltua pyrkiä keventämään siten, että

kokenut esittelijä voisi toimia esittelemässään asiassa jäsenenä, jos kyse on selkeästi vallitsevan oikeusjärjestyksen mukaisesti ratkaistavasta asiasta.

Valtioneuvoston vuonna 2000 kolmeksi vuodeksi asettaman *oikeusturva-asiain neuvottelukunnan* tavoitteena on ollut oikeusturvan toteutumisen seuraaminen ja pyrkimys oikeusturvan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta esitti toimintakertomuksessaan 2000-2001 harkittavaksi, että varsinainen huostaanottopäätös tehtäisiin aina hallintotuomioistuimessa ja että selvitetäisiin myös mahdollisuutta siirtää lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa käräjäoikeuksille kuuluvat tehtävät hallinto-oikeuksiin. Lisäksi neuvottelukunta totesi, että lapsen prosessuaalista asemaa tulisi kehittää sekä hallintomenettelyn että tuomioistuinprosessin osalta ja että tältä osin on selvitettävä tuomioistuinmenettelyn asettamat erityiset vaatimukset, jotka johtuvat esimerkiksi suullisesta ja välittömästä käsittelystä.

Toimintakertomuksessaan 2001-2002 oikeusturva-asian neuvottelukunta totesi yleisesti, että hallintolainkäytön prosessi on yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvaodotusten näkökulmasta varmaa ja taloudellisesti tehokasta. Neuvottelukunta katsoi kuitenkin, että korkeimman hallinto-oikeuden roolia ja prosessia tulisi jatkossa kehittää nykyistä selkeämmin oikeuskysymyksiin keskittyvän ja oikeuskäytäntöä ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Hallinto-oikeuksien asemaa tulisi vastaavasti vahvistaa valitustiejärjestelmää kehittämällä, eräitä muutoksenhakulautakuntia lakkauttamalla sekä huolehtimalla siitä, että hallinto-oikeuksien taloudelliset resurssit ja aineellisen prosessin johdon nykyaikaiset vaatimukset täyttävä henkilökuntarakenne vastaavat niille asetettuja tehtäviä.

Neuvottelukunta esitti myös, että selvitetään keinoja juttumäärien vähentämiseksi KHO:ssa. Ainakin seuraavia mahdollisuuksia tulisi selvittää:

- hallintolainkäytön mukaisen valitustiesysteemin (viranomaisen päätös - HAO - KHO) toteuttaminen hallinnossa selväpiirteisesti,
- valituslupajärjestelmän laajentaminen oikeuden saatavuutta vaarantamatta ja
- ministeriöiden tavanomaisista hallintopäätöksistä tehtävien valitusten ohjaaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Neuvottelukunta kiinnitti huomiota myös hallintolainkäytön kokonaisuuden kehittämiseen ja siihen, että hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää on syytä kehittää. Lisäksi neuvottelukunta kiinnitti huomiota muun muassa ulkomaalaisasioihin liittyviin oikeusturvaongelmiin.

Viimeisessä toimintakertomuksessaan 2002-2003 oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnitti hallintolainkäytön osalta huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- kohtuuttoman pitkät käsittelyajat hallinto-oikeuksissa esimerkiksi lastensuojeluasioissa ja muissakin asioissa sekä rakennus- ja ympäristöasioiden ruuhkautuminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa
- suullisten käsittelyjen lisääminen hallinto-oikeuksissa, sillä ne ovat omiaan lisäämään kansalaisten luottamusta hallinto-oikeuksiin
- tuomioistuinten käytäntöjen erilaisuus erityisesti lasten kuulemisessa ja
- päätöksen tehneen hallintoviranomaisen aseman selkeyttäminen ja oikeudenkäynnin kohteen selvempi määrittely.

Neuvottelukunta esitti myös harkittavaksi, tulisiko hallintoriitamenettelyä kehittää nykyistä tehokkaammaksi oikeuskeinoksi mahdollisesti säätämällä siitä tarkemmin.

Neuvottelukunnan aloitteesta käynnistettiin myös kaksi tutkimushanketta, joista toinen koski oikeudenkäytön yhtenäisyyttä eri tuomioistuimissa (Kaijus Ervasti - Hertta Kallioinen, Oikeudenkäyntimenettelyjen ongelmat ja oikeudenkäytön yhtenäisyys. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 202. 2003) ja toinen kansalaisten hallinto-oikeuksiin kohdistamaa luottamusta (Ahti Laitinen - Veijo Tarukannel - Eeva Valjakka, Luottamus hallintotuomioistuimiin. 2003). Jälkimmäinen tutkimus on julkaistu neuvottelukunnan toimintakertomuksen 2002-2003 liitteenä.

Oikeusministeriö asetti oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toiselle toimikaudelle 1.1.2004-31.12.2005. Toimeksiannon mukaan neuvottelukunnan tavoitteena on muun muassa lisätä oikeudenkäyntimenettelyjen joustavuutta ja parantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta oikeusturva-asioissa, Lisäksi pyritään tehostamaan oikeuksien toteutumista hallinnossa, kehittämään vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä sekä lisäämään neuvontaa.

Vakuutusoiden menettelytapoja oikeusturvan näkökulmasta on selvitetty syyskuussa 2003 valmistuneessa tutkija Maija Sakslinin selvityksessä (Oikeusturvan toteutuminen vakuutusoidessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:21). Selvityksessä pidetään tärkeimpänä kehittämisen kohteena lääketieteellisen arvioinnin avoimuutta ja arviointimenettelyn uudistamista. Lisäksi selvityksessä ehdotetaan muun muassa

- suullisten käsittelyjen lisäämistä
- päätösten perustelujen kehittämistä sekä
- käsittelyn nopeuttamista.

Apulaisoikeuskansleri on selvittänyt **hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja** erityisesti kiireelliseksi arvioitavissa asioissa, kuten lastensuojelua ja toimeentulotukea koskevissa asioissa sekä ulkomaalaisasioissa. Asiasta 12.12.2003 antamassaan päätöksessään apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa hallinto-oikeuksien menettelytapojen, kokoonpanojen ja henkilöstörakenteen kehittämiseen.

b) Hallintolainkäytön kehittämislinoista

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen **hallitusohjelman** mukaan oikeusturvaa tulee saada koko maassa tasapuolisesti ja varhaisessa vaiheessa kunkin asian ratkaisemiseen soveltuvassa joustavassa menettelyssä ja kohtuullisin kustannuksin. Oikeuslaitoksen voimavarat kohdennetaan todellisten oikeussuojatarpeiden mukaan.

Hallitusohjelmassa todetaan myös, että hallintolainkäytön kehittämistä jatketaan. Hallitusohjelman mukaan valitusten käsittelyä nopeutetaan kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin (kohta 14). Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että oikeussuojajärjestelmän toimivuus maankäyttö- ja rakennusasioissa arvioidaan sekä selvitetään mahdollisuudet lainmuutoksien ja muiden keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitusten käsittelyä (kohta 8).

Oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategiassa vuosiksi 2003-2012 (Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 - 2012) asetetaan tavoitteeksi vuoteen 2012 mennessä, että oikeusturvaa saadaan koko maassa nykyistä tasapuolisemmin ja varhaisemmassa vaiheessa.

sa kunkin asian ratkaisemiseen soveltuvassa joustavassa menettelyssä ja vähäisemmin kustannuksin.

Strategiassa kiinnitetään huomiota siihen, että oikeusongelmiin tulee saada ratkaisu joutuisammin, monipuolisemmin ja edullisemmin. Tällöin keskeisiä linjauksia ovat, että

- lisätään oikeudenkäyntimenettelyjen joustavuutta
 - jatketaan menettelysäännösten asiakaslähtöistä kehittämistä ja
 - täsmennetään hallintotuomioistuimissa ja vakuutus oikeudessa suullisen käsittelyn toimittamista koskevia menettelysäännöksiä
- parannetaan kansalaisten yhdenvertaisuutta oikeusturva-asioissa
 - panostetaan tuomioistuimissa esiintyvien käsittelyviiveiden ja käsittelyajoissa ilmenevien erojen poistamiseen ja
 - selvitetään hallintotuomioistuinten työnjakoa ja mahdollisuuksia hajauttaa useampaan hallintotuomioistuimeen nykyisin keskitetyksi käsiteltäviä asioita
- kohdennetaan muutoksenhaku palvelemaan todellista oikeusturvatarvetta
 - siirretään painopistettä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuihin parantamalla niiden mahdollisuuksia perusteelliseen tosiasioiden selvittelyyn, näytön vastaanottamiseen sekä äänen ja kuvan tallentamiseen ja ottamalla käyttöön uusia vuorovaikutteisia menettelytapoja
 - vahvistetaan tuomioistuinten kokoonpanoja erityisesti niissä asiarühmissä, joissa kokemuksen perusteella haetaan paljon muutosta ja muutetaan alempien tuomioistuinten ratkaisuja sekä kevennetään tuomioistuinten kokoonpanoja silloin, kun se voi tapahtua oikeusturvan kärsimättä ja
 - otetaan perusteellisesti selvitettäväksi muutoksenhaun merkitys oikeusturvan ja oikeusvarmuuden lisääjänä
- tehostetaan oikeuksien toteutumista hallinnossa
 - vahvistetaan edelleen hallintotuomioistuinten roolia yleisenä muutoksenhakuasteena valtiollisten ja kunnallisten viranomaisten sekä muiden julkista valtaa käyttävien toimijoiden päätöksiin
 - parannetaan oikeussuojaa erityisesti terveydenhuollossa ja sosiaalitoimissa sekä tilanteissa, joissa on kysymys viranomaisen toimimattomuudesta tai viivytystä
 - jatketaan hallintomenettelyä ja hallinnon sisäisiä oikaisumenettelyjä koskevan lainsäädännön kehittämistä
 - selvitetään uuden julkisoikeudellisia saamia koskevan yleislainsäädännön tarvetta
 - tehostetaan hallinnossa ja hallintolainkäytössä tehtävien päätösten täytäntöönpanoa
 - vahvistetaan hallintotuomioistuinten ja vakuutus oikeuden mahdollisuuksia antaa hallintoviranomaisia ja muita julkisia hallinto- tehtäviä hoitavia toimijoita velvoittavia täytäntöönpanomääräyksiä muutoksenhaun yhteydessä ja
 - luodaan menettelytapoja, joilla tehostetaan hallintotuomioistuinten ja vakuutus oikeuden oikeuskäytännön nykyistä parempaa huomioon ottamista viranomaiskäytännössä hallinnon oikeellisuuden kehittämiseksi ja kansalaisten oikeuksien toteuttamiseksi

- kehitetään vaihtoehtoisia riidanratkaisumenetelmiä ja lisätään neuvonnan vaikuttavuutta
 - lisätään viranomaisten mahdollisuuksia korjata päätöksiään saamansa uuden selvityksen tai asianosaisten aiheellisiksi havaittujen vaatimusten johdosta myös muutoksenhaun vireillä ollessa
- parannetaan rajat ylittävää oikeusturvaa.

Turvallisuutta ja oikeudenkäyttöä koskeva valtioneuvoston 25.9.2003 hyväksymä *hallituksen strategia-asiakirja* sisältää kansalaisen turvallisuutta ja oikeuden käyttöä koskevan poikkihallinnollisen politiikan. Tähän sisältyy oikeuden saatavuutta koskeva toteutussuunnitelma, jonka mukaan muun muassa

- parannetaan oikeudenkäyntimenettelyjen joustavuutta ja sujuvuutta siten, että kukin asia voidaan ratkaista joutuisasti ja tehokkaasti juuri oikeanlaisessa menettelyssä,
- kehitetään tuomioistuinten työmenetelmiä sekä lisätään sähköistä asiointia ja
- kehitetään tuomioistuinten henkilöstö- ja organisaatorakenteita siten, että resurssit voidaan kohdentaa todellisten oikeussuojatarpeiden mukaan.

c) Oikeusministeriölle saapuneita aloitteita

Korkein hallinto-oikeus on 10.3.2003 tehnyt valtioneuvostolle esityksen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan useiden hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmään liittyvien säännösten uudistamista hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän toiminnan tehostamiseksi. Esityksen mukaan tavoitteena on hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantaminen ja oikeusturvan kehittäminen sekä joutuisuuden lisääminen. Esitys on laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen sisältyy useita asiakokonaisuuksia. Ehdotukset voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- valitusoikeuden rajoittamista koskevat säännökset,
- muutoksenhaun ohjaaminen nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin,
- välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin sekä
- hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoa koskevat ehdotukset.

Lisäksi esityksen yleisperusteluissa tarkastellaan eräitä kysymyksiä, joihin ei hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkaan ehdoteta muutoksia. Tällaisia kysymyksiä ovat lähinnä

- ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen;
- erilaisten valituslautakuntien asema hallintolainkäytössä; ja
- oikaisumenettelyn kehittäminen välillisessä verotuksessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä on laadittu oikeusministeriössä arviomuistio (muistio 24.4.2003), jossa on tarkasteltu muun muassa esityksen suhdetta muihin hallintolainkäytön kehittämishankkeisiin. Arviomuistiossa todetaan, että jatkovalmistelussa on arvioitava muun ohessa esityksen suhdetta hallintolainkäytön laajempaan kehittämiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä ja oikeusministeriön arviomuistiosta saaduista lausunnoista on laadittu yhteenveto oikeusministeriössä.

Suomen Kuntaliitto on oikeusministeriölle toimittamassaan kirjelmässä 16.6.2003 pyytänyt, että oikeusministeriö kiinnittäisi vakavaa huomiota kaavavalitusten käsittelyaikojen pidentymiseen ja ryhtyisi toimenpiteisiin hallinto-oikeuksien resurssien lisäämiseksi ja valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi. Kuntaliitto esittää myös, että oikeusministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin hallintolainkäyttölainsäädännön muutostarpeen selvittämiseksi koskien jatkovalitusoikeutta ja valituslupajärjestelmää hallintoasioissa. Erityisen kiireellisenä liitto pitää asian selvittämistä maankäyttö- ja rakennuslain osalta. Kirjelmässään Kuntaliitto toteaa, että korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi asiaa on käsitelty oikeasuuntaisesti, mutta liian suppeasti.

Helsingin ja Espoon kauppakamarit ovat kirjeessään 17.10.2003 esittäneet valtioneuvostolle ja Helsingin seudun kunnille asuntopoliittisen kannanoton asuntotuotannon voimistamiseksi ja asuntomarkkinoiden esteiden poistamiseksi. Kannanottoon sisältyy myös muutoksenhakua koskevia toimenpide-ehdotuksia.

2.3 Hallintolainkäytön kehittäminen pitemmällä aikavälillä

Tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoja pitemmällä aikavälillä on selvitetty sekä yleisten tuomioistuinten että hallintolainkäytön osalta *tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomiteassa* (Komiteanmietintö 2003:3). Selvityksen tavoitteena on, että sen avulla voidaan ennakoita, millaisia vaatimuksia ja mahdollisuuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille tulevaisuudessa, miten niihin pitäisi varautua ja mitä asioita painottaa tulevassa kehittämistyössä.

Komitea tarkasteli tuomioistuinten toimintaympäristön muutoksia sekä tuomioistuinten toiminnan yleisiä ja oikeudellisia lähtökohtia. Oikeuden saatavuus on komitean mietinnön kantavia teemoja. Komitea on tarkastellut myös tuomioistuimia kohtaan tunnettavaa luottamusta. Tuomioistuinten toiminnan lähtökohtien tarkastelussa komitea on esittänyt kaksi näkökulmaa oikeudenkäyntiin. Oikeusvaltiollisessa ajattelussa on keskipisteenä oikeudenkäyntimenettelyn lopputulos. Toisaalta kehittämistyössä on tärkeää kiinnittää huomiota asiakkaiden kokemaan menettelyn oikeudenmukaisuuteen.

Yksityiskohtaisessa tarkastelussa komitea käsitteli muun muassa sitä, mitä asioita tuomioistuimissa tulisi käsitellä. Komitea tarkasteli myös oikeudenkäyntimenettelyjä, avustamista oikeudenkäynnissä, konfliktinratkaisun vaihtoehtoja, tuomioistuimissa tarvittavaa osaamista ja ammattitaitoa, tuomioistuinorganisaatiota, tuomioistuinten johtamista sekä tuomioistuinlaitoksen keskushallintoa.

Monet komiteassa käsitellyistä kysymyksistä koskevat sekä yleisiä tuomioistuimia että hallintolainkäyttöä. Tällaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi oikeudenkäynnin joutuisuus ja avoimuus, suulliset käsittelyt ylimmissä oikeuksissa, oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuusvaatimukset, uudet muodot konfliktien ratkaisemiseksi, tuomareiden erikoistuminen, esittelijäjärjestelmästä luopuminen sekä tuomareiden koulutus.

Hallintolainkäytön osalta komitea kiinnitti erityisesti huomiota muun muassa hallintotuomioistuinten kokoonpanojen joustavoittamiseen, hallintotuomioistuinten erityiskokoonpanoihin, tuomioistuintyyppisiin muutoksenhakulautakuntiin, suullisiin käsittelyihin ja katselmuksiin, oikeudenkäynnin osapuoliin ja viranomaisen valitusoikeuteen, turvaamistoimiin sekä korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiin.

Oikeusministeriö on pyytänyt mietinnöstä lausuntoja 8.4.2004 mennessä. Lausuntoja on pyydetty siltä osin kuin mietintöön sisältyvät ehdotukset eivät ole valmisteltavana tähän kehittämissohjelmaan sisältyvässä tai muussa vireillä olevassa hankkeessa.

3 KEHITTÄMISOHJELMAN SISÄLTÖ

3.1 Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa

Oikeusministeriö asetti 19.11.2003 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia 31.1.2004 mennessä toimenpide-ehdotukset valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa hallituksen iltakoulukäsittelyä varten. Työryhmässä oli edustettuna oikeusministeriön lisäksi ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Työnsä aikana työryhmä kuuli asiantuntijoina mm. hallintotuomioistuimia, kuntasektoria sekä rakennuttajia.

Työryhmän työn lähtökohtana oli pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelma, jonka mukaan

- oikeussuojajärjestelmän toimivuus maankäyttö- ja rakennusasioissa arvioidaan sekä selvitetään mahdollisuudet lainmuutoksin ja muin keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitusten käsittelyä ja
- valitusten käsittelyä nopeutetaan kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin.

Työryhmä totesi, että valitusten käsittelyä ei voida nopeuttaa yksittäisellä toimenpiteellä, vaan tarvitaan useita erilaisia kehittämistoimia. Työryhmä ei ehdottanut valitusoikeuden rajoittamista yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa, mutta katsoi, että tulisi selvittää valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista niissä maankäyttöä ja rakentamista koskevissa asiaryhmissä, joihin se asioiden laadun ja määrän sekä oikeusturvan kannalta soveltuu.

Työryhmän listaamat toimenpide-ehdotukset koskivat menettelyn kehittämistä kaavoitusasioissa, suunnittelun ja menettelyn kehittämistä liikennehankkeissa, hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantamista sekä työmenetelmien kehittämistä hallintotuomioistuimissa. Työryhmä kiinnitti huomiota myös muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden seurantaan ja ehdotti poikkihallinnollisen seurantaryhmän perustamista.

Hallitus käsitteli asiaa iltakoulussa 10.3.2004 ja päätti, että työryhmän ehdottamat toimenpiteet toteutetaan tällä vaalikaudella.

3.2 Eräät hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutokset

Korkeimman hallinto-oikeuden 10.3.2003 valtioneuvostolle tekemän esityksen pohjalta on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2004 hallituksen esitys eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi. Hallituksen esitykseen sisällytettäisiin ne korkeimman hallinto-oikeuden esitysluonnokseen sisältyvät ehdotukset, joiden toteuttaminen näyttää lausuntopalautteen pohjalta tässä vaiheessa ongelmattomalta. Esitykseen sisältyisivät seuraavat asiakokonaisuudet:

- muutoksenhaun ohjaaminen nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin,
- valitusoikeuden rajoittamista koskevat säännökset sekä
- hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoa koskevat ehdotukset.

Esitykseen on tarkoitus sisällyttää useissa asiaryhmissä säännöksiä siitä, että valitukset ohjataan hallintoviranomaisen päätöksestä korkeimman hallinto-oikeuden asemesta ensin alueelliseen hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäyttölakiin on tarkoitus ehdottaa lisättäväksi yleissäännös valitusluvan myöntämisen perusteista. Lisäksi ehdotetaan valituslupajärjestelmän laajentamista muutamiiin sellaisiin asiaryhmiin, joissa valitukset ovat pääosin oikeudellisesti yksinkertaisia ja keskenään samankaltaisia sekä taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä. Esitykseen on tarkoitus sisällyttää myös säännöksiä siitä, että erikseen ei saisi hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Myös aloittamisoikeutta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin.

Lisäksi esityksessä on tarkoitus ehdottaa eräitä muutoksia korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisen hallinto-oikeuden päätösvaltaisiin kokoonpanoihin menettelykysymyksissä sekä asioissa, joiden ratkaisemiseen hallinto-oikeudessa osallistuu asiantuntijajäsen.

3.3 Tuomareiden pätevyöitymisjärjestelmän kehittäminen

Hankkeen tarkoituksena on laatia ehdotus uudeksi tuomareiden pätevyöitymisjärjestelmäksi, jonka avulla tuomarit voisivat vastata nykyistä paremmin yhteiskunnan ja tuomioistuinlaitoksen heille asettamiin vaatimuksiin. Samalla pyrittäisiin turvaamaan se, että tuomareilla on korkea ammattitaito ja muut hyvältä tuomarilta vaadittavat ominaisuudet.

Uudistusta on valmisteltu tuomarikoulutustoimikunnassa (komiteanmietintö 2000:5). Tuomarikoulutustoimikunnan mietinnössä ja siitä saaduissa lausunnoissa pidettiin tarpeellisena uuden tuomareiden pätevyöitymisjärjestelmän kehittämistä. Tuomarikoulutustyöryhmä jatkoi työtä toimikunnan esityksen ja siitä saadun lausuntopalautteen perusteella. Työryhmän työstä saadussa lausuntopalautteessa esitettiin arvostelua useisiin työryhmän ehdotuksen kohtiin.

Hankkeessa on tarkoitus luoda keinot nykyisten esittelijöiden ja kärjäviskaaleiden urakehityksen turvaamiseksi koulutusta koskevien uudistusten toteuttamisen rinnalla, tuomareiden koulutuksen tavoitteiksi ja keskeisiksi periaatteiksi, koulutuksen yksityiskohtaisiksi toteuttamistavoiksi ja aikatauluksi sekä henkilöstö- ja taloudellisiksi vaikutuksiksi.

Tärkeänä lähtökohtana on pidetty, että tuomarin virkaan on mahdollista myös käytännössä päästä niin sanotulta avoimelta uralta. Ehdotettava koulutus ei olisi tuomareiden kelpoisuusvaatimuksena. Ehdotusten tulee turvata tuomioistuinlaitoksen ulkopuolella työskenteleville mahdollisuus osallistua koulutukseen. Avoimelta uralta nimitetyille tuomareille tulee järjestää tarvittava perehdyttämiskoulutus.

Uuden koulutuksen vaikutukset auskultointiin, rekrytointiin ja täydennyskoulutukseen on selvitettävä.

Hallituksen esitys uudeksi laiksi tuomarikoulutuksesta koskisi pätevyitymistä yleisten tuomioistuinten, hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten kaikkiin tuomarinvirkoihin, joihin vaaditaan oikeustieteellinen peruskoulutus. Tuomarikoulutus muodostuisi harjoittelusta ja täydennyskoulutuksesta. Harjoittelun sisältö ja pituus määräytyisivät yksilöllisesti. Koulutuksen keskeisenä toteuttajana olisi tuomarikoulutuslautakunta, joka valitsisi harjoittelijat ja vastaisi myös täydennyskoulutuksen järjestämisestä. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kesäkuussa 2004. Laki voisi tulla voimaan aikaisintaan vuoden 2005 alusta.

3.4 Hallinto-oikeuksien virkarakenne

Hallinto-oikeuksien virkarakenne periytyy osittain vielä 1970-luvun lääninoikeuksien virkarakenteesta. Hallinto-oikeuksissa on kollegiaalinen päätöksentekojärjestys. Hallinto-oikeuslain (430/1999) 18 §:n mukaan lainkäyttöasiat ratkaistaan esittelystä. Käytännössä valtaosassa asioita esittelijöinä toimivat hallinto-oikeussihteerit ja notaarit, vaikka myös hallinto-oikeustuomarit voivat esitellä kollegiolle ratkaistavat asiat.

Esittelyyn perustuva ratkaisumenettely merkitsee sitä, että asian selvittämistä tarkoittavat toimenpiteet ja muu asian valmistelu samoin kuin päätöksen perustelujen luonnoksen kirjoittaminen kuuluvat useimmiten asian esittelijälle. Asian ratkaisemisen ohella asian selvittäminen ja päätöksen kirjoittaminen tulisi kuitenkin olla tuomarin työn keskeistä sisältöä. Tarkoituksenmukaisempaa olisikin, että kyseisiin tehtäviin osallistuisi nykyistä enemmän tuomareita.

Monet hallinto-oikeudet, hallinto-oikeuksien henkilöstö ja Hallinto-oikeustuomarit r.y. ovat eri yhteyksissä esittäneet, että hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta kehitettäisiin tuomaripainotteisempaan suuntaan. Tämä olisi sekä tuomarien että esittelijöiden aseman ja tehtävien kannalta tärkeää. Tästä syntyisi myös resurssisäästöä, kun kollegiaalisessa tuomioistuimessa kokoonpano osassa ratkaisuja vähenisi yhdellä henkilöllä.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on kannanottonaan esittänyt, että esittelyjärjestelmästä tulisi luopua muun muassa hallinto-oikeuksissa. Tuomari vastaisi asian valmistelusta, prosessinjohtotoimista ja päätösluonnoksen laatimisesta sekä kirjallisessa prosessissa asian selostamisesta kollegoille. Hallinto-oikeuksissa tulisi tuomareiden lisäksi kuitenkin olla myös avustavia lakimiehiä, jotka toimisivat tuomarien apuna työskentelyn eri vaiheissa, mutta eivät osallistuisi tuomioistuimen päätöksentekoon samalla tavalla kuin nykyiset esittelijät.

Oikeusministeriö on julkaisemassaan oikeuspolitiikan strategiassa (2003-2012) ilmaissut pyrkivänsä siihen, että henkilöstöpolitiikka ja henkilöstöjohtaminen tukevat oikeuspolitiikan strategisia tavoitteita. Tämä edellyttää suunnitelmallista ja pitkäjänteistä henkilöstö- ja rekrytointipolitiikkaa.

Tuomareiden koulutusjärjestelmän uudistaminen vaikuttaa myös hallinto-oikeuksien henkilöstön määrään ja rakenteeseen. Koulutukseen sisältyvät harjoittelu ja harjoittelun ohjaus on ajateltu tapahtuvan osaksi myös hallinto-oikeuksissa. Harjoittelijoita varten hallinto-oikeuksissa tulee olla virkoja.

Valtion talousarviossa vuodelle 2004 on arvioitu, että tuomioistuinten henkilöstörakennetta tulee kehittää vastaamaan nykyisten oikeudenkäyntimenettelyjen vaatimuksia.

Oikeusministeriö on 30.1.2004 asettanut työryhmän selvittämään hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä. Selvitystyön määräaika päättyy 31.5.2004. Työryhmälle on asetettu lähtökohdaksi, paitsi ottaa huomioon tuomareiden koulutusjärjestelmän uudistamisen vaikutukset, myös eri henkilöstöryhmien välinen tehokas ja kustannuksia säästävä työnjako. Työryhmän tulee tehdä ehdotus toteuttamisaikatauluksi.

3.5. Hallinto-oikeuksien kokoonpanot

Oikeusministeriö on 18.2.2004 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus alueellisissa hallinto-oikeuksissa ratkaisuja tekevien kokoonpanojen uusista vaihtoehtoista. Hallinto-oikeudessa päätökset tekee kolmen jäsenen kollegio, ja asian esittelee sille asiaa valmistellut esittelijä. Eräissä asioissa, kuten mielenterveysasioissa ja lapsen huostaanottoa koskevissa asioissa, asian käsittelyyn ja päätöksentekoon osallistuu lisäksi sivutoiminen asiantuntijajäsen.

Tavoitteena on löytää tilanteita, joissa ratkaisukokoonpano voidaan valita joustavasti oikeusvarmuudesta tinkimättä, ja niin että myös kustannuksia säästyy. Työryhmän tulee selvittää vaihtoehtoiset mallit ratkaisukokoonpanoiksi ja hallinto-oikeuksien toiminnan tehostamiseksi. Selvitettäviä asioita ovat ainakin yhden tuomarin toimivalta, kevennetyn kokoonpanon käytönottaminen joissakin asioissa sekä asiantuntijajäsenen kuuluminen kolmen jäsenen ratkaisukokoonpanoon.

Hallinto-oikeuksien työmenetelmiä selvittänyt työryhmä on pitänyt perusteltuna selvittää, voidaanko ratkaisukokoonpanoja keventää esimerkiksi siten, että kokeneista esittelijöistä tehtäisiin esittelemissään jutuissa myös ratkaisijoita. Tällainen keventäminen lisäisi tuomareiden mahdollisuutta keskittyä nykyistä enemmän vaativiin juttuihin ja asioihin, joissa oikeusturvan tarve on suurin. Työryhmän tulee ottaa työssään huomioon myös oikeusministeriössä valmis-teilla oleva hallituksen esitys eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi, joka perustuu korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle maaliskuussa 2003 tekemään esitykseen. Työryhmän on saatava ehdotuksensa valmiiksi 31.10.2004 mennessä.

3.6 Oikeudenkäynnin julkisuussäätely

Oikeudenkäynnin julkisuutta hallintolainkäytössä selvittäneen työryhmän mietintö valmistui 30.6.2003 (oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8). Mietinnöstä saaduista lausunnoista on laadittu tiivistelmä oikeusministeriössä (oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:2).

Työryhmän mietintö sisältää ehdotukset diaarin, päätöksen ja muiden asiakirjojen julkisuudesta, suullisen käsittelyn julkisuudesta sekä menettelystä julkisuusasian käsittelyssä. Työryhmä on myös tarkastellut erilaisiin lainsäädäntötekniisiin vaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia. Työryhmän ehdotusten tavoitteena on lainsäädäntö, joka turvaa hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perustelujen julkisuuden mahdollisimman laajasti ja ratkaisee julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen ristiriidan asianosaisen oikeusturvan takaavalla tavalla.

Hanke on osa laajempaa oikeudenkäynnin julkisuus -hanketta, jossa on tarkoituksena valmistella säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja hallintolainkäytössä. Tavoitteena on antaa asiaa koskeva hallituksen esitys keväällä 2005.

3.7 Julkisoikeudellisia saamisia koskevan yleisen hallinto-oikeudellisen lainsäädännön kehittäminen

Viime vuosina on uudistettu muun ohella korkolainsäädäntöä ja vanhentumislainsäädäntöä sekä tehty merkittäviä muutoksia ulosottolainsäädäntöön. Julkisoikeudellisten saamisten osalta on merkittävästi uudistettu lähinnä vain harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskevaa lainsäädäntöä. Muiden julkisoikeudellisten saamisten oikeudelliset peruskysymykset, kuten saatavan vanhentumissääntely, korkoseuraamukset, kuittausedellytykset sekä perusteettoman edun palauttamista koskeva sääntely on voimassa olevassa lainsäädännössä säännelty epäyhtenäisesti ja puutteellisesti. Tavoitteena on ratkaista nämä kysymykset oikeusjärjestyksen jo tapahtuneeseen kehittämistyöhön soveltuvalla tavalla sekä ottaen huomioon julkisoikeudellisiin saamisiin liittyvät erityissääntely- ja oikeusturvatarpeet.

Tavoitteena on ensi vaiheessa laatia muistio, jossa arvioidaan tarvetta laatia hallituksen esitys, joka koskee julkisoikeudellisten saatavien vanhentumista, korkoa ja kuittausa sekä perusteettoman edun palautusta. Arviomuistion pohjalta päätetään jatkotoimista.

3.8 Hallinnossa käytettäviä uhkasakkoja koskevat säännökset

Tarkoituksena on selvittää, voidaanko hallinnossa käytettävien uhkasakkojen tuomitsemistointiminta keskittää hallintoviranomaisten sijasta hallintotuomioistuimiin, jolloin päätöksenteko saatettaisiin jo ensi asteessa hallintolainkäytön piiriin. Tarkoituksena on lisäksi tarkistaa uhkasakkolain ja erityislainsäädännön väliset suhteet ristiriitaisten ja tarpeettomien säännösten karstimiseksi.

Erytyislainsäädännön perusteella uhkasakon asettamis- ja tuomitsemistoimivalta voi kuulua hyvin erityyppisille viranomaisille aina ministeriöistä kunnallisiin viranomaisiin saakka. Käytetystä viittaamistavasta ja erityissääntelystä riippuen uhkasakon tuomitsemista koskevasta päätöksestä valitetaan ensi asteena joko hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Useimmissa tapauksissa muutoksenhakutie on kaksiportainen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan 5/1997 vp huomiota siihen, että kielto valittaa erikseen uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä on hallitusmuodon 16 §:n (nykyisen perustuslain 21 §:n) vastainen. Erytyislainsäädäntöön sisältyy lukuisia vastaavia kieltoja. Hankkeesta laaditaan arviomuistio, koska hankkeen vaikutukset ulottuvat eri hallinnonaloille. Jatkotoimista päätetään saadun palautteen perusteella.

3.9 Vakuutus oikeuden toiminnan kehittäminen

a) Muutoksenhakujärjestelmä toimeentuloturva-asioissa

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean (KM 2001:9) tehtävänä oli selvittää toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän uudistamistarpeet kokonaisuutena, johon kuuluvat muutoksenhaun eri vaiheet, sekä laatia ehdotus toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän uudistamisesta.

Komitean mukaan kaksiasteista muutoksenhakujärjestelmää on syytä pitää lähtökohtana toimeentuloturva-asioissa niin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa. Muutoksenhakujärjes-

telmän kokonaisuuden toiminnan kannalta on perusteltua, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset täyttyvät jo ensimmäisessä valitusasteessa.

Komitea ehdotti, että vakuutusosoikeus toimisi kaikissa sen käsiteltäviksi kuuluvissa toimeentuloturva-asioissa toisena oikeusasteena. Eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta ja kuntien eläkelautakunta yhdistettäisiin uudeksi eläketurvan muutoksenhakulautakunnaksi. Sosiaalivakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta yhdistettäisiin uudeksi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä valitusasteena työttömyysturva-asioissa ja tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta tapaturmavakuutusasioissa sekä sotilasvamman-asioissa. Komitea ehdotti myös muutoksenhakulautakuntien organisatorisesti itsenäisen aseman vahvistamista ja sitä, että velvollisuus järjestää suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä ulotettaisiin kaikkiin toimeentuloturva-asioita käsitteleviin muutoksenhakulautakuntiin.

Vakuutusosoikeuden sisäisen organisaation kehittämistä selvitettiin erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, joka antoi raporttinsa 14.9.2001. Komitea katsoi, että vakuutusosoikeutta koskeva laki oli syytä uudistaa lakiteknisesti kokonaisuudessaan.

Komitean ja työryhmän ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta valmisteltiin uusi vakuutusosoikeuslaki (132/2003), joka tuli voimaan 1.5.2003. Muutoksenhakulautakuntien osalta komitean ehdotusten yksityiskohtainen valmistelu edellyttää komitean mukaan jatkotyötä. Tämä jatkotyö on vireillä sosiaali- ja terveysministeriön ISOTOMU-projektissa, jossa oikeusministeriö on mukana.

b) Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä

Oikeusministeriön toimeksiannosta vastaava tutkija, oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin on laatinut selvityksen perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta työkyvyttömyyseläkettä ja lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevien valitusten käsittelyssä. Selvitys on luovutettu oikeusministeriölle syyskuussa 2003 (Oikeusturvan toteutuminen vakuutusosoikeudessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:21).

Selvityksen mukaan eräät vakuutusosoikeuden vakiintuneet käytännöt täyttävät vain vaivoin oikeusturvan vähimmäisvaatimukset. Selvästi perusoikeuksien ja ihmisoikeussopimusten kanssa ristiriidassa olevia menettelyjä ei kuitenkaan havaittu. Selvityksessä ehdotetaan lääketieteellisen arvioinnin uudistamisen lisäksi muun muassa suullisten käsittelyjen lisäämistä, päätösten perustelujen kehittämistä sekä käsittelyn nopeuttamista. Vakuutusosoikeuden lääkärijäsenen toiminta tulisi tehdä avoimemmaksi ja lääkärinäsenen asemaa selkeytettäisiin. Samoin lääkärin arvioinnissa käyttämien arviointiperusteiden tulisi olla ennalta tiedossa.

Lääkärijäsen tekee potilaan tilanteesta kokonaisarvion. Selvityksen mukaan ongelmallista on, että lääketieteellinen arviointi on tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piirissä ja että lääkärijäsenet eivät yleensä osallistu päätösten perusteluiden laatimiseen. Etuuden hakija ja hänen terveydentilaansa sosiaaliturvalaitoksessa tai muutoksenhakuelimessä arvioiva lääkäri eivät yleensä tapaa, vaan lääkäri tekee arviointinsa asiakirjojen perusteella. Raportissa ehdotetaan selvitettäväksi, tulisiko lääketieteellinen arvio tehdä useamman lääkärin kokoonpanossa aina-

kin silloin, kun työkyvyttömyyden syynä ei ole vain yksi sairaus tai vamma. Lisäksi tulisi selvittää, onko nykyinen lääkärijäsenten lääketieteellinen erikoistuminen riittävää.

Selvityksessä on havaittu, että vakuutusoikeuden perustelukulttuuri on hiljalleen muuttumassa, mutta hyvin perusteltujen päätösten määrä on edelleen vähäinen. Perustelujen avulla asianomainen ymmärtää, mitä hänen asiassaan on päätetty ja miksi. Jos käsittelyajat ovat pitkiä ja päätökset puutteellisesti perusteltuja, ei menettely kokonaisuutena arvioituna täytä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain vaatimuksia. Vakuutusoikeutta koskeva lainsäädäntö on äskettäin uudistettu ja vireillä on useita kehittämishankkeita, joten monia kritiikkiä herättäneitä toimintatapoja on jo muutettu.

Vakuutusoikeus on vuoden 2003 aikana käynnistänyt useita vakuutusoikeuden sisäisiä kehityshankkeita, joiden tavoitteena on uudistaa muun muassa juttujen jakamista esittelijöille, päätösten rakennetta, julkaistavien oikeustapausten valintaa ja oikeustapausselosteiden laatimista sekä sisäistä ohjeistusta oikeusapulain soveltamisesta ja suullisista käsittelyistä. Lisäksi vakuutusoikeus on laatinut tutkija Maija Sakslinin selvityksen johdosta muistion, joka on toimitettu oikeusministeriölle.

Tutkija Maija Sakslinin selvityksessä tehdyt ehdotukset liittyvät osittain sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön. Oikeusministeriössä on tarpeen arvioida sääntelyn tarvetta erityisesti oikeusministeriön toimialaan kuuluvan sääntelyn osalta.

3.10 Hallintolainkäytön muu kehittäminen

Hallintolainkäytön kehittämistarpeita on tarkasteltu vuonna 2001 jätetyssä hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän mietinnössä, oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan vuosikertomuksissa 2001-2002 ja 2002-2003, korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle keväällä 2003 tekemässä esityksessä hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi sekä saman vuoden lopulla valmistuneessa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä. Pääosin nämä kehittämistarpeet liittyvät hallintolainkäytön järjestelmään kokonaisuutena ja mahdolliset lainsäädännön muutokset olisivat vaikutuksiltaan merkittäviä. Tämän vuoksi selvityksissä osoitettuja hallintolainkäytön kehittämistarpeita on selvitettävä seikkaperäisesti jo ennen varsinaisen lainvalmistelutyön aloittamista, jotta voitaisiin realistisesti arvioida kehittämishankkeiden tarpeellisuus ja toteuttamismahdollisuudet.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla on tarkoituksena laatia julkaisu, jossa tarkastellaan ja arvioidaan alustavasti eräitä tähän kokonaisuuteen sisältyviä keskeisiä kysymyksiä ja sääntelytarpeita. Julkaisun on tarkoitus valmistua keväällä 2005.

a) Valitusoikeus ja valitustiet

Valituslupajärjestelmän laajentaminen

Valituslupajärjestelmä on korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytössä lähinnä hallinto-oikeuksista tulevilla veroasioissa sekä eräissä sosiaaliasioissa ja ulkomaalaisasioissa. Valituslupa koskee myös muutoksenhakua maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätökseen. Valituslupajärjestelmän harkittua laajentamista on kannatettu useissa ehdotuksissa ja selvityksissä.

Oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan vuosikertomuksessa 2001-2002 ilmaistun näkemyksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden roolia ja prosessia tulisi vastaisuudessa kehittää nykyistä selkeämmin oikeuskysymyksiin keskittyvän ja oikeuskäytäntöä ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Neuvottelukunta on samalla esittänyt selvitetäväksi valituslupajärjestelmän laajentamista yhtenä keinona vähentää korkeimman hallinto-oikeuden asiamääriä.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 10.3.2003 (s. 15-16) todetaan, että valituslupajärjestelmän valikoitu laajentaminen vähentäisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa annettavien asiaratkaisujen määrää ja kohdistaisi siten tuomioistuinten jäsenten ja esittelijöiden voimavaroja oikeusturvan kannalta tärkeimpien asioiden käsittelyyn. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehdyssä valmistelutyössä kysymystä on tarkasteltu asiaryhmäkohtaisesti. Yleiselle valituslupajärjestelmälle hallintolainkäytössä ei ole nykyisin edellytyksiä. Tähän johtaa jo se, että korkein hallinto-oikeus on ainoa muutoksenhakuaste muun muassa valitettaessa valtioneuvoston, ministeriöiden sekä Ahvenanmaan maakuntahallituksen päätöksistä. Sen sijaan on mahdollista laajentaa valituslupajärjestelmän käyttöalaa asiaryhmittäin.

Oikeusministeriön korkeimman hallinto-oikeuden esitystä arvioivan muistion 24.4.2003 mukaan korkeimman hallinto-oikeuden asema ylimpänä tuomioistuimena edellyttää, että korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus riittävästi paneutua niiden asioiden ratkaisemiseen, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (komiteanmietintö 2003:3 s. 418-419) todetaan, että korkeimman hallinto-oikeuden tehtävä käsittää nykyisin niin toimimisen säännönmukaisena toisena (ja eräissä tapauksissa ensimmäisenä) muutoksenhakuasteena kuin tuomioistuimena, joka antaa yleisesti merkittäviä ratkaisuja, joilla on tosiasiallisesti ohjaava vaikutus sekä alemmanasteiseen hallintolainkäyttöön että hallintoon. Moninaisen tehtävän hallitseminen ja yhteensovittaminen on vaikeaa ja vaativaa. Kun otetaan huomioon korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosittain saapuva asiamäärä, resurssien kohdentaminen ja jakaminen ei ole ongelmatonta. Alemmanasteisen hallintolainkäyttöjärjestelmän ja hallinnollisen oikeusjärjestelmän kehittyminen ovat viime vuosina voimakkaasti tehostaneet hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Tämän vuoksi on paremmat edellytykset punnita uudelleen, mikä on oikeussuojajärjestelmään kuuluvien toimielinten keskinäinen asema.

Komitean mukaan monet viimeaikaiset uudistukset, erityisesti valituslupajärjestelmän laajentaminen, ovat pyrkineet lisäämään korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia keskittää voimavaroja sellaisten asioiden käsittelyyn, joissa ylimmän oikeusasteen ratkaisulla on erityistä merkitystä. Komitean käsityksen mukaan tämän kehityksen jatkaminen hallitusti on tarpeellista ja hyödyksi koko oikeussuojajärjestelmälle. Yhtenä keskeisenä kehittämiskeinona on laajentaa sen tyyppisen valituslupajärjestelmän alaa, joka on käytössä verotuksessa ja eräissä muissa asiaryhmissä. Uudistettaessa on pidettävä lähtökohtana, että oikeusturvan toteutumista arvioidaan asiaryhmäkohtaisesti ottaen huomioon kuhunkin asiaryhmään vaikuttavat erityispiirteet. Kysymykseen ei voi tulla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän muutoksenhaun uudistaminen yleisenä ratkaisuna, jossa näkökulma jäisi pelkästään organisatoriseksi.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus

Päätöksen tehneen hallintoviranomaisen valitusoikeudesta ei ole hallintolainkäyttölaisissa yleisiä säännöksiä. Tämän viranomaisen valitusoikeuden laajentamista on pidetty tarpeellisenä useissa selvityksissä ja ehdotuksissa.

Nykyinen sääntely ei kaikissa tapauksissa turvaa päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle oikeutta saattaa tulkintakysymys korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, ellei sillä katsota olevan valitusoikeutta sen valvottavana olevan erityisen julkisen edun perusteella eikä sen valitusoikeudesta ole erityissäännöstä. Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän (mietintö 30.11.2001 s. 20) mukaan päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentamisen tarvetta vahvistaa se, että muutoksenhakua pyritään ohjaamaan entistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Valtakunnallisella hallintoviranomaisella voi olla perusteltua aihetta saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi esimerkiksi siinä tapauksessa, että yhden hallinto-oikeuden ratkaisu poikkeaa muiden hallinto-oikeuksien oikeuskäytännöstä.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksessä Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202 s. 115) on todettu hallinto-oikeustuomareiden haastattelujen perusteella, että muutoksenhakumahdollisuuden myöntäminen valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle vähentäisi hallinto-oikeuksiin kohdistuvia paineita tehdä oikeanlainen ratkaisu. Haastateltavat olivat joutuneet monesti pohtimaan, missä tapauksessa viranomaisella on valitus- tai jatkovalitusoikeus. Käytäntöä olisi selvityksen mukaan tarvetta selkiyttää lainsäädännön keinoin tai muuten oikeuskäytäntöä yhtenäistämällä. Oikeusturva-asioiden neuvottelukunta on toimintakertomuksessaan 2002-2003 (s. 12-13) tarkastellut yleisesti viranomaisen prosessiasemaa ja todennut, että viranomaisten prosessiasema on hallintolainkäyttömenettelyssä epäselvä. Oikeudenkäynnin asemaa tulee kehittää selkeyttämällä päätöksen tehneen viranomaisen muodollista prosessiasemaa.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnön (komiteamietintö 2003:3 s. 232-33) mukaan on aiheellista selvittää perusteellisesti hallintoviranomaisen valitusoikeuden aikaisempaa yhdenmukaisempaa sääntelyä. Oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi hallintolainkäytössä tulisi lisätä julkishallinnon edustajan valitusoikeutta silloin, kun ensimmäisen asteen lainkäyttöviranomainen on muuttanut hallintopäätöstä. Valitusoikeuden ei kuitenkaan tarvitse olla yleinen, vaan valittamiselle voidaan säätää valituskynnys tai valitusoikeus voidaan säätää asiaryhmäkohtaisesti, ottaen huomioon toisaalta yhdenmukaisuuden vaatimukset ja toisaalta yksityisten intressit.

Muutoksenhaun ohjaaminen ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin

Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaan yleensä valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Eräiden erityislakien mukaan ministeriön päätöksiin haetaan nykyisinkin muutosta alueellisessa hallinto-oikeudessa. Kysymystä muutoksenhaun ohjaamisesta laajemmin ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin on viime vuosina käsitelty useissa selvityksissä ja ehdotuksissa.

Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän (mietintö 30.11.2001 s. 1) mukaan valitukset ministeriön tekemistä yksittäisistä hallintopäätöksistä voitaisiin ohjata alueellisiin hallinto-oikeuksiin silloin, kun ministeriön tekemät hallintopäätökset voidaan luonteeltaan rinnastaa niihin mui-

den hallintoviranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin, joissa muutosta haetaan ensin alueelliselta hallinto-oikeudelta.

Oikeusturva-asioiden neuvottelukunta on toimintakertomuksessaan 2001-2002 todennut, että korkeimman hallinto-oikeuden vuosittainen asiamäärä on huomattavan suuri ottaen huomioon sen roolin ylimpänä hallintotuomioistuimena. Korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärän vähentäminen on oikeusturvan ohella tärkeää myös, mikäli korkeimman hallinto-oikeuden roolia ennakkopäätöstuomioistuimena halutaan vahvistaa ja hallintolainkäytön ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta parantaa. Neuvottelukunta on esittänyt, että selvitetään keinoja asiamäärien vähentämiseksi ja yhtenä keinona maininnut valitusten ohjaamisen ministeriöiden tavanomaisista hallintopäätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 10.3.2003 (s. 27) todetaan, että yleisen valitustien ohjaaminen valtioneuvostosta ja ministeriöistä alueellisiin hallintotuomioistuimiin vaatisi laajempia selvityksiä ottaen huomioon muun muassa asiaan liittyvät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat. Oikeusministeriön korkeimman hallinto-oikeuden esitystä arvioivan muistion 24.4.2003 mukaan erityislakien muutoksenhakusäännösten muuttaminen niin, että muutoksenhaku ohjautuu nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin, vastaa oikeusministeriön käsitystä hallintolainkäytön kehittämisessä. Hallinnon muutoksenhakujärjestelmää kehittäessä tulisi harkita sitä, voitaisiinko hallintolainkäyttölaissa säätää yleisesti muutoksenhaun ohjautumisesta ministeriön päätöksestä alueelliseen hallinto-oikeuteen. Valtiosääntöoikeuden kannalta arvioituna tälle ei liene estettä, sillä tuomioistuimet ovat riippumattomia.

Muutoksenhaun ohjaamista ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä annetuissa lausunnoissa (Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:34).

Muutoksenhakulautakunnat hallintolainkäytössä

Hallintolainkäytön organisaatiossa on muutamia muutoksenhakulautakuntia, jotka käsittelevät valituksia soveltaen hallintolainkäyttölakia (esimerkiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunta sekä patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta). Lautakunnat muodostavat poikkeuksen hallintolainkäytön perusjärjestelmästä, jossa pääsäännön mukaan hallinto-oikeudelliset valitusasiat kuuluvat hallinto-oikeuksien toimivaltaan. Oikeusturva-asioiden neuvottelukunta on (toimintakertomus 2001-2002) esittänyt, että hallinto-oikeuksien asemaa hallintolainkäytön keskeisinä oikeuspaikkoina tulisi vahvistaa muun ohella eräitä muutoksenhakulautakuntia lakkauttamalla.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3 s. 392-393) on arvioinut, että monet lautakunnissa käsiteltävät asiat ovat sen tyyppisiä, jossa tuomioistuinkäsittelyä voidaan puoltaa siitä huolimatta, että muutoksenhakulautakuntien organisoimisessa on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset. Muutoksenhakulautakuntien kehittämisessä on tarkasteltava vaihtoehtoa, jossa tuomioistuintyyppisestä muutoksenhakumenettelystä siirryttäisiin oikaisuvaatimustyyppiseen menettelyyn. Komitean kannanoton mukaan kehitystä, jossa hallinto-oikeudelliset valitusasiat kuuluvat pääsäännön mukaan ensiasteessa hallinto-oikeuksien toimivaltaan, on syytä jatkaa. Tavoitteena on pidettävä sitä, että lainkäyttöä harjoittavista muutoksenhakulautakunnista luovutaan. Hallinto-oikeudellista muu-

toksenhakua voi, ja usein tulee, edeltää esivaiheena oikaisuvaatimusmenettely. Oikaisumenettelyyn liittyvistä eräistä yhteisistä kysymyksistä on tarpeen antaa yleissäännöksiä.

b) Muut oikeuskeinot

Vaihtoehtoiset riidanratkaisukeinot

Hallinnossa harjoitetaan nykyisinkin, asioista riippuen, tosiasiallisesti merkittävässä määrin sovitteluun rinnastettavaa toimintaa. Suomessa on pidetty ensiarvoisen tärkeänä, että jo itse hallintotoiminta on moitteetonta ja hallinnolla on valmiudet korjata omia päätöksiään. Ole-naista on huolehtia siitä, että julkishallinnon ennakkolliset oikeusturvakeinot ovat tehokkaita siten, että oikeusturva otetaan riittävästi huomioon jo hallintomenettelyssä, ja että hallintoviranomaiset ovat valmiita korjaamaan joustavasti selvät virheet. Tässä valossa ratkaisevaa on julkishallinnon korkeatasoinen toiminta myös oikeusturvan kannalta. Näissä rajoissa myös hallintoasioiden piirissä voidaan kuitenkin etsiä uusia muotoja konfliktien ratkaisemiseksi ja sovitteluun.

Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3 s.324-227) ei ole nähnyt syytä kokonaan torjua mahdollisuutta kehittää vaihtoehtoisena menettelytapana myös sovintomenettelyä hallintoasioiden ratkaisukeinona. Komitean kannanoton mukaan hallintoasioissa tulisi laatia perusselvitys tarpeesta ja mahdollisuuksista kehittää uusia muotoja konfliktien ratkaisemiseksi, yhteisymmärryksen hakemiseksi ja sovitteluun niissä rajoissa kuin hallinnon oikeusturvan vaatimukset sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sallivat.

Julkisyhteisöjen korvausvastuun toteuttaminen hallintolainkäytössä

Nykyisessä järjestelmässä julkisyhteisön vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vastuu on toteutettava nostamalla yksityisoikeudellinen riita-asia vireille yleisessä tuomioistuimessa, eikä hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuulu vahingonkorvausvaatimusten käsittely. Vahingonkorvauslaissa kytketään oikeus korvauksen saamiseen kuitenkin siihen, että on ensin käytetty muutoksenhakekeinoja. Hallinto-oikeudellisten valitusten yhteydessä esitetään toisinaan vaatimus aiheutuneen vahingon korvaamisesta, mutta tällainen vaatimus joudutaan jättämään tutkimatta. Julkisyhteisöjä vastaan esitettävien vahingonkorvausvaatimusten käsittelemisestä yleisissä tuomioistuimissa tai hallintotuomioistuimissa voidaan esittää näkökohtia puolesta ja vastaan. Julkisyhteisöjen korvausvastuun tehokas toteutuminen täydentää oikeusturvaa julkishallinnon alalla.

Tuomioistuineläytöksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3 s.129-130) on tarkastellut sitä, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää näiden korvausriitöiden käsitteleminen yleisiltä tuomioistuimilta hallintotuomioistuimiin. Kysymys on laaja ja nykytilan säilyttämistä voidaan perustella useilla syillä, mutta komitea on katsonut, että painavat syyt kuitenkin puoltavat nykytilan muuttamista koskevan selvittämistyön aloittamista. Kysymystä on aiheellista selvittää samalla kun vahingonkorvauslain tarkistamisen yhteydessä arvioidaan julkisyhteisöjen korvausvastuuta.

Oikeuskeinot viranomaisen passiivisuutta vastaan

Perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 23 §:ssä korostetaan asian käsittelyn viivytyksettömyyttä hallinnossa. Mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen on kytketty viranomaisen asiassa tekemään päätökseen. Oikeusturvan saatavuus viranomaisen passiivisuustilanteissa on lainsäädännössä yleisesti järjestämättä.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3 s. 131) on esittänyt harjittavaksi, tulisiko hallintoriitana voida saattaa vireille hakemus, jossa hakija vaatii oikeuksiansa toteuttamista silloin kun hallintoviranomainen viivyttää päätöksen tekemistä tai ei tee lainkaan päätöstä. Myös oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan toimintakertomuksessa vuodelta 2002-2003 (s. 17) kiinnitetään huomiota oikeussuojakeinojen ulottuvuuteen viranomaisen passiivisuustilanteissa.

c) Menettelyn kehittäminen

Suullista käsittelyä ja todistelua koskevien säännösten täsmentäminen

Päätöksen tehnyttä hallintoviranomaista ei pidetä muutoksenhakuvaiheessa asianosaisena pelkästään sillä perusteella, että viranomainen on tehnyt päätöksen johon haetaan muutosta. Päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen ei sovelleta hallintolainkäyttölain säännöksiä asianosaisesta, vaan viranomaisen asemasta on erityissäännöksiä. Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän mukaan (mietintö 30.11.2001 s. 21-23) säännökset päätöksen tehneen hallintoviranomaisen asemasta oikeudenkäynnissä eivät kaikilta osin ole selkeät. Käytännössä tulkintakysymyksiä liittyy erityisesti päätöksen tehneen hallintoviranomaisen asemaan suullisessa käsittelyssä. Ongelmat liittyvät hallintoviranomaisen kutsumiseen suulliseen käsittelyyn, edustamiseen suullisessa käsittelyssä ja todistajan kelpoisuuteen.

Turvaamistoimet ja täytäntöönpano hallintoasioissa

Hallintolainkäyttölain 32 §:n mukaan valitusviranomainen voi kieltää tai keskeyttää valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon. Valitusviranomainen voi antaa myös muun valituksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Yleinen tuomioistuin voi oikeudenkäymiskäärin 7 luvun mukaisesti määrätä turvaamistoimenpiteistä myös hallintolainkäytön alalla. Ongelmallisia tilanteita voisi syntyä sen vuoksi, että samaan pääasiaan liittyviä turvaamistoimenpiteitä voidaan käsitellä sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintolainkäytössä.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3 s. 239-240) ei ole pitänyt sääntelyä selkeänä asianosaisten eikä tuomioistuinten kannalta. Komitean kannanoton mukaan oikeussuojan riittävän tehokkuuden takaamiseksi hallintotuomioistuimilla on oltava käytössään nykyistä kattavammat mahdollisuudet erilaisten turvaamistoimien käyttämiseen. Näitä koskevat säännökset tulisi sisällyttää hallintolainkäyttölakiin.

Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen

Hallintopäätös voidaan oikaista erityissäännöksen nojalla sitä koskevan pyynnön tai vaatimuksen perusteella. Oikaiseminen on mahdollista sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperus-

teella. Oikaisumenettely on käytössä kunnallishallinnossa, mutta myös erilaisten palkkausta sekä veroja tai maksuja koskevien massapäätösten yhteydessä. Oikaisuvaatimus on tuolloin pakollinen esivaihe ennen varsinaista muutoksenhakua. Järjestelmällä pyritään tehokkaaseen ja joustavaan hallinnon virheiden korjaamiseen, mikä puolestaan vähentää tarvetta turvautua raskaampaan ja samalla myös hitaampaan valitusmenettelyyn.

Hallintolain yhtenä keskeisenä lähtökohtana on ollut hallinnossa noudatettavien menettelyllisten vaatimusten yhtenäistäminen. Itseoikaisua (kirjoitus- ja asiavirheen korjaaminen) lukuun ottamatta hallintopäätöksen oikaisemisesta ei sisälly hallintolakiin kuitenkaan yleisiä menettelysäännöksiä, vaan oikaisussa noudatettavat menettelyvaatimukset ovat sijoitettuina eri puolille lainsäädäntöä asianomaisten erityissäännösten yhteyteen. Menettelysäännökset saattavat myös olla keskenään ristiriitaisia sekä puutteellisia, mikä on vastoin perustuslain 21 §:n oikeusturvavaatimuksia.

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarpeeseen on kiinnitetty huomiota muun ohella hallintolakia valmisteltaessa ja hallintolakiesityksestä annetuissa lausunnoissa (LAVO:n julkaisu 2/2000 s. 176).

Oikaisuvaatimuksen käsittely ei ole hallintolainkäyttöä vaan hallintomenettelyä, mutta muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena se liittyy hallintolainkäytön kehittämiseen. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena hallintopäätöksen oikaisemista koskevien menettelysäännösten kartoittamista ja sen selvittämistä, voitaisiinko oikaisuvaatimusmenettelystä sisällyttää hallintolakiin yleiset säännökset järjestelmän yhtenäistämisen ja selkiyttämisen tarkoituksessa.