



3.9.2018

VALITUSLUPAJÄRJESTELMÄN SOVELTAMINEN KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

Valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentaminen osana hallintolainkäytön kehittämistä

Sadannenensimmäisen toimintavuotensa eilen 2.9.2018 aloittanut korkein hallinto-oikeus on pitkäjännitteisesti ja määrätietoisesti rakentanut Suomea oikeusvaltiona. Oikeusvaltion kulkuvälineeseen kuuluvat julkisen vallan käytön lakisidonnaisuus sekä tehokas oikeussuojajärjestelmä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksien turvaamiseksi. Mahdollisuus saattaa viranomaisten päätösten lainmukaisuus hallintotuomioistuimen tutkittavaksi turvaa oikeusvaltioperiaatteen toteutumista, yksilön perus- ja ihmisoikeuksia sekä hallinnon lainalaisuutta.

Korkein hallinto-oikeus on sadan toimintavuotensa aikana ollut aloitteellinen lainsäädännön kehittämiseksi oikeussuojan saatavuuden turvaamiseksi hallintolainkäytön alalla. Tämän kehityksen merkkipaaluja ovat olleet yleisen valitusoikeuden toteuttaminen vuoden 1950 hallintovalituslailla sekä ensi asteen hallintolainkäytön järjestäminen perustamalla vuonna 1955 läänioikeudet. Seuraavassa vaiheessa läänioikeudet muutettiin itsenäisiksi tuomioistuimiksi vuonna 1989 ja ensimmäisen asteen tuomiovaltaa hallintoasioissa käyttäviksi hallinto-oikeuksiksi vuonna 1999. Hallintolainkäytön järjestelmään kuuluvat erityistuomioistuimina markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus.

Vuoden 1996 hallintolainkäyttölakiin koottiin selkeät ja joustavat menettelysäännöt oikeudenkäynnille hallintotuomioistuimissa. Lakia on sen jälkeen kehitetty osauudistuksin muun muassa yhdenmukaistamalla hallintolainkäyttölain 13 §:ssä valituslupaperusteita. Kuntalaissa säädetty kunnallisvalitusjärjestelmä taas on turvannut kunnan jäsenille mahdollisuuden saattaa kunnallisten toimielinten ja viranomaisten päätöksenteko tuomioistuINVALVONNAN piiriin. Eduskunnan käsiteltävänä oleva ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp) päivittäisi ja täydentäisi hallintolainkäytön prosessisääntöjä nykyhetken tarpeita vastaaviksi.

Hallintomenettelylailla (1982) ja sitä seuranneella hallintolailla (2003) on puolestaan luotu selkeät menettelysäännöt viranomaisten päätöksenteolle. Tähän sisältyy yleensä myös mahdollisuus hakea päätöksen oikaisemista oikaisuvaatimusmenettelyssä. Perusteiltaan selkeä ja vahva hallintomenettely luo perustan toimivalle hallintolainkäytölle.

Kuluneiden sadan vuoden kehityksen tuloksena Suomessa on yleiseen valitusoikeuteen ja kaksiasteiseen hallintotuomioistuinrakenteeseen perustuva hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä, joka mahdollistaa viranomaisten päätöksenteon lainmukaisuuden tehokkaan valvon-

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

nan ja turvaa yksilöiden oikeuksien, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien, toteutumisen. Hallintolainkäyttöjärjestelmä on keskeisessä asemassa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan unionin oikeudesta johtuvien oikeuksien toteuttamisessa.

Tiettyjä erityistilanteita lukuun ottamatta korkein hallinto-oikeus ei toimi ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuinaasteena hallintolainkäytössä, vaan asian käsittelee ensi asteessa alueellinen hallinto-oikeus tai markkinaoikeus. Hallintolainkäytön kehittämässä on painotettava eri tuomioistuinaasteiden tarkoituksenmukaista työnjakoa sekä oikeus- ja hallintokäytännön yhdenmukaisuuden ja ajantasaisuuden turvaamista.

Vuosien saatossa yhä useammassa asiaryhmässä valittaminen ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on erikseen säädetty valituslupaa edellyttäväksi. Valituslupajärjestelmä on laajentunut verotuksen alalta kattamaan useita erilaisia asioita ja asiaryhmiä. Useimmiten näissä säännöksissä viitataan tältä osalta hallintolainkäyttölain yhtenäistettyihin valitusluvan myöntämisperusteisiin. Samalla on voitu vähentää valituskieltoja, jotka ovat eri tilanteissa estäneet valittamisen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäyttöjärjestelmän rakenteellinen ja menettelyllinen kehitys on mahdollistanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle luopumisen aiemmasta varauksellisesta suhtautumisesta valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamiseen. Tämä vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan uudemmassa lausuntokäytännössä omaksuttua kantaa. Korkein hallinto-oikeus on ollut myös aloitteellinen sellaisten lainsäädäntömuutosten aikaansaamiseksi, jotka mahdollistaisivat valitusluvan käyttöönoton (esimerkiksi lastensuojelu- ja vammaispalveluasioissa) sekä takaisivat sen, ettei korkein hallinto-oikeus toimisi ensi asteen tuomioistuimena hallintoviranomaisten päätösten tuomioistuINVALVONNASSA (eräät viestintämarkkina-asiat). Jo jonkin aikaa suurin osa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista on edellyttänyt valituslupaa. Tähän on erityisesti vaikuttanut ulkomaalaisasioiden määrän lisääntyminen.

Sekä alueelliset hallinto-oikeudet että muun muassa valtakunnallisena kilpailuasioden ja julkisten hankintojen erityistuomioistuimena toimiva markkinaoikeus ovat vakiinnuttaneet asemansa hallintolainkäytön ensi asteen tuomioistuimina. Ne muodostavat hallintolainkäytön järjestelmän vahvan tukipilarin. Ensi asteen hallintotuomioistuinten asiantuntemus, erityiset asiantuntijakokoonpanot, vakiintuneet käytänteet suullisten käsittelyjen toimittamisessa sekä kokemus erilaisista asiaryhmistä takaavat asianosaisten oikeusturvan toteutumisen jo ensi asteessa kaiken tyyppisissä asioissa. Nämä oikeusturvatakeet muodostavat vankan pohjan sille, että valituslupajärjestelmä voidaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa säätää pääsäännöksi, josta poikkeaminen edellyttää erityisiä perusteita. Valituslupaa ei luonnollisesti voida säätää muutoksenhaun edellytykseksi niissä poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa korkein hallinto-oikeus on ensimmäinen ja ainoa tuomioistuinaaste, kuten valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä kattavan valituslupajärjestelmän toteuttamista. Järjestelmä tulisi ulottaa koskemaan lähtökohtaisesti kaikkia tilanteita, joissa hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällöin olisi erikseen säädettävä tilanteista, joissa valittaminen tuomioistuimen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei edellytä valitusluvan myöntämistä. Tämä lähtökohta on omaksuttu eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp).

Samalla tulisi varmistaa, ettei voimaan jäisi muutoksenhakua koskevia erityissäännöksiä, jotka sallisivat muutoksenhaun korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Vain poikkeustapauksissa tulisi säätää, että hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa tai että hallintoviranomaisen päätöksestä valitettaisiin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmän muodostuminen pääsääntöiseksi muutoksenhakumenettelyksi hallintolainkäytön alalla vastaa yhä kasvaviin tarpeisiin varmistaa asianosaisten oikeusturvan toteutuminen, lainkäytön joutuisuus sekä lainkäytön resurssien ja asiantuntemuksen järkevä ja tehokas kohdentaminen eri tuomioistuimasteissa.

Valitusluvan myöntämisperusteet

Valituslupajärjestelmä ei sellaisenaan rajoita muutoksenhakijan oikeutta saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Hallintolainkäytön erityispiirteiden vuoksi valitusluvan myöntämisperusteiden tulee olla jatkossakin ennakkopäätösperustetta laaja-alaisemmat.

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos jokin seuraavista perusteista täyttyy:

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

Eräissä asiaryhmissä on käytössä hallintolainkäyttölain yleissäännöksestä poikkeavat valitusluvan myöntämisperusteet. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi ulkomaalaisasiat ja toimeentulotukiasiat. Näiden erityissäännösten säilyttäminen on perusteltua, mutta pääsääntönä on hallintolainkäyttölain mukaisten valituslupaperusteiden käyttäminen uusissa asiaryhmissä.

Hallintolainkäytön erityispiirteet huomioon ottaen ennakkopäätösperustetta laajemmat valituslupaperusteet ovat perusteltuja kolmesta syystä:

Ensiksi hallinto-oikeuden päätöksen suhde viranomaisen tekemään hallintopäätökseen ei ole samanlainen kuin hovioikeuden ratkaisun suhde käräjäoikeuden ratkaisuun. Hallinnon lakisidonnaisuudesta huolimatta sen päätöksentekoon sisältyy asiaryhmän mukaan vaihtelevassa laajuudessa viranomaisen harkintavaltaa, joka voi liittyä esimerkiksi teknisten ja taloudellisten tosiseikkojen arvioimiseen ja tasapuolisen kohtelun turvaamisen asettamiin vaatimuksiin hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on määrittää tämän harkintavallan oikeudelliset rajat eri asiaryhmissä ja tilanteissa sekä valvoa, että harkintavallan käytössä noudatetaan yleisiä hallinnon oikeusperiaatteita sekä kunnioitetaan yksilöiden ja yritysten oikeuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksillä ohjataan ensi asteen hallintolainkäytön ja hallintoviranomaisten päätöksentekoa, mutta mahdollistetaan myös siinä ilmenneiden yksittäisten virheiden oikaiseminen.

Toiseksi hallintolainkäytön tuomioistuinjärjestelmä on kaksiportainen. Hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätös on asiassa ensimmäinen tuomioistuinratkaisu tai eräissä asiaryhmissä ylipäätään ensimmäinen ratkaisu, kuten usein lapsen huostaanotossa sekä sellaisissa kilpailuoikeudellisissa tai julkista hankintaa koskevissa asioissa, joissa Kilpailu- ja kuluttajavi-

rasto tekee seuraamusmaksuesityksen. Nämä syyt eivät ole peruste jättää soveltamatta valituslupajärjestelmää, mutta ne puoltavat ennakkopäätösperustetta laajempien valituslupaperusteiden aktiivista käyttämistä.

Kolmanneksi monilla hallinto-oikeuden aloilla on käytössä huomattavan paljon joustavia oikeusnormeja sekä punninta- ja tavoite-/keinonormistoja. Ratkaistavat asiat ovat usein korostetusti aikaan ja paikkaan sidottuja. Tällöin oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisessa ei aina ole mahdollista antaa oikeussäntöjen kaltaisia, tiettyihin tosiseikkoihin yleisesti sovellettavissa olevia prejudikaattinormeja, vaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on mahdollista esimerkiksi yksittäistapauksessa osoittaa sovellettavana olevan säännöksen edellyttämän oikeudellisen punninnan osatekijät ja niiden painoarvo.

Korkein hallinto-oikeus voi tietyissä tilanteissa myöntää (ainakin osittain) valitusluvan ja ratkaista asian, vaikka kysymys ei ole ennakkopäätöksen luonteisesta ratkaisusta. Kysymys voi olla esimerkiksi hallintopäätöksen tai hallinto-oikeuden päätöksen sisältämän virheen korjaamisesta tai yhteiskunnallisesti merkittävän asian saattamisesta lopulliseen päätökseen ylimmän hallintotuomioistuimen ratkaisulla. Ensin mainituista voidaan esimerkkeinä mainita vaikkapa ympäristölupamääräyksen muuttaminen ja yksittäisen asiakirjan tai sen osan julkisuusarvioinnin muuttaminen, jälkimmäisistä merkittävät hankinta-, kilpailu-, verotus- tai kaavaratkaisut silloinkin, kun niihin ei liity ennakkopäätöksen elementtejä. Lisäksi valitusluvan myöntäminen voi olla yksilön oikeusturvan kannalta välttämätöntä esimerkiksi ulkomaalaisasioissa palautuskiellon noudattamisen turvaamiseksi.

Hallintolainkäytössä sovellettavat ennakkopäätösperustetta laajemmat valituslupaperusteet heijastavat korkeimman hallinto-oikeuden roolia ensi asteen hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöä sekä hallintoviranomaisten päätöksentekoa ohjaavana ja yhtenäistävänä tuomioistuimena. Ne myös ottavat huomioon korkeimman hallinto-oikeuden aseman hallintolainkäytön alalla ylimpänä tuomioistuimena, jolla on toimivalta antaa painavan syyn nojalla päätös esimerkiksi yhteiskunnallisesti laajakantoisissa ja merkityksellisissä lainkäyttöasioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden on lisäksi voitava korjata hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksen ilmeinen virhe myös tilanteessa, jossa kysymys ei ole ennakkopäätösluontoisesta kysymyksestä.

Valituslupa-asioiden käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Valituslupa-asiassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanon punnittavana on ensinnä se, täytyvätkö asiassa valitusluvan myöntämisen perusteet. Tämä punninta tehdään pääsääntöisesti kolmen jäsenen kokoonpanossa valituslupahakemuksen perusteella ennen kuin asiassa on suoritettu välitoimet eli osapuolten kuulemismenettely.

Valituslupajärjestelmän tarkoitusta ei toteuta se, että asiaa ensi kertaa käsiteltäessä sitä analysoidaan oikeudellisesti valituslupahakemuksessa esitettyä oikeudellista ja tosiasiallista tilannetta laajemmalti. Eräissä asiaryhmissä, kuten sosiaali- ja ulkomaalaisasioissa, ei kuitenkaan voida edellyttää, että ilman asiamiestä toimiva yksityinen asianosainen kykenisi itse täsmällisesti ilmaisemaan valitusluvan myöntämisen oikeudelliset edellytykset. Tällöin tuomioistuinvalvonnalla on jo valitusluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä arvioitaessa ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisen tehtävä. Oikeudenkäyntiasiamiehen voidaan kuitenkin edellyttää ilmaisevan täsmällisesti ne seikat ja selvitykset, joiden nojalla valituslupa tulee myönnettäväksi.

Jos valitusluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, käsittelyn lopputuloksena on lyhyt valituslupahakemuksen hylkäävä päätös. Tällaisten päätösten osuus vaihtelee huomattavasti asiaryhmittäin.

Mikäli kolmen jäsenen kokoonpanossa ei katsota olevan selvää, että mikään valituslupaperuste ei täyty, asia lähetetään välitoimille. Jos jo tässä vaiheessa on ilmeistä, että asiaan liittyy tietty ennakkopäätösperuste, mutta valituslupahakemus voidaan muilta osin hylätä, voi asiassa olla perusteltua tehdä välipäätös osittaisen valitusluvan myöntämisestä ja asian välitoimille saattamisesta. Tavallisesti valituslupaa ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa myönnetä. Näin vältetään asiaratkaisun tekeminen asiassa, jossa siihen lopulta välitointien jälkeen ei katsota olevan perustetta. Välitoimilla voidaan muun ohella saada lisäselvitystä tosiseikastosta.

Välitoimille lähetetty asia tuodaan esittelyyn pääsääntöisesti viiden jäsenen kokoonpanoon. Tällöinkin lopputuloksena voi olla valituslupahakemuksen hylkääminen.

Valituslupajärjestelmässä asioiden kiertonopeuden tulee olla suuri. Tämän vuoksi osa jutuista voidaan laittaa välitoimille ilman istuntokäsittelyä jaoston puheenjohtajan tai asiaryhmästä vastaavan jäsenen ja vastuuesittelijän toimin. Tällainen asia voi olla esimerkiksi selkeästi ennakkopäätösaineiksia sisältävä tai yhteiskunnallisilta tai muilta vaikutuksiltaan poikkeuksellisen merkittävä asia.

Valituslupa-asiat käsitellään joutuisasti ja tavalla, joka mahdollistaa tehokkaan toiminnan ja erilaiset tilanteet huomioon ottavan tarpeellisen joustavuuden. Välitoimet suoritetaan pääsääntöisesti ilman, että luvan tai osittaisen luvan myöntämisestä tehdään erillistä välipäätöstä. Valituslupahakemuksissa ilmaistuilla valitusluvan myöntämisen perusteilla on keskeinen merkitys valitusluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä arvioitaessa. Valitusluvan hylkäävät päätökset perustellaan suppeasti.

Ennakkopäätösten tekeminen

Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset ovat jatkossa aiempaa tärkeämpiä. Vaikka korkein hallinto-oikeus ei olekaan yksinomaan ennakkopäätöstuomioistuimien, sen keskeinen tehtävä on oikeuskäytännön ja hallintokäytännön ohjaaminen.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on hallintolainkäytön ylimpänä tuomioistuimena myös keskeinen ja vastuullinen tehtävä sen varmistamisessa, että asioissa, joissa on ratkaistavana kysymys unionin oikeuden tulkinnasta tai unionin oikeuden säännöksen pätevyydestä, asia saateetaan ennakkoratkaisupyynnöin unionin tuomioistuimen arvioitavaksi. Vastaavasti korkein hallinto-oikeus voi ennakkopäätöksillään oikea-aikaisesti omaksua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ajankohtaista oikeuskäytäntöä osaksi kansallista oikeuskäytäntöä.

Ennakkopäätökset tehdään välitoimien jälkeen lähtökohtaisesti viiden jäsenen kokoonpanossa, jollei koko jaoston istuntoa esimerkiksi aiemmasta oikeuskäytännöstä poikkeamisen vuoksi ole pidettävä tarpeellisenä. Jastorajat ylittävissä asioissa saattaa olla perusteltua myös asian saattaminen täysistunnon ratkaistavaksi lainkäyttöasiana, jolloin käsittelyyn osallistuvat kaikki korkeimman hallinto-oikeuden tuomarit. Täysistuntoa suppeamman mutta koko jaoston istuntoa laajemman vahvistetun kokoonpanon käyttöönottoon tarvittavien säännösmuutosten tarvetta ryhdytään selvittämään.

Ennakkopäätösten perusteluihin kiinnitetään erityistä huomiota. Sen jälkeen, kun ratkaisu on istunnossa tehty ja perustelujen päälinjauksista sovittu (tai äänestystilanteissa vähemmistön kannan perusteet kiteytetty), asia tuodaan tarpeen mukaan joutuisasti uuteen istuntoon perustelujen viimeistelemiseksi. Varsinaisten istuntojen lisäksi perusteluja voidaan kehittää

myös erillisissä päätösneuvotteluissa. Näin menetellen istunnossa esitettyjä näkemyksiä voidaan vielä kehittää yhteistyössä perustelujen korkean laadun varmistamiseksi.

Perustelujen tiiviuteen ja selkeyteen kiinnitetään erityistä huomiota. Päätökset koostuvat valtaosin korkeimman hallinto-oikeuden omista perustelulausumista siten, että päätös muodostaa ymmärrettävän kokonaisuuden ilman ensi asteen tuomioistuimen päätöksen ja siihen sisältyvien oikeusohjeiden laajaa toistamista ja osapuolten kirjelmässä esitettyjen valitusperusteita koskevien perustelujen yksityiskohtien kuvaamista.

Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset ohjaavat oikeus- ja hallintokäytäntöä. Ennakkopäätösten selkeät, johdonmukaiset ja sisällöllisesti laadukkaat perustelut tukevat ennakkopäätösten keskeistä merkitystä viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden varmistamisessa, varmistavat yksilöiden oikeuksien toteutumista sekä lisäävät tuomioistuimen toimintaan kohdistuvaa luottamusta.

Resurssit ja työn laadun muutokset

Kattava valituslupajärjestelmä antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden erityisesti keskittyä ratkaisuihin, joilla ohjataan hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten ratkaisutoimintaa. Valituslupa-asian ratkaiseminen kolmen jäsenen kokoonpanossa viiden jäsenen sijasta sekä valitusluvan epäävän päätöksen lyhyt, kaavamainen muotoilu säästävät merkittävästi lainkäytön resursseja.

Valituslupajärjestelmän myötä säästyneet resurssit suunnataan ennakkopäätösten korkealaatuisuuteen perustelemiseen asioissa, joissa valituslupa myönnetään. Järjestelmä mahdollistaa myös suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamisen nykyistä useammin. Tämä on omiaan lisäämään käsittelyn välittömyyttä ja samalla ylimmän asteen hallintolainkäyttöön kohdistuvaa luottamusta.

Asian ratkaiseminen ilman välitoimia säästää myös kansliahenkilökunnan resursseja. Näitä resursseja voidaan entistä paremmin suunnata lainkäytön joutuisuutta ja korkealaatuisuutta edistäviin tehtäviin.

Valituslupa-asian käsittely kolmen jäsenen kokoonpanossa on perusteltu lähtökohta myös tulevaisuudessa. Korkein hallinto-oikeus ei ole pelkästään ennakkopäätöstuomioistuin, ja muiden valituslupaperusteiden täyttymisen arvioimiseksi kolmen jäsenen kokoonpano tarjoaa suppeampaa kokoonpanoa varmemman pohjan. Valituslupahakemuksen käsittely kahden jäsenen kokoonpanossa on kuitenkin perusteltua eräissä erityisen runsaslukuisissa ja oikeudellisen arvioinnin kannalta samantyyppisissä asiaryhmissä. Esimerkiksi kansainvälisen suojelun valituslupa-asiat voidaan nykyisin ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa.

Tulevaisuudessa voidaan seurata oikeuskäytännön kehittymistä eri asiaryhmissä sekä arvioida uudelleen, onko jossakin asiaryhmässä perusteita mahdollistaa suppeamman kokoonpanon käyttäminen valituslupaharkinnassa. Tällaisena asiaryhmänä voidaan pitää esimerkiksi toimeentulotukiasioita.

Valituslupa-asiat vaativat osin erilaista osaamista kuin suorien valitusten ratkaisemisessa tarvitaan. Tämä on haaste koulutukselle ja rekrytoinnille kaikissa tehtävissä. Jaostotoimistoissa välitoimien määrä vähenee, mutta säästyvää työpanosta voidaan käyttää asioiden ripeämpään haltuunottoon yhteistyössä vastuuesittelijöiden ja -tuomarien kanssa. Esittelijöiden työ jakau-

tuu yhtäältä valituslupaperusteiden täyttymisen arvioimiseen ja toisaalta asiaratkaisujen luonnosten kirjoittamiseen. Jäsenten työssä oikeuskäytännön tuntemus ja ennen muuta taitava kirjoittaminen ovat ensiarvoisen tärkeitä.

Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmän kehittämishankkeen (HAIPA) myötä käyttöön tulevan järjestelmän hyödyntämistä valituslupa-asioiden käsittelyssä selvitetään. Kun valituslupa-asia on jo ennen asian välitoimille saattamista käsitelty valituslupakokoonpanossa, asian jatkokäsittelyssä on mahdollista edistää nykyistä paremmin erityisesti tarkastavan jäsenen ja esittelijän keskinäistä yhteistyötä asian oikeudellisessa punninnassa.

Kattavan valituslupajärjestelmän myötä korkein hallinto-oikeus voi kohdentaa lainkäyttötoiminnan resurssit aiempaa tarkoituksenmukaisemmin. Valituslupajärjestelmä mahdollistaa resursien suuntaamisen erityisesti oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaaviin ennakkopäätöksiin sekä toiminnan järjestämisen tavalla, joka yhä paremmin turvaa korkealaatuista ja joutuisaa lainkäyttöä.

Kehittämishaasteita

Valituslupajärjestelmän ulottaminen kaikkiin asiaryhmiin velvoittaa mahdollisimman yhdenmukaiseen toimintaan eri asioissa. Jatkossa on syytä entistäkin kattavammin kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, kuinka valituslupan hylkäävät ratkaisut voitaisiin muotoilla mahdollisimman yhdenmukaisesti kuitenkin tunnistuen tarpeelliset asiaryhmäkohtaiset erot. Valituslupa-asioiden käsittelystä eri asiaryhmissä jo kertynyt kokemus otetaan huomioon siirryttäessä kattavaan valituslupajärjestelmään.

On tärkeää pohtia yhdessä sitä, miten ennakkopäätökset valikoidaan, mihin kynnys valituslupan myöntämiseen ylipäätään ja mahdollisesti asiaryhmäkohtaisesti asettuu sekä mikä on valituslupahakemuksen merkitys asian arvioimisessa, ja pitäisikö hakemuksen tekemistä ohjeistaa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilla. Yhteistä keskustelua tarvitaan sen ratkaisemiseksi, minkälaisia korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset rakenteeltaan ja ulkonaisesti jatkossa olisivat, jotta ne täyttävät edellä tavoitellut korkeat laatuvaatimukset selkeyden, tiiviyyden ja käytännön ohjaamisen osalta.

Julkilausuma on hyväksytty korkeimman hallinto-oikeuden juhlatäysistunnossa 3.9.2018. Asian käsittelyyn ovat osallistuneet presidentti Kuusiniemi sekä oikeusneuvokset Jääskinen, Telivuo, Niemi, Mutikainen, Ranta, Siitari, Guimaraes-Purokoski, Seppälä, Suviranta, Äärilä, Aer, Helander, Tornikoski, Kuokkanen, Pyysaari, Rabinä, Nenonen, Pekkala, Autio, Aalto ja Wirén. Asian esittelijänä on toiminut kansliapäällikkö Kaarresalo.

Juhlatäysistunnossa ovat olleet kutsuttuina paikalla oikeusministeri Häkkänen, korkeimman oikeuden presidentti Esko, oikeuskansleri Pöysti sekä korkeimman hallinto-oikeuden entiset presidentit Hallberg ja Vihervuori.

Presidentti


Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö


Toni Kaarresalo