

KOMITEANMIETINTÖ 2007:1

*Oikaisuvaatimusjärjestelmän  
kehittäminen oikeusturvakeinona*

*Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö*

KOMITEANMIETINTÖ 2007:1

*Oikaisuvaatimusjärjestelmän  
kehittäminen oikeusturvakeinona*

*Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö*

OIKEUSMINISTERIÖ  
HELSINKI 2007

ISSN 0356-9470  
ISBN 978-952-466-143-0 (nid.)  
ISBN 978-952-466-144-7 (PDF)  
Oikeusministeriö  
Helsinki

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 31.10.2007

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Komiteanmietintö	
Oikaisuvaatimustoimikunta Puheenjohtaja Leena Halila Sihteeri Tea Skog		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 25.1.2007	
Julkaisun nimi Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietinnössä tarkastellaan oikaisuvaatimusjärjestelmän taustaa ja kehitystä sekä nykytilaa kuten sitä, millaiseksi järjestelmän käyttöala on pääpiirteissään muodostunut, ja millaisia menettelyvaatimuksia oikaisuvaatimusasian käsittelyssä ja päätöksenteossa noudatetaan. Myös kansainvälisessä vertailussa esille nousevia piirteitä on nostettu tiivistetyksi esiin. Voimassa olevaa oikaisuvaatimusjärjestelmää arvioidaan esille nousseiden kehittämistarpeiden valossa. Toimikunta on pyrkinyt työnsä tässä vaiheessa ennen muuta järjestelmän kehittämisvaihtoehtojen löytämiseen ja arviointiin eikä niinkään vielä lopullisten kannanottojen esittämiseen. Varsinaiset säännösehdotukset on tarkoitus sisällyttää toimikunnan varsinaiseen mietintöön, joka annetaan toimeksiannon mukaan 31.5.2008 hallituksen esityksen muodossa.</p> <p>Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi voisi olla pitemmällä aikavälillä perusteltua. Esiitettyjen näkökohtien pohjalta toimikunnassa on lähdetty siitä, että tällä hetkellä realistisemman ja myös kohtuullisessa ajassa toteutettavan vaihtoehdon muodostaa kuitenkin oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Edellä mainitun lisäksi oikaisuvaatimusjärjestelmän rinnalla on ehdotettu harkittavaksi eräänlaisen täydentävän oikaisukeinon käyttöönottamista. Tuossa järjestelmässä oikaisupyynnön tekeminen olisi asianosaisen harkinnassa, ja oikaisu voitaisiin tehdä valitusajan kulumisen aikana. Valitusajan kulumisen keskeytyisi oikaisupyynnön käsittelyn ajaksi. Tarkoituksenmukaisimman oikaisutien valinta esitetään jätettäväksi erityisaloittain harkittavaksi. Samalla voitaisiin arvioida sitä, olisiko syytä laajentaa mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen hierarkkisesti ylemmälle viranomaiselle.</p> <p>Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimusmenettelyn asemaa oikeussuojakentässä tulisi tarkentaa nykyisestä. Se, että oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä säädettäisiin nykyistä tarkemmin laissa, selkiyttäisi järjestelmää ja parantaisi yksilön oikeusturvaa. Lainsäädännön selkeyden vuoksi tarkentava menettelysääntely olisi syytä antaa yleissääntelyn tasolla joko omana lakinaan tai uutena lukuna hallintolaissa. Myös menettelyllisen yleissääntelyn tarkempaa sisältöä on tarkasteltu välimietinnössä lähemmin.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Oikaisuvaatimus, itseoikaisu, oikeusturva			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 20/41/2006, OM005:00/2007			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön komiteanmietintö 2007:1		ISSN 0356-9470	ISBN 978-952-466-143-0 (nid.) 978-952-466-144-7 (PDF)
Kokonaissivumäärä 154	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum 31.10.2007

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Kommittébetänkande	
Rättelseyrkandekommissionen Ordförande Leena Halila Sekreterare Tea Skog		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 25.1.2007	
Publikation (även den finska titeln) Utvecklat system med rättelseyrkande som rättsmedel Rättelseyrkandekommissionens mellanrapport Oikeusvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö			
Publikationens delar			
Referat			
<p>I rättelseyrkandekommissionens mellanrapport behandlas bakgrunden till systemet med rättelseyrkanden, hur systemet utvecklats och hur det ser ut i dag, så som frågan om vilken tillämpning systemet i huvuddrag har och vilka krav på förfarandet som ställs vid handläggning av rättelseyrkanden och vid beslutsfattandet. Även drag som kommer fram i en internationell jämförelse lyfts i korthet fram. Det nuvarande systemet för rättelseyrkanden bedöms i belysning av utvecklingsbehov som har blivit aktuella. Kommissionen har i detta skede av sitt arbete framför allt försökt finna och bedöma alternativ att utveckla systemet och inte ännu föra fram slutliga ställningstaganden. Avsikten är att egentliga lagförslag ska presenteras i kommissionens egentliga betänkande, som enligt uppdraget ska överlämnas 31.5.2008 i form av en regeringsproposition.</p> <p>Kommissionen anser att det på längre sikt kunde vara motiverat att utveckla systemet med rättelseyrkanden till ett allmänt obligatoriskt skede före ändringssökande. Utifrån de synpunkter som förts fram har kommissionen utgått från att ett alternativ som för närvarande är mer realistiskt och även kan förverkligas inom skäligen tid är att systemet med rättelseyrkanden utvidgas separat inom olika förvaltningsområden och ärendekategorier. Utöver det ovan nämnda har det föreslagits att man vid sidan av systemet med rättelseyrkanden bör överväga att införa ett slags kompletterande system att få rättelse. Det skulle innebära att parten kan överväga om den vill begära rättelse, och att rättelsen ska kunna göras medan besvärstiden pågår. Besvärstiden skulle inte löpa medan rättelseyrkandet behandlas. Kommissionen föreslår att valet av det mest ändamålsenliga systemet för rättelse skall bedömas särskilt för olika specialområden. Samtidigt kunde man överväga om det vore skäl att utvidga möjligheten att rikta rättelseyrkanden till den myndighet som hierarkiskt är högre.</p> <p>Kommissionen anser att förfarandet vid rättelseyrkande borde få starkare ställning som rättsmedel. Om förfarandet vid rättelseyrkanden regleras närmare i lag, blir systemet klarare och individens rättsskydd förbättras. För att lagstiftningen ska bli klarare vore det skäl att de preciserande bestämmelserna om förfarandet ges genom allmän lagstiftning antingen i en separat lag eller i ett nytt kapitel i förvaltningslagen. Också det närmare innehållet i en allmän lagstiftning om förfarandet behandlas närmare i mellanrapporten.</p>			
Nyckelord Rättelseyrkande, självrättelse, rättsskydd			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 20/41/2006, JM005:00/2007			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets kommittébetänkande 2007:1		ISSN 0356-9470	ISBN 978-952-466-143-0 (häft.) 978-952-466-144-7 (PDF)
Sidoantal 154	Språk Finska	Pris	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Edita Publishing Ab		Förlag Justitieministeriet	

## Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 25. päivänä tammikuuta 2007 toimikunnan kehittämään oikaisuvaatimusjärjestelmää oikeusturvakeinona. Erityisesti toimikunnan tulee selvittää, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa ja millä tavalla, ja olisiko järjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Samalla toimikunnan tulee selvittää oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarve sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista. Toimikunnan tulee ottaa huomioon oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman tavoitteet. Toimikunnan tulee työnsä aikana kuulla laajasti ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen sekä tuomioistuineläimien edustajia.

Toimikunnan tulee laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon ja antaa loppumietintö 31.5.2008 mennessä. Toimikunnan tuli antaa työstään väliraportti 31.10.2007 mennessä.

Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin lainsäädäntöneuvos Leena Halila oikeusministeriöstä sekä jäseniksi hallinto-oikeustuomari Janne Aer Helsingin hallinto-oikeudesta, johtava lakimies Heikki Harjula Suomen Kuntaliitosta, sittemmin ma. hallintoneuvos korkeimmasta

hallinto-oikeudesta, hallitusneuvos Maini Kosonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, professori Heikki Kulla Turun yliopistosta, ympäristöneuvos Tuula Lundén ympäristöministeriöstä sekä lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä. Ympäristöneuvos Tuula Lundénin saatua eron toimikunnan jäsenyydestä 14.8.2007 oikeusministeriö kutsui hänen tilalleen toimikunnan jäseneksi ylitarkastaja Elise Sahivirran. Lainsäädäntöneuvos Arja Manner sai eron toimikunnan jäsenyydestä 1.10.2007 lukien.

Toimikunnan sihteeriksi nimettiin hallinto-oikeuden assistentti Tea Skog Helsingin yliopistosta. Sihteerin lisäksi kirjoitustyöstä on vastannut huomattavalta osin toimikunnan puheenjohtaja Leena Halila. Toimikunnan jäsen Janne Aer on myös osallistunut eräiltä osin kirjoitustyöhön.

Toimikunta otti nimekseen oikaisuvaatimustoimikunta. Toimikunta on kokoontunut toistaiseksi kolmetoista kertaa.

Toimeksiannon mukaisesti toimikunta on kuullut kirjallisesti seuraavia tahoja:

Korkein hallinto-oikeus  
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia  
Sisäasiainministeriö  
Puolustusministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Opetusministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Kauppa- ja teollisuusministeriö  
Työministeriö  
Etelä-Suomen lääninhallitus  
Helsingin yliopisto  
Ilmailuhallinto  
Lääkelaitos  
Merenkulkulaitos  
Metsähallitus  
Opetushallitus  
Patentti- ja rekisterihallitus  
Rajavartiolaitoksen esikunta  
Rautatievirasto  
Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes)  
Terveydenhuollon oikeusturvakeskus  
Ulkomaaalaisvirasto  
Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus  
Valtiokonttori  
Verohallitus  
Viestintävirasto  
Väestörekisterikeskus  
Vakuutusosasto  
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta  
Kansaneläkelaitos  
Tehy

Toimikunta on kuullut asiantuntijoina hallintoneuvos Esa Aaltoa korkeimmasta hallinto-oikeudesta, professori Pentti Arajärveä Joensuun yliopistosta, puheenjohtaja Pekka Humaltoa Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, ylituomari ja virkamieslautakunnan puheenjohtaja Heikki Jukaraista Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, virastopäällikkö Lauri Jääskeläistä Helsingin kaupungin rakennusvalvontavirastosta, professori Olli Mäenpäättä Helsingin yliopistosta sekä hallinto-oikeustuomari Veijo Tarukannelta Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta. Lisäksi hallintoneuvos Pekka Vihervuori korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä verojohtaja Pertti Puronen Pirkanmaan verotoimistosta ovat antaneet toimikunnalle kirjallisen asiantuntijalausannon.

Toimikunnan välimietinnössä käsitellään toimeksiannon mukaisesti ensiksi oikaisuvaatimusjärjestelmän taustaa ja kehitystä ja sen jälkeen nykytilaa kuten sitä, millaiseksi järjestelmän käyttöala on pääpiirteissään muodostunut, ja millaisia menettelyvaatimuksia oikaisuvaatimusasian käsittelyssä ja päätöksenteossa noudatetaan.

Mietinnössä tuodaan myös tiivistetysti esiin kansainvälisessä vertailussa esille nousevia piirteitä. Vertailumaiksi toimikunta on valinnut Ruotsin, Saksan ja Ranskan, jotka edustavat hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneita maita. Ranskan osuuden laati tilaustyönä oik.yo Sara Koski Turun yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta. Myös Norja ja Tanska on otettu oikeusvertailun kohteiksi. Oikaisu järjestelmää on tarkasteltu tässä yhteydessä vielä EU-oikeuden näkökulmasta.

Voimassa olevaa oikaisuvaatimusjärjestelmää arvioidaan esille nousseiden kehittämistarpeiden valossa. Toimikunta on pyrkinyt työnsä tässä vaiheessa ennen muuta järjestelmän kehittämisvaihtoehtojen löytämiseen ja arviointiin eikä niinkään vielä lopullisten kannanottojen esittämiseen. Varsinaiset säännösehdotukset ja niiden perustelut toimikunta esittää loppumietinnössään.

Saatuaan välimietintönsä valmiiksi toimikunta luovuttaa sen kunnioittavasti Oikeusministeriölle ja jatkaa toimeksiantonsa mukaisesti työtään, jonka tulee valmistua toukokuun loppuun 2008 mennessä.

Helsingissä 31. päivänä lokakuuta 2007

Leena Halila

Janne Aer

Heikki Harjula

Maini Kosonen

Heikki Kulla

Elise Sahivirta

Tea Skog



# SISÄLLYS

Saatekirjelmä

SISÄLLYS .....	1
TIIVISTELMÄ.....	2
SAMMANDRAG.....	6
1 Johdanto .....	10
1.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeiden taustaa .....	10
1.2 Oikaisuvaatimustoimikunnan saaman toimeksiannon sisällöstä ja tehdyistä rajauksista.....	12
2 Nykytila.....	15
2.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän taustasta ja kehityksestä .....	15
2.2 Oikaisuvaatimus voimassa olevan lainsäädännön mukaan .....	18
2.2.1 Itseoikaisu hallintolaissa.....	18
2.2.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kuvaus eri hallinnonaloilla .....	21
2.3 Oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä säätämisestä.....	62
2.3.1 Oikaisuvaatimusmenettely hallintolain yleissäännösten mukaan.....	62
2.3.2 Menettelyllisestä erityissääntelystä .....	63
3 Katsaus ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntöön .....	74
4 Tiivistelmä toimikunnan saamasta lausuntopalautteesta.....	87
5 Nykytilan arviointi .....	94
5.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän aseman paikantaminen oikeussuojakeinona. 94	
5.1.1 Millaisiksi eri oikaisujärjestelmien keskinäiset erot ovat muodostuneet.....	94
5.1.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteessa ja sisällössä tapahtuneista muutoksista.....	95
5.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeiden esille noususta viimeaikaisessa keskustelussa .....	96
5.2.1 Järjestelmän yleisistä kehittämistarpeista.....	96
5.2.2 Menettelyllisistä kehittämistarpeista .....	102
5.3 Oikaisuvaatimusjärjestelmän arviointia kehittämistarpeiden valossa.....	103
5.3.1 Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen toimikuntatyön yhteydessä.....	103
5.3.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valitukseen sidotun oikaisujärjes- telmän yhdenmukaistamisen tarpeesta .....	106
5.3.3 Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisesta .....	108
5.3.4 Oikaisuvaatimuskäsitteen selkiyttämisen tarpeesta .....	115
5.3.5 Kannan ottaminen siihen, mille viranomaiselle oikaisuvaatimus tehdään.....	116
5.3.6 Oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä säätämisestä yleensä ..	120
5.3.7 Menettelyllisen yleissääntelyn tarkemmasta sisällöstä .....	125
6 Toimikunnan jatkotyöskentely .....	143

## TIIVISTELMÄ

### Oikaisuvaatimustoimikunnan työn lähtökohtia

Oikeusministeriö asetti 25 päivänä tammikuuta 2007 toimikunnan kehittämään oikaisuvaatimusjärjestelmää oikeusturvakeinona. Toimikunnan tehtävänä on erityisesti selvittää, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa ja millä tavalla, ja olisiko järjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Samalla toimikunnan tulee selvittää oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarve sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista. Toimikunnan tulee ottaa huomioon oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman tavoitteet.

Oikaisuvaatimustoimikunta on toimeksiannon mukaisesti keskittynyt työssään valituksen pakollisen esivaiheen muodostavaa oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinoa (lakisääteinen itseoikaisu) koskeviin kysymyksiin. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä hallintoviranomainen tutkii lakiin nojautuvasta vaatimuksesta, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi. Toimikunta on sisällyttänyt oikaisuvaatimus-käsitteeseen myös sellaiset järjestelyt, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Oikaisuvaatimuksiksi on luettu siten sellaiset hierarkkiset oikaisut, joissa viranhaltijan päättämä asia saatetaan ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Toimikunta on tulkinut saamaansa toimeksiantoa edelleen siten, että myös muita oikaisukeinoja on voitu ottaa tarkastelun piiriin, sikäli kuin ne liittyvät oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen. Sellaisia ovat hallintolain 8 lukuun sisältyvä päätöksessä olevan virheen korjaaminen sekä valitukseen liittyvä oikaisu, joka on käytössä etenkin sosiaalivakuutuksen puolella.

### Välimietinnön rakenne

Toimikunnan saamassa toimeksiannossa on edellytetty välimietinnön laatimista. Välimietintö rakentuu siten, että toimeksiannon mukaisesti ensiksi tarkastellaan oikaisuvaatimusjärjestelmän taustaa ja kehitystä ja sen jälkeen nykytilaa kuten sitä, millaiseksi järjestelmän käyttöala on pääpiirteissään muodostunut, ja millaisia menettelyvaatimuksia oikaisuvaatimusasian käsittelyssä ja päätöksenteossa noudatetaan.

Mietinnössä on tuotu tämän jälkeen tiivistetysti esiin kansainvälisessä vertailussa esille nousseita piirteitä. Vertailumaiksi toimikunta on valinnut Ruotsin, Saksan ja Ranskan, jotka edustavat hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneita maita. Myös Norja ja Tanska on otettu oikeusvertailun kohteiksi. Oikaisujärjestelmää on tarkasteltu tässä yhteydessä vielä EU-oikeudellisesta näkökulmasta.

Näiden tarkastelujen jälkeen voimassa olevaa oikaisuvaatimusjärjestelmää arvioidaan esille nousseiden kehittämistarpeiden valossa. Toimikunta on pyrkinyt työnsä tässä vaiheessa ennen muuta järjestelmän kehittämisvaihtoehtojen löytämiseen ja arviointiin eikä niinkään vielä lo-

pullisten kannanottojen esittämiseen. Varsinaiset säännösehdotukset on tarkoitus sisällyttää toimikunnan varsinaiseen mietintöön, joka annetaan 31.5.2008 hallituksen esityksen muodossa.

## **Oikaisuvaatimusjärjestelmän uudistamisen tarve ja tavoitteet**

### *Järjestelmän liittymäkohdat hallintolainkäyttöön*

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on noussut viime aikoina esille etenkin hallintotuomioistuinten toiminnan tehostamisen tarpeista käsin. Tehostamistarpeet liittyvät muutoksenhakuasioiden ruuhkautumiseen tuomioistuimissa, mikä koetaan erityisenä ongelmana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kannalta, sekä valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamistavoitteisiin. Näissä yhteyksissä onkin saatettu kysyä, millä tavalla varsinainen hallinto ja hallintolainkäyttö voisivat jakaa aikaisempaa paremmin vastuuta virheellisten hallintopäätösten korjaamisesta. Oikaisuvaatimusjärjestelmälle on ryhdytty lisäksi antamaan aikaisempaa selvempi rooli hallintolainkäytön sisällön kehittämistoimissa. Oikaisuvaatimusjärjestelmästä on saatettu hakea tukea esimerkiksi silloin, kun on suunniteltu valituslupajärjestelmän laajentamista tai tuomioistuintyyppisistä muutoksenhakulautakunnista luopumista.

### *Hallinnon palveluperiaatteen merkitys virheiden oikaisemisessa*

Hallinnon palveluperiaate sisältyy perustuslain 21 §:ssä turvattuihin hyvän hallinnon edellytyksiin. Sen mukaan asioinnin tulee tapahtua hallinnossa mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Palveluperiaatteeseen liittyy myös se vaatimus, että viranomaisen seuraa päätöksensä laatua ja puuttuu viipymättä havaitsemiinsa virheisiin. Oikaisuvaatimusjärjestelmä muodostaa keinon hallinnon virheiden jälkikäteiseen korjaamiseen.

### *Oikaisuvaatimuksen näkeminen osana vaihtoehtoisia riidanratkaisukeinoja*

Oikaisuvaatimuksesta saatetaan puhua nykyään myös vaihtoehtoisiin riidanratkaisukeinoihin liittyvällä tavalla. Oikaisuvaatimus onkin ollut esillä Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antamassa suosituksessa Rec (2001) 9 hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten oikeudenkäyntien vaihtoehtoista sekä suosituksessa Rec (2007) 7 hyvästä hallinnosta.

### *Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistarpeista*

Toimikunnassa on lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusmenettely sijoittautuu tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyn ja hallintolainkäyttömenettelyn välimaastoon. Tästä huolimatta oikaisuvaatimusta ei ole otettu huomioon millään erityisellä tavalla hallintolain sisällössä. Toimikunnassa onkin kysytty, voidaanko hallinnon päätöksentekomenettelyä keskimäärin ohjaavan hallintolain sääntelyä näin ollen pitää riittävänä oikaisuvaatimusjärjestelmän kannalta vai olisiko hyvän hallinnon edellytyksillä oltava tässä järjestelmässä jokin muu kuin suoraan hallintolaista ilmenevä sisältö.

## **Toimikunnan arviointia oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen osalta**

### *Onko perusteita muuttaa hallintolaissa olevia asiavirheen korjaamisen edellytyksiä*

Toimikunta katsoo, että hallintolain 50 §:ssä säädettyjen asiavirheen korjaamisen edellytysten laajentamista vastaan voidaan esittää painavia perusteita. Siksi toimikunta ei puolla asiavirheen korjaamisen edellytysten muuttamista nykyisestä.

### *Oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valitukseen sidotun oikaisujärjestelmän yhdenmukaistamisen tarpeesta*

Toimikunta katsoo, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistoimien yhteydessä ole syytä puuttua omaksuttuun kantaan eri oikaisukeinojen käytön mahdollisuudesta. Oikaisujärjestelmässä voitaisiin siten toimia jatkossakin näiden peruslinjausten rajoissa. Eri oikaisujärjestelmät lähinnä täydentäisivät toisiaan.

### *Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisesta*

Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi voisi olla pitemmällä aikavälillä perusteltua. Tämän kehittämisvaihtoehdon omaksuminen vaatisi kuitenkin mittavaa koko lainsäädännön läpikäymistä ja kartoitusta. Tällöin tulisi selvitettäväksi se, mitkä alueet tulisi sulkea erityissäännöksiin pakollisen oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle.

Toimikunnassa on lähdetty siitä, että tällä hetkellä realistisemmän ja myös kohtuullisessa ajassa toteutettavan vaihtoehdon muodostaa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen samalta pohjalta kuin aikaisemmin eli hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Välimietinnössä onkin esitetty, että lausuntopalautteessa kukin asianomainen hallinnonala toisi esiin sellaisia osa-alueita, joille oikaisuvaatimusjärjestelmä voitaisiin jatkossa ulottaa. Muun muassa tältä pohjalta laadittavat konkreettiset lakiesitykset olisi tarkoitus sisällyttää toimikunnan varsinaiseen mietintöön.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän rinnalla voitaisiin lisäksi harkita eräänlaisen täydentävän oikaisukeinon käyttöönottamista. Sitä koskevassa järjestelmässä oikaisupyynnön tekeminen olisi asianosaisen harkinnassa, ja oikaisu voitaisiin tehdä valitusajan kulumisen aikana. Valitusajan kulumisen keskeytyisi oikaisupyynnön käsittelyn ajaksi.

### *Kannan ottaminen siihen, mille viranomaiselle oikaisuvaatimus tehdään*

Toimikunta katsoo, että tarkoituksenmukaisimman oikaisutien valinta voitaisiin jättää erityisaloittain harkittavaksi. Samalla on kysytty, olisiko kuitenkin syytä laajentaa mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen hierarkkisesti ylemmälle viranomaiselle. Tässä yhteydessä on myös todettu, että virkamieslautakunnan oikeudellista asemaa oikaisuvaatimusasioiden ratkaisijana olisi syytä selkiyttää. Samalla tulisi harkita sitä, voitaisiinko lautakunnan ratkaisemista asioista tehtävä muutoksenhaku ohjata korkeimman hallinto-oikeuden sijasta hallinto-oikeuteen.

*Oikaisuvaatimusta koskeva menettely*

Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimusmenettelyn asemaa oikeussuojakentässä tulisi tarkentaa nykyisestä. Se, että oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä säädettäisiin nykyistä tarkemmin laissa, selkiyttäisi järjestelmää ja parantaisi yksilön oikeusturvaa. Lainsäädännön selkeyden vuoksi tarkentava menettelysääntely olisi syytä antaa yleissääntelyn tasolla joko omana lakinaan tai uutena lukuna hallintolaissa.

Välimietinnössä on tarkasteltu lähemmin kysymystä menettelyllisen yleissääntelyn tarkemmasta sisällöstä. Otsikon oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistyminen alla on tarkasteltu päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuutta, oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen sekä muita menettelyn käynnistämiseen liittyviä seikkoja. Otsikon asian käsittelystä oikaisuvaatimusmenettelyssä alla on tarkasteltu sitä, missä laajuudessa asia voidaan tutkia oikaisuvaatimusmenettelyssä, käsittelyn viivytyksettömyysvaatimusta, alkuperäisen päätöksen tehneen viranhaltijan osallistumista oikaisuvaatimuksesta päättämiseen, asian selvittämistä sekä asianosaisen kuulemista. Otsikon asian ratkaiseminen oikaisuvaatimusmenettelyssä alla on tarkasteltu päätöksen kirjallista muotoa, oikaisuvaatimuspäätöksen perustelemista, oikaisuvaatimusasian kuluja sekä täytäntöönpanoa.

## **SAMMANDRAG**

### **Rättelseyrkandekommisionen. Utgångspunkterna för arbetet**

Justitieministeriet tillsatte den 25 januari 2007 en kommission för att utveckla rättelseyrkandesystemet som rättsmedel. Kommissionen skulle i synnerhet utreda om och hur systemet med rättelseyrkande borde utvidgas och om systemet å andra sidan borde utvecklas till ett obligatoriskt skede före ändringssökande. Samtidigt skulle kommissionen utreda behovet av en allmän lagstiftning om förfarandet i samband med rättelseyrkande samt lägga fram förslag till ändringar av speciallagstiftningen som eventuellt behövs. Kommissionen skulle beakta målsättningarna i produktivhetsprogrammet för justitieministeriets förvaltningsområde.

Rättelseyrkandekommisionen har enligt sitt uppdrag i sitt arbete koncentrerat sig på frågan om rättelseyrkande kunde vara ett obligatoriskt skede och ett rättsmedel före ändringssökande genom besvär (lagstadgat rättelseyrkande). Rättelseyrkandesystemet innebär att en förvaltningsmyndighet med anledning av ett yrkande som stöder sig på lag ska undersöka om ett tidigare förvaltningsbeslut belastas av ett i rättelseyrkandet påstått fel. Först efter detta behandlingsskede kan saken prövas av besvärmyndigheten. I rättelseyrkandebegreppet har kommissionen också inkluderat sådana arrangemang som gäller delegering av behörighet från kollegiala organ till underlydande tjänsteinnehavare. Till rättelseyrkanden hänförs således sådana hierarkiska rättelser där ett beslut en tjänsteinnehavare först ska behandlas av myndigheten i fråga innan egentligt ändringssökande är möjligt. Kommissionen har också tolkat sitt uppdrag så att även andra slags rättsmedel, så som rättelse enligt 8 kap. förvaltningslagen av fel i beslut samt rättelse i samband med överklagande genom besvär, vilket är möjligt i synnerhet i fråga om socialförsäkring, har kunnat tas med i utredningen till den del det finns ett samband med strävandena att utveckla rättelseyrkandesystemet.

### **Mellanrapportens struktur**

I kommissionens uppdrag förutsätts att en mellanrapport redovisas. Mellanrapporten har lagts upp så att kommissionen först enligt sitt uppdrag undersöker bakgrunden till systemet med rättelseyrkanden och hur systemet utvecklats och därefter undersöker nuläget, så som frågor om vilken tillämpning systemet i huvudsak har och vilka slags krav på förfarandet som iakttas i behandlingen och beslut med anledning av rättelseyrkanden.

I mellanrapporten tas därefter i korthet upp vissa drag som kommer fram i en internationell jämförelse. Som jämförelseobjekt har kommissionen valt Sverige, Tyskland och Frankrike, vilka företräder länder som har särskilda förvaltningsdomstolar. Även Danmark och Norge har tagits med i rättsjämförelsen. Rättsesystemet har dessutom studerats ur EU-rättslig synvinkel.

Efter dessa undersökningar bedöms rättelseyrkandesystemet i belysning av de behov av utveckling som kommit fram. Kommissionen har i detta skede av sitt arbete framför allt försökt

finna och bedöma alternativa sätt att utveckla systemet och inte så mycket att ännu lägga fram slutliga ställningstaganden. Egentliga lagförslag ska läggas fram i kommissionens slutbetänkande, som kommer att överlämnas 31.5.2008 i form av en regeringsproposition.

## **Behovet att reformera rättelseyrkandesystemet och målsättningarna för en reform**

### *Systemets kopplingar till förvaltningsrättskipningen*

Frågan om att utveckla systemet med rättelseyrkanden har på senare tid aktualiserats framför allt utifrån behoven att effektivisera förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Behoven att effektivisera hänger samman med att överklagandena hopar sig i domstolarna, vilket är ett problem i synnerhet när man beaktar kravet på rättvis rättegång enligt art. 6 i Europakonventionen, samt med målsättningarna för att förverkliga statsförvaltningens produktivitetsprogram. I dessa sammanhang har frågan ställts hur den egentliga förvaltningen och förvaltningsrättskipningen bättre än förr kunde dela på ansvaret för att rätta till oriktiga förvaltningsbeslut. Det har också börjat bli vanligare att rättelseyrkandesystemet får en klarare roll än förr när det gäller att utveckla förvaltningsrättskipningen. Rättelseyrkandesystemet har setts som en möjlighet t.ex. i samband med planer på att utvidga besvärstillståndssystemet eller avskaffa domstolsliknande besvärdsnämnder.

### *Serviceprincipens betydelse vid rättelse av fel*

Serviceprincipen i förvaltningen, som är en del av kraven i grundlagens 21 § på god förvaltning, innebär att ärendehantering i förvaltningen ska gå så snabbt, smidigt och enkelt som möjligt samt så att kostnader sparas in. Till serviceprincipen hör också kravet att myndigheten följer beslutens kvalitet och utan dröjsmål ingriper när den upptäcker fel. Rättelseyrkandesystemet är en metod att i efterskott rätta till fel i förvaltningen.

### *Rättelseyrkande som en del av alternativa metoder att lösa tvister*

Numera kan man också tala om rättelseyrkande i samband med alternativa metoder att lösa tvister. Rättelseyrkande har i själva verket behandlats i Europarådets ministerkommittés rekommendation till medlemsstaterna Rec (2001) 9 angående alternativ till rättegång mellan förvaltningsmyndigheter och enskilda samt i rekommendation Rec (2007) 7 om god förvaltning.

### *Behov att utveckla förfarandena*

Kommissionen har utgått från att rättelseyrkandeförfarandet till sin faktiska natur ligger mellan förvaltningsförfarande och förvaltningsrättskipning. Trots det har rättelseyrkande inte på något sätt särskilt beaktats i förvaltningslagen. Inom kommissionen har frågan ställts om förvaltningslagens reglering av förfarandet vid beslutsfattande i förvaltningen således kan anses tillräckligt med tanke på rättelseyrkandesystemet eller om kraven på god förvaltning i detta system borde ha något annat innehåll än det som framgår direkt av förvaltningslagen.

## **Kommissionens bedömningar angående behoven att utveckla rättelseyrkandesystemet**

### *Finns det anledning att ändra förutsättningarna enligt förvaltningslagen för rättelse av sakfel*

Kommissionen anser att det finns så pass vägande skäl mot att utvidga möjligheterna enligt förvaltningslagens 50 § att rätta sakfel, att kommissionen inte förespråkar att möjligheterna att rätta sakfel utökas jämfört med det som nu gäller.

### *Behovet att förenhetliga rättelseyrkandesystemet och det rättelsesystem som är bundet till överklagande genom besvär*

Kommissionen anser att det inte i samband med att åtgärder vidtas för att utveckla rättelseyrkandesystemet finns orsak att ändra den rådande inställningen till möjligheterna att använda olika rättelsemedel. I rättelsesystemet skulle det således även i fortsättningen vara möjligt att agera enligt dessa linjedragningar, varvid de olika rättelsesystemen närmast skulle komplettera varandra.

### *Större tillämpningsområde för rättelseyrkandesystemet*

Kommissionen anser att det på längre sikt kunde vara motiverat att utveckla rättelseyrkandesystemet till ett obligatoriskt skede före ändringssökande. Om man går in för ett sådant utvecklingsalternativ, krävs dock en omfattande genomgång och kartläggning av hela lagstiftningen, där man skulle undersöka vilka områden som med stöd av specialbestämmelser borde lämnas utanför systemet med obligatoriskt rättelseyrkande.

Utifrån de anförda synpunkterna har kommissionen utgått från att ett mer realistiskt alternativ, som också kan genomföras inom en skälig tid, är att rättelseyrkandesystemet utvidgas från samma bas som tidigare, dvs. enligt förvaltningsområde och ärendekategori. I mellanrapporten föreslås att varje förvaltningsområde i remissvaren tar fram sådana delområden till vilka rättelseyrkandesystemet i fortsättningen kan utvidgas. Avsikten är att konkreta lagförslag som utarbetas bl.a. utifrån detta ska presenteras i kommissionens slutbetänkande.

Utöver det ovan nämnda kan man vid sidan av rättelseyrkandesystemet överväga att ta i bruk ett slags kompletterande rättelsemedel. Det skulle innebära att parten skulle ha rätt att överväga om den vill göra ett rättelseyrkande och att rättelsen skulle kunna göras medan besvärstiden löper. Då skulle det bli ett avbrott så att besvärstiden inte löper medan rättelseyrkandet behandlas.

### *Åsikt om vilken myndighet som ska tillställas ett rättelseyrkande*

Kommissionen anser att valet av den mest ändamålsenliga rättelsevägen kunde bedömas enligt vilket specialområde det är fråga om. Samtidigt har frågan ställts om det ändå vore skäl att utvidga möjligheten att rikta rättelseyrkanden till den myndighet som hierarkiskt är högre. I det sammanhanget har det också konstaterats att det vore skäl att förtydliga tjänstemannanämndens rättsliga ställning som handläggare av rättelseyrkanden. Samtidigt borde man överväga möjligheten att styra överklaganden av nämndens beslut till förvaltningsdomstolen i stället för högsta förvaltningsdomstolen.



*Förfarandet vid yrkande på rättelse*

Kommissionen anser att rättelseyrkandeförfarandets ställning inom rättsskyddet borde preciseras. En närmare lagreglering av förfarandet när rättelse yrkas skulle göra systemet tydligare och skulle förbättra individens rättsskydd. Med hänsyn till att lagstiftningen bör vara tydlig borde de preciserande bestämmelserna om förfarandet ges i form av allmänna bestämmelser, antingen i en separat lag eller som ett nytt kapitel i förvaltningslagen.

I mellanrapporten studeras närmare frågan om det exaktare innehållet i en allmän reglering av förfarandet. Under rubriken inledande av rättelseyrkandeförfarande behandlas möjligheten att yrka rättelse av olika slags beslut, rätten att framställa ett rättelseyrkande samt andra frågor om hur förfarandet inleds. Under rubriken handläggning i rättelseyrkandeförfarande behandlas frågan om i vilken omfattning ett ärende kan prövas i rättelseyrkandeförfarande, kravet på behandling utan dröjsmål, huruvida den tjänsteinnehavare som fattat det ursprungliga beslutet kan delta när rättelseyrkandet behandlas, hur ärendet ska utredas och parten höras. Under rubriken avgörande i rättelseyrkandeförfarande behandlas skriftlig form för beslutet, motivering av beslut med anledning av rättelseyrkande, kostnaderna i ärendet samt verkställighet.

## 1 Johdanto

### 1.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeiden taustaa

Hallinnon oikeusturvajärjestelmää on kehitetty viime vuosina suunnitelmallisesti sekä ennalta vaikuttavan että jälkikäteisen oikeusturvan alueilla. Vuoden 2004 alussa voimaan tullut hallintolaki (434/2003) on korvannut vuonna 1982 säädetyn hallintomenettelylain (598/1982). Hallintolaille turvataan perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytyksiä ja vahvistetaan sitä kautta yksilön oikeusturvaa. Hallintolainkäytössä on puolestaan kehitetty hallintotuomioistuinten organisatorista asemaa sekä viety kehitystä muutenkin kaksiasteista hallintotuomioistuinjärjestelmää vahvistavaan suuntaan. Hallintolainkäyttölaista (586/1996) ilmenevänä lähtökohtana on, että hallintopäätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen ja että muutoksenhakuasteita on pääsääntöisesti kaksi.

Tapahtuneesta kehityksestä huolimatta hallinnon oikeusturvajärjestelmään on jäänyt edelleen aukkoja, jotka vaikeuttavat hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä ja heijastuvat sitä kautta yksilön oikeusturvaan. Muutoksenhakuasioiden ruuhkautuminen näkyy vielä nykyäänkin hallintotuomioistuinten toiminnassa, mikä koetaan erityisenä ongelmana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimus ja sitä täsmentävä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa muovataan aktiivisesti muun muassa käsittelyn kohtuullista kestoa koskevan vaatimuksen sisältöä, on tuonut siten oman lisänsä oikeussuojakoneiston toimivuutta koskevaan keskusteluun. Hallintolainkäytön kehittämistoimien keskeisenä viimeaikaisena tavoitteena onkin ollut lainkäyttöasioiden käsittelyn tehostaminen.

Vaikka hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä on pyritty parantamaan ja nopeuttamaan lainkäyttöasioiden käsittelyä muutenkin, viime aikoina on alettu nostaa esiin myös muita mahdollisuuksia oikeusturvajärjestelmän toimivuuden tehostamisessa. On saatettu kysyä, millä tavalla varsinainen hallinto ja hallintolainkäyttö voisivat jakaa aikaisempaa paremmin vastuuta virheellisten hallintopäätösten korjaamisesta. Näin ajateltaessa jälkikäteinen oikeusturva ei ole pelkästään hallintotuomioistuinten vastuulla vaan myös hallintoviranomaisille voidaan antaa rooli tässä kokonaisuudessa.

Hallintoviranomaisten roolin esille nostaminen hallintopäätösten virheiden korjaamisessa ei ole sinänsä uutta suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Hallintoviranomaiset ovat voineet vanhastaan korjata hallintopäätöksissä olevia virheitä. Nimenomaisen oikeuskeinon luonteen tämä mahdollisuus on saanut esimerkiksi silloin, kun se on säädetty varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Tuossa hallinnossa varsin laajasti käytössä olevassa oikaisuvaatimukseksi nimetyssä järjestelmässä hallintoviranomainen tutkii lakiin nojautuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi.

Kun viime aikoina on alettu korostaa viranomaisten roolia hallintopäätösten virheiden korjaamisessa, kysymys on ennen muuta ollut keskustelun avaamisesta siitä, millaisia mahdollisuuksia vanhastaan voimassa oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä voisi tarjota nykyisissä oikeusturvan kehittämisen tarpeissa. Näkökulmaa on siten haluttu laajentaa muuallekin kuin perinteisille hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön kehittämisen alueille. Niinpä eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että hallintolainkäytön kehittämistyöhön liittyvällä tavalla saattaisi olla paikallaan arvioida laajemmin hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän tehostamisen mahdollisuutta ja merkitystä.<sup>1</sup>

Hallintolakiuudistuksen yhteydessä on tarkistettu hallintopäätöksessä olevan virheen korjaamista koskevia säännöksiä. Hallintolakiin sisältyvät säännökset asia- ja kirjoitusvirheen mutta myös menettelyvirheen korjaamisesta hallintoviranomaisen omasta toimesta (HL 50-53 §). Uudistuksen yhteydessä ei ole kuitenkaan ollut mahdollisuuksia puuttua laajemmin oikaisuvaatimusinstituutioon kuten siihen, millaisia kehittämismahdollisuuksia varsinaisen muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimus voisi tarjota oikeussuojajärjestelmän tehostamisessa.

Useat seikat puoltavat siis sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmää ryhdytään arvioimaan nykyisten oikeudellisten olojen ja kehittämistarpeiden pohjalta itsenäisenä oikeusturvakeinona. Kysymys on oikaisuvaatimusinstituution tarjoamien mahdollisuuksien kartoittamisesta, kun taustalla vaikuttavat oikeussuojajärjestelmän tehokkuuteen, mutta myös hallinnon toimintaan sekä yksilönsuojaan liittyvät tarpeet. Oikeusministeriö onkin 25.1.2007 asettanut toimikunnan, jonka tehtäväksi on annettu oikaisuvaatimusjärjestelmän laajamittainen kartoitus ja arvi-

---

<sup>1</sup> Ks. HaVM 13/2005 vp. Ks. valiokunnan myöhemmästä kannanotosta HaVL 60/2006 vp.

oiminen. Toimikunnan toimeksianto muodostaa luontevan jatkon hallintolakiuudistukselle, ja sillä on liittymäkohdat myös hallintolainkäytön alalla syksyllä 2007 käynnistettyyn kehittämishankkeeseen.<sup>2</sup>

## **1.2 Oikaisuvaatimustoimikunnan saaman toimeksiannon sisällöstä ja tehdyistä rajauksista**

Oikaisuvaatimustoimikunnan asettamista koskevassa päätöksessä on lähdetty siitä, että toimikunnan on laadittava ehdotus oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi oikeusturvakeinona. Erityisesti toimikunnan tulee selvittää, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa ja millä tavalla, ja olisiko järjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Samalla toimikunnan tulee selvittää oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarve sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista.

Asettamispäätökseen liittyvän 10.1.2007 päivätyn oikeusministeriön muistion mukaan uudistuksen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan kokonaisuudessaan ja erityisesti menettelyseikkojen osalta tarkastelun kohteeksi ja että eri vaihtoehtojen arvioinnin tuloksena valmistellaan ehdotus asiaa koskevaksi lainsäädännöksi. Tässä tarkoituksessa toimikunnan tulee:

- tehdä yleiskartoitus siitä, millaiseksi oikaisuvaatimusjärjestelmä on nykytilanteessa muodostunut
- selvittää tarvittavilta osin kansainvälistä kehitystä ja ulkomaiden lainsäädäntöä viranomaisen itseoikaisukeinon järjestämisessä
- selvittää sitä, tulisiko järjestelmää laajentaa, ja millä tavalla kuten missä asioissa tämä voisi parhaiten tapahtua
- selvittää sitä, olisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi
- selvittää sitä, olisiko oikaisuvaatimuskeinoja syytä yhdenmukaistaa eri hallinnonalojen piirissä vai kehittää järjestelmää muutoin sisällöllisesti

---

<sup>2</sup> Tässä tarkoitetaan lähinnä oikeusministeriön 26.9.2007 asettamaa toimikuntaa hallintolainkäytön kehittämistä varten.

- laatia ehdotus oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaksi yleissääntelyksi sekä mahdolliseksi muiksi muutoksiksi yleishallinto-oikeuden alaan kuuluviin lakeihin
- tarkastella sitä, millä tavalla menettelykysymyksistä olisi edelleen tarpeen säätää erityissääntelyn tasolla, sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista, sekä
- selvittää sitä, mitä vaikutuksia toimikunnan ehdotuksilla on oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman toteuttamisen kannalta.

Oikaisuvaatimustoimikunnan saamassa toimeksiannossa edellytetään siten oikaisuvaatimusjärjestelmän kokonaisvaltaista tarkastelemista. Toimeksianto on kohdennettu nimenomaan varsinaisen muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostavaan oikaisuvaatimus-oikeuskeinoon, josta käytetään yleisesti myös nimitystä lakisääteinen itseoikaisu. Tämä järjestelmä on varsin laajamittaisesti käytössä hallinnossa, ja se muodostaa pääjuonteen oikaisukeinojen kokonaisuudessa. Oikaisuvaatimus-käsitteeseen sisällytetään edelleen sellaiset järjestelyt, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Oikaisuvaatimuksiksi luetaan tässä mietinnössä siten myös sellaiset hierarkkiset oikaisut, joissa asia saatetaan ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista.

Oikaisuvaatimuksen lisäksi hallinnossa on käytössä muitakin oikaisumuotoja kuten hallintolain 8 lukuun sisältyvä päätöksessä olevan virheen korjaaminen (varsinainen ja teknisluonteinen itseoikaisu) sekä valitukseen liittyvä oikaisu, joka on käytössä etenkin sosiaalivakuutuksen puolella. Viimeksi mainitussa järjestelmässä oikaisu on kytketty valitukseen, jolloin se ei muodosta pakollista välivaihetta ennen varsinaista muutoksenhakua. Toimikunta on tulkinnut saamaansa toimeksianto siten, että näitä muitakin oikaisukeinoja on voitu ottaa tarkastelun piiriin sikäli kuin ne liittyvät oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen. Sellaiset oikeuskeinot, jotka eivät ole sisällytettävissä oikaisun käsitteeseen, toimikunta on luonnollisesti rajannut työnsä ulkopuolelle. Esimerkkinä tästä voidaan mainita hoito- ja huoltopalveluihin kohdistuva muistutusmenettely. Kysymys on ennen muuta sellaisista järjestelyistä, jotka eivät liity hallintopäätökseen vaan tosiasialliseen hallintotoimintaan.

Toimikunta on rajannut työnsä ulkopuolelle myös hallinnon oikeusturvan kehittämisen erityiskysymykset kuten kysymyksen siitä, millaisia yleisempiä liittymäkohtia oikaisuvaatimus-

järjestelmällä voisi olla viranomaisen passiivisuuden sääntelytarpeisiin. Oikeusministeriö on 26.9.2007 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on laiminlyönyt hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen viivästyy. Toimeksiantoonsa liittyvällä tavalla toimikunta on tarkastellut kuitenkin mahdollisuuksia sellaisten oikeudellisten keinojen käyttöönottoon, jotka varmistavat oikaisuvaatimusjärjestelmän sisäistä toiminnallista tehokkuutta. Jatkovalmistelussa pyritäänkin varmistamaan, että toimikunnan kannanotot ovat näiltä osin yhteneväiset oikeusministeriön puheena olevan työryhmän linjausten kanssa. Oikaisuvaatimustoimikunnan kannanotot saattavat vaikuttaa osin myös hallintolainkäytön kehittämistarpeisiin tai edellyttää ainakin oikaisuvaatimuksen ja valituksen keskinäisen aseman täsmentämistä. Toimeksiantonsa mukaisesti oikaisuvaatimustoimikunta on rajannut työnsä ulkopuolelle kuitenkin sellaiset kysymykset, jotka koskevat oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä hallintolainkäyttöön mahdollisesti ulottuvia vaikutuksia. Tällainen vaikutusarviointi kuuluu oikaisuvaatimustoimikunnan käsityksen mukaan kuluvana syksynä asetetun hallintolainkäytön kehittämistä pohtivan toimikunnan tehtäväalaa.

Toimikunnan saamassa toimeksiannossa on edellytetty väliraportin laatimista. Koska toimeksianto on varsin laaja, toimikunta on pitänyt aiheellisena rajautua välimietinnössä toimikuntatyön kannalta keskeisimpiin kysymyksiin. Esille nostettavat seikat on muutenkin haluttu nostaa laajemman keskustelun kohteiksi ennen varsinaisen mietinnön antamista. Ensisijaisena tarkastelutapana välimietinnössä on eri lainsäädäntövaihtoehtojen esille nostaminen ja tarkastelu. Varsinaisia säännösehdotuksia välimietinnössä ei ole, vaan ne on tarkoitus sisällyttää vasta toimikunnan lopulliseen mietintöön, joka annetaan hallituksen esityksen muodossa.

Esillä oleva välimietintö rakentuu siten, että toimeksiannon mukaisesti ensiksi tarkastellaan oikaisuvaatimusjärjestelmän taustaa ja kehitystä ja sen jälkeen nykytilaa kuten sitä, millaiseksi järjestelmän käyttöala on pääpiirteissään muodostunut, ja millaisia menettelyvaatimuksia oikaisuvaatimusasian käsittelyssä ja päätöksenteossa noudatetaan.

Mietinnössä on nostettu tämän jälkeen tiivistetysti esiin kansainvälisessä vertailussa esille nousevia piirteitä. Vertailumaiksi toimikunta on valinnut Ruotsin, Saksan ja Ranskan, jotka edustavat hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneita maita. Myös Norja ja Tanska on otettu vertailun kohteiksi pohjoismaina, joiden hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä eroaa perusteiltaan Suomesta, mutta joissa oikaisujärjestelmällä on oma merkittävä roolinsa hallin-

non piirissä. Oikaisu järjestelmää on tarkasteltu tässä yhteydessä vielä EU-oikeudellisesta näkökulmasta.

Toimikunnan saamassa toimeksiannossa on edellytetty, että toimikunnan tulee työnsä aikana kuulla laajasti ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen sekä tuomioistuinlaitoksen edustajia. Tämän vuoksi toimikunta on jo keväällä 2007 varannut yhteensä 32 eri viranomaistaholle tilaisuuden esittää käsityksensä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen suuntaviivoista. Lausuntopalautteessa esitetyt kannanotot on toimikunnan harkitsemalta osin tiivistetty tähän mietintöön. Kuten saatekirjelmästä ilmenee, toimikunta on järjestänyt ennen välimietinnön antamista myös kaksi kuulemistilaisuutta, joissa on kuultu tuomioistuin- ja yliopistolaitoksen sekä hallinnon edustajia.

Nykytilan kartoituksen sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädännön katsauksen jälkeen voimassa olevaa oikaisuvaatimusjärjestelmää arvioidaan esille nousseiden kehittämistarpeiden valossa. Keskeistä on tuolloin eri vaihtoehtojen kartoittaminen ja keskinäinen vertailu. Kaiken kaikkiaan oikaisuvaatimustoimikunta pyrkii työnsä tässä vaiheessa ennen muuta järjestelmän kehittämisvaihtoehtojen löytämiseen ja arviointiin eikä niinkään vielä lopullisten kannanottojen esittämiseen. Konkreettiset lainsäädännölliset ehdotukset ja niiden vaikutusten arvioinnit on siten tarkoitus sisällyttää toimikunnan varsinaiseen mietintöön. Lopuksi tässä välimietinnössä hahmotetaan toimikunnan jatkotyöskentelyn suuntaviivoja.

## **2 Nykytila**

### **2.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän taustasta ja kehityksestä**

Hallinnollista oikaisua on käytetty vanhastaan virheellisten hallintopäätösten korjaamiskeinona. Hallintopäätöksen oikaiseminen perustui alun perin sääntelemättömään järjestelmään ja tästä syystä oikeusvoimaopilla oli oma tärkeä merkityksensä oikaisuvalian rajoja haettaessa. Osan hallintotoimista katsottiin saavuttavan asiallisen lainvoiman (oikeusvoiman), osan taas ei. Silloin, kun oikeusvoimaoppi ei asettanut estettä, asianomaisen yksityisen tahon katsottiin voivan kääntyä päätöksen tehneen viranomaisen puoleen, joka saattoi peruuttaa tai muuttaa aikaisemman päätöksensä. Järjestelmästä puhuttiin saman viranomaisen puoleen kääntymisenä, ja se luettiin selkeästi oikeusturvakeinoihin ja rinnastettiin järjestelmänä paljolti valituk-

seen. Tilanne alkoi vähitellen kuitenkin muuttua, mikä merkitsi kehitystä järjestelmän institutionalisoitumista kohti.

Oikaisujärjestelmän seuraava kehitysvaihe voidaan tiivistää 1900-luvun puolivälin tienoille, jolloin hallintolainkäyttö oli jo saanut aikaisempaa korostetumman ja muista oikeussuojakeinoista selkeämmin erottautuvan aseman.<sup>3</sup> Hallintolainkäytössä tapahtuneet muutokset heijastuivat osaltaan itseoikaisujärjestelmään ja loivat konkreettisia edellytyksiä sen kehittämiseksi. Vaikka sääntelemättömällä itseoikaisulla oli edelleen käyttöalaa oikeusvoimaopin rajoissa, osa siitä alkoi vähitellen siirtyä säädetyn oikeuden piiriin. Esimerkiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin (200/1966) sisällytettiin säännökset niin sanotusta teknisestä itseoikaisusta (ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe). Sääntely koski sekä hallintolainkäytössä että hallintomenettelyssä tehtyjen päätösten virheiden korjaamista. Samoin joissakin erityissäännöksissä itseoikaisu tehtiin muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Itseoikaisu sidottiin tätä kautta varsinaiseen muutoksenhakuun. Tämä järjestely sisältyi ennen muuta valtion virkamiesten palkkausasioihin (laki valtion viran- tai toimen haltijain palkkauksesta 1030/1942). Järjestelmästä käytettiin nimitystä lakimääräinen itseoikaisumenettely.

Sääntelemättömästä itseoikaisusta oli näin irrottautunut uudentyyppinen osa-alue, jonka tarkoituksena oli yleisesti ottaen keventää kehittyvän hallintolainkäyttöjärjestelmän vastuuta oikeusturvan toimivuudesta. Sääntelytoimien taustalla vaikutti hallinnon luonteessa ja toimintatavoissa käynnistynyt muutoskehitys. Hallinnossa tehtiin yhä useammin niin sanottuja massahallintopäätöksiä, joissa syntyneiden virheiden laadun katsottiin edellyttävän hallintolainkäyttöä joustavampia ja tehokkaampia korjaamiskeinoja. Oikaisuvaatimusjärjestelmän katsottiin antavan välineitä nimenomaan massahallinnon virheiden joustavaan korjaamiseen. Tällainen sääntely laajentui sittemmin muun muassa määrättyihin veroasioihin (ennakkoperintälaki 418/1959) sekä vaaliasioihin (laki kansanedustajain vaaleista 336/1955 ja kunnallisvaalilaki 49/1964). Kovinkaan suuresta laajentumistendenssistä ei tuossa vaiheessa kuitenkaan ollut kysymys.

1900-luvun jälkimmäiselle puoliskolle tultaessa hallintolainkäytön kehittämistoimien painopiste oli edelleen alemmanasteisessa lainkäyttöorganisaatiossa. Pyrkimyksenä oli parantaa lääninoikeuksien toimintaedellytyksiä hallintolainkäyttöjärjestelmän perusyksikköinä. Tämän

---

<sup>3</sup> Tärkeällä sijalla hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämisessä oli muutoksenhausta hallintoasioissa annettun lain säätäminen vuonna 1950 (154/1950) ja lääninoikeuksien perustaminen vuonna 1955 (laki 52/1955).



mukaisesti hallinnollisten riitaisuuksien ratkaisemisen painopiste voitaisiin pitää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Samanaikaisesti myös massahallintoasiat – etenkin veroasiat – olivat alkaneet kuormittaa yhä enemmän lääninoikeuksia. Niinpä oikaisuvaatimusjärjestelmää sivuttiin hallintolainkäytön näiden kehittämistoimien yhteydessä. Päämääräksi asetettiin se, ettei lääninoikeuksien ratkaistavaksi tulisi lainkaan sellaisia asioita, jotka oli mahdollista oikaista yksinkertaisemmassa menettelyssä ja alemmassa asteessa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä pidettiin näin ollen perusteltuna. Sen sijaan yleiseksi muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi sillä ei yleisesti katsottu olevan edellytyksiä. Tämä käsitys muodostui vähitellen yhä vallitsevammaksi.<sup>4</sup> Niinpä järjestelmää ryhdyttiin kehittämään melko itsenäisesti eri hallinnonaloilla. Kehittämistoimet käynnistyivätkin erityisesti vero-oikeuden alalla. Esimerkiksi veronoikaisua laajennettiin vuonna 1974 (laki 1024/1974). Kehittämistoimet eivät kuitenkaan osoittautuneet riittäviksi. Tarvittiin keinoja, joiden avulla entistä suurempi osa verotuksen riitaisuuksista voitaisiin ratkaista lääninoikeutta alemmassa viranomaisessa. Kehittämissuunnitelmat suuntautuivat sittemmin verotuksen oikaisujärjestelmän sisällön ja toiminnan perusteiden vahvistamiseen.

Eri vuosikymmenten kehittämistoimien seurauksena oikaisuvaatimus muodostaa nykyään laajemman kokonaisuuden nimenomaan veroasioissa, ja järjestelmä on mukautettu asianomaisen hallinnonalan tarpeisiin esimerkiksi verotuksen oikaisulautakuntien perustamisella. Veroasioiden erimielisyydet ratkaistaankin pääosin hallinnossa. Tällä on ollut tärkeä merkitys hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten kannalta.<sup>5</sup> Vero-oikeuden kehittämistoimet ovat antaneet suuntaa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen myös muilla hallinnonaloilla.

Toinen laaja oikaisuvaatimusjärjestelmän kokonaisuus on muodostettu kunnallishallinnon alalle. Kunnan sisäinen oikaisumenettely on otettu laajasti käyttöön vuonna 1995 säädetyssä kuntalaissa (365/1995). Tuolloin on luovuttu aikaisemmin vallalla olleesta kunnan sisäisestä kunnallisvalituksesta. Kuntalaki sisältää näin ollen periaatteellisen kannan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen ja laajentamisen puolesta. Oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu lisäksi käyttöön usealla kunnallishallinnon erityislohkolla, ja se on levinnyt vähitellen yhä laajemmalle myös valtionhallintoon. Järjestelmä on omaksuttu varsin laajasti esimerkiksi ope-

---

<sup>4</sup> Tällä kannalla oltiin mm. 1980-luvun keskeisessä komiteatyössä, hallinnon oikeusturvakomitean ja hallintolainkäyttökomitean mietinnöissä (KM 1981:64 ja KM 1985:48).

<sup>5</sup> Ks. VM:n työryhmämuistio 4/2007 s. 33.

tus- ja koulutustoimessa. Samalla, kun oikaisuvaatimusjärjestelmä on alkanut levittäytyä mitä erilaisimmille hallinnonaloille, perusteet järjestelmän käyttöönotolle ovat alkaneet eriytyä massahallinnon alkuperäisistä painotuksista.

## **Tiivistelmä**

Oikaisuvaatimusjärjestelmän esille nousu omaksi oikeusturvakeinokseen johtui keskeisellä tavalla hallinnon luonteen muuttumisesta. Kasvavan massahallinnon paineet aiheuttivat vähitellen lainsäädäntötarvetta ja johtivat lainsäädäntötoimiin eri hallinnonaloilla. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä katsottiin voitavan karsia yksinkertaiset virheet niin, että hallintolainkäyttöjärjestelmä voisi keskittyä todellisten oikeuskysymysten ratkaisemiseen. Lähinnä kysymys oli massahallinnon selvimpien virheiden korjaamisesta, mikä palveli hallintolainkäytön tehokkuus- ja toimivuustarpeita.

Kehittämistoimet hajautuivat omaksutun linjauksen mukaisesti eri hallinnonaloille. Kuten seuraavasta jaksosta ilmenee, valittu kehittämistapa on vaikuttanut siihen, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on muodostunut luonteeltaan ja sisällöltään varsin hajanaiseksi. Kehitysjaksojen missään vaiheessa ei myöskään yleisemmin otettu kantaa siihen, millaisin menettelyllisin keinoin virheiden korjaaminen voisi parhaiten tapahtua.

## **2.2 Oikaisuvaatimus voimassa olevan lainsäädännön mukaan**

### **2.2.1 Itseoikaisu hallintolaissa**

Oikaisujärjestelmän kehityskaaresta käy ilmi, että hallinnossa olevien virheiden korjaaminen alkoi siirtyä Suomessa vähitellen yhä selvemmin lakiperusteiselle pohjalle. Merkittävänä virsitanpylväänä voidaan pitää vuonna 1983 säädettyyn hallintomenettelylakiin sisältyvän virheen korjaamisjärjestelmän aikaansaamista. Tällä sääntelyllä on tavoiteltu, vastaavalla tavalla kuin oikaisuvaatimusjärjestelmässä, itseoikaisuun tehostamista eli virheiden korjaamisen helpottamista ja sitä kautta laajentamista hallinnossa. Osa uudistustoimista on koettu siten tarpeelliseksi suunnata hallinnon menettelyllisen yleissääntelyn puolelle eikä pelkästään varsinaista muutoksenhakua edeltävän oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen. Hallintomenettelylain on korvannut vuoden 2004 alussa voimaan tullut hallintolaki.

Hallintolaissa säädetään päätöksessä olevan asiavirheen korjaamisesta, varsinaisesta itseoikaisusta, ja kirjoitusvirheen korjaamisesta, teknisluonteisesta itseoikaisusta. Sääntely koskee virheen korjaamisen edellytysten lisäksi korjaamisasian vireilletuloa ja korjaamisen käsittelyssä noudatettavaa menettelyä (HL 50-53 §).

Hallintomenettelyä koskevan yleislain virheiden korjaamissäännöstö ei ole poistanut tarvetta erityissäännösten aikaansaamiseen.<sup>6</sup> Nämä yleis- ja erityissäännökset muodostavat oman kokonaisuutensa sikäli, ettei niitä ole kytketty varsinaiseen muutoksenhakuun. Kysymys on samalla oikaisuvaatimuksesta selkeästi erillisestä järjestelmästä.

Asiavirheen korjaaminen merkitsee sitä, että viranomainen poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaisee asian uudelleen. Asiassa annetaan siten uusi päätös. Edellytyksenä asiavirheen korjaamiselle on hallintolain mukaan se, että päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe (50.1 §). Itseoikaisumahdollisuus kytketään ainoastaan selvimpiin virheisiin. Oikaisuedellytysten harkinnassa ei siten edellytetä kovin syvälleikävää tulkintaa, minkä on katsottu sopivan yhteen järjestelmän tehokkuustavoitteen kanssa. Menettelyvirhe on voinut syntyä esimerkiksi siitä, että päätös on tehty virheellisessä kokoonpanossa, tai asianosaista ei ole kuultu. Menettelyvirheen osalta laissa ei nimenomaisesti edellytetä virheen selvyttä tai ilmeisyyttä, joskaan korjaamiseen ei oikeuskirjallisuuden mukaan liene aihetta, jos menettelyvirhe on vähäinen eikä se ole voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön.

Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Jos päätöstä korjataan asianosaisen eduksi, korjaaminen ei edellytä asianosaisen suostumusta. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi sen sijaan edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Sellaisissa asioissa, joissa on monta asianosaista, edellytetään kaikkien asianosaisten suostumuksen saamista, vaikka tämä ei käykään suoraan ilmi säännöksen sanamuodosta. Suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (50.2 §). Hallintolaissa ei aseteta viranomaiselle velvollisuutta asiavirheen korjaamiseen, vaan asiavirheen korjaaminen jää viime kädessä viranomaisen harkintaan.

---

<sup>6</sup> Ks. esim. kotikuntalain (201/1994) 16 ja 17 §, verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 55 ja 56 §, henkilötietolain (523/1999) 29 §, sairausvakuutuslain (1224/2004) 17:5 § ja lääkelain (395/1987) 102 §.

Kirjoitusvirheen korjaamisella tarkoitetaan puolestaan päätöksessä olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan selvän virheen korjaamista (51.1 §). Kysymys on siis selkeän teknisestä virheestä. Kirjoitusvirheen korjaaminen on lähtökohtaisesti viranomaisen velvollisuus. Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen, eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä (51.2 §). Kirjoitusvirheen korjaaminen tapahtuu korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjattulla toimituskirjalla. Kirjoitusvirheen korjaaminen ei siis edellytä asian uudelleen käsittelyä. Asianosaiselle on kuitenkin varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta (52.2 §).

Asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta on tehtävä merkintä alkuperäisen päätöksen taltiokappaleeseen tai viranomaisen käytössä olevaan tietojärjestelmään. Uusi tai korjattu toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta (52.3 §).

Sekä asia- että kirjoitusvirheen korjaaminen voi käynnistyä viranomaisen omasta aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä (52.1 §). Korjaamismenettelyyn voidaan ryhtyä, vaikka päätös olisi jo lainvoimainen. Myöskään päätöksen täytäntöönpano ei estä tähän menettelyyn ryhtymistä. Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi (53.1 §).

Päätöksessä olevan virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat toisistaan erillisiä järjestelmiä. Jos korjattavaan päätökseen on haettu oikaisua, muutosta tai siitä on vireillä erikseen säädetty menettely, korjaamiasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava tälle viranomaiselle. Korjaamiasian käsittely ei vaikuta myöskään valitusajan tai muun määräajan kulumiseen (53.2 §). Hallintolaissa on lopuksi vielä säädetty siitä, että päätökseen, jolla viranomainen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen, ei saa hakea muutosta valittamalla (53.3 §).

## **Tiivistelmä**

Hallintolain sääntelemässä itseoikaisujärjestelmässä pyritään hallintopäätösten selvimpien virheiden tehokkaaseen ja joustavaan korjaamiseen. Tästä syystä on pidetty perusteltuna sää-

tää asiasta yleislaissa sitomatta järjestelmää tiukkoihin määräaikoihin tai vireillepanovallan suhteen pelkästään asianosaisuuteen. Taustalla voidaan nähdä tarve korjata muun muassa massahallinnon virheitä mutta samalla institutionalisoida hallintopäätöksen itseoikaisu mahdollisuutta yleisemminkin. Pyrkimyksenä on, etteivät tällaiset päätösten virheellisyydet kuormittaisi hallintotuomioistuinten toimintaa.<sup>7</sup> Tavoitteet ovat tältä osin siten pohjimmaltaan samat kuin oikaisuvaatimusinstituution kehittämisessä.

### **2.2.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kuvaus eri hallinnonaloilla**

Seuraavassa tarkastellaan erityislaein säänneltyä oikaisuvaatimusjärjestelmää hallinnonalo kohtaisesti. Sikäli kuin kysymys on useammalla eri hallinnonalalla vaikuttavasta lainsäädännöstä, tarkastelu tapahtuu asiaryhmittäin eli asianomaisen materiaallisen sääntelyn piirissä. Ryhmittelyillä ei kuitenkaan ole olennaista systemaattista merkitystä, koska tarkoituksena on ennen muuta yleiskuvan saaminen siitä, millainen luonne ja käyttöala oikaisuvaatimusjärjestelmälle on keskimäärin muodostunut oikeusjärjestelmässämme.

Tarkastelu jaetaan kahteen pääosastoon, valtionhallintoon ja kunnallishallintoon. Tämän pääjaottelun rajoissa oikaisuvaatimusjärjestelmästä pyritään tuomaan esiin lähinnä erityyppisiä sääntelyllisiä perustilanteita pyrkimättä järjestelmän kattavaan kuvaukseen. Täysin kattavaa kuvausta ei nimittäin ole pidetty realistisena hallinnon monentyyppisen luonteen ja sääntelyn laajuuden vuoksi. Kunnan yleishallinnon ohella tarkastelun kohteeksi on otettu määrättyjä kunnan erityisalvoja kuten maankäyttö ja rakentaminen sekä sosiaalihuolto. Kirkollishallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmää käsitellään kunnallishallinnon yhteydessä esitysteknisistä syistä – järjestelmien samankaltaisuuden vuoksi. Valtionhallinnosta on otettu mukaan muutamia suuria yksittäisiä alueita kuten verohallinto ja korkeakouluhallinto mutta myös määrättyjä pienempiä erityisalvoja kuvaamaan sitä, millä tavoin oikaisuvaatimus-oikeuskeino on yleensä järjestetty valtionhallinnon piirissä.

Sellaiset erityisalat on jätetty tarkastelussa sivummalle, joilla on viime aikoina tehty tai ollaan tekemässä omia itsenäisiä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämissuunnitelmiaan. Tämä kos-

---

<sup>7</sup> Käytännössä virheiden korjaaminen ei näyttäisi mainittavammin tehostuneen hallintolain myötä. Ks. Tarmo Miettinen – Ulla Väättänen: Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti I s. 88-91 ja Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Hallintolain seuranta tutkimuksen osaraportti II s. 80-81. Seuranta tutkimuksessa on mm. todettu, että hallintolain voimaantulolla ei nähdä olevan juurikaan vaikutusta asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiskäytäntöihin. Virheiden korjaamistilanteita on vastaajaviranomaisten mukaan harvoin.

kee ennen muuta maaseutuelinkeinojen hallinnonalaan, jossa muutoksenhaku nykyisin maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa on esitetty siirrettäväksi alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tuossa yhteydessä on pohdittu oikaisujärjestelmän kehittämistä niin, että kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten päätöksistä haettaisiin valituksen sijasta oikaisua työvoima- ja elinkeinokeskukselta.<sup>8</sup> Julkisia hankintoja koskeva oikeussuojajärjestelmä on samoin tulossa arvioinnin kohteeksi julkisia hankintoja koskevien direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamista koskevan direktiivin<sup>9</sup> kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä. Tällöin tulee näin ollen harkittavaksi se, otetaanko Suomessa käyttöön direktiivimuutoksessa tarkoitettu oikaisuvaatimusmenettely. Tässä mietinnössä lähinnä vain viitataan näihin erityisalojen kehittämissuunnitelmiin.

Sosiaaliturva- ja sosiaalivakuutusasioissa käytössä olevaa valitukseen sidottua oikaisujärjestelmää tarkastellaan välimietinnössä omana kokonaisuutenaan. Tarkastelussa pyritään lähinnä vertailuaineiston saamiseen toimikunnan toimeksiannon sisältämien kysymysten arvioinnissa.

## **A. Valtionhallinto**

### *Verotus*

#### *Välitön verotus*

Oikaisuvaatimuksesta tuloverotuksessa säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995). Verotusmenettelylakia, joka on tullut voimaan vuoden 1996 alusta lukien, sovelletaan siten valtion- ja kunnallisveroon, yhteisön tuloveroon, kirkollisveroon sekä sairausvakuutusmaksuun. Verotusmenettelylaki sisältää välittömän verotuksen osalta perussäännökset verotuksen oikaisuvaatimuksesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Oikaisuvaatimuksesta on säännöksiä myös muualla kuten perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940) ja ennakkoperintälaissa (1118/1996). Nämä erityissäännökset mukailevat pitkälti verotusmenettelylaissa omaksettuja päälinjauksia.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ks. maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmän mietintö 2007:1. Ehdotus koskee maaseutuelinkeinoasioiden lisäksi myös kalastusta, metsästystä, Metsähallituksen viranomaispäätöksiä, eläintauteja, kasvinterveyden valvontaa ja yhteisalueain osakaskunnan sääntöjä.

<sup>9</sup> Direktiiviehdotus on käsiteltävänä 15.11.2007 koulutus-, nuoriso- ja kulttuuriasiainneuvostossa.

<sup>10</sup> Esimerkiksi ennakkoperintälaissa (1118/1996) käytössä olevassa oikaisuvaatimusjärjestelmässä oikaisuvaatimuksen tutkii kuitenkin päätöksen tehnyt verovirasto, jonka päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen.

Verotusmenettelylain mukaan muutoksenhaun pakollinen esivaihe on kirjallinen oikaisuvaatimus, jonka ratkaisee verotuksen oikaisulautakunta. Verovirasto voi kuitenkin ratkaista muutoksenhakuun oikeutetun tahon oikaisuvaatimuksen siltä osin kuin esitetty vaatimus hyväksytään.

Järjestelmä toimii käytännössä siten, että muutosta haetaan verotuksen oikaisulautakunnalta kirjallisella oikaisuvaatimuksella, jollei asiaa jo ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisuvaatimus toimitetaan siihen verovirastoon, joka on toimittanut tai jonka olisi tullut toimittaa verotus taikka joka on vahvistanut perusteen, jonka mukaan yhtymän tulo ja varat sekä tappio ja velat jaetaan osakkaille. Oikaisuvaatimus on tehtävä määräajassa (viiden tai yhden vuoden taikka 60 päivän kuluessa erikseen määritetystä ajankohdasta lukien). Verotuksen oikaisulautakunnan tai veroviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa siten hakea muutosta valittamalla.

Verotusmenettelylaissa säädetään erikseen verotuksen oikaisemisesta verovelvollisen hyväksi (55 §, 1079/2005) ja vahingoksi (56 §, 1079/2005). Verovelvollisen hyväksi tapahtuvan oikaisun edellytyksenä on verotuksen virheellisyys (verovelvolliselle on pantu maksettavaksi liikaa veroa) ja oikaisun suorittaminen säädetyssä määräajassa (viiden vuoden kuluessa verovelvollisen verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta). Verovelvollisen vahingoksi tapahtuvan oikaisun lähtökohtana on saamatta jäänyt vero. Oikaisun suorittamiselle on asetettu tiettyjä määräaikaan ja asian tai virheen laatuun liittyviä edellytyksiä. Oikaisu voidaan jättää kohtuussyistä toimittamatta verovelvollisen vahingoksi.

Verotusmenettelylaissa on siis omaksuttu oikaisun perusmuodoksi valituksen pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimusjärjestelmä. Tämä on merkinnyt luopumista valitukseen sidotusta oikaisusta, joka oli vielä käytössä välittömässä verotuksessa vuosina 1982–1993. Periaatteellinen linjavalinta on vahvistanut oikaisujärjestelmän laajempien kehittämistoimien peruslähtökohtia – painopisteen pitämistä varsinaisen oikaisuvaatimusinstituution kehittämisessä.

Verotusmenettelylain oikaisuvaatimusjärjestelmän taustalla on usean vuosikymmenen aktiivinen kehittämistoiminta. Vähittäisten muutosten myötä välittömän verotuksen nykymuotoinen oikaisuvaatimusjärjestelmä onkin varsin ”täysimittainen”, jolloin se muodostaa eräänlaisen

perusmallin siitä, millaiseksi oikaisuvaatimusjärjestelmä voidaan laajemmalla massahallinnon alalla ylipäänsä muodostaa. Keskeistä tässä järjestelmässä on sen kattavuus ja hierarkkinen monetasoisuus. Selvimät virheellisydet ratkaistaan verotuksen toimittaneessa viranomaisessa, kun taas vaikeammat virheet käsitellään erillisessä oikaisuelimessä. Järjestely viittaa Saksan oikaisujärjestelmään, jossa oikaisuvaatimuksen tultua hylätyksi päätöksentekoviranomaisessa asia voidaan saattaa oikaisuteitse vielä ylemmän viranomaisen harkittavaksi. Siinä kun Saksan järjestelmää on pidetty toimivana, on samaa todettavissa myös Suomen veron-oikaisujärjestelmän osalta.<sup>11</sup>

Merkittävää on järjestelmän kehittäminen erityisesti myös organisatorisesti. Tärkeänä kehitysvaiheena on ollut verotuksen oikaisulautakuntien perustaminen vuonna 1994 yksinomaan veron-oikaisuvaatimuksia käsitteleviksi toimielimiksi (laki 963/1993). Verotuksen oikaisulautakunnat on pyritty muovaamaan sellaisiksi, että ne voivat toimia mahdollisimman tehokkaina suodattimina veroasioissa oleville erimielisyyksille. Toiminnallisten tavoitteiden vastapainoksi on muun muassa vahvistettu verotuksen oikaisulautakuntien puolueettomuusfunktiota (verohallintolaki 1557/1995, 4 a § 504/1998). Se on siirtänyt niiden roolia muutoksenhakulautakuntien suuntaan, vaikkei niitä varsinaisina muutoksenhakueliminä voida pitääkään. Sinänsä oikaisuvaatimusmenettelyyn oikaisulautakunnassa näkyy kohdistuvan selvempiä oikeusturva-odotuksia kuin päätettäessä oikaisuvaatimuksesta varsinaisessa hallintoviranomaisessa.

### *Välillinen verotus*

Välillisessä verotuksessa toimitaan puolestaan toisentyypiseltä pohjalta kuin välittömässä verotuksessa. Oikaisu on sidottu valitukseen, niin kuin välittömän verotuksenkin oikaisujärjestelmä aikoinaan. Esimerkiksi ajoneuvoverolain (1281/2003) oikaisujärjestelmässä veronkantoviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä toimitetaan valitusajassa veronkantoviranomaiselle, joka puolestaan käsittelee

---

<sup>11</sup> Esimerkiksi vuoden 2001 aikana koko maassa tehtiin oikaisuvaatimuspäätöksiä (virastokäsittely ja oikaisulautakunta) yhteensä yli 196 000 ja 2002 runsaat 155 000. Näistä verotuksen oikaisulautakunnissa ratkaistiin vuonna 2001 yli 40 000 asiaa ja 2002 yli 48 000 asiaa. Verotuksen oikaisulautakunnissa ratkaistujen asioiden määrä kaikista oikaisuvaatimuksista oli siten noin neljäsosa. Hallinto-oikeudet taas ratkaisivat vuoden 2002 aikana (oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen) tuloverotusta ja varallisuusverotusta koskeneita tapauksia 2 958 kappaletta, perintö- ja lahjaverotusta koskeneita tapauksia 181 ja kiinteistövero koskeneita 62 eli yhteensä 3 201 (2001: 2633). Kun verrataan määrää oikaisulautakunnissa annettujen ratkaisujen yhteismäärään samojen verojen osalta, päädytään siihen, että vain runsaassa viidessä prosentissa tapauksista (2002: 6 %, 2001: 6 %, 1999: 5 %) asia saatetaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Ainakin numeroiden valossa muodollinen oikeusturva siis näyttäisi toteutuvan tulo- ja varallisuusverotuksessa, perintö- ja lahjaverotuksessa sekä kiinteistöverotuksessa jo oikaisuvaatimusmenettelyssä. Ks. Pertti Puronen: Turvaa oikeutesi verotuksessa. Vantaa 2004.



asianomaisen tekemän valituksen oikaisuhakemuksena. Jos valitusta ei hyväksytä kokonaisuudessaan, hyväksymättä jäänyt osa valituksesta siirretään Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.<sup>12</sup> Ajoneuvohallintokeskus käsittelee siis kaikki valitukset ensin oikaisuhakemuksina, ja ainoastaan siltä osin kuin asiaa ei voida oikaista, asia käsitellään hallinto-oikeudessa valitusasiana. Ajoneuvohallintokeskus antaa siirron yhteydessä asiassa lausuntonsa.

Välillisen verotuksen oikaisujärjestelmään on viime vuosina kohdistettu kritiikkiä, joka liittyy osaltaan hallinto-oikeusprosessin toimivuuteen. Tämä on johtanut siihen, että valtiovarainministeriö asetti 19.5.2006 työryhmän kehittämään muutoksenhakujärjestelmää välillisessä verotuksessa. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa selvittää, miltä osin ja miten välilliseen verotukseen on luotavissa sellainen muutoksenhakujärjestelmä, jossa hallinnon oikaisumenettely on erotettu tuomioistuimessa käsiteltävästä valitusmenettelystä. Työryhmä on luovuttanut muistionsa valtiovarainministeriölle 30.3.2007.<sup>13</sup> Sen mukaan oikaisuvaatimusmenettely olisi toteutettava välillisessä verotuksessa siten, että veron määräämistä tai palauttamista koskevaan päätökseen haettaisiin ensin muutosta päätöksen tehneeltä veroviranomaiselta kirjallisella oikaisuvaatimuksella. Valitus hallinto-oikeudelle voitaisiin tehdä vasta oikaisuvaatimuksen johdosta tehdystä päätöksestä. Järjestelmä ehdotetaan siten uudistettavaksi samansisältöiselle pohjalle kuin välittömässä verotuksessa.

## ***Muu valtionhallinto***

### *Tarkastelun lähtökohtia*

Veroasiat muodostavat keskeisen asiaryhmän oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa tarkasteltaessa. Veroasioiden lisäksi oikaisuvaatimus on käytössä myös muualla valtionhallinnossa. Välittömän verotuksen kaltaista laajaa yhtenäistä kokonaisuutta oikaisuvaatimuksesta ei muodostu kuitenkaan millään hallinnonalalla. Tämä saattaisi antaa aiheen olettaa, että muutoksenhaku valtion hallinto-organisaatioon kuuluvien viranomaisten päätöksistä tehdään hallintovalituksin hallintolainkäyttölain nojalla, jolloin oikaisuvaatimus on lähinnä jonkinasteinen poikkeus pääsäännöstä. Kyseiseen lähtökohtaan on alkanut tulla vähitellen muutoksia, ja oi-

<sup>12</sup> Samantyyppistä sääntelyä sisältyä arvonlisäverolakiin (1501/1993), valmisteverotuslakiin (1469/1994), autoverolakiin (1482/1994) ja lakiin polttoainemaksusta (1280/2003). Järjestelmään liittyy myös mahdollisuus veroviranomaisessa tehtävään oikaisuun. Kysymys on määrätyn edellytyksin tapahtuvasta itseoikaisusta varsinaisen valitusjärjestelmän ulkopuolella.

<sup>13</sup> Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi. Valtiovarainministeriön verosaston työryhmämuistioita 4/2007.

kaisuvaatimus on otettu käyttöön mitä erilaisimmilla hallinnonaloilla hyvinkin erityyppisissä asioissa.

Vaikka oikaisuvaatimuksella ei ole lähellekään kattavaa levinneisyyttä, oikaisuvaatimus ei siten ole enää poikkeuksellinen oikeusturvakeino oikeusjärjestelmässämme. Oikaisuvaatimuksen käyttöalasta ja luonteesta on järjestelmän hajanaisuuden vuoksi kuitenkin vaikea saada kattavaa yleiskuvaa. Joillakin aloilla oikaisuvaatimus on toisaalta muita selvemmässä roolissa. Tämä koskee ennen muuta virkamies- ja valtionavustusasioita sekä koulutustoimen lainsäädäntöä. Oikaisuvaatimusjärjestelmä on omaksuttu lisäksi myös erällä välilliseen julkiseen hallintoon kuluville alueilla samoin kuin siirrettäessä julkisia hallintotehtäviä yksityisille toimijoille.

Seuraavassa kartoitetaan sellaisia keskeisimpiä valtionhallinnon osa-alueita, joilla pakollinen oikaisuvaatimus on käytössä, ja haetaan tätä kautta näkökohtia myöhemmälle tarkastelulle siitä, olisiko järjestelmää syytä laajentaa muidenkin hallinnonalojen piirissä.

#### *Virkamiesoikeus*

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu alun perin käyttöön valtion virkamiesten palkkausasioissa, jotka ovat edustaneet tärkeää osa-aluetta massahallinnon kehityksessä ja kasvussa. Vaikka oikaisujärjestelmän kehittäminen on painottunut sittemmin ennen muuta veroasioihin, tämä oikeussuojakeino on säilyttänyt asemansa valtion virkamiesten oikeudellista asemaa kulloinkin sääntelevässä lainsäädännössä. Aikaisemmassa valtion virkamieslaissa (755/1986) oikaisuvaatimuksia käsiteltiin muun muassa virastojen virkamieslautakunnissa kurinpitoasioiden ohella. Nytemmin virastojen virkamieslautakunnat on poistettu, ja jäljelle jäänyt valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva virkamieslautakunta ratkaisee keskitetysti sen käsiteltäväksi määrätty oikaisuasiat. Organisatoriset järjestelyt ovat osaltaan vahvistaneet oikaisuvaatimuksen merkitystä virkamiesasioiden oikeussuojajärjestelmässä.

Valtion virkamieslain (750/1994) 52 §:n 1 momentin mukaan virkamies, joka katsoo, ettei viranomaisen ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä, kirjallisesti vaatia siihen oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa

päätös. Edelleen 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.<sup>14</sup>

Virkamieslautakunnan toimivallasta oikaisuasioissa säädetään puolestaan seuraavasti. Valtion virkamieslain 53 §:n 2 momentin mukaan päätökseen, jolla muu viranomainen kuin valtioneuvoston yleisistunto on antanut virkamiehelle varoituksen taikka lomauttanut tai irtisanonut virkamiehen, purkanut virkasuhteen tai muuttanut virkasuhteen osa-aikaiseksi, pidättänyt virkamiehen virantoimituksesta tai määräaikaisesti erottanut virkamiehen virantoimituksesta, saadaan hakea oikaisua virkamieslautakunnalta. Virkamieslautakunnan päätökseen saadaan 54 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta.<sup>15</sup>

Virkamiesasioissa käytetään näin ollen sekä päätöksentekijälle itselleen että virkamieslautakunnalle osoitettavaa oikaisuvaatimusta. Jos oikaisuvaatimus hylätään, virkamiehellä on lähtökohtaisesti oikeus valittaa asiassa hallintovalituksin. Oikaisua ei siten ole otettu käyttöön erityisenä oikeussuojakeinona esimerkiksi silloin, kun valitusmahdollisuus on suljettu kokonaan pois. Päinvastoin valitusmahdollisuuden poistaminen on rajannut käytöstä myös oikaisuvaatimuksen. Kaiken kaikkiaan oikaisuvaatimusjärjestelmä on valtion virkamieslaissa varsin kattava. Oikaisukeinon ulkopuolelle jäävät lähinnä eräät valtioneuvoston yleisistunnon (53.1 §) sekä tasavallan presidentin, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden (53.3 §) virkamiesoikeudelliset päätökset samoin kuin päätökset, jotka koskevat sivutoimia (57 §) tai joihin ei lainkaan voida hakea muutosta (58 ja 59 §).

### *Valtionavustukset ja kuntien valtionosuus*

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on ollut pitkään käytössä myös toisessa massahallinnon keskeisessä asiaryhmässä, valtionavustusasioissa. Valtionavustusasiat olivat aikoinaan yksi niistä asiaryhmistä, joiden todettiin kuormittavan tarpeettomasti hallintolainkäyttöä. Siksi oikaisuvaatimusmenettely liitettiin näiden asioiden yhteyteen jo varsin varhaisessa vaiheessa. Voimassa olevassa valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään niistä perusteista ja menettelyis-

<sup>14</sup> Sisällöltään vastaaventyypinen säännös sisältyy ainakin seuraaviin erityislakeihin: laki tasavallan presidentin kansliasta (1382/1995), laki Suomen Pankin virkamiehistä (1166/1998), laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) sekä laki ulkomaanedustuksen korvauksista (596/2006).

<sup>15</sup> Oikaisu virkamieslautakunnalle koskee valtion virkamieslaissa säädettyjä asioita. Siten esimerkiksi eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa virkamieslautakunnalle tehtävä oikaisuvaatimus ei ole mahdollinen, vaan näissä asioissa työnantajan päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (63.2 §).

tä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Lain 34 §:n 1 momentin mukaan valtionapuviranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Valtionapuviranomaisen päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimus tehdään päätöksen tehneelle viranomaiselle. Edelleen 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea valittamalla muutosta, siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.<sup>16</sup>

Valtionavustuslaissa omaksuttu oikaisuvaatimusjärjestelmä on kattava, joten oikaisu muodostaa pakollisen esivaiheen kaikille mainitun lain mukaisille valtionapuviranomaisten päätöksille. Tämä lähtökohta koskee yleisesti ottaen myös muuta, erityisalojen valtionapulainsäädäntöä. Valtionavustuslain säännösten soveltamiseen viitataan näet suoraan muun muassa yksityisistä teistä annetussa laissa (358/1962, 98 a §), ammattikorkeakoululaissa (351/2003, 37 §), vesihuollon tukemisesta annetussa laissa (686/2004, 1 §), yksityisten arkistojen valtionavusta annetussa laissa (1006/2006, 11 §), nuorisolaissa (72/2006, 16 §) sekä kestävän metsätalouden rahoituslaissa (544/2007, 40 §). Muusta erityissääntelystä voidaan viitata muun muassa raha-automaattivastuksista annetun lain (1056/2001) 40 §:ään, jonka mukaan valtioneuvoston, sosiaali- ja terveysministeriön tai rahapeliyhteisön päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua. Oikaisuvaatimus tehdään sosiaali- ja terveysministeriölle, ja oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa valittamalla hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.<sup>17</sup>

Oikaisuvaatimuksesta on siis erityislaeissa omia säännöksiään, jotka noudattavat suoraan valtionavustuslain säännöksiä tai mukailevat niitä asianomaisen hallinnonalan tarpeista käsin. Oikaisu erilaisissa avustus- tai muissa vastaavissa asioissa tehdään joko päätöksentekijälle itselleen tai ylemmälle viranomaiselle. Jos asianomaisessa laissa säädetään muunlaisesta päätöksenteosta kuin avustuksen tai etuuden saamisesta, muutoksenhaku saattaa tapahtua kuitenkin

---

<sup>16</sup> Tässä yhteydessä voidaan viitata KHO:n ratkaisukäytäntöön, jossa on vedetty rajaa valtionavustuslain mukaisen oikaisun ja erityislainsäädännön muutoksenhakujärjestelmien välillä. Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 2007:27 katsottiin, että Euroopan aluekehitysrahastosta myönnetyn tuen maksatusta koskevaan maakunnan liiton päätökseen oikeussuojakeino oli valtionavustuslain mukainen oikaisuvaatimus eikä kunnallisvalitus tai hallintoriitamenettely. Samoin KHO 2007:26.

<sup>17</sup> Samoin esimerkiksi elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) 5 §:n mukaan jos tuen hakija on tyytymätön tuen myöntämistä koskevaan päätökseen, on hakijalla oikeus vaatia kirjallisesti oikaisua elokuvasäätiöltä. Edelleen julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 13 luvun 1 §:n 1 momentista ilmenee, että työministeriön, työvoima- ja elinkeinokeskuksen tai työvoimatoimiston muuhun kuin 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun päätökseen, joka koskee mainitun lain mukaista tukea, avustusta tai etuutta, ei saa hakea valittamalla muutosta. Lainkohdan 2 momentin mukaan asianosainen saa hakea 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen oikaisua.

kin hallintolainkäyttölain mukaan ilman velvollisuutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Tästä voidaan viitata esimerkkinä julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 13 luvun säännöksiin.

Aina viime aikoihin asti on esiintynyt kuitenkin myös sellaista sääntelyä, jossa oikaisuvaatimus on suljettu määrätyntyyppisten valtionavustusasioiden ulkopuolelle. Esimerkkinä voidaan viitata yritystoiminnan tukemisesta annettuun lakiin (1068/2000), jossa osasta mainitun lain nojalla tehdyistä hallintopäätöksistä ei ole ollut lainkaan muutoksenhakuoikeutta ja muista päätöksistä on valitettu ilman oikaisuvelvollisuutta hallintolainkäyttölain mukaisesti. Tilanne on korjaantumassa, kun oikaisuvaatimus on säädetty varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi edellä mainitun lain kumoavassa laissa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (1336/2006, 32 §).<sup>18</sup> Toisaalta on kuitenkin huomattava, ettei esimerkiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/1991) edelleenkään ole säädettyä oikaisuvelvollisuutta valtionavustuspäätöksestä.

Kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) säädetään puolestaan kuntien yleisestä valtionosuudesta, tehtäväkohtaisista valtionosuuksista ja rahoitusavustuksista, joita myönnetään kunnalle tai kuntayhtymälle taikka opetus- ja kulttuuritoimen osalta myös muulle toiminnan ylläpitäjälle. Lain 21 §:n mukaan milloin kunta on tyytymätön päätökseen, joka koskee valtionosuuden myöntämistä tai verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen vahvistamista, on sillä oikeus tehdä valtionapuviranomaiselle tai muulle asianomaiselle ministeriölle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Edelleen 22 §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus muodostaa siten pääsäännön myös kuntia koskevissa valtionosuusasioissa, mikä noudattaa massahallinnon perinteistä linjaa. Tarvittaessa oikaisusta on pyritty säätämään erikseen, niin kuin on asian laita sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992).<sup>19</sup> Viimeksi mainitussa laissa säädetään kunnan tai kuntayhtymän oikeudesta oikaisuvaatimuksen tekemiseen kuntien valtionosuuslakia mukaillen (33 §).

---

<sup>18</sup> Kehityksen kannalta on merkillepantavaa myös se, ettei kestävän metsätalouden rahoituksesta annettuun lakiin (1094/1996) ole sisällynyt oikaisujärjestelmää, kun taas oikaisu on säädetty pakolliseksi mainitun lain kumoavassa kestävän metsätalouden rahoituslaissa (544/2007, 40 §).

<sup>19</sup> Erityissääntelyä oikaisuvaatimuksesta sisältyy esimerkiksi myös vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 22 §:ään.

Kuntien valtiosuuslain oikaisumenettely- ja muutoksenhakusäännöksiin viitataan sen sijaan suoraan esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) 56 §:ssä.

### *Vaalit*

Valtion yleishallinnossa on säädetty oikaisuvaatimusjärjestelmästä myös vaaleja koskevan lainsäädännön yhteydessä. Vaalilain (714/1998) 24 §:n mukaan joka katsoo, että hänet on oikeudettomasti jätetty pois äänioikeusrekisteristä tai että häntä koskeva merkintä siinä on virheellinen, voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen maistraatille viimeistään 16. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 16. Lain 25 §:ssä säädetään siitä, että maistraatin on ratkaistava oikaisuvaatimus viimeistään 13. päivänä ennen vaalipäivää. Vaalilain 26 §:ssä säädetään myös itseoikaisusta, jonka mukaan Väestörekisterikeskuksella tai maistraatilla on viran puolesta oikeus lisätä henkilö äänioikeusrekisteriin tai merkitä hänet äänioikeutta vailla olevaksi taikka korjata häntä koskeva virheellinen merkintä.

Vaalilain 27 §:n 1 momentin mukaan maistraatin päätöksestä, jolla oikaisuvaatimus on hylätty tai jätetty tutkimatta, ja Väestörekisterikeskuksen tai maistraatin päätöksestä merkitä henkilö äänioikeusrekisterissä äänioikeutta vailla olevaksi (26.2 §) saa valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Oikaisuvelvollisuus koskee näin ollen vaalia edeltävää massahallintoa, äänioikeusrekisterin virheiden korjaamista. Taustalla on pyrkimys mahdollisimman tehokkaaseen korjaamismenettelyyn ennen varsinaisia vaaleja. Vaaliasioiden kiireellisen luonteen vuoksi päätöksentekijälle on myös asetettu määräaika oikaisupäätöksen tekemiseen. Vaalilainsäädännössä oikaisujärjestelmä rakentuu siten perinteiselle pohjalle – tehokkuusnäkökohdille – niin kuin massahallinnossa yleensäkin. Oikaisukeinolla on toisaalta oikeussuojafunktio, kun valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä on kielletty. Sen sijaan vaalien tultua toimitetuiksi, muutoksenhaku nojautuu yksinomaan valitukseen ilman siis mahdollisuutta oikaisun käyttämiseen (100 §).<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Vastaavantyypistä sääntelyä sisältyy saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 26 ja 26 a §:ään. Mainitun lain 40 §:ssä säädetään myös vaalien tulosta koskevasta oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta. Oikaisuvaatimus on siten laajemmin käytössä kuin vaalilaissa.

*Oikeushallinto*

Käräjäoikeuslain (581/1993) 12 §:ssä säädetään lautamiehelle valtion varoista maksettavista palkkioista, korvauksista ja päivärahasta. Mainitun 12 §:n 3 momentin mukaan lautamies, joka katsoo, että hän ei ole saanut 1 ja 2 momentin mukaista palkkiota tai korvausta, voi vaatia oikaisua asianomaisen käräjäoikeuden laamannilta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Käräjäoikeuslain edellä mainitut säännökset mukailevat valtion virkamieslakia, jossa vastaavantyyppisistä etuuksista tehdään samoin oikaisu asianomaiselle viranomaiselle, ja vasta oikaisupäätöksestä avautuu valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen. Käräjäoikeuslain sääntelöllä oikaisukeinolla voidaan katsoa olevan merkitystä myös oikeusturvan kannalta, koska hallinto-oikeus muodostaa ainoan muutoksenhakuasteen näissä asioissa.

Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/1993) 10 §:ssä säädetään maksua koskevasta muutoksenhausta seuraavasti. Maksuvelvollinen, joka katsoo, että maksun määräämisessä on tapahtunut virhe, voi vaatia siihen oikaisua maksun määränneeltä virkamieheltä tai viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Viimeksi mainittu sääntely vastaa maksuja koskevaa sääntelyä yleisemminkin. Oikaisutie on siten lähtökohtaisesti käytössä tämän tyyppisissä asioissa. Vastaava sääntely sisältyy esimerkiksi myös valtion maksuperustelakiin (150/1992, 11 b §), verotusmenettelystä annettuun lakiin (1558/1995, 23 a §, laiminlyöntimaksu), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, 33.3 §), elintarvikelakiin (23/2006, 73 §) sekä eräiden ennakkopäätösten maksuperusteista annettuun lakiin (1209/2006, 8 §). Sen sijaan esimerkiksi ydinenergialain (990/1987, 75 §) nojalla määrättävistä maksuista valitetaan hallintolainkäyttölain nojalla ilman velvollisuutta oikaisun tekemiseen.

Vankeuslain (767/2005) 20 luvun 1 §:n mukaan vangilla on oikeus hakea muutosta valittamalla käräjäoikeuteen päätöksestä, jolla ehdonalaista vapauttamista on rikoslain 2 c luvun

9 §:n nojalla lykätty. Vankeuslain 20 luvun 9 §:ssä luetellaan edelleen yksityiskohtaisesti päätökset, joista voidaan tehdä oikaisuvaatimus aluevankilan johtajalle ja tämän päätöksestä edelleen valitus hallinto-oikeuteen. Lainkohdan mukaan oikaisuvaatimus voidaan tehdä muun muassa siirtämisestä avolaitoksesta suljettuun vankilaan, omaisuuden hallussapidosta, kirjeen tai postilähetyksen pidättämisestä, tapaamiskiellosta, poistumisluvasta, varoituksesta, erillään pitämisestä sekä valvotun koevapauden peruuttamisesta. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla (20:14 §).

Oikaisuvaatimuskeino on pyritty avaamaan mahdollisimman pitkälle vankeuslain mukaisissa luonteeltaan monentyypisiä hallinnollisia tilanteita ilmentävissä asioissa. Oikaisuvaatimuksen ratkaisee päätöksen tekijää hierarkkisesti ylempi viranomainen, ja järjestelmä voidaankin nähdä myös hallinnon sisäiseksi kontrollikeinoksi. Selvänä tavoitteena on ollut saada lainkohdassa mainittuja asioita koskevat erimielisyydet ratkaistuiksi hallinnossa varsinaisen muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolella. Sääntely muodostaa esimerkin siitä, millaisissa tilanteissa oikaisuvaatimukselle on nyttemmin ryhdytty antamaan käyttöalaa.<sup>21</sup>

### *Koulutustoimi*

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu edelleen laajalti käyttöön korkeakouluhallinnon alueella. Yliopistolain (645/1997) 33 §:n 1 momentin mukaan opiskelijaksi hakenut henkilö saa siten hakea yliopistolta kirjallisesti oikaisua opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen. Opiskelija saa hakea oikaisua myös opintosuorituksen arvosteluun ja eräisiin muihin opintoja koskeviin päätöksiin, joista säädetään asetuksella. Edelleen 33 §:n 2 momentin mukaan opiskelija voi hakea yliopistolta kirjallisesti oikaisua opiskeluoikeuden menettämistä koskevaan päätökseen.

Kuten yliopistolaista ilmenee, yliopistoasetuksessa (115/1998) säädetään yliopistolakia tarkentavasti oikaisumahdollisuudesta eräisiin opintoja koskeviin päätöksiin. Niinpä yliopistoasetuksen 17 §:n mukaan muun opintosuorituksensa kuin väitöskirjan, liseniaatintutkimuk-

---

<sup>21</sup> Tutkintavankeuslain (768/2005) 15 luvun 1 §:ssä säädetään vankeuslakia mukailevalla tavalla oikaisuvaatimuksesta aluevankilan johtajalle. Oikaisuvaatimus voidaan tehdä määrätyistä omaisuuden hallussapitoa, rahan ja muiden maksuvälineiden käyttöä, kirjeen tai postilähetyksen pidättämisestä, tapaamiskieltoa, poistumislupaa sekä kurinpitorangaistusta ja erillään pitämistä koskevista päätöksistä. Muutoin oikaisuvaatimukseen sovelletaan vankeuslain säännöksiä oikaisumenettelystä. Ks. myös OM:n työryhmämietintö 2006:25, jossa vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutoksenhakujärjestelmää ehdotetaan selkiytettäväksi muutoksenhakukelpoisten päätösten yksilöinnillä laissa.



sen ja näitä vastaavan opin- ja taidonnäytteen arvosteluun tyytymätön opiskelija voi pyytää siihen suullisesti tai kirjallisesti oikaisua arvostelun suorittaneelta opettajalta ja syventäviin opintoihin kuuluvan tutkielman tai muun vastaavan opintosuorituksen arvostelusta kirjallisesti yliopiston määräämältä hallintoelimeltä. Tällaisen oikaisupyynnön johdosta tehtyyn päätökseen tyytymätön voi saattaa asian tutkintolautakunnan tai yliopiston määräämän hallintoelimen käsiteltäväksi. Yliopistoasetuksen 18 §:stä taas ilmenee, että asianosainen voi tehdä yliopiston määräämälle hallintoelimelle oikaisupyynnön väitöskirjan, liseniaatintutkimuksen ja näitä vastaavan opin- ja taidonnäytteen arvostelusta.

Yliopistolain 34 ja 35 §:ssä säädetään muutoksenhausta mainitun lain mukaisissa asioissa. Päätökseen, johon saa 33 §:n mukaan hakea oikaisua, ei saa yliopistolain 35 §:n 2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla. Oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta. Opintosuoritusten arvostelua koskevaan oikaisumenettelyssä tehtyyn päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla. Opintosuoritusten arvostelussa on ilmeisesti katsottu olevan kysymys siinä määrin harkinnanvaraisesta päätöksenteosta, että oikeusturvaedellytys on tullut täytetyksi hallinnon sisäisen oikaisukeinon järjestämisellä. Asia sitä paitsi saattaa tulla uudelleen käsitellyksi hallinnossa jopa kahden kertaan. Yliopistolain 35 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee opiskelijaksi ottamista ja opiskeluoikeuden menettämistä, ei puolestaan saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuasiat ovat näin ollen joko kokonaan valitusmahdollisuuden ulkopuolella tai enintään yhden muutoksenhakuinstanssin (hallinto-oikeuden) ulottuvissa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että osa muistakin yliopiston päätöksistä on rajattu muutoksenhaun ulkopuolelle. Tämä koskee kanslerin, rehtorin, vararehtorin, yksikön johtajan ja monijäsenisen hallintoelimen puheenjohtajan tai jäsenen valintaa taikka johtosääntöä tai muuta yleistä määräystä. Valittaa ei saa myöskään apurahaa tai avustusta koskevasta päätöksestä (35.1 §).

Oikaisuvaatimuksesta säädetään myös puolustushallinnon vastaavassa lainsäädännössä. Sikäli kuin kysymys on opetusta ja koulutusta koskevasta sääntelystä, oikaisuvaatimus on käytössä samaan tapaan kuin yliopistohallinnon puolella. Puolustusvoimista annetun lain (402/1974) 10 a §:n 3 momentin mukaan<sup>22</sup> Maanpuolustuskorkeakouluun opiskelijaksi hakenut henkilö,

---

<sup>22</sup> Puolustusvoimista annettu laki (402/1974) on kumottu 1.1.2008 voimaan tulevalla lailla puolustusvoimista (551/2007). Uuden lain 51 §:stä ilmenee, että kumottavan lain 10 a § jää kuitenkin voimaan. Puolustusministeriö on todennut kirjallisessa lausunnossaan, että ministeriössä valmistellaan parhaillaan uutta erillislakia Maanpuolustuskorkeakoulusta ja osana valmistelutyötä arvioidaan oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuutta ja mahdollisia säädöstason muutostarpeita.

jota ei ole hyväksytty opiskelijaksi, saa näet hakea Maanpuolustuskorkeakoululta kirjallisesti oikaisua asiassa annettuun päätökseen. Opiskelija saa hakea Maanpuolustuskorkeakoululta oikaisua myös opintosuorituksen arvosteluun ja vastaavaan opintoja koskevaan päätökseen. Mainitun 10 a §:n 4 momentista puolestaan ilmenee, että päätökseen, johon saa hakea oikaisua, ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen haetaan hallinto-oikeudelta muutosta valittamalla. Opintosuoritusten arvostelua koskevaan oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla. Vielä säännöksen 5 momentissa on todettu, että hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee muun muassa opiskelijaksi hyväksymistä tai opintojen keskeyttämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kuten edellä viimeksi selostetusta sääntelystä ilmenee, opintojen keskeyttämistä koskevasta päätöksestä ei, toisin kuin yliopistolaissa säädetään opiskeluoikeuden menettämisen osalta, voi tehdä oikaisuvaatimusta. Tällaisesta päätöksestä valitetaan siten suoraan hallinto-oikeuteen. Osa oikaisuvaatimuksin ratkaistuista asioista ei myöskään ole varsinaisen muutoksenhaun piirissä, ja muusta osasta voi tehdä valituksen ainoastaan hallinto-oikeuteen. Oikaisujärjestelmä täydentää siten tavallaan muutoksenhakuinstituutiota ja toimii yksilön kannalta selvässä oikeusturvatehtävässä.

Koulutustoimeen liittyen myös seuraavat lait ja asetukset sisältävät mahdollisuuden vaatia oikaisua muun muassa tutkintoa, opiskelijavalintaa, opiskeluoikeuden menettämistä, opintosuorituksen arviointia tai aikaisempien taikka muualla suoritettujen opintojen hyväksilukemista koskevaan päätökseen: laki virallisista kääntäjistä (1148/1988), laki ja asetus taiteen perusopetuksesta (633 ja 813/1998)<sup>23</sup>, laki rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005), laki poliisikoulutuksesta (68/2005), laki rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta (1316/2006) sekä laki pelastusopistosta (607/2006).<sup>24</sup> Oikaisuvaatimus on siten selvänä lähtökohtana, ja oikaisupäätöksestä voi valittaa yhteen muutoksenhakuasteeseen (hallinto-oikeuteen), mutta lähtökohtai-

---

<sup>23</sup> Taiteen perusopetuksesta annetun lain (633/1998) 10 §:n 2 momentista puolestaan ilmenee, että päätökseen, joka koskee oppilaaksi ottamista, haetaan muutosta valittamalla lääninhallitukselta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Järjestelmä eroaa siten esimerkiksi yliopistolaista, jossa tämäkin päätöksentekoaasia kuuluu oikaisumenettelyyn piiriin.

<sup>24</sup> Vielä voidaan viitata luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annettuun lakiin (343/1991, 25 §, koesuoritus), vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuun lakiin (719/1994, 20 §, ajolupakoe), vakuutusedustuksesta annettuun lakiin (570/2005, 18 §, vakuutusmeklaritutkinto) sekä kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annettuun lakiin (693/2006, 31 §, kokeeseen hyväksyminen ja koesuoritus). Näissäkin asioissa on käytössä oikaisumenettely.

sesti ei enää korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Opintasuoritusten arviointia tms. koskevista oikaisupäätöksistä ei sen sijaan ole valitusmahdollisuutta.

Koulutustoimi on tyypillinen esimerkki siitä, että kun tietäntyyppisessä päätöksenteossa valittaminen on katsottu perustelluksi kieltää kokonaan, on samalla järjestetty oikaisumahdollisuus – usein jopa kahteen kertaan, eli ensin päätöksentekijälle itselleen ja tämän päätöksestä vielä ylemmälle viranomaiselle. Tällaisessa valituskiellon piiriin kuuluvassa päätöksenteossa oikaisuvaatimus mahdollistaa asian uudelleen käsittelyn ja muodostaa siten tärkeän oikeussuojakeinon yksilön kannalta. Oikaisuvaatimuksella on merkitystä oikeussuojanäkökohdista myös silloin, kun varsinainen muutoksenhaku on yhden oikeusasteen (hallinto-oikeuden) varassa.

### *Liikenne, kuljetukset ja viestintä*

Merenkulun ja osaksi merenkulkuun liittyvän lainsäädännön alalla oikaisuvaatimus oikeusturvakeinona ja varsinaisen muutoksenhaun esivaiheena vaikuttaa olevan varsin laajasti säännelty.<sup>25</sup> Esimerkiksi alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 18 §:n 1 momentin mukaan mainitun lain nojalla tehtyyn valvontaviranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimus tehdään merenkululaitoksen alusturvallisuusasioita hoitavalle yksikölle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Kyseisen pykälän 2 momentista ilmenee, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta niin kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Oikaisuvaatimus on siten käytössä pakollisena esivaiheena ennen varsinaista muutoksenhakua, joka tapahtuu ainoastaan yhteen oikeusasteeseen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kuten edellä on todettu, oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä sisältyy myös useaan muuhun merenkulkuun liittyvään erityislakiin. Järjestely on käytössä varsinkin silloin, kun päätöksentekoviranomainen on julkista valtaa käyttävä yksityinen kuten arviointi- tai tarkastuslaitos. Oikaisuvaatimus on siis säädetty näissä tapauksissa valituksen pakolliseksi esivaiheeksi, mutta erityislainsäädäntö ei ole täysin yhdenmukaista siinä, kenelle oikaisuvaatimus tulee tehdä.

<sup>25</sup> Ks. esim. alusrekisterilaki (512/1993), laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta (719/1994), laki alusturvallisuuden valvonnasta (370/1995), konttilaki (762/1998), laki eräiden irtolastialusten turvallisesta lastauksesta ja lastin purkamisesta (1206/2004) sekä laki eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista (621/2005). Merenkululaitoksen mukaan lisäksi eräissä valmisteltavana olevissa, merenkulun kannalta keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa on suunnitteilla oikaisuvaatimusmenettely. Tällaisena mainitaan alusjätelain, kauppalustukilain sekä alusturvallisuuslainsäädännön kokonaisuudistus.

Lainsäädäntö sisältää sekä hierarkkisen oikaisuvaatimuksen että päätöksentekijälle itselleen osoitettavan oikaisuvaatimuksen. Lisäksi saman erityislainsäädännön piirissä saattaa eri asioita koskevista oikaisuvaatimuksista olla säädetty eri tavoin sen mukaan, mitä viranomaista asia koskee.<sup>26</sup>

Myös muualla liikennealan lainsäädännössä säädetään oikaisuvaatimuksesta. Niinpä ajoneuvolain (1090/2002) 98 §:n 1 momentin mukaan ajoneuvon hyväksyntää ja katsastusta koskevaan katsastustoimipaikan päätökseen sekä sopimusrekisteröijän rekisteröintiä koskevaan päätökseen haetaan oikaisua Ajoneuvohallintokeskukselta. Edelleen ajoneuvojen katsastusluvista annetun lain (1099/1998) 26 §:ssä on todettu, että toimiluvan haltijan katsastusasiassa sekä koulutuksen antajan koulutusasiassa tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua Ajoneuvohallintokeskukselta.

Rautatielaki (555/2006) sisältää samoin oikaisuvaatimusjärjestelmän. Rautatielain 65 §:n 1 momentin mukaan asianosainen saa hakea oikaisua Rautatievirastolta, jos päätös koskee yksittäistä etusijajärjestystä ratakapasiteetin jaossa, ratamaksua, ratakapasiteetin jakamista, kii-reellisen ratakapasiteetin myöntämistä tai ilmoitetun laitoksen vaatimuksenmukaisuustodistuksen tai tarkastustodistuksen myöntämistä. Säännöksen 2 momentista ilmenee, että päätökseen, johon saa hakea oikaisua, ei saa hakea valittamalla muutosta. Lain 66 §:ssä on säädetty muutoksenhausta. Uhkasakosta sekä teettämis- ja keskeyttämishuosta valitetaan siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään, ja määrättyistä Rautatieviraston päätöksistä kuten palvelujen tarjoamista koskevien erimielisyyksien ratkaisemisesta haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Sen sijaan Rautatieviraston oikaisuvaatimuksen johdosta tai muutoin antamaan päätökseen samoin kuin Ratahallintokeskuksen ja ministeriön päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Rautatielain 65 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa asioissa on pääsääntöisesti kysymys muulle kuin päätöksentekoviranomaiselle osoitetusta oikaisuvaatimuksesta. Päätöksentekijä saattaa

---

<sup>26</sup> Esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) 20 §:n 1 momentin mukaan ”ajolupakokeen vastaanottajan tämän lain tai sen nojalla annetun asetuksen perusteella tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua Ajoneuvohallintokeskukselta”, kun taas 20 §:n 2 momentin mukaan ”jos tarkastuslaitos epäää pakkauksen tai säiliön vaatimustenmukaisuuden osoittamisen tai muun varmistamisen, päätös on perusteltava ja samalla ilmoitettava, miten hakija voi saattaa asian tarkastuslaitoksen uudelleen käsiteltäväksi oikaisumenettelyssä. Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on saanut päätöksestä tiedon. Oikaisuvaatimuksen ratkaisee tarkastuslaitos.”

olla valtion laitos (Ratahallintokeskus) tai yksityinen toimija (ilmoitettu laitos). Oikaisuvaatimus on tästä syystä ohjattu varsinaiseen vastuuviranomaiseen, Rautatievirastoon.

Ilmailulain (1242/2005) mukaan oikaisua voidaan vaatia monien eri päätösten osalta. Oikaisua haetaan lentokelpoisuuden hallintaorganisaation antamaan päätökseen (29 §), lentoaseman pitäjän, lentoliikenteen harjoittajan tai muun toiminnanharjoittajan päätökseen (102 §) sekä valtakunnallisen harrasteilmailun järjestön päätökseen (163 §). Edellä mainitut toimijat ovat lähtökohtaisesti yksityisiä tahoja, joilla on ilmailulaissa säädetty oikeus julkisen hallinto-tehtävän hoitamiseen. Oikaisua vaaditaan näiden toimielinten päätöksistä varsinaiselta hallintoviranomaiselta, Ilmailuhallinnolta. Vasta Ilmailuhallinnon oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Oikaisuvaatimus on siis säädetty laissa muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Tilanne muistuttaa rautatielaissa säädettyä, ja sääntelyn voikin arvioida olevan pitkälti EU-pohjaista, samalla tavalla kuin rautatielaissa.

Radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain (1015/2001) 42 §:n 2 momentin mukaan arviointilaitoksen radiolaitteen laadunvarmistusjärjestelmää koskevaan päätökseen sekä pätevyystutkinnon hylkäämistä koskevaan päätökseen voi hakea oikaisua Viestintävirastolta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Arviointilaitoksella tarkoitetaan mainitussa laissa laitosta, jonka Euroopan talousalueeseen kuuluva valtio on nimennyt arvioimaan radiolaitteiden ja telepäätelaitteiden vaatimustenmukaisuutta ja jonka nimeämisestä valtio on ilmoittanut EY:n komissiolle (lain 4 §:n 9 kohta). Liikenne- ja viestintäministeriö nimeää arviointilaitoksen Suomessa (41 §). Siten myös tässä laissa valtionhallinnon ulkopuolisen toimielimen päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus varsinaiselle viranomaiselle, ja oikaisuvaatimuksen tekeminen on säädetty muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi.<sup>27</sup>

Oikaisujärjestelmää on laajennettu viime aikoina ennen muuta myös joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979). Lain 13 §:n (448/2006) 1 momentin mukaan matkustaja, jolle on määrätty tarkastusmaksu, saa vaatia tarkastajan päätökseen oikaisua 14 päivän kuluessa tarkastusmaksun määräämisestä tarkastusmaksun perimiseen oikeutetun jul-

---

<sup>27</sup> Viestintää koskevan lainsäädännön osalta voidaan viitata myös televisio- ja radiorahastosta annetun lain (745/1998) 36 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan Telehallintokeskuksen takautuvaa televisiomaksuvelvollisuutta koskevaan päätökseen on ensin vaadittava oikaisua Telehallintokeskukselta. Muutoksen hakemisesta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen säädetään hallintolainkäyttölaissa.

kisyhteisön tai viranomaisen tähän tehtävään määräämältä toimielimeltä tai virkamieheltä. Tarkastusmaksun määräämistä koskevaan tarkastajan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Säännöksen 2 momentista ilmenee, että oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

Joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain 13 a §:ssä (448/2006) säädetään muutoksenhausta muuhun kuin tarkastusmaksua koskevaan päätökseen. Säännöksen 1 momentin mukaan mainitussa laissa tarkoitettuun poliisin tai tarkastusmaksuoikeuden saaneen julkisyhteisön tai viranomaisen päätökseen saa vaatia oikaisua 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Oikaisua 6 §:n 2 ja 4 momentissa tarkoitettuun päätökseen (tarkastajaksi hyväksyminen tai tarkastajaksi hyväksymisen peruuttaminen tai varoituksen antaminen) vaaditaan kirjallisesti poliisilta. Oikaisua julkisyhteisön tai viranomaisen 6 a §:n 4 momentissa tarkoitettuun päätökseen (järjestyksenvalvojan toimeksiannon peruuttaminen) vaaditaan kirjallisesti julkisyhteisön tai viranomaisen tähän tehtävään määräämältä toimielimeltä tai virkamieheltä. Säännöksen 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea valittamalla muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Säännöksen 3 momentissa vielä todetaan, että muuhun mainitun lain mukaiseen päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Oikaisuvaatimus on omaksuttu siten varsin laajaksi oikeusturvakeinoksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa. Siinä tarkoitettuja päätöksiä tehdään pitkälti massaluonteisesti. Oikaisujärjestelmän käyttäminen kuvastaakin tarvetta säilyttää tämänytyppisissä asioissa olevien virheiden korjaaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eli hallinnon omassa piirissä. Muutoksenhakumahdollisuus on myös rajattu hallinto-oikeuteen tai sitten säädetty luvanvaraiseksi toiseen muutoksenhakuportaaseen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen nähden. Oikeusturvan painopiste on tätäkin kautta varsinaisessa hallinnossa. Viimeaikainen kehitys viittaa siihen, että oikaisumahdollisuutta käytetään yhä laajemmin hyväksi tämänytyppisissä asioissa. Ilmeisesti muutoksenhakijat eivät koe oikaisuvaatimuksen tekemiselle samanlaista kynnystä kuin valitettaessa päätöksestä hallintotuomioistuimeen. Oikaisuvaatimusten kautta viranomaiset saavat myös tietoa esimerkiksi tarkastusmaksujärjestelmän toimivuudesta kuten tarpeista järjestelmän selkiyttämiseen ja kehittämiseen muutenkin. Oikaisujärjestelmän avulla voidaan siten saada tarvittavaa palautetta hallinnon toiminnoista.

### *Ympäristö ja asuminen*

Ympäristönsuojelulaissa (86/2000) säädetään muutoksenhausta sekä valtion että kunnan viranomaisen päätöksiin. Kunnan viranomaisten päätöksistä tehtävää muutoksenhakua tarkastellaan lähemmin jäljempänä. Yleisesti ottaen ympäristönsuojelulaissa (96 §) lähdetään siitä, että viranomaisen tämän lain nojalla annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimus nousee esille lähinnä ympäristönsuojelulain 97 a §:ssä. Mainitun 97 a §:n 2 momentin mukaan näet se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea, saa hakea oikaisua 24 §:n 3 momentissa tarkoitetun tarkastuslaitoksen tai muun vastaavan laitoksen päätökseen päätöksen tekijältä. Päätökseen, jolla oikaisuvaatimus on hylätty, saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin muutoksenhausta hallintolainkäyttölaissa säädetään.<sup>28</sup>

Tarkastuslaitos on varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimija, jolle ympäristönsuojelulaissa on uskottu oikeus julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Oikaisuvaatimusmenettelystä säätämistä on pidetty tällaisessa päätöksenteossa perusteltuna, vaikkei oikaisuvaatimus muutoin ole käytössä ympäristönsuojelulain mukaisessa hallinnollisessa muutoksenhaussa. Tilanne on pitkälti rinnasteinen liikenne- ja viestintähallinnon muutoksenhakusääntelyyn, jossa oikaisuvaatimus nousee erityisesti esille viranomaiskoneiston ulkopuolisen päätöksenteon kontrollin kohdalla. Merkillepantavaa kuitenkin on, että oikaisuvaatimus tehdään tarkastuslaitokselle itselleen eikä varsinaiselle hallintoviranomaiselle.

Päästökauppalaissa (683/2004) säädetään oikaisuvaatimuksesta vastaavalta pohjalta.<sup>29</sup> Päästökauppalain 69 §:n 1 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen mainitun lain nojalla

<sup>28</sup> Tarkastuslaitoksen päätöksestä tehtävästä oikaisusta säädetään myös vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetussa laissa (390/2005, 127 §) ja pelastustoimen laitteista annetussa laissa (10/2007).

<sup>29</sup> Tällainen perusasetelma löytyy esimerkiksi myös taloudellisen toiminnan sääntelyn alueelta. Sähköturvallisuuslain (410/1996) 53 §:n 1 momentin mukaan ministeriön ja sähköturvallisuusviranomaisen mainitun lain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten perusteella tekemään hallintopäätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Edelleen 2 momentin mukaan arviointilaitoksen, tarkastuslaitoksen, valtuutetun laitoksen tai valtuutetun tarkastajan mainitun lain nojalla tekemään päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Päätökseen tyytymätön voi hakea siihen oikaisua päätöksen tehneeltä taholta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Saman lain 71 §:n 1 ja 2 momentista ilmenee, että valtioneuvoston sekä kauppaja teollisuusministeriön määrättyihin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päästökauppalaissa säädetään toisaalta erikseen muutoksenhausta julkisia hallintotehtäviä hoitavien todentajien päätöksiin. Lain 70 §:n 1 momentin mukaan todentajan lausuntoon saa näet hakea oikaisua todentajalta. Edelleen 2 momentin mukaan todentajan oikaisumenettelyssä antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Näin ollen oikaisumenettely on sidottu tässä laissa ainoastaan varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuoliseen päätöksentekoon. Oikaisu tehdään todentajalle itselleen, ei siis varsinaiselle hallintoviranomaiselle.<sup>30</sup>

Ympäristöalan lainsäädännöstä voidaan viitata edelleen öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) 27 §:ään, jonka mukaan öljysuojarahaston hallituksen päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua, ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa puolestaan hakea valittamalla muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tässäkin tapauksessa oikaisuvaatimus perustuu siihen lähtökohtaan, että kysymys on varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisesta (ympäristöministeriön hoidossa olevan rahaston) päätöksenteosta.

Geenitekniikkalaissa (377/1995) on vielä järjestetty omatyypinen muutoshakumahdollisuus. Lain 44 §:n 1 momentista ilmenee, että valtioneuvoston ja geenitekniikan lautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Lain 44 a §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksesta. Säännöksen 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan valvontaviranomaisen antamaan päätökseen haetaan kirjallisesti oikaisua geenitekniikan lautakunnalta.<sup>31</sup> Siten myös näissä asioissa on haluttu painottaa hallinnon sisäisen kontrollin ja virheiden korjaamisen merkitystä sekä hallinnonalalle perustetun toimielimen, geenitekniikan lautakunnan, merkitystä tässä toiminnassa.

---

<sup>30</sup> Myös rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain (230/2003) 32 §:stä ilmenee, että hyväksyntälaitoksen tai muun valtuutetun toimielimen taikka hyväksytyyn varmentamiselimen, tarkastuslaitoksen tai testauslaboratorion päätökseen voi vaatia päätöksen tekijältä päätöksen oikaisemista.

<sup>31</sup> Valvontaviranomaisia ovat Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, Suomen ympäristökeskus ja Kasvintuotannon tarkastuskeskus.



Asumista koskevan sääntelyn muutoksenhakusäännökset on kirjoitettu usein yhteisiksi kunnan ja valtion viranomaisten päätöksille. Näitä säännöksiä tarkastellaan niiden keskinäisten liittymäkohtien vuoksi tarkemmin kunnallishallinnon oikaisujärjestelmien yhteydessä. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että oikaisuvaatimus on lähtökohtaisesti käytössä näissä asioissa. Sikäli kuin kysymys on yksinomaan valtionhallinnon viranomaisten muutoksenhakusäännöksistä, esimerkiksi omistusasuntolainojen valtioneuvoksesta annetun lain (204/1996) 16 §:n 1 momentin mukaan hakija, joka on tyytymätön valtion asuntorahaston päätökseen mainitussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettussa asiassa, saa hakea päätökseen oikaisua. Oikaisuvaatimus on tehtävä päätöksen tehneelle viranomaiselle. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Vastaavanlainen sääntely sisältyy muun muassa myös asumisoikeusasunnoista annettuun lakiin (650/1990, 54 a §) ja lakiin avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004, 13 §).<sup>32</sup>

#### *Maa- ja metsätalous*

Elintarvikelaissa (23/2006) säädetään oikaisusta valtion viranomaisen määräämään maksuun (73 §) sekä kunnan viranomaisen päätökseen (74 §). Lisäksi elintarvikelain 75 §:n 1 momentin mukaan lihantarkastusta koskevaan Elintarvikeviraston tai lääninhallituksen päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta, vaan lihan omistaja, haltija tai tuottaja voi tehdä päätöksestä oikaisuvaatimuksen Elintarvikevirastolle. Tämän pykälän 2 momentin mukaan Elintarvikeviraston oikaisuvaatimuksesta antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Oikaisuvaatimuksesta säädetään vielä lain 76 §:ssä. Mainitusta säännöksestä siten ilmenee, että ensisaapumistoimintaan liittyvästä päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen Elintarvikevirastolle.

Elintarvikelaki muodostaa esimerkin oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamisesta uutta lainsäädäntöä aikaansaataessa. Sen mukaisissa asioissa oli aikaisemmin käytössä tavanmukainen valitustie, kun taas oikaisuvaatimus on muodostettu pääsäännöksi voimassa olevan elintarvikelain muutoksenhakusääntelyssä. Yhtenä syynä järjestelmän muutokseen on ollut se, että kyseisen lain mukaisia tarkastuspäätöksiä tehdään runsaasti. Oikaisuvaatimuksen käyt-

---

<sup>32</sup> Tässä kohden todettakoon, että asumistukilain (408/1975) oikaisusääntely liittyy Kansaneläkelaitoksen tukien muutoksenhakujärjestelmään.

töönottoa on voitu perustella mahdollisuudella virheiden joustavaan ja asiantuntevaan korjaamiseen.<sup>33</sup>

Metsähallitus on puolestaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Metsähallituksesta annetusta laista (1378/2004) ilmenee, että Metsähallituksessa on julkisten hallintotehtävien hoitamista varten erillinen julkisten hallintotehtävien yksikkö. Yksikön virkamies (luontopalvelujohtaja tai erätalouspäällikkö) voi siirtää yksittäistä lupaa koskevan päätöksen tekemisen Metsähallituksen virkamiehelle tai sellaiselle Metsähallituksen palveluksessa olevalle henkilölle tai ulkopuoliselle yhteisölle, joita riippumattomuuden, luotettavuuden, asiantuntemuksen ja muiden asian arvioinnissa huomioon otettavien seikkojen perusteella on pidettävä tehtävään sopivana (9.3 §). Mainitun lain 13 §:n 3 momentin mukaan tällaiseen yksittäiseen päätökseen saa hakea oikaisua Metsähallitukselta. Oikaisuvaatimukseen annettuun Metsähallituksen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta.

Mainitussa laissa toteutetaan sitä jo lainsäädännölliseksi pääsäännöksi muodostunutta lähtökohtaa, että sikäli kuin julkisia hallintotehtäviä on siirretty varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille, muutoksenhaku tapahtuu ensiksi oikaisuteitse ja vasta sen jälkeen valittamalla. Oikaisuvaatimus tehdään tässä tapauksessa viranomaistoimintoja hoitavalle Metsähallitukselle. Myöskään sitä ei ole pidetty perusteltuna, että yksittäisen virkamiehen päätöksestä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuteen, vaan tällaiseenkin päätökseen edellytetään haettavaksi oikaisua.

### ***Muita yksittäisiä valtionhallinnon osa-alueita***

#### *Asiakirjat ja julkisuus*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) on myös käytössä oikaisujärjestelmä. Mainitun lain 14 §:n 3 momentissa säädetään siitä, että virkamiehen kieltäytyessä antamasta tietoa asiakirjasta asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Sääntelyssä on kysymys eräänlaisesta hierarkkisesta oikaisusta, joka sisällytetään nykyisin oi-

---

<sup>33</sup> Ks. HE 53/2005 vp.

kaisuvaatimuksen pääkäsitteen alaisuuteen. Kuten jäljempänä olevasta tarkastelusta käy ilmi, tämä järjestelmä on käytössä muuallakin hallinnossa, erityisesti kunnallisasioiden piirissä.

#### *Lääkelaitoksen toiminta*

Veripalvelulain (197/2005) 19 §:n mukaisesti Lääkelaitoksen tulee tarkastaa veripalvelulaitos säännöllisesti, kuitenkin vähintään kahden vuoden välein. Tarkastaja voi lain 20 §:n nojalla antaa määräyksiä havaittujen puutteiden korjaamiseksi, ja lain 23 §:n 1 momentin mukaan tällaiseen määräykseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Määräykseen tyytymättömällä on oikeus tehdä Lääkelaitokselle vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Lain 24 §:stä ilmenee, että Lääkelaitoksen oikaisupäätökseen ja muuhun päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Vastaava sääntely sisältyy lääkelain (395/1987) 79 §:ään sekä terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (1505/1994) 27 §:ään.

#### *Taloudellinen toiminta*

Myös taloudelliseen toimintaan liittyvässä lainsäädännössä on yleisesti lähdetty siitä, että annettaessa julkisia hallintotehtäviä varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille samalla säädetään oikaisuvaatimuksen käyttämisestä. Oikaisuvaatimus asetetaan edellytykseksi muun muassa sähköturvallisuuslaissa (410/1996, 53 §), laitteiden energiatehokkuudesta annetussa laissa (1241/1997, 14 §), painelaitelaissa (869/1999, 24 §) sekä sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annetussa laissa (1129/2003, 17 §). Päätöksentekijänä näissä laeissa mainitaan muun muassa arviointilaitos ja tarkastuslaitos, ja oikaisua haetaan mainitulta päätöksentekijältä itseltään. Muutoin oikaisuvaatimus ei ole näissä laeissa käytössä vaan varsinaisen viranomaisen päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen.

#### *Tilintarkastus*

Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetun lain (467/1999) 22 §:n 1 momentin mukaan lautakunnan päätökseen tyytymätön voi tehdä lautakunnalle kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Edelleen 2 momentin mukaan lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuslautakunta käsittelee siten mainitun lain nojalla tehdyt päätökset uudelleen oikaisuvaatimuksesta. Oikaisumenettely muodostaa kattavuudessaan relevantin oikeussuojakeinon tämän erityisalan mukaisissa asioissa. Oikaisuvaatimuksen yhteydessä mahdollistetaan muun muassa lautakunnan erityisasiantuntemuksen käyttö.

### *Väestötieto*

Väestötietolain (507/1993) 14 a §:n 1 momentin mukaan se, jonka yksityistä oikeutta väestötietojärjestelmässä oleva tieto koskee, voi vaatia siihen kirjallisesti oikaisua maistraatilta. Edelleen 2 momentin mukaan maistraatin oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen haetaan valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Lisäksi lain 39 §:stä ilmenee, että rekisteritietojen luovuttamista koskevaan päätökseen voi vaatia kirjallisesti oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta tai yhteisöltä. Jollei se hyväksy oikaisuvaatimusta, sen tulee saattaa asia maistraatin käsiteltäväksi.

## **B. Kunnallishallinto**

### *Kuntalain oikaisuvaatimusjärjestelmä*

Kuntalain (365/1995) 89 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Jos johtosäännössä on 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle.<sup>34</sup> Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Oikaisuvaatimus on muodostettu kunnallisvalituksen pakolliseksi esivaiheeksi vuonna 1995 säädettyssä kuntalaissa. Vielä kuntalain edeltäjässä, vuoden 1976 kunnallislaisissa (953/1976) kunnanhallitus toimi yleisesti valitusviranomaisena haettaessa muutosta sen alaisen toimielimen päätökseen. Tästä haluttiin kuntalain valmistelun yhteydessä luopua. Näin tuettiin laa-

<sup>34</sup> Kuntalain 89 §:n 3 momentin mukaan jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa.

jempaa periaatteellista tavoitetta siirtyä valitusjärjestelmään, joka rakentuu ensisijaisesti hallintotuomioistuimelle tehtävään muutoksenhakuun. Muutos oli perusteltavissa ennen muuta myös kunnallishallinnon omista lähtökohdista. Esimerkiksi kunnanhallituksen poliittiseen rooliin ei katsottu enää sopivan valitusviranomaisena toimiminen. Oikaisuvaatimus oli sitä paitsi jo omaksuttu joillakin kunnallishallinnon erityisaloilla kuten sosiaalihuollossa ja ope-  
tustoimessa. Oikaisuvaatimuksen katsottiin siten muodostavan hallinnon sisäistä muutoksen-  
hakua paremman ja nykyaikaisemman keinon kunnallishallinnon riitaisuuksien ratkaisemi-  
seen.

Kuntalain oikaisuvaatimusjärjestelmän keskeisenä lähtökohtana on siis pitää virheiden kor-  
jaamisen painopiste kunnan sisäisen hallintomenettelyn tasolla. Tällä halutaan korostaa kunti-  
en itsehallinnollista asemaa mutta samalla myös keventää hallintotuomioistuinten työtaakkaa.  
Lisäksi järjestelyllä pyritään mahdollistamaan kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuus kunnan  
sisäiseen päätöksentekoon. Tätä lähtökohtaa tukee se, että oikaisuvaatimuksen voi tehdä, toi-  
sin kuin kunnallisvalituksen, sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oi-  
kaisuvaatimus koskee kaikentyyppistä kunnallista päätöksentekoa eikä vain massahallintoasi-  
oita. Tarkoituksena selvästikin on, että mahdollisimman monentyyppiset riitaisuudet tulisivat  
korjatuiksi (oikaistuiksi) kunnan sisällä tarvitsematta turvautua varsinaiseen muutoksenha-  
kuun.

Valtuuston päätökset on rajattu kuntalaissa oikaisuvaatimuskeinon ulkopuolelle, ja valtuuston  
tekemästä päätöksestä valitetaankin suoraan hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusmenettelyn  
ei ole katsottu soveltuvan valtuuston asemaan kunnan ylimpänä toimielimenä. Sen sijaan  
kunnanhallituksen ja lautakunnan päätöksestä tehdään oikaisu niille itselleen ja niiden alaisen  
viranomaisen päätöksestä asianomaiselle ylemmälle toimielimelle eli kunnanhallitukselle tai  
lautakunnalle. Kuntalaissa tarkoitetuista oikaisuista suurin osa tehdään siten ylemmälle viran-  
omaiselle. Tämä merkitsee muutosta siihen perinteiseen käsitykseen, jonka mukaan oi-  
kaisuvaatimus käsitellään viranomaisen itseoikaisun muodossa.

Kuntalain oikaisuvaatimussäntelyn tavoitteena on ollut selkeys, joustavuus ja tehokkuus.  
Säntelyllä on pyritty saamaan kunnan sisäinen oikaisumenettely mahdollisimman laajasti  
käyttöön. Näiden tavoitteiden toteutumisesta on kuitenkin vain vähän tutkittua tietoa.<sup>35</sup> Kun-

---

<sup>35</sup> Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin viitata Suomen Kuntaliiton ja Tampereen yliopiston kunnallistieteiden  
laitoksen yhteistyössä tekemään oikaisuvaatimusjärjestelmän arviointitutkimukseen. Oikaisuvaatimusjärjestel-

nallishallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmään kohdistuu joka tapauksessa selkeitä oikeusturvaodotuksia. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että järjestelmän odotetaan karsivan myös muut kuin hallintopäätösten selvimmät virheet. Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyn hallintomenettelyn luonteesta ei ole epäselvyyttä, oikaisuvaatimus rinnastetaan kuntalaissa sääntelytavaltaan pitkälti kunnallisvalitukseen. Menettelysäännökset on kirjoitettu oikaisuvaatimukselle ja kunnallisvalitukselle pääosin yhteisiksi. Kuntalain mukainen järjestelmä muodostaa kin jonkinasteisen poikkeuksen siitä, millaiseksi oikaisuvaatimus perinteisesti kuvataan.

### *Oikaisuvaatimus kunnallisilla erityisaloilla*

#### *Lähtökohtia*

Koska kuntalaki on niin sanottu yleislaki, sen sisältämä oikaisuvaatimusjärjestelmä tulee kyseeseen silloin, jos erikseen ei lailla toisin säädetä (kuntalaki 3 ja 88 §). Niissä asioissa, joissa haetaan muutosta hallintovalituksella, hallintolainkäyttölain ja erityislainsäädännön muutoksenhakusäännökset menevät näin ollen kuntalain edelle.<sup>36</sup> Jos erityislaissa on omia säännöksiä oikaisuvaatimuksesta, niitä noudatetaan kuntalain sijasta. Kuntalain mukainen oikaisuvaatimus ei ole mahdollinen toisaalta silloin, kun päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin (88 §). Jos erityislainsäädännössä on tällainen maininta muutoksen hakemisesta päätökseen kunnallisvalituksin, muutoksenhaku tehdään siten suoraan valitusviranomaiselle ilman mahdollisuutta oikaisumenettelyn käyttämiseen. Toisaalta erityislaissa saattaa tässä kohden olla oikaisuvaatimustien avaavaa sääntelyä, kuten on asian laita esimerkiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 50 §:ssä.<sup>37</sup> Kuntalain mukai-

---

män vaikutuksia tutkittiin noin kahden vuoden kokemuksen perusteella ja tutkimustulokset julkaistiin vuonna 1999. Tuossa yhteydessä muun muassa todettiin, että uuden muutoksenhakujärjestelmän seurauksena varsinaiset valitukset tuolloiseen lääninoikeuteen näyttivät vähentyneen. Toisaalta oikaisumenettelyssä toimielimen päätökset eivät juurikaan olleet muuttuneet. Kansalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien todettiin kuitenkin parantuneen oikaisuvaatimusmenettelyn johdosta. Ks. Paavo Hoikka – Raimo Lehtonen – Tuija Rajala – Aimo Ryyänen – Pentti Siitonen – Eija Tetri: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seuranta-tutkimus. Tampere 1999.

<sup>36</sup> Ks. esimerkiksi jätelain (1072/1993) 66 § ja KHO:n lainkohtaa koskeva ratkaisu 30.12.2005 taltio 3665. Ks. myös KHO 26.4.2007 taltio 1123. Asiassa oli kysymys aloitteesta katusuunnitelman muuttamiseksi. KHO totesi, ettei kysymys ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa nimenomaisesti edellytetystä päätöksestä, eikä maankäyttö- ja rakennuslaissa myöskään ollut säädetty tuolloisesta päätöksestä valittamisesta. Siten kaupungin suunnittelupäällikön päätökseen olla ryhtymättä toimenpiteisiin katusuunnitelman muuttamiseksi tuli hakea oikaisua yhdyskuntalautakunnalta ja lautakunnan päätökseen tuli hakea muutosta kunnallisvalituksin hallinto-oikeudelta. Ks. vielä KHO 30.3.2006 taltio 767, jossa todettiin, että etuostolain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan viranomaisen päätöksestä käyttää etuosto-oikeutta valitetaan lain 22 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuteen. KHO katsoi, että valitus oli hallintovalitus, eikä kunnan viranomaisen päätöksestä siten tehty oikaisuvaatimusta.

<sup>37</sup> Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 50 §:n mukaan työnantajan mainitun lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään.

nen oikaisu- ja valitustie tulee tuolloin täysimääräisesti käytettäväksi.<sup>38</sup> Kuntalain oikaisuvaatimusjärjestelmästä saattaa siten olla monentyyppisiä poikkeuksia. Seuraavassa luodaan yleiskatsaus edellä mainittuihin kuntalaista poikkeamisen perustilanteisiin.

### *Sosiaali- ja terveydenhuolto*

Sosiaalihuollon toteuttaminen tapahtuu lähtökohtaisesti kunnan järjestämänä toimintana sosiaalihuoltolain (710/1982) nojalla. Kunnan järjestämään sosiaalihuoltoon kuuluu muun muassa sosiaalipalvelujen järjestäminen asukkaille ja toimeentulotuen antaminen kunnassa oleskelevalle henkilölle. Sosiaalihuoltolain ohella näistä tehtävistä säädetään erityislaeissa kuten lastensuojelulaissa (683/1983), lasten päivähoidosta annetussa laissa (36/1973) ja päihdehuoltolaissa (41/1986). Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin – esimerkiksi sosiaalilautakunta tai perusturvalautakunta. Toimielimen päätösvaltaa voidaan kuitenkin siirtää toimielimen jaostolle, mutta myös toimielimen alaisille viranhaltijoille. Yksilöitä koskeva päätöksenteko onkin usein säädetty viranhaltijoille.

Sosiaalihuoltolaki sisältää yleissäännökset muutoksenhausta kunnallisten elinten päätöksiin lakisääteisessä sosiaalihuollossa. Muutoksenhakusäännöksiä noudatetaan myös sosiaalihuollon erityislakien mukaisessa päätöksenteossa, jollei erityislaeissa ole säädetty näistä poikkeavasti. Sosiaalihuoltolain muutoksenhakusääntelyyn viitataan ainakin elatusturvalaissa (671/1998, 25 §), toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997, 24 §)<sup>39</sup>, omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005, 12 §), vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987, 17 §), sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa (1133/2002, 11 §) sekä päihdehuoltolaissa (41/1986, 19 §)<sup>40</sup>. Muutoksenhausta on säädetty erikseen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992, 15 §). Tämäkin sääntely vastaa sisällöltään sosiaalihuoltolakia.

<sup>38</sup> Ks. tästä lähtökohdasta KHO 18.9.2006 taltio 2402.

<sup>39</sup> Toimeentulotuesta annetun lain 24 §:n 3 momentissa on muutoin todettu, että jos kunta on tyytymätön päätökseen, joka koskee valtionosuuden vahvistamista tai takaisinperintää, sillä on oikeus tehdä lääninhallitukselle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Oikaisemisesta on näissä tilanteissa siis omaa erityissääntelyään.

<sup>40</sup> Päihdehuoltolain 20 §:ssä säädetään muutoksenhausta viranhaltijapäätöksiin, jotka koskevat hoitoa terveystieteiden perusteella ja lyhytaikaista hoitoa väkivaltaisuuden perusteella. Näistä päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen ilman oikaisumahdollisuutta.

Näin ollen sosiaalihuoltolaki sääntelee varsin kattavasti sosiaalitoimen alan muutoksenhakua kunnissa. Sen sijaan sosiaaliavustuksia koskeva päätöksenteko on siirtynyt suurelta osin kunnilta Kansaneläkelaitokselle ja siten sosiaalivakuutusta koskevan oikaisujärjestelmän piiriin. Tätä järjestelmää tarkastellaan tarkemmin jäljempänä.

Sosiaalihuoltolaissa on lähdetty siitä, että kunnallisen sosiaalihuollon piiriin kuuluvissa asioissa on käytössä oikaisumenettely. Oikaisu ei tapahdu kuntalain yleissäännösten mukaan vaan sosiaalihuoltolain erityissäännöksiin, jotka on säädetty ennen nykyistä kuntalakia. Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan nimittäin päätökseen, jonka toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta. Säännöksen 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen tyytymättömällä on sen sijaan oikeus asetuksessa tarkemmin säädettyvällä tavalla saada päätös toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätökseen haetaan 46 §:n 1 momentin mukaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku tapahtuu hallintovalituksin hallintolainkäyttölakia noudattaen.

Sosiaalihuoltolain muutoksenhakujärjestelmän pääsääntöä noudattavissa asioissa on näin ollen kattava oikaisumenettely silloin, kun päätöksen tekee asianomaisen monijäsenisen toimielimen alainen viranhaltija. Viranhaltijan päätöksenteko-oikeus perustuu delegoituun toimivaltaan, minkä vuoksi oikaisua varsinaiselle toimielimelle on pidetty luontevana lähtökohtana, kun halutaan tutkia viranhaltijan päätöksen väitettyä virheellisuutta. Kuten aikaisemmin on todettu, järjestelmästä on käytetty oikeuskirjallisuudessa vanhastaan nimitystä hierarkkinen oikaisu, ja se luetaan nykyisin oikaisuvaatimuksen pääkäsitteen alaisuuteen. Sen sijaan toimielimen tehdessä päätöksen – myös ensimmäisessä asteessa – oikaisujärjestelmä ei lähtökohtaisesti ole käytössä, vaan asiassa tehdään sosiaalihuoltolain 46 §:n mukaan valitus suoraan hallinto-oikeuteen.<sup>41</sup>

Kuten edellä on todettu, erityislakeihin saattaa eri syistä sisältyä sosiaalihuoltolaista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä. Nämä erityissäännökset menevät siis sosiaalihuoltolain yleissäännösten edelle. Esimerkiksi uudessa, vuoden 2008 alussa voimaan tulevassa lastensuojelulaissa (417/2007) säädetään (90 §) siitä, että sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan antamaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta suoraan hallinto-

---

<sup>41</sup> Tosin kuitenkin sosiaalihuoltolain 46 §:n 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään (koskee valittamista hallinto-oikeuteen), ei sovelleta, milloin muutoksenhausta on säädetty toisin tai se on kielletty eikä milloin päätös kunnallislain mukaan voidaan siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi. Ks. myös KHO 2002:2.



oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tämä muutoksenhakutie on käytössä kiireellistä sijoitusta, 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostanottoa ja sijaishuoltoa, huostasapidon lakkaamista, yhteydenpidon rajoittamista sekä määrättyjä rajoitustoimenpiteitä koskeissa asioissa. Myös muun henkilön kuin edellä mainitun viranhaltijan (yksityisen laitoksen johtajan tai työsuhteisen henkilön) päätökseen rajoituksia ja rajoitustoimenpiteitä koskeissa asioissa haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lisäksi on todettu, että ellei mainitussa laissa toisin säädetä, sovelletaan muutoksenhakuun muutoin, mitä sosiaalihuoltolain 7 luvussa ja hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi avohuollon tukitoimet ja jälkihuolto.

Sosiaalihuoltolain sääntelemä oikaisu viranhaltijan päätöksestä toimielimelle on lastensuojelulain asianomaisessa muutoksenhakusäännöksessä suljettu siis pois tiettyjen kiireellisen oikeusturvan saamista edellyttävien asioiden kohdalla. Tämä merkitsee muutosta nykyiseen lastensuojelulakiin, jossa muutoksenhaku on nojautunut uutta lakia laajemmin sosiaalihuoltolakiin. Hallituksen esityksessä (HE 252/2006 vp) muutosta on perusteltu muun muassa seuraavasti (s. 203):

”Kaikissa säännöksessä mainituissa asioissa viranhaltijan päätöksenteon kohteena ovat sellaiset edut, oikeudet tai velvollisuudet, jotka eivät juurikaan sisällä päätöksentekoon kuuluvaa harkintavaltaa, vaan joita koskeva päätöksenteko on hyvin lakisidonnaista. Oikeusturvan kannalta lainvoimaisen päätöksen aikaansaaminen niissä mahdollisimman pikaisesti on hyvin tärkeää. Muutoksenhaun ohjaaminen viranhaltijan päätöksestä ensiksi sosiaalihuollosta vastaavaan toimielimeen oikaisuvaatimuksena ratkaistavaksi voidaan arvioida näissä asioissa olevan tarpeetonta ja viivästyttävän lainvoimaisen päätöksen aikaansaamista. Usein joko päätöksen kautta tavoiteltu päämäärä tai muutoksenhakumahdollisuudella tavoiteltu oikeusturva voisi jäädä kokonaan toteutumatta, jos muutoksenhakuasteita olisi liian monta.”<sup>42</sup>

Oikaisun käyttämisen rajoittamista on siten perusteltu hallinnollisen päätöksenteon luonteella sekä oikeusturvanäkökohdilla – tarpeella saada mahdollisimman nopeasti lainkäyttöviranomaisen auktoritatiivinen kanta asiaan. Perustelut nojautuvat näin sellaisiin tavanmukaisiin argumentteihin, joilla oikaisun käyttämistä yleensä on rajoitettu.

---

<sup>42</sup> Ks. myös LaVL 22/2006 vp, jossa on katsottu, että mainittu muutoksenhakutie viranhaltijapäätöksestä hallinto-oikeuteen edistää oikeusturvan saamista joutuisasti.

Erityissääntelystä voidaan mainita vielä kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki (519/1977), jossa säädetään siitä pääsäännöstä, että sosiaalilautakunnan päätökseen mainituksa laissa tarkoitetussa asiassa haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (80 §).

Kunnan järjestämässä terveydenhuollossa säädetään puolestaan varsin rajoitetusti muutoksenhausta, koska pääpaino on tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Muutoksenhakusääntelyä voidaan kuitenkin nostaa esiin keskeisimmistä asianomaisen alan laeista.

Kunnat vastaavat kansanterveystyön toimeenpanosta ensisijaisesti kansanterveislain (66/1972) nojalla. Kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Muutosta toimielimen päätökseen haetaan kansanterveislain 47 §:n 1 momentin mukaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Säännöksen 2 momentista ilmenee, että mitä 1 momentissa on säädetty, ei sovelleta, milloin laissa tai asetuksessa on muutoksenhausta säädetty toisin. Kansanterveyslainsa ei siten säädetä viranhaltijan päätökseen liittyvästä oikeudesta oikaisun tekemiseen, vaan muutoksenhaku tapahtuu lähtökohtaisesti valitusteitse. Oikaisuvaatimuksesta ei säädetä erikseen myöskään erikoissairaanhoidollaisissa (1062/1989). Esimerkiksi ennakkolupaa koskevaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän päätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (31 a §).

Oikaisuvaatimus ei ole käytössä myöskään esimerkiksi mielenterveyslainsa (1116/1990). Niinpä mainitun lain mukaan sairaalan lääkärin päätökseen, joka koskee henkilön määräämistä hoitoon tai hoidon jatkamista hänen tahdostaan riippumatta tai potilaan omaisuuden halluunottoa taikka yhteydenpidon rajoittamista, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (24 §). Samoin tartuntatautilaisissa (583/1986) säädetään muun muassa kunnan viranomaisen päätöksestä valittamisesta hallinto-oikeuteen ilman mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen (29 §).

#### *Maankäyttö, rakentaminen ja asuminen*

Myös maankäyttö ja rakentaminen kuuluvat kuntien keskeisiin toimintoihin. Kunnallista päätösvaltaa ja itsenäistä vastuuta on maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) jopa lisätty aikaisemmasta valtion valvonnan ja päätösvalan vastaavasti keventyessä. Mainitun lain mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan (20 §). Rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii puolestaan

kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Rakennusvalvontaviranomaisen toimivallan siirtämiseen sovelletaan, mitä kuntalaissa säädetään (21 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa päätöksenteossa on kahdentyyppisiä ratkaisuja. Toisaalta tehdään kaavoja koskevia päätöksiä ja toisaalta päätetään yksittäistä rakennushanketta koskevista luvista. Lain 187 §:n mukaan viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla.<sup>43</sup> Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi (*oikaisuvaatimus*). Oikeus vaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa oleva oikaisujärjestelmä perustuu samalla tavalla kuin yleensäkin delegoituun toimivaltaan. Oikaisuvaatimuksen kohteena on viranhaltijan päätös asiassa, joka on siirretty hänen ratkaistavakseen. Päätöksenteko koskee tavallisimmin rakentamista ja toimenpiteitä koskevia lupa-asioita. Taustaltaan kysymys on siis hierarkkisesta oikaisusta asianomaiselle viranomaiselle.

Maankäyttö- ja rakennuslain 188 §:ssä säädetään puolestaan muutoksenhausta kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä. Mainitun lainkohdan 1 momentin mukaan yleiskaavan, asemakaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalaissa säädettyä oikaisumenettelyä ei kuitenkaan sovelleta asemakaavan hyväksymistä koskevissa asioissa silloinkaan, kun päätösvalta on 52 §:ssä säädetyllä tavalla siirretty kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Edelleen 3 ja 4 momentista ilmenee, että maakuntakaavan hyväksymistä ja kuntien yhteistä oikeusvaikutteista yleiskaavaa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla asianomaiseen ministeriöön.

Mainitussa laissa säädetään myös muutoksenhausta kehittämisaluepäätöksestä (189 §) ja kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan päätökseen (189 a §). Lain 189 §:n mukaan kehittämisaluepäätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin kuntalaissa säädetään. Edelleen 189 a §:n mukaan kehittämiskorvauksen määräämistä koskevaan kunnan päätökseen haetaan

---

<sup>43</sup> Ks. KHO 2004:97, jossa katsottiin, ettei kaupungingeodeetin toimivaltaa tonttijaon hyväksymistä koskevissa asioissa ollut siirretty hänelle viranhaltijana kunnan viranomaiselta. Oikaisuvaatimusmenettely ei näin ollen tullut asiassa sovellettavaksi, vaan kaupungingeodeetin päätökseen haettiin muutosta valittamalla hallintovalituksin hallinto-oikeuteen.

muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Muutoksenhaku kehittämiskorvauksen maksuunpanopäätökseen tapahtuu sen sijaan hallintovalitusteitse hallinto-oikeuteen (189 b §). Edelleen 190 §:n mukaan muutosta kunnan viranomaisen mainitun lain mukaiseen muuhun kuin 188 ja 189 §:ssä tarkoitettuun päätökseen, maakunnan liiton 33 §:n 3 momentissa tarkoitettuun päätökseen sekä alueellisen ympäristökeskuksen mainitun lain nojalla antamaan päätökseen haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen. Siten esimerkiksi viranomaisen rakennuslupapäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölakia noudattaen.

Osassa päätöksentekoon liittyvästä muutoksenhausta noudatetaan siten kuntalakia, osa tapahtuu taas hallintovalitusteitse. Huomattakoon, että kuntalain 88 §:n mukaisesti oikaisuvaatimus ei ole mahdollinen silloin, jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin. Maankäyttö- ja rakennuslain esillä olevassa muutoksenhakusääntelyssä on lähtökohtaisesti kysymys tällaisista muun lain nojalla kunnallisvalituksin muutosta haettavista päätöksistä. Kuntalain mukainen kattava oikaisumenettely ei siten tule kysymykseen näissä asioissa. Oikaisu koskee toisin sanoen siis viranhaltijoiden delegoidun päätösvallan nojalla tekemiä päätöksiä.

Asumista koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa oikaisu on sen sijaan käytössä varsin samantyyppisesti kuin kuntalaissa. Aravalain (1189/1993) 39 §:n mukaan hakija, joka on tyytymätön muun muassa kunnan taikka kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen mainitussa laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa tarkoitettussa asiassa, saa hakea päätökseen oikaisua. Oikaisuvaatimus on tehtävä päätöksen tehneelle viranomaiselle ja kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Osaan oikaisuvaatimuksesta annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla, osaan taas haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Oikaisu on otettu käyttöön aravalaissa siis varsin laajassa mitassa, ja samalla osa oikaisupäätöksistä on voitu sulkea varsinaisen muutoksenhaun ulkopuolelle. Tällainen oikaisu koskee samassa säännöksessä myös valtion viranomaisen eli asuntorahaston ja valtiokonttorin päätöksiä. Vastaavantyyppinen oikaisusääntely sisältyy muun muassa asumisoikeusasunnoista annettuun lakiin (650/1990, 53 ja 54 §), aravarajoituslakiin (1190/1993, 21 §), vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annettuun lakiin (604/2001, 41 §),

asumisoikeus- ja vuokratalotuotannon valtion ja kuntien takauslainoista annettuun lakiin (126/2003, 28 §) sekä omistusasuntolainojen korkotuesta annettuun lakiin (1204/1993, 14 §).

### *Ympäristön- ja luonnonsuojelu*

Kunnilla on tehtäviä myös ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla. Ympäristönsuojelulain 21 §:n 1 momentin mukaan kunnalle kuuluvista mainitun lain mukaisista lupa- ja valvontatehtävistä huolehtii kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) mukainen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, joka käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa mainitun lain mukaisessa päätöksenteossa. Edelleen 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi siirtää mainitussa laissa tarkoitettua toimivaltaansa viranhaltijalle siten kuin kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa säädetään. Muutoksenhausta säädetään ympäristönsuojelulain 96 §:ssä siten, että sääntely koskee muutoksenhakua sekä valtion että kunnan viranomaisten päätöksistä. Kunnan viranomaisten päätöksistä valitetaan lähtökohtaisesti samassa järjestyksessä kuin valtion viranomaistenkin: valitus tehdään Vaasan hallinto-oikeudelle hallintovalituksin.<sup>44</sup> Sen sijaan ympäristönsuojelulain 96 §:n 4 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä sekä ympäristölupahakemuksen käsittelymaksua tarkoittavaa taksaa koskevaan päätökseen haetaan valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Vaikka viimeksi mainittujen asioiden muutoksenhaussa noudatetaan kuntalakia, sanotussa laissa tarkoitettu oikaisumenettely ei tule kuntalain 88 §:n pääsääntö huomioon ottaen kysymykseen. Ympäristönsuojelulain muutoksenhakusäännöksissä ei ole säädetty myöskään kunnan viranhaltijapäätöksistä tehtävästä oikaisusta. Oikaisumenettely on siis rajattu esillä olevien asioiden ulkopuolelle.

Vastaava tilanne koskee kunnallisia päätöksiä luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla. Kunnan viranomaisen päätöksestä valitetaan näet luonnonsuojelulain mukaan hallinto-oikeuteen (61 §). Sama koskee eläinsuojelulaissa (247/1996) tarkoitettua päätöksentekoa. Eläinsuojelulaissa on muun muassa todettu, että kunnaneläinlääkäriin, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan, tarkastuseläinlääkäriin ja rajaeläinlääkäriin mainitun lain nojalla tekemiin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (51 §). Muutoksenhausta näiden viranhaltijoiden päättämässä asioissa sääde-

---

<sup>44</sup> Myös vesilain (264/1961) mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen mainitun lain 20 luvun 2 §:n nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (17:3 §).

tään siten samalla tavalla kuin muiden eläinsuojelulaissa mainittujen päätöksentekijöiden, esimerkiksi elintarviketurvallisuusviraston ja lääninhallituksen, osalta. Vesihuoltolaissa (119/2001) tarkoitetuista päätöksistä haetaan eräiltä osin (vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksyminen) muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään, ja muutoin muutoksenhaku tapahtuu hallintovalitusteitse hallintolainkäyttölain nojalla (32 §).

Ympäristöterveydenhuollosta säädetään muun muassa terveydensuojelulaissa (763/1994) ja elintarvikelaissa (23/2006). Terveydensuojelulain mukaan kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö (6 §). Kunnan terveydensuojeluun kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin (kunnan terveydensuojeluviranomainen). Valtuusto voi antaa kunnan terveydensuojeluviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle tai jaostolle (7 §). Terveydensuojelulain 56 §:n 1 momentin mukaan kunnan viranhaltijan tämän lain nojalla antamaan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saattaa päätös kunnan terveydensuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Viimeksi mainitun viranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Vastaava säännös sisältyy elintarvikelain (23/2006) 74 §:ään ja kemikaalilain (744/1989) 55 §:ään.<sup>45</sup>

Ympäristöterveydenhuollossa käytetään siten delegoitua päätösvaltaa, jolloin myös oikaisuvaatimus asianomaiselle kunnan toimielimelle on käytössä. Sen sijaan toimielimen ensiasteessa tekemästä päätöksestä ei lähtökohtaisesti edellytetä tehtäväksi oikaisua, mikä on varsin tyypillinen ratkaisu kunnallishallinnon erityisten alojen kysymyksessä ollessa.

Kuntalain valitussäännösten soveltamiseen viitataan edelleen kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978, 18.1 §) määrättyjen kunnallisten päätösten kohdalla. Muutoin muutoksenhaku mainitun lain mukaisissa asioissa nojautuu hallintolainkäyttölakiin. Oikaisuvaatimus ei siten ole tässä laissa käytössä. Jätelaissa (1072/1993) säädettyssä muutoksenhaussa noudatetaan taas hallintolainkäyttölain säännöksiä (66 §). Laissa yksilöidyissä asioissa eli kunnallisia jätehuoltomääräyksiä ja taksaa koskeviin

---

<sup>45</sup> Kemikaalilain 55 §:n 2 momentin mukaan lisäksi 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua valvontasuunnitelmaa ja 60 §:n 2 momentissa tarkoitettua taksaa koskevaan päätökseen haetaan muutosta noudattaen, mitä muutoksenhausta kuntalaissa säädetään. Elintarvikelain 74 §:n 4 momenttiin sisältyy vastaavantyyppistä sääntelyä kuin edellä. Elintarvikelain 75 ja 76 §:ssä säädetään myös oikaisuvaatimuksesta lihantarkastuspäätökseen ja ensisääpustoimintaan liittyvään päätökseen. Oikaisuvaatimus tehdään Elintarvikevirastolle.

päätöksiin haetaan kuitenkin muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Oikaisuvaatimus ei näin ollen sovellu tämänkään lain mukaiseen päätöksentekoon.

### *Opetustoimi*

Perusopetuksen ja lukio-opetuksen järjestäminen kuuluu samoin kunnan tehtäviin. Perusopetuslain (628/1998) 42 §:ssä säädetään muutoksenhausta perusopetuslain mukaisissa asioissa. Säännöksen 1 momentista ilmenee, että opetuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee 13 §:ssä tarkoitettua uskonnon ja elämäntiedon opetusta, oppilaalle annettavaa varoitusta, oppilaan määräaikaista erottamista, 31, 31 a, 32, 33 §:ssä ja 34 §:n 1 momentissa säädettyä etua ja oikeutta, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutosta haetaan 2 momentin mukaan kuitenkin lääninhallitukselta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jos päätös koskee muun muassa oppilaaksi ottamista ja 18 §:ssä säädettyjä erityisiä opetusjärjestelyjä. Osasta lääninhallituksen päätöksistä voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta, osasta taas ei ole valitusoikeutta. Säännöksen 6 momentin mukaan oppilaan arviointia koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oppilaan huoltaja voi pyytää rehtorilta opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen tai päättöarvioinnin uusimista. Jos oppilaan huoltaja on tyytymätön pyynnöstä tehtyyn uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, hän voi pyytää arvioinnin oikaisua lääninhallitukselta.

Oikaisuvaatimus koskee näin ollen vain osaa perusopetuslaissa tarkoitettua muutoksenhausta. Oikaisun on katsottu soveltuvan oppilaan arviointia koskeviin päätöksiin. Ensimmäisessä vaiheessa kysymys on asian uudelleenarvioinnista, lääninhallituksen kohdalla puhutaan jo arvioinnin oikaisusta. Vastaavantyyppinen säännös sisältyy lukiolain (629/1998) 34 §:ään.<sup>46</sup>

Ammattikorkeakoululain (351/2003) mukaan oikaisua on mahdollista vaatia opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen (22 §), opiskeluoikeuden menettämistä koskevaan päätökseen (25 §) sekä opintosuorituksen arviointia tai muualla suoritettujen opintojen hyväksilykemistä koskevaan päätökseen (27 §). Opiskelijaksi ottamista tai opiskeluoikeuden menettämistä koskevaan päätökseen haetaan oikaisua kirjallisesti ammattikorkeakoulun hallitukselta.

---

<sup>46</sup> Ks. myös ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 25 c § ja 44 §. Lääninhallitukselta voi hakea oikaisua myös ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain (672/2005) 15 §:n nojalla. Oikaisua saa hakea lukion rehtorin päätökseen, jolla rehtori on evännyt osallistumisoikeuden ylioppilastutkintoon tai siihen kuuluvaan kokeeseen.

Opintosuorituksensa arviointiin tai muualla suoritettujen opintojen hyväksilukemiseen tyytymätön opiskelija voi pyytää siihen suullisesti tai kirjallisesti oikaisua arvioinnin suorittaneelta tai hyväksilukemisesta päätöksen tehneeltä opettajalta. Jos opiskelija on tyytymätön opettajan asiassa tekemään oikaisupäätökseen, hän voi hakea siihen kirjallisesti oikaisua ammattikorkeakoulun tutkintolautakunnalta.

Ammattikorkeakoululain 42 §:n 2 momentista ilmenee, että oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Opintosuoritusten arviointia koskevaan oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla.

Sikäli kuin oikaisumenettely ei tule kysymykseen, ammattikorkeakoululain mukaisissa asioissa haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tiettyihin päätöksiin kuten ammattikorkeakoulun sääntöjä ja tutkintosääntöä koskeviin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee opiskelijaksi ottamista (22 §), opiskeluoikeuden menettämistä (25 §) tai opiskelijan kurinpitoa (28 §), ei puolestaan saa hakea muutosta valittamalla. Osasta oikaisupäätöksiä valittaminen on kokonaan kielletty ja muutoin hallinto-oikeus muodostaa ainoan lainkäyttöasteen näissä asioissa.

### ***Kirkollishallinto***

Kirkkolain (1054/1993) 24 luvun 3 §:ssä säädetään täsmällisesti siitä, minkä viranomaisen päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen ja mille viranomaiselle vaatimus tulee osoittaa. Käytännössä oikaisuvaatimus tehdään joko ensi asteen päätöksentekijälle itselleen tai tätä ylemmälle viranomaiselle. Sääntely on tältä osin paljolti samantyyppistä kuin kuntalaissa. Lainkohdassa myös täsmennetään, ettei ensi vaiheen päätöksestä saa tehdä valitusta. Kirkkolain 24:5 §:ssä todetaan edelleen, ettei päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kirkollisvalitusta.

Ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 99 §:n 1 momentissa puolestaan todetaan, että kirkon, seurakunnan ja luostarin viranomaisen hallintoasiassa tekemään päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen kirkollishallitukselle. Sillä perusteella, että päätös ei ole tarkoituksenmukainen, oikaisuvaatimuksen saa tehdä vain seurakunnanvaltuus-



ton ja luostarin johtokunnan alistettavasta päätöksestä. Saman lainkohdan 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

## Tiivistelmä

Edellä on tarkasteltu sellaista eri hallinnonalojen lainsäädäntöä, johon on sisällytetty oikaisuvaatimusjärjestelmä. Kuten tarkastelusta ilmenee, oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty vuosien aikana eri puolilla lainsäädäntöä pitkälti asianomaisten hallinnonalojen tarpeista käsin. Siksi järjestelmä on muodostunut väistämättä hajanaiseksi ja osin vaikeasti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kattavuudesta on siten vaikea muovata yleiskuvaa, eikä tämä ole ollut varsinaisesti toimikuntatyön tarkoituksenaan.

Joitakin yleispiirteitä oikaisuvaatimusinstituutiosta voidaan kuitenkin tuoda esiin. Voimassa olevasta lainsäädännöstä on ensinnäkin todettavissa, että oikaisuvaatimus on edelleen keskeisessä roolissa massahallinnon perinteisillä alueilla kuten välittömässä verotuksessa sekä virkamies- ja valtionavustusasioissa. Kunnallisessa yleishallinnossa oikaisuvaatimus on myös muodostettu pääsäännöksi. Samoin tietyillä hallinnonaloilla kuten opetustoimessa sääntely on varsin kattavaa. Toisilla alueilla sääntely saattaa sen sijaan olla hajanaisempaa, jolloin oikaisuvaatimuksen tekeminen on rajoitettu esimerkiksi tiettyihin asioihin tai määrätyn päätöksentekijän ratkaisuihin. Yleisesti ottaen oikaisujärjestelmä on laajentunut kuitenkin vähitellen selvästi uusille alueille, ja oikaisuvaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuutta arvioidaankin nykyään yhä useammin lainsäädäntötoimien yhteydessä.<sup>47</sup>

Oikaisuvaatimuksen käyttöönotto on ollut varsinkin viime vuosina sidoksissa hallinnon organisatorisiin muutoksiin. Oikaisuvaatimuksesta on säädetty esimerkiksi silloin, kun julkisia hallintotehtäviä on annettu muulle kuin viranomaiselle. Oikaisu on siten usein käytössä tällaisesta hallinnon ulkopuolisesta päätöksenteosta. Kunnallisessa yleishallinnossa oikaisuvaatimus on taas kompensoinut kunnan sisäisen kunnallisvalituksen poistamista. Kunnallisilla erityisaloilla oikaisuvaatimus on puolestaan käytössä ennen muuta silloin, kun on kysymys muutoksen hakemisesta viranhaltijan päätökseen toimielimeltä siirretyissä asioissa. Oikaisuvaati-

---

<sup>47</sup> Oikaisuvaatimus on esitetty käyttöönotettavaksi tai oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa on esitetty laajennettavaksi mm. seuraavissa eduskunnassa käsiteltävinä olevissa hallituksen esityksissä: HE 117/2007 vp (ydinenergialain muuttaminen, tutkimushankkeiden rahoitusta koskeva muutoksenhaku), HE 115/2007 vp (esitys laiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantamisesta, tukiviranomaisen päätöstä koskeva muutoksenhaku) sekä HE 39/2007 vp (esitys laiksi auktorisoiduista kääntäjistä, tutkinnon arviointi).

musjärjestelmän kattavuuteen vaikuttaa tuolloin se, kuinka laajasti toimivaltaa on uskottu näille viranhaltijoille. Oikaisuvaatimusta koskevaan oikeussuojakeinoon saattaa sisältyä siten monentyyppisiä tilanteita sääntelyn luonteesta ja hallinnonalasta riippuvalla tavalla.

Sitä, minkä vuoksi järjestelmä on kulloinkin omaksuttu, ei useimmiten selvitetä lähemmin lainvalmisteluasiakirjoissa. Syyt oikaisuvaatimusjärjestelmän omaksumiseen saattavat olla vaihtelevat, jolloin organisatoristen seikkojen lisäksi voidaan viitata esimerkiksi erityisasiantuntemuksen käytön tarpeeseen tai oikeusturvanäkökohtiin. Yleisenä huomiona voidaan lisäksi todeta, että jos oikaisuvaatimus on omaksuttu joissakin asioissa, se on ulotettu vähitellen muualle lainsäädäntöön vastaaviin asioihin tai tilanteisiin. Esimerkiksi silloin, kun hallintopäätöksen on tehnyt julkisia hallintotehtäviä hoitava yksityinen taho, oikaisuvaatimus on säädetty lähes poikkeuksettomasti varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi.

Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala on selvästi kasvamassa, tässä mietinnössä tarkasteltujen alueiden ulkopuolelle jää vielä runsaasti lainsäädäntöä, jolla oikaisuvaatimus ei ole käytössä. Oikaisuvaatimus ei esimerkiksi sisälly ulkomaalaislain (301/2004) eikä kansalaisuuslain (359/2003) muutoksenhakusäätelyyn.<sup>48</sup> Oikaisuvaatimustoimikunnan hankkimissa kirjallisissa lausunnoissa on asiaan kiinnitetty huomiota seuraavasti.

*Sisäasiainministeriö* toteaa kirjallisessa lausunnossaan, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi pakolliseksi varsinaisen muutoksenhaun esivaiheeksi vaikuttaisi raskaalta maahanmuutto- ja kansalaisuushallinnossa, koska tällä alalla tehdyt päätökset eivät ole luonteeltaan massapäätöksiä. Ministeriön mukaan tällainen järjestelmä ei välttämättä palvelisi asiakkaan etua, vaan se voisi vaikuttaa päinvastaisesti pitkittäessään päätöksentekoprosessia. Toisaalta sisäasiainministeriö kuitenkin toteaa sellaisen oikaisumuodon, jossa oikaisu kytkeään valitukseen ilman että se on pakollinen välivaihe prosessissa, olevan lähemmän tarkastelun arvoinen. Ministeriön näkemyksen mukaan järjestelmä, joka mahdollistaisi selvien virheiden korjaamisen ilman, että asia siirtyy suoraan valitusinstanssin käsiteltäväksi, vähentäisi hallintotuomioistuinten työmäärää.

*Ulkomaalaisvirasto* tuo lausunnossaan esiin, että Ruotsin ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädännössä on keväästä 2006 alkaen ollut voimassa säännöksiä oikaisuvaatimuksesta. Ruotsin maahanmuuttovirastossa on erillinen yksikkö, jonka

---

<sup>48</sup> Oikaisuvaatimuksesta ei ole säädetty myöskään kuljetusten alueellisesta tukemisesta annetussa laissa (954/1981), eläinsuojelulaissa (247/1996), henkilökorttilaissa (829/1999), holhustoimesta annetussa laissa (442/1999) eikä passilaissa (671/2006). Samoin kotikuntalaissa (201/1994) säädetään asia- ja kirjoitusvirheen korjaamisesta, mutta ei varsinaisesta oikaisuvaatimuksesta. Nämä säädökset on mainittu luonnollisesti vain esimerkkeinä siitä, millä aloilla oikaisuvaatimus ei ole käytössä. Puolustusministeriö on toimikunnalle antamassaan lausunnossa esimerkiksi ehdottanut oikaisuvaatimusjärjestelmää laajennettavaksi elintarvikelain 34 §:n mukaisesti viranomaispäätöksiin myös valtion viranomaisten osalta.

tehtävänä on muun muassa ulkomaalais- ja kansalaisuusasioiden uudelleen arviointi. Ulkomaalaisviraston näkemyksen mukaan on erittäin tarpeellista ottaa yksityiskohtaisen tarkastelun kohteeksi mahdollisuus Suomessakin säätää ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mukaisissa asioissa oikaisumahdollisuudesta, joka sallisi nykyistä tehokkaamman päätösten oikaisemisen ilman, että asia siirtyy suoraan muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi.

Osa eri hallinnaloilla päätettävistä asioista jää siis vielä kokonaan oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle tai oikaisu on saatettu rajata kapeaan osa-alueeseen asianomaisen sääntelyn piirissä. Tämä voi johtua esimerkiksi lainsäädännön iästä, eli sääntely saattaa olla peräisin ajalta, jolloin oikaisuvaatimus ei ollut samalla tavalla käytössä kuin nykyään, tai asianomaisen hallinnonalan perinteistä taikka asian luonteesta. Osassa tapauksista oikaisuvaatimus on saatettu siten sulkea ulkopuolelle tietoisien valinnan ja arvion kautta, mutta aina näin ei ole asian laita. Avoimeksi jääkin, olisiko kunnallisessa yleishallinnossa omaksuttua päälinjausta oikaisuvaatimusjärjestelmän laajasta kattavuudesta voitu hyödyntää nykyistä paremmin kunnallisten erityisalojen piirissä. Kuntalain ja kunnallisen erityislainsäädännön välille jää nimittäin varsin suuri ero oikaisuvaatimuksen käytön laajuudessa.<sup>49</sup> Samoin joidenkin lainsäädäntötoimien yhteydessä ei ole selvästikään hahmotettu sitä, että oikaisuvaatimuksella voisi olla merkitystä ja käyttöalaa silloin, kun on rajoitettu varsinaisen valituksen tekemistä. Oikaisuvaatimuksen käyttämistä olisi voinut olla syytä pohtia myös silloin, kun on kysymys viranhaltijapäätöksestä valittamisesta suoraan hallinto-oikeuteen.<sup>50</sup> Joissakin yksittäisissä asioissa voi vielä olla eroavuutta oikaisumenettelyn käytön suhteen. Oikaisujärjestelmä saattaa toisin sanoen olla käytössä tai muutoksenhaku saattaa sen sijasta kulkea suoraan hallintotuomioistuimeen ulospäin katsottuna varsin samantyyppisissä asioissa. Tällaista eroavuutta on löydettävissä esimerkiksi valtionavustuksia ja maksuja koskevan sääntelyn piirissä.

### **C. Valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä**

Järjestely, jossa viranomaisen tekemä oikaisu on kytketty valitusinstituutioon, on omaksuttu Suomessa erityisesti sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa. Näissä asiaryhmissä tehdään paljon massaluonteisia päätöksiä, jolloin oikaisun ensisijaisena tarkoituksena on taata mahdol-

<sup>49</sup> Kiinnostavaa onkin kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä oleva maininta siitä, että menettelyä koskevat säännökset (yleislain ja erityislakien säännökset oikaisuvaatimuksesta) tulisi vastaisuudessa mahdollisuuksiensa mukaan yhdenmukaistaa. Ks. HE 192/1994 vp s. 66.

<sup>50</sup> Esimerkkeinä voidaan viitata ulkoilulain (606/1973) 26 ja 30 a §:ään, kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) 7 §:ään sekä eläinsuojelulain 51 §:ään. Viranhaltijapäätökseen liittyvää muutoksenhakutietä koskevaa pohdintaa sisältyy sen sijaan uuden lastensuojelulain esitöihin, joita on tarkasteltu aikaisemmin tässä mietinnössä.

lisimman joustava menettely massahallinnon selvien virheiden korjaamisessa ennen varsinaista muutoksenhakua.

Kansaneläkelaitos myöntää eri lakien nojalla erilaisia korvauksia ja tukia. Niinpä esimerkiksi sairausvakuutuslain (1224/2004) 17 luvun 1 §:n mukaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätökseen tyytymätön valittamalla vakuutusoi-keuteen. Edelleen 2 momentin mukaan vakuutusoi-keuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Sairausvakuutuslain 17 luvun 3 §:ssä säädetään itseoikaisusta. Säännöksen 1 momentin mukaan jos Kansaneläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 ja 2 §:ssä säädetään. Säännöksen 2 momentissa on todettu, että jos Kansaneläkelaitos ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa mainituin tavoin, sen on 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen.

Tämän järjestelmän mukaan valitus toimitetaan siis päätöksen tehneelle sosiaaliturvalaitokselle. Sen on oikaistava päätös, jos se hyväksyy kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on siirrettävä valitus määrääjassa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Sosiaaliturvalaitos voi myös väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Oikaisu ja varsinainen muutoksenhaku on siis yhdistetty joustavalla tavalla keskenään.<sup>51</sup>

Huomattakoon, että näissä asioissa on lisäksi mahdollista korjata asiavirhe. Asiavirheen korjaamissääntely (sairausvakuutuslain 17:5 §) täydentää näin mainittua itseoikaisusääntelyä. Samoin on saatettu säätää muista korjauskeinoista kuten päätöksen poistamisesta virheellisen tai puutteellisen selvityksen taikka ilmeisen lainvastaisuuden vuoksi (17:4 §).

---

<sup>51</sup> Vastaavanlainen sääntely sisältyy esimerkiksi myös lakiin vammaisuuksista (570/2007), asumistukilakiin (408/1975), lapsilisälakiin (796/1992), äitiysavustuslakiin (477/1993), sotilasavustuslakiin (781/1993), opintotukilakiin (65/1994) sekä työttömyysturvalakiin (1290/2002).

Sosiaalivakuutuksessa suurimman yksittäisen ryhmän muodostavat eläkkeisiin liittyvät erityislait, joissa muutoksenhaun yhteydessä tapahtuvasta oikaisusta on säännelty samantyyppisesti kuin edellä.<sup>52</sup>

Järjestelmän erona yleiseen oikaisuvaatimusjärjestelmään on muun muassa se, että valituksen yhteydessä suoritettava oikaisu toimii viranomaisaloitteiselta pohjalta ilman erillistä oikaisuvaatimusta. Asianosaiselta ei siten edellytetä oikaisu- vaan ainoastaan valituskirjelmää. Viranomaisen kannalta järjestelmä muodostaa yhden lisäharkintavaiheen annettaessa selitystä valitukseen. Oikaisun tultua suoritetuksi tämä välivaihe voi kuitenkin tehostaa oikeussuojan saamista. Toisaalta jos harkinta ei johda tulokseen, mainittu vaihe saattaa joissakin tapauksissa hidastaa muutoksenhakuprosessia.

Kuten jäljempänä olevasta oikeusvertailusta käy ilmi, Ruotsissa valitukseen kytketyn oikaisun ensisijaisena ongelmana on pidetty sitä, etteivät viranomaiset näyttäisi käyttävän hyväkseen niille suotua harkintamahdollisuutta tai kynnyks virheiden oikaisemiseen on joka tapauksessa asettunut korkealle. Siten tällainen oikaisujärjestelmä ei ole ainakaan kaikilta osin vastannut siihen kohdistettuihin odotuksiin. Suomessa on sen sijaan yleisesti todettu, että oikaisuvelvollisuus on vähentänyt muutoksenhakuelinten käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää ja nopeuttanut virheiden korjaamista ainakin selvissä tapauksissa.<sup>53</sup> Valitukseen liittyvä oikaisujärjestelmä näyttäisikin sopivan luonteeltaan määrätyn tyypin massahallinnon selvien virheiden korjaamiseen.

---

<sup>52</sup> Ks. esim. valtion eläkelaki (1295/2006), kunnallinen eläkelaki (549/2003), kansaneläkelaki (568/2007), työntekijän eläkelaki (395/2006), yrittäjän eläkelaki (1272/2006), maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006) sekä merimieseläkelaki (1290/2006), joissa kaikissa säädetään päätöksen oikaisusta muutoksenhaun yhteydessä / eläkelaitoksen itseoikaisusta pääsääntöisesti näin: ”Jos eläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös”.

<sup>53</sup> Ks. esim. toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9 s. 60. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että Kelassa on tehty tilastoja Kelan itseoikaisuista ja muutoksenhaussa tehdyistä ratkaisuista tiettyjen etuuksien osalta. Tilastot eivät kuitenkaan ole täysin kattavia. Esimerkiksi vuonna 2006 tilastoiduista 3 050 762 ratkaisusta tehtiin yhteensä 64 266 itseoikaisua, eli noin 2,1 prosentissa päätöksistä. Toisaalta samana vuonna muutoksenhaussa ratkaistiin 15 030 asiaa, joista muutoksenhakuvaiheessa muuttui 1 619 eli noin 10,7 prosenttia. Johtopäätöksenä tästä voidaan todeta, että oikeusturvan painopiste sosiaalivakuutusasioissa on Kelan itseoikaisujärjestelmässä.

## 2.3 Oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä säätämisestä

### 2.3.1 Oikaisuvaatimusmenettely hallintolain yleissäännösten mukaan

Oikaisuvaatimus luetaan jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin yhdessä valituksen kanssa. Oikaisuvaatimusjärjestelmään sisältyy tätä kautta selkeitä oikeusturvavoitteita, ja järjestelmä onkin saatettu joissakin tilanteissa rinnastaa valitusinstituutioon. Nyttemmin on selvänä lähtökohtana se, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on kysymys hallintomenettelyyn kuuluvasta toiminnasta. Tilanne on selkiytynyt hallintolainkäyttölain ja hallintolain säätämisen yhteydessä.<sup>54</sup> Sikäli kuin erityissääntelyä ei ole, oikaisuvaatimusasian käsittelyä ja päätöksentekoa ohjaavat siten hallintolain yleissäännökset.

Yleisesti ottaen oikaisuvaatimusmenettely ei ole erityisasemassa hallintolain sääntelyssä.<sup>55</sup> Esimerkiksi jos erityissääntelyssä ei ole säädetty oikaisuvaatimuksen esittämismuodosta, vireillepano tapahtuu hallintolain 19 §:n nojalla. Kyseisen yleissäännöksen mukaan oikaisuvaatimus pannaan vireille kirjallisesti tai viranomaisen suostumuksella suullisesti. Edelleen hallintolain 19 §:ssä säädetään, että vireillepanon yhteydessä ilmoitetaan vaatimukset perustuneen. Tämäkin yleissäännös koskee oikaisuvaatimusta.

Hallintolain 5 luku sisältää puolestaan asian käsittelyä koskevia yleisiä vaatimuksia. Luvussa säädetään sellaisista asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista kuten käsittelyn viivytyksettömyydestä (23 §) ja esteellisyydestä (27-30 §). Lisäksi hallintolain 6-7 luvussa säädetään tarkemmin asian selvittämisestä (31 §), asianosaisen kuulemisesta (34 §) ja asian ratkaisemisesta (43-45 §). Myös nämä säännökset koskevat oikaisuvaatimusmenettelyä. Huomattakoon, että oikaisuvaatimusasian kuluista ei sen sijaan ole hallintolaissa säännöksiä.

Hallintolain säännösten soveltuvuutta oikaisuvaatimusmenettelyyn tarkastellaan lähemmin jäljempänä nykytilan arviointia koskevassa osassa.

<sup>54</sup> Se, että oikaisuvaatimus luetaan hallintomenettelyyn, ilmenee hallintolainkäyttölain 1 §:n 2 momentista ja hallintolain 4 §:n 1 momentista.

<sup>55</sup> Hallintolain 46 §:ään sisältyy kuitenkin vaatimus oikaisuvaatimusohjeen (oikaisukeino-ohjeen) liittämistä hallintopäätökseen. Utta on se, että lainkohdassa myös todetaan, millaisten näiden ohjeiden on oltava sisällöltään. Ohjeiden sisällön osalta oikaisuvaatimus rinnastetaan valitukseen (HL 47 ja 49 §).

### 2.3.2 Menettelyllisestä erityissääntelystä

#### A. Oikaisuvaatimusmenettely kuntalain mukaan

Kuntalain 11 luvussa säädetään oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevasta menettelystä. Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.<sup>56</sup> Mainitun lain 92 § sisältää säännökset oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta. Säännöksen 1 momentin mukaan oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*) sekä kunnan jäsen. Samat edellytykset koskevat myös valitusta. Edelleen 3 momentista ilmenee, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta kunnallisvalituksin myös se, jolla on 1 tai 2 momentin nojalla oikeus tehdä kunnallisvalitus. Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus on kytketty siten toisiinsa niin, että valituksen voi lähtökohtaisesti tehdä vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Kuntalain 93 §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Määräaika on lyhyempi kuin valituksen, joka on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätöksen tiedoksiannosta säädetään erikseen kuntalain 95 §:ssä.

Oikaisuvaatimus tulee tehdä kirjallisesti (89.1 §), ja vaatimus on käsiteltävä viipymättä (89.2 §). Päätökseen, josta saa tehdä oikaisuvaatimuksen, on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi (94.2 §). Päätös voidaan kuntalain 98 §:n mukaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus (tai valitus) käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomaisen kieltää täytäntöönpanon. Oikaisuvaatimus on hallintomenettelyä, joten kuntalain lisäksi kunnalliseen oikaisuvaatimukseen sovelletaan hallintolain menettelysäännöksiä.

Vaikka kuntalain sääntelytoimien taustalla on pyrkimys oikaisuvaatimusmenettelylle ominaiseen nopeaan ja joustavaan järjestelmään, oikaisuvaatimusmenettely rinnastuu kuntalain 11 luvussa sääntelytavaltaan pitkälti kunnallisvalitukseen. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvali-

<sup>56</sup> Ks. tästä kysymyksestä esimerkiksi KHO:n ratkaisut 6.4.2006 taltio 856 ja 1997:66.

tuksen rinnasti keskenään samalla tavalla myös eduskunnan hallintovaliokunta kuntalain sääntämisen yhteydessä. Valiokunta näet painotti sitä, että oikaisuvaatimusmenettely on varsin lähellä muutoksenhakua, eikä toimielin voi käsitellä koko asiaa uudelleen ja päätyä oikaisuvaatimuksen tekijän vaatimuksesta täysin poikkeavaan ratkaisuun.<sup>57</sup> Oikaisuvaatimus tehdään lähtökohtaisesti muutenkin ylemmälle viranomaiselle eikä päätöksen tehneelle, niin kuin oikaisuvaatimusjärjestelmässä perinteisesti on katsottu.

Esimerkiksi seutuvaltuustokokeilusta annetussa laissa (62/2004), Kainuun hallintokokeilusta annetussa laissa (343/2003), kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003) sekä alueiden kehittämissä laissa (602/2002) viitataan muutoksenhaun osalta kuntalaissa tarkoitettuun oikaisuvaatimusmenettelyyn. Lisäksi asumiseen liittyvässä lainsäädännössä<sup>58</sup> säädetään oikaisuvaatimusmahdollisuudesta kunnanhallituksen, lautakunnan tai niiden alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen. Esimerkiksi aravalain (1189/1993) 39 §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Päätökseen, johon saa hakea oikaisua, on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus. Säännöksestä vielä ilmenee, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Kirkkolain 24 luvun muutoksenhakujärjestelmä vastaa pitkälti kuntalain muutoksenhakujärjestelmää. Myös kirkkolain mukaan vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta kirkollisvalituksella hallinto-oikeudelta. Oikaisuvaatimus tehdään lähtökohtaisesti joko ensi asteen päätöksentekijälle itselleen tai ylemmälle viranomaiselle (24:3 §), ja oikaisuvaatimuksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (*asianosainen*), sekä seurakunnan viranomaisen päätöksestä myös seurakunnan jäsen (24:6 §). Lisäksi kirkkolain 24 luvun 6 §:ssä on rajattu muutoksenhakuoikeutta oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen samaan tapaan kuin kuntalain 92 §:n 3 momentissa.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Ks. HaVM 18/1994 vp s. 18.

<sup>58</sup> Ks. esim. aravarajoituslaki (1190/1993), laki asumisoikeusasunnoista (650/1990), laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (604/2001), laki omistusasuntolainojen korkotuesta (1204/1993) sekä laki asumisoikeus- ja vuokratalotuotannon valtion ja kuntien takauslainoista (126/2003).

<sup>59</sup> Ks. oikaisuvaatimusmenettelystä tarkemmin kirkkolain 24: 3-14 §.



## B. Verohallinto

Verotusmenettelystä annettu laki (1558/1995) sisältää välittömän verotuksen osalta perussäännökset verotuksen oikaisuvaatimuksesta ja siinä noudatettavasta menettelystä. Lain 62 §:ssä säädetään oikeudesta muutoksenhakuun, ja lain 63 §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti. Määräajasta taas säädetään lain 64 §:ssä. Niinpä 64 §:n mukaan verovelvollisen tai muun muutoksenhakuun oikeutetun on tehtävä oikaisuvaatimus viiden vuoden kuluessa verovelvollisen verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Veroasiamiehen, kunnan, seurakunnan ja Kansaneläkelaitoksen on kuitenkin tehtävä oikaisuvaatimus vuoden kuluessa verovelvollisen verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Lisäksi verotuksen muuttamista koskevasta veroviraston päätöksestä saadaan tehdä oikaisuvaatimus 60 päivän kuluessa päivästä, jona muutoksenhakuun oikeutettu on saanut päätöksestä tiedon.<sup>60</sup>

Menettelyssä sovelletaan muutoin verotusmenettelylain 4 luvun yleisiä menettelysäännöksiä kuten 26 §:n säännöstä kuulemisesta ja asian selvittämisestä sekä 26 b §:n säännöstä päätöksen perustelemisesta. Verovelvolliselle on esimerkiksi siten varattava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi, jos verotusta toimitettaessa poiketaan olennaisesti verovelvollisen antamasta veroilmoituksesta tai jos viranomaisen oikaisee verotusta verovelvollisen vahingoksi. Päätös on myös perusteltava, jos siinä poiketaan veroilmoituksesta tai oikaisuvaatimuksesta tai jos verotusta muutetaan verovelvollisen vahingoksi. Päätös voidaan kuitenkin jättää perustelematta silloin, kun perusteleva on ilmeisen tarpeetonta.

Vielä voidaan todeta, että esimerkiksi verohallintolaissa (1557/1995) säädetään hallintolakia täydentävästi siitä, että jos verotuksen oikaisulautakunnan puheenjohtaja tai muu jäsen on ottanut osaa verotuspäätöksen tekemiseen, hän ei saa käsitellä asiaa lautakunnassa (4 a §, 504/1998).<sup>61</sup> Tällä säännöksellä on tärkeä merkitys lautakunnan puolueettomuusfunktion kannalta.

---

<sup>60</sup> Verotusmenettelylain mainitussa 64 §:n 2 momentissa säädetään lisäksi muista tiedoksiantotavoista ja määräajan laskemisista.

<sup>61</sup> Ks. KHO 2004:82, jossa katsottiin, ettei verotuksen valmisteluun osallistuminen aiheuttanut hallintomenettelylain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua virkamiehen esteellisyyttä verovalmistelijalle, joka oli valmistellut saman asian verotuksen oikaisulautakunnalle.

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä on myös muita verolajeja koskevissa säännöksissä. Niissä on yhteisiä piirteitä tuloverotuksessa noudatettavan oikaisuvaatimusmenettelyn kanssa, mutta myös eroavuuksia löytyy.<sup>62</sup>

### C. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevasta erityissääntelystä muilla aloilla

Oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta säädetään yleensä erikseen ja lähtökohteisesti oikaisuvaatimuksen esittämisen oikeus nojautuu asianosaisuuteen. Käytännössä erityislainsäädäntö sisältää ilmauksia, kuten virkamies, joka katsoo, ettei viranomainen ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta<sup>63</sup>, se, jonka yksityistä oikeutta väestötietojärjestelmässä oleva tieto koskee<sup>64</sup>, maksuvelvollinen<sup>65</sup>, se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen)<sup>66</sup>, lain soveltamispiiriin kuuluva henkilö<sup>67</sup>, oppilaan huoltaja<sup>68</sup>, opiskelijaksi hakenut henkilö / opiskelija<sup>69</sup>, valvontaviranomaisen päätökseen tyytymätön<sup>70</sup>, päätökseen tyytymätön asianosainen<sup>71</sup>, päätökseen tyytymätön<sup>72</sup> sekä määräykseen tyytymätön<sup>73</sup>.

Kuten edellä olevasta voi päätellä, erityislainsäädännössä on saatettu yksilöidä hyvinkin eri tavoin, kenellä on oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Osassa erityislainsäädäntöä oikaisuvaatimuksen tekijä saatetaan kuitenkin jättää täsmentämättä. Tällöin todetaan ainoastaan

<sup>62</sup> Ks. esim. perintö- ja lahjaverolain (378/1940) 43 §, jonka mukaan verovelvollinen tai veroasiamies saa hakea muutosta verotuksen oikaisulautakunnalta kirjallisella oikaisuvaatimuksella, jollei asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Muutosta ei kuitenkaan saa hakea perintöverotuksen lykkäämistä koskevaan päätökseen. Perintö- ja lahjaverotusta koskeva oikaisuvaatimus tehdään verotuksen oikaisulautakunnalle siihen verovirastoon, joka on toimittanut verotuksen tai jonka olisi tullut toimittaa verotus. Oikaisuvaatimus on toimitettava verovirastoon määräajassa. Verovelvollisen on tehtävä oikaisuvaatimus viiden vuoden kuluessa perintö- tai lahjaverotuksen toimittamisvuotta seuraavan vuoden alusta. Veroasiamiehen on tehtävä oikaisuvaatimus kuuden kuukauden kuluessa verotuksen toimittamispäivästä. Veronoikaisua ja muutoksenhakuviranomaisen uudelleen toimitettavaksi palauttamasta verotusta koskevasta veroviraston päätöksestä saadaan kuitenkin edellä säädetyn määräajan estämättä tehdä oikaisuvaatimus 60 päivän kuluessa päivästä, jona muutoksenhakuun oikeutettu on saanut päätöksestä tiedon.

<sup>63</sup> Ks. valtion virkamieslain (750/1994) 52.1 §.

<sup>64</sup> Ks. väestötietolain (507/1993) 14 a §.

<sup>65</sup> Ks. esim. valtion maksuperustelain (150/1992) 11 b §.

<sup>66</sup> Ks. esim. kirkkolain (1054/1993) 24:6 §.

<sup>67</sup> Ks. esim. evankelis-luterilaisen kirkon eläkelain (298/1966) 8 a §.

<sup>68</sup> Ks. esim. perusopetuslain (628/1998) 42 §.

<sup>69</sup> Ks. esim. yliopistolain (645/1997) 33 §.

<sup>70</sup> Ks. esim. alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 18 §.

<sup>71</sup> Ks. esim. alueiden kehittämislain (602/2002) 40 § sekä öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) 27 §.

<sup>72</sup> Ks. esim. terveydensuojelulain (763/1994) 56 § sekä sähköturvallisuuslain (410/1996) 53 §.

<sup>73</sup> Ks. esim. veripalvelulain (197/2005) 23 §.

se, miltä taholta tiettyyn päätökseen haetaan oikaisua.<sup>74</sup> Jos oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutettua ei ole kirjattu täsmällisesti lakiin, oikeutetun tahon voi usein kuitenkin päätellä oikaisunalaisesta asiasta.<sup>75</sup>

Suurimmassa osassa erityislainsäädäntöä oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta asiasta on säädetty nimenomaisesti. Käytännössä kyseessä on aina tietyn viranomaisen tekemä hallintopäätös. Esimerkiksi etuuksiin liittyvissä oikaisuissa oikaisunalaisesta asiasta saatetaan säätää joko ylimalkaisesti kuten taloudellinen etuus<sup>76</sup>, tai sitten oikaisuvaatimuksen alaiset etuudet on kirjattu nimenomaisesti lainsäädäntöön<sup>77</sup>.

Se, kenelle / mille taholle oikaisuvaatimus tulee tehdä, on säännelty suurimmassa osassa erityislainsäädäntöä varsin selkeästi. Useimmiten todetaan, että oikaisua voidaan vaatia päätöksen tehneeltä viranomaiselta<sup>78</sup>, asianomaiselta viranomaiselta<sup>79</sup> tai maksun määränneeltä viranomaiselta<sup>80</sup>. Oikaisuvaatimustaho on voitu mainita myös täsmällisesti, kuten maistraatti<sup>81</sup>, kansliapäällikkö<sup>82</sup>, aluevankilan johtaja<sup>83</sup> sekä Lääkelaitos<sup>84</sup>. Joissakin tapauksissa on mahdollisuus jopa kaksinkertaiseen oikaisuun.<sup>85</sup>

Osassa tapauksista on puolestaan kysymys muulle kuin viranomaiselle kuten yksityisille toimijoille uskotusta päätöksenteosta. Tällaisesta varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolisesta päätöksenteosta voidaan vaatia oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Esimerkiksi radiotaa-

<sup>74</sup> Ks. esim. geenitekniikkalain (377/1995) 44 a §, jonka mukaan ”valvontaviranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Valvontaviranomaisen antamaan päätökseen haetaan kirjallisesti oikaisua geenitekniikan lautakunnalta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta.” Samoin päästökauppalain (683/2004) 70 §, jossa todetaan, että ”todentajan lausuntoon saa hakea oikaisua todentajalta 14 päivän kuluessa lausunnon tiedoksisaanista”.

<sup>75</sup> Tarvittaessa lakiesityksiä on kuitenkin tarkennettu oikaisuvaatimuksen tekijän määrittämistä koskevalta osin. Ks. esim. VaVM 9/2001 vp, HaVL 9/2001 vp ja LaVL 2/2004 vp.

<sup>76</sup> Ks. esim. valtion virkamieslain (750/1994) 52.1 §.

<sup>77</sup> Ks. esim. sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) 13-19 §. Mainitut oikaisuvaatimusjärjestelmän piiriin kuuluvat etuudet koskevat muun muassa palkkaa, päivärahaa, matkakustannuksia, terveydenhuoltoa ja vahingonkorvauksia. Lisäksi oikaisua voidaan vaatia silloin, kun katsotaan, että virkamieheltä on peritty aiheuttomasti takaisin määrätty etuus.

<sup>78</sup> Ks. esim. ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 a §, päästökauppalain (683/2004) 70 §, sähköturvallisuuslain (410/1996) 53 § sekä rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain (230/2003) 32 §.

<sup>79</sup> Ks. esim. valtion virkamieslain (750/1994) 52 §.

<sup>80</sup> Ks. esim. valtion maksuperustelain (150/1992) 11 b §.

<sup>81</sup> Ks. esim. väestötietolain (507/1993) 14 a § sekä vaalilain (714/1998) 24 §.

<sup>82</sup> Ks. tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) 43 §.

<sup>83</sup> Ks. vankeuslain (767/2005) 20:9 § sekä tutkintavankeuslain (768/2005) 15:1 §.

<sup>84</sup> Ks. lääkelain (395/1987) 79 §, veripalvelulain (197/2005) 23 § sekä terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (1505/1994) 27 §.

<sup>85</sup> Ks. esim. yliopistolain (645/1997) 33 § ja yliopistoasetuksen (115/1998) 17 §, perusopetuslain (628/1998) 42 §, lukiolain (629/1998) 34 § sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 25 c §.

juuksista ja telelaitteista annetun lain (1015/2001) 42 §:n mukaan arviointilaitoksen radiolaitteen laadunvarmistusjärjestelmää koskevaan päätökseen sekä pätevyystutkinnon hylkäämistä koskevaan päätökseen voi hakea oikaisua Viestintävirastolta. Samoin eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain (621/2005) 38 §:n mukaan ilmoitetun laitoksen antamaan päätökseen saa hakea oikaisua Merenkulkulaitokselta. Käytännössä viranomaiskoneiston ulkopuolista päätöksentekoa koskeva erityislainsäädäntö ei ole täysin yhdenmukaista sen suhteen, kenelle oikaisuvaatimus tulee tehdä, vaan lainsäädäntö sisältää sekä päätöksentekijälle itselleen että varsinaiselle viranomaiselle osoitettavaa oikaisuvaatimusta.<sup>86</sup>

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle on säädetty jokin tietty määräaika, se on useimmiten käytännössä joko 14 päivää<sup>87</sup> tai 30 päivää<sup>88</sup> päätöksen tiedoksisaannista<sup>89</sup>. Olosuhteiden niin vaatiessa voidaan ja tarvittaessa tulee käyttää pitempää määräaika. Osassa erityislainsäädäntöä säädetäänkin oikaisuvaatimuksen määräajaksi esimerkiksi kaksi kuukautta / 60 päivää<sup>90</sup>, kolme kuukautta<sup>91</sup> tai kuusi kuukautta<sup>92</sup>.

Esimerkiksi valtion virkamieslain 52 §:n mukainen oikaisuvaatimus on tehtävä kolmen vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua (62 §). Vaalilain 24 §:n mukaan oikaisuvaatimuksen voi tehdä viimeistään 16. päivänä ennen vaalipäivää ennen klo 16. Valtion maksuperustelain 11 b §:n mukaan oikaisua voidaan vaatia kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Vankeuslain mukainen oikaisuvaatimus on tehtävä viikon kuluessa siitä, kun päätös oikaisuvaatimusosoituksineen on annettu vangille tiedoksi (20:10 §). Yhteisaluelain 23 a §:n mukaan oikaisuvaatimus on esitettävä 21 päivän kuluessa. Käräjäoikeuslain 12 §:n mukaan jollei oikaisuvaatimusta ole tehty vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana suorituksen olisi pitänyt tapahtua, on oikeus sanottuihin etuuksiin menetetty.

<sup>86</sup> Joskus lakiteksti jää tältä osin avoimeksi. Ks. painelaitelain (869/1999) 24 §.

<sup>87</sup> Ks. esim. joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 13 §, kirkkolain (1054/1993) 24:3 §, ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 a §, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 63 §, ammattikorkeakoululain (351/2003) 22, 25 ja 27 §, päästökauppain (683/2004) 70 §, rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 29 §, poliisikoulutuksesta annetun lain (68/2005) 20 §, rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta annetun lain (1316/2006) 30 § sekä ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 99 §.

<sup>88</sup> Ks. esim. elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) 5 §, rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain (230/2003) 32 §, Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 13 §, öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) 27 § sekä vakuutusedustuksesta annetun lain (570/2005) 18 §.

<sup>89</sup> Myös muunlaista määräajan alkamisajankohtaa kuin päätöksen tiedoksisaantia käytetään. Määräaika voidaan esimerkiksi laskea ”valinnan tulosten julkistamisesta” tai siitä, kun henkilöllä on ollut tilaisuus saada arvioinnin tulokset sekä arviointiperusteiden soveltaminen omalta kohdaltaan ”tietoonsa” (ammattikorkeakoululaki 22 ja 27 §).

<sup>90</sup> Ks. esim. lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain (1249/2005) 14 §.

<sup>91</sup> Ks. esim. kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 21 §.

<sup>92</sup> Ks. esim. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 33.3 §.

Se, että oikaisuvaatimuksen tulee olla kirjallinen, ilmenee nimenomaisesti vain harvasta erityislaista. Osassa laeista säädetään, että oikaisua tulee vaatia kirjallisesti tai oikaisuvaatimus tulee tehdä kirjallisesti<sup>93</sup>, mutta useimmiten siis ainoastaan todetaan, että oikaisua tulee vaatia tai oikaisuvaatimus tulee tehdä<sup>94</sup>. Yliopistoasetuksen (115/1998) 17 §:n mukaan muun opinto-suorituksensa kuin väitöskirjan, lisensiaatintutkimuksen ja näitä vastaavan opin- ja taidon- näytteen arvosteluun tyytymätön opiskelija voi pyytää siihen suullisesti tai kirjallisesti oi- kaisua arvostelun suorittaneelta opettajalta.<sup>95</sup> Oikaisu voi siten määrätyissä tapauksissa tapah- tua suullisessa muodossa.

Suurin osa erityislaeista sisältää maininnan siitä, että ensi asteen päätökseen on liitettävä oh- jeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi / oikaisuvaatimusosoitus.<sup>96</sup> Jalometallituotteista annetun lain (1029/2000) 16 §:ssä todetaan, että jos tarkastuslaitos epäilee vaatimustenmukaisuuden varmentamisen, päätös on perusteltava ja päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sille, jota päätös koskee. Tarkastuslaitoksen on samalla ilmoitettava, miten hakija voi saattaa asian tar- kastuslaitoksen uudelleen käsiteltäväksi oikaisumenettelyssä.

Vain harva erityislaki sisältää jonkinlaisen määräajan oikaisuvaatimuksen käsittelylle. Sikäli kuin määräajasta on säädetty, sen voidaan katsoa yleensä johtuvan oikaisuvaatimuksen alai- sen asian luonteesta, eli käytännössä kyseinen asia vaatii tiettyä käsittelyaikaa. Siten vaalilain (714/1998) 25 §:ssä edellytetään, että maistraatin on ratkaistava oikaisuvaatimus viimeistään 13. päivänä ennen vaalipäivää. Saamelaiskäräjistä annetun lain 40 §:n 2 momentin mukaan saamelaiskäräjien hallituksen on käsiteltävä vaalien tulosta koskeva oikaisuvaatimus kiireelli- sesti ja viimeistään ennen vaalivuoden loppua.<sup>97</sup> Rautatielain (555/2006) 65 §:n 3 momentin mukaan Rautatieviraston on ratkaistava oikaisuvaatimus kahden kuukauden kuluessa siitä, kun oikaisuvaatimuksen tekijä on toimittanut sille kaikki ratkaisun tekemiseksi tarvittavat

<sup>93</sup> Ks. esim. lääkelain (395/1987) 79 §, kirkkolain (1054/1993) 24:3 §, väestötietolain (507/1993) 14 a §, valtion virkamieslain (750/1994) 52.1 §, geeniteknikkalain (377/1995) 44 a §, tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (1382/1995) 43 §, eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 63 §, vankeuslain (767/2005) 20:10 §, veripalvelulain (197/2005) 23 § sekä ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 99 §.

<sup>94</sup> Ks. esim. tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/1993) 10 §, radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain (1015/2001) 42 §, päästökauppain (683/2004) 70 §, öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) 27 § sekä ilmailulain (1242/2005) 29, 102 ja 163 §.

<sup>95</sup> Samoin ammattikorkeakoululain (351/2003) 27 §.

<sup>96</sup> Ks. esim. joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) 8 §, aravalain (1189/1993) 39 §, omis- tusasuntolainojen valtioneuvoston päätöksestä annetun lain (204/1996) 16 §, ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 a §, päästökauppain (683/2004) 70 §, avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain (1281/2004) 13 §, eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain (621/2005) 38 §, vakuutusedustuksesta annetun lain (570/2005) 18 § sekä vankeuslain (767/2005) 20:10 §.

<sup>97</sup> Vastaava sääntely sisältyy myös saamelaisvaltuuskunnasta annetun asetuksen (988/1990) 16 §:ään.

tiedot. Päätös oikaisuvaatimukseen on yksittäistä etusijajärjestystä, ratakapasiteetin jakamista ja kiireellistä ratakapasiteetin myöntämistä koskevassa asiassa kuitenkin annettava 10 päivän kuluessa kaikkien tarvittavien tietojen toimittamisesta. Lakiin sisältyy sääntelyä myös sen varalta, ettei oikaisupäätöstä tehdä säädetyssä määräajassa. Niinpä rautatielain 66 §:n 2 momentista ilmenee, että jos Rautatievirasto ei ole ratkaissut oikaisupyyntöä 65 §:n 3 momentissa säädetyssä määräajassa, hakija voi tehdä valituksen. Valituksen katsotaan tällöin kohdistuvan hakemuksen hylkävään päätökseen. Tällaisen valituksen voi tehdä, kunnes hakemukseen on annettu päätös. Rautatielain puheena oleva sääntely on varsin omatyypinen oikaisuvaatimusjärjestelmässä, ja sääntelyn tausta onkin EU-oikeudessa.

Esimerkiksi vankeuslain (767/2005) 20 luvun 11 §:n samoin kuin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 17 luvun 3 §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.<sup>98</sup> Kiireellisyysvaatimus on kirjattu oikaisuvaatimuksen yhteyteen eri puolille lainsäädäntöä asian luonteeseen tms. liittyen. Samoin on saatettu säätää, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä tai asia on ratkaistava viipymättä.<sup>99</sup>

Useimmiten erityislainsäädäntö sisältää suhteellisen vähän säännöksiä siitä, millä tavoin oikaisuvaatimus muutoin käsitellään viranomaisessa. Esimerkiksi valtion virkamieslain 51 §:ssä on kuitenkin säädetty mahdollisuudesta suullisen käsittelyn toimittamiseen virkamieslautakunnassa. Vaikka hallintolakia tulee siis käytännössä noudattaa oikaisuvaatimuksen käsitelyssä ilman, että sitä erityislaissa nimenomaisesti säädetään, on esimerkiksi rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain (230/2003) 32 §:n 3 momenttiin otettu tästä nimenomainen maininta. Säännöksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsitelyyn sovelletaan hallintomenettelylakia.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Ks. myös tutkintavankeuslain (768/2005) 15:2 §, jonka mukaan muutoksenhakuun sovelletaan vankeuslain 20 luvun säännöksiä oikaisumenettelystä.

<sup>99</sup> Ks. esim. vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 41 §, asumisoikeus- ja vuokratuotannon valtion ja kuntien takauslainoista annetun lain (126/2003) 28 §, avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain (1281/2004) 13 §, kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetun lain (75/2004) 34 §, Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksesta annetun lain (1316/2006) 12 § sekä elintarvikelain (23/2006) 74 §.

<sup>100</sup> Vrt. vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) 20.2 §, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä tarkastuslaitoksessa noudatettavasta menettelystä oikaisuvaatimuksia käsiteltäessä. Menettelysäännökset on saatettu jättää myös ministeriön päätöksessä annettaviksi. Ks. laki laitteiden energiatehokkuudesta (1241/1997, 14 §). Oikaisumenettely on lisäksi saatettu jättää erillisen päätöksenteon varaan. Ks. painelaitelaki (869/1999, 24 §).

Oikaisuvaatimus on lähtökohtaisesti säädetty muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi, jolloin vasta oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Valituskiellon osalta laissa voidaan esimerkiksi todeta, että päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai päätökseen, johon saa hakea oikaisua, ei saa hakea valittamalla muutosta.<sup>101</sup> Asia voidaan kuitenkin ilmaista myös toisin, ilman nimenomaista valituskieltoa, jolloin todetaan, että (vasta) oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saadaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen tai siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.<sup>102</sup> Joissakin tapauksissa oikaisuvaatimuksen ja valituksen keskinäisestä asemasta ei ole kuitenkaan minkäänlaista mainintaa, mikä saattaa olla ongelmallista lainsäädännön selkeyden kannalta.

Oikaisupäätöksen muodosta ja sisällöstä ei lähtökohtaisesti ole erityissäännöksiä. Myös alkuperäisen päätöksen täytäntöönpanoseikoista on harvoin itsenäistä sääntelyä. Hallintopäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsäännön mukaan päätöksen lainvoimaisuutta. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vaillo olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Oikaisuvaatimuksen tekeminen vaikuttaa yleensä siihen, ettei päätös tuossa vaiheessa tule vielä lainvoimaiseksi. Siksi täytäntöönpanoon ei voida ryhtyä ilman hallintolainkäyttölaissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Joissakin tapauksissa on sen vuoksi erityislain tasolla säädetty, että oikaisuvaatimuksen tekeminen ei estä / keskeytä päätöksen täytäntöönpanoa tai että toimenpiteisiin on ryhdyttävä oikaisuvaatimuksesta huolimatta.<sup>103</sup> Lisäksi täytäntöönpanon osalta on saatettu säätää, että päätöstä on oikaisuvaatimuksesta huolimatta kuitenkin noudatettava, jollei päätöksen tai määräyksen antanut viranomainen toisin määrää.<sup>104</sup> Vielä todettakoon, että kuntalain 98 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Lainkohdassa täsmennetään sitä, ettei täytäntöönpanoon kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyt-

<sup>101</sup> Ks. esim. lääkelain (395/1987) 79 §, kirkkolain (1054/1993) 24:3 §, terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain (1505/1994) 27.2 §, geenitekniikkalain (377/1995) 44 a §, öljysuojarahastosta annetun lain (1406/2004) 27 §, veripalvelulain (197/2005) 23 § sekä ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006) 99 §.

<sup>102</sup> Ks. esim. valtion virkamieslain (750/1994) 52.2 §, elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) 5 §, radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain (1015/2001) 42 §, ilmailulain (1242/2005) 29, 102 ja 163 § sekä ulkomaanedustuksen korvauksista annetun lain (596/2006) 28.2 §.

<sup>103</sup> Ks. esim. lääkelain (395/1987) 79 §, alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 19 §, ajoneuvolain (1090/2002) 98 §, avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain (1281/2004) 13 §, ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä annetun lain (629/2004) 13 § sekä veripalvelulain (197/2005) 23 §.

<sup>104</sup> Ks. esim. ilmailulain (1242/2005) 102 §, vankeuslain (767/2005) 20:13 §, elintarvikelain (23/2006) 78 § sekä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) 17:5 §.

tömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.<sup>105</sup>

Erityissääntelyn osalta voidaan lopuksi viitata siihen, että vankeuslain 20 luvun 15 §:n mukaan vangille voidaan myöntää oikeusapua myös oikaisuvaatimuksen tekemiseksi siten kuin oikeusapulaissa (257/2002) säädetään.

#### **D. Menettelyvaatimuksista sosiaalivakuutuksen oikaisujärjestelmässä**

Sosiaalivakuutuksen valitukseen sidotun oikaisujärjestelmän osalta voidaan todeta, että jos sosiaaliturvalaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Määräaika oikaisuasian käsittelemiselle tulee siitä, kun sosiaaliturvalaitoksen on toimitettava 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä valituskirjelmä lausuntoineen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi, jos se ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä. Mikäli valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen edellyttää, määräajasta voidaan poiketa, mutta valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.<sup>106</sup>

#### **Tiivistelmä**

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty varsin itsenäisesti eri hallinnonaloilla. Siksi saattaisi olettaa, että myös oikaisuvaatimusmenettelystä olisi pyritty säätämään erikseen asianomaisten erityislakien yhteydessä. Näin onkin asian laita, mutta käytännössä vain tiettyyn rajaan saakka. Oikaisuvaatimusmenettelystä on säännelty tarkemmin ennen muuta kuntalaissa, jonka 11 lukuun sisältyvät menettelysäännökset on kirjoitettu pääosin yhteisiksi oikaisuvaatimukselle ja kunnallisvalitukselle. Myös välittömässä verotuksessa on tavanomaista enemmän omaa erityissääntelyä oikaisuvaatimusmenettelystä. Se, millaisista seikoista menettelysäännöksiä on muutoin annettu, saattaa vaihdella eri aloilla ja joskus samankin alan piirissä. Yleisesti ottaen erityissääntely ei ole kovinkaan yksityiskohtaista eikä kattavaa. Sääntelyssä pyritäänkin usein vain määrättyjen perusedellytysten varmistamiseen.

<sup>105</sup> Ks. esim. myös luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991) 26 §, jonka mukaan tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten perusteella tehtyä päätöstä tai määräystä on noudatettava siitä huolimatta, että se ei ole saanut lainvoimaa, jollei päätöksen tai määräyksen antanut viranomainen toisin määrää.

<sup>106</sup> Ks. esim. sairausvakuutuslain (1224/2004) 17:3 §.



Koska oikaisuvaatimus edellyttää periaatteessa erillistä muutosidonnaista vireillepanotointa, yleensä on säädetty siitä, mihin viranomaiseen oikaisuvaatimus on tehtävä ja missä määräajassa. Erityissääntelyssä todetaan usein edelleen, millaista päätöstä oikaisuvaatimusmahdollisuus koskee. Samoin saatetaan säätää siitä, että oikaisuvaatimus on esitettävä kirjallisessa muodossa. Oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta säädetään yleensä erikseen, ja oikaisuvaatimusoikeus nojautuu lähtökohtaisesti asianosaisuuteen. Erityissääntelyyn voi myös sisältyä maininta valituskiellosta oikaisuvaatimustien käytettävissä ollessa, mikä selkiyttää oikeussuojakeinojen keskinäistä asemaa. Joissakin tapauksissa osasta edellä mainituista seikoista ei kuitenkaan ole säännöksiä.

Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva erityissääntely saattaa olla paikoitellen puutteellista ja muutenkin vähäistä, sääntely on alkanut saada uudentyyppistä sisältöä viime vuosien lainsäädäntötoimissa. Esimerkiksi lääkelain 79 §:ssä ja veripalvelulain 23 §:ssä on säädetty aikaisempaa tarkemmalla tavalla oikaisuvaatimuksen tekemisessä noudatettavasta menettelystä.<sup>107</sup> Säännöksissä todetaan tältä osin seuraavaa:

Edellä 77 §:ssä tarkoitetussa tarkastuksessa annettuun määräykseen ei saa valittamalla hakea muutosta (lääkelain 79 §, 700/2002) / Tämän lain 20 §:ssä tarkoitettuun määräykseen ei saa valittamalla hakea muutosta (veripalvelulain 23 §). Määräykseen tyytymättömällä on oikeus tehdä Lääkelaitokselle vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Määräykseen on liitettävä ohjeet sen saattamiseksi Lääkelaitoksen käsiteltäväksi. Määräyksen mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdyttävä oikaisuvaatimuksesta huolimatta.

Edellä 1 momentissa todettu oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa tarkastuksen päättymisestä ja siinä on ilmoitettava:

- 1) oikaisuvaatimuksen tekijän nimi;
- 2) määräys, johon haetaan oikaisua;
- 3) miltä osin määräykseen haetaan oikaisua ja oikaisu, jota siihen vaaditaan tehtäväksi; sekä
- 4) oikaisuvaatimuksen perusteet.

Oikaisuvaatimus on sen tekijän tai laatijan omakätisesti allekirjoitettava.

Oikaisuvaatimukseen on liitettävä todisteet, joihin oikaisuvaatimuksen tekijä haluaa nojautua ja joita ei ole esitetty aikaisemmin.

Mainitussa erityissääntelyssä on siten maininta valituskiellosta oikaisuvaatimustien käytössä ollessa, oikaisuvaatimusoikeudesta, oikaisuviranomaisesta, oikaisuvaatimusohjeen antamisesta, täytäntöönpanosta, määräajasta oikaisuvaatimuksen tekemiselle sekä oikaisuvaatimuksen kirjallisesta esittämisestä. Lisäksi säännöksissä on yksityiskohtaisia vireillepanoon liittyviä käytännön vaatimuksia. Sääntely muodostaa esimerkin siitä, millaisia tarkempia vaatimuksia

<sup>107</sup> Tarkempaa sääntelyä sisältyy myös geeniteknikkalain 44 a §:ään (847/2004).

oikaisuvaatimusmenettelystä voi nykyään olla erityissääntelyn tasolla, mutta sääntelyä voidaan käyttää myös vertailuaineistona arvioitaessa tarvetta oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn aikaansaamiseen sekä mahdollisen yleissääntelyn sisältöä.

### 3 Katsaus ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntöön

#### *Ruotsi*

Ruotsissa hallintopäätöksen uudelleen käsittely on ollut vanhastaan mahdollista, vaikka siitä ei ole alun perin säädetty lakiperusteisesti. Tällainen sääntelemätön itseoikaisu on vielä edelleen käytössä, vaikka oikaisusta muutoin pyritään säätämään laissa. Hallintopäätöksen uudelleen käsittelystä (*omprövning av beslut*) säädetään Ruotsissa vuoden 1986 hallintolain (förvaltningslag) 27 ja 28 §:ssä yleissääntelyn tasoisesti.<sup>108</sup> Kirjoitus- tms. virheen korjaamisesta säädetään FL 26 §:ssä.

Oikaisusääntelyn lähtökohtana on se, että valituskirjelmä jätetään aina päätöksen tehneelle viranomaiselle, jolloin asian oikaisuasiana esille tulo päätöksentekoviranomaisessa varmistuu tämän menettelyvaiheen kautta. Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen tulee (skall) suorittaa oikaisu, jos päätös on ilmeisen virheellinen ja jos oikaisu voi tapahtua nopeasti ja yksinkertaisesti, eikä se tapahdu minkään yksityisen osapuolen vahingoksi. Tarkoituksena siis on, että vain selvästi virheelliset päätökset tulevat oikaistuiksi oikaisumenettelyssä. Valitus raukeaa oikaisun johdosta vain, jos valittajan vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan. Toisaalta viranomaisella ei kuitenkaan ole oikaisuvelvollisuutta, jos se on jättänyt asiakirjat ylemmälle instanssille tai jos on erityisiä syitä oikaisun tekemättä jättämiselle.

Ruotsin järjestelmässä oikaisu on yleisesti ottaen sidottu valitukseen, osaksi muutoksenhaun kokonaisuutta. Oikaisu eli asian uudelleen käsittely viranomaisessa voi siten tapahtua valitus-

---

<sup>108</sup> Omprövning av beslut

27 § Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

28 § Ett överklagande av en myndighets beslut förfaller, om myndigheten själv ändrar beslutet så som klaganden begär. I så fall tillämpas inte 24 och 25 §§.

Ändrar myndigheten beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske enligt 24 §.

prosessin yhteydessä. Oikaisu on lisäksi mahdollista tehdä valituksesta erillään. Viimeksi mainitun lähtökohdan tarkoituksena on säilyttää järjestelmän joustavuus eli sen toimiminen myös valituksen ulkopuolisissa tilanteissa.

Hallintolain yleissääntelyn lisäksi tietyillä hallinnonaloilla on erityissäännöksiä oikaisusta. Rakenteellisesti näissä säännöksissä on joko omaksuttu hallintolain perusmalli oikaisusta valituksen yhteydessä tai edellytetty erillisen oikaisuvaatimuksen tekemistä ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Valituksen yhteydessä tapahtuvassa oikaisussa erityissäännökset pohjautuvat useimmiten hallintolain itseoikaisun perussäännöksiin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Ruotsin ulkomaalaislaki (utlänningslag, 2005:716), jonka mukaan ulkomaalaisviranomaisen voi oikaista päätöstään, jos päätös on virheellinen uusien olosuhteiden tai jonkin muun syyn vuoksi (13 §). Myös verotuslaissa (taxeringslag, 1990:324) säädetään veroviranomaisen oikaisumahdollisuudesta muutoksenhaun yhteydessä (6:6 §). Sosiaalivakuutuslainsäädännössä (lag om allmän försäkring, 1962:381) oikaisuvaatimus on määrättyissä tapauksissa taas varsinaisen muutoksenhaun pakollinen esivaihe (20:10 ja 11 §). Tarkempaa erityissääntelyä on pidetty tärkeänä oikaisujärjestelmän toimivuuden kannalta. Muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostavaan oikaisuvaatimusjärjestelmään on saatettu kuitenkin suhtautua varauksellisesti paljolti tarpeettoman byrokratian pelosta. Kehittämistoimenpiteiden onkin toivottu tapahtuvan tältä osin erityisalojen rajoissa.

Hallintolain *omprövning*-oikeussuojakeinossa on siis lähtökohtaisesti kysymys asian uudelleen harkinnasta valituksen yhteydessä. Nimenomaisena tavoitteena järjestelmää aikaansaataessa on ollut se, ettei oikaisusta luotaisi uutta valitusastetta. Järjestelmä on myös varsin viranomaispainotteinen. Yksityisen tahon rooli on pikemminkin valituksen tekemisessä, kun taas viranomaisen tehtävänä on nostaa oikaisukysymys (oikaisun edellytysten harkinta ja oikaisun suorittaminen) muutoksenhakuprosessin kokonaisuudesta. Oikaisuasian käsittelee lähtökohtaisesti sama eli päätöksentekoviranomainen, joten oikaisusta käytetään myös itseoikaisun nimikettä.

Ruotsissa ei ole oltu täysin tyytyväisiä omaksuttuun oikaisujärjestelmään, minkä vuoksi järjestelmää on eräässä vaiheessa kartoitettu sen laajempaa kehittämistä silmällä pitäen (Ds 1998:42, Effektivare omprövning av förvaltningsbeslut). Viranomaiset eivät ilmeisesti ole ottaneet sellaista tulkinta-asennetta oikaisusäännöksiin kuin olisi koettu suotavaksi. Oikaisun käyttämiseen eli sen suodatinvaikutukseen on luonnollisesti vaikuttanut myös se, että oi-

kaisukynnys (oikaisun edellytysten täytyminen) on asetettu varsin korkealle oikeusturvajärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden nimissä. Viranomaisten ei siten edes edellytetä ryhtyvän kovinkaan laajaan oikaisuedellytysten harkintaan, vaan näiden edellytysten täytyminen on voitava todentaa varsin suoraviivaisesti. Tämän on katsottu turvaavan asian tehokasta käsittelyä muutoksenhakuprosessissa. Näistä syistä oikaisua koskeva menettelykään ei ole saanut laajempaa itsenäistä merkitystä Ruotsin järjestelmässä.

### *Norja*

Norjan hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä sisältää laajat viranomaisen itseoikaisumahdollisuudet sekä muutoksenhakuoikeuden ylemmälle hallintoviranomaiselle. Koska hallintoasioita käsitellään yleisissä tuomioistuimissa vain vähän, muutoksenhaku ylemmälle viranomaiselle saattaa olla ainoa tapa saada hallintoasia uudelleen harkittavaksi. Muutoksenhausta ylemmälle viranomaiselle käytetään nimitystä *klage*. Vaikka tällaiseen muutoksenhakuun kohdennetaan erityisiä oikeusturvaedellytyksiä, se käsitetään hallintomenettelyksi eikä hallintolainkäyttömenettelyksi.

Norjan vuonna 1970 voimaan tullut hallintolaki (*lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, forvaltningsloven*) sisältää yleissäännökset itseoikaisusta (*omgjøring*) sekä hallinnollisesta muutoksenhausta (muutoksenhausta ylemmälle viranomaiselle). Hallintolain 35 §:ssä säädetään päätöksen tehneen viranomaisen mahdollisuudesta ottaa hallintoasia uudelleen harkittavaksi oma-aloitteisesti, ilman asianosaisen valitusta. Samoin säädetään myös muutoksenhakuviranomaisen tai muun ylemmän viranomaisen oikeudesta oikaista päätöstä muutoksenhausta riippumatta. Järjestelmästä käytetään yhteisnimitystä *omgjøring av vedtak uten klage*.

*Omgjøring* -järjestelmä on sisällytetty Norjan hallintolakiin hyvin joustavassa muodossa. Hallintolain 35 §:n mukainen uudelleenharkinta on mahdollista sekä päätöksen tehneen viranomaisen itsensä tai muutoksenhakuviranomaisen taikka ylemmän viranomaisen toimesta. Myös yksityinen asianosainen voi pyytää uudelleenharkintaa asiassa. Oikaisun edellytyksiä on pyritty jonkin verran rajaamaan ensi vaiheen päätöksentekoviranomaisen kohdalla, mutta ylemmässä viranomaisasteessa ne rakentuvat jo väljempien kriteereiden varaan. Oikaisusta päättäminen on viime kädessä viranomaisen harkinnassa. Siten velvollisuutta hallintopäätöksen oikaisemiseen ei ole eikä sen laiminlyönnistä voi valittaa. Yleissääntelyä täydentää runsas erityislainsäädäntö, joka yleissääntelyn ohella antaa hallinnolle laajan uudelleenharkintakom-

petenssin. Päätöksen uudelleenharkittavaksi ottaminen katsotaan uudeksi hallinto-oikeudelliseksi asiaksi, joka tulee käsitellä hallintolain peruseriaatteiden mukaisesti. Järjestelmän luonteen vuoksi käsittelyn yksinkertaisuutta pidetään kuitenkin tärkeänä.

Varsinaisen muutoksenhakuasian (*klage*) käsittelystä päätöksen tehneessä viranomaisessa säädetään hallintolain 33 §:ssä. Muutoksenhakumenettelyn alkuvaihetta kutsutaan muutoksenhaun valmisteluksi. Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen, jolle muutoksenhakukirjelmä on toimitettu, tulee tutkia päätös uudelleen siltä osin kuin muutoksenhaussa on vaadittu. Jos päätöksen tehnyt viranomainen katsoo muutoksenhaun oikeutetuksi, se voi kumota oman päätöksensä tai muuttaa sitä. Jos taas muutoksenhaun käsittelyn edellytykset eivät täyty, päätöksen tehneen viranomaisen on jätettävä muutoksenhaku tutkimatta. Tällöin kyseessä on uusi hallintopäätös, johon voidaan hakea muutosta suoraan muutoksenhakuviranomaiselta. Jos päätöksen tehnyt viranomainen ei muuta tai kumoa päätöstään tai jätä muutoksenhakua tutkimatta, sen tulee siirtää asia muutoksenhakuviranomaiselle. Asianosaisella ei ole mahdollisuutta saattaa muutoksenhakuasiaa varsinaiselle muutoksenhakuviranomaiselle, vaan muutoksenhaun siirron tulee tapahtua aina alkuperäisen päätöksen tehneen viranomaisen toimesta ja vasta sitten, kun päätöksen tehnyt viranomainen on itse ensin tutkinut päätöksestä tehdyn muutoksenhaun.

Se, että Norjassa vain pieni osa hallinnon riitaisuuksista ohjautuu yleiseen lainkäyttöön, on osin sidoksissa oikaisujärjestelmän tehokkaaseen käyttöön. Oikaisulla on tarkoitettu olevan nimenomaista reaalista merkitystä oikeuskeinona hallinnon sisäisen muutoksenhaun ohella. Kyseessä on yksinkertainen keino korjata virheitä ja tehostaa oikeusvarmuutta, ja oikaisujärjestelmän onkin todettu vahvistavan yksilön oikeussuojaa, kun virheellinen hallintopäätös saadaan korjatuksi. Oikeussuoja-aspektin lisäksi ylemmällä viranomaisella on omat valvontaintressinsä asiassa, mikä myös vaikuttaa hallintokoneiston motivaatioon oikaisukeinojen käyttämisessä. Samalla järjestelmä tehostaa julkisen intressin toteutumista, kun ylempi viranomainen voi tätä kautta ohjata ja kontrolloida alemman viranomaisen toimintaa.

### *Tanska*

Tanskassa ei ole erityisiä hallintotuomioistuimia, vaan hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmä perustuu ensi asteessa laajaan lautakuntapohjaiseen malliin. Tuomioistuimet ovat toimivallaltaan yleisiä, eli myös hallinnollisia riitaisuuksia voidaan käsitellä yleisissä tuomiois-

tuimissa. Tanskan vuonna 1987 voimaan tullut hallintolaki (*forvaltningslov*) ei sisällä yleissäännöksiä hallinnollisesta muutoksenhausta eikä oikaisukeinoista tilanteissa, joissa hallintopäätös sisältää virheen kuten perustuu virheelliseen tietoon tai menettelyyn. Muutoksenhaku toiselle hallintoviranomaiselle tarkoittaakin yleistä, hallintolakiin kirjaamatonta lautakuntapohjaista muutoksenhakujärjestelmää, josta säännellään asiaan liittyvässä erityislainsäädännössä.

Kyseisestä erityislainsäädäntöön pohjautuvasta järjestelmästä käytetään nimitystä *administrativ rekurs*. Käytännössä suurin osa hallintopäätöksistä voidaan saattaa tällaisen toisen viranomaisen jälkikäteisharkinnan (*efterprøvelse*) kohteeksi, sillä suurin osa hallintoasioita käsittelevästä erityislainsäädännöstä sisältää mahdollisuuden hakea muutosta hallintopäätökseen toiselta viranomaiselta. Usein muutoksenhaku tehdään valituslautakunnalle, joita on usealla hallinnonalalla. Toisaalta järjestelmä sisältää edelleen myös aloja, joissa muutoksenhakumahdollisuutta ei ole kirjattu erityislakiin. Yhä laajemmalle leviävä erityislainsäädäntö on katsottu kuitenkin tarpeelliseksi, sillä kaikilla aloilla ei ole erityistä alemman ja ylemmän viranomaisen muodostavaa suhdetta, jonka perusteella muutoksenhaku voitaisiin pelkän tavan mukaan tehdä ylemmälle viranomaiselle. Vaikka *administrativ rekurs* -järjestelmä on hyvin hajanainen, se nähdään erittäin tärkeäksi tavaksi saada nopeasti, epämuodollisesti ja vähin kustannuksin hallintopäätös uudelleen arvioitavaksi ja jopa muutettavaksi.

Siitä huolimatta, ettei Tanskan järjestelmä sisällä yleissäännöksiä oikaisusta, päätöksessä olevan virheen korjaaminen on mahdollista muutakin kautta kuin *administrativ rekurs* -järjestelmää käyttäen. Erityisellä *remonstration*-oikeussuojakeinolla tarkoitetaan muutoksenhakua samalle eli päätöksentekoviranomaiselle. Joissakin erityissäännöksissä *administrativ rekurs* ja *remonstration* on myös saatettu limittää toisiinsa niin, että muutoksenhaku on tehtävä ensin sille viranomaiselle, joka on tehnyt ensi asteen päätöksen. Tämän tehtävänä on harkita, onko muutoksenhaku osittain tai kokonaan hyväksyttävissä, ja vain silloin, jos muutoksenhakuun ei suostuta, muutoksenhakuasiakirjat on toimitettava muutoksenhakuinstanssille. Päätöksentekoviranomaisella on mahdollisuus asian uudelleen käsittelyyn myös muutoksenhakuinstituution ulkopuolella (*tilbagekaldelse og aendring af forvaltningsafgørelse/omgørelse*). Uudelleen käsittely voi tapahtua joko päätöksentekoviranomaisen itsensä tai yksityisen asianosaisen taikka toisen viranomaisen aloitteesta.

Tanskassa suurin osa hallinnollisista konflikteista yksityisen ja viranomaisen välillä ratkaistaan lopullisesti hallintoviranomaisten toimesta ja varsinaiset oikeudenkäynnit tuomioistuimissa ovat harvinaisia. Tuomioistuinmenettely on kallista ja kestää kauan. Toisaalta osa hallinnollisesta erityislainsäädännöstä kuitenkin edellyttää, että ennen kuin asia voidaan saattaa tuomioistuinmenettelyyn, tulee *administrativ rekurs* -mahdollisuus käyttää hyväksi eli käytännössä vasta tietyn ylemmän hallintoviranomaisen päätös voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Jos erityislainsäädännössä ei toisin säädetä, *administrativ rekurs* -vaihetta ei tarvitse käydä lävitse ennen asian saattamista yleiseen tuomioistuimeen.

*Administrativ rekurs* -järjestelmällä on nähty olevan merkitystä yksilön oikeusturvan, mutta myös hallinnon ohjaustarpeiden kannalta. Hallintopäätösten oikeellisuutta on katsottu parantavan se, että asia tulee käsitellyksi hallinnossa kahdessa instanssissa. Asia tulee tuota kautta myös paremmin selvitettyksi, mikä helpottaa mahdollista käsittelyä tuomioistuimessa. Vaikka *administrativ rekurs* voidaan nähdä ennen muuta muutoksenhakujärjestelmänä, se on varsinaista valitusjärjestelmää kevyempi vaihtoehto saattaa hallintoasia uudelleen tarkastettavaksi.

### *Saksa*

Saksassa hallintolainkäyttö on tuomiovallan osa ja hallintotuomioistuimilla on tärkeä rooli oikeusturvajärjestelmässä. Ratkaisulta julkisoikeudellisissa riidoissa kuuluu siten hallintotuomioistuimille. Vuoden 1960 hallintoprosessilaki (*Verwaltungsgerichtsordnung*) sääntelee yleistä hallintolainkäyttömenettelyä. Hallintoprosessi käynnistyy lähtökohtaisesti kanneteitse. Hallinnon päätöksentekomenettelystä säädetään puolestaan vuodelta 1976 olevassa hallintomenettelylaissa (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Näiden lisäksi menettelystä saatetaan säätää erityissäännöksissä sekä liitto- että osavaltiotasolla.

Hallintotuomioistuinten vahvasta asemasta riippumatta Saksan järjestelmässä on pidetty tärkeänä, että hallintoprosessia edeltää järjestelmä, jonka nojalla asianomainen (sama tai ylempi) hallintoviranomainen voi tutkia uudestaan tehdyn hallintopäätöksen laillisuuden sekä tarkoituksenmukaisuuden. Hallintolainkäyttöä edeltää siis joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta pakollinen oikaisuvaatimusvaihe (*Widerspruch*), johon turvautuminen on edellytyksenä ennen moite- tai velvoituskanteen nostamista hallintotuomioistuimessa ja josta säännellään hallinto-

prosessilain 68 ja 69 §:ssä.<sup>109</sup> Viranomainen voi kyseisessä järjestelmässä muuttaa päätöstä joko kokonaan tai osittain asianosaisen vaatimusten mukaisesti, mutta oikaisu voi tapahtua periaatteessa myös oikaisun tehneen vahingoksi.

Muodollisesti ottaen *Widerspruch* on hallinto- eikä hallintolainkäyttömenettelyä, ja hallintomenettelyn luonteen vuoksi täydentävä sääntely on hallintomenettelylaissa. Oikaisu pannaan vireille hakemuksella kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hakemus voidaan tehdä kirjallisesti tai viranomaisen kirjaamana, ja se toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle. Hakemuksen teko-oikeus määritetään lähtökohtaisesti samoin perustein kuin kanteoikeus. Hallintoprosessilaissa säädetään myös määrätyn edellytyksin tapahtuvasta kuulemisesta *Widerspruch*-menettelyn yhteydessä. Jos *Widerspruch*-hakemukseen ei ole ilman hyväksyttävää syytä annettu ratkaisua kohtuullisessa ajassa, asiassa on oikeus kanteen nostamiseen ilman tämän menettelyn läpikäymistä. Kannetta ei lähtökohtaisesti kuitenkaan saa nostaa, ennen kuin kolme kuukautta on kulunut *Widerspruch*-hakemuksen vireilletulosta, ellei tapauksen erityisten olosuhteiden vuoksi ole määrätty lyhyemmästä määräajasta. Tuomioistuimien voi asettaa muunlaisen määräajan. *Widerspruch*-ratkaisun yhteydessä päätetään myös kuluista.

Mikäli päätöksentekoviranomaiselle tehty oikaisuvaatimus ei johda asianosaisen kannalta myönteiseen tulokseen, asiassa seuraa toinen hallintomenettelyyn kuuluva vaihe, *Widerspruchsbescheid*. Kyseisestä päätöksentekovaiheesta säädetään hallintoprosessilain 73 §:ssä. Tällainen oikaisuasia käsitellään päätöksen tehnyttä viranomaista ylemmässä viranomaisessa, jollei laissa ole säädetty päätöksentekijäksi jotakin muuta ylempää viranomaista. Kanne hallintotuomioistuimessa on nostettava kuukauden kuluessa mainittua oikaisua koskevan päätöksen tiedoksisaamisesta.

---

<sup>109</sup> 68 §

(1) Vor Erhebung der Anfechtungsklage sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Einer solchen Nachprüfung bedarf es nicht, wenn ein Gesetz dies bestimmt oder wenn

1. der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde oder von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist, außer wenn ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt, oder

2. der Abhilfebescheid oder der Widerspruchsbescheid erstmalig eine Beschwer enthält.

(2) Für die Verpflichtungsklage gilt Absatz 1 entsprechend, wenn der Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts abgelehnt worden ist.

69 §

Das Vorverfahren beginnt mit der Erhebung des Widerspruchs.



Pakollisen luonteensa vuoksi hallintoprosessilaissa tarkoitettu oikaisu on tärkeä välivaihe maan hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä. Lisäksi Saksassa on mahdollistettu muunlaiset laajat itseoikaisumahdollisuudet hallinnon omassa piirissä. Hallintomenettelylaisa on säädetty kirjoitus-, lasku- ja muiden vastaavien ilmeisten virheiden korjaamisesta sekä asiavirheen itseoikaisusta, samoin kuin päätöksen muuttamisesta olosuhteiden muuttumisen tai uusien todisteiden ilmaantumisen johdosta. Hallintoviranomaisen itseoikaisujärjestelmä ei ole kytkettynä tuomioistuinkäsittelyyn toisin kuin *Widerspruch*.

Oikaisujärjestelmää pidetään Saksassa tärkeänä useasta syystä. Ensinnäkin hallintoviranomaiset voivat itse korjata päätösten virheellisyydet, minkä on todettu vahvistavan hallinnon sisäisen kontrollin merkitystä ja hallinnon lakisidonnaisuutta. Samalla hallintotuomioistuimet vapautuvat sellaisten asioiden käsittelystä, jotka hallinto voi itsekin hoitaa pois päiväjärjestyksestä. Lisäksi järjestelmässä on painotettu yksilön oikeusturvaa sekä viranomaisen erityisasiantuntemusta. *Widerspruch*-järjestelmälle on haluttu antaa reaalista merkitystä hallinnollisten riitaisuuksien suodattamisessa, ja järjestelmän onkin arvioitu toimivan käytännössä varsin tehokkaasti.

### *Ranska*

Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmän perusta on erillisissä hallintotuomioistuimissa, ja muutoksenhaku jakautuu kahteen ryhmään sen mukaan, käsitelläänkö hakemus ennen tuomioistuinkäsittelyä hallinnossa *précontentieux*-menettelysääntöjä noudattaen vai vasta tuomioistuimessa eli *contentieux*-vaiheessa. Muutoksenhakujärjestelmä perustuu yleiseen oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus, viranomaisen mahdollisuuteen korjata itse virheensä sekä varsinaiseen muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa. Hallintoviranomaiset eivät Ranskassa ole hallintolainkäyttöelimiä, ja oikaisuvaatimuksen käsittelyä pidetäänkin hallintomenettelynä. Oikaisuvaatimus nähdään hallinnon mahdollisuudeksi palata päätökseensä tuomioistuinkäsittelyjen määrän vähentämiseksi.

Oikaisuvaatimukset jaetaan eri kategorioihin sen perusteella, kuka käsittelee oikaisuvaatimuksen, perustuuko oikaisuvaatimus erityissäännökseen vai yleiseen oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus, sekä onko oikaisuvaatimus pakollinen esivaihe muutoksenhauille vai ei. Valinnaisia oikaisuvaatimuksia, joista ei ole erityissäännöstä, kutsutaan yleisen oikeuden oikaisuvaatimuksiksi (valituksiksi, *recours de droit commun*). Erityiset oikaisuvaatimukset

(*procedures spéciales*) perustuvat erityissäännöksiin. Pakolliset oikaisuvaatimukset ovat erityisten oikaisuvaatimusten alaryhmä. Niiden tekeminen on kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytys. Oikaisuvaatimus osoitetaan joko päätöksen tehneelle virkamiehelle (*recours gracieux*) tai päätöksen tekijää hierarkiassa ylemmälle viranomaiselle (*recours hiérarchique*). Hierarkkisen oikaisuvaatimuksen käsittelijällä on lähtökohtaisesti samat oikeudet kuin alkuperäisen päätöksen tekijällä. Erityissäännökseen perustuva oikaisuvaatimus voidaan osoittaa myös erityissäännöksen määräämälle valvontaviranomaiselle, joka on lähes aina monijäseninen lautakunta (*autorité de tutelle*).

Oikeus tehdä valinnainen yleisen oikeuden oikaisuvaatimus on yleinen, ja menettelysäännöt ovat varsin vapaita. Yleisen oikeuden oikaisuvaatimuksen tekeminen ei ole pakollinen esivaihe ennen asian käsittelyä hallintotuomioistuimessa, jollei erityissäännöksessä toisin määrätä. Vain osa erityissäännöksiin perustuvista oikaisuvaatimusmenettelyistä on pakollisia, jolloin oikaisu on muodostettu valituksen välttämättömäksi esivaiheeksi. Pääsääntöisesti oikaisuvaatimuksen pakollisuus voi perustua vain selvään määräykseen oikaisuvaatimuksen perustavassa erityissäännöksessä. Toisaalta Conseil d'Etat on kuitenkin ratkaisukäytännössään todennut, että mikä tahansa erityissäännöksellä perustettu oikaisuvaatimus voi olla pakollinen, oli se sitten artiklan pohjalta selvää tai ei. Jos erityissäännöksessä tai oikeuskäytännössä ei ole toisin määrätty, pakollisiin oikaisuvaatimuksiin soveltuvat yleisen oikeuden oikaisuvaatimusta koskevat säännökset.

Oikaisuvaatimuksia käsitellessään hallintoviranomaiset tutkivat riitautetun päätöksen lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden. Pakollisessa oikaisuvaatimuksessa vain tietyt henkilöt saattavat olla oikeutettuja tai velvoitettuja tekemään oikaisuvaatimuksen. Pakollisten oikaisuvaatimusten tekemisen määrääjat saattavat vaihdella. Oikaisuvaatimus osoitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle, joka määrätään erityissäännöksessä. Viranomaisen tulee antaa päätös oikaisussa esitettyihin vaatimuksiin, ja päätös on lähtökohtaisesti perusteltava. Pakollista oikaisuvaatimusta koskevassa säännöksessä määrätään yleensä erityisestä määrääjasta, jonka kuluessa viranomaisen on vastattava oikaisuvaatimukseen. Yleisen oikeuden oikaisuvaatimuksen tekeminen ei aiheuta alkuperäisen riitautetun päätöksen toimeenpanon keskeyttämistä, kun taas pakollisen oikaisuvaatimuksen aiheuttama toimeenpanon keskeyttäminen riippuu siitä, olisiko samaa asiaa koskevan kanteen käsittely aiheuttanut toimeenpanon keskeyttämisen. Toisaalta osassa erityissäännöksistä mainitaan erikseen, että niiden perustama pakollinen oikaisuvaatimus ei katkaise riitautetun päätöksen toimeenpanoa.

Pakollisen oikaisuvaatimuksen on yleensä katsottu rajaavan tuomioistuinkäsittelyn laajuutta.<sup>110</sup> Kun oikaisuvaatimus on perustettu erityissäännöksellä, oli se sitten pakollinen tai ei, siihen annettu päätös myös korvaa alkuperäisen päätöksen.

### *Euroopan unioni*

Euroopan unionin oikeus ei sisällä yhtenäistä hallinto-oikeudellista säännöstöä eikä yleisiä säännöksiä hallintomenettelystä tai hallintopäätösten oikaisemisesta, vaan alkuperäisenä lähtökohtana on pidetty yleistä ns. kansallisten oikeudenkäyntimenettelyjen autonomiaa eli prosessiautonomiaa. Jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaate koskee sekä tuomioistuinten toimivaltaa että prosessia määrittäviä tekijöitä, ja periaatteen nojalla sovellettavat menettelysäännöt annetaan kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä. Koska yhtäältä prosessiautonomia ja toisaalta lojaliteettiperiaatteesta johdettu tehokkuusperiaate vaikuttavat käytännössä vastakkaisesti jäsenvaltioiden prosessioikeudelliseen normistoon, EY-tuomioistuin on oikeuskäytännössään vähitellen purkanut prosessiautonomian pääperiaatetta ja tehnyt periaatteeseen kaksi varaumaa, jotka rajoittavat nykyisin jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian lähtökohtaa. Vastaavuus- eli assimilaatioperiaatteen mukaan yhteisön oikeuden takaamille oikeuksille tulee jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien tasolla taata vähintään yhtä tehokkaat oikeussuojakeinot kuin kansallisen oikeuden vastaaville normeille. Lisäksi edellytetään tietyn minimisuojan tason takaamista siten, että yhteisön oikeuden tasolla yksityisille taattujen oikeuksien hyödyntäminen ei tule käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

Myöskään yhteisön omien toimielimien tekemien hallintopäätösten oikaisemista ei ole säännelty, ja tästä syystä asiaa on jouduttu pohtimaan varsin paljon EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. EY-tuomioistuin on arvioinut mahdollisuutta hallintopäätöksen muuttamiseen etenkin oikeusvarmuuden periaatteen ja oikeutettujen odotusten suojan näkökulmasta. Lisäksi EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on eräissä tapauksissa otettu kantaa kansallisten hallintoviranomaisten mahdollisuuden oikaista hallintopäätöksiä – lähinnä siitä näkökulmasta, voidaanko hallintoasia käsitellä uudelleen yhteisön oikeuden loukkaamisen vuoksi. Oikeus-

---

<sup>110</sup> Tästä lähtökohdasta on oikeuskäytännössä tosin joustettu. Erityisesti voidaan viitata Conseil d'Etat'n ratkaisuun 21.3.2007, jossa katsottiin aikaisemmasta poiketen, että kantaja voi vedota tuomioistuimessa oikeusperusteeseen, johon hän ei ollut vedonnut alkuperäistä päätöstä koskevassa oikaisuvaatimuksessaan.

käytännön perusteella voidaan todeta, että mahdollisuus puuttua hallintopäätöksiin jälkikäteen riippuu menettelyllisen autonomian periaatteen mukaisesti jäsenvaltion kansallisesta oikeudesta.<sup>111</sup> Velvollisuus yhteisön oikeutta loukkaavan päätöksen korjaamiseen edellyttää siten, että korjaaminen on yksittäistapauksessa mahdollista myös kansallisten menettelynormien mukaisesti, eli kansallisessa lainsäädännössä tulee olla riittävät mahdollisuudet oikaista hallintopäätöksiä jälkikäteen niiden saattamiseksi EU-oikeuden mukaisiksi.

Yhteisön virkamiesasioissa oikaisuvaatimus on kuitenkin säädetty muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. EY:n perustamissopimuksen 236 artiklassa määrätään, että yhteisön tuomioistuimella on toimivalta ratkaista yhteisön ja sen henkilöstön väliset riidat henkilöstösäännöissä määrätyn tai palvelussuhteen ehdoista johtuvien rajoituksien ja edellytyksien. Neuvosto on vahvistanut vuonna 1968 Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot.<sup>112</sup> Henkilöstösääntöjä on muutettu muun muassa 1.5.2004 voimaan tulleella neuvoston asetuksella 723/2004.<sup>113</sup> Muutettujen henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklassa määrätään pakollisesta hallinnollisesta oikaisusta, joka käsitellään viranomaisen sisäisessä toimitelmässä. Vasta oikaisuun annettua päätöksestä on mahdollista hakea muutosta 2.11.2004 neuvoston päätöksellä perustetusta Euroopan unionin virkamiestuomioistuimesta.

Kansallisten oikeusturvakeinojen soveltamistavan ja -kriteerien erot voivat vaarantaa EU-oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen. Tämän vuoksi myös eräillä materiaalisen oikeuden aloilla on säädetty yksityiskohtaisempia vaatimuksia kansallisille oikeusturvakeinoille. Kyseeseen voi tulla kokonainen säädös, kuten julkisia hankintoja koskevat erityiset oikeusturvadirektiivit.<sup>114</sup> Toisaalta menettelyllisen autonomian periaatteen mukaisesti oikeusturvamenettelyjä on normatiivisella tasolla harmonisoitu vasta vähän ja ainoastaan tietyillä erityisalueilla.

<sup>111</sup> Ks. esim. asia C-201/02 Delena Wells, 7.1.2004 (Kok. 2004, s. I-00723) sekä asia C-453/00 Kühne & Heitz, 13.1.2004 (Kok. 2004, s. I-00837).

<sup>112</sup> Neuvoston asetus N:o 259/68, annettu 29.2.1968, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta sekä yhteisöjen virkamiehiin tilapäisesti sovellettavien erityisten toimenpiteiden laatimisesta.

<sup>113</sup> Neuvoston asetus N:o 723/2004, annettu 22.3.2004, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta.

<sup>114</sup> Neuvoston direktiivi 89/665/ETY, annettu 21.12.1989, julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä neuvoston direktiivi 92/13/ETY, annettu 25.2.1992, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Ks. myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi.

Myös yleistä hallintomenettelyä koskeva yhtenäistäminen on rajoittunut vielä tällä hetkellä suppeisiin ja teknisiin asiaryhmiin, joilla voi kuitenkin olla suuri käytännön vaikutus.<sup>115</sup> Kun sekundaarioikeuteen sisältyy hallinnollista menettelyä koskevia yksittäisiä säännöksiä, vastaavat kansalliset menettelysäännökset syrjäytyvät toissijaisina. Täysin yhtenäisen menettelyoikeuden puuttuminen johtunee siitä, että keskitetty EU-tasoinen hallintotoiminta kohdistuu ainakin vielä vain muutamille aloille. Kilpailun ja valtion tukien valvonnan lisäksi EU:n yksinomaiseen sääntelyvaltaan kuuluu muun muassa maatalouden markkinajärjestelyjen toteuttaminen, tullilainsäädännön toimeenpano ja rakennepolitiikan toteuttaminen, jotka on kuitenkin hajautettu jäsenvaltioiden viranomaisille. Tässä toiminnassaan ne noudattavat yleensä jäsenvaltion omaa menettelyoikeutta, ellei nimenomaisia harmonisoivia normeja ole säädetty.

Hallinnonaloittaisista menettelysääöksistä kenties laajin ja yksityiskohtaisin on tullausmenettelyä määrittelevä normitus komission asetuksessa 2454/93.<sup>116</sup> Kyseinen asetus sisältää yhteisön tullikoodeksin soveltamista ja toimeenpanoa tarkasti ohjaavan normiston. Neuvoston asetus 2913/92 yhteisön tullikoodeksista sisältää myös nimenomaisen säännöksen oikaisumenettelystä. Tullikoodeksin 243(2) artiklan mukaan tullilainsäädännön soveltamiseen liittyvään tulliviranomaisen päätökseen voi hakea muutosta ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltioiden tähän tarkoitukseen nimeämiltä tulliviranomaisilta ja toisessa vaiheessa riippumattomalta elimeltä. Kyseinen säännös on kuitenkin varsin yleisluontoinen, ja se edellyttää tarkempia kansallisia menettelysääntöjä. Myös ympäristöviranomaisten menettelyä on yhtenäistetty. Neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ohjaa ympäristöviranomaisten menettelyä julkisuusnormien soveltamisessa.<sup>117</sup> Kyseisen direktiivin 6(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tietopyynnön esittäjällä on mahdollisuus menettelyyn, jossa asianomaisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voi sama viranomainen tai jokin muu viranomainen ottaa uudelleen harkittavaksi tai jossa jokin riippumaton ja puolueeton lailla perustettu elin voi tutkia ne uudelleen hallinnollisessa menettelyssä. Tällaisen menettelyn on oltava nopea ja joko maksuton tai halpa. Samaisen artiklan 2 kohdan mukaan edellä tarkoitettun oikaisumenettelyn lisäksi jäsenvaltioiden on huolehdittava, että pyynnön esittäjällä on mahdollisuus saattaa asia uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimessa tai jossakin

---

<sup>115</sup> Ks. esim. neuvoston asetus N:o 1182/71, annettu 3.6.1971, määräaikoihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä. Kyseisen välittömästi sovellettavan määräaika-asetuksen oikeusvaikutukset ulottuvat käytännössä kaikkeen EU-oikeuden toimeenpanoon.

<sup>116</sup> Komission asetus N:o 2454/93, annettu 2.7.1993, tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä.

<sup>117</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, annettu 28.1.2003, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta.

muussa riippumattomassa ja puolueettomassa lailla perustetussa elimessä, jossa kyseisen viranomaisen toimet tai laiminlyönnit voidaan käsitellä uudelleen ja jonka päätökset voivat tulla lopullisiksi. Suomi on kyseisen direktiivin täytäntöönpanossa lähtenyt siitä, että kansallinen lainsäädäntö ja laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) on jo nykyisellään kattava.

Etenkin rautatielain oikaisuvaatimusjärjestelmää voidaan pitää hyvänä esimerkkinä EU-oikeuden nykyistä suuremmasta vaikutuksesta myös kansallisiin hallintomenettelyihin, jolloin direktiivitasolla säädetyt oikeussuojakeinot ja niissä sovellettavat menettelyt tulee sisällyttää myös kansalliseen järjestelmään ja kansallisiin lakeihin. Euroopan unionin I rautatiepakettiin kuuluvan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/14/EY rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta, ns. kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin 30 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot perustamaan toimialan sääntelyelin (Regulatory Body), jonka tehtävänä on valvoa direktiivin vaatimusten oikeudenmukaista ja syrjimätöntä soveltamista muun muassa rautatieyritysten kesken ja toisaalta rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan (Suomessa Ratahallintokeskuksen) välisissä suhteissa. Sääntelyelin toimii lisäksi kansallisena oikaisuvaatimuselimenä, jolta voidaan hakea oikaisua rataverkon haltijan niistä päätöksistä, jotka luetellaan direktiivin 30 artiklassa.

Kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivi pantiin Suomessa täytäntöön 15.3.2003 voimaan tulleella rautatielaille (198/2003). Sääntelyelimenä toimi kyseisen lain mukaan liikenne- ja viestintäministeriö, jolta lain 43 §:n nojalla saattoi hakea oikaisua pykälässä mainituista Ratahallintokeskuksen päätöksistä. Vuoden 2003 rautatielaki kumottiin uudella 1.9.2006 voimaan tulleella rautatielaille (555/2006), jolla pantiin kansallisesti täytäntöön EU:n II rautatiepaketin direktiivit. Samana päivänä, jolloin uusi rautatielaki tuli voimaan, aloitti toimintansa toimialan uutena turvallisuusviranomaisena Rautatievirasto, joka toimii myös toimialan uutena sääntelyelimenä. Uuden rautatielain 65 §:ään otettiin aikaisemman rautatielain 43 §:ää vastaavat säännökset oikaisuvaatimuksesta. Oikaisuvaatimusmenettelyllä on tarkoitus taata pykälässä tarkoitettujen asioiden mahdollisimman nopea ja asiantunteva käsittely ennen varsinaista muutoksenhakumenettelyä. Pykälän 3 momentin mukaan Rautatieviraston on ratkaistava oikaisuvaatimus kahden kuukauden tai eräissä tapauksissa jo 10 päivän kuluessa siitä, kun sille on toimitettu ratkaisun tekemiseksi tarvittavat tiedot. Kyseinen kahden kuukauden määräaika oikaisuvaatimuksen käsittelylle on säädetty kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin 30 artiklan 5

kohdassa.<sup>118</sup> Lyhyempi käsittelyaika taas on kansallisella tasolla säädetty niiden oikaisuvaatimusten käsittelylle, jotka asian luonteen vuoksi on ratkaistava mahdollisimman pikaisesti. Normaalialue muutoksenhakumenettelyä nopeampaa ja joustavampaa oikaisuvaatimusmenettelyä on pidetty tarpeellisena asioiden luonteen vuoksi.

Koska edellä kuvattu oikaisuvaatimusjärjestelmä on koettu toimivaksi ja varsinaista muutoksenhakua vähentäväksi oikeussuojakeinoksi, myös parhaillaan vireillä olevassa direktiiviehdotuksessa rautatiejärjestelmien ns. yhteentoimivuudesta ehdotetaan oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa. Kyseisen ehdotuksen mukaan rautatiekaluston käyttöönottoluvan hakija voi vaatia oikaisua kielteiseen käyttöönottolupapäätökseen päätöksen tehneeltä turvallisuusviranomaiselta.<sup>119</sup>

#### **4 Tiivistelmä toimikunnan saamasta lausuntopalautteesta**

Jäljempänä on tiivistettynä oikaisuvaatimustoimikunnalle toimitetuissa kirjallisissa lausunnoissa esitetyt kannanotot oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä ja menettelysäännöksistä. Kuultavat tahot jaettiin neljään eri ryhmään, ja kullekin ryhmälle esitettiin muutama kohdennettu kysymys. Kysymykset liittyivät muun muassa oikaisuvaatimusjärjestelmän toimintaan kyseisellä hallinnonalalla, järjestelmän kehittämistarpeisiin samoin kuin oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen ja kehittämisen mahdollisuuksiin ja tapoihin. Lisäksi kuulemispyynnössä viranomaiselle annettiin mahdollisuus esittää yleinen käsityksensä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen suuntaviivoista sekä toimikunnan tehtävänannosta.

#### ***Verohallinto***

*Valtiovarainministeriö* toteaa verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän toimineen käytännössä hyvin. Oikaisulautakuntamenettely on vähentänyt hallinto-oikeuksissa käsiteltävien valitusten määrää. Ministeriö katsoo, että välittömässä verotuksessa tällä hetkellä sovellettavat eri oikaisuvaatimusjärjestelmät ovat toimineet joustavasti ja niissä otetaan hyvin huomioon verotuksen erityispiirteet. Toisaalta ministeriö toteaa pitävänsä tärkeänä, että verotuksessa säilytetään

<sup>118</sup> Kapasiteetti- ja ratamaksudirektiivin 30 artiklan 5 kohta: ”Sääntelyelimen on ratkaistava valitukset ja toteutettava toimet tilanteen korjaamiseksi kahden kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta.”

<sup>119</sup> Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta, KOM(2006) 783 lopullinen.

omat hallinnonalakohtaiset oikaisusäännökset, jotta verotuksen ja kunkin verolajin erityispiirteet voidaan ottaa riittävällä tavalla huomioon jatkossakin.

*Verohallituksen* näkemyksen mukaan verohallinnossa olevat eri oikaisulajeja koskevat järjestelmät ovat toimineet joustavasti ja ne ottavat huomioon verotuksen erityispiirteet. Verotuksen oikaisukeinoista on säädetty verolainsäädännössä varsin tyhjentävästi, ja tästä syystä hallintolain asia- ja kirjoitusvirheen korjaamista koskevat säännökset tulevat verohallituksen mukaan sovellettaviksi vain harvoin. Verohallitus pitää tärkeänä, että verotuksessa säilytetään oma hallinnonalakohtainen oikaisumenettelyn sääntely ja että oikaisumenettely verotuksen oikaisulautakuntineen säilyy osana hallintomenettelyä.

### ***Oikaisuvaatimusjärjestelmän arviointia muilla hallinnonaloilla***

*Korkein hallinto-oikeus* toteaa, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on tärkeä välivaihe hallintomenettelyn ja varsinaisen hallinnon oikeussuojajärjestelmän välillä. KHO:n mukaan oikaisuvaatimuksen käyttö on erityisen aiheellista selvien virheiden korjaamiseksi tilanteissa, joissa tehdään runsaasti summaarisia hallintopäätöksiä. Tällä tavoin voidaan myös vähentää hallintotuomioistuinten työmäärää, ja KHO katsookin mainitunlaisten oikaisumenettelyn uusien käyttökohteiden selvittämisen aiheelliseksi. Toisaalta KHO kuitenkin toteaa, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmä yleensä sovellu tilanteisiin, joissa asia on jo hallintopäätösvaiheessa edennyt oikeusriidan asteelle, sillä sen näkemyksen mukaan pakollinen oikaisuvaihe vain viivyttaa tällaisessa tilanteessa lopullista asiaratkaisua ja oikeussuojan antamista. Tämän vuoksi KHO toteaa, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämishanketta olisi paikallaan jatkaa selvittämällä asiaryhmäkohtaisesti oikaisumenettelyn käyttöalan laajentamismahdollisuuksia. Lisäksi KHO on lausunnossaan ottanut kantaa valtion virkamieslain mukaiseen oikeussuojajärjestelmään, joka ensimmäisessä asteessa eli virkamieslautakunnassa perustuu oikaisuvaatimusmenettelyyn ja KHO jää ainoaksi varsinaiseksi lainkäyttöasteeksi. KHO:n mukaan menettely olisi oikeussuojan turvaamiseksi mahdollisimman pian muutettava hallintolainkäyttölain mukaiseksi menettelyksi hallintotuomioistuimessa.

*Sisäasiainministeriö* ilmoittaa pitävänsä hallinnon oikeusturvajärjestelmän kehittämistä tärkeänä ja kannatettavana kansalaisten oikeusturvan turvaamiseksi ja parantamiseksi. Sisäisten korjauskeinojen, kuten itseoikaisun käyttö on perusteltua edellyttäen, että prosessi ei ole menettelyltään liian raskas. Ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mukaisissa asioissa ei ole sää-



detty hallintolain 46 §:n mukaista oikaisumenettelyä. Tältä osin sisäasiainministeriö toteaa, että maahanmuutto- ja kansalaisuushallinnossa, jossa päätökset eivät ole luonteeltaan massapäätöksiä, oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen vaikuttaisi raskaalta. Toisaalta ministeriö kuitenkin toteaa valitukseen kytkettävän oikaisumuodon olevan lähemmän tarkastelun arvoinen. Ministeriön näkemyksen mukaan järjestelmä, joka mahdollistaisi selvien virheiden korjaamisen ilman, että asia siirtyy suoraan valitusinstanssin käsiteltäväksi, vähentäisi hallintotuomioistuinten työmäärää. Lisäksi sisäasiainministeriö toteaa oikaisuvaatimusjärjestelmän toimineen poliisin lupahallinnossa hyvin ja sen näkemyksen mukaan järjestelmää tulee kehittää edelleenkin. Hallinnonalan oikaisuvaatimusjärjestelmä on kuitenkin toiminnaltaan ja menettelyiltään varsin raskas ja tästä syystä ministeriö katsoo, että sitä tulisi mahdollisuuksien mukaan keventää.

*Puolustusministeriö* katsoo, että vaikka eri asiaryhmiä koskevia oikaisuvaatimuksia on viime vuosina puolustusvoimissa tehty erittäin vähän, nykyisen laajuisen oikaisuvaatimusjärjestelmän säilyttäminen näissäkin asiaryhmissä on oikeusturvan kannalta välttämätöntä. Ministeriö ei kuitenkaan näe perustelluksi laajentaa oikaisuvaatimusjärjestelmää esimerkiksi sotilaskäskyasioiden tai sotilaskurinpitoasioiden käsittelyjärjestelmään, sillä näissä asioissa ei niiden luonteen vuoksi ole muutoksenhakuoikeutta eikä niistä siten tule voida tehdä oikaisuvaatimustakaan. Puolustusministeriö toteaa puolustusvoimien huolehtivan elintarvikelaissa kunnan elintarvikeviranomaiselle säädetyistä tehtävistä puolustusvoimien valvontaan kuuluvien elintarvikehuoneistojen osalta. Tässä tehtävässä puolustusvoimat tekee viranomaispäätöksiä, joista on valitusoikeus. Ministeriön mukaan on epäkohta, että elintarvikelain mukaan kunnan viranomaisen päätökseen voidaan hakea oikaisua, mutta valtion viranomaisen päätökseen sen sijaan käytetään elintarvikelain mukaista muutoksenhakumenettelyä ja puolustusvoimien tekemästä päätöksestä valitetaan siten suoraan hallinto-oikeuteen. Puolustusministeriö katsoo tarkoituksenmukaiseksi laajentaa oikaisuvaatimusjärjestelmää tältä osin koskemaan myös puolustusvoimia.

*Opetusministeriö* katsoo, että etenkin opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusta koskevassa päätöksenteossa oikaisumenettely on toiminut yhdessä hallintolain antamien korjausmahdollisuuksien kanssa suhteellisen hyvin ja nopeuttanut päätöksentekoprosessia selkeissä tapauksissa. Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentaminen nykyisestä esimerkiksi opetustoimen valituskelppiin päätöksiin edellyttäisi opetusministeriön mukaan kokonaisvaltaista, sekä oikaisua että muutoksenhakua koskevien säännösten arviointia ottaen lisäksi huomioon erityyppisten asioi-

den erilaiset menettelyt. Samassa yhteydessä tulisi arvioida myös koulutuksen järjestäjien väliset erilaiset muutoksenhakumenettelyt. Opetusministeriö painottaa, että jos oikaisuvaatimusmenettelyn säätämistä harkittaisiin pakolliseksi esivaiheeksi ennen valitusmahdollisuutta, sen ei tulisi johtaa päätösten lainvoimaisuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden saavuttamisen pitkittymiseen.

*Maa- ja metsätalousministeriö* viittaa oikeusministeriön työryhmämietintöön 2007:1 (maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmä), jossa on esitetty, että kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisten päätöksistä haettaisiin jatkossa muutosta valituksen sijasta oikaisuvaatimuksena työvoima- ja elinkeinokeskuksiin.

*Liikenne- ja viestintäministeriön* mukaan oikaisuvaatimuksen käyttö muutoksenhakukeinona on ministeriön hallinnonalalla lisääntynyt ja lisääntymässä. Kehitys on ministeriön mukaan joiltain osin aiheuttanut hallinnonalan virastoissa henkilöstöressurssien lisäämistarpeita, mutta samalla vähentänyt huomattavasti korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti etenevien muutoksenhakuprosessien määrää. Ministeriö toteaa, että eräissä sen hallinnonalan virastoissa on varsinkin menettelyn käyttöönottovaiheessa koettu jossain määrin ongelmaksi oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn vähäisyys.

*Etelä-Suomen lääninhallitus* on kirjallisessa lausunnossaan ottanut laajasti kantaa opetustoimeen liittyvään oikaisuvaatimusjärjestelmään ja tuo esiin myös kehittämistä vaativia asioita. Oppilaiden päättöarvioinnin osalta todetaan, että nykyinen oikaisuvalitusmenettely on tarpeen säilyttää tai muuttaa oikaisuvaatimusmenettelyksi. Lääninhallitus esittää lisättäväksi perusopetuslain ja lukiolain asianomaisiin pykäliin momentin, jossa säädetään, että oikaisuvalitusarvioinnin oikaisusta lääninhallitukseen tulee toimittaa 30 päivän kuluessa siitä, kun asianosainen on saanut uuden arviointia koskevan päätöksen tiedoksi. Lisäksi lääninhallitus toteaa pitävänsä perusteltuna sitä, että oikaisuvaatimusmenettelystä kokonaisuudessaan säädettäisiin omassa lainsäädännössä tai hallintolain osana omana lukunaan. Lääninhallituksen mukaan kyseisessä lainsäädännössä tulisi säätää selkeästi keskeiset menettelylliset ja sisällölliset oikaisuvaatimukseen liittyvät asiat. Toisaalta Etelä-Suomen lääninhallitus kiinnittää huomiota myös niihin asioihin, joissa sivistystoimen hallinnonalalla ei ole käytössä oikaisuvaatimusmenettelyä. Sivistysosaston näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusmenettely ei sellaisenaan soveltuisi näihin hallintovalituksen alaisiin asioihin, sillä esittämänsä selvityksen perusteella

sivistysosasto arvioi, että oikaisuvaatimusmenettely pidentäisi hallintovalitusasioiden kokonaiskäsitelyaikaa ja huonontaisi näin oppilaan/opiskelijan oikeusturvaa.

*Ilmailuhallinto* toteaa vuoden 2006 alusta voimaan tulleen uuden ilmailulain mahdollistavan oikaisuvaatimusmenettelyn tapauksissa, joissa ilmailulain nojalla julkisia hallintotehtäviä on annettu tiettyjen Ilmailuhallinnon ulkopuolisten tahojen hoidettaviksi ja kun nämä tahot tekevät tässä asemassaan päätöksiä. Ilmailuhallinnon näkemyksen mukaan kyseinen pakollinen oikaisuvaatimusmenettely perustuu pitkälti asiaryhmäkohtaisiin säännöksiin, ja se pitääkin tällaista asiaryhmäkohtaista oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista järkevimpänä vaihtoehtona. Oikaisuvaatimusmenettelyn tulee Ilmailuhallinnon mukaan olla asian vireille tulosta päätöksentekoon niin oikaisuvaatimuksen esittäjän kuin päätöstä tekevän viranomaisen kannalta selkeä ja oikeusturvanäkökohdat sekä hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottava prosessi. Näiden tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa luonnollisesti säännösohjaus. Tältä osin Ilmailuhallinto toivookin menettelyä ohjaavaa nykyistä yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Ilmailuhallinto pitää myös tärkeänä sitä lausuntopyynnössä esiin tuotua tavoitetta, että oikaisuvaatimusjärjestelmää kehitettäisiin yhdenmukaisten perusteiden mukaan kullakin asianomaisella hallinnonalalla. Ilmailuhallinto katsoo kunkin ministeriön alaisten virastojen oikaisuvaatimusmenettelyn yhdenmukaistamisen olevan perusteltua, varsinkin toisiinsa rinnastettavien sektoriviranomaisten osalta. Toisaalta myös oikaisuvaatimusmenettelyn koordinointi eri ministeriöiden välillä on perusteltua, jotta ei muodostuisi merkittävästi toisistaan poikkeavia menettelyjä samantyyppisissä asiaryhmissä.

*Merenkululaitos* toteaa oikaisuvaatimusmenettelyn olevan perusteltua ainakin teknisissä kysymyksissä sekä määrältään runsaissa massa-asioissa, joissa voidaan oikaisuvaatimuksen johdosta korjata pienet virheet ja perustella päätös paremmin. Merenkululaitos arvioi oikaisuvaatimusjärjestelmän toimineen hyvin, ja sen on katsottu olevan normaalia muutoshakumenettelyä joustavampi ja nopeampi menettely hallinto-oikeuksiin menevän valitustien esiasteena.

*Metsähallitus* toteaa, että yksittäisiä lupia koskeva oikaisumenettely on osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi tilanteessa, jossa useat henkilöt myöntävät lupia massamenettelyinä. Menettelyssä on pystytty korjaamaan selvät päätöksiin sisältyvät virheet, jolloin vain oikeudelliset kysymykset ovat jääneet valitusteitse hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tämän vuoksi Metsähallitus toteaa, että sen käsityksen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmää voidaan edelleen

kehittää oikeusturvakeinona etenkin niissä tilanteissa, joissa hallintopäätöksiä tehdään massamenettelyinä. Oikaisuvaatimusta hyväksi käyttäen on tällöin mahdollista oikaista virheet tehokkaasti. Toisaalta jos hallintopäätökset ovat sellaisia yksittäisiä päätöksiä, joihin yleensä haetaan muutosta tulkinnanvaraisten oikeuskysymysten osalta, saattaa oikaisuvaatimusmenettely päätöksen tehneessä organisaatiossa Metsähallituksen näkemyksen mukaan vain viivästyttää tuomioistuinten ratkaisun saantia.

*Rajavartiolaitoksen esikunta* toteaa, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen massahallintopäätösten ulkopuolelle ole ratkaisu, jolla pystyttäisiin ratkaisemaan hallinto-oikeuksien ruuhkautuminen pitkällä aikavälillä. Toisaalta esikunta kuitenkin katsoo, että jos oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa laajennetaan, oikaisuvaatimusmenettelystä tulee säättää tarkemmin ottaen erityisesti huomioon järjestelmän selkeys ja oikeusturvanäkökohdat.

*Rautatieviraston* käsityksen mukaan etenkin tarkastusmaksua koskevissa asioissa oikaisuvaatimusmenettely on madaltanut kynnystä saattaa asia uudelleen tutkittavaksi. Viraston näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmä puoltaa paikkaansa massamenettelyssä tapahtuneiden selvien virheiden korjaamisessa. Mikäli oikaisuvaatimusjärjestelmää päädytään kehittämään yleiseksi muutoksenhakua edeltäväksi vaiheeksi, viraston mukaan on tärkeää, että menettelysäännöksillä voidaan tukea tällaisten asioiden ratkaisemista nopeasti ja joustavasti. Lisäksi Rautatievirasto painottaa, että käytössä olevat resurssit tulisi pystyä tehokkaasti kohdentamaan asian laadun vaatimalla tavalla.

*Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus* toteaa kannattavansa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä yhdenmukaisten perusteiden mukaan, mutta sen näkemyksen mukaan myös oikaisuvaatimuskeinojen yhtenäistäminen saman hallinnon piirissä tulisi saattaa tarkastelun piiriin. Asiakkaiden oikeuksien turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa sisältää siinä määrin erityisiä piirteitä, ettei Stakes kuitenkaan puolla oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä pakolliseksi käsittelyvaiheeksi ennen varsinaista muutoksenhakua.

*Terveydenhuollon oikeusturvakeskus* toteaa, että oikaisuvaatimusjärjestelmää on pidetty toimivana ja järjestelmää puoltaa kunnallisessa toiminnassa muun muassa se, että päätösvaltaa on monissa asioissa delegoitu yksittäisille virkamiehille, jolloin asia saadaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kautta monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Oman toimintansa osalta terveydenhuollon oikeusturvakeskus ei näe, että sen ratkaiseman asian saattamisella uuteen kä-

sittelyyn oikaisuvaatimusjärjestelmän kautta saataisiin uutta asian harkintaan vaikuttavaa tietoa, jonka perusteella päätös muuttuisi. Jos oikaisuvaatimus säädettäisiin muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi, muutoksenhakuprosessiin kuuluva aika pidentyisi entisestään.

*Ulkomaalaisvirasto* tuo lausunnossaan esiin, että Ruotsin ulkomaalais- ja kansalaisuuslain säädännössä on keväästä 2006 alkaen ollut voimassa säännöksiä oikaisujärjestelmästä. Ulkomaalaisviraston näkemyksen mukaan on erittäin tarpeellista ottaa yksityiskohtaisen tarkastelun kohteeksi mahdollisuus myös Suomessa säätää ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mukaisissa asioissa oikaisumahdollisuudesta, joka sallisi nykyistä tehokkaamman päätösten oikaisemisen ilman, että asia siirtyy suoraan muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi.

*Väestörekisterikeskus* toteaa lausunnossaan, että maistraattien kokemusten mukaan väestötietolain oikaisuvaatimusmenettelyt ovat osoittautuneet hyväksi ja tehokkaaksi korjaustavaksi erityisesti lukumäärältään suurissa asioissa. Väestörekisterikeskus kannattaa uutta väestötietolakia koskevaa lakiehdotusta, jossa oikaisuvaatimusmenettely on tarkoitus ulottaa myös väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskeviin päätöksiin. Väestörekisterikeskuksen mukaan tämä selkiyttää ja yksinkertaistaa menettelyjä ja samalla parantaa tietojen luovutusta hakevan oikeusturvaa.

### ***Sosiaalivakuutuksen valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä***

*Valtiokonttorin* näkemyksen mukaan sosiaalivakuutuksen muutoksenhakumenettelyt toimivat hyvin ja turvaavat valittajan oikeussuojavaatimuksen. Toisaalta Valtiokonttori kuitenkin toteaa, että sotilasvammalaissa ainoa muutoksenhakuaste on vakuutusoikeus, jossa valituksen käsittelyaika on kasvanut yli 15 kuukaudeksi. Tämän vuoksi sotilasvammalakia tulisi Valtiokonttorin mukaan muuttaa siten, että siihen säädettäisiin samanlainen itseoikaisujärjestelmä kuin eläke- ja tapaturma-asioissa.

*Vakuutusoikeus* katsoo oikaisuvaatimusjärjestelmän nopeuttaneen ja tehostaneen erityisesti selvien virheiden korjaamista ja vähentäneen tältä osin vakuutusoikeudessa käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää. Samoin se katsoo järjestelmän lisänneen käsittelyn joustavuutta. Lisäksi vakuutusoikeuden mukaan sen toimivaltaan kuuluvat asiat ovat yleensä luonteeltaan sellaisia, että uudella selvityksellä saattaa olla asian lopputuloksen kannalta ratkaiseva merki-

tys. Vakuutusosoikeuden näkemyksen mukaan oikaisujärjestelmä sopii erityisen hyvin juuri tällaisten asioiden käsittelyyn.

## **5 Nykytilan arviointi**

### **5.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän aseman paikantaminen oikeussuojakeinona**

#### **5.1.1 Millaisiksi eri oikaisujärjestelmien keskinäiset erot ovat muodostuneet**

Oikeusvertailun yhteydessä esillä olleissa maissa on yleisesti painotettu sääntelemättömän itseoikaisun käyttöalaa ja merkitystä vielä nykyäänkin. Sen sijaan Suomessa itseoikaisujärjestelmä on kehittynyt vuosien aikana yhä lakiperusteisempaan suuntaan. Sääntelemättömälle itseoikaisulle näyttäisi siten jäävän entistä vähemmän sijaa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä.

Itseoikaisukeinoa on kehitetty lakiperusteisesti lähinnä kolmen peruslinjauksen myötä. Nämä linjaukset mahdollistavat hyvinkin erilaiset vaihtoehdot hallinnollisen oikaisun suorittamiseen, ja ne eroavat toisistaan myös suhteessa valitukseen.

Ensimmäinen kehittämissuunta koskee hallinnon päätöksentekoa koskevan yleislain, hallintolain mukaista itseoikaisua. Hallintolaissa säännelty itseoikaisumuoto eli päätöksessä olevan virheen korjaaminen on periaatteessa riippumaton muutoksenhausta, eli itseoikaisua ei ole kytketty oikaisuvaatimus- eikä valitusjärjestelmään. Hallintolain mahdollistamassa virheiden korjaamisessa on lähinnä kysymys itseoikaisun minimitason sääntelystä. Virheiden korjaamiselle on asetettu kvalifioituneet ja rajatut edellytykset. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, ettei hallintolain tarjoamille oikaisukeinoille näyttäisi muodostuneen laajempaa käyttöalaa hallintopäätösten virheiden korjaamisessa.

Toisena oikaisuvaatimuksen lainsäädännöllisen järjestämisen muotona on ollut kytkeä oikaisu Ruotsin mallin mukaisesti valitukseen. Oikaisu on tuolloin sisällytetty osaksi muutoksenhakujärjestelmää, eli päätöksentekoviranomainen voi valituskirjelmän pohjalta suorittaa oikaisun, jos se katsoo voivansa hyväksyä siinä esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on siirrettävä valitus valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Järjestely on otettu Suomessa käyttöön erityi-

sesti sosiaalivakuutusasioissa, joissa sen onkin katsottu toimivan asetettujen odotusten mukaisesti.

Kolmantena linjauksena on ollut valituksen pakollisen esivaiheen muodostavan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen. Oikaisuvaatimus on luettu oikeustieteen jaotteluissa perinteisesti jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin, mutta muutoin se on pyritty pitämään yhä selvemmin erillään varsinaisesta muutoksenhausta. Järjestelmää on rakennettu lainsäädännössä vuosikymmenten ajan, ja se onkin levinnyt vähitellen yhä laajemmalle hallinnon eri osa-alueille. Ulospäin oikaisuvaatimusjärjestelmästä on pyritty välittämään joustavan ja tehokkaan oikeussuojakeinon yleiskuva. Sisällöllisesti järjestelmä on kiinnitetty ennen muuta massahallintoasioihin, joissa tapahtuneiden selvimpien virheiden korjauskeinoksi järjestelmä on alun perin tarkoitettukin. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on tätä kautta ollut ennen muuta hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä turvaava funktio.

### **5.1.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteessa ja sisällössä tapahtuneista muutoksista**

Hallinnossa ja hallintolainkäytössä on tapahtunut vuosikymmenten aikana muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet myös oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen ja luonteeseen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on nähty olevan käyttöala ja rooli esimerkiksi silloin, kun hallinnossa on luovuttu hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Näin on tapahtunut esimerkiksi kunnallisen yleishallinnon alalla. Oikaisuvaatimusjärjestelmästä on voitu löytää toimintaan apua myös silloin, kun hallinnossa on tehty laajoja organisaatiomuutoksia.<sup>120</sup> Julkisten hallintotehtävien siirtäminen niin sanotun välillisen julkisen hallinnon piiriin tai kokonaan yksityisille toimijoille on luonut tarpeita hallinnon sisäisen uudelleenkäsittelyn järjestämiselle oikaisuvaatimuksen muodossa. Muutoksenhakukielloista tai -luvista säätämisen yhteydessä on samoin saatettu pitää oikeusturvaväyistä perusteltuna, että asia käsitellään oikaisuuteen uudelleen hallinnossa. Tällaista sääntelyä esiintyy muun muassa opetustoimen alalla.

---

<sup>120</sup> Julkisen organisaation toimintaa on kehitetty voimakkaasti varsinkin 1990-luvun alusta lukien. Ministeriöhallintojärjestelmään siirtymisen seurauksena keskusvirastot on lakkautettu tai muutettu liikelaitoksiksi, yhtiöiksi tai oman alansa kehittämisyksiköiksi. Ks. organisaatiokehityksestä erityisesti lainsäädäntötoiminnan kannalta Jyrki Tala: Lainsäädäntötoiminnan kehityspiirteitä Suomessa 1985-2005 s. 30-33. Teoksessa Jyrki Tala – Marjukka Litmala (toim.): Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985-2005. Parempaan sääntelyyn toimintaohjelma. Osa 2. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2006.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän luonne on tapahtuneen kehityksen myötä näin ollen muuttunut. Oikaisuvaatimuksen kohteena oleva hallintopäätös saatetaan esimerkiksi tehdä yksilöllisessä eikä pelkästään massahallinnon menettelyssä, ja järjestelmän piirissä ratkaistaan nykyisin muitakin kuin selviä ja riidattomia virheitä – toisin sanoen myös laintulkintaa edellyttäviä oikeusriitoja. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen on voitu osoittaa muullekin kuin alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Oikaisuvaatimusasioissa ei siten välttämättä ole enää kysymys alkuperäisen päätöksentekijän itseoikaisusta. Tapahtuneesta muutoksesta huolimatta oikaisuvaatimusjärjestelmä nähdään kuitenkin vielä paljolti perinteisestä massahallinnon näkökulmasta, mikä voi luoda järjestelmästä yksipuolisen kuvan sen kehittämistä ajatellen.

Jo pitkään omaksuttuna lähtökohtana on ollut se, että oikaisuvaatimusjärjestelmää kehitetään kunkin erityisalan rajoissa ja ettei siitä siten tule muovata yleistä pakollista muutoksenhaun esivaihetta niin kuin esimerkiksi Saksassa. Osaltaan tämä kanta on muodostunut siltä pohjalta, ettei oikaisuvaatimus massahallinnon virheiden korjaamiskeinona sovellu valituksen säännönmukaiseksi (pakolliseksi) esivaiheeksi, vaan oikeusriidat (todelliset oikeuskysymykset) kuuluvat luonteeltaan lainkäyttöön. Oikaisuvaatimusjärjestelmää koskevan lainsäädännön kehityksen myötä tämä kanta ei kaikilta osin pidä enää paikkansa. Kysymys onkin siitä, millä tavoin oikaisuvaatimusjärjestelmän perinteinen kehittämismalli voidaan yhdistää muuttuneisiin ajattelutapoihin ja oikaisuvaatimusjärjestelmään nyttemmin kohdistettuihin odotuksiin.

## **5.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeiden esille noususta viimeaikaisessa keskustelussa**

### **5.2.1 Järjestelmän yleisistä kehittämistarpeista**

#### *Oikaisuvaatimusjärjestelmän liittymäkohdat hallintolainkäyttöön*

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on noussut viime aikoina esille etenkin hallintotuomioistuinten toiminnan tehostamisen tarpeista käsin. Tämä ei ole sinänsä uutta Suomen oikeusjärjestelmässä. Näkökulma on tämän kysymyksen kohdalla kuitenkin jossakin määrin toisenlainen kuin aikaisemmin, jolloin kysymys oli massahallintoasioiden aiheuttamista tosiasiallisista ruuhkista hallintotuomioistuimissa. Nykyään massahallintoasiat eivät enää ruuhkauta hallintolainkäyttöä samassa määrin kuin ennen. Tämä ei tietenkään estä ruuhkia tai yleensä käsittelyn viivästymistä yksittäisissä asiaryhmissä. Tuomioistuintoiminnan tehosta-



mistarpeet nousevatkin esiin ennen muuta vaatimuksesta pitää hallintolainkäytön tehokkuus tasolla, joka täyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset. Pyrkimys tuomioistuintoiminnan tehostamiseen tai ainakin riittävän tehokkaan toiminnan ylläpitämiseen saa siten keskeisesti sisältöä kansainvälisistä ihmisoikeuksista.

Hallintotuomioistuinten toiminnallisia tehostamistarpeita on syytä tarkastella myös valtionhallinnon tuottavuusohjelman kannalta.<sup>121</sup> Valtionhallinnon tuottavuusohjelma merkitsee toteutuessaan muun muassa tuomioistuinlaitoksen henkilöstöresurssien kaventumista. Oikaisuvaatimusjärjestelmä voidaan kytkeä tätäkin kautta tuomioistuinten toimintaedellytyksiä koskevien kysymysten yhteyteen. Mitä enemmän oikaisuvaatimusjärjestelmä seuloa hallinnon erimielisyyksiä, sitä paremmin hallintotuomioistuimet voivat keskittää niukentuvat voimavaroinsa toimintansa ytimeen, varsinaisten oikeusriitojen ratkaisemiseen. Oikaisuvaatimusjärjestelmän uudentyypinen esille nostaminen liittyy näin ollen laajemmin jälkikäteisen oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen ja on vuorovaikutuksessa hallintotuomioistuihin eri tahoilta kohdistettujen toimintatavoitteiden kanssa.

Uudentyyppistä painotusta on edelleen siinä, kun oikaisuvaatimusjärjestelmälle on ryhdytty antamaan aikaisempaa selvempi rooli hallintolainkäytön sisällön kehittämistoimissa. Oikaisuvaatimusjärjestelmästä on saatettu hakea tukea esimerkiksi silloin, kun on suunniteltu valituslupajärjestelmän laajentamista, valituskiellon asettamista tai jopa tuomioistuintyyppisistä muutoksenhakulautakunnista luopumista. Oikaisuvaatimukselle on annettu tuolloin selvästi itsenäisen oikeussuojakeinon sisältö, jolloin sen on katsottu voivan täydentää muutoksia varsinaisen valitusjärjestelmän tarjoamassa oikeusturvassa.

### *Hallintoviranomaisten vastuu jälkikäteisestä oikeusturvasta*

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeiden esille nostaminen on nykytilanteessa paikannettavissa myös hallinnon oikeusturva-ajattelussa tapahtuneisiin painopistemutoksiin. Hallinnon oikeusturvassa on lähdetty perinteisesti siitä, että hallintoviranomaiset vastaavat osaltaan hallintopäätösten moitteettomuudesta, sisällön ja menettelyn lainmukaisuudesta. Tämä vaatimus kuuluu osana ennakkolliseen oikeusturvaan. Hallintopäätösten tekemiseen liittyvät oikeusturvaseikat ovat saaneet yhä tärkeämmän merkityksen perustuslain 21 §:n hyvän

<sup>121</sup> Ks. valtioneuvoston kehyspäätökset 23.3.2006 ja 25.5.2007 vuosille 2007-2011.

hallinnon perusoikeusvaatimuksen myötä, ja hyvän hallinnon edellytykset on sisällytetty myös hallintotoimintaa ja hallinnon päätöksentekomenettelyä ohjaavaan yleislakiin, hallintolakiin. Näiden säännösten kautta oikeusturvaseikat ja konkreettinen vastuu yksilön oikeusturvasta ovat nousseet yhä keskeisemmälle sijalle hallintoviranomaisten toiminnassa.

Hallintopäätösten tekemisen jälkeisessä tilanteessa, jälkikäteisessä oikeusturvassa, hallintoviranomaisten rooli on sen sijaan ollut perinteisesti sivummalla hallintotuomioistuimiin verrattuna. Tämä rajanveto on syventynyt, kun hallintotuomioistuinten organisatorista asemaa on vähitellen vahvistettu ja samalla luovuttu pääosin hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Tapahtunut kehitys voisi viitata siihen, että hallintoviranomaisten merkitys ja rooli hallintopäätösten virheiden korjaamisessa alkaisi heikentyä tai jopa poistuisi kokonaan hallintotuomioistuinten hallinnollisen riidanratkaisutoiminnan priorisoinnilla.

Oikeusvertailusta ilmenee varsin hyvin se, että riippumatta siitä, millä tavalla hallintolainkäyttö on asianomaisessa maassa järjestetty, hallintoviranomaisilla on rooli jälkikäteisessä oikeusturvassa – hallinnollisten riitaisuuksien ratkaisussa. Esimerkiksi yleisten tuomioistuinten varaan rakentuvassa muutoksenhakujärjestelmässä kuten Norjassa oikaisu-järjestelmään kohdistuu hyvinkin selkeitä hallinnon sisäisiä oikeusturvaodotuksia. Samaa on havaittavissa myös Saksasta, jossa hallintotuomioistuinjärjestelmä toimii vahvalla (selkeän erilliseen tuomioistuin-asemaan rakentuvalla) pohjalla. Etenkin Saksassa, jossa oikaisuvaatimus muodostaa yleisen pakollisen välivaiheen, oikaisumenettelyn on todettu suodattavan varsin tehokkaasti hallintotuomioistuimeen tulevia asioita. Kummassakin järjestelmässä lähdetään siis siitä, että ainakin osa hallinnon riitaisuuksista voidaan hyvin – ja myös tulisi – ratkaista hallinnon sisällä erillään tuomioistuimista. Hallintotuomioistuinjärjestelmän vahvistamisesta ei ole näyttänyt seuranneen, että hallintoviranomaiset olisivat jääneet sivuun jälkikäteisestä oikeusturvasta.

Suomessa hallinnon sisäisellä muutoksenhaulla on pitkät, taustaltaan virkavalvonnalliset perinteet. Se, että hallintotuomioistuinten organisaatiota on vahvistettu ja ohjattu hallinnollinen muutoksenhaku muutenkin pääosin hallintotuomioistuimiin, on perusteltu ratkaisu muun muassa lainkäytön puolueettomuusfunktion kannalta. Samalla on kysyttävä, onko riidanratkaisun uskomisesta hallintotuomioistuimille seurannut, että hallintoviranomaisten vastaavaan rooliin tulisi suhtautua yhä varauksellisemmin tai pitää sitä muuten ongelmallisena esimerkiksi ihmisoikeuksien kannalta. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei näytä kuitenkaan estävän riitaisuuksien ratkaisemista hallinnon sisällä (sisäisen muutoksenhaun muodossa), kunhan

ainakin yksi muutoksenhakuaste täyttää asianmukaiset lainkäyttöelimen vaatimukset. Hallintoviranomaisten roolia oikeusriitojen ratkaisussa ei näin voida kieltää tai edes asettaa kysymyksenalaiseksi ihmisoikeuksien perusteella.

Näin ollen siitä, että hallintoviranomaisten asemaa kavennetaan varsinaisten oikeusriitojen ratkaisussa, ei tarvitse seurata, ettei hallintoviranomaisilla olisi enää roolia jälkikäteisessä oikeusturvassa. Päinvastoin nykyisessä oikeudellisessa tilanteessa oikaisuvaatimusjärjestelmä näyttäisikin tarjoavan hallintoviranomaisille yhä paremman kanavan pyrittäessä jakamaan vastuuta hallintopäätösten tekemisen jälkeen havaittavien virheiden korjaamisesta. Oikaisujärjestelmästä näyttäisi siis tulleen varsin luonteva keino antaa hallintoviranomaisille edelleen sijaa jälkikäteisessä oikeusturvassa. Tälle lähtökohdalle saadaan tukea – vastaavalla tavalla kuin aikaisemmin – lainkäytön toiminnallisten resurssien huomioon ottamisen tarpeesta. Sikäli kuin asiat ohjautuvat oikealla tavalla oikaisu- ja lainkäyttöjärjestelmien kesken, oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä ei voida torjua ainakaan suoralta kädeltä yksilön oikeusturvaan nojautuvista syistä. Lainkäytön kuormittaminen ja sitä kautta lainkäyttöpäätösten viipyminen eivät viime kädessä palvele myöskään yksilön etua.

#### *Hallinnon palveluperiaate ja viranomaisten vastuu virheiden oikaisemisesta*

Hallinnon palveluperiaate muodostaa osan perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa. Sääntelytasolla palveluperiaate ilmenee hallintolain 7 §:stä, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että asioinnin tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Palveluperiaatteeseen liittyy myös viranomaisen velvollisuus huolehtia tekemiensä päätösten oikeellisuudesta sekä vaatimus siitä, että viranomainen seuraa päätöstensä laatua ja puuttuu viipymättä havaitsemiinsa virheisiin.

Palveluperiaate edellyttää näin ollen, että hallinto toimii joustavasti ja tehokkaasti, mutta myös laadultaan asianmukaisesti. Muutoksenhaulla hallintotuomioistuimeen ei yleisesti ole mahdollista saada korjatuksi julkisen palvelun huonoa tasoa tai muita tähän liittyviä epäkoh-  
tia. Siksi on tärkeää, että hallintoviranomainen pyrkii omassa toiminnassaan seuraamaan palveluidensa laatua ja kehittämään niiden sisältöä. Laatuajattelu on asiakaskeskeistä, ja sen

avulla voidaan kehittää edelleen palveluperiaatteen asemaa hallinnossa. Viranomaisen vastuu palveluiden laadusta ei pääty siihen, kun päätös on tehty, vaan viranomaisen tulee tämän jälkeenkin voida tutkia väitteet palveluidensa puutteellisuudesta ja virheellisyyksistä sekä tarvittaessa korjata toimintatapojaan vastaavien ongelmien välttämiseksi. Palveluperiaatteeseen voidaan siten kytkeä hallintoviranomaisten velvollisuus, mutta myös oikeus osallistua hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamiseen. Nykytilanteessa on tärkeää, että viranomaisten osavastuu hallintopäätösten virheiden korjaamisesta nähdään osana palveluperiaatetta ja hyvän hallinnon perustuslakiperäistä vaatimusta.

Oikaisuvaatimus muodostaa hallintoviranomaisille keinon korjata jälkikäteen päätöksenteossa tapahtuneet virheet. Yksityisen tahon kannalta on keskeistä oikeuden tehokas, joustava ja edullinen saatavuus. Korjaamisella saattaa olla merkitystä myös yhteiskunnan toimivuuden ja jopa kilpailukyvyn kannalta. Voidaan siten ajatella, että oikaisuvaatimuksessa hallinnon tehokkuus on yhdistettävissä hyvän hallinnon takeisiin kuuluvan oikeussuojavaatimuksen kanssa. Palveluperiaatteen vuoksi on tärkeää, että viranomainen kokee roolinsa oikaisuvaatimusasioissa aikaisempaa aktiivisempänä. Sikäli kuin hallinnollinen harkintavalta antaa myöten, oikaisupäätöksen tekemisessä tulisi muutenkin nähdä enemmän sovittelun kuin tiukan juridisen ratkaisutoiminnan piirteitä. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeeseen voidaan siten liittää uutta näkökulmaa myös hallinnon muuttuneiden toiminnallisten painotusten kautta.

#### *Oikaisuvaatimuksen näkeminen osana vaihtoehtoisia riidanratkaisukeinoja*

Oikaisuvaatimuksesta on saatettu puhua myös muissa aikaisempaa moderneimmissa yhteyksissä kuten vaihtoehtoisiin riidanratkaisukeinoihin liittyvänä. Oikaisuvaatimus on ollut tässä mielessä esillä Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antamassa suosituksessa Rec (2001) 9 hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten oikeudenkäyntien vaihtoehtoista. Vaihtoehtoisiin riidanratkaisutapoihin liittyen suosituksessa todetaan, että esimerkiksi oikaisumenettelyn tulisi olla mahdollista minkä tahansa hallinnon toimen yhteydessä. Menettely voi koskea hallinnon toimen tarkoituksenmukaisuutta ja/tai laillisuutta. Oikaisumenettely voi joissakin tapauksissa olla pakollinen edellytys tuomioistuinmenettelylle. Toimivaltaisten vi-

ranomaisten tulisi tutkia ja päättää oikaisumenettelyssä olevat asiat.<sup>122</sup> Suosituksessa on edelleen muun muassa todettu, ettei tuomioistuinmenettely käytännössä aina välttämättä ole sopivin mahdollinen tapa hallinnollisten riitojen ratkaisuun, ja että vaihtoehtoisten ratkaisutapojen käyttö voi tuoda hallintoviranomaiset lähemmäksi yksityisiä kansalaisia.

Edelleen suosituksen mukaan vaihtoehtoisten ratkaisumenettelyjen pääasiallisina etuina voivat olla yksinkertaisemmat ja joustavammat menettelytavat, jotka mahdollistavat riitojen nopeamman ja edullisemman ratkaisemisen, sovinnon saavuttamisen, asiantuntijoiden toimesta tehdyn riidan ratkaisemisen, riitojen ratkaisemisen kohtuusperiaatteiden nojalla eikä vain tiukkojen oikeudellisten normien perusteella, ja laajemman harkintavallan. Suosituksessa on erikseen vielä todettu, että tietyissä tapauksissa hallinnollisten riitojen ratkaisemisen tulisi olla mahdollista myös muilla keinoilla kuin tuomioistuinten toimesta ja että oikeudenkäynnille vaihtoehtoisten menettelyjen tulee kunnioittaa yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden periaatteita sekä osapuolten oikeuksia.

Lisäksi Euroopan neuvoston ministerikomitea on kesäkuussa 2007 antanut suosituksen hyvästä hallinnosta, jonka 22(2) artiklan mukaan varsinaista lainkäyttöä edeltävä hallinnollinen muutoksenhaku tulisi periaatteellisesti olla mahdollista ja joissain tapauksissa jopa pakollista.<sup>123</sup>

Suosituksista ilmenee, että oikaisuvaatimusjärjestelmään on alettu kohdistaa uudentyyppistä huomiota myös yleiseurooppalaisella tasolla. Se halutaan nähdä relevanttina keinona hallinnollisten riitojen ratkaisemiseen. Tuomioistuinten vastuuta riidanratkaisussa pyritään siten jakamaan hallintoviranomaisille. Tämän on katsottu lähentävän hallintoa yksityiseen kansalaiseen. Samalla on korostettu vaihtoehtoisten menettelyjen joustavuutta ja käsittelyn puolu-

---

<sup>122</sup> Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties. Adopted by the Committee of Ministers on 5 September 2001 at the 762nd meeting of the Ministers' Deputies.

III. Special features of each alternative means

1. Internal reviews

i. In principle, internal reviews should be possible in relation to any act. They may concern the expediency and/or legality of an administrative act.

ii. Internal reviews may, in some cases, be compulsory, as a prerequisite to legal proceedings.

iii. Internal reviews should be examined and decided upon by the competent authorities.

<sup>123</sup> Recommendation Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Minister's Deputies. Article 22 – Appeals against administrative decisions – 2. Administrative appeals, prior to a judicial review, shall, in principle, be possible. They may, in certain cases, be compulsory. They may concern an appeal on merits or an appeal on the legality of an administrative decision.

eettomuuden merkitystä. Vaikka Euroopan neuvoston suositukset eivät sinänsä yhtenäistä hallintomenettelyä, niillä on tärkeä periaatteellinen merkitys hyvän hallinnon vähimmäisvaatimusten määrittäjänä. Euroopan neuvoston päätöslauselmien ja suositusten varsinainen merkitys liittyykin niiden funktioon ohjata menettelysäännösten soveltamista ja kehittämistä.

### **5.2.2 Menettelyllisistä kehittämistarpeista**

Oikaisuvaatimus muodostaa pakollisen välivaiheen ennen varsinaista muutoksenhakua. Viranomaisella ei siksi ole harkintavaltaa siinä, ottaako se oikaisuvaatimuksen käsiteltäväkseen. Samoin vireillepano-oikeus on yleisesti rajattu asianosaisuuteen. Vanhastaan omaksuttuna lähtökohtana on myös ollut, että viranomainen käsittelee asian oikaisuvaatimuksen pohjalta eikä koko sitä asiaa, jota oikaisuvaatimus koskee. Oikaisuvaatimusmenettelyssä ei siten varsinaisesti tehdä uutta hallintopäätöstä, vaan annetaan vastaus oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Päätöksen seurausvaikutukset ovat lisäksi samantyyppiset kuin valituksessa. Niinpä oikaisuvaatimus voidaan hylätä, jolloin ensivaiheen päätös jää voimaan, tai päätöstä voidaan muuttaa taikka se voidaan kumota. Painotettaessa muun muassa näitä piirteitä oikaisuvaatimus lähenee väistämättä valitusinstituutiota. Tähän painotukseen saadaan lisäpontta niiden tilanteiden kautta, joissa oikaisuvaatimus on ohjattu ratkaistavaksi muussa kuin ensiasteen päätöksentekoviranomaisessa. Voidaan siten todeta, että vaikka oikaisuvaatimusta ei ole syytä nähdä varsinaisena muutoksenhakekeinona, järjestelmää ei tulisi toisaalta rinnastaa suoraan hallinnon ensiasteen päätöksentekoonkaan. Siksi toimikuntatyössä on lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusmenettely sijoittautuu tosiasialliselta luonteeltaan parhaiten hallintomenettelyn ja hallintolainkäyttömenettelyn välimaastoon.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ohella asianmukaisesta ja viivytyksettömästä viranomaistoiminnasta sekä määritetään hallinnollisessa päätöksenteossa noudatettavat keskeiset menettelylliset oikeusturvatakeet. Perustuslain hyvän hallinnon edellytykset on lähtökohtaisesti sisällytetty hallintolakiin, jota noudatetaan myös oikaisuvaatimusmenettelyssä. Hallintolain esitöistä päätellen oikaisuvaatimusjärjestelmä on mahdutettu tämän sääntelyn piiriin kuitenkin paljolti sellaisessa muodossa, miksi se on alun perin määritelty, eikä millaisena se nykyisellään esiintyy. Vaikka oikaisuvaatimus muodostaa yhä omatyypisemmän oikeussuojakeinon varsinaisen hallinnon ja hallintolainkäytön välissä, sitä ei näin ollen ole millään tavalla erityisemmin otettu huomioon hallintolain sisällössä.

Onkin aiheellista kysyä, kuinka onnistuneesti hallintolaki ohjaa oikaisuvaatimusta koskevaa päätöksentekomenettelyä, kun otetaan huomioon paitsi järjestelmän luonteessa tapahtuneet muutokset, myös perustuslain 21 §:stä ilmenevät selkeän yksilöpainotteiset oikeusturvavoitteet. Voidaanko hallinnon päätöksentekomenettelyä keskimäärin ohjaavaa sääntelyä näin ollen pitää riittävänä oikaisuvaatimusjärjestelmän kannalta vai olisiko hyvän hallinnon edellytyksillä oltava tässä järjestelmässä jokin muu kuin suoraan hallintolaista ilmenevä sisältö?

### **5.3 Oikaisuvaatimusjärjestelmän arviointia kehittämistarpeiden valossa**

#### **5.3.1 Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen toimikuntatyön yhteydessä**

##### *Tarkastelun lähtökohtia*

Alun perin hallintomenettelylakiin ja sittemmin hallintolakiin sisältyvää virheiden korjaamisjärjestelmää on kehitetty ja laajennettu vuosien saatossa. Korjaamismahdollisuus on ulotettu nyttemmin myös menettelyvirheisiin. Sinänsä hallintolain sääntelemässä itseoikaisujärjestelmässä pyritään lähinnä vain selvimpien virheiden korjaamiseen. Virheiden korjaamismenettely on järjestetty joustavaksi ja yksinkertaiseksi. Virheiden korjaamisesta on myös erityissääntelyä esimerkiksi vero- ja sosiaalivakuutusasioissa.

Siitä, millä tavalla virheiden korjaamisjärjestelmä toimii käytännössä, ei ole käytettävissä pitemmältä aikaväliltä tehtyä laajaa empiiristä tutkimusta.<sup>124</sup> Tällaisen tutkimuksen puuttuessa jää epäselväksi se, toimiiko järjestelmä asianmukaisesti – ennen muuta riittävästi. Hallintolain seurantalutkimuksessa on joka tapauksessa kuitenkin todettu, että virheiden korjaamistilanteita on vastaajaviranomaisten mukaan harvoin. Näin ollen voidaan kysyä, johtuuko järjestelmän mahdollinen vähäinen käytettävyys esimerkiksi siitä, ettei virheiden korjaamismenettelyä ole riittävästi ohjattu lainsäädännön tasolla. Onko virheiden korjaamiskynnys, joka saattaa edellyttää virheen luonnetta ja sen vaikeusastetta koskevaa tulkintaa, samoin liian korkealla? Jääkö sääntelyyn sellaista tulkinnanvaraisuutta, että hallintoviranomainen mieluummin antaa asian tulla ratkaistuksi tuomioistuimessa kuin ottaa virheen itse korjattavakseen? Näihin esi-

---

<sup>124</sup> Tässä voidaan viitata aikaisemmin tarkasteltuihin hallintolain seurantalutkimuksen osaraportteihin I ja II. Mainitussa seurantalutkimuksessa on rajauduttu virheen korjaamisjärjestelmään hallintolain jälkeiseltä eli tuossa vaiheessa vielä varsin lyhyeltä ajalta.

merkkikysymyksiin on vaikea löytää yksiselitteisiä vastauksia, mutta ne kertovat siitä, millaisiin syihin perustuvia epäilyjä järjestelmän toimivuuden osalta voidaan esittää.

Virheiden korjaamisjärjestelmä muodostaa hallintolaissa eräänlaisen itseoikaisun ytimen. Vähintäänkin tällaiset hallintopäätösten selvimmät virheellisyydet tulisi saada nopeasti ja tehokkaasti pois päiväjärjestyksestä. Tämä on tarkoituksenmukaisinta myös viranomaisten tehtävajaon kannalta. Korjaaminen tapahtuu parhaiten siinä viranomaisessa, joka virheen on tehnytkin. Jos virhettä ei korjata hallintolain nojalla, se siirtyy lähtökohtaisesti korjattavaksi muutoksenhaun yhteydessä. Tämä ei ole välttämättä paras vaihtoehto hallinnon toiminnallisten ja yleisempienkin tehokkuusnäkökohtien kannalta. Hallintolain sääntelemä mahdollisuus päätöksessä olevan virheen korjaamiseen hakee siten tasapainoa muutoksenhakuinstitutiion kanssa ja on tavalla tai toisella yhteydessä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo hallintolakiin sisältyvän päätöksessä olevan virheen korjaamissääntelyn liittyvän siinä määrin oikaisuvaatimusinstituutioon, että ensiksi mainittu itseoikaisujärjestelmä voidaan ottaa tarkasteltavaksi toimikuntatyön yhteydessä, vaikka sitä ei olekaan nimenomaisesti edellytetty toimeksiannossa. Tarkastelukulma on pyritty pitämään kuitenkin rajattuna. Virheen korjaamisjärjestelmää on tarkasteltu lähinnä siitä näkökulmasta, voitaisiinko hallinnollisen oikaisun käyttöalaa kehittää ja laajentaa erityisesti tämän oikaisumuodon kautta, virheen korjaamisen edellytyksiä laajentamalla. Menettelyllisten seikkojen osalta toimikunta lähinnä kiinnittää huomiota viranomaisen velvollisuuteen antaa hallintolain 8 §:n nojalla informaatiota hallintolaissa tarkoitetun virheen korjaamiskeinon olemassaolosta ja käyttömahdollisuudesta sekä painottaa hallintoviranomaisen ja muutoksenhakuviranomaisen keskinäisen yhteistyön merkitystä tilanteessa, jossa virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat samanaikaisesti vireillä.

*Onko perusteita muuttaa asiavirheen korjaamisen edellytyksiä*

Sitä, millä tavoin virheen korjaamisjärjestelmää voitaisiin tehostaa hallinnossa, on mahdollista lähestyä useammastakin näkökulmasta. Yhtenä mahdollisuutena olisi laajentaa asiavirheen



korjaamisen edellytyksiä, mikä saattaisi madaltaa korjaamiseen ryhtymisen materiaalista kynnystä. Se, että hallintolaissa pyritään ainoastaan selvimpien virheiden tehokkaaseen korjaamiseen, on näet johtanut kirjoitustapaan, joka edellyttää *selvää* virhettä tai puutteellisuutta selvityksessä tai *ilmeisen* väärää lain soveltamista. Ilmeisesti tarkoitus on alun perin ollut, että viranomainen voisi nopeasti, ilman tarkempaa tutkintaa ja tulkintaa todeta tällaisen virheen olemassaolon ja suorittaa tarvittaessa oikaisun. Käytännössä lainsäädännölliset edellytykset ovat saattaneet johtaa päinvastaiseen lopputulokseen. Tilanteen arviointi on voitu kokea ongelmalliseksi ja soveltamiskynnys vaikeasti ylitettäväksi, jolloin viranomainen on mieluummin jäänyt odottamaan muutoksenhakuviranomaisen kantaa. Tulkintaa edellyttävät, mutta mahdollisesti selvemmätkin kysymykset ovat saattaneet siis jäädä oikaisuvaatimus- ja valitusmenettelyssä ratkaistaviksi. Voidaankin kysyä, onko tämä järjestely enää nykyisissä oloissa perusteltu lähtien muun muassa viranomaisten palveluperiaatteeseen sisältyvästä velvollisuudesta seurata omien päätöstensä laatua ja korjata toiminnassaan tehtyjä virheitä.

Asiavirheen korjaamisjärjestelmää on laajennettu hallintolaissa menettelyvirheisiin tekemättä rajanvetoja virheen laadun osalta. Laissa ei ole siis yksilöity sitä, millaiset menettelyvirheet voivat johtaa korjaamiseen hallintolain 50 §:n perusteella, joskin käytännössä lähinnä oikeuskirjallisuuteen tukeutuen on katsottu, ettei vähäisiä, ratkaisuun vaikuttamattomia menettelyvirheitä ole tarpeen korjata. Hallintolain 50 §:n kirjoitustapa merkitsee joka tapauksessa kuitenkin uudentyyppistä lähestymistapaa virheen korjaamisen edellytysten määrittelyssä. Toisin sanoen vanhastaan laissa mainituissa asiavirheissä (selvityksen hankkiminen, lain soveltaminen) edellytetään määrätyn tulkinnallisen kynnyksen ylittymistä, kun taas menettelyvirheissä tällaista vaatimusta ei aseteta. Hallintolain 50 §:n sisällöllinen jako, jossa annetaan eri tavalla merkitystä erilaisten asiavirheiden vaikeusasteelle, näyttäisikin nykyisestä näkökulmasta katsottuna jossakin määrin epä johdonmukaiselta.

Yhtenä mahdollisuutena olisi näin ollen tarkistaa hallintolain 50 §:n 1 momenttia asiavirheen korjaamisen edellytysten osalta. Tämän mukaisesti asiavirheen korjaamisen edellytyksenä olisi, että päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe. Asiavirheen korjaamiselle ei tuolloin enää asetettaisi sellaisia kvalifioituja edellytyksiä kuin voimassa olevassa hallintolaissa. Sääntelyä tukisi se nykyiseenkin hallintolakiin sisältyvä lähtökohta, jossa asiaosaisen vahingoksi tapahtuvalta korjaamiselta edellytetään lähtökohtaisesti asiaosaisen/asianosaisen

suostumusta. Asiavirheen korjaamiselle asetettaisiin siten esitetyssä sääntelytilanteessakin viimekätiset luottamuksensuojaan nojautuvat rajansa.

Toisaalta asiavirheen korjaamisen edellytysten laajentamista vastaan voidaan myös esittää painavia näkökohtia. Tämän järjestelmän käyttäminen perustuu yleensä viranomaisen aloitteeseen. Hallintopäätösten korjaamisen kynnyksen mataloittaminen saattaa siten johtaa sellaisiin osin ennakoimattomiin asian uudelleen käsittelyyn tilanteisiin, joita ei voida pitää perusteltuina, vaikka muodollisesti ottaen asianosainen menettelyyn suostuisikin. Kyseenalaista olisi esimerkiksi se, jos viranomainen käyttäisi tätä järjestelmää keinona ratkaista asia uudelleen ilman suoranaisen virheen olemassa oloa. Järjestelmän materiaallinen laajentaminen voidaan lisäksi nähdä ongelmana erityisesti moniasianosaisten asioiden kohdalla. Asiavirheen korjaaminen muuntuisi myös yhä selvemmäksi oikeussuojakeinoksi nykyisen oikeussuojajärjestelmää täydentävän roolin sijasta. Tämä ei välttämättä ole perusteltua eikä tarpeen oikeussuojakeinojen keskinäisen aseman kannalta. Järjestely saattaisi muutenkin heikentää liiaksi hallintopäätösten oikeusvoimavaikutusta ja yleistä luottamusta hallinnon toimintaa kohtaan.

#### Toimikunnan kannanotto:

Asiavirheen korjaamista koskevien edellytysten laajentamista vastaan voidaan esittää siksi painavia perusteita, ettei toimikunta puolla hallintolain 50 §:n mukaisten asiavirheen korjaamisen edellytysten muuttamista nykyisestä. Toimikunta on pitänyt siten perustellumpana vaihtoehtona oikaisujärjestelmän kehittämistä ennen kaikkea valituksen pakollisen esivaiheen muodostavan oikaisuvaatimusjärjestelmän kautta.

### **5.3.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän ja valitukseen sidotun oikaisujärjestelmän yhdenmukaistamisen tarpeesta**

Oikaisuvaatimusinstituutiota on kehitetty varsin tietoisesti siltä pohjalta, että tämä järjestely sopii ennen muuta massahallintoasioiden (uudelleen)käsittelymuodoksi, ja että järjestelmää tulee muutoin kehittää lähinnä erityisalojen rajoissa. Oikaisuvaatimusta koskevan lainsäädännön määrä onkin kasvanut tuntuvasti vuosien saatossa, mikä ilmentää lainsäätäjän lähtökohtaa pitää tätä oikaisulajia kehittämistoimien päämuotona. Oikaisuvaatimuksen lisäksi lainsäädän-

töön on sisällytetty myös muita tapoja hallinnollisen oikaisun suorittamiseen. Kuten aikaisemmin tässä mietinnössä on todettu, muut oikaisun päämuodot voidaan jakaa hallintolain sisältämään virheiden korjaamiseen sekä sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioiden valitukseen sidottuun oikaisuun. Koska yleisenä lähtökohtana nyttemmin on lisätä hallinnon omaa vastuuta virheiden korjaamisesta – myös muissa kuin massahallintoasioissa –, oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä on perusteltua vertailla oikaisukeinojen käytön asianmukaisuutta ja esittää tätä kautta kysymys eri järjestelmien yhdenmukaistamisen tarpeesta. Kysymys on lähinnä siitä, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää ja valitukseen sidottua oikaisua jollakin lailla harmonisoida keskenään.

Vaikka oikaisuvaatimus muodostaa keskeisen päälinjan lainsäädännön kehittämistoimissa, on siis myös muille vaihtoehdoille pyritty jättämään jalansijaa asianomaiselle hallinnonalalle soveltuvan oikaisumuodon valinnassa. Osassa tapauksista oikaisumuodoksi onkin valittu ruotsalaiseen tapaan valitukseen sidottu oikaisu. Välittömässä verotuksessa tästä oikaisumuodosta on tosin luovuttu jo aikaa sitten, ja välillinen verotus on seuraamassa tätä esimerkkiä. Sen sijaan sosiaaliavustus- ja sosiaalivakuutusasioissa järjestelmä on edelleen käytössä. Viimeksi mainituissa asioissa valituksen yhteydessä suoritettavan oikaisun mallin on myös arvioitu toimineen varsin hyvin käytännössä. Viranomaiset ovat ilmeisesti mieltäneet järjestelmän merkityksen ja käyttäneet lainsäädännön suomina oikaisumahdollisuuksia asianmukaisesti hyväkseen. Viime kädessä tänäkin oikaisumuodon onnistuneisuus on kiinni soveltajasta eli hallintoviranomaisesta. Järjestelmän käytettävyydessä näyttäisi siten olevan selvä ero Ruotsiin nähden.

#### Toimikunnan kannanotto:

Hallintolain sisältämä päätöksessä olevien virheiden korjaamisjärjestelmä muodostaa oman osa-alueensa itseoikaisukeinojen kokonaisuudessa, ja sillä on periaatteellisesti tärkeä merkitys muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolella sitä täydentäen. Valitukseen sidottua oikaisujärjestelmää taas toteutetaan sosiaaliavustus ja -vakuutusasioissa niiden omista tarpeista ja lähtökohdista käsin. Järjestelmän toimivuutta ei yleisesti ottaen ole asetettu kysymyksenalaiseksi, vaan päinvastoin järjestelmän on katsottu toimineen näillä aloilla riittävän tehokkaasti.

Edellä mainituista lähtökohdista toimikunta on päätenyt sille kannalle, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistoimien yhteydessä ole syytä puuttua omaksuttuun kantaan eri oikaisukeinojen käytön mahdollisuudesta. Oikeusjärjestelmässämme voitaisiin toimia jatkossakin näiden peruslinjausten rajoissa, jolloin eri oikaisujärjestelmät lähinnä täydentäisivät toisiaan. Samalla on katsottu, että valituksen pakollisen esivaiheen muodostava järjestelmä tulisi voida säilyttää hallinnollisen oikaisun perus- ja päämuotona. Näillä perusteilla toimikunnan työssä on keskitytty lähinnä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä koskeviin kysymyksiin.

### **5.3.3 Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisesta**

#### *Laajentamistarpeiden esille noususta viimeaikaisessa keskustelussa*

Kuten oikaisuvaatimusjärjestelmän kehitystä koskevasta kuvauksesta käy ilmi, järjestelmää ryhdyttiin aikoinaan kehittämään erityisaloittain, ja valittua kehittämislinjausta on pidetty myöhemmissäkin arvioissa perusteltuna. Vaikka järjestelmällä ei ole katsottu olevan edellytyksiä muodostua valituksen yleiseksi pakolliseksi esivaiheeksi, sen laajentaminen on ollut jatkuvasti esillä kehittämistoimien taustalla. Niinpä oikaisuvaatimus on levittäytynyt vähitellen uusille alueille ja myös toisenlaiseen hallintoympäristöön kuin massahallinnossa alun perin. Oikaisujärjestelmä on käytössä nykyään myös sellaisilla aloilla, joilla tehdään yksilöllisiä hallintopäätöksiä. Oikaisuvaatimusjärjestelmään ohjautuu siten sellaisiakin asioita, joissa on kysymys oikeusriidasta.

Viimeaikaisessa keskustelussa on sekä ylikansallisella että kansallisella tasolla tuotu esiin selkeä tarve hallinnollisen oikaisujärjestelmän käyttöalan lisäämiseen. Siihen, millainen oikaisujärjestelmän olisi oltava laajuudeltaan, luonteeltaan ja sisällöltään, ei varsinkaan ylikansallisella tasolla ole otettu suoranaista kantaa. Oikaisujärjestelmän esille nostaminen on liittynyt kuitenkin tarpeeseen lisätä hallinnon omaa vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta, ja taustaltaan tämä on nähty yhteydessä ennakkolisten riidanratkaisukeinojen esille nousuun hallinnollisissa yhteyksissä. Hallinnon oman vastuun kasvattaminen keventää väistämättä tuomioistuinten roolia riidanratkaisussa, millä on taas yhteydet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa koskevaan vaatimukseen.

Ylikansallisella ja kansallisella tasolla käyty keskustelu osoittaa tarvetta lisätä hallinnon roolia ja vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Keskustelun tavoitteet näkyvät myös toimikunnan saaman toimeksiannon sisällössä. Toimikunnan keskeisenä tehtävänä on pohtia sitä, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa nykyisestä, ja olisiko järjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Asetetut kysymykset osoittavat tarvetta arvioida oikaisuvaatimusjärjestelmän perinteisen kehittämislinjauksen toimivuutta nykyisistä tarpeista käsin ja avata mahdollisuuksia myös muille vaihtoehdoille järjestelmän laajentamisessa. Toimikunnassa käydyissä keskusteluissa onkin pyritty tältä osin erilaisten näkökulmien esille tuomiseen ja punnintaan esitettyjen vaihtoehtojen välillä.

*Edellytyksistä muovata oikaisuvaatimus yleiseksi pakolliseksi välivaiheeksi ennen varsinaista muutoksenhakua*

Tarkastelun taustaksi voidaan viitata siihen, että esimerkiksi Saksassa oikaisuvaatimus muodostaa lähtökohtaisesti yleisen pakollisen välivaiheen ennen varsinaista tuomioistuinkäsittelyä. Kuten on todettu, Suomessa on näihin päiviin asti oltu varsin kriittisiä oikaisuvaatimusjärjestelmän kattavaa laajentamista kohtaan. Perusteluna on viitattu muun ohella siihen, että pulmallisemmissa laintulkintakysymyksissä eli selvemmissä oikeusriidoissa oikaisuvaatimusmenettely merkitsee vain tarpeetonta välivaihetta ja lainkäyttöviranomaisen auktoritatiivisen kannan viivästyistä. Myös sitä on painotettu, että järjestelmä soveltuu useasta syystä huonosti sellaisiin asioihin, joissa on monta asianosaista.

Toisaalta oikaisuvaatimusjärjestelmän muodostamiselle yleiseksi pakolliseksi välivaiheeksi ennen varsinaista muutoksenhakua voidaan löytää nykytilanteessa myös puoltavia argumentteja. Kattavaa laajentamista voitaisiin puoltaa esimerkiksi korostamalla hallinnon omaa vastuuta hallinnollisten virheiden korjaamisessa, jolloin muunnettaisiin perinteistä lähtökohtaa tuomioistuintoiminnan ensisijaisuudesta (jopa yksinomaisuudesta) oikeudellisten erimielisyyksien ratkaisussa. Tähän sopii myös se, että oikaisuvaatimusjärjestelmän luonne on muutenkin muuntunut massahallinnon päätösten korjaamisesta yhä enemmän yksilöllisistä päätöksistä tehtyjen riitaisuuksien ratkaisemisen suuntaan. Sen, että hallinto ottaa entistä selvemmin vastuuta virheiden korjaamisesta, voi muutenkin katsoa kuuluvan hyvän hallinnon perusoikeusvaatimukseen ja sitä konkretisoivaan hallinnon palveluperiaatteeseen. Viranomaisen pyrki-

mys aktiivisen vastuun kantamiseen hallinnollisessa oikaisussa olisi myös omiaan lähentämään hallintoa yksityiseen asianosaiseen.

Asian käsittelyn kestoja pakollisessa oikaisuvaatimusmenettelyssä voidaan puolestaan torjua hallintolain vaatimuksella viranomaiskäsittelyn viivytyksettömyydestä. Tämä vaatimus palvelee siten myös oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuustavoitteita. Oikaisuvaatimuksen käsitteilyaikaa voidaan tarvittaessa muutenkin rajata lainsäädännössä, niin kuin on tehty esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa. Sillä, että oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja koskeva ihmisoikeusloukkaus johtuu tuomioistuinkäsittelyn viipymisestä, ei puolestaan pitäisi ainakaan suoralta kädeltä torjua oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista. Esimerkiksi Saksassa on vielä painotettu sitä, että järjestelmällä on kokonaisuutena merkitystä tuomioistuinkäsittelyyn tulevien asioiden suodattamisessa. Suodatinvaikutus on kallistanut siten vaakaa oikaisuvaatimusjärjestelmän eduksi, jolloin järjestelmän laajaa käytettävyyttä ei ole torjuttu yksittäisten asioiden viipymisen vuoksi.

#### *Edellytyksistä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi erityisaloittain*

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kattavaa laajentamista vastaan voidaan toisaalta myös esittää painavia näkökohtia. Argumentit ovat paljolti niitä, joilla voidaan tukea oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä jatkossakin hallinnonalakohtaisesti. Ensinnäkin erityisaloittain tapahtuvalla sääntelyllä varmistettaisiin – toisin kuin pakollisen esivaiheen muodostavassa yleisessä järjestelmässä – oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinon soveltuminen kunkin hallinnonalan tarpeisiin. Oikaisuvaatimusjärjestelmä toimisi tuolloin sellaiselta pohjalta, jollaiseksi se on jo pitkälti ehditty kehittää. Oman kysymyksensä muodostaisi kuitenkin se, millä tavalla järjestelmän laajentamista voitaisiin jatkaa nykyisestä. Voimassa olevassa lainsäädännössä oikaisuvaatimusjärjestelmä palvelee edelleen massahallinnon tarpeita, mutta sillä on yhä tärkeämpi merkitys myös delegoituun toimivaltaan nojautuvassa sekä välillisen julkisen hallinnon ja yksityisten toimijoiden päätöksenteossa. Järjestelmää voitaisiin luonnollisesti laajentaa tällaisen päätöksenteon piirissä käyttäen niitä kriteereitä, joihin laajentamisessa on aikaisemminkin nojaututtu.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan kasvattamisessa olisi toisaalta tärkeä sulkea pois sellaiset osa-alueet, joihin järjestelmän ei ainakaan kohtuudella voida katsoa soveltuvan. Vertailun vuoksi voidaan viitata välillisen verotuksen muutoksenhakutyöryhmän mietintöön, jossa

on todettu, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmää ole syytä ulottaa ennakkoratkaisuihin. Perusteena on mainittu, että ennakkoratkaisut ovat yksittäistä asiaa koskevia tulkintaratkaisuja, joiden luonne edellyttää käsittelyä kiireellisenä.<sup>125</sup> Vastaaventyyppisestä päätöksenteosta voidaan tässä yhteydessä nostaa esiin sellaiset lakisidonnaiset hallintopakko- ja turvaamistoimipäätökset, joiden taustalla vaikuttavat keskeisesti kiireellisyyšnäkökohdat. Siten esimerkiksi pakko-hoitoasioissa pakollisella oikaisuvaatimuksella voi olla oikeussuojajärjestelmän kannalta hyvinkin ongelmallisia seurausvaikutuksia.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä ei sovellu kohtuudella myöskään sellaisiin moniasianosaisiin asioihin, joissa asianosaisilla voi olla erisuuntaisia tai keskenään kilpailevia intressejä. Esimerkkinä voidaan mainita ympäristöhallinnon alan moniasianosaiset kaava- ja lupapäätökset. Kunnallishallinnossa on oikaisuvaatimusjärjestelmää kehitettäessä katsottu, ettei järjestelmä luonteeltaan sovellu valtuuston päätettäviin asioihin.

#### Toimikunnan kannanotto:

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu vuosien aikana käyttöön hyvinkin monentyyppisillä hallinnonaloilla, ja järjestelmä muodostaa yhä tärkeämmäksi käyvän oikeuskeinon, vaikka se on jäänyt tähän asti varsin huomaamattomaan rooliin varsinaiseen muutoksenhakuun verrattuna. Viimeaikaisena selvänä kehityssuuntauksena on ollut viranomaisten vastuun kasvattaminen hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamisessa, millä on osaltaan katsottu olevan hallintolainkäyttöä tehostavaa merkitystä. Virheiden korjaaminen on nähty osin uudentyyppisestä hyvää hallintoa ja sitä konkretisoivaa palveluperiaatetta ilmentävästä näkökulmasta. Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi voisikin muun muassa näistä lähtökohdista olla pitkällä aikavälillä perusteltua. Tämän kehittämisvaihtoehdon omaksuminen vaatisi kuitenkin mittavaa koko lainsäädännön läpikäymistä ja kartoitusta, missä yhteydessä selvitettäisiin se, mitkä alueet tulisi sulkea erityissäännöksiin pakollisen oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle.

---

<sup>125</sup> Ks. VM:n työryhmämuistio 4/2007 s. 35.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista koskevaa kysymystä voidaan toisaalta lähestyä myös toisesta, osin vastakkaisesta suunnasta. On näet mahdollista pohtia sitä, millä tavalla oikaisuvaatimusinstituutiota voitaisiin laajentaa käyttämällä hyväksi niitä peruslinjauksia, joiden varassa on tähänkin asti toimittu. Kysymys on siis järjestelmän laajentamisesta erityisalojen piirissä – lisäämällä entisestään oikaisuvaatimusta koskevaa erityissääntelyä lainsäädännössä. Mitä useammilla eri aloilla oikaisuvaatimus otetaan käyttöön, sitä kattavammaksi järjestelmä vähitellen muodostuu. Vaikka laajentaminen siten tapahtuisi perinteiseltä pohjalta, uutta olisi pyrkimys järjestelmän mahdollisimman laajamittaiseen kokonaiskäyttöalan lisäämiseen. Samalla tulisi arvioiduksi tehokkaasti se, ettei järjestelmää ulotettaisi sellaisiin asioihin, joihin se ei viime kädessä sovellu. Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittämällä pyrittäisiin osaltaan tehostamaan tällä tavoin laajennetun oikaisujärjestelmän toimivuutta.

Toimikunnassa on lähdetty siitä, että tällä hetkellä realistisemmän ja myös kohtuullisessa ajassa toteutettavan vaihtoehdon muodostaa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen samalta pohjalta kuin aikaisemmin eli hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Tällä kannalla ovat olleet myös kaikki toimikunnassa kuullut asiantuntijat. Järjestelmän laajentamista pidetään tässäkin kehittämismallissa keskeisenä tavoitteena. Se, millä tavalla laajentaminen on syytä suorittaa, ei ole kuitenkaan tämänkään vaihtoehdon piirissä helposti todennettavissa. Lainsäädännöstä on toki nostettavissa esiin se, millä aloilla kuten missä asioissa oikaisuvaatimus on käytössä, mutta se, minkä vuoksi järjestelmän ulkopuolelle jää muu osa lainsäädäntöä, saattaa johtua hyvinkin vaihtelevista syistä. Siksi on vaikea esittää oikaisuvaatimuksen omaksumista eri aloille kuulematta hallinnonalojen omasta piiristä tulevia näkökohtia järjestelmän soveltuvuudesta. Joitakin osa-alueita saatetaan kuitenkin mainita, joille oikaisuvaatimusjärjestelmä voidaan ajatella laajennettavaksi. Toimikunnan saaman lausuntopalautteen pohjalta on tuotavissa esiin ainakin ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat. Muilta osin toimikunnassa on päädytty sille kannalle, että tätä välimietintöä koskevan lausuntopyyntöön yhteydessä kutakin hallinnonalaä pyydetään nimeämään sellaisia osa-alueita, joille oikaisuvaatimus voitaisiin ulottaa. Samalla tulisi mainita ne alueet, joilla on ilmeistä, ettei järjestelmän laajentaminen ole mahdollista.



Lausuntopalautteessa esitettyjen asiaryhmien osalta voitaisiin harkita esitettäväksi konkreettisia lainmuutoksia, jotka voisivat vuorostaan olla mallina oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotolle uutta lainsäädäntöä eri hallinnonaloilla aikaansaataessa. Esitetyt muutokset voisivat toisaalta käynnistää muutostarpeita sellaisissakin asioissa, joihin toimikunnan ehdotukset eivät käytännön syistä ulotu. Konkreettiset esitykset olisi tarkoitus sisällyttää toimikunnan varsinaiseen mietintöön, jossa voitaisiin muutoinkin esittää suositus siitä, että lainsäätämisvaiheessa nykyistä tietoisemmin erikseen aina harkittaisiin oikaisuvaatimuskeinon käyttämistä varsinaista valitusta edeltävänä vaiheena.

*Oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävän oikaisujärjestelmän aikaansaamisen tarpeesta ja toteuttamisen edellytyksistä*

Vaikka oikaisuvaatimuksesta ei olisikaan perusteltua muovata yleistä pakollista muutoksenhaun esivaihetta, toimikunnassa on keskusteltu siitä, olisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää mahdollista kuitenkin täydentää jollakin muulla soveltuvalla tavalla. Tuolloin ei olisi kysymys hallintolain sisältämän virheen korjaamisen kaltaisesta järjestelmästä, jonka käyttämiselle on oma kynnyksensä, vaan oikaisuvaatimukseen osin rinnasteisesta oikeuskeinosta, jolla hallintopäätöksen virhe saataisiin korjatuksi viranomaisessa oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolisissa tilanteissa. Ongelmana on ennen muuta kuitenkin se, millä tavalla tämän oikaisukeinon käyttöalaa tulisi rajata, koska lähtökohtana on, ettei oikaisujärjestelmä yleisesti ottaen sovellu kaikkien kuten ympäristöasioiden oikeusturvakeinoksi. Oman kysymyksensä muodostaa sekin, millainen tämän oikaisukeinon tulisi olla sisällöltään.

Toimikunnan kannanotto:

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen rinnalla voitaisiin harkita eräänlaisen täydentävän oikaisukeinon käyttöönoton mahdollisuuksia. Varsinaisen oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolella käytettävä oikaisukeino voisi ennen muuta koskea sellaisia yhden asianosaisen asioita, jotka ratkaistaan muussa kuin monijäsenisessä toimielimessä ja joissa muilla tahoilla ei ole valitusoikeutta. Viimeksi mainituilla edellytyksillä suljettaisiin pois esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon päätökset ja se, että oikaisuuppyntö ja valitus olisivat vireillä samanaikaisesti. Edelleen esimerkiksi moniasianosaiset asiat kuten ympäristöasiat

jäisivät tämänkin oikeuskeinon ulkopuolelle. Oikaisu ei koskisi myöskään sellaisia asioita, joissa oikaisu on jo ennestään käytössä lakiin perustuvan oikaisuvaatimuksen tai siihen rinnasteisen viranhaltijan delegoituun päätösvaltaan liittyvän oikaisun muodossa, tai joissa oikaisu on suljettu erityissäännöksillä pois käytöstä. Tässä voidaan viitata esimerkiksi kunnallishallinnon eri tilanteisiin. Erikseen olisi myös syytä kartoittaa sitä, mitkä muut asiat tulisi vielä rajata tämän järjestelmän ulkopuolelle. Tältä osin nousevat esiin esimerkiksi erilaiset hallintopakkoasiat. Järjestelmä soveltuisi näin ollen lähinnä valtionhallinnon yksittäisiin päätöksentekotilanteisiin.

Esitetyssä järjestelmässä oikaisupyynnön tekeminen olisi asianosaisen harkinnassa, ja oikaisu voitaisiin tehdä ainoastaan valitusajan kulumisen aikana. Asianosainen voisi tuona aikana toisin sanoen päättää, haluaako hän esittämillään perusteilla saattaa hallintopäätöksen oikeellisuuden vielä uudestaan hallintoviranomaisen harkittavaksi. Oikaisupyynnön voisi koskea, samalla tavalla kuin oikaisuvaatimusjärjestelmässä, ainoastaan hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaista muutoksenhakukelpoista päätöstä. Kokonaan valituskiellon piirissä olevat asiat kuten virkanimityspäätökset eivät myöskään olisi ehdotetun järjestelmän piirissä. Jos asianosainen valitsee tämän väylän, valitusajan kulumisen keskeytyisi oikaisupyynnön käsittelyn ajaksi. Valitusaika alkaisi kulua uudestaan oikaisupäätöksen tiedoksiannosta. Jos oikaisupyynnön on annettu kielteinen päätös, asianosainen voisi siis valittaa normaaliin tapaan, mutta jos oikaisupyynnön on suostuttu osittain, asianosainen voisi rajata valituksen siihen osaan päätöksestä, joka on hänelle kielteinen. Valituksen rajaus säästäisi osaltaan lainkäyttöviranomaisen voimavaroja.

Oikaisupyynnön voisi nojautua samoihin perusteisiin kuin varsinaisessa oikaisuvaatimuksessa. Pyyntöä ei olisi siten rajattava samalla tavoin kuin hallintolain mukaisessa virheen korjaamisessa. Pyyntön tekeminen olisi asianosaisen harkinnassa, joten muodollisesti ottaen tämä oikeussuojakeino ei olisi osa muutoksenhakujärjestelmää. Asianosaisen oikeusturvasta huolehdittaisiin siinä, että valitusajan kulumisen keskeytyisi oikaisun käsittelyn ajaksi. Jos oikaisupyynnön ei suostuta, asianosainen voisi toisin kuin hallintolaissa säädetyssä asiavirheen korjaamisessa tehdä valituksen muutoksenhakuviranomaiselle. Hallinnon

toimivuuden kannalta olisi kuitenkin tärkeä säätää siitä, että oikaisun tekeminen ei keskeyttäisi hallintopäätöksen täytäntöönpanoa, jollei viranomaisen toisin päätä.

Esillä oleva järjestelmä voisi kaiken kaikkiaan muodostaa täydentävän oikaisu-keinon niillä sektoreilla, joilla ei ole omaksuttu tai eri syistä omaksuta lakisääteistä oikaisuvaatimusjärjestelmää. Se, missä asioissa tämä järjestelmä olisi perusteltua ottaa käyttöön, saattaa edellä esitetyn mukaisesti olla vaikea määritellä. Varsin moni asiaryhmä rajautuu nimittäin jo suoraan järjestelmän ulkopuolelle. Toimikunta on halunnut kuitenkin tuoda myös tämän vaihtoehtoisen mallin esiin tarkasteltaessa eri tapoja hallinnollisen oikaisun kehittämiseen. Siksi olisi toivottavaa, että eri hallinnonaloilta saadussa lausuntopalautteessa otettaisiin kantaa siihen, voitaisiinko asianomaisella hallinnonalalla harkita esillä olevan täydentävän oikaisumuodon käyttöönottamista ja millaisissa asioissa tämä voisi tapahtua.

#### **5.3.4 Oikaisuvaatimuskäsitteen selkiyttämisen tarpeesta**

Oikaisuvaatimusjärjestelmässä oikaisu on muodostettu varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Lähtökohtaisesti oikaisu tehdään tuolloin joko samalle tai ylemmälle viranomaiselle taikka erityiselle oikaisuviranomaiselle (esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunnalle). Oikeussuojajärjestelmään sisältyy toisaalta myös sellaisia asian uudelleenkäsitteilyn muotoja, jotka eivät ole ainakaan suoraan mahdutettavissa oikaisuvaatimusjärjestelmän edellä mainittuun perusasetelmaan. Tässä tarkoitetaan lähinnä sellaisia lainsäädännöllisiä järjestelyjä, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Tällaiset delegoituun toimivaltaan nojautuvat päätökset on saatettava ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäviksi ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Esimerkkinä voidaan viitata sosiaalihuoltolain 45 §:ään sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ään. Sääntelyssä on kysymys eräänlaisesta hierarkkisesta oikaisusta, jonka asema koettiin aikoinaan epäselväksi mutta joka nykyisellään sisällytetään oikaisuvaatimuksen pääkäsitteen alaisuuteen.

Lainsäädäntöön sisältyy vielä muitakin asian käsittelyn muotoja kuten muistutusmenettely. Muistutusta käytetään eri laeissa toisistaan eroavissa merkityksissä. Esimerkiksi ratalain (110/2007) muistutusmenettelyssä muun muassa kiinteistön omistajilla on mahdollisuus kannan ottamiseen vireillä olevasta suunnitelmasta, joten menettely liittyy vaikuttamismahdollisuuksien varaamiseen (kuulemiseen, vuorovaikutukseen), kun taas esimerkiksi rautatiekuljetuslaissa (1119/2000) muistutus tarkoittaa tavaran vahingoittumista tai katoamista koskevaa ilmoitusmenettelyä. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000) asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutus voidaan tehdä myös maksun määräämisestä niin kuin esimerkiksi jätelaissa (1072/1993) säädetään, ja maksupäätökseen voidaan hakea muutosta sen mukaan kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Korkeakoulun professorin ja apulaisprofessorin viran täyttämisestä annetussa laissa (856/1991) viran hakijalle on varattava mahdollisuus tehdä muistutus virkaehdotuksesta ja virantäyttöasian raukeamista koskevasta päätöksestä ennen päätöksen tarkastamista. Muistutus liittyy kanslerin tai rehtorin tarkastusmenettelyyn.

#### Toimikunnan kannanotto:

Hierarkkisen oikaisun voidaan katsoa sisältyvän nykyisellään oikaisuvaatimuksen käsitteen alaisuuteen. Sen sijaan valituksen yhteydessä suoritettava oikaisu, joka eroaa toiminnallisesti ja rakenteellisesti oikaisuvaatimuksesta, sekä erilaiset muistutusmenettelyt, jotka eivät lähtökohtaisesti koske asian uudelleen käsittelyä (ratkaisemista) viranomaisessa, jäävät selkeästi oikaisuvaatimuksen käsitteen ulkopuolelle. Toimikunnan käsityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsitteen osalta ei näyttäisi olevan sellaista epäselvyyttä, joka edellyttäisi nimenomaisia käsittemäärittelyjä lainsäädännössä.

### **5.3.5 Kannan ottaminen siihen, mille viranomaiselle oikaisuvaatimus tehdään**

Oikaisuvaatimusjärjestelmän ytimen on perinteisesti katsottu olevan siinä, että asia ratkaistaan samassa eli ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa. Kysymys on viranomaisen ”itseoikaisusta”, mihin viittaa oikeuskirjallisuudessa käytetty termikin lakisääteinen itseoikaisu.

Se, että oikaisuvaatimus on tarkoitettu ratkaistavaksi päätöksentekoviranomaisessa, on alun perin merkinnyt periaatteellisesti tärkeää kantaa eri oikeussuojakeinojen keskinäisen aseman kannalta. Oikaisuvaatimukselle on haluttu varata oma paikkansa oikeussuojajärjestelmässä, ja tämä paikka on löytynyt päätöksentekoviranomaisesta itsestään, kun ylempi viranomainen on hoitanut varsinaisen muutoksenhakuviranomaisen roolia hallinnon sisäisessä muutoksenhauksessa. Tilanne on nyttemmin muuttunut, kun hallinnon sisäinen muutoksenhaku on pääosin poistunut hallinnon oikeussuojajärjestelmästä. Ilmeisesti osin tähän liittyen ja tapahtuneita muutoksia täydentäen osaa oikaisuvaatimuksista on ryhdytty ohjaamaan päätöksentekoviranomaista hierarkkisesti ylemmälle viranomaiselle. Tapahtunut kehitys onkin johtanut siihen, että oikaisuvaatimuksesta päätetään vaihtelevasti eri viranomaishierarkioiden tasolla.

Voimassa olevassa lainsäädännössä lähdetään näin ollen siitä, että oikaisuvaatimus tehdään joko samalle eli päätöksentekoviranomaiselle tai ylemmälle saman hallinnonalan viranomaiselle (tai ylipäänsä viranomaiselle) taikka erityiselle oikaisuviranomaiselle (oikaisulautakunnalle). Oikaisuvaatimuksen ratkaisevasta viranomaisesta säädetään erityislaeissa, jolloin oikaisutiehen voidaan ottaa kantaa kulloisenkin hallinnonalan sääntelytarpeista käsin olemassa olevaa organisaatorakennetta hyödyntäen. Joissakin ulkonaisesti katsottuna samankaltaisissa tilanteissa oikaisuvaatimustiestä saatetaan kuitenkin säätää eri tavalla. Esimerkiksi julkisia tehtäviä hoitavan yksityisen tahon päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus joissakin tapauksissa viranomaiselle ja joissakin muissa tapauksissa taas päätöksentekijälle itselleen. Syyt sääntelyn erilaisuuteen eivät aina ole selvillä, mutta oikaisuviranomaisen valintaa voidaan perustella esimerkiksi valvontasyillä (varsinaisen viranomaisen päätös) tai erityisasiantuntemuksen tarpeella (julkista valtaa käyttävän yksityisen päätös). Samalla voidaan kysyä, olisiko näistä ja muistakin oikaisuteistä kuitenkin syytä säätää keskenään yhdenmukaisella tavalla.

#### Toimikunnan kannanotto:

Se, että oikaisuteistä eli oikaisuvaatimuksen päätöksentekoviranomaisista säädetään hyvinkin eri tavalla lainsäädännössä, antaa oikaisuvaatimusjärjestelmästä ulospäin jossakin määrin hajanaisen yleiskuvan. Perustelut eri sääntelyvaihtoehtojen valinnalle eivät myöskään aina ilmene lainsäädännöstä. Lainsäädännön selkeyden vuoksi saattaisikin olla perusteltua, että oikaisuvaatimustiestä säädettäisiin yhtenäisten periaatteiden mukaisesti samaan tapaan kuin valitustiestä hal-

lintolainkäyttölaissa. Toisaalta oikaisuvaatimustien valinnalle yksilöllisten lainsäädännöllisten ratkaisujen mukaan voi myös olla hallinnonalakohtaiset perusteensa. Tämä taas ei puolla kovin kategoristen ratkaisujen tekemistä tässä suhteessa. Osassa tapauksista saattaa siten olla asianmukaista tukeutua siihen perinteiseen lähtökohtaan, että oikaisuvaatimuksen ratkaisee ensi asteen päätöksentekoviranomainen. Toisaalta myös ylemmän (tai ylipäänsä) viranomaisen käyttäminen oikaisuinstanssina voi olla perusteltua eri syistä ja varsinkin nykyisissä oikeudellisissa oloissa. Näistä näkökohdista on toimikunnassa katsottu, ettei oikaisuvaatimuksen ratkaisevan viranomaisen eli oikaisuvaatimustien osalta olisi syytä päätyä liian suoraviivaisiin kannanottoihin, vaan tarkoituksenmukaisimman oikaisutien valinta saattaisi olla perusteltua jättää erityisaloittain harkittavaksi. Joitakin suuntaviivoja oikaisutien valinnalle lainsäädännössä voitaisiin kuitenkin esittää.

Saman eli päätöksentekoviranomaisen käyttämistä saatetaan perustella esimerkiksi sillä, että tuolloin oikaisuvaatimuksen ratkaisemista arvioitaisiin enemmän hallinnon toiminnalliselta kannalta eikä niinkään korostetun oikeussuojapainotteisesti. Oikeussuojapainotteisessa näkökulmassa oletusarvona nimittäin on, että oikaisuvaatimus voisi hallinnon sisäisen muutoksenhaun tapaan menestyä paremmin ylemmässä instanssissa. Päätöksentekijän puoltaminen oikaisuinstanssina avaa siten tarpeen osin toisentyyppisten painotusten tekemiseen. Mitä lähempänä oikaisuvaatimusjärjestelmä on hallintoa, sitä paremmat edellytykset on saada välitöntä palautetta hallinnon toiminnoista ja luoda edellytyksiä niiden kehittämiseksi. Hallinto ja yksityinen asianosainen voivat toisin sanoen olla paremmassa vuorovaikutuksessa keskenään ja hallinto tätä kautta lähempänä kansalaista. Oikaisuvaatimus voisi siten liittyä hallintoviranomaisten laatujärjestelmään ja sen arviointiin eli muodostaa osan hyvän hallinnon edellytysten kehittämistä (good governance, good administration). Hallintoviranomainen voisi muutoinkin kokea roolinsa oikaisuvaatimuksen ratkaisussa aikaisempaa aktiivisemmalta kannalta, jolloin se voisi käyttää päätöksentekoon liittyvää harkintavaltansa myös sovittelun eikä pelkästään perinteisen laillisuusharkinnan/kontrollin lähtökohdista. Ensi vaiheen päätöksentekoviranomaisen käyttäminen oikaisuinstanssina voidaan näin ollen pitää edelleenkin puollettavana ratkaisuna.

Kun ajatellaan, että hallintoviranomaisten vastuuta virheiden korjaamisessa olisi syytä lisätä, ja kun oikaisua käytetään muissakin kuin perinteisen massahallinnon asioissa, voidaan silti kysyä, eikö olisi syytä laajentaa mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen hierarkkisesti ylemmälle viranomaiselle. Suomen oikeusjärjestelmään on kuulunut vanhastaan mahdollisuus kääntyä ylemmän viranomaisen puoleen alemman viranomaisen toiminnasta. Esimerkiksi alustus- ja kantelujärjestelmät ovat toteuttaneet tätä lähtökohtaa. Tosin viranomaisten organisaatorakenteessa on tapahtunut viime vuosina huomattavia muutoksia, joten hierarkkisesti ylemmän viranomaisen käyttäminen oikaisuinstanssina ei ole aina yksinkertaista. Esimerkiksi oikaisuasioiden ohjautuminen ministeriötasolle ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Toisaalta sikäli kuin organisatorisia esteitä ei ole, ylemmän viranomaisen käyttämistä oikaisupäätöksen tekijänä voitaisiin perustella osin myös viranomaisvalvonnan kannalta. Oikeusvertailun kohde- maissa painotetaan useasti tätä lähtökohtaa oikaisun käyttämisessä. Mahdollisuus oikaisuasian käsittelemiseen ylemmässä viranomaisessa voi osaltaan muutenkin parantaa päätöksenteon tasoa ensi vaiheen ratkaisutoiminnassa.

Hallinnonalakohtaista sääntelyä aikaansaataessa tulisikin entistä useammin poh- tia, voitaisiinko puoltaa oikaisuvaatimuksen ohjaamista hierarkkisesti ylemmälle viranomaiselle. Toimikunnassa on tässä kohden nostettu esiin esimerkiksi puo- lustusvoimat, poliisihallinto ja rajavartiolaitos. Samoin silloin, kun ratkaisutoi- mintaa on siirretty välilliseen julkiseen hallintoon tai kokonaan yksityisille toi- mijoille, saattaisi olla perusteltua arvioida, sopisiko oikaisuinstanssiksi päätök- sentekijää paremmin varsinainen hallintoviranomainen. Vähintäänkin oi- kaisutien valinnan tulisi käydä nykyistä paremmin ilmi lainsäädännön peruste- luista.

Toimikunnassa on tässä yhteydessä sivuttu myös kysymystä siitä, olisiko toimi- kunnan syytä ottaa kantaa siihen, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää kehittää tarvittaessa myös organisatorisesti (vrt. KM 2003:3 s. 416). Kysymys on lähinnä oikaisulautakuntien, ennen muuta virkamieslautakunnan aseman kehittämisestä. Toimikunnassa on tässä vaiheessa päädytty sille alustavalle kannalle, että vir- kamieslautakunnan oikeudellista asemaa oikaisuvaatimusasioiden ratkaisijana

tulisi selkiyttää varsinaisia muutoksenhakuasioita käsitteleviin lautakuntiin verrattuna. Samalla tulisi harkita sitä, voitaisiinko lautakunnan ratkaisemista asioista tehtävä muutoksenhaku ohjata korkeimman hallinto-oikeuden sijasta hallinto-oikeuteen. Toimikunnan käsityksen mukaan asiaa tulisi yleisesti ottaen harkita ja valmistella toimikuntatyöstä erillisenä kysymyksenä.

### **5.3.6 Oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä säättämisestä yleensä**

#### *Oikaisuvaatimusmenettely ja hallintolainkäyttö*

Oikaisuvaatimusmenettely on jälkikäteisen oikeussuojajärjestelmän osana asiallisesti muutoksenhakua. Oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintolainkäytön suhdetta määritetään lainsäädännössä pääosin seuraavasti. Yleensä oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla. Monissa säännöksissä on lisäksi erikseen mainittu, että päätökseen, josta oikaisuvaatimus voidaan tehdä, ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallintoviranomaisen tekemä päätös ja oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös tulevat lainvoimaisiksi, ellei niihin haeta muutosta oikaisuvaatimuksella tai vastaavasti valituksella. Siltä osin kuin päätös on tullut lainvoimaiseksi, asiaa ei voida käsitellä oikaisuvaatimuksen johdosta, eikä oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä tehdystä valituksesta.

Oikaisuvaatimuksen kohteena on hallintomenettelyssä tehty päätös, jolla asian käsittely hallintoviranomaisessa on päättynyt. Oikaisuvaatimuksen käsittelevän toimielimen on lähtökohdaisesti katsottu olevan sidottu oikaisuvaatimuksen tekijän esittämiin vaatimuksiin. Hallintolaki edellyttää, että asiaa vireille pantaessa on käytävä ilmi vireillepanijan vaatimus perusteineen. Tämä koskee myös oikaisuvaatimuksen tekemistä. Käytännössä ei tosin aina ole edellytetty vaatimusten ja niiden perusteiden tarkkaa yksilöintiä. Oikaisuvaatimuksesta tulee käydä kuitenkin ilmi se, mihin päätökseen oikaisuvaatimus kohdistuu ja miten vaatimuksen tekijä haluaa päätöstä muutettavaksi.

Hallintopäätöksen tekeminen edellyttää käytännössä lukuisien oikeudellisten edellytysten olemassaoloa, jotka koskevat päätöksen tehnyttä viranomaista, asiassa noudatettua menettelyä ja itse pääasiaa. Kaikissa näissä suhteissa voidaan väittää tapahtuneen virheen, johon voidaan puuttua oikaisuvaatimuksessa. Oikaisuvaatimus voidaan perustaa sellaiseen seikkaan, joka



koskee vain osaa hallintopäätöksen oikeudellisista edellytyksistä. Esimerkiksi rakennuslupa-asiassa haetaan oikaisua sillä perusteella, että rakennus on soveltumaton ympäristöönsä. Tällöin valtaosa rakennuslupapäätöksen perusteista jää oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle. Samoin sellaisissa tapauksissa, joissa oikaisuvaatimus perustuu yksinomaan menettelyvirheeseen kuitenkään kuulemisen laiminlyömiseen, oikaisuvaatimus ei koske päätöksen asiasisältöä. Oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranomaisen tutkittavana on tällaisessa tapauksessa vain suhteellisen vähäinen osa alkuperäisestä päätöksestä. Yksittäisessä oikeudellisessa edellytyksessä oleva virhe voi kuitenkin johtaa päätöksen kumoamiseen, vaikka päätöksen muita edellytyksiä ei tutkita.

Oikaisuvaatimusmenettelyllä voidaan nähdä olevan vaikutusta sen kannalta, millä tavoin asiassa on oikeusturvan tarvetta hakea edelleen muutosta valittamalla. Asian käsittelyn oikaisuvaatimusvaiheessa pitäisi muodostua mahdollisimman perusteelliseksi. Muutoksenhakija saa oikaisuvaatimuksen johdosta annetussa päätöksessä tiedon siitä, ovatko tapauksen tosiseikat mahdollisesti epäselvät, ja mihin seikkoihin hänen on tämän vuoksi tai muutoin syytä keskittyä valituksessaan hallinto-oikeudelle. Hallintolainkäytön kannalta oikaisuvaatimusmenettely on valituksen esivaiheena tarpeellinen niissä tapauksissa, joissa tosiseikkojen selvittelyllä on suuri merkitys ratkaisun kannalta. Oikaisuvaatimusmenettely selventää asiaan liittyvät erimielisyydet ennen sen saattamista hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Käytännössä muutoksenhakijat pyrkivät jo oikaisuvaatimuksessaan esittämään mahdollisimman laajasti perusteita päätöksen muuttamiselle, eikä valituksessa siten yleensä laajenneta vaatimuksia koskemaan sellaisia kysymyksiä, joita oikaisuvaatimus ei koske. Esimerkiksi massahallintoasioissa, joissa alkuperäiseen hallintopäätökseen ei yleensä sisälly sellaisia yksityiskohtaisia perusteluja, joihin nähden voidaan arvioida tarkasti muutoksenhakutarvetta, valittaja tekee yleensä niin laaja-alaisen muutoksenhaun, että vaatimukset koskevat asiallisesti koko hallintopäätöstä. Tällöin myös valitus voidaan tehdä laaja-alaisena.

Kun oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, on muutoksenhaun kohteena oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös eikä alkuperäinen hallintopäätös. Oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintotuomioistuimen tutkimisvallan suhde on periaatteellisesti tärkeä. Asiaa ei ole käsitelty laajemmin oikeuskirjallisuudessa. Hallintolainkäytön ja oikaisuvaatimusmenettelyn suhde pelkistyy siihen kysymykseen, voidaanko valituksessa vaatia muuta ja eri perusteita kuin mitä oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös koskee, eli voiko hallintotuomioistuin ottaa kantaa alkuperäiseen hallintopäätökseen myös siltä

osin, kuin sen laillisuutta ei ole käsitelty oikaisuvaatimusmenettelyssä. Tämä kysymys on erikseen sääntelemättä. Hallintolainkäyttölain säännökset valituksen muuttamisesta eivät sääntele oikaisuvaatimusmenettelyssä esitettyjen vaatimusten muuttamista varsinaisessa muutoksenhaussa. Välillisen verotuksen valitukseen sidotussa oikaisussa asetelma on sen sijaan selkeä. Hallintoviranomainen tutkii ensin, onko asiassa edellytyksiä oikaista valituksenalaista päätöstä valituksessa vaaditulla tavalla, ja asia siirretään valitusviranomaisen käsiteltäväksi vain siltä osin, kuin sitä ei ole vaaditulla tavalla oikaistu. Järjestelmä on toiminut tältä osin ongelmitta.

#### Toimikunnan kannanotto:

Oikeussuojajärjestelmän johdonmukaisuus ja oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuus edellyttää, että hallinto-oikeus lähtökohtaisesti käsittelee valituksen johdosta asian siinä laajuudessa, kuin se on ratkaistu oikaisuvaatimuksesta tehdyllä päätöksellä. Esimerkiksi jos oikaisuvaatimuksen johdosta tehty ratkaisu koskee vain kuulemisvirhettä, hallinto-oikeudessa ei ole aiheellista valituksen johdosta käsitellä kysymystä päätöksen sisällöllisistä virheistä. Mikäli hallintolainkäyttömenettelyssä valitus voidaan tutkia täysin riippumatta oikaisuvaatimusmenettelyn laajuudesta, saattaisi oikaisuvaatimusmenettely muodostua pelkäksi välivaiheeksi ennen asian varsinaista käsittelyä hallinto-oikeudessa. Toisaalta estettä ei ole sille, että valitusvaiheessa esitetään uusia oikeudellisia perusteluja vaatimuksen tueksi, ellei tällainen uusi perustelu merkitse alkuperäiseen hallintopäätökseen nähden uuden vaatimuksen esittämistä. Myös uuden selvityksen esittäminen on mahdollista. Uusi selvitys johtaa yleensä siihen, että hallintotuomioistuin palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi hallintoviranomaiselle ottamatta kantaa selvityksen merkitykseen asiassa.

Sidonnaisuus oikaisuvaatimuksen perusteena olevaan oikeudelliseen kysymykseen on hallintotuomioistuimen kannalta kuitenkin rajoitettua. Ensinnäkin hallintotuomioistuinten riippumattomuus ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttävät lähtökohtaisesti sitä, että tuomioistuimella on laaja tutkimisvalta. Toiseksi hallintotuomioistuimen on perinteisesti katsottu voivan hallintovalitusta käsitellessään puuttua viran puolesta tiettyihin hallintopäätöksen virheisiin.

Kolmanneksi mahdollisuus tehdä ylimääräiseen muutoksenhakuun kuuluva prosessuaalinen kantelu hallinto-oikeudelle merkitsee sitä, että myös säännönmukaisessa valituksessa on voitava puuttua kanteluperusteiden mukaisiin olennaisiin menettelyvirheisiin, vaikka oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös ei niitä koske.

Toimikunta on arvioinut oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintolainkäytön suhdetta edellä oikaisuvaatimusmenettelyn näkökulmasta. Toimikunta ei ole tarkastellut asiaa varsinaisesti hallintolainkäytön kannalta. Hallintolainkäyttömenettelyä koskevan sääntelyn kehittäminen on erillisen selvittelyn kohteena. Hallintolainkäytön kehittämisen kannalta on erikseen arvioitava, edellyttääkö oikeusvarmuus, että hallintolainkäyttölaissa säädellään erikseen oikaisuvaatimusmenettelyn ja valitusmenettelyn suhdetta hallintotuomioistuimen tutkimisvallan täsmentämiseksi.

#### *Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarpeellisuudesta*

Oikaisuvaatimusta koskevan menettelyn arviointi ja kehittäminen muodostaa keskeisen osan toimikunnan saamasta toimeksiannosta. Kuten tähän mietintöön sisältyvästä menettelyllistä erityissääntelyä koskevasta kuvauksesta käy ilmi, oikaisuvaatimusmenettelystä säännellään hajanaisesti ja yleisesti ottaen niukasti eri alojen materiaalisessa lainsäädännössä. Tämä on vallitseva tilanne myös vertailumaissa. Tilannetta täydentää kuitenkin se, että oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään tarkentavasti hallinnon päätöksentekomenettelyä sääntelevässä yleislaissa, hallintolaissa. Suomessa ja vertailumaissa on lähdetty selkeästi siitä, että oikaisuvaatimuksen käsittely ja ratkaiseminen on muutoksenhaun luonteesta huolimatta hallinto- eikä hallintolainkäyttömenettelyä.

Oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä säädetään hallintolaissa lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin hallinnon ensi asteen päätöksentekomenettelystä. Sääntelyn sisältöön ei siis ole koettu tarpeelliseksi tehdä eroja, vaikka oikaisuvaatimusvaiheessa on jo siirrytty preventiivisestä oikeusturvasta repressiivisen oikeusturvan alueelle. Hallintolain on tarkoitus vastata täysimääräisesti siis myös oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeusturvatarpeisiin, jotka voivat käytännössä vaihdella asiaryhmästä riippuen. Esimerkiksi massahallintoasioissa voidaan kokea tärkeäksi, että oikaisuvaatimuksin ratkaistava asia on selvitetty riittävästi ja päätös myös

perustellaan asianmukaisesti, kun taas tätä yksilöidymmässä päätöksenteossa oikeisuvaatimusjärjestelmään saattaa kohdistua kvalifioidumpiakin oikeusturvaodotuksia. Pelkistetysti todeten oikeusturvaodotukset näyttäisivät kasvavan, kun oikeisuvaatimus hahmotetaan muustakin kuin perinteisestä massahallintoasioiden itseoikaisukeinon näkökulmasta.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa on muun muassa tähdennetty oikeisuvaatimuksen merkitystä nopeuden, tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta. Nämä seikat on luonnollisesti tärkeä pitää keskeisellä sijalla menettelysäännöksiä kehitettäessä, niin kuin on jo ennestään tehtykin Suomen oikeusjärjestelmässä. Menettelysääntelylle tulisi siten voida asettaa omat joustavuus- ja tehokkuusedellytyksensä, mikä palvelisi osaltaan oikeisuvaatimusvaiheen viivytyksettömyysvaatimusta. Toisaalta myös menettelyn oikeudenmukaisuus kuten käsittelyn puolueettomuus on nostettu suosituksessa esiin yksilön oikeusturvan näkökohdista. Oikeudenmukaisuusaspekti on tuotu ilmeisesti esiin sitä kautta, kun oikeisuvaatimusta on tarjottu riidanratkaisukeinoksi ennen tuomioistuinkäsittelyä. Ylikansallisella tasolla on siten katsottu, että jonkinlainen laadullinen oikeusturva-aspekti kulkee väistämättä oikeisuvaatimusmenettelyn taustalla. Kansallisesta näkökulmasta katsottuna kysymys onkin siitä, millä tavalla yksilön oikeusturvanäkökohdat sekä oikeisuvaatimusjärjestelmän joustavuus- ja tehokkuustavoitteet voidaan yhdistää asianmukaisella tavalla keskenään.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta pitää perusteltuna lähtökohtana oikeisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittämisessä, että oikeisuvaatimusmenettelyn asemaa oikeussuojakentässä tarkennetaan nykyisestä. Oikeisuvaatimusmenettelylle voitaisiin antaa tämänhetkistä itsenäisempi rooli lainsäädännössä. Taustalla on periaatteellinen ero ensiasteen hallintopäätöksen ja oikeisuvaatimukseen annettavan päätöksen välillä lähtien siitä, että oikeisuvaatimusmenettelyssä on jo siirrytty repessiivisen oikeusturvan alueelle, hallintopäätöstä mahdollisesti rasittavan virheen tutkimiseen. Se, että oikeisuvaatimusta koskevasta menettelystä säädettäisiin nykyistä tarkemmin laissa, voisi selkiyttää järjestelmää ja parantaa sitä kautta yksilön oikeusturvaa. Viranomainen saisi paremmin tietoa roolistaan ja asianosainen vuorostaan oikeuksistaan tässä menettelyssä. Samalla olisi kuitenkin tärkeää pitää huoli siitä, ettei oikeisuvaatimus rinnastu luonteeltaan liiaksi valitukseen. Myös muualla vertailumaissa oikeusjärjestelmä on pidetty selkeästi

erossa hallinto- (tai muusta) lainkäytöstä. Oikaisuvaatimusmenettelyn uudelleenarvioinnissa on siten perusteltua säilyttää edelleen yhteydet hallinnon päätöksentekomenettelyyn.

Jos katsotaan, ettei hallintolain yleissääntely ja menettelyllinen erityissääntely vastaa kaikilta osin riittävästi oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeusturvatarpeisiin, voidaan kysyä, mihin – yleis- vai erityislainsäädäntöön – tarkemman sääntelyn tulisi sisältyä. Toimikunta katsoo, että lainsäädännön selkeyden vuoksi tarkentava menettelysääntely olisi syytä antaa yleissääntelyn tasolla. Tämä vastaisi myös hallintolain lähtökohtia. Yleissääntely voitaisiin sisällyttää omaan erilliseen lakiinsa tai mahduttaa omaksi luvukseen hallintolakiin. Jäljempänä tarkastellaan sitä, millaista sääntelyä yleissääntelyn tasolle olisi syytä ottaa.

Yleissääntelyyn päädyttäessä voitaisiin lähteä siitä, että näitä säännöksiä noudatettaisiin aina silloin, kun jostakin oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluvasta asiasta ei ole säädetty muussa laissa (erityissäännöksessä). Tarkoituksena ei olisi lähtökohtaisesti puuttua siihen, millä tavalla oikaisuvaatimusta koskeva menettely on järjestetty erityissäännöksissä. Tarvittaessa oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia yleissäännöksiä sovellettaisiin kuitenkin menettelyllisten erityissäännösten rinnalla – niitä siis täydentäen. Vastaavaa lähtökohtaa sovelletaan hallintolaissa (5 §).

### **5.3.7 Menettelyllisen yleissääntelyn tarkemmasta sisällöstä**

Sikäli kuin oikaisuvaatimusmenettelystä ryhdytään säätämään tarkemmin yleissääntelyn tasolla, on kysyttävä, millaista tällaisen sääntelyn olisi oltava luonteeltaan ja sisällöltään. Taus-taksi kysymyksenasettelulle voidaan viitata siihen aikaisemmin mainittuun seikkaan, että hallintolain esitöistä päätellen oikaisuvaatimusjärjestelmä on mahdutettu tämän sääntelyn piiriin paljolti sellaisessa muodossa, miksi se on alun perin määritelty, eikä sellaisena kuin se nykyisellään esiintyy. Hallintolain olisi kuitenkin tarkoitus turvata se, että perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytykset täyttyvät hallinnon ensi vaiheen päätöksentekomenettelyn lisäksi myös oikaisuvaatimusmenettelyssä. Siksi toimikunnassa on pidetty tärkeänä, että hallintolain säännökset otetaan tarkastelun kohteeksi nimenomaan siltä kannalta, kuinka onnistuneesti ne

vastaavat oikaisuvaatimusmenettelyn nykyisiin oikeusturvatarpeisiin. Tämän vuoksi seuraavassa tuodaan esiin sellaisia keskeisimpiä menettelyllisiä perustilanteita, joiden kohdalla on pidetty tarpeellisenä arvioida oikaisuvaatimusmenettelyn yleissääntelyn tarpeellisuutta.

### **a. Oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistyminen**

#### *Päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuus*

Hallintolainkäyttölain 4 ja 5 §:stä ilmenee, että valituksen kohteena voi olla hallintopäätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Oikeudellisena intressinä valituksen tekemiselle on siten se, että asia on tullut asianosaisen kannalta lopullisesti ratkaistuksi. Oikaisuvaatimukselle ei ole asetettu hallintolaissa samanlaista hallintopäätöksen luonnetta koskevaa edellytystä. Sen sijaan erityissääntelyssä oikaisuvaatimuskelpoisuuteen on saatettu ottaa kantaa. Esimerkiksi kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimus rinnastetaan muutoksenhakukelpoisuuden osalta siis valitukseen. Niin kuin oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan erityissääntelyn tarkastelusta käy ilmi, erityissääntelyssä yleensä todetaan, millaista päätöstä oikaisuvaatimuksenteko-oikeus koskee.

#### Toimikunnan kannanotto:

Tässä mietinnössä on edellä esitetty sen vaihtoehdon omaksumista, että oikaisuvaatimuksen tekemisestä säädettäisiin jatkossakin aina erikseen, eikä järjestelmästä muodostettaisi yleistä pakollista muutoksenhaun esivaihetta. Päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuuteen eli siihen, millaista päätöstä oikaisuvaatimus koskee, olisi lainsäädännön selkeyden vuoksi siten perusteltua ottaa kantaa asianomaisten erityissäännösten yhteydessä. Erityissääntelyn tulisi olla kuitenkin riittävän selkeää, jotta oikaisuvaatimuskelpoisuuden osalta ei jouduttaisi tarpeetomiin tulkinnan rajanvetoihin. Selvyyden vuoksi oikaisuvaatimuskelpoisuudesta voitaisiin lisäksi säätää myös oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn yhteydessä. Yleissääntely vastaisi hallintolainkäyttölain sääntelyä päätöksen valituskelpoisuudesta.

*Oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen*

Oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta säädetään yleensä erikseen asianomaisessa erityislainsäädännössä. Oikaisuvaatimuksen tekemisoikeus nojautuu yleisesti asianosaisuuteen, jolloin sääntely on samalla periaatteellisella linjalla hallintolainkäyttölaissa määritetyn valitusoikeuden (HLL 6 §) kanssa.

Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta pitää perusteltuna, että oikaisuvaatimuksen tekemisoikeus määritetään jatkossakin ennen muuta erityissääntelyn tasolla. Tuolloin oikaisuvaatimusoikeus voidaan arvioida esimerkiksi sitä taustaa vasten, että valitusoikeus on saatettu antaa muillekin tahoille kuin asianosaisille kuten järjestöille. Muutenkin olisi tärkeää, että oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutettu taho määritetään laissa riittävän selkeästi. Näin ei aina ole tapahtunut, minkä vuoksi oikaisuvaatimusoikeutta on saatettu joutua täsmentämään vielä eduskuntavaiheessa. Järjestelmän selkeyden kannalta voisi siten olla perusteltua säätää oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta myös yleissääntelyn tasolla. Yleissääntely voisi lähteä samoista asianosaisuuteen nojautuvista seikoista kuin hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa.

Sikäli kuin kysymys on valitusoikeudesta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä, lainsäädännössä voitaisiin kuntalain (92.3 §) tapaan todeta, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Edelleen todettaisiin, että mikäli päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, saa päätökseen hakea muutosta valittamalla myös se, jolla hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan on valitusoikeus asiassa. Myöhemmin määritettäväksi jätetään se, säädetäänkö tästä asiasta oikaisuvaatimusta koskevan yleissääntelyn vai hallintolainkäyttölain yhteydessä.

*Muita oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistämiseen liittyviä seikkoja*

Siitä, mille viranomaiselle oikaisuvaatimus tulee tehdä, saatetaan säätää hyvinkin vaihtelevasti eri puolilla lainsäädäntöä. Kuten aikaisemmin on todettu, oikaisuvaatimus voidaan tehdä samalle eli päätöksentekoviranomaiselle tai ylemmälle (tai ylipäänsä) viranomaiselle taikka oikaisuvaatimusasioita käsittelemään perustetulle lautakunnalle.

Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta on päätenyt edellä sille kannalle, että kysymys oikaisuvaatimustiestä eli oikaisuvaatimuksen ratkaisevasta viranomaisesta olisi tarkoituksenmukaisinta arvioida ja päättää jatkossakin hallinnonalakohtaisesti. Järjestelmän selkeyden kannalta voitaisiin kuitenkin harkita yleissäännöksen ottamista siitä, että oikaisuvaatimus tehdään ensi asteen päätöksentekoviranomaiselle.

Oikaisuvaatimusta koskevista ohjeista säädetään hallintolain 46 §:ssä. Lisäksi ohjeiden osalta noudatetaan soveltuvin osin, mitä hallintolain 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

Toimikunnan kannanotto:

Oikaisukeinon käyttämistä koskevista ohjeista olisi perusteltua säätää jatkossakin yleissääntelyn tasoisesti.

Kuten menettelyllistä erityissääntelyä koskevasta tarkastelusta käy ilmi, oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevan määräajan pituudesta säädetään erityislaeissa varsin vaihtelevin tavoin. Tällä palvellaan eri hallinnonalojen toiminnallisia tarpeita.

Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevasta määräajasta olisi perusteltua säätää jatkossakin erityisaloittain. Sen sijaan saattaisi olla perusteltua harkita, tulisiko yleissääntelyyn ottaa täydentävästi maininta siitä, että määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiselle lasketaan (ensi asteen) hallintopää-



töksen tiedoksi saamisesta ja että määräaika laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Tätä sääntelyä ei sisälly hallintolakiin eikä jälkimmäistä seikkaa yleensä myöskään oikaisuvaatimusta koskevaan erityissääntelyyn. Sääntely mukailisi hallintolainkäyttölain 22 §:ää. Lisäksi voitaisiin harkita, tulisiko yleissääntelyssä asettaa täydentävästi oikaisuvaatimuksen tekemiselle esimerkiksi 30 päivän pituinen määräaika.

Erityislaeissa on usein säädetty valituskiellosta oikaisuvaatimustien käytettävissä ollessa, mutta aina tällaista sääntelyä ei ole. Tämä saattaa olla jossakin määrin ongelmallista lainsäädännön selkeyden kannalta.

Toimikunnan kannanotto:

Ehdotetussa yleissääntelyssä voisi olla maininta valituskiellosta oikaisuvaatimustien käytettävissä ollessa, millä pyrittäisiin selkeyttämään oikaisuvaatimuksen ja valituksen keskinäistä asemaa.

Hallintolain 19 §:ssä säädetään siitä, että asia pannaan vireille kirjallisesti. Säännöksen mukaan viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Joissakin erityissäännöksissä on saatettu säätää siitä, että oikaisuvaatimus tulee tehdä kirjallisesti, mutta usein kysymys asian vireillepanon muodosta jätetään kokonaan avoimeksi. Eräissä tapauksissa säädetään mahdollisuudesta myös suullisen oikaisun tekemiseen. Erityissäännöksen kysymyksessä ollessa suulliselta oikaisulta ei edellytetä hallintolaissa tarkoitetun viranomaisen suostumuksen saamista.

Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimuksen kirjallisesta tai suullisesta vireillepanosta tulee voida säätää jatkossakin erityissääntelyn tasolla, mikä mahdollistaa eri hallinnonalojen käytännön tarpeiden huomioon ottamisen. Jotta oikaisuvaatimusmenettelyn riittävä joustavuus voidaan turvata yleissääntelyn tasolla, asian vireillepanon tapa voisi jatkossakin muutoin nojautua hallintolain 19 §:n säännöksiin. Tällä tarkoitetaan mahdollisuutta kirjalliseen ja määrätyin edellytyksin myös suulliseen vireillepanoon.

Hallintolain 19 §:ssä edellytetään vaatimusten ja niitä koskevien perusteiden ilmoittamista oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Lainsäädäntö jättää siten suhteellisen avoimeksi sen, millainen oikaisuvaatimuksen tulisi olla tarkemmilta muotoseikoiltaan ja sisällöltään. Tilanne eroaa tässä suhteessa hallintolainkäyttölaista, jonka 23 §:ään on kirjattuna hallintolakia yksityiskohdaisemmin valituksen muotoa ja sisältöä koskevat vaatimukset.<sup>126</sup> Myös hallintolain esitöissä on todettu virheen korjaamisen yhteydessä, että asiaa vireille pantaessa asianosaisen olisi ilmoitettava, mitä päätöstä vaaditaan korjattavaksi, miten päätöstä tulisi korjata ja mihin vaatimus perustuu. Esitöissä pyritään siten jossakin määrin alleviivaamaan virheen korjaamisen vireillepanon muotoseikkoja. Oikaisuvaatimusta koskevassa erityislainsäädännössä saattaa olla tältä osin kuitenkin täsmentävää sääntelyä, niin kuin on todettu olevan asian laita esimerkiksi lääkelaissa ja veripalvelulaissa. Lääkelaissa ja veripalvelulaissa säädetään hallintolainkäyttölain 23 §:ää mukailevasti oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä koskevista edellytyksistä.

Toimikunnan kannanotto:

Hallintolain 19 §:n sääntelyä asian vireillepanosta ei voida pitää oikaisuvaatimusmenettelyn kannalta riittävänä, koska oikaisuvaatimuksen muoto ja sisältö poikkeaa ensi vaiheessa ratkaistavasta hallintoasiasta. Oikaisuvaatimuksen muodosta ja sisällöstä ei ole myöskään säädetty kattavasti erityislaeissa. Oikaisuvaatimuksesta tulisi ilmetä, mihin päätökseen oikaisuvaatimus kohdistuu, miltä kohdin ja miten vaatimuksen tekijä haluaa päätöstä muutettavaksi sekä vaatimuksen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat. Toimikunta pitää oikaisuvaatimusmenettelyn tehostamiseksi perusteltuna, että oikaisuvaatimuksen tosiasiaperusteet esitettäisiin lähtökohtaisesti kattavasti oikaisuvaatimuksessa. Tämä varmistaa asian mahdollisimman laajan käsittelyn oikaisuvaatimuksen tutkivan viranomaisen toimesta Toimikunta näin ollen katsoo, että oikaisuvaatimuksen muodosta ja sisällöstä voitaisiin harkita säädettäväksi nykyistä tarkemmin yleissääntelyn tasolla.

---

<sup>126</sup> Tässä kohden voidaan viitata myös HLL 24 ja 25 §:n sääntelyyn henkilö- ja osoitetiedoista ja allekirjoituksesta sekä valituskirjelmän liitteistä.

## **b. Asian käsittelystä oikaisuvaatimusmenettelyssä**

*Missä laajuudessa asia voidaan tutkia oikaisuvaatimusmenettelyssä*

Toisin kuin kunnallisvalituksen oikaisuvaatimuksen voi tehdä kunnallisasioissa sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Myös muissa hallintoasioissa oikaisuvaatimus on mahdollista perustaa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Hallinnossa on vanhastaan ollut lähtökohtana se, ettei asiaa tutkita kokonaan uudestaan oikaisuvaatimusmenettelyssä, vaan asiassa annetaan nimenomaan päätös oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Tämä on sopinut yhteen sen näkemyksen kanssa, että oikaisuvaatimus kuuluu jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin.

### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta pitää sitä, että asia tutkitaan oikaisuvaatimusmenettelyssä ainoastaan oikaisuvaatimuksessa esitettyjen vaatimusten pohjalta, edelleenkin perusteltuna lähtökohtana oikaisuasian käsittelemiselle ja ratkaisemiselle. Tämä lähtökohta palvelee myös oikaisuvaatimuksen tekijän intressejä tehostaen osaltaan oikaisuvaatimusasian käsittelyä viranomaisessa.

Oman kysymyksensä muodostaa tässä yhteydessä se, tulisiko valituksen perusteet voida rajata oikaisuvaatimusmenettelyssä esitettyihin perusteisiin. Toimikunta on tarkastellut tätä kysymystä edellä kohdassa 5.3.6 oikaisuvaatimusmenettelyä ja hallintolainkäyttöä koskevan otsikon alla. Toimikunta on pitänyt oikeussuojajärjestelmän toiminnallisen tehokkuuden kannalta perusteltuna, että hallinto-oikeus lähtökohtaisesti käsittelee valituksen johdosta asian siinä laajuudessa kuin se on ratkaistu oikaisuvaatimuksesta tehdyllä päätöksellä. Tämä kantaa on omaksuttu toimeksiannon mukaisesti oikaisuvaatimusjärjestelmästä käsin, joten se, millä tavalla tästä kysymyksestä tulisi säätää hallintolainkäyttölaissa, on tarkoitus jättää hallintolainkäytön kehittämistä pohtivan toimikunnan tarkemmin harkittavaksi.

*Käsittelyn viivytyksettömyys*

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Vaatus asian käsittelyn viivytyksettömyydestä kuuluu keskeisiin perustuslain 21 §:n ilmentämiin hyvän hallinnon edellytyksiin. Oikaisuvaatimusasioissa viivytyksettömyysvaatimuksella on erityinen merkitys pelkästään järjestelmän luonteen vuoksi. Oikaisuvaatimusjärjestelmän toiminta tähtää nimenomaiseen tehokkuuteen jälkikäteisen oikeusturvan ensimmäisenä osa-alueena. Viivytyksettömyyedellytystä tukee sekin, että oikaisuvaatimusvaiheen pitkittyminen on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan voinut vaikuttaa siihen, ettei oikeudenkäynnin ole katsottu tapahtuneen kohtuullisen ajan kuluessa.<sup>127</sup> Oikeusjärjestelmän tulisi siten taata oikaisuvaatimusvaiheen toiminnallinen tehokkuus.

Se, millä tavalla käsittelyn viivytyksettömyys tulisi turvata lainsäädännössä, muodostaa oman kysymyksensä, jonka ratkaisemisessa on useita vaihtoehtoja. Yhtenä mahdollisuutena olisi säätää yleisellä tasolla oikaisuvaatimusasioiden käsittelemisestä kiireellisenä. Toimikunta ei ole pitänyt tätä kuitenkaan kannatettavana vaihtoehtona, vaan hallintolain 23 §:n vaatimusta käsittelyn viivytyksettömyydestä on pidetty tältä osin riittävänä. Useaan erityislakiin sisältyy sitä paitsi jo ennestään vaatimus asian käsittelemisestä kiireellisenä tai ratkaisemisesta viipymättä.

Toisena mahdollisuutena olisi asettaa lainsäädännössä selkeät rajat oikaisuvaatimusasian käsittelemisen ja ratkaisemisen kestolle. Tuolloin harkittavaksi tulisi ensinnäkin se, tulisiko käsittelyn kestosta säätää yleis- vai erityissääntelyn tasoisesti. Jos käsittelyn kesto nojautuisi erityissääntelyyn, määräajan tarpeellisuus samoin kuin sen pituus tulisi otetuksi huomioon tapauskohtaisesti. Tällaista sääntelyä sisältyy jo nykyisin joidenkin erityisalojen lainsäädäntöön. Esimerkkinä voidaan viitata rautatielain 65 ja 66 §:ään.

Oman kysymyksensä muodostaa toisaalta se, olisiko määräajan asettaminen nähtävä nykyistä selvemmässä yhteydessä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuusedellytysten turvaamiseen ja jopa mahdollisuuksiin arvioida järjestelmän kehittämisen kuten sen laajentamisen

---

<sup>127</sup> Ks. näistä lähtökohdista esim. König-tapaus, 28.6.1978, A 27, J.B.c. France-tapaus, 26.9.2000, Launikari-tapaus, 5.10.2000 ja Eskelinen-tapaus, 19.4.2007.

edellytyksiä. Oikaisuvaatimusinstituutiolle on vanhastaan ollut tunnusomaista toiminnan tehokkuus, ja sikäli kuin tätä seikkaa halutaan tai voidaan tukea lainsäädännössä, asian käsittelyn määräaika voisi muodostaa keskeisen keinon mainitun piirteen turvaamisessa ja vahvistamisessa. Nämä näkökohdat tukevat osaltaan käsittelymääräajan asettamista oikaisuvaatimusmenettelyä koskevassa yleissääntelyssä. Esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa esiintyy tämäntyyppistä sääntelyä. Toimikunnassa on pidetty esillä olevaa vaihtoehtoa näin ollen kehittämisen arvoisena, joskin samalla on pidetty ongelmana sitä, millä tavalla määräajan pituus voidaan määritellä asianmukaisesti, ja mitkä ovat seurausvaikutukset määräajan ylittymisestä.

#### Toimikunnan kannanotto:

Sekä perustuslaista että hallintolaista ilmenevänä lähtökohtana on, että hallintoasia käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Viivytyksettömyysvaatimus koskee hallintoa yleisesti. Toimikunnassa on keskusteltu siitä, riittävätkö käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevat yleisvaatimukset oikaisuvaatimusjärjestelmän omista lähtökohdista nousevien tehokkuustavoitteiden turvaamiseen. Se, että oikaisuvaatimus käsitellään ja ratkaistaan riittävän joustavasti ja tehokkaasti, on olennaista koko järjestelmän toimivuuden kannalta. Toimikunta on eri vaihtoehtoja punnittuaan päätenyt sille kannalle, että oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden turvaamiseksi voisi olla perusteltua säätää oikaisuvaatimuksen käsittelemiselle ja ratkaisemiselle asetettavasta määräajasta ja että tämä määräaika voitaisiin oikaisuvaatimusjärjestelmän perusteisiin kuuluvana antaa ehdotetun yleissääntelyn tasolla.

Oman kysymyksensä muodostaa se, kuinka pitkäksi määräaika tulisi asettaa ja mitkä olisivat seurausvaikutukset määräajan noudattamatta jättämisestä. Jotta hallinnon keskenään erilaiset tilanteet tulisivat otetuiksi huomioon, määräaika tulisi periaatteessa asettaa verrattain pitkäksi. Toisaalta tuolloin voi olla vaarana, että määräajasta muodostuukin enimmäisajan sijasta vähimmäisaika tai joka tapauksessa tosiasiallinen aika asian käsittelylle ja ratkaisemiselle viranomaisessa. Siksi määräajan pituudelle on syytä asettaa varsin tiukat rajansa. Määräaika voisi tältä pohjalta olla esimerkiksi kolme kuukautta. Tämä korostaisi sitä, että asia on joka tapauksessa käsiteltävä ja ratkaistava ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään mainitun kolmen kuukauden kuluessa. Se, millaisia seurausvaikutuksia

määräajan ylittämisestä on, jätetään toimikunnan jatkovalmistelun varaan. Samassa yhteydessä luonnollisesti varmistetaan, että toimikunnan kannanotot ovat yhteneväiset viranomaisen passiivisuuden sääntelytarpeita arvioivan oikeusministeriön työryhmän linjausten kanssa.

*Alkuperäisen päätöksen tehneen viranhaltijan osallistuminen oikaisuvaatimusasian käsittelyyn*

Se, että sama henkilö osallistuu päätöksentekoon sekä ensi asteessa että oikaisuvaiheessa, on tyypillistä silloin, kun oikaisuvaatimus ratkaistaan hallintoviranomaisen itseoikaisun muodossa. Tämä perusasetelma muodostaa edelleenkin lähtökohdan oikaisuasioiden käsittelylle. Osassa päätöksentekotilanteista oikaisuvaatimuksen saattaa kuitenkin ratkaista jokin muu taho kuin mikä on tehnyt varsinaisen hallintopäätöksen. Tällaisia tilanteita esiintyy esimerkiksi kunnallisilla erityisaloilla, joilla viranhaltijan delegoidun toimivallan nojalla tekemästä ratkaisusta tehdään yleensä oikaisu varsinaiselle toimielimelle. Kysymys onkin siitä, millä tavalla tällaiseen järjestelyyn, jossa sama henkilö osallistuu kahdessa eri vaiheessa saman asian käsittelyyn, on nykytilanteessa suhtauduttava. Erityisesti on otettava huomioon hallinnon puolueettomuusfunktioon ja yleiseen luotettavuuteen liittyvät näkökohdat.

Toimikunta on lähestynyt edellä esitettyä kysymystä ensiksi esteellisyysääntelyn näkökulmasta. Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolain 27 – 30 §:ssä. Oikaisuvaatimusta ei ole asetettu tässä sääntelyssä erityisasemaan. Päinvastoin virkamiehen osallistumisen asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa ei ole katsottu muodostavan esteellisyyttä toisessa asteessa. Niin sanottu toisen asteen esteellisyys on siten jätetty tietoisesti esteellisyyssperusteita koskevan luettelon ulkopuolelle. Virkamiehen esteellisyyttä voidaan arvioida tuossa tilanteessa kuitenkin hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen pohjalta.

Tässä yhteydessä voidaan viitata KHO:n käytäntöön, jossa on eräissä tapauksissa katsottu, ettei viranhaltija ollut esteellinen esittelemään asiaa oikaisuvaatimusmenettelyssä lautakunnassa sillä perusteella, että hän oli ratkaissut asian lautakunnan alaisena viranhaltijana.<sup>128</sup> Pel-

<sup>128</sup> Ks. KHO:n ratkaisut 8.6.2000 taltio 1894 ja 1.3.2001 taltio 344.

kästään aikaisempaan käsittelyvaiheeseen osallistumisen ei siten ole katsottu muodostavan sellaista erityistä esteellisyyssperustetta, josta puheena olevassa 7 kohdassa säädetään. Esteellisyyssynnyksen ylittymiseen onkin vaadittu muunlaisia 7 kohdassa tarkoitettuja erityisiä syitä, jotka voivat horjuttaa luottamusta virkamiehen (tai viranhaltijan) puolueettomuuteen.

Toimikunnan kannanotto:

Sen kysymyksen osalta, olisiko virkamiehen esteellisyydestä oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä syytä säätää erikseen ja millaista sääntelyn olisi oltava sisällöltään, on toimikunnassa esitetty jossakin määrin keskenään eroavia näkemyksiä. Nykyisen lainsäädäntötilanteen säilyttämistä on puollettu muun muassa siltä kannalta, että oikaisuvaatimusmenettely koetaan erityisesti kunnallishallinnossa saman asian jatkokäsittelyksi. Kysymys on delegoidun toimivallan nojalla ratkaistun asian saattamisesta poliittisen elimen käsiteltäväksi, eli päätöksentekijät muodostavat organisatorisesti saman viranomaisen. Toisen asteen esteellisyyden ei siten ole katsottu soveltuvan kunnallishallinnon lähtökohtiin.

Toisen asteen esteellisyydestä säätämistä on vuorostaan puollettu hyvän hallinnon edellytysten ja oikaisuvaatimusmenettelyyn liittyvien oikeusturvatarpeiden pohjalta. Lainsäätäjä on erikseen säätänyt oikaisulautakunnassa (valtion virkamieslautakunnassa ja verotuksen oikaisulautakunnassa) käsiteltäviin asioihin osallistuvien esteellisyydestä. Siksi voitaisiin pitää luontevana, että esteellisyysskysymykset nähtäisiin samalta pohjalta myös silloin, kun oikaisuvaatimuksesta päätetään muussa kuin ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa. Vaarana nimitäin on, ettei virkamiehellä ole edellytyksiä tarkastella oikaisuvaatimuksin ratkaistavaa asiaa riittävän puolueettomasti, kun hän on jo muodostanut kertaalleen siitä kantansa. Vähintäänkin tällainen epäily voidaan esittää hallinnon ulkopuoliselta taholta. Viime kädessä kysymys on menettelyn yleisen uskottavuuden ja luotettavuuden vaatimuksista.

Ongelmatonta ei ole kuitenkaan se, että hallintolain esteellisyyssääntelyä tarkistettaisiin toisen asteen jääviyden osalta. Esimerkiksi kunnallishallinnossa ensi asteen päätöksen tehnyt viranhaltija toimii näissä tilanteissa yleensä esittelijänä oikaisuvaatimuksen ratkaisevassa toimielimessä. Jos viranhaltija säädetään es-

teelliseksi toimimaan esittelijänä, etenkin pienimmissä kunnissa voi olla vaikeuksia saada hänen tilalleen toinen henkilö. Aina ei ole myöskään saatavissa yhtä pätevää henkilöä tai ylipäänsä henkilöä, joka on perehtynyt esillä olevaan hallinnonalaan tai asiaan, jolloin asiantuntemus päätöksenteossa voi kärsiä. Varsinkin kiireellisemmissä asioissa nämä ongelmat voivat kärjistyä. Myös useat toimikunnassa kuullut asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota edellä mainittuihin esteellisyydestä aiheutuviin ongelmiin kunnallisessa päätöksenteossa, vaikka muutoin onkin saatettu todeta, että pitemmällä aikavälillä saattaisi olla perusteltua tämän kysymyksen järjestäminen lainsäädännössä.

Kun muun muassa otetaan huomioon edellä mainitut näkökohdat, toimikunnassa on päädytty sille kannalle, että toisen asteen jääviyden säätäminen nimenomaisesti esteellisyysperusteeksi voi johtaa tarpeettomaan muodollisuuteen ja päätöksenteon vaikeutumiseen hallinnossa. Tämä olisi viime kädessä myös yksityisen edun vastaista. Näin ollen toimikunnassa on katsottu, että toisen asteen esteellisyys voisi jatkossakin jäädä arvioitavaksi hallintolain esteellisyysperusteisiin sisältyvän yleislausekkeen nojalla. Tämä johtaa kysymään, täyttääkö mainittu järjestely kaikesta huolimatta oikaisuvaatimusjärjestelmän selkeydelle ja toimivuudelle nykytilanteessa asetetut tavoitteet.

Vastauksena esitettyyn kysymykseen toimikunnassa on katsottu, että vaikka hallintolain esteellisyyssääntelyyn ei esitettäisikään muutoksia, esillä olevaan toisen asteen päätöksentekotilanteeseen jää sellaista laintulkinnan avoimuutta sekä oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkoista kuvaa heikentäviä piirteitä, jotka näyttäisivät puoltavan tarvetta lainsäädännön selkiyttämistoimiin jollakin muulla kuin esteellisyyssääntelyn tasolla. Tässä yhteydessä on noussut esille sellainen vaihtoehto, jonka mukaan oikaisuvaatimusmenettelyä koskevassa yleissääntelyssä todettaisiin, ettei henkilö, joka on osallistunut päätöksentekoon ensi asteessa, saisi ilman erityistä syytä osallistua oikaisuvaatimusasian käsittelyyn ylemmässä viranomaisessa.

Erityinen syy osallistua asian käsittelemiseen voisi esimerkiksi olla se, ettei asianomaisen virkamiehen tai viranhaltijan tilalla henkilöstöresurssien tai muiden vastaavien syiden vuoksi ole kohtuudella käytettävissä toista yhtä asiantuntevaa



henkilöä. Erityisten syiden vallitessa asian aikaisemmin ratkaissut henkilö voisi siten osallistua oikaisuvaatimusasian käsittelyyn, ja järjestelyä voitaisiin puoltaa myös oikeusturvanäkökohdista, koska muussa tapauksessa henkilön tilalle saatettaisiin joutua ottamaan asiaan nähden ulkopuolinen henkilö. Tarkasteltu lain-säädäntövaihtoehto selkiyttäisi ylemmässä asteessa olevaa päätöksentekotilannetta eri osapuolten kannalta, mutta mahdollistaisi samalla jonkinasteisen joustamisen esitetystä pääsäännöstä. Sääntely ei kuitenkaan poistaisi sitä, että viimeksi mainitussa tilanteessakin asianomaisen henkilön olisi vielä harkittava osallistumistaan asian käsittelyyn hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen pohjalta. Jos luottamuksen henkilön puolueettomuuteen voidaan kaikesta huolimatta jostakin erityisestä syystä katsoa vaarantuvan, hän ei esteellisenä voi osallistua asian käsittelyyn ylemmässä asteessa.

### *Asian selvittäminen*

Asian selvittämistä ohjaavat lähtökohtaisesti hallintolain yleissäännökset. Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Edelleen 2 momentin mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn lähtökohtana on edellä esitetyn mukaisesti virallisperiaate, mikä merkitsee viranomaisen päävastuuta asian selvittämisestä. Viranomaisen keskeinen rooli oikaisuasian selvittämisessä näkyy ennen muuta massahallintoasioissa, joissa ensi vaiheen päätöksen pohjana oleva aineisto saattaa olla luonteeltaan ja perusteiltaan puutteellista. Tuolloin on tärkeää, että asiaa selvitetään aineellisen totuuden selville saamiseksi riittävästi oikaisuvaatimusvaiheessa. Tämä palvelee paitsi oikaisuvaatimuksen asianmukaista kuten riittäviin tosiasiatietoihin nojautuvaa ratkaisemista, myös mahdollista myöhempää lainkäyttövaihetta. Asian selvittämisellä on luonnollisesti tärkeä merkitys myös muissa oikaisuvaatimusasioissa.

Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että velvollisuus asian riittävään ja asianmukaiseen selvittämiseen myös oikaisuvaatimusvaiheessa on lähtökohtaisesti nostettavissa esiin hallintolain 31 §:stä. Tulkinnassa olisi nähtävä kuitenkin se, että velvollisuus oikaisuasian riittävään selvittämiseen saattaa korostua silloin, jos asiaa ei esimerkiksi sen luonteen vuoksi ole selvitetty tarpeeksi ensimmäisessä käsittelyvaiheessa. Vaikka lainsäädännön muutoksiin ei tältä osin olisikaan tarvetta, viranomaisen tehtävänä on hahmottaa, että selvitysvelvollisuuden sisällössä saattaa asiasta riippuvalla tavalla olla toisenlainen sisältö hallinnon eri vaiheissa.

*Asianosaisen kuuleminen*

Asianosaisen kuulemisesta säädetään hallintolain 34 §:ssä. Lainkohdan 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentissa on viidessä eri kohdassa yksilöity perusteet, joiden nojalla asian saa ratkaista asianosaista kuulematta.

Hallintolain 34 § ilmentää hallinnon keskeistä oikeussuojaperiaatetta, joka on kirjattuna myös perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytyksiin. Kuuleminen muodostaa siten pääsäännön hallintoasioiden ratkaisemisessa, minkä vuoksi kuulemisesta poikkeaminen voi tulla kysymykseen ainoastaan säännöksestä ilmenevissä rajatuissa tilanteissa. Jos oikaisuasiassa on monta asianosaista, heitä kaikkia on periaatteessa kuultava ennen päätöksentekoa. Tarvittaessa asiassa on myös varattava oikaisuvaatimuksen tekijälle tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

Hallintolain valmistelun yhteydessä näkyy pohditun sitä, tulisiko kuulemisesta säätää oikaisuvaatimusvaiheessa erikseen. Tämä kanta ei saanut kuitenkaan tukea, mutta sen sijaan painotettiin viranomaisen harkintaa kuulemisesta päätettäessä. Näin ollen katsottiin, että vaikka kuuleminen jätetään riippumaan viranomaisen tapauskohtaisesta harkinnasta, tulkinnassa

voidaan painottaa kuulemisvelvollisuutta käsiteltäessä asiaa uudelleen oikaisuvaatimuksen johdosta.<sup>129</sup>

Oikaisuvaatimusta ei näin ollen ole asetettu erityisasemaan hallintolain kuulemissäännöksessä. Sääntely jättää jossakin määrin enemmän harkinnanvaraa ja väljyyttä kuulemiselle kuin hallintolainkäyttöä sääntelevässä hallintolainkäyttölaissa (HLL 34 §). Oikaisuvaatimusmenettelyssä kuulemisella saattaa kuitenkin olla oikeusturvasyistä kvalifioidumpi sisältö kuin ensi vaiheen päätöksenteossa. Kuulemistarve korostuu erityisesti massahallintoasioiden uudelleen käsittelyssä.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunnassa on keskusteltu siitä, onko perusteltua, että oikaisuviranomaiselle jää pääasiallinen vastuu kuulemissäännöksen asianmukaisesta tulkinnasta, vai olisiko tältäkin osin luotava tarkemmat säännöt lain tasolle. Vastauksena tähän kysymykseen on katsottu, että nykyinen sääntely mahdollistaa sinänsä kuulemisvelvoitteesta kiinni pitämisen, kunhan säännöstä tulkitaan asianmukaisesti oikaisuvaatimusmenettelyssä esiintyvistä oikeusturvatarpeista käsin. Ottaen huomioon kuulemisvaatimuksen keskeinen merkitys hyvän hallinnon edellytysten toteutumisessa, kuulemisperiaatteen joistakin osa-alueista voitaisiin kuitenkin esittää säädettäväksi tarkemmin oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn yhteydessä. Esimerkiksi vaatimuksesta viranomaisen lausunnon hankkimiseen voitaisiin säätää samansuuntaisesti kuin hallintolainkäyttölain 36 §:ssä on tehty.

### **c. Asian ratkaiseminen oikaisuvaatimusmenettelyssä**

#### *Päätöksen kirjallinen muoto*

Asian ratkaiseminen oikaisuvaatimusmenettelyssä nojautuu lähtökohtaisesti hallintolain yleissäännöksiin. Hallintolain 43 §:ssä säädetään päätöksen muodosta ja 44 §:ssä päätöksen sisällöstä.

---

<sup>129</sup> Ks. Matti Niemivuo – Marietta Keravuori, Hallintolaki s. 273-274.

Oikaisupäätös tulisi antaa kirjallisessa muodossa. Tämä tukee perusoikeudeksi kirjatun muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Kirjallisella muodolla saadaan myös perustelut paremmin esille, millä on merkitystä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Hallintolaissa onkin säädetty kirjallisen muodon edellytyksestä (43 §). Silloinkin, kun päätös erityistapauksessa annetaan suullisesti, se on annettava myöhemmin kirjallisesti, jolloin oikaisuvaatimusaika alkaa vasta kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että hallintolain sääntely päätöksen muodosta ja sisällöstä on riittävää oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeusturvatarpeiden kannalta.

#### *Oikaisuvaatimus päätöksen perustelevinen*

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Säännöksen 2 momentissa on viidessä eri kohdassa yksilöity tilanteet, joissa päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä. Perustelut on tosin kuitenkin esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

Päätöksen perusteluille annetaan nykyisissä perus- ja ihmisoikeusoloissa erityistä merkitystä, mikä näkyy osaltaan hallintolain 45 §:n sisällössä. Perustelujen antamatta jättäminen on pyritty rajaamaan määrättyihin, viime kädessä erityisiä syitä ilmentäviin tilanteisiin. Perusteluvollisuus koskee luonnollisesti myös oikaisuvaatimukseen annettavaa vastausta, jonka tulee lähtökohtaisesti olla kirjallinen. Massahallintoasioissa oikaisuvaatimus päätöksen perusteluilla saattaa olla tavallistakin suurempi merkitys. Oikaisuvaatimus päätöksen perusteluilla on ajateltavissa olevan myös hallintolainkäyttöä tehostava merkitys, koska perustelut yleisesti ottaen selkiyttävät asiaa ja helpottavat sitä kautta valitusviranomaisten toimintaa. Riittävästi perusteltu oikaisupäätös voi johtaa jopa siihen, ettei hylkäävästä päätöksestä huolimatta muutoksenhakuun koeta enää olevan tarvetta.

Toimikunnan kannanotto:

Toimikunnan käsityksen mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös tulisi olla riittävästi ja tarvittaessa myös yksityiskohtaisemmin perusteltu kuin ensi asteen päätöksen. Viimeksi mainittu koskee varsinkin massahallinnossa tehtyjä päätöksiä. Mainittu tulkinnan lähtökohta eli perusteluvollisuuden ero ensi asteen ja oikaisuvaatimusvaiheen välillä ei käy kuitenkaan riittävästi ilmi hallintolain 45 §:stä. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevassa yleissääntelyssä voitaisiinkin harkita säädettäväksi oikaisuvaatimus päätöksen perusteluista tai vähintään painottaa perusteluvollisuuden merkitystä lainsäädännön perustelujen tasolla. Hallintopäätöksiä tulisi muutenkin kehittää sellaiseen suuntaan, että perustelut nousevat nykyistä selvemmin rakenteellisesti esille.

*Oikaisuvaatimusasian kuluista*

Hallintolain 64 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan. Edelleen 2 momentin mukaan hallintopäätöksen maksullisuudesta ja tiedoksiannosta aiheutuvista kustannuksista säädetään erikseen. Valtion varoista myönnettävästä oikeudellisesta avusta säädetään oikeusapulaissa (257/2002).

Valtion maksuperustelain (150/1992) 4 §:n mukaan hakemuksesta tehdyt päätökset ovat maksullisia, jollei päätöksen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä. Hallintopäätösten maksullisuudesta on säädetty lisäksi lukuisissa erityissäännöksissä. Oikaisuvaatimus päätöksestä aiheutuu siis asianosaiselle lähtökohtaisesti kuluja, jollei päätös ole erityisellä perusteella maksuton. Oikeusapulaissa säädetään puolestaan valtion varoin annettavasta oikeusavusta henkilölle, joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan oikeudellisen asian hoitamisen vaatimia menoja. Oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa. Tarpeellisilla toimenpiteillä tarkoitetaan muun muassa tarvittavien asiakirjojen laadintaa. Oikaisuvaatimuksesta aiheutuvat kulut saattavat siten tulla korvatuiksi oikeusapulain nojalla, joskin korvauksen saamiselle on omat oikeusapulaista ilmenevät rajoituksensa.

Hallintolain esitöissä on painotettu sitä, että jos asianosainen on vaatinut kulujen korvaamista oikaisuvaatimuksessa, vaatimus on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, ettei käsittelykulujen korvaaminen kuulu viranomaisen toimivaltaan.<sup>130</sup> Oikaisuvaatimuksesta aiheutuvat kulut on siten tietoisesti jätetty korvausmahdollisuuden ulkopuolelle. Tilanne eroaa hallintolainkäytöstä, jossa on lähtökohtana (HLL 74 §) kulujen korvaaminen, jos olisi kohtuutonta, että asianosainen joutuu pitämään ne vahinkonaan. Oikaisuvaatimusmenettelyssä syntyneet kulut eivät voi myöskään tulla korvatuiksi osana oikeudenkäyntikuluja, kun asia ratkaistaan myöhemmin lainkäyttömenettelyssä.<sup>131</sup>

Ympäristönsuojelulain 107 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle aiheutuneiden kulujen korvaamiseen korvausta koskevassa asiassa sovelletaan, mitä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta säädetään hallintolainkäyttölaissa. Kulujen korvaamisesta säädetään siten erityissääntelyn tasolla hallintolainkäyttölaista tukea saaden. Vertailun vuoksi voidaan viitata myös Saksan järjestelmään, jossa oikaisuvaatimus päätöksen yhteydessä voidaan päättää myös kuluista.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta pitää ongelmallisena sitä, että asianosainen voisi saada kulunsa korvatuiksi oikaisuvaatimusvaiheessa, joka on valituksen pakollisen esivaiheen luonteestaan huolimatta osa hallinnon toimintaa. Vaikeasti ratkaistaviin kysymyksiin kuuluu siten muun muassa se, mikä viranomaistaho voidaan määrätä kulloinkin korvausvelvolliseksi, ja millä perusteilla korvaaminen voi tapahtua. Kuluista saattaa myös aiheutua tarpeettomia oikeusriitoja hallintotuomioistuimissa. Näistä lähtökohdista toimikunnassa ei ole tässä vaiheessa päädytty puoltamaan kulujen korvaamisen mahdollisuutta oikaisuvaatimusmenettelyssä. Enintään kulut voisivat tulla korvatuiksi joissakin rajatuissa erityistapauksissa, jolloin kuluista säädettäisiin erityissäännösten rajoissa.

---

<sup>130</sup> HE 72/2002 vp s. 118.

<sup>131</sup> Ks. KHO:n vuosikirja 2001 s. 405. KHO piti hallintolakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa tilannetta jossain määrin ongelmallisena etenkin silloin, kun on kysymys oikaisumenettelystä pakollisena esivaiheena ennen muutoksenhakua lainkäyttöviranomaiseen. KHO:n mukaan jos asianosainen turvautuu jo tässä vaiheessa asianajajaan tai muuhun avustajaan, menettelykulut syntyivät suurelta osin itse asiassa jo tällöin. Käytännössä oli toisaalta vaikeata valvoa, olivatko kulut syntyneet jo oikaisumenettelyssä vai vasta muutoksenhakuvaiheessa.

#### **d. Täytäntöönpano**

Hallintopäätöksen täytäntöönpanoseikoista on harvoin itsenäistä sääntelyä. Hallintopäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsäännön mukaan päätöksen lainvoimaisuutta. Päätös voidaan hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vail- la olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.<sup>132</sup>

##### Toimikunnan kannanotto:

Oikaisuvaatimuksen tekeminen aiheuttaa lähtökohtaisesti sen, ettei päätös tule tuossa vaiheessa vielä lainvoimaiseksi. Täytäntöönpanoon ei siksi voida ryhtyä ilman hallintolainkäyttölaissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Erityislaeissa onkin saatettu säätää siitä, että asianomaista päätöstä on noudatettava oikaisuvaatimuksesta huolimatta tai että oikaisuvaatimuksen tekeminen ei keskeytä päätöksen täytäntöönpanoa. Samassa yhteydessä olisi perusteltua säätää oikaisuvaatimusviranomaisen toimivallasta kieltää tarvittaessa täytäntöönpano tai määrätä se keskeytettäväksi. Aina tällaista lausumaa ei ole, minkä vuoksi täs- täkin asiasta voisi olla perusteltua säätää yleissääntelyn tasolla.

#### **6 Toimikunnan jatkotyöskentely**

Toimikunta jatkaa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä kuten uuden lainsäädännön val- mistelua tässä välimietinnössä esitettyjen kannanottojen pohjalta. Jatkotyössä otetaan erityi- sesti huomioon lausuntopalautteessa esitettävät näkökohdat. Erityisen tärkeää on ehdotusten saaminen siitä, millaisille erityisalueille oikaisuvaatimusjärjestelmää voitaisiin esittää vielä laajennettavaksi.

---

<sup>132</sup> Kuten aikaisemmin on todettu, kuntalain 98 § toteuttaa päinvastaista lähtökohtaa.

Loppumietinnössä oikaisuvaatimustoimikunta tulee tekemään yksityiskohtaiset ehdotuksensa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista sekä oikaisuvaatimusmenettelyä koskevaksi uudeksi lainsäädännöksi. Lisäksi arvioidaan sitä, millaisia vaikutuksia ehdotuksella on valtionhallinnon tuottavuusohjelman kannalta. Toimikunnan on tarkoitus antaa loppumietintönsä 31.5.2008 mennessä.