

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:20

*Valitusten käsittelyn nopeuttaminen  
yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen  
kannalta merkittävässä asioissa*

*Seurantatyöryhmän loppuraportti*

OIKEUSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2006:20

*Valitusten käsittelyn nopeuttaminen  
yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen  
kannalta merkittävässä asioissa*

*Seurantatyöryhmän loppuraportti*



# OIKEUSMINISTERIÖ

## KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä 21.11.2006

<p>Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Oikeusministeriön asettama työryhmä yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien asioiden valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi päätettyjen toimenpiteiden toteuttamisen seuraamiseksi</p> <p>Puheenjohtaja: Ylijohtaja Kari Kiesiläinen Sihteeri: Ylituomari Heikki Jukarainen</p>	<p>Julkaisun laji Työryhmämietintö</p>	
	<p>Toimeksiantaja Oikeusministeriö</p>	
	<p>Toimielimen asettamispäivä 30.4.2004</p>	
<p>Julkaisun nimi Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa Seurantatyöryhmän loppuraportti</p>		
<p>Julkaisun osat</p>		
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan oikeussuojajärjestelmän toimivuus maankäyttö- ja rakennusasioissa arvioidaan sekä selvitetään mahdollisuudet lainmuutoksien ja muihin keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitusten käsittelyä kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin. Hallituksen iltakoulussa päätettiin 10.3.2004, että valitusten käsittelyn nopeuttamista koskevat toimenpiteet toteutetaan hallitusohjelman mukaisesti. Näitä toimenpiteitä ovat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Menettelyn kehittäminen kaavoitusasioissa</li> <li>2) Suunnittelun ja menettelyn kehittäminen liikennehankkeissa</li> <li>3) Hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantaminen <ul style="list-style-type: none"> <li>– hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittäminen tuomaripainotteisempaan suuntaan</li> <li>– hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventäminen sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa se ei vaarantaisi oikeusturvaa</li> <li>– erityisasiantuntemuksen parantaminen hallinto-oikeuksissa</li> <li>– hallinto-oikeuksien henkilöstöresurssien vahvistaminen</li> </ul> </li> <li>4) Hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittäminen</li> <li>5) Valituslupajärjestelmän tarkistaminen</li> <li>6) Järjestelmän toimivuuden seuranta.</li> </ol> <p>Oikeusministeriön 30.4.2004 asettama 6)-kohdassa tarkoitettua seurantaan varten asetettu työryhmä on todennut, että hallituksen iltakoulussaan päättämät, edellä 1.1. kohdassa kuvatut toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet tai käynnistyneet.</p> <p>Hallinto-oikeudet ovat priorisoineet asemakaavavalituksia siten, että kaikki asemakaavavalitukset saadaan ratkaistuksi vuotta lyhyemmässä ajassa. Vuoden 2006 alkupuoliskolla asemakaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa oli 9,5 kuukautta.</p> <p>Liikennehankkeissa investointiohjelmassa otetaan huomioon valituskäsittely, mutta oikeudenkäynnit julkisia hankintoja koskevilla asioissa voivat aiheuttaa arvaamatonta viivytystä toteuttamisvaiheelle.</p> <p>Työryhmä on 7.10.2005 julkaissut seurantatyöstään väliraportin (OM 2005:12).</p>		
<p>Avainsanat: (asiasanat) valitusten käsittelyaika, menettely kaavoitusasioissa ja liikennehankkeissa, hallinto-oikeuksien toimintaedellytykset, valituslupajärjestelmä</p>		
<p>Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 4/32/2003, OM042:00/2003</p>		
<p>Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:20</p>	<p>ISSN 1458-6452</p>	<p>ISBN 952-466-373-2</p>
<p>Kokonaissivumäärä</p>	<p>Kieli suomi</p>	<p>Hinta 20,00 €</p> <p>Luottamuksellisuus julkinen</p>
<p>Jakaja Edita Prima Oy</p>	<p>Kustantaja Oikeusministeriö</p>	

## JUSTITIEMINISTERIET

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivningsdatum 21.11.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen som tillsattes av justitieministeriet för uppföljning av åtgärder för försnabbandet av behandlingen av besvär i ärenden som är betydande med tanke på samhälls- eller regionutvecklingen  Ordförande: överdirektör Kari Kiesiläinen Sekreterare: överdomare Heikki Jukarainen	Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande		
	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
	Datum då organet tillsattes 30.4.2004		
Publikation (även den finska titeln) Försnabbande av behandlingen av besvär i ärenden som är betydande med tanke på samhälls- eller regionutvecklingen. Slutrapport av uppföljningsarbetsgruppen (Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa Seurantatyöryhmän loppuraportti)			
Publikationens delar			
<b>Referat</b> Enligt regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens regering genomförs en bedömning angående hur rättsskyddet fungerar i frågor som gäller markanvändning och byggande och det utreds om det är möjligt att genom lagändringar och på andra sätt minska besvärskravet och försnabba behandlingen av besvär. Särskild uppmärksamhet ägnas åt behandlingstiderna för ärenden/beslut som är viktiga med tanke på samhället och utvecklandet av regionerna. I regeringens aftonskola beslöts den 10 mars 2004 att åtgärder som syftar till att försnabba behandlingen av besvär genomförs enligt regeringsprogrammet. Dessa åtgärder är <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Förfarandet i planlägningsärenden utvecklas</li> <li>2) Planeringen och förfarandet i fråga om trafikprojekt utvecklas</li> <li>3) Förvaltningsdomstolarnas verksamhetsförutsättningar förbättras             <ul style="list-style-type: none"> <li>- tjänstestrukturen vid förvaltningsdomstolarna utvecklas i riktning mot fler domare</li> <li>- antalet ledamöter i förvaltningsdomstolarnas sammansättning skärs ned vid avgörande av sådana grupper av juridiskt enkla ärenden där detta inte äventyrar rättsskyddet</li> <li>- specialsakskunskapen vid förvaltningsdomstolarna förbättras</li> <li>- personalresurserna vid förvaltningsdomstolarna förstärks</li> </ul> </li> <li>4) Arbetsmetoderna i förvaltningsdomstolarna utvecklas</li> <li>5) Översyn av besvärstillståndssystemet</li> <li>6) Uppföljning av hur väl systemet fungerar</li> </ol> <p>Arbetsgruppen som justitieministeriet den 30 april 2004 tillsatt för den uppföljning som avses i punkt 6) har konstaterat att ovan nämnda åtgärder som regeringens aftonskola beslutat om har i huvudsak genomförts eller startats.</p> <p>Förvaltningsdomstolarna har prioriterat besvär som gäller detaljplaner så att alla besvär över detaljplaner kan avgöras inom en kortare tid. Under första halvåret 2006 var den genomsnittliga behandlingstiden för besvär över detaljplaner 9,5 månader i förvaltningsdomstolarna.</p> <p>När det gäller trafikprojekt tas besvärbehandlingen i beaktande i investeringsprogrammet, men rättegångarna i ärenden som gäller offentlig upphandling kan orsaka oväntade fördröjningar i genomförandeskedet.</p> <p>Arbetsgruppen har den 7 oktober 2005 publicerat en mellanrapport angående uppföljningsarbetet (OM 2005:12).</p>			
<b>Nyckelord</b> Behandlingstid av besvär, förfarande vid planlägningsärenden och trafikprojekt, förvaltningsdomstolarnas verksamhetsförutsättningar, besvärstillståndssystem			
<b>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer)</b> OM 4/32/2003, OM042:00/2003			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:20		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-373-2
Sidoantal	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 30.4.2004 päätöksellään OM 4/32/2004 poikkihallinnollisen työryhmän seuraamaan edellä kohdissa 1-5 mainittujen toimenpiteiden toteuttamista. Työryhmän tuli myös arvioida toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta valitusten käsittelyn nopeuttamisessa.

Tarvittaessa työryhmän tuli tehdä lisäehdotuksia käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä hankkeissa pidemmällä aikavälillä.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin osastopäällikkö, ylijohtaja Kari Kiesiläinen oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta ja jäseniksi lakimies Ulla Hurmeranta Suomen Kuntaliitosta, neuvotteleva virkamies Jorma Immonen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, erityisasiantuntija oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta, sittemmin ylituomari Heikki Jukarainen Oulun hallinto-oikeudesta, johtava lakimies Helena Kinnunen Suomen Kiinteistöliitto ry:stä, hallitusneuvos Helena Korhonen ympäristöministeriöstä, lakimies Seppo Kuitunen Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:stä, sittemmin SOK:sta, edellisen varajäsenenä toimialajohtaja Leena Eranti Rakennusteollisuus RT ry:stä, luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:stä, hallintoneuvos Kari Kuusiniemi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta, ylituomari Hannu Renvall Turun hallinto-oikeudesta, hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä asianajaja Reijo Savia Suomen Asianajajaliitosta. Johtava lakimies Helena Kinnusen tilalle Suomen Kiinteistöliitto ry:n ehdotuksesta kutsuttiin työryhmän jäseneksi 16.12.2005 oikeustieteen kandidaatti Anu Kärkkäinen. Työryhmän sihteerinä on toiminut ylituomari Heikki Jukarainen.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 30 päivään syyskuuta 2006 mennessä.

Työryhmä on kokoontunut 21 kertaa ja julkaissut väliraportin 7.10.2005 (OM työryhmämietintö 2005:12).

Saatuana työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 30.9.2006.

Kari Kiesiläinen

Ulla Hurmeranta

Jorma Immonen

Heikki Jukarainen

Helena Korhonen

Anu Kärkkäinen

Seppo Kuitunen

Leena Eranti

Ilpo Kuronen

Kari Kuusiniemi

Arja Manner

Hannu Renvall

Reijo Savia

Kaisa Leena Välipirtti

## SISÄLLYSLUETTELO

1. TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄNANTO JA TYÖSKENTELY
  - 1.1. Tehtävänanto
  - 1.2. Työryhmän työskentely
  - 1.3. Työryhmän väliraportti
2. TIIVISTELMÄ
3. HALLINTOTUOMIOISTUIMIEN TYÖTILANNE JA ASIOIDEN KÄSITTELYAJAT
  - 3.1. Asian käsittelyn joutuisuus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana
  - 3.2. Asiamäärät hallinto-oikeuksissa
  - 3.3. Asioiden käsittelyajat hallinto-oikeuksissa
  - 3.4. Asiamäärät korkeimmassa hallinto-oikeudessa
  - 3.5. Asioiden käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa
  - 3.6. Asian käsittelyvaiheet ja niiden vaatima aika hallintotuomioistuimissa
  - 3.7. Muita tuomioistuinkäsittelyn keston vaikuttavia tekijöitä
4. KAAVA-ASIAT JA RAKENTAMISEN LUPA-ASIAT HALLINTOTUOMIOISTUIMISSA
  - 4.1. Hallinto-oikeuksissa ratkaistujen kaava-asioiden, poikkeamislupa- ja suunnittelutarve-  
ratkaisujen lukumäärät
  - 4.2. Hallinto-oikeuksissa ratkaistujen kaava-asioiden, poikkeamislupa- ja suunnittelutarve-  
ratkaisujen sekä rakennuslupa-asioiden käsittelyajat
  - 4.3. Vireillä olevien asemakaavavalitusten määrät ja vireilläoloajat
  - 4.4. Alueelliset ympäristökeskukset ja muut valtion viranomaiset muutoksenhakijoina
5. MENETTELYN KEHITTÄMINEN KAAVOITUSASIOISSA
  - 5.1. Kuntien maapolitiikka ja kaavoituksen kesto
  - 5.2. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kaavoitusprosessin kannalta
  - 5.3. Ympäristöministeriön rooli kaavoitusprosessien kehittäjänä
  - 5.4. Suomen Kuntaliitto kuntien kaavoitusprosessien tukena
  - 5.5. Yksityiset osallistujina kaavoitusprosessissa
6. SUUNNITTELUN JA MENETTELYN KEHITTÄMINEN LIIKENNEHANKKEISSA
  - 6.1. Investointiohjelma ja liikennepolitiikan pitkäjänteistäminen
  - 6.2. Hallinnonalan toimenpiteitä
  - 6.3. Julkisiin hankintoihin liittyviä ongelmia
  - 6.4. Esimerkki hankintamenettelyn vaikutuksesta liikennehankkeen toteuttamisaikatauluun ja viivästymisen  
kustannuksista
7. HALLINTO-OIKEUKSIEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN PARANTAMINEN
  - 7.1. Virkarakenteen kehittäminen tuomaripainotteisempaan suuntaan
  - 7.2. Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventäminen
  - 7.3. Asiantuntemus hallinto-oikeuksissa yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa
  - 7.4. Hallinto-oikeuksien henkilöstöresurssien turvaaminen
    - 7.4.1. Hallinto-oikeuksien henkilöstön määrän kehitys
    - 7.4.2. Oikeusministeriön tuottavuusohjelma
    - 7.4.3. Hallintotuomioistuinten yhteiskunnallinen vaikuttavuus
    - 7.4.4. Lainsäädännön uudistamisen vaikutukset
8. HALLINTO-OIKEUKSIEN TYÖMENETELMIEN KEHITTÄMINEN
  - 8.1. Työmenetelmäselvityksiä
  - 8.2. Toiminnan tehokkuus
  - 8.3. Työmenetelmien uudistamishankkeita



9. VALITUSKIELLOT JA VALITUSLUPAJÄRJESTELMÄN TARKISTAMINEN

10. MUITA VALITUSKÄSITTELYN NOPEUTTAMISEEN LIITTYVIÄ NÄKÖKOHTIA

- 10.1. Hallintolainkäytön kehittämisselma
- 10.2. Oikeudenkäyntimaksu ja oikeudenkäyntikulut

11. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

## 1. TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄNANTO JA TYÖSKENTELY

### 1.1. Tehtävänanto

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

Oikeusministeriö asetti 19.11.2003 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia muistion muodossa toimenpide-ehdotukset valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa hallituksen iltakoulukäsittelyä varten.

Hallitus on iltakoulussaan 10.3.2004 päättänyt toteuttaa vaalikaudella edellä mainitun työryhmän 30.1.2004 julkaistussa muistiossaan ehdottamat seuraavat toimenpiteet:

- 1) Menettelyn kehittäminen kaavoitusasioissa
- 2) Suunnittelun ja menettelyn kehittäminen liikennehankkeissa
- 3) Hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantaminen
  - hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittäminen tuomaripainotteisempaan suuntaan
  - hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventäminen sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa, joissa se ei vaarantaisi oikeusturvaa
  - erityisasiantuntemuksen parantaminen hallinto-oikeuksissa
  - hallinto-oikeuksien henkilöstöressurssien vahvistaminen
- 4) Hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittäminen
- 5) Valituslupajärjestelmän tarkistaminen
- 6) Järjestelmän toimivuuden seuranta

Oikeusministeriö on 30.4.2004 päätöksellään OM 4/32/2004 asettanut poikkihallinnollisen työryhmän seuraamaan edellä kohdissa 1-5 mainittujen toimenpiteiden toteuttamista. Työryhmän tulee myös arvioida toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta valitusten käsittelyn nopeuttamisessa. Tarvittaessa työryhmän tulee tehdä lisäehdotuksia käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä hankkeissa pidemmällä aikavälillä.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin osastopäällikkö, ylijohtaja Kari Kiesiläinen oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta ja jäseniksi lakimies Ulla Hurmeranta Suomen Kuntaliitosta, neuvotteleva virkamies Jorma Immonen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, erityisasiantuntija oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta, sittemmin ylituomari Heikki Jukarainen Oulun hallinto-oikeudesta, johtava lakimies Helena Kinnunen Suomen Kiinteistöliitto ry:stä, hallitusneuvos Helena Korhonen ympäristöministeriöstä, lakimies Seppo Kuitunen Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:stä, sittemmin SOK:sta, edellisen varajäsenenä toimialajohtaja Leena Eranti Rakennusteollisuus RT ry:stä, luonnonsuojelupäällikkö Ilpo Kuronen Suomen Luonnonsuojeluliitto ry:stä, hallintoneuvos Kari Kuusiniemi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta, ylituomari Hannu Renvall Turun hallinto-oikeudesta, hallitusneuvos Kaisa Leena Välipirtti liikenne- ja viestintäministeriöstä sekä asianajaja Reijo Savia Suomen Asianajajaliitosta. Johtava lakimies Helena Kinnusen tilalle Suomen Kiinteistöliitto ry:n ehdotuksesta kutsuttiin työryhmän jäseneksi

16.12.2005 oikeustieteen kandidaatti Anu Kärkkäinen. Työryhmän sihteerinä on toiminut ylituomari Heikki Jukarainen.

## **1.2. Työryhmän työskentely**

Työryhmän toimikausi on 30.4.2004 - 30.9.2006.

Työryhmä on kokoontunut 21 kertaa. Työryhmä on kuullut asiantuntijoina kokouksissaan hallintoneuvos Lauri Tarastia ja hallintoneuvos Kari Kuusiniemeä korkeimmasta hallinto-oikeudesta, hallintotieteiden maisteri Susanna Wähää, maankäyttöinsinööri Matti Holopaista Suomen Kuntaliitosta, kehittämispäällikkö Sakari Laukkasta oikeusministeriöstä sekä ylituomareita Liisa Sahia Helsingin hallinto-oikeudesta, Matti Jokista Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, Juhani Pitkästä Kouvolan hallinto-oikeudesta, Risto Hakkarasta Kuopion hallinto-oikeudesta, Heikki Jukaraista Oulun hallinto-oikeudesta, Pirkko Wesslin-Nenosta Rovaniemen hallinto-oikeudesta, Hannu Renvallia Turun hallinto-oikeudesta sekä Pekka Kainlauria Vaasan hallinto-oikeudesta.

## **1.3. Työryhmän väliraportti**

Työryhmä antoi toiminnastaan väliraportin 30.9.2005 (työryhmämietintö 2005:12). Kaava-asioiden käsittelyajat olivat tuolloin keskimäärin 12,5 kuukautta. Käsittelyajat eri hallinto-oikeuksien välillä vaihtelivat suuresti. Oikeusministeriö suunnitteli kiinnittävänsä eroihin huomiota vuotta 2006 koskevissa tulosneuvotteluissa hallinto-oikeuksien kanssa.

Väliraportissa todettiin ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton useat toimet kaavoitusmenettelyjen kehittämiseksi. Myös liikenne- ja viestintäministeriön sektorilla oli ryhdytty kehittämään sellaisia menettelyjä ja toimintatapoja, jotka tähtäävät valitustarpeen vähentämiseen ja valitusten vaikutusten ennakoimiseen.

Hallinto-oikeuksien toimintaedellytysten parantamista on tutkittu selvittämällä tuomioistuinten henkilöstörakenteen kehittämistä tuomaripainotteisempaan suuntaan, hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventämistä ja erityisasiantuntemuksen parantamista kaavoitusasioissa. Lisäksi väliraportissa on tarkasteltu hallinto-oikeuksien henkilöstöressurssien kehittymistä ja turvaamista sekä hallinto-oikeuksien työmenetelmistä tehtyjä selvityksiä ja kannanottoja. Valituslupajärjestelmän kehittämisen eri hankkeita, ympäristöministeriön käynnistämiä tutkimuksia ja eduskunnan valiokuntien kannanottoja muutoksenhakujärjestelmän kehittämiseksi on myös kuvattu väliraportissa.

Väliraporttia laadittaessa työryhmän mielestä oli tuolloin vielä liian aikaista arvioida toimenpiteiden vaikutuksia valitusten käsittelyn nopeutumiseen hallinto-oikeuksissa. Työryhmä päätyi siihen, että se jatkotyössään arvioi toimenpiteiden riittävyyden ja pohtii siinä yhteydessä vielä lisäehdotusten tarpeellisuutta.

## 2. TIIVISTELMÄ

Hallituksen iltakoulussaan päättämät, edellä 1.1. kohdassa kuvatut toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet tai käynnistyneet.

Joutuisuus on keskeinen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Toisaalta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu myös asianosaisten kuuleminen ja muu päätöksen perusteena olevien seikkojen selvittäminen. Valitusten käsittelyä ei voida nopeuttaa sellaisilla keinoilla, jotka rajoittavat selvästi näitä oikeuksia. Asemakaavavalitusten käsitteleminen kestää yleensä vähintään viisi kuukautta.

Yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta tärkeistä asemakaavoista vain osa käsitellään hallintotuomioistuimissa. Hallinto-oikeudet ovat priorisoineet asemakaavavalituksia siten, että kaikki asemakaavavalitukset saadaan ratkaistuksi vuotta lyhyemmässä ajassa. Vuoden 2006 alkupuoliskolla asemakaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa oli 9,5 kuukautta.

Hallintotuomioistuinten kokonaistyydytyksellä on ratkaiseva merkitys siihen, kuinka nopeasti yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta tärkeiden asioiden valitukset pystytään niissä käsittelemään. Saapuneitten asioiden kokonaismäärä on hallinto-oikeuksissa kasvanut ja kasvu voi edelleen jatkua, vaikka kaavavalituksia onkin vuosina 2005–2006 saapunut aiempia vuosia vähemmän.

Valitusten käsittelyaikaan vaikuttaa ratkaisevasti hallintotuomioistuinten henkilöstörakenne ja tuomioistuimissa käsiteltävien moninaisten asiaryhmien erityispiirteiden ammatillinen tietämys suhteessa saapuvien asioiden kokonaismäärään ja laatuun. Kun henkilöresurssit kohdennetaan valtionhallinnon ja oikeuslaitoksen eri toimintojen kesken, on otettava huomioon näiden toimintojen yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Hallintotuomioistuinten päätökset ovat tärkeitä paitsi asianosaisten oikeusturvan kannalta myös yleisemmin, koska ne vaikuttavat laajalti yhteiskunnan toiminta- ja kilpailukykyyn.

Hallinto-oikeuksien henkilöstöresurssien kehittämisessä on pyrittävä kiinnittämään erityistä huomiota oikeussuojan antamisen kannalta merkittävien asioiden käsittelyyn. Kaavoitusasioiden erityisasiantuntemusta tuomioistuimet ovat jo hankkineet koulutuksen, työn organisoinnin ja henkilöstörekrytoinnin kautta, joskin erot käsittelyajoissa eri hallinto-oikeuksien välillä ovat vielä suuret. Myös työmenetelmien kehittämistä ja parhaiden käytäntöjen yhteistä käyttöönottoa on pidettävä tärkeänä.

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 81/2006 vp), jossa ehdotetaan valituskieltoja eräisiin kaava-asioihin ja rakentamisen lupa-asioihin siltä osin kuin kyseessä oleva asia on jo ratkaistu lainvoiman saaneella päätöksellä. Esityksessä ehdotetaan myös valituslupajärjestelmän laajentamista eräisiin rakentamisen lupa-asioihin. Valituslupajärjestelmän käyttöönottoa yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa sekä valituskieltoja ei ole syytä tässä vaiheessa laajentaa. Tästä asiasta kuitenkin työryhmässä esiintyi erilaisia käsityksiä. Eräiden työryhmän jäsenten mielestä muutoksenhaun rajoittamisen osalta tulisi tarkasti seurata järjestelmästä saatavia kokemuksia ja niiden perusteella myös laajentamismahdollisuus tulisi pitää avoimena.

Oikeudenkäyntimaksun korottamista tai oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden laajentamista ei ole syytä harkita näissä asiaryhmissä. Eräät työryhmän jäsenet tosin katsoivat, että oikeudenkäyntimaksu voisi olla asiaryhmistä riippuen erisuuruinen.

Liikennehankkeissa investointiohjelmassa otetaan huomioon valituskäsittely, mutta oikeudenkäynnit julkisia hankintoja koskevissa asioissa voivat aiheuttaa viivytystä toteuttamisvaiheelle.

Hankkeiden toteuttajien kannalta kaavoituksen kokonaiskäsittelyaika on tärkeä, ei yksinomaan valituksen käsittelyyn kuluva aika. Kaavoituksen käsittelyaikaa tulee seurata ja hankkia lisää tietoa keinoista ja menettelytavoista, joilla tämän prosessin kesto voidaan vaikuttaa.

### **3. HALLINTOTUOMIOISTUIMIEN TYÖTILANNE JA ASIOIDEN KÄSITTELYAJAT**

#### **3.1. Asian käsittelyn joutuisuus osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä**

Käsittelyn joutuisuus sisältyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteeseen, joka on voimassa jokaiselle taattuna perus- ja ihmisoikeutena. Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen sisältyy oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Sopimusvaltioilla on velvollisuus organisoida oikeusjärjestyksensä tavalla, joka mahdollistaa tuomioistuinten toiminnan sopimuksen mukaisesti. Tätä vastuuta eivät vähennä resurssipula tai muut rakenteelliset seikat. Tuomioistuinten toiminnassa ovat kyseessä valtion ydintehtävät, joita ei voida siirtää muiden yhteiskunnallisten toimijoiden vastuulle.

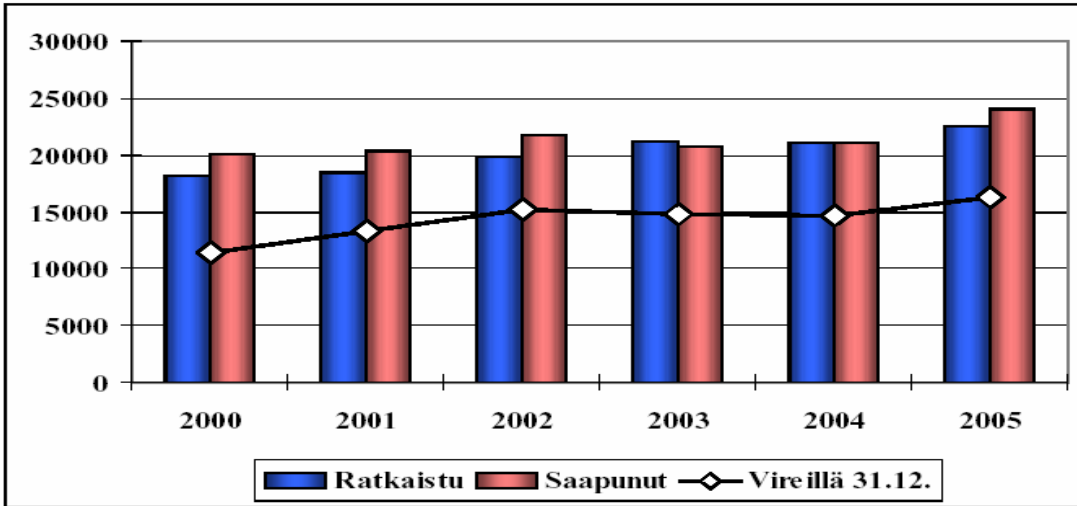
Viime aikoina Suomi on tuomittu useita kertoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa maksamaan hyvitystä, kun oikeudenkäynti on kestänyt kohtuullista aikaa pidempään. Nämä tuomiot ovat tosin koskeneet pääosin rikosasioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitetut kaavoitus- ja lupa-asiat kuitenkin kuuluvat myös ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisesti sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan.

#### **3.2. Asiamäärät hallinto-oikeuksissa**

Hallinto-oikeudet ovat yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia, ja korkein hallinto-oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa eräin poikkeuksin. Kun tarkastellaan valitusten käsittelyn nopeuttamista yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa, on otettava huomioon näiden tuomioistuinten työtilanne ja asioiden käsittelyajat kokonaisuutena.

Hallinto-oikeudet perustettiin 1.11.1999 lääninoikeuksien sijaan. Hallinto-oikeuksien asiamäärät ovat olleet kasvussa vuodesta 2000 lähtien. Ratkaistujen asioiden kasvusta huolimatta seuraavaan vuoteen ratkaistavaksi siirtyvien (vireillä 31.12.) asioiden määrä on kasvanut yli 40 prosentilla. Saapuneiden asioiden poikkeuksellisen suuri määrä vuonna 2005 johtuu etupäässä maahan tuotavien käytettyjen autojen verokohtelun muutoksista. Autoveroasiat on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen, joten lisäyksestä valtaosa koskee yhtä hallinto-oikeutta.

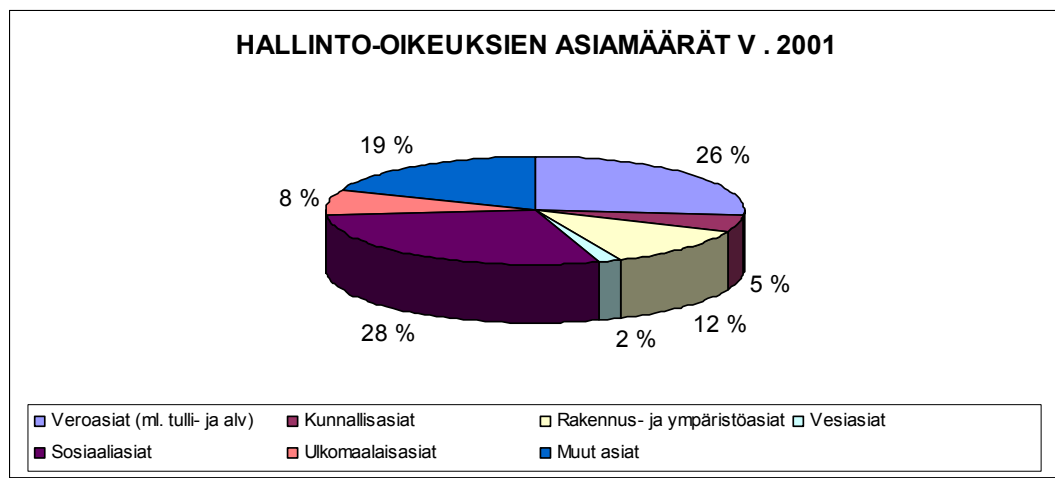
Hallinto-oikeuksien asiamäärät vuosina 2000–2005:



Lähde: Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2005

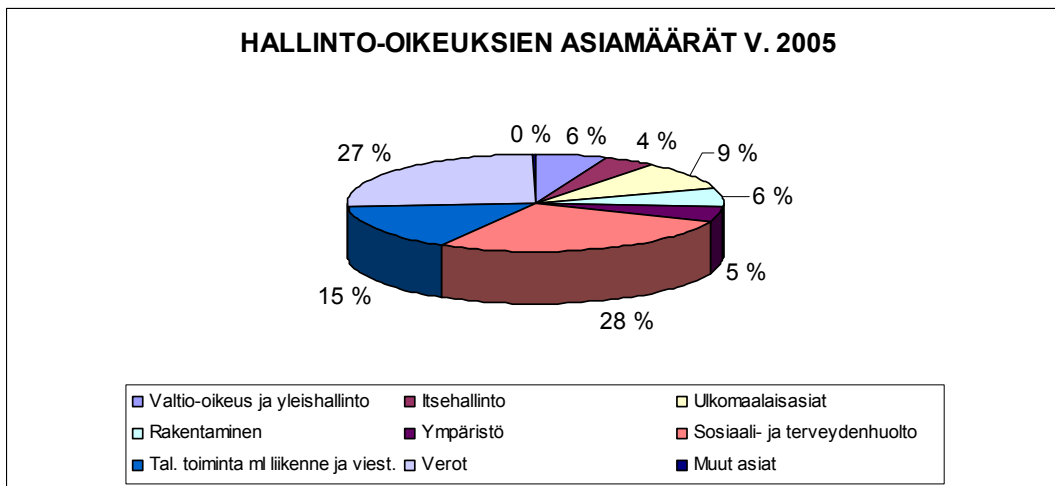
Vuoden 2006 alkupuoliskolla (30.6.2006 mennessä) ratkaistujen asioiden määrä oli 11 909 asiaa, kun se vuonna 2005 vastaavana ajankohtana oli 11 317. Saapuneiden asioiden määrä oli 12 393 asiaa. Vuonna 2005 tuohon ajankohtaan mennessä oli saapunut 12 251 asiaa. Vireillä hallinto-oikeuksissa vuoden 2006 puolivälissä oli siten 16 740 ratkaisematonta asiaa. Ratkaisemattomien, vireillä olevien asioiden määrä oli kasvanut noin tuhannella asialla edellisvuoteen nähden (15 731 asiaa 30.6.2005).

Hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat (20 482 asiaa) jakautuivat pääasiaryhmittäin vuonna 2001 tuolloin voimassa olleen diaarikaavan mukaan seuraavasti:



Lähde: Oikeusministeriö

Vuonna 2005 uuden diaarikaavan mukaan saapuneet asiat (24 026 asiaa) jaoteltiin seuraavasti:



Lähde: Oikeusministeriö

Hallinto-oikeuksien suurimpien asiaryhmien eli sosiaaliasioiden (yhdistettynä terveydenhuoltoasioihin) ja veroasioiden suhteellinen osuus juttujen kokonaismäärästä on kasvanut yhtä paljon. Rakentamisen ja ympäristöasioiden (ml. vesiasiat) suhteellinen osuus on hieman pienentynyt. Vuonna 2001 näitä asioita saapui yhteensä 2 807 ja vuonna 2005 yhteensä 2 703.

Oikeusministeriön tulevaisuuskatsauksen 2006 ”Oikeudenmukainen ja turvallinen yhteiskunta” mukaan hallinto-oikeuksien asiämäärien arvioidaan kasvavan koko ennusteen kattavan ajan eli vuoden 2016 loppuun asti. Näin pitkälle aikavälille tehty ennuste kuitenkin sisältää tosin monia epävarmuustekijöitä, jotka johtuvat mm. uusista lainsäädäntöhankkeista.

### 3.3. Asioiden käsittelyajat hallinto-oikeuksissa

Kaikkien asioiden yhteiset keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat 2000-luvulla ensin pidentyneet, mutta sitten parina viime vuonna jopa vähän lyhentyneet:

v. 2000	6,5 kk
v. 2001	8,1 kk
v. 2002	8,1 kk
v. 2003	9,4 kk
v. 2004	8,8 kk
v. 2005	8,4 kk



Vuonna 2005 keskimääräiset käsittelyajat ja käsittelyaikojen mediaani kuukausissa oli pääasiaryhmissä:

	Keskiarvo	Mediaani
1. Valtio-oikeus ja yleishallinto	8,1	6,6
2. Itsehallinto	9,4	8,5
3. Ulkomaalaisasiat	6,8	6,0
4. Rakentaminen	11,2	11,5
5. Ympäristö	11,4	10,6
6. Sosiaali- ja terveydenhuolto	5,8	4,1
7. Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintä	7,5	6,5
8. Verot	12,5	11,2
9. Muut asiat	5,2	2,3
<b>Kaikki asiat</b>	<b>8,4</b>	<b>6,9</b>

Lähde: Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2005

### *Työryhmän arvio*

*Pääasiaryhmien välillä on suuria eroja käsittelyajoissa. Vuonna 2005 hallinto-oikeuksien käsittelyajat pääasiaryhmittäin vaihtelivat siten, että pisimmät käsittelyajat olivat veroasioissa, mutta ympäristö- ja rakentamisasioissakin keskimääräinen käsittelyaika oli yli 11 kuukautta. Mediaanikin oli 11 kuukautta eli yli puolet asioista sai odottaa ratkaisuaan ainakin 11 kuukautta näissä asiaryhmissä. Käsittelyaikojen ero kuvaa yhtäältä erilaisten asiaryhmien vaatimaa valmisteluaikaa ja toisaalta niiden kiireellisyysjärjestystä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat ovat kiireellisesti käsiteltäviä, koska niissä on yksilöiden kannalta keskeisiä perus- ja ihmisoikeusulottuvuus. Rakentamis- ja maankäyttöasiat ovat yleensä keskimääräistä selvästi laajempia ja siten pidempää valmisteluaikaa vaativia. Ryhmään sisältyvät myös nyt kysymyksessä olevat yhteiskunnallisesti merkittävät asemakaava-asiat. Niitä voidaan priorisoida ensisijaisesti asianomaisen asiaryhmän sisällä.*

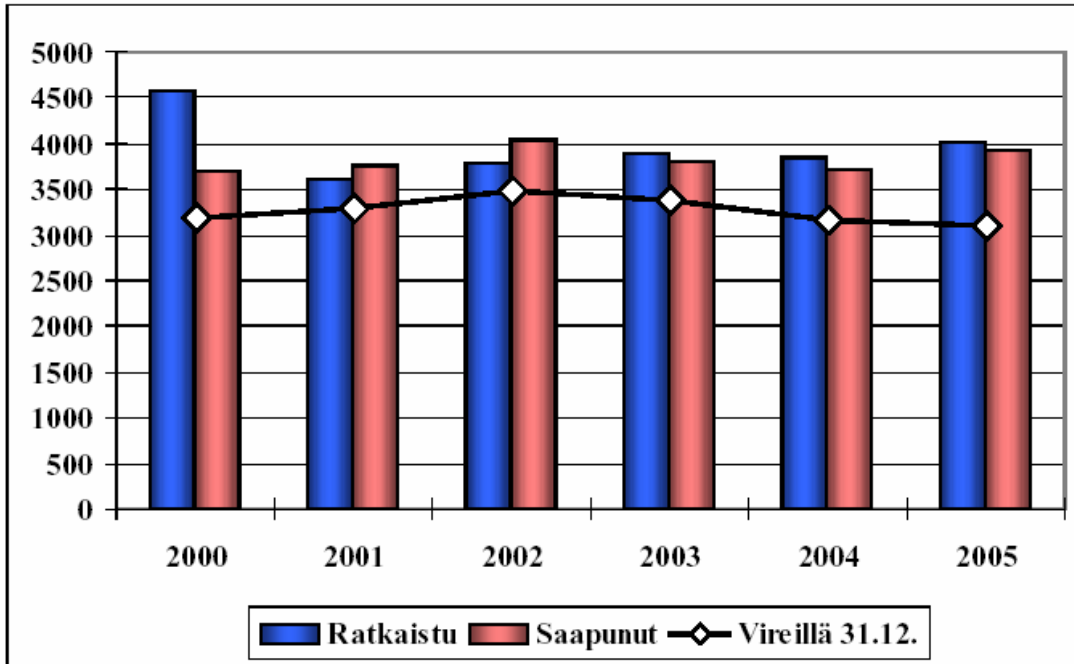
*Käsittelyaikojen voidaan kuitenkin ennustaa jälleen pidentyvän, jos yhtäältä saapuvien asioiden määrä jatkaa kasvuaan oikeusministeriön ennusteen mukaisesti ja toisaalta hallinto-oikeuksien henkilöstöresurssit pysyvät entisinä tai peräti pienenevät.*

### **3.4. Asiamäärät korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuosina 2000–2005 saapuneiden asioiden määrät ovat vaihdelleet vuosittain. Määrät eivät osoita selvää suuntaa. Asioita on pystytty ratkaisemaan siten, että vireillä vuoden vaihteessa olevien asioiden määrä on pysynyt tasapainossa. Se oli vuoden 2005 lopussa pienempi kuin kertaakaan näinä vertailuvuosina. Vuoden 2000 poikkeuksellisen suuri ratkaisumäärä johtui aikaisempina vuosina vireille tulleiden poikkeuksellisen suuren, Natura -asioista kertyneiden valitusten ratkaisemisesta.

Asemakaavapäätöksistä tehtyjä valituksia oli 30.6.2006 vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa 66. Kun tuomioistuimessa oli tuolloin vireillä kaikkiaan 3 295 lainkäyttöasiaa, tämä määrä edustaa kahta prosenttia kaikista asioista.

Korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärät vuosina 2000–2005:



Lähde: Hallintotuomioistuinten toimintakertomus

### 3.5. Asioiden käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Keskimääräiset käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat 2000-luvulla pysyneet hieman alle vuodessa lukuun ottamatta vuotta 2000:

v. 2000	13,5 kk
v. 2001	10,9 kk
v. 2002	11,2 kk
v. 2003	11,0 kk
v. 2004	11,9 kk
v. 2005	10,6 kk

Vuonna 2005 keskimääräiset käsittelyajat ja käsittelyaikojen mediaani kuukausissa oli pääasiaryhmissä:

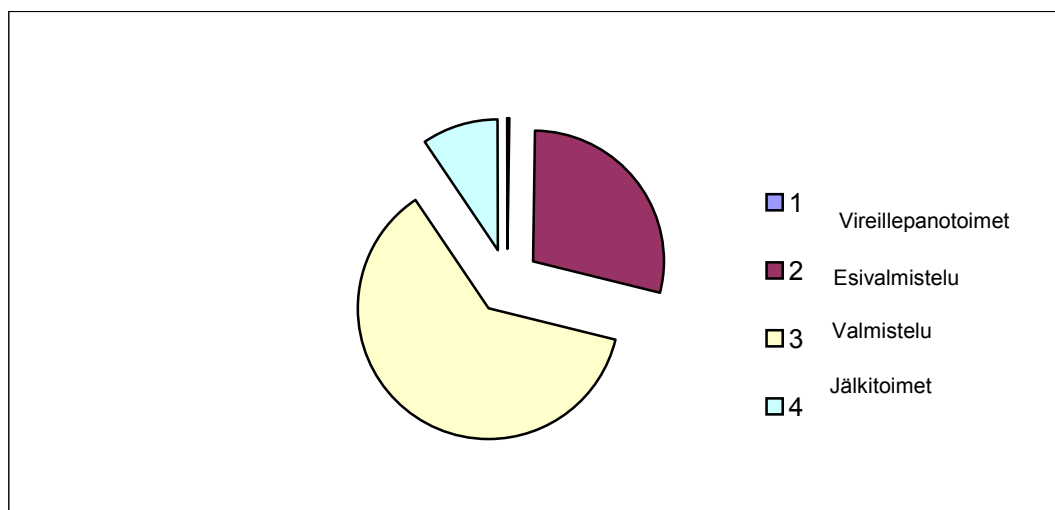
	Keskiarvo	Mediaani
1. Valtio-oikeus ja yleishallinto	11,3	10,3
2. Itsehallinto	12,7	12,9
3. Ulkomaalaisasiat	7,2	6,0
4. Rakentaminen	8,9	8,2
5. Ympäristö	15,0	14,9
6. Sosiaali- ja terveydenhuolto	9,6	7,8
7. Taloudellinen toiminta mukaan lukien liikenne- ja viestintä	13,4	13,6
8. Verot	10,6	9,5
9. Muut asiat	15,1	14,4
<b>Kaikki asiat</b>	<b>10,6</b>	<b>9,3</b>

Lähde: Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2005

### 3.6. Asian käsittelyvaiheet ja niiden vaatima aika hallintotuomioistuimissa

Lainkäyttöasioiden käsittely hallintotuomioistuimissa voidaan jakaa vireilletuloon, esivalmisteluun, valmisteluun, asian ratkaisemiseen istunnossa ja jälkitoimiin. Näitä vaiheita on tarkemmin käsitelty oikeusministeriön työryhämämietinnössä 2004:1.

Hallinto-oikeuksissa ei ole yhtenäisesti tutkittu, kuinka kauan eri vaiheet hallinto-oikeusmenettelyssä kestävät. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 28.3.2003 valmistuneen raportin ”Selvitys toiminnoista ja työkuluista sekä niiden kehittämistarpeista” mukaan 11 kuukauden kokonaiskäsittelyajasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin kolme kuukautta kului esivalmisteluun (30 %), noin kuusi ja puoli kuukautta valmisteluun (60 %) ja runsas kuukausi (10 %) jälkitoimiin. Vireillepanotoimiin kuuluu keskimäärin vain muutama päivä. Valitusasian käsittelyyn käytetyn kokonaisajan (11 kuukautta) jakautumista eri vaiheisiin voidaan havainnollistaa seuraavasti:



Esivalmistelun ja valmistelun alkamisen väliin jää yksittäisen asian kohdalla useimmiten ns. odotusaika, joka seuraa siitä, että henkilöstö on sidottu aiemmin valmisteluvaiheeseen ennättäneiden asioiden valmisteluun. Ruuhkatilanteissa odotusaika voi venyä pitkäksi, etenkin jos valmisteltavana on paljon kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjä asioita. Hallinto-oikeuksien käsittelyajasta odotusaika muodostaakin merkittävän osan. Valitusten käsittelyn nopeuttamisen kannalta juuri odotusajan lyhentäminen olisi olennaisen tärkeää.

### 3.7. Muita tuomioistuinkäsittelyn keston vaikuttavia tekijöitä

Perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus asettavat paitsi joutisuusvaatimuksen myös vaatimuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällölle. Näiden pohjalta laaditut hallintolainkäytön prosessisäännökset edellyttävät esimerkiksi olennaisena oikeudenkäynnin osana asianosaisten kuulemista tuomioistuinkäsittelyssä. Asianosaisilla on myös oikeus tutustua kaikkeen ratkaisuun vaikuttavaan oikeudenkäyntiaineistoon, olipa se toimitettu tuomioistuimelle asianosaisten toimesta tai hankittu tuomioistuimen omasta aloitteesta.

Mitä laajempi asianosaissiiri on, sitä enemmän aikaa kuluu asianosaisten kuulemiseen, kun se tapahtuu kirjallisesti. Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (HE 81/2006 vp) on arvioitu, että kaavavalitusten käsittelyaikaa ei juurikaan voida lyhentää alle viiteen

kuukauteen, kun otetaan huomioon, että asianosaisille on varattava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämä, ajallisesti riittävä mahdollisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista.

Korkeimman hallinto-oikeuden asettama, käsittelyaikatavoitteita selvittänyt työryhmä on mietinnössään 11.11.2005 todennut, että käytännön lainkäyttötoiminnassa on tärkeää kiinnittää huomio kulloinkin ratkaistavan asian merkitykseen. Periaatteelliset hallintoon ja hallintolainkäyttöön laajemminkin vaikuttavat asiat tulisi pyrkiä ratkaisemaan mahdollisimman joutuisasti niiden yleisen merkityksen vuoksi. Tällaisia asioita tulee ratkaistaviksi erityisesti uutta lainsäädäntöä sovellettaessa. Yhteiskunnan toiminnan, työllisyyden ja kilpailukyvyn kannalta tärkeät asiat sekä keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia koskevat asiat ovat luonteeltaan kiireellisiä.

#### *Työryhmän arvio*

*Vuonna 2005 ulkomaalaisasioiden ja sosiaali- ja terveydenhuoltoasioiden pääryhmissä käsittelyajat olivat lyhimät. Kun työryhmän seurattavina olevissa rakentamisasioissa hallinto-oikeuksissa käsittelyaika on suhteellisen pitkä verrattuna monien muiden pääasiaryhmien käsittelyaikaan, korkeimmassa hallinto-oikeudessa nämä ratkaistaan keskimääräistä käsittelyaikaa lyhyemmässä ajassa.*

*Yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa esivalmisteluvaihe voi hallintotuomioistuimessa olla selvästi keskimääräistä pidempi, koska kuultavia tahoja on tavallisesti useita. Julkisessa keskustelussa on joskus esitetty, että tuomioistuinratkaisujen tulisi näissä asioissa syntyä jopa muutamassa viikossa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämien kuulemisten toteuttaminen kuitenkin voi vaatia yleensä viiden kuukauden käsittelyajan. Kuulemismenettely ei ole riippuvainen tuomioistuimen harkinnasta.*

*Esivalmistelua voitaisiin ehkä lyhentää, jos asianosaisia kuultaisiin suullisesti yhtä aikaa erityisessä kuulemistilaisuudessa. Yhtäältä erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden laajuus ja toisaalta niiden monimutkaisuus puoltavat asianosaisille mahdollisuutta esittää näkemyksensä asiasta tuomioistuimelle kirjallisesti. Kokonaisuutena arvioiden siirtyminen hallintolainkäytössä kirjallisesta oikeudenkäyntimenettelystä nykyistä laajemmin suulliseen käsittelyyn edellyttäisi selvästi nykyistä enemmän henkilövoimavaroja, jotta muutos voitaisiin toteuttaa ilman käsittelyaikojen pitenemistä. Oikeusministeriössä käynnistyvässä hallintolainkäytön tarkistamistarpeiden kartoituksessa tätäkin vaihtoehtoa on syytä selvittää.*

#### 4. KAAVA-ASIAT JA RAKENTAMISEN LUPA-ASIAT HALLINTOTUOMIOISTUIMISSA

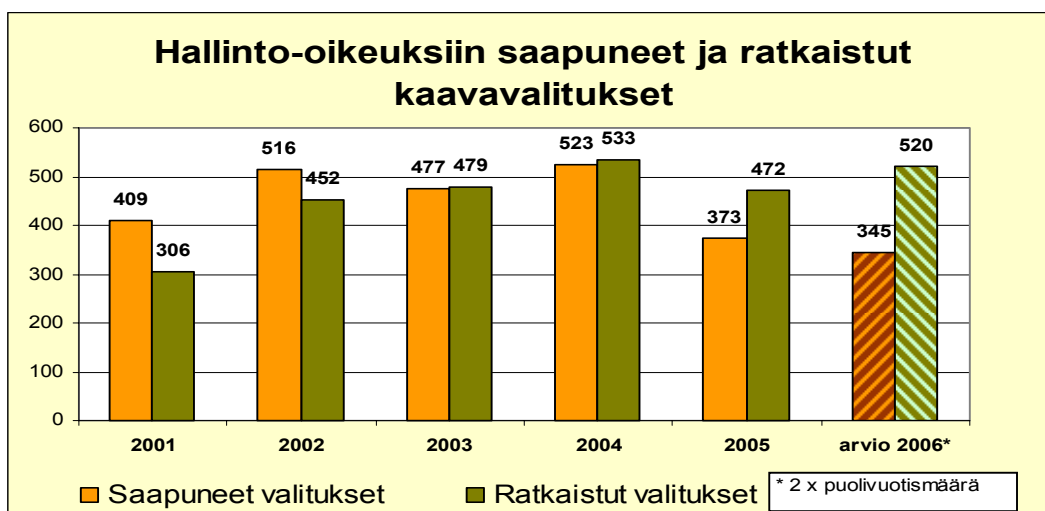
Hallituksen iltakoulussa 10.3.2004 katsottiin, että ei yleensä ole kohtuullista, jos valituksen käsittely yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asiassa kestää hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa pidempään kuin vuoden valituksen vireilletulosta. Eräissä tapauksissa kohtuullinen käsittelyaika on vuotta lyhyempi, sillä asian laatu vaikuttaa käsittelyajan kohtuullisuusharkintaan.

##### 4.1. Hallinto-oikeuksissa ratkaistujen kaava-asioiden, poikkeamislupa- ja suunnittelutarveratkaisujen lukumäärät

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulo 1.1.2000 siirsi kuntien hyväksymien kaava-asioiden valitusten käsittelyn alueellisten hallinto-oikeuksien toimivaltaan. Lisäksi poikkeamislupa- ja suunnittelutarveratkaisujen ensi asteen muutoksenhaku ohjattiin myös hallinto-oikeuksiin. Niiden tekemistä päätöksistä voi eräin poikkeuksin vielä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vuonna 2001 alettiin näitä valituksia merkittävässä määrin käsitellä hallinto-oikeuksissa. Valituksia rakennuslupapäätöksistä on hallinto-oikeuksissa ja niiden edeltäjissä, läänioikeuksissa käsitelty vuosikymmeniä.

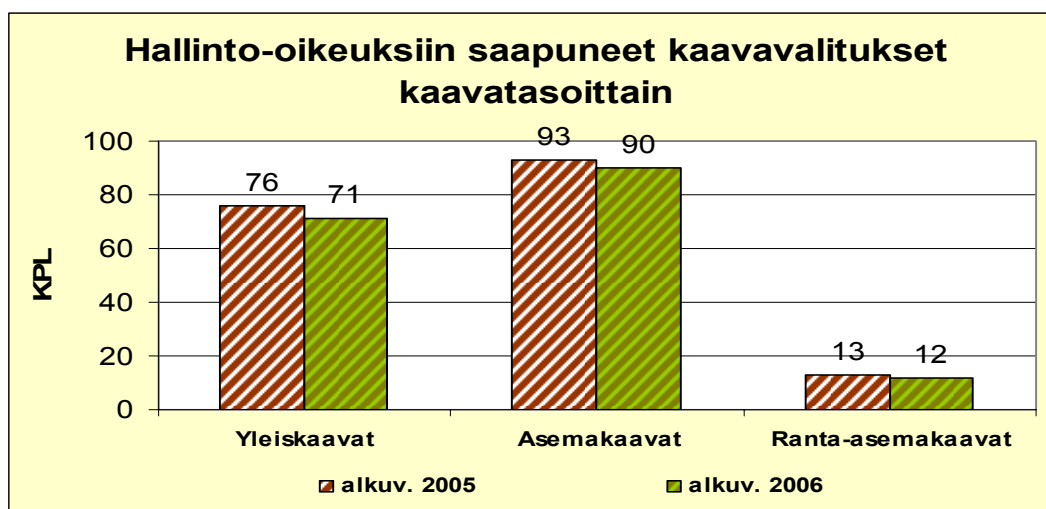
Ympäristöministeriön seurantaraportin mukaan hallinto-oikeudet olivat vuoteen 2005 mennessä ratkaisseet yhteensä noin 2 000 kaavavalitusta, jotka koskevat noin 950 kaavaa, ja noin 2 100 poikkeamista tai suunnittelutarveratkaisua koskevaa valitusta. Edellä mainitussa selvityksessä oli yli 600 hallinto-oikeuksien päätöstä vuosilta 2001 ja 2002 sekä 180 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua vuosilta 2000–2003.

Kunnissa vuosittain hyväksytyistä noin 1 200-1 300 asemakaavasta vain noin 100–120 saatetaan valituksina alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi. Yli 90 prosenttia asemakaavoista jää siten kunnan päätöksenteon varaan. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan hallinto-oikeuksien ratkaisemista kaava-, poikkeamislupa- ja suunnittelutarveratkaisusta noin 15 prosentissa tapauksista. Asemakaava-asioissa jatkovalitusalttius on keskimääräistä suurempi, sillä se on 30–40 prosentista hallinto-oikeuksien käsittelyssä olleista asemakaavoista.



Lähde: Ympäristöministeriö

Vuonna 2005 ratkaistujen valitusten määrä ylitti selkeästi saapuneiden asioiden määrän. Vuoden 2006 alkupuoliskon perusteella voidaan arvioida tämän kehityksen edelleen jatkuvan.



Lähde: Ympäristöministeriö

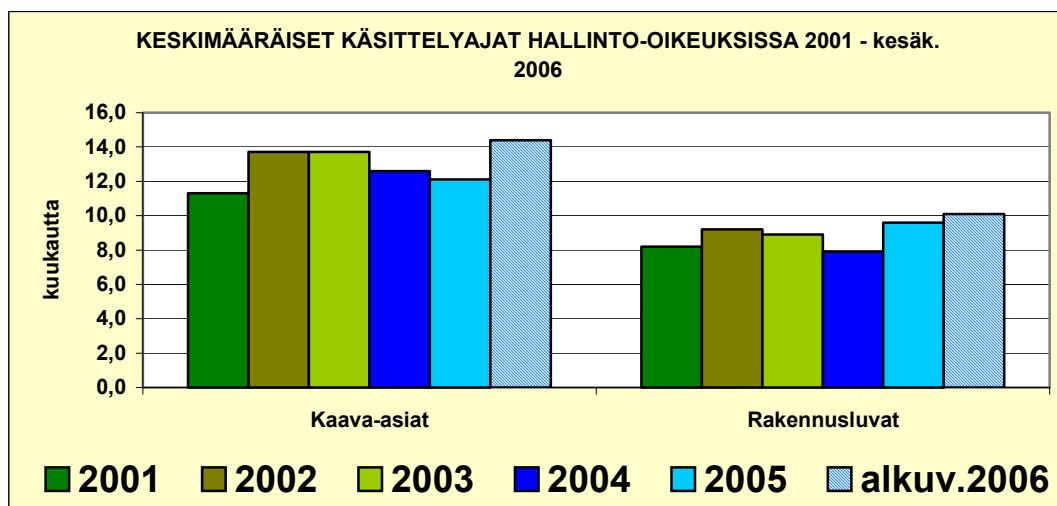
Vireille tulleiden valitusten määrä näyttää pysyneen vakaana, kun verrataan vuosien 2006 ja 2005 alkupuoliskoja keskenään kaavatasoittain.

Kunnan viranomaisten ja alueellisten ympäristökeskusten poikkeamislupa- ja suunnittelutarveratkaisuihin voidaan myös valittaa alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja edelleen tehdä jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vuosina 2001–2004 näitä asioita saapui hallinto-oikeuksiin vuosittain runsaat 500. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tullut vuosittain noin 160 valitusta näissä asioissa.

Korkein hallinto-oikeus on julkaissut maankäyttö- ja rakennuslain tulkintaan liittyen lähes 150 ennakkopäätöstä Finlex-tietokannassa.

#### **4.2. Hallinto-oikeuksissa ratkaistujen kaava-asioiden, poikkeamislupa- ja suunnittelutarveratkaisujen sekä rakennuslupa-asioiden käsittelyajat**

Pidemmillä aikavälillä käsittelyaikojen kehitystä on voitu seurata vertailemalla kaikkien kaavojen eli yleis-, asemakaavojen ja ranta-asemakaavojen yhteistä ratkaisuaikaa. Rakennuslupien käsittelyajat ovat myös saatavissa suoraan tilastoista. Tilastoja, joissa eritellään eri kaavamuotojen käsittelyajat, ei ole saatavissa vuoden 2005 alkua varhaisemmalta ajalta, koska vasta silloin hallinto-oikeuksissa siirryttiin eri kaavatyypit erittelevään diaarijärjestelmään.

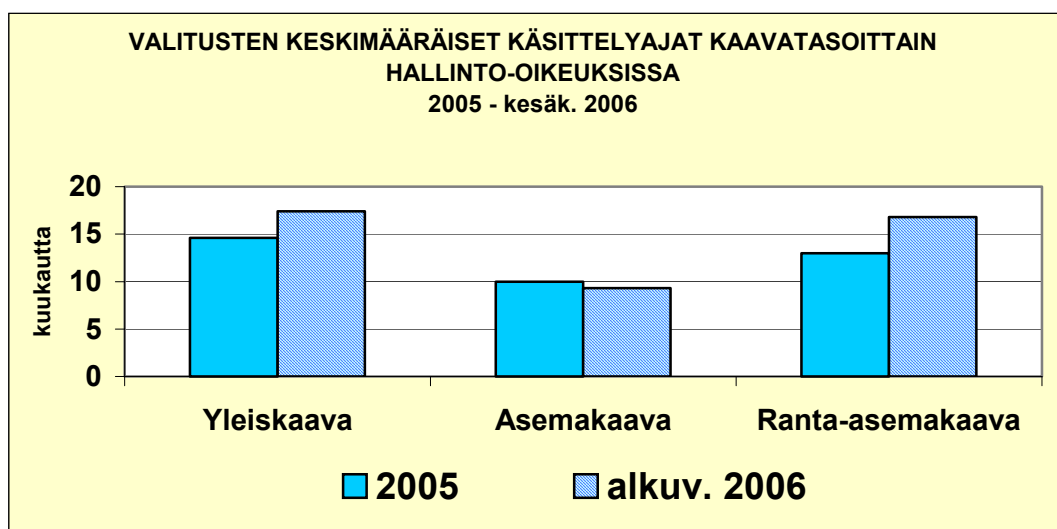


Lähde: Ympäristöministeriö

Vuonna 2005 hallinto-oikeuksissa ratkaistiin kaava-, poikkeamis- ja rakennuslupa-asioihin kohdistuvia valitusasioita seuraavasti:

	Ratkaistu (kpl)	Käsittelyaika (kk)
Yleiskaava	202	14,6
Asemakaava	236	10
Ranta-asemakaava	34	13
<b>Kaava-asiat yhteensä</b>	<b>475</b>	<b>12,1</b>
Poikkeaminen / maankäyttö- ja rakennusasiat	372	11,2
Rakennuslupa	220	9,6

Valitusten keskimääräisten käsittelyaikojen kehitys kaavatasoittain verrattuna vuosia 2005 kokonaisuudessaan ja vuoden 2006 alkupuoliskoa keskenään on ollut seuraava:



Lähde: Ympäristöministeriö

### Työryhmän arvio

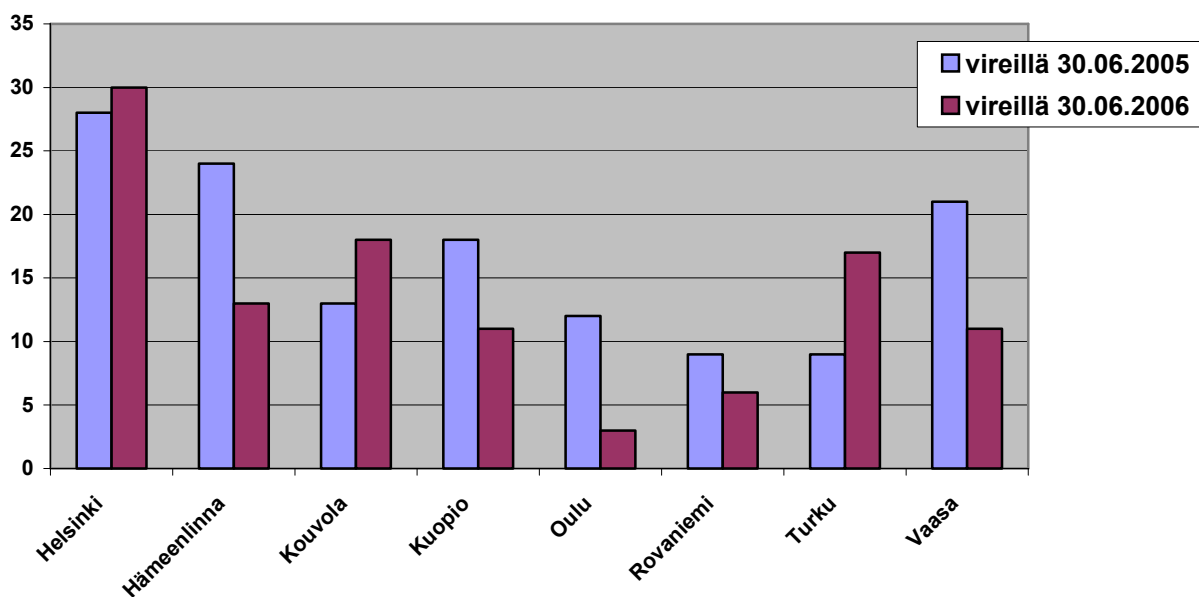
*Kaava-asioiden yhteinen keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa on pidentynyt vuoden 2006 alkuvuonna verrattuna edellisiin vuosiin, kun kaava-asioita tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena. Kehitys ei ole ollut tavoitteiden mukaista. Rakennuslupa-asioissa keskimääräinen käsittelyaika on niin ikään pidentynyt.*

*Vuoden 2006 alkupuolella ratkaistujen yleis- ja ranta-asemakaavojen keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet vuoteen 2005 verrattuna. Asemakaavojen kohdalla käsittelyajat ovat hieman lyhentyneet. Tämä osoittaa, että yhteiskunnan kehityksen kannalta merkittävien kaavojen eli kuntien keskeisten asemakaavojen osalla hallinto-oikeudet ovat perustellusti priorisoineet voimavarojaan juuri asemakaava-asioiden käsittelyyn.*

### 4.3. Vireillä olevien asemakaavavalitusten määrät ja vireilläoloajat

Yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävien asemakaavojen valitusasioiden erottelu muista asemakaavoista on tilastollisesti vaikeaa. Tilastoista voidaan saada tietoja vain siitä, kuinka hallinto-oikeudet ovat onnistuneet pyrkimyksessään vähentää kaikkien vireillä olevien asemakaava-asioiden määrää. Vertailuajankohdaksi on syytä ottaa 30.6. vuosina 2005 ja 2006.

Vireillä olevien asemakaavavalitusten lukumäärät 30.06.2005 ja 30.06.2006



Lähde: Oikeusministeriö

Hämeenlinnan, Kuopion, Oulun, Rovaniemen ja Vaasan hallinto-oikeuksissa on vireillä olevien valitusten lukumäärä vähentynyt viime vuoden aikana. Helsingin, Kouvolan ja Turun hallinto-oikeuksissa se on kasvanut. Kaikissa hallinto-oikeuksissa oli 30.6.2005 vireillä yhteensä 137 asemakaavavalitusta. Vuonna 2006 vastaavana ajankohtana valituksia oli enää 109. Pelkkä



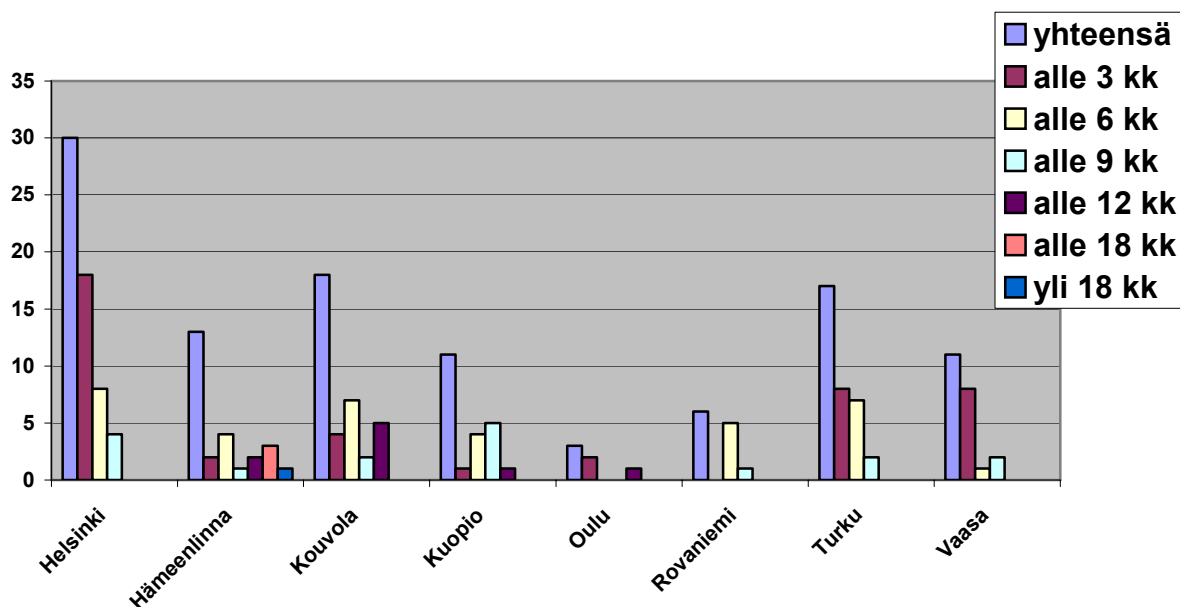
lukumäärä ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa valitusten käsittelystä hallinto-oikeuksissa. Rinnalla on myös tarkasteltava, kuinka kauan valitukset ovat 30.6.2006 olleet vireillä:

Keskimääräinen vireillöoloaika

Helsingin hallinto-oikeus	2,9 kk
Hämeenlinnan hallinto-oikeus	8,5 kk
Kouvolan hallinto-oikeus	6,0 kk
Kuopion hallinto-oikeus	5,8 kk
Oulun hallinto-oikeus	5,2 kk
Rovaniemen hallinto-oikeus	4,2 kk
Turun hallinto-oikeus	3,4 kk
Vaasan hallinto-oikeus	3,1 kk

Vireillöoloaikajakautuma valitusten lukumäärittäin on tarkemmin alla olevassa taulukossa.

Asemakaavavalitusten vireillöoloajat 30.06.2006 hallinto-oikeuksittain



Lähde: Oikeusministeriö

Kun verrataan yli vuoden vireillä olleiden valitusasioiden määrien kehitystä viimeisen vuoden aikana, niin voidaan todeta, että vuonna 2005 kesäkuun lopussa tällaisia asemakaavavalituksia oli 20. Vuonna 2006 vastaavana ajankohtana niitä oli ainoastaan neljä, kaikki Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa.

*Työryhmän arvio*

*Hämeenlinnan, Kuopion, Oulun, Rovaniemen ja Vaasan hallinto-oikeuksissa asemakaavapäätöksistä tehtyjen, vuoden 2006 ensimmäisen vuosipuoliskon päättyessä vireillä olleiden valitusten määrä oli vähentynyt verrattuna vuoden 2005 vastaavaan ajankohtaan. Helsingin, Kouvolan ja Turun hallinto-oikeuksissa vireillä olevien valitusten määrä oli lisääntynyt, mutta suuri osa valituksista oli äskettäin vireille tulleita. Hallinto-oikeuksissa on tähän nähden*

*hyvät mahdollisuudet saada tulevaisuudessa kaikki asemakaavapäätöksistä tehdyt valitukset käsitellyiksi alle vuodessa, mikäli niiden käsittelyyn jatkossakin panostetaan nykyisellä tavalla. Kehitys vuodessa on ollut merkittävä.*

*Kun asemakaavavalitusten käsittely ei hallituksen esityksessä (HE 81/2006 vp) esitetyn arvion mukaan ole käytännössä useinkaan mahdollista viittä kuukautta lyhyemmässä ajassa, hallinto-oikeuksissa oli 30.6.2006 vain vähäisessä määrin ratkaisemattomia, mutta sinänsä ratkaisukypsiä, asemakaavoista tehtyjä valituksia.*

#### **4.4. Alueelliset ympäristökeskukset ja muut valtion viranomaiset muutoksenhakijoina**

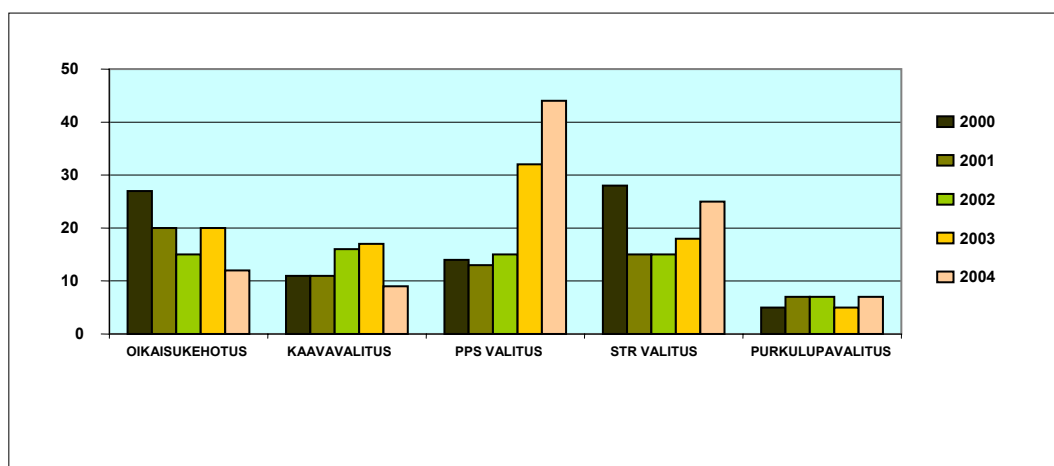
Alueelliselle ympäristökeskukselle säädettiin maankäyttö- ja rakennuslaissa valitusoikeus kuntien kaavoista ja rakennusjärjestyksistä sekä eräistä lupapäätöksistä (poikkeamispäätökset, suunnittelutarveratkaisut, maisematyöluvut ja purkamisluvat). Valituksen ohella ympäristökeskuksilla on mahdollisuus antaa kunnalle kaavoista oikaisukehotus, minkä johdosta kunnan on tehtävä määräajassa uusi kaavaa koskeva päätös.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat maankäyttö- ja rakennuslain aikana käyttäneet puuttumismahdollisuutta kuntien kaavapäätöksiin sekä laissa säädettyihin lupapäätöksiin hyvin kohtuullisesti. Oikaisukehotuksia kaavapäätöksistä on tehty vuosittain 12 - 27 ja valituksia 9 – 17. Usein oikaisukehotus on toiminut toivotulla tavalla, sillä varsin harvoihin kaavoihin on tehty sekä oikaisukehotus että sen jälkeen valitus. Oikaisukehotusten käyttämisessä näyttää olevan laskeva kehitys. Ympäristökeskukset ovat valittaneet 1-2 prosentissa kuntien tekemistä kaikista kaavapäätöksistä, joita tehdään vuosittain yhteensä noin 1 500.

Kuntien poikkeamispäätöksistä ympäristökeskukset ovat tehneet vuosittain 13 – 44 valitusta. Kuntien suunnittelutarveratkaisuihin ympäristökeskukset ovat vuosittain hakeneet muutosta hallinto-oikeuksista yhteensä 15 – 28 tapauksessa. Valitukset ovat kohdistuneet vuonna 2004 vain 1,5 prosenttiin (poikkeamispäätökset, 3 058 kpl) ja 0,9 prosenttiin (suunnittelutarveratkaisut, 2 872 kpl).

Purkamislupapäätöksistä ympäristökeskukset ovat tehneet valituksia vain 5-7 tapauksessa, mikä on kaikista purkamislupapäätöksistä noin 1 %. Alla olevasta taulukosta näkyy ympäristökeskusten puuttumiskeinojen käyttö maankäyttö- ja rakennuslain viitenä ensimmäisenä soveltamisvuonna näissä ryhmissä.

## Ympäristökeskusten oikaisuohotukset ja valitukset vuosina 2000 – 2004:



Lähde: Suomen Ympäristö SY781 Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus - Arvio laista saaduista kokemuksista 30.8.2005

Ympäristöministeriön arvion mukaan ympäristökeskukset ovat varsin hyvin kohdistaneet valituksensa, sillä niiden tekemistä valituksista noin 80 % hyväksyttiin, kun esimerkiksi yksityisten henkilöiden tekemistä valituksista hyväksyttiin vain noin joka viides. Erityisesti silloin, kun ympäristökeskus on valitusperusteena käyttänyt selvitysten riittämättömyyttä, valitus on miltei poikkeuksetta hyväksytty. Tehdyn selvityksen (Ympäristöministeriön julkaisusarja Suomen Ympäristö 693 Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta hallintotuomioistuimissa 2001–2003) mukaan ympäristökeskusten yhdeksästä tähän perustuvasta valituksesta kahdeksan on tuona aikana hyväksytty.

Hallinto-oikeuksiin kaavoista tehdyt valitukset ovat pääosin yksityishenkilöiden, yhtiöiden tai yhteisöjen tekemiä. Alueelliset ympäristökeskukset tai muut valtion viranomaiset ovat tehneet vain noin 5 % valituksista vuosina 2001–2002. Useimmiten ympäristökeskuksen valitus lisäksi kohdistui kaavoihin, jotka olivat hallinto-oikeuden käsiteltävinä myös muiden ryhmien tekemien valitusten johdosta. Nämä tiedot sisältyvät ympäristöministeriön v. 2004 julkaisemaan selvitykseen "Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003", Suomen Ympäristö 693, Susanna Wähä.

Muut valtion viranomaiset, kuten museovirasto tai tiepiirit, ovat maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana tehneet valituksia vain harvoin, 10–20 kertaa.

### Työryhmän arvio

*Alueelliset ympäristökeskukset ovat käyttäneet hyvin maltillisesti ja perustelluissa tilanteissa valitusoikeuttaan kuntien kaavapäätöksistä. Usein ne ovat olleet valittajina muiden tekemien valitusten ohella, joten tällä valitusoikeudella ei ole ollut mainittavaa vaikutusta hallintotuomioistuinten kaavavalitusten käsittelyaikoihin. Poikkeamisluparatkaisuissa ja suunnittelutarveratkaisuissa ei yleensä ole ollut kyse yhteiskunnan kehityksen kannalta merkittävistä ratkaisuista.*

## 5. MENETTELYN KEHITTÄMINEN KAAVOITUSASIOISSA

Hallituksen iltakoulussa 10.3.2004 päätettiin, että ympäristöministeriö kehittää vireillä olevien selvitysten ja tutkimusten perusteella kaavoitusprosesseja niin, että jo valmisteluvaiheessa voidaan hallitusohjelman mukaisesti vähentää tarvetta valittamiseen. Edelleen ministeriö ohjaa kaavojen selvitysten ja vaikutusten arvioinnin tarpeen määrittelyä ja oikeaa ajoittamista kaavoituksen eri osapuolten käyttöön. Molempia kehittämiskohteita koskevat tutkimukset valmistuvat vuoden 2004 lopulla.

Kuntia rohkaistaan hallitusohjelman mukaisesti käyttämään maapoliittisia keinoja riittävän kaavavaranannon aikaansaamiseksi, mikä vähentää kaavavalitusten viivästyttävää vaikutusta kunnan asuntotuotannon ja muun toiminnan kehittämiseen.

Ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto ohjeistavat kuntia niin, että kunnat esittäisivät hallinto-oikeuksille, mitä asemakaavoja kunnan kannalta on pidettävä yhteiskunnallisesti tai asuntotuotannon kannalta merkittävänä. Tämä auttaa hallinto-oikeuksia harkitsemaan valituskaavojen kiireellisyyttä.

Kuntia opastetaan lähettämään hallinto-oikeuden käyttöön jo alkuvaiheessa kaavojen valmistelussa ja hallinnollisessa käsittelyssä syntynyt riittävä aineisto sekä muu tarpeellinen aineisto kaavavalitusten tutkimista ja ratkaisemista varten. Tätä varten on tarpeellista tehdä tarkistuslista kuntien käyttöön. Tämä työ sopii parhaiten Suomen Kuntaliitolle.

### 5.1. Kuntien maapolitiikka ja kaavoituksen kesto

Valitusten käsittelyn nopeuttamista selvittäneen työryhmän 2004:1 käsityksen mukaan valitusten käsittelyä hallintotuomioistuimissa ei voida nopeuttaa millään yksittäisellä toimenpiteellä, vaan tilanteen parantamiseksi tarvitaan useita erilaisia kehittämistoimia.

Yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden toteuttamisen kannalta valitusten käsittelyaikojen ohella tärkeäksi tekijäksi nousee kaavaprosessin kokonaiskesto. Yli 90 % asemakaavoista ratkaistaan lopullisesti kunnassa ja vain alle 10 %:ssa asemakaavapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Kaavan laadintavaiheessa tehdyt riittävät selvitykset, monipuolinen vuorovaikutus ja asiantunteva suunnittelu nopeuttavat valitusten käsittelyä hallintotuomioistuimissa.

Kaavaprosessin ja myös valitusten käsittelyn keston voivat vaikuttaa kunnat itse, valtion viranomaiset sekä yksityiset tahot, joilla on asiassa intressejä tai muutoin haluavat vaikuttaa päätöksen sisältöön.

Asemakaavoitusprosessien kesto eri kuntien välillä vaihtelee. Suomen ympäristökeskuksen vuonna 2004 tekemän selvityksen mukaan asemakaavojen laatiminen kesti kunnissa keskimäärin 12 kuukautta. Mediaani oli 9 kuukautta eli puolet kaavoista pystyttiin laatimaan tuossa ajassa. Kymmenen suurimman kaupungin joukossa kaavoituksen keston mediaani vaihteli 4 kuukaudesta noin 2 vuoteen. Suomen Kuntaliiton mukaan kasvukeskuksissa vuosina 2000–2001 tehdyn tutkimuksen mukaan asemakaavaprosessi asuntotuotannon kannalta tärkeissä asemakaavoissa kesti keskimäärin hieman alle kaksi vuotta. Käsittelyajaksi on laskettu kaavan vireille tulosta ilmoittamispäivän ja hyväksymispäivän välinen aika.

Suomen Kuntaliitossa on parhaillaan käynnissä tonttituotannon edistämistä koskeva hanke, jonka keskeisenä tavoitteena on yhteiskuntarakenteen kannalta riittävä, nykyistä paremmin kysyntää vastaava ja kuntien tavoitteisiin ja toimintamahdollisuuksiin oikein suhteutettu sekä oikein ajoitettu tonttitarjonta. Hankkeessa selvitetään myös asemakaavoituksen kestoa sekä muun muassa keston vaikuttavia tekijöitä ja kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa keston. Tutkimus asemakaavoituksen kestosta valmistuu kokonaisuudessaan vuoden 2006 loppuun mennessä, jolloin saadaan tarkempaa tietoa asemakaavoituksen keston vaikuttavista tekijöistä. Jo tässä vaiheessa hankkeessa on selvitetty, että vuosina 2004–2005 laadittujen asemakaavaprosessien kesto kymmenen suurimman kaupungin osalta vaihteli 4,7 kuukaudesta 23,7 kuukauteen.

Kunnat voivat vaikuttaa hyvin hoidetulla maapolitiikalla siihen, että niillä on käytettävissään riittävä kaavavaranto, jolloin hankkeiden toteuttamiselle on useampia vaihtoehtoja. Tällöin yksittäisestä kaavasta tehtävän valituksen vaikutus hankkeen tai hankkeiden toteuttamiseen vähenee. Kunnilla on käytettävissään monipuolinen, riittävä valikoima maapoliittisia keinoja. Ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto ovat valmistaneet informaatio- ja opas-aineistoa maapoliittisten keinojen merkityksestä ja käyttömahdollisuuksista. Monet kunnat ovat myös tehneet maapoliittisia ohjelmia, mutta edelleenkin maapolitiikan keinoja ei käytetä riittävän aktiivisesti hyväksi. Maapoliittisten keinojen käytön edistämiseksi tulee jatkaa.

Maanhankinnan keinoja ovat raakamaan ostamisen lisäksi kunnan etuosto-oikeus kiinteistökaupoissa ja maan lunastaminen yhdyskuntarakentamista varten. Kaavan toteuttamisen edistämiseksi kunnalla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta ja määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin lisättiin vuonna 2003 säännökset (222/2003) kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat ovat velvollisia osallistumaan kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Ensisijaisesti kustannuksiin osallistumisesta voidaan sopia kunnan ja maanomistajien kesken tehtävin maankäyttösopimuksin. Toissijaisesti kunnille annettiin mahdollisuus periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset maanomistajilta perittävänä kehittämiskorvauksena.

Asiantuntijana kuullun Suomen Kuntaliiton edustajan, maankäyttöinsinööri Matti Holopaisen käsityksen mukaan kuntien maapolitiikan keinovalikoimaa voidaan pitää sinänsä riittävänä. Lain tarjoamia keinoja ei kuitenkaan aina käytetä riittävän aktiivisesti etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla, joissa tonttien tarjonta ja kysyntä eivät vastaa toisiaan. Eräät kunnat ovat yhdyskuntarakentamisen ja palvelujen järjestämisen kustannusten hillitsemiseksi joutuneet rajoittamaan tonttitarjontaa. Maankäyttösopimusten käyttö on vuoden 2003 lain muutoksen myötä lisääntynyt. Kuntien raakamaatilanne on heikentymässä.

Kunnissa on voimassa yli 1 000 yleiskaavaa. Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen niitä on vuosittain hyväksytty noin 120. Asemakaavoja on vuosittain hyväksytty tuona aikana joka vuosi noin 1 200-1 300. Kuntien kaavoituksen henkilöresurssien merkittävä lisääminen on Suomen Kuntaliiton arvion mukaan epätodennäköistä. Konsulttien käyttö näyttäisi olevan lisääntymässä.

### *Työryhmän arvio*

*Työryhmä yhtyy hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (81/2006 vp) esitettyyn arvioon siitä, että kunnilla on käytettävissään lukuisia, tehokkaaksi arvioituja keinoja maan hankkimiseksi. Maapoliittisten keinojen käyttöä on edistetty ja toimia tulee edelleen jatkaa. Tavoitteena on kannustaa kuntia edelleen käyttämään maapoliittisia keinoja riittävän kaavavarannon aikaansaamiseksi, jotta yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeät hankkeet eivät viivästyisi kaavoitukseen liittyvistä syistä.*

*Kaavoituksen kestoon vaikuttavat monenlaiset kaavan sisältöön ja laadintaprosessiin liittyvät tekijät sekä kaavan hallinnollinen käsittely kunnassa. Mitä vaativampi kaavahanke on, sitä olennaisemman osan suunnittelutyöstä muodostavat selvitykset, vaikutusten arviointi, osallistuminen ja viranomaisyhteistyö. Siihen ei voi helposti vaikuttaa lyhentävästi.*

*Kuntien viranomaiset ovat tutkimusten mukaan yhtäältä olleet pääosin tyytyväisiä menettelyjä koskeviin säännöksiin. Toisaalta erot eri kuntien välillä kaavaprosessien kestossa kertovat siitä, että päätöksentekokulttuureilla on vaikutusta tähän prosessin kestoon. Yhdessä kunnassa hankitaan päätöksenteon pohjaksi perusteellisempaa suunnittelumateriaalia kuin toisessa ja toimitaan osallistumisoikeuden toteuttamiseksi monimuotoisemmin.*

*Suomen Kuntaliiton arvion mukaan kuntien kaavoituksen henkilöstöresurssien merkittävä lisääminen on epätodennäköistä. Konsulttien käyttö sen sijaan näyttäisi olevan lisääntymässä. Henkilöstöresurssien määrällä on vaikutusta kaavoituksen sujuvuuteen kuntatasolla. Osin tähän sujuvuuteen voivat myös vaikuttaa viranomaisyhteistyön piirissä olevien valtion viranomaisten henkilöstöresurssit. Hallinnollisen käsittelyn muodoilla ja organisaatioiden rakenteilla on eri kunnissa eroja, jotka voivat vaikuttaa kaavoitusprosessin kestoon kunnassa.*

### **5.2. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kaavoitusprosessin näkökulmasta**

Rakennuslakiin verrattuna maankäyttö- ja rakennuslaki kevensi valtion valvontaa poistamalla kaavoituksessa kuntien kaavojen alistusmenettelyn. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät painottuvat lähinnä ohjaukseen, neuvontaan ja asiantuntija-avun antamiseen. Merkittävistä yleis- ja asemakaavoista järjestetään viranomaisneuvotteluja kunnan, alueellisen ympäristökeskuksen ja niiden muiden viranomaisten kesken, joiden toimialaa kaava koskee. Hallituksen esityksessä (HE 81/2006 vp) on ehdotettu viranomaisneuvotteluja koskevaan maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:ään eräitä tarkistuksia, joilla pyritään vähentämään pakollisten viranomaisneuvottelujen määrää.

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta alusta alkaen. Ministeriö julkaisi ensimmäisen kokonaisarvion lain toimivuudesta vuonna 2002. Saatujen kokemusten pohjalta lakiin tehtiin eräitä tarkistuksia, jotka tulivat voimaan 1.9.2004 (476/2004). Ympäristöministeriö käynnisti seurannan seuraavan vaiheen vuonna 2004. Kokemuksia ja arvioita koottiin ministeriön ja muiden tahojen suorittamien selvitysten, kyselyjen ja seminaarien perusteella. Seurannan pohjalta julkaistiin vuonna 2005 uusi kokonaisarvio laista saaduista kokemuksista (Suomen Ympäristö 781 Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus - Arvio laista saaduista kokemuksista).

Lisäksi julkaistiin seuraavat erilliset raportit suoritetuista selvityksistä: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (Suomen ympäristö 782), Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta (Suomen ympäristö 783) ja Alueellinen ympäristökeskus

yhteistyökumppanina – sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta (Suomen ympäristö 784).

Toimivuusseurantareportin mukaan kaavaprosessin kestoa on aiempaa vaikeampi arvioida etukäteen. Arvioinnin vaikeutumiseen voi olla syynä lisääntynyt osallistumisaktiivisuus ja vuorovaikutus, selvitysten ja vaikutusarvioinnin lisääntyminen ylipäättänsä sekä valitusten pidentynyt käsittelyaika.

Arvioinnin keskeinen johtopäätös kuitenkin oli, että laki on pääosin toiminut sitä säädettäessä asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Seurannan kuluessa esille tulleet arviot viittaavat siihen, että laki on edistänyt ympäristön ja rakentamisen laadun paranemista. Suunnittelun toimintatavat ovat muuttuneet avoimempaan suuntaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän koetaan tarjoavan toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutilanteisiin maan eri osissa. Seurannan tulosten pohjalta ei katsottu olevan tarvetta merkittäviin lain tarkistuksiin. Lain toimivuudessa ja soveltamisessa havaittuihin ongelmiin katsottiin voitavan pääosin puuttua suuntaamalla ohjausta ja kehittämällä toimintatapoja. Eräitä lain tarkistustarpeita tuli seurannan kuluessa kuitenkin esille.

Valitusten pitkät käsittelyajat todettiin arviointiraportissa ongelmaksi. Valitusten käsittelyä varsinkin yhteiskunnallisesti merkittävissä kaava-asioissa katsottiin olevan tarpeen nopeuttaa. Kaava- ja lupaprosessien nopeuttamiseksi todettiin olevan tarpeen, että ympäristöministeriö selvittää mahdollisuuksia valituslupamenettelyn käyttöönottamiseen jatkovalituksissa sellaisissa asiaryhmissä, joihin sen mahdollisesti voitaisiin katsoa soveltuvan. Hallituksen ratkaisut valituslupajärjestelmän osalta on tehty tässä vaiheessa HE 81/2006 yhteydessä. Siinä esitetään lain muutosta siten, että valituslupajärjestelmä rajataan koskemaan rakennus- ja toimenpidelupapäätöksiä.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla alueelliset ympäristökeskukset viranomaisneuvotteluissa ohjaavat säännöllisesti kuntia yksittäisissä kaavoitushankkeissa. Lisäksi ympäristökeskukset järjestävät vuosittain koulutustilaisuuksia kaavoitukseen osallistuville tahoille.

Ympäristöministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (HE 81/2006 vp) on päädytty ehdottamaan toimenpiteitä, joilla voi olla välittömiä tai välillisiä vaikutuksia käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan kannalta tärkeissä hankkeissa.

Lakiin esitetään otettavaksi säännös, jonka mukaan hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus voisivat tehdä kaavaan vähäisen tarkistuksen kunnan sekä niiden suostumuksella, joita tarkistus koskee. Tällä tavoin voidaan joissakin tapauksissa välttää kaavan kumoaminen. Kaava-asiaa ei enää tarvitse ottaa uuteen käsittelyyn kunnassa.

Hallinto-oikeuden päätös kaava-asiaa koskevassa valitusasiassa esitetään annettavaksi julkipanon jälkeen. Säännöksen tarkoituksena on nopeuttaa päätöksen lainvoimaiseksi tuleamista.

Kunnan kannalta merkittävien asemakaavojen valitusten käsittelyaikojen ennakoitua ehdotetaan parannettavaksi siten, että hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle asetetaan velvollisuus ilmoittaa kunnalle sen pyynnöstä arvio siitä, milloin tällaista kaavaa koskeva valitus ratkaistaan.

Vaikutuksiltaan vähäisten asemakaavan muutosten osalta ehdotetaan poistettavaksi kuntalaisen valitusoikeus silloin, kun on kysymys vain vähäisestä asemakaavan muutoksesta, jolla ei ole välittömästi vaikutusta asianomaisen yksityisen kuntalaisen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Valitusoikeus kuitenkin on esimerkiksi saman korttelin sekä aivan lähiympäristön tonttien omistajilla ja asukkailla. Viranomaisten ja järjestöjen valitusoikeus säilyy entisellään.

Hallituksen esityksessä on lisäksi pohdittu mahdollisuutta antaa yksityiselle maanomistajalle oikeus laatia maalleen asemakaavaehdotus, jonka kunta sitten käsittelisi. Hallituksen esitykseen ei ole sisällytetty tällaista säännöstä. Vaihtoehto on torjuttu kunnallista itsehallintoa rajoittavana. Maanomistajan aseman vahvistaminen tässä tarkoitetulla tavalla voisi hallituksen esityksen mukaan johtaa yhteiskuntarakenteen taloudellisuuden heikkenemiseen kaavoitettavien alueiden mahdollisesti sirpalemaisesta sijainnista johtuen ja samalla se vaikeuttaisi kuntien palvelujen järjestämistä. Esityksessä on toisaalta huomautettu, että kunnalla on jo nykyisin mahdollisuus antaa kaavan laadintatehtävät ulkopuoliselle vaikkapa alueen maanomistajalle.

Hallituksen esitys sisältää vielä eräitä kunnan kaavoitustoimintaan liittyviä menettelyllisiä uudistuksia kuten pakollisten viranomaisneuvottelujen ajankohdan tarkistamista ja niiden vähentämistä koskevia säännöksiä.

### **5.3. Ympäristöministeriön rooli kaavoitusprosessien kehittäjänä**

Ympäristöministeriön tehtävänä on alueiden käytön suunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjaus sekä maakuntakaavoituksen edistäminen, ohjaus ja valvonta (MRL 17 §). Ministeriö myös osallistuu sellaisiin kuntien kaavoitusta koskeviin viranomaisneuvotteluihin, joissa käsitellään suurten kaupunkiseutujen keskeisiä kaavoituskysymyksiä (MRA 18 ja 26 §). Ympäristöministeriössä ja sen myötävaikutuksella on laadittu erittäin runsaasti selvityksiä ja tutkimuksia, jotka ovat tuottaneet ja jatkossakin tuottavat opasaineistoa ja muuta aineistoa. Ne on julkaistu ympäristöministeriön eri julkaisusarjoissa. Ministeriö on erityisesti kiinnittänyt huomiota kaavojen laatimiseen liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyyden arviointiin ja suhteuttamiseen kaavoitustehtävään.

Oppaassa ”Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi kaavoituksessa, YVA -menettelyssä ja Natura-arvioinnissa Ympäristöopas 109, 2003 on ohjattu selvitysten ja vaikutusten arviointia kaavoituksessa luonnonarvojen näkökulmasta.

KASEVA -projektissa on valmisteltu opasaineistoa, joka palvelee erityisesti kaavoitusta palvelevien selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyyden arviointia ja oikeaa suhteuttamista kaavoitustehtävän tarpeisiin. Aineisto julkaistaan vuoden 2006 loppuun mennessä.

Ympäristöministeriön toimeksiannosta selvitetään mahdollisuuksia vähentää valitusten tarvetta kaavoitusasioissa. Selvitys valmistuu vuoden 2006 loppuun mennessä. Työ perustuu jo valmistuneeseen selvitykseen ”Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet” (Peltonen ym. Suomen ympäristö 12/2006). Tämän viimeksi mainitun mukaan selvitykseen osallistuneiden kuntien kaavoittajista enemmistö koki, että konfliktit ovat lisääntyneet viime vuosina. Konfliktien aiheet erosivat kuntakoon mukaan. Suurimmissa, yli 20 000 asukkaan kunnissa konflikteja aiheuttivat erityisesti katu- ja liikennealueiden suunnittelu, täydennysrakentaminen sekä viheralueiden vähentäminen. Alle 20 000 asukkaan kunnissa rantojen kaavoituksen koettiin



aiheuttavan eniten konflikteja. Maankäytön suunnittelijat pitävät omaa rooliaan konfliktien ratkaisun ja hallinnan kannalta keskeisenä. Hankkeen opetuksia maankäytön konfliktien ennakoinnista ja hallinnasta on koottu Ulos umpikujista – esitteeseen.

#### *Työryhmän arvio*

*Maankäyttöä ja rakentamista sääntelevän lainsäädännön kehittäminen on jatkuva prosessi. Uusia tarpeita lainsäädännön kehittämiseen on tällä lainsäädännön alalla jatkuvasti. Maankäyttö- ja rakennuslakia onkin jo tähän mennessä useita kertoja muutettu tai täydennetty. Ympäristöministeriö on siten aktiivisesti huolehtinut lainsäädännön kehittämisestä. Viimeiset, vireillä olevat lainsäädännön uudistukset tähtäävät menettelyjen nopeutumiseen sekä kaavojen laatimisvaiheessa että tuomioistuinkäsittelyssä.*

*Ympäristöministeriö on kehittänyt kaavoitusmenettelyä siten, että yhtäältä tarve valituksiin vähenisi ja toisaalta valitusten käsittely nopeutuisi. Tähän suunnattu tutkimustyö ja ohjeistus on ollut mittavaa.*

*Kaavojen laatimisessa tarvittavien selvitysten ja vaikutusarvioiden laajuudesta ja riittävyyydestä on valitettu usein korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Tulkinnanvaraisuus aiheuttaa viivästyksiä lopullisen ratkaisun aikaansaamisessa. Korkeimman hallinto-oikeuden lähes 150 julkaistun ennakkopäätöksillä on kaavoitusta ja oikeuskäsittelyä nopeuttava vaikutus, koska niistä on saatavissa ohjetta tulkintakiistoihin. Kaavojen monisyisyyden ja erilaisten olosuhteiden sekä lukuisiin eri aihepiireihin liittyvien selvitysten vuoksi oikeuskäytännön merkitys jää kuitenkin aina jossakin määrin rajatuksi.*

*Rakennuttajien, rakennusteollisuuden ja elinkeinoelämän edustajat ovat korostaneet haluaan olla mukana maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden selvityksissä, jotta palaute myös näiden tahojen näkemyksistä on kehitystyössä käytettävissä.*

#### **5.4. Suomen Kuntaliiton rooli kaavoitusprosessien ja kuntien menettelyn kehittäjänä**

Maankäytössä, maapolitiikassa ja yhdyskuntasuunnittelussa Suomen Kuntaliiton tehtävänä on kuntien toimintaedellytysten parantaminen ja toimintatapojen kehittäminen kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa sekä hyvien käytäntöjen välittäminen kunnille. Liitto huolehtii kuntien eduista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja siihen liittyvää ohjeistusta uudistettaessa. Efeko Oy tuottaa Suomen Kuntaliiton kanssa yhteistyössä koulutuspalveluja kuntien henkilöstölle muun ohessa maankäytössä, maapolitiikassa ja rakentamisen ohjauksessa.

Suomen Kuntaliitto on neuvonnalla ja tiedottamisella ohjannut kuntia esittämään hallinto-oikeuksille vireillä olevien kaavoihin kohdistuvien valitusten priorisointia ja toimittamaan hallinto-oikeuksille kuntien käsittelyssä syntynyt aineisto täydellisenä tuomioistuinkäsittelyn jouduttamiseksi.

Suomen Kuntaliitto on arvioinut maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta kuntien kannalta muun muassa julkaisuissaan Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa 2005. Se sisältää osiot kaavoituksen kestosta, kaavoituksen resursseista, osallistumisen vaikutuksista resursseihin, konsulttien käytöstä ja kumppanuushankkeista. Lisäksi Suomen Kuntaliitto on selvittänyt tonttituotannon ongelmia. Viimeisin selvitys on vuodelta 2004.

Suomen Kuntaliitolla on vuodesta 2001 lähtien ollut laaja, jatkuvasti ylläpidettävä Maapolitiikan verkko-opas, joka sisältää mm. ohjeita eri maapoliittisten keinojen käyttämisestä.

Suomen Kuntaliitto on yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa käynnistänyt 1.2.2006 tutkimuksen: Kuntien asemakaavoituksen kesto kasvuseuduilla. Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella asemakaavoituksen keston taustoja, kaavoituksen resursseja, kuntien maapolitiikan ja kaavoituksen toimintatapojen vaikutuksia keston, asemakaavoituksen tuottavuutta suhteessa keston jne.

#### *Työryhmän arvio*

*Suomen Kuntaliitto on omassa roolissaan pyrkinyt aktiivisesti ohjaamaan ja neuvomaan kuntia onnistuneen maapolitiikan luomisessa ja kehittämishankkeillaan sekä neuvoillaan edistänyt kuntien toimintatapoja kaavoituksessa..*

### **5.5. Yksityiset osallistujina kaavoitusprosessissa**

Maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (maankäyttö- ja rakennuslain 1 §). Lain 5 §:ssä määritellyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sisältävät useita yksityisten ihmisten arkipäiväisen elämän hyvinvointiin liittyviä näkökohtia, elinkeinoelämän tarpeita, taloudellisuutta sekä rakennetun ja luonnonympäristön suojelun näkökohtia.

Talouselämän kasvun ja toimintaedellytysten intressissä on turvata mahdollisimman joustava, toimintaa edistävä päätöksenteko maankäytön toteuttamisessa. Viivytys maankäyttöratkaisujen tekemisessä voi aiheuttaa uutta toimintaa tai toiminnan laajentamista suunnittelevalle yritykselle lisäkustannuksia.

Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto ASRA ry, Suomen Kauppakeskusyhdistys ry ja Rakennusteollisuus RT ry tekivät keväällä 2005 tekivät lähinnä jäsenistönsä ja valtion ja kuntien viranomaisten keskuudessa kyselyn maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Tulosten mukaan erityisesti yksityisiä tahoja edustavat vastaajat eivät olleet kovinkaan tyytyväisiä esimerkiksi maanomistajien tarpeiden huomioon ottamiseen kaavojen sisältökysymyksissä. Yksityinen sektori antoi asteikolla 1-5 maankäyttösopimusten toimivuudesta ja muista yhteistyömuodoista kunnan ja yksityisen sektorin välillä noin puolet maksimipisteistä. Maksimipisteet olisivat tarkoittaneet tasapuolista kohtelua ja muutoinkin hyvää toimivuutta. Viranomaisedustajat olivat tässä suhteessa selvästi tyytyväisempiä.

Kansalaisten ja eri yhteisöjen osallistumismahdollisuuksien lisääminen kaavoitusprosessissa oli eräs maankäyttö- ja rakennuslain keskeisiä tavoitteita. Tähän velvoittaa jo perustuslain takaama oikeus päästä vaikuttamaan elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon samoin kuin Suomea sitova kansainvälinen sopimus yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004, Århusin sopimus).

Maakäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurannan yhteydessä keväällä 2005 tehtiin valtakunnallinen kysely kansalaisjärjestöille. Kyselyn mukaan tiedonsaanti kaavoituksesta ja

mahdollisuudet osallistua olivat lisääntyneet merkittävästi. Vastaajat kokivat kuitenkin yhä vaikutusmahdollisuudet puutteellisiksi. Tämä liittyy ennen muuta tilanteisiin, joissa eri toimijoiden tavoitteet ovat ristiriitaisia ja joissa syntyy konflikteja.

### *Työryhmän arvio*

*Maankäytön muutostarpeet syntyvät usein myös talouselämän ja maanomistajien aloitteista. Eri viranomaisten ja kansalaistahojen käsitykset voivat poiketa aloitteen tekijöiden näkemyksistä. Näkemuserot saattavat synnyttää konfliktin, jolla voi olla hyvinkin ratkaiseva vaikutus siihen, kuinka nopeasti hanke etenee. Kaavoitustyön kestäessä voidaan pyrkiä tehokkaasti sovittamaan yhteen näitä näkemuseroja. Lopputuloksella voi olla ratkaiseva merkitys siihen, saatetaanko konflikti ylipäättänsä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tuomioistuinkäsittelyäkin voi jouduttaa, jos viranomaiset ovat kaavan laatimisvaiheessa käsitelleet ja arvioineet niitä vaihtoehtoja, joita ei kuitenkaan ole otettu valitun kaavaratkaisun pohjaksi.*

*Elinkeinoelämän taholta on korostettu sitä, että kaavoituksella ja rakentamista koskevan prosessin kokonaiskesto muodostaa keskeisen kilpailukykytekijän kansantalouden kannalta. Nopearytmisessä globaalissa markkinataloudessa valtiot joutuvat kilpailemaan siitä, mihin kansainväliset yritykset investoivat ja sijoittavat työpaikkoja luovia toimintojaan. Näissä olosuhteissa yritysten sijoittumispäätöksiin vaikuttaa merkittävästi myös se ennakoitavuus ja kokonaisaika, jossa esimerkiksi tuotantolaitos siihen tarvittavine liikenne- ja logistiikkajärjestelyineen on lupien ja niiden käsittelyn kannalta saatavissa suunnittelupöydältä todeksi ja tuotanto käyntiin. Tehokkaasti toimiva hallinto- ja tuomioistuinprosessi voi edesauttaa yritysten kilpailukykyä. Viive prosessin kokonaiskestossa voi johtaa merkittävien hankkeiden kokonaan peruuntumiseen tai siirtymiseen muualle maan rajojen ulkopuolelle. Siten resurssien painottaminen tehokkaaseen ja nopeaan valitusten käsittelyyn on tästä näkökulmasta hyvin perusteltavissa.*

*Vaikka maankäytön suunnittelussa ja päätöksenteossa on selkeästi pyritty eri tahojen kuulemisen ja osallistumisen lisäämiseen, yksityiset kaavoitusprosesseihin kiinnostusta osoittaneet kansalaisjärjestöt ovat kokeneet vaikutusmahdollisuutensa puutteellisiksi. Osittain myös kiinteistönomistajatahot ja rakennusalan toimijat eivät ole olleet tyytyväisiä omien tarpeidensa huomioon ottamiseen kaavojen sisältökysymyksissä. Edellä mainitussa selvityksessä "Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet" todetaan, että osallistuminen synnyttää odotuksia. Jos odotukset eivät kaavoituksessa toteudu, se aiheuttaa turhautumista ja ristiriitoja. Konfliktien hallinta on vuorovaikutuksen, suunnittelun ja päätöksenteon yhteispeliä. Tässä pelissä on tärkeää pelisääntöjen selkeys sekä eri osapuolten ymmärrys omasta ja toisten roolista suunnittelu- ja päätöksentekoprosessissa. Osittain tyytymättömyys on selitettävissä sillä, että eri tahojen esittämiä kaikkia vaatimuksia ei ole kunnan päätöksenteossa voitu ottaa huomioon. Työryhmä katsoo, että konfliktien parempi hallinta kunnissa voi osaltaan vaikuttaa siihen nähden, kuinka usein kaava-asioista valitetaan hallinto-oikeuksiin.*

*Suomen Kuntaliittoa edustava työryhmän jäsen katsoi, että konfliktien hallinnan vaikutuksia valitusten määrään voidaan arvioida vasta, kun asiasta saadaan tarkempaa tietoa ympäristöministeriön valitusten vähenemisestä koskevan selvityksen valmistuttua.*

## 6. SUUNNITTELUN JA MENETTELYN KEHITTÄMINEN LIIKENNEHANKKEISSA

Hallituksen iltakoulussa 10.3.2004 päätettiin, että valtioneuvostossa toteutetaan valmisteltavana oleva ehdotus suurten liikennehankkeiden investointiohjelmaksi. Ohjelman tarkoituksena on, että valtakunnallisesti merkittävistä liikennehankkeista päätetään useamman vuoden mittaisten investointiohjelmien muodossa. Tämä tehostaa hankkeiden toteuttamista. Ehdotus valmistuu alkuvuodesta 2004.

Liikenne- ja viestintäministeriössä viimeistellään maantielakia koskeva hallituksen esitys, joka annetaan eduskunnalle helmikuussa 2004. Lisäksi jatketaan ratalain valmistelua niin, että ratalakia koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle lokakuussa 2005.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toteutetaan vuonna 2003 valmistuneissa mietinnöissä (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisut 36 ja 37/2003) ehdotetut toimenpiteet. Mietinnöissä ehdotettiin muun muassa

- vuorovaikutteisuuden lisäämistä,
- osallistumismahdollisuuksien turvaamista,
- neuvonnan järjestämistä sekä
- selvitysten riittävyyden varmistamista.

### 6.1. Investointiohjelma ja liikennepolitiikan pitkäjänteistäminen

Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelman mukaan pyritään pitkäjänteiseen liikenneväylien ylläpitoon ja kehittämiseen. Hallituksen ministerityöryhmä valmisteli vuonna 2004 erillisen, kaikki liikennemuodot kattavan monivuotisen investointiohjelman vuosiksi 2004 – 2013. Ministerityöryhmän esittämää investointiohjelmaa on noudatettu tällä hallituskaudella. Edelleenkin on tarvetta pitkäjänteiselle liikennepolitiikalle. Liikenne- ja viestintäministeriön asettama, Matti Vuorian johdolla toiminut työryhmä selvitteli vuonna 2006 valmistuneessa raportissa keinoja, joiden avulla voidaan edetä kohti pitkäjänteisempää väylänpidon rahoitusta ja päätöksentekoa. Työryhmä ehdotti, että liikennepoliittisissa selonteissa voitaisiin poliittisesti sopia infrastruktuuria koskevista linjauksista 10 – 15 vuoden aikajänteellä. Tämä yhdessä yksi tai kaksi hallituskautta koskevien investointiohjelmien kanssa helpottaisi myös liikennehankkeiden hallinnollisten menettelyjen oikeaa ajoitusta ja suunnitelmien laatimista.

Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä on valmistellut osana pitkäjänteistämistä ehdotuksen valtakunnallisiksi maaliikenteen runkoverkoiksi. (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 43/2006). Ehdotuksen mukaan neljännes pääteistä ja puolet radoista nimettäisiin korkeatasoisiksi runkoverkoiksi, joiden laatuvaatimukset olisivat korkeammat kuin muilla väylillä. Runkoverkkojen erityisluonne otettaisiin huomioon myös kaavoituksessa ja muussa maankäytön suunnittelussa.

### 6.2. Hallinnonalan toimenpiteitä

Maantielaki (503/2005) tuli voimaan 1.1.2006. Lailla laajennettiin muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä. Toisaalta lakiin sisältyy säännös siitä, että yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymispäätöstä koskeva valitus on käsiteltävä kiireellisenä. Maantien yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman hyväksymispäätökseen ei saa hakea muutosta siltä osin kuin maantien sijainti ja tekniset ratkaisut on jo hyväksytty lainvoimaisessa kaavassa. Tiesuunnitelman hyväksymispäätökseen ei saa hakea muutosta myöskään siltä osin kuin maantien sijainti ja tekniset ratkaisut on hyväksytty lainvoimaisessa yleissuunnitelmassa.

Hallinnonalan virastoista Tiehallinto on päivittänyt suunnitteluohjeitaan siten, että Maantiet kaavoituksessa –ohje on valmistumassa. Se korvaa yleiset tiet kaavoituksessa –ohjeen. Tiehankkeiden suunnitelmien käsittelyohje on valmistunut. Uusituista yleissuunnitteluohjeista on luonnos olemassa. Vuorovaikutusopas on uusittu. Näistä ohjeista eniten vaikutusta tiehankkeiden päätösten muutoksenhakutarpeen vähentämiseksi on vuoropuheluoppaalla ja suunnitelmien käsittelyoppaalla. Mikäli hallinnossa päätöksiä tehtäessä osataan toimeenpanna menettely, joka toteuttaa riittävää vuorovaikutteisuutta, saatetaan päästä päätöksiin, joihin muutoksenhaun tarve olennaisesti pienenee. Myös hallintoviranomaiselle annettavilla selkeillä menettelyohjeilla vältetään kiistoja menettelykysymyksistä.

Yleissuunnitteluohje koskee yleissuunnitelman sisältöä. Silläkin voi olla vaikutusta siten, että selkeäsältöinen suunnitelma vähentää väärinkäsityksistä aiheutuvia valituksia. Vaikutusarvioinnin suhteen ei ole tapahtunut edelliseen, väliraportissa tapahtuneeseen tarkasteluun nähden uutta. Ratahallintokeskuksessa on osallistuttu ratalain valmisteluun ja varauduttu suunnittelussa lain voimaantumiseen. Ehdotetun ratalain muutoksenhakusäännökset ovat samanlaiset kuin maantielaisissa. Hallituksen esitys ratalaiksi on annettu eduskunnalle (HE 222/2006 vp).

Osassa merenkulkulaitoksen väylähankkeista lainvoimaiset lupapäätökset on saatu noin vuodessa, mutta pisimmillään niiden käsittely valitusmenettelyineen on kestänyt 4-6 vuotta hakemuksen jättämisestä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on järjestänyt hallintotuomioistuimille koulutusta maantielaista.

### **6.3. Julkisiin hankintoihin liittyviä ongelmia**

Liikennehankkeiden toteutuksessa ovat hallinnollisten lupa- ja päätösmenettelyjen lisäksi osoittautuneet hankaliksi myös julkiset hankinnat. Viranomaisten hankintapäätöksiin, kuten urakoitsijan valintaa koskevaan päätökseen, haetaan yhä enenevässä määrin muutosta markkinaoikeudelta ja edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Markkinaoikeus on ratkaisuja valmistellessaan ottanut huomioon valitusten kohteena olleiden hankkeiden yhteiskunnallisen merkityksen ja priorisoinut tärkeitä hankkeita.

Hankintalainsäädännön uudistus (HE 50/2006 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla on käynnistynyt selvitystyö, jossa on ensi vaiheessa tavoitteena laatia arviomuistio hankintalainsäädännön nykyisen oikeussuojajärjestelmän kehittämistarpeista sekä tarvittavista lainsäädäntötoimenpiteistä hankinta-asioiden oikeussuojajärjestelmän tehostamiseksi. Selvitystyön pohjalta arvioidaan julkisia hankintoja koskevan oikeussuojajärjestelmän kehittämistarpeita. Arviomuistion valmistumisen jälkeen päätetään yhteistoiminnassa kauppa- ja teollisuusministeriön kanssa jatkotyön organisoinnista ja työn tarkemmista tavoitteista ottaen huomioon vireillä oleva hankintojen oikeussuojadirektiivien uudistamistyö.

### **6.4. Esimerkki hankintamenettelyn vaikutuksesta liikennehankkeen toteuttamisaikatauluun ja viivästymisen kustannuksista**

Hakamäentietä uudistetaan vuosina 2006 – 2009 noin 3,3 kilometrin matkalla liikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden parantamiseksi. Tiellä on tapahtunut vuosittain noin 80 liikenneonnettomuutta, joista 15 henkilövahinkoihin johtaneita. Hankkeen tavoitteena on ympäristöönsä sulautuva kaupunkiväylä, jolla kaikkien tienkäyttäjien on helppo liikkua. Hakamäentie on käytössä koko

rakennusprojektin ajan. Hakamäentien parantamishankkeen rahoittajina ovat valtio 66 prosentin osuudella ja Helsingin kaupunki 34 prosentin osuudella.

Kuvaus Hakamäentien ST-urakan (”suunnittele ja toteuta”) hankinnan vaiheista:

Tarjouspyyntö annettiin tarjoajille 18.4.2005 ja tarjoukset saatiin 7.10.2005 kolmelta tarjoajalta, joista kaksi on yksityisiä yrityksiä ja kolmas on Tieliikelaitos. Tiehallinto hylkäsi 14.11.2005 yhden tarjoajan kaikki tarjoukset ja osan kahden muun tarjoajan vaihtoehtoisista tarjouksista, koska tarjoukset eivät olleet tarjouspyynnön mukaisia.

Kaksi yksityistä tarjoajaa valitti hankintapäätöksestä markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus teki asiassa 29.3.2006 päätöksensä, jossa katsottiin Tiehallinnon menetelleen muuten oikein, mutta yksi vaihtoehtotarjouksista tuli ottaa mukaan vertailuun. Toinen valituksen tehneistä yksityisistä tarjoajista haki muutosta markkinaoikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Tiehallinto otti markkinaoikeuden päätöksen mukaisesti vaihtoehtotarjouksen mukaan tarjousvertailuun ja teki 6.4.2006 hankintapäätöksen, jonka mukaisesti Tieliikelaitos voitti tarjouskilpailun.

Toinen yksityinen tarjoaja valitti päätöksestä markkinaoikeuteen, joka antoi 27.4.2006 Tiehallinnolle luvan jatkaa hankintaa. Asiaa käsitellään markkinaoikeudessa hyvitysmaksu-menettelyinä.

Urakkasopimus allekirjoitettiin 2.6.2006. Käsittelyssä ovat edelleen toisen yksityisen yrityksen valitus korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja toisen valitus markkinaoikeudessa. Markkinaoikeus saattaa joutua odottamaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun ennen oman ratkaisunsa tekemistä.

ST-urakan piti alkaa joulukuussa 2005 ja valmistua marraskuussa 2008. Aloitus viivästyi valitusten johdosta puoli vuotta ja valmistuminen siirtyy elokuun loppuun 2009. Tarjousten voimassaoloaikaa jouduttiin jatkamaan kaikkien tarjoajien osalta kerran ja voittaneen tarjouksen osalta kahdesti.

Hakamäentien liikenneonnettomuuksien määrän arvioidaan vähentyvän puoleen parannustyön jälkeen. Hakamäentien uudistaminen vähentää merkittävästi liikennettä alueen katuverkostolla ja lisää lähialueiden asumisviihtyisyyttä. Sujuva liikenne vähentää päästöjä, ja meluhaittoja pienennetään olennaisesti melusuojauksilla.

Hankkeen viivästymisestä aiheutuvat vuotuiset yhteiskuntataloudelliset kustannukset on arvioitu 14,1 miljoonaksi euroksi. Tästä aikakustannusten osuus on 51 %, ajoneuvokustannusten 40 %, onnettomuuskustannusten 7 % ja päästökustannusten 2 %.

#### *Työryhmän arvio*

*Liikennehankkeiden investointiohjelmalla ja pitkäjänteistämällä voidaan ennakoida hankkeiden aloittamisajankohtia ja varautua mahdollisista valitusmenettelyistä aiheutuviin haittoihin. Sen sijaan hankinta-asioiden oikeuskäsittelystä johtuvasta toteutuksen viivästymisestä voidaan arvioida olevan merkittävää haittaa. Markkinaoikeuden taholta on selkeästi tuotu esille huoli siitä, että uuden, eduskunnan käsittelyssä olevan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön voimaantultua saattavat hankinnat entisestään viivästyä. Tästä syystä on tärkeää tehostaa hankinta-asioiden oikeussuojajärjestelmää.*

## 7. HALLINTO-OIKEUKSIEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN PARANTAMINEN

Hallituksen iltakoulussa 10.3.2004 päätettiin seuraavat toimenpiteet:

*a) Hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittäminen tuomaripainotteiseen suuntaan*

Hallinto-oikeuksissa jatketaan virkarakenteen kehittämistä tuomaripainotteiseen suuntaan niin, että esittelijän virkoja muutetaan tuomarin viroiksi. Tällöin tuomarit voivat huolehtia nykyistä useammin myös asian esittelemisestä istunnossa sen lisäksi, että he toimivat päätöksenteossa yhtenä tuomioistuimen jäsenistä. Tämä mahdollistaa henkilöresurssien kohdentamisen asian laadun ja laajuuden mukaan sekä kasvattaa samalla ratkaisukapasiteettia heikentämättä kuitenkaan oikeusturvaa.

Virkarakenteen kehittämistä selvitetään lähemmin työryhmässä, jonka oikeusministeriö asetti 30.1.2004. Työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotus henkilöstörakenteen kehittämiseksi siten, että se voidaan ottaa huomioon valmisteltaessa valtion talousarviota vuodelle 2005 sekä vuotta 2005 koskevissa tulosneuvotteluissa.

*b) Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanon keventäminen*

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanon keventäminen ei ole perusteltua yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asiassa, mutta sitä voidaan harkita sellaisissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asiaryhmissä, joissa se ei vaarantaisi oikeusturvaa. Näin voidaan kokonaisuutena arvioiden lisätä hallinto-oikeuksien ratkaisukapasiteettia. Tämä toimenpide edellyttää lainsäädännön muutoksia.

Kokoonpanon keventämistä selvitetään lähemmin työryhmässä, jonka oikeusministeriö asettaa alkuvuodesta 2004. Työryhmän tehtävänä on valmistella hallituksen esitys, joka voidaan antaa eduskunnalle vuoden 2004 aikana tai vuoden 2005 alussa.

*c) Erityisasiantuntemuksen parantaminen hallinto-oikeuksissa*

Hallintotuomioistuinten asiantuntemuksen vahvistamiseksi tulisi lisätä tuomareiden erikoistumista, mitä ehdotetaan myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (komiteanmietintö 2003:3).

Erityisasiantuntemusta voidaan esimerkiksi kaavoitusasioissa lisätä myös rekrytointiratkaisuilla. Erityisasiantuntemuksen hankkimiseksi tulee osoittaa määrärahoja, joiden käytöstä voidaan sopia hallinto-oikeuksien ja oikeusministeriön välisissä tulosneuvotteluissa.

Oikeusministeriön tulee osaltaan yhteistyössä hallintotuomioistuinten kanssa huolehtia siitä, että hallinto-oikeuksien henkilöstöllä on mahdollisuus saada riittävästi maankäyttö- ja rakennusasioita koskevaa täydennyskoulutusta.

*d) Hallinto-oikeuksien henkilöresurssien turvaaminen*

Hallinto-oikeuksien henkilöresurssija lisätään kahdella tuomarinviralla ainakin vuosina 2005–2007. Resurssien kohdentaminen selvitetään erikseen oikeusministeriössä. Näiden virkojen täyttämässä tulee ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennusasioiden vaatima erityisasiantuntemus.

## 7.1. Virkarakenteen kehittäminen tuomaripainotteisempaan suuntaan

Alueellinen hallinto-oikeus on päätösvaltainen yleensä kolmijäsenisenä. Päätöksentekoon osallistuvat tuomarit tekevät ratkaisunsa esittelijän valmisteleman päätösehdotuksen pohjalta. Esittelijänä voi toimia myös yksi kolmesta tuomarista.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (komiteanmietintö 2003:3) esitti tuomioistuinlaitoksen yleiseksi linjaukseksi jopa esittelijäjärjestelmästä luopumista myös hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä selvittänyt oikeusministeriön työryhmä päätyi mietinnössään (2004:9) esittämään henkilöstörakenteen maltillista kehittämistä vuosina 2005–2014 siten, että hallinto-oikeustuomarien ja hallinto-oikeuden kansliahenkilökunnan virkoja lisätään vuosittain samalla, kun hallinto-oikeussihteerien virkoja lakkautetaan.

Mietinnöstä hallinto-oikeuksilta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, henkilöstöryhmiä edustavilta järjestöiltä ja valtiovarainministeriön henkilöstöosastolta saaduissa lausunnoissa asetettiin pääosin kannattamaan työryhmän ehdotusta. Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa tosin todettiin, ettei mietinnön perusteella ole vielä mahdollista ottaa kantaa siihen, edellyttäisivätkö hallintolainkäytön toimivuus ja laadukkaan oikeussuojan tuottaminen sitä, että hallinto-oikeuksissa tulisi siirtyä päätöksentekojärjestelmään, jossa tuomarit nykyistä enemmän valmistelisivat ja esittelisivät lainkäyttöasioita. Vasta kun sellaisesta hallinto-oikeuksien oikeudenkäyntimenettelyn mahdollisesta muuttamisesta on tehty selvitys, voidaan arvioida, miten hallinto-oikeuksien käytössä olevat resurssit tulisi muuttuneessa tilanteessa allokoida ja miten hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta tulisi kehittää.

Hallinto-oikeuksien tuomareiden ja lakimiesesittelijöiden virkojen lukumäärien kehitystä tarkastellaan lähemmin tässä mietinnössä kohdassa 7.4. hallinto-oikeuksien toimintaedellytysten turvaaminen. Tässä yhteydessä on kuitenkin todettava, että eri hallinto-oikeuksissa henkilöstörakenne poikkeaa tällä hetkellä merkittävästi toisistaan. Tuomioistuimet ovat oikeusministeriön kanssa vuosittain käymissään tulosneuvotteluissa pääsääntöisesti pyrkineet kehittämään toimintaansa nimenomaan lisäämällä tuomareiden määrää suhteessa esittelijöiden määrään. Kehitys on kuitenkin ollut epätasaista. Esimerkiksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on vuonna 2006 yhteensä 22,5 tuomarinvirkaa ja 14 hallinto-oikeussihteerin virkaa, kun taas Oulun hallinto-oikeudessa on 9 tuomarin virkaa ja 9,5 hallinto-oikeussihteerin virkaa. Tämä merkitsee sitä, että eräissä hallinto-oikeuksissa tuomarit tosiasiaassa valmistelevat ja esittelevät asioita huomattavasti enemmän kuin toisissa.

Vuosina 2004–2005 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on toimeenpantu kokeilu, missä tuomarien määrää lisäämällä muodostettiin ratkaisukokoonpanoja, joissa tuomarit ilman ratkaisukokoonpanon ulkopuolista esittelijää suorittivat asioiden valmistelun ja esittelyn. Kokeilusta on laadittu loppuraportti ”Kontrollista kollektiivisuuteen, Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu” ”Oikeusministeriön julkaisusarja Oikeusministeriön toiminta ja hallinto nro 2005:12”.

Loppuraportissa on arvioitu, edellyttäisivätkö hallintolainkäytön toimivuus ja laadukkaan oikeussuojan tuottaminen sitä, että hallinto-oikeuksissa tuomarit nykyistä enemmän valmistelisivat ja esittelisivät lainkäyttöasioita. Olennaisena osana kokeiluun kuului myös pyrkimys entistä avoimempaan prosessinjohtoon päätösten laadun parantamiseksi. Edelleen kokeiluun liittyi pyrkimys uudistaa tuomarien keskinäistä työnjakoa siten, että vähennetään kollegiaaliseen työskentelytapaan usein liittyvää päällekkäistä työtä.



Kokeilun vaikutuksista päätösten laatuun loppuraportissa todetaan, että jatkomuutoksenhakualttius näin ratkaistuissa asioissa oli suurempi kuin tavanomaisessa esittelijä + tuomarit -kokoonpanossa valmistelluissa asioissa. Tämän arvioitiin kuitenkin johtuneen lähinnä siitä, että kokeilukokoonpanoissa ratkaistiin normaalia vaikeampia asioita. Raportin mukaan nämä päätökset eivät kuitenkaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa muuttuneet enempää kuin perinteisessä kolmen tuomarin ja esittelijän kokoonpanossa tehdyissä ratkaisuisa, joskin raportin laatimiseen mennessä vain pieni osa kokeilukokoonpanoissa ratkaistuista asioista oli ennätetty ratkaista korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kokeilua ja sen tuloksia on esitelty hallinto-oikeuksien ylituomarien ja hallintopäällikköjen neuvottelupäivillä syksyllä 2005. Oikeusministeriön järjestämässä hallinto-oikeuksien johtamiskoulutuksessa syksyllä 2006 kokeilu tulee laajempaan esittelyyn ja analyysiin.

#### *Työryhmän arvio*

*Tuomarin toimiminen asiassa valmistelijana ja esittelijänä yhtäältä merkitsee, että ratkaisukokoonpanosta vapautuu yhden lakimiehen eli erillisen esittelijän työpanos. Se on käytettävissä muiden asioiden valmisteluun. Toisaalta tuomari ei ehdi toimia enää yhtä monissa asioissa tarkastavana jäsenenä.*

*Työryhmän tarkasteltavana olevissa asiaryhmissä olisi tärkeää, että asian ratkaisemiseen osallistuvan tuomarin kokemus ja ammattitaito saataisiin käyttöön jo valitusprosessin alusta pitäen. Näin tuomioistuimen perustehtävä eli oikeusturvatarpeen tyydyttäminen toteutuu parhaiten.*

*Hämeenlinnan hallinto-oikeuden kokeilun mukaan hallinto-oikeustuomarien selkeä enemmistö oli tyytyväinen monipuolisempaan tehtäväkuvaan, johon kuului myös päätösten valmistelua ja esittelyä. Kokeilu osoitti, että tuomarien työpanoksen osuuden lisääminen valmistelussa ja esittelijöiden työpanoksen osuuden vastaava vähentäminen voivat edistää toiminnan tehokkuutta ensi asteen hallintolainkäytössä yksilöiden oikeusturvaa vaarantamatta. Virkarakenteen kehittäminen tuomaripainotteiseen suuntaan lyhentää siten myös käsittelyaikoja.*

*Tuomarin viran perustaminen edellyttää määrärahan osoittamista siihen tarkoitukseen valtion tulo- ja menoarviossa. Virkoja lisättäessä on otettava huomioon, että tuomareilla on muita parempi virassa pysymisen suoja. Nämä seikat voivat käytännössä johtaa siihen, että tuomarin viran perustaminen kuitenkin vaatii enemmän harkintaa sen tarpeellisuudesta pitkällä tähtäimellä verrattuna muihin virkoihin.*

*Hallinto-oikeuksien muun henkilökunnan osalta virkojen perustamisessa, lakkauttamisessa ja virkojen täyttämisessä noudatetaan valtion henkilöstöpolitiikan yleisiä linjoja. Hallinto-oikeuksien virkojen tultua avoimiksi oikeusministeriö on useaan eri otteeseen kieltänyt muiden kuin tuomarinvirkojen vakinaisen täyttämisen ilman ministeriön lupaa. Tällainen kieltäminen on voimassa tämän mietinnön laatimisajankohtaanakin. Hallinto-oikeustuomarin viran palkkakustannukset verrattuna hallinto-oikeussihteerin viran palkkakustannuksiin ovat sellaiset, että kahden hallinto-oikeustuomarin palkkaaminen edellyttää kolmen hallinto-oikeussihteerin viran lakkauttamista, mikäli halutaan toteuttaa virkarakennemuutos kustannusneutraalina.*

*Valtionhallinnon tuottavuusohjelma yleisellä tasolla ja vaalikauden kestävä kehysbudjetointi vaikeuttavat tuomaripainotteisen henkilöstörakenteen toteuttamista. Ensiksi mainitun ohjelman*

*peruslähtökohtana suorastaan on henkilöstön vähentäminen valtionhallinnossa. Viimeksi mainittu puolestaan ei lupaa palkkaukseen osoitettujen määrärahojen lisäämistä tuomioistuinlaitoksessa ainakaan ilman hyviä perusteluita. Oikeusministeriön henkilöstöpolitiikka lähtee siitä, ettei virkarakenteen muutoksia toteuteta henkilöstöä irtisanomalla.*

*Tuomaripainotteisuuden toteutuminen vaatii sekä tuomioistuimien että tuomioistuinten resursseista vastuussa olevan oikeusministeriön ja viime kädessä koko valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistyötä ja näkemystä.*

## **7.2. Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventäminen**

Hallinto-oikeuksissa käsitellään laajuudeltaan ja vaikeusasteeltaan hyvin erityyppisiä asioita. Oikeusturva ei kaikissa asioissa edellytä kolmen tuomarin ja esittelijän kokoonpanoa. Laissa säädettyä päätösvaltaista ratkaisukokoonpanoa on sen vuoksi pyritty joustavoittamaan, jotta kunkin asian ratkaisemiseen osallistuisi juuri sen vaikeusastetta ja merkitystä vastaava kokoonpano. Lakimiesten määrää on vähennetty yksinkertaisimmissa asioissa tai sellaisissa asioissa, joissa laajalla oikeudellisella asiantuntemuksella ei ole ratkaisevaa merkitystä päätöksen tekemisessä.

Ratkaisukokoonpanoja on kevennetty kahdessa vaiheessa. Päätösvaltaista kokoonpanoa koskevaa hallinto-oikeuslain 12 §:ää on korkeimman hallinto-oikeuden tekemän lainsäädäntöaloitteen perusteella muutettu 1.10.2005 lukien (L 699/2005) siten, että asioissa, joiden ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen, kuten huostaanotot ja mielenterveysasiat, päätöksentekoon osallistuu asiantuntijajäsenen lisäksi vain kaksi lakimiestuomaria aiemman kolmen asemesta.

Oikeusministeriön asettama työryhmä (Työryhmämietintö 2004:15) selvitti hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistamisvaihtoehtoja. Tämän selvityksen perusteella hallitus antoi esityksen laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta (HE 85/2005 vp). Eduskunta on hyväksynyt kokoonpanoja voitavan hallinto-oikeuksissa edelleen keventää. Laki tulee voimaan 1.1.2007 lukien (L 675/2006). Muutetun lain mukaan hallinto-oikeus voi useissa oikeudellisesti yksinkertaisissa asiaryhmissä ratkaista asian kahden tuomarin kokoonpanossa, mikäli he ovat ratkaisusta yksimieliset. Mielenterveyslain mukaiset alustusasiat, joissa on kysymys aikuisten mielenterveyslain mukaisen tahdosta riippumattoman sairaalahoidon jatkamisesta, voidaan ratkaista yhden lakimiestuomarin ja asiantuntijatuomarin kokoonpanossa. Eräät intressiltään pienet valitusasiat, kuten joukkoliikenteen tarkastusmaksu-, pysäköintivirhemaksu- ja televisiomaksuvalitukset voidaan ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa.

Hallituksen esityksen mukaan kokoonpanojen joustavoittaminen vahvistaa asianosaisten mahdollisuuksia saada valitusasiansa käsitellyksi nopeammin alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Laskennallisesti hallituksen esityksen mukaan kysymys on 6,5 tuomarihenkilötyövuoden työpanoksen ohjautumisesta uudelleen, tehokkaammin. Esityksen mukaan kevennetty kokoonpano voisi toteutua jopa 6 400 asiassa. Nopeutusvaikutuksen ratkaisutoimintaan voidaan arvioida olevan merkitsevä, kun sitä verrataan hallinto-oikeuksien työtilanteen ja henkilöstörakenteen kehitykseen viimeisten viiden vuoden aikana. Lisäksi yksittäisellä tuomarilla on uudistuksen myötä jonkin verran paremmat mahdollisuudet keskittyä laajojen asioiden ratkaisutoimintaan, minkä puolestaan voidaan arvioida parantavan päätösten laatua laajoissa ja vaikeissa asioissa.

### *Työryhmän arvio*

*Hallinto-oikeuslain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä ei hyväksytty eduskunnassa aivan esitetystä muodosta. Näin ollen hallinto-oikeuksien henkilöstöressurssien säästö ei voi olla täysin alun perin kaavaillon mukainen. Säännökset vasta avaavat mahdollisuuden kokoonpanojen keventämiseen. Keventämisen käytännön toteuttaminen jää tuomioistuimien oman organisoinnin varaan.*

*Työryhmä ei ole voinut arvioida kokoonpanouudistusten vaikutusta toteutuneisiin käsittelyaikoihin, koska ensimmäinenkin muutos tuli voimaan vasta 1.10.2005 ja laajempi uudistus on vasta tulossa voimaan vuoden 2007 alusta. Arvion edellyttämiä tietoja ei siten vielä ole saatavissa. Uudistuksien vaikutuksia hallintotuomioistuimien työskentelyyn on syytä jatkossa seurata.*

### **7.3. Asiantuntemus hallinto-oikeuksissa yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa**

Hallintotuomioistuinten toiminnassa tulee aina olemaan merkittävässä asemassa henkilöstön asiaryhmäkohtainen substanssiosaaminen. Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin edellyttämä aineellisesti oikeaan ratkaisuun pyrkiminen merkitsee, että asian ratkaisu ei pääsääntöisesti voi jäädä pelkästään osapuolten aktiivisuuden varaan. Näyttötaakkasäännösten käyttäminen on vasta toissijainen keino asian ratkaisemiseksi. Tämän johdosta tuomioistuimen henkilöstöllä tulee olla hyvät perustiedot kunkin asiaryhmän sisällöstä ja erityispiirteistä. Hallintotuomioistuimien diaarikaavassa on kuitenkin peräti 278 erilaista asiaryhmää, joten ei ole mahdollista saada henkilöstöä, jolla olisi tuomioistuimen ulkopuolelta hankittua perusteellista asiantuntemusta jokaisesta asiatyypistä. Keskeisiin asiaryhmiin sellaista erityisasiantuntemusta on kuitenkin hankittava. Erityisasiantuntemus mitä ilmeisimmin nopeuttaa asian käsittelyä ja parantaa ratkaisun laatua. Hallinto-oikeuden laadukas ratkaisu puolestaan nopeuttaa jatkomuutoksenhaun käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden aloitteesta on selvitetty hallintotuomioistuinten yhteistyön muotoja ja lainkäytön valvonnan kehittämistä korkeimman hallinto-oikeuden toimialalla. Hankkeesta on laadittu muistio, joka on julkaistu 22.12.2004 korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilla. Hankkeessa on tuotettu työryhmämietinnöt hallintotuomioistuinten laatutekijöiden arvioimisesta, laatutekijöiden seurantamenetelmien kehittämisestä, käsittelyaikavoitteilta ja koulutusyhteistyöstä. Mietinnöt luovutettiin 11.11.2005 korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Erityisesti laatutekijöiden arvioimisella ja seurantamenetelmien kehittämisellä voidaan vaikuttaa koulutustarpeen tiedostamiseen ja sitä kautta asiantuntemuksen parantamiseen. Laadunseuranta käynnistyi 1.1.2006, ja ensimmäiset keskustelut korkeimman hallinto-oikeuden ja kunkin hallinto-oikeuden kesken toiminnan laadusta käydään vuoden 2006 seurantatulosten pohjalta.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen hallinto-oikeuksiin on nimitetty määräaikaista hallinto-oikeustuomareita tai hallinto-oikeussihteerejä, joilla on siirtyessään hallinto-oikeuksien palvelukseen ollut työkokemusta muissa tuomioistuimissa tai muualla rakennus- ja maankäyttöasioiden taikka ympäristöasioiden soveltamisesta. Rekrytointiratkaisut ovat lähinnä tuomioistuinten ja tuomarivalintalautakunnan käsissä.

Ylituomarit ovat vuonna 2004 tehneet oikeusministeriölle aloitteen virkanimitystoimivallan siirtämisestä täysistunnolta ylituomarille tapauksissa, joissa henkilö nimitetään määräaikaiseksi tuomariksi hallinto-oikeuteen kahta kuukautta pidemmäksi, mutta alle vuoden mittaiseksi ajaksi. Aloitteen yhtenä lähtökohtana on ollut helpottaa erityisasiantuntemusta omaavan tuomarin ottamista

tuomioistuimeen määräajaksi. Ylituomarilla on vastuu tuomioistuimen tuloksen saavuttamisesta. Hän on tästä syystä paremmin kuin täysistunto perillä siitä, vaatiiko tuomioistuimen työtilanne ja vireillä olevien asioiden jakauma ulkopuolisen asiantuntemuksen saamista määräajaksi tuomioistuimen käyttöön. Aloite on valmisteltavana oikeusministeriössä.

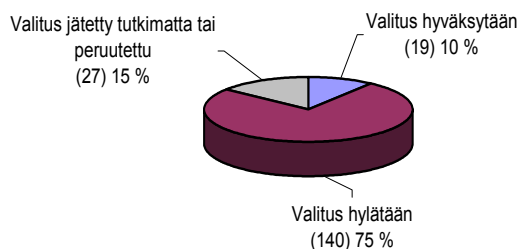
Rekrytointia on yksityiskohtaisemmin käsitelty tämän työryhmän väliraportissa (työryhmämietintö 2005:12).

Asiantuntemusta kaava-asioissa on pyritty parantamaan kysymyksessä olevissa asioissa hankkimalla tuomioistuimissa työskenteleville täydennyskoulutusta *oikeusministeriön oikeushallinto-osaston koulutusyksikön* toimesta järjestetyillä maankäyttö- ja rakennuslain kursseilla useilla eri ohjelmilla. *Korkein hallinto-oikeus* on järjestänyt virkamiesvaihtoa perehdyttämällä hallinto-oikeuksien esittelijöitä näiden asioiden käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa. *Vaasan hallinto-oikeus ja Kuopion hallinto-oikeus* ovat osallistuneet ympäristöoikeuden koulutuksen järjestämiseen hallintoviranomaisille ja tuomioistuinten henkilökunnalle. Muut hallinto-oikeudet ovat osallistuneet ympäristökeskusten, Suomen Kuntaliiton ja yliopistojen järjestämiin koulutuksiin kaavoitus- ja ympäristöasioissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta laaditun ympäristöministeriön arviointiraportin (Suomen ympäristö 781) mukaan hallinto-oikeudet ovat vuoteen 2005 mennessä ratkaisseet maankäyttö- ja rakennuslain nojalla niille siirtyneissä uusissa asiaryhmissä yhteensä noin 2 000 kaavoja koskevaa valitusta (mikä merkitsee noin 950 kaavaa) ja noin 2 100 poikkeamista tai suunnittelutarveratkaisua koskevaa valitusta. Selvityksen kohteena oli yli 600 hallinto-oikeuksien päätöstä vuosilta 2001 ja 2002 sekä 180 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua vuosilta 2000–2003.

Hallinto-oikeuksien päätöksistä noin joka kolmannelta valitettiin edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyys korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut varsin hyvä, sillä valituksista hyväksyttiin vain 10 %. Parhaiten päätöksistä pysyivät kaavoja ja suunnittelutarveratkaisuja koskeneet päätökset (hyväksytyjen valitusten osuus 8 %). Poikkeamisissa hyväksytyjä valituksia oli 16 %.

Ympäristöministeriön arviointiraportin mukaan hallinto-oikeudet ovat varsin hyvin laintulkinnassaan selvinneet uusista asiaryhmistä. Säännösten soveltaminen ei pääsääntöisesti ole ollut ongelmallista.



Lähde: Hallinto-oikeuksien päätöksistä tehtyjen jatkovalitusten lopputulos KHO:ssa; kaavat, poikkeamiset ja suunnittelutarveratkaisut yhteensä (Wähä: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2004. Suomen Ympäristö 693)

Korkein hallinto-oikeus on julkaissut tutkimuksen Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava-asioissa 1.1.2000–30.6.2003 (Tutkimusjulkaisu 5, 29.11.2004, Elina Erkkilä). Tutkimus sisältää muun ohessa tiedot tutkimusaikavälillä tehtyjen päätösten lukumääristä, päätösten lopputuloksista, valitusten käsittelyyn kuluneesta ajasta, alueellisesta jakautumisesta sekä asemakaavapäätösaineiston analyysin valitusasioiden ominaisuuksista ja muutoksenhakuun johtaneista intressiristiriidoista.

#### *Työryhmän arvio*

*Hallinto-oikeudet ovat henkilöstöpolitiikassaan arvioineet tarvitsevansa kaavoitus- ja maankäyttöasioiden ratkaisemisessa erityisasiantuntemusta. Näihin asioihin onkin ainakin viiteen hallinto-oikeuteen hankittu erityisosaamista tuomioistuimen ulkopuolelta tapahtunein rekrytoinnein. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on useammalla jäsenellä muualta kuin tuomioistuimen sisältä hankittua korkeatasoista kokemusta, koulutusta ja ammattitaitoa näistä asioista. Hallinto-oikeuksien henkilöstölle on järjestetty myös laajaa koulutusta maankäyttö- ja rakennuslakia koskevissa asioissa. Useimmissa hallinto-oikeuksissa on korostettu erikoistumisen merkitystä.*

*Tutkimukset hallinto-oikeuksien maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisratkaisuihin osoittavat hallinto-oikeuksien ratkaisujen laadun olevan näissä uusissa asiaryhmissä varsin hyvä. Tästä voidaan päätellä, että hallinto-oikeuksien asiantuntemuksesta maankäyttö- ja kaavoitusasioissa on huolehdittu.*

### **7.4. Hallinto-oikeuksien henkilöstöresurssien turvaaminen**

#### *7.4.1. Hallinto-oikeuksien henkilöstön määrän kehitys*

Hallinto-oikeuksien lainkäyttöhenkilöstön määrän kehitys on ollut vuodesta 1998 vuoteen 2006 seuraava:

	1998	1998	1998	2006	2006	2006	Muutos
	tuomarit	esittelijät	Yhteensä	tuomarit	esittelijät	Yhteensä	1998-2006
Helsingin hallinto-oikeus	37	49	86	50	48,5	98,5	12,5
Hämeenlinnan hallinto-oikeus	19	20	39	22,5	12	34,5	-4,5
Kouvolan hallinto-oikeus	6	6	12	11	10	21	9
Kuopion hallinto-oikeus	17	13	30	18	14	32	2
Oulun hallinto-oikeus	9	11	20	9	9,5	18,5	-1,5
Rovaniemen hallinto-oikeus	6	6	12	6	5	11	-1
Turun hallinto-oikeus	16	19	35	19	14	33	-2
Vaasan hallinto-oikeus	29	26	55	28	21	49	-6
Yhteensä	139	150	289	163,5	134	297,5	8,5
Muutos vuodesta 1998 vuoteen 2006				24,5	-16	8,5	

Vertailussa on lähtövuotena 1998, koska se oli toiminnallisesti viimeinen kokonainen vuosi, jolloin hallinto-oikeuksien edeltäjät, 11 läänioikeutta toimivat täysin henkilöstöresurssien. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden luvuissa vuodelta 1998 on otettu huomioon Keski-Suomen ja Hämeen läänioikeuksien tuomarit ja lakimiesesittelijät yhteensä. Samoin Kuopion hallinto-oikeuden luvuissa on otettu huomioon Kuopion, Mikkelin ja Pohjois-Karjalan läänioikeuksien tuomarit ja lakimiesesittelijät. Vaasan hallinto-oikeuksien luvuissa on puolestaan laskettu yhteen Vaasan

lääninoikeuden ja vesiyläoikeuden asianomaiset henkilöstömäärät. Hallinto-oikeudet perustettiin 1.11.1999.

Kansliahenkilökunnan määrä on vähentynyt 159 henkilötyövuodesta 142 henkilötyövuoteen vuodesta 1998 vuoteen 2005 mennessä.

#### 7.4.2. Oikeusministeriön tuottavuusohjelma

Hallituksen kehyspäätöksessä 11.3.2005 edellytetään julkisten palvelujen ja hallinnon tuottavuuden kehittämistyön olennaista tehostamista. Oikeusministeriö on tämän kehyspäätöksen velvoittamana kaavaillut, että kaikkiin tuomioistuimiin yhteensä kohdistuvat henkilöstösupistukset olisivat noin 200 henkilöä. Tämä on noin 6 % tuomioistuinten käytössä olevista henkilötyövuosista.

Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2007–2011 (Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2006:1) todetaan muun ohella seuraavaa:

”Hallintotuomioistuinten laadukas toiminta edistää hallinnon lainmukaisuutta ja ehkäisee ennalta konflikteja. Hallintolainkäytön haasteena ovat uudet asiaryhmät. Asioiden entistä joustavammaksi ratkaisemiseksi lisätään hallinnollisia oikaisukeinoja ja edistetään niiden käyttöä. Erityisesti merkittävien maankäyttö- ja rakennuslakia koskevien valitusten, turvapaikka-asioiden ja sosiaaliasioiden sekä kilpailu- ja hankinta-asioiden joutuisaa käsittelyä tuetaan ottamalla ihmisten ja yritysten tarpeet sekä kasvaneet oikeusturvaodotukset huomioon myös resursoinnissa.

Oikeusministeriön lähtökohta on, että hallinnonalan kaikki toimintasektorit huolehtivat *valtion ydintehtävistä ja oikeusvaltion ylläpidosta*. Tuottavuuden kehittämisessä on huolehdittava siitä, että oikeusvaltion ylläpito ja kehittäminen turvataan. Hyvin toimiva oikeusjärjestelmä on yhteiskunnan keskeinen turvallisuustekijä ja sillä on tärkeä merkitys yhteiskunnan kokonaistuottavuuden ja kansallisen kilpailukyvyn kannalta. Hallinnonalan tuottavuusohjelma kattaa sekä hallinnonalan *ydintehtävien* että *tukitehtävien* kehittämisen. Toiminta- ja taloussuunnitelmassa on esitetty keskeisiä tuottavuuden kehittämishankkeita ja –toimenpiteitä eri toimintasektoreilla. Niiden yhteisvaikutuksena arvioidaan hallinnonalan henkilöstötarpeen vähenevän vuoden 2011 loppuun mennessä yhteensä 720 henkilötyövuodella. Tavoitteen saavuttamiseen liittyy kuitenkin runsaasti epävarmuustekijöitä – mm. sen vuoksi, että monet suunnitelluista toimenpiteistä ovat vasta tulossa sellaiseen selvitysvaiheeseen, jonka perusteella kyetään esittämään edes kohtuullisen luotettavia vaikutusarvioita. Myös hallinnonalan virastorakenne – henkilötyöpanos jakaantuu yli 300:aan keskimäärin varsin pieneen virastoon - asettaa tavallista suurempia vaikeuksia tuottavuushyötyjen realisoimiselle.”

Oikeusministeriön osuus on 1,75 % valtion koko budjetista eli noin 700 miljoonaa euroa. Tuomioistuinlaitokselle siitä on osoitettavissa yhteensä alle 220 miljoonaa euroa. Suomessa käytetään koko tuomioistuinlaitoksen rahoittamiseen 42 euroa henkilöä kohden vuodessa. Suhteutettaessa henkeä kohti käytetty rahamäärä bruttokansantuotteeseen tämä merkitsee, että Suomessa käytetään kahdeksanneksi vähiten rahaa tuomioistuinlaitoksen toiminnan rahoittamiseen kaikista Euroopan neuvoston jäsenmaista (European judicial systems. Edition 2006 European Commission for the Efficiency of Justice CEPEJ). Hallintotuomioistuinten menojen osuus on noin 26 miljoonaa euroa eli 0,066 % valtion budjetista.

### 7.4.3. Hallintotuomioistuinten yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Hallintotuomioistuinten yhteiskunnallista vaikuttavuutta on hallintotuomioistuinten yhteisessä toimintakertomuksessa vuodelta 2005 arvioitu seuraavasti:

”Hallintotuomioistuinten päätökset ovat tärkeitä paitsi oikeudenkäyntien asianosaisille, myös yleisemmin, koska ne vaikuttavat laajalti suomalaisen yhteiskunnan toiminta- ja kilpailukykyyn. Julkista valtaa käyttävät viranomaiset tekevät hallinnon eri aloilla ja tasoilla vuosittain miljoonia hallintopäätöksiä, joihin voidaan tarvittaessa hakea muutosta hallintotuomioistuimilta. Esimerkiksi verohallinnossa tehtiin 6,4 miljoonaa verotuspäätöstä vuodelta 2004 toimitetussa verotuksessa. Asemakaavoja laaditaan kunnissa vuosittain noin 1 300. Vuonna 2004 kunnat myönsivät toimeentulotukea 250 000 kotitaloudelle ja 400 000 henkilölle. Kela myönsi opintotukea 255 000 opiskelijalle ja koululaiselle. Erilaisille eläkkeille siirtyi 58 000 henkilöä.

Selvät virheet hallintopäätöksissä on useimmiten mahdollista oikaista hallinnollisissa oikaisumenettelyissä, mutta päätösten suuren määrän takia hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi tulee vuosittain yli 30 000 oikeusriitaa.

Julkishallinnon ja hallintotuomioistuinten suhde voidaan kuvata pyramidina, jossa hallintopäätökset edustavat rakennelman laajaa pohjaa. Niistä vain suhteellisen pieni osa johtaa muutoksenhakuun tuomioistuimilta. Toisaalta yhteiskunnan oikeudellistumisen, säädösten lisääntymisen ja EY-oikeuden kasvavan vaikutuksen takia hallintotuomioistuimilta haetaan oikeusturvaa yhä vaikeammassa oikeudellisissa kysymyksissä. Uusien säädösten tulkintaratkaisut ja oikeuskäytäntö ovatkin tärkeitä hallinnon toimivuudelle. Koko julkishallinnon toimivuuden ja sitä kautta suomalaisen yhteiskunnan kilpailukykyyn kannalta onkin tärkeää, että hallintotuomioistuimet voivat antaa hallinnon oikeusriitoihin hyvin perusteltuja ratkaisuja mahdollisimman nopeasti.”

Hallinnossa tehdään vuosittain useita miljoonia, esimerkiksi verotusta, eläkkeitä, sosiaaliasiota ja ympäristöä koskevia hallintopäätöksiä, joihin voi hakea muutosta. Vuonna 2005 näistä asioista tuli vireille alueellisiin hallinto-oikeuksiin 22 480, vakuutusoikeuteen 10 580 ja markkinaoikeuteen 292 asiaa. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saatettiin ratkaistaviksi 4 009 asiaa.

Oikeusministeriön tulevaisuuskatsauksessa 2006 ”Oikeudenmukainen ja turvallinen yhteiskunta” on todettu hallintolainkäytön joutuisuuden lisäämisen olevan edellytys sille, että ihmisten ja yritysten oikeudet sekä hyvinvointi- että muut palvelut toteutuvat hallinnossa entistä paremmin. Kyse on usein myös yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeistä asioista. Ruuhkat vaivaavat aivan erityisesti markkinaoikeutta, vakuutusoikeutta ja Helsingin hallinto-oikeutta. Edelleen katsauksessa todetaan, että poliittisia päätöksiä tehtäessä on otettava huomioon, että oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat niin niukat, että henkilöstön määrää on jo jouduttu karsimaan monilla tehtäväalueilla. Tilanne rajoittaa pahasti kehittämismahdollisuuksia. Toiminnan turvaamiseksi määräraha-kehityksen maltillinen korottaminen on välttämätöntä, jotta valtioneuvostossa hyväksytyä tuottavuusohjelmaa voitaisiin toteuttaa realistiselta pohjalta.

### 7.4.4. Lainsäädännön uudistamisen vaikutukset

Hallintotuomioistuinten toimintakertomuksessa vuodelta 2005 todetaan, että valtion ja kuntien hallinnossa sovellettavia säädöksiä muutetaan jatkuvasti, minkä vuoksi hallintotuomioistuimet joutuvat koko ajan ratkaisemaan uudentyyppisiä oikeusriitoja ja arvioimaan hallintoviranomaisten päätösten lainmukaisuutta. Yhteiskunnan muutokset ja julkishallintoa koskevan lainsäädännön muuttuminen voivat myös tuottaa odottamattomia yllätyksiä hallintotuomioistuihin saapuvien asioiden määriin. Viime vuosilta esimerkkejä sellaisista asiaryhmistä, joissa vireille tulleiden oikeudenkäyntien määriin on ollut vaikea ennakoita varautua, ovat Helsingin hallinto-oikeudessa autovero- ja ulkomaalaisasiat, markkinaoikeudessa julkiset hankinnat ja energiamarkkina-asiat sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa Natura 2000 -asiat, saamelaiskärjäasiat ja päästökauppa-asiat.

Toukokuussa 2005 käynnistyi kunta- ja palvelurakenteen uudistushanke. Tämä niin sanottu Parashanke on tarkoitus toteuttaa puitelailailla, jota koskeva hallituksen esitys (HE 155/2006 vp laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta) on annettu eduskunnalle syyskuussa 2006. Ehdotetun puitelain perusteella käynnistettäisiin uudistuksen käytännön toteuttamisen edellyttämä mittava lainsäädännöllinen ja hallinnollinen uudistustyö. Tässä vaiheessa on vaikea arvioida uudistuksen vaikutuksia hallintotuomioistuinten toimintaan.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin on työryhmän valmisteltavana. Tarkoituksena on, että siirto tapahtuu vuonna 2008.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltavana lastensuojelulain kokonaisuudistus. Siinä ollaan päätyvässä vaihtoehtoon, jossa ensi asteen päätöksenteko tahdonvastaisissa huostaanotossa siirrettäisiin kuntien sosiaalilautakunnista hallinto-oikeuteen. Tämä merkitsisi sitä, että hallinto-oikeuksien henkilöstöresursseja olisi lisättävä huomattavasti.

Väestön ikärakenteen muutos vaikuttaa talouskehitykseen ja työllisyyteen. Sillä on mittavia vaikutuksia julkistalouteen sekä valtion ja kuntien hallintoon. Väestörakenteen muutokset edellyttävät myös jatkuvaa lainsäädännön uudistamista, minkä seurauksena hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi tulee hyvinvointiyhteiskunnan perusteita koskevia sosiaali- ja terveydenhuollon kysymyksiä.

Hallintotuomioistuinten toimintakertomuksessa vuodelta 2005 on myös kiinnitetty huomiota säädösvalmisteluun tuomioistuinten toimintaympäristöä kuvattaessa. Hallinnossa sovellettavan lainsäädännön korkea laatu ja selkeys vähentäisivät tarvetta hakea muutosta hallintotuomioistuimilta. Säädösvalmistelussa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota myös muutoksenhakusäännösten ja siirtymäsäännösten selkeyteen.

Elokuussa 2006 valmistui paremman sääntelyn toimintaohjelma, joka on valmisteltu laajassa elinkeino-, työmarkkina- ja kuluttajajärjestöjen sekä hallinnon ja tuomioistuinten edustajista koostuneessa hankkeessa (Paremmat sääntelyn toimintaohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006). Valtioneuvoston kanslian huhtikuussa 2005 asettaman hankkeen tavoitteena oli saada aikaan konkreettinen ohjelma, joka sisältää yhteisesti hyväksytyt säädöspoliittiset periaatteet ja menettelyt laadukkaalle sääntelylle. Paremmat sääntelyn toimintaohjelma sisältää oikeusjärjestyksen kehittämisen säädöspoliittiset periaatteet ja linjaukset ottaen huomioon erityisesti yritysten toimintakyvyn ja kansalaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisen sekä lainvalmisteluprosessissa noudatettavat periaatteet ja menetelmät voimassa olevan lainsäädännön laadun ja toimivuuden jatkuvalla arvioinnilla.

Oikeusministeriö asetti 1.11.2005 työryhmän tukemaan ja koordinoimaan ministeriöiden säädösvalmistelua. Valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämistyöryhmän (SÄKE II -työryhmä) tavoitteena on yhtenäisen hyvän valtioneuvoston säädösvalmistelukulttuurin kehittäminen. Työryhmä koostuu ministeriöiden edustajista.

Valtiovarainministeriön asettamassa työryhmässä selvitetään mahdollisuuksia ottaa välillisessä verotuksessa käyttöön vastaava oikaisumenettely kuin tuloverotuksessa. Työryhmässä selvitetään myös mahdollisuuksia hajauttaa arvonlisäverotusta ja tuontiverotusta koskevat verovalitukset Helsingin hallinto-oikeudesta kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Työryhmän määräaika päättyy 31.3.2007.



### *Työryhmän arvio*

*Valtioneuvoston tuottavuusohjelma on noussut yhdeksi merkittäväksi tekijäksi henkilöstöresursseja arvioitaessa. Ohjelman lähtökohta on henkilöstön määrän supistaminen kaikilla valtionhallinnon sektoreilla.*

*Oikeusministeriön hallinnonalalla tuottavuusohjelmalla pyritään toteuttamaan turvaamaan oikeudenkäytön ydintoiminnot kehittämällä tuomioistuimien toimintaan liittyviä tukitoimintoja. Kehittämistä vaikeuttaa kuitenkin esimerkiksi se, että hallinto-oikeuksien toimintamenoista henkilöstön palkkauksen osuus on ollut peräti 86 %. (Hallinto-oikeuksien toimintakertomus 2005). Tuomioistuimet eivät voi itse vaikuttaa niiden ratkaistaviksi tulevien oikeusriitojen määrään tai niiden laatuun. Tuomioistuimet eivät voi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteista tinkimättä suunnitella toimiaan esimerkiksi siten, että tuomioistuimen henkilöiden työpanokseen perustuvista toimenpiteistä luovutaan. Kaikkiin vireille tuleviin asioihin on perehdyttävä yksilöllisesti ja ratkaistava ne käyttäen henkilökunnan työpanosta täysimääräisesti.*

*Tuomioistuimia käsitellään budjetissa yhdessä ylimpiä tuomioistuimia lukuun ottamatta. Tämä antaa oikeusministeriölle ainakin jossakin määrin mahdollisuuksia arvioida tuomioistuinlaitoksen eri osia eri tavoin ja asettaa siinä painoa yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle, kun joudutaan priorisoimaan tuomioistuinratkaisujen keskinäistä kiireellisyyttä..*

*Eri toimintojen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta tulisi luoda mittareita, joiden antamien tulosten pohjalta olisi mahdollista tarvittaessa poiketa valtionhallinnon yleisellä tasolla tavoiteltavista henkilöstön supistamisvaatimuksista ja jopa lisätä henkilöstöresursseja.*

*Tuomiovallan käyttö on yksi valtion keskeisimmistä perustoiminnoista. Sen toimintakyvystä huolehtimisen on oltava valtiovallan erityisessä suojeluksessa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tuomioistuimet eivät itse olisi myös vastuussa toimintatapojensa kehittämisestä siten, että oikeusturvaa saadaan tehokkaasti, nopeasti ja kustannustehokkaasti.*

*Oikeusministeriön hallinnonalalla samoin kuin kussakin tuomioistuimissa on pyrittävä henkilöstöresurssit priorisoimaan siten, että oikeussuojan antamisen kannalta merkittävimmät asiat tulevat ensin ratkaistuksi. Kun laissa kiireellisiksi säädettyjä asiaryhmiä on runsaasti eikä minkään asiaryhmän valitusten käsittely saa viivästyä kohtuuttomasti, tuomioistuimen sisäisten priorisointien käyttömahdollisuudet ovat rajalliset. Ratkaisevaa onkin tuomioistuimen käytettävissä olevien voimavarojen kokonaismäärä.*

*Tulevaisuudessa mitään lainsäädännön uudistusta, joka sisältää muutoksenhaun ohjautumisen hallinto-oikeuksiin, ei tule tehdä arvioimatta realistisesti tuomioistuinten mahdollisuuksia suoriutua lainkäyttötehtävistään asianmukaisessa aikataulussa.*

## 8. HALLINTO-OIKEUKSIEN TYÖMENETELMIEN KEHITTÄMINEN

Hallituksen iltakoulussa 10.3.2004 päätettiin, että oikeusministeriön tulee osaltaan tukea hallintotuomioistuimissa tapahtuvaa sisäistä menettelytapojen kehittämistyötä, jossa pyritään löytämään mahdollisimman tehokkaat ja yhtenäiset sekä samalla riittävän oikeusturvan takaavat menettelytavat.

Tarkoituksenmukaisten menettelytapojen valitseminen ei pääsääntöisesti edellytä lainsäädäntötoimia, vaan määrätietoista kehittämistä ja johtamista hallinto-oikeuksissa.

### 8.1. Työmenetelmäselvityksiä

Hallinto-oikeuksien työmenetelmiä on selvitetty kaikkien hallinto-oikeuksien osalta yhtenäisesti vuonna 2003 (Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys Anja Sahla - Heikki Jukarainen 2003).

Selvitys paljasti, että eri hallinto-oikeuksien sisäiset menettelytavat poikkeavat toisistaan melko paljon. Erilaisia käytäntöjä esiintyy notaarien ja toimistosihteerien käyttämisessä valmistelutyössä, muistioiden laatimiskäytännöissä, suullisten käsittelyjen kokoonpanoissa ja niiden käytännön järjestämisessä, tuomarin osallistumisessa asian valmisteluun, ratkaisukokoonpanojen luomisessa, esikäsittelyistuntojen pitämisessä, istuntojen järjestämisessä, asiakirjojen kierrossa, esittelijöiden roolien laajuudessa, jäsenten ja esittelijöiden työpanoksen joustavassa käytössä, tavoitteiden asettamisessa ja niiden toteutumisen seurannassa ja johtoryhmän käyttämisessä lainkäytön yhtenäisyyden valvonnassa.

Työmenetelmäselvityksen johdosta on järjestetty kesäkuussa 2004 yksi hallinto-oikeuksien yhteinen seminaari, johon osallistuivat hallinto-oikeuksien ylituomarit ja jaostojen puheenjohtajat. Seminaarissa käsiteltiin ryhmittäin työmenetelmäselvityksessä esiin nostettuja erilaisia kehittämiskohteita ja eroavaisuuksia työskentelymenetelmissä. Seminaarin tuloksia on käsitelty syksyllä 2004 pidetyillä ylituomarien neuvottelupäivillä.

Apulaisoikeuskansleri omassa selvityksessään 12.12.2003 Dnro 14/50/03 ja valtioneuvoston lakiehdotuksen valmisteluosastolla 10.12.2004 antamassaan kertomuksessa vuodelta 2003 ovat kiinnittäneet huomiota hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittämisen tarpeellisuuteen.

Oikeusministeriö on syksyllä 2004 hallinto-oikeuksien kanssa käymiensä tulosneuvottelujen yhteydessä selvittänyt, minkälaisiin toimenpiteisiin eri hallinto-oikeudet olivat ryhtyneet työmenetelmäselvityksen johdosta. Helsingin hallinto-oikeudessa on 19.1.2006 valmistunut työryhmäraportti toiminta- ja työtapojen kehittämisestä.

Työryhmä kuuli kokouksessaan 2.3.2006 hallinto-oikeuksien ylituomareita hallinto-oikeuksien työtilanteista ja erityisesti tuomioistuimien työmenetelmistä. Tähän on alempana laadittu tiivistelmä ylituomarien esityksistä. Tiivistelmässä on kunkin tuomioistuimen kohdalla tuotu esille esityksen erityispiirteitä. Niissä mainitut menetelmät saattavat olla käytössä toisissakin hallinto-oikeuksissa, vaikka sitä ei erikseen mainitakaan.

Helsingin hallinto-oikeudessa on kuusi jaostoa. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset asiat on keskitetty yhdelle jaostolle. Työmenetelmät voivat poiketa asiaryhmistä riippuen. Hallinto-oikeudessa on laadittu tuomioistuimen omaan käyttöön tarkoitettu esittelijänopas maankäyttöasioita varten. Kiireellisenä käsiteltäväksi määrättyjä asioita seurataan erityisesti ja kiireellisyyttä pyritään noudattamaan, vaikka se onkin osoittautunut vaikeaksi. Asemakaavat on käsiteltyssä priorisoitu maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista asioista ensisijaisiksi, sitten tulevat yleiskaavat, ranta- asemakaavat ja lupa-asiat.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on vuonna 2006 erityisesti siirretty henkilöstöresursseja maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita käsittelevään jaostoon. Priorisointi eri asiaryhmien välillä on osoittautunut vaikeaksi. Apulaisoikeuskansleri on muun muassa katsonut tarpeelliseksi selvittää toimeentulotukiasioiden ja lastensuojeluasioiden oikeudenkäyntien kestoa ja kiinnittänyt hallinto-oikeuksien huomiota siihen, etteivät käsittelyajat näissä asioissa saisi pidentyä. Voimavarojen keskittäminen voi kuitenkin johtaa ajan myötä tällaiseen kehitykseen. Työskentelykulttuurissa on tietoisesti pyritty kunnioittamaan kollegiossa toimivien työtä ja karsimaan päällekkäisyyttä työtehtävissä. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on kehitetty haltuunottojärjestelmä, missä esittelijöille vuorollaan kahden kuukauden periodilla keskitetään saapuvat maankäyttö- ja rakennusasiat valmisteltavaksi. Valmistelussa pyritään seikkaperäisin välipäätöspyynnöin ohjaamaan viranomaisia ja asianosaisia siten, että oikeudenkäyntiaineisto saadaan kokoon heti mahdollisimman täydellisenä. Valmistelun päätyttyä kokenut tuomari sitten jakaa esittelyvalmiit asiat päätösehdotuksen laatimista varten.

Kouvolan hallinto-oikeus oli hallinto-oikeusuudistuksen toteuduttua vuonna 1999 henkilöstömäärältään pahasti alimitoitettu. Vuodesta 2000 vuoteen 2005 henkilöstömäärää on onnistuttu kasvattamaan 22 henkilöstä 31 henkilöön. Alimitoituksesta johtuen toiminnan ensimmäisinä vuosina tuomioistuimeen kuitenkin syntyi vaikea jutturuuhka, jota vasta parina viime vuotena on pystytty purkamaan. Kouvolan hallinto-oikeudessa onkin jouduttu asioita käsittelemään pääasiassa saapumisjärjestyksessä.

Kuopion hallinto-oikeudessa jutturuuhka syntyi samoista syistä kuin Kouvolan hallinto-oikeudessa. Kaavavalitusten käsittelyn nopeuttamiseksi on parina viime vuonna muodostettu erityiskokoonpano, johon kuuluu ylituomari ja yksi erityisesti kaavoitusasioihin perehtynyt tuomari. Asianosaisille lähetetään asian valmisteluvaiheessa muistio, minkä tarkoituksena on varmistaa, onko tuomioistuin ymmärtänyt oikein asianosaisen vaatimukset. Kuopion hallinto-oikeus on yhdessä alueellisten ympäristökeskusten kanssa osallistunut aktiivisesti eri viranomaisten kouluttamiseen. Kaava-asioiden käsittelystä on laadittu esittelijän opas, joka on julkaistu oikeusministeriön Ilona-tietokannassa ja se on siten kaikkien muidenkin hallinto-oikeuksien tutustuttavissa.

Oulun hallinto-oikeudessa on yhdessä Kuopion hallinto-oikeuden kanssa käynnistynyt koulutusohjelma, jonka tarkoituksena on antaa toimistohenkilökunnalle erityisiä valmiuksia toimia tuomareiden ja esittelijöiden apuna lainkäyttötehtävissä. Koulutuksen jälkeen toimistohenkilökunnalle on tarkoitus siirtää suoranaisia päätösehdotuksen laatimistehtäviä. Tähän asti ne ovat kuuluneet yksinomaan esittelijöille tai tuomareille. Päätösharkinta jäisi kuitenkin esittelijöille ja tuomareille, mutta uusi organisointi nopeuttaisi ratkaisun tekemistä sellaisissa asioissa, joissa perusteluina käytetään vakiintuneita sanontoja. Tuomarin tai esittelijän ei tarvitsisi kirjoittaa itse näitä.

Rovaniemen hallinto-oikeudessa kuudesta tuomarista kaksi säännöllisesti toimii esittelijäjäsenenä. Tämä mahdollistaa yhtä henkilöä kevyemmän kokoonpanon, kun ratkaisukokoonpanoon ei tuolloin kuulu erillistä esittelijää. Hallinto-oikeuden työskentelykulttuuriin kuuluu, että ratkaisun tekemiseen osallistuva kokoonpano yhdessä osallistuu valmisteluvaiheeseen.

Turun hallinto-oikeudessa on systemaattisesti erityistoimenpitein pyritty estämään kaava- ja maankäyttöasioiden käsittelyaikojen venyminen kohtuuttoman pitkiksi. Keinoina on käytetty jaostojen koon kasvattamista, henkilöresurssien käytön väliaikaista painottamista näihin asioihin, asioiden keskittämistä yhdelle jaostolle, näiden asioiden osaamisen ja kokemuksen keskittämistä, rekrytointiratkaisuja, joilla on saatu osaamista lisätyksi, asiakkoitaisten erityistiimien muodostamista, työparityöskentelyä, tehostettua asiaseurantaa, sekä sisäiseen että ulkoiseen koulutukseen osallistumista ja tavoiteaikapriorisointia. Uutena työmenetelmänä on otettu käyttöön valmistavat esittelyt ja keskustelut ratkaistavaksi tulevien kaava-asioiden keskeisistä kysymyksistä. Jaostojen puheenjohtajilla on myös tarkastavan jäsenen tehtäviä asiaryhmissä, joissa on muita enemmän yksinkertaisempia asioita ratkaistavana.

Vaasan hallinto-oikeudessa tehdään jaostoissa kuukausittain työsuunnitelma. Sen keskeisenä sisältönä on määrittää, mitä asioita seuraavan kuukauden aikana ratkaistaan. Hallinto-oikeudessa on käytössä järjestelmä, jossa asiaryhmillä on pääesittelijä, joka jakaa asiaryhmästä asiat muille esittelijöille päätösehdotuksen valmistelemista varten.

## 8.2. Toiminnan tehokkuus

Työmenetelmien tehokkuutta voidaan periaatteessa pyrkiä mittaamaan toiminnan tuottavuudella. Tuottavuus lasketaan yleensä jakamalla ratkaistujen asioiden määrä käytetyllä henkilötöyvuosien (htv) määrällä. Tuottavuusluvut eri hallinto-oikeuksien välillä poikkeavat varsin paljon toisistaan. Pääosa poikkeamasta johtuu hyvin erilaisesta asiarakenteesta. Helsingin hallinto-oikeudessa on esimerkiksi oikeudellisesti selkeitä joukkoliikenteen tarkastusmaksuja. Kuopion hallinto-oikeudessa on paljon mielenterveysasioita. Vaasan hallinto-oikeus ratkaisee laajoja vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita, joissa yksi ratkaistu asia sisältää suuren määrän osakysymyksiä. Hallinto-oikeuksien tuottavuuden kehitystä voidaankin seurata lähinnä vain arvioimalla kunkin yksikön oman tuottavuuden kehitystä, ei vertaamalla toimintaedellytyksiltään aivan erilaisia yksiköitä keskenään.

Tuottavuus (ratkaistut asiat/htv)	2003	2004	2005	Vertailu 2004>2005
Hallinto-oikeudet yhteensä	50	49	52	5 %
Helsingin hallinto-oikeus	62	60	68	13 %
Hämeenlinnan hallinto-oikeus	50	52	55	6 %
Kouvolan hallinto-oikeus	52	49	48	-2 %
Kuopion hallinto-oikeus	50	55	54	-2 %
Oulun hallinto-oikeus	44	44	47	6 %
Rovaniemen hallinto-oikeus	51	44	41	-7 %
Turun hallinto-oikeus	48	47	45	-5 %
Vaasan hallinto-oikeus	29	28	27	-5 %

Lähde: Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2005

## 8.3. Työmenetelmien uudistamishankkeita

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on 1.9.2004–31.12.2005 toteutettu laatu- ja työmenetelmäkokeilu. Siinä jaettiin työtehtäviä eri tavalla kuin kollegiaalisissa tuomioistuimissa on totuttu ja pyrittiin avoimemmin prosessinjohton kautta ohjaamaan osapuolia antamaan parempaa selvitystä käsiteltävänä olevasta asiasta.

Hallinto-oikeudet ovat työmenetelmäselvitykseen perustuen tuomioistuinkohtaisesti tutkineet omia menetelmiään.

Hallintotuomioistuimille on järjestetty hallintolainkäyttölain voimassaoloaikana kaksi laajahkoa prosessinjohtamiskurssia, joihin on osallistunut lähes koko hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstö.

Tarkoituksenmukaisten menettelytapojen valitseminen ei pääsääntöisesti edellytä lainsäädäntötoimia, vaan määrätietoista kehittämistä ja johtamista hallinto-oikeuksissa. Työmenetelmien kehittämiseksi ei ole tällä hetkellä vireillä yhteisiä hankkeita. Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien yhteisen laadunseurantatyön yhteydessä on mahdollista saada seurantatietoja eri työmenetelmien tuloksista, etsiä parhaita käytäntöjä ja mahdollistaa tehokkaiden, tarkoituksenmukaisten ja riittävän yhtenäisten sekä oikeusturvan takaavien menettelytapojen omaksuminen kaikissa hallinto-oikeuksissa.

Oikeusministeriö järjestää syksyllä 2006 hallinto-oikeuksille johtamiskoulutusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden johtaman laadun seurantatyön yhteydessä on mahdollista saada palautetta ja ohjausta löytää mahdollisimman tehokkaat, yhtenäiset ja samalla riittävän oikeusturvan takaavat menettelytavat, jotka kaikki hallinto-oikeudet omaksuisivat.

Korkeimman hallinto-oikeuden organisaatiosäännöksiä on tarkoitus uudistaa. Korkeimman hallinto-oikeuden aloitteen pohjalta laadittu hallituksen esitys laeiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä (HE 201/2006 vp) on annettu eduskunnalle lokakuussa 2006. Uusi laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta korvaisi voimassa olevan lain. Lain tultua voimaan korkein hallinto-oikeus uudistaisi myös työjärjestyksensä, joten uudistus vaikuttaisi myös korkeimman hallinto-oikeuden työmenetelmiin.

Turun hallinto-oikeudessa on selvitetty kokeneimpien hallinto-oikeussihteerien toimenkuvien kehittämistä. Tavoitteena on uudistaa työnjakoa ja kokeneimpien esittelijöiden toimenkuvia niin, että entistä paremmin kyetään hyödyntämään heidän osaamistaan vaativien asioiden esittelytehtävissä ja samalla kehitetään heidän rooliaan asioiden valmistelua koordinoivina vanhimpina esittelijöinä. Tällä pyritään edistämään kussakin jaostossa tehokasta ja tuloksellista työskentelyä, yhdenmukaista päätöksentekoa ja voimavarojen tarkoituksenmukaista jakoa. Vastaavan toimenkuvan mukaisia vanhimman esittelijän virkoja on asessorin nimikkeellä palkkausluokassa T 10 kaikissa hovioikeuksissa ja vakuutus-oikeudessa. Hallinto-oikeuksiin tällaisia virkoja ei toistaiseksi ole perustettu. Turussa voidaan oikeusministeriön ja Turun hallinto-oikeuden tulossopimuksen 2006 mukaan aloittaa vastaavien toimenkuvien kokeilu.

Kuopion ja Oulun hallinto-oikeuksien yhteisenä hankkeena on keväällä 2005 käynnistynyt kokeilu, jossa on tarkoitus lisätä kansliahenkilökunnan osallistumista varsinaiseen lainkäyttöön.

#### *Työryhmän arvio*

*Hallinto-oikeuksien työmenetelmiin ja niiden kehittämiseen on kiinnitetty usealla tavalla huomiota. Kokeilutoiminnan ja laadun seurannan kautta on mahdollista löytää parhaat menetelmät. Yhteisellä keskustelulla ja toimintoja ja tuloksia vertaamalla voidaan edistää parhaiten käytäntöjen omaksumista. Työmenetelmien tulee olla riittävän yhdenmukaiset, jotta asiakkaiden tasapuolinen kohtelu eri hallinto-oikeuksissa voidaan turvata. Toisaalta kussakin tuomioistuimessa on omaksuttava juuri sen asia- ja henkilöstörakenteeseen parhaiten soveltuvat, tulokselliset ja tehokkaat menetelmät. Työmenetelmien kehittämisessä on olennaista määrätietoinen pyrkimys tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen oikeusturvasta tinkimättä. Työmenetelmien kehittäminen on olennainen osa tuomioistuinten johtamista.*

## 9. VALITUSKIELLOT JA VALITUSLUPAJÄRJESTELMÄN TARKISTAMINEN

Hallituksen iltakoulussa 10.3.2004 päätettiin, että oikeusministeriössä valmistellaan korkeimman hallinto-oikeuden 10.3.2003 valtioneuvostolle tekemän esityksen pohjalta hallituksen esitys, johon sisältyy muun muassa eräitä valituslupasäännöksiä sekä säännökset jatkomuutoksenhaun rajoittamisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen täytäntöönpanoa ja aloittamisoikeutta koskevissa asioissa. Ympäristönsuojelulain osalta vastaavat säännökset sisältyvät ympäristöministeriössä valmistettavaan hallituksen esitykseen. Esitykset annetaan eduskunnalle keväällä 2004.

Oikeusministeriössä valmistellaan keväällä 2004 hallintolainkäytön kehittämisohjelma, johon sisältyy muun muassa selvitystyö muutoksenhaun rajoittamiseksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupajärjestelmällä eräissä asiaryhmissä.

Ympäristöministeriössä selvitetään valituslupajärjestelmän käyttöönottamista niissä maankäyttöä ja rakentamista koskevissa asiaryhmissä, joihin se asioiden laadun ja määrän sekä oikeusturvan kannalta soveltuu (esimerkiksi rakennuslupa-asioissa).

Yhtenä keinona yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi voidaan nähdä jatkovalitusoikeuden rajoittaminen kaikissa sellaisissa asioissa, joissa se on mahdollista. Kysymyksessä voi olla ehdoton kieltä valittaa alemman tuomioistuimen päätöksestä ylemmälle tuomioistuimelle tai valitus voidaan säätää mahdolliseksi vain, jos ylempi tuomioistuin antaa siihen luvan laissa erikseen säädetyin perustein. Riita- ja rikosasioissa on voimassa tällainen valituslupajärjestelmä valitettaessa korkeimpaan oikeuteen. Hallintolainkäytössä sen sijaan sellainen on poikkeuksellista. Veroasiat, ulkomaalaisasiat ja sosiaaliasioista esimerkiksi toimeentulokiasiat voidaan saattaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valittajalle valitusluvan. Määrällisesti ne edustavat kuitenkin varsin huomattavaa osaa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista. Vuonna 2005 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin 36 prosenttia oli valituslupa-asioita eli 4009 lainkäyttöasiasta 1425 ratkaistiin valituslupa-asiana. Viimeksi valituslupajärjestelmää on laajennettu koskemaan muun muassa takautuvaa televisiomaksua ja tarkastusmaksua sekä eräitä jätelain soveltamista koskevia asioita.

Kun arvioidaan mahdollisuuksia laajentaa valituslupajärjestelmää, on otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä asetetut oikeusturvavaatimukset sekä perustuslakivaliokunnan lainsäädäntökäytäntö. Koska hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinten järjestelmä, valituslupajärjestelmän käyttämiseen tulee olla hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävänä perusteena perustuslakivaliokunta ei ole esimerkiksi lääkelakia koskeneessa lausunnossa pitänyt sitä, että valituslupajärjestelmän avulla voidaan estää asioiden tarpeettoman pitkää käsittelyä (PeVL 19/2002 vp).

Maankäyttö- ja rakennusasioissa suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä on moniportainen. Maankäyttövaihtoehtoja voidaan pääpiirteittäin punnita ja valita yleiskaavatasolla. Tarkempi valinta tehdään sen jälkeen asemakaavasta päätettäessä. Rakentamisvaihe edellyttää vielä rakennuslupapäätöksen. Joskus sitä voi edeltää vielä vanhojen rakennusten purkamislupaprosessi. Mikäli toteutettavaksi aiottu rakennushanke ei kaikilta osin ole asemakaavan mukainen, hanke vaatii vielä poikkeamis päätöksen. Vielä asiassa voidaan joutua käymään läpi esimerkiksi rakennusnsuojelulain tai ympäristönsuojelulain edellyttämät menettelyt.

Oikeusministeriön asettama Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa -työryhmä esitti mietinnössään (Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2004:1), ettei valituslupajärjestelmä sovellu yhteiskunnan tai alueiden käytön kannalta merkittäviin asioihin. Näillä asioilla on liittyviä perusoikeuksiin ja ne ovat muutoinkin merkittäviä asioita sekä yleisesti arvioituna että yksityisten asianosaisten ja kunnan jäsenten kannalta. Työryhmän käsityksen mukaan valituslupajärjestelmää voidaan sen sijaan harkita sellaisissa merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, joita on määrällisesti paljon ja joissa tapaukset ovat samankaltaisia. Tällaisia asioita voisivat ilmeisesti olla esimerkiksi rakennuslupa-asiat. Valituslupajärjestelmän käyttöönotto parantaisi korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia käsitellä muita asioita – esimerkiksi yhteiskunnallisesti merkittäviä valitusasioita – nykyistä nopeammin. Hallinto-oikeuden päätös valitusluvanvaraisissa asioissa tulisi heti täytäntöönpanokelpoiseksi, ellei korkein hallinto-oikeus kieltäisi täytäntöönpanoa.

Matti Vanhasen hallitus hyväksyi 24.8.2005 budjettiriihen yhteydessä lausuman kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamisen selvittämisestä asemakaava- ja lupa-asioissa. Tämä kohdistuu osittain samoihin seikkoihin kuin iltakoulussa oli 10.3.2004 jo päätetty. Hallintoneuvos Lauri Tarastin työryhmä suoritti tämän selvitystyön. Sen pohjalta hallitus antoi eduskunnalle esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 81/2006 vp). Siinä yhteydessä on punnittu mahdollisuuksia valituskieltojen ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi. Hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan, että valituslupajärjestelmä otettaisiin käyttöön rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevissa asioissa. Valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista ehdotetaan rakennus- ja toimenpidelupa- sekä katusuunnitelma-asioissa sellaisissa tilanteissa, joissa hallinto-oikeus ei ole valituksen johdosta muuttanut hallintoviranomaisen päätöstä tai sen määräyksiä tai ehtoja. Asiassa on siten samansisältöinen hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden ratkaisu. Hallituksen esityksen mukaan ehdotukset eivät olennaisesti vaikuttaisi oikeusturvaan. Jos hallinto-oikeus osaksikaan muuttaa hallintoviranomaisen päätöstä tai sen määräyksiä tai ehtoja, valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollinen ilman valituslupaa.

Valituslupajärjestelmää ei ehdoteta otettavaksi käytäntöön poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisuissa. Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että näitä asioita ei voida pitää oikeudellisesti yksinkertaisina eikä oikeuskäytäntö ole niiden osalta vielä vakiintunut.

Hallituksen esityksessä on pyritty rajoittamaan mahdollisuutta valittaa samalla perusteella päätöksenteon eri portaissa. Niinpä asemakaavoitukseen liittyvien valitusten rajoittaminen soveltuu hallituksen esityksen mukaan tilanteisiin, missä valitusperuste kohdistuu kysymyksiin, jotka on jo ratkaistu yleiskaavassa, kun asemakaava perustuu juuri tuohon yleiskaavaan. Ensi asteeseen valittamista ei esityksen mukaan tällöinkään voida rajoittaa, kun otetaan huomioon Suomen perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräykset. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei lainmuutoksen mukaan kuitenkaan olisi enää mahdollinen. Myöskään kaavoihin valituslupajärjestelmää ei ehdoteta. Asemakaavojen osalta tehtiin selvitys "Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavaratkaisut 2001–2005 valituslupajärjestelmään siirtymisen näkökulmasta, Ympäristöministeriön moniste 163 v. 2005, Susanna Wähä". Selvitys osoitti, ettei valituslupajärjestelmä sovellu asemakaava-asioihin.

Rakennuslupiin ja katusuunnitelman hyväksymiseen on hallituksen esityksessä ehdotettu otettavaksi samanlainen rajoitus muutoksenhakuun hallinto-oikeuden päätöksestä kuin asemakaavojen osalta. Hallinto-oikeuden päätökseen ei siten saisi enää hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa. Toimenpidelupien osalta vastaavanlaista rajoitusta ei ole ollut tarpeen säätää, koska toimenpidelupa ei ole edes tarpeen, jos toimenpide perustuu oikeusvaikutteiseen kaavaan.

Korkein hallinto-oikeus on hallintoneuvos Tarastin työryhmän selvitystyöstä antamassaan lausunnossa (H 65706) pitänyt kaksinkertaisen valittamisen kieltämistä ja valituslupajärjestelmän laajentamista tarpeettomana ja käsittelyaikoihin vaikutuksettomana esityksenä.

#### *Työryhmän arvio*

*Päätöksenteossa tulee ottaa tavoitteeksi, että oikeussuoja toteutuu riittävästi jo mahdollisimman aikaisessa asian käsittelyn vaiheessa. Tämä on edellytyksenä sille, että voidaan edes harkita muutoksenhaun rajoittamista ylimpään oikeusasteeseen.*

*Valituslupajärjestelmä on vakiintunut osa muutoksenhakujärjestelmää. Sen tarkoituksena on, että muutoksenhakutuomioistuimen resurssit voidaan kohdistaa oikeusturvan antamisen näkökulmasta oikein. Valituslupajärjestelmän laajentamista puoltaa erityisesti muutoksenhakukäsittelyn nopeutuminen. Korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän keventäminen voisi antaa ylimmälle tuomioistuimelle entistä enemmän mahdollisuuksia keskittyä oikeusturvan kannalta tärkeimpiin kysymyksiin, kuten tämän työryhmän työn kohteena olevien asioiden käsittelyyn. Toisaalta oikeus täysimittaiseen muutoksenhakuun ensimmäisen asteen tuomioistuimen päätöksestä on periaatteena merkittävä oikeussuojan lisääjä.*

*Hallintomenettelyä ja oikaisuvaatimusta koskevien oikeusturvasäännösten kehitys sekä se, että hallintolainkäytössä on nykyisin lähtökohtana valitusten ohjaaminen hallintoviranomaisten päätöksistä alueellisiin hallinto-oikeuksiin, antavat entistä paremmat mahdollisuudet pohtia mahdollisuuksia laajentaa valituslupajärjestelmää muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.*

*Valituslupajärjestelmää on vain vuosi sitten laajennettu, ja eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 81/2006 vp) kysymystä on punnittu vielä erikseen maankäyttö- ja rakennuslain kannalta. Tämän esityksen etenemistä ja sen mahdollista toteutumista on syytä seurata.*

*Tässä työryhmässä oli erilaisia käsityksiä siitä, olisiko ryhdyttävä jo tässä vaiheessa tutkimaan mahdollisuuksia valituslupajärjestelmän laajentamiseksi edellä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetusta. Erityisesti elinkeinoelämää, kiinteistöalaa ja Suomen Kuntaliittoa edustavat työryhmän jäsenet katsoivat, että muutoksenhaun rajoittamisen osalta tulisi tarkasti seurata järjestelmästä saatavia kokemuksia ja niiden perusteella myös laajentamismahdollisuus tulisi pitää avoimena.*



## 10. MUUTA KÄSITTELYN NOPEUTTAMISEEN LIITTYVÄÄ

### 10.1. Hallintolainkäytön kehittämisohjelma

Oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla on keväällä 2004 valmistunut hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004–2007, johon on koottu vireillä olevat hallintolainkäytön kehittämistä koskevat hankkeet sekä hankkeet, joiden on tarkoitus käynnistyä tämän vaalikauden aikana. Ohjelmaa on päivitetty ja tarkistettu vuosittain.

Tavoitteena on jatkaa hallintolainkäytön kehittämistä oikeusministeriön oikeuspolitiikan strategian mukaisesti niin, että oikeusongelmiin saadaan ratkaisu nykyistä joutuisammin, monipuolisemmin ja edullisemmin. Tarkoituksena ei ole muuttaa hallintolainkäytön perusteita, vaan kehittää hallintolainkäyttöä sen nykyisistä perusteista lähtien.

Hallintolainkäytön kehittämisohjelman mukaisesti on uudistettu hallintolainkäyttöä koskevaa lainsäädäntöä muun muassa niin, että hallintolainkäyttölakiin lisättiin yleissäännös valitusluvan myöntämisen perusteista. Samalla laajennettiin valituslupajärjestelmää eräisiin sellaisiin asiaryhmiin, joissa valituslupajärjestelmä ei heikennä oikeusturvaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisen hallinto-oikeuden päätösvaltaisiin kokoonpanoihin tehtiin eräitä muutoksia menettelykysymyksissä sekä asioissa, joiden ratkaisemiseen hallinto-oikeudessa osallistuu asiantuntijajäsen (HE 12/2004 vp eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi). Nämä lait (698–732/2005) tulivat voimaan 1.10.2005.

Hallintolainkäytön kehittämisohjelman mukaisesti on myös muun muassa selvitetty hallinto-oikeuksien virkarakenteen kehittämistä tuomaripainotteiseen suuntaan (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:9), uudistettu hallinto-oikeuksien kokoonpanoja koskevaa sääntelyä 1.1.2007 alkaen (laki 675/2006) ja valmisteltu hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (HE 12/2006 vp). Osana kehittämisohjelmaa on kesällä 2006 valmistunut julkaisu "Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi" (Oikeusministeriön julkaisu 2006:4).

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtoa hallinto-oikeuksiin valmistellaan oikeusministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön asettamassa työryhmässä, jonka määräaika päättyy vuoden 2006 lopussa.

Oikeuskeinoja oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan selvitetään oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka määräaika päättyy syksyllä 2006. Tarkoituksena on, että työryhmän ehdotukset koskevat sekä hallintolainkäyttöä että riita- ja rikosprosessia.

Tarkoituksena on myös asettaa syksyllä 2006 työryhmä selvittämään oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä. Välittömässä verotuksessa otettiin vuonna 1994 käyttöön kattava oikaisuvaatimusjärjestelmä, jossa muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on aina oikaisuvaatimuksen tekeminen verotuksen oikaisulautakunnalle ja vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusmenettelyn ottaminen käyttöön on vähentänyt merkittävästi hallinto-oikeuksiin saapuvien veroasioiden määrää ja veroasioiden suhteellista osuutta kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista valituksista.

Oikaisuvaatimusmenettely on käytössä myös useissa muissa asiaryhmissä, esimerkiksi monissa kunnallisasioissa. Oikaisuvaatimusta koskevat erityiset menettelysäännökset samoin kuin säännökset siitä, missä asioissa oikaisuvaatimus on käytössä, ovat eri hallinnonalojen

lainsäädännössä. Hallintolaki sisältää yleiset säännökset hallintomenettelystä ja päätöksessä olevan virheen korjaamisesta, mutta siinä ei ole erityisiä säännöksiä oikaisuvaatimuksesta. Oikaisuvaatimusta koskevia yleisiä säännöksiä on tarpeen kehittää niin, että oikaisuvaatimus voitaisiin ottaa helposti käyttöön kaikissa niissä asiaryhmissä, joihin se soveltuu.

Oikeusministeriön tarkoituksena on jatkaa myös hallintolainkäyttöä koskevien säännösten kehittämistä. Tarkoituksena on käynnistää hanke, jossa arvioidaan hallintolainkäyttölain toimivuutta ja tarkistamistarvetta sekä tehdään tarvittavat ehdotukset hallintolainkäytön oikeuskeinojen ja menettelyn kehittämiseksi.

#### *Työryhmän arvio*

*Oikaisuvaatimus on nykyisin käytössä useissa suurissa asiaryhmissä. Oikaisuvaatimusta koskevien yleisten menettelysäännösten kehittäminen parantaisi kuitenkin edelleen oikaisuvaatimuksen käytettävyyttä oikeusturvakeinona ja antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet laajentaa oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa sellaisiin uusiin asiaryhmiin, joihin se soveltuu. Tämä voisi vaikuttaa jonkin verran vähentävästi hallinto-oikeuksiin saapuvien valitusten määriin.*

*Oikeuskeinojen kehittäminen oikeudenkäynnin viivästyistä vastaan ja hallintolainkäyttöä koskevien menettelysäännösten kehittäminen voivat osaltaan selkeyttää ja nopeuttaa hallintolainkäyttöasioiden käsittelyä eri asiaryhmissä ja turvata asianosaisen oikeussuojaa myös tilanteissa, joissa oikeudenkäynnin viivästyisestä on aiheutunut vahinkoa asianosaiselle.*

## **10.2. Oikeudenkäyntimaksu ja oikeudenkäyntikulut**

Tämän työryhmän työssä ja ympäristöministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (HE 81/2006 vp) on tullut esille, tulisiko maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä valitusasioiden käsittelyn nopeuttamiskeinona korottaa oikeudenkäyntimaksua. Edelleen on pohdittu, pitäisikö valituksensa hävinnyt osapuoli velvoittaa korvaamaan kunnan tai toisen osapuolen kuluja nykyistä enemmän tai korvaamaan hankkeen viivästyisestä johtuneita kustannuksia.

Nämä välilliset keinot valitusten vähentämiseksi kaavoitusasioissa on hallituksen esityksen perusteluissa torjuttu, koska ne rajoittavat perustuslain turvaamia perusoikeuksia kuten oikeutta saada vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon, omistusoikeutta sekä saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Lisäksi nämä oikeudet on taattu Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Valituksen kohteeksi joutuu asemakaavoista vähemmän kuin joka kymmenes ja rakennusluvista vain noin 0,4 prosenttia, joten kokonaisuus huomioon ottaen valitukset eivät viivästyä kuin pientä osaa hankkeista. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamiseen liittyvät oikeudenkäynnit ovat vain osa hallintolainkäyttöä. Säännösten muuttamista on hallituksen esityksen mukaan tarkasteltava osana tätä kokonaisuutta.

Oikeusministeriön hallinnonalan maksustrategiatyöryhmän (työryhmämietintö 2004:19) mukaan tuomioistuinten maksujen korottamiseen ei ole tarvetta. Hallinto-oikeuksien päätösten osalta maksu on 82 euroa ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten osalta 204 euroa.

Asianosaisille aiheutuvien oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset ovat hallintolainkäyttölain 74 ja 75 §:ssä. Näiden säännösten uudelleenarviointi ja mahdollinen

uudistaminen tulee esille hallintolainkäyttölain toimivuuden ja tarkistamistarpeiden arvioinnin yhteydessä.

#### *Työryhmän arvio*

*Oikeudenkäyntimaksun suuruudella voidaan ohjata muutoksenhakuhalukkuutta. Korkea maksu saattaa aiheuttaa sen, että ainakaan vähävaraiset eivät voisi valittaa päätöksistä, vaikka kokisivat oikeutensa loukatuksi. Tämä saattaisi ihmiset eriarvoiseen asemaan. Tämä puolestaan olisi oikeusturvan kannalta vakavampi puute kuin jonkun yksittäisen aiheettomaksi ja kiusanteoksi katsottavan valituksen estyminen. Asianosaiselle aiheutuvien oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia säännöksiä on aiheellista selvittää käynnistyvässä hallintolainkäyttölain uudelleenarvioinnin yhteydessä.*

*Elinkeinoelämää ja kiinteistöalaa edustavat työryhmän jäsenet katsoivat, että oikeudenkäyntimaksu voisi olla asiaryhmistä riippuen erisuuruinen. Joissain sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa nykytaso tai edullisempikin taksu voisi olla perusteltu. Maankäyttöön liittyy jo lähtökohtaisesti merkittäviä taloudellisia intressejä, joten taso voisi olla merkittävästi korkeampi. Näin on erityisesti silloin, kuin valitusoikeus perustuu muuhun kuin päätöksen suoraan vaikutukseen valittajalle itselleen. Lisäksi maksujen nykytaso ei kannusta valittajaa punnitsemaan tarkasti, onko valitukselle todella perusteita ja menestymismahdollisuuksia.*

## 11. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

### **Hallituksen iltakoulussaan päättämät toimenpiteet ovat pääosin toteutuneet tai käynnistyneet**

Ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto ja oikeusministeriö sekä hallintotuomioistuimet ovat kukin tahoillaan joko toteuttaneet tai toteuttamassa niitä toimenpiteitä, jotka hallitus iltakoulussaan 10.3.2004 päätti toteuttaa.

Toimenpiteet ovat johtaneet hallinto-oikeuksissa asemakaavavalitusten käsittelyaikojen lyhenemiseen. Tuomioistuimet ovat priorisoineet päätöksentekoaan siten, että yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävien asioiden käsittelyyn on hallinto-oikeuksissa ohjattu voimavaroja. Lainsäädäntöä on muutettu siten, että tuomioistuimet jatkossa pystyisivät nykyistä paremmin kohdistamaan voimavaransa oikeusturvan antamisen kannalta merkittäviin asioihin oikeusturvaa muissakaan tuomioistuinten ratkaistaviksi saatetuissa asioissa heikentämättä. Toimenpiteiden vaikutusta voidaan arvioida kokonaisuudessaan vasta, kun kaikki käynnistyneet lainsäädännön muutokset ja muut päätöksentekoon liittyvät valmistelutoimenpiteiden uudistukset tulevat voimaan taikka hallinnon toimenpitein toteutetuiksi.

### **Joutuisuus on keskeinen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä**

Asianosaisella on perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu viivytyksettömän käsittelyn lisäksi muun muassa oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Nämä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet rajoittavat osaltaan sitä, millä tavoin valitusten käsittelyaikoja voidaan lyhentää.

Tuomioistuinkäsittelyyn kuuluu osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä asianosaisten kuuleminen ja muu päätöksen perusteena olevien seikkojen selvittäminen. Tästä johtuu, että kaava-asioiden käsittely ei juuri voi lyhentyä alle 5 kuukauden. Valitusten käsittelyä ei voida nopeuttaa sellaisilla keinoilla, jotka rajoittaisivat selvästi näitä oikeuksia.

### **Hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden kokonaismäärä on kasvussa, kokonaismäärän kasvu tulisi saada hallintaan**

Hallinto-oikeuksiin on viime vuosina saapunut vuosittain yhteensä 20 000–24 000 asiaa. Saapuvien asioiden kokonaismäärä on ollut viime vuosina kasvussa. Ratkaistujen asioiden määräkin on vuosittain kasvanut. Saapuvien asioiden määrä on kuitenkin useana vuonna ylittänyt samana vuonna ratkaistujen asioiden määrän, joten vireillä olevien ratkaisemattomien asioiden määrä on viime vuosina selvästi kasvanut hallinto-oikeuksissa.

Hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden kokonaismäärää on jatkuvasti seurattava ja mikäli kasvu jatkuu, on pohdittava keinoja työmäärän hallitsemiseksi.

Esimerkiksi hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden kokonaismäärää voisi osaltaan vähentää, jos valituksen tekemistä edeltävän oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa laajennettaisiin sellaisiin

uusiin asiaryhmiin, joihin se soveltuu. Oikaisuvaatimus käsitellään hallinnossa ja vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen. Oikaisuvaatimusmenettely on jo käytössä verotuksessa ja eräissä muissa asiaryhmissä, joissa se on vähentänyt tuomioistuihin saapuvien asioiden määrää. Yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asioissa oikeusturvan saatavuus ja sen joutuisuus on kuitenkin tärkeää, eikä sen vuoksi ole syytä kehittää erillisiä oikeussuojakeinoja, jotka toisaalta voisivat jopa viivästyttää lopullisen, lainvoimaisen ratkaisun aikaansaamista.

Kaavavalituksia on saapunut hallinto-oikeuksiin vuosittain yhteensä 350–520. Vuosina 2005 ja 2006 kaavavalituksia on saapunut selvästi vähemmän kuin aikaisemmin. Ratkaistujen kaava-asioiden määrä on vuodesta 2003 lähtien ylittänyt samana vuonna saapuneiden kaava-asioiden määrän, joten vireillä olevien ratkaisemattomien kaava-asioiden määrä on vähentynyt hallinto-oikeuksissa. Niitä on ratkaistu suunnilleen yhtä paljon, joten vireillä olevien asioiden määrä on pysynyt tasapainossa. Toisaalta kuitenkin kaava-asioiden kokonaiskäsittelyaika hallinto-oikeuksissa on pidentynyt, kun siinä otetaan huomioon, että priorisoimalla asemakaavojen valitusasioiden käsittelyyn hallinto-oikeuksien yleiskaavavalitusten käsittelyajat ovat selvästi kasvaneet.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on viime vuosina saapunut vuosittain 3 700-4 000 asiaa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaikkien asioiden suhteen saapuneet ja ratkaistut asiat ovat viime vuosina pysyneet tasapainossa.

### **Hallintotuomioistuimet ovat priorisoineet asemakaavavalituksia, pisimpiä käsittelyaikoja tulisi voida lyhentää**

Valitusten riittävän joutuisa käsittely on tärkeää kaikissa hallintolainkäytön asiaryhmissä, mutta asiaryhmien kesken on eroavuuksia siinä, kuinka kiireellisistä asioista on kysymys ja millaisia seurauksia asian käsittelyn viivästyttämisestä aiheutuu asianosaisille tai yhteiskunnalle.

Hallintotuomioistuinissa käsitellään useita sellaisia asiaryhmiä, joissa valitukset on säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä. Niitä on 66 eri laissa ja nykyisin jo kolmasosa kaikista hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista tulee käsitellä kiireellisinä. Kaavoitusta ja rakentamista koskevissa asioissa on säädetty kiireellisesti ratkaistaviksi sellaiset asemakaava-asiat, jotka koskevat asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa. Nämä kiireellisesti käsiteltäviksi säädettyt asemakaavavalitukset tai muut yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävät valitukset eivät erotu tilastoissa omaksi ryhmäkseen. Tilastojen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että vain osa yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta tärkeistä asemakaavoista käsitellään hallintotuomioistuinissa, koska vain hiukan alle 10 prosentista kunnan kaikista kaavapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Toisaalta valitukset saattavat kohdistua suurempiin ja kuntien kannalta tärkeisiin kaavaratkaisuihin, niin että valitusten kaavan voimaantuloa viivästyttävä vaikutus voi joissakin kunnissa aiheuttaa ongelmia esim. asuntotuotannossa, kuten hallituksen esityksessä eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta todetaan (HE 81/2006).

Asemakaavaa koskevissa asioissa valitusten käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat olleet selvästi lyhyempiä kuin yleiskaavaa ja ranta-asekaavaa koskevissa asioissa. Tästä ilmenee, että hallintotuomioistuimet ovat priorisoineet asemakaavavalituksia.

Asemakaavavalitusten käsittelyajat ovat hallinto-oikeuksissa vuoden 2006 alkupuoliskolla lyhentyneet hiukan verrattuna vuoden 2005 vastaavaan ajankohtaan. Asemakaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa oli vuoden 2006 alkupuoliskolla noin 9,5 kuukautta.

Vireillä olevien asemakaavavalitusten määrä on vähentynyt vuoden 2005 ja vuoden 2006 alkupuoliskon aikana. Niiden vireilläoloaika on myös lyhentynyt. Asemakaavavalitukset edustavat hallinto-oikeuksien vireillä olevista asioista vain alle yhtä prosenttia ja korkeimman hallinto-oikeuden vireillä olevista asioista noin kahta prosenttia. Hallinto-oikeuksissa oli 30.6.2006 vireillä ainoastaan neljä yli vuoden ajan vireillä ollutta valitusta, kun vuotta aikaisemmin eli 30.6.2005 tällaisia valituksia oli 20. Näyttää siten siltä, että hallinto-oikeuksilla on hyvät mahdollisuudet saada tulevaisuudessa kaikki asemakaavavalitukset ratkaistuiksi vuotta lyhyemmässä ajassa. Hallinto-oikeuksien välillä on ollut melko suuria eroja käsittelyajoissa. Tavoitteeksi tulisi ottaa, että pisimpiä käsittelyaikoja tulisi lyhentää.

### **Riittävien henkilöresurssien turvaaminen on välttämätöntä**

Valitusten käsittelyaikaan vaikuttaa ratkaisevasti hallintotuomioistuinten käytettävissä olevien henkilöresurssien määrä suhteessa saapuvien asioiden kokonaisuuteen ja laatuun. Tuomioistuimet eivät voi itse vaikuttaa niihin saapuvien valitusten laatuun tai määrään.

Hallinto-oikeuksien lainkäyttöhenkilöstön määrä on kasvanut vuosina 1998–2006 yhteensä 8,5 henkilötyövuodella. Samaan aikaan hallinto-oikeuksien virkarakennetta on muutettu tuomaripainotteiseen suuntaan niin, että tuomareiden määrä on kasvanut 24,5 henkilötyövuodella ja esittelijöiden määrä on vähentynyt 16 henkilötyövuodella. Kansliahenkilökunnan määrä hallinto-oikeuksissa on vähentynyt vuosina 1998–2005 yhteensä 17 henkilötyövuodella.

Valtioneuvoston tuottavuusohjelma on noussut yhdeksi merkittäväksi tekijäksi tuomioistuinten henkilöresurssien määrää arvioitaessa. Ohjelmassa on lähtökohtana henkilöstön määrän olennainen supistaminen kaikilla valtionhallinnon sektoreilla.

Virkarakenne on erilainen eri hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden laatukin vaihtelee jonkin verran hallinto-oikeuksien kesken, sillä esimerkiksi vesi- ja ympäristönsuojeluasiat on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Keskimääräisissä käsittelyajoissa on hallinto-oikeuksien kesken melko suuria eroja.

Henkilöresurssien kohdentamisessa hallinto-oikeuksien kesken on otettava huomioon, että tavoitteena on vähentää keskimääräisissä käsittelyajoissa alueellisia eroja. Hallintotuomioistuinten sisällä henkilöresurssit on pyrittävä ohjaamaan erityisesti oikeussuojan antamisen kannalta merkittävien asioiden käsittelyyn.

Henkilöresurssien kohdentamiseen hallinto-oikeuksissa vaikuttaa myös se, millä tavoin 1.1.2007 voimaan tulevia uusia säännöksiä hallinto-oikeuksien kevennyksistä kokoonpanoista käytännössä sovelletaan. Kevennyksiä tulisi käyttää mahdollisuuksien mukaan hyödyksi oikeusturvaa kuitenkin vaarantamatta.

Henkilöresurssien riittävyyteen liittyy henkilöstön asiantuntemuksen turvaaminen. Hallinto-oikeuksien asiantuntemuksesta kaavoitusasioissa on huolehdittu erityisesti järjestämällä koulutusta, korostamalla erikoistumisen merkitystä hallinto-oikeuksien työn organisoinnissa ja rekrytoimalla

hallinto-oikeuksiin henkilöitä, joilla on tuomioistuimen ulkopuolelta hankittua käytännön kokemusta kaavoitusasioista.

Tuottavuusohjelman täytäntöönpanossa on otettava huomioon, että oikeusministeriön toimintasektorilla on kyse valtion ydintehtävistä ja oikeusvaltion ylläpidosta. Kun henkilöresursseja kohdennetaan valtionhallinnon ja oikeuslaitoksen eri toimintojen kesken, on otettava huomioon näiden toimintojen yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Hallintotuomioistuinten päätökset ovat tärkeitä paitsi asianosaisten oikeusturvan kannalta myös yleisemmin, koska ne vaikuttavat laajalti yhteiskunnan toiminta- ja kilpailukykyyn. Kun vielä otetaan huomioon arvioitavissa oleva asumäärärien kasvu hallinto-oikeuksissa, ei niiden osalta ole syytä supistaa lainkäyttöhenkilökunnan määrää.

### **Hallintotuomioistuinten työmenetelmien kehittämistä on tarpeen jatkaa**

Tuomioistuimet ovat vastuussa toimintansa kehittamisestä siten, että käytössä olevat työmenetelmät lainkäyttöasioiden käsittelyssä ovat mahdollisimman tehokkaita, yhtenäisiä ja samalla riittävän oikeusturvan takaavia.

Hallintotuomioistuimet ovat kehittäneet työmenetelmiään, mutta parhaiden käytäntöjen kehittämistä on tarpeen jatkaa. Työmenetelmien kehittäminen on olennainen osa tuomioistuinten johtamista.

Tuomioistuinkohtaisten käsittelyaikojen tiivistä seuranta tulee jatkaa ja kehittää sekä niiden erojen syiden analysointia. Tämän avulla voidaan parantaa resurssien tai muiden kehittämistoimenpiteiden kohdentamista ja parhaiden käytäntöjen selvittämistä. Prosessin kulun osalta joissain tuomioistuimissa saatuja hyviä kokemuksia voitaisiin mm. koulutuksen kautta edistää.

### **Valituslupajärjestelmän laajentamisesta on erilaisia käsityksiä**

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana oikeus hakea muutosta kahdessa tuomioistuinasteessa. Sen vuoksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti valituslupajärjestelmään muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja pitänyt sitä poikkeuksellisen järjestelynä, joka on mahdollinen ainoastaan hyväksyttävästä syystä.

Valituslupajärjestelmää on hallintolainkäytössä vuosi sitten laajennettu jonkin verran asioihin, joissa se ei vaaranna oikeusturvaa. Lisäksi eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 81/2006 vp), jossa ehdotetaan valituskieltoja eräisiin kaava-asioihin ja rakentamisen lupa-asioihin siltä osin kuin kyseessä oleva asia on jo ratkaistu lainvoiman saaneella päätöksellä. Esityksessä ehdotetaan myös valituslupajärjestelmän laajentamista eräisiin rakentamisen lupa-asioihin.

Tällä hetkellä ei ole perusteltua harkita valituslupajärjestelmän laajentamista ulottumaan ainakaan laajemmin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädelyihin asioihin kuin mitä edellä mainitussa esityksessä on ehdotettu. Erityisesti elinkeinoelämää ja kiinteistöalaa sekä Suomen Kuntaliittoa edustavat työryhmän jäsenet kuitenkin katsoivat, että muutoksenhaun rajoittamisen osalta tulisi tarkasti seurata järjestelmästä saatavia kokemuksia ja niiden perusteella myös laajentamismahdollisuus tulisi pitää avoimena.

## **Oikeudenkäyntimaksun korottamista tai oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden laajentamista ei tässä yhteydessä ehdoteta**

Oikeudenkäyntimaksun korottamista tai kulujen korvausvelvollisuuden laajentamista ei voida arvioida vain yhden asiaryhmän kannalta vaan on otettava huomioon, että oikeudenkäyntimaksun ja oikeudenkäynnistä aiheutuneiden kulujen korvausvelvollisuuden perusteiden tulisi olla yhdenmukaisia kaikissa hallintolainkäytön asiaryhmissä, ellei erilaiseen sääntelyyn ole erityisiä syitä. Elinkeinoelämää ja kiinteistöalaa edustavat työryhmän jäsenet katsoivat, että oikeudenkäyntimaksu voisi olla asiaryhmistä riippuen erisuuruinen.

Oikeudenkäyntimaksun tuntuva korottaminen voisi rajoittaa perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa turvattuja perusoikeuksia, joihin kuuluu muun muassa oikeus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Tarvetta hallintolainkäyttölain oikeudenkäyntikulusäännösten tarkistamiseen tulee arvioida siinä yhteydessä, kun arvioidaan yleisemminkin hallintolainkäyttölain toimivuutta ja tarkistamistarvetta ja selvitetään mahdollisuuksia hallintolainkäytön oikeuskeinojen ja menettelyn kehittämiseksi.

## **Liikennehankkeiden suunnittelussa varaudutaan valituskäsittelyihin**

Liikennehankkeiden investointiohjelmalla ennakoidaan ja varaudutaan valitusmenettelystä aiheutuviin haittoihin. Hankkeiden toteuttamisen pitää olla pitkäjännitteistä. Hankkeiden toteuttamisen päätöksenteko ja siihen mahdollisesti liittyvä valituskäsittely toisaalta ja julkisiin hankintoihin kuuluva menettely myös mahdollisine valituskäsittelyineen muodostavat asiakokonaisuuden. Julkisten hankintojen oikeuskäsittelyt saattavat toteuttamisvaiheessa aiheuttaa arvaamatonta viivytystä. Hankinta-asioissa on tärkeää tehostaa oikeussuojajärjestelmää. Eduskuntakäsittelyssä olevan (HE 50/2006 vp) hankintalainsäädännön uudistuksen toteuttamista on seurattava ja tarvittaessa huolehdittava, että asioiden käsittely ei ruuhkaudu markkinaoikeudessa.

## **Kaavoituksen kokonaiskesto on tärkeä**

Hankkeiden toteuttajien kannalta kaavoituksen ja sen toteuttamisen muodostama kokonaiskäsittelyaika on tärkeä, ei yksinomaan valituksen käsittelyyn kuluva aika. Kaavoituksen käsittelyaikaa tulee seurata sekä hankkia tietoa keinoista ja menettelytavoista, joilla tämän prosessin keston voidaan vaikuttaa.

## **Lainsäädännön selkeydellä nopeutetaan valituskäsittelyä**

Lainsäädäntöä uudistettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lakien laatuun ja toimivuuteen. Mikäli laissa ohjataan muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin, tulee lakia valmisteltaessa realistisesti arvioida tuomioistuimien mahdollisuuksia suoriutua lainkäyttötehtävästään asianmukaisessa aikataulussa.