

*Korkeimman hallinto-oikeuden esitys
hallintolainkäyttöä koskevan
lainsäädännön muuttamiseksi*

Lausuntotiivistelmä

*Korkeimman hallinto-oikeuden esitys
hallintolainkäyttöä koskevan
lainsäädännön muuttamiseksi*

Lausuntotiivistelmä

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-191-8
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 28.10.2003

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Lausuntotiivistelmä	
LsN Arja Manner		Toimeksiantaja	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Korkein hallinto-oikeus teki 10.3.2003 valtioneuvostolle esityksen, jossa ehdotetaan useiden hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmään liittyvien säännösten uudistamista hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän toiminnan tehostamiseksi. Siinä ehdotetaan muutoksia 49 lakiin, jotka kuuluvat useiden eri ministeriöiden hallinnonaloille. Esityksestä laadittiin oikeusministeriössä arviomuistio. Oikeusministeriö pyysi 24.4.2003 korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä ja oikeusministeriön arviomuistiosta lausunnon ministeriöiltä, alueellisilta hallintotuomioistuimilta ja keskeisiltä järjestöiltä. Lausunto pyydettiin yhteensä 31 taholta 30.6.2003 mennessä. Lausunto saatiin 29 taholta. Lausunnoista laadittiin tiivistelmä oikeusministeriössä. Tiivistelmässä on ryhmitelty keskeiset ehdotukset ja niistä saatu lausuntopalaute asiakokonaisuuksittain seuraavasti: <ul style="list-style-type: none"> - valitusoikeuden rajoittamista koskevat säännökset; - muutoksenhaun ohjaaminen nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin; - välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin; sekä - hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoa koskevat ehdotukset. 			
Avainsanat: (asiasanat) hallintolainkäyttö, muutoksenhaku, korkein hallinto-oikeus			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2003:34		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-191-8
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum
28.10.2003

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)</p> <p>Lagstiftningsrådet Arja Manner</p>	<p>Typ av publikation Sammandrag av utlåtanden</p>		
	<p>Uppdragsgivare</p>		
	<p>Datum då organet tillsattes</p>		
<p>Publikation (även den finska titeln) Högsta förvaltningsdomstolens framställning om ändring av lagstiftningen om förvaltningsprocessen. Sammandrag av utlåtanden (Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä)</p>			
<p>Publikationens delar</p>			
<p>Referat</p> <p>Högsta förvaltningsdomstolen gjorde den 10 mars 2003 en framställning till statsrådet om revidering av flera bestämmelser om ändringssökandesystemet i förvaltningsprocessen för att göra det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet effektivare. I framställningen föreslås ändringar i 49 lagar som hör till flera olika ministeriers förvaltningsområden. Av framställningen utarbetades en utvärderingspromemoria vid justitieministeriet.</p> <p>Den 24 april 2003 begärde justitieministeriet ett utlåtande om högsta förvaltningsdomstolens framställning och justitieministeriets utvärderingspromemoria av ministerierna, de regionala förvaltningsdomstolarna och de centrala organisationerna. Ett utlåtande som skulle ges senast den 30 juni 2003 begärdes sammanlagt av 31 parter. Ett utlåtande gavs av 29 parter.</p> <p>Av utlåtandena utarbetades ett sammandrag vid justitieministeriet. I sammandraget har de centrala förslagen och remissvaren av dem grupperats enligt teman som följer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bestämmelserna om begränsandet av rätten att besvära, - riktandet av ändringssökande till regionala förvaltningsdomstolar i större utsträckning än för närvarande, - decentralisering av klagomålen som gäller den medelbara beskattningen till alla förvaltningsdomstolar, - förslagen om sammansättningen vid avgörandena vid förvaltningsdomstolarna. 			
<p>Nyckelord Förvaltningsprocess, ändringssökande, högsta förvaltningsdomstolen</p>			
<p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren)</p>			
<p>Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2003:34</p>	<p>ISSN 1458-7149</p>	<p>ISBN 952-466-191-8</p>	
<p>Sidoantal 70</p>	<p>Språk finska</p>	<p>Pris</p>	<p>Sekretessgrad offentlig</p>
<p>Distribution Justitieministeriet, lagberedningsavdelningen</p>		<p>Förlag Justitieministeriet</p>	

SISÄLLYS

1 Johdanto	3
1.1 Korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle	3
1.2 Lausuntopyyntö	3
2 Lausuntopalaute pääpiirteittäin	4
2.1 Yleisarviot esityksestä	4
2.2 Lausuntopalaute keskeisistä ehdotuksista pääpiirteittäin	6
3 Lausuntopalaute asiakokonaisuuksittain	7
3.1 Valitusoikeuden rajoittamista koskevat säännökset	7
3.2 Muutoksenhaun ohjaaminen nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin	19
3.3 Välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin	32
3.4 Hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoa koskevat ehdotukset	37
3.5 Muiden ehdotusten arviointi	42
<i>Ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen</i>	42
<i>Erilaisten valituslautakuntien asema hallintolainkäytössä</i>	44
<i>Oikaisumenettelyn kehittäminen välillisessä verotuksessa</i>	46
4 Lausuntopalaute jatkovalmistelusta	47
5 Muut lausunnoissa esitetyt näkökohdat	48

LIITTEET

Liite I: Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston arviomuistio 24.4.2003

Liite II: Lausuntopyyntö 24.4.2003

1 JOHDANTO

1.1 Korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle

Korkein hallinto-oikeus teki 10.3.2003 valtioneuvostolle esityksen, jossa ehdotetaan useiden hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmään liittyvien säännösten uudistamista hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän toiminnan tehostamiseksi.

Esityksen mukaan sen tavoitteena on hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantaminen ja oikeusturvan kehittäminen sekä joutuisuuden lisääminen. Esitys on laadittu hallituksen esityksen muotoon. Siinä ehdotetaan muutoksia 49 lakiin, jotka kuuluvat useiden eri ministeriöiden hallinnonaloille. Esityksestä laadittiin oikeusministeriössä arviomuistio (liite I).

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.

1.2 Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö pyysi 24.4.2003 korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä ja oikeusministeriön arviomuistiosta lausunnon ministeriöiltä, alueellisilta hallintotuomioistuimilta ja keskeisiltä järjestöiltä (liite II). Lausunto pyydettiin yhteensä 31 taholta 30.6.2003 mennessä. Lausunto saatiin 29 taholta.

Lausuntopyynnössä pyydettiin ministeriöitä lausumaan oman hallinnonalansa osalta erityisesti seuraavista ehdotuksista:

- 1) valituslupasäännösten ja valituskieltosäännösten sisällyttäminen oman hallinnonalan lainsäädäntöön (arviomuistion kohta 2.1);
- 2) muutoksenhaun ohjaaminen valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä alueelliseen hallinto-oikeuteen (arviomuistion kohta 2.2);

- 3) muutoksenhaun ohjaaminen ministeriön päätöksestä alueelliseen hallinto-oikeuteen (arviomuistion kohta 2.2);
- 4) muut oman hallinnonalan lainsäädäntöön liittyvät muutosehdotukset; sekä
- 5) jatkovalmistelun organisointi ja aikataulu omaa hallinnonalaan koskevien kysymysten osalta.

Ministeriöitä pyydettiin myös hankkimaan tarvittaessa lausunnot oman hallinnonalan viranomaisilta.

Muita lausunnonantajia pyydettiin arvioimaan ehdotuksia omasta näkökulmastaan.

Kaikkia lausunnonantajia pyydettiin samalla esittämään mahdollisia yleisiä näkökohtia hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistarpeista. Nämä voivat koskea esimerkiksi hallintolainkäyttöjärjestelmän organisatorista kehittämistä, kehittämistoimien painopistealueita ja kehittämistoimien mahdollista etusijajärjestystä.

2 LAUSUNTOPALAUTE PÄÄPIIRTEITTÄIN

2.1 Yleisarviot esityksestä

Useissa lausunnoissa todetaan, että korkeimman hallinto-oikeuden esityksen tavoitteet ovat kannatettavia (esimerkiksi oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, valtiovarainministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, työministeriö, ympäristöministeriö, Kouvolaan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus, Keskuskauppakamari, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lakimiesliitto sekä Teollisuuden ja Työnantajain keskusliitto).

Valtiovarainministeriö toteaa, että oikeussuojajärjestelyn joutuisuus ja tehokkuus ovat tärkeä osa nykyaikaista käsitystä perus- ja ihmisoikeutena turvatusta oikeussuojan saatavuudesta. Tehokas ja kohtuullisilla kustannuksilla toimiva oikeussuojajärjestelmä on tärkeä myös valtiontalouden ja yksityisten talouden kannalta. Valtiontalouden kannalta on merkittävää, että eri menettelyiden ja rakenteiden toimivuutta ja tehokkuutta voidaan kehittää siten, ettei yhteiskuntakehityksestä johtuviin haasteisiin vastaaminen edellytä valtion kulutusmenojen lisäämistä. Tehokas valitustie ja oikeussuojan antamisen kannalta tarpeettomien valitusten ja käsittelyiden vähentäminen pienentävät myös valtion rasitukseksi jääviä kustannuksia.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että KHO:n muutosehdotukset ovat muutoksenhakuperusteita ja hallinnollisia muutoksenhakumenettelyitä yleisesti yhtenäistäviä ja sinällään oikeansuuntaisia. Kuitenkin esityksen tavoitteiden toteuttaminen edellyttäisi laajamittaisempaa asioiden tarkastelemista. Uudistaminen tulisikin kytkeä neillä oleviin oikeusministeriön arviomuistiossakin mainittuihin laajempiin selvityksiin.

Ympäristöministeriö toteaa, että esitykseen sisältyy ehdotuksia säännösmuutoksiksi, joiden toteuttaminen on perusteltua. Osa muutosehdotuksista on toteutettavissa jo vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että KHO:n esitys on merkittävä uusi avaus hallintolainkäytön järjestelmän edelleen kehittämiseksi. Hallinto-oikeus pitää esitykseen sisältyviä ehdotuksia kannatettavina ja toteuttamiskelpoisina.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että KHO:n ehdotus soveltuu hyvin jatkokäsittelyn pohjaksi siltä osin kuin se koskee alueellisten hallintotuomioistuinten toimintaa. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja olisi tarkasteltava laajemmin kuin tehdyssä esityksessä. Hallinto-oikeus toteaa myös, ettei ehdotus sisällä riittävän luotettavia selvityksiä muutosehdotusten henkilöstövaikutuksista.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan kokonaiskuvan muodostaminen hallintotuomioistuinlaitoksen kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista on ajankohtaista ja perusteltua. KHO:n esityksessä tällainen kokonaiskuva on muodostettu ja esitys luo omalta osaltaan hyvän pohjan myös sille kehittämistyölle, jonka tavoitteena on koko hallinnon oikeussuojajärjestelmän parantaminen. KHO:n roolia ja sen prosessia tulisi kehittää nykyistä selkeämmin oikeuskysymyksiin keskittyvän ja oikeuskäytäntöä luovan ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. KHO:n juttumäärää tulisi tällöin tuntuvasti vähentää. Vastaavasti alueellisten hallinto-oikeuksien asemaa tulisi vahvistaa. KHO:n ja hallinto-oikeuksien roolien kehittämisen keinoina pitäisi käyttää

- muutoksenhaun kehittämistä niin, että se olisi kokonaisuutena (hallintoviranomaisen päätös - hallinto-oikeus - KHO) johdonmukainen ja selväpiirteinen
- valitusoikeuden rajoittamista (valituskiellot ja valituslupajärjestelmä) kuitenkin niin, ettei oikeuden saatavuutta vaaranneta
- hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen ja työmenetelmien kehittämistä niin, että ratkaisukokoonpanot ja aineellinen prosessinjohto täytävät nykyiset ja tulevat vaatimukset sekä
- hallinto-oikeuksien resursseista huolehtimista niin, että niillä on riittävät taloudelliset voimavarat ja sellainen henkilöstörakenne (tuomaripainotteinen järjestelmä), joka vastaa niiden lisääntyviä ja muuttuvia tehtäviä.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että luotaessa KHO:lle paremmat edellytykset keskittyä ennakkopäätösten antamiseen lisätään hallinto-oikeuksien edellytyksiä tarjota kansalaisille joutuisammin ja parempaa oikeusturvaa.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin tukee KHO:n esitystä siltä osin kuin se koskee Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta.

Suomen Asianajajaliitto kannattaa KHO:n toimintaedellytysten kehittämistä siten, että KHO ylimpänä tuomioistuimena voi paneutua riittävässä määrin sellaisten asioiden ratkaisemiseen, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Liitto kannattaa muutoinkin toimenpiteitä hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän toiminnan tehokkuuden edistämiseksi. Näihin tärkeisiin tavoitteisiin ei kuitenkaan pidä pyrkiä oikeusturvan kustannuksella. Suomen Asianajajaliitto katsoo, että hallintolainkäytön uudistaminen edellyttää vielä perusteellista selvitystä siitä, mitä vaikutuksia esitetyillä muutoksilla olisi hallintolainkäytön piirissä olevien kansalaisten ja oikeushenkilöiden asemaan sekä hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n mukaan uudistusehdotuksen seurauksena on vaarassa käydä niin, että tavallisen ihmisen oikeussuojamahdollisuudet kaivatuisivat.

Suomen Lakimiesliitto ry kannattaa esitettyjä tavoitteita ja keinoja, mutta katsoo, että muutosehdotukset ovat suhteellisen vähäisiä eikä niillä sen vuoksi voida merkittävästi tehostaa oikeusturvaa.

Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto pitää esityksen yleisiä tavoitteita tärkeinä, mutta katsoo, että esitys vaatii vielä lisäselvitystä muun muassa ehdotettujen muutosten todellisista vaikutuksista.

2.2 Lausuntopalaute keskeisistä ehdotuksista pääpiirteittäin

Valituslupajärjestelmän laajentamista esityksen mukaisesti kannatetaan useissa lausunnoissa, mutta muutamissa järjestöjen lausunnoissa suhtaudutaan siihen kriittisesti tai varauksellisesti (Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry). Toisaalta muutamissa lausunnoissa katsotaan, että valituslupajärjestelmää tulisi tarkastella esitettyä laajemmin (oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, Turun hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry).

Valituslupaperusteita koskevan yleissäännöksen sisällyttämistä hallintolainkäyttölaikiin kannatetaan useissa lausunnoissa.

Täytäntöönpanoa tai aloittamisoikeutta koskevan erillisen jatkovalituksen kieltoa kannatetaan useissa lausunnoissa, mutta muutamissa lausunnoissa suhtaudutaan ehdotukseen ainakin osittain varauksellisesti (Helsingin hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Suomen Kuntaliitto, Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry) tai kielteisesti (Suomen Asianajajaliitto).

Muutoksenhaun ohjaamista nykyistä enemmän alueellisiin hallinto-oikeuksiin korkeimman hallinto-oikeuden asemesta kannatetaan lausunnoissa laajasti. Muutamissa lausunnoissa kiinnitetään kuitenkin huomiota valitustien pitenemiseen ja mainitaan asiaryhmiä, joissa muutoksenhaun tulisi edelleen ohjautua valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen erityisesti silloin, kun kyse on muutoksenhausta lautakuntatyypin viranomaisen (valtion elokuvalautakunnan, lääkkeiden hintalautakunnan, valtion tilintarkastuslautakunnan) päätökseen. Muutamissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota siihen, että samalla tulee selvittää muutosten vaikutukset hallinto-oikeuksien työmäärään ja huolehtia työvoiman riittävyydestä (Helsingin, Vaasan, Kuopion, Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeudet sekä Suomen Asianajajaliitto).

Useissa lausunnoissa vastustetaan sitä, että muutoksenhaun ohjaaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin toteutettaisiin *hallintolainkäyttölain siirtymäsäännöstä muuttamalla*, mutta yhdessä launnossa katsotaan, että vaikka ehdotettua lainsäädäntötekniik-

kaa voidaan kritisoida, vain siirtymäsäännöstä muuttamalla saadaan asia järjestetyksi (Hämeenlinnan hallinto-oikeus).

Muutoksenhaun ohjaamista ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin pidetään muutamissa lausunnoissa asiana, jota voitaisiin lähemmin selvittää, mutta muutamissa ministeriöiden lausunnoissa ehdotukseen suhtaudutaan varauksellisesti tai kielteisesti (puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työministeriö).

Välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin kannatetaan useissa lausunnoissa (kaikki hallinto-oikeudet, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Asianajaliitto, Veronmaksajain Keskusliitto ja osittain Keskuskauppakamari), mutta muutamissa lausunnoissa sitä vastustetaan (valtiovarainministeriö, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto sekä tuonti- ja valmisteverotuksen osalta Keskuskauppakamari). Hallinto-oikeudet toteavat lausunnoissaan, että uudistuksen vaikutukset työvoiman tarpeeseen hallinto-oikeuksissa tulisi ensin selvittää. Hallinto-oikeudet eivät pidä oikeana ehdotuksessa esitettyä arviota siitä, että ehdotettu ratkaisukokoonpanon muutos asiantuntija-asioissa vapauttaisi välillistä verotusta koskevien valitusten käsittelyssä tarvittavan työpanoksen.

Hallinto-oikeuden *asiantuntijajäsenen lukemista kolmen jäsenen ratkaisukokoonpanoon* kannetaan useissa lausunnoissa, mutta muutamissa lausunnoissa ehdotukseen suhtaudutaan varauksellisesti ainakin ehdotetussa muodossa (sosiaali- ja terveysministeriö, Kouvolan hallinto-oikeus, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Suomen Asianajaliitto ry).

Muutamissa lausunnoissa pidetään mahdollisena harkita hallinto-oikeuksissa eräissä asioissa myös *nykyistä pienempää kokoonpanoa* (oikeusministeriön oikeushallinto-osasto, valtiovarainministeriö, Turun hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Vaasan hallinto-oikeus, Kouvolan hallinto-oikeus, Oulun hallinto-oikeus).

3 LAUSUNTOPALAUTE ASIAKOKONAISUUKSITTAIN

3.1 Valitusoikeuden rajoittamista koskevat säännökset

Korkeimman hallinto-oikeuden esitys

Esityksessä ehdotetaan jatkovalitusoikeuden rajoittamista muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen eräissä asiaryhmissä valituskieltojen tai valituslupasäännösten avulla. Lisäksi ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin yleissäännös valitusluvan myöntämisen edellytyksistä.

Valituskieltoja ehdotetaan lähinnä täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskeviin asioihin sekä asioihin, jotka koskevat toiminnan aloittamista muutoksenhausta huolimatta jo ennen kuin lupapäätös on saanut lainvoiman. Näissä asioissa alueellisen hallinto-oikeuden päätöksestä ei saisi erikseen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus voisi samalla tavoin kuin nykyisin itse muuttaa antamaansa täytän-

töönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevaa määräystä ja asianosainen voisi itse tehdä uuden vaatimuksen senkin jälkeen, kun hänen aikaisemmin tekemänsä vaatimus on hylätty. Lisäksi mielenterveyslakiin ehdotetaan jatkovalituskieltoa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen asioissa, joissa on kyse tahdosta riippumatta hoidossa olevan potilaan omaisuuden haltuunotosta ja yhteydenpidon rajoittamisesta.

Säännökset erillisten täytäntöönpanovalitusten kiellosta otettaisiin esityksen mukaan sekä hallintolainkäyttölakiin että eräisiin erityislakeihin. Tällaisia erityislakeja olisivat ympäristönsuojelua, eläintensuojelua, terveydensuojelua sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevat keskeiset säädökset. Hallintolainkäyttölaissa täytäntöönpanovalitusten valituskiellosta säädettäisiin pykälässä, joka koskee valitusta muusta kuin käsittelyn lopettavasta päätöksestä (79 §). Samanaikaisesti lisättäisiin kuitenkin ulkomaalaislakiin erityissäännös siitä, että täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä voi erikseen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Esityksessä ehdotetaan *valituslupasäännöksiä* muutamiin erityislakeihin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusluvan myöntämisen edellytyksiä koskevaa hallintolainkäyttölain yleissäännöstä sovellettaisiin silloin, kun erityislain mukaan muutoksenhaussa tarvitaan valituslupa. Yleissäännöksen mukaiset valitusluvan myöntämisen perusteet olisivat samanlaiset kuin veroasioiden nykyisessä valituslupajärjestelmässä. Yleissäännöksessä säädettäisiin myös siitä, että jos valitusoikeutta on pääasiassa rajoitettu, tämä rajoitus koskee myös valittamista pääasiaan liittyvästä ratkaisusta.

Lausunnot

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa lausunnossaan, että esitykseen sisältyvät ehdotukset ovat oikeansuuntaisia, mutta korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kannalta merkitykseltään hyvin vähäisiä, sillä ne eivät merkittävästi vähennä korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärää.

Sisäasiainministeriö katsoo, että valituslupaperusteita koskevan yleissäännöksen ottaminen hallintolainkäyttölakiin on perusteltua lupamenettelyn yhdenmukaistamiseksi. Esitetyt valituslupaperusteet ovat onnistuneita. Sisäasiainministeriöllä ei ole myöskään huomauttamista ehdotukseen kieltää pääsääntöisesti mahdollisuus valittaa erikseen hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee pelkästään päätöksen täytäntöönpanoa. Estettä ei ole myöskään ehdotetulle ampuma-aselain muutokselle, jonka mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saisi valittaa vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Sisäasiainministeriö ei pidä tarpeellisena ulkomaalaislakiin ehdotettua säännöstä siitä, että täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä voisi erikseen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan sen käytännössä on ulkomaalaisen valituksesta kumottu hallinto-oikeuden päätöksiä, joilla on sallittu käännytäminen ennen valitusasian ratkaisua. Olisi tarpeen tarkastella, millaisia nämä tapaukset ovat olleet ja laatia tämän pohjalta ulkomaalaislakiin tarpeelliset muutosehdotukset. Ulkomaalaislaissa on erilaisia asiaryhmiä, joiden osalta täytäntöönpanokelpoisuuden edellytykset vaihtelevat, mutta eroihin on olemassa painavat

perusteet. Esimerkkinä voidaan mainita nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä ratkaisutavat hakemukset.

Sisäasiainministeriön mukaan pelastustoimen hallinnonalan valitusten määrästä johtuen ei ole olemassa erityisiä perusteita sisällyttää valituslupamenettelyä pelastustoimen lainsäädäntöön.

Valtiovarainministeriö kannattaa erillisten täytäntöönpanovalitusten kieltämistä ja muutoksenhaun keskittämistä yhdeksi ja selkeäksi kokonaisuudeksi.

Valtiovarainministeriön mukaan KHO:n osalta keskeinen kysymys on, missä määrin se jatkossa toimii yleisenä muutoksenhakuasteena ja miltä osin käytössä on valituslupajärjestelmä. Valtiovarainministeriö yhtyy siihen oikeusministeriön näkemykseen, että on tarpeen arvioida valitusoikeuden rajoitusten tarvetta ja sitä, millaisissa asioissa valitusluparajoitukset ovat perusteltuja. Lähtökohtaisesti KHO:n toiminnan kehittäminen edellyttää valituslupajärjestelmän laajentamista nykyisestä. KHO:n voimavarat on keskitettävä merkityksellisimpiin asioihin.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että veroasioissa on yleinen valituslupajärjestelmä, mutta KHO:n esittämät valituslupajärjestelmän kriteerit eivät tunnu soveltuvan hyvin veroasioihin. Yleisen valituslupajärjestelmän käyttöönoton syynä oli veroasioiden suuri määrä. Saapuneiden veroasioiden määrä on valituslupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen alentunut vuoden 1992 noin 2000 asiasta noin 800 asiaan vuonna 2001. Valituslupa on vuonna 2001 myönnetty 143 asiassa. Jos KHO:n ehdotus välistä verotusta koskevien valitusten ohjaamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin toteutettaisiin, korostuisi vaatimus yhtenäistää oikeuskäytäntöä KHO:n ratkaisulla.

Valituslupajärjestelmää kehitettäessä tulisi täydellistä tai mahdollisesti osittaista luvanvaraisuutta valtiovarainministeriön mukaan arvioida kussakin asiaryhmässä KHO:n esityksessä esiin tuotujen kriteerien perusteella. Olisi myös tarpeen selvittää ja ottaa huomioon osapuolten kokemukset nykyisestä valituslupajärjestelmästä, jotta voidaan arvioida, antaako valituslupien myöntämiskäytäntö aihetta muutoksiin.

Opetusministeriö toteaa, että koulutus- ja tiedepolitiikan alalla täytäntöönpanovalituksen käsittely hallinto-oikeudessa ja mahdollisuus hakea muutosta pääasiassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen turvaa valittajan oikeudet riittävällä tavalla. Koulutuksen järjestämisen sujuvuuden kannalta on tärkeää, ettei päätösten täytäntöönpano muutoksenhaun johdosta tarpeettomasti viivästy.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että keskeisiin maatalousalan kansallisiin säädöksiin eli maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettuun lakiin (1366/1992) sekä maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin (329/1999) sisältyy jo nykyisin valituslupasäännökset. Valituslupaa edellytetään lähinnä tuen tai avustuksen myöntämistä koskevien päätösten yhteydessä. Sen sijaan suora valitusoikeus on valitettaessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle näihin lakeihin perustuvista takaisinperimis- ja irtisanomis päätöksistä sekä näihin verrattavista päätöksistä. Vastaavia valituslupasäännöksiä sisältyy myös eräisiin muihin lakeihin. KHO:n esityksessä todetaan, että valituslupa tarvitaan haettaessa muutosta KHO:lta maaseutuelinkei-

nojen valituslautakunnan päätökseen. Esitys on tältä osin hyvin ylimalkainen ja kaipaa tarkennusta.

Maa- ja metsätalousministeriö näkee sinänsä kannatettavana, että valitusluvan myöntämisen perusteista säädettäisiin hallintolainkäyttölaissa.

Täytäntöönpanovalitusten osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetaan eläinsuojelulain (247/1996) 52 §:ään otettavaksi maininta siitä, että hallinto-oikeuden yksinomaan täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä saisi valittaa KHO:een vain pääasian yhteydessä. Vastaava maininta ehdotetaan lisättäväksi eräisiin muihin lakeihin. Ehdotettu valituskielto ei sinänsä vaikuttaisi ongelmalliselta eläinten hyvinvoinnin kannalta, koska eläinten hyvinvoinnin niin edellyttäessä viranomaiset voivat ryhtyä eläinsuojelulain 44 §:n perusteella välittömiin toimenpiteisiin eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy siihen oikeusministeriön arviomuistiossa esitettyyn, että kysymys valitusoikeuden rajoittamisesta liittyy laajempaan kysymykseen korkeimman hallinto-oikeuden roolista hallintolainkäytössä. Mikäli ehdotettu sääntely toteutetaan, tulee mahdollinen eläinsuojelulain muuttaminen ratkaista sääntelyn selkeys huomioon ottaen yhdenmukaisesti muiden erityislakien kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei vastusta valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 36 §:n muuttamista niin, että jatkovalittaminen hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee takautuvaa televisiomaksua tai tarkastusmaksua, säädettäisiin valitusluvan varaiseksi. Kysymys on taloudelliselta arvoltaan suhteellisen vähämerkityksellisistä asioista, joihin ei myöskään liity suurempia oikeudellisia ongelmia.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan valitusoikeuden rajoittaminen on ratkaistava erityislainsäädännössä ja yhdessä muiden valitusjärjestelmään kuuluvien säännösten kanssa niin, että kokonaisuudesta muodostuu erityislainsäädännön tavoitteita ja keinoja tukeva.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotukseen siitä, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin yleissäännös valitusluvan myöntämisen edellytyksistä hallintolainkäytössä. Ministeriö pitää perusteltuna myös esitystä siitä, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin säännös, jonka mukaan täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen ei saisi erikseen hakea muutosta.

Erityislakien osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että KHO on esittänyt terveysuojelulakiin ja kemikaalilakiin erillisen täytäntöönpanovalituksen kieltämistä sekä eräitä teknisiä muutoksia. Ministeriö katsoo, että muutokset voidaan toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä. Lisäksi ministeriö toteaa, että KHO:n esityksessä ei mainita työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettua lakia, mutta lain 20 §:ssä on vastaavanlainen säännös kuin kemikaalilain 56 §:ssä. Tältä osin KHO:n ehdotus tulee ottaa huomioon työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain uudistamista varten asetetussa toimikunnassa, joka asetettiin 15.5.2003 ja jonka määräaika päättyy 30.6.2004.

Työministeriö pitää perusteltuna ehdotusta, että hallinto-oikeuden siviilipalveluskeskuksen päätöksestä tehdyn valituksen johdosta antamaan päätökseen saisi hakea muutosta KHO:lta ainoastaan, jos valituslupa on myönnetty. Ministeriö toteaa, ettei esityksessä ole ehdotettu valituslupasäännöstä siviilipalvelusmiesten kurinpitörangaistusten osalta. Näissäkin asioissa valituslupasäännös voisi sinänsä myös tulla harkittavaksi. Hallinto-oikeuden kurinpitoasiassa antaman päätöksen jälkeen kurinpitörangaistus saadaan panna täytäntöön, vaikka se ei olisi lainvoimainen. Valitukset jo toteutetuissa kurinpitörangaistuksissa (varoitukset, ylityön teettäminen, päivärahan menetys) voidaan siten nähdä jossain määrin tehottomina.

Ulkomaalaisasioiden osalta työministeriö pitää oikeusturvanäkökohtiin viitaten erittäin tarpeellisenä KHO:n ulkomaalaislakiin ehdottamaa lisäystä siitä, että täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä voisi erikseen valittaa KHO:een. Ministeriö toteaa, että KHO:n esitys poikkeaa hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi, jossa uutena säännöksenä (198 §:n 2 momentti) ehdotetaan, että hallinto-oikeuden päätökseen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevassa asiassa ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla. Työministeriö viittaa käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa koskeviin ulkomaalaislakiesityksen säännöksiin, joiden mukaan

- ulkomaalaisen käännyttämistä koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei hallinto-oikeus toisin määrää (201 §:n 1 momentti)
- käännytyspäätöksen täytäntöönpano olisi mahdollista silloin, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää (201 §:n 2 momentti; tällöin on kyseessä kansainvälisen tai tilapäisen suojelun perusteella tehdyn oleskeluluvan uusintahakemus, josta on tehty kielteinen päätös nopeutetussa menettelyssä)
- käännytyspäätös voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksanteenä päivänä sen jälkeen, kun kielteinen oleskelulupapäätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää (201 §:n 3 momentti; kyseessä ovat tällöin kielteiset oleskelulupapäätökset, jotka on tehty turvallisuudesta turvapaikkamaasta tullutta ulkomaalaista, turvallisuudesta alkuperämaasta tullutta ulkomaalaista tai ilmeisen perusteetonta hakemusta koskevien säännösten nojalla).

Lisäksi työministeriö toteaa, ettei se kannata ulkomaalaislakiehdotuksessa Ulkomaalaisvirastolle esitettyä laajaa valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een, sillä esimerkiksi turvapaikkahakemusten osalta Ulkomaalaisvirasto vastaisi myös tutkinnasta ja ensimmäisen asteen päätöksenteosta.

Ympäristöministeriö suhtautuu myönteisesti täytäntöönpanoa koskevien jatkovalitusten rajoittamista koskeviin linjauksiin. Nämä linjaukset toteuttavat käsittelyn joutuisuuden tavoitetta heikentämättä kuitenkaan asianosaisten oikeusturvaa. Esityksen mukaan säännökset erillisten täytäntöönpanovalitusten kiellosta otettaisiin sekä erityislainsäädäntöön että hallintolainkäyttölakiin. Ympäristöministeriön hallinnonalan lainsäädännössä tämä merkitsisi säännösten sisällyttämistä muun muassa ympäristönsuojelulakiin, jätelakiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan säännösten sisällyttäminen yleis- ja erityislainsäädäntöön saattaisi aiheuttaa tulkintaongelmia ja epäselvyyttä sovellettavasta lainsäädännöstä.

Ympäristönsuojelulain osalta ympäristöministeriö viittaa ympäristönsuojelulain tarkastamistyöryhmän ehdotukseen, joka luovutettiin kesäkuussa 2003 ympäristönsuojelulain seurantaryhmälle ja jossa käsitellään täytäntöönpanovalituksen rajoittamista. Työryhmä on ehdottanut osittain samansisältöisiä muutoksia ympäristönsuojelulain muutoksenhakusäännöksiin kuin korkein hallinto-oikeus. Lainvoimaa vaille olevien päätösten täytäntöönpanoa koskevat työryhmän ehdotukset kuitenkin poikkesivat eräiltä osin korkeimman hallinto-oikeuden ehdottamista muutoksista. Työryhmän ehdotuksesta on tarkoitus pyytää lausunnot vielä tämän vuoden aikana. Ehdotus pyritään saamaan eduskunnan käsittelyyn kevädistuntokaudella 2004. Koska ympäristönsuojelulain muutoksen tulisi edetä kiireellisesti, on ympäristöministeriön tavoitteena, että kyseisen lain muutoksenhakusäännökset voidaan valmistella erillään muun hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädäntöuudistuksen valmistelusta.

Ympäristöministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä huolehtimaan siitä, että vesilain muutoksenhakusäännöksiä tarkistettaisiin mahdollisuuksien mukaan vastaamaan ympäristönsuojelulakia.

Jätelain 66 §:n osalta ympäristöministeriö viittaa valmisteilla olevaan jätelain muuttamisesta koskevaan hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymistä koskevan vapautusmahdollisuuden poistamista kumoamalla lain 11 §:n 2 momentti. Tämän muutoksen ennakoitaan vähentävän olennaisesti myös jätemaksun suorittamista koskevien valitusten määrää. Kyseinen hallituksen esitys on tarkoitus saada eduskuntaan tällä syysistuntokaudella. Esityksen toteutuminen tekee korkeimman hallinto-oikeuden ehdotuksen jätelain 66 §:n muuttamisesta tarpeettomaksi.

Toinen jätelakia koskeva muutosehdotus (67 §) koskee hallinto-oikeuden yksinomaan täytäntöönpanoa koskevan päätöksen erillisen muutoksenhaun kieltoa. Valitus olisi sallittu vain pääasian yhteydessä. Ympäristöministeriön mukaan ehdotus on esityksen yleisen linjan mukainen ja periaatteessa hyväksyttävissä.

Maa-aineslain 21 §:n uuden 3 momentin sekä maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:n uuden 3 momentin osalta ympäristöministeriö toteaa, ettei ministeriöllä ole sinänsä huomautettavaa määräajan asettamisesta aloituslupan hakemiselle ja siihen annettavalle päätökselle. Määräaika tulisi kuitenkin selvyiden vuoksi olla maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä maa-aineslaissa sama, esimerkiksi maa-aineslakiin ehdotetut 14 ja 30 päivää, jolloin ne vastaisivat ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin esitettyjä määräaikoja. Toinen mahdollisuus on, että kummankin lain mukaisissa asioissa määräaika olisi 30 ja 45 päivää. Esityksessä on perusteltu eri määräaikoja sillä, että maa-aineslain mukaisten lupien hakijat ovat tavallisesti yritys- tai ammattitoiminnan harjoittajia, joiden voidaan olettaa olevan selvillä lainsäädännön sisällöstä. Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain lupien hakijat ovat maallikoita. Tämä näkemys ei perustune mihinkään selvitykseen. Ympäristöministeriön kokemuksen mukaan myös maa-aineslain mukaisten lupien hakijat hoitavat varsin usein itse omaa lupa-asiaansa ja on perusteltua kohdella heitä yhdenmukaisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten hakijoiden kanssa.

Maa-aineslain 21 §:n 2 momentin osalta ympäristöministeriö toteaa, että momenttiin ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan vaatimus vakuuden asettamisesta ei koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää. Korkeimman hallinto-oikeuden esityk-

sen mukaan tämä kohta muutoksessa (463/1997) olisi poistettu laista epähuomiossa. Ympäristöministeriö ei pidä tätä lisäystä perusteltuna. Se, että vakuus vaaditaan myös julkisyhteisöiltä ei ole epähuomiossa tehty muutos vaan muutos on tehty tarkoituksellisesti edellä mainitun maa-aineslain muutosta koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana ympäristövaliokunnan aloitteesta. Tätä muutosta perusteltiin kilpailunäkökohdilla, mikä on edelleenkin ajankohtainen perustelu. Koska erityisesti laitokset, kuten tieliikelaitos, ovat kilpailuasemassa yksityisten yrittäjien kanssa, ei niitä voida vapauttaa velvollisuudesta vakuuden asettamiseen saattamatta niitä perusteettomasti edullisempaan kilpailuasemaan muihin maa-aineslain mukaisten lupien hakijoihin verrattuna. Lisäksi myös maa-aineslain 12 §:ssä on säännös, joka koskee vakuuden asettamista ja jossa vakuutta edellytetään kaikilta hakijoilta.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, ettei pääasiasta erillinen muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksestä ole oikeusturvan kannalta tarpeen silloin, kun hallinto-oikeus on kieltänyt tai keskeyttänyt valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanon. Oikeusturvan kannalta tilanne on erilainen silloin, kun hallinto-oikeus hylkää päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan vaatimuksen. Hallinto-oikeus suhtautuu varauksin ehdotukseen siitä, että muutoksenhaku tällöinkin rajoitettaisiin. Jos hylkäävästä hallinto-oikeuden päätöksestä sallitaan muutoksenhaku vasta pääasian yhteydessä, se saattaa johtaa rakennus- tai muun hankkeen etenemiseen jopa valmiiksi peruuttamattomin vaikutuksin. Esityksessä on maa-aineslakiin ja rakennuslakiin lisätty edellytys siitä, että asianomaista aloituslupaa ei myönnetä, jos siitä aiheutuu muutoksenhaun käyminen hyödyttömäksi. Kysymys on kuitenkin tämän säännöksen tulkinnasta, jossa voi ilmetä eroavuuksia. Valittaminen täytäntöönpanosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen vasta pääasiaa koskevan valituksen yhteydessä voisi siten olla tosiasiallisesti hyödytöntä.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen mukaan vain osaan erityislakien täytäntöönpanosäännöksistä otettaisiin hallintolainkäyttölain 79 §:n 3 momentin yleissäännöksen tarkoittama kieltö, joka kuitenkin poikkeaisi yleissäännöksen sanamuodosta. Tällainen järjestelmä saattaa aiheuttaa tulkintavaikeuksia ja sekaannusta. Koska erillisen, täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä tehtävän valituksen salliminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi, riittäisi tämän poikkeuksen sallivan määräyksen ottaminen kyseisiin erityislakeihin sen sijaan, että hallintolainkäyttölakiin esitetty yleissäännöksen mukainen kieltö mainittaisiin erityislaeissa.

Turun hallinto-oikeus pitää hallinto-oikeuksien toiminnan kannalta tärkeänä, että KHO pystyy ylimpänä hallinto-oikeudellisena tuomioistuimena riittävän syvällisesti perehtymään käsiteltävään oleviin asioihin ja että erityisesti ennakkopäätösluonteiset ratkaisut voitaisiin saada mahdollisimman joutuisasti ja hyvin perusteltuina. KHO:n työmäärän rajoittaminen valituslupajärjestelmää laajentamalla on siten hallinto-oikeudenkin näkökulmasta kannatettavaa, mutta KHO:n ehdottamat valituslupajärjestelmän laajennukset ovat suhteellisen vähäisiä. Todellisia lisävoimavaroja lienee mahdollisuus saada KHO:n käyttöön tällä keinolla vain laajentamalla valituslupajärjestelmää joihinkin suuriin asiaryhmiin, joita ovat esimerkiksi kunta-asiat ja rakentamista koskevat asiat. Järjestelmän tulisi olla myös johdonmukainen, joten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulakiin tulisi lisätä säännökset luvanvaraisesta muutoksenhausta ylimpään oikeusasteeseen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus yhtyy valituskieltojen osalta KHO:n esitykseen. Vaikka esitys näiltä osin vain hyvin vähäisessä määrin vähentäisi KHO:n juttumäärää, valituskieltojen hajempi käyttöönnotto saattaisi vaarantaa oikeuden saamista. Valituslupajärjestelmän osalta hallinto-oikeus katsoo samoin kuin KHO, ettei yleiselle valituslupajärjestelmälle ole tällä hetkellä edellytyksiä. Valituslupajärjestelmä tulisi sen sijaan laajentaa ainakin niihin asiaryhmiin, joihin KHO sitä ehdottaa. Lisäksi olisi eri hallinnonaloilla ennakkoluulottomasti arvioitava ja etsittävä mahdollisuuksia valituslupajärjestelmän vielä esitettyäkin laajempaan käyttöönnottoon. Hallinnon sisäisiä oikaisujärjestelmiä käyttöönottamalla ja niitä kehittämällä voitaisiin valituslupajärjestelmää laajentaa.

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa valitusluvan myöntämisperusteiden kirjaamista hallintolainkäyttölakiin. Hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa ehdotettujen asiaryhmien siirtämisestä valituslupajärjestelmän piiriin. Hallinto-oikeus toteaa, että pitkään on ollut valituskieltoja asiaryhmissä, joihin ei aina sovellu esityksen luonnehdinta "oikeudellisesti ongelmaton, keskenään samankaltainen ja taloudellisesti vähämerkityksellinen". Tällaisia asioita ovat esimerkiksi laitoshuollon asiakasmaksut ja suuri osa elatustukiasioista, joissa ennakkopäätöksen saaminen on mahdollista ylimääräisen muutoksenhaun kautta.

Vaasan hallinto-oikeus pitää mahdollisena myös valituslupajärjestelmän laajentamista uusiin asiaryhmiin eikä poissuljettua olisi valituskiellon säätäminen ainakin joihinkin luvanvaraisuuden piiriin ehdotettuihin asiaryhmiin. Mielenterveyslakiin ehdotettu valituskielto omaisuuden haltuunottoa ja yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa voitaneen hyväksyä. Yhteydenpidon rajoittaminen on tosin yksilön oikeuteen voimakkaasti puuttuva asia, mutta valituskielto on tällaisissa asioissa myös lastensuojelulaissa.

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa KHO:n esitystä siitä, ettei täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä saisi erikseen valittaa. Erityinen määräys on syytä ottaa esityksen mukaisesti ympäristönsuojelulakiin, vesilakiin, maa-aineslakiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Perusteltua on myös ulkomaalaislain jättäminen uudistuksen ulkopuolelle.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä puututaan aiheellisesti hankaluuksiin, joihin on ympäristölupa-asioissa jouduttu. Ympäristönsuojelulain 101 §:n mukaisen aloitusoikeuden tarpeen hakija huomaa usein vasta, kun ympäristöluvasta valitetaan. Luvanhakijan erillisestä hakemuksesta tehdystä aloittamislupaa koskevasta päätöksestä myös todennäköisesti alkuperäinen valittaja tai luvanhakija valittavat riippuen päätöksen lopputuloksesta. Kuulemismenettelyn jälkeen asia saattaa saapua hallinto-oikeuteen noin 2,5 kuukauden kuluttua aloittamislupapäätöksen antamisesta. Hallinto-oikeus esittääkin harkittavaksi, voisiko ympäristönsuojelulain 98 §:n 1 momenttia lieventää aloittamisoikeudesta erikseen tehdyn päätöksen osalta. Hallinto-oikeus voisi itse harkita, millainen kuuleminen olisi tarpeen.

Vaasan hallinto-oikeuden mukaan ympäristönsuojelulain 101 §:ään ehdotetut määräajat olisivat omiaan selkeyttämään tilannetta, mutta ne eivät ole ongelmattomia. Ainoa

valittaja voi olla toiminnanharjoittaja, joka vaatii lupaehtoihin muutoksia eikä ole tullut huomanneeksi hakea erikseen aloitusoikeutta.

Aloittamislupaa koskevat säännökset ympäristönsuojelulaissa, maa-aineslaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä vesilaissa on Vaasan hallinto-oikeuden mukaan syytä rakentaa mahdollisimman samalla tavalla niin kuin esityksessä tehdäänkin.

Kouvolan hallinto-oikeus toteaa, että valituslupajärjestelmää on esityksessä laajennettu maltillisesti. Ehdotukset ovat tältä osin ongelmattomia. Sama koskee ehdotettuja valituskieltoja.

Hallinto-oikeus pitää selkeyttävänä ja tarpeellisena hallintolainkäyttölain 13 §:n uudeksi 4 momentiksi ehdotettua säännöstä siitä, että valituskielto tai valitusluparajoitus koskee myös sivuvaatimuksia tai liitännäisiä kysymyksiä. Sen sijaan hallinto-oikeus pitää vaikeaselkoisena ehdotusta, jonka mukaan hallintolainkäyttölain 79 §:ään lisättäisiin 3 momentti, jonka tarkoituksena olisi kieltää erikseen valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä, mutta saman pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin muutoksenhausta valituksen käsittelyn aikana tehdystä päätöksestä, jolla on annettu täytäntöönpanoa koskeva määräys.

Kouvolan hallinto-oikeus ei vastusta sitä, ettei täytäntöönpanon kiellosta ja keskeyttämisestä saisi erikseen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä olisi omiaan jouduttamaan ja selkeyttämään asioiden käsittelyä hallinto-oikeudessa. Kuitenkin käytännössä on syntynyt tilanteita, joissa mahdollisuutta hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen on pidettävä tarpeellisena (esimerkiksi suuret luontoarvot), joten hallinto-oikeus esittää pohdittavaksi, olisiko kuitenkin syytä sallia muutoshaku täytäntöönpanoa koskeviin päätöksiin valitusluvalla. Hallinto-oikeus esittää myös harkittavaksi sääntelytapaa, jossa yleissäännöksessä säilytettäisiin mahdollisuus valittaa erikseen täytäntöönpanomääräyksestä, mutta erityislainsäädännössä säädettäisiin tapauksista, joissa muutosta ei saisi hakea tai se edellyttäisi valituslupaa. Ehdotettu sääntely, jossa täytäntöönpanovalitusten kiellosta säädettäisiin sekä hallintolainkäyttölaissa että erityislaeissa, saattaa aiheuttaa tulkinta-ongelmia.

Aloittamisoikeuden osalta Kouvolan hallinto-oikeus toteaa, ettei se ole havainnut ongelmia nykyisessä laissa. Nykyinen sääntely on esitettyä selkeämpi. Lupaviranomaiselle ehdotettu velvollisuus ilmoittaa myönnetystä aloittamisoikeudesta valitusviranomaiselle ja pääasiasta valittaneelle on hallinto-oikeuden mukaan kuitenkin paikallaan ja vastaa hallintokäytäntöä. Aloittamisoikeuden hakemista koskevasta maankäyttö- ja rakennuslain 144 §:n muutosehdotuksesta hallinto-oikeus toteaa, että aikarajat saattavat aiheuttaa ongelmia lupaviranomaiselle. Epäselväksi jää, mitä tapahtuu, jos lupaviranomainen ei ehdi ajoissa myöntää aloitusoikeutta. Kielellisesti täsmällisempää ja velvoittavampaa olisi säätää, että lupaviranomaisen on tehtävä aloittamisoikeutta koskeva päätös 45 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Esityksen mukaan aloittamislupapäätöksestä ei tarvitsisi valittaa erikseen, jos rakennusluvasta on valitettu, mutta esityksestä ei ilmene, että pääasiasta valittaneen täytynee kuitenkin ilmaista tahtonsa jollain tapaa hallinto-oikeudelle, ehkä määräajassakin. Esityksessä tulisi antaa hallinto-oikeudelle myös selkeä toimintaohje siltä varalta, että aloittamislupasta on valitettu mutta pääasiasta valittanut on passiivinen. Aloittamislupaa koskevat asiat

tulisi säätää käsiteltäviksi kiireellisenä. Samat huomautukset koskevat myös esitettyjä muutoksia ympäristönsuojelulakiin ja maa-aineslakiin.

Kuopion hallinto-oikeus yhtyy valituskieltojen osalta KHO:n esityksessä mainittuihin käsityksiin ja toteaa omalta osaltaan, että ehdotetulla sääntelyllä tulisi todennäköisesti olemaan jonkin verran työtä helpottavaa vaikutusta. Usein ongelmana näissä tilanteissa on ollut pääasian käsittelyn viivästyminen ja valitusasiakirja-aineiston hajaantuminen hallinto-oikeuden ja KHO:n välille. Kuopion hallinto-oikeus kannattaa myös valituslupajärjestelmän laajentamista ja yhtyy sekä KHO:n että oikeusministeriön muistiossa esitettyihin näkemyksiin asiasta.

Oulun hallinto-oikeus pitää ehdotuksia aiheellisina. Myös *Rovaniemen hallinto-oikeus* toteaa, että ehdotukset edistävät hyvin esityksen tavoitteita.

Keskuskauppakamari toteaa, että esitetyt muutoksenhakua ja täytäntöönpanovalitusten kieltoa koskevat ehdotukset ovat oikeansuuntaisia.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry suhtautuu kriittisesti siihen, että valituslupajärjestelmää laajennetaan ja valituskieltoja Isätään. Hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän tehokkuuden lisäämiseksi on ensisijaisesti parannettava hallintotuomioistuinten resursseja eikä karsittava mahdollisuuksia saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Laaja valituslupajärjestelmä ja yleiset valituskiellot jäytäisivät kansalaisten mahdollisuutta saada oikeusturvaa hallintoasioissa.

Suomen Asianajajaliitto suhtautuu varauksellisesti esitykseen valituslupajärjestelmän käyttöönotosta. Ehdotus on nähtävissä osaksi pyrkimystä kehittää KHOsta KKO:n kaltainen ennakkopäätöstuomioistuin. Liitto ei pidä tällaista kehitystä kaikilta osin oikeuspoliittisesti perusteltuna. Useissa hallinto-oikeudellisissa asioissa olisi tällöin vain yksi oikeusaste, hallinto-oikeus. Liitto toteaa myös, että ne valitusoikeuden rajoitukset, joiden käyttöönottoa KHO ehdottaa, liittyvät asiaryhmiin, joiden merkitys KHO:n työmäärän ja toimintaedellytysten kannalta olisi ilmeisesti vähäinen. Ehdotus ei siten välttämättä saavuttaisi sillä tavoiteltua lopputulosta. Liitto katsoo, että kysymys valituslupajärjestelmän käyttöönotosta ja KHO:n aseman kehittämisestä ennakkopäätösluonteiseksi tuomioistuimeksi on periaatteellisesti merkittävä. KHO:n esityksessä ei ole tarkasteltu riittävän seikkaperäisesti ja kattavasti uudistuksen tarpeellisuutta ja sen vaikutuksia hallintolainkäytön piirissä olevien kansalaisten ja yhteisöjen asemaan. Liiton käsityksen mukaan uudistuksen toteuttamiselle ei ole edellytyksiä ilman asiaa koskevia, perusteellisia jatkoselvityksiä.

Suomen Asianajajaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että KHO:n esityksen valitusluparajoituksia koskevat perustelut ovat tietyiltä osin epäjohtonmukaisia. KHO on ehdottanut valitusluparajoitusta esimerkiksi muutoksenhaussa vakuutusyhtiölain ja vakuutusyhdistyslain nojalla annettuun hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee vakuutuskannan luovuttamista, mutta valitusluparajoitus ei koskisi muutoksenhakua vastaavassa asiassa ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain nojalla annettuun hallinto-oikeuden päätökseen. Liitto katsoo, että sikäli kuin valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön, valitusluparajoitusten soveltamisedellytysten tulisi olla samankaltaisissa asioissa samansisältöiset.

Suomen Asianajajaliitto vastustaa täytäntöönpanoa koskeviin asioihin ehdotettua valituskieltoa. Muutoksenhakujärjestelmä perustuu siihen, että uusi viranomaisen tutkii objektiivisesti aiemmin ratkaistun asian. Tätä tulisi edelleen noudattaa myös täytäntöönpanovalitusten osalta.

Suomen Kuntaliitto yhtyy periaatteessa niihin perusteisiin, joilla valituslupajärjestelmää ehdotuksessa perustellaan. Lisäksi olisi selvitettävä asiaryhmittäin KHO:n tilastojen avulla, missä asioissa on asiaruuhkaa ja kuinka usein muutoksenhaku asiaryhmittäin johtaa hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen. Viimeksi mainittu osoittaa osaltaan oikeuskäytännön vakiintuneisuutta. Kuntaliitto yhtyy siihen, mitä oikeusministeriön arviomuistiossa arvioidaan valitusoikeuden rajoittamisesta. Vaikka täytäntöönpanovalitusten kieltämisellä voisi olla käytännön kannalta melko vähäinen merkitys, ehdotus on tältä osin kannatettava. Asiasta pitäisi säätää hallintolainkäyttölaissa yleisesti, jolloin sitä noudatetaan myös kunnallisvalituksessa. Ympäristönsuojelulainsäädännön osalta Kuntaliitto yhtyy siihen kantaan, ettei valituslupajärjestelmää ole syytä ottaa käyttöön ainakaan vielä.

Suomen Kuntaliitto toteaa, että se on tehnyt sekä oikeusministeriölle että ympäristöministeriölle esityksen ennen kaikkea maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhakuoikeuden rajoittamisen selvittämisestä. Esitykset ovat lausunnon liitteenä. Kuntaliiton mukaan myös hallinto-oikeuksien voimavaroja kaava-asioiden käsittelyssä olisi lisättävä. Kuntaliitto viittaa myös hallitusohjelmaan, jossa todetaan, että valitusten käsittelyä nopeutetaan kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin. KHO:n esityksessä ei ole kiinnitetty huomiota käsittelyaikojen pidentymiseen kaava-asioissa eikä myöskään esitetty keinoja niiden käsittelyn nopeuttamiseen.

Suomen Kuntaliiton mukaan ehdotuksessa ja sen perusteluissa ei ole riittävästi otettu huomioon kaikkia näkökohtia, jotka muun muassa ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännösten soveltamisessa ovat osoittautuneet ongelmallisiksi. Ympäristöluvan määräysten muuttaminen saattaa aiheuttaa tarpeen määrätä, että uusia määräyksiä tulee noudattaa muutoksenhausta huolimatta. Ympäristöoikeudellinen täytäntöönpanolupa voidaan antaa myös varsinaisesta luvasta erillään, mikä voi johtaa kahteen erilliseen muutoksenhakuun. Ehdotuksen perusteluissa katsotaan, että mahdollisuus sallia täytäntöönpano milloin tahansa pääasian ollessa vireillä valitusviranomaisessa aiheuttaa helposti sekaannusta. Kuntaliiton käsityksen mukaan sekaannusmahdollisuudet johtuvat puutteellisesta sääntelystä ja järjestelmän kehittymättömyydestä. Täytäntöönpanolupaan liittyvää säännöstöä tulee tarkoituksenmukaisella tavalla kehittää ja rajoittaa vain tarpeellisilta osin. Jos säännökset olisivat riittävän selkeitä, ei olisi estettä täytäntöönpanoluvan hakemiselle myöhemmin valitusprosessin aikana. Olisi syytä harkita, selkeyttääkö erillisen täytäntöönpanoluvan hakemisen määräaika asiaa. Lakisääteillä määräajoilla on taipumusta aiheuttaa lisähankaluuksia.

Tarkastelussa tulee Suomen Kuntaliiton mukaan erottaa toisistaan aloittamista koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuutta koskeva asia ja toisaalta pääasiaan liittyvän täytäntöönpanon kieltämiskysymys niin kuin ehdotuksessa on todettakin. Nämä asiat ovat kuitenkin enemmän toisistaan poikkeavia kuin ehdotuksessa on oivallettu. Muun muassa valitusviranomaisen mahdollisuus täytäntöönpanon kieltämiseen ei säännöstöllä riittävästi erotu täytäntöönpanoluvan kumoamisesta. Täytäntöönpanoluvan ku-

moamisesta puutteellisen päätöksen (puuttuvan vakuuden tai puuttuvien perustelujen) johdosta on käytännössä aiheutunut ongelmallisia tilanteita, kun asiaa ei ole kuitenkaan palautettu lupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

Suomen Kuntaliiton mukaan olisi asianmukaista säätää ehdotetulla tavalla hallintolainkäyttölain 79 §:n 3 momentissa, että erikseen ei saa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee muutoksenhaunalaisten päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä. Ehdotettu säännös lienee asianmukainen suhteessa lupa-asioihin. Tällaisen säännöksen sisällyttäminen muun muassa ympäristöluvan täytäntöönpanoa koskevaan ympäristönsuojelulain 101 §:ään on paikallaan. Säännös vaikuttaa asianmukaiselta myös viranomaismääräysten täytäntöönpanon osalta. Eri tilanne on kyseessä, kun säännellään muutoksenhakua täytäntöönpanomääräyksen tai täytäntöönpano- tai aloittamisluvan kumoamista tai muuttamista koskevasta päätöksestä. Tällainen kumoaminen tapahtuu täytäntöönpanolupaa koskevan valituksen johdosta, kun taas täytäntöönpanon kieltäminen voi tapahtua pääasiaa koskevan valituksen johdosta ja lähinnä täytäntöönpanon kieltäminen pyynnön perusteella. Osittain parannusta asiaan toisi esimerkiksi ympäristönsuojelulain 101 §:n tarkistus, jonka mukaan valitusviranomaisella voisi myös muuttaa täytäntöönpanopäätöstä eikä vain kumota sen. Vaihtoehtona olisi säätää asian palauttamisesta, mutta tämä hidastaisi asiaa.

Kuntaliiton mukaan valitusviranomaisen päätöstä, jolla tämä on kumonnut virheellisen täytäntöönpanoluvan tai -määräyksen, on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Tämä perustuu lähinnä hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momenttiin. Tämän osalta on ilmennyt epätietoisuutta, koska muun muassa ympäristönsuojelulain 101 §:n 3 momentin mukaan hallintolainkäyttölain 6 lukua ei sovelleta eikä esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus ole laittanut päätöksinsä määräystä siitä, että sen päätöstä tulisi noudattaa muutoksenhausta huolimatta. Saattaisi olla tarpeen selkeyttää täytäntöönpanoluvan ja -kiellon noudattamiseen liittyviä seikkoja sääntelyssä ja viranomaisten päätöksissä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry katsoo, ettei valituslupajärjestelmän laajentamiseen ole perusteita, koska se voi johtaa oikeussuojan hankkimismahdollisuuden kaventumiseen. Ehdotuksessa pyritään asteittain luomaan KHO:een samanlainen valituslupajärjestelmä kuin KKO:ssa. Kokemukset KKO:n valituslupajärjestelmästä ovat huonoja. Valituslupaperusteiden yleisillä määrittelyillä ei ole pystytty takaamaan tasaveroista kohtelua. Valituslupajärjestelmän asteittainen ja valikoiva käyttöönotto liittyy myös kysymykseen siitä, halutaanko joillekin asiaryhmille ja intressitahoille antaa parempi oikeussuojan hankkimismahdollisuus kuin toisille. Ehdotettu valikointi ei vastanne myöskään Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten tavoitteita tehokkaiden ja oikeudenmukaisten oikeuskeinojen toteuttamisesta tuomioistuimissa. Muutoksenhakurajoitusten asemesta ruuhkautumista tulee pyrkiä torjumaan lisäämällä tarvittavia henkilöstövoimavaroja.

Erillisten muutoksenhakujen kieltämistä täytäntöönpanoasioissa SAK pitää pääosin hyväksyttävänä, mutta katsoo, että toimivampi keino olisi kuitenkin henkilöstövoimavarojen lisääminen, jolloin pääasiat saataisiin käsiteltyä nopeammin. Asioiden alueelliseen tasaamiseen ja ratkaisukokoonpanoja koskeviin muutoksiin SAK:lla ei ole huomautettavaa, mutta asioiden alueellinen tasaaminen ei saa johtaa henkilöstön irtisanomisiin tai palvelussuhteen ehtojen heikentämiseen.

Suomen Lakimiesliitto ry kannattaa esitystä, mutta toteaa, että merkittäviä vaikutuksia olisi kuitenkin saatavissa ainoastaan laajentamalla valituslupajärjestelmää myös kunnallisasioihin sekä maankäyttöä ja rakentamista koskeviin asioihin. Lakimiesliiton käsityksen mukaan valituslupajärjestelmän laajentamista pitäisi harkita hallintolainkäytön kehittämisvaihtoehtona rohkeammin kuin esityksessä on tehty. Täytäntöönpanoa ja aloittamisoikeutta koskevan jatkovalituksen kiellon osalta liitto toteaa, että ehdotus selkeyttää valitusmenettelyä eikä loukkaa oikeusturvaa, mikäli erityiset asiar ryhmät jätetään kiellon ulkopuolelle.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää esitystä muutoksenhakulupajärjestelmän laajentamisesta hyvänä ainakin veroasioiden käsittelyn näkökulmasta. Nykyinen veroasioiden valituslupajärjestelmä yhdistettynä siihen, että muissa asiaryhmissä KHO:ssa ei tarvita valituslupaa synnyttää epäilyksen siitä, että veroasioista on muodostunut KHO:ssa asiaryhmä, jota käsitellään työtilanteen mukaan. KHO:n esitys valituslupajärjestelmän laajentamiseksi myös muihin asiaryhmiin ilmeisesti osaltaan lisää KHO:n resursseja käsitellä veroasioita laajemmin jatkossa.

3.2 Muutoksenhaun ohjaaminen nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin

Korkeimman hallinto-oikeuden esitys

Korkein hallinto-oikeus ehdottaa useisiin erityislakeihin muutosta, jonka mukaan hallintoviranomaisen päätöksestä valitettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden asemesta alueelliseen hallinto-oikeuteen. Sen sijaan muutoksenhakuun ministeriöiden päätöksistä ei esityksessä ehdoteta muutoksia lukuun ottamatta siviilipalveluslain (1723/1991) muutosta, jonka mukaan valitus palveluspaikan päätöksestä tehtäisiin hallinto-oikeuteen siinäkin tapauksessa, että palveluspaikkana toimii ministeriö. Esityksen perusteluissa todetaan, että yleisen valitustien ohjaaminen valtioneuvostosta ja ministeriöistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin vaatisi laajempia selvityksiä ottaen huomioon muun muassa asiaan liittyvät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat.

Erityislakien muutoksenhakusäännösten muutosten lisäksi esityksessä ehdotetaan hallintolainkäyttölain muuttamista niin, että sen siirtymäsäännökseen (82 §) lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin säännöstä muutoksenhausta valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen sovellettaisiin myös, kun muussa laissa on ennen tämän uuden momentin voimaantuloa säädetty siten, että valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Uusi momentti ei koskisi muutoksenhakua virkamieslautakunnan, keskusverolautakunnan tai muutoksenhakulautakunnan päätökseen.

Lausunnot

Ulkoasiainministeriön mukaan muutoksenhaun ohjaaminen ministeriön päätöksestä hallinto-oikeuteen vaikuttaisi perustellulta silloin, kun ministeriön hallintopäätös voidaan luonteeltaan rinnastaa tavanomaisiin hallintoviranomaisen päätöksiin, joissa

muutosta haetaan hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä tulisi harkita yleisten säännösten sisällyttämistä asiasta hallintolainkäyttölakiin.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto toteaa, että muutoksenhaun ohjaaminen hallintoviranomaisen päätöksestä korkeimman hallinto-oikeuden asemesta hallinto-oikeuteen on oikeusministeriön kannan mukainen ja vähentäisi korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää. Osasto suhtautuu myönteisesti myös siihen, että selvitetäisiin valitusten ohjaamista hallinto-oikeuksiin ministeriöiden tekemistä päätöksistä. Osasto toteaa, että nämä muutokset lisäisivät alueellisiin hallinto-oikeuksiin saapuvien valitusten määrää. Esitykseen sisältyy myös muita ehdotuksia, jotka vaikuttaisivat hallinto-oikeuksien työmäärään tai ratkaisukokoonpanoon. Kokonaisuutena esityksen toteuttaminen vaatii esitettyä tarkempia laskelmia asiamääristä ja arvioita vaikutuksista hallinto-oikeuksien työmäärään.

Sisäasiainministeriö toteaa, että yleisen valitustien avaaminen valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin vaatii laajempia selvityksiä. Sisäasiainministeriö mainitsee lausunnossaan seuraavat näkökohdat, jotka tulisi ottaa huomioon harkittaessa muutoksenhaun ohjaamista valtioneuvoston alaisen viranomaisen tai ministeriön päätöksestä korkeimman hallinto-oikeuden asemesta alueelliseen hallinto-oikeuteen:

- eräät hallintoasiat on keskitetty tai suunniteltu keskitettäväksi valtakunnallisesti yhdelle hallintoviranomaiselle yhtenäisen käytännön ja riittävän asiantuntemuksen turvaamiseksi; tällaisissa asioissa saattaisi olla luontevaa ohjata muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai yhteen hallinto-oikeuteen
 - sisäasiainministeriön hallinnonalalla voidaan esimerkkeinä mainita eräät yksityiseen turvallisuusalaan, ampumaseisiin sekä arpajaisiin ja rahankeräyksiin liittyvät asiat
 - ulkomaalaisasioissa muutoksenhaku pääosin hajautuu kaikkiin hallinto-oikeuksiin, mutta turvapaikka-asioissa muutoksenhaku on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen; tämä keskittäminen on myös jatkossa välttämätöntä riittävän asiantuntemuksen ja yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi
- eräät hallintoasiat ratkaistaan ministeriön tai keskusviraston tasolla niiden yhteiskunnallisen tai taloudellisen merkityksellisyyden vuoksi; tällaisissa asioissa on luontevaa ohjata muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen
 - sisäasiainministeriön hallinnonalalla tällaisia ovat muun muassa eräät arpajaisiin liittyvät asiat
- monet ministeriöiden päätöksistä koskevat samanaikaisesti kaikkia tai ainakin hyvin monia kuntia tai muita edunsaajia
 - tällaisia ovat esimerkiksi valtionosuuspäätökset ja päätökset kunnille myönnettävistä harkinnanvaraisista rahoitusavustuksista; näissä asioissa ei ole mahdollista hajauttaa valitusten käsittelyä eri hallinto-oikeuksiin
 - esimerkiksi kuntajakopäätöksiä tehdään niin harvoin, että asiantuntemuksen ja yhdenmukaisuuden turvaamisen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista hajauttaa valitusten käsittelyä

telyä eri hallinto-oikeuksiin; nämä päätökset ovat myös luonteeltaan lähellä normipäätöksiä ja poikkeavat siten perinteisistä hallintopäätöksistä

- muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen kytkeytyy yleisemminkin hallinnon kehittämiseen, muun muassa kysymykseen tarkoituksenmukaisesta päätöstoimivallan jaosta ministeriöiden ja muun hallinnon välillä.

Puolustusministeriö suhtautuu myönteisesti periaatteeseen, että muutoksenhakua ohjataan erityislaeissa nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin, mutta varauksellisemmin mahdollisuuteen säätää hallintolainkäyttölaissa yleisestä muutoksenhaun ohjautumisesta ministeriön päätöksestä alueelliseen hallinto-oikeuteen.

Valtiovarainministeriö kannattaa yleisenä periaatteena sitä, että alueelliset hallinto-oikeudet olisivat yleensä ensimmäisenä valituselimenä valtioneuvoston alaisten viranomaisten päätöksissä tehdyissä valitusasioissa. Tämä täytyy kuitenkin toteuttaa kumoamalla erityislainsäädännöstä säännökset, joiden mukaan valitus on tehtävä suoraan KHO:een. Siirtymäsäännös ei ole lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi oikea asiayhteys valitustiestä säätämiseen.

Valtiovarainministeriö suhtautuu osin varauksellisesti ehdotukseen siitä, että ministeriöiden tavanomaisista hallintopäätöksistä valitettaisiin alueellisiin hallintotuomioistuimiin. Valtioneuvostosta ja ministeriöistä KHO:een tulevien asioiden määrä on merkittävästi vähentynyt eikä se muodosta merkittävintä osaa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä olevista asioista. Ministeriöt toimivat nykyisin kahdessa osaksi hieman erilaisessa roolissa. Perustuslain ja valtioneuvostolain (175/2003) mukaisesti ministeriöt ovat osa valtioneuvostoa. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvostolaissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Muussa lainsäädännössä on ministeriöille säädetty erilaisia hallintotehtäviä. Näissä ministeriö ei toimi varsinaisesti valtioneuvoston osana. Jatkotoimenpiteitä tulisi harkita valtion keskushallinnon rakennetta koskevien linjausten valossa. Valtion keskushallinnon rakenteen kehittämisessä on yleisenä linjana, että ministeriöiden tulisi olla pieniä ja toimia valtioneuvoston strategiisiin kysymyksiin keskittyvinä esikuntina. Varsinaiset hallintotehtävät tulisi siirtää ministeriöistä valtioneuvoston alaisiin virastoihin ja alueellisiin virastoihin. Tällaista tehtäväjakoja vahvistamalla voidaan samalla ohjata hallintoasioiden muutoksenhaku alueellisiin hallintotuomioistuimiin.

Valtiovarainministeriön mukaan voidaan suhtautua varauksellisesti siihen, että ministeriössä ratkaistavia valtioneuvostolle kuuluvia tehtäviä koskevissa asioissa tehtäisiin valitus alueelliselle hallinto-oikeudelle. Perustuslaki on osaltaan vahvistanut valtioneuvoston asemaa valtakunnan yleisenä hallituksena ja näissä asioissa valitustie suoraan ylimpään hallintotuomioistuimeen on toiminnallisesti ja valtiosääntöisesti perusteltu.

Opetusministeriö toteaa, että perusopetusta, lukiota ja ammatillista koulutusta koskevien lakien mukaan lääninhallitus on ensiasteen muutoksenhakuviranomaisena eräissä yksittäistä oppilasta ja opiskelijaa koskevissa asioissa. Lääninhallituksen päätöksistä

voi valittaa hallinto-oikeuteen muissa paitsi oppilaan ja opiskelijan suoritusten arviointia koskevassa asiassa. Tähän ei ole syytä tehdä muutosta, koska oppilaan ja opiskelijan suoritusten arviointia koskevat asiat eivät luonteensa puolesta sovellu hallinto-oikeuden ratkaistaviksi. Lisäksi suoritusten uusinta- ja korottamismahdollisuudet turvaavat osaltaan asianosaisten oikeusturvan.

Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan toimialalta opetusministeriö toteaa, että KHO:n esitykseen sisältyy ehdotus kuvaohjelmien tarkastuksesta annetun lain muuttamisesta (775/2000) 20 §:n muuttamisesta niin, että valtion elokuvalautakunnan päätöksestä valitettaisiin alueelliseen hallinto-oikeuteen ja että hallinto-oikeuden päätöksestä saisi valittaa KHO:een, jos tämä myöntäisi valitusluvan. Opetusministeriö viittaa elokuvia ja muita kuvaohjelmia koskevan lainsäädännön uudistukseen vuoden 2001 alussa. Muutoksenhakusäännöksistä käytiin eduskunnan lakivaliokunnassa laaja keskustelu ja valiokunta otti muutoksenhakukysymyksiin kantaa lausunnossaan (LaVL 6/2000 vp). Ministeriö toteaa, että uuden lainsäädännön voimassa ollessa sekä vuonna 2001 että vuonna 2002 Valtion elokuvatarkastamon päätöksestä valitettiin viisi kertaa valtion elokuvalautakuntaan. Uuden lainsäädännön aikana ei valtion elokuvalautakunnan päätöksestä ole kertaakaan valitettu KHO:een. KHO:n esittämän uudistuksen merkitys olisi siten varsin pieni. Kolmiportainen valitusmahdollisuus tuntuisi tätä taustaa vasten liialliselta. Jos hallinto-oikeus toimisi valitusviranomaisena, olisi asianmukaisia toimia niin, että hallinto-oikeus katsoisi elokuvan elokuvatarkastamossa, jossa on asianmukaiset välineet eri menetelmin valmistettujen kuvaohjelmien katsomiseen. Muulla kuin oikeudellisella asiantuntemuksella on keskeinen merkitys kuvaohjelmien tarkastusta koskevissa asioissa. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että hallinto-oikeuksissa valitusten käsittelyyn osallistuisi lasten kehitystä koskeviin kysymyksiin erikoistunut asiantuntijajäsen. Opetusministeriön mukaan näyttää kuitenkin siltä, ettei nykyisten kokemusten perusteella ole syytä lähteä muuttamaan kuvaohjelmien tarkastuksesta annetun lain muutoksenhakusäännöksiä, koska nykyiselle järjestelmälle on asianmukaiset perusteet eikä sen toimivuudessa ole ollut ongelmia.

Opetusministeriö toteaa myös, että kirkolliskokous on marraskuussa 2002 esittänyt kirkkolain (1054/1993) muutosta, jossa tuomiokapitulien lainkäyttöasiat siirrettäisiin hallinto-oikeuksiin lukuun ottamatta alistusvalituksia. Myös kirkkohallituksen päätöksistä valitettaisiin ensi asteessa hallinto-oikeuteen ja sen päätöksestä KHO:een. Oikaisumenettelyä laajennettaisiin nykyisestä ja kirkollishallinnon valituskieltoja vähennettäisiin. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntoaudella.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kasvinjalostajanoikeudesta annetun lain (789/1992) 37 §:n 3 momentti, torjunta-ainelain (327/1969) 4 g § (1204/1994), maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta annetun lain (1200/1992) 5 §, sekä kasvintuotannon tarkastuskeskuksesta annetun lain (1201/1992) 6 §. Esityksessä ehdotetut muutokset, joiden mukaan muutosta ei enää haettaisi ensi asteena KHO:lta, vastaavat ministeriön käsityksen mukaan hallintolainkäyttölain periaatteita ja noudattavat eduskunnan antamaa lausumaa. Ministeriössä on vireillä hanke kasvintuotannon tarkastuskeskuksen, elintarvikeviraston sekä eläinlääkintä- ja elintarvike tutkimuslaitoksen yhdistämisestä yhdeksi uudeksi virastoksi vuonna 2006. Parhaillaan valmistellaan myös torjunta-ainelain kokonaisuudistusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti uuden viraston perustamisen kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy oikeusministeriön arviomuistiossa esitettyyn kantaan siitä, että lainsäädännön selkeyden vuoksi muutokset tulisi toteuttaa erityislainsäädäntöä muuttamalla eikä muuttamalla hallintolainkäyttölain siirtymäsäännöstä.

Ministeriöiden päätösten muutoksenhausta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamista koskevassa kokonais-tarkastelussa on syytä laajemminkin selvittää ministeriöiden tekemien yksittäisten hallintopäätösten valitustie. Ministeriö viittaa myös maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annetun lain (1559/2001) 27 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan muutosta ministeriön päätökseen haetaan valittamalla maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan. Momentti lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn aikana, koska valitusten ohjaaminen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi hallintolainkäyttöjärjestelmän toimivuuden kannalta epätarkoituksenmukaista. Ministeriön päätöksenteko liittyy tässä säännöksessä sellaisiin hallintoasioihin, joita laadultaan vastaavat päätökset tehdään yleensä muussa kuin ministeriötasoisessa valtakunnallisessa tai alueellisessa viranomaisessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että muutoksenhaku valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä tulisi pääsääntöisesti ohjata alueelliseen hallinto-oikeuteen. Voimassa olevaa erityislainsäädäntöä olisikin tarkistettava ja tarvittavilta osin yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa tai muutettava viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin eduskunnan lausuman (EV 75/1996) mukaisesti. Pääsäännöstä olisi voitava poiketa ainoastaan erityisen painavasta syystä. Tällainen syy on esimerkiksi alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 18 §:ssä tarkoitetun Merenkulkulaitoksen päätöksestä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen osalta asian erityinen kiireellisyys.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan muutoksenhakua ministeriöiden päätöksistä olisi syytä selvittää. Ministeriöistä on viime vuosina siirretty laajalti operatiivisia asioita alemmalle hallinnon tasolle. Kuitenkin ministeriöissä tehdään edelleen lukumääräisesti huomattava määrä tavanomaisia hallintopäätöksiä, joista valittaminen voisi olla tarkoituksenmukaista siirtää hallinto-oikeuteen.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei vastusta ilmailulain 91 §:ään ja ilmailulaitoksesta annetun lain 3 §:ään ehdotettuja täsmentäviä muutoksia. Ministeriö toteaa myös, että se on 4.6.2003 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella 30.11.2003 mennessä ehdotus Ilmailulaitoksen viranomaistehtävien järjestämiseksi sekä Ilmailulaitoksesta annetun lain ja muiden tarvittavien säännösten uudistamiseksi. Ehdotuksen valmistelussa otetaan huomioon perustuslain vaatimukset sekä uusi laki valtion liikelaiteksesta (1185/2002).

Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan KHO:n esitystä hallintolainkäyttölain siirtymäsäännöksen muuttamisesta ei voida pitää asianmukaisena aineelliselta kannalta. Ehdotettu siirtymäsäännös ei koske lainkaan siirtymätilanteita vaan yleis- ja erityislainsäädännön välistä suhdetta tavalla, jota ei voi pitää hyvän lainsäädäntötavan mukaisena. Ministeriö toteaa lisäksi, ettei se ota kantaa valitustien järjestämiseen valtioneuvoston ja ministeriön päätösten osalta, koska KHO ei ole näiltä osin tehnyt konkreettisia muutosehdotuksia.

Kauppa- ja teollisuusministeriö tarkastelee lausunnossaan muutoksenhaun ohjaamista hallinto-oikeuteen erityisesti seuraavissa asiaryhmissä:

- sähkömarkkinalain (386/1995) ja maakaasumarkkinalain (508/2000) mukaiset markkinavalvonta-asiat, joissa Energiamarkkinaviraston päätöksistä valitetaan nykyisin suoraan KHO:een

- ministeriössä on asetettu Energiamarkkinaviraston päätöksiä koskeva valitusjärjestelmä erityistarkasteluun, koska EU:n piirissä vuoden 2005 alusta aloitettava päästökauppa tulee vaikuttamaan Energiamarkkinaviraston tehtäväkenttään

- erityistarkastelussa on selvitettävä, millä tavoin turvataan näiden asioiden ratkaisemisessa tarvittava joutuisuus ja riittävä markkinoihin liittyvä asiantuntemus muutoksenhaussa

- tarkastelussa joudutaan harkitsemaan myös esimerkiksi markkinaoikeuden etuja yleisiin hallintotuomioistuimiin verrattuna sekä sitä, tulisiko markkinavalvonta-asiat keskittää yhteen hallinto-oikeuteen siinä tapauksessa, että hallinto-oikeustie valitaan sopivimmaksi

- ministeriö on æettanut muun muassa näitä kysymyksiä selvittämään kaksi työryhmää, joiden määrääjat päättyvät tulevana syksynä

- muutoksenhakua koskevien kysymysten ratkaiseminen tulee jättää odottamaan työryhmien työn pohjalta tapahtuvaa valmistelua, jossa on tarkoituksena, että uudet säännökset tulisivat voimaan vuosina 2004-2005

- laki sähköön alkuperän varmistamisesta ja ilmoittamisesta tulee saattaa EU-oikeuden edellyttämällä tavalla voimaan jo ensi syksyn aikana ja on mahdollista, että siinä tullaan ehdottamaan Energiamarkkinaviraston päätösten muutoksenhaussa nykyistä menettelyä, mutta kysymys muutoksenhausta on ratkaistava kokonaisuutena myöhemmin vuoden 2004 aikana

- säteilylaissa (592/1991) tarkoitetut asiat, joissa säteilyturvakeskuksen päätöksistä valitetaan nykyisin suoraan KHO:een

- Säteilyturvakeskus katsoo, ettei säteilylakia tule muuttaa

- Säteilyturvakeskuksen päätöksistä on viimeisen kymmenen vuoden aikana tehty vain yksi valitus KHO:een

- Säteilyturvakeskuksen säteilylain mukaan tekemät päätökset eivät poikkea muista säteilylain mukaan tehtävistä päätöksistä, joten valitusviranomaisen tulisi olla sama

- ministeriö katsoo, ettei säteilylakia muuttamalla olennaisesti pystytä vähentämään KHO:ssa käsiteltävien asioiden määrää, joten on kyseenalaista, onko syytä ryhtyä muuttamaan säteilylakia

- ydinenergialaissa (990/1987) tarkoitetut asiat, joissa Säteilyturvakeskuksen päätöksestä valitetaan nykyisin hallinto-oikeuteen, koska ydinenergialaissa on viittaus muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin, joka viittaa nykyisin hallintolainkäyttölakiin

- Säteilyturvakeskus katsoo, että ydinenergialakia tulisi muuttaa siten, että Säteilyturvakeskuksen päätöksistä valitetaan KHO:een

- ministeriö ei pidä kovin onnistuneena ratkaisuna nykyistä järjestelmää, jossa ydinenergialain mukaan valitetaan ministeriön päätöksestä KHO:een ja Säteilyturvakeskuksen päätöksestä hallinto-oikeuteen

- jos ydinenergia-asetuksella siirretään tietyt lupa-asiat Säteilyturvakeskukselta ministeriölle, muuttuu valitustiekin samalla, mutta tämä ei ole perusteltua samanlaisten asioiden yhdenmukaisen käsittelykäytännön kannalta ja epäsuora säätäminen asetuksella valitustiestä on ongelmallinen myös perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon kannalta
- ministeriö katsoo, että yhdenmukaisuuden vuoksi valitusviranomaisen tulisi olla KHO kaikissa ydinenergiain mukaisissa asioissa
- patenti- ja rekisterihallituksen päätökset, joissa haetaan nykyisin muutosta valittamalla suoraan KHO:een
 - näissä valituksissa on kyse
 - osakeyhtiölain osakepääoman alentamista, sulautumista ja jakautumista koskevien päätösten täytäntöönpanoon vaadittavista lupapäätöksistä,
 - osuuskuntalain sulautumista ja jakautumista koskevien päätösten täytäntöönpanoon vaadittavista lupapäätöksistä,
 - vuoden 2003 alusta voimaan tulleiden osakeyhtiölain, asunto-osakeyhtiölain, asumisoikeusyhdistyslain, osuuskuntalain, eurooppalaisesta taloudellisesta etuyhtymästä annetun lain, elinkeinonharjoittamisen oikeudesta annetun lain, yhdistyslain ja säätiölain muutosten asuin- ja kotipaikkaa koskevista lupapäätöksistä,
 - säätiölain nojalla tehdyistä sellaisista päätöksistä, jotka eivät kuulu valituslautakunnassa käsiteltäviin,
 - kirjanpitolaissa säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä uhkasakkolain mukaan tuomituista uhkasakkopäätöksistä,
 - patenttiasiamiehistä annetun lain perusteella tehdyistä päätöksistä sekä
 - muista harvoin esiintyvistä patenti- ja rekisterihallituksen päätöksistä
 - ministeriöllä ei ole sinänsä huomauttamista näiden asioiden muutoksenhakumenettelyn uudistamiseen, mutta muutoksenhaku ensin hallinto-oikeuteen ja edelleen KHO:een saattaa merkitä esimerkiksi lupa-asioissa ja uhkasakkoasioissa viivettä lopullisen päätöksen saamisessa nykyiseen tilanteeseen verrattuna
 - muutoksenhaku on näissä asiaryhmissä harvinaista, sillä valituksia tehdään korkeintaan muutamia tapauksia vuodessa
 - näissä asioissa päätökset tekee keskitetysti patenti- ja rekisterihallitus
 - muutoksenhaun hajauttaminen näissä harvinaisissa valitustapauksissa ei liene asioiden luonteen, oikeuskäytännön yhtenäisyyden, riittävän asiantuntemuksen eikä joutuisuuden kannalta järkevää, joten patenti- ja rekisterihallituksesta annetun lain 5 §:n muutokseen tulisi lisätä maininta siitä hallinto-oikeudesta, johon valitukset ohjautuisivat
- valtion tilintarkastuslautakunnan päätökset, joissa nykyisin haetaan muutosta valittamalla suoraan KHO:een
 - valtion tilintarkastuslautakunta on muutoksenhakuelin, jolta haetaan muutosta Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan päätökseen

- HTM-tilintarkastajia koskevissa asioissa valtion tilintarkastuslautakunta on toinen muutoksenhakuinstanssi, koska ensi asteena toimivat alueelliset kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat; muissa valitusasioissa valtion tilintarkastuslautakunta on ensi asteen muutoksenhakuelin
- ehdotus muutoksenhausta valtion tilintarkastuslautakunnasta hallinto-oikeuteen ja edelleen KHO:een merkitsisi, että valitustiestä muodostuisi liian pitkä ja moniportainen; tämä olisi ongelmallista tilintarkastajan oikeusturvan kannalta
- tilintarkastusvaliokunnissa, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnassa ja valtion tilintarkastuslautakunnassa on edustettuna vahva tilintarkastuksen ja elinkeinoelämän asiantuntemus
- ehdotus merkitsisi, että tilintarkastusasiat hajaantuisivat kahdeksaan hallinto-oikeuteen
- tilintarkastuslain voimassaoloaikana vuosina 1995-2003 on KHO:ssa ollut käsiteltävänä vain kolme varsinaista muutoksenhakuasiaa, jotka kaikki ovat koskeneet HTM-tilintarkastajien hyväksymisen peruuttamisia; lisäksi on KHO:ssa ollut yksi purkuhakemus/kantelu
- uuden instanssin lisääminen valitustiehen ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon myös muutoksenhakuasioiden vähäinen määrä
- kauppa- ja teollisuusministeriö on kuullut asiassa ministeriön asettamaa tilintarkastuslain muutostarpeita selvittävää työryhmää, joka myös yksimielisesti vastustaa muutosesitystä; työryhmän määräaika päättyy 30.9.2003
- geenitekniikkalakia koskevat asiat
 - geenitekniikkalain uudistaminen on parhaillaan vireillä
 - ministeriö viittaa siihen, mitä edellä on esitetty valitustiestä, muutoksenhakuasioiden määrästä ja asiantuntemuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy oikeusministeriön arviomuistiossa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan hallintolainkäyttölain siirtymäsäännökseen ehdotettu säännös olisi ristiriidassa sen yleisen periaatteen kanssa, että erityislain säännöksiä sovelletaan yleislain asemesta. Ehdotettua säännöstä ei ministeriön näkemyksen mukaan tulisi ottaa hallintolainkäyttölakiin.

Erityislakien osalta sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että seuraavat ehdotukset valitusten ohjaamisesta hallinto-oikeuksiin voidaan toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä:

- julkisuuslain 33 §
 - ministeriö mainitsee kuitenkin Kelalta saamansa lausunnon, jossa Kela on katsonut, että olisi johdonmukaista ohjata valitukset Kelan keskushallinnon ja alue- ja paikallishallinnon osalta samaan muutoksenhakuelimeen eli tässä tapauksessa KHO:een
- laki vakuutusvalvontavirastosta, vakuutusyhtiölaki, laki ulkomaisista vakuutusyhtiöistä ja vakuutusyhdistyslaki
 - ministeriö katsoo, että ensimmäinen muutoksenhakuaste Vakuutusvalvontaviraston päätöksiin voisi olla hallinto-oikeus
 - sääntelyn tulisi olla symmetristä Rahoitustarkastusta koskevan sääntelyn kanssa, joten muutoksenhaun tulisi ohjautua Helsingin hallinto-oikeuteen

- ministeriö ei kannata sitä, että Vakuutusvalvontaviraston päätösten osalta valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een säädettäisiin valituslupajärjestelmä, sillä tässäkin suhteessa sääntelyn tulisi olla symmetristä Rahoitustarkastuksen kanssa
- Vakuutusvalvontavirastolle tulisi säätää valitusoikeus Helsingin hallinto-oikeuden tekemiin päätöksiin
- pykälien saattaminen ajan tasalle muuttamalla viittaukset asianomaiseen ministeriöön viittauksiksi Vakuutusvalvontavirastoon olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä
- geenitekniikkalaki
 - ministeriö katsoo, että KHO:n esittämät muutokset lain 44 §:n muutoksenhakusäännökseen sekä täytäntöönpanon keskeyttämistä ja kieltämistä koskevaan viittaukseen voidaan toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä
- mielenterveyslaki
 - sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut valmisteilla KHO:n esityksen kanssa samansuuntainen muutos lain 24 §:ään
 - ministeriö toteaa Terveysturvakeskuksen kantana olleen, että sen päätöksistä tulisi edelleen valittaa suoraan KHO:een
 - ministeriö katsoo, että KHO:n esittämät muutokset lain 24 §:n muutoksenhakusäännökseen voidaan toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä
 - Terveysturvakeskukselle tulisi kuitenkin säätää tältä osin valitusoikeus hallinto-oikeuksien tekemiin päätöksiin
- laki yksityisestä terveydenhuollosta
 - ministeriö katsoo, että KHO:n esittämät muutokset lain 25 §:n muutoksenhakusäännökseen voidaan toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä
 - ministeriö esittää harkittavaksi, että lääninhallituksille säädettäisiin tältä osin valitusoikeus hallinto-oikeuksien tekemiin päätöksiin, sillä kyseisen lain soveltamisessa on otettava huomioon sekä juridiset että lääketieteelliset näkökohdat
- laki terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista
 - ministeriö katsoo, että KHO:n esittämät muutokset lain 27 §:n muutoksenhakusäännökseen voidaan toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä
- laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä
 - sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut valmisteilla KHO:n esityksen kanssa samansuuntainen muutos lain 39 §:n muutoksenhakusäännökseen
 - luonnos hallituksen esitykseksi on lausunnon liitteenä
 - ministeriö katsoo kuitenkin, että liitteen mukainen ehdotus voidaan irrottaa nykyisestä valmistelusta ja toteuttaa se hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä
 - ministeriön lausunnon liitteenä olevaan ehdotukseen sisältyy myös terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen valitusoikeus hallinto-oikeuksien tekemiin päätöksiin
 - lisäksi päätösten täytäntöönpanoa koskevassa 39 §:n 3 momentissa tulisi poistaa viittaus 28 §:ään, tarkentaa lausunnossa ehdotetulla tavalla

- viittaukset 25 ja 27 §:ään sekä laajentaa säännös koskemaan myös lain 31 ja 32 §:n nojalla tehtyjä päätöksiä
- laki terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta
 - ministeriö toteaa Terveysturvakeskuksen kantana olleen, että sen päätöksistä tulisi edelleen valittaa suoraan KHO:een
 - ministeriö katsoo, että KHO:n esittämät muutokset lain 4 §:n muutoksenhakusääntökseen voidaan toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä
 - Terveysturvakeskukselle tulisi kuitenkin säätää valitusoikeus hallinto-oikeuksien tekemisiin päätöksiin
 - säteilylaki
 - ministeriö katsoo, että KHO:n esittämät muutokset lain 65 §:n muutoksenhakusääntökseen voidaan toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä
 - laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista
 - ministeriö toteaa, ettei tämän lain muuttaminen sisälly KHO:n esitykseen, mutta lain 15 §:n mukaan valitukset ohjautuvat nykyisin kunnallisen toimielimen päätöksestä suoraan KHO:een
 - ministeriön näkemyksen mukaan lain 15 §:n 4 momentti tulisi kumota, jolloin muutoksenhaku tapahtuisi hallintolainkäyttölain 8 §:n mukaan kuntalain (365/1995) mukaisessa järjestyksessä
 - lausunnon liitteenä on ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muutokseksi, mikä voisi olla rationaalisinta toteuttaa hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mahdollisen muuttamisen yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei puolla KHO:n esittämiä muutoksia sairausvakuutuslain 5a §:n muutoksenhakusääntökseen. Lääkkeen hinnan vahvistamista tai korottamista koskevasta lääkkeiden hintalautakunnan päätöksestä on valitettu KHO:een harvoin: vuonna 2001 valituksia oli 3 ja vuonna 2002 niitä oli 2. Hintalautakunnan tehtäviä tullaan esittämään laajennettaviksi EY-tuomioistuimen 12.7.2003 antaman tuomion johdosta. Tähän saakka lääkkeiden erityiskorvattavuudesta on säädetty valtioneuvoston asetuksella, josta ei ole voitu valittaa. Erityiskorvattavuus tulisi ratkaistavaksi hakemusmenettelyn perusteella ja päätökseen olisi oikeus hakea muutosta. Erityiskorvattavuuden arviointi tulee edellyttämään usean alan asiantuntemusta (farmakologia, lääketiede, terveystaloustiede) ja päätöksellä olisi suora vaikutus valtion talousarvioissa määriteltyihin sairausvakuutuksesta aiheutuviin menoihin. Hintalautakunnan päätösten kohdalla korostuu päätöksen vaikutus kaikkiin vakuutettuihin, koska lääke tulee sairausvakuutuksen korvausjärjestelmän piiriin vasta hintalautakunnan päätöksen perusteella. Vaikka päätös annetaan hakijalle eli pääsääntöisesti myyntiluvan haltijalle, on päätöksellä laajempi terveyspoliittinen merkitys. Myös valitusten harvalukuisuus ja erityistä asiantuntemusta vaativat kysymykset puoltavat niiden käsittelyä keskitetysti.

Lisäksi ministeriö toteaa, että lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi olisi suotavaa, että säännösten sanamuodot olisivat yhteneväiset siltä osin kuin ei ole kyse tarkoituksenmukaisesta poikkeuksesta. KHO:n esityksessä eri lakeihin ehdotetut muutokset poikkeavat hieman toisistaan (esim. yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain 25 §, terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain 27 §, terveydenhuol-

lon ammattihenkilöistä annetun lain 39 §, mielenterveyslain 24 § sekä terveydenhuollon oikeusturvakeskuksesta annetun lain 4 §).

Muutoksenhausta ministeriöiden päätöksiin sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, ettei näe perusteita sille, että voimassa olevan lainsäädännön mukaista menettelyä tältä osin muutetaan.

Työministeriö pitää perusteltuna KHO:n esitystä siitä, että siviilipalvelusasioissa tehtäisiin valitus kurinpitorangeistuksesta palvelupaikan hallinto-oikeuteen niissäkin tapauksissa, joissa palveluspaikkana toimivan viranomaisen päätöksistä muuten valitettaisiin KHO:een. Esitys koskee myös ministeriöissä palvelevien siviilipalvelusmiesten kurinpitorangeistusten muutoksenhakua. Työministeriön tarkoituksena on keskittää siviilipalvelusmiesten kurinpitorangeistukset siviilipalveluskeskuksen hoitettaviksi.

Työministeriö toteaa myös pitävänsä tärkeänä, että siviilipalvelusasioiden muutoksenhakujärjestelmä pidetään jatkossakin selkeästi erillään asevelvollisten muutoksenhakujärjestelmästä (kutsunta-asioiden keskuslautakunta).

Työministeriö katsoo, että yleisen valitustien ohjaaminen ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin on laajempaa selvitystä ja valtiosääntöjuridista pohdintaa vaativa kokonaisuus.

Siviilipalvelusasioissa työministeriö pitää perusteltuna myös KHO:n ehdotusta siitä, että palvelupaikan tai keskuksen siviilipalvelusrekisteristä annettavien tietojen luovuttamista koskevaan kielteiseen päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeudelta eikä työministeriöltä niin kuin nykyisin.

Lisäksi työministeriö toteaa uuden ulkomaalaislakiesityksen johdosta, että työministeriön mielestä Helsingin hallinto-oikeuden toimivalta tulisi säilyttää entisellään. Ulkomaalaislakiesitystä valmisteltaessa muutoksenhaun keskittämistä on pidetty edelleen tarpeellisenä asiantuntemuksen ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi sekä tarkoituksenmukaisuussyistä, jotka koskevat viranomaisten selvittämismuutoksen edellyttämän kattavan maatiedon hankintaa ja ylläpitoa. Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden jakautuminen tasaisesti alueellisten hallinto-oikeuksien kesken ei nykyisin ole edes mahdollista, koska valtaosa asianosaisista asuu Helsingin hallinto-oikeuden tuomiopiirissä.

Ympäristöministeriö toteaa, että korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen sisältyy myös ympäristöministeriön toimialalta ehdotuksia, joissa ministeriön alaisen hallinto-viranomaisen päätöksestä valitettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta alueelliseen hallinto-oikeuteen. Ympäristöministeriö pitää ehdotuksia oikeansuuntaisina. Rakennussuojelulain 23 §:n muuttaminen siten, että alueellisen ympäristökeskuksen toimipidekieltopäätöksestä valitettaisiin alueelliseen hallinto-oikeuteen, vastaa ympäristöministeriön näkemystä. Muutosehdotus voidaan ottaa huomioon rakennussuojelulainsäädännön uudistuksessa, jonka valmistelu on tarkoitus käynnistää vuoden 2004 aikana.

Ministeriöiden päätösten muutoksenhaun osalta ympäristöministeriö toteaa, että viime vuosina ministeriöistä on delegoitu laajasti hallinnonalan virastoille ja erityisesti alue-

hallintoon yksittäisiä asiakkaita koskevien päätösten valmistelua ja ratkaisemista. Ministeriöiden toimivaltaan ovat jääneet lähinnä ne päätökset, joilla on valtakunnallista tai yhteiskunnallista merkitystä. Tämän lähtökohdan perusteella tulisikin tarkemmin selvittää ministeriöiden päätöksiä koskevan muutoksenhaun muuttamisen tarvetta ja vaikutuksia. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, että myös tulevaisuudessa muutoksenhaku ministeriöiden päätöksistä olisi yhdenmukainen eri ministeriöiden osalta.

Helsingin hallinto-oikeus pitää ehdotuksia muutoksenhaun ohjaamisesta nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin perusteltuina ja kannattaa lainmuutosten pikaista toteuttamista. Tässä yhteydessä tulisi myös selvittää, missä määrin muutoksenhaku ministeriöiden päätöksistä voitaisiin ohjata alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeus ei pidä ehdotetun siirtymäsäännöksen lisäämistä hallintolainkäyttölakiin aiheellisena, koska ehdotettu säännös poikkeaa siitä, mitä siirtymäsäännöksellä yleensä tarkoitetaan eikä ehdotettu siirtymäsäännös ole myöskään sanonnaltaan onnistunut. Hallinto-oikeus toteaa, ettei ehdotukseen sisälly arviota niiden asioiden määristä, joita ehdotetut muutoksenhakujärjestelmän muutokset koskisivat. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää esityksessä mainittuihin asiaryhmiin liittyvien valitusasioiden määrät ja muutoksen vaikutus hallinto-oikeuksien resurssitarpeeseen. Kyse on myös hallinto-oikeuksille uusista asioista, joihin perehtyminen vie aikaa ja ainakin aluksi sitoo henkilöresursseja enemmän kuin sellaiset asiat, jotka nyt jo kuuluvat hallinto-oikeuksien toimialaan.

Turun hallinto-oikeus kannattaa esitystä muutoksenhaun ohjaamisesta ensi asteessa nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tätä ei tulisi teknisesti toteuttaa vuonna 1996 säädetyn hallintolainkäyttölain siirtymäsäännöstä muuttamalla. Tällainen sääntely aiheuttaisi kansalaisille ja lain soveltajille tarpeetonta oikeudellista epävarmuutta lain oikeasta sisällöstä.

Turun hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös läheisyysperiaatteeseen eikä pidä tyydyttävänä sitä, että valitukset ohjataan nykyisin ympäristönsuojeluasioissa keskitetysti Vaasan hallinto-oikeuteen ja valtion viranhaltijoita koskevissa asioissa valtion virkamieslautakuntaan.

Turun hallinto-oikeus ei näe periaatteellista estettä sille, että valitukset ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjattaisiin alueelliseen hallinto-oikeuteen sikäli kuin ministeriöissä tällaisia yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevia päätöksiä tehdään. Samat läheisyysperiaatteen ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin odotukset kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa riidoissa puoltavat tällaista muutosta.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää tavoitteena muutoksenhaun ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuksiin ja tukee tältä osin sekä KHO:n ehdotuksia erityislakien muutoksiksi että KHO:n ehdotusta hallintolainkäyttölain 82 §:n siirtymäsäännöksen täydentämiseksi. Erityislakien muutokset tulisi toteuttaa vastuuministeriöissä mahdollisimman nopeasti. Hallintolainkäyttölain siirtymäsäännöksen muuttamisesta hallinto-oikeus toteaa, että vaikka KHO:n esittämää lainsäädäntötekniikkaa voidaan ehkä tältä osin kritisoida oikeusministeriön arviomuistiossa esitetyn mukaisesti, näyttää siltä, että vain menettelemällä KHO:n ehdottamalla tavalla saadaan tämä asia järjestetyksi sillä tavoin kuin eduskunta edellytti jo hallintolainkäyttölain säätämisen yhteydessä.

Muutoksenhaun ohjaamisesta ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksistä hallinto-oikeuteen Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että tällaisen valitustien säätäminen yleiseksi tai poikkeuksettomaksi kohdannee niin suuria KHO:n esityksessään tarkoittamia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, ettei sen säätämiseen liene nyt mahdollisuuksia. Sen sijaan ministeriöissä tehdään siviilipalvelusmiesten kurinpitorangastusten lisäksi muitakin sellaisia tavanomaisia hallintopäätöksiä, joista valitukset voitaisiin ohjata hallinto-oikeuksiin.

Vaasan hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista siihen, että muutoksenhaun ohjaamista alueellisiin hallinto-oikeuksiin edelleen jatketaan. Hallinto-oikeuksien kannalta olisi välttämätöntä ennen muutoksen toteuttamista saada selvitys siitä, kuinka paljon asioita voidaan arvioida vuosittain siirtyvän ja millaista työpanosta ja lisähenkilöstöä asiat edellyttävät.

Kouvolan hallinto-oikeus ei vastusta sitä, että muutoksenhakua ohjattaisiin nykyistä enemmän alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Selkeyden vuoksi asiasta tulisi säätää vain kussakin erityislaissa muuttamatta hallintolainkäyttölain siirtymäsäännöstä.

Kuopion hallinto-oikeus pitää oikeana kehityssuuntana, että yhä useammat asiat ohjautuisivat laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi työmäärän lisääntymistä hallinto-oikeuksissa. Kuopion hallinto-oikeus viittaa nykyiseen työtilanteeseen ja katsoo, että työmäärää lisäävien esitysten resurssivaikutukset ja mahdolliset henkilökunnan koulutustarpeet on kuitenkin syytä selvittää tarkemmin ennen mahdollisia erityislakien muutoksia.

Oulun hallinto-oikeus ja *Rovaniemen hallinto-oikeus* tukevat ehdotuksia. Oulun hallinto-oikeus edellyttää kuitenkin, että muutosten toteuttamisen yhteydessä huolehditaan samalla näihin uusiin asiaryhmiin tarvittavan työvoiman riittävydestä.

Keskuskauppakamarin mukaan voidaan yleisesti todeta, että valitusasioiden ohjaaminen hallinto-oikeuksiin saattaa aiheuttaa tarpeetonta käsittelyn pitkittymistä, mikäli seurauksena on uusi valitusaste. Tätä merkitsisi esimerkiksi ehdotus, jonka mukaan vakuutusvalvontaviranomaisen tekemästä päätöksestä, joka koskee vakuutusyhtiön sulautumista, vakuutuskannan luovutusta ja vakuutusyhtiön jakautumista, olisi haettava muutosta korkeimman hallinto-oikeuden sijasta hallinto-oikeudelta.

Keskuskauppakamari toteaa, että valtion tilintarkastuslautakunnan osalta ehdotus läsäisi tarpeettomasti yhden portaan valitusmenettelyyn. Oikeusministeriön muistiossa esitetyt näkökohdat asianosaiselle aiheutuvien ongelmien kannalta ovat tältä osin oikeita. Lisäksi ongelmia voisi aiheutua sivullisille, koska esimerkiksi HTM-tilintarkastajan hyväksymisen peruuttaminen pitäisi käsitellä viidessä eri portaassa ennen lopullista päätöstä, ellei valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen voimakkaasti rajoiteta.

Keskuskauppakamari toteaa myös, että nykyinen veroasioita koskeva hallintolainkäyttö ei ole aiheuttanut merkittäviä ongelmia. Keskusverolautakunnan antamasta ennakkoratkaisusta on voitava valittaa ehdotuksen mukaisesti suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä on välttämätöntä asioiden nopean käsittelyn turvaamiseksi.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry kannattaa säännönmukaisen muutoksenhaun ohjaamista alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tämä parantaa muutoksenhakujärjestelmän johdonmukaisuutta ja vahvistaa alueellisten hallinto-oikeuksien asemaa. Hallinto-oikeuksissa ovat suulliset käsittelyt helpommin toteutettavissa, mikä parantaa oikeusturvan saatavuutta.

Suomen Asianajajaliitto ry pitää ehdotettua kehitystä oikeansuuntaisena. Muutoksenhaun ohjaaminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin tuo oikeudenkäynnit kansalaisia lähemmäksi. Liitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tällainen uudistus merkitsisi muutoksenhakuasteiden lisäämistä yhdellä. Näin ollen uudistus tulisi pitkittämään oikeudenkäyntejä ja lisäämään hallintotuomioistuinten työmäärää. Liitto katsoo, että uudistuksen vaikutukset sekä kansalaisten asemaan että hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiin tulisi perusteellisesti selvittää ennen uudistuksen mahdollista toteuttamista.

Suomen Asianajajaliitto vastustaa hallintolainkäyttölain siirtymäsäännöksen muuttamista ehdotetulla tavalla. Tältä osin liitto viittaa oikeusministeriön muistioon ja siinä esitettyyn kritiikkiin.

Liitto kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksen mukaan lakikohtaiset muutoksenhakupykälät ovat muutoilultaan erilaisia. Eräissä pykälissä muutoksenhakuinstanssi jäisi epäselväksi (ilmailulain 91 §, ilmailulaitoksesta annetun lain 3 §, sähkömarkkinalain 51 §, maakaasumarkkinalain 9:4, ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain 84 §). Systemaattisuuden vuoksi ja epäselvyyksien välttämiseksi sanamuodot tulisi yhtenäistää kuulumaan esimerkiksi seuraavasti: "...päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään". Liitto toteaa myös, että vakuutusyhtiölain muuttamisesta annetun lain 16 a luvun 9 §:n 5 momentissa tulisi lukea "...saavat valittaa viraston päätöksestä..." ja että vakuutusyhdistyslain muuttamisesta annetun lain 14 luvun 11 §:ssä toistetaan sama lause kahteen kertaan.

Suomen Lakimiesliitto ry pitää ehdotuksia perusteltuina, mutta toteaa, että muutosten vaikutus KHO:n työmäärään on kuitenkin vähäinen eikä niillä siten ole merkittävää vaikutusta hallintolainkäytön tehostamisessa.

3.3 Välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin

Korkeimman hallinto-oikeuden esitys

Esityksessä ehdotetaan, että arvonlisäverotusta ja muuta välillistä verotusta koskevat valitukset ohjattaisiin Helsingin hallinto-oikeuden asemesta kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen alueperiaatteen mukaisesti.

Esityksen perusteluissa todetaan, että syyt, joiden vuoksi vuonna 1994 valittiin asioiden siirtäminen liikevaihtovero-oikeudesta ja tullilautakunnasta Uudenmaan läänioikeuteen, liittyivät keskeisiltä osin uudistuksen siirtymävaieeseen. Nykyisin ei enää ole perusteita keskittää näitä asioita Helsingin hallinto-oikeuteen, vaan edellytykset

siirtyä noudattamaan yleisiä periaatteita hallinto-oikeuksien toimivallanjaossa ovat olemassa myös näissä asioissa.

Esityksen perustelujen mukaan asiantuntijajäsenen lukeminen kolmen jäsenen kokoonpanoon koskee noin 3 500 asiaa vuodessa. Tämän seurauksena hallinto-oikeudet voivat ratkaista kolmen lakimiesjäsenen kokoonpanossa noin 1 160 uutta muuta asiaa vuodessa. Asiamäärä vastaa suuruusluokaltaan Helsingin hallinto-oikeudessa vuodessa ratkaistavien välillistä verotusta koskevien valitusten lukumäärää. Näistä arviolta vajaa kaksi kolmasosaa siirtyisi muihin hallinto-oikeuksiin. Vaikka Helsingin hallinto-oikeudesta siirtyvien välillistä verotusta koskevien asioiden jakautumista eri hallinto-oikeuksien kesken ei voidakaan tarkasti arvioida, voidaan olettaa, että edellä mainittujen kahden muutoksen yhteisvaikutuksena minkään hallinto-oikeuden lakimiestyövoiman tarve ei kasva.

Lausunnot

Valtiovarainministeriö on tullin-, auto- ja valmisteverotusta koskevien asioiden osalta hankkinut tullihallituksen lausunnon. Valtiovarainministeriö ja tullihallitus katsovat, että tulliverotusta koskevat asiat tulisi edelleen käsitellä keskitetysti Helsingin hallinto-oikeudessa. Tulli- ja valmisteverotus ovat tavaraverotusta eikä niillä ole käytännössä mitään sellaista yhteneväisyyttä tuloverotukseen, että se puoltaisi niiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Maahantuonnin arvonlisäverotus liittyy tulliverotukseen ja eroaa sen vuoksi merkittävästi muusta, kansallisesta tai yhteisötasoisesta arvonlisäverotuksesta. Lisäksi tuontiverotus on keskittynyt yhä enenevässä määrin Eteläiseen tullipiiriin. Voidaan olettaa, että hajautetussakin järjestelmässä pääosa valituksista ohjautuisi Helsingin hallinto-oikeuteen. Valitusten määrä ei ole kovin suuri, mutta merkittävää on, että sovellettavat säännökset ovat suoraan EU:n lainsäädäntöä. Yhteisössä peruslähtökohtana on, että säännöksiä sovelletaan yhdenmukaisesti koko yhteisön alueella. Autoverotuksen osalta on yhdenmukaisen verotuskäytännön turvaamiseksi ja yhtenäisen laintulkinnan varmistamiseksi erityisen tärkeää keskittää valitukset yhteen hallinto-oikeuteen. Valmisteverotusta koskevia valituksia on määrällisesti vähän. Jos valitukset hajautettaisiin eri hallinto-oikeuksiin, kaikki hallinto-oikeudet eivät välttämättä saisi valmisteverotusta koskevien asioiden edellyttämää erityisasiantuntemusta.

Arvonlisäverotuksen osalta valtiovarainministeriö toteaa, että arvonlisäverotuksen aineelliset säännökset ovat vain hyvin vähäisessä määrin lähentyneet muuta verolainsäädäntöä. Valitusten ratkaisemisessa tulee ottaa huomioon yhteisölainsäädäntö sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö. Harmonisoinnin vuoksi kansallisen arvonlisäverotuksen tavoitteet, rakenne ja keskeiset käsitteet määräytyvät yhteisöoikeudesta eivätkä kansallisesta tuloverotuksesta käsin. Valtiovarainministeriön käytettävissä olevien tietojen mukaan arvonlisäverotusta koskevissa valituksissa on yleensä ratkaistavana jokin arvonlisäverolain erityiskysymyksiin liittyvä ongelma, jolla ei ole kytkentää tuloverotukseen. Integroidut verotarkastukset tuovat jonkin verran välitöntä verotusta koskevia valituksia vireille yhtäaikaaisesti arvonlisäveroalutusten kanssa. Arviolta noin 20-25 prosenttia arvonlisäveroalutuksista on sellaisia, joihin liittyy myös välitöntä verotusta koskeva valitus. Tällöinkään valitus ei molemmissa veromuodoissa useinkaan perustu samaan tosiasiakysymykseen. Yhteiset

kysymykset liittyvät lähinnä arviojälkiverotustilanteisiin ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskeviin valituksiin.

Arvonlisäverotuksessa vaatimus verotus- ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta on korostunut. Arvonlisävero on välillinen vero, joka vaikuttaa suoraan yrityksen hinnoitteluun, ja erilaiset tulkinnat vaikuttavat puolestaan yritysten väliseen kilpailutilanteeseen. Ellei yhtenäisyys verotuksessa toteudu, lisääntyvät myös valitukset korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaikka arvonlisäverotusta koskevat valitukset hajautettaisiin eri hallinto-oikeuksiin, suurin osa valituksista tulisi hajauttamisen jälkeenkin Helsingin hallinto-oikeuteen. Eräänä syynä tähän on Konserniverokeskuksen asiakkaiden valitusten käsittely Helsingin hallinto-oikeudessa. Joihinkin hallinto-oikeuksiin voisi tulla vain muutama arvonlisäverotusta koskeva valitus vuodessa. Valitusten hajauttamisessa olisi ongelmana se, miten näiden asioiden käsittelyn edellyttämä erityisasiantuntemus voidaan turvata erityisesti niissä hallinto-oikeuksissa, joihin saapuisi vuosittain vain yksittäisiä valituksia. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden ja oikeusturvan heikkene-
misen estäminen edellyttävät, että riittävän resurssoinnin ja jatkuvan koulutuksen avulla huolehditaan arvonlisäverotuksen erityisasiantuntemuksesta kaikissa hallinto-oikeuksissa. Tärkeää olisikin ensin selvittää, miten tämä voitaisiin käytännössä toteuttaa.

Helsingin hallinto-oikeus pitää perusteltuna hajauttaa arvonlisäveroasiat ja muut välillistä verotusta koskevat asiat kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Lakien muutokset tulisi toteuttaa pikaisesti. Hallinto-oikeus toteaa, että välillistä verotusta koskevien valitusten keskittäminen on alunperin tarkoitettu väliaikaisratkaisuksi. Ongelmallista siinä on esimerkiksi se, että samaan tosiseikastoon perustuvat eri verolajeihin kohdistuvat valitukset joudutaan ratkaisemaan eri hallinto-oikeuksissa. Viime vuosina Helsingin hallinto-oikeuteen kasautuneet autoveroasiat ovat konkretisoineet sen haitan, mikä asioiden turhasta keskittämisestä yhteen lainkäyttöelimeen seuraa.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, ettei välillistä verotusta koskevien asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin ole täysin vailla ongelmia, jotka tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa. Se, että Uudenmaan lääninoikeuteen siirtyi liikevaihtovero-oikeudesta ja tullista välilliseen verotukseen perehtynyttä henkilöstöä, edesauttoi ratkaisevasti näiden asioiden käsittelyä ja ratkaisemista. Tätä etua ei ole niillä hallinto-oikeuksilla, joihin välillistä verotusta koskevat asiat on tarkoitus hajauttaa. Muun välillisen verotuksen kuin arvonlisäverotuksen kohdalla on lisäksi kyse useista eri veromuodoista, joita koskevat valitusmäärät autoverasioita lukuun ottamatta ovat väistämättä pieniä. Pienissä asiaryhmissä perehtyminen asiaa koskevaan sääntelyyn ja hallintokäytäntöön valitus valitukselta voi muodostua raskaaksi. Välillisen verotuksen sääntely on myös monissa tapauksissa monimutkaista. Esimerkiksi tulliasioissa sovelletaan lähes yksinomaan EY-oikeutta ja EY:n tullikoodeksi soveltamisasetuksineen on erittäin laaja ja yksityiskohtainen säännöstö. Välillistä verotusta koskevien asioiden käsittely kaikissa hallinto-oikeuksissa saattaa sitoa enemmän ratkaisukapasiteettia kuin tällä hetkellä Helsingin hallinto-oikeudessa.

Helsingin hallinto-oikeus ei pidä perusteltuna esityksen arviota siitä, että hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon ehdotettu muutos asiantuntija-asioissa vapauttaisi välillistä verotusta koskevien valitusten käsittelyssä tarvittavan työpanoksen. Hallinto-oikeuden mukaan ei voida tehdä johtopäätöstä, että esitetyt muutokset eivät vaikuta

hallinto-oikeuksien työvoiman tarpeeseen. Asiantuntijajäsenet osallistuvat kokoonpanoon lähinnä mielenterveysasioissa, eivätkä nämä asiat ole merkittävästi nytkään sitoneet kolmannen jäsenen työpanosta.

Lisäksi Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että konserniverokeskuksenkin päätösten osalta muutoksenhaun tulisi ohjautua hallinto-oikeuksiin verovelvollisen kotikunnan mukaan. Kun välillistä verotusta koskevat asiat ehdotetaan hajauttaviksi kaikkiin hallinto-oikeuksiin, ei ole tarkoituksenmukaista, että konserniverokeskuksen käsittelemissä asioissa valitukset ohjataan yksinomaan Helsingin hallinto-oikeuteen.

Turun hallinto-oikeus kannattaa välillisen verotuksen muutoksenhaun hajauttamista. Muutos noudattaisi hallintolainkäytön kehittämisessä yleisesti noudatettua periaatetta ja vastaisi myös verohallinnossa tapahtunutta verovalvonnan yhtenäistämistä. Hallinto-oikeuden mukaan ei ole perusteita sille, että saman liiketoiminnan aiheuttamat vero-oikeudelliset oikeusturvakysymykset ratkaistaan eri forumilla siitä riippuen, onko kyseessä välitön vai välillinen vero. Hallinto-oikeus pitää kuitenkin välttämättömänä, että ennen muutoksenhaun hajauttamista luodaan välilliseen verotukseen yhtä tehokas oikaisujärjestelmä kuin välittömässä verotuksessa.

Turun hallinto-oikeus katsoo, ettei organisaatio- ja henkilöstövaikutusten arviointi perustu ehdotuksessa asian reaaliseen arviointiin vaan pelkkään mekaaniseen laskutoimitukseen. Asiantuntija-asiassa päätös perustuu useimmiten asiantuntijajäsenen erityisasiantuntemukseen, joten tällaisessa jutussa yhden lakimiehen työpanosta ei voida arvioida läheskään yhtä suureksi kuin välillistä verotusta koskevassa asiassa. Asiasta tulisi tehdä todelliseen työmäärälaskentaan perustuva selvitys. Turun hallinto-oikeus toteaa myös, että jos Helsingin hallinto-oikeudesta siirretään asioita ratkaistavaksi maan kaikissa hallinto-oikeuksissa, vastaavasti tulee siirtää ainakin pidemmällä aikavälillä myös henkilövoimavaroja muihin hallinto-oikeuksiin. Uusia asiaryhmiä merkittävästi saaville hallinto-oikeuksille tulee toteuttaa myös tarvittava koulutus uusiin asioihin esimerkiksi yhteistyönä Helsingin hallinto-oikeuden ja KHO:n kanssa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus yhtyy KHO:n ehdotukseen arvonlisäverotusta ja muuta välillistä verotusta koskevien asioiden ohjaamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeus yhtyy KHO:n esitykseen myös perusteista, joilla toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy. Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, ettei KHO:n esittämä arvio välillistä verotusta koskevien valitusten käsittelyn työmäärän kattamisesta asiantuntijajäsenasioista vapautuvalla työmäärällä osu oikeaan. Tämä johtuu siitä, että asiantuntija-asioissa on kyse pääasiassa mielenterveysasioista, joissa toisen juristin työmäärä on vähäinen eikä sillä voida kattaa kuin pieni osa välillistä verotusta koskevien asioiden vaatimasta työmäärästä.

Vaasan hallinto-oikeus pitää ehdotusta välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamisesta hyvin perusteltuna ja katsoo, että edellytykset hajauttamiselle ovat olemassa. Asiaryhmä on tosin sellainen, että verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu koko maassa on korostetun tärkeää. Pitkäaikainen oikeuskäytäntö huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että edellytykset yhdenmukaiseen soveltamiskäytäntöön ovat olemassa. Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, ettei esitykseen sisälly arviota siitä, miten esimerkiksi vuonna 2002 saapuneet 1059 valitusta olisivat jakaantuneet hallinto-oikeuksiin uudessa tilanteessa. Välillisen verotuksen hajauttaminen ei onnistu ilman merkittäviä

lisäresursseja hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeus pitää epärealistisena esityksen ajatusta siitä, että asiantuntijakokoonpanosta vapautuvat lakimiesjäsenet olisivat tarvittava lisäresurssi. Vapautuminen koskee lähinnä mielenterveysasioita, joissa jäsenen työpanos ei ole suuri. Mielenterveysasian käsittelyä ei voida verrata arvonlisäveroasian käsittelyyn. Laskelmankaan mukaan yhtään esittelijää ei vapautuisi uusiin tehtäviin.

Kouvolan hallinto-oikeus ei vastusta välillistä verotusta koskevien asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Prosessitaloudellisestikin olisi edullista, että saman henkilön välillistä ja välitöntä verotusta koskevat valitukset käsitellään samassa hallinto-oikeudessa. Toisinaan on kyse jopa samasta asiasta. Hallinto-oikeudella ei ole huomautettavaa sen suhteen, että joitakin välittömän verotuksen alaan kuuluvia asiaryhmiä jätettäisiin edelleen yksinomaan Helsingin hallinto-oikeuden toimivaltaan. Siirtymävaiheessa muutos aiheuttanee koulutustarpeita. Se vaatinee myös tarvittavien henkilöressurssien kohdentamista hallinto-oikeudelle.

Kuopion hallinto-oikeus kannattaa ehdotettua valitusten hajauttamista. Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että tällaiset muutokset käytännössä johtavat työmäärän lisääntymiseen hallinto-oikeudessa, jonka työtilanne muutenkin on haasteellinen. Tämän vuoksi kyseisissä asiaryhmissä tulee ehdottomasti selvittää valitusten hajauttamisen vaikutukset työmäärän ja henkilöstötarpeeseen samoin kuin henkilöstön koulutustarpeeseen. Hallinto-oikeus viittaa myös Kuopion hallinto-oikeuden toimitilatilanteeseen, sillä uusia työntekijöitä olisi käytännössä mahdotonta sijoittaa nykyisiin tiloihin.

Kuopion hallinto-oikeus toteaa, että jos työmäärä lisääntyisi ilman henkilöstölisäyksiä, tämä tulisi johtamaan ennestäänkin pitkien käsittelyaikojen pitenemiseen. Kokoonpanon keventäminen asiantuntija-asioissa ei tulisi olemaan KHO:n esittämän laskelman mukainen. Tämä johtuu siitä, että asiantuntijajäsen tulisi kokoonpanoon ns. kolmannen jäsenen tilalle. Kokoonpanossa tarvittaisiin edelleen esittelijä, tarkastava jäsen ja puheenjohtaja. Kolmannen jäsenen työmäärä ei vastaa esittelijän ja tarkastavan jäsenen työmäärää. Myös asiaryhmien työmäärä ja vaativuustaso olisi erilainen, joten resurssisäästö ei tulisi olemaan laskelman mukainen.

Oulun hallinto-oikeus ja *Rovaniemen hallinto-oikeus* tukevat ehdotuksia. Oulun hallinto-oikeus edellyttää kuitenkin, että muutosten toteuttamisen yhteydessä huolehditaan samalla uusiin asiaryhmiin tarvittavan työvoiman riittävydestä. Vaikka Oulun hallinto-oikeuden osalta on kysymys suhteellisen vähäisestä asiamäärän lisäyksestä, asioiden harvalukuisuus ja arvonlisäveroasioiden liitynnät EU-lainsäädäntöön aiheuttavat sen, että näiden asioiden valmistelutyöhön joudutaan panostamaan keskimääräistä enemmän. Oulun hallinto-oikeus toteaa KHO:n esittämästä asiantuntijajäsenasioissa säästyvien työvoimavarojen laskelmasta, ettei siitä ilmene, miten siinä esitettyihin lukuihin ja johtopäätökseen on päästy. Arvio on kaavamainen ja liian optimistinen. Oulun hallinto-oikeuden kohdalla muutoksen ei voida arvioida riittävän kattamaan edes jo pitkään ongelmana ollutta jäsenyövoiman lisätarvetta.

Myös Rovaniemen hallinto-oikeus toteaa, ettei asiantuntijajäsenasioiden kokoonpanon keventämisestä aiheutuva työnsäästö ole niin merkittävä kuin KHO esittää. Rovaniemen hallinto-oikeudessa vaikutus on korkeintaan 2-3 henkilötyöviikkoa. Esityksen

jatkovalmistelussa tulisi selvittää lähemmin hajauttamisen vaikutukset työmäärään ja henkilöstön määrään kaikissa hallinto-oikeuksissa.

Keskuskaupakamari pitää perusteltuna välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Kuitenkin erityisasiantuntemusta vaativissa tuonti- ja valmisteveroon liittyvissä asioissa keskitetty käsittely on edelleen perusteltua.

Suomen Asianajajaliitto ry suhtautuu ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti, mutta katsoo, että muutosesitys vaatii vielä lisäselvityksiä siitä, ovatko kaikki KHO:n esityksessä viitatu välillistä verotusta koskevat valitusasiat sellaisia, että niitä pitäisi voida käsitellä kaikissa hallinto-oikeuksissa.

Suomen Lakimiesliitto ry kannattaa hajauttamista. Hallintolainkäyttöasioita ei ilman erityistä syytä tulisi keskittää yhteen hallinto-oikeuteen.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto ei pidä esitystä tältä osin onnistuneena. Toisin kuin esityksessä annetaan ymmärtää arvonlisäverotuksessa ja välittömässä verotuksessa ei ole tapahtunut sellaista aineellista lähentymistä, joka auttaisi välittömän verotuksen säännöksiin perehtynyttä helposti ymmärtämään myös arvonlisäverotuksen säännöstöä. Uudistuksella ei saavutettaisi merkittäviä synergiaetuja, koska verotuksen ongelmakysymykset ovat erilaisesta lainsäädännöstä johtuen täysin erilaisia. Käsitteiden sisältö esimerkiksi tuloverotuksessa ja arvonlisäverotuksessa poikkeaa ratkaisevasti toisistaan. Samoin energiaverotuksen ja juuri uudistetun autoverotuksen ongelmakohtien ratkaiseminen edellyttää erityisasiantuntemusta. Välillistä verotusta koskevien juttujen määrästä vain joitakin kymmeniä ohjautuisi yksittäisiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin eikä alueellisten hallinto-oikeuksien asiantuntemus kehittyisi riittävästi näin vähäisellä juttujen määrällä. Tämä puolestaan aiheuttaisi verotuskäytännön epäyhtenäisyyttä ja valitusten kasaantumista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mikäli Helsingin hallinto-oikeuden välillistä verotusta koskevien valitusten määrää halutaan vähentää, tulisi ensisijaisena vaihtoehtona harkita välittömän verotuksen kaltaista oikeuslautakuntamenettelyä myös arvonlisäverokysymyksiin.

Veronmaksajain Keskusliitto kannattaa välittömän verotuksen muutoksenhaun hajauttamista alueellisille hallinto-oikeuksille.

3.4 Hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoa koskevat ehdotukset

Korkeimman hallinto-oikeuden esitys

Esityksessä ehdotetaan, että korkein hallinto-oikeus voisi ratkaista eräät menettelyyn liittyvät kysymykset kolmijäsenisenä nykyisen viiden jäsenen sijasta. Hallinto-oikeuksien osalta ehdotetaan, että eräissä asiaryhmissä asian käsittelyyn osallistuva asiantuntijajäsen luettaisiin päätösvaltaiseen kolmen jäsenen kokoonpanoon. Lisäksi hallinto-oikeus voisi ratkaista yhden jäsenen kokoonpanossa kysymyksen siitä, onko valitus tai muu vaatimus tehty määräajassa. Esityksen mukaan tulisi tulevaisuudessa harkita asiaryhmäkohtaisesti, voidaanko hallinto-oikeuksien kokoonpanoa koskevaa sääntelyä tehdä nykyistä joustavammaksi oikeussuojaa vaarantamatta.

Esityksen perustelujen mukaan asiantuntijajäsenen lukeminen kolmen jäsenen kokoonpanoon ja välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin vastaisivat työmäärältään toisiaan niin, että näiden kahden muutoksen yhteisvaikutuksena minkään hallinto-oikeuden lakimiestyövoiman tarve ei kasva.

Lausunnot

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto katsoo, että ehdotus asiantuntijajäsenen kuulumisesta kolmen jäsenen ratkaisukokoonpanoon pitäisi toteuttaa. Osa hallinto-oikeuksista on ruuhkautunut ja käsittelyajat ovat pidentyneet. Hallinto-oikeuksien toimintaedellytysten parantamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi tulisivat tutkia myös muita mahdollisuuksia. Yksi näistä voisi olla ns. kevennetyn kokoonpanon käyttöönotto joissakin asioissa. Läänioikeuksissa on käytetty eräissä tilanteissa kokoonpanoa, jossa esittelijä on toiminut esittelemässään asiassa jäsenenä. Hovioikeuksissa on nykyisinkin mahdollista, että eräät asiat käsitellään kokoonpanossa, jossa kolmantena jäsenenä toimii säädetyn kelpoisuuden omaava asian esittelijä. Oikeushallinto-osaston tiedossa ei ole, että näistä kevennetyistä kokoonpanoista olisi ollut huonoja kokemuksia.

Oikeushallinto-osasto toteaa myös, että hallinto-oikeuksissa on laadittu ylituomareiden yhteisestä aloitteesta selvitys hallinto-oikeuksien työmenetelmistä. Selvitys valmistui 17.6.2003. Siihen sisältyvissä kyselyissä ja haastatteluissa on käynyt ilmi, että ns. kolmannen jäsenen panos ratkaisutoiminnassa ei ole niin merkittävä, kuin ehkä teoreettisesti on ajateltu. Selvityksen tehneet hallinto-oikeustuomarit toteavatkin, että ratkaisukokoonpanoja saattaisi olla perusteltua pyrkiä keventämään siten, että kokeista esittelijöistä tehtäisiin esittelemissään asioissa ratkaisijoita. Oikeushallinto-osasto toteaa, että oikeusturvan parantamiseen voidaan vaikuttaa myös muutoin kuin lainsäädäntötoimin. Tällä hetkellä on mietittävänä, voitaisiinko henkilöstörakennetta kehittämällä vaikuttaa suotuisasti tilanteeseen. Näiden toimenpiteiden lisäksi esitetyt lainsäädäntömuutokset, erityisesti kokoonpanovaihtoehtojen lisääminen ja keventäminen, ovat tarpeellisia.

Valtiovarainministeriö toteaa hallintotuomioistuinten kokoonpanon osalta, että lainsäädännössä tulisi antaa mahdollisuudet siihen, että kukin asia saa arvoisensa ja tehokkaan prosessin. Tämä tarkoittaa, että eräitä asioita tulisi voida ratkaista myös nykyistä tuomionvoipaa jäsenmäärää pienemmässä kokoonpanossa. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että kokoonpano on jo ensimmäisessä käsittelyvaiheessa riittävän laaja soveltamaan yleisiä hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita ja ratkaisemaan myös mahdollisten asiantuntijajäsenten väliset ristiriidat ja näkökulmaerot.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotukseen siitä, että KHO voisi ratkaista eräät menettelyyn liittyvät kysymykset kolmijäsenisenä nykyisen viiden jäsenen sijasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että oikeusministeriön arviomuistiossa on suhtauduttu melko varauksellisesti siihen, että asiantuntijajäsen luettaisiin päätösvaltaiseen kolmen jäsenen kokoonpanoon ja pidetty ongelmana sitä, että kolmen jäsenen

kokoonpanossa asiantuntijajäsenen mielipide ratkaisisi asian lakimiesjäsenten ollessa eri mieltä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole huomautettavaa oikeusministeriön näkökantaan. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että asiantuntijajäsenen asemaa kokoonpanossa on tarpeen harkita asiaryhmäkohtaisesti. Ministeriö mainitsee myös terveydenhuollon oikeusturvakeskukselta saamansa lausunnon, jossa katsottiin, että KHO:n esittämässä kolmen jäsenen kokoonpanossa voitaisiin käsitellä ne mielenterveysasiat, jotka koskevat henkilöiden määräämistä hoitoon tai hoidon jatkamista hänen tahdostaan riippumatta, sillä näiden asioiden ratkaisemisessa keskeistä on asiantuntijajäsenenä toimivan psykiatrin arviointi. Sen sijaan omaisuuden haltuunottoa tai yhteydenpidon rajoittamista koskevissa mielenterveysasioissa saattaa nousta enemmän esiin myös oikeudellisia kysymyksiä ja sen vuoksi voisi olla syytä säilyttää nykyinen kokoonpano varsinkin, jos hallinto-oikeuden päätökseen ei saisi hakea muutosta niin kuin esityksessä on ehdotettu.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoa koskevat muutosesitykset ovat aiheellisia ja ne tulisi toteuttaa nopeasti. Käytännössä kyseessä olevat asiat ovat laadultaan sellaisia, että niiden ratkaisemiseksi riittää kahden lainoppineen jäsenen osallistuminen päätöksentekoon. Sellaisten harvinaisten tilanteiden varalta, joissa lainoppineet jäsenet ovat oikeuskysymyksen osalta eri mieltä, on aina mahdollista saattaa asia käsiteltäväksi laajemmassa kokoonpanossa. Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että ehdotetulla ratkaisukokoonpanon muutoksella ei vapaudu lakimiestyövoimaa muiden asioiden käsittelyyn esityksessä arvioidulla tavalla eikä ratkaisukokoonpanon muutos voi yksinomaan estää esitykseen sisältyvien ehdotusten aiheuttamaa lisätyövoiman tarvetta.

Helsingin hallinto-oikeus esittää myös, että jatkovalmistelussa tulisi harkita olisiko mahdollista supistaa päätösvaltaista ratkaisukokoonpanoa yksinkertaisissa muutoksenhakuasioissa. Kevennetty kokoonpano voisi tulla kyseeseen erilaisten hallinnollisten maksusanktioiden osalta kuten televisiomaksut, pysäköintivirhemaksut ja joukko liikenteen tarkastusmaksut. Nykyisin yksi tuomari voi ratkaista turvapaikkavalituksen yksin esittelystä silloin, kun turvapaikkahakemus on hylätty muun muassa sillä perusteella, että se on ollut ilmeisen perusteeton. Näiden valitusten käsittely yhden tuomarin kokoonpanossa on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi eikä sen voida katsoa vaarantaneen missään tilanteessa oikeusturvaa.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanojen osalta KHO:n esitys sisältää vain kaikkein välttämättömimmän. Asiantuntijajäsenasioissa on asiantuntijajäsenen panos ratkaiseva. Näissä asioissa on tarpeetonta, että asian käsittelyyn osallistuu kahden lakimiestuomarin ja esittelijän lisäksi vielä yksi tuomari. Hallinto-oikeus voisi esityksen mukaan kuitenkin ratkaista asian ns. täydessä kokoonpanossa, jos asian laatu sitä vaatii. Turun hallinto-oikeus suhtautuu kuitenkin kriittisesti esitettyyn asiantuntija-asioiden kokoonpanoa koskevan muutoksen henkilöstövaikutusten arviointiin.

Turun hallinto-oikeus korostaa sitä, että hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja olisi tarkasteltava laajemmin kuin tehdyssä esityksessä. Yhteiskunnan tai alueiden käytön kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoja voidaan lyhentää huolehtimalla siitä, että oikeusturvaan sijoitettavat voimavarat kohdennetaan kuhunkin asiaan joustavasti sen laadun edellyttämässä laajuudessa. Hallinto-oikeuden lakimieskokoon-

panoja voitaisiin käyttää nykyistä selvästi tarkoituksenmukaisemmin, jos asiaryhmäkohtaisesti säädettäisiin hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoksi kaksi tuomaria ja kokenut lakimiesesittelijä, joka toimisi esittelemässään asiassa yhtenä tuomarina. Tämä sopisi muun muassa useimpiin sosiaali- ja terveydenhuoltoasioihin, osaan kunnallisvalituksista, ajokorttiasioihin, ampuma-aseasioihin, intressiltään vähäisiin veroasioihin ja kaikkiin maksuasioihin. Maksuasioissa tämä ei toisi resurssisäästöjä niissä hallinto-oikeuksissa, joissa virkarakenteeseen kuuluu useampia näitä asioita esitteleviä notaareja, joten maksuasioihin olisi säädettävä vaihtoehtoiseksi ratkaisukokoonpanoksi kaksi yksimielistä tuomaria ja notaari. Olennaista oikeusturvan kannalta on, että kaikkiin kevennettyjen kokoonpanojen tilanteisiin säädettäisiin aina mahdollisuus ratkaista asia myös "normaalissa" kokoonpanossa. Tällöin periaatteelliset tai erityisiä oikeuskysymyksiä tai vaikeita näyttökysymyksiä sisältävät asiat voitaisiin ratkaista sellaisessa kokoonpanossa, jota asian kulloinenkin laatu vaatii.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan voidaan ns. asiantuntija-asioissa palata KHO:n esityksen mukaisesti vanhaan järjestelmään, jossa asiantuntijajäsen tulee ratkaisukokoonpanoon yhden lakimiesjäsenen tilalle. Esitetty arvio välillistä verotusta koskevien valitusten työmäärän kattamisesta asiantuntijajäsenasioista vapautuvalla työmäärällä ei kuitenkaan osu oikeaan. Yhden tuomarin ratkaistavien asioiden joukkoon voidaan lisätä tapaukset, joissa on kyse siitä, onko valitus tehty määrääjässä.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventämistä laajemmin kuin mitä KHO esittää Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää oikeusturvavaatimusten korostamisen näkökulmasta ongelmallisena. Hallinto-oikeus ei voi suoralta kädeltä kannattaa hovioikeuslain 9 §:n kaltaisten säännösten ottamista käyttöön hallinto-oikeuksissa. Hovioikeus on toisen asteen tuomioistuimissa, jossa oikeudenkäynnin sisällöstä määräävät riita-asioissa suurelta osin asianosaiset ja rikosasioissa asian käsittely on pitkälti syyttäjävetoista. Hallinto-oikeudessa tuomioistuimella on keskeinen rooli asian selvittämisessä ja materiaalisessa prosessinjohtamisessa, joten ratkaisukokoonpanolle on pantava paljon painoa. On vaikea löytää asiaryhmiä, joissa hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoa voitaisiin lähteä keventämään samoilla perusteilla kuin hovioikeudessa. Tämä ei tarkoita, ettei tulevaisuudessa olisi syytä pohtia, voidaanko joissain asioissa tai asiaryhmissä ratkaisukokoonpanoa keventää hallinto-oikeuksissakin. Harkittavaksi voitaisiin ottaa myös, voitaisiinko kokeneelle esittelijälle antaa tietyin edellytyksin ja/tai tietyissä asioissa määräys toimia jäsenenä esittelemässään asioissa.

Tavoiteltavana kehityssuuntana Hämeenlinnan hallinto-oikeus pitää sitä, että hallinto-oikeudessa voitaisiin asia ratkaista nykyistä useammin kolmen tuomarin kokoonpanossa ilman ratkaisukokoonpanoon kuulumatonta esittelijää. Tämä ei edellytä lainsäädäntötoimia vaan on toteuttavissa pelkästään hallinto-oikeuden sisäisten toimienpiteiden ja tätä tarkoitusta tukevien virkajärjestelyjen avulla. Virkarakennetta tulisi hallinto-oikeuksissa muuttaa tämän mukaisesti siihen suuntaan, että tuomareita olisi selvästi enemmän kuin esittelijöitä.

Vaasan hallinto-oikeus kannattaa ehdotusta, että asiantuntijajäsen osallistuessaan kokoonpanoon korvaisi lakimiesjäsenen. Äänestykset ovat mielenterveysasioissa ja lastensuojeluasioissa erittäin harvinaisia ja kokoonpanon lakimiespuheenjohtaja on se, joka ilmoittaa viimeksi kantansa. Mahdollisuuden varaaminen poikkeuksellisesti neljän jäsenen kokoonpanoon on tuskin tarpeen. Oikeudellisesti erityisen hankalassa ja

periaatteellisessa asiassa on mahdollisuus käyttää vahvennettua istuntoa. Hallinto-oikeus pitää kuitenkin epärealistisena esityksen ajatusta siitä, että asiantuntijakokoonpanosta vapautuvat lakimiesjäsenet olisivat välillistä verotusta koskevissa asioissa tarvittava lisäresurssi.

Vaasan hallinto-oikeus esittää, että hallinto-oikeuslaissa mahdollistettaisiin joustavat kokoonpanot. Hallinto-oikeudessa ratkaistavat asiat ovat merkitykseltään, laadultaan ja laajuudeltaan kovin erilaisia. Yleisten tuomioistuinten puolella joustavat kokoonpanot ovat mahdollisia (hovioikeuslain 9 § ja OK 2:1). Hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehitystyötä tehtäessä täytyisi olla mahdollisuus paremmin kohdistaa voimavaroja sinne, missä oikeusturva sitä eniten edellyttää. Kokoonpanojen joustavuus tulisi sallia Vaasan hallinto-oikeudessa myös käsiteltäessä ympäristölupa- ja vesitalousasioita. Näistä osa on sellaisia, jotka voitaisiin oikeusturvan vaarantumatta ratkaista kolmen jäsenen kokoonpanossa. Lisäksi hallinto-oikeus toteaa, että yhden jäsenen päätös valituksen myöhässä olosta ei juuri resurkseja vapauta. Sitä paitsi ympäristöasioissa on tavallisesti useita valittajia, eikä yhden osalta tehdä erikseen päätöstä valituksen tutkimatta jättämisestä.

Kouvolan hallinto-oikeus pitää ongelmattomana ehdotusta yhden jäsenen kokoonpanosta silloin, kun kyse on siitä, onko valitus pantu vireille määräajassa. Ehdotusta asiantuntijakokoonpanon supistamisesta hallinto-oikeus pitää perusteltuna tietyin varauksin. Hallinto-oikeus esittää pohdittavaksi, tulisiko supistetun kokoonpanon käyttöä rajoittaa niin, että se olisi mahdollista vain kolmijäsenisen kokoonpanon ollessa yhtä mieltä asian ratkaisusta. Perusteltuna hallinto-oikeus pitää ehdotusta siitä, että asia voitaisiin käsitellä myös neljän jäsenen kokoonpanossa asian laadun sitä edellyttäessä.

Kouvolan hallinto-oikeuden mukaan tulisi lisätä nykyistä keveämpiä kokoonpanoja erityisesti yksinkertaisissa ja oikeudelliselta merkitykseltään vähäisissä asioissa. Kevennettyjä kokoonpanoja voitaisiin harkita esimerkiksi pysäköintivirhemaksuja ja takautuvaa televisiomaksua koskevissa asioissa. Selvittää voitaisiin esimerkiksi mahdollisuutta käyttää kahden jäsenen ja esittelijän kokoonpanoa tai kolmen jäsenen kokoonpanoa, joista yksi on esittelijäjäsen. Toisaalta kiireellisissä asioissa tulisi myös yhden tuomarin olla nykyistä useammin toimivaltainen asian ratkaisemiseen.

Kuopion hallinto-oikeus kannattaa ehdotettua kevennettyä kokoonpanoa asiantuntijaasioissa. Resurssisäästö ei kuitenkaan tulisi olemaan KHO:n esittämän laskelman mukainen. Ehdotettu kokoonpano ei olisi ongelmallinen siinäkään tapauksessa, että lakimiesjäsenet olisivat eri mieltä keskenään. Esityksen mukaan asia voitaisiin siirtää neljän jäsenen kokoonpanoon, jos asian laatu sitä edellyttää. Lisäksi ylituomari tai jaoston puheenjohtaja voi siirtää asian vahvennetun istunnon käsiteltäväksi lainkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi tai muusta perustellusta syystä.

Oulun hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista KHO:n ja hallinto-oikeuden kokoonpanoa koskeviin ehdotuksiin. Hallinto-oikeuden yhden jäsenen kokoonpanoa koskeva muutos jäisi hallinto-oikeuden osalta vähäiseksi, mutta asiantuntijajäsenasioiden kokoonpanon muutos parantaisi selvästi ainakin Oulun hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiä. Oulun hallinto-oikeudessa ei ole ollut tilanteita, joissa asiantuntijajäsen olisi joutunut ratkaisevaan asemaan kahden lakimiesjäsenen ollessa eri mieltä oikeu-

dellisestä kysymyksestä. Tällaisten tilanteiden varalta riittää säännös mahdollisuudesta siirtää asia laajempaan kokoonpanoon. Lisäksi aina on käytettävissä mahdollisuus siirtää asia jaostokokoonpanoon tai pienessä hallinto-oikeudessa täysistuntoon. Oulun hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, ettei ehdotettu muutos kata välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamisesta aiheutuvaa työvoiman tarvetta.

Oulun hallinto-oikeus toteaa, että esityksessä on vain ohimennen tarkasteltu mahdollisuuksia ns. kevennettyjen kokoonpanojen käyttämiseen hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeuden mielestä kevennetyt kokoonpanot olisivat eräissä asiaryhmissä käytettävissä siten, ettei oikeusturvan voitaisi katsoa tosiasiallisesti vaarantuvan. Niiden avulla saataisiin toimintaan joustavuutta ja parannettaisiin mahdollisuuksia voimavarojen kohdentamiseen asioiden vaativuuden mukaan.

Myös *Rovaniemen hallinto-oikeus* toteaa, ettei asiantuntijajäsenasioiden kokoonpanon keventämisestä aiheutuva työnsäästö ole niin merkittävä kuin KHO esittää.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry suhtautuu varauksellisesti siihen, että asiantuntijajäsen luettaisiin päätösvaltaiseen kolmen jäsenen kokoonpanoon. KHO:n esityksen perusteluna on lähinnä hallinto-oikeuksien voimavarojen kohdentaminen. Muutoksen vaikutuksia yksilön oikeusturvaan ei ole esityksessä riittävällä tavalla arvioitu.

Suomen Asianajajaliitto ry suhtautuu kriittisesti pyrkimykseen vähentää ratkaisukokoonpanoon kuuluvien tuomareiden määrää. KHO:n ehdotuksessa ei liiton mukaan ole esitetty sellaisia perusteita, joiden nojalla KHO:n ratkaisukokoonpano tulisi vähentää kolmijäseniseksi, kun ratkaistavana on oikeusapua tai ylimääräistä muutoksenhakua koskeva asia. Liitto kannattaa ehdotusta lainsäädännön muuttamiseksi vastaamaan käytäntöä siinä, että KHO voisi ratkaista korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettuja asioita ilman asiantuntijajäseniä. Liitto kannattaa myös sitä, että hallinto-oikeudessa yksi jäsen voisi ratkaista kysymyksen siitä, onko asia pantu vireille määräajassa, mutta asia tulisi voida siirtää laajempaan kokoonpanoon, jos kysymys määräajan noudattamisesta on oikeudellisesti tai muutoin epäselvä. Hallinto-oikeuksien asiantuntijajäseniä koskevan ehdotuksen osalta liitto yhtyy oikeusministeriön muistiossa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan esitys saattaa olla ongelmallinen sen vuoksi, että asiantuntijajäsenen mielipide ratkaisisi asian, jos lakimiesjäsenet ovat eri mieltä keskenään.

Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö SAK ry:llä ei ole ehdotusten suhteen huomauttamista.

3.5 Muiden ehdotusten arviointi

Ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä todetaan, että kysymys ensi asteen muutoksenhaun mahdollisesta hajauttamisesta osittain tai kokonaan yhteen tai useampaan hallinto-oikeuteen on tarkoitus ottaa pohdittavaksi sen jälkeen, kun asiaa koskeva ympäristö- ja oikeusministeriöiden selvitys on edennyt pidemmälle.

Ympäristöministeriö toteaa, että korkeimman hallinto-oikeuden esityksen yleisperusteluissa on kahdessa kohtaa lausuttu ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittämisestä. Esityksen sivulla 16 on todettu, että ympäristölainsäädäntöä sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevaa lainsäädäntöä on viime vuosina uudistettu laajasti eikä tämän vuoksi ole edellytyksiä ottaa käyttöön valituslupajärjestelmää. Jatkossa tulkintalinjojen vakiinnuttua valituslupajärjestelmän käyttöönottoa voidaan kuitenkin harkita ja asiaa tulee seurata. Ympäristöministeriö katsoo, että valitusoikeuden rajoittamiseen ympäristöasioissa tulee suhtautua erittäin pidättyvästi.

Esityksen sivulla 21 on ensi asteen muutoksenhaun hajauttamisesta useampaan hallinto-oikeuteen kuin Vaasan hallinto-oikeuteen todettu lyhyesti, että asia on tarkoitus ottaa pohdittavaksi sen jälkeen, kun asiaa koskeva ympäristö- ja oikeusministeriöiden selvitystyö on edennyt pitemmälle. Ympäristönsuojelulain seurantatyöryhmän raportissa todetaan tältä osin ainoastaan, että "saatujen kokemusten perusteella muutoksenhaun siirtämiselle useampaan hallinto-oikeuteen ei näytä tässä vaiheessa olevan tarvetta". Asia ei sisälly myöskään raportissa oleviin jatkotyötä koskeviin ehdotuksiin.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että ympäristönsuojelulain mukainen muutoksenhaun keskittäminen Vaasan hallinto-oikeuteen ei ole tyydyttävä ratkaisu. Osa hallintopäätöksistä tehdään edelleen kunnissa. Kansalaisyhteiskunnasta olisi luontevaa, että myös muutoksen haku voisi tapahtua lähellä ihmisiä eli kaikissa hallinto-oikeuksissa, jolloin muun muassa katselmuksia voitaisiin toimittaa vähemmin kustannuksin ja useammin.

Vaasan hallinto-oikeus toteaa, että tarvetta jakaa ympäristönsuojelu- ja vesitalousasiat kahteen tai useampaan hallinto-oikeuteen ei ympäristönsuojelu- ja vesilain toimivuuden tai asianosaisten oikeusturvan kannalta ole olemassa. Vaasan hallinto-oikeuteen saapuu vuosittain noin 350 ympäristönsuojeluasiaa ja noin 300 vesitalousasiaa. Näiden asioiden käsittelyaika on noin 7 - 7,5 kuukautta. Asiat käsitellään hallinto-oikeudessa pitkällä kokemuksella, monipuolisella ja korkealla ammattitaidolla ja joutuisasti. Yhteiskunnallisesti merkitykselliset ympäristönsuojelu- ja vesitalousasiat on pyritty ja pyritään tulevaisuudessakin ratkaisemaan hallinto-oikeudessa pikaisesti.

Oulun hallinto-oikeus yhtyy ehdotukseen, mutta kiinnittää huomiota siihen, että hallinto-oikeuksiin ohjattavat uudet asiat edellyttävät lisäresurssien saannin varmistamista ennen kuin muutoksiin ryhdytään.

Suomen Kuntaliitto pitää asianmukaisena ehdotusta, että ympäristönsuojeluasioiden muutoksenhaun hajauttaminen otetaan pohdittavaksi erikseen.

Suomen Lakimiesliitto ry esittää harkittavaksi ympäristölainsäädännön muutoksenhaun uudelleenarviointia siltä osin kuin ympäristöasioiden muutoksenhaku on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen.

Erilaisten valituslautakuntien asema hallintolainkäytössä

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä todetaan, että erityiset muutoksenhakulautakunnat muodostavat poikkeuksen hallintolainkäytön perusjärjestelmästä, mutta niillä on tietyin perustein edelleen tärkeä merkitys. Kunkin lautakunnan tarpeellisuus on arvioitava yksilöllisesti asiaryhmän erityisedellytysten ja -vaatimusten perusteella ottaen huomioon sen, että hallinto-oikeudelliset valitusasiat kuuluvat pääsäännön mukaan ensi asteessa hallinto-oikeuksien toimivaltaan.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan, patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan, virkamieslautakunnan, kutsunta-asiain keskuslautakunnan, keskusverolautakunnan eikä sosiaaliturvaetuksia koskevien lautakuntien osalta. Sikäli kuin maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asema tulee myöhemmin tarkasteltavaksi, hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta luontevin ratkaisu olisi esityksen mukaan osoittaa lautakunnassa käsiteltävät valitusasiat alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Valtion tilintarkastuslautakunnan ja valtion elokuva- ja elokuvateollisuuslautakunnan osalta ehdotetaan esityksen yleisperustelujen mukaan muutoksenhaun ohjaamista hallintolainkäyttölain pääsäännön mukaisesti ensi asteessa asianomaiseen hallinto-oikeuteen. Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa ehdotetaan kuitenkin, että valtion tilintarkastuslautakunta ja valtion elokuva- ja elokuvateollisuuslautakunta toimisivat muutoksenhaun ensi asteena ja niiden päätöksiin haettaisiin muutosta alueelliselta hallinto-oikeudelta.

Sisäasiainministeriö yhtyy korkeimman hallinto-oikeuden käsitykseen, että toimeentuloturva-asioissa tarvitaan edelleenkin lautakuntatyyppejä valituselimiä. Ministeriö toteaa, että kuntien eläkelautakunnan asemaa koskevien säännösten muuttamista valmistellaan parhaillaan sisäasiainministeriössä. Kuntien eläkelautakunta tullaan irrottamaan organisatorisesti ja taloudellisesti kunnallisesta eläkelaitoksesta.

Puolustusministeriön hallinnonalalla poikkeus hallintolainkäytön järjestelmästä on kutsunta-asiain keskuslautakunta. Kutsunta-asiain keskuslautakunnalta voidaan hakea muutosta pääesikunnan, sotilaslääkintäesikunnan tai kutsuntalautakunnan asevelvollisuusasiassa tekemään päätökseen. Kutsunta-asiain keskuslautakunnan päätös on lopullinen. Korkein hallinto-oikeus ei ole esittänyt muutosta nykyiseen sääntelyyn. Puolustusministeriö pitää nykyistä järjestelmää tarkoituksenmukaisena.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei esityksessä sinänsä esitetä muutoksia maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan osalta. Ministeriö toteaa myös, että valituslautakunnasta tehtiin 1.3.1995 voimaan tulleella lain muutoksella (36/1995) itsenäinen ja riippumaton lainkäyttöelin. Eläinlääkintävahinkojen arviolautakunta on aloittanut toimintansa vuoden 2002 alussa. Arviolautakunta on toiminnallisesti liitetty maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan yhteyteen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että se on 11.2.2003 asettanut maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännökset ja tehdä tarvittavat muutosehdotukset. Työryhmän tulee kiinnittää erityistä huomiota oikaisuvaatimuksen

käyttöönottamiseen työvoima- ja elinkeinokeskusten päätöksistä ennen asian käsittelemistä valituksena maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa. Työryhmän määräaika on päättynyt 29.8.2003.

Ministeriö toteaa myös, että mikäli hallintolainkäytön uudistamistyössä tai muutoin päädytään ohjaamaan valitukset yhä enenevässä määrin hallinto-oikeuksiin, tulee valituslautakunnan asema erikseen selvitettäväksi. Maa- ja metsätalousministeriössä ei ole vireillä sellaista, joka vaikuttaisi valituslautakunnan asemaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriö toteaa, ettei esityksessä ole varsinaisesti esitetty muutoksia patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan asemaan. Vaikka se muodostaakin poikkeuksen hallintolainkäytön perusjärjestelmästä, sen aseman selvittäminen on ministeriön mielestä harkittava ja arvioitava tarkemman selvitystyön perusteella. Ministeriö toteaa, ettei tässä yhteydessä ole syytä yksityiskohtaisempaan kannanottoon muutoksenhakulautakuntien asemasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, ettei KHO:n esityksessä ehdoteta muutoksia sosiaaliturvan muutoksenhakuun. KHO:n esitys vastaa myös toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean linjauksia (KM 2001:9). Sosiaali- ja terveysministeriössä jatketaan toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean työtä työryhmätyönä.

Työministeriö toteaa, että hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi tulevat asiamäärät ovat viime vuosina voimakkaasti kasvaneet. Hallinnon asiakkaiden oikeusturvan kannalta muutoksenhaun sujuvuus ja valitusten käsittelyaikojen pysyminen kohtuullisena on kuitenkin tärkeä tavoite. Työministeriön käsityksen mukaan tämä puoltaa osaltaan erillisten muutoksenhakujärjestelmien säilyttämistä käsittelymäärältään mittavissa ja lähinnä kirjalliseen menettelyyn perustuvissa asiaryhmissä kuten työttömyysturva- ja muissa sosiaaliturvaetuuksissa.

Helsingin hallinto-oikeus pitää lähtökohtana kaksiportaista hallintotuomioistuinjärjestelmää kaikissa asioissa, joissa haetaan muutosta valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätökseen. Lautakuntajärjestelmään sisältyy kuitenkin merkittäviä etuja, sillä ne edustavat monissa asiaryhmissä korkeatasoista asiantuntemusta. Lautakuntien säilyttäminen ainakin jossain muodossa olisi linjassa myös oikaisumenettelyn kehittämisen kanssa. Hallintolainkäyttöjärjestelmän kaksiportaisuuden kannalta olisi mahdollista myös ohjata valitukset muutoksenhakulautakunnista ensi asteessa alueellisiin hallinto-oikeuksiin KHO:n sijasta.

Oulun hallinto-oikeus yhtyy ehdotukseen, mutta kiinnittää huomiota siihen, että hallinto-oikeuksiin ohjattavat uudet asiat edellyttävät lisäresurssien saannin varmistamista ennen kuin muutoksiin ryhdytään.

Suomen Asianajajaliitto ry kannattaa jatkoselvitystä muutoksenhaku- ja oikaisulautakuntien asemasta ja mahdollisuudesta siirtää valitusasioita ensi asteessa hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry toteaa, että esityksessä ei kahta poikkeusta lukuun ottamatta ehdoteta muutoksia muutoksenhakulautakuntien asemaan. SAK katsoo, että muutoksenhakulautakunnilla on tärkeä merkitys eikä niiden asemaan

tule puuttua näiltäkään osin. SAK viittaa toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintöön (KM 2001:9), jossa ehdotettiin muutoksenhakulautakuntien aseman vahvistamista. SAK vastustaa intressiedustuksen karsimista.

Suomen Lakimiesliitto ry toteaa, että lautakuntien tarpeellisuutta on harkittava yksilöllisesti. Muutoksenhaku lautakuntien päätöksistä voidaan kuitenkin pääsääntöisesti ohjata alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Samalla olisi harkittava valituslupajärjestelmän tarpeellisuutta myös näissä asioissa.

Oikaisumenettelyn kehittäminen välillisessä verotuksessa

Korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen liittyy erillinen muistio oikaisumenettelyn kehittämistä välillisessä verotuksessa. Muistion tarkoituksena on, että aloitetaan sen selvittäminen, onko ja millä tavoin tarpeellista tehostaa ennen muutoksenhakua hallinto-oikeuteen tehtävää verotuspäätöksen oikaisua. Muistiossa todetaan, että oikaisumenettelyn muuttamiseen ei ole kaikissa välillisen verotuksen muodoissa samanlainen eikä myöskään se, millä tavoin muutos tulisi toteuttaa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että tulliverotuksessa on tullilaisissa säädetty oikaisumenettely asiakkaan kannalta yksinkertainen ja tullihallinnon kannalta selkeä ja aikaa säästävä. Tullilaisissa ei ole erikseen säädetty oikaisumenettelyn oikeusturvatakeista, kuten vastapuolen kuulemisesta, vaan tältä osin sovelletaan hallintomenettelylakia ja hallintomenettelyä koskevia yleisiä periaatteita. Oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta on voimassa olevaa säännöstöä tulkittu siten, että tulliviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista oikeudenkäyntikuluja koskevaa vaatimusta. Siten valitus on oikeudenkäyntikuluvaihtamisen osalta siirretty Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi silloinkin, kun tulliviranomainen on oikaissut päätöstä kaikilta muilta osin vaatimuksen mukaisesti.

Arvonlisäverotuksen osalta valtiovarainministeriö toteaa, että oikaisulautakunnan käyttöön liittyy vastaavia ongelmia kuin edellä on esitetty liittyvän valitusten hajauttamiseen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Oikaisulautakuntamenettelyn käyttöönotto vaatisi arvonlisäveroasiantuntijoita oikaisulautakuntiin. Tällaisten lisäresurssien hankkiminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Toinen vaihtoehto on, ettei oikaisuvaatimusta tehdä erilliselle lautakunnalle, vaan veron määränneelle verovirastolle, mutta tämän antamasta päätöksestä olisi erikseen valitettava hallinto-oikeudelle. Menettely on käytössä ennakkoperintäasioissa. Tällainen oikaisuvaatimusvaihe saatetaan kokea verovelvollisten näkökulmasta turhaksi muodollisuudeksi asioissa joissa muutoksenhaun kohteena on puhdas oikeuskysymys ja ratkaisua kaivataan nopeasti. Valtiovarainministeriö toteaa, että hallinnon näkökulmasta ei ole tarvetta oikaisumenettelyn muuttamiselle. Hallintotuomioistuinten tai hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän toiminnan kannalta saattaa oikaisumenettelyn muuttaminen kuitenkin olla perusteltua.

Helsingin hallinto-oikeus pitää aiheellisena oikaisumenettelyn kehittämistä valitusta edeltäväksi muutoksenhakuvaiheeksi myös välillisessä verotuksessa. Nykyisin hallinto-oikeuteen tulevat myös sellaiset asiat, joissa valitus on ilmeisen perusteeton ja valittaja olisi todennäköisesti saatuaan perustellun ratkaisun jättänyt jatkomuutoksenhaun sikseen. Valittajat eivät myöskään ole aina tietoisia siitä, että heidän veroviranomaisil-

le osoittamansa kirjelmät käsitellään hallinto-oikeudelle tarkoitettuina valituksina. Tällöin valittajat eivät välttämättä osaa varautua selvittämään asiaansa tavalla, jota tuomioistuinkäsittely edellyttää, mikä voi vaarantaa heidän oikeusturvansa.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että välilliseen verotukseen tulee jo ennen valitusten hajauttamista luoda yhtä tehokas oikaisujärjestelmä kuin välittömässä verotuksessa. Tavoitteena tulee välillisessäkin verotuksessa olla, että vain todelliset oikeusriidat ratkaistaan tuomioistuimessa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus yhtyy siihen, mitä KHO:n esityksen liitteenä olevassa muistiossa esitetään oikaisumenettelyn kehittämistä välillisessä verotuksessa. Oikaisumenettelyä tulisi kehittää muillakin hallinnonaloilla. Hallinto-oikeus toteaa kuitenkin, että muutoksenhaun ja siihen liittyvän oikaisumenettelyn nykytilan muuttaminen niin välillisessä verotuksessa kuin ehkä muissakin hallintoasioissa ei ole ongelmallista.

Kouvolan hallinto-oikeus pitää toivottavana, että välillistä verotusta koskeva oikaisumenettely uudistetaan samaan aikaan kun välillistä verotusta koskevat valitusasiat hajautetaan hallinto-oikeuksiin.

Myös *Oulun hallinto-oikeus* sekä *Keskuskauppakamari* ja *Suomen Asianajajaliitto ry* kannattavat välillisen verotuksen oikaisumenettelyn edelleen selvittämistä.

Suomen Lakimiesliitto ry:n mukaan välillisen verotuksen oikaisujärjestelmää tulisi kehittää pitäen mallina välittömän verotuksen järjestelmää. Välittömässä verotuksessa oikaisulautakuntamenettely on toiminut hyvin ja vähentänyt merkittävästi muutoksenhakua hallintotuomioistuimiin.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto toteaa, että jos halutaan vähentää Helsingin hallinto-oikeuden välillistä verotusta koskevien valitusten määrää, tulisi ensisijaisena vaihtoehtona harkita välittömän verotuksen kaltaista oikaisulautakuntamenettelyä myös arvonnäköverokysymyksiin.

4 Lausuntopalaute jatkovalmistelusta

Oikeusministeriön arviomuistiossa todettiin, että jatkovalmistelun organisointia ja aikataulua voidaan arvioida lähemmin sen jälkeen kun korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä ja siihen liittyvästä oikeusministeriön arviomuistiosta on kuultu ainakin muita ministeriöitä sekä hallinto-oikeuksia ja keskeisiä järjestöjä.

Oikeusministeriön oikeushallinto-osasto tähdentää lausunnossaan esityksen yhteensovittamista muihin hallintolainkäytön kehittämishankkeisiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallinnollisia ja samalla niihin liittyviä taloudellisia vaikutuksia tulisi jatkovalmistelussa arvioida monilta osin yksityiskohtaisemmin. Tärkeää olisi esimerkiksi tietää, miten uudistukset vaikuttaisivat asioiden jakautumiseen ja käsiteltävien asioiden määriin eri hallinto-oikeuksissa ja niissä myös käsittelyn kustannuksiin sekä henkilöstön tarpeisiin. Esimerkiksi vero- ja ympäristöasioiden hajaut-

tamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin voidaan arvioida vasta kun on yksityiskohtaisesti arvioitu, missä määrin näitä asioita tulisi kuhunkin hallinto-oikeuteen ja voisivatko ne hallintotuomioistuinten käytössä kokonaisuutena olevien voimavarojen puitteissa käsitellä nämä asiat. Valtiovarainministeriö kiinnittää erityistä huomiota taloudellisten vaikutusten arvioinnin laatimiseen. Voidaan olettaa, että esityksillä saattaisi olla taloudellisia vaikutuksia laajemminkin kuin mitä esityksessä on todettu.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että esitys liittyy monilta osin useisiin hallintolainkäytön ja oikeussuojan kehittämistä koskeviin hankkeisiin. Jatkovalmistelussa näitä ei pitäisi käsitellä erillisinä kysymyksinä, vaan pyrkiä lainsäädännön riittävän kokonaisvaltaiseen uudistamiseen menettelyiden selkeyttämiseksi ja tehostamiseksi edelleen.

Maa- ja metsätalousministeriön mielestä jatkotyöskentelyä varten tulisi asettaa oikeusministeriön hanke, jonka tehtävänä olisi tarkastella kokonaisvaltaisesti hallintolainkäytön uudistamiseen liittyviä kysymyksiä. Ministeriö toteaa myös, että ministeriössä pyritään lähiaikoina valmistelemaan esitykset kasvinjalostajan oikeudesta annetun lain sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta annetun lain muutoksista siten, että niiden muutoksenhalusäännökset vastaisivat hallintolainkäytön mukaista linjaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan olisi tarkoituksenmukaisinta, että oikeusministeriö jatkovalmistelisi yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa kokonaisvaltaisen hallituksen esityksen.

Työministeriö toteaa, että työministeriön hallinnonalan osalta esityksen nopeallekaan jatkovalmistelulle ei ole nähtävissä esteitä.

Ympäristöministeriö toteaa, että osa muutosehdotuksista on toteutettavissa jo vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Muiden muutosehdotusten osalta oikeusministeriö tulee ottamaan kantaa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa siihen, mitkä muutosehdotukset kootaan yhteen oikeusministeriön valmisteluvastuulla olevaan hallituksen esitykseen.

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton mukaan esitys ajoittuu tilanteeseen, jolloin lainkäyttöjärjestelmiämme ja niiden kehittämistarpeita on arvioitu useammassakin eri hankkeessa. Esityksen jatkovalmistelussa onkin arvioitava esityksen suhdetta näiden työryhmien johtopäätöksiin. Esimerkiksi sosiaaliturvan muutoksenhaun osalta jatkovalmistelun tulee tapahtua sitä selvittäneen komitean ehdotusten pohjalta.

5 Muut lausunnoissa esitetyt näkökohdat

Puolustusministeriö esittää, että sotilaskäskyasiat lisättäisiin hallintolainkäyttölain 5 §:ään niihin asioihin, joista valitusta ei saa tehdä. Vuoden 2004 alussa voimaan tulevan hallintolain (434/2003) 4 §:ssä sotilaskäskyasiat rinnastetaan muihin tehtävän tai toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin.

Puolustusministeriö esittää myös harkittavaksi valitusoikeussäätelyn täsmentämistä ja täydentämistä asioissa, jotka koskevat julkisia hankintoja. Valitusoikeus hankintoja koskevilla asioilla on aika ajoin aiheuttanut epätietoisuutta.

Valtiovarainministeriön mukaan jatkovalmistelussa olisi tarpeellista kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön ja sen mukaisten oikeussuojakeinojen selkeyteen ja ymmärrettävyyteen. Yleislaissa tulisi säätää pääsääntöiset valitustiet ja oikaisumenettelyjärjestelyt ja erityislainsäädännössä tulisi tyytyä tekemään mahdollisimman rajattuja poikkeuksia tästä.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että oikeussuojamenettelyjen kehittämisessä tulisi suosia ja vahvistaa edelleen mahdollisimman nopeasti ja joustavasti toimivia menettelyjä. Oikaisumenettely on tässä osoittautunut käytännössä hyvin toimivaksi. Esimerkiksi nykyisin maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalle tehtävissä valitusasioissa voitaisiin varsin ongelmitta laajentaa oikaisuvaatimusmenettelyä. Lautakuntaan tulevissa asioissa on usein kyse valtion tai Euroopan yhteisön tuen myöntämisestä. Näitä asioita koskevana uutena yleislakina on voimassa valtionavustuslaki (688/2001), jossa ensimmäiseksi oikeussuojakeinoksi on säädetty oikaisuvaatimuksen tekeminen. Valtionavustuslaki on tarkoitettu valtioneuvoston ja Euroopan yhteisön tukia koskevilla asioilla hyvän hallinnon vaatimuksia täsmentäväksi yleislakiksi. Lakia ja sen periaatteita tulisi siten soveltaa mahdollisimman laajasti.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetaan myös vesilain (264/1961) muuttamista. Kuitenkin vesilain muuttamista valmistellaan parhaillaan oikeusministeriön asettamassa toimikunnassa, jossa on edustus myös maa- ja metsätalousministeriöstä. Toimikunnan tarkoituksena on tehdä ehdotus vesilain kokonaisuudistukseksi. Tämä huomioon ottaen ei ole tarkoituksenmukaista tehdä lakiin tässä vaiheessa erillisiä muutoksia, vaan esityksen ehdotukset voidaan ottaa tarpeellisessa määrin huomioon vesilakitöimikunnan työssä. Ministeriö toteaa myös, että meneillään on ympäristöministeriön asettama vesi- ja ympäristölainsäädännön seurantatyö, jossa on mukana edustus maa- ja metsätalousministeriöstä. Seurantatyön tulosten perusteella on mahdollista arvioida järjestelmän toimivuutta.

Helsingin hallinto-oikeus näkee ensisijaisena tavoitteena, että edelleen kehitetään hallinnollista oikaisumenettelyä siten, että se muodostaa menettelyn, joka valtaosassa asioita edeltäisi muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen.

Turun hallinto-oikeuden mukaan muista vireillä olevista hankkeista kiireellisimminkin olisi toteuttava hallinto-oikeuksien virkarakenteen uudistaminen viimeistään siinä yhteydessä, kun uusi tuomarinkoulutusjärjestelmä otetaan käyttöön. Hallinto-oikeuksien virkarakenne perustuu edelleen pitkälti lääninhallitusten kanssa vuosina 1987-1989 käytyihin irtautumisneuvotteluihin ja silloin syntyneeseen vakanssirakenteeseen. Se ei enää vastaa tämän päivän toimintaa. Turun hallinto-oikeudessa vakanssit painottuvat maan keskiarvoa voimakkaammin esittelijän virkoihin. Esittelijöiden vakansseja olisi nopeasti saatava muutetuksi tuomarinviroiksi. Tämä edistäisi työskentelyn tehokkuutta, koska se vähentäisi ratkaisukokoonpanosta yhden lakimiehen tuomarin toimiessa itse esittelijänä. Tavoitteena tulisi pitää tuomarinvakanssien selvää enemmistöä. Esittelijöiden virkoja tarvitaan tuomarinkoulutusvirkoina, tuomarinkoulutuksen läpikäyneiden lakimiesten aloitusvirkoina ja tarvittavina virkauran nousujoh-

teisuutta turvaavina tuomarinvirkaa edeltävinä vanhemman esittelijän virkoina. Myös tuomarinviroissa tulisi säilyttää porrastus sopivien ylenemismahdollisuuksien takaimiseksi sekä mahdollisuus määräaikaisiin erityis- tai johtamistehtäviin.

Turun hallinto-oikeus katsoo, että oikeusministeriön arviomuistiossa mainittuun sen omaan hallintolainkäytön kehittämishankkeeseen sisällyvistä osa-alueista hallintolainkäyttölain prosessuaalisten säännösten kehittäminen todennäköisesti tuottaa vähiten todellisia oikeusturvavaikutuksia kansalaisille. Hallintolainkäyttölaki on käytännössä osoittautunut toimivaksi prosessilaiksi, joka antaa tuomioistuimelle riittävän mahdollisuuden hoitaa tuomioistuinmenettelyä joustavasti kunkin asialajin edellyttämällä tavalla turvaten kuitenkin prosessin peruspiirteet kaikissa yhdenmukaisina ja perustuslain mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämällä tasolla. Ratkaisujen laatuun tai määrään ei voida olennaisesti vaikuttaa prosessuaalisia säännöksiä täsmentämällä. Varsinaisen kaksiasianosaissuhteen puuttuminen ja yleisiin tuomioistuihin verrattuna jossain määrin epätäsmällisempi määrittely todistajien asemasta eivät ole muodostaneet uhkaa oikeusturvalle. Selvimmin täsmentämistä ja muutosta kaivattaisiin lastensuojeluasioihin, joissa lapsen oman prosessuaalisen aseman vahvistaminen suullisissa käsittelyissä olisi tarpeen. Kun lapsen etu on prosessissa ristiriidassa vanhempien edun kanssa, lapselle tulisi aina määrätä automaattisesti julkinen oikeusavustaja, mieluiten erityisesti lapsiasioihin perehtynyt. Nykyinen hallintolainkäyttölain 19a § on tulkinnanvarainen ja sitä sovelletaan harvoin lastensuojeluasioissa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeuksien kehittäminen sekä niiden aseman ja roolin vahvistaminen edellyttää voimakasta taloudellista panostamista nimenomaan alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Kuopion hallinto-oikeus viittaa lainkäytön prosessia ja laatua koskevaan Kuopion hallinto-oikeudessa keväällä 2003 tehtyyn sisäiseen selvityksen sekä Kuopion hallinto-oikeuden kirjeeseen 12.3.2003 oikeusministeriölle, joka on lausunnon liitteenä. Niihin sisältyy muun muassa seuraavia ehdotuksia:

- Kuopion hallinto-oikeuden toimitilakysymys olisi ratkaistava ensi tilassa, sillä hallinto-oikeuden toimiminen kahdessa paikassa vaikuttaa haitallisesti työnkulkuihin,
- Kuopion hallinto-oikeuden jutturuuhka tulisi purkaa kertatoimenpitein,
- asiantuntijajäsenten järjestelmän toimivuutta tulisi selvittää (hakumennettely, jäsenten määrä, koulutus tuomioistuintyöhön) ja
- muunkin virkamiehen kuin asian esittelijän tulisi voida allekirjoittaa päätösjäljennös.

Kuopion hallinto-oikeus viittaa myös hallinto-oikeuksien ylituomareiden toimeksiantosta käynnistyneeseen valtakunnalliseen selvitykseen (Heikki Jukarainen - Anja Sahla, Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys. 2003), jonka tietoaineksella toivotaan olevan merkittävä vaikutus hallintolainkäytön kehittämistyössä. Lisäksi hallinto-oikeus esittää lausunnossaan hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämisestä seuraavia näkökohtia:

- virkarakenteen kehittämistä tuomaripainotteiseen suuntaan on edelleen jatkettava kuitenkin siten, että hallinto-oikeuden nykyinen henkilöstö- ja ikärakenne otetaan suunnitelmissa huomioon
- hallinnon sisäisiä oikaisujärjestelmiä on syytä edelleen kehittää

- hallintotuomioistuimissa ja yleisissä tuomioistuimissa käytetään erilaisia käsitteistöä periaatteessa samoista asiakirjoista (vastaus, selitys yms.) ja tämä saattaa aiheuttaa väärinkäsityksiä, joten käsitteistöjen yhtenäistämiseen tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota
- hallintolainkäytön oikeudenkäyntiprosessi on joustava ja toiminut hyvin, mutta käytännössä on ilmennyt joitakin ongelmakohtia, joista keskeisiä ovat
 - kirjallisessa prosessissa viranomaistahon kuulemisen selkeyttäminen
 - viranomaisten asema ja velvollisuudet esimerkiksi suullisten oikeudenkäyntien ja katselmusten yhteydessä ja
 - viranomaisen henkilökunnan asema yleensä todistajana ja vaitiolovelvollisuus todistajana.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry katsoo, että myös hallintolainkäytön alalle tulisi säätää mahdollisuus saada pidennystä valituksenteolle säädettyyn määräaikaan. Riita- ja rikosasioissa sellainen on toteutettu. Jos lyhyet määräajat sattuvat esimerkiksi loma-aikaan, saattaa muutoksenhakuoikeus vaarantua, ellei lyhyttä määräaikaa ole mahdollista pidentää.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää tärkeimpänä verotuksen muutoksenhakuun liittyvänä muutosta vaativana epäkohtana oikeudenkäyntikulujen korvauskäytäntöä. Nykyisin kulukorvaussäännöstä tulkitaan niin, että verotuksen oikaisulautakunnalla ei ole oikeutta määrätä oikeudenkäyntikulujen korvauksia. Toisena ongelmana on, että hallinto-oikeudet velvoittavat veronsaajat vain erittäin harvoin korvaamaan verovelvollisen oikeudenkäyntikulut täysimääräisesti, vaikka verovelvollinen voittaisi valitusasiansa kokonaisuudessaan. Liitto esittää oikeudenkäyntikulujen korvaussäännöksiä muutettavaksi niin, että verovelvollisen voittaessa oikaisuvaatimuksensa tai valitusasiansa hänen kustannuksensa korvataan lähtökohtaisesti täysimääräisesti.

Veronmaksajain Keskusliitto katsoo, että myös veroasioiden valituslupajärjestelmää tulee kehittää. Ensisijaisesti tämä voitaisiin hoitaa siten, että KHO myöntäisi herkemmin valituslupia veroasioissa. Jos KHO ei tulevassa ratkaisukäytännössään näin menettele, tulee Veronmaksajien Keskusliiton mielestä koko veroasioiden muutoksenhakulupamenettely ottaa uuteen tarkasteluun.

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN ESITYKSEN ARVIOINTIA

1 Yleistä

1.1 Esitys pääpiirteittäin

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.

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.

1.2 Esityksen suhde muihin hallintolainkäytön kehittämishankkeisiin

Hallintolainkäytön kehittämisen jatkaminen mainitaan 17 päivänä huhtikuuta 2003 asetetun pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa. Hallitusohjelmassa todetaan hallintolainkäytön osalta myös, että valitusten käsittelyä nopeutetaan kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämislinoja selvitetään parhaillaan kesällä 2001 asetetussa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomiteassa, jonka määräaika päättyy marraskuun lopussa 2003. Komitea luovutti helmikuussa 2003 välimietinnön. Komitean tarkoituksena on ennakoida, millaisia vaatimuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille tulevaisuudessa, miten niihin pitäisi varautua ja mitä asioita painottaa tuomioistuinten kehittämisessä seuraavien 10-15 vuoden aikana. Komiteassa tarkastellaan myös hallintoasioiden oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä.

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää on tarkasteltu toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteassa (komiteanmietintö 2001:9). Sen ehdotusten pohjalta jatketaan muutoksenhakulautakuntien järjestelmän kehittämistä sosiaali- ja terveysministeriön hankkeessa, jossa oikeusministeriö on mukana.

Oikeusministeriössä on yhtenä hankkeena vireillä hallintolainkäytön kehittäminen. Tarkoituksena on vuoden 2003 aikana alustavasti arvioida hallintolainkäytön toimivuutta, ongelmia ja kehittämistarpeita. Hankkeeseen sisältyy seuraavia osakysymyksiä:

- hallintolainkäytön organisatorinen kehittäminen (erillisten muutoksenhakuelinten asema, muutoksenhaun hajauttaminen kaikille hallinto-oikeuksille, KHO:n asema muutoksenhakuelimenä);
- hallintolainkäyttölain prosessuaalisten säännösten kehittäminen; ja
- oikeuskeinot viranomaisen passiivisuutta vastaan.

Hankkeen keskeisenä tausta-aineistona ovat hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti (2000) ja loppuraportti (2001) sekä oikeusministeriön julkaisu ”Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003 - 2012”.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä ja oikeusministeriön hankkeessa käsitellään pääosin samankaltaisia kysymyksiä. Esityksen jatkovalmistelussa onkin arvioitava muun ohessa esityksen suhdetta hallintolainkäytön laajempaan kehittämiseen.

2 Esityksen arviointi asiakokonaisuuksittain

2.1 Valitusoikeuden rajoittamista koskevat säännökset

Esityksessä ehdotetaan jatkovalitusoikeuden rajoittamista muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen eräissä asiaryhmissä valituskieltojen tai valituslupasäännösten avulla. Lisäksi ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin yleissäännös valitusluvan myöntämisen edellytyksistä.

Valituskieltoja ehdotetaan lähinnä täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskeviin asioihin sekä asioihin, jotka koskevat toiminnan aloittamista muutoksenhausta huolimatta jo ennen kuin lupapäätös on saanut lainvoiman. Näissä asioissa alueellisen hallinto-oikeuden päätöksestä ei saisi erikseen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus voisi samalla tavoin kuin nykyisin itse muuttaa antamaansa täytäntöönpanon kieltoa tai keskeytystä koskevaa määräystä ja asianosainen voisi itse tehdä uuden vaatimuksen senkin jälkeen, kun hänen aikaisemmin tekemänsä vaatimus on hylätty. Lisäksi mielenterveyslakiin ehdotetaan jatkovalituskieltoa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen asioissa, joissa on kyse tahdosta riippumatta hoidossa olevan potilaan omaisuuden haltuunotosta ja yhteydenpidon rajoittamisesta.

Säännökset erillisten täytäntöönpanovalitusten kiellosta otettaisiin esityksen mukaan sekä hallintolainkäyttölakiin että eräisiin erityislakeihin. Tällaisia erityislakeja olisivat ympäristönsuojelua, eläintensuojelua, terveydensuojelua sekä maankäyttöä ja rakentamista koskevat keskeiset säädökset. Hallintolainkäyttölaisissa täytäntöönpanovalitusten valituskiellosta säädettäisiin pykälässä, joka koskee valitusta muusta kuin käsittelyn lopettavasta päätöksestä (79 §). Samanaikaisesti lisättäisiin kuitenkin ulkomaalaislakiin erityissäännös siitä, että täytäntöönpanoa koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä voi erikseen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Esityksessä ehdotetaan valituslupasäännöksiä muutamiin erityislakeihin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusluvan myöntämisen edellytyksiä koskevaa yleissäännöstä sovellettaisiin silloin, kun erityislain mukaan muutoksenhaussa tarvitaan valituslupa. Yleissäännöksen mukaiset valitusluvan myöntämisen perusteet olisivat samanlaiset kuin veroasioiden nykyisessä valituslupajärjestelmässä. Yleissäännöksessä säädettäisiin myös siitä, että jos valitusoikeutta on pääasiassa rajoitettu, tämä rajoitus koskee myös valittamista pääasiaan liittyvästä ratkaisusta.

Oikeusministeriön käsityksen 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. Asiat tulisi myös voida ratkaista riittävän nopeasti.

Valitusoikeuden rajoituksia koskevat ehdotukset ovat oikeansuuntaisia, mutta ehdotusten merkitys olisi korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kannalta hyvin vähäinen. Esityksestä ei ilmene, miten kattavaan eri asiaryhmien tarkasteluun ehdotukset valitusoikeuden rajoittamisesta perustuvat. Kysymys valitusoikeuden rajoittamisesta liittyy laajempaan kysymykseen korkeimman hallinto-oikeuden roolista hallintolainkäytössä. Jatkossa on tarpeen arvioida myös esitettyä laajemmin jatkovalitusoikeuden rajoitusten tarvetta ja sitä, millaisissa asioissa jatkovalituskiellot ja valitusluparajoitukset ovat perusteltuja.

Ehdotuksen mukaan täytäntöönpanovalitusten kiellosta säädettäisiin sekä yleislaissa että erityislaeissa. Tästä aiheutuisi tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä ja mahdollisesti myös tulkintaongelmia.

Täytäntöönpanovalitusten rajoituksia tarkastellaan ympäristönsuojelulain (86/2000) osalta parhaillaan erikseen ympäristöministeriön asettamassa työryhmässä.

Ulkomaalaisasioiden osalta täytäntöönpanoa koskevan välimuutoksenhaun kieltoa on aikaisemmin ehdotettu raueenneassa hallituksen esityksessä ulkomaalaislaiksi (HE 265/2002 vp).

Esitykseen sisältyy valitusluparajoitusten osalta eräitä epäjohtonmukaisuuksia. Esityksestä ei käy ilmi esimerkiksi, minkä vuoksi valitusluparajoitus koskisi muutoksenhakua vakuutusyhtiölain (1062/1979) ja vakuutusyhdistyksistä annetun lain (1250/1987) mukaan, mutta ei ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain (398/1995) mukaista muutoksenhakua samankaltaisissa asioissa.

2.2 Muutoksenhaun ohjaaminen nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin

Korkein hallinto-oikeus ehdottaa useisiin erityislakeihin muutosta, jonka mukaan hallintoviranomaisen päätöksestä valitettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden asemesta alueelliseen hallinto-oikeuteen. Sen sijaan muutoksenhakuun ministeriöiden päätöksistä ei esityksessä ehdoteta muutoksia lukuun ottamatta siviilipalveluslain (1723/1991) muutosta, jonka mukaan valitus palveluspaikan päätöksestä tehtäisiin hallinto-oikeuteen siinäkin tapauksessa, että palveluspaikkana toimii ministeriö. Esityksen perusteluissa todetaan, että yleisen valitus tien ohjaaminen valtioneuvostosta ja ministeriöistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin vaatisi

laajempia selvityksiä ottaen huomioon muun muassa asiaan liittyvät valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat.

Erityislakien muutoksenhakusäännösten muutosten lisäksi esityksessä ehdotetaan hallintolainkäyttölain muuttamista niin, että sen siirtymäsäännökseen (82 §) lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momentin säännöstä muutoksenhausta valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen sovellettaisiin myös, kun muussa laissa on ennen tämän uuden momentin voimaantuloa säädetty siten, että valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Uusi momentti ei koskisi muutoksenhakua virkamieslautakunnan, keskusverolautakunnan tai muutoksenhakulautakunnan päätökseen.

Hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaan muutosta valtioneuvoston alaisen hallintoviranomaisen päätökseen haetaan alueelliselta hallinto-oikeudelta. Hyväksyessään hallintolainkäyttölain eduskunta antoi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellytti, että hallintolainkäytön tarkoituksen ja periaatteiden toteutumiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan yhteistyössä hallintotuomioistuimikunnan 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).

Muutoksenhakusäännöksiä on eri hallinnonaloilla osittain tarkistettu eduskunnan lausuman mukaisesti, mutta voimassa on edelleen myös säännöksiä, joiden mukaan muutoksenhaku hallintoviranomaisen päätöksestä ohjautuu suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi terveydenhoidon alalla. Tähän on aikaisemmin kiinnitetty huomiota esimerkiksi hallintolainkäytön sääntelyn seurantaan varten asetetun hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportissa (2000) ja loppuraportissa (2001) sekä oikeusturvasioiden neuvottelukunnan raportissa vuodelta 2002.

Hallintolainkäytön horisontaaliryhmä ja oikeusturva-asioiden neuvottelukunta ovat raporteissaan tarkastelleet myös muutoksenhakua ministeriöiden päätöksistä. Horisontaaliryhmän mukaan voidaan tarvittaessa eri hallinnonaloja koskevassa erityislainsäädännössä harkita valitusten ohjaamista ministeriöiden päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tämä olisi perusteltua silloin, kun ministeriön tekemät hallintopäätökset voidaan luonteeltaan rinnastaa niihin muiden hallintoviranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin, joissa muutosta haetaan ensin alueelliselta hallinto-oikeudelta. Myös oikeusturva-asioiden neuvottelukunta ehdotti, että ministeriöiden tavanomaisista hallintopäätöksistä tehtävät valitukset ohjattaisiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Erityislakien muutoksenhakusäännösten muuttaminen niin, että muutoksenhaku ohjautuu nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin, vastaa oikeusministeriön käsitystä hallintolainkäytön kehittämisessä. Vastuu muutosten toteuttamisesta kuuluu ensisijaisesti niille ministeriöille, joiden hallinnonaloille erityislait kuuluvat. Muutokset tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan toteuttaa mahdollisimman nopeasti.

Ehdotettu siirtymäsäännöksen muuttaminen olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan ristiriidassa sen yleisen periaatteen kanssa, että erityislain säännöksiä sovelletaan yleislain asemesta. Säännös olisi ristiriidassa myös hallintolainkäyttölain 3 §:n kanssa ("Jos muussa laissa tai ennen tämän lain voimaantuloa

annetussa asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta"). Ehdotus poikkeaa siitä, mitä lain siirtymäsäännöksellä tarkoitetaan. Siirtymäsäännösten tavoitteena on selkeyttää lain voimaantulovaiheessa sitä, sovelletaanko uutta lakia myös ennen lain voimaantuloa sattuneisiin tapauksiin tai asioihin, joiden käsittely on kesken lain tullessa voimaan. Erityislaissa säädetyn muutoksenhakutien muuttaminen useita vuosia aikaisemmin voimaantulleen yleislain siirtymäsäännöstä muuttamalla ei olisi omiaan selkeyttämään lainsäädäntöä eikä muutenkaan hyvän lainsäädäntötavan mukaista.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan hallinnon muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä tulisi harkita myös sitä, voitaisiinko hallintolainkäyttölaissa säätää yleisesti muutoksenhaun ohjautumisesta ministeriön päätöksestä alueelliseen hallinto-oikeuteen. Valtiosääntöoikeuden kannalta arvioituna tälle ei liene estettä, sillä tuomioistuimet ovat riippumattomia. Ministeriöiden tekemissä hallintopäätöksissä on useimmiten kyse tavallisesta hallintoasian ratkaisemisesta, kuten esimerkiksi julkisuuslainsäädännön tai valtionavustuslainsäädännön soveltamisesta.

Erityislainsäädäntöön on vireillä muutoksia, joiden tultua voimaan eräät esitykseen sisältyvät lainmuutokset käyvät ainakin pääosin tarpeettomiksi. Tällaisia muutoshankkeita on vireillä ainakin geeniteknikkalain (377/1995) ja jätelain (1072/1993) osalta.

2.3 Välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin

Esityksessä ehdotetaan, että arvonlisäverotusta ja muuta välillistä verotusta koskevat valitukset ohjattaisiin Helsingin hallinto-oikeuden asemesta kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen alueperiaatteen mukaisesti.

Esityksen perusteluissa todetaan, että syyt, joiden vuoksi vuonna 1994 valittiin asioiden siirtäminen liikevaihtovero-oikeudesta ja tullilautakunnasta Uudenmaan lääninoikeuteen, liittyivät keskeisiltä osin uudistuksen siirtymävaiheeseen. Nykyisin ei enää ole perusteita keskittää näitä asioita Helsingin hallinto-oikeuteen, vaan edellytykset siirtyä noudattamaan yleisiä periaatteita hallinto-oikeuksien toimivallanjaossa ovat olemassa myös näissä asioissa.

Arvonlisäverovalitusten hajauttamiseen kiinnitettiin huomiota myös hallintolainkäytön horisontaaliryhmän raportissa 2001, jossa todettiin, että edellytykset hajauttaa arvonlisäverovalitukset ovat olennaisesti paremmat kuin vuonna 1994. Raportissa katsottiin, että mahdollisuutta arvonlisäverovalitusten hajauttamiseen kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin tulisi lähemmin selvittää. Horisontaaliryhmän mukaan ne tulisi hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin, jollei enää ole erityisiä syitä niiden keskittämiseen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotus välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin vastaa niitä yleisiä periaatteita, joiden pohjalta alueellisten hallinto-oikeuksien toimivaltaa tulee oikeusministeriön käsityksen mukaan kehittää.

Ehdotuksen toteuttaminen edellyttää kuitenkin lisäselvitystä siitä, onko välillistä verotusta koskevissa asioissa tai ainakin osassa niitä edelleen erityisiä syitä

keskittää valitukset yhteen alueelliseen hallinto-oikeuteen. Lisäselvitys on tarpeen erityisesti tuonti- ja valmisteverotuksen muutoksenhaun osalta, sillä nykyisten säännösten valmistelussa korostettiin näissä veromuodoissa erityisasiantuntemuksen tarvetta ja valitusten vähäistä määrää valitusten keskittämisen perusteina (Verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1992:7). Välillistä verotusta koskeva lainsäädäntö kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalalle.

Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää lähemmin myös valitusten laajuttamisen vaikutukset työmäärään ja henkilöstön määrään kaikissa hallinto-oikeuksissa.

2.4 Hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoa koskevat ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että korkein hallinto-oikeus voisi ratkaista eräät menettelyyn liittyvät kysymykset kolmijäsenisenä nykyisen viiden jäsenen sijasta. Hallinto-oikeuksien osalta ehdotetaan, että eräissä asiaryhmissä asian käsittelyyn osallistuva asiantuntijajäsen luettaisiin päätösvaltaiseen kolmen jäsenen kokoonpanoon. Lisäksi hallinto-oikeus voisi ratkaista yhden jäsenen kokoonpanossa kysymyksen siitä, onko valitus tai muu vaatimus tehty määräajassa. Esityksen mukaan tulisi tulevaisuudessa harkita asiaryhmäkohtaisesti, voidaanko hallinto-oikeuksien kokoonpanoa koskevaa sääntelyä tehdä nykyistä joustavammaksi oikeussuojaa vaarantamatta.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanoa koskevia säännöksiä on tarkasteltu myös hallintolainkäytön horisontaaliryhmän loppuraportissa, jossa todettiin, että hallinto-oikeuslaissa ei ole vastaavia säännöksiä kevennetystä kokoonpanosta kuin hovioikeuslain (56/1994) 9 §:ssä. Horisontaaliryhmän mukaan hallinto-oikeuksissa voitaisiin harkita vastaavaa kevennettyä kokoonpanoa kuin hovioikeuksissa eräissä oikeudellisesti yksinkertaisissa asiaryhmissä, joissa ei ole kyse kovin suurista taloudellisista tai muista intresseistä.

Hallinto-oikeuden kokoonpanon muuttaminen niin, että asiantuntijajäsen luettaisiin päätösvaltaiseen kolmen jäsenen kokoonpanoon, saattaa olla ongelmallinen sen vuoksi, että asiantuntijajäsenen mielipide ratkaisisi asian, jos lakimiesjäsenet ovat eri mieltä keskenään.

Asiantuntijajäsenet osallistuvat asian käsittelyyn pääosin asioissa, joissa puututaan henkilön perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen ja yksityiselämän suojaan. Oikeudellinen harkinta ei tällöin liity pelkästään muodollisiin kysymyksiin, vaan perusoikeuksien ja hallinnon keskeisten oikeussuojaperiaatteiden huomioon ottaminen on keskeinen osa päätöksentekoa. Lainoppineiden jäsenten asiantuntemusta tarvitaan myös näytön arvioinnissa, jolla voi olla merkitystä erityisesti lastensuojeluasioissa. Asiantuntijajäsenten asemaa kokoonpanossa on tarpeen harkita tarkemmin asiaryhmäkohtaisesti.

Jatkossa on tarpeen arvioida esitettyä laajemmin, millaisissa asioissa normaalia suppeammat ratkaisukokoonpanot ovat perusteltuja.

2.5 Muiden ehdotusten arviointi

Ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen

Nykyisin kaikista ympäristönsuojelu- ja vesilakien mukaisista päätöksistä lupa- ja hallintopakkoasioissa valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen. Esityksessä todetaan, että kysymys ensi asteen muutoksenhaun mahdollisesta hajauttamisesta osittain tai kokonaan yhteen tai useampaan hallinto-oikeuteen on tarkoitus ottaa pohdittavaksi sen jälkeen, kun asiaa koskeva ympäristö- ja oikeusministeriöiden selvitys on edennyt pidemmälle.

Esityksessä ei ole asiasta muutosehdotusta. Asia liittyy ympäristöministeriön asettamaan vesi- ja ympäristölainsäädännön seurantatyöhön, jossa oikeusministeriö on mukana.

Erilaisten valituslautakuntien asema hallintolainkäytössä

Ehdotuksessa todetaan, että erityiset muutoksenhakulautakunnat muodostavat poikkeuksen hallintolainkäytön perusjärjestelmästä, mutta niillä on tietyn perustein edelleen tärkeä merkitys. Kunkin lautakunnan tarpeellisuus on arvioitava yksilöllisesti asiaryhmän erityisedellytysten ja -vaatimusten perusteella ottaen huomioon sen, että hallinto-oikeudelliset valitusasiat kuuluvat pääsäännön mukaan ensi asteessa hallinto-oikeuksien toimivaltaan.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan, patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan, virkamieslautakunnan, kutsunta-asiain keskuslautakunnan, keskusverolautakunnan eikä sosiaaliturvaetuksia koskevien lautakuntien osalta. Sikäli kuin maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asema tulee myöhemmin tarkasteltavaksi, hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta luontevin ratkaisu olisi esityksen mukaan osoittaa lautakunnassa käsiteltävät valitusasiat alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Valtion tilintarkastuslautakunnan ja valtion elokuvalautakunnan osalta ehdotetaan esityksen yleisperustelujen mukaan muutoksenhaun ohjaamista hallintolainkäyttölain pääsäännön mukaisesti ensi asteessa asianomaiseen hallinto-oikeuteen. Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa ehdotetaan kuitenkin, että valtion tilintarkastuslautakunta ja valtion elokuvalautakunta toimisivat muutoksenhaun ensi asteena ja niiden päätöksiin haettaisiin muutosta alueelliselta hallinto-oikeudelta. Ehdotuksen yleisperustelut ja säännösehdotukset näyttävät olevan tältä osin ristiriidassa keskenään.

Jos ehdotuksessa tarkoitetaan, että valtion elokuvalautakunta ja valtion tilintarkastuslautakunta säilytetään valitusviranomaisina ja valitukset näiden lautakuntien päätöksistä ohjataan alueelliseen hallinto-oikeuteen sekä edelleen hallinto-oikeuden päätöksestä valitusluvalla tai ilman sitä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, muutoksenhaussa olisi monta porrasta. Tästä saattaa aiheutua ongelmia asianosaisten kannalta. Valtion elokuvalautakuntaa koskeva lainsäädäntö kuuluu opetusministeriön ja valtion tilintarkastuslautakuntaa koskeva lainsäädäntö kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asemaa ja oikaisumenettelyn kehittämistä maaseutuelinkeinoasioissa on oikeusministeriön käsityksen mukaan tarpeen erikseen selvittää. Lautakuntaa koskeva lainsäädäntö kuuluu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja sen käsiteltäviksi kuuluvien asioiden siirtämistä hallinto-oikeuksiin on aikaisemmin ehdotettu hallintotuomioistuintoimikunnan mietinnössä (komiteanmietintö 1997:4) ja oikeusturva-asian neuvottelukunnan raportissa vuonna 2002.

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää on tarkasteltu toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteassa (komiteanmietintö 2001:9), joka ehdotti muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena toimivien muutoksenhakulautakuntien järjestelmän selkeyttämistä ja niiden organisatorisesti itsenäisen aseman vahvistamista.

Oikaisumenettelyn kehittäminen välillisessä verotuksessa

Välillistä verotusta koskevan valituksen käsitteleminen ensin verohallinnossa oikaisuasiana poikkeaa siitä, miten valitusta edeltävästä oikaisuvaatimuksesta säädetään välittömässä verotuksessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen liittyy erillinen muistio oikaisumenettelyn kehittämisestä välillisessä verotuksessa. Muistion tarkoituksena on, että aloitetaan sen selvittäminen, onko ja millä tavoin tarpeellista tehostaa ennen muutoksenhakua hallinto-oikeuteen tehtävää verotuspäätöksen oikaisua. Muistiossa todetaan, että tarve oikaisumenettelyn muuttamiseen ei ole kaikissa välillisen verotuksen muodoissa samanlainen eikä myöskään se, millä tavoin muutos tulisi toteuttaa.

Esityksessä ei ole asiasta muutosehdotusta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan välillisen verotuksen oikaisumenettelyyn liittyy niitä ongelmia, joita muistiossa esitetään. Verotuksen oikaisumenettelyä koskevat säännökset kuuluvat valtiovarainministeriön hallinnonalalle.

Asialla on merkitystä myös hallintotuomioistuinten toiminnan kannalta. Oikeusministeriö kannattaa asian selvittämistä.

3 Jatkovalmistelu

Esitykseen sisältyy useita erilaisia asiakokonaisuuksia. Siinä ehdotetaan erityislakeihin useita sellaisia lainmuutoksia, jotka vastaavat oikeusministeriössä omaksuttua linjaa. Tällaisia ovat erityisesti ehdotukset erityislakien muutoksenhakusäännösten muuttamisesta niin, että muutoksenhaku ohjautuisi nykyistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tältä osin muutokset tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan toteuttaa mahdollisimman nopeasti.

Eräät ehdotuksista sisältyvät vireillä oleviin tiettyjä asiaryhmiä koskeviin lainvalmisteluhankkeisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi ehdotukset täytäntöönpanovalitusten rajoittamisesta ympäristönsuojeluasioissa.

Esityksessä tarkastellaan myös muutamia sellaisia kysymyksiä, jotka ovat tulleet esille muiden lainvalmisteluhankkeiden tai hallintolainkäytön sääntelyn seurannan yhteydessä, mutta joista ei ole toistaiseksi käyty laajempaa keskustelua. Tällaisia ovat esimerkiksi ehdotukset välillistä verotusta koskevien valitusten hajauttamisesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin ja erilaisten valituslautakuntien asema hallintolainkäytössä. Näiden ehdotusten toteuttaminen edellyttää oikeusministeriön käsityksen mukaan vielä perusteellista valmistelua.

Kysymys jatkovalitusoikeuden rajoittamisesta liittyy laajempaan kysymykseen eri oikeusasteiden tehtävistä ja korkeimman hallinto-oikeuden asemasta hallintolainkäytössä. Jatkossa valitusoikeuden rajoittamiseen liittyviä kysymyksiä on tarpeen arvioida esitettyä laajemmin hallintolainkäytön yleisen kehittämisen kannalta, mutta muutamien valituslupa- ja valituskieltorajoitusten toteuttamista voidaan harkita myös laajemmasta hallintolainkäytön kehittämishankkeesta erillisenä hankkeena.

Ehdotetuissa lainmuutoksissa on pääosin kyse muiden ministeriöiden kuin oikeusministeriön toimialaan kuuluvan lainsäädännön muuttamisesta. Ehdotusten jatkovalmistelu edellyttää siten useiden ministeriöiden yhteistyötä.

Jatkovalmistelun organisointia ja aikataulua voidaan arvioida lähemmin sen jälkeen kun korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä ja siihen liittyvästä oikeusministeriön arviomuistiosta on kuultu ainakin muita ministeriöitä sekä hallinto-oikeuksia ja keskeisiä järjestöjä.



24.4.2003

Jakelussa mainituille

**KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN ESITYS HALLINTOLAINKÄYTTÖÄ
KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTTAMISEKSI**

Korkein hallinto-oikeus on 10.3.2003 tehnyt valtioneuvostolle esityksen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Esityksessä ehdotetaan muutoksia 49 lakiin, jotka kuuluvat useiden eri ministeriöiden hallinnonaloille. Esityksestä on laadittu oikeusministeriössä arviomuistio, joka on tämän lausuntopyynnön liitteenä. Tarkoituksena on, että oikeusministeriö päättää omalta osaltaan esityksen jatkovalmistelusta sen jälkeen, kun esityksestä on saatu lausunnot keskeisiltä tahoilta.

Oikeusministeriö pyytää kunnioittavasti lausuntoa oheisesta korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä. Lausunto pyydetään toimittamaan 30.6.2003 mennessä oikeusministeriöön (Oikeusministeriö, PL 25, 00023 Valtioneuvosto). Lisätietoja antaa lainsäädäntöneuvos Arja Manner (arja.manner@om.fi, puhelin 09-1606 7692).

Ministeriöitä pyydetään lausumaan oman hallinnonalan osalta erityisesti seuraavista ehdotuksista:

- 1) valituslupasäännösten ja valituskieltosäännösten sisällyttäminen oman hallinnonalan lainsäädäntöön (arviomuistion kohdassa 2.1);
- 2) muutoksenhaun ohjaaminen valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä alueelliseen hallinto-oikeuteen (arviomuistion kohdassa 2.2);
- 3) muutoksenhaun ohjaaminen ministeriön päätöksestä alueelliseen hallinto-oikeuteen (arviomuistion kohdassa 2.2);
- 4) muut oman hallinnonalan lainsäädäntöön liittyvät muutosehdotukset; sekä
- 5) jatkovalmistelun organisointi ja aikataulu omaa hallinnonala koskevien kysymysten osalta.

Muita lausunnonantajia pyydetään arvioimaan ehdotuksia omasta näkökulmastaan.

Kaikkia lausunnonantajia pyydetään samalla esittämään mahdollisia yleisiä näkökohtia hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistarpeista. Nämä voivat

koskea esimerkiksi hallintolainkäyttöjärjestelmän organisatorista kehittämistä, kehittämistoimien painopistealueita ja kehittämistoimien mahdollista etusijajärjestystä.

Ministeriöitä pyydetään hankkimaan tarvittaessa lausunnot oman hallinnonalansa viranomaisilta.

ylivohtaja

Pekka Nurmi

JAKELU

- ulkoasiainministeriö x¹
- oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto x
- sisäasiainministeriö x
- puolustusministeriö x
- valtiovarainministeriö x
- opetusministeriö x
- maa- ja metsätalousministeriö x
- liikenne- ja viestintäministeriö x
- kauppa- ja teollisuusministeriö x
- sosiaali- ja terveysministeriö x
- työministeriö x
- ympäristöministeriö x

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

- Julkiset oikeusavustajat ry
- Keskuskauppakamari x
- Maataloustuottajain Keskusliitto ry
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry x
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry x
- Suomen Asianajajaliitto x
- Suomen Kuntaliitto x
- Suomen Lakimiesliitto ry x
- Teollisuuden ja työnantajain keskusliitto ry x
- Veronmaksajain Keskusliitto ry x

TIEDOKSI

korkein hallinto-oikeus

¹ Lausunto on saatu 28.10.2003 mennessä tahoilta, joiden kohdalla on merkintä x.