

*Oikaisuvaatimusjärjestelmän  
kehittäminen oikeusturvakeinona*

*Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö*



KOMITEANMIETINTÖ 2008:4

*Oikaisuvaatimusjärjestelmän  
kehittäminen oikeusturvakeinona*

*Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö*

OIKEUSMINISTERIÖ  
HELSINKI 2008

ISSN 0356-9470  
ISBN 978-952-466-151-5 (nid.)  
ISBN 978-952-466-152-2 (PDF)  
Oikeusministeriö  
Helsinki

|   |                |   |   |
|---|----------------|---|---|
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)  |                | Julkaisun laji<br>Komiteanmietintö      |   |
| Oikaisuvaatimustoimikunta<br>Puheenjohtaja<br>Leena Halila<br>Sihteeri<br>Tea Skog  |                | Toimeksiantaja<br>Oikeusministeriö      |   |
|   |                | Toimielimen asettamispäivä<br>25.1.2007 |   |
| Julkaisun nimi<br>Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona<br>Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö  |                |   |   |
| Julkaisun osat<br>mietintö ja liitteet  |                |   |   |
| <p>Oikaisuvaatimustoimikunta on tarkastellut mietinnössä oikaisuvaatimusjärjestelmää kokonaisuutena sen käyttöalan laajentamisen ja menettelyn kehittämisen tarkoituksessa. Tarkastelu pohjautuu osaksi toimikunnan välimietintöön KM 2007:1 ja siitä saatuihin lausuntoihin.</p> <p>Mietintö jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen yleisiä kysymyksiä kuten hallintolaissa olevien asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamista, oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä osana hallinnollisten oikaisukeinojen kokonaisuutta, oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävän oikaisukeinon säätämistarvetta sekä järjestelmän käyttöalan laajentamismahdollisuuksia. Toimikunta katsoo, että vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua, tässä vaiheessa toteuttamiskelpoisimman vaihtoehdon muodostaa järjestelmän laajentaminen hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Tätä kehittämisvaihtoehtoa täydentävällä tavalla toimikunta on pyrkinyt tuomaan esiin konkreettisia esimerkkejä siitä, millaisiin asioihin oikaisuvaatimusjärjestelmää voitaisiin vielä laajentaa.</p> <p>Mietinnön toinen osa sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä noudatettavan menettelyn keskeisistä vaatimuksista säädetään yhtenäisesti ja yleisesti ja että tämä sääntely sisällytetään hallintolakiin omaksi 7 a luvukseen. Tällä pyritään selkeyttämään oikaisuvaatimusmenettelyn asemaa hallinnon oikeussuojajärjestelmässä sekä parantamaan yksilön oikeusturvaa. Menettelysääntely koskisi lähinnä oikaisuvaatimusaikaa, oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä, oikaisuvaatimusviranomaisen oikeutta antaa määräys päätöksen täytäntöönpanosta, käsittelyn kiireellisyyttä sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisemista. Edelleen hallintolain 50 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uutena perusteena asiavirheen korjaamiselle sellainen uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Myös muulle kuin ensi asteen päätöksentekoviranomaiselle ehdotetaan oikeutta hallintolaissa säädetyn asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen oikaisuvaatimus päätöksen yhteydessä.</p> <p>Myös oikaisuvaatimusjärjestelmän suhdetta valitukseen esitetään selkeytettäväksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin lisätään säännökset valitusoikeudesta oikaisuvaatimus päätökseen sekä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön.</p> <p>Toimikunta arvioi, että oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle keväällä 2009. Lainmuutokset voisivat tulla voimaan aikaisintaan syksyllä 2009.</p> |                |   |   |
| Avainsanat: (asiasanat)<br>Oikaisuvaatimus, itseoikaisu, oikeusturva  |                |   |   |
| Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero)<br>OM 20/41/2006, OM005:00/2007   |                |   |   |
| Sarjan nimi ja numero<br>Oikeusministeriön komiteanmietintö 2008:4  |                | ISSN<br>0356-9470                       | ISBN<br>978-952-466-151-5 (nid.)<br>978-952-466-152-2 (PDF) |
| Kokonaissivumäärä<br>180  | Kieli<br>suomi | Hinta<br>25 €                           | Luottamuksellisuus<br>julkinen                              |
| Jakaja<br>Edita Publishing Oy   |                | Kustantaja<br>Oikeusministeriö          |   |



## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum  
30.11.2008

|  |                 |   |  |
|--|-----------------|---|--|
| Författare :<br>Oikaisuvaatimustoimikunta (Omprövningskommissionen)<br>Ordförande:<br>Leena Halila<br>Sekreterare:<br>Tea Skog   |                 | Typ av publikation:<br>Kommittébetänkande |  |
|  |                 | Uppdragsgivare:<br>Justitieministeriet    |  |
|  |                 | Datum då organet tillsattes:<br>25.1.2007 |  |
| Publikationens namn (även den finska titeln):<br>Utvecklat omprövningsförfarande som rättsmedel (Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona) –<br>Betänkande av omprövningskommissionen (Oikaisuvaatimustoimikunnan mietintö)   |                 |   |  |
| Publikationens delar: Betänkande med bilagor   |                 |   |  |
| <p>Kommissionen har i sitt betänkande granskat systemet med begäran om omprövning i dess helhet och undersökt möjligheterna att utvidga såväl tillämpningsområdet som förfarandet. Arbetet bygger delvis på kommissionens mellanrapport komm.bet. 2007:1 och utlåtandena om det.</p> <p>Betänkandet är tudelat. I den första delen behandlas allmänna frågor när det gäller att utveckla omprövningssystemet, så som möjligheterna att utvidga förutsättningarna enligt förvaltningslagen att rätta fel, utvecklande av omprövningssystemet som en del av de administrativa rättsmedlen som helhet, behovet att lagstifta om rättelse som komplement till omprövningssystemet samt möjligheterna att utvidga systemets tillämpningsområde. Kommissionen anser att det för närvarande lättast genomförbara alternativet är att utvidga systemet gradvis enligt olika förvaltningsområden och ärendegrupper, även om det på lång sikt vore motiverat att utveckla omprövningssystemet till ett allmänt och obligatoriskt skede före egentligt överklagande. För att komplettera det föreslagna alternativet har kommissionen försökt ta fram konkreta exempel på situationer som kunde omfattas av omprövningssystemet.</p> <p>Betänkandets andra del innehåller ett utkast till en regeringsproposition med förslag till lagar om ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Förslaget innehåller enhetliga och allmänna bestämmelser om de viktigaste kraven på förfarandet vid behandlingen av omprövningsärenden. Bestämmelserna ska ingå i ett eget 7 a kap. i förvaltningsprocesslagen. Avsikten är att på det sättet försöka förtydliga omprövningssystemets ställning i det administrativa rättsskyddssystemet och att förbättra individens rättsskydd. Bestämmelserna om förfarandet skulle främst gälla tiden inom vilken omprövning ska begäras, begärens form och innehåll, omprövningsmyndighetens rätt att förbjuda verkställighet av beslut, skyndsam behandling och avgörandet av begäran om omprövning. Dessutom föreslås det att 50 § i förvaltningslagen kompletteras så att rättelse av sakfel ska kunna göras också i situationer då ny utredning har tillkommit som väsentligt kan påverka beslutet. Även andra myndigheter än de som fattar beslut i första instans ska enligt förslaget ha rätt att i samband med omprövningsbeslut rätta sak- och skrivfel på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen.</p> <p>Det föreslås också att omprövningssystemets förhållande till överklagande genom besvär ska förtydligas genom att till förvaltningsprocesslagen fogas bestämmelser om rätten att överklaga omprövningsbeslut och om en omprövningsbegärens betydelse för innehållet i överklagandet.</p> <p>Kommissionen föreslår att en regeringsproposition om omprövningsförfarandet överlämnas till riksdagen under våren 2009. Lagändringarna kunde träda i kraft tidigast hösten 2009.</p> |                 |   |  |
| Nyckelord:<br>Omprövning, rättelseyrkande, självrättelse, rättsskydd   |                 |   |  |
| Övriga uppgifter: JM 20/41/2006, JM005:00/2007   |                 |   |  |
| Seriens namn och nummer:<br>Justitieministeriets kommittébetänkande 2008:4   |                 | ISSN<br>0356-9470                         | ISBN<br>978-952-466-151-5 (häft.)<br>978-952-466-152-2 (PDF) |
| Sidoantal<br>180   | Språk<br>finska | Pris<br>25 €                              | Sekretessgrad<br>Offentligt                                  |
| Distribution<br>Edita Publishing Ab  |                 | Förlag<br>Justitieministeriet             |  |





Oikeusministeriölle

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

Toimikunnan tuli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Toimikunnan oli annettava työstään väliraportti 31.10.2007 mennessä ja mietintö 31.5.2008 mennessä. Oikeusministeriö piden-  
si toimikunnan pyynnöstä määräaikaan 30.11.2008 saakka.

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

Toimikunnan sihteeriksi nimettiin hallinto-oikeuden assistentti Tea Skog Helsingin yliopistosta. Kirjoitustyöstä ovat vastanneet puheenjohtaja ja sihteeri sekä eräiltä osin toimikunnan jäsen Janne Aer.

Toimikunta otti nimekseen oikaisuvaatimustoimikunta. Toimikunta on kokoontunut 22 kertaa.

Välimietintöään varten toimikunta kuuli 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  
Ilmailuhallinto  
Merenkulkulaitos  
Metsähallitus  
Opetushallitus  
Patentti- ja rekisterihallitus  
Rajavartiolaitoksen esikunta  
Rautatievirasto  
Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus  
Terveydenhuollon oikeusturvakeskus  
Ulkomaalaisvirasto  
Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus  
Valtiokonttori  
Verohallitus  
Viestintävirasto  
Väestörekisterikeskus  
Vakuutusosasto  
Kansaneläkelaitos  
Tehy

Lisäksi toimikunta kuuli 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. Hallintoneuvos Pekka Vihervuori korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä verojohtaja Pertti Puronen Pirkanmaan verotoimistosta antoivat toimikunnalle kirjallisen asiantuntijalausannon.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kansainvälistä vertailua varten toimikunta teetti tilaustutkimuksen Oikaisumenettely ja oikaisuvaatimus Ranskan hallinto-oikeudessa, jonka laati oik.yo Sara Koski Turun yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta.

Saatuaan välimietintönsä Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona (Oikeusministeriö. Komiteamietintö 2007:1) valmiiksi, toimikunta luovutti sen oikeusministeriölle 31.10.2007.

Toimikunta pyysi välimietinnöstään kirjalliset lausunnot yhteensä 98 eri taholta. Lausunnon antoivat seuraavat 82 tahoa:

Sisäasiainministeriö  
Puolustusministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Opetusministeriö  
Maa- ja metsätalousministeriö  
Liikenne- ja viestintäministeriö  
Työministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Ympäristöministeriö  
Korkein hallinto-oikeus  
Helsingin hallinto-oikeus  
Hämeenlinnan hallinto-oikeus  
Kouvolan hallinto-oikeus  
Kuopion hallinto-oikeus  
Oulun hallinto-oikeus  
Rovaniemen hallinto-oikeus  
Turun hallinto-oikeus  
Vaasan hallinto-oikeus  
Ålands förvaltningsdomstol  
Markkinaoikeus  
Vakuutusosasto  
Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta  
Valtioneuvoston oikeuskansleri  
Eduskunnan apulaisoikeusasiamies  
Etelä-Suomen lääninhallitus  
Itä-Suomen lääninhallitus  
Länsi-Suomen lääninhallitus  
Länstyrelsen på Åland  
Oulun lääninhallitus  
Suomen Kuntaliitto  
Helsingin kaupunki

Kuopion kaupunki  
Lahden kaupunki  
Tampereen kaupunki  
Suomen ympäristökeskus  
Keski-Suomen ympäristökeskus  
Länsi-Suomen ympäristökeskus  
Lapin maistraatti  
Turun seudun maistraatti  
Helsingin kihlakunnan poliisilaitos  
Ajoneuvohallintokeskus  
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus  
Elintarviketurvallisuusvirasto  
Eläinlääkintövirasto  
Energiamarkkinavirasto  
Geenitekniikan lautakunta  
Ilmailuhallinto  
Ilmatieteen laitos  
Kansaneläkelaitos  
Kilpailuvirasto  
Lääkelaitos  
Maahanmuuttovirasto  
Maanmittauslaitos  
Merenkululaitos  
Metsähallitus  
Museovirasto  
Opetushallitus  
Patentti- ja rekisterihallitus  
Pääesikunta  
Rahoitustarkastus  
Rajavartiolaitoksen esikunta  
Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus  
Säteilyturvakeskus  
Tehy  
Terveystieteiden tutkimuskeskus  
Tiehallinto  
Tullihallitus  
Turvatekniikan keskus  
Vakuutusvalvontavirasto  
Valtiokonttori  
Verohallitus  
Viestintävirasto  
Väestörekisterikeskus  
Helsingin yliopisto  
Turun yliopisto  
Suomen Lakimiesliitto ry  
Suomen Tuomariliitto ry  
Vähemmistövaltuutettu  
professori, HTT Raija Huhtanen  
professori, HTT Teuvo Pohjolainen  
verojohtaja, OTT Pertti Puro

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen arviointiin liittyvällä tavalla toimikunta teetti tilastose-  
lityksen tietyistä Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistuista valitusasioista vuosina 2005 – 2007.

Toimikunnan mietintö jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan oikaisuvaati-  
musjärjestelmän kehittämisen yleisiä kysymyksiä kuten hallintolaissa olevien asiavirheen korjaa-  
misedellytysten laajentamista, oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä osana hallinnollisten oi-  
kaisukeinojen kokonaisuutta, oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävän oikaisukeinon säätämistar-  
vetta sekä erityisesti järjestelmän käyttöalan laajentamismahdollisuuksia.

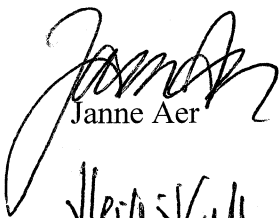
Mietinnön toinen osa sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laeiksi hallintolain  
ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että oikaisuvaatimuksen käsittelys-  
sä noudatettavan menettelyn keskeisistä vaatimuksista säädetään yhtenäisesti ja yleisesti ja että tä-  
mä sääntely sisällytetään hallintolakiin omaksi luvukseen. Myös tässä mietinnönosassa oikaisuva-  
atimusjärjestelmän kehittämistä tarkastellaan kokonaisuutena ja tuodaan esiin järjestelmän laajenta-  
misen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

Saatuana mietintönsä valmiiksi toimikunta luovuttaa sen kunnioittavasti Oikeusministeriölle.

Helsingissä 30. päivänä marraskuuta 2008



Leena Halila



Janne Aer



Heikki Harjula



Maini Kosonen



Heikki Kulla



Elise Sahivirta



Tea Skog



## SISÄLLYS

Saatekirjelmä

|   |    |
|---|----|
| SISÄLLYS .....  | 1  |
| TIIVISTELMÄ.....  | 3  |
| SAMMANDRAG.....   | 8  |
| I JOHDANTO .....  | 13 |
| II OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEN YLEINEN<br>TARKASTELU.....  | 18 |
| 1 Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö .....   | 18 |
| 2 Välimietinnöstä saadut lausunnot.....   | 19 |
| 2.1 Tarkastelun lähtökohtia .....   | 19 |
| 2.2 Lausuntopalautteen keskeinen sisältö .....  | 19 |
| 3 Toimikunnan kannanottoja oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen eri<br>kysymyksistä .....                         | 26 |
| 3.1 Hallintolaisissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen .....  | 26 |
| 3.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen osana hallinnollisten oikaisukeinojen<br>kokonaisuutta .....             | 29 |
| 3.3 Oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävän oikaisukeinon säätämistarpeesta .....                                     | 30 |
| 3.4 Millä tavalla oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa tulisi laajentaa hallinnossa .....                           | 31 |
| 3.4.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän muodostaminen yleiseksi valitusta edeltäväksi<br>välivaiheeksi.....                 | 31 |
| 3.4.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen erityisalojen rajoissa .....  | 37 |
| 3.4.3 Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen erityisalakohtainen<br>tarkastelu .....                    | 45 |
| 3.4.4 Tiivistelmä.....  | 71 |
| 3.5 Oikaisuvaatimusta koskevasta ruotsinkielisestä terminologiasta.....   | 72 |
| III EHDOTUS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI<br>HALLINTOLAIN JA HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN MUUTTAMISESTA..... | 74 |
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....   | 74 |
| SISÄLLYS .....  | 76 |
| YLEISPERUSTELUT .....   | 78 |
| 1 Johdanto .....  | 78 |
| 2 Nykytila.....   | 84 |
| 2.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän tausta ja kehitys.....  | 84 |
| 2.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmä voimassa olevan lainsäädännön mukaan .....   | 85 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.3 Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....  | 96  |
| 2.4 Nykytilan arviointi .....   | 107 |
| 2.4.1 Hallintolaisissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittämisen tarpeesta ..                       | 107 |
| 2.4.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän ottamisesta kokonaisvaltaisen kehittämisen kohteeksi.....                 | 108 |
| 2.4.3 Millaisia perusteita oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi voidaan nykytilanteessa esittää ..... | 109 |
| 2.4.4 Oikaisuvaatimusjärjestelmän sisällöllisen kehittämisen arviointia.....                                | 113 |
| 2.4.5 Oikaisuvaatimusta koskevan ruotsinkielisen termin uudistamisen tarpeesta...                           | 118 |
| 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....   | 119 |
| 3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot .....  | 119 |
| 3.1.1 Hallintolaisissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen .....                              | 119 |
| 3.1.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen .....  | 119 |
| 3.1.3 Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen .....                                      | 126 |
| 3.2 Keskeiset ehdotukset .....  | 128 |
| 3.2.1 Hallintolaisissa olevan asiavirheen korjaamisen edellytysten laajentaminen.....                       | 128 |
| 3.2.2 Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen .....                                      | 128 |
| 3.2.3 Begäran om omprövning oikaisuvaatimuksen ruotsinkielisenä ilmaisuna .....                             | 146 |
| 4 Esityksen vaikutukset.....  | 146 |
| 4.1 Johdanto .....  | 146 |
| 4.2 Taloudelliset vaikutukset.....  | 146 |
| 4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....   | 148 |
| 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....   | 149 |
| 5 Asian valmistelu.....   | 150 |
| 5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto .....  | 150 |
| 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....   | 151 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....  | 152 |
| 1 Lakiehdotusten perustelut .....   | 152 |
| 1.1 Laki hallintolain muuttamisesta .....   | 152 |
| 1.2 Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta .....   | 163 |
| 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset.....   | 165 |
| 3 Voimaantulo.....  | 165 |
| LAKIEHDOTUKSET .....  | 166 |
| 1. Laki hallintolain muuttamisesta .....  | 166 |
| 2. Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta .....  | 169 |
| LIITTEET.....   | 174 |



## TIIVISTELMÄ

### *Oikaisuvaatimusjärjestelmän uudistamisen tarve ja tavoitteet*

Oikaisuvaatimus on nostettu viime aikoina esiin yhtenä keinona tehostaa jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta. Tehostamistarpeet liittyvät yhtäältä valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamistavoitteisiin ja toisaalta pyrkimykseen yleensäkin painottaa tehokkuusnäkökohtia hallintotuomioistuinten toiminnassa perus- ja ihmisoikeuksista tukea saavalla tavalla. Näissä yhteyksissä onkin saatettu kysyä, millä tavalla hallintotuomioistuimet ja hallintoviranomaiset voisivat jakaa aikaisempaa paremmin vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Hallitusohjelmassa (pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma) on painotettu korkeatasoisen oikeusturvan merkitystä hallinnossa. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että hallintolainkäytön kehittämistyöhön liittyvällä tavalla on paikallaan arvioida laajemmin hallinnon sisäisen oikaisuvaatimusjärjestelmän tehostamisen mahdollisuutta ja merkitystä (HaVM 13/2005 vp ja HaVL 60/2006 vp).

Hallinnon palveluperiaate sisältyy perustuslain 21 §:ssä turvattuihin hyvän hallinnon edellytyksiin. Palveluperiaatteeseen liittyy myös vaatimus siitä, että viranomainen seuraa päätöksensä laatua ja puuttuu viipymättä päätöksissään havaitsemiinsa virheisiin. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä ei ole siten syytä nähdä pelkästään tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta, vaan se voidaan kytkeä hyvästä hallinnosta esille nousevaan tarpeeseen lisätä hallintoviranomaisten itsenäistä roolia ja vastuuta jälkikäteisen oikeusturvan alueella. Oikaisuvaatimuksesta saatetaan puhua nykyään myös vaihtoehtoisten riidanratkaisukeinojen yhteydessä. 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.

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

### *Oikaisuvaatimustoimikunnan työn sisällöstä*

Toimikunta on toimeksiannon mukaisesti antanut työstään välimietinnön 31 päivänä lokakuuta 2007. Välimietinnössään toimikunta on pyrkinyt paitsi oikaisuvaatimusjärjestelmän kehityksen ja nykytilan kuvaukseen myös keskeisimpien kehittämisvaihtoehtojen esille tuomiseen ja arvioimiseen. Loppumietinnössään toimikunta tarkastelee oikaisuvaatimusjärjestelmää kokonaisuutena sen käyttöalan ja menettelyn kehittämisen tarkoituksessa.

Mietintö jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen yleisiä kysymyksiä kuten hallintolaissa olevien asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamista, oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä osana hallinnon oikaisukeinojen kokonaisuutta, oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävän oikaisukeinon säätämistarvetta sekä erityisesti järjestelmän käyttöalan laajentamismahdollisuuksia. Mietinnön toinen osa sisältää menettelyn kehittämiseen tähtäävän hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Myös tässä osassa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä on tarkasteltu kokonaisuutena ja tuotu esiin järjestelmän laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

### *Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen*

Toimikunta katsoo hallinnon toiminnallisten ja oikeussuojaan liittyvien näkökohtien puoltavan sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä jälkikäteisenä oikeusturvakeinona vahvistetaan nykyisestä. Keskeisenä keinona tämän tavoitteen toteuttamisessa on järjestelmän käyttöalan laajentaminen. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätösten virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla.

Laajentamisen vaihtoehtoja tarkasteltaessa mietinnössä on katsottu, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi (pakolliseksi) varsinaisen muutoksenhaun esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua. Tässä kehittämismallissa on todettu olevan kuitenkin omat käytännön toteuttamiseen liittyvät vaikeutensa. Sen vuoksi mietinnössä on lähdetty siitä, että tässä vaiheessa toteuttamiskelpoisimman vaihtoehdon muodostaa järjestelmän laajentaminen hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Myös tätä kautta voidaan pyrkiä tehokkaasti lisäämään oikaisuvaatimusjärjestelmän yleistä käyttöalaa. Samalla kunkin asianomaisen hallinnonalan

erityistarpeet ja -tilanteet voidaan ottaa huomioon järjestelmän omaksumisen tai sen laajentamisen harkinnassa. Tätä kehittämisvaihtoehtoa täydentävällä tavalla toimikunta on pyrkinyt tuomaan esiin konkreettisia esimerkkejä siitä, millaisiin asioihin oikaisuvaatimusjärjestelmää voitaisiin vielä laajentaa.

Koska oikaisuvaatimusjärjestelmä on nykyisellään jo varsin laajasti käytössä, esimerkkitapaukset muodostuvat väistämättä yksittäisistä hallinnon osa-alueista. Näistä on pyritty nostamaan esiin sellaisia hallinnon ja hallinnon oikeussuojajärjestelmän toimintaan sekä lainsäädännön yhdenmukaisuuteen liittyviä kokonaisuuksia, joissa järjestelmän laajentamisella voisi olla myös laajempaa periaatteellista merkitystä. Tarkastelu on kohdistunut tämän mukaisesti kunnallisiin viranhaltijapäätöksiin, hallinnon sisäiseen muutoksenhakuun sekä sellaisiin luonteeltaan yksinkertaisiin päätöksiin, joita tehdään hallinnossa runsaasti. Tarkoituksena on, että näiden esimerkkitapausten pohjalta kullakin hallinnonalalla pohdittaisiin erikseen oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen mahdollisuuksia ja valmisteltaisiin tältä pohjalta asiaa koskevat lakiesitykset eduskunnalle. Toimikunta pitää samalla tärkeänä, että tästä mietinnöstä ilmevät kannanotot otettaisiin huomioon lainsäädännön uudistustoimia eri hallinnonaloilla tehtäessä.

#### *Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen*

Mietinnössä ehdotetaan, että oikaisuvaatimusasiassa noudatettavan menettelyn keskeisistä vaatimuksista säädetään yhtenäisesti ja yleisesti ja että tämä sääntely sisällytetään hallintolaikiin omaksi 7 a luvukseen.

Ehdotetulla yleissääntelyllä pyrittäisiin ohjaamaan asianosaista mutta myös hallintoviranomaista oikaisuvaatimusasian vireille tulossa, käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Samalla tehostettaisiin hallintoviranomaisten toimintaedellytyksiä oikaisuvaatimusasian ratkaisussa, mikä voisi parantaa viranomaisten toiminnan laatua sekä edistää yleensäkin hallinnon tuloksellisuutta ja toimintaa. Oikaisuvaatimusmenettely voisi olla näistä lähtökohdista käsin joustava, tehokas ja kustannuksiltaan edullinen. Oikaisuvaatimusmenettelyn selkeyttäminen ja täsmen-täminen voisi vaikuttaa laajemminkin hallinnon oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen.

Oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuuden turvaamiseksi mietinnössä on pyritty siihen, ettei ehdotettua yleissääntelyä muovata liian yksityiskohtaiseksi tavalla, joka voisi heikentää näissä

asioissa tärkeää menettelyn joustavuutta. Siten tässä yhteydessä ei ehdoteta säädettäväksi sellaisista seikoista, joista on jo olemassa riittävää hallintolain sääntelyä. Myös oikaisuvaatimusmenettelyä koskevalle erityissääntelylle on jätetty oma sijansa, mikä on vähentänyt hallintolaisissa säänneltäviksi ehdotettujen asioiden määrää. Vaikka oikaisuvaatimusmenettely on määrättyiltä osin rinnastettavissa varsinaiseen muutoksenhakuun, ehdotettujen säännösten sisällössä on samalla pidetty tärkeänä välttää liiallisia kiinnekohtia hallintolainkäytön sääntelyyn. Ehdotetulla yleissääntelyllä olisi siten oikaisuvaatimusmenettelyä määrättyiltä osin ohjaava ja selkeyttävä tarkoitus lähtien siitä, että tämän menettelyn on kaikesta huolimatta tarkoitus olla jatkossakin mahdollisimman joustava ja luonteeltaan yksinkertainen.

Ehdotettu menettelysääntely koskee näistä lähtökohdista oikaisuvaatimusaikaa, oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä, oikaisuvaatimusviranomaisen oikeutta antaa määräys päätöksen täytäntöönpanosta, käsittelyn kiireellisyyttä sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisemista ja siinä yhteydessä tapahtuvaa asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista.

#### *Hallintolain asiavirheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen*

Tavoitteena on lisäksi vahvistaa hallintolaisissa olevan virheen korjaamiskeinon asemaa ja käytettävyyttä. Hallintolain 50 §:ssä säädettyjä asiavirheen korjaamisen edellytyksiä ehdotetaan laajennettavaksi niin, että virheen korjaamisen perusteena voisi myös olla asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Uusi selvitys voisi rajautua ensi vaiheen päätöksentekoa koskevaan tai sitä edeltävään aikaan. Uutena selvityksenä voisivat tulla kysymykseen myös päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneet tosiseikat kuten asiaosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Päätös voitaisiin korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttäisi, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen.

#### *Oikaisuvaatimuksen vaikutus valituksen sisältöön*

Oikaisuvaatimusjärjestelmän suhdetta valitukseen esitetään myös selkeytettäväksi. Tämän vuoksi mietinnössä on pidetty perusteltuna tehdä konkreettisia ehdotuksia oikaisuvaatimuksen vaikutuksista hallintolainkäytön sääntelyyn. Säännösehdotukset koskevat valitusoikeutta oikaisuvaatimus päätöksestä sekä oikaisuvaatimuksen vaikutusta valituksen sisältöön.

*Terminologinen muutosehdotus*

Toimikunta ehdottaa, että ruotsinkielisessä lakitekstissä siirryttäisiin käyttämään oikaisusta ilmaisua ”omprövning” ja oikaisuvaatimuksesta ilmaisua ”begäran om omprövning”. Tällainen terminvaihto olisi lakiteknisesti mahdollinen, kun hallintolakiin otetaan oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä.

*Uudistuksen aikataulu*

Toimikunnan arvion mukaan ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta voitaisiin antaa eduskunnalle keväällä 2009. Lainmuutokset voisivat tulla voimaan aikaisintaan syksyllä 2009.

## SAMMANDRAG

### *Systemet med begäran om omprövning – reformbehov och målsättningar*

Omprövning har på den senaste tiden lyfts fram som ett sätt att effektivera rättsskyddet i efterhand. Behoven att effektivera systemet beror å ena sidan på målsättningarna för produktivtetsprogrammet inom statsförvaltningen och å andra sidan på en allmän strävan att betona effektivitetssynpunkter i förvaltningsdomstolarnas arbete med beaktande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I dessa sammanhang aktualiseras frågan om på vilket sätt förvaltningsdomstolarna och förvaltningsmyndigheterna bättre än förr kunde dela på ansvaret för att rätta fel i förvaltningsbeslut. I regeringsprogrammet (programmet för statsminister Matti Vanhanens II regering) understryks betydelsen av högklassigt rättsskydd i förvaltningen. Även riksdagens förvaltningsutskott har konstaterat att det i samband med arbetet med att utveckla förvaltningsrättskipningen är på sin plats att göra en mer omfattande bedömning av möjligheterna till och betydelsen av att effektivera det förvaltningsinterna rättelsesystemet (FvUB 13/2005 rd och FvUL 60/2006 rd).

Serviceprincipen i förvaltningen ingår i kraven på god förvaltning som garanteras i 21 § i grundlagen. Serviceprincipen innefattar också ett krav på att myndigheterna ska ge akt på kvaliteten i sina beslut och utan dröjsmål ta sig an fel som de upptäcker i sina beslut. Det finns således inte anledning att se strävandena att utveckla systemet med begäran om omprövning (nedan *omprövningssystemet*) enbart ur domstolsväsendets synvinkel, utan de har samband med behovet att för att uppnå god förvaltning öka förvaltningsmyndigheternas självständiga roll och ansvar när det gäller att ge rättsskydd i efterhand. Numera händer det att man talar om omprövning även i anknytning till alternativa metoder till konfliktlösning. Omprövning har faktiskt tagits upp i rekommendationen Rec (2001) 9 av Europarådets ministerkommitté till medlemsstaterna angående alternativ till rättegång mellan förvaltningsmyndigheter och enskilda samt i rekommendationen Rec (2007) 7 om god förvaltning.

Utifrån dessa utgångspunkter tillsatte justitieministeriet den 25 januari 2007 en kommission för att utveckla omprövningssystemet som rättsmedel. Kommissionens uppgift har särskilt varit att utreda om omprövningssystemet borde utvidgas och i så fall på vilket sätt och om systemet borde utvecklas till ett allmänt och obligatoriskt skede innan ett beslut kan överklagas. Samtidigt skulle kommissionen utreda behovet av en allmän reglering av omprövnings-

förfarandet och lägga fram förslag till specialbestämmelser som eventuellt skulle behövas. Kommissionen skulle också beakta målsättningarna för produktivhetsprogrammet på justitieministeriets förvaltningsområde.

#### *Om innehållet i omprövningskommissionens arbete*

Kommissionen har enligt sitt uppdrag lämnat en mellanrapport den 31 oktober 2007. I mellanrapporten försökte kommissionen inte bara beskriva omprövningssystemets utveckling och nuläge utan också ta fram och bedöma de viktigaste alternativen när det gäller att utveckla systemet. I sitt slutbetänkande dryftar kommissionen omprövningssystemet i dess helhet i syfte att utveckla både tillämpningsområdet och förfarandet.

Betänkandet är tudelat. I den första delen behandlas allmänna frågor som gäller en utveckling av omprövningssystemet, så som frågan om att utveckla möjligheterna till rättelse enligt förvaltningslagen, frågan om att utveckla systemet med omprövningsbegäran som en del av de förvaltningsrättsliga rättsmedlen i sin helhet, behovet att lagstifta om möjligheter till rättelse som komplement till omprövningssystemet samt i synnerhet möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för systemet. Betänkandets andra del innehåller förslag som syftar till att utveckla förfarandet. Förslagen har utarbetats i form av ett utkast till en regeringsproposition om ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Också i denna del har utvecklandet av omprövningssystemet behandlats som en helhet och olika alternativ och möjligheter att utvidga systemet presenteras.

#### *Större tillämpningsområde för omprövningssystemet*

Kommissionen anser att faktorer som hänför sig till förvaltningens funktion och till rättsskyddet talar för att omprövningssystemet som ett rättsmedel i efterhand stärks och får ökad betydelse. Det främsta sättet att nå detta mål är att utvidga systemets tillämpningsområde. Ju mer omprövningssystemet tillämpas på förvaltningens olika delområden, desto bättre möjligheter har förvaltningsmyndigheterna att medverka till att fel i förvaltningsbesluten rättas på ett sätt som ökar rättsskyddet i efterhand.

När alternativen för en utvidgning har bedömts har kommissionen ansett att det på lång sikt kan vara motiverat att utveckla omprövningssystemet till ett allmänt (obligatoriskt) skede in-

nan ett beslut kan överklagas. Kommissionen har dock konstaterat att denna utvecklingsmodell är förknippad med svårigheter som gäller det praktiska genomförandet. Därför har kommissionen utgått från att det alternativ som för närvarande bäst går att genomföra är att utvidga systemet stegvis inom olika förvaltningsområden och ärendekategorier. Också den vägen kan man försöka att effektivt utvidga det allmänna tillämpningsområdet för omprövningssystemet. Samtidigt kan de särskilda behoven och förhållandena inom respektive förvaltningsområde beaktas när man bedömer om systemet ska införas eller utvidgas. På ett sätt som kompletterar detta alternativ att utveckla omprövningssystemet har kommissionen försökt ta fram konkreta exempel på ärenden till vilka systemet ännu kunde utvidgas.

Eftersom ett system med omprövning redan nu tillämpas i rätt hög grad, utgör exemplen ofrånkomligen enskilda delområden inom förvaltningen. Bland dem har kommissionen försökt lyfta fram sådana helheter som gäller förvaltningens och rättsskyddssystemets funktion samt lagstiftningens enhetlighet, där ett utvidgat omprövningssystem också kunde få mer allmän principiell betydelse. Kommissionen har enligt detta fokuserat på beslut av kommunala tjänsteinnehavare, internt överklagande i förvaltningen och sådana till sin natur enkla beslut som förekommer i stora mängder i förvaltningen. Avsikten är att man utifrån dessa exempelfall inom respektive förvaltningsområde särskilt ska överväga möjligheterna att utvidga omprövningssystemet och därefter bereda lagförslag i form av propositioner till riksdagen. Kommissionen anser det samtidigt viktigt att ställningstagandena i föreliggande betänkande beaktas när lagstiftningen utvecklas på olika förvaltningsområden.

#### *Ett utvecklat omprövningsförfarande*

I betänkandet föreslås att de viktigaste kraven på det förfarande som ska iakttas när en begäran om omprövning behandlas ska regleras enhetligt och allmänt och att denna reglering ska tas in i förvaltningslagen i ett särskilt kapitel 7 a.

Syftet med den föreslagna allmänna regleringen är att vägleda parterna men också förvaltningsmyndigheterna när en begäran om omprövning anhängiggörs, behandlas och avgörs. Samtidigt kan förvaltningsmyndigheterna få bättre verksamhetsbetingelser när de avgör omprövningsärenden, vilket kan förbättra kvaliteten i myndigheternas arbete och mer allmänt också göra förvaltningen mer produktiv och effektiv. Omprövningsförfarandet kunde utifrån dessa utgångspunkter vara smidigt, effektivt och förmånligt när det gäller kostnaderna. Ett



klarare och mer precist omprövningsförfarande kunde också i vidare mån medföra att rättskyddssystemet i förvaltningen fungerar bättre.

För att garantera att omprövningsförfarandet fungerar har kommissionen försökt låta bli att göra de allmänna lagbestämmelserna allt för detaljerade på ett sätt som kunde göra det svårt att uppnå den smidighet som är viktig i dessa ärenden. I detta sammanhang föreslås därför inte bestämmelser om sådant som redan regleras tillräckligt i förvaltningslagen. I lagförslaget lämnas också särskilt rum för specialreglering av frågor som gäller omprövningsförfarandet, vilket har minskat antalet frågor som måste regleras i förvaltningslagen. Fastän omprövningsförfarandet till vissa delar kan jämföras med egentligt överklagande, har kommissionen ansett det viktigt att man i de föreslagna bestämmelserna undviker onödigt starka bindningar till förvaltningsprocesslagen. De föreslagna bestämmelserna skulle således syfta till att till vissa delar styra och förtydliga förfarandet vid begäran om omprövning, med utgångspunkten att avsikten trots allt är att detta förfarande också framdeles ska vara så smidigt som möjligt och enkelt till sin natur.

De föreslagna bestämmelserna om förfarandet gäller utifrån dessa utgångspunkter den tid inom vilken omprövning ska begäras, begärens form och innehåll, omprövningsmyndighetens rätt att utfärda verkställighetsförbud, skyndsamt behandling, själva avgörandet och rättelse av sak- eller skrivfel som får göras samtidigt.

#### *Förvaltningslagens system för att rätta skrivfel bör utvecklas*

Kommissionen föreslår också att förvaltningslagens system för rättelse av fel stärks och att möjligheterna att använda det utökas. Enligt förslaget ska förutsättningarna enligt 50 § i förvaltningslagen att rätta sakfel utvidgas så att rättelse ska kunna göras också på den grunden att det i saken har inkommit ny utredning som väsentligt kan påverka beslutet. Som ny utredning kan också anses omständigheter som kommit fram efter att beslutet har fattats, så som ändrade förhållanden för parten. Det ska vara möjligt att rätta beslut både till partens fördel och till partens nackdel. Rättelse till partens nackdel ska dock vara möjlig endast om parten samtycker till att beslutet rättas.

*Hur begäran om omprövning påverkar innehållet i överklagande*

Omprövningssystemet bör förtydligas också i förhållande till överklagande. Kommissionen har därför ansett det motiverat att lägga fram konkreta förslag om en omprövningsbegärans effekter på överklagande enligt förvaltningsprocesslagen. De föreslagna bestämmelserna gäller rätten att genom besvär överklaga beslut med anledning av en begäran om omprövning samt omprövningsbegärans betydelse för innehållet i överklagandet.

*Förslag om termbyte*

Kommissionen föreslår att man i den svenskspråkiga lagtexten går in för benämningen *omprövning*, vilket på finska motsvaras av ”oikaisu” och *begäran om omprövning*, med kortformen *omprövningsbegäran*, som motsvaras av ”oikaisuvaatimus”. Ett sådant termbyte är lagtekniskt möjligt, eftersom förvaltningslagen enligt förslaget kompletteras med bestämmelser om omprövningsförfarandet.

*Tidtabellen för en reform*

En proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen skulle enligt kommissionens uppfattning kunna överlämnas till riksdagen våren 2009. Lagändringarna kunde då träda i kraft tidigast hösten 2009.

## I JOHDANTO

Oikaisuvaatimustoimikunnan tehtävänä on saadun toimeksiannon mukaan ollut laatia ehdotus oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä oikeusturvakeinona. Erityisesti toimikunnan on tullut selvittää, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa ja millä tavalla, ja olisiko järjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Samalla toimikunnan on tullut selvittää oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarve sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista.

Toimikunnan toimeksiannon liitteenä olevassa asettamismuistiossa lausutun mukaan uudistuksen tavoitteiden toteuttaminen on edellyttänyt, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan kokonaisuudessaan ja erityisesti menettelyseikkojen osalta tarkastelun kohteeksi ja että eri vaihtoehtojen arvioinnin tuloksena valmistellaan ehdotus asiaa koskeväksi lainsäädännöksi. Tässä tarkoituksessa toimikunnan on tullut

- tehdä yleiskartoitus siitä, millaiseksi oikaisuvaatimusjärjestelmä on nykytilanteessa muodostunut
- selvittää tarvittavilta osin kansainvälistä kehitystä ja ulkomaiden lainsäädäntöä viranomaisen itseoikaisukeinon järjestämisessä
- selvittää sitä, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää 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
- laatia ehdotus oikaisuvaatimusmenettelyä koskeväksi yleissääntelyksi sekä mahdollisiksi 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 on siten edellytetty oikaisuvaatimusjärjestelmän ottamista kokonaisvaltaisen tarkastelun kohteeksi sen arvioimiseksi, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa, ja jos tulisi, niin millä tavoin, sekä olisiko järjestelmää muutoin syytä kehittää sisällöllisesti ja menettelyllisesti. Toimeksiannon mukaan tarkastelu on tullut rajata varsinaisen muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostavaan oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinoon, josta käytetään yleisesti nimitystä lakisääteinen itseoikaisu. Tässä järjestelmässä hallintoviranomainen tutkii lakiin nojautuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi. Järjestelmä on jo nykyisellään varsin laajasti käytössä hallinnossa, ja se muodostaa pääjuonteen oikaisukeinojen kokonaisuudessa.

Toimikunta on tulkinnut saamaansa toimeksiantoa niin, että oikaisuvaatimus-käsitteeseen on sisällytetty myös sellaiset järjestelyt, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Näitä toimivaltajärjestelyitä on käytössä etenkin kunnallisilla erityisaloilla. Niinpä oikaisuvaatimuksiksi on luettu tässä mietinnössä sellaiset hierarkkiset oikaisut, joissa viranhaltijan päättämä asia saatetaan ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Myös virkamiehen päätöksenteko voi olla tällaisen oikaisun kohteena. Tätä käsitteellistä laajennusta on pidetty tarpeellisena muun muassa sen vuoksi, että sen avulla myös hierarkkiset oikaisut saadaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa koskevien kehittämistoimien alaisiksi.

Toimikunnan toimeksiannon liitteenä olevasta muistiosta ilmenevän mukaisesti toimikunnan tehtävä ei ole suoranaisesti edellyttänyt hallintolain (434/2003) 8 lukuun sisältyvän päätöksessä olevan virheen korjaamisjärjestelmän (varsinainen ja teknisluonteinen itseoikaisu) kehittämistä. Tämä sääntely on hiljattain arvioitu hallintolakiuudistuksen yhteydessä. Toimikunnan toimeksianto ei ole ulottunut toisaalta myöskään valitukseen liittyvän oikaisukeinon arvioimiseen itsenäisen lainsäädännöllisen kehittämisen näkökulmasta. Tuossa järjestelmässä, joka on käytössä etenkin sosiaalivakuutuksen alalla, oikaisu on kytketty valitukseen; se ei näin muodosta pakollista välivaihetta ennen varsinaista muutoksenhakua. Näistä lähtökohdista huolimatta toimikunta on tulkinnut saamaansa toimeksiantoa siten, että kuitenkin myös näitä muita oikaisukeinoja on voitu ottaa tarkastelun kohteeksi, sikäli kuin ne liittyvät oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen. Tämän mukaisesti hallintolain virheen korjaamisjärjestelmä on otettu arvioitavaksi siltä kannalta, voitaisiinko tämän itseoikaisukeinon käyttöedellytyksiä vielä-

kin laajentaa, jolloin hallintopäätösten virheiden korjaamisen painopistettä saatettaisiin siirtää nykyistä paremmin tämän oikaisukeinon suuntaan. Valitukseen sidottu oikaisu on taas otettu esille siinä tarkoituksessa, että voitaisiin arvioida eri oikaisujärjestelmien yhdenmukaistamisen tarvetta.

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. Kuitenkin siltä osin kuin hallinnossa esiintyy sellaisia muistutusmenettelyjä, joissa on oikaisun piirteitä, myös muistutuksiksi nimetyt oikeuskeinot on pyritty sisällyttämään tässä mietinnössä olevien tarkastelujen piiriin.

Oikeusministeriö on asettanut 26.9.2007 toimikunnan hallintolainkäytön kehittämistä varten. Hallintolainkäyttötoimikunnan tehtävänä on laatia ehdotukset muun muassa oikeussuojakeinoista hallintoviranomaisten passiivisuustilanteissa sekä hallintolainkäytön yleisten menettelysääntöjen uudistamisesta. Hallintolainkäyttötoimikunnan alainen passiivisuustyöryhmä onkin antanut 30.9.2008 mietinnön Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä (2008:5). Mietintö hallintolainkäytön yleisten menettelysääntöjen uudistamisesta on tarkoitus antaa 31.12.2009 mennessä. Oikaisuvaatimustoimikunnan tehtävä on sivunnut eräiltä osin hallintolainkäyttötoimikunnan saamaa toimeksiantoa, joskaan tätä ei ole aikataulun vuoksi voitu ottaa huomioon oikaisuvaatimustoimikunnan toimeksiannossa. Oman kysymyksensä oikaisuvaatimustoimikunnan työssä on näet muodostanut mahdollisuus sellaisten oikeudellisten keinojen käyttöönottoon, jotka varmistavat oikaisuvaatimusjärjestelmän sisäistä toiminnallista tehokkuutta. Oikaisuvaatimustoimikunta on lähtenyt tässä harkinnassa siitä, että sen ehdotukset mukautetaan passiivisuustyöryhmän esittämiin viranomaisten passiivisuuden sääntelyä koskeviin yleisempiin, mutta myös oikaisuvaatimusjärjestelmää erityisesti koskeviin linjauksiin.

Oikaisuvaatimustoimikunnan toimeksianto on toisaalta edellyttänyt oikaisuvaatimuksen ja valituksen keskinäisen aseman täsmentämistä tavalla, joka vaikuttaa eräiltä osin myös hallintolainkäytön kehittämistarpeisiin. Vaikka hallintolainkäytön kehittäminen kuuluukin hallintolainkäyttötoimikunnan tehtäväalaa, tässä mietinnössä on pidetty perusteltuna esittää uudistuksia myös hallintolainkäyttölain sääntelyyn siltä osin kuin se liittyy oikaisuvaatimuksen ja

valituksen keskinäisen aseman selkiyttämiseen ja tätä kautta oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnöstä ilmenevät ehdotukset voitaneen ottaa huomioon hallintolainkäyttötoimikunnan työssä hallintolainkäytön menettelysääntöjä kehitettäessä.

Toimikunnan saamassa toimeksiannossa on edellytetty väliraportin laatimista. Toimikunta on antanut väliraportin 31.10.2007 (OMKM 2007:1). Väliraportissa toimikunta on rajautunut toimikuntatyön kannalta keskeisimpiin kysymyksiin pyrkimällä ennen muuta eri lainsäädäntövaihtoehtojen esille nostamiseen ja tarkasteluun. Lainsäädäntövaihtoehtojen esille nostamisella toimikunta on muun muassa toivonut avaavansa keskustelua oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen painopistealueista ja paikoin myös sen sisällöstä. Välimietintö on rakentunut lähemmin siten, että toimeksiannon mukaisesti on ensiksi tarkasteltu 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 tarkasteltu myös kansainvälisessä vertailussa esille nousevia piirteitä. Vertailumaiksi on valittu Ruotsi, Saksa ja Ranska, 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 hallinnon piirissä. Oikaisujärjestelmää on tarkasteltu tässä yhteydessä vielä EU-oikeuden näkökulmasta.

Kansainväliseen vertailuun liittyvällä tavalla toimikunnassa on teetetty selvitys oikaisuvaatimuksesta Ranskan hallinto-oikeudessa. Tämä selvitys sisältyy toimikunnan arkistoon.

Oikaisuvaatimustoimikunnan on tullut työnsä aikana kuulla laajasti ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen sekä tuomioistuinlaitoksen edustajia. Tämän vuoksi toimikunta on jo ennen välimietintöä varannut määrätyille viranomaistahoille tilaisuuden esittää käsityksensä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen suuntaviivoista. Lisäksi toimikunta on järjestänyt ennen välimietinnön antamista kaksi kuulemistilaisuutta, joissa on kuultu tuomioistuin- ja yliopistolaitoksen sekä hallinnon edustajia. Toimikunta on edelleen pyytänyt välimietinnöstään kirjalliset lausunnot yhteensä 98 viranomaiselta ja muulta taholta. Lausunnoista laadittu yhteenvedo sisältyy toimikunnan arkistoon.

Toimikunta on vielä teettänyt tilastaselvityksen tietyistä Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistuista valitusasioista vuosina 2005 – 2007. Tilastaselvitys on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Oikaisuvaatimustoimikunnan keskeisenä tehtävänä on edellä mainitun mukaisesti ollut tarkastella ja arvioida oikaisuvaatimusjärjestelmää kokonaisuutena sen käyttöalan laajentamisen ja menettelyn kehittämisen tarkoituksessa. Oikaisuvaatimusta koskevan menettelyn kehittämiseen tähtää toimikunnan mietinnön III lukuun sisältyvä ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta. Esitysluonnokseen ei sisälly oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista koskevia lakiesityksiä, vaan ne olisi tarkoitus antaa myöhemmin erikseen asianomaisten hallinnonalojen omina lainsäädäntöhankkeina. Esitysluonnoksessa kuitenkin arvioidaan oikaisuvaatimusjärjestelmää kokonaisuutena ja pohditaan yleisellä tasolla myös järjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

Sellaisia toimeksiantoon liittyviä osa-alueita, joita ei ole sisällytetty III luvussa olevaan esitysluonnokseen, on arvioitu mietinnön II luvussa. Siinä on myös tiivistetty toimikunnan pohdintoja sellaisista välimietinnössä tarkastelluista kysymyksistä, joita on haluttu vielä tässä vaiheessa nostaa erikseen esiin esimerkiksi tarkempien perustelujen esittämisen tai kannanoton tarkentumisen tarkoituksessa. Nämä pohdinnat koskevat muun muassa hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittämistä ja oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävän oikaisukeinon säätämistarvetta.

Erityisesti toimikunta on kuitenkin keskittynyt arvioimaan II luvussa toimeksiantoon kuuluvaa kysymystä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisesta. Laajentamista on pyritty lähestymään ennen muuta hallinnonalojen kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta. Yhtenä vaihtoehtona on tuolloin tarkasteltu yleissäännökseen nojautuvan (pakollisen) oikaisuvaatimusjärjestelmän toteuttamistarpeita ja -mahdollisuuksia. Laajentamisen erityisala-kohtaisessa tarkastelussa on puolestaan voitu todeta, että toimikunnan työn aikana usealla hallinnonalalla on ollut vireillä tai käynnistymässä lainsäädäntöuudistuksia, jotka liittyvät tai joiden voidaan arvioida liittyvän oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen. Toimikunta on lähtenyt tässä tilanteessa siitä, ettei mietinnössä tehdä esityksiä uudistustoimien kohteena olevien asioiden osalta, vaan oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa voidaan pohtia lähemmin näiden erillishankkeiden yhteydessä. Eräissä tapauksissa toimikunta on kuitenkin puolta-

nut oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista, kun asianomaisella hallinnonalalla on käynnissä tai käynnistymässä laajempia, muita kuin oikaisuvaatimusjärjestelmää suoraan koskevia lainsäädännön uudistustoimia. Jotta toimikunnan ehdotukset saataisiin asianmukaisesti sisällytetyiksi asianomaisen hallinnonalan kokonaisuuteen, toimikunta on esittänyt asian jatkovalmistelun sisällyttämistä näiden lainsäädäntöhankkeiden alaisuuteen.

Vireillä tai suunnitteilla olevien hankkeiden ohella toimikunta on pyrkinyt tuomaan esiin konkreettisia esimerkkejä siitä, millaisiin muihin asioihin oikaisuvaatimusjärjestelmää voitaisiin vielä laajentaa. Koska oikaisuvaatimusjärjestelmä on nykyisellään jo varsin laajasti käytössä, esimerkkitapaukset muodostuvat väistämättä pienehköistä hallinnon osa-alueista. Näistä on pyritty nostamaan esiin sellaisia hallinnon ja hallinnon oikeussuojajärjestelmän toimintaan sekä lainsäädännön yhdenmukaisuuteen liittyviä kokonaisuuksia, joissa järjestelmän laajentamisella voisi olla myös yleisempää periaatteellista merkitystä. Tarkoituksena olisi, että eri hallinnonaloilla pohdittaisiin näiden esimerkkitapausten pohjalta erikseen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönoton tai laajentamisen mahdollisuuksia. Tuolloin olisi mahdollista arvioida sitä, aiheuttaako oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto muita asianomaisen lainsäädännön uudistamisen tarpeita, kuin myös sitä, voitaisiinko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa samassa yhteydessä vastaaviin tai muihin hallinnonalan asioihin. Toimikunta pitää samalla tärkeänä, että tästä mietinnöstä ilmenevät kannanotot otettaisiin huomioon lainsäädäntöä eri yhteyksissä uudistettaessa.

## **II OIKAISUVAATIMUSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEN YLEINEN TARKASTELU**

### **1 Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö**

Toimikunta on pyrkinyt välimietinnössään paitsi oikaisuvaatimusjärjestelmän kehityksen ja nykytilan kuvaukseen myös keskeisimpien kehittämisvaihtoehtojen esille tuomiseen ja arviointiin. Toimikunta on katsonut välimietinnössään muun muassa, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua. Toimikunnan mukaan tässä vaiheessa realistisemmän ja myös kohtuullisessa ajassa toteutettavan vaihtoehdon voisi kuitenkin muodostaa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Edellä mainitun lisäksi oikaisuvaatimusjärjestelmän rinnalla ehdotettiin harkittavaksi eräänlaisen täydentävän oikaisukeinon



käyttöönottamista. Tuossa järjestelmässä oikaisupyynnön tekeminen olisi asianosaisen harkinnassa, ja oikaisu voitaisiin tehdä valitusajan kulumisen aikana. Valitusajan kuluminen keskeytyisi oikaisupyynnön käsittelyn ajaksi.

Tarkoituksenmukaisimman oikaisuvaatimustien valinta esitettiin jätettäväksi erityisaloittain harkittavaksi. Samalla voitaisiin arvioida sitä, olisiko syytä laajentaa mahdollisuutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen hierarkkisesti ylemmälle viranomaiselle. Toimikunta on muun muassa vielä katsonut, että oikaisuvaatimusta koskevan menettelyn asemaa oikeussuojakentässä tulisi tarkentaa nykyisestä. Se, että oikaisuvaatimusmenettelystä 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 tarkasteltiin välimietinnössä lähemmin.

## **2 Välimietinnöstä saadut lausunnot**

### **2.1 Tarkastelun lähtökohtia**

Toimikunnan välimietinnöstä pyydettiin lausunnot muun muassa ylimmiltä laillisuusvalvojilta, hallintotuomioistuimilta sekä ministeriöiden ohella määrättyiltä muilta keskushallintoviranomaisilta, alue- ja paikallishallintoviranomaisilta, itsenäisiltä julkisoikeudellisilta laitoksilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta yksityisiltä samoin kuin eräiltä asiantuntijatahoilta. Kaikkiaan lausuntoja pyydettiin 98. Oikeusministeriölle toimitettiin 82 lausuntoa. Lausunnoista laadittu kokonaisesitys on sisällytetty toimikunnan arkistoon.

Seuraavassa esitetään tiivistetysti lausuntojen päälinjat. Sitä, millä tavoin lausunnoissa on suhtauduttu kysymykseen oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisesta, tarkastellaan erikseen II osan luvussa 3.4.1.

### **2.2 Lausuntopalautteen keskeinen sisältö**

Hankkeen lähtökohtaa lisätä hallinnon omaa vastuuta hallintopäätösten virheiden oikaisemisesta pidetään yleisesti kannatettavana ja tärkeänä. Lausunnonantajien näkemyksen mukaan hallintoviranomaisen tulee omassa toiminnassaan pyrkiä seuraamaan palveluidensa laatua ja

kehittämään niiden sisältöä. Muutoksenhaulla hallintotuomioistuimeen ei saada parannetuksi julkisen palvelun tasoa, ja siksi viranomaisen vastuu palvelujen laadusta ei pääty siihen, kun päätös on tehty. Viranomaisen tulee tämän jälkeenkin voida tutkia väitteet palvelujensa puutteellisuudesta tai virheellisyydestä ja tarvittaessa korjata toimintatapojaan. Viranomaisten osavastuu hallintopäätösten korjaamisesta nähdään yleisesti osana palveluperiaatetta; sen yhteydessä oikaisuvaatimuksessa hallinnon tehokkuus yhdistetään oikeussuojavaatimukseen. Palveluperiaatteen asemaa hallinnossa katsotaankin voitavan kehittää edelleen asiakaskeskeisen laatuajattelun avulla. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen saa edelleen laajaa kannatusta siksi, että sen nähdään aidosti voivan nopeuttaa virheiden korjaamista ja vähentää hallintotuomioistuihin saapuvien asioiden määrää.

Suurin osa lausunnonantajista katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa oikeussuojakentässä tulee tarkentaa oikeussuojajärjestelmän selkeyttämiseksi ja yksilön oikeusturvan parantamiseksi. Eri oikeusturvakeinojen käyttöalojen ja -mahdollisuuksien selkeyttä pidetään kansalaisten osallistumisoikeuksien takaamisen kannalta olennaisena. Tästä syystä toivotaan jatkovalmistelussa kiinnitettävän erityistä huomiota siihen, ettei järjestelmä monimutkaistu. Muun muassa Kuopin hallinto-oikeus toteaa olevan tärkeää huolehtia siitä, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmä itsessään tuota uusia oikeussuojaongelmia kuin rajatusti. Samoin esimerkiksi valtionvarainministeriö kehottaa järjestelmää kehitettäessä pitämään huolta siitä, ettei luoda uusia, puutteellisesti määriteltyjä ja epäselviä menettelyjä, jotka sitovat pahimmillaan sekä hallintoviranomaisten että tuomioistuinten voimavaroja ilman, että toteutuisi oikaisuvaatimusjärjestelmän päätavoite, normaalien hallintovalitusten määrän väheneminen.

Lausunnonantajat, joiden toiminnassa oikaisuvaatimus jo nykyisin on käytössä, toteavat järjestelmän toimineen pääosin hyvin. Toisaalta esimerkiksi Turun hallinto-oikeus nostaa esiin sen epäkohdan, että oikaisuvaatimusten käsittely- ja menettelytavoissa on eri viranomaisissa selvää horjuvuutta ja jopa epäyhdenmukaisuutta. Tätä toivotaankin ohjattavan tarkentavalla menettelysääntelyllä. Lainsäädännön selkeyden vuoksi tarkentava menettelysääntely katsotaan yleisesti olevan perusteltua antaa yleissääntelyn tasolla. Tarkoituksenmukaisimpana sääntelytapana nähdään menettelysääntelyn lisääminen omaksi luvukseksi hallintolakiin, jotta välttytään siltä, että samanlaisista asioista joudutaan säätämään erityislainsäädännössä erikseen. Koska hallintolain säännöksistä on nykyiseen tapaan mahdollista poiketa erityislainsäädäntöön sisältyvillä säännöksillä, pystytään näin tarvittaessa ottamaan huomioon hallin-

nonalan erityisvaatimukset ja asioiden erilaisuus. Tavoitteeksi asetetaan tästä huolimatta yleissääntely, joka vähentäisi tarvetta hallinnonalakohtaiseen erityissääntelyyn.

Osa lausunnonantajista puoltaa tarkentavan menettelysääntelyn määrän rajoittamista, jotta menettelyn joustavuus voidaan säilyttää, kun taas osan näkemyksen mukaan kattavampi sääntely on kannatettavaa nimenomaan menettelyn yhdenmukaisuuden ja järjestelmän tehokkuuden näkökulmasta. Suurin osa lausunnonantajista yhtyy toimikunnan näkemykseen siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmää on perusteltua kehittää hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Siksi ollaan varsin yksimielisiä siitä, että oikaisuvaatimustaho tulee ratkaista asianomaisessa erityislainsäädännössä. Etenkin hallinto-oikeudet toteavat, ettei yleislaissa tule säätää oikaisuvaatimuksen ratkaisevasta viranomaisesta. Siten yleissäännöksiä ei nähdä tarpeellisena myöskään hierarkkisesta oikaisuinstanssista. Toisaalta muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että tietyillä hallinnonaloilla ja tietyissä tilanteissa oikaisuvaatimuksen tekeminen hallinnonalan ylemmälle viranomaiselle on järjestelmän tehokkuuden kannalta perusteltu vaihtoehto. Esimerkkeinä mainitaan puolustus- ja poliisihallinto, rajavartiolaitos sekä tilanteet, joissa ratkaisutoimivalta on siirretty välilliseen julkiseen hallintoon tai kokonaan yksityisille toimijoille. Myös muun muassa Pääesikunta yhtyy siihen näkemykseen, että oikaisuvaatimuksen ohjaamisella hierarkkisesti ylemmälle viranomaiselle olisi mahdollista saavuttaa oikeusturvan ja yhtenäisen ratkaisukäytännön näkökulmasta hyviä tuloksia. Itä-Suomen lääninhallitus toteaa, että hierarkkisen oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämisvaihtoehtoa tulisi pohtia hallinnonalakohtaisesti. Kunnallishallinnon erityislainsäädännön osalta Kuntaliitto taas puoltaa sitä lähtökohtaa, että oikaisuvaatimus toimielimen alaisen viranhaltijan päätöksestä tehdään toimielimelle ja toimielimen päätöksestä sille itselleen.

Sääntely oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevasta määräajasta nähdään tärkeäksi, joskin määräaika olisi tarkoituksenmukaisempaa pohtia kunkin asiaryhmän kohdalla erikseen ja siten säätää siitä erityislaissa. Näin toteavat muun muassa eduskunnan apulaisoikeusasiamies sekä Helsingin ja Turun hallinto-oikeudet. Toisaalta esimerkiksi Kuntaliitto katsoo, että oikaisuvaatimusaajasta tulee säätää mahdollisimman yhdenmukaisesti ja lähtökohtaisesti 14 päivän oikaisuvaatimusaikaa voitaneen pitää riittävänä. Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan oikaisuvaatimuskirjelmän muodosta ja sisällöstä ei pitäisi säätää, kun taas lähtökohtaisesti muiden lausunnonantajien mukaan asiasta voidaan säätää yleislain tasolla. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoo, että asiasta on perusteltua säätää hallintolainkäyttölakia vastaavalla tavalla, joskin esimerkiksi Stakes toteaa palvelun saajien kuuluvan usein väestö-

ryhmiin, joiden mahdollisuudet puolustaa oikeuksiaan ovat rajoittuneet; tämä tulisi ottaa huomioon kirjelmän muodolle asetettavissa edellytyksissä. Säädetystä edellytyksistä huolimatta toivotaan järjestelmän joustavuuden ja tekemisen helppouden säilyvän.

Etenkin ympäristöhallinnon alalla pidetään tärkeänä yleissääntelyä oikaisuvaatimusviranomaisen mahdollisuudesta kieltää hallintopäätöksen täytäntöönpano tai määrätä se keskeytettäväksi. Lausunnonantajien näkemyksen mukaan yleislaissa ei tulisi asettaa ehdottomia määräaikoja oikaisuvaatimuksen käsittelemiselle. Muun muassa maa- ja metsätalousministeriö toteaa olevan vaikea löytää kaikille hallinnonaloille soveltuva yhteinen määräaika, kun esimerkiksi jo pelkästään valtioneuvostasioissa voi joissakin tapauksissa kolme kuukautta olla tarpeettoman pitkä ja vaikeammissa tapauksissa taas liian lyhyt aika. Viestintävirasto toteaa, ettei yleisellä tasolla ole tarpeellista säätää oikaisuvaatimuksen käsittelemiselle ja ratkaisemiselle asetettavasta määräajasta tai edes asioiden käsittelemistä kiireellisinä. Riittää, että asiasta on säännökset erityislainsäädännössä. Lahden kaupunki puolestaan toteaa päiviin, viikkoihin tai kuukausiin sidotun määräajan voivan johtaa jopa käsittelyaikojen pitenemiseen, eikä tästä syystä pidä esitystä kannatettavana.

Muun muassa Tuomariliitto ja Oulun hallinto-oikeus esittävät huolensa myös siitä, muodostuisiko määräaikasäännös uudeksi valitusperusteeksi, joka siten ainoastaan lisäisi tuomioistuimiin tehtävien valitusten määrää, jos päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta ei tehtäisikään määräajassa. Edelleen Oulun hallinto-oikeus toteaa, ettei määräajan sisällyttäminen lakiin kaikkien oikaisuvaatimusmenettelyssä käsiteltävien asioiden osalta ole perusteltua sen vuoksi, että asiat ovat valmisteluun kuluvan ajan osalta hyvin erilaisia. Myöskään ei Helsingin hallinto-oikeuden eikä Verohallituksen mukaan yleislaissa tulisi asettaa ehdottomia määräaikoja oikaisuvaatimuksen käsittelemiselle. Verohallitus toteaa vaarana olevan, että säädetään määräaikoja, joiden noudattaminen on käytännössä mahdotonta käytettävissä olevat resurssit huomioon ottaen.

Toisaalta osa lausunnonantajista suhtautuu ehdotukseen määräajasta kuitenkin myös varovaisen myönteisesti ja katsoo siitä voitavan tarvittaessa säätää erityislainsäädännössä. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan säännös olisi verraten harvinainen lainsäädäntöratkaisu. Ottamatta lähemmin kantaa määräajan pituuteen tai säännöksen sijoittamiseen yleis- vai erityislainsäädäntöön, apulaisoikeusasiamies kuitenkin suhtautuu ehdotukseen enimmäismääräajasta myönteisesti. Turun hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan etenkin

ulkomaalaisasioissa oikaisuvaatimuksen käsittelemiseen olisi säädettävä erityinen, suhteellisen lyhyt määräaika. Sosiaali- ja terveysministeriö puolestaan toteaa, että asianosaisen oikeusturvan kannalta on tärkeää, että oikaisuvaatimuksen käsittelylle asetetaan ajallinen takaraja. Edelleen Itä-Suomen lääninhallitus toteaa olevan perusteltua, että oikaisuvaatimuksen käsittelemiselle ja ratkaisemiselle asetettavasta määräajasta säädettäisiin nimenomaisesti. Lääninhallituksen mukaan oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädettävät määräajat tulisi määritellä ainakin sosiaalihuollossa erikseen ottaen huomioon hallinnonalan erityistarpeet.

Osa lausunnonantajista ei kannata sääntelyä toisen asteen jääviydestä etenkin viranomaisten resurssikysymyksiin vedoten. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden mukaan virkamiehen esteellisyydestä oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä ei ole tarpeen säätää erikseen vaan nykyiset esteellisyyssäännökset ovat riittäviä. Myöskään Lahden kaupunki ei näe tarpeellisena tiukentaa esteellisyyssäännöksiä oikaisuvaatimuksen käsittelyn osalta. Varsinaisen sääntelyn sijasta muun muassa sosiaali- ja terveysministeriö toivookin, että oikaisuvaatimuksen kehittämistä koskevan hallituksen esityksen perusteluissa korostettaisiin, että asiaa pyritään ohjaamaan ja asennemuutosta asiassa saamaan aikaan koulutuksen ja muun ohjauksen kautta. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoo, että hallintolakiin olisi tarpeen lisätä säännökset siitä, missä määrin asiaa jo käsitelleet virkamiehet voivat osallistua oikaisuvaatimuksen käsittelyyn. Esimerkiksi Tuomariliiton sekä Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston mukaan tämä on asia, josta tulee säätää. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan välimietinnössä ehdotettu sääntely saattaisi selkeyttää esteellisyystilanteiden arviointia varsinkin, jos laissa vielä avattaisiin kysymykseen tulevien erityisten syiden sisältöä.

Muun muassa Kouvolan hallinto-oikeuden mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä tulee kiinnittää erityistä huomiota perustelujen merkitykseen. Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää sääntelyä oikaisuvaatimuspäätöksen perustelemisesta tärkeänä. Kuopion hallinto-oikeus taas toteaa, että hallintolain perustelusäännöstä olisi hyvä muuttaa siten, että oikaisuvaatimuspäätös olisi aina perusteltava. Edelleen Turun hallinto-oikeus katsoo, että oikaisuvaatimusta käsiteltäessä tulisi säätää pakolliseksi myös asian ensi vaiheessa ratkaisseen viranhaltijan lausunnon hankkiminen. Hallinto-oikeus toteaa, että käytännössä viranhaltijan näkemys todennäköisesti välittyy toisen asteen päätöksentekijöille, ja tästä syystä olisi hyvän hallinnon mukaista, että myös oikaisuvaatimuksen tekijä saisi sen kirjallisen lausunnon muodossa tiedokseen.

Yleissääntelyyn oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön suhtaudutaan osittain varauksellisesti, joskin esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies näkee tärkeäksi pohtia tarvetta säätää laissa erikseen oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintotuomioistuimen tutkimisvallan suhteesta erityisesti siitä näkökulmasta, onko hallintotuomioistuin toimivaltainen tutkimaan alkuperäistä hallintopäätöstä myös siltä osin, kuin sen laillisuutta ei ole käsitelty oikaisuvaatimusmenettelyssä. Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystieteiden näkemyksen mukaan mikäli tuomioistuimessa voidaan tutkia valitus täysin riippumatta oikaisuvaatimusmenettelyn laajuudesta, saattaisi oikaisuvaatimus muodostua pelkäksi välivaiheeksi ennen asian varsinaista käsittelyä hallinto-oikeudessa. Asian lopullinen joutuisa ratkaiseminen saattaisi kestää nykyistä kauemmin, kun järjestelmän tarkoitus on päästä päinvastaiseen lopputulokseen. Edelleen Kouvolan hallinto-oikeus toteaa tästä näkökulmasta olevan tärkeää, ettei hallinto-oikeudelle tehtävässä valituksessa voitaisi enää laajentaa valitusta esittämällä uusia vaatimuksia, vaikka uuden selvityksen esittäminen vaatimusten tueksi olisikin mahdollista.

Toisaalta esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että tästä asiasta ei pitäisi säätää. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan näkemyksen mukaan se, että hallintolainkäytössä asia käsiteltäisiin vain siinä laajuudessa kuin se on ratkaistu oikaisuvaatimukseen annetulla päätöksellä, muodostuu oikeusturvan ja tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmalliseksi. Säädettyä siitä, voiko viranomainen käsitellä asiaa laajemmin kuin oikaisuvaatimuksessa on esitetty ja missä määrin oikaisuvaatimus sitoo asian käsittelyä valitusasteissa, tulee Stakesin mukaan ottaa huomioon se, että palvelun saajat kuuluvat usein väestöryhmiin, joiden mahdollisuudet puolustaa oikeuksiaan ovat rajoittuneet. Korkein hallinto-oikeus taas katsoo, että järjestely saattaa olla käytännössä vaikeasti toteutettavissa, koska oikaisuvaatimus voi olla perusteiltaan puutteellinen. Lisäksi valitusvaiheessa esitetään useimmiten uutta selvitystä, ja hallintotuomioistuimessa asiat pyritäänkin ratkaisemaan ilman tarpeetonta palautusta tai muutoin ilman turhaa viivytystä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa asianosaiselle aiheutuvien kulujen korvaamisen mahdollisuuden puolesta puhuvan sen, että oikaisuvaatimuksen on tarkoitettu olevan muutoksenhaun pakollinen esiaste. Käytännössä esille voi myös tulla selviä viranomaisen virheitä, joiden oikaisemisesta asianosaiselle aiheutuneiden kulujen korvaaminen olisi perusteltua. Siten kulujen korvaamisesta voisi säätää ainakin sellaisten tapausten varalta, joissa kulujen jääminen asianosaisen vastattavaksi katsottaisiin hänen kannaltaan kohtuuttomaksi. Edelleen

Helsingin hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan asiaryhmissä, joissa on erillinen muutoksenhakulautakunta kuten verotuksen oikaisulautakunta, oikeudenkäyntikulujen korvaamismahdollisuutta voitaisiin harkita, jotta asia tulisi jo oikaisuvaatimusvaiheessa perusteellisesti käsitellyksi. Viestintävirasto toteaa kuluista olevan mahdollista säätää lain tasolla, ja myös Oulun hallinto-oikeuden mukaan asiaa olisi syytä pohtia vielä tarkemmin. Toisaalta muun muassa Tampereen kaupunki ei puolla kulujen korvaamisen mahdollisuutta oikaisuvaatimusmenettelyssä, ja Lahden kaupungin mukaan hallintotoimintaan liittyvä ratkaisupakko ja ratkaisua kaipaavien asioiden suuri määrä huomioon ottaen ei ole syytä laajentaa kulujen korvausvelvollisuutta oikaisuvaatimukseen. Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kuluista aiheutuisi uusi mahdollisuus oikeusriitoihin hallintotuomioistuimissa, kun taas Kuopion hallinto-oikeus katsoo, ettei oikeudenkäyntikulujen määrääminen oikaisuvaatimusvaiheessa ole hallinnon oikeussuojajärjestelmän eri tason toimijoiden roolit huomioon ottaen perusteltua kuin erityisen harkituissa ja poikkeuksellisissa ja täten erityissäätelyin säädellyissä tapauksissa.

Lähes kaikissa lausunnoissa suhtaudutaan varauksellisesti välimietinnössä esitettyyn täydentävään oikaisukeinon. Perusteena viitataan etenkin siihen, että tämä oikeuskeino saattaisi sekavoittaa järjestelmää. Sen sijaan muun muassa Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että joissakin asiaryhmissä voitaisiin selvittää mahdollisuudet täydentävän oikaisukeinon käyttöönottamiseen. Samoin eduskunnan apulaisoikeusasiamies toteaa, että ehdotettu järjestelmä voisi muodostaa täydentävän oikeuskeinon niillä sektoreilla, joilla ei ole omaksuttu tai ei tulla omaksumaan lakisääteistä oikaisuvaatimusjärjestelmää. Ajoneuvohallintokeskuksen mukaan täydentävä oikaisu-keino on kehittämissä ehdotuksena perusteltu, mutta tällaisen oikaisu-keinoon vaikutuksia viranomaisilta vaadittaviin resursseihin on huolellisesti arvioitava ennen käyttöönottoa. Myöskään Merenkululaitos ei näe periaatteellista estettä tällaisen oikaisukeinon käyttöönottamiselle. Jos oikaisuvaatimusjärjestelmä halutaan ulottaa koskemaan Turvateknikan keskuksen päätöksiä, ensisijainen vaihtoehto olisi keskuksen mukaan täydentävä oikaisukeino, joka olisi asianosaisen harkinnassa. Metsähallitus on vielä todennut, että täydentävän oikaisukeinon käyttöä voisi kehittää porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaissa tarkoitettujen Metsähallituksen toimivaltaan kuuluvien lupapäätösten osalta.

Lopuksi voidaan vielä todeta, että osa lausunnonantajista puoltaa myös hallintolain virheen korjaamisjärjestelmän kehittämistä ja sääntelyn uudistamista. Muun muassa maa- ja metsätalousministeriön mukaan asiassa tulisi selvittää mahdollisuudet asiavirheen korjaamiskeinon

käytön tehostamiseen. Helsingin hallinto-oikeus ei puolestaan näe suuria ongelmia siinä, että asiavirheen korjaamisen mahdollisuuksia laajennettaisiin poistamalla edellytyksistä määritelmät selvästi ja ilmeinen. Myös Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta toteaa olevan perusteltua selvittää, tulisiko asiavirheen korjaamisedellytyksiä laajentaa myös ilmeisten virheellisyysien ulkopuolelle. Muiden kuin ilmeisten virheiden korjaamismahdollisuus voitaisiin rajata vain asianosaisen eduksi tapahtuvaan korjaamiseen asiassa, jossa ei ole muita asianosaisia. Edelleen olisi selvitettävä, onko perusteltua säilyttää hallintolain sanamuodoissa oikaisuun ryhtymisen harkinnanvaraisuuteen viittaava ”voi”, kun jo vakiintuneesti on katsottu viranomaisella olevan velvollisuus oikaisuun sen edellytysten täytyessä.

### **3 Toimikunnan kannanottoja oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen eri kysymyksistä**

#### **3.1 Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen**

Välimietinnössä on esitetty arvio siitä, ettei hallintolain 8 luvussa olevalle itseoikaisukeinolle (asia- ja kirjoitusvirheen korjaaminen) näyttäisi muodostuneen laajaa käyttöalaa hallintopäätösten virheiden korjaamisessa, vaikka tätä järjestelmää on laajennettu hallintolakiuudistuksen yhteydessä. Näin tehty päätelmä saattaa tosin vaihdella hallinnonalasta riippuvalla tavalla. Vaikka vaihteluita esiintyisikin, toimikunnassa on pidetty tärkeänä ottaa myös tämä itseoikaisumuoto lähemmän tarkastelun kohteeksi. Näkökulma on kuitenkin pyritty pitämään rajattuna. Hallintolakiin sisältyvää virheen korjaamisjärjestelmää on arvioitu lähinnä siitä näkökulmasta, voitaisiinko hallinnollisen oikaisun käyttöalaa kehittää tämän oikaisumuodon kautta ennen muuta virheen korjaamisen edellytyksiä laajentamalla.

Välimietinnössä onkin nostettu esiin kysymys hallintolain 50 §:n 1 momentin tarkistamisesta niin, että asiavirheen korjaamisen edellytyksenä olisi päätöksen perustuminen virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä tapahtuneeseen menettelyvirheeseen. Selvityksessä olevan virheen tai puutteellisuuden ei tulisi enää välttämättä olla *selvää* eikä lain väärän soveltamisen *ilmeistä*. Asiavirheen korjaamiselle ei asetettaisi siten sellaisia kvalifioituja edellytyksiä kuin voimassa olevassa hallintolaissa. Välimietinnössä on toisaalta tuotu esiin painavia vasta-argumentteja tällaisen kannan omaksumiselle. Niinpä on esimerkiksi todettu, että hallintopäätösten korjaamisen kynnyksen mataloittaminen saattaa muodostaa ongelman moniasianosaisissa asioissa, ja järjestely saattaisi muu-



tenkin heikentää liiaksi hallintopäätösten oikeusvoimavaikutusta ja yleistä luottamusta hallinnon toimintaa kohtaan. Eri vaihtoehtoja punnittuaan toimikunta ei ole päättänyt puoltamaan välimietinnössä hallintolain 50 §:n mukaisten asiavirheen korjaamisen edellytysten muuttamista nykyisestä.

Edellä esille tuodulla tarkastelulla on lähinnä pyritty keskustelun avaamiseen siitä, voitaisiinko hallintolain itseoikaisujärjestelmää kehittää nykyisestä tämän oikaisumuodon käyttöalaa ja merkitystä lisäävällä tavalla. Toimikunnan saamassa lausuntopalautteessa laajentamiskysymystä on arvioitu esitettyjen vaihtoehtojen rajoissa. Tuolloin on pääosin oltu välimietinnössä esitetyn lopputuloksen kannalla ja katsottu, ettei hallintolain asiavirheen korjaamisen edellytyksiä lähtökohtaisesti tulisi keventää nykyisestä. Toisaalta myös näiden edellytysten laajentaminen välimietinnössä esille nostetulla tavalla on saanut kannatusta. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus ei ole nähnyt suuria ongelmia siinä, että virheen korjaamismahdollisuuksia laajennettaisiin. Samansuuntaisesti on todettu Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan lausunnossa, jossa on lisäksi painotettu, että samalla tulisi täsmentää viranomaisien velvollisuutta näiden virheiden korjaamiseen.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunnassa on välimietinnön ja lausuntopalautteen pohjalta käydyssä keskustelussa todettu, että hallintolaissa olevaa virheen korjaamisjärjestelmää on laajennettu asianmukaisella tavalla menettelyvirheisiin hallintolakiuudistuksen yhteydessä. Laajennus on tuonut järjestelmään tarvittavaa joustavuutta. Järjestelmän laajentamista tästä eteenpäin voidaan sen sijaan pitää jo vaikeampana kysymyksenä. Ennen muuta asiavirheen korjaamiskynnyksen mataloitamista vastaan voidaan esittää painavia perusteita. Toimikunta on näin ollen edelleen sillä välimietinnössä esitetyllä kannalla, ettei hallintolain 50 §:ään sisältyviä asiavirheen korjaamisen edellytyksiä tulisi keventää nykyisestä poistamalla vaatimukset selvityksen selvästä virheellisyydestä tai puutteellisuudesta ja lain väärän soveltamisen ilmeisyydestä. Tässä yhteydessä toimikunnassa on toisaalta kiinnitetty huomiota siihen, että esimerkiksi Vähemmistövaltuutetun lausunnon mukaan noin puolet valitusvaiheessa muutettavista Ulkomaalaisviraston (nykyisin Maahanmuuttoviraston) päätöksistä on muuttunut nimenomaan muuttuneiden olosuhteiden tai muun uuden asiassa saadun selvityksen perusteella. Toimikunnassa onkin tuotu esiin se, olisiko uutta selvitystä ilmentävät perusteet syytä tuoda erikseen esiin hallintolain 50 §:n sisällössä.

Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp s. 104) on todettu, että asiavirheestä on kysymys silloin, kun asiaan kuuluvat tosiseikat on selvitetty virheellisesti tai puutteellisesti taikka lakia on sovellettu väärin. Ratkaisun perusteena oleva tosiasiaselvitys on siten paikkansapitämätöntä tai riittämätöntä taikka kysymys on laintulkintavirheestä. Tosiseikkoja koskeva virheellisyys voi johtua viranomaisen tai asianosaisen toiminnasta.

Hallintolain 50 §:n itseoikaisuperusteisiin ei sen sijaan ole sisällytetty ainakaan suoranaisesti sellaista tilannetta, jossa asiaan on tullut uutta selvitystä. Hallintopäätöksen oikeusvoimavaihtaus ei tosin tuolloin aseta estettä uuden hakemuksen tekemiselle, jos aikaisempi päätös on ollut asianosaiselle kielteinen, velvoittava tai muuten rajoittava. Asian käsittelyn alkaminen uudestaan hakemuksesta voi kuitenkin viedä aikaa ja siten pohjaa hallintotoiminnan tehokkuudelta. Uudelleen käsittely on myös sidoksissa asianosaisen aloitteeseen. Sen sijaan asianosaiselle myönteistä päätöstä viranomainen ei lähtökohtaisesti ilman siihen oikeuttavaa säännöstä voi ottaa uudelleen ratkaistavaksi. Jos hallintopäätöksestä on puolestaan valitus vireillä, hallintotuomioistuin voi palauttaa asian hallintoviranomaiselle uuden selvityksen perusteella uudestaan käsiteltäväksi. Kysymys on asian käsittelyn hallintotuomioistuimessa lopettavasta prosessuaalisesta päätöksestä, ja varsinainen ratkaisovalta siirtyy hallintoviranomaiselle. Myös tämä käsittelyvaihe voi viedä aikaa, ja se joka tapauksessa sitoo – ainakin jossain määrin – valitusviranomaisen ratkaisukapasiteettia.

Toimikunnassa käydyssä keskustelussa on katsottu, että hallintolain asiavirheen korjaamista koskeviin edellytyksiin voisi olla perusteltua lisätä myös sellainen tilanne, jossa asiaan on tullut uutta selvitystä. Uusi selvitys voisi olla uutta, ennestään tuntematonta selvitystä taikka selvitystä, jota ei ole tiedetty tai osattu ottaa huomioon asiaa ensi vaiheessa ratkaistaessa. Tällainen selvitys saattaa esimerkiksi osoittaa aikaisemman selvityksen (tosiseikat) virheelliseksi. Uutena selvityksenä voisivat lisäksi tulla kysymykseen päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneet tosiseikat kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Asiavirheen korjaaminen olisi siis mahdollista perustaa niin sanottuihin jälkiseikkoihin. Laajenuksella pyrittäisiin tehostamaan hallintopäätösten itseoikaisua (asiavirheen korjaamista) tilanteissa, joissa olisi edellytykset toisenlaisen päätöksen tekemiseen kuin aikaisemmin. Asiavirheen korjaamisen muodossa tapahtuva itseoikaisu mahdollistaisi siten sen, ettei henkilön esimerkiksi tarvitsisi tehdä uutta hakemusta saattaakseen asian uudelleen vireille viranomaisessa. Kuitenkin jos päätöksenteko olisi sidottu johonkin määräaikaan kuten kansalaisuuslaissa (359/2003) hake-

muksen ratkaisujankokhaan, hallintopäätöstä ei voitaisi korjata päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuneiden seikkojen nojalla.

Edellytyksenä uuden selvityksen käyttämiselle asiavirheen korjaamisen perusteena tulisi myös olla, että selvitys voisi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Mikä tahansa uusi selvitys ei siten edellyttäisi korjaamismenettelyyn ryhtymistä tai korjaamisen suorittamista, vaan uuden selvityksen tulisi olla sellaista, joka voisi vaikuttaa merkittäväällä tavalla tehdyn päätöksen sisältöön. Päätös voitaisiin tällaisessa tilanteessa korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttäisi, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Tämä tilanne voisi nousta esille esimerkiksi moniasianosaisissa asioissa, joissa jollekin asianosaiselle edullinen päätös voi olla toisen asianosaisen edun vastainen. Tuolloin jälkimmäiseltä asianosaiselta edellytettäisiin siis suostumuksen saamista.

Vielä toimikunta kiinnittää huomiota viranomaisen velvollisuuteen antaa hallintolain 8 §:n nojalla informaatiota hallintolaissa tarkoitettun virheen korjaamiskeinon olemassaolosta ja käyttömahdollisuudesta sekä painottaa hallintoviranomaisen ja muutoksenhakuviranomaisen keskinäisen yhteistyön merkitystä tilanteessa, jossa virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat samanaikaisesti vireillä.

### **3.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen osana hallinnollisten oikaisukeinojen kokonaisuutta**

Kuten välimietinnössä on todettu, valitukseen sidottua oikaisujärjestelmää toteutetaan sosiaalivakuutus- ja sosiaalivakuutusasioissa niiden omista tarpeista ja lähtökohdista käsin. Tällä järjestelmällä on siten periaatteessa oma paikkansa oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Siksi toimikunta on katsonut, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistoimien yhteydessä ole syytä puuttua omaksuttuun kantaan eri oikaisukeinojen käytön mahdollisuudesta. Samalla valituksen pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimusjärjestelmä tulisi kuitenkin voida säilyttää hallinnollisen oikaisun perus- ja päämuotona.

Välimietinnöstä annetuissa viranomaislausunnoissa on pääosin oltu toimikunnan omaksumilla linjoilla.

### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että valituksen pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimusjärjestelmä tulee voida säilyttää hallinnollisen oikaisun perus- ja päämuotona. Samalla muut oikaisu muodot kuten valitukseen sidottu oikaisu puoltavat paikkaansa niiden omia tarkoituksia palvelevista lähtökohdista käsin. Myös hallintolakiin sisältyvällä virheen korjaamiskeinolla on – tai ainakin tulisi olla – oma käyttöalansa hallinnollisen itseoikaisun piirissä. Toimikunta näin ollen katsoo, ettei järjestelmässämme ole tarvetta eri oikaisukeinojen yhdenmukaistamiseen.

Sen sijaan toimikunta pitää tärkeänä, että valituksen pakollisen esivaiheen muodostavaa oikaisuvaatimusjärjestelmää kehitetään yhdenmukaisella tavalla eri hallinnonaloilla. Tämä koskee esimerkiksi järjestelmän terminologian kehittämistä. Mietintöön sisältyviin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista koskeviin tarkasteluihin onkin sisällytetty järjestelmää yhtenäistäviä kannanottoja. Toimikunta pitää oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi myös perusteltuna, että oikaisuvaatimuksen käsitteeseen sisällytetään tilanteet, joissa virkamiehen tai viranhaltijan delegoidun toimivallan nojalla antamasta päätöksestä tehdään hierarkkinen oikaisu asianomaiselle viranomaiselle (monijäseniselle toimielimelle). Tällä käsitteellisellä laajenuksella on pyritty oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistoimien ulottamiseen mahdollisimman laajalle alueelle.

### **3.3 Oikaisuvaatimusjärjestelmää täydentävän oikaisukeinon säätämistarpeesta**

Välimietinnössä on katsottu, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen rinnalla voitaisiin harkita eräänlaisen täydentävän oikaisukeinon käyttöönoton mahdollisuuksia. Esitetyssä järjestelmässä oikaisupyynnön tekeminen olisi asianosaisen harkinnassa, ja oikaisu voitaisiin tehdä ainoastaan valitusajan kulumisen aikana. Jos asianosainen valitsisi tämän oikaisukeinon käyttämisen, valitusajan kulumisen keskeytyisi oikaisupyynnön käsittelyn ajaksi. Valitusaika alkaisi kulua uudestaan oikaisupäätöksen tiedoksiannosta.

Toimikunnan saamassa lausuntopalautteessa on täydentävän oikaisukeinon käyttöönottoon suhtauduttu pääosin varauksellisesti. On muun muassa katsottu, että kyseinen oikeuskeino saattaisi sekoittaa tarpeettomasti oikeussuojajärjestelmää.

### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta on nostanut välimietinnössä esiin sen, että täydentävä oikaisukeino voisi tulla kysymykseen niillä sektoreilla, joilla ei ole omaksuttu tai eri syistä omaksuta lakisääteistä oikaisuvaatimusjärjestelmää. Samalla on kuitenkin todettu, että sitä, missä asioissa tämä järjestelmä olisi perusteltua ottaa käyttöön, saattaa olla käytännössä vaikea määritellä. Tätä rajanvetoa ei ole lähtökohtaisesti tehty myöskään saaduissa lausunnoissa. Toimikunnassa käydyssä keskustelussa onkin päädytty sille kannalle, ettei tässä vaiheessa ole perusteita jatkaa valmistelua täydentävän oikaisukeinon käyttöönotosta oikeussuojajärjestelmässämme.

### **3.4 Millä tavalla oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa tulisi laajentaa hallinnossa**

#### **3.4.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän muodostaminen yleiseksi valitusta edeltäväksi väli- vaiheeksi**

##### *Välimietinnössä esitetyt kannanotot*

Toimikunnan välimietinnössä on todettu, että 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 lisääminen hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Tämän on osaltaan katsottu tehostavan hallintolainkäyttöä. Virheiden korjaaminen on nähty osin uudentyypisistä hyvää hallintoa ja sitä konkretisoivaa palveluperiaatetta ilmentävästä näkökulmasta. Toimikunta on katsonut, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi voisi muun muassa näistä lähtökohdista olla pitkällä aikavälillä perusteltua. Tämän kehittämisvaihtoehdon omaksuminen vaatisi välimietinnössä esitetyn mukaisesti kuitenkin mittavaa koko lainsäädännön läpikäymistä ja kartoitusta. Tuolloin selvitettäisiin se, mitkä alueet tulisi sulkea erityissäännöksin oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle.

Toimikunta on toisaalta tarkastellut oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista myös toisesta, osin vastakkaisesta suunnasta. Tässä lähestymistavassa oikaisuvaatimusinstituutiota pyrittäisiin laajentamaan käyttämällä hyväksi niitä peruslinjauksia, joiden varassa on tähänkin asti

toimittu. Kysymys on järjestelmän laajentamisesta erityisalojen piirissä – lisäämällä entisestään oikaisuvaatimusta koskevaa erityissääntelyä lainsäädännössä. Tuolloin voitaisiin arvioida tehokkaasti myös sitä, ettei järjestelmää ulotettaisi sellaisiin asioihin, joihin se ei viime kädessä sovellu. Välimietinnössä onkin edellä esitettyjen näkökohtien pohjalta lähdetty siitä, että tällä hetkellä realistisemmän ja myös kohtuullisessa ajassa toteutettavan vaihtoehdon muodostaa oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen samalta pohjalta kuin aikaisemmin eli hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti.

Järjestelmän laajentamista pidettäisiin tässäkin kehittämismallissa keskeisenä tavoitteena. Samalla toimikunta on ollut tietoinen siitä, että se, millä tavalla laajentaminen on syytä suorittaa, ei ole tämänkään vaihtoehdon piirissä helposti toteutettavissa. Lainsäädännöstä on toki nostettavissa esiin se, millä aloilla ja missä asioissa oikaisuvaatimus on käytössä. Kuitenkin se, minkä vuoksi järjestelmän ulkopuolelle jää osa lainsäädäntöä, saattaa johtua hyvinkin vaihtelevista syistä. Siksi on katsottu olevan vaikea esittää oikaisuvaatimuksen omaksumista uusille hallinnonaloille kuulematta näiden omasta piiristä tulevia näkökohtia järjestelmän soveltuvuudesta. Toimikunnan välimietinnössä onkin päädytty sille kannalle, että välimietintöä koskevassa lausuntopyynnössä eri hallinnonaloilta pyydetäisiin yksilöityjä kannanottoja oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen mahdollisuuksista. Tätä kautta toimikunnan loppumietinnössä voitaisiin tuoda konkreettisia esimerkkejä järjestelmän piiriin otettavista asioista, ja nämä voisivat vuorostaan olla malleina harkittaessa oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista yksittäisissä eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeissa.

#### *Viranomaiskuulemisen tavoitteet*

Välimietinnössä kaavailun mukaisesti kunkin lausunnonantajan toivottiin tuovan lausuntopalautteessa esiin sellaisia osa-alueita, joille oikaisuvaatimusjärjestelmä voitaisiin jatkossa ulottaa, ja toisaalta sellaisia asiaryhmiä, joilla on ilmeistä, ettei järjestelmän laajentaminen ole mahdollista. Lisäksi lausunnonantajatahoilta pyydettiin tilastollisia arviointeja siitä, miten jo käytössä oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä on toiminut. Samoin pyydettiin arvioimaan tilastollisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen mahdollisia vaikutuksia oman toimialan näkökulmasta. Lausunnonantajien tilastollisia arviointeja tuodaan lähemmin esiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan erityisalakohtaisessa tarkastelussa. Tässä mietinnönosassa keskitytään taas lausuntopalautteessa esitettyihin oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista koskeviin näkökohtiin.

Hallinnonalojen kuulemisen lisäksi toimikunta teetti tilastaselvityksen Helsingin hallinto-oikeudessa määräytyissä asiaryhmissä ratkaistuista valituksista vuosina 2005 – 2007. Tätä selvitystä tarkastellaan lähemmin jäljempänä mietinnön 3.4.3 luvussa.

*Lausuntopalautteen keskeinen sisältö laajentamisen osalta*

Ne lausunnonantajat, joiden toimintaan oikaisuvaatimusjärjestelmää jo sovelletaan osittain tai kokonaan, ovat varsin yksimielisiä siitä, että oikaisuvaatimusinstituutiota voidaan pitää erittäin toimivana järjestelmänä: se on muutoksenhakukeinona hyvä ja tehokas. Suurin osa lausunnonantajista toteaaakin pitävänsä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä ja laajentamista kannatettavana, koska järjestelmän on todettu nopeuttavan selvien virheiden korjaamista ja vähentävän hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen peruslähtökohdat kuten menettelyn keveys, joustavuus, nopeus, tehokkuus, taloudellisuus sekä räätälöitävyys hallintotoimien erityisluonteen mukaan nähdään selkeinä järjestelmän edelleen kehittämisen ja laajentamisen puolesta puhuvina seikkoina. Lisäksi lausunnoissa korostetaan muun muassa hallinnon oman vastuun lisäämistä hallintopäätösten virheiden korjaamisessa, hallinnon ja yksityisen asianosaisen lähentymistä, lisääntyvää asiantuntemusta etenkin hierarkkisessa oikaisuvaatimusjärjestelmässä, hallinnon ja hallintolainkäytön toimintakokonaisuutta erityisesti kansalaisten kannalta samoin kuin oikeusturvan kehittämistarpeita. Edelleen todetaan oikaisuvaatimusjärjestelmän olevan omiaan lieventämään vallalla olevaa oikeudellistumiskehitystä.

Varsinkin hallintotuomioistuimet ovat pitäneet yhtenä järjestelmän laajentamisen puolesta puhuvana seikkana sitä, että hallintotuomioistuinten ratkaistaviksi saapuvat asiat ovat kiteytyneet mahdollisimman pitkälti todellisen oikeusriidan tasolle. Tämä on omiaan parantamaan hallintotuomioistuinten toimintaa. Jotta asioiden käsittelyaikaa eri viranomaisissa voidaan lyhentää, on tarkoituksenmukaista, että vain varsinaisista oikeuskysymyksistä valitetaan tuomioistuimiin. Käytännössä tosiasioiden tulisi siis olla selvitetty aikaisemmassa vaiheessa samoin kuin mahdollisuudet osapuolten näkökantojen lähentymiseen käytetty. Oikaisuvaatimusjärjestelmä nähdäänkin luontevana vaiheena näiden pyrkimysten toteuttamiseen. Oikaisuvaatimusmenettelyssä tosiasiakysymykset tulevat selvitettyiksi perusteellisemmin kuin ensi asteen hallintopäätöstä tehtäessä, minkä lisäksi oikaisuvaatimukseen annetut ratkaisut ovat yleensä paremmin perusteltuja. Tämä helpottaa hallinto-oikeuksien työtä, koska esitetyssä tilanteessa on selkeämpää, mihin asioihin tuomioistuinten on otettava kantaa. Siten oikaisuvaatimusjär-

jestelmän laajentaminen mahdollistaa sen, että hallinto-oikeudet voivat entistä paremmin keskittyä ydintehtäväänsä eli oikeudellisesti ongelmallisten asioiden ratkaisemiseen. Lisäksi asianosaisten asema paranee, kun he voivat arvioida paremmin perustellun päätöksen pohjalta valittamisen mielekkyyttä ja tarpeellisuutta.

Lähes kaikki lausunnonantajat toteavat kannattavansa valittua lähtökohtaa, jonka mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmää kehitetään hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Muutoksenhakureitit ja nyt käytettävissä olevat oikaisumenettelyt vaihtelevat hallinnonaloittain, ja tällä tavoin järjestelmää kehitettäessä voidaan ottaa kunkin asiaryhmän erityispiirteet paremmin huomioon. Samalla on mahdollista arvioida järjestelmän soveltuvuutta kyseisen ratkaisutoiminnan luonteeseen. Vaikka oikaisuvaatimusta on vanhastaan pidetty tarpeellisena ja käytetty nimenomaan sellaisissa asiaryhmissä, joissa tehdään runsaasti summaarisia hallintopäätöksiä, lausunnonantajat puoltavat lähes yksimielisesti tämän järjestelmän käyttöalan laajentamista myös muihin asiaryhmiin. Etenkin sellaisessa toiminnassa, jossa tehtävien ratkaisujen määrä on suuri ja ratkaisut ovat sisällöltään pitkälle vakioituja, järjestelmän laajentaminen on lausunnonantajien mukaan varsin perusteltua.

Erityisen hyvin oikaisuvaatimusjärjestelmän todetaan sopivan tilanteisiin, joissa yksittäisessä asiassa on vain yksi hakija kuten etujen, lupien ja asiakirjojen myöntämiseen sekä rekisteröintipäätöksiin tai joissa yksittäisen asian asianosaisten joukko on muutoin pieni, sekä päätöksiin, joissa julkista valtaa käyttävät muut tahot kuin viranomaiset. Toisaalta oikaisuvaatimuksen ei katsota tuovan lisäarvoa nykyiseen muutoksenhakumenettelyyn laajaa selvittämistä edellyttävissä yksittäistapauksellisissa päätöksissä, jotka perustuvat monipuoliseen taloudelliseen ja oikeudelliseen arviointiin. Pakollisen oikaisuvaatimuksen ei katsota kohtuudella soveltuvan myöskään esimerkiksi kiireellisiin asioihin tai asioihin, joissa on kyse perustavanlaatuisesta asianomaisen oikeuksiin puuttumisesta kuten hallintopakkoasioihin ja pakkohoitoasioihin, samoin kuin asioihin, joissa on monia asianosaisia ja keskenään kilpailevia intressejä kuten ympäristöhallinnonalan kaava- ja lupa-asioissa. Sen sijaan järjestelmä toisi yhden välivaiheen lisää muutoksenhakuprosessiin ja voisi aiheuttaa käsittelyaikojen pitkittymistä.

Toisaalta osa lausunnonantajista on todennut, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asiaryhmittäiseen laajentamiseen liittyy kansainvälisestäkin koettu riski oikeussuojajärjestelmän hallinnonaloittaisesta hajautumisesta. Käytännössä tämä voisi johtaa yhtäältä päällekkäisten tai rinnakkaisien hallintomenettelyjen ja käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen epäselvään ko-



konaisuuteen ja toisaalta hallinnolliseen tehottomuuteen sekä vaatia uutta hallinnollista lisätyötä. Lisäksi todetaan, että viranomaisten toiminnan tehokkuus ja oikeusturvanäkökohdat edellyttävät oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä, että järjestelmän luonne ja asema hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän (lainkäytön) ja hallintomenettelyn rajapinnassa määritellään selkeästi.

Usea lausunnonantaja on todennut, että oikaisuvaatimusjärjestelmän nykyistä laajempi käyttöönotto edellyttäisi erillistä selvitystä ottaen huomioon päätöksenteko- ja muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena. Toisaalta lausunnoissa pidetään kannatettavana ja nykyistä käytäntöä selkeyttävänä, että etenkin silloin kun lainsäädäntöä kehitetään, nykyistä tietoisemmin harkittaisiin aina erikseen, onko oikaisuvaatimuskeinon käyttäminen mahdollista ja tarkoituksenmukaista erityislain yhteydessä. Etenkin ministeriötason lausunnoissa on todettu, että laajennettaessa oikaisuvaatimusjärjestelmää hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti arvioinnin siitä, mihin asiaryhmiin ja millaisiin tilanteisiin oikaisuvaatimusjärjestelmä voitaisiin jatkossa ulottaa ja toisaalta sellaisten asiaryhmien nimeäminen, joilla on ilmeistä, että järjestelmän laajentaminen ei ole mahdollista, tulee tapahtua siinä yhteydessä, kun asianomaista lainsäädäntöä eri asiaryhmissä kulloinkin muutoinkin kehitetään. Vain tällöin pystytään, osana lainvalmistelun kokonaisuutta, parhaiten arvioimaan asianosaisen oikeusturvan ja toisaalta hallinnon tehokkuuden ja joustavuuden edellyttämien oikeussuojakeinojen tarve ja keskinäinen suhde.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää tulisikin siten kehittää niin, että sillä on aidosti merkitystä hallinnon toiminnan nopeudelle, tehokkuudelle ja taloudellisuudelle. Oikaisuvaatimus on jo suurimmissa hallinto-oikeuksien käsiteltävissä asiaryhmissä melko kattavasti käytössä. Hallintotuomioistuinten näkemyksen mukaan jatkuvasti asetettavat uudet vaatimukset edellyttävät kuitenkin oikaisuvaatimusjärjestelmän mahdollisuuksien edelleen kehittämistä ja järjestelmän laajentamista uusiin asiaryhmiin.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että hallinnon toiminnalliset ja oikeussuojaan liittyvät näkökohdat puoltavat sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä jälkikäteisenä oikeusturvakeinona vahvistetaan nykyisestä. Keskeisenä keinona tämän tavoitteen toteuttamisessa on järjestelmän käyttöalan laajentaminen. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hallinnon

eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätösten virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Olennaiseksi kysymykseksi muodostuu tässä tilanteessa se, millä tavalla laajentaminen voitaisiin suorittaa niin, että se palvelisi konkreettisten hallinnollisten ja yksilön oikeusturvaan liittyvien tarpeiden ohella laajempia, koko jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimintaan liittyviä tavoitteita.

Laajentamisen vaihtoehtoja arvioitaessa välimietinnössä on katsottu, että oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi (pakolliseksi) varsinaisen muutoksenhaun esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua. Toimikunta on edelleen loppumietinnössään tämän periaatteellisen lähtökohdan kannalla. Tässä kehittämismallissa voidaan kuitenkin todeta olevan omat käytännön toteuttamiseen liittyvät vaikeutensa. Näitä toteuttamisongelmia on tarkasteltu lähemmin välimietinnössä.

Toimikunta katsoo näin ollen edelleen, että tässä vaiheessa realistisimman ja toteuttamiskelpoisimman vaihtoehdon oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisäämiselle muodostaa järjestelmän laajentaminen hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti. Tämän kehittämisvaihtoehdon omaksumisella toteutettaisiin niitä peruslinjauksia, joiden varassa on tähänkin asti toimittu. Hallinnonaloittaista lähestymistapaa on kannatettu yleisesti myös lausuntopalautteessa. Sillä, että oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä lisätään eri hallinnonaloilla, parannetaan luonnollisesti järjestelmän kattavuutta. Siten tätäkin kautta voidaan pyrkiä tehokkaasti lisäämään oikaisuvaatimusinstituution yleistä käyttöalaa. Samalla kunkin asianomaisen hallinnonalan erityistarpeet ja -tilanteet voidaan ottaa huomioon järjestelmän omaksumisen tai sen käyttöalan laajentamisen harkinnassa.

Toimikunta toisaalta toteaa, että myös tämän kehittämisvaihtoehdon omaksumisessa on ongelmansa. Eri alueilla tapahtuvien laajentamistoimien vaarana on näet järjestelmän hajautuminen hallinnonalojen kesken, mikä taas voi heikentää järjestelmän sisällön yhtenäisyyttä ja muutenkin siitä saatavaa yleiskuvaa. Tämän vuoksi on tärkeää, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista tarkastellaan tässä kehittämismallissa mahdollisimman pitkälti myös yleisemmästä koko oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta.

### 3.4.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen erityisalojen rajoissa

#### *Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotosta viime vuosina eri hallinnonaloilla*

Viime vuosien yleisenä kehityssuuntauksena on ollut oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan selkeä laajentaminen hallinnossa. Sitä, millaisille hallinnon osa-alueille ja mihin asioihin oikaisuvaatimusjärjestelmä on ulotettu, on pyritty tarkastelemaan saadussa lausuntopalautteessa. Lausuntopalautteessa on alleviivattu sitä, että uudistukset on koettu erittäin tarpeellisiksi ja hyödyllisiksi, ja niiden voidaan arvioida vähentävän selkeästi hallinto-oikeuksiin tapahtuvaa muutoksenhakua.

Puolustushallinnon alalla on tullut vuoden 2008 alusta voimaan uusi asevelvollisuuslaki (1438/2007). Lakiin sisältyy oikaisuvaatimusta koskeva sääntely, jonka mukaisesti asevelvollinen saa vaatia oikaisua aluetoimistolta aluetoimiston tai kutsuntalautakunnan päätökseen, joka koskee palveluskelpoisuutta, palvelukseen määräämistä tai palveluksesta vapauttamista, sekä aluetoimiston tai joukko-osaston päätökseen, joka koskee laissa tarkoitettua etuutta. Asevelvollisuusasioissa tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittely on siten keskitetty aluetoimistoihin sekä kutsuntalautakuntien, aluetoimistojen että joukko-osastojen tietyistä päätöksistä. Sääntelyssä on pidetty tarkoituksenmukaisena ohjata oikaisuvaatimukset ylemmälle viranomaiselle, ja oikaisuvaatimusjärjestelmän on arvioitu vähentävän valitusten määrää. Näin onkin toimikunnan saaman tiedon mukaan tapahtunut.

Etenkin hallinto-oikeudet ovat kiinnittäneet huomiota joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annettuun lakiin (469/1979). Tarkastusmaksuissa on otettu käyttöön oikaisuvaatimusjärjestelmä 1.9.2006 alkaen (13 § muutettu lailla 448/2006). Kyseistä sääntelyä on pidetty erityisen myönteisenä esimerkkinä oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisesta. Se on johtanut siihen, että tarkastusmaksuista tehdään valituksia entistä vähemmän hallinto-oikeuksiin. Paitsi että oikaisuvaatimusjärjestelmä vähentää hallinto-oikeuteen tehtäviä valituksia, sen on myös todettu selkeyttäneen prosessia niin, että valitukset ovat aikaisempaa paremmin kohdennettuja ja perusteltuja.

Sellaisena hiljattain toteutettuina lainsäädäntöhankkeena, jossa on otettu käyttöön oikaisuvaatimusjärjestelmä, voidaan mainita esimerkiksi laki yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta (1307/2007). Lain 20 §:n mukaan tulliviranomaisen polttoainemaksua

koskevaan päätökseen haetaan muutosta päätöksen tehneeltä tulliviranomaiselta kirjallisella oikaisuvaatimuksella, jollei asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) 68 §:n 2 momentissa puolestaan todetaan, että valtuutetun toimielimen päätökseen, joka koskee rakennustuotteen ennakkohyväksyntää, haetaan muutosta tekemällä kirjallinen oikaisuvaatimus valtuutetulle toimielimelle 30 päivän kuluessa siitä päivästä, kun muutoksenhakija on saanut tiedon päätöksestä. Kyseinen säännös vastaa sisällöltään rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain (230/2003) 32 §:ää, jossa säädetään muutoksenhausta valtuutetun tai hyväksytyyn toimielimen päätökseen. Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta annetun lain (1277/2007) 27 §:n mukaan taas tukiviranomaisen päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimus tehdään tukiviranomaiselle.

Opetustoimen osalta voidaan uusina oikaisuvaatimusjärjestelmän sisältävinä lakeina mainita Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettu laki (1463/2007), jonka 42 §:n 1 momentin mukaan oppilasta koskevasta päätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus koulun johtokunnalle, samoin kuin auktorisoiduista kääntäjistä annettu laki (1231/2007), jonka 21 §:n 2 momentin mukaan auktorisoidun kääntäjän tutkinnossa hylätyllä henkilöllä on oikeus vaatia oikaisua auktorisoitujen kääntäjien tutkintolautakunnalta. Edelleen opetustoimeen liittyvällä tavalla voidaan mainita laki kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyydestä (273/2007). Lain 26 §:n 1 momentissa säädetään päätöksen oikaisemisesta ja muutoksenhausta opetusministeriön hyväksymissä koulutuskeskuksissa. Niissä noudatetaan ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) säädettyä menettelyä. Pykälän 2 momentissa säädetään puolestaan Ajoneuvohallintokeskuksen hyväksymän koulutuskeskuksen taikka Ajoneuvohallintokeskuksen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella toimivan kokeen vastaanottajan ja ammattipätevyyskortin myöntäjän päätöksen oikaisemisesta. Ajoneuvohallintokeskus vastaa taksiliikennelain (217/2007) nojalla myös taksiliikenteen yrittäjien ammattitaitoa osoittavasta, kurssin jälkeen suoritettavasta kokeesta. Koesuorituksen hylkäämiseen haetaan lain 8 §:n mukaan oikaisua Ajoneuvohallintokeskukselta.

Edellä esille nostetut hiljattain toteutetut uudistukset, joissa oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu käyttöön ennen varsinaista muutoksenhakua, kuvaavat nykyistä suuntausta lisätä hallinnon omaa vastuuta virheiden korjaamisessa samoin kuin hallintolain palveluperiaatteen mukaista asiakaslähtöistä ja joustavaa hallintomenettelyä. Niistä on helppo päätellä, että oi-

kaisuvaatimusjärjestelmän edut ja hyödyt on havaittu jo monilla eri hallinnonaloilla ja on todennäköistä, että sama kehitys tulee jatkumaan. Niinpä eri hallinnonaloilla onkin tällä hetkellä vireillä useita lainsäädäntöhankkeita, joissa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on tavalla tai toisella esillä.

*Oikaisuvaatimusjärjestelmää koskevat vireillä olevat hankkeet*

Konkreettisina lainsäädäntöehdotuksina lausuntopalautteessa tulevat esiin etenkin ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat, joissa usea lausunnonantaja totesi oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen tarpeellisuuden. Tältä osin voidaan kuitenkin todeta, että sisäasiainministeriö on asettanut ajalle 1.11.2007 – 30.4.2008 selvityshankkeen maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittämiseksi. Hankkeen tavoitteena on luoda edellytykset aktiiviselle, kokonaisvaltaiselle ja johdonmukaiselle maahanmuuttopolitiikalle, joka ottaa täysipainoisesti huomioon niin työvoiman tarpeen, maahanmuuttajien moninaiset lähtökohdat kuin kansainvälisen suojelun ja ihmisoikeuksien toteuttamisen velvoitteet. Selvityshankkeen painopiste on Maahanmuuttoviraston palvelun, toiminnan laadun ja rakenteiden kehittämisessä.

Selvitysmiehen peruslinjaukset maahanmuuttohallinnon ja Maahanmuuttoviraston uudistamisesta sisältyvät sisäasiainministeriön julkaisuun 15/2008. Koska ulkomaalaisasioissa tapahtuu muutoksenhakuprosessin aikana usein olosuhdemuutoksia, tulisi selvitysmiehen näkemyksen mukaan löytää keinoja Maahanmuuttovirastolle puuttua asiaan päätöksen tekemisen jälkeen. Muutoksenhakuvaiheessa oleva asia voitaisiin saada ripeämmin päätökseen, jos Maahanmuuttovirastolla olisi oikaisujärjestelmän kautta joko asiakkaan vaatimuksesta tai itseoikaisuna mahdollisuus muuttaa aiempaa päätöstään. Järjestelmä, joka mahdollistaisi selvien virheiden ja olosuhdemuutosten korjaamisen ilman, että asia siirtyy suoraan muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi, vähentäisi hallintotuomioistuinten työmäärää. Näillä perustein selvitysmies toteaa (ehdotus nro 33), että ulkomaalaisasioihin tulee kehittää oikaisuvaatimusjärjestelmä siten, että Maahanmuuttovirasto voi oikaista aiempaa päätöstään virheen, uuden selvityksen tai asiakkaan olosuhteiden muuttumisen perusteella. Oikaisujärjestelmän sisältö tulee suunnitella siten, että se yksinkertaistaa ja tehostaa menettelyjä sekä lyhentää asian käsitelyyn kuluva-aikaa. Järjestelmä ei saa johtaa viranomaisten työmäärän kasvuun ilman hyötyjä asiakkaalle.

Ulkomaalais- ja kansalaisuusasioiden lisäksi lausunnoissa on tuotu esiin muun muassa julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä, jota vasta vähän aikaa sitten on uudistettu EU-tasolla. Hankintojen oikeussuojaa koskevia direktiivejä on muutettu siten, että kansallisesti on mahdollista ottaa käyttöön menettely, jossa asianosainen hakee ensin muutosta päätökseen hankintaviranomaiselta. Oikeusministeriö ja silloinen kauppa- ja teollisuusministeriö ovatkin asettaneet 30.11.2007 työryhmän julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamiseksi. Työryhmän toimikausi on 1.12.2007 – 31.12.2009. Työryhmä tulee ottamaan kantaa myös siihen, tulisiko mainittu itseoikaisumenettely ottaa käyttöön Suomessa.

Työryhmä on antanut 31.10.2008 periaatemietinnön uudistuksen linjauksista (2008:6). Siinä on todettu, että asioiden käsittelyä voidaan tehostaa muun muassa luopumalla nykyisistä päällekkäisistä oikeussuojakeinoista, erityisesti kunnallisia hankintayksikköjä koskevasta oikaisumahdollisuudesta ja kunnallisvalituksesta. Hankintayksiköiden käyttöön ehdotetaan sen sijaan uutta virheiden korjaamismahdollisuutta eli hankintaoikaisua, joka ei kuitenkaan olisi markkinaoikeudelle tehtävää hakemusta edeltävä pakollinen menettelyvaihe, vaan lähtökohteisesti hallintolain tapainen virheiden korjaamismenettely, joka kohdistuisi selviin ja ilmeisiin virheisiin. Hallintolaista poiketen virheen korjaaminen ei kuitenkaan edellyttäisi siinä tapauksessa, että jonkin päätöksessä tarkoitetun asianosaisen asema heikentyy, tuon asianosaisen suostumusta. Hankintaoikaisu olisi vaihtoehtoinen ja rinnakkainen oikeussuojakeino hakemusmenettelylle markkinaoikeudessa. Se tulisi tehdä tietyssä lyhyessä ohjeellisessa määräajassa, jona aikana asian käsittelyä markkinaoikeudessa lykättäisiin. Markkinaoikeus voisi kuitenkin määrätä tarvittavista väliaikaisista toimista.

Työryhmän näkemyksen mukaan hankintaoikaisu voisi olla käytettävissä kaikissa hankinnoissa. Näin ollen sitä voitaisiin käyttää myös niissä tilanteissa, joissa hankinta on kansallisten kynnysarvojen alle jäävä hankinta tai hankinta ei muusta syystä kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan. Hankintaoikaisu olisi oikeussuojamenettelynä myös niiden hankintayksiköiden käytössä, jotka eivät itse ole viranomaisia. Markkinaoikeuden toimivallan ulkopuolelle määritellyissä hankinnoissa hankintaoikaisun käyttö ei kuitenkaan merkitsisi sitä, että tästä päätöksestä voitaisiin hakea oikeussuojaa markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvilla oikeussuojakeinoilla.

Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan ilmoittaa oikaisumenettelyn olevan suunnitteilla valmisteilla olevaan lakiin tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetetta-

vista vaatimuksista. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 163/2008 vp) on annettu eduskunnalle 10.10.2008. Ehdotetun lain 40 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta tarkastuslaitoksen päätökseen. Pykälän 1 momentin mukaan tarkastuslaitoksen päätökseen ei saisi hakea muutosta, vaan asianosaisen olisi ensiksi pyydettävä tarkastuslaitosta oikaisemaan vaatimuksen mukaisuustodistusta tai tarkastustodistusta koskevan päätöksensä. Oikaisumenettelyssä saamaansa päätökseen tyytymätön voisi edelleen hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälässä velvoitettaisiin tarkastuslaitoksia liittämään päätöksiinsä oikaisuvaatimusohjeet, mutta muilta osin oikaisumenettely vahvistettaisiin tarkastuslaitoksen hyväksymisen yhteydessä.

Valtionvarainministeriön hallinnonalalla on käynnissä laaja väestötietolain kokonaisuudistus. Säädetävällä lailla ohjataan väestötietojärjestelmän tietojen ja palveluiden sekä Väestörekisterikeskuksen varmennetun sähköisen asiointin tehtävien ja palvelujen ylläpitoa, hyväksikäyttöä sekä järjestelmä- ja palvelukehitystä. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja varmennepalveluista (HE 89/2008 vp) on annettu eduskunnalle 12.6.2008. Ehdotetun lain oikeusturvakeinot rakentuisivat kaksitasoiselle menettelylle, jossa ensimmäisessä vaiheessa muutosta haettaisiin oikaisuvaatimuksella päätöksen tehneeltä viranomaiselta ja vasta toisessa vaiheessa asian voisi saada hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Sääntelyn tavoitteena on vähentää hallintotuomioistuihin menevien valitusten määrää.

Opetushallinnon alalta voidaan merkittävänä vireillä olevana hankkeena nostaa esiin yliopistouudistus. Opetusministeriössä valmisteltu 14.8.2008 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi yliopistolainsäädännöksi on ollut laajalla lausuntokierroksella. Laki esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2009. Tavoitteena on, että uusi yliopistolaki tulisi voimaan 1.8.2009 ja yliopistot aloittaisivat toimintansa itsenäisinä oikeushenkilöinä 1.1.2010. Opetusministeriö on todennut lausunnossaan, että yliopistolain valmistelun yhteydessä oikaisuvaatimusjärjestelmää koskevia säännöksiä on tarkoitus täsmentää lähinnä säädöstason osalta, koska nykyisin osa menettelysäännöksistä on asetuksen tasolla. Ministeriön mukaan oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä ei ole tarkoitus laajentaa nykyisestä yliopistojen muihin päätöksiin.

Korkein hallinto-oikeus on tuonut esiin ajankohtaisena oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista koskevana hankkeena valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 30.3.2007 tehdyn ehdotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän toteuttamisesta välillisessä verotuksessa. Ehdotus on

toteutunut tässä vaiheessa autoverolain muutoksenhakusäännösten osalta lailla 267/2008 ja tullut voimaan 1.5.2008 (HE 160/2007 vp).

Merenkululaitoksen mukaan eräissä sen hallinnonalalla valmisteltavana olevissa lainsäädäntöhankkeissa on suunnitteilla oikaisuvaatimusjärjestelmä. Tällaisia ovat alusjätelaki, kauppalustukilaki sekä alusturvallisuuslainsäädännön kokonaisuudistus. Esimerkiksi alusjätelaki-toimikunnan mietinnössä (liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 21/2008) oikaisuvaatimusjärjestelmää kaavaillaan katsastusta, tarkastusta ja alusta koskevia asiakirjoja kuten erilaisia todistuskirjoja koskeviin alusturvallisuuden valvontaviranomaisen nimeämän katsastajan tekemiin päätöksiin samoin kuin alusturvallisuuden valvontaviranomaisen nimeämän katsastajan ja aluksenmittaajan tekemiin maksupäätöksiin. Oikaisuvaatimus esitetään tehtäväksi varsinaiselle viranomaiselle eli alusturvallisuuden valvontaviranomaiselle, jonka tulee ratkaista oikaisuvaatimus kahden kuukauden kuluessa oikaisuvaatimuksen vireille tulosta. Uudistusta perustellaan muun muassa sillä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä soveltuu lukumäärältään runsaisiin ja luonteeltaan teknisiin päätöksiin, joita katsastusten, tarkastusten ja todistuskirjojen osalta tehdään alusjätelain nojalla paljon. Lisäksi asianosaisen on mahdollista saada oikaisuvaatimusmenettelyssä nopeammin perusteltu vastaus niihin seikkoihin, joita tämä ei hyväksy, verrattuna siihen, että menettely tapahtuisi hallintolainkäytössä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamiseen liittyy myös valtiovarainministeriössä vireillä oleva aluehallinnon uudistamishanke (ALKU-hanke), jonka toimikausi on 29.6.2007 – 31.3.2009. Hankkeen tavoitteena on kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Aluehallinnon viranomaisten tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämisessä hankkeen tavoitteeksi on asetettu muun muassa selkiyttää työnjakoa siten, että lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä kootaan yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia, eli nykyisen lääninhallinnon tehtävien hoito on tarkoitus organisoida uudelleen. Siten uudistuksilla voidaan todeta olevan vaikutusta oikaisuvaatimusjärjestelmän näkökulmasta niissä asioissa, joissa oikaisuvaatimustahona toimii jokin aluehallinnon viranomainen. Hallituksen esitys aluehallintoa koskeväksi lainsäädännöksi on tarkoitus antaa keväällä 2009.

Sosiaali- ja terveydenhuollosta voidaan vielä nostaa esiin valmisteilla oleva uusi terveydenhuoltolaki, jossa kansanterveyslaki ja erikoissairaanhoitolaki yhdistetään laiksi terveydenhuollosta. Vaikka lakia valmistelleen terveydenhuoltolakityöryhmän ehdotus ei sinänsä sisällä oikaisuvaatimusjärjestelmän näkökulmasta varteenotettavia erityisiä uudistuksia, terveyden-



huoltolainsäädännön uudistaminen kuvaa kuitenkin nykyistä suuntausta yksinkertaistaa ja selkeyttää hallintokeskeistä ja vanhakantaista lainsäädäntöä etenkin hallinnon asiakas huomi-oon ottaen. Tavoitteena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu kaikkialla maassa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän on etenkin aikaisemmin katsottu soveltuvan kuitenkin ainoastaan yksittäisiin terveydenhuollon hallinnonalan asiaryhmiin.

#### *Yleisiä huomioita tilastotyöstä Helsingin hallinto-oikeudessa*

Toimikunta on teettänyt hallinnonalojen kuulemisen lisäksi tilastaselvityksen Helsingin hallinto-oikeudessa määrätyissä asiaryhmissä ratkaistuista valituksista vuosina 2005 – 2007. Selvitys on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Selvityksessä on tarkasteltu etenkin lausuntopalautteessa esiin nostettuja asiaryhmiä tarkoituksena selvittää, kuinka paljon kukin asiaryhmä työllisti kyseisellä aikavälillä hallinto-oikeutta, jotta voitaisiin paremmin arvioida oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta hallinto-oikeuksien työmäärään. Asiaryhmiä avattiin päätöksen sisällön ja päätöksen tehneen viranomaisen mukaan ja erityisesti tarkasteltiin sitä, kuinka paljon kyseisissä asiaryhmissä tehdään viranhaltijapäätöksiä, joista valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen.

Tarkastelluista päätöksistä määrällisesti suurimman asiaryhmän muodostivat pysäköintivirhemaksuvalitukset, joita tarkasteltavien kolmen vuoden aikana Helsingin hallinto-oikeuteen tehtiin yhteensä 1065. Samoin voidaan todeta, että kunnalliseen opetustoimeen liittyvät asiat sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin ja televisiomaksuihin liittyvät valitukset ovat työllistäneet hallinto-oikeutta varsin paljon. Lausuntopalautteessa esiin nostettujen tiettyjen yksittäisten asiaryhmien lisäksi selvityksessä tarkasteltiin yleisesti Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistujen asioiden lukumääriä, mutta tällä tavoin ei ollut löydettävissä sellaisia erityisiä muita asiaryhmiä, joita lausuntopalautteessa ei olisi otettu huomioon ja joihin oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen tästä huolimatta olisi tarpeen.

#### Toimikunnan kannanotto:

Myönteiset kannanotot uusista oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinon sisältävistä laeista samoin kuin asian vireilläolo useassa lainsäädäntöhankkeessa osoittavat selkeästi, että järjestelmän

kehittäminen ja edelleen laajentaminen on jo nyt nähty tarpeelliseksi. Oikaisuvaatimusinstituutio kehittyi siten käytännössä jatkuvasti eri hallinnonaloilla, niin kuin on alun perin ollut tarkoituskin. Koska myös toimikunnan toimeksianto on kohdistunut samaan asiaan eli tämän järjestelmän käyttöalan laajentamiseen, toimikunta on joutunut pohtimaan rooliaan tässä kokonaisuudessa. Lähtökohtaisesti tuolloin on ollut havaittavissa, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on jo nykyisellään varsin kattavasti – ja samalla laajemmin kuin yleisesti ajatellaan – käytössä hallinnossa. Järjestelmän ulkopuolella ei siten ole sellaisia suurempia asiaryhmiä, joiden nykynäkemyksen mukaan tulisi selvästi kuulua sen alaisuuteen. Näin ollen yleinen arvio siitä, millaisiin asioihin järjestelmää voitaisiin vielä ajatella laajennettavaksi, joudutaan tekemään hallinnon pienemmillä osa-alueilla. Siksi keskeiseksi kysymykseksi on muodostunut se, millaisia asioita toimikunnan esittämiin kannanottoihin voitaisiin sisällyttää järjestelmän laajentamisesta.

Toimikunta on pitänyt perusteltuna, että kysymystä oikaisuvaatimusjärjestelmään sisällytettävistä asioista tarkastellaan yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Tämä lähtökohta on esitetty välimietinnössä, ja viranomaisten ja muiden tahojen kuuleminen onkin tapahtunut pitkälti tältä pohjalta. Yhteistyössä eri hallinnonalojen kesken hallinnosta voidaan ajatella nostettavaksi esiin sellaisia osa-alueita, joille oikaisuvaatimusjärjestelmää saatetaan esittää vielä laajennettavaksi toteuttamiskelpoisella tavalla. Samalla voidaan sulkea pois sellaiset alueet, joilla oikaisuvaatimusjärjestelmä ei sovellu käytettäväksi. Arvioinnissa on käytetty apuna myös valmisteluvaiheessa teetettyä tilastotutkimusta. Yksittäisiin asiaryhmiin sidonnaisuudestaan huolimatta laajentamiskysymystä on tarkasteltu samalla laajempaan kokonaisuuteen, ja tarkastelu on irrotettu siinä määrin kuin on mahdollista hallinnonalakohtaisista sidonnaisuuksista. Pyrkimys kokonaistarkasteluun on näkynyt kannanottoihin sisällytettyjen asioiden valinnassa ja niiden systematisoinnissa. Tätä kautta laajentamista on voitu pyrkiä arvioimaan myös yleisemmästä periaatteellisesta näkökulmasta. Tarkastelussa on siten haettu asianmukaista tasapainoa hallinnonaloja koskevan kokonaistarkastelun ja eri hallinnonaloihin liittyvän yksittäistapauksellisen tarkastelun välille.

Edellä esitetyistä lähtökohdista hallinnosta on pyritty tuomaan esiin sellaisia osa-alueita, joilla voidaan arvioida olevan tarvetta oikaisuvaatimusinstituution laajentamiseen nykyisestä. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan pyrkiä samantyyppiseen kattavuuteen kuin muodostettaessa järjestelmä yleiseksi (pakolliseksi) valituksen esivaiheeksi. Kattava laajentaminen on koettu pitkälti käytännön syistä vaikeaksi (osin mahdottomaksi) tehtäväksi hallinnollisten tilanteiden ja

säänneltävien asioiden suuren määrän vuoksi. Valittuna kehittämislinjauksena on siten ollut se, että hallinnosta nostetaan esiin sellaisia osa-alueita, joilla voidaan arvioida olevan tarvetta oikaisuvaatimusinstituution laajentamiseen tai kehittämiseen nykyisestä, mutta jotka voisivat ennen muuta olla esimerkkeinä tai malleina kehitettäessä oikaisuvaatimusjärjestelmää muutoin eri yhteyksissä. Tarkoituksena siten olisi, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen tapahtuisi jatkossakin eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeina. Tuolloin voitaisiin arvioida paremmin sitä, millä tavalla oikaisuvaatimusjärjestelmä soveltuu asianomaisen lainsäädännön kokonaisuuteen, ja huolehtia muutenkin järjestelmän yhdenmukaisesta kehittämisestä hallinnonalalla. Toimikunta pitää samalla tärkeänä, että tästä mietinnöstä ilmenevät kannanotot otetaan huomioon eri yhteyksissä tapahtuvan lainsäädännön uudistustyön sisällössä.

Toimikunnassa on samalla omaksuttu periaatteellinen kanta siitä, ettei tässä yhteydessä puututa sellaisiin hallinnon osa-alueisiin, joilla on vireillä oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita. Tuolloin on lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa voidaan pohtia asianmukaisesti erikseen näiden hankkeiden yhteydessä. Joissakin tapauksissa toimikunta on kuitenkin esittänyt oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista tilanteessa, jossa asianomaisella hallinnonalalla on käynnissä tai käynnistymässä muita kuin oikaisuvaatimusjärjestelmää suoranaisesti koskevia uudistustoimia. Jotta toimikunnan ehdotukset saataisiin asianmukaisesti sisällytetyiksi asianomaisen hallinnonalan kokonaisuuteen, toimikunta on näissä tilanteissa ehdottanut asian jatkovalmistelun sisällyttämistä asianomaisen lainsäädäntöhankkeen alaisuuteen. Muutenkin olisi tärkeää, että eri lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä aina erikseen pohdittaisiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönoton mahdollisuuksia.

### **3.4.3 Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen erityisalakohdainen tarkastelu**

Esityksessä tarkastellut lait on jaettu viiteen ryhmään päätöksentekijän tai asian luonteen perusteella. Kaikissa ryhmissä hallintopäätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen, mikä voidaan ensiasteen muutoksenhakujärjestelmänä kuitenkin eri syistä kyseenalaistaa. Ensimmäisessä ryhmässä on kyse kunnallisista viranhaltijapäätöksistä, joita kunnallishallinnossa

tehdään erityislainsäädännön nojalla runsaasti.<sup>1</sup> Toiseen ryhmään kuuluvat määrätyt hallinnon sisäisen muutoksenhaun piiriin kuuluvat asiat. Kolmanteen ja neljänteen ryhmään sisältyy esimerkkejä erityyppisistä luonteeltaan yksinkertaisista päätöksistä, joita tehdään hallinnossa varsin runsaasti. Näitä ovat julkisia maksuja ja valtionavustuksia sekä lupia, rekisteröintejä ja etuuksia koskevat päätökset. Lopuksi tarkastellaan vielä oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen mahdollisuuksia kunnallishallinnon sosiaali- ja terveydenhuollon alaisessa lainsäädännössä.

### **a. Kunnalliset viranhaltijapäätökset**

#### *Yleistä*

Keskeisenä lähtökohtana asetettaessa oikaisuvaatimus kunnallisvalituksen pakolliseksi esivaiheeksi on ollut virheiden korjaamisen painopisteen pitäminen kunnan sisäisen hallintomenettelyn tasolla, millä on haluttu sekä korostaa kuntien itsehallinnollista asemaa että supistaa hallintotuomioistuimiin tehtävien valitusten määrää. Kuntalain (365/1995) 89 §:n mukaan kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä siten myös viranhaltijoiden tekemissä päätöksissä.

Kuntalaissa ei säännellä kunnallista päätöksentekoa kokonaisuudessaan, eikä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala ulotu kaikkeen kunnallishallinnon toimintaan. Kuntalain 88 §:n mukaan kuntalain 11 luvun säännöksiä oikaisuvaatimuksesta sovelletaan oikaisuvaatimuksen tekemiseen kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Lisäksi samassa pykälässä säädetään, että lain 89 §:ää ei sovelleta, jos päätökseen voidaan muun lain nojalla hakea muutosta kunnallisvalituksin.

Kunnan viranomaisen erityislainsäädännön nojalla tekemiin päätöksiin haetaan useissa tapauksissa muutosta hallintovalituksella suoraan hallintotuomioistuimelta. Kuntalain ja kunnallisen erityislainsäädännön muutoksenhakujärjestelmät eroavat siten oikaisuvaatimuksen käytön

---

<sup>1</sup> Kunnallishallinnon erityislainsäädännön kartoittamisessa ja erilaisten delegointitilanteiden hahmottamisessa on käytetty apuna Kuntaliiton julkaisua Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä (2008) samoin kuin julkaisua Päätös- ja toimivallan siirtäminen (1999).

laajuudessa. Tästä syystä toimikunta on tarkastellut, voisiko kunnallisessa yleishallinnossa omaksuttua päälinjausta oikaisuvaatimusjärjestelmän laajasta kattavuudesta hyödyntää nykyistä paremmin myös kunnallisten erityisalojen piirissä. Kuntalakiä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 192/1994 vp s. 66) aikoinaan jo todettiin, että menettelyä koskevat säännökset (yleislain ja erityislain säännökset oikaisuvaatimuksesta) tulisi vastaisuudessa mahdollisuuksien mukaan yhdenmukaistaa.

Kuntalain 14 §:n toimivallan siirtämistä koskevan säännöksen mukaan valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, jotka lain mukaan kuuluvat valtuuston päätettäväksi. Lisäksi säädetään, että valtuusto voi johtosäännössä antaa kyseiselle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivalta voidaan siirtää vain toimielimelle sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä.

Kunnallisen itsehallinnon vuoksi erityislainsäädännössä ei yleensä säädetä siitä, että tietty toimielin tai viranhaltija päättää asiasta vaan säännökset on rakennettu väljiksi, jolloin kukin kunta voi johtosäännöin muodostaa tarpeitaan vastaavan organisaation. Käytännössä erityislainsäädännössä todetaan, että asiasta päättää ”kunta” tai ”kunnan määräämä toimielin”. Tällöin päätöksen tekee se viranomainen, jolle kunnanvaltuusto on toimivallan johtosäännöllä siirtänyt tai viranomainen, jolle toimivalta on edelleen siirretty. Viranomainen voi tehdä johtosäännön mahdollistaman toimivallan edelleen siirron yksittäisellä päätöksellä. Hallinnonalasta ja asiaryhmästä riippuvalla tavalla kuntia koskeva erityislainsäädäntö saattaa sisältää kuntalaista poikkeavia säännöksiä toimivallan siirrosta. Viranhaltijan toimivallan perusteiden sääntely voidaankin ryhmitellä seuraavasti:

- Toimivalta on siirretty kuntalain nojalla johtosäännössä tai kunnan viranomaisen päätöksellä toimivallan edelleen siirrosta.
- Toimivalta on osoitettu erityislaissa kunnan asianomaiselle viranomaiselle, joka voi erityislain nojalla siirtää toimivaltaa viranhaltijalle.
- Toimivalta on osoitettu erityislaissa suoraan viranhaltijalle.

Kuntalaki ja erityislainsäädäntö mahdollistavat toimivallan siirron yksittäiselle viranhaltijalle monin eri tavoin ja erilaisissa asiaryhmissä. Se, miten viranhaltijan tekemiin hallintopäätöksiin haetaan muutosta, riippuu osaksi siitä, mihin hänen toimivaltansa perustuu. Jos viranhalti-

jan toimivalta perustuu välittömästi erityislakiin tai erityislainsäädännön mukaiseen toimival-  
lan siirtoon, muutosta haetaan usein valittamalla hallinto-oikeuteen. Kuntalain mukaan viran-  
haltijan päätökseen haetaan puolestaan ensin oikaisua, jos viranhaltijan toimivalta perustuu  
suoraan johtosääntöön tai toimivallan edelleen siirtoa koskevaan päätökseen.

#### Toimikunnan kannanotto:

Kunnallisia viranhaltijapäätöksiä voidaan tarkastella kokonaisuutena, jonka kohdalla oi-  
kaisuvaatimuksen käyttöalan laajentaminen ja yhtenäistäminen voisi olla järjestelmän tehos-  
tamiseksi perusteltua ja hyödyllistä. Voidaan kysyä, onko mielekästä, että yksittäisen viran-  
haltijan tekemään päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksin suoraan hallinto-oikeudelta,  
vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa, että ennen hallintovalitusta päätöksestä tulisi tehdä oi-  
kaisuvaatimus yleensä kunnan ylemmälle viranomaiselle. Monijäseninen toimielin voisi käsi-  
tellä asiaa uudelleen oikaisuvaatimuksesta ennen valitusvaihetta. Lainsäädännön yhtenäisyy-  
den vuoksi olisikin perusteltua, että oikaisuvaatimusjärjestelmä olisi lähtökohtaisesti käytössä  
silloin, kun päätöksentekijänä on kunnan viranhaltija, perustuipa hänen toimivaltansa erityis-  
lainsäädännön nojalla suoraan annettuun tai siirrettyyn toimivaltaan taikka kuntalain nojalla  
siirrettyyn toimivaltaan.

Seuraavassa tarkasteltava kunnallishallinnon erityislainsäädäntö on ryhmitelty hallinnonaloit-  
tain maankäyttö- ja rakennustoimen sekä ympäristön ja liikenteen erityisalueisiin. Pyrkimyks-  
senä on nostaa esiin tiettyjä näillä erityisalueilla sovellettavia lakeja. Niiden nojalla tehdään  
viranhaltijapäätöksiä, joista haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyt-  
tölain mukaisesti. Eситetty lainsäädäntö ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan tavoitteena on  
lähinnä tuoda esimerkkien avulla esiin se, minkä tyyppisissä asioissa viranhaltijapäätöksente-  
koa käytetään ja samalla arvioida, voisiko oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto näissä  
asioissa olla mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

#### *Maankäyttö- ja rakennustoimi*

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) toimivalta on osoitettu kunnalle, kunnanvaltuustol-  
le tai rakennusvalvontaviranomaiselle. Lain toimivaltasäätelyn mukaan toimivalta on yleensä  
kunnalla, ellei sitä ole erikseen osoitettu valtuustolle tai rakennusvalvontaviranomaiselle.  
Jos toimivalta kuuluu kunnalle, johtosäännössä on määrättävä, mikä kunnan viranomaisen

käyttää kunnan toimivaltaa. Toimivaltaa käyttävä kunnan viranomainen voi olla kunnan toimielin tai viranhaltija. Asioissa, jotka ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtuuston päätettäviä, toimivaltaa ei voida kuntalain 14 §:n vuoksi siirtää. Toimivaltaa ei voida siirtää viranhaltijalle myöskään asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä.

Rakennusvalvontaviranomaisella on toimivalta maankäyttö- ja rakennuslaissa erikseen mainituissa asioissa. Rakennusvalvontaviranomainen on kunnan määräämä toimielin, ei kuitenkaan kunnanhallitus. Maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen toimivaltaa voidaan siirtää kuntalain mukaisessa järjestyksessä, mutta viranhaltijalle ei voida siirtää toimivaltaa hallintopakkoasioissa eikä myöskään oikaisuvaatimusasioissa. Hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) oikaisuvaatimusmenettelyn soveltaminen on liitetty nimenomaan rakennusvalvontaviranomaisen päätösvallan delegointiin.

Viranhaltijan päätökseen haetaan muutosta maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n mukaisessa järjestyksessä valittamalla hallintovalituksin hallinto-oikeuteen. Viranhaltijan päätökseen asiassa, joka rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, haetaan kuitenkin lain 187 §:n mukaan muutosta oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimuksen käsittelee asianomainen viranomainen, jonka päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimuksen soveltamisala koskee siten vain sellaisia asioita, jotka on siirretty viranomaiselta viranhaltijan ratkaistaviksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain oikaisuvaatimusjärjestelmä koskee päätöksentekoa siirretyn toimivallan nojalla. Oikaisuvaatimuksen kohteena on viranhaltijan päätös asiassa, joka on siirretty hänen ratkaistavakseen kunnan rakennusvalvonta- tai muulta viranomaiselta. Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n edellytykset oikaisuvaatimukselle siten täyttyvät. Tällainen päätöksenteko liittyy tavallisimmin rakentamista ja erinäisiä toimenpiteitä koskeviin lupa-asioihin kuten erikseen tehtävään aloittamisoikeuspäätökseen rakennus-, toimenpide- tai maisematyölupaa taikka johtojen tai laitteiden sijoittamista, muuttamista tai poistamista koskevassa asiassa (144 §), rakennusrasitteen perustamiseen, muuttamiseen tai poistamiseen (158 §) taikka yhdyskuntateknisten laitteiden ja vähäisten laitteiden sijoittamispäätökseen sekä laitteiden poistamispäätökseen (161 – 163 §).

Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n soveltamisalan kannalta merkittävän ryhmän muodostavat kuitenkin ne asiat, joissa toimivalta on osoitettu kunnalle. Niissä päätösvaltaa käyttävä

viranomainen on määritelty johtosäännössä. Kuntalain 14 §:n kannalta myös tällaista päätösvalan osoittamista voidaan kutsua toimivallan siirtämiseksi. Oikeuskäytännössä (KHO 2004:97) on kuitenkin katsottu, että oikaisuvaatimusmenettelyä ei sovelleta sellaiseen viranhaltijan päätökseen, jota koskeva ratkaisuvallta on osoitettu viranhaltijalle suoraan johtosäännössä.<sup>2</sup> Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttäminen viranhaltijan päätökseen edellyttää näin ollen sitä, että viranhaltijan toimivalta perustuu muuhun toimivallan siirtämiseen kuin johtosääntöön. Päätöksestä ilmenevä tulkinta soveltuu muutoksenhakuun, joka koskee erillisen tonttijaon hyväksymisen lisäksi muun muassa suunnittelutarveratkaisuja (137.5 §), poikkeamispäätöksiä (171.1 §) ja maisematyöluhia (130.1 §).

Käytännössä muutoksenhakutie viranhaltijan tekemästä päätöksestä vaihtelee siis sen mukaan, minkälaiseen kunnalliseen säännökseen tai määräykseen viranhaltijan toimivalta perustuu. Keski-Suomen ympäristökeskus onkin tältä osin todennut lausunnossaan, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa voitaisiin ottaa käyttöön oikaisuvaatimusjärjestelmä aina silloin, kun päätöksentekijänä on kunnan viranhaltija, perustuipa hänen toimivaltansa johtosäännöllä siirrettyyn toimivaltaan tai toimivaltaan, joka on siirretty edelleen. Ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan olisi selkeää, jos viranhaltijan tekemään päätökseen haettaisiin aina ensin oikaisua maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n mukaisesti ja vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

#### Toimikunnan kannanotto:

Muutoksenhakusääntelyn johdonmukaisuuden kannalta maankäyttö- ja rakennuslain nykyinen sääntely ei ole onnistunut. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan sääntelyn tulisi olla yhdenmukainen kunnissa eikä riippua siitä, onko viranhaltijan päätösvalta määritelty johtosäännössä vai viranomaisen päätöksellä. Toimikunta näin ollen katsoo, että muutoksenhakusääntöksiä olisi maankäyttö- ja rakennustointa koskevalta osin perusteltua yksinkertaistaa. Tuolloin viranhaltijan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tekemään päätökseen haettaisiin aina

---

<sup>2</sup> Mainitussa ratkaisussa kaupungingeodeetille oli johtosäännössä annettu ratkaisuvallta tonttijaon hyväksymistä koskevilla asioilla. Päätökseen, jolla kaupungingeodeetti oli hyväksynyt erillisen tonttijaon, ei tullut soveltaa oikaisuvaatimusmenettelyä, vaan kaupungingeodeetin päätöksestä voitiin valittaa suoraan hallinto-oikeuteen. KHO:n päätöksen perusteluissa todetaan mm.: ”Kaupungingeodeetin toimivaltaa tonttijaon hyväksymistä koskevilla asioilla ei ole siirretty hänelle viranhaltijana kunnan viranomaiselta. Maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimusmenettely ei näin ollen tule asiassa sovellettavaksi, vaan kaupungingeodeetin päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallintovalituksin hallinto-oikeudessa siten kuin maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 ja 3 momentissa sekä 194 §:ssä säädetään.”



muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella. Muutos koskisi kaikkia niitä asioita, joissa mainitun lain mukainen toimivalta on osoitettu kunnalle. Näitä ovat muun muassa erilliset tonttijaot, rakentamiskehotukset, poikkeamiset, yleisen alueen toteuttamissuunnitelmat ja kadunpitopäätökset.

Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistuista asioista laaditun tilaston perusteella voidaan todeta, että lukumääräisesti suurin osa poikkeamispäätöksistä, suunnittelutarveratkaisuista ja tonttijakoja koskevista päätöksistä on tietyn monijäsenisen toimielimen tekemiä.<sup>3</sup> Siten oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen viranhaltijapäätöksiin ei näissä asioissa välttämättä merkittävästi vähentäisi hallinto-oikeuksien työmäärää. Tästä huolimatta toimikunta katsoo, että uudistuksella olisi periaatteellinen ja lainsäädäntöä selkiyttävä vaikutus, ja sillä olisi merkitystä myös kuntien toiminnan kannalta. Toimikunta on laatinut tässä tarkoituksessa säännösluonnoksen, jota voitaisiin käyttää pohjana jatkovalmistelussa ympäristöhallinnon alalla. Säännösluonnos sisältyy tämän mietinnön liitteeseen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä liittyy maankäyttö- ja rakennuslaissa yksinomaan viranhaltijoita koskevaan päätöksen koon. Toimielimen tehdessä vastaavan päätöksen oikaisuvaatimusjärjestelmä ei ole käytössä, vaan päätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajuus riippuu näin ollen olennaisesti siitä, miten kunnassa on järjestetty maankäyttö- ja rakennuslain alainen päätöksenteko. Tulevissa lainsäädäntöhankkeissa voisi olla perusteltua harkita oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista koskemaan myös toimielinten tekemiä päätöksiä, jolloin ennen varsinaista muutoksenhakua päätöksestä vaadittaisiin oikaisua toimielimeltä itseltään.

### *Ympäristö ja liikenne*

Toimikunta on tarkastellut lähemmin jätelakia (1072/1993), ulkoilulakia (606/1973), eläinsuojelulakia (247/1996), maastoliikennelakia (1710/1995) sekä vesiliikennelakia (463/1996). Näissä laeissa päätösvallasta on säädetty siten, että asiasta päättää useimmiten joko ”kunta” tai ”kunnan ympäristönsuojeluviranomainen”, jolloin delegointi on mahdollista toimivallan siirtoa koskevien yleisperiaatteiden mukaisesti.

---

<sup>3</sup> Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuosina 2005 – 2007 poikkeamispäätöksiä, suunnittelutarveratkaisuja ja tonttijakoa koskevia valituksia yhteensä 340, joista ainoastaan kolmessa oli kysymys kunnallisen viranhaltijan (rakennusvalvontapäällikkö 1, kaupungingeodeetti 2) tekemästä alkuperäisestä päätöksestä.

Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) 7 §:ssä on erityissäännös toimivallan siirtämisestä. Kunnanvaltuusto voi antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle oikeuden siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä. Viranhaltijalla, jolle siirretään kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa, tulee olla tehtävän edellyttämä pätevyys. Muutoksenhakuun sellaisen viranhaltijan päätöksiin, jolle toimivaltaa on siirretty, sovelletaan, mitä ympäristönsuojeluviranomaisesta säädetään.

*Jäteasiat.* Jätelain nojalla tehdään paljon päätöksiä, joista muutoksenhaku on järjestetty hallintovalituksin suoraan hallinto-oikeuteen. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen määrää kyseisen lain nojalla roskaantuneen alueen puhdistamisesta (21 §), minkä lisäksi kunta tekee päätöksiä muun muassa sopimusperusteisesta jätteenkuljetuksesta (10.2 §), jätteenkuljetusalueen rajaamisesta (10.3 §) samoin kuin kunnan lakisääteisten jätehuoltovelvollisuuksien siirtämisestä toiselle (13.2 §). Näihin päätöksiin haetaan lain 66 §:n 1 momentin mukaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Käytännössä kaikissa asioissa voi erilaisten toimivallan siirtoa koskevien järjestelyjen vuoksi toimia päätöksentekijänä yksittäinen viranhaltija.

Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuosien 2005 – 2007 aikana yhteensä yhdeksän järjestettyyn jätteenkuljetukseen tai muuhun jätelain mukaiseen asiaan liittyvää valitusta (pois lukien jätemaksuihin liittyvät valitukset). Näistä kolmessa tapauksessa alkuperäisen päätöksen oli tehnyt viranhaltija.

#### Toimikunnan kannanotto:

Ympäristöministeriössä on vireillä jätealan lainsäädännön kokonaisuudistus. Uudistuksen tavoitteena on ajanmukaistaa jätealan lainsäädäntö vastaamaan nykyisiä jäte- ja ympäristöpolitiikan painotuksia sekä EU-lainsäädännön vaatimuksia. Kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä asetettiin 3.10.2007 ja sen toimikausi päättyy 30.4.2010. Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista jäteasioissa olisi perusteltua harkita jätealan kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tämän vuoksi toimikunta ei ole tehnyt ehdotuksia jätelain muuttamiseksi.

*Leirintäalueasiat.* Ulkoilulain 30 a §:n mukaan kunnan leirintäalueviranomaisen tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Lain 26 §:n nojalla kunnan leirintäalueviranomaisen voi siirtää toimivaltaansa edelleen alaiselleen viranhaltijalle. Toimivaltaa ei kuitenkaan voida siirtää viranhaltijalle asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä. Toimivaltaa siirrettäessä joudutaan käytännössä usein tilanteeseen, jossa kunnan viranhaltijan päätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen, koska viranhaltija rinnastetaan muutoksenhaussa kunnan leirintäalueviranomaiseen (26.2 §).

Kunnan leirintäalueviranomaisen käsittelee lain 20 §:n mukaisesti leirintäalueen perustamista ja sen toiminnan olennaista muuttamista koskevat ilmoitukset. Viranomaisen voi antaa leirintäalueen toimintaa koskevia määräyksiä ja eräissä tapauksissa kieltää alueen toiminnan (21 §). Leirintäalueviranomaisen valvoo leirintäaluetta koskevien säännösten ja määräysten noudattamista (23 §), ja se voi antaa lain 24 §:n nojalla huomautuksen alueen pitäjälle ja päättää leirintäalueen sulkemisesta määräajaksi. Kunnan leirintäalueviranomaisena toimii käytännössä yleensä yksittäinen viranhaltija. Järjestelmän tehokkuuden ja hallinto-oikeuksien työmäärän kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että viranhaltijan tekemään päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksin suoraan hallinto-oikeudelta. Viranhaltijan päätöksestä tulisi siten voida tehdä oikaisuvaatimus.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa leirintäalueasioissa voidaan puoltaa asioiden oikeudellisella luonteella. Oikaisuvaatimuksen käsittelijänä voisi toimia kunnan leirintäalueviranomaisen, jolloin viranhaltijan päätöksestä vaadittaisiin oikaisua varsinaiselta viranomaiselta (toimielimeltä).

*Eläinsuojelu.* Vastaavaa viranhaltijapäätöksen sisältävää sääntelyä sisältyy myös eläinsuojelulakiin. Lain 51 §:n mukaan elintarviketurvallisuusviraston, lääninhallituksen, kunnaneläinlääkärin, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan, tarkastuseläinlääkärin, raja-eläinlääkärin ja poliisin tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitukset on käsiteltävä kiireellisinä. Hallituksen esityksen perustelujen (HE 187/1996 vp) mukaan eläinten hyvinvoinnin turvaaminen ja eläimen omistajan oikeussuoja

edellyttävät, että valitukset eläinsuojelulain nojalla tehdyistä päätöksistä käsitellään mahdollisimman nopeasti.

Helsingin hallinto-oikeudessa on ratkaistu vuosina 2005 – 2007 yhteensä 16 eläinsuojeluasiaa koskevaa valitusta. Suurin osa ratkaisuista sisälsi varsin runsaasti erilaista selvitystä eläinten hyvinvoinnista, kunnosta ja elinoloista. Lisäksi päätöksiä tehdään erityyppisissä viranomaisissa kuntien ja valtion hallinnossa.

#### Toimikunnan kannanotto:

Eläinsuojeluasiat ovat luonteeltaan usein sellaisia, että vasta oikaisuvaatimusvaiheessa olisi mahdollista saada ensimmäinen perusteltu hallintopäätös, minkä vuoksi oikaisuvaatimusjärjestelmä lisäisi asianosaisen mahdollisuuksia pohtia valituksen tarkoituksenmukaisuutta ja menestymismahdollisuuksia. Tämän lain mukaisia päätöksiä tehdään kuitenkin erityyppisissä kuntien ja valtion viranomaisissa, mikä vaikeuttaa yhdenmukaisen järjestelmän aikaansaamista. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista järjestää oikaisuvaatimusta koskemaan vain kuntien viranhaltijoiden päätöksiä. Tämän vuoksi toimikunta on järjestelmän käyttöä puoltavista seikoista huolimatta päätenyt siihen, ettei eläinsuojeluasioihin tässä vaiheessa ehdoteta oikaisuvaatimusjärjestelmää.

*Maasto- ja vesiliikenne.* Maastoliikennelain 14 ja 15 §:n nojalla kunnan ympäristönsuojeluviranomainen päättää moottorikelkkailureitin perustamissuunnitelmasta ja hyväksyy reitin pitäjän. Toimivalta voidaan siirtää kunnan viranhaltijalle. Muutoksenhausta moottorikelkkailureitin perustamisesta ei ole erikseen säädetty, joten päätökseen haetaan muutosta kuntalain mukaisessa järjestyksessä. Viranhaltijan päätökseen haetaan näin ollen muutosta oikaisuvaatimuksella.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi myöntää maastoliikennelain 30 §:n nojalla luvan kilpailuiden ja harjoitusten toistuvaan tai pysyvään järjestämiseen. Lupa on haettava tarvittaessa myös yksittäisen tapahtuman järjestämiseen. Päätökseen haetaan 31 §:n nojalla muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen riippumatta siitä, onko päätöksen tehnyt kunnan ympäristönsuojeluviranomainen vai viranhaltija. Vastaava säännös on vesiliikennelaissa.

### Toimikunnan kannanotto:

Maastoliikennelain 30 §:ssä on kyse yksittäistä tapahtumanjärjestäjää tai muuta vastaavaa yksittäistä asianosaista koskevasta lupapäätöksestä, ja kilpailujen järjestäminen ennalta ilmoitetussa aikataulussa edellyttää kiireellisyysnäkökohtien huomioon ottamista muutoksenhakukeinojen käytössä. Kilpailulupa-asia on luonteeltaan selvästi erityyppinen kuin moottorikelkkailureitin perustaminen. Tämän vuoksi erilainen muutoksenhakujärjestys saattaa olla perusteltu. Toimikunta ei siten pidä välttämättömänä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan käyttöön maastoliikenne- ja vesiliikennelain mukaisissa kilpailulupa-asioissa.

Muilta osin toimikunta ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi käsitellä kunnallishallinnossa erityislainsäädännön nojalla runsaasti tehtäviä maankäyttö- ja rakennustoimen samoin kuin ympäristöön ja liikenteeseen liittyviä erilaisia päätöksentekotilanteita ja päätöstyyppisiä, koska ne eivät vastaa luonteeltaan edellä käsitellyjä yleensä yhden asianosaisten asioita. Lisäksi monet maankäyttö- ja rakennustoimen samoin kuin ympäristöhallinnon asiat ovat usein kiireellisiä lupa- tai täytäntönpäätöksiä taikka määräyksiä tai pakkokeinoihin liittyviä päätöksiä, jotka vaativat runsaasti selvittämistä. Edelleen ympäristönsuojelulain (86/2000) ja vesilain (264/1961) mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä hallintovalitus tehdään aina Vaasan hallinto-oikeuteen, eikä tähän erityiseen muutoksenhakujärjestelmään ole perusteita puuttua.

### **b. Hallinnon sisäinen muutoksenhaku**

*Opetustoimi.* Perusopetusta, lukiokoulutusta sekä ammatillista koulutusta koskeva lainsäädäntö on tullut voimaan 1.1.1999. Tämä sääntely sisältää entistä vähemmän tehtäviä, jotka on lain nojalla määrätty nimenomaiselle viranomaiselle, ja käytännössä asioista päättää toimintaa sääntelevien lakien mukaan ”kunta”. Aikaisemmin lainsäädäntöön sisältyneet ratkaisuvallat koskevat määräykset on sisällytetty kuntien johtosääntöihin. Suurin osa opetuslainsäädännön tehtävistä on delegoitu kuntalain perusteella. Opetustoimessa tehdään varsin paljon viranhaltijapäätöksiä erityyppisissä asioissa.

Perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998) sekä ammatillisesta koulutuksesta annettussa laissa (630/1998) muutoksenhaku on järjestetty siten, että osassa asioista muutosta haetaan valittamalla lääninhallitukseen, kun taas osassa asioista tehdään hallintovalitus suoraan

alueelliseen hallinto-oikeuteen. Valitukseen sovelletaan molemmissa tapauksissa hallintolainkäyttölain säännöksiä. Käytännössä hallintovalitus tehdään hallinto-oikeudelle tilanteissa, joissa on selvemmin kysymys oppilaan tai opiskelijan oikeusturvasta, kun taas lääninhallitus toimii ensimmäisenä valitusinstanssina asioissa, joissa ratkaistavana oleva asia ei ole esimerkiksi luonteeltaan yhtä kiireellinen, eivätkä oikeusturvaintressit samalla tavalla välittömästi esillä.

Esi- ja perusopetuksessa muutosta opetuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee oppilaaksi ottamista, oppilaan ottamista tai siirtämistä erityisopetukseen vastoin huoltajan tahtoa tai henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa, erityisiä opetusjärjestelyjä tai perusopetuksen poikkeavaa aloittamisajankohtaa, haetaan valittamalla lääninhallitukselta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (perusopetuslaki 42.2 §). Lääninhallituksen päätökseen haetaan perusopetuksen poikkeavaa aloittamisajankohtaa lukuun ottamatta muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudelta haetaan muutosta valittamalla opetuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee perusopetuslain mukaista uskonnon ja elämäkatsomustiedon opetusta, oppilaalle annettavaa varoitusta ja oppilaan määräaikaista erottamista, sekä sellaiseen päätökseen, joka koskee opetuksen maksuttomuuteen, oppilashuoltoon, koulumatkoihin, majoitukseen ja tapaturman hoitoon liittyvää etua ja oikeutta (42.1 §).

Lukio-opetuksessa vastaavasti koulutuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee opiskelijaksi ottamista, erityisiä opetusjärjestelyjä, muualla suoritettujen opintojen hyväksi lukemista sekä lukion suoritusajan pidentämistä ja opiskelijan katsomista eronneeksi lukiosta, haetaan muutosta valittamalla lääninhallitukselta (lukiolaki 34 §).

Ammatillisessa peruskoulutuksessa muutosta koulutuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee opiskelijaksi ottamista, henkilökohtaisen opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa, erityisiä opetusjärjestelyjä, opiskeluaikaa tai opiskelijan katsomista eronneeksi sekä opiskelu-oikeuden menettämistä, haetaan valittamalla lääninhallitukselta (laki ammatillisesta koulutuksesta 44 §). Edelleen ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) tarkoitettuun koulutukseen ja tutkintoihin sovelletaan lain 16 §:n 6 kohdan mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n säännöksiä muutoksenhausta.

Etelä-Suomen lääninhallituksen mukaan vuonna 2007 sille tehtiin eniten valituksia oppilaaksi ottamisesta. Muita valitusaiheita olivat muun muassa henkilökohtaisen opetuksen järjestämis-

tä koskevat suunnitelmat ja erityisopetukseen otto tai siirto, eronneeksi katsominen ammatillisesta oppilaitoksesta tai lukiosta, lukio-opintojen hyväksi lukeminen sekä erityiset opetusjärjestelyt. Vuonna 2006 ratkaistuista yhteensä 262 asiasta valituksia oli 191 ja vuonna 2007 ratkaistuista yhteensä 303 asiasta 220. Länsi-Suomen lääninhallituksen oikeusturvatilaston mukaan vuoden 2007 aikana ratkaistuista 177 asiasta valituksia oli yhteensä 82. Lisäksi vuoden 2007 aikana vireille tulleista 205 asiasta valituksia oli yhteensä 84.

#### Toimikunnan kannanotto:

Hallinnon oikeusturvajärjestelmä rakentuu nykyisellään sen lähtökohdan varaan, että hallintopäätöksestä valitetaan yleiseen alueelliseen hallintotuomioistuimeen ja että muutoksenhakuasteita on kaksi. Siten hallinnon sisäisestä muutoksenhausta (valittamisesta alemmasta hallintoviranomaisesta ylempään hallintoviranomaiseen) on pyritty vähitellen luopumaan lainkäytön riippumattomuustavoitteisiin ja hallintolainkäytön kokonaisuuteen soveltumattomana. Valitusten tekeminen onkin ohjattu varsin kattavasti hallinto-oikeuksiin. Joissakin tapauksissa on kuitenkin puollettu tarkoituksenmukaisuussyistä hallinnon sisäisen muutoksenhaun muuttamista oikaisuvaatimusmenettelyksi. Tähän liittyvällä tavalla opetustoimen lainsäädäntöön sisältyvä valittaminen lääninhallitukseen ehdotetaan muutettavaksi siten, että muutosta näissä asioissa haettaisiin ensivaiheessa oikaisuvaatimuksella. Oikaisuvaatimus voitaisiin tehdä nykyiseen muutoksenhakuviranomaiseen, lääninhallitukseen tai sen sijalle mahdollisesti tulevaan aluehallintoviranomaiseen.

Myös muu opetustoimen lainsäädäntö kuten lukiolain 34 § ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 § esitetään muutettavaksi vastaavilta osin. Lisäksi ehdotetaan, että sikäli kuin muualla lainsäädännössä vielä esiintyy hallinnon sisäistä muutoksenhakua, asiassa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin järjestelmän muuttamiseksi joko oikaisuvaatimusmenettelyksi tai ohjamalla valittaminen hallinto-oikeuteen.

### c. Julkiset maksut ja valtionavustusasiat

Osa lausunnonantajista on tuonut esiin sellaista lainsäädäntöä, johon oikaisuvaatimusjärjestelmää olisi perusteltua laajentaa juuri lainsäädännön yhdenmukaisuuden vuoksi. Etenkin maksuja koskevaa lainsäädäntöä on nostettu esiin tässä yhteydessä.<sup>4</sup>

Julkisoikeudellisen maksun ollessa ulosottokelpoinen suoraan verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) nojalla voidaan maksun määräämisestä tai maksuunpanosta tehdä perustevalitus sille viranomaiselle, jolle asiassa tehtäisiin säännönmukainen valitus. Jollei tällaista viranomaista ole, perustevalitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä julkinen saatava on määrätty tai maksuunpantu. Perustevalituksen käsittelyssä ei siten sovelleta oikaisuvaatimusmenettelyä. Sen sijaan oikaisuvaatimuksen käyttämistä voidaan ja onkin syytä pohtia tilanteessa, jossa maksuun haetaan muutosta säännönmukaista muutoksenhakukeinoa käyttäen.

Valtion maksuperustelakiin (150/1992) oikaisuvaatimusjärjestelmä otettiin vuonna 1999 voimaan tulleella lainmuutoksella (961/1998), jossa tähän lakiin kirjattiin itsenäiset muutoksenhakusäännökset. Tavoitteena oli selkiyttää julkisoikeudellisista suoritteista perittäviä maksuja koskevaa muutoksenhakujärjestelmää ottaen huomioon hallintomenettelylain ja hallintolainkäyttölain periaatteet. Valtion maksuperustelaki muodostaa perussääntelyn julkisten maksujen muutoksenhaussa, ja monissa muissa laeissa tyydytään viittaamaan tähän lakiin. Oikaisuvaatimusjärjestelmä onkin lähtökohtaisesti käytössä tämän tyyppisissä asioissa.

*Ydinjätehuoltorahasto.* Valtion ydinjätehuoltorahaston tehtävänä on kerätä, säilyttää ja turvaavasti sijoittaa ne varat, jotka tulevaisuudessa tarvitaan ydinjätteistä huolehtimiseen. Ydinenergialain (990/1987) 75 §:n 3 momentin mukaan Valtion ydinjätehuoltorahaston maksun määräämistä, varojen palauttamista sekä rahoituksen takaisinperintää koskevaan päätökseen haetaan muutosta siinä järjestyksessä kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Ydinenergialakia on muutettu 1.6.2008 alkaen siten, että hankkeen rahoittamista koskevaan rahaston päätökseen sovelletaan, mitä valtionavustuslain 34 ja 35 §:ssä säädetään (3 momentti muutettu

---

<sup>4</sup> Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty sanktionluonteiset maksut, koska ne poikkeavat luonteeltaan ja oikeusturvanäkökohdiltaan eräiltä osin ns. tavallisista maksuista. Toisaalta joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain (469/1979) uusi oikaisuvaatimusjärjestelmä on nähty positiivisena kehityksenä myös tällaisten maksujen osalta.



lailla 342/2008). Valtionavustuslain (688/2001) nojalla ensisijainen oikeussuojakeino on oikaisuvaatimus.

Valtion ydinjätehuoltorahaston päätökseen haetaan siten muutosta valittamalla alueelliseen hallinto-oikeuteen. Valtionavustuslain 34 §:n mukaista oikaisuvaatimusjärjestelmää sovelletaan vain hankkeen rahoittamispäätöksiin. Maksuja koskeva lainsäädäntö on nykyisin varsin yhtenäistä, ja lähtökohtaisesti oikaisuvaatimus on käytössä tämän tyyppisissä asioissa. Oikaisuvaatimuksen soveltamisalan rajoittaminen päätöksiin, jotka koskevat hankkeen rahoittamista, ei ole tarkoituksenmukaista. Oikaisuvaatimusjärjestelmä soveltuu myös maksujen määräämistä koskeviin ja muihin ydinjätehuoltorahaston tekemiin päätöksiin.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että maksuja koskevan lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi olisi perusteltua, että oikaisuvaatimusjärjestelmä laajennettaisiin koskemaan myös Valtion ydinjätehuoltorahaston ydinenergialain nojalla tekemiä päätöksiä eli hankkeen rahoittamista koskevien päätösten lisäksi maksun määräämistä, varojen palauttamista sekä rahoituksen takaisinperintää koskevia päätöksiä.

*Jättemaksut.* Jätelain 28 §:n mukaan kunnalla on oikeus kantaa järjestämästään jätehuollosta ja siihen liittyvistä tehtävistä sille aiheutuvien kustannusten kattamiseksi jättemaksua. Ensiasteen muutoksenhausta jättemaksuun säädetään lain 32 §:ssä, jonka perusteella maksuvelvollisella on oikeus tehdä 14 päivän kuluessa maksulipun saamisesta muistutus jättemaksun määräämisestä ja maksuunpanosta päättävälle kunnan viranomaiselle. Muistutuksen johdosta on tehtävä päätös ja maksuvelvolliselle lähetettävä uusi maksulippu, ja vasta muistutuksen johdosta annetusta päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (66.1 §).

Muutoksenhakua ei uudemmassa lainsäädännössä yleensä kutsuta muistutuksen tekemiseksi. Muistutusmenettely on käytössä esimerkiksi hoito- ja huoltopalveluihin kohdistuvana erityisenä hallintokanteluun rinnastuvana oikeusturvakeinona.

Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että jätelainsäädäntöä tulisi näiltä osin lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi uudistaa ja ottaa jätemaksuissa käyttöön oikaisuvaatimus. Toimikunnan näkemyksen mukaan tämä uudistamishanke on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa jätealan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

*Televisioiden tarkastusmaksu.* Edelleen maksuihin liittyvän lainsäädännön yhtenäisyyden sekä laintulkinnan yksinkertaistamisen vuoksi samoin kuin tarkoituksenmukaisuussyistä olisi syytä harkita oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain (745/1998) mukaisiin tarkastusmaksuihin. Lain 14 §:n mukaan Viestintävirasto perii takautuvan televisiomaksun siltä, joka käyttää televisiota tekemättä siitä ilmoitusta. Televisiomaksu peritään kaksinkertaisena enintään yhden sellaisen vuoden ajalta, jolloin televisiota on käytetty. Maksua peritään tällöin kuitenkin vähintään 60 euroa. Siltä, joka käyttää televisiota tekemättä edellä mainittua ilmoitusta, peritään lain 35 §:n mukaan televisiomaksun lisäksi 100 euron suuruinen tarkastusmaksu.

Muutoksenhausta laissa tarkoitettuun päätökseen säädetään lain 36 §:ssä. Lähtökohtaisesti muutosta haetaan valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Viestintäviraston takautuvaa televisiomaksuvelvollisuutta koskevaan päätökseen on kuitenkin ensin vaadittava oikaisua Viestintävirastolta, jonka päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen.

Viestintävirasto on todennut lausuntopalautteessaan, että osa television käyttäjistä kokee hankalana sen, että tarkastusmaksua koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, kun taas takautuvaa televisiomaksua koskevaan päätökseen tulee ensin vaatia oikaisua. Moni hakija laatiikin vain yhden valituskirjelmän tai valituskirjelmäksi tulkittavan kirjeen ja toimittaa sen joko hallinto-oikeudelle tai Viestintävirastolle, jolloin kirjelmän saanut viranomainen siirtää valituksen tai oikaisuvaatimuksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Tästä aiheutuu ylimääräistä työtä sekä hallinto-oikeudelle että Viestintävirastolle.

Tarkastusmaksuista tehtävät valitukset työllistävät varsin paljon hallinto-oikeuksia. Vuosina 2005 – 2007 pelkästään Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin yhteensä 574 televisiomaksuihin liittyvää valitusta. Suuri osa valituksista sisälsi valituksen sekä tarkastusmaksua koskevaan päätökseen että Viestintäviraston oikaisuvaatimusmenettelyssä tekemään takautuvaa

televisionmaksua koskevaan päätökseen. Koska tarkastusmaksua koskevasta päätöksestä joutuu joka tapauksessa valittamaan hallintovalituksin, asianosainen varsin todennäköisesti valittaa samalla kertaa myös takautuvaa televisionmaksua koskevasta oikaisuvaatimuspäätöksestä. Jos molemmista päätöksistä tulisi ensin vaatia oikaisua, moni asianosainen saattaisi tyytyä oikaisuvaatimusvaiheessa saamaansa päätökseen eikä käynnistäisi uutta prosessia varsinaisen muutoksenhaun muodossa.

#### Toimikunnan kannanotto:

Peruste takautuvan televisionmaksun ja tarkastusmaksun määräämiselle on sama, ja ne peritään yleensä samassa yhteydessä. Käytännössä maksuvelvolliset hakevat muutosta sekä tarkastusmaksuun että takautuvaan televisionmaksuun. Muutoksenhaku tapahtuu tämän vuoksi yleensä yhdellä kirjeellä, joka toimitetaan joko Viestintävirastolle tai hallinto-oikeudelle, minkä jälkeen asia siirretään osaksi toiselle viranomaiselle käsiteltäväksi. Muutoksenhakujärjestelmä ei ole tältä osin johdonmukainen, ja se johtaa saman asian erilliseen käsittelyyn kahdessa eri viranomaisessa.

Televisionmaksuasiat ovat yleensä yksinkertaisia, eivätkä ne ole rahalliselta intressiltään kovin suuria. Sen vuoksi toimikunta katsoo, että valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain 36 §:ää tulisi muuttaa ja yksinkertaistaa siten, että myös tarkastusmaksupäätökseen vaadittaisiin ensin oikaisua ja vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saisi hakea valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta. Toimikunta on luonnostellut tältä osin muutosehdotuksen, joka sisältyy mietinnön liitteeseen.

*Apteekkimaksu ja apteekkien laadunvalvontamaksu.* Lääkelaitos vahvistaa apteekkimaksusta annetun lain (148/1946) 4 §:n nojalla apteekkarin ilmoituksen perusteella apteekkiliikkeestä suoritettavan apteekkimaksun. Lain 12 §:n mukaan muutoksenhausta Lääkelaitoksen mainitun lain nojalla antamiin päätöksiin on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Lääkelaitoksesta annetun lain (35/1993) 4 §:ssä säädetään puolestaan apteekkien laadunvalvontamaksusta, jota apteekit, tukkukaupat ja lääkkeiden valmistajat suorittavat lääkkeiden ja lääkeaineiden kaupan valvontaan liittyvästä tarkastuksesta Lääkelaitokselle. Se vahvistaa vuosittain kyseisen maksun. Lääkelaitoksesta annetussa laissa ei ole säädetty erikseen muutoksenhausta. Lääkelaitoksen toimikunnalle antamassa lausunnossa ilmaiseman (ja lausunnos-

sa tarkemmin perustellun) näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmä olisi hyödyllistä laajentaa apteekkimaksua ja apteekkien laadunvalvontamaksua koskeviin asioihin.

Toimikunnan kannanotto:

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistynyt projekti, jossa valmistellaan lääkehuollon keskushallinnon uudistusta. Toimikunta esittää, että tuossa yhteydessä harkittaisiin oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista koskemaan viranomaispäätöksiä apteekkimaksuista ja apteekkien laadunvalvontamaksuista.

*Hautaustoimimaksut.* Hautaustoimilain (457/2003) 4 §:n 1 momentista ilmenee, että evankelis-luterilaisen kirkon seurakunta tai seurakuntayhtymä on velvollinen vaadittaessa osoittamaan hautasijan vainajalle, jonka kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta oli kuolinhetkellä seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueella. Lain 6 §:ssä säädetään puolestaan hautaustoimessa perittävistä maksuista, joita evankelis-luterilaisen kirkon seurakunta tai seurakuntayhtymä voi periä hautasijan luovuttamisesta, hautaamiseen liittyvistä palveluista ja haudan hoidosta. Tuhkan luovuttamisesta säädetään lain 18 §:ssä.

Lain 27 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan tai seurakuntayhtymän päätökseen, joka koskee hautasijan osoittamista tai hautaustoimessa perittäviä maksuja samoin kuin päätökseen, jolla krematorion ylläpitäjä on kieltäytynyt luovuttamasta tuhkaa, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muun muassa hallinto-oikeuksien taholta on todettu, että tämänkaltaiset asiat olisi luontevaa osoittaa hallintoviranomaisen oikaisukäsittelyyn ennen niiden saattamista tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Toimikunnan kannanotto:

Asioiden luonteesta johtuvasta syystä hautasijan osoittamista ja tuhkan luovuttamista koskevista päätöksistä olisi perusteltua hakea muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksin ennen hallintovalitusta. Muutoksenhakua hautaustoimen maksuasioissa olisi myös tarkoituksenmukaista täydentää oikaisuvaatimusjärjestelmällä. Tuolloin hautaustoimesta perittävät maksut tulisivat oikaisuvaatimusjärjestelmän piiriin maksuihin liittyvän yleisen pääsäännön mukai-

sesti. Näin ollen seurakunnan tai seurakuntayhtymän mainituista päätöksistä saisi tehdä oikaisuvaatimuksen päätöksen tehneelle viranomaiselle, ja vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

*Pysäköintivirhemaksut.* Poliisi määrää pysäköintivirhemaksusta annetun lain (248/1970) 1 §:n mukaan pysäköintivirhemaksun. Poliisipiirin päällikkö tai hänen sijastaan muu poliisipiirin toimenhaltija toimii pysäköinninvalvojana poliisipiirissä. Pysäköintivirhemaksujen määrääminen voi olla myös kunnan tehtävänä. Tuolloin kunnassa on kunnallinen pysäköinninvalvoja ja käytännön toimista huolehtivat valvonta-apulaiset.

Pysäköintivirhemaksun määrääminen tapahtuu siten, että asiassa annetaan kirjallinen kehoitus suorittaa maksu kahden viikon kuluessa kehotuksen antamispäivästä. Maksukehotuksen antaa poliisi tai kunnallinen valvonta-apulainen. Jollei maksukehotusta ole määräajassa noudatettu, pysäköinninvalvoja antaa kirjallisen määräyksen suorittaa maksu korotettuna puolitoistaker-taiseksi viikon kuluessa maksumääräyksen tiedoksisaamisesta uhalla, että maksu muuten peritään ulosottoteitse (10 §). Ajoneuvon kuljettajalla, omistajalla tai haltijalla, joka katsoo pysäköintivirhemaksua koskevan maksukehotuksen tai maksumääräyksen taikka maksun korotuksen aiheettomaksi, on oikeus säädetyn maksuajan kuluessa esittää vastalause pysäköinninvalvojalle (13 §). Käytännössä vastalause tehdään yleensä täyttämällä asiaa varten varattu valmis lomake. Pysäköinninvalvoja käsittelee vastalauseet ja pyytää niihin tarvittaessa lisäselvityksiä esimerkiksi valvonta-apulaiselta tai poliisilta. Pysäköinninvalvojan vastalauseen johdosta antamaan päätökseen saa puolestaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (14.1 §).

Maksukehoitus ei, toisin kuin maksumääräys, ole täytäntöönpanokelpoinen päätös, mutta kehotuksen noudattamatta jättäminen johtaa maksun korottamiseen. Maksukehotuksella on siten oikeusvaikutuksia maksuvelvolliseen nähden, minkä vuoksi maksukehotusta on pidettävä muutoksenhakukelpoisena päätöksenä. Tämä ilmenee myös siitä, että vastalause voidaan kohdistaa maksukehotukseen tai maksumääräykseen. Vastalausemenettely on siten rinnastettavissa muun lainsäädännön muistutus- tai oikaisumenettelyyn.

Pysäköintivirhemaksuista tehdyt valitukset työllistävät lausuntopalautteen ja Helsingin hallinto-oikeudessa tehdyn selvitystyön mukaan varsin runsaasti hallinto-oikeuksia. Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuosien 2005 – 2007 aikana yhteensä 1065 pysäköintivirhemaksuvalitusta, ja on todennäköistä, että suhteellisesti laskettuna asiaryhmä työllistää myös muita hallinto-oikeuksia yhtä paljon.

#### Toimikunnan kannanotto:

Pysäköintivirhemaksuasioiden oikeudellinen luonne ja ratkaistavana olevan intressin vähäisyys puoltavat muutoksenhakujärjestelmän kehittämistä siten, että huomattavasti harvempi asia tulisi hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi. Järjestelmän tehokkuuden kannalta olisikin tarkoituksenmukaista, että hallintotuomioistuimissa käsiteltäisiin vain aidot pysäköintivirhemaksuista aiheutuvat oikeusriidat. Oikaisuvaatimusjärjestelmä turvaisi asianosaisen oikeudet olennaisesti paremmin kuin pääosin sääntelemätön vastalausemenettely. Oikaisuvaatimuksen johdosta annetun päätöksen perusteella asianosainen voisi nykyistä paremmin harkita, onko asiassa tarpeellista tehdä valitusta. Vastalausemenettelyn muuttamista oikaisuvaatimusmenettelyksi voidaan perustella myös lainsäädännön yhtenäisyydellä, sillä vastalausemenettely käsitteenä ei ole lainsäädännössä yleisesti käytetty termi, ja tästä syystä se voi helposti johtaa harhaan. Jos vastalauseeseen sijaan pysäköintivirhemaksuista olisi mahdollista tehdä oikaisuvaatimus ja vasta tämän jälkeen valitus hallinto-oikeuteen, pysäköintivirhemaksusta annetun lain muutoksenhakujärjestelmä mukautuisi nykyistä paremmin hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuteen.

Toimikunta näin ollen katsoo, että pysäköintivirhemaksusta annettua lakia tulisi kehittää siten, että nykyinen vastalausemenettely muutettaisiin oikaisuvaatimusmenettelyksi. Poliisin tai valvonta-apulaisen tekemästä päätöksestä tehtäisiin oikaisuvaatimus pysäköinninvalvojalle, ja vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä olisi mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, millaisia muita muutostarpeita oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto aiheuttaisi pysäköintivirhemaksua koskevan lain sisältöön.

*Valtionavustus.* Valtionavustusasioissa oikaisuvaatimus muodostaa nykyisin pääsäännön. Luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain (343/1991) 25 §:n 3 momentin mukaan mainitun lain nojalla tehtyyn valtionavustuspäätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kyseisessä laissa ei siten ole oikaisumahdollisuutta valtionavus-

tuspäätökseen, mitä voidaan pitää valtionavustuslainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi epäkoh-  
tana.

Toimikunnan kannanotto:

Valtionavustuslainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi toimikunta katsoo, että luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa tulisi säätää oikaisuvaatimuksesta myös valtionavustus-  
tuspäätöksiin.

**c. Luvat, rekisteröintipäätökset ja etuudet**

Usean lausunnonantajan näkemyksen mukaan oikaisuvaatimusjärjestelmää olisi perusteltua laajentaa asioihin, joissa on ainoastaan yksi asianosainen, kuten yksityisen henkilön asemaan vaikuttavien etuuksien, lupien ja asiakirjojen myöntämiseen. Esimerkkeinä mainitaan muun muassa elinkeinon harjoittamiseen vaadittavien lupien tai passin myöntäminen. Asiat ovat luonteeltaan ja oikeudelliselta intressiltään sellaisia, joihin oikaisuvaatimusjärjestelmä voisi luonteensa vuoksi muutenkin soveltua. Lupia ja etuuksia koskevissa asioissa tehdään vuosittain varsin paljon hallintopäätöksiä, ja voidaankin olettaa oikaisuvaatimusjärjestelmän vähentävän myös tehtävien valitusten määrää.

*Passiasiat.* Passilain (671/2006) 37 §:n mukaan muutoksen hakemisesta mainitun lain nojalla tehtyyn päätökseen on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään. Käytännössä siis kaikista kyseisen lain nojalla tehdyistä hallintopäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen, jonka tulee käsitellä valitus kiireellisenä.

Helsingin hallinto-oikeudessa käsiteltiin vuosien 2005 – 2007 aikana 16 passilain mukaista päätöstä koskevaa valitusta.

Toimikunnan kannanotto:

Passilain uudistaminen on vireillä sisäasiainministeriössä. Ministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on valmistella ne lainsäädännöt muutokset, joita sormenjälkien käyttöönotto passeissa toisena biometrisenä tunnisteena edellyttää. Työryhmän määräaika on jatkettu 31.12.2008 saakka, ja arvioitu ajankohta hallituksen esityksen antamiselle on kevälistunto-

kausi 2009. Koska passilainsäädäntö on siis jo joka tapauksessa uudistuksen kohteena, toimikunnan näkemyksen mukaan samassa yhteydessä voitaisiin tutkia myös mahdollisuudet laajentaa oikaisuvaatimusjärjestelmää passilain muutoksenhakujärjestelmään. Toimikunta esittää, että sisäasiainministeriö harkitsisi asiaa kyseisen työryhmän toiminnan yhteydessä.

*Henkilökorttiasiat.* Henkilökortin antaa henkilökorttilain (829/1999) mukaan kihlakunnan poliisilaitos (6 §) sekä peruuttaa sen antanut viranomainen tai henkilökortin haltijan kotikunnan kihlakunnan poliisilaitos (8 §). Lain 15 §:n mukaan mainitun lain nojalla annettuun hallintopäätökseen haetaan muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Myös Kansaneläkelaitos tekee henkilökorttilain 3 a §:n nojalla päätöksiä määrättyjen tietojen tallettamisesta ja merkitsemisestä henkilökortille. Kansaneläkelaitoksen kyseiseen päätökseen haetaan muutosta samassa järjestyksessä kuin poliisin päätökseen (15.3 §).

#### Toimikunnan kannanotto:

Henkilökorttia koskeviin päätöksiin haetaan muutosta suoraan hallinto-oikeudelta. Henkilökorttilain nojalla tehtävät hallintopäätökset ovat luonteeltaan ja oikeudelliselta intressiltään sellaisia, joihin oikaisuvaatimusjärjestelmän voidaan katsoa soveltuvan. Tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat puoltavat muutenkin sitä, että muutoksenhaku tapahtuisi ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksin päätöksen tehneelle viranomaiselle joko poliisilaitokselle tai Kansaneläkelaitokselle. Tällöin esimerkiksi asianosainen, jonka henkilökortti on peruutettu, saisi nopeasti ja joustavasti asian uudelleen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Toimikunta pitää näin ollen luontevana ja hallinnollisesti tehokkaana, että myös henkilökorttilain alaisissa hallintopäätöksissä mahdollistettaisiin oikaisuvaatimusjärjestelmä.

*Ajokorttiasiat.* Myös ajokorttiasiat ovat sellaisia usein toistuvia lupa-asioita, joihin oikaisuvaatimusjärjestelmää on lausuntopalautteessa ehdotettu laajennettavaksi. Helsingin kihlakunnan poliisilaitos toteaa lausunnossaan, että sen tekemistä ajokorttiasioihin liittyvistä hallintopäätöksistä valitettiin vuonna 2007 hallinto-oikeuteen yhteensä 51 tapauksessa. Näistä suurin osa koski kuitenkin ajokieltoasioita, joita nykyään määrätään entistä enemmän toistuvien rikkeiden vuoksi.

Tieliikennelain (267/1981) 70 §:ssä säädetään ajokorttiluvasta, jonka poliisi myöntää hakemuksesta. Lain 71 §:ssä todetaan, että ajokortti luovutetaan sille, joka on saanut ajokorttilu-



van. Ajokorttilupa on peruutettava, jos sen saaja ei enää täytä ajokorttiluvan edellytyksiä. Muutoksenhausta säädetään lain 106 a §:ssä. Säännöksen mukaan muutoksenhausta poliisin ja lääninhallituksen antamaan päätökseen on voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei toisin erikseen säädetä.

#### Toimikunnan kannanotto:

Toimikunta katsoo, että ajokorttiasioissa olisi perusteltua ottaa käyttöön oikaisuvaatimusjärjestelmä. Oikaisuvaatimus soveltuisi ajokorttiasioihin niiden luonteen vuoksi.

EU:n uusi ajokorttidirektiivi tulee voimaan vuonna 2013. Direktiivin toimeenpano edellyttää muutoksia myös kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiivi tuo muutoksia muun muassa ajokorttien luokitukseen, voimassaoloaikoihin, turvatasoon, ikärajojen porrastuksiin sekä tutkintojen vastaanottajia koskeviin vaatimuksiin. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan Suomessa ei ole vielä päätetty direktiivin toimeenpanon edellyttämistä muutoksista lainsäädäntöön, mutta muutostarpeita pohtimaan asetettaneen työryhmä. Edellä mainituin perustein toimikunta esittääkin, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen ajokorttiasioissa otettaisiin harkittavaksi kokonaisuudessaan tämän uudistuksen yhteydessä.

*Ampuma-aseasiat.* Ampuma-aselain (1/1998) nojalla tehdään useita erilaisia lupapäätöksiä muun muassa ampuma-aseiden käsittelystä ja hallussapidosta (18 §) sekä asealan elinkeinon harjoittamisesta (20 §). Luvan ampuma-aseen ja aseosien hankkimiseen (hankkimislupa) antaa ja peruuttaa hakijan kotikunnan tai kotipaikan poliisilaitos (42 §), kun taas luvan erityisen vaarallisen ampuma-aseen ja sen osien hankkimiseen samoin kuin luvan asealan elinkeinon harjoittamiseen antaa ja peruuttaa sisäasiainministeriö (20 ja 42 §). Muutoksenhausta säädetään lain 118 §:ssä. Sen mukaan sisäasiainministeriön määrättyihin mainitun lain nojalla antamiin päätöksiin haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun taas muuhun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Helsingin hallinto-oikeudessa käsiteltiin vuosien 2005 – 2007 aikana yhteensä 195 ampuma-aselain mukaista päätöstä koskevaa valitusta. Vaikka päätökset perustuvat tapauskohtaiseen harkintaan, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen käsityksen mukaan tämä ei poissulje sitä vaihtoehtoa, että oikaisuvaatimusjärjestelmä ulotettaisiin myös näihin asioihin.

Toimikunnan kannanotto:

Ampuma-aselain uudistaminen on vireillä sisäasiainministeriössä. Tuossa yhteydessä voitaisiin ottaa harkittavaksi se, olisiko ampuma-aseasioissa perusteltua ottaa joiltakin osin käyttöön oikaisuvaatimusjärjestelmä.

*Ajoneuvolain mukaiset rekisteröintipäätökset.* Rekisteröintipäätösten osalta lausuntopalautteessa on nostettu esiin ajoneuvolain (1090/2002) 95 §. Siinä todetaan, että jos velvollisuus ilmoittaa ajoneuvo rekisteriin on laiminlyöty tai jos Ajoneuvohallintokeskus saa tiedon rekisteriin merkittävän tiedon muuttumisesta tai virheellisyydestä, Ajoneuvohallintokeskuksella on oikeus merkitä puuttuvat tiedot rekisteriin tai korjata virheelliset tiedot. Ajoneuvohallintokeskuksen mainitun lain nojalla antamaan päätökseen ei kuitenkaan voida hakea oikaisua, vaan muutosta haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään (98.2 §). Lain 98 §:ssä oikaisuvaatimusjärjestelmä on tällä hetkellä ulotettu ajoneuvon hyväksyntää ja katsastusta koskevaan katsastustoimipaikan päätökseen sekä sopimusrekisteröijän rekisteröintiä koskevaan päätökseen. Oikaisua tulee vaatia Ajoneuvohallintokeskukselta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Ajoneuvohallintokeskus on todennut lausunnossaan, että oikaisuvaatimusjärjestelmän ulottaminen voisi tulla harkittavaksi sen ajoneuvolain 95 §:n nojalla tekemiin päätöksiin. Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuosina 2005 – 2007 yhteensä yhdeksän valitusta, joiden pohjana oli Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvolain nojalla tekemä hallintopäätös.

Toimikunnan kannanotto:

Ajoneuvohallintokeskuksen ajoneuvolain 95 §:n nojalla tekemät päätökset ovat luonteeltaan ja oikeudelliselta intressiltään sellaisia, että ne olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista käsitellä oikaisuvaatimusmenettelyssä, jolloin vasta oikaisuvaatimuspäätöksestä voitaisiin valittaa hallintolainkäyttölain mukaisesti.

*Koulumatkaetu ja muut opintososiaaliset edut.* Tässä mietinnössä on edellä tarkasteltu opetustoimen lainsäädäntöä siltä osin kuin siinä on kysymys hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Tämä ehdotetaan muutettavaksi oikaisuvaatimusjärjestelmäksi. Opetustoimen lainsäädäntö koskee myös varsinaisia etuuspäätöksiä. Perusopetuslain 42 §:n 1 momentin mukaan lain 31,

31 a, 32, 33 §:ssä ja 34 §:n 1 momentissa säädettyä etua ja oikeutta koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäytölaissa säädetään. Muutoksenhaku koskee opetuksen maksuttomuutta, oppilashuoltoa, koulumatkoja, majoitusta ja tapaturman hoitoa koskeviin säännöksiin perustuvia etuja ja oikeuksia. Lausuntopalautteessa on ehdotettu, että oikaisuvaatimusjärjestelmää laajennettaisiin koskemaan myös perusopetuslain mukaiset koulukuljetusasiat. Toimikunta on tämän johdosta tarkastellut sitä, onko perusteita ehdottaa, että oikaisuvaatimusjärjestelmä koskisi yleisesti kunnallisen opetuksen etuuspäätöksiä.

Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuosina 2005 – 2007 yhteensä 197 perus-, lukio- ja ammattiopetukseen liittyvää valitusta. Niistä 13 liittyi kurinpitotoimiin, eli mahdollisen oikaisuvaatimusjärjestelmän alaisia valituksia ratkaistiin yhteensä 184. Yli puolessa tapauksista (95) ensiasteen päätöksen oli tehnyt kunnan viranhaltija kuten rehtori, koulutoimenjohtaja, sivistysjohtaja tai kuljetus- ja hankinta-asiantuntija. Selkeästi suurimmaksi asiaryhmäksi nousivat koulukuljetuksista tehdyt valitukset, joita tehtiin kolmen vuoden aikana yhteensä 146. Näistä hieman vajaa puolet (70) pohjautui kunnan viranhaltijan ensiasteessa tekemään päätökseen.

#### Toimikunnan kannanotto:

Opetustoimen etuuspäätökset vaativat usein laajaa selvitystä, ja siten uudelleenarvioimisen tarve on niissä varsin suuri. Jo tästäkin syystä oikaisuvaatimusjärjestelmä olisi luonteva ja tarpeellinen välivaihe ennen varsinaista hallinto-oikeuskäsittelyä. Erityyppisiä sosiaalietuuksia koskevassa lainsäädännössä on oikaisuvaatimusjärjestelmä tai valituksen oikaisukäsittely yleisesti käytössä. Toimikunta esittää oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa siten, että opetuksen järjestäjän tiettyä etuutta koskevaan päätökseen haettaisiin ensin oikaisua opetuksen järjestäjältä itseltään, ja vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voitaisiin valittaa hallinto-oikeuteen.

#### **e. Sosiaali- ja terveydenhuolto**

Sosiaalihuollon erityislainsäädännössä (sosiaalihuoltolaki ja sitä täydentävä sosiaalihuollon erityislainsäädäntö) on omaksuttu kattavasti erittäin laaja päätösvallan delegointiin perustuva hierarkkinen oikaisuvaatimusjärjestelmä. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 12 §:n 1 momentin

mukaan toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumattonta huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Tämä järjestelmä on käytössä pääsääntöisesti kaikessa sosiaalihuollon viranomaispäätöksenteossa lukuun ottamatta siis niitä tilanteita, joissa on kyse sosiaalihuoltolain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettusta henkilön tahdosta riippumattonta huoltoa koskevasta päätöksestä. Siten sosiaalihuoltolain samoin kuin muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) nojalla tehtävät ensiasteen päätökset ovat käytännössä lähes aina viranhaltijapäätöksiä.

Muutoksenhausta säädetään sosiaalihuoltolain 45 §:ssä. Päätökseen, jonka toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta, vaan päätökseen tyytymättömyydellä on oikeus saada päätös toimivallan viranhaltijalle delegeoineen monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Käytännössä viranhaltijapäätös on siis ensi vaiheessa saatettava toimielimen käsiteltäväksi, ja vasta toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiä oikaisuvaatimusmenettelyineen noudatetaan useimmiten sosiaalihuollon erityislakien mukaisessa päätöksenteossa. Näin ollen sosiaalihuoltolaki säänteleeekin siis varsin kattavasti sosiaalitoimen alaista muutoksenhakua kunnissa, ja näiltä osin sosiaalihuollon päätöksenteko on kattavasti oikaisuvaatimusjärjestelmän alaisuudessa.

Erityislakeihin saattaa eri syistä sisältyä myös sosiaalihuoltolaista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä, jotka menevät erityissäännöksinä yleissäännösten edelle. Niinpä uudessa lastensuojelulaissa (417/2007) sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltija antamaan päätökseen saa erikseen säädetyissä tilanteissa hakea valittamalla muutosta suoraan hallinto-oikeudelta siten, kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Siten sosiaalihuoltolain sääntelemä oikaisu viranhaltijan päätöksestä toimielimelle on lastensuojelulaissa suljettu pois sellaisissa päätöksissä, joissa puututaan voimakkaasti perheen itsemääräämiseen tai muuhun oikeuteen. Myöskään terveydenhuollon lainsäädännössä oikaisuvaatimus ei ole yleisesti käytössä, ja useimmiten oikaisuvaatimusmahdollisuuden puuttumista perustellaan juuri hallinnollisen päätöksenteon luonteella, oikeusturvanäkökohdilla ja sillä, että kyse on pitkälti tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa ei tehdä varsinaisia valituksenalaisia hallintopäätöksiä.

### Toimikunnan kannanotto:

Hallinnollinen päätöksenteko ja monet sosiaali- ja terveydenhuollon asiaryhmät poikkeavat varsin paljon muista hallinnonaloista. Tästä huolimatta myös tällä sektorilla voidaan pohtia, missä laajuudessa oikaisuvaatimusjärjestelmää olisi mahdollista laajentaa vielä nykyisestä ja mihin asioihin järjestelmän voitaisiin katsoa soveltuvan. On luonnollista, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän voida kohtuudella katsoa soveltuvan kaikkiin hallinnonalalla tehtäviin päätöksiin. Toisaalta oikaisuvaatimusjärjestelmästä olisi kuitenkin kenties mahdollista saada entistä enemmän hyötyä myös sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos asiaa selvitettäisiin ja pohditaisiin tarkemmin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä kehitetään tällä hetkellä etenkin kunta- ja palvelurakennemuutoksen (ns. PARAS-hanke) myötä varsin monella osa-alueella. Tästä johtuen toimikunta katsoo, että uudistettaessa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä osana PARAS-hanketta tai muissa yhteyksissä, tulisi samalla aina selvittää mahdollisuudet oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamiseen.

#### **3.4.4 Tiivistelmä**

Toimikunnan välimietinnössä on tarkasteltu oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan kehitystä ja nykytilaa. Siinä on voitu havaita, että järjestelmä on varsin laajasti käytössä hallinnossa, eikä sen ulkopuolella ole ainakaan suurempia asiaryhmiä, joiden tulisi selvästi kuulua sen alaisuuteen. Viime vuosien kehitys osoittaa, että järjestelmän käyttöala on ollut laajentumassa myös uusille alueille. Toimikunta katsoo, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen on perusteltua suorittaa jatkossakin eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeina. Mietinnössä ei siten ole puollettu järjestelmän muodostamista yleiseksi pakolliseksi varsinaisen muutoksenhaun esivaiheeksi.

Sen ohella, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala on edelleen laajentumassa jo toteutuneiden ja vireillä olevien hankkeiden myötä, toimikunta on pyrkinyt tuomaan esille yksittäisiä asiaryhmiä, joissa järjestelmän laajentamisella voisi olla myös yleisempää periaatteellista merkitystä. Yleisesti ottaen oikaisuvaatimusjärjestelmän piiriin ehdotettavien asioiden harkinnassa on merkitystä sillä, miten järjestelmä soveltuu kyseisen ratkaisutoiminnan luonteeseen. Tässä saatetaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, onko asianomaisella hallinnonalalla

tehtävien ratkaisujen määrä suuri, millaisia oikeusturvanäkökohtia päätöksentekoon sisältyy, onko asiassa yksi vai useampi asianosainen ja käyttävätkö päätösvaltaa muutkin kuin varsinaiset hallintoviranomaiset. Myös laajempia seikkoja kuten oikaisuvaatimusjärjestelmän yhtenäisyyttä ja oikeussuojajärjestelmän kehittämisen kokonaisuutta voidaan painottaa kehittämisen perusteissa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista onkin tarkasteltu edellä näistä lähtökohdista kunnallisten viranhaltijapäätösten, hallinnon sisäisen muutoksenhaun sekä sellaisten luonteeltaan yksinkertaisten päätösten osalta, joita tehdään hallinnossa runsaasti. Tarkoituksena olisi, että näiden esimerkkitapausten pohjalta eri hallinnonaloilla pohdittaisiin erikseen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönoton tai laajentamisen mahdollisuuksia. Toimikunta pitää samalla tärkeänä, että tästä mietinnöstä ilmenevät kannanotot otettaisiin huomioon lainsäädäntöä eri yhteyksissä uudistettaessa.

### **3.5 Oikaisuvaatimusta koskevasta ruotsinkielisestä terminologiasta**

Oikaisuvaatimuksesta on tähän asti ruotsinkielisessä lakitekstissä käytetty ilmaisua *rättelseyrkande*. Ilmaisua voidaan kuitenkin monesta syystä pitää epäonnistuneena. Yleiskielessä ilmaisu ”rättelse” viittaa pikemmin kirjoitus- tai muun teknisen virheen korjaamiseen kuin muutoksenhakutarkoituksessa tehtyyn oikaisuvaatimukseen. Lakikielessä suomenkieliselle ilmaisulle ”korjaaminen” ei ruotsin kielessä ole muuta käännösvastinetta kuin ”rättelse”. Näin ollen sekä korjaaminen että oikaisu käännetään sanalla ”rättelse”, mitä ei voida pitää selkeänä ja tyydyttävänä ratkaisuna. Väärinkäsitysten mahdollisuutta lisää edelleen se, että Ruotsissa oikaisu-tyyppisestä menettelystä käytetään ilmaisua ”omprövning” ja ilmaisua ”rättelse” vain korjaamisesta.

Lakikielen kääntämisessä pyritään yleisesti siihen, että Suomessa käytettävä ruotsinkielinen lakikieli vastaisi Ruotsissa käytettävää lakikieltä. Tästä lähtökohdasta tulee poiketa vain silloin, kun oikeusjärjestelmien keskinäinen erilaisuus tai muut painavat syyt estävät lakikielen yhdenmukaisuuden. ”Rättelse”-ilmaisun korvaaminen ”omprövning”-ilmaisulla oikaisuvaatimuksesta yhdenmukaistaisi näin ollen tältä osin Suomessa ja Ruotsissa käytettävän lakikielen. Omprövning ilmaisisi myös selkeästi yleiskielen tasolla, että kyseessä on asian *uudelleen*käsittely, ei esimerkiksi tekninen korjaaminen. Lopputulos olisi, että ilmaisua ”rättelse” käytettäisiin ainoastaan korjaamisesta.

Oikaisuvaatimuksesta käytetään ilmaisua ”rättelseyrkande”. Ilmaisua ”yrkande” on kuitenkin vanhahtava ja sen korvaamista samansisältöisellä ilmaisulla ”begäran” olisi suotavaa silloin, kun muut syyt eivät puolla vanhan ilmaisun säilyttämistä.

Toimikunnan kannanotto:

Edellä esitetyistä syistä olisi suotavaa, että myös Suomessa ruotsinkielisessä lakitekstissä siirryttäisiin käyttämään oikaisusta ilmaisua ”omprövning” ja oikaisuvaatimuksesta ilmaisua ”begäran om omprövning”. Tällainen terminvaihto lienee lakiteknisesti mahdollinen, kun hallintolakiin otetaan oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä.

### **III EHDOTUS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI HALLINTOLAIN JA HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN MUUTTAMISESTA**

#### **Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta**

#### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia. Hallintolakiin ehdotetaan otettavaksi uusi luku, jonka tarkoituksena olisi ohjata oikaisuvaatimuksen käsittelyä yleislain tasoisesti. Tavoitteena olisi selkeyttää oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä lisätä tämän menettelyn ennustettavuutta. Samalla tehostettaisiin hallintoviranomaisten toimintaedellytyksiä oikaisuvaatimuksen ratkaisemisessa. Tämä lisäisi hallintoviranomaisten itsenäistä roolia ja vastuuta jälkikäteisessä oikeusturvassa hallinnon palveluperiaatetta tukevalla tavalla.

Tarkoituksena olisi, että hallintolaki ohjaisi jatkossakin kokonaisuutena oikaisuvaatimuksen käsittelyä, ja että oikaisuvaatimusmenettelystä säädettäisiin edelleen myös erikseen eri hallinnonaloilla. Ehdotetuilla säännöksillä olisi siten ennen muuta oikaisuvaatimusmenettelyä täydentävä ja täsmentävä merkitys lähtien siitä, että asianmukaisesti toimiva oikaisuvaatimusjärjestelmä voisi korjata joustavasti, tehokkaasti ja kustannuksiltaan edullisesti sellaiset hallintopäätösten virheellisyydet, jotka soveltuvat hallintoviranomaisten ratkaistaviksi jälkikäteisen oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Oikaisuvaatimusmenettelyn selkeyttäminen ja täsmentäminen voisi näin vaikuttaa laajemminkin oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen.

Ehdotetulla yleissääntelyllä pyrittäisiin ohjaamaan asianosaista mutta myös hallintoviranomaista oikaisuvaatimuksen vireille tulossa, käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Tämä voisi parantaa viranomaisten toiminnan laatua sekä edistää yleensäkin hallinnon tuloksellisuutta. Ehdot-



tettu menettelysääntely koskisi näistä lähtökohdista oikaisuvaatimusaikaa, oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä, käsittelyn kiireellisyyttä, oikaisuvaatimusviranomaisen oikeutta antaa määräys päätöksen täytäntöönpanosta sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisemista ja siinä yhteydessä tapahtuvaa asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista.

Tavoitteena on lisäksi vahvistaa hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamiskeinon asemaa ja käytettävyyttä. Asiavirheen korjaamisen edellytyksiä ehdotetaan laajennettavaksi niin, että virheen korjaamisen perusteena saattaisi myös olla asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän suhdetta valitukseen esitetään myös selkeytettäväksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin lisätään säännökset valitusoikeudesta oikaisuvaatimuspäätökseen sekä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä oikeusturvakeinona. Menettelysääntelyn lisäksi keskeisenä keinona tämän tavoitteen toteuttamisessa on oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätösten virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Siksi esityksessä on vielä tuotu esiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia.

Esitykseen sisältyvät lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan syksyllä 2009.

---

## SISÄLLYS

|   |     |
|---|-----|
| <b>ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ</b> .....   | 74  |
| <b>SISÄLLYS</b> .....   | 76  |
| <b>YLEISPERUSTELUT</b> .....  | 78  |
| 1 Johdanto .....  | 78  |
| 2 Nykytila.....   | 84  |
| 2.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän tausta ja kehitys.....  | 84  |
| 2.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmä voimassa olevan lainsäädännön mukaan .....                                   | 85  |
| 2.3 Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....  | 96  |
| 2.4 Nykytilan arviointi .....   | 107 |
| 2.4.1 Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittämisen tarpeesta ..                         | 107 |
| 2.4.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän ottamisesta kokonaisvaltaisen kehittämisen kohteeksi.....                 | 108 |
| 2.4.3 Millaisia perusteita oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi voidaan nykytilanteessa esittää ..... | 109 |
| 2.4.4 Oikaisuvaatimusjärjestelmän sisällöllisen kehittämisen arviointia.....                                | 113 |
| 2.4.5 Oikaisuvaatimusta koskevan ruotsinkielisen termin uudistamisen tarpeesta...                           | 118 |
| 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....   | 119 |
| 3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot .....  | 119 |
| 3.1.1 Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen .....                                | 119 |
| 3.1.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen .....  | 119 |
| 3.1.3 Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen .....                                      | 126 |
| 3.2 Keskeiset ehdotukset .....  | 128 |
| 3.2.1 Hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamisen edellytysten laajentaminen.....                         | 128 |
| 3.2.2 Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen .....                                      | 128 |
| 3.2.3 Begäran om omprövning oikaisuvaatimuksen ruotsinkielisenä ilmauksena...                               | 146 |
| 4 Esityksen vaikutukset.....  | 146 |
| 4.1 Johdanto .....  | 146 |
| 4.2 Taloudelliset vaikutukset.....  | 146 |
| 4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....   | 148 |
| 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....   | 149 |
| 5 Asian valmistelu.....   | 150 |
| 5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto .....  | 150 |
| 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....   | 151 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT</b> .....           | 152 |
| 1 Lakiehdotusten perustelut .....                   | 152 |
| 1.1 Laki hallintolain muuttamisesta .....           | 152 |
| 1.2 Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta ..... | 163 |
| 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset.....           | 165 |
| 3 Voimaantulo .....                                 | 165 |
| <b>LAKIEHDOTUKSET</b> .....                         | 166 |
| 1. Laki hallintolain muuttamisesta .....            | 166 |
| 2. Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta .....  | 169 |

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Hallinnon oikeusturvajärjestelmää on kehitetty viime vuosina suunnitelmallisesti sekä ennalta vaikuttavan että jälkikäteisen oikeusturvan alueilla. Vuoden 2004 alussa voimaan tulleella hallintolailla (434/2003) toteutetaan ja edistetään perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytyksiä ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolainkäytössä on puolestaan kehitetty hallintotuomioistuinten organisatorista asemaa sekä viety kehitystä muutenkin kaksiasasteista hallintotuomioistuinjärjestelmää vahvistavaan suuntaan. Hallintolainkäyttölaista (586/1996) ilmenevänä lähtökohtana on, että hallintopäätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen ja että muutoksenhakuasteita on pääsääntöisesti kaksi.

Kehittämistoimista huolimatta hallinnon oikeussuojajärjestelmään on jäänyt edelleen aukkoja, jotka vaikeuttavat hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä ja heijastuvat sitä kautta yksilön oikeusturvaan. Muutoksenhakuasioiden määrä on kääntynyt viime vuosina kasvuun, mikä on muun muassa johtunut uusien asioiden siirtämisestä hallinto-oikeuksien ratkaistaviksi, ja käsittelyajat ovat paikoin pidentyneet. Muutoksenhakuasioiden ruuhkautuminen on koettu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muovataan aktiivisesti käsittelyn kohtuullista kestoa koskevan vaatimuksen sisältöä. Erityisesti tämä on tuonut oman lisänsä oikeussuojakoneiston toimivuutta koskevaan keskusteluun. Kansallisella tasolla onkin esitetty kysymys siitä, millä tavoin hallintotuomioistuinten lainkäyttötoimintaa saadaan tarpeen mukaan nopeutetuksi tai vähintään saamaan käsittelyajat pysymään sellaisissa rajoissa kuin kansainvälisellä ihmisoikeustasolla edellytetään. Viimeaikaiset kehittämistoimet ovat suuntautuneet tätä kautta hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantamiseen kuten ratkaisukokoonpanojen keventämiseen.

Hallintotuomioistuihin on ryhdytty kohdistamaan myös muuntyyppisiä toimintaodotuksia. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma (Valtioneuvoston päätös valtion kehyksistä vuosille 2007-2011, VM 5/214/2006) velvoittaa ministeriöt suunnittelemaan tuottavuutta parantavia toimenpiteitä niin, että riittävät toimenpiteet voidaan ylläpitää entistä vähäisemmän rahoituksen turvin. Tuottavuusohjelma merkitsee toteutuessaan muun muassa oikeuslaitoksen henkilöstöresurssien kaventumista (Oikeusministeriön tuottavuusohjelma vuosille 2007 – 2015,

7.11.2008). Tämä edellyttää tuomioistuinlaitoksen toiminnan tehostamista. Onkin jouduttu kysymään, millä tavalla hallintotuomioistuinten päätehtävä mahdollisimman korkeatasoisen oikeusturvan antamisesta voidaan yhdistää valtionhallinnon tuottavuusohjelmassa kaavailtuihin ja siitä seuraaviin tavoitteisiin.

Edellä esitetyissä hallintotuomioistuinten toimintaan kohdistuvissa vaatimuksissa ja odotuksissa on kysymys jälkikäteen oikeusturvajärjestelmän toimivuudesta nykytilanteessa, mutta myös eri tavoin muuttuvissa oloissa. Hallintotuomioistuinten organisaation ja toiminnan kehittämässä tehokkuusnäkökohtien pohjalta on omat perustuslain 21 §:stä ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta johtuvat rajansa. Niinpä hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä on syytä arvioida myös sisällöllisestä näkökulmasta. Voidaankin kysyä, millaisia asioita hallintotuomioistuimiin nykytilanteessa ohjautuu, ja onko hallintotuomioistuin kaikissa tilanteissa oikea paikka hallinnossa olevien erimielisyyksien ratkaisemiseen. Onko hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittäminen kuten hallinnon sisäisen muutoksenhaun pääosittainen poistaminen johtanut näin ollen siihen, että tuomioistuintoiminnan piiriin on siirtynyt asioita, joita voitaisiin ainakin ensi vaiheessa ratkaista muulla tavoin kuin lainkäytössä noudattavassa menettelyssä? Voivatko hallintotuomioistuimet näissä oloissa siten keskittyä riittävästi siihen tarkoitukseen, jota varten ne on järjestetty, eli toimimaan päätöksentekijöinä varsinaista oikeusriitaa ilmentävissä laillisuusksymyksissä? Esitetyt kysymykset osoittavat tarvetta nostaa esiin myös muita kuin organisatorisia keinoja oikeusturvajärjestelmän toimivuuden tehostamisessa.

Hallinnossa tehdään jatkuvasti erilaisia virheitä, mikä johtuu useasta syystä kuten hallinnon laajentumisesta ja monimutkaistumisesta sekä tehtävien päätösten suuresta määrästä. Järjestelmämme perusteisiin onkin kuulunut vanhastaan hallintoviranomaisilla oleva mahdollisuus hallintopäätösten virheiden korjaamiseen. Viranomaisten osavastuu hallintopäätösten virheiden korjaamisesta on noussut esiin myös hallintolakiuudistuksessa, jossa on tarkistettu aikaisempia päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevia säännöksiä. Hallintolakiin sisältyvät säännökset asia- ja kirjoitusvirheen sekä uutena keinona myös menettelyvirheen korjaamisesta hallintoviranomaisen omasta toimesta (HL 50 – 53 §). Virheen korjaamismahdollisuuksia on siten laajennettu aikaisemmasta. Hallintoviranomaiset ovat perinteisesti voineet korjata hallintopäätösten virheitä myös osana muutoksenhakua. Lainsäädännössä on ollut jo pitkään käytössä järjestely, jossa edellytetään asian uudelleen käsittelyä hallinnossa ennen varsinaiseen muutoksenhakuun turvautumista. Uudelleen käsittely tapahtuu oikaisuvaatimuksen yleis-

nimikkeellä, ja järjestely on otettu käyttöön eri puolilla hallintoa nykyään jo varsin monentyyppisissä asioissa. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä hallintoviranomainen tutkii lakiin nojautuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi.

Varsinaisen muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostava oikaisuvaatimus-oikeussuojakeino, josta käytetään yleisesti myös nimitystä lakisääteinen itseoikaisu, muodostaa pääjuonteen oikaisukeinojen kokonaisuudessa. Oikaisuvaatimus-käsitteeseen voidaan sisällyttää lisäksi sellaiset järjestelyt, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Oikaisuvaatimukseksi luetaan siten tässä esityksessä sellaiset hierarkkiset oikaisut, joissa viranhaltijan päättämä asia saatetaan ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen varsinaista muutoksenhakua. Myös virkamiehen päätöksenteko voi olla tällaisen hierarkkisen oikaisun kohteena.

Ikään kuin vastauksena edellä esitettyihin hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asioita koskeviin kysymyksiin viime aikoina on alettu tuoda uudentyypisellä tavalla esiin hallintoviranomaisten rooli hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Kysymys on ennen muuta ollut keskustelun avaamisesta siihen suuntaan, millaisia mahdollisuuksia vanhastaan voimassa oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä voisi tarjota nykyisessä oikeusturvan kehittämistilanteessa. Niinpä eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että hallintolainkäytön kehittämistyöhön liittyvällä tavalla on paikallaan arvioida laajemmin hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän tehostamisen mahdollisuutta ja merkitystä (HaVM 13/2005 vp ja HaVL 60/2006 vp). Hallitusohjelmassa (pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma) on samoin painotettu korkeatasoisen oikeusturvan merkitystä hallinnossa. Tämän myötä on tullut esiin tarve kehittää muun muassa hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää.

Hallintolakiuudistuksessa on palveluperiaatteeseen tukeutuen painotettu hallinnon osavastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Tätä osavastuuta onkin laajennettu hallintolaissa asiavirheen korjaamisedellytysten osalta. Hallintotuomioistuinten toimintaan liittyvällä tavalla on tärkeää, että jälkikäteisen oikeusturvatehtävän jakamista arvioidaan nyttemmin myös muiden oikeussuojakeinojen alueilla. Hallinnon sisäisen muutoksenhaun pääosin poistuttua oikeusjärjestelmästä onkin syytä tarkastella valituksen pakollisen esivaiheen muodostavan oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinon käytettävyyttä jälkikäteisen oikeusturvan kehittämisessä.

Tarkoituksena ei ole, että hallintotuomioistuinten tehtäviä siirrettäisiin hallintoviranomaisten vastuulle. Sen sijaan kysymys on siitä, että hallintopäätöksen virheiden korjaaminen tapahtuisi voimavarat oikealla tavalla kohdentaen viranomaisessa, jolle tämän oikeusturvatehtävän voidaan katsoa parhaiten kuuluvan oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Samalla, kun hallintolainkäyttöä on kehitetty selkeän tuomioistuintyyppiselle pohjalle ja varsinainen muutoksenhaku ohjattu yhä keskitetympiin hallinto-oikeuksiin, on tärkeää se, ettei hallintotuomioistuihin ohjata sellaisia asioita, jotka hallintopäätöksen väitetystä virheellisyydestä huolimatta eivät ole edenneet varsinaisen oikeusriidan asteelle. Sikäli kuin hallintotuomioistuinten toimintaa ruuhkauttavat tällaiset asiat, on katsottava, ettei oikeussuojajärjestelmän tehtäväjako ole kunnossa, ja se edellyttää siten tarkistamista.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä on rakentunut vanhastaan sen lähtökohdan varaan, että hallintopäätökset tulevat oikeiksi niin varhain kuin mahdollista. Oikeusturvan painopiste on siten ennakkollisessa oikeusturvassa. Siksi hallintoviranomaisten on kannettava vastuuta siitä, että hallintopäätökset ovat muodollisesti ja sisällöllisesti asianmukaisia. Sen lisäksi viranomaisten on osoitettava tarvittaessa valmiutensa hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamiseen. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että hallintoviranomaiset ryhtyisivät toimimaan varsinaisina lainkäyttöviranomaisina, vaan se, että hallintoviranomaiset korjaisivat hallintopäätösten selvimpiä virheitä niiden oman toiminnan ytimestä käsin. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen onkin syytä nähdä keinona nostaa uudella tavalla esiin hallintoviranomaisten omaa tehtäväalaa hallinnon virheiden korjaamisessa. Tämä vahvistaa samalla laajempaa rakenteellista tavoitetta pitää oikeusturvan painopiste mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Painotukselle antaa erityistä pontta hyvää hallintoa ilmentävä hallinnon palveluperiaate, jonka merkitys on viime aikoina kasvanut. Myös hallinnon palveluperiaate edellyttää, että viranomaiset puuttuvat viipymättä toiminnassaan (päätöksissään) havaitsemiinsa virheisiin. Hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä ei siten ole syytä nähdä pelkästään tuomioistuinlaitoksen toiminnan kannalta, vaan se voidaan kytkeä hyvästä hallinnosta esille nousevaan tarpeeseen lisätä hallintoviranomaisten itsenäistä roolia ja vastuuta jälkikäteisen oikeusturvan alueella. Aktiivinen korjaava oikeusturvatehtävä voidaan siten perustellusti kytkeä yhä selvemmäksi osaksi hallintoviranomaisten toimintaa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty hallinnossa usean vuosikymmenen ajan, ja kehitysuuntana on ollut jo varsin pitkään järjestelmän käyttöalan laajentaminen eri hallinnonalojen piirissä. Kehittämistoimista huolimatta oikaisuvaatimusinstituutio on kuitenkin jäänyt erään-

laiseksi massahallintoasioihin liittyväksi sivujuonteeksi hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Kehittämistoimet ovat muutenkin jakautuneet erityisaloittain. Siksi järjestelmä on muodostunut jossakin määrin hajanaiseksi niin, että siitä on nykyisellään vaikea muodostaa selkeää kokonaiskuvaa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen ja sen merkityksen lisääminen edellyttävät näin ollen sitä, että järjestelmä otetaan aikaisempaa keskitemmin hyvää hallintoa ilmentävästä näkökulmasta kokonaisvaltaisen tarkastelun kohteeksi.

Jotta hallintoviranomaiset voivat antaa täysimääräistä oikeusturvaa, on samalla tärkeää, että oikaisuvaatimusjärjestelmän antama mahdollisuus hallintopäätösten virheiden korjaamiseen on käytössä niin laajasti kuin oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa on perusteltua. Edellä mainitussa tarkoituksessa tässä esityksessä tuodaan esiin näkökohtia ja perusteita sille, millä tavalla oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa saatetaan edelleen laajentaa hallinnossa. Laajentamista on pyritty lähestymään ennen muuta hallinnonalojen kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta, jolloin voidaan tarkastella yleissäännökseen nojautuvan (pakollisen) tai vaihtoehtoisesti hallinnonalakohtaisesti laajennettavan oikaisuvaatimusjärjestelmän toteuttamistarpeita ja mahdollisuuksia. Viime kädessä hallinnosta on pyritty tuomaan esiin sellaisia hallinnon ja hallinnon oikeussuojajärjestelmän toimintaan sekä lainsäädännön yhdenmukaisuuteen liittyviä kokonaisuuksia, joiden piirissä järjestelmän laajentamisella voisi olla yleisempää periaatteellista merkitystä.

Tarkoituksena on, että eri hallinnonaloilla pohdittaisiin esille nostettujen esimerkkitapausten pohjalta erikseen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönoton tai laajentamisen mahdollisuuksia. Järjestelmän laajentaminen tapahtuisi siten jatkossakin hallinnonalojen omina lainsäädäntöhankkeina. Tuolloin olisi mahdollista arvioida sitä, aiheuttaako oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto muita asianomaisen lainsäädännön uudistustarpeita, kuin myös sitä, voitaisiinko järjestelmää laajentaa samassa yhteydessä vastaaviin tai muihin hallinnonalan asioihin. Samalla olisi kuitenkin tärkeää, että tästä esityksestä ilmenevät näkökohdat otettaisiin huomioon eri yhteyksissä tapahtuvan lainsäädännön uudistustyön sisällössä.

Perustuslain 21 §:ssä edellytetään, että hallinnollisen päätöksenteon keskeiset menettelylliset oikeusturvatakeet turvataan lailla. Perustuslain hyvän hallinnon edellytykset on sisällytetty lähtökohtaisesti hallintolakiin, jota noudatetaan myös oikaisuvaatimusmenettelyssä. Ensi vaiheen päätöksenteossa on perusmuodossaan kysymys hallintoviranomaisen yksipuolisesta ratkaisusta jonkun etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevassa asiassa. Sen sijaan oikaisuvaati-



musmenettelyyn ohjautuvat asiat, joissa on tavalla tai toisella kysymys tyytymättömyydestä hallintoasiassa tehtyyn ratkaisuun. Oikaisuvaatimusasia tulee siten vireille muutoksenhausta. Asianosaiselle on tuolloin olennaista oikeusturvan saaminen yksittäisessä tapauksessa. Viranomaiselle on keskeistä velvollisuus kontrolloida annetun ratkaisun lainmukaisuuden toteutumista. Koska oikaisuvaatimusmenettely käynnistyy oikeusturvapyynnöstä, hallinnolliset tarkoitukset eivät ole samalla tavalla keskeisessä roolissa kuin ensi vaiheen päätöstä tehtäessä. Oikaisuvaatimus luetaan hallinnollisen oikeusturvan jaotteluissa jälkikäteisiin oikeusturvakeinoihin yhdessä muun muassa valituksen kanssa. Vaikka oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen on selkeästi osa hallinnollista päätöksentekoa eli hallintomenettelyä, siinä korostuvat ensi asteen päätöksentekoa selvemmin oikeusturvanäkökohdat ja tätä kautta varsinaiseen muutoksenhakuun rinnasteiset elementit.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää ei ole muutoksenhakuluonteestaan huolimatta otettu kuitenkaan mitenkään erityisesti huomioon hallintolaissa. Tämä muodostaa nykytilanteessa ongelman oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja tehokkuudelle sekä myös yksilön oikeusturvalle. Ongelma on noussut viime aikoina yhä selvemmin esiin samalla, kun toisaalla koetaan tarvetta oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisäämiseen ja yleensäkin sen käytön tehostamiseen jälkikäteisen oikeusturvan alueella. Oikaisuvaatimusjärjestelmän merkityksen lisäämistä ei ole syytä kytkeä pelkästään järjestelmän käyttöalan laajentamiseen, vaan samalla on syytä arvioida niitä edellytyksiä, joiden varassa jo olemassa oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii.

Oikaisuvaatimusmenettelystä säännellään hallintolain lisäksi eri puolilla lainsäädäntöä. Eri-tyistä menettelylainsäädäntöä on saatu aikaan samalla, kun on asetettu velvollisuus tai oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Sääntely on yleensä luonteeltaan varsin niukkaa ja liittyy oikaisuvaatimuksen vireille tulon edellytyksiin. Tämän vuoksi erityissääntely on paikoin puutteellista, ja se antaa varsin hajanaisen yleiskuvan koko järjestelmän luonteesta. Koska oikaisuvaatimus on kiistatta omatyypinen oikeussuojakeino varsinaisen hallinnon ja hallintolainkäytön välisellä rajapinnalla, näitä asioita koskevan menettelyn tulisi saada nykyistä selvempi ja itsenäisempi rooli hallintolaissa. Tämä lisäisi hallintolain merkitystä oikaisuvaatimusasian käsittelyä ohjaavana yleislakina, mikä yhtenäistäisi pitkällä aikavälillä menettelytapoja näissä asioissa. Yleissääntely selkiyttäisi muutenkin oikaisuvaatimusjärjestelmän yleiskuvaa ja parantaisi koko järjestelmän käyttökelpoisuutta. Tällä olisi merkitystä yksilön oikeusturvalla sekä asioiden joustavalle ja kustannuksia tehostavalle käsittelylle. Sääntely voisi

myös vaikuttaa välillisesti hallintotuomioistuinten toimintaan valitusasioiden käsittelyä tehostavasti. Tämän vuoksi tässä esityksessä ehdotetaan, että oikaisuvaatimusasiassa noudatettavan menettelyn keskeisistä vaatimuksista säädetään yhtenäisesti ja yleisesti ja että tämä sääntely sisällytetään hallintolakiin omaksi luvukseen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää tulisi selkiyttää myös sen suhteessa valitukseen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että hallintolainkäyttölakiin lisätään säännökset keskeisimmistä seikoista, jotka liittyvät oikaisuvaatimus päätöksestä valittamiseen.

## **2 Nykytila**

### **2.1 Oikaisuvaatimusjärjestelmän tausta ja kehitys**

Alun perin hallintopäätöksen oikaiseminen perustui sääntelemättömään oikeustilaan, jossa oikeusvoimaopilla oli tärkeä merkitys oikaisuvallan 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. Se luettiin selkeästi oikeusturvakeinoihin ja rinnastettiin järjestelmänä paljolti valitukseen.

1900-luvun puoliväliin tultaessa sääntelemättömällä itseoikaisulla oli edelleen käyttöalaa oikeusvoimaopin rajoissa. Osa siitä alkoi kuitenkin vähitellen siirtyä säädetyn oikeuden piiriin. Joissakin erityissäännöksissä itseoikaisu säädettiin varsinaisen muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. 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. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä katsottiin voitavan karsia yksinkertaiset virheet ja samalla keventää kehittyvän hallintolainkäyttöjärjestelmän vastuuta oikeusturvan toimivuudesta, jolloin hallintolainkäyttö olisi voinut keskittyä todellisten oikeuskysymysten ratkaisemiseen.

1900-luvun jälkipuoliskolle tultaessa hallintolainkäytön kehittämistoimien painopiste oli ollut pitkähkön ajan alemmanasteisessa lainkäyttöorganisaatiossa. Pyrkimyksenä oli parantaa

lääninoikeuksien toimintaedellytyksiä hallintolainkäyttöjärjestelmän perusyksikköinä. Hallinnollisten riitaisuuksien ratkaiseminen haluttiin pitää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, ja oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen katsottiin tukevan tämän tavoitteen toteutumista. Pyrkimyksenä oli se, ettei lääninoikeuksien ratkaistavaksi tulisi sellaisia asioita, jotka oli mahdollista oikaista yksinkertaisemmassa menettelyssä ja alemmassa asteessa. Yhä vallitsemammaksi muotoutui se käsitys, ettei oikaisuvaatimuksella kuitenkaan ollut edellytyksiä yleiseksi muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Niinpä järjestelmää ryhdyttiin kehittämään melko itsenäisesti eri hallinnonaloilla.

Erityisesti kehittämistoimet käynnistyivät vero-oikeuden alalla, jossa oikaisuvaatimus muodostaa nykyään laajan kokonaisuuden. Vero-oikeuden kehittämistoimet ovat antaneet suuntaa oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen myös muilla hallinnonaloilla. Toinen laaja oikaisuvaatimusjärjestelmän kokonaisuus muodostettiin kunnallishallinnon alalle. Kunnan sisäinen oikaisumenettely otettiin käyttöön vuonna 1995 säädetyssä kuntalaissa (365/1995). Tämän sääntelyn voidaan sanoa sisältävän periaatteellisen kannan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen ja laajentamisen puolesta.

## **2.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmä voimassa olevan lainsäädännön mukaan**

### *Itseoikaisu hallintolaissa*

Hallintolaissa säädetään päätöksessä olevan asiavirheen korjaamisesta, varsinaisesta itseoikaisusta, ja kirjoitusvirheen korjaamisesta, teknisluonteisesta itseoikaisusta. Virheen korjaamisen edellytysten lisäksi sääntely koskee korjaamisasian vireilletuloa ja korjaamisen käsitellyssä noudatettavaa menettelyä (HL 50 – 53 §). Koska sääntelyllä pyritään hallintopäätösten selvimpien virheiden tehokkaaseen ja joustavaan korjaamiseen, on pidetty perusteltuna säätää asiasta yleislaissa sitomatta järjestelmää tiukkoihin määräaikoihin tai vireillepanovallan suhteen pelkästään asianosaisuuteen. Taustalla voidaan nähdä tarve korjata muun muassa massahallinnon virheitä mutta samalla institutionalisoida hallintopäätöksen itseoikaisumahdollisuutta yleisemminkin. Tarkoituksena on, etteivät tällaiset päätösten virheellisyydet kuormittaisi hallintotuomioistuinten toimintaa. Tältä osin tavoitteet ovat siten pohjimmaltaan samat kuin oikaisuvaatimusinstituution kehittämisessä.

Asiavirheen korjaaminen merkitsee sitä, että viranomainen poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaisee asian uudelleen, jolloin asiassa annetaan uusi päätös. Edellytyksenä asiavirheen korjaamiselle on hallintolain mukaan se, että päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe (50.1 §). Lähtökohtaisesti itseoikaisumahdollisuus kytketään ainoastaan selvimpiin virheisiin. Laissa ei nimenomaisesti edellytetä menettelyvirheen selvyyttä tai ilmeisyyttä, joskaan korjaamiseen ei vallitsevan tulkinnan 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. 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.

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, mutta asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen kirjoitusvirheen korjaamista, jollei se ole tarpeetonta (52.2 §).

Sekä asia- että kirjoitusvirheen korjaaminen voi käynnistyä viranomaisen omasta aloitteesta tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi 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 tai muutosta tai siitä on vireillä erikseen

säädetty menettely, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava tälle viranomaiselle. Korjaamisasian käsittely ei vaikuta myöskään valitusajan tai muun määräajan kulumiseen (53.2 §). Lisäksi ei saa hakea muutosta valittamalla päätökseen, jolla viranomaisen on hylännyt virheen korjaamista koskevan vaatimuksen (53.3 §).

### *Oikaisuvaatimusjärjestelmän kuvaus eri hallinnonaloilla*

*Verohallinto.* Oikaisuvaatimuksesta tuloverotuksessa säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995), jota sovelletaan 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 välittömässä verotuksessa, kuten perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940) ja ennakkoperintälaissa (1118/1996). Nämä erityissäännökset mukailevat pitkälti verotusmenettelylaissa omaksuttuja päälinjauksia.

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. Selvimmät virheellisyydet ratkaistaan siten verotuksen toimittaneessa viranomaisessa, kun taas vaikeammat käsitellään erillisessä oikaisuelimessä. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Välittömän verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän taustalla on usean vuosikymmenen aktiivinen kehittämistoiminta. Vähittäisten muutosten myötä nykymuotoinen järjestelmä onkin varsin kattava; se muodostaa eräänlaisen perusmallin siitä, millaiseksi oikaisuvaatimusjärjestelmä voidaan laajan massahallinnon alalla ylipäänsä muodostaa.

Välillisessä verotuksessa toimitaan puolestaan ainakin vielä toistaiseksi toisentyyppiseltä pohjalta, ja oikaisu on sidottu valitukseen. Myös tätä järjestelmää on kuitenkin viime aikoina ehdotettu uudistettavaksi samansisältöiselle pohjalle kuin välittömässä verotuksessa (Ehdotus välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi. Valtiovarainministeriön vero-osaston työryhmämuistioita 4/2007). Ehdotus oikaisuvaatimusjärjestelmän toteuttamisesta välillisessä verotuksessa on toteutunut tässä vaiheessa autoverolain muutoksenhakusäännösten osalta lailla 267/2008 ja tullut voimaan 1.5.2008 (HE 160/2007 vp).

*Muu valtionhallinto.* Veroasioiden lisäksi oikaisuvaatimus on käytössä muuallakin valtionhallinnossa, joskaan välittömän verotuksen kaltaista laajaa yhtenäistä kokonaisuutta oikaisuvaatimuksesta ei muodostu millään hallinnonalalla. Joillakin aloilla oikaisuvaatimus on kuitenkin muita selvemmässä roolissa. Ennen muuta tämä koskee virkamies- ja valtionavustusasioita, joissa oikaisuvaatimus on ollut jo pitkään käytössä.

Alun perin oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu käyttöön valtion virkamiesten palkkausasioissa. Ne ovat edustaneet tärkeää osa-aluetta massahallinnon kehityksessä ja kasvussa. Tämä oikeussuojakeino on myös säilyttänyt asemansa valtion virkamiesten oikeudellista asemaa kulloinkin sääntelevässä lainsäädännössä. Valtion virkamieslaissa (750/1994) käytetään sekä päätöksentekijälle itselleen että virkamieslautakunnalle osoitettavaa oikaisuvaatimusta (52 ja 53 §). Samoin valtionavustuslaissa (688/2001) omaksuttu oikaisuvaatimusjärjestelmä on luonteeltaan varsin kattava, ja oikaisu muodostaa pakollisen esivaiheen kaikille tämän lain mukaisille valtionapuviranomaisten päätöksille. Esitetty lähtökohta koskee yleisesti ottaen myös muuta erityisalojen valtionapulainsäädäntöä. Myös kuntien valtionosuusasioissa (kuntien valtionosuuslaki 1147/1996 ja esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 733/1992) oikaisuvaatimus muodostaa pääsäännön.

Edelleen valtion yleishallinnossa on säädetty oikaisuvaatimusjärjestelmästä muun muassa vaaleja sekä erilaisia maksuja koskevan lainsäädännön yhteydessä. Vaalilain (714/1998) oikaisuvaatimussääntely koskee vaalia edeltävää massahallintoa, äänioikeusrekisterin virheiden korjaamista, ja sen taustalla on pyrkimys mahdollisimman tehokkaaseen korjaamismenettelyyn ennen varsinaisia vaaleja. Oikaisutie on käytössä esimerkiksi myös valtion maksuperustelaissa (150/1992). Vankeuslain (767/2005) oikaisuvaatimussääntely osoittaa puolestaan järjestelmän käyttökelpoisuutta luonteeltaan monentyyppisiä hallinnollisia tilanteita ilmentävissä asioissa. Oikaisuvaatimuksen ratkaisee päätöksen tekijää hierarkkisesti ylempi viranomainen, ja järjestelmä voidaan nähdä etenkin hallinnon sisäiseksi kontrollikeinoksi ennen varsinaista muutoksenhakua.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu laajalti käyttöön myös korkeakouluhallinnossa. Oikaisupäätöksestä voi valittaa yleensä hallinto-oikeuteen, mutta lähtökohtaisesti ei enää korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Opintosuoritusten arviointia tms. koskevista oikaisupäätöksistä ei sen sijaan ole valitusmahdollisuutta. Yliopistolain (645/1997) ohella oikaisuvaatimuksesta säädetään muun muassa poliisikoulutuksesta annetun lain (68/2005), pelastusopistosta anne-

tun lain (607/2006) sekä rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) opetusta ja koulutusta koskeissa asioissa. Koulutustoimi on tyypillinen esimerkki siitä, että kun tietyn-tyyppisessä päätöksenteossa valittaminen on katsottu perustelluksi kieltää kokonaan, on samalla järjestetty oikaisumahdollisuus – usein jopa kahteen kertaan. Oikaisuvaatimuksella on merkitystä oikeussuojanäkökohdista myös silloin, kun varsinainen muutoksenhaku on yhden oikeusasteen varassa.

Myös liikennelainsäädännössä oikaisuvaatimus on laajasti säännelty oikeusturvakeinona ja varsinaisen muutoksenhaun esivaiheena. Oikaisuvaatimuksesta säädetään muun muassa alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa (370/1995), ajoneuvolaissa (1090/2002), rautatie-laissa (555/2006) sekä ilmailulaissa (1242/2005). Järjestely on käytössä varsinkin silloin, kun päätöksentekijänä on julkista valtaa käyttävä yksityinen kuten arviointi- tai tarkastuslaitos. Oikaisuvaatimus on omaksuttu varsin laajaksi oikeusturvakeinoksi lisäksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/1979).

Samoin ympäristönsuojelulaissa (86/2000) on säädetty oikaisusta tarkastuslaitoksen tai muun vastaavan laitoksen päätökseen, vaikkei oikaisuvaatimus muutoin ole käytössä tämän lain piirissä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään ympäristöhallinnon alalla esimerkiksi myös päästö-kauppalaissa (683/2004), öljysuojarahastosta annetussa laissa (1406/2004) sekä geenitekniikka-laissa (377/1995). Maa- ja metsätalouden hallinnonalalla elintarvikelaki (23/2006) muodostaa puolestaan esimerkin oikaisuvaatimuksen käyttöalan laajentamisesta uutta lainsäädäntöä aikaansaataessa. Aikaisemmin asioissa oli käytössä tavanmukainen valitustie, kun taas oikaisuvaatimus on muodostettu pääsäännöksi voimassa olevan elintarvikelain muutoksenhaku-sääntelyssä. Yhtenä syynä järjestelmän muutokseen on ollut se, että kyseisen lain mukaisia tarkastuspäätöksiä tehdään runsaasti.

Edelleen metsähallituksesta annetussa laissa (1378/2004) toteutetaan sitä jo lainsäädännön pääsäännöksi muodostunutta lähtökohtaa, että sikäli kuin julkisia hallintotehtäviä on siirretty varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille, muutoksenhaku tapahtuu ensiksi oikaisu- 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.

*Kunnallinen yleishallinto.* Kunnallisessa yleishallinnossa oikaisuvaatimus on muodostettu kunnallisvalituksen pakolliseksi esivaiheeksi kuntalaissa, jossa oikaisuvaatimussäätelyn tavoitteena ovat olleet erityisesti selkeys, joustavuus ja tehokkuus. Kuntalain oikaisuvaatimusjärjestelmän keskeisenä lähtökohtana on pitää virheiden korjaamisen painopiste kunnan sisäisen hallintomenettelyn tasolla. Tällä halutaan korostaa kuntien itsehallintoa mutta samalla myös vähentää hallintotuomioistuimiin tulevien asioiden määrää. Lisäksi järjestelyllä pyritään mahdollistamaan kunnan jäsenten vaikutusmahdollisuus kunnan sisäiseen päätöksentekoon. Tätä tukee se, että oikaisuvaatimuksen voi tehdä, toisin kuin kunnallisvalituksen, sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oikaisuvaatimus koskee lähtökohtaisesti kaiken-tyyppistä kunnallista päätöksentekoa eikä vain massahallintoasioita. Tarkoituksena on ollut, että mahdollisimman monentyyppiset riitaisuudet tulisivat korjatuiksi (oikaistuiksi) kunnan sisällä tarvitsematta turvautua varsinaiseen muutoksenhakuun.

Kuntalaissa tarkoitetuista oikaisuista suurin osa tehdään ylemmälle viranomaiselle. Tämä merkitsee muutosta siihen perinteiseen käsitykseen, jonka mukaan oikaisuvaatimus käsitellään viranomaisen itseoikaisun muodossa. Vaikka oikaisuvaatimusmenettelyn hallintomenettelyn luonteesta ei ole epäselvyyttä, oikaisuvaatimus rinnastetaan kuntalaissa sääntelytavaltaan pitkälti kunnallisvalitukseen ja oikeussuojakeinojen menettelysäännökset on kirjoitettu pääosin yhteisiksi. Kuntalain mukainen järjestelmä muodostaakin poikkeuksen siitä, millaiseksi oikaisuvaatimus perinteisesti kuvataan.

*Kunnallinen erityislainsäädäntö.* Koska kuntalaki on niin sanottu yleislaki, sen sisältämä oikaisuvaatimusjärjestelmä tulee kyseeseen silloin, jos erikseen ei lailla toisin säädetä. Jos erityislaissa on omia säännöksiä oikaisuvaatimuksesta tai muutoksenhausta hallinto- tai kunnallisvalituksin, niitä noudatetaan kuntalain sijasta. Toisaalta erityislaeissa saatetaan todeta, että muutosta haetaan myös siten, kuin kuntalaissa säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta. Näin ollen kuntalain oikaisuvaatimusjärjestelmästä on monentyyppisiä poikkeuksia, ja oikaisuvaatimuksen käytön laajuuden näkökulmasta kuntalain ja kunnallisen erityislainsäädännön välille jääkin varsin suuri ero.

Sosiaalihuollon toteuttaminen tapahtuu lähtökohtaisesti kunnan järjestämänä toimintana sosiaalihuoltolain (710/1982) nojalla. Sosiaalihuoltolaki sisältää yleissäännökset muutoksenhausta kunnallisten elinten päätöksiin lakisäateisessä sosiaalihuollossa, ja muutoksenhakusäännöksiä noudatetaan myös sosiaalihuollon erityislakien mukaisessa päätöksenteossa, jollei erityis-



laeissa ole säädetty näistä poikkeavasti. Sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin, jonka päätösvaltaa voidaan siirtää toimielimen jaostolle, mutta myös toimielimen alaisille viranhaltijoille. Yksilöitä koskeva päätöksenteko on usein siirretty viranhaltijoille. Sosiaalihuoltolain muutoksenhakujärjestelmän pääsääntöä noudattavissa asioissa on kattava oikaisujärjestelmä silloin, kun päätöksen tekee asianomaisen monijäsenisen toimielimen alainen viranhaltija. Viranhaltijan päätöksenteko-oikeus perustuu delegoituun toimivaltaan. Tämän vuoksi oikaisua varsinaiselle toimielimelle on pidetty luontevana lähtökohtana, kun halutaan tutkia viranhaltijan päätöksen väitettyä virheellisuyttä. Sen sijaan kun toimielin tekee päätöksen – myös ensimmäisessä asteessa – oikaisujärjestelmä ei lähtökohtaisesti ole käytössä, vaan asiassa tehdään valitus suoraan hallinto-oikeuteen. Kunnan järjestämässä terveydenhuollossa säädetään puolestaan varsin rajoitusti muutoksenhausta, koska pääpaino on tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) oikaisujärjestelmä perustuu niin ikään delegoituun toimivaltaan. Lain 187 §:n mukaan viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi (*oikaisuvaatimus*). Oikaisuvaatimuksen kohteena on viranhaltijan päätös asiassa, joka on siirretty hänen ratkaistavakseen. Taustaltaan kysymys on hierarkkisesta oikaisusta asianomaiselle viranomaiselle. Toisaalta lain 187 §:n mukainen hierarkkinen oikaisujärjestelmä ei koske kaikkia lain nojalla tehtäviä päätöksiä, ja osassa päätöksentekoon liittyvässä muutoksenhaussa käytetäänkin kunnallisvalitusta, kun taas osa tapahtuu hallintovalitusteitse.

Asumista koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa oikaisu sen sijaan on käytössä varsin samantyyppisesti kuin kuntalaissa. Tällainen oikaisusääntely sisältyy muun muassa aravalakiin (1189/1993). Ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa ei puolestaan lähtökohtaisesti ole oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Tältä osin voidaan viitata ympäristönsuojelulakiin, luonnonsuojelulakiin (1096/1996) ja eläinsuojelulakiin (247/1996). Vesihuoltolaissa (119/2001) tarkoitetuista päätöksistä haetaan eräiltä osin muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään, ja muutoin muutoksenhaku tapahtuu hallintovalitusteitse. Oikaisuvaatimus ei näin ollen ole käytössä tälläkään alueella. Ympäristöterveydenhuollossa säädetään muun muassa terveydensuojelulaissa (763/1994) ja elintarvikelaissa (23/2006). Päätösvallan ollessa delegoitua oikaisua haetaan näiden lakien nojalla kunnan toimielimeltä.

Sen sijaan toimielimen ensi asteessa tekemästä päätöksestä ei lähtökohtaisesti edellytetä tehtäväksi oikaisua. Jätelaissa (1072/1993) säädetyssä muutoksenhaussa noudatetaan taas hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Kunnallisessa perusopetuksessa oikaisun on katsottu soveltuvan ainoastaan oppilaan arviointia koskeviin päätöksiin. Perusopetuslain (628/1998, 42 §) mukaan oppilaan huoltaja voi pyytää rehtorilta opinnoissa etenemistä tai vuosiluokalle jättämistä koskevan päätöksen tai päätötarviointin uusimista. Jos oppilaan huoltaja on tyytymätön pyynnöstä tehtyyn uuteen arviointiin tai ratkaisuun, jolla pyyntö on hylätty, hän voi pyytää arvioinnin oikaisua lääninhallitukselta. Vastaavantyyppinen säännös sisältyy myös muun muassa lukiolakiin (629/1998). Ammattikorkeakoululain (351/2003) mukaan oikaisua on puolestaan mahdollista vaatia opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen, opiskeluoikeuden menettämistä koskevaan päätökseen sekä opintosuorituksen arviointia tai muualla suoritettujen opintojen hyväksilukemista koskevaan päätökseen.

*Valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä.* Vielä voidaan todeta, että erityisesti sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasioissa on omaksuttu järjestely, jossa viranomaisen tekemä oikaisu on kytetty valitusinstituutioon (valitukseen sidottu oikaisujärjestelmä). Järjestelmässä valitus toimittetaan päätöksen tehneelle sosiaaliturvalaitokselle, jonka on oikaistava päätös, jos se hyväksyy kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on siirrettävä valitus määräajassa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Sosiaaliturvalaitos voi myös väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen.

Järjestelmän erona yleiseen oikaisuvaatimusjärjestelmään on muun muassa se, että valituksen yhteydessä suoritettava oikaisu tapahtuu viranomaisaloitteiselta pohjalta ilman erillistä oikaisuvaatimusta. Asianosaiselta ei siten edellytetä oikaisu- vaan ainoastaan valituskirjelmää. Viranomaisen kannalta järjestelmä muodostaa yhden lisäharkintavaiheen annettaessa selitystä valitukseen. Koska valitukseen sidottua oikaisujärjestelmää käytetään asiaryhmissä, joissa tehdään paljon massaluonteisia päätöksiä, oikaisun ensisijaisena tarkoituksena on taata mahdollisimman joustava menettely massahallinnon selvien virheiden korjaamisessa ennen varsinaista muutoksenhakua.

*Oikaisuvaatimusta koskeva menettelysääntely*

*Hallintolaki.* Oikaisuvaatimusasioissa noudatetaan hallintolakia, sikäli kuin erityissääntelyä ei ole. Hallintolain 46 §:ssä säädetään oikaisukeino-ohjeen liittämisestä hallintopäätökseen. Yleisesti ottaen oikaisuvaatimusmenettely ei kuitenkaan ole erityisasemassa hallintolaissa.

*Kuntalaki.* Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään yksityiskohtaisesti ennen muuta kuntalais-  
sa. Lain 11 lukuun sisältyvät menettelysäännökset on kirjoitettu pääosin yhteisiksi oikaisuvaatimukselle ja kunnallisvalitukselle. Sääntelyä on muun muassa oikaisuvaatimuskelpoisuudesta, oikaisuvaatimusoikeudesta, oikaisuvaatimusajasta, oikaisuvaatimusohjeista, tiedoksiannosta, päätöksestä tiedottamisesta sekä täytäntöönpanoseikoista. Oikaisuvaatimus muun muassa tulee tehdä kirjallisesti, ja se on käsiteltävä viipymättä. Lisäksi todetaan, että kunnallisvalituksen voi tehdä vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Kuntalain lisäksi kunnalliseen oikaisuvaatimukseen sovelletaan hallintolain säännöksiä.

*Verotusmenettelystä annettu laki.* Myös välittömässä verotuksessa on tavanomaista enemmän omaa erityissääntelyä oikaisuvaatimusmenettelystä. Verotusmenettelylain mukaan oikaisuvaatimus on muun muassa tehtävä kirjallisesti. Lisäksi säädetään määräajasta oikaisuvaatimuksen tekemiselle. Menettelyssä sovelletaan muutoin lain 4 luvun yleisiä menettelysäännöksiä kuten säännöksiä kuulemisesta, asian selvittämisestä ja päätöksen perustelemisesta.

*Erityislainsäädäntö.* Koska oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty suhteellisen itsenäisesti eri hallinnonaloilla, erityislainsäädäntöön sisältyvä menettelysääntely vaihtelee eri aloilla ja joskus samankin alan piirissä. Yleisesti ottaen erityissääntely ei ole kovinkaan yksityiskohtaista eikä kattavaa, vaan sääntelyssä pyritään usein ainoastaan määrättyjen perusedellytysten varmistamiseen.

Oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta säädetään yleensä erikseen, ja lähtökoh-  
taisesti oikaisuvaatimuksen esittämisen oikeus nojautuu asianosaisasemaan. Erityislainsäädännössä on saatettu yksilöidä kuitenkin varsin eri tavoin, kenellä on oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen (virkamies; se, jonka yksityistä oikeutta asia koskee; maksuvelvollinen; lain soveltamispiiriin kuuluva henkilö; päätökseen tyytymätön jne.).

Useimmiten oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta asiasta on säädetty nimenomaisesti. Käytännössä kyseessä on tietyn viranomaisen tekemä hallintopäätös. Esimerkiksi etuuksiin liittyvissä oikaisuissa oikaisunalaisesta asiasta saatetaan säätää joko ylimalkaisesti, kuten ”taloudellinen etuus” (esim. valtion virkamieslaki 52.1 §) tai sitten oikaisuvaatimuksen alaiset etuudet on kirjattu nimenomaisesti lainsäädäntöön (esim. laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006, 13–19 §).

Suurimmassa osassa erityislainsäädäntöä on säädetty varsin selkeästi siitä, kenelle tai mille taholle oikaisuvaatimus tulee tehdä. Useimmiten esimerkiksi todetaan, että oikaisua voidaan vaatia päätöksen tehneeltä viranomaiselta, asianomaiselta viranomaiselta tai maksun määränneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimustaho on voitu mainita myös täsmällisesti, kuten maistraatti, kansliapäällikkö tai aluevankilan johtaja. Osassa tapauksista on puolestaan kysymys muulle kuin viranomaiselle, kuten yksityisille toimijoille uskotusta päätöksenteosta. Tällaisesta varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolisesta päätöksenteosta voidaan vaatia oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Esimerkiksi radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain (1015/2001) 42 §:n mukaan arviointilaitoksen radiolaitteen laadunvarmistusjärjestelmää koskevaan päätökseen sekä pätevyystutkinnon hylkäämistä koskevaan päätökseen voi hakea oikaisua Viestintävirastolta. Käytännössä viranomaiskoneiston ulkopuolista päätöksentekoa koskeva erityislainsäädäntö ei ole täysin yhdenmukaista siinä, kenelle oikaisuvaatimus tulee tehdä, vaan lainsäädäntö sisältää sekä päätöksentekijälle itselleen että varsinaiselle viranomaiselle osoitettavaa oikaisuvaatimusta.

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle on säädetty tietty määräaika, se on useimmiten joko 14 päivää (esim. laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta 13 §) tai 30 päivää (esim. laki elokuvataiteen edistämisestä 28/2000, 5 §) päätöksen tiedoksisaannista. Olosuhteiden niin vaatiessa voidaan käyttää myös pitempää määräaikaa.

Vain harvasta erityislaista ilmenee nimenomaisesti se, että oikaisuvaatimuksen tulee olla kirjallinen. Osassa laeista kuitenkin säädetään, että oikaisuvaatimus tulee tehdä kirjallisesti (esim. geeniteknikkalaki 44 a §). Suurin osa erityislaeista sisältää maininnan siitä, että ensi asteen päätökseen on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi.

Joihinkin harvoihin erityislakeihin sisältyy määräaika oikaisuvaatimuksen käsittelylle. Siten esimerkiksi vaalilain 25 §:ssä edellytetään, että maistraatin on ratkaistava oikaisuvaatimus viimeistään 13. päivänä ennen vaalipäivää. Rautatielain 65 §:n 3 momentissa puolestaan todetaan, että Rautatieviraston on ratkaistava oikaisuvaatimus kahden kuukauden kuluessa siitä, kun oikaisuvaatimuksen tekijä on toimittanut sille kaikki ratkaisun tekemiseksi tarvittavat 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 lain 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 hylkäävään päätökseen. Tällaisen valituksen voi tehdä, kunnes hakemukseen on annettu päätös. Rautatielain sääntely on varsin omatyypinen oikaisuvaatimusjärjestelmässä. Sen taustalla onkin EU-oikeus. Vielä voidaan todeta, että esimerkiksi vankeuslain 20 luvun 11 §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Samoin on saatettu säätää, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä tai asia on ratkaistava viipymättä (esim. elintarvikelaki 74 §).

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. Oikaisupäätöksen muodosta ja sisällöstä ei lähtökohtaisesti ole erityissäännöksiä.

Myös alkuperäisen päätöksen täytäntöönpanosta on harvoin itsenäistä sääntelyä. Joissakin tapauksissa on kuitenkin säädetty, että oikaisuvaatimuksen tekeminen ei estä tai keskeytä päätöksen täytäntöönpanoa tai että toimenpiteisiin on ryhdyttävä oikaisuvaatimuksesta huolimatta (esim. ajoneuvolaki 98 §). Lisäksi täytäntöönpanon osalta on saatettu säätää, että päätöstä on oikaisuvaatimuksesta huolimatta kuitenkin noudatettava, jollei päätöksen tai määräyksen antanut viranomainen toisin määrää (esim. vankeuslaki 20:13 § ja elintarvikelaki 78 §).

## 2.3 Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### *Vertailumaiden rajaamisesta*

Hallinnollinen oikaisu on ollut vanhastaan käytössä monessa maassa – sekä hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneissa maissa että maissa, joissa yleiset tuomioistuimet käsittelevät hallinnollisia riitaisuuksia. Hallintotuomioistuimaissa oikaisujärjestelmällä pyritään yleisesti vähentämään hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää. Niissä maissa, joissa ei puolestaan ole erillisiä hallintotuomioistuimia, oikaisujärjestelmästä on saattanut muodostua hyvinkin käytetty oikeussuojakeino varsinaiseen (yleiseen) lainkäyttöön verrattuna. Tämä on vähentänyt julkisoikeudellisten oikeusriitojen määrää yleisissä tuomioistuimissa.

Hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneista maista on tarkastelun kohteeksi tuotu Ruotsi, jonka hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä rakentuu varsin samantyyppiselle pohjalle kuin Suomessa. Myös Saksa ja Ranska ovat tämän ryhmän maista sellaisia, jotka on perusteltua ja tärkeää nostaa oikeusvertailun kohteiksi. Oikeusvertailussa on kuitenkin oma merkittävyytensä myös sellaisilla mailla, joissa ei ole erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää. Luonteviksi vertailun kohteiksi tällaisen järjestelmän omaksuneista maista ovat valikoituneet Norja ja Tanska.

### *Ruotsi*

Hallintopäätöksen uudelleen käsittelystä (*omprövning av beslut*) säädetään Ruotsin vuoden 1986 hallintolain (förvaltningslag) 27 ja 28 §:ssä yleissääntelyn tasoisesti. Kirjoitus- tms. virheen korjaamisesta säädetään FL 26 §:ssä. Ruotsin järjestelmässä oikaisu on yleisesti ottaen sidottu valitukseen, osaksi muutoksenhaun kokonaisuutta. Sääntelyn lähtökohtana on se, että valituskirjelmä jätetään aina päätöksen tehneelle viranomaiselle ja tämän menettelyvaiheen kautta asia tulee oikaisuasiana esille päätöksentekoviranomaisessa.

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. Siten vain selvästi virheelliset päätökset on tarkoitettu tulevan oikaistuiksi oikaisumenettelyssä. Valitus raukeaa oikaisun johdosta vain, jos valittajan vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan. Toisaalta viranomaisella ei kuitenkaan ole oi-

kaisuvelvollisuutta, jos se on jättänyt asiakirjat ylemmälle instanssille tai jos on erityisiä syitä oikaisun tekemättä jättämiselle. Oikaisu on kuitenkin mahdollista tehdä myös valituksesta erillään. Kyseisen 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 varsinaisen muutoksenhakuun turvautumista. Valituksen yhteydessä tapahtuvassa oikaisussa erityissäännökset pohjautuvat useimmiten hallintolain itseoikaisun perussäännöksiin. Esimerkiksi ulkomaalaislain (utlänningslag, 2005:716) mukaan ulkomaalaisviranomaisen voi oikaista päätöstään, jos päätös on virheellinen uusien olosuhteiden tai jonkin muun syyn vuoksi (13:13 §). Myös verotuslaissa (taxeringslag, 1990:324) säädetään veroviranomaisen oikaisumahdollisuudesta muutoksenhaun yhteydessä (6:6 §). Sosiaalivakuutuslainsäädännössä (lag om allmän försäkring, 1962:381) oikaisuvaatimus on määrätyissä tapauksissa puolestaan varsinaisen muutoksenhaun pakollinen esivaihe (20:10 ja 11 §). Tarkempaa erityissääntelyä on pidetty tärkeänä oikaisujärjestelmän toimivuudelle. Toisaalta muutoksenhaun pakollisen esivaiheen muodostavaan oikaisuvaatimusjärjestelmään on saatettu suhtautua varauksellisesti tarpeettoman byrokratian pelosta. Kehittämistoimenpiteiden onkin toivottu tapahtuvan tältä osin erityisalojen rajoissa.

Lähtökohtaisesti hallintolain *omprövning*-oikeussuojakeinossa on 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 korostuu valituksen tekemisessä, kun taas viranomaisen tehtävänä on nostaa oikaisukysymys (oikaisun edellytysten harkinta ja oikaisun suorittaminen) muutoksenhakuprosessin kokonaisuudesta. Koska oikaisuasian käsittelee lähtökohtaisesti sama eli päätöksentekoviranomainen, oikaisusta käytetään myös itseoikaisun nimeä.

Ruotsissa ei ole oltu täysin tyytyväisiä omaksuttuun oikaisujärjestelmään, sillä viranomaisten ei voida katsoa ottaneen sellaista tulkinta-asennetta oikaisusäännöksiin kuin olisi koettu suotavaksi. Oikaisun käyttämiseen on vaikuttanut myös se, että oikaisukynnys (oikaisun edellytysten täytyminen) on asetettu varsin korkealle oikeusturvajärjestelmän toimivuuden ja te-

hokkuuden nimissä. Viranomaisten ei oleteta ryhtyvän kovinkaan laajaan oikaisuedellytysten harkintaan, vaan edellytysten täyttyminen on voitava todentaa varsin suoraviivaisesti. Näistä syistä oikaisua koskeva menettelykään ei ole saanut laajaa itsenäistä merkitystä Ruotsin järjestelmässä.

### *Norja*

Norjan hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä sisältää laajat viranomaisen itseoikaisumahdollisuudet sekä muutoksenhakuoikeuden ylemmälle hallintoviranomaiselle. Vuonna 1970 voimaan tullut hallintolaki (*lov om behandlingsmåten i forvaltningsaker, forvaltningsloven*) sisältää yleissäännökset itseoikaisusta (*omgjøring*) sekä hallinnollisesta muutoksenhausta (*klage*). Hallintolain 35 §:ssä säädetään päätöksen tehneen viranomaisen mahdollisuudesta ottaa hallintoasia uudelleen harkittavaksi oma-aloitteisesti, ilman asianosaisen valitusta. Edelleen säädetään muutoksenhakuviranomaisen tai muun ylemmän viranomaisen oikeudesta oikaista päätöstä muutoksenhausta riippumatta. Järjestelmästä käytetään yhteisnimitystä *omgjøring av vedtak uten klage*. Muutoksenhausta ylemmälle viranomaiselle säädetään puolestaan hallintolain 33 §:ssä. Vaikka tällaiseen muutoksenhakuun kohdennetaan erityisiä oikeusturvaedellytyksiä, se käsitetään hallintomenettelyksi eikä hallintolainkäyttömenettelyksi.

*Omgjøring* -järjestelmä on sisällytetty Norjan hallintolakiin hyvin joustavassa muodossa. Sen lisäksi, että uudelleenharkinta on mahdollista sekä päätöksen tehneen viranomaisen itsensä, muutoksenhakuviranomaisen tai ylemmän viranomaisen toimesta, myös yksityinen asianosainen voi pyytää sitä. Viime kädessä oikaisusta päättäminen on kuitenkin viranomaisen harkinnassa. Siten velvollisuutta hallintopäätöksen oikaisemiseen ei ole, eikä sen laiminlyönnistä voi valittaa. Yleissääntelyä täydentää runsas erityislainsäädäntö, joka yleissääntelyn ohella antaa hallinnolle laajan uudelleenharkintakompetenssin. Päätöksen uudelleenharkittavaksi ottaminen katsotaan uudeksi hallinto-oikeudelliseksi asiaksi, joka tulee käsitellä hallintolain peruseriaatteiden mukaisesti. Järjestelmän luonteen vuoksi käsittelyn yksinkertaisuutta pidetään kuitenkin tärkeänä.

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 järjestelmän onkin todettu vahvistavan yksilön oikeussuojaa. Oikeussuoja-aspektin lisäksi ylemmällä viranomaisella on omat valvontaintressinsä asiassa, mikä myös vaikuttaa hallintokoneiston motivaatioon oikaisukeinojen käyttämisessä. Samalla järjestelmä tehostaa julkisen intressin toteutumista, kun ylemmällä viranomaisella on mahdollisuus ohjata ja kontrolloida alemman viranomaisen toimintaa.

### *Tanska*

Tanskan vuonna 1987 voimaan tullut hallintolaki (*forvaltningslov*) ei sisällä yleissäännöksiä hallinnollisesta muutoksenhausta eikä oikaisukeinoista tilanteissa, joissa hallintopäätös sisältää virheen. Muutoksenhaulla toiselle hallintoviranomaiselle tarkoitetaan yleistä, hallintolakiin kirjaamatonta muutoksenhakujärjestelmää, josta säännellään asiaan liittyvässä erityislainsäädännössä (*administrativ rekurs*). Käytännössä suurin osa hallintopäätöksistä voidaan saattaa toisen viranomaisen jälkikäteisharkinnan (*efterprøvelse*) kohteeksi, sillä valtaosa hallintoasioita käsittelevästä erityislainsäädännöstä sisältää tällaisen muutoksenhakumahdollisuuden. Usein muutoksenhaku tehdään valituslautakunnalle, joita on monella 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.

Tämän lisäksi Tanskan hallinto-oikeudellinen muutoksenhakujärjestelmä sisältää erityisen *remonstration*-oikeussuojakeinon, jolla tarkoitetaan muutoksenhakua samalle eli päätöksentekoviranomaiselle. Joissakin erityissäännöksissä *administrativ rekurs* ja *remonstration* on myös saatettu limittää toisiinsa siten, että muutoksenhaku on tehtävä ensin alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle, jonka tehtävänä on harkita, onko muutoksenhaku osittain tai kokonaan hyväksyttävissä. Jos muutoksenhakuun ei suostuta, muutoksenhakuasiakirjat on toimitettava muutoksenhakuinstanssille. Edelleen päätöksentekoviranomaisella on mahdollisuus asian uudelleenkäsittelyyn myös kokonaan muutoksenhakuinstituution ulkopuolella (*tilbagekaldelse og ændring af forvaltningsafgørelse/omgørelse*). Uudelleenkäsittely voi tapah-

tua joko päätöksentekoviranomaisen itsensä, yksityisen asianosaisen tai toisen viranomaisen aloitteesta.

Hallintoviranomaiset ratkaisevat lopullisesti suurimman osan hallinnollisista konflikteista yksityisen ja viranomaisen välillä, ja varsinaiset oikeudenkäynnit tuomioistuimissa ovat harvinaisia.

*Administrativ rekurs* -järjestelmällä onkin nähty olevan suuri merkitys 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 tuomioistuimissa. Vaikka *administrativ rekurs* voidaan siis nähdä ennen muuta muutoksenhakujärjestelmänä, se on varsinaista valitusjärjestelmää kevyempi vaihtoehto saattaa hallintoasia uudelleenharkittavaksi.

### *Saksa*

Saksan vuoden 1960 hallintoprosessilaki (*Verwaltungsgerichtsordnung*) sääntelee yleistä hallintolainkäyttömenettelyä. Lähtökohtaisesti hallintoprosessi käynnistyy kanneteitse. Hallinnon päätöksentekomenettelystä säädetään puolestaan vuodelta 1976 olevassa hallintomenettelylaissa (*Verwaltungsverfahrensgesetz*). Näiden lisäksi menettelystä voidaan säätää erityissäännöksissä sekä liitto- että osavaltiotasolla. Pääsäännön mukaan hallintolainkäyttöä edeltää pakollinen oikaisuvaatimusvaihe (*Widerspruch*), josta säännellään hallintoprosessilain 68 ja 69 §:ssä. Viranomainen voi kyseisessä järjestelmässä muuttaa päätöstä joko kokonaan tai osittain asianosaisen vaatimusten mukaisesti, mutta oikaisu voi tapahtua periaatteessa myös oikaisun tehneen vahingoksi.

Hallintotuomioistuinten vahvasta asemasta riippumatta Saksan järjestelmässä on pidetty tärkeänä, että hallintoprosessia edeltää järjestelmä, jonka nojalla sama tai ylempi hallintoviranomainen voi tutkia uudestaan tehdyn hallintopäätöksen laillisuuden sekä tarkoituksenmukaisuuden. Muodollisesti ottaen *Widerspruch* on hallinto- eikä hallintolainkäyttömenettelyä, ja tämän vuoksi täydentävä sääntely sisältyy hallintomenettelylakiin. Oikaisu pannaan vireille hakemuksella kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista ja se toimitetaan päätöksen tehneelle viranomaiselle. Hakemuksen teko-oikeus määritetään lähtökohtaisesti samoin perus-

tein kuin kanneoikeus. 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.

Mikäli päätöksentekoviranomaiselle tehty oikaisuvaatimus ei johda asianosaiselle myönteiseen tulokseen, 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.

Saksan järjestelmä sisältää myös muunlaiset laajat itseoikaisumahdollisuudet hallinnon omassa piirissä. Hallintomenettelylaissa 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 kytkettyä tuomioistuinkäsittelyyn toisin kuin *Widerspruch*.

Oikaisujärjestelmää pidetään Saksassa tärkeänä useasta syystä. Ensinnäkin hallintoviranomaiset voivat itse korjata päätösten virheellisyydet. Tämän 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. Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä, ja järjestelmä nähdään hallinnon mahdollisuudeksi palata päätökseensä etenkin tuomioistuinkäsittelyjen määrän vähentämiseksi.

Oikaisuvaatimukset jaetaan eri kategorioihin sillä 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 puolestaan erityisten oikaisuvaatimusten alaryhmä, ja niiden tekeminen on kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytys. Oikaisuvaatimus osoitetaan joko päätöksen tehneelle virkamiehelle (*recours gracieux*) tai päätöksen tekijää hierarkiassa ylemmälle viranomaiselle (*recours hiérarchique*). 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. 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. Oikaisu on tällaisessa tapauksessa rakennettu valituksen välttämättömäksi esivaiheeksi. Pääsääntöisesti oikaisuvaatimuksen pakollisuus voi perustua vain selvään määräykseen oikaisuvaatimuksen perustavassa erityissäännöksessä. Toisaalta Conseil d'Etat on 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.

Oikaisuvaatimusta käsitellessään hallintoviranomaiset tutkivat alkuperäisen päätöksen lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden. Viranomaisen on annettava päätös esitettyihin vaatimuksiin ja lähtökohtaisesti perusteltava päätöksensä. Lisäksi pakollista oikaisuvaatimusta koskevassa säännöksessä määrätään yleensä erityisestä määräajasta, jonka kuluessa viran-

omaisen tulee vastata 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 tästäkin voidaan poiketa erityissäännöksiin.

### *Euroopan unioni*

Euroopan unionin oikeudessa sovellettava jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian periaate koskee sekä kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa että kansallista prosessia määrittäviä tekijöitä. Periaatteen nojalla sovellettavat menettelysäännöt annetaan kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä. Siten prosessiautonomian periaatteen mukaisesti EU-oikeus ei sisällä yhtenäistä hallinto-oikeudellista menettelysäännöstöä eikä yleisiä säännöksiä hallintopäätösten oikaisemisesta. Vaikka prosessiautonomian periaatetta pidetään edelleen lähtökohdana, EY-tuomioistuin on oikeuskäytännössään vähitellen supistanut autonomian laajuutta ja määritellyt myös kansallista oikeusturvajärjestelmää täydentäviä vaatimuksia. Koska EY-tuomioistuimen keskeisenä tavoitteena on EU-oikeuden tehokkaan ja yhdenmukaisen toteutumisen takaaminen, oikeuskäytännössä on jo vakiintuneesti edellytetty erityisesti oikeusturvan saatavuutta ja tehokkuutta. Siten kansallisesta prosessinormistosta riippumatta tulee jäsenvaltion tuomioistuimen tutkittavaksi olla mahdollista saattaa EU-oikeuden toteutumiseen liittyvät laiminlyönnit tai virheellisydet. Lisäksi EY-tuomioistuin on painottanut yksilön oikeusturvan toteuttamista takaavia laadullisia vaatimuksia, kuten oikeusturvan kattavuuteen, vaikuttavuuteen, tehokkuuteen, yhdenmukaisuuteen ja vastaavuuteen perustuvia kriteereitä. Kyseiset oikeuskäytännön perusteet on kirjattu nyttemmin myös Euroopan unionin perusoikeusasiakirjan 47(1) artiklaan. Siten nämä oikeusturvan takeet koskevat jäsenvaltioita niiden soveltaessa EU-oikeutta ja tulevat tätä kautta sovellettaviksi myös kansallisten viranomaisten toiminnassa, josta nykyisin jo merkittävä osa sisältää tällaiseksi luokiteltavaa toimintaa.

Myöskään yhteisön omien instanssien tekemien hallintopäätösten oikaisemista ei ole säännelty, ja tästä syystä asiaa on jouduttu pohtimaan EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Yhteisön tuomioistuin on arvioinut mahdollisuutta hallintopäätöksen muuttamiseen etenkin oikeusvarmuuden periaatteen ja oikeutettujen odotusten suojan näkökulmasta. Lisäksi oikeuskäytännössä on otettu kantaa myös kansallisten hallintoviranomaisten mahdollisuuteen oikaista hallintopäätöksiä – lähinnä siitä näkökulmasta, voidaanko hallintoasia käsitellä uudelleen yh-

teisön oikeuden loukkaamisen vuoksi. Oikeuskäytännössä on katsottu, että mahdollisuus puuttua hallintopäätöksiin jälkikäteen riippuu menettelyä koskevan autonomian periaatteen mukaisesti jäsenvaltion kansallisesta oikeudesta (esimerkiksi 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). Velvollisuus yhteisön oikeutta loukkaavan päätöksen korjaamiseen edellyttää siten, että korjaaminen on yksittäistapauksessa mahdollista myös kansallisten menettelynormien mukaisesti. Kansallisessa lainsäädännössä tulee siksi olla riittävät mahdollisuudet oikaista hallintopäätöksiä jälkikäteen niiden saattamiseksi EU-oikeuden mukaisiksi.

Yhteisön virkamiesasioissa oikaisuvaatimus on toisaalta säädetty muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi. Neuvosto on vahvistanut vuonna 1968 Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt, joita on muutettu muun muassa 1.5.2004 voimaan tulleella neuvoston asetuksella 723/2004 (neuvoston asetus n:o 723/2004, annettu 22.3.2004, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta). Muutettujen henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklassa määrätään pakollisesta hallinnollisesta oikaisusta, joka käsitellään viranomaisen sisäisessä toimielimessä. Vasta oikaisuun annetusta päätöksestä on mahdollista hakea muutosta 2.11.2004 neuvoston päätöksellä perustetusta Euroopan unionin virkamiestuomioistuimesta.

Kansallisten oikeusturvakeinojen soveltamistavan ja -kriteerien erot voivat vaarantaa unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen. Tämän vuoksi myös eräillä materiaalisien oikeuden aloilla on säädetty yksityiskohtaisempia vaatimuksia kansallisille oikeusturvakeinoille, kuten julkisia hankintoja koskevat erityiset oikeusturvadirektiivit (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY, annettu 11.12.2007, neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi). Toisaalta menettelyautonomian periaatteen mukaisesti oikeusturvamenettelyjä on normatiivisella tasolla harmonisoitu vasta vähän ja ainoastaan tietyillä erityisalueilla. Myös yleistä hallintomenettelyä koskeva yhtenäistäminen on rajoittunut vielä tällä hetkellä suppeisiin ja teknisiin asiaryhmiin, joilla voi kuitenkin olla suuri käytännön vaikutus (esimerkiksi neuvoston asetus n:o 1182/71, annettu 3.6.1971, määrääiköihin, päivämääriin ja määräpäiviin sovellettavista säännöistä). Kyseisen välittömästi sovellettavan määräaika-asetuksen oikeusvaikutukset ulottuvat käytännössä kaikkeen EU-oikeuden

toimeenpanoon. Kun sekundaarioikeuteen sisältyy hallinnollista menettelyä koskevia yksittäisiä säännöksiä, vastaavat kansalliset menettelysäännökset syrjäytyvät toissijaisina.

Hallinnonaloittaisista menettelysäädöksistä kenties laajin ja yksityiskohtaisin on tullausmenettelyä määrittelevä sääntely komission asetuksessa 2454/93 (komission asetus n:o 2454/93, annettu 2.7.1993, tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen n:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä). Kyseinen asetus sisältää yhteisön tullikoodeksin soveltamista ja toimeenpanoa tarkasti ohjaavan normiston. Neuvoston asetuksessa 2913/92 yhteisön tullikoodeksista säädetään tarkemmin oikeudesta hakea muutosta tullilainsäädännön soveltamiseen liittyvään tulliviranomaisten päätökseen. Asetuksen 243(2) artiklan mukaan muutosta voi hakea ensimmäisessä vaiheessa jäsenvaltioiden tähän tarkoitukseen nimeämiltä tulliviranomaisilta ja toisessa vaiheessa riippumattomalta elimeltä, joka voi olla lainkäyttöviranomainen tai vastaava erikoistunut elin. Tullikoodeksi on uudistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella n:o 450/2008, annettu 23.4.2008, yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi). Uuden koodeksin 23 artiklassa säädetään muutoksenhausta vastaavasti kuin nykyisen asetuksen 243 artiklassa.

Myös ympäristöviranomaisten menettelyä on yhtenäistetty. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ohjaa ympäristöviranomaisten menettelyä julkisuusnormien soveltamisessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, annettu 28.1.2003, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta). Kyseisen direktiivin 6(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että tietopyynnön esittäjällä on ensivaiheessa 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. 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: direktiivitasolla säädetty oikeussuojakeinot ja niissä sovellettavat menettelyt tulee sisällyttää myös kansalliseen järjestelmään ja kansallisiin lakeihin. Euroopan unionin I rautatiepakettiin kuulu-

van 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 velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan toimialan sääntelyelin (Regulatory Body). Sen tehtävänä on valvoa direktiivin vaatimusten oikeudenmukaista ja syrjimätöntä soveltamista mm. rautatieyritysten kesken sekä rautatieyrityksen ja rataverkon haltijan 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 rautatielailla (198/2003). Sääntelyelimenä oli sanotun 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 rautatielailla (555/2006), jolla pantiin kansallisesti täytäntöön EU:n II rautatiepaketin direktiivit. Samaan aikaan toimialan uutena turvallisuusviranomaisena toimintansa aloitti Rautatievirasto, joka on myös toimialan uusi sääntelyelin. Uuden rautatielain 65 §:ään otettiin aikaisemman rautatielain 43 §:ää vastaavat säännökset oikaisuvaatimuksesta. Oikaisuvaatimusmenettelyllä on tarkoitus taata pykälässä tarkoitettujen asioiden mahdollisimman nopea ja asian-  
tunteva käsittely ennen varsinaista muutoksenhakua.

Komissio on tehnyt ehdotuksen direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (KOM (2000) 624 lopullinen). Ehdotus merkitsisi oikaisuvaatimusjärjestelmän ulottamista laajasti ympäristöasioihin. Niillä, joilla on asiavaltuus – luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä sekä näiden muodostamilla yhteenliittymillä, järjestöillä ja ryhmillä – on ehdotuksen mukaan oikeus esittää viranomaiselle sisäistä uudelleen tarkastelua koskeva pyyntö, jos hallinnollinen toimi tai laiminlyönti on ristiriidassa ympäristölainsäädännön kanssa. Mikäli pyynnön esittäjä katsoo, ettei viranomaisen päätös sisäisestä uudelleen tarkastelusta ole riittävä varmistamaan ympäristölainsäädännön noudattamisen, pyynnön esittäjällä on oikeus saattaa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman toimielimen käsiteltäväksi. Ehdotuksessa ympäristölainsäädännöllä tarkoitetaan yhteisön lainsäädännön täytäntöön panemiseksi annettua lainsäädäntöä, jonka tavoitteena on ympäristön suojeleminen tai parantaminen muun muassa vesiensuojelussa, meluntorjunnassa, maaperän suojeleminen, ilman pilaantumisesta, kaavoituksessa ja maankäytössä, luonnonsuojelussa, jätehuollossa jne. Direktiivin käsittely on edelleen kesken Euroopan parlamentissa.



## 2.4 Nykytilan arviointi

### 2.4.1 Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittämisen tarpeesta

Alun perin sääntelemättömällä pohjalla ollut hallintopäätösten itseoikaisumahdollisuus on saatettu vähittäisen kehityksen myötä pääosin lakiin nojautuvan järjestelmän piiriin. Hallintolaissa säädetty mahdollisuus asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen muodostaa nykytilanteessa hallinnollisten itseoikaisukeinojen ytimen. Hallintopäätöstä rasittavat hallintolaissa yksilöidyt selvimmät virheellisyydet tulisi siten korjata varsin joustavasti viranomaisen itsensä toimesta. Kysymys on eräänlaisesta vähimmäistasosta, jonka vallitessa itseoikaisu tulisi suorittaa. Virheen korjaamisen menettely ilmentää hallinnon palveluperiaatetta mutta myös pyrkimystä karsia hallintotuomioistuinten tehtävistä varsinaisen oikeusriidan ulkopuolelle jäävien selvimpien virheiden korjaaminen. Oikeusturvan painopistettä halutaan pitää tällaisissa tilanteissa mahdollisimman alhaalla, ja siksi sääntely on katsottu voitavan sisällyttää hallinnolliseen yleislakiin koskemaan lähtökohtaisesti kaikkien hallintopäätösten korjaamista.

Virheen korjaamisen edellytykset on asetettu hallintolaissa varsin selkeisiin ja rajattuihin puitteisiin. Kriteereiden osoittamisella on haluttu varmistaa luottamuksensuojaa ilmentävällä tavalla sitä, ettei hallintopäätösten oikeusvoimavaikutukseen puututa liian kevein perustein. Toisaalta selvänä tavoitteena on ollut ulottaa korjaamisen menettely mahdollisimman laajalle alueelle hallintopäätösten virheitä. Niinpä hallintolakiuudistuksessa asiavirheen käsitteeseen on sisällytetty myös hallintopäätöstä rasittavat menettelyvirheet. Yleisenä tavoitteena on siten ollut laajentaa tämän yleisjärjestelmän käyttöalaa.

Hallintolain seurantatutkimuksessa (Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II) on kuitenkin havaittu, ettei hallintolain voimaantulolla näyttäisi olleen juurikaan vaikutusta asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiskäytäntöihin. Seurantatutkimuksen mukaan virheiden korjaamistilanteita näyttäisi olevan harvoin. Hallinnollisen yleislain tasolla säännelty virheiden korjaamiskeino ei siten vaikuta saaneen kovin laajaa käyttöalaa käytännön hallintotoiminnassa, joskin tältä osin saattaa olla suuriakin vaihteluita eri hallinnonaloilla. Oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudelle olisi joka tapauksessa tärkeää, että viranomaiset olisivat nykyistä tietoisempia hallintolain itseoikaisukeinon olemassaolosta ja tunnistaisivat hallinnon palveluperiaatteen ja sitä kautta hyvään hallintoon kiinnittyvän vastuunsa tämän oikaisumuodon asianmu-

kaisesta hyödyntämisestä. Hallintoviranomaisten ei siten tulisi siirtää hallintolaissa säädettyjen selvimpien virheiden korjaamista hallintotuomioistuinten vastuulle.

Hallintolain asianmukaisen soveltamisen ohella olisi tärkeää, että hallinnollisessa yleislaissa oleva mahdollisuus virheiden korjaamiseen olisi avattu niin laajoille osa-alueille hallinnon päätöksentekotilanteita kuin järjestelmässä on mahdollista. Kysymys on virheiden korjaamisperusteiden laajentamisesta vielä nykyisestä. Virheen korjaamisjärjestelmän laajentamisella voisi näet olla tämän oikaisukeinon käyttöalaa parantavaa laajempaa merkitystä. Hallinnolliseen yleislakiin sisältyvä muutoksenhausta riippumaton järjestelmä saisi nykyistä suuremman merkityksen oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa, mikä helpottaisi jälkikäteiseen oikeusturvaan – oikaisuvaatimukseen ja valitukseen – kohdistuvia odotuksia. Siksi tässä esityksessä on lähdetty siitä, että hallintolakiin sisältyvä virheiden korjaamisjärjestelmä tulisi ottaa vielä uudestaan arvioitavaksi virheiden korjaamisen edellytysten laajentamisen tarkoituksessa.

#### **2.4.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän ottamisesta kokonaisvaltaisen kehittämisen kohteeksi**

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty alun perin massahallintoasioissa, ja järjestelmällä on ollut ennen muuta hallintotuomioistuinten toimintaedellytyksiä turvaava funktio. Hallinnossa ja hallintolainkäytössä on tapahtunut vuosikymmenten aikana kuitenkin muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet myös oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen ja luonteeseen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimusjärjestelmällä on nähty olevan käyttöala ja rooli esimerkiksi silloin, kun hallinnossa on luovuttu sisäisestä muutoksenhausta (valittamisesta alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle). Näin on tapahtunut esimerkiksi kunnallisen yleishallinnon alalla. Oikaisuvaatimusjärjestelmästä on voitu löytää toimintaan apua myös silloin, kun hallinnossa on tehty laajoja organisaatiomuutoksia. Julkisten hallintotehtävien siirtäminen niin sanotun välillisen julkisen hallinnon piiriin tai kokonaan yksityisille toimijoille on luonut tarpeita hallinnon sisäisen uudelleen käsittelyn järjestämiselle oikaisuvaatimuksen muodossa. Muutoksenhakukielloista tai -luvista säätämisen yhteydessä on samoin saatettu pitää oikeusturvavasyistä perusteltuna, että asia käsitellään oikaisuuteen uudelleen hallinnossa. Tällaista sääntelyä esiintyy muun muassa opetustoimen alalla.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä palvelee siten tapahtuneen kehityksen seurauksena varsin monenlaisia tilanteita hallinnossa. Järjestelmä on muuttunut tätä kautta myös sisällöltään. Oi-

kaisuvaatimuksen kohteena oleva hallintopäätös saatetaan esimerkiksi tehdä yksilöllisessä eikä pelkästään massahallinnon menettelyssä. Samoin järjestelmän piirissä ratkaistaan nykyisin muitakin kuin täysin selviä ja riidattomia virheitä, toisin sanoen myös laintulkintaa edellyttäviä oikeusriitoja. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen on voitu osoittaa muullekin kuin alkuperäisen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Oikaisuvaatimusasioissa ei siten ole välttämättä kysymys alkuperäisen päätöksentekijän itseoikaisusta, niin kuin on alun perin ollut asian laita.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä näyttäytyy näin ollen nykyään monenlaisia hallinnollisia tilanteita palvelevana ja sitä kautta luonteeltaan varsin joustavana oikeusturvakeinona. Tämä on vaikuttanut siihen, että järjestelmän käyttöala on kasvanut vähitellen eri puolilla hallintoa. Järjestelmä on otettu käyttöön hyvinkin monella hallinnon osa-alueella. Tapahtuneesta kehityksestä huolimatta oikaisuvaatimusjärjestelmä on jäänyt kuitenkin sivurooliin jälkikäteisen oikeussuojan kentässä. Tilanne ei vastaa niitä odotuksia, joita oikaisuvaatimusjärjestelmään voidaan kehityksen tässä vaiheessa kohdistaa.

Olisikin perusteltua, että oikaisuvaatimusjärjestelmää ryhdyttäisiin kehittämään aikaisempaa tietoisemmin itsenäisenä oikeussuojakeinona. Olisi siten tärkeää, että oikaisuvaatimusjärjestelmä voidaan irrottaa perinteisistä ajattelumalleista, ja yhdistää se muuttuneisiin tilanteisiin ja oikaisuvaatimusjärjestelmään nyttemmin kohdistettuihin odotuksiin. Tässä esityksessä on lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan mahdollisimman laajan tarkastelun kohteeksi kokonaisvaltaiseen kehittämiseen pyrkien. Tämä mahdollistaisi sen, että oikaisuvaatimusinstituutio voitaisiin paikantaa nykyistä paremmin jälkikäteisen oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa, ja sille voitaisiin antaa sellaisen omatyypin oikeusturvakeinon merkitys kuin on perusteltua tapahtuneen kehityksen myötä ja myös tulevaisuutta ennakoiden.

### **2.4.3 Millaisia perusteita oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi voidaan nykytilanteessa esittää**

#### *Kiinnkohdat hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten turvaamiseen*

Kuten johdannossa on todettu, oikaisuvaatimusinstituutio on nostettu viime aikoina esiin keinoon tehostaa jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta. Jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän tehostamistarpeet eivät ole juontaneet juuriaan pelkästään massahallintoasioiden

aiheuttamista ruuhkista hallintotuomioistuimissa, niin kuin aikaisemmin. Pyrkimyksenä on yleensäkin ollut painottaa tehokkuusnäkökohtia hallintotuomioistuinten toiminnassa perus- ja ihmisoikeuksista tukea saavalla tavalla. Ennen muuta on koettu tärkeäksi, että hallintolainkäytön tehokkuus saataisiin pysymään sellaisella tasolla kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään. Viime vuosina hallintotuomioistuinten toiminnan tehostamistarpeita on ryhdytty tarkastelemaan lisäksi myös valtionhallinnon tuottavuusohjelmassa esiintyvistä tavoitteista käsin.

Tarkasteltaessa jälkikäteistä oikeusturvajärjestelmää kokonaisuutena on pidetty yhä tärkeämpänä korostaa oikeusturvan saatavuutta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että hallintotuomioistuinten toimivuuden ohella tehostetaan yksilön oikeuksien toteutumista jo hallinnon eri osa-alueiden toiminnassa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kytkemisellä hallintotuomioistuinten toimintaan on ollut omat tarkoituksensa. Tämän järjestelmän on ajateltu voivan seuloa selvimmät hallintopäätösten virheellisyydet niin, että hallintotuomioistuimet voivat keskittää voimavaransa nykyistä paremmin oman toimintansa ytimeen – varsinaisten oikeusriitojen ratkaisemiseen. Jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuuden turvaaminen sekä hallintoviranomaisten ja -tuomioistuinten välisen tehtäväjaon kehittäminen hallintopäätösten virheiden korjaamisessa edellyttää näin ollen sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan oikeussuojakeinona laajemman lainsäädännöllisen kehittämisen kohteeksi.

#### *Hallintoviranomaisten vastuun kasvattaminen jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisesta*

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena voidaan puoltaa myös perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon perusoikeusvaatimuksen pohjalta. Konkreettinen vastuu yksilön oikeusturvasta on noussut hallintoviranomaisten toiminnassa yhä keskeisemmälle sijalle. Oikeusturvan merkityksen painottaminen ei koske pelkästään hallintopäätöksen tekemistä, ennakkolista oikeusturvaa. Se kytketään yhä selvemmin myös siihen osaan hallintoviranomaisten toiminnasta, joka liittyy hallintopäätöksen tekemisen jälkeiseen aikaan. Siksi olisi tärkeää, että hallintoviranomaisilla olisi nykyistä laajempi rooli jälkikäteisessä oikeusturvassa, vaikka niiden asemaa oikeusriitojen ratkaisussa on muutoin kavennettu hallinnon sisäisen muutoksenhaun (valituksen) pääosittaisen poistumisen myötä. Nykyisessä hyvän hallinnon merkitystä painottavassa tilanteessa oikaisuvaatimusjärjestelmä näyttäisi tarjoavan hallintoviranomaisille yhä paremman kanavan pyrittäessä jakamaan vastuuta hallintopäätösten tekemisen jälkeen

havaittavien virheiden korjaamisesta. Hallintoviranomaisten vastuu hyvän hallinnon edellytysten toteutumisesta puoltaa siten lähtökohdiltaan oikaisuvaatimusjärjestelmän roolin ja aseman kehittämistä lainsäädännössä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on noussut uudella tavalla ajankohtaiseksi myös hyvän hallinnon vaatimukseen sisältyvän hallinnon palveluperiaatteen myötä. Palveluperiaate ilmenee niin sanotun tavallisen lain tasolla muun muassa 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. Palveluperiaatteeseen voidaan katsoa sisältyvän myös viranomaisen velvollisuus huolehtia tekemiensä päätösten oikeellisuudesta sekä vaatimus siitä, että viranomainen seuraa päätöstensä laatua ja puuttuu viipymättä havaitsemiinsa virheisiin.

Palveluperiaate edellyttää näin ollen sitä, 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 epäkohtia. 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 ja oikeus osallistua hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamiseen. Nykytilanteessa onkin tärkeää, että viranomaisten osavastuu hallintopäätösten virheiden korjaamisesta nähdään osana palveluperiaatetta ja hyvän hallinnon perustuslakiperäistä vaatimusta.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen on näin ollen syytä nähdä keinona antaa hallintoviranomaisille yhä paremmat keinot korjata jälkikäteen päätöksenteossa tapahtuneita virheitä. Yksityiselle asianosaiselle on keskeistä oikeuden tehokas, joustava ja edullinen saatavuus. Hallintoviranomaisen itsensä tekemällä virheiden korjaamisella on merkitystä myös yhteiskunnan toimivuudelle ja jopa kilpailukyvyille. Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä hallinnon tehokkuus on yhdistettävissä hyvän hallinnon takeisiin kuuluvan oikeussuojavaatimuksen kanssa. Siksi on tärkeää, että viranomainen voi kokea roolinsa oikaisuvaatimusasioissa aikaisem-

paa aktiivisempänä. Hallinnollisen harkintavallan antaessa myöten oikaisuvaatimus päätöksen tekemisessä tulisi muutenkin nähdä nykyistä enemmän sovittelun kuin tiukan juridisen ratkaisutoiminnan piirteitä. Oikaisuvaatimusjärjestelmä eroaa siten hallintolainkäytöstä, jonka tehtävä on sidottu keskeisemmin päätöksen lainmukaisuuden arviointiin. Näin ollen myös palveluperiaatteen merkityksen kasvaminen on lisännyt tarvetta oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen lainsäädännössä sen omiin oikeusturvavoitteisiin kiinnittyvällä tavalla.

#### *Muita näkökohtia oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi*

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on saatettu kytkeä viime vuosina myös aikaisempaa modernimpiin yhteyksiin. Oikaisuvaatimus on ollut tässä mielessä esillä Euroopan neuvoston ministeri-komitean jäsenvaltioille antamassa suosituksessa Rec (2001) 9 hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten oikeudenkäyntien vaihtoehtoista. Vaihtoehtoisin riidanratkaisutapoihin liittyvällä tavalla suosituksessa on todettu, 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 viranomaisten tulisi tutkia ja päättää oikaisumenettelyssä olevat asiat. 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. Ne mahdollistavat riitojen nopeamman ja edullisemmän ratkaisemisen, sovinnon saavuttamisen, asiantuntijoiden toimesta tapahtuvan riidan ratkaisemisen, riitojen ratkaisemisen kohtuusperiaatteiden eikä vain tiukkojen oikeudellisten normien perusteella ja laajemman harkintavallan. Suosituksessa on vielä erikseen 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.

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut myös suosituksen hyvästä hallinnosta Rec (2007) 7. Suosituksen mukaan varsinaista lainkäyttöä edeltävä hallinnollinen muutoksenhaku tulisi periaatteellisesti olla mahdollista ja joissakin tapauksissa jopa pakollista.

Suosituksista ilmenee, että oikaisuvaatimusjärjestelmään (hallinnon sisäiseen uudelleen käsittelyyn) on alettu kohdistaa uudentyypistä huomiota myös yleiseurooppalaisella tasolla. Näin on tehty huolimatta siitä, ettei oikaisuvaatimus muodosta kiinteää järjestelmää, vaan sen luonne ja sisältö sekä asema oikeussuojakentässä saattaa vaihdella hyvinkin paljon eri maiden välillä. Hallinnon sisäinen uudelleen käsittely – missä muodossa se esiintyykin – halutaan joka tapauksessa nähdä relevanttina keinona hallinnollisten riitojen ratkaisemisessa. Tuomioistuinten vastuuta riidanratkaisussa pyritään siten jakamaan hallintoviranomaisille, minkä on katsottu lähentävän hallintoa yksityiseen kansalaiseen. Samalla on korostettu vaihtoehtoisten menettelyjen joustavuutta ja käsittelyn puolueettomuutta. Edellä esitetyn mukaisesti myös ylikansallisen tason voi katsoa tukevan sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmä otetaan kokonaisuutena kehittämistoimenpiteiden kohteeksi.

#### **2.4.4 Oikaisuvaatimusjärjestelmän sisällöllisen kehittämisen arviointia**

##### *Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen tarpeesta*

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä tulee tarkastella myös tämän oikeussuojakeinon sisäiseltä toiminnalliselta kannalta. Siinä nousee esille väistämättä kysymys oikaisuvaatimusinstituution nykyisestä käyttöalasta ja sen laajentamisen tarpeesta. Kuten nykytilan kuvauksesta käy ilmi, oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty vuosien aikana eri puolilla lainsäädäntöä paljolti asianomaisten hallinnonalojen omista sääntelytarpeista käsin. Vaikka massa-hallintoasiat ovat muodostaneet alun perin oikaisuvaatimusjärjestelmän pääjuonteeseen, järjestelmä on muuntunut vähitellen niin, että se palvelee kehityksen tässä vaiheessa laajempia ja samalla myös keskenään erityyppisiä hallinnollisia tilanteita. Tämä on vaikuttanut vuorostaan siihen, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on muodostunut jossakin määrin hajanaiseksi ja osin vaikeasti hahmotettavaksi kokonaisuudeksi. Edellä mainitusta huolimatta järjestelmän käyttöala on ollut viime vuosina selvästi kasvamassa.

Se, että oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala on ollut jatkuvasti laajentumassa, kertoo järjestelmän hallinnollisen käytettävyyden ohella lisääntyvästä pyrkimyksestä lisätä hallinnon omaa

vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Toisaalta hallinnossa esiintyy edelleenkin osa-alueita, joiden piirissä oikaisuvaatimusjärjestelmä ei ole käytössä tai on sitä vain vähäisesti. Syyt järjestelmän vähäiseen käytettävyyteen ovat luonnollisesti monenlaiset. Oikaisuvaatimuksen ei esimerkiksi ole katsottu soveltuvan luonteensa puolesta asianomaisen hallinnonalan riitojen ensi asteen ratkaisukeinoksi. Toisaalta sekin, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asema ja merkitys oikeussuojakeinona on jossakin määrin epäselvä, on saattanut vaikuttaa kielteiseen arviointiin järjestelmän käyttöönoton tarpeellisuudesta. Osa lainsäädännöstä saattaa myös olla niin vanhaa, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönotto ole ollut edes esillä sitä laadittaessa, toisin kuin nykyään olisi asian laita.

Hallinnon toiminnalliset ja oikeussuojaan liittyvät näkökohdat puoltavat sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asemaa ja merkitystä jälkikäteisenä oikeusturvakeinona vahvistetaan nykyisestä. Yhtenä keskeisenä keinona tämän tavoitteen toteuttamisessa on oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisääminen. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätösten virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Tässä esityksessä on näin ollen lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän asianmukainen kehittäminen edellyttää paitsi järjestelmän selkiyttämistä oikeusturvakeinona, myös sitä, että järjestelmän laajentamisen mahdollisuuksia ja perusteita arvioidaan yleisemmästä eri hallinnonalojen kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta.

#### *Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn uudistamisen tarpeesta*

Oikaisuvaatimuksen tekeminen nojautuu lähtökohtaisesti erityissäännöksiin. Siksi erityissääntelyssä on säädetty yleensä samalla oikaisuvaatimusta koskevista keskeisistä menettelyseikoista kuten oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta, määräajasta oikaisuvaatimuksen tekemiseen sekä oikaisuvaatimuksen ratkaisevasta viranomaisesta. Näistä seikoista ei ole lähtökohtaisesti säännelty hallintolaissa, mikä johtuu hallintolain painottumisesta ensi asteen päätöksentekomenettelystä säätämiseen. Oikaisuvaatimusmenettelyn erityissääntelyn määrä ja sisältö saattaa kuitenkin vaihdella eri hallinnonaloilla. Esimerkiksi kunta-laissa oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta koskevat säännökset ovat varsin samantyyppiset, ja välittömässä verotuksessa oikaisuvaatimusasian käsittelyssä noudatetaan erityissääntösten lisäksi verotusmenettelyn yleisiä säännöksiä. Muilla hallinnonaloilla menettelyn erityissääntely voi olla vaihtelevaa ja paikoin puutteellista jopa keskeisten menettelyvaatimusten



osalta. Kaikissa tapauksissa ei esimerkiksi ole säädetty siitä, kuka on oikeutettu tekemään oikaisuvaatimuksen ja mikä on oikaisuvaatimukselle asetettava määräaika. Oikaisuvaatimusten käsittelyssä on näin horjuvuutta ja epäyhtenäisyyttä eri viranomaisten välillä.

Erityissääntelyn puutteellisuus ja hajanaisuus vaikeuttaa yleiskuvan saamista oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksentekomenettelystä, heikentää ennustettavuutta ja aiheuttaa muutenkin ongelmia yksilön oikeusturvan toteutumiselle. Yksityinen asianosainen ei ole nykytilanteessa välttämättä selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan oikaisuvaatimusmenettelyssä. Niukka ja puutteellinen menettelyä koskeva erityislainsäädäntö voi aiheuttaa ongelmia myös oikaisuvaatimuksen ratkaisevassa hallintoviranomaisessa. Niinpä hallintoviranomaisella voi olla vaikeuksia tunnistaa rooliaan oikaisuvaatimusasian käsittelyssä ja ratkaisussa. Tällä saattaa olla laajempaakin vaikutusta oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuuteen. Oikaisuvaatimusasioiden käsittely ei ole tuolloin sillä tavalla joustavaa, tehokasta ja kustannuksia säästävää kuin järjestelmän perusteissa yleisesti tavoitellaan.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan toisaalta myös hallintolain yleissäännöksiä. Hallintolain yleissäännökset sääntelevät useimmiten muita asioita kuin oikaisuvaatimusmenettelyn erityissäännökset. Siksi hallintolaki ei ole näihin erityissäännöksiin nähden toissijainen, vaan sitä sovelletaan yleensä erityissäännösten rinnalla niitä täydentäen. Tosin esiintyy myös sellaisia tilanteita, joissa erityissäännökset tulevat sovellettaviksi samoja asioita sääntelevien hallintolain yleissäännösten sijasta. Tilanteet saattavat siten vaihdella eri asioissa.

Hallintolain yleissäännösten soveltuvuutta tarkasteltaessa on syytä nostaa esiin seuraavat oikaisuvaatimusmenettelyn erityispiirteet. Oikaisuvaatimus muodostaa välttämättömän välivaiheen ennen varsinaista muutoksenhakua. Erityissäännöksissä onkin usein mainittu, että päätökseen, josta voidaan tehdä oikaisuvaatimus, ei saa hakea muutosta valittamalla. Valitusoikeus alkaa vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Oikaisuvaatimuksen itsenäisen oikeussuojakeinon luonteesta johtuvasta syystä viranomaisella ei esimerkiksi ole harkintavaltaa siinä, ottaako se oikaisuvaatimuksen käsiteltäväkseen. Oikaisuvaatimuksen kohteena on hallintomenettelyssä tehty päätös, jolla asian käsittely hallintoviranomaisessa on päättynyt. Oikaisuvaatimus sisältää oikeussuojan saamisen tarkoituksessa esitetyn vaatimuksen hallintopäätöksessä olevan virheen oikaisemisesta (korjaamisesta). Vanhastaan omaksuttuna lähtökohtana on ollut, että viranomainen on sidottu oikaisuvaatimuksen tekijän – lähtökohtaisesti asianosaisen – esittämiin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimusmenettelyssä ei siten varsinaisesti

tehdä uutta hallintopäätöstä, vaan annetaan vastaus oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Päätöksen seurauksivaikutukset ovat lisäksi samantyyppiset kuin valituksessa. Niinpä oikaisuvaatimus voidaan hylätä, jolloin ensi vaiheen päätös jää voimaan. Päätöstä voidaan kuitenkin myös muuttaa tai 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 ensi asteen päätöksentekoviranomaisessa.

Esille nostetut oikaisuvaatimusjärjestelmän peruspiirteet osoittavat, että vaikka oikaisuvaatimusta ei ole syytä nähdä varsinaisena muutoksenhakukeinona, järjestelmää ei tulisi toisaalta rinnastaa suoraan hallinnon ensi asteen päätöksentekoonkaan. Siksi on syytä katsoa, että oikaisuvaatimusmenettely sijoittautuu tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyn ja hallintolainkäyttömenettelyn välimaastoon. Jotta oikaisuvaatimusmenettely voisi täysimääräisesti toteuttaa rooliaan hallinnon virheiden korjaamisessa, olisi tärkeää, että se voitaisiin paikantaa asianmukaisella tavalla oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa ja että sitä myös kehitetään tämän asemansa pohjalta. Tällaista riittävää paikantamista ei nykytilanteessa ole, vaan hallintolaki on kirjoitettu ennen muuta ensi asteen päätöksentekoa silmällä pitäen. Hallintolaki ei toisin sanoen sääntele suoranaisesti sellaisia tilanteita, joissa on kysymys tehdyn hallintopäätöksen lain- ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastelusta (kontrolloinnista). Hallintolain hyvän hallinnon edellytykset eivät siten kaikilta osin kohtaa oikaisuvaatimusmenettelyä sellaisessa muodossa kuin siinä esiintyvät oikeusturvatarpeet edellyttäisivät.

Tarkasteltaessa hallintolain soveltuvuutta lähemmin voidaan todeta, että oikaisuvaatimusmenettelyssä käsitellään nykyisellään varsin monentyyppisiä asioita. Osa oikaisuvaatimuksen kohteena olevista päätöksistä voidaan tehdä tehokkaassa kaavamaisessa menettelyssä, kun taas osa päätöksistä nojautuu hyvinkin yksilölliseen ratkaisutoimintaan. Oikaisuvaatimuksessa väitetyn virheen laadulla on siten väistämättä eroja. Virhe saattaa olla selvä, mutta se voi sisältää myös laintulkintaa edellyttävän oikeusriidan piirteitä. Siksi oikeusturvatarpeet saattavat vaihdella oikaisuvaatimusjärjestelmän omassakin piirissä. Esimerkiksi usein toistuvissa, massatyypisissä asioissa voidaan kokea tärkeäksi, että asia selvitetään oikaisuvaatimusvaiheessa riittävästi ja että oikaisuvaatimuspäätös myös perustellaan asianmukaisesti. Ensi asteen päätöksenteon ollessa yksilöidympää oikaisuvaatimusjärjestelmään saattaa kohdistua kvalifioidumpiakin oikeusturvaodotuksia. Oikeusturvaodotukset näyttäisivätkin kasvavan, kun oi-

kaisuvaatimus hahmotetaan muusta kuin perinteisestä massahallintoasioiden itseoikaisukeynon näkökulmasta.

Oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinossa esiintyy näin ollen omatyypisiä oikeusturvatarpeita sen muutoksenhakuun kytkeytyvien piirteiden ja siinä käsiteltävien asioiden monentyyppisen luonteen vuoksi. Vaikka osa hallintolain säännöksistä soveltuu ongelmitta oikaisuvaatimusmenettelyyn, hallintolaki on paikoin liiallisen tai tarpeettoman väljä tässä menettelyssä esiintyvien oikeusturvatarpeiden täyttämiseksi. Ongelmia hallintolain soveltamisessa aiheuttaa varsinkin se, että oikaisuvaatimusmenettelyssä on kysymys muutoksenhausta. Hallintolaki ei esimerkiksi ohjaa asianosaista oikaisuvaatimusasian vireille tulossa samalla tavalla kuin saatettaessa asia vireille ensi asteessa. Myös hallintoviranomaisen velvollisuudet asian käsittelyssä jäävät paikoin tulkinnanvaraisiksi. Vaikka hallintolain on alun perin katsottu kattavan myös oikaisuvaatimusmenettelyssä esiintyvät soveltamistilanteet, lainsäädännön avoimuus saattaa nykyisestä näkökulmasta katsottuna heikentää liiaksi oikaisuvaatimusjärjestelmän käytettävyyttä ja heijastua näin yksilön oikeusturvaan. Oikaisuvaatimusmenettelyn lainsäädännön kehittämistä voidaan siten pitää myös käytännön kannalta perusteltuna.

Oikaisuvaatimusinstituutiota on kehitetty vuosien saatossa niin, että järjestelmä on nykyään käytössä varsin laajasti eri puolilla hallintoa. Tarve oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan ja yleensäkin merkityksen lisäämiseen on viime aikoina entisestään kasvanut. Tämä liittyy siihen, että hyvän hallinnon edellytyksiin katsotaan kuuluvan hallinnon osavastuun ainakin selvimpien hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisäämisellä on kuitenkin eri syistä johtuvat rajansa. Siksi olisi tärkeää, että olemassa oleva oikaisuvaatimusjärjestelmä toimisi itsessään riittävän joustavalla, tehokkaalla ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottavalla tavalla. Oikaisuvaatimusta koskevan käsittelymenettelyn tulisikin varmistaa, että asia tulee ratkaistuksi tehokkaasti hallinnon virheitä seuloen ja korjaten mutta että menettely täyttäisi samalla oikaisuvaatimusjärjestelmän omatyypiset oikeusturvaedellytykset.

Asianmukaisesti ja moitteettomasti toimivalla menettelysääntelyllä voitaisiin tehostaa koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuutta ja parantaa yksilön oikeusturvaa. Oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva erityissääntely on hajanaista ja paikoin puutteellista, ja se antaa varsin epäyhtenäisen yleiskuvan koko tästä instituutiosta. Perustuslain 21 §:stä ilmenevät oikeusturvavoitteet edellyttävät oikaisuvaatimuksen keskeisten menettelytakeiden turvaamista lailla.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseksi sekä sen sisällön ja menettelyn selkiyttämiseksi on siten välttämätöntä, että oikaisuvaatimuksen käsittelemisen ja ratkaisemisen keskeisimmistä menettelyvaatimuksista on ajanmukaiset ja yhtenäiset säännökset hallintolaissa.

#### **2.4.5 Oikaisuvaatimusta koskevan ruotsinkielisen termin uudistamisen tarpeesta**

Oikaisuvaatimuksesta on tähän asti ruotsinkielisessä lakitekstissä käytetty ilmaisua *rättelseyrkande*. Ilmaisua voidaan kuitenkin monesta syystä pitää epäonnistuneena. Yleiskielessä ilmaisu ”rättelse” viittaa pikemmin kirjoitus- tai muun teknisen virheen korjaamiseen kuin muutoksenhakutarkoituksessa tehtyyn oikaisuvaatimukseen. Lakikielessä suomenkieliselle ilmaisulle ”korjaaminen” ei ruotsin kielessä ole muuta käännösvastinetta kuin ”rättelse”. Näin ollen sekä korjaaminen että oikaisu käännetään sanalla ”rättelse”, mitä ei voida pitää selkeänä ja tyydyttävänä ratkaisuna. Väärinkäsitysten mahdollisuutta lisää edelleen se, että Ruotsissa oikaisu-tyyppisestä menettelystä käytetään ilmaisua ”omprövning” ja ilmaisua ”rättelse” vain korjaamisesta.

Lakikielen kääntämisessä pyritään yleisesti siihen, että Suomessa käytettävä ruotsinkielinen lakikieli vastaisi Ruotsissa käytettävää lakikieltä. Tästä lähtökohdasta tulee poiketa vain silloin, kun oikeusjärjestelmien keskinäinen erilaisuus tai muut painavat syyt estävät lakikielen yhdenmukaisuuden. ”Rättelse”-ilmaisun korvaaminen ”omprövning”-ilmaisulla oikaisuvaatimuksesta yhdenmukaistaisi näin ollen tältä osin Suomessa ja Ruotsissa käytettävän lakikielen. Omprövning ilmaisisi myös selkeästi yleiskielen tasolla, että kyseessä on asian *uudelleen*käsittely, ei esimerkiksi tekninen korjaaminen. Lopputulos olisi, että ilmaisua ”rättelse” käytettäisiin ainoastaan korjaamisesta.

Oikaisuvaatimuksesta käytetään ilmaisua ”*rättelseyrkande*”. Ilmaisua ”yrkande” on kuitenkin vanhahtava, ja sen korvaamista samansisältöisellä ilmaisulla ”*begäran*” olisi suotavaa silloin, kun muut syyt eivät puolla vanhan ilmaisun säilyttämistä. Edellä esitetyistä syistä asiassa olisi siten perusteet ilmaisujen omprövning ja begäran om omprövning käyttöönottamiselle ruotsinkielisessä lakitekstissä.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehdot**

##### **3.1.1 Hallintolaissa olevan virheen korjaamisjärjestelmän kehittäminen**

Esityksen tavoitteena on vahvistaa hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamista koskevan järjestelmän asemaa ja käytettävyyttä hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamiskeinona. Tämän myötä voitaisiin siirtää hallintopäätösten selvimpien virheiden korjaamisen painopistettä yhä paremmin hallinnollisen yleislain tarjoaman itseoikaisukeinon suuntaan. Se, että hallintolain virheen korjaamisjärjestelmä mahdollistaa itseoikaisun käyttämisen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, voisi keventää jälkikäteiseen oikeussuojajärjestelmään kohdistuvia odotuksia ja parantaa muutenkin sen toimivuutta. Tätä tavoitellaan esittämällä hallintolaissa olevien asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamista nykyisestä. Tavoitteena on mahdollistaa hallintolain 50 §:n piiriin vielä sellaiset hallintopäätösten virhetilanteet, joiden voidaan arvioida soveltuvan korjattaviksi – järjestelmän perusteita liaksi muuttamatta – tällaisessa joustavassa, muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolisessa itseoikaisumenettelyssä.

##### **3.1.2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentaminen**

###### *Tarkastelun lähtökohtia*

Esityksen keskeisenä taustalla vaikuttavana tavoitteena on lisätä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalaa ja merkitystä hallinnollisten riitaisuuksien ratkaisussa. Oikaisuvaatimusinstituution vahventamisella parannettaisiin edellytyksiä pitää hallinnollisen oikeusturvan painopiste mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, millä olisi laajempia koko jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuuteen ulottuvia vaikutuksia. Kysymys ei olisi hallintotuomioistuinten tehtävien siirtämisestä hallintoviranomaisille, vaan viranomaisten tehtäväjaon parantamisesta voimavarojen ja oikeusturvatehtävän asianmukaisen kohdentamisen tarkoituksessa. Tällöin hallintopäätösten virheellisyyttä koskevat kysymykset ohjautuisivat ratkaistaviksi nykyistä tehokkaammin niissä viranomaisissa – hallintoviranomaisissa tai hallintotuomioistuimissa –, joille sanotun oikeusturvatehtävän voidaan oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa katsoa parhaiten kuuluvan. Samalla olisi tärkeää varmistua siitä, ettei hallintoviranomaisille siirrettäisi hallintotuomioistuimille luonnostaan kuuluvien varsinaisten oikeusriitojen ratkaisemista.

Koska hallinnossa esiintyy runsaasti muunkinlaisia kuin viimeksi mainittuja, hallintotuomioistuimen laintulkintaa edellyttäviä erimielisyyksiä, tässä esityksessä tavoitellaan näiden muiden kuin varsinaisten oikeusriitojen ratkaisupaikan aikaisempaa tarkempaa paikantamista. Esityksen yhtenä tavoitteena on siten selkeyttää ja parantaa hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten tehtäväjakoa jälkikäteisen oikeusturvan alueella.

Sillä, että hallintoviranomaisten tehtäväalaa ja roolia vahvistetaan jälkikäteisessä oikeusturvassa, on merkitystä myös perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytysten ja tähän perusoikeusvaatimukseen sisältyvän hallinnon palveluperiaatteen kannalta. Hyvän hallinnon ja etenkin hallinnon palveluperiaatteen voidaan katsoa edellyttävän, että hallintoviranomaiset ottavat vastuuta paitsi tehtävän hallintopäätöksen sisällön ja menettelyn lainmukaisuudesta, tarvittaessa myös päätöksen jälkeen havaittavien – ainakin selvimpien – virheiden korjaamisesta. Hallintoviranomaisilla on siten aktiivinen vastuu ennakollisesta, mutta yhä enemmän myös jälkikäteisestä oikeusturvasta. Se, että hallintoviranomaiset kantavat vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta, tehostaa oikeusturvan saatavuutta ja parantaa siten yksilön oikeusturvaa. Hallintoviranomaisten aktiivisuus hallinnon virheiden korjaamisessa on omiaan myös parantamaan hallinnon toimintaa. Jälkikäteisen oikeusturvan painopisteen siirtämisellä hallintoviranomaisten suuntaan voisi siten olla laajempaa oikeusturvaan ja hallinnon toimintoihin ulottuvaa vaikutusta. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen muodostaa tässä tilanteessa keskeisen keinon mahdollistaa hallintoviranomaisten nykyistä parempi osallistuminen hallintopäätöksen tekemisen jälkeisen oikeusturvan antamiseen.

Nykytilan kuvauksesta käy ilmi, että oikaisuvaatimusjärjestelmää on laajennettu jo ennestään varsin aktiivisesti eri hallinnonaloilla. Tässä lähtökohtaisesti myönteisessä kehityksessä on sikäli ongelmansa, että kehittäminen tapahtuu enemmänkin oman hallinnonalan toiminnallisista ynnä muista tavoitteista käsin. Oikaisuvaatimusinstituutioon on tullut tätä kautta väistämättä hajanaisuutta, mikä on heijastunut sen asemaan oikeusturvakeinona. Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmä on otettu melko laajasti käyttöön, sen merkitys ja asema oikeussuojakeinona ei ole siksi kasvanut kehitystä edellyttävässä suhteessa. Oikaisuvaatimuksen aseman vahvistaminen edellyttää siten järjestelmän ottamista kokonaisvaltaisen tarkastelun kohteeksi sen sisällön selkiyttämisen tarkoituksessa. Järjestelmän asianmukainen kehittäminen edellyttää toisaalta, että samalla arvioidaan, toimiiko tämä järjestelmä sellaisessa laajuudessa kuin edellä esitetyistä toiminnallisista syistä olisi perusteltua.

Yhtenä keskeisenä keinona oikaisuvaatimusjärjestelmän merkityksen lisäämiselle voidaan näin ollen pitää järjestelmän käyttöalan laajentamista vielä nykyisestä sellaisille hallinnon osa-alueille, joille sen voidaan katsoa toiminnallisista ja sisällöllisistä syistä soveltuvan. Mitä laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmä toimii hallinnon eri osa-alueilla, sitä paremmin hallintoviranomaisilla on mahdollisuus osallistua hallintopäätöksiensä virheiden korjaamiseen jälkikäteistä oikeusturvaa tehostavalla tavalla. Laajentaminen voi tapahtua lainsäädäntöteitse, vaikkakin lainsäädännön käyttämisessä on eri vaihtoehtoja.

### *Laajentamisen vaihtoehtoista*

Yhtenä mahdollisena tapana oikaisuvaatimusinstituution laajentamiselle voisi ensinnäkin olla järjestelmän muodostaminen luonteeltaan yleiseksi (pakolliseksi) varsinaisen muutoksenhaun esivaiheeksi. Lähtökohtana olisi, että hallintopäätökseen haettaisiin periaatteessa aina ensin oikaisua ennen varsinaiseen tuomioistuinkäsittelyyn (valitukseen) turvautumista. Tällainen järjestely, jonka kaltainen on käytössä esimerkiksi Saksassa, ei ole saanut meillä aikaisemmin kannatusta. Oikaisuvaatimusinstituutiota onkin kehitetty vuosikymmenten aikana erillisinä hankkeina asianomaisten hallinnonalojen oikeusturva- ja toiminnallisten tarpeiden pohjalta. Valittu laajentamislinja on ollut jo pitkään käytössä, ja järjestelmä on levinnyt tätä kautta yhä uusille hallinnonaloille. Oikeudellisen tilanteen ei ole kuitenkaan katsottu asettavan vielä tässä vaiheessa estettä sen vaihtoehdon arvioimiselle, olisiko järjestelmän kattavalle laajentamiselle asianmukaisia ja toteuttamiskelpoisia edellytyksiä.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän muodostamista yleiseksi varsinaista muutoksenhakua edeltäväksi välivaiheeksi voitaisiin puoltaa esimerkiksi korostamalla aikaisempaa selkeämmällä perustuslakiin nojautuvalla tavalla hallinnon omaa vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisesta. Järjestelyllä olisi siten perustuslain 21 §:ään pohjautuvaa hyvää hallintoa ja siihen sisältyvää hallinnon palveluperiaatetta tukevaa merkitystä. Aikaisemmista painotuksista jossakin määrin eroavalla tavalla voitaisiin myös katsoa, että järjestelmän kattava laajentaminen mahdollistaisi nykyistä paremman tehtäväjaon hallintoviranomaisten ja -tuomioistuinten välillä, ja parantaisi hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia keskittää voimavaransa todellisten oikeusriitojen ratkaisuun. Oikaisuvaatimusinstituution mahdollisimman yleinen laajentaminen saisi siten pontta myös jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toiminnan tarpeista käsin. Esille nostettujen seikkojen voitaisiin näin ollen katsoa tukevan muunkinlaisia kuin perinteisiä tapoja laajentaa oikaisuvaatimusjärjestelmän käytettävyyttä.

Yleisjärjestelmän luonteisena kokonaisuutena oikaisuvaatimusinstituutiolla voisi muutenkin olla nykyistä paremmat mahdollisuudet reaalisen (toimivan) oikeussuojakeinon muodostamiseen. Tämä saattaisi selkiyttää sen asemaa erityisesti valitukseen verrattuna. Järjestelmän hallinnollisia riitaisuuksia suodattava vaikutus voisi siten kasvaa selvästi nykyisestä. Oikaisuvaatimusjärjestelmälle on muutenkin tunnusomaista pyrkimys joustavuuteen ja päätöksenteon tehokkuuteen. Järjestelmän kattavaa laajentamista voisi näin ollen olla yhä vaikeampaa torjua vetoamalla siihen, että oikaisuvaatimus muodostaa tarpeettoman ja aikaa vievän välivaiheen ennen varsinaista muutoksenhakua. Kaiken kaikkiaan oikaisuvaatimuksen kattavan (yleisen) esivaiheen muodostavalla järjestelyllä saattaisi olla selkeää yksilön oikeusturvaa ja hallinto-toiminnan laatua parantavaa merkitystä.

Toisaalta oikaisuvaatimusjärjestelmän kattavaa laajentamista vastaan voidaan myös esittää painavia näkökohtia. Ne tukevat samalla oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä jatkossakin hallinnonalakohtaisesti. Kattavasta laajentamisesta voisi ennen muuta seurata se, että järjestelmä ulotettaisiin asioihin, joihin sen ei kohtuudella voida katsoa soveltuvan. Esimerkkeinä voidaan mainita sellaiset moniasianomaiset asiat, joissa asianomaisilla voi olla erisuuntaisia tai keskenään kilpailevia intressejä, kuten ympäristöhallinnon alan moniasianomaiset kaava- ja lupapäätökset. Lisäksi tässä yhteydessä voidaan viitata sellaisiin lakisidonnaisiin hallintopakko- ja turvaamistoimipäätöksiin, joiden taustalla vaikuttavat keskeisesti kiireellisyysnäkökohdat. Niinpä pakkohoitoasioissa pakollisella oikaisuvaatimuksella voi olla oikeussuojajärjestelmän kannalta hyvinkin ongelmallisia seurausvaikutuksia.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen yleiseksi muutoksenhaun välttämättömäksi esivaiheeksi voisi olla pitkällä aikavälillä perusteltua. Hallinnossa tehtävien päätösten monenlaisen luonteen vuoksi tämän kehittämisvaihtoehdon omaksuminen vaatisi kuitenkin mittavaa koko lainsäädännön läpikäymistä ja kartoitusta. Tuossa yhteydessä selvitettäisiin se, mitkä alueet tulisi sulkea erityissäännöksiin pakollisen oikaisuvaatimusjärjestelmän ulkopuolelle. Tällaista kehittämisvaihtoehtoa ei voida pitää ainakaan tässä vaiheessa perusteltuna eikä lainsäädännössä kohtuullisesti toteutettavissa olevana vaihtoehtona. Sen vuoksi tässä esityksessä on lähdetty siitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista olisi edelleen perustelluinta tarkastella niiden peruslinjausten pohjalta, joiden varassa on tähänkin asti toimittu. Järjestelmää laajennettaisiin näin erityisalojen rajoissa eli lisättäisiin oikaisuvaatimusta koskevan erityissääntelyn määrää lainsäädännössä. Myös tätä kautta voidaan pyrkiä tehokkaasti oikaisuvaatimusinstituution yleisen käytettävyyden lisäämiseen. Samalla kunkin asianomaisen hallin-



nonalan erityistarpeet ja -tilanteet voidaan ottaa huomioon järjestelmän omaksumisen tai sen käyttöalan laajentamisen harkinnassa. Järjestelmän yhtenäisyyden ja sisällön selkeyden kannalta on kuitenkin tärkeää, että oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista tarkastellaan tässäkin kehittämismallissa mahdollisimman pitkälti myös yleisemmästä koko oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta palvelevasta näkökulmasta.

### *Laajentamisesta eri hallinnonalojen rajoissa*

Oikaisuvaatimusinstituutio on jo tällä hetkellä käytössä sellaisilla keskeisillä hallinnon osa-alueilla, joille sen voidaan perinteisesti ja tapahtuneen kehityksen myötä katsoa soveltuvan. Järjestelmän ulkopuolella ei siten ole sellaisia suurempia asiaryhmiä, joiden tulisi nykynäkemuksen mukaan selvästi kuulua sen alaisuuteen. Oikaisuvaatimus on myös ollut kasvavassa määrin esillä eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeissa, millä varmistetaan järjestelmän käytettävyyttä jatkossakin. Näin ollen yleinen arvio siitä, millaisiin asioihin järjestelmää voitaisiin vielä ajatella laajennettavaksi, joudutaan tekemään hallinnon pienemmillä osa-alueilla. Samalla voidaan sulkea pois sellaiset alueet, joilla oikaisuvaatimusjärjestelmä ei sovellu käytettäväksi.

Yksittäisiin asiaryhmiin sidonnaisuudestaan huolimatta laajentamiskysymystä on syytä tarkastella myös laajempaan kokonaisuuteen. Tuolloin järjestelmän käyttöala saatetaan irrottaa siinä määrin kuin on mahdollista hallinnonalakohtaisista sidonnaisuuksista, jolloin tarkastelulle saadaan yleisempää periaatteellista merkitystä. Pyrkimys kokonaistarkasteluun näkyy tässä esityksessä ennen muuta tarkasteltujen asioiden valinnassa ja niiden ryhmittelyissä. Tarkoituksena ei ole kuitenkaan pyrkiä samantyyppiseen kattavuuteen kuin muodostettaessa järjestelmä yleiseksi (pakolliseksi) valituksen esivaiheeksi. Lähtökohtana on siksi se, että esille nostetut asiakokonaisuudet voisivat ennen muuta olla esimerkkeinä kehitettäessä oikaisuvaatimusjärjestelmää muutoin eri yhteyksissä. Hallinnonaloille itselleen jäisi siten viimekätinen vastuu oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan lisäämisestä kuten konkreettisten lakiesitysten tekeminen näiltä osin eduskunnalle. Tuolloin tämän järjestelmän käyttöönoton edellytyksiä voidaan vielä arvioida erikseen asianomaisen hallinnonalan omista tavoitteista ja lähtökohdista käsin. Samalla pidetään tärkeänä, että tästä esityksestä ilmenevät kannanotot otetaan huomioon eri yhteyksissä tapahtuvan lainsäädännön uudistustyön sisällössä.

Yleisesti ottaen oikaisuvaatimusjärjestelmän piiriin ehdotettavien asioiden harkinnassa on merkitystä sillä, miten järjestelmä soveltuu kyseisen ratkaisutoiminnan luonteeseen. Tässä saatetaan kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, onko asianomaisella hallinnonalalla tehtävien ratkaisujen määrä suuri, millaisia oikeusturvanäkökohtia päätöksentekoon sisältyy, onko asiassa yksi vai useampi asianosainen ja käyttävätkö päätösvaltaa muutkin kuin varsinaiset hallintoviranomaiset. Myös laajempia seikkoja kuten oikaisuvaatimusjärjestelmän yhtenäisyyttä ja oikeussuojajärjestelmän kehittämisen kokonaisuutta voidaan painottaa kehittämisen perusteissa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista voidaan pohtia lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden näkökulmasta esimerkiksi kunnallisen erityishallinnon alalla. Kunnallisessa yleishallinnossa on kuntalain 89 §:ään nojautuvana lähtökohtana se, että oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä myös viranhaltijoiden tekemissä päätöksissä. Sen sijaan kunnan viranhaltijoiden erityislainsäädännön nojalla tekemiin päätöksiin haetaan kuntalain 88 § huomioon ottaen useissa tapauksissa muutosta hallintovalituksella suoraan hallintotuomioistuimelta. Kuntalain mukainen oikaisuvaatimusjärjestelmä ei tule tuolloin kysymykseen. Kuntalain ja kunnallisen erityislainsäädännön muutoksenhakujärjestelmät saattavat siten erota toisistaan oikaisuvaatimuksen käytön laajuudessa. Voidaan kysyä, onko tarkoituksenmukaista, että yksittäisen viranhaltijan tekemään päätökseen haetaan muutosta hallintovalituksin suoraan hallinto-oikeudelta, vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa, että ennen hallintovalitusta päätöksestä tulisi tehdä oikaisuvaatimus (yleensä) kunnan ylemmälle viranomaiselle.

Tässä esityksessä pidetään perusteltuna, että oikaisuvaatimusjärjestelmä olisi lähtökohtaisesti käytössä silloin, kun päätöksentekijänä on kunnan viranhaltija, perustuipa hänen toimivaltansa erityislainsäädännön nojalla suoraan annettuun tai siirrettyyn toimivaltaan taikka kuntalain nojalla siirrettyyn toimivaltaan. Siten esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslakia tulisi voida yksinkertaistaa niin, että viranhaltijan tuon lain nojalla tekemään päätökseen haettaisiin mainitun lain 187 §:n mukaisesti aina ensi vaiheessa muutosta oikaisuvaatimuksella. Tulevissa lainsäädäntöhankkeissa voisi myös olla perusteltua harkita oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista koskemaan kunnan toimielinten erityislainsäädännön nojalla tekemät päätökset. Tällöin päätöksiin vaadittaisiin oikaisua toimielimeltä itseltään ennen varsinaista muutoksenhakua.

Hallinnon oikeusturvajärjestelmä rakentuu nykyisellään sen lähtökohdan varaan, että hallintopäätöksestä valitetaan yleiseen alueelliseen hallintotuomioistuimeen ja että muutoksenhakuasteita on pääsääntöisesti kaksi. Hallinnon sisäisestä muutoksenhausta (valittamisesta alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle) on siten pyritty vähitellen luopumaan lainkäytön riippumattomuustavoitteisiin ja hallintolainkäytön kokonaisuuteen soveltumattomana. Valitusten tekeminen onkin ohjattu varsin kattavasti hallinto-oikeuksiin. Joissakin tapauksissa on kuitenkin puollettu tarkoituksenmukaisuussyistä hallinnon sisäisen muutoksenhaun muuttamista oikaisuvaatimusmenettelyksi.

Tähän liittyvällä tavalla esimerkiksi opetustoimen lainsäädäntöön sisältyvä valitusmahdollisuus lääninhallitukseen tulisi voida muuttaa siten, että muutosta haettaisiin lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuksella, ja vasta oikaisuvaatimuspäätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Asian tarkemmassa valmistelussa tulisi harkittavaksi esimerkiksi se, millaisiin asioihin oikaisuvaatimusjärjestelmä soveltuisi käytettäväksi, ja toimisiko oikaisuvaatimusviranomaisena lääninhallitus tai sen sijalle mahdollisesti tuleva aluehallintoviranomainen taikka jokin muu viranomainen. Tässä yhteydessä voidaan samalla painottaa sitä, että sikäli kuin muualla lainsäädännössä esiintyy vielä hallinnon sisäistä muutoksenhakua, asiassa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin järjestelmän muuttamiseksi oikaisuvaatimusmenettelyksi tai valitustien korjaamiseksi hallinto-oikeuteen.

Osassa asioita oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöönottoa voidaan puoltaa myös päätöksenteon luonteella kuten järjestelmän soveltuvuudella erityyppisiin yksinkertaisiin päätöksiin, joita tehdään hallinnossa runsaasti. Oikaisuvaatimusjärjestelmä onkin otettu käyttöön esimerkiksi maksuja koskevassa lainsäädännössä kuten valtion maksuperustelaisissa (150/1992). Lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi olisikin perusteltua, että eri hallinnonalojen maksuja koskevassa lainsäädännössä mahdollistettaisiin oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttäminen ennen varsinaista muutoksenhakua. Laajentaminen voisi koskea esimerkiksi valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa (745/1998) säädettyjä televisioiden tarkastusmaksuja sekä pysäköintivirhemaksusta annetussa laissa (248/1970) tarkoitettuja pysäköintivirhemaksuja. Oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisella voitaisiin poistaa myös maksuihin liittyvät erilaiset muistutus-, vastalause- ja vastaavat menettelyt.

Niin ikään lupia, rekisteröintejä ja erilaisia etuuksia koskevissa päätöksissä saattaa olla tarpeen harkita oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista. Tämä koskee esimerkiksi

passi-, henkilökortti- ja ajokorttiasioita sekä ajoneuvolain (1090/2002) mukaisia rekisteröinti- päätöksiä. Samoin oikaisuvaatimusjärjestelmää voitaisiin harkita muun muassa koulumatka- ja muita opintososiaalisia etuja koskevissa asioissa.

### **3.1.3 Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen**

Esityksen toisena keskeisenä tavoitteena on saattaa oikaisuvaatimusta koskeva menettelysääntely vastaamaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeita. Hallintolakiin esitetään tässä tarkoituksessa otettavaksi uusi luku, jonka tarkoituksena olisi ohjata oikaisuvaatimuksen vi- reilletuloa, käsittelyä ja päätöksentekoa yleislain tasoisesti. Ehdotetulla sääntelyllä pyrittäisiin selkeyttämään oikaisuvaatimuksen asemaa ja luonnetta oikeussuojakeinona sekä lisäämään tämän menettelyn ennustettavuutta. Samalla tehostettaisiin hallintoviranomaisten toiminta- edellytyksiä oikaisuvaatimusasian ratkaisussa. Oikaisuvaatimusmenettely voisi olla näistä lähtökohdista joustava, tehokas ja kustannuksiltaan edullinen. Asianmukaisesti toimivalla oikaisuvaatimusjärjestelmällä olisi reaaliset edellytykset korjata sellaiset hallintopäätösten virheellisyudet, joiden ratkaisemisen voidaan jälkikäteen oikeusturvan tehtäväjaossa katsoa parhaiten soveltuvan varsinaisille hallintoviranomaisille. Oikaisuvaatimusmenettelyn selkeyt- täminen ja täsmentäminen voisi vaikuttaa siten laajemminkin oikeussuojajärjestelmän toimi- vuuteen.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena olisi myös parantaa yksilön oikeusturvaa. Tarkoituksena siten on, että asianosainen saisi nykyistä paremmin tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan oikaisuvaatimusmenettelyssä. Näin voidaan edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa ja osal- listua itseään koskevaan päätöksentekoon. Oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn selkiyttämisel- lä ja parantamisella voidaan muutenkin nopeuttaa asian ratkaisemista, millä on merkitystä yksilön oikeudelliselle asemalle ja oikeusturvalle.

Oikaisuvaatimusasiassa noudatettavasta menettelystä ehdotetaan siis säädettäväksi yhtenäises- ti omassa luvussa hallintolaissa. Ehdotetut säännökset muodostaisivat selkeän ja johdon- mukaisen perustan oikaisuvaatimusasian käsittelylle, ja niiden olisi tarkoitus kuvata tätä jär- jestelmää yleisemminkin. Pyrkimyksenä kuitenkin on, että hallintolaki ohjaa jatkossakin ko- konaisuutena oikaisuvaatimusasian käsittelyä ja ratkaisemista. Hallintolakia sovellettaisiin siten edelleen oikaisuvaatimusasioissa muiltakin kuin erikseen säädettäväksi ehdotetuilta osin. Uudella yleissääntelyllä olisi ennen muuta hallintolakia täydentävä ja täsmentävä merkitys

oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuus- ja yksilön oikeusturvanäkökohtia painottavalla tavalla. Täydentävän luonteensa vuoksi ehdotettavaan sääntelyyn on pyritty ottamaan ainoastaan keskeisimpiä menettelyvaatimuksia. Sääntelyn määrän rajoittamisella pyritään turvaamaan joustavuusnäkökohtia oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä.

Erityislainsäädännössä olevaan menettelyn perussääntelyyn ei tässä ehdotuksessa puututa, vaan lähtökohtana on, että oikaisuvaatimusvelvollisuudesta/oikeudesta ja siihen liittyvistä keskeisistä menettelyseikoista säädettäisiin jatkossakin erikseen eri hallinnonaloilla. Erityissääntelyn käyttäminen johtuu pitkälti siitä, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmä ole luonteeltaan yleinen, vaan se nojautuu erityislainsäädäntöön. Siksi on perusteltua, että tuossa erityislainsäädännössä voidaan määrätä jatkossakin ainakin keskeisimmistä menettelyvaatimuksista. Ehdotetussa sääntelyssä on samalla kuitenkin lähdetty siitä, että joistakin erityislainsäädännössä yleensä olevista menettelyseikoista on perusteltua säätää myös yleislain tasoisesti. Tällä tavoin pyritään täydentämään erityislainsäädännön mahdollisia tulkinnanvaraisia tilanteita, mutta myös osoittamaan oikaisuvaatimusmenettelystä sellaisia keskeisimpiä piirteitä, jotka kuvaavat järjestelmää yleisemminkin. Tällainen yleissääntely voi myös pitemmällä aikavälillä vähentää tarvetta säätää vastaavista menettelyseikoista erityislainsäädännössä.

Esityksellä pyritään näin ollen vahvistamaan perustuslakiin nojautuvia hyvän hallinnon edellytyksiä oikaisuvaatimusasian käsittelemisessä ja ratkaisemisessa. Kysymys on oikaisuvaatimusmenettelyssä nimenomaisesti noudatettavan yleissääntelyn aikaansaamisesta, joka edistäisi järjestelmän toimivuutta ja tehokkuutta hallintopäätöksien virheiden korjaamisessa. Erityisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeusturvatarpeet huomioon ottamalla sääntelyllä parannettaisiin näiden asioiden käsittelyä ja edistettäisiin aineellisesti oikean ratkaisun aikaansaamista. Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmä sijoittuu oikeussuojakentässä varsinaisen hallinnon ja hallintolainkäytön välimaastoon, oikeusturvatakeiden kehittämisessä on pyritty pitämään rajansa. Oikaisuvaatimusmenettelyssä ei ole kysymys hallintolainkäytöstä vaan osaksi hallintomenettelyn erityislohkosta ja muutoin pääosin sellaisesta toiminnasta kuin hallintolaissa keskimäärin säädetään. Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöala on vähitellen laajentunut muuallekin kuin perinteisen massahallinnon asioihin, tälle järjestelmälle on kokonaisuutena tunnusomaista se, että siinä puututaan hallintopäätösten selvempiin virheellisyyksiin eli hallintolainkäytön näkökulmasta katsottuna muihin kuin varsinaisiin oikeusriitoihin. Oikaisuvaatimuksen menettelysääntelyn tulisikin mahdollistaa oikaisuvaatimuksen joustava ja tehokas käsittely ilman tarpeetonta formalismia.

## **3.2 Keskeiset ehdotukset**

### **3.2.1 Hallintolaissa olevan asiavirheen korjaamisen edellytysten laajentaminen**

Esityksessä ehdotetaan, että hallintolain 50 §:ssä säädettyjä asiavirheen korjaamisen edellytyksiä laajennettaisiin niin, että virheen korjaamisen perusteena voisi myös olla asiaan tullut uusi selvitys. Se voisi rajautua ensi vaiheen päätöksentekoa koskevaan tai sitä edeltävään aikaan. Uutena selvityksenä voisivat tulla kysymykseen myös päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneet tosiseikat kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että selvitys voisi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätös voitaisiin korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttäisi, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen.

Tässä kohden voidaan myös painottaa viranomaisten velvollisuutta antaa hallintolain 8 §:n nojalla informaatiota hallintolaissa tarkoitettun virheen korjaamiskeinon olemassaolosta ja käyttömahdollisuudesta. Lisäksi olisi tärkeää, että hallintoviranomaiset ja muutoksenhakuviranomaiset toimisivat aktiivisessa yhteistyössä tilanteessa, jossa virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat samanaikaisesti vireillä.

### **3.2.2 Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn kehittäminen**

#### *Menettelyn yleissääntelyn sijoittaminen*

Ehdotettu oikaisuvaatimusta koskeva menettelyn yleissääntely on pyritty laatimaan mahdollisimman yksinkertaiseksi ja selkeäksi viranomaisille ja yksityisille asianosaisille. Sääntely on myös pyritty rajaamaan sellaisiin keskeisimpiin seikkoihin, joihin oikaisuvaatimusmenettelyn erityispiirteiden katsotaan antavan aiheutta. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimusasioissa olisi tarkoitus noudattaa edelleen sekä hallintolain yleissäännösten että erityissäännösten mukaista menettelyä, jota esitetyt yleissäännökset tarkentaisivat ja täydentäisivät. Yleissääntelyllä olisi siten oma paikkansa oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan erityissääntelyn ja hallintolain yleissääntelyn välisessä kentässä.

Oikaisuvaatimusasian ratkaiseminen on jälkikäteisen oikeussuojakeinon luonteesta huolimatta osa hallinnon päätöksentekomenettelyä. Oikaisuvaatimusmenettelystä ei siksi voida eikä tule

säätää hallintolainkäyttösäätelyyn kiinnittyvällä tavalla. Säätelyn muodostaminen omaksi laikseen voisi puolestaan eriyttää oikaisuvaatimusmenettelyä liiaksi hallinnon muusta päätöksentekomenettelystä. Tällainen säätely voisi myös olla lakiteknisesti ja tulkinnallisesti ongelmallinen, kun hallintolain olisi tarkoitus ohjata oikaisuvaatimusmenettelyä pääosin jatkosakin. Menettelyn selkeyden ja hallintolain muodostamien kiinnekohtien vuoksi tässä esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotetut menettelysäännökset olisi perustelluinta sijoittaa hallintolakiin eli hallinnon päätöksentekoa ohjaavan yleissäätelyn yhteyteen. Hallintolain piirissä säätely ehdotetaan muodostettavaksi omaksi 7 a luvukseen ennen päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevaa, hallintolain 8 lukuun sisältyvää säätelyä.

#### *Ehdotetun yleissäätelyn suhde menettelyn erityissäännöksiin*

Hallintolain 5 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Tämä lähtökohta koskee myös oikaisuvaatimusmenettelyä.

Tässä esityksessä on lähdetty siitä, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmästä muodostettaisi yleistä valituksen välttämätöntä (pakollista) esivaihetta. Oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevasta velvollisuudesta säädetäisiin kussakin tapauksessa erikseen, niin kuin on tähänkin asti tehty. Erityissäännöksiin nojautuva oikaisuvaatimusinstituutio eroaa siten valitusjärjestelmästä, jossa noudatetaan lähtökohtaisesti yleisen valitusoikeuden periaatetta. Yleinen valitusoikeus on kirjattuna hallintolainkäytön yleissäätelyyn, hallintolainkäyttölakiin (ainakin 4 §:n ja 7-10 §:n muodostamaan kokonaisuuteen). Tämän vuoksi hallintolainkäyttölaissa edellytetään luonnostaan muun muassa valitusoikeuden, valituskelpoisuuden ja valitusviranomaisen määrittelyä. Jollei erikseen ole toisin säädetty, tällainen yleissäätely palvelee kaikentyypisiä varsinaisessa muutoksenhaussa esiintyviä tilanteita. Sen sijaan oikaisuvaatimusjärjestelmässä on luonnollista, että osasta menettelyvaatimuksia säännellään samalla, kun oikaisuvaatimusvelvoite asetetaan. Menettelyseikoista säätäminen tapahtuu siten joustavasti oikaisuvaatimus-oikeussuojakeinoa koskevan lainsäädäntötoimen yhteydessä. Menettelyvaatimukset voidaan tällöin sitoa kulloinkin esillä olevan asian oikeusturva- ja muihin tarpeisiin.

Nykytilan kuvauksesta käy ilmi, että oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään erityislainsäädännössä varsin vaihtelevin tavoin. Menettelysäätely saattaa parhaimmillaan kattaa useamman menettelyn osatekijän, mutta yleisesti ottaen säätely on varsin niukkaa. Sekin vaihtelee

eri asioissa, millaisia menettelytekijöitä erityislainsäädäntö koskee. Sen sijaan menettelyn vähimmäisvaatimuksista näkyy yleensä olevan jonkinlaista sääntelyä.

*Oikaisuvaatimuksen kohde.* Ensinnäkin oikaisuvaatimusvelvollisuuden/-oikeuden asettavassa erityislainsäädännössä on yleensä säädetty siitä, millaista asiaa oikaisuvaatimus-oikeussuojakeino koskee, eli mikä on oikaisuvaatimuksen kohde. Erityislainsäädännön perusteella ja oikaisuvaatimusjärjestelmän luonne huomioon ottaen vaikuttaa selvältä, että oikaisuvaatimuksen kohteena voi olla ainoastaan hallintopäätös. Se on vanhastaan määritelty hallintoviranomaisen yksittäisessä asiassa tekemäksi yksipuoliseksi oikeudelliseksi toimenpiteeksi, jolla ratkaistaan jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen vaikuttava asia. Valituksen kohteeksi tämä toimenpide soveltuu silloin, kun se sisältää ratkaisun asiassa tai päätöksen sen tutkimatta jättämisestä. Tästä säädetään hallintolainkäyttölain 5 §:ssä. Voitaisiin siten ajatella, että oikaisuvaatimusmenettelyä koskevassa yleissääntelyssä säädettäisiin vastaavalla tavalla päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuudesta. Käytännössä oikaisuvaatimuksen kohteena voi olla hyvinkin monentyyppisiä asioita, jotka eivät ole välttämättä sidoksissa hallintopäätöksen valituskelpoisuuden perinteiseen määritelmään. Oikaisuvaatimuksen kohde on yleensä muutenkin määriteltyä erityislainsäädännössä tai sen ainakin pitäisi olla. Siksi yleissääntelyllä olisi lähinnä toteava ja enintään erityissääntelyä täsmentävä merkitys. Näin ollen tässä esityksessä on lähdetty siitä, että se, millaista päätöstä oikaisuvaatimusoikeus koskee, tulisi määritellä jatkossakin erityislain tasolla. Tarvetta säännellä yleisesti päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuudesta ei siten näytä olevan.

*Oikaisuvaatimuksen tekijä.* Siitä, kenellä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus, säädetään samoin yleensä erikseen. Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimusoikeus nojautuu erityissäännöksissä asianosaisasemaan, vaikka asia on saatettu ilmaista lakitekstissä varsin vaihtelevin tavoin. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimuksen saa tehdä asianosaisen lisäksi kunnan jäsen. Asianosaisen käsite määritellään hallintolainkäyttölaissa ja hallintolaissa toisistaan hieman poikkeavalla tavalla. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin mukaan päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Sen sijaan hallintolain 11 §:ssä on todettu, että hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asiassa annetun päätöksen välitön oikeusvaikutus on asetettu siten hallinto-oikeudellisen valitusoikeuden lähtökohdaksi, kun taas hallintolain asianosaiskäsitteeseen ei ole sisällytetty samanlaista edellytystä. Hallintolainkäytössä asianosaispiiri saattaa siten olla suppeampi kuin hallintomenettelyssä. Toisaalta valitusoikeus on



saatettu antaa erityissäännöksissä muillekin kuin asianosaisille kuten järjestöille. Joka tapauksessa hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaisu asianosaisuudesta on aina itsenäinen suhteessa hallintoviranomaisen vastaaviin ratkaisuihin (HE 72/2002 vp s. 64).

Jos oikaisuvaatimusoikeudesta pyrittäisiin säätämään yleissääntelyn tasoisesti, saattaisi olla ongelmallista, pitäisikö tällainen oikeus (tai velvollisuus) sitoa hallintolain vai hallintolainkäyttölain vai johonkin muuhun määritelmään. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momenttiin rinnasteinen määritelmä voisi sinänsä olla perusteltu. Vaarana on kuitenkin se, että se saattaa joissakin tapauksissa kaventaa liiaksi oikaisuvaatimusoikeutta hallintolain jossakin määrin yleisempi asianosaismääritelmä huomioon ottaen. Oikaisuvaatimusoikeuden määrittäminen hallintolainkäyttölaista ja hallintolaista erottautuvalla tavalla mutta samalla yleissääntelyn tasoisesti on puolestaan ongelmallista hallinnossa esiintyvien monentyyppisten tilanteiden vuoksi. Yleistason määrittelystä saattaa myös seurata tarpeettomia tulkintaongelmia ja oikeusriitoja verrattuna siihen, että tämä perustavaa laatua oleva seikka määritetään erikseen erityissääntelyn tasolla. Koska oikaisuvaatimusoikeus on nykyään yleensä riittäväällä tavalla määritetty erityislainsäädännössä tai se on keskimäärin ainakin tulkittavissa sen sisällöstä, esityksessä ei ole nähty tarvetta yleistason määrittelyyn tältäkin osin.

*Oikaisuvaatimuksen ratkaiseva taho.* Erityislainsäädännössä säädetään yleensä myös siitä, mihin oikaisuvaatimus tehdään, eli mikä on oikaisuvaatimuksen ratkaiseva taho. Erityissääntelyssä voidaan harkita kunkin hallinnonalan erityistarpeet ja organisatoriset edellytykset huomioon ottaen, säädetäänkö oikaisuvaatimus tehtäväksi päätöksentekijälle itselleen vai ylemmälle taikka varsinaiselle viranomaiselle. Sinänsä lähtökohtana oikaisutietä harkittaessa on oikaisuvaatimus päätöksentekijälle itselleen. Tämä on vanhastaan omaksuttu linja näissä asioissa. Toisaalta perusteltuna saatettaisiin pitää sitäkin, että tarvittaessa harkitaan erikseen, voitaisiinko oikaisuvaatimus ratkaista muulla tavoin kuin itseoikaisun muodossa. Tämä koskee ennen muuta tilanteita, joissa ensi asteen päätöksentekijänä on varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolinen kuten yksityinen taho. Tuolloin voisi olla asianmukaista, että oikaisuvaatimus ohjataan vielä ratkaistavaksi varsinaisessa viranomaisessa ennen muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen. Myös silloin, kun hallinnon organisaatio antaa mahdollisuuden, saattaisi olla perusteltua harkita oikaisuvaatimuksen ohjaamista ylempään saman hallinnonalan viranomaiseen.

Hallinnon sisäinen hierarkkinen kontrolli voisi parantaa ensi asteen päätöksenteon laatua. Näitä seikkoja on kuitenkin mahdollisuus arvioida parhaiten lainsäädäntöä eri hallinnonaloilla valmisteltaessa. Muutenkin on perusteltua, että oikaisutietä harkitaan aina erikseen asianomaisen erityislainsäädännön yhteydessä. Yleissääntely voisi vähitellen heikentää tätä lähtökohtaa. Koska oikaisuvaatimuksen ratkaisevasta tahosta on lähtökohtaisesti säännelty oikaisuvaatimusvelvoitetta asetettaessa, tässä esityksessä on katsottu, ettei tarvetta oikaisuvaatimustietä koskevaan yleissääntelyyn ole lainsäädännön selkeydestä johtuvasta tai muustakaan syystä.

*Oikaisuvaatimusmääräaika.* Oikaisuvaatimuksen tekemisen määräaika määritellään lähtökohtaisesti erityislainsäädännössä. Määräajat ovat asian luonteesta riippuvalla tavalla hyvinkin vaihtelevan pituisia. Erityissääntelystä huolimatta tässä esityksessä on pidetty perusteltuna, että oikaisuvaatimusta koskevasta määräajasta säädetään yleissääntelyn tasoisesti. Tällä pyritään ohjaamaan järjestelmää yleisellä tasolla erityissäännöksissä olevasta poikkeamismahdollisuudesta huolimatta. Kysymys on yhdestä tärkeimmistä oikaisuvaatimuksen tekemisen muotomääräyksistä, koska tällä menettelyn perusvaatimuksella ohjataan vaatimuksen vireille tuloa yksilön oikeussuojaan vaikuttavalla tavalla. Määräaika, joksi on määritelty 30 päivää, voisi muutenkin toimia jatkossa ohjeena erityislainsäädäntöä aikaansaataessa. Jollei erityislaissa muuta säädetä, oikaisuvaatimuksen tekemistä koskeva määräaika olisi siten yleissääntelyssä asetetun pituinen. Samalla voitaisiin täsmentää sääntelyä oikaisuvaatimusajan laskemisen alkamisajankohdasta.

*Oikaisuvaatimusperusteet.* Lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuksen johdosta tulisi voida tutkia sekä kysymys päätöksen laillisuudesta että tarkoituksenmukaisuudesta sen mukaisesti kuin oikaisuvaatimuksen tekijä sitä vaatii. Se, onko asian ratkaisemisessa voitu käyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, riippuu hallintoasian ratkaisemista sääntelevästä aineellisesta lainsäädännöstä. Tämän vuoksi ei ole tarpeellista eikä mahdollista säätää oikaisuvaatimusperusteista yleisellä tasolla.

*Ehdotetun yleissääntelyn suhde hallintolain muuhun sääntelyyn*

Oikaisuvaatimusjärjestelmää voidaan lähestyä kahdesta eri menettelynäkökulmasta. Nämä lähestymistavat heijastavat sitä, liittyvätkö oikaisuvaatimusmenettelyn tavoitteet hallintomenettelyyn vai muutoksenhakuun ja sitä kautta hallintolainkäyttöön. Hallintomenettelyn osana

oikaisuvaatimus merkitsee yksinkertaisimmillaan asian uudelleen käsittelyä asianosaisen pyynnöstä. Uudelleen käsittely mahdollistaa päätöksen täyden oikaisemisen, eikä sitä sidota oikaisuvaatimuksessa esitettyihin perusteisiin. Hallintotuomioistuimessa muutosta haetaan alkuperäiseen hallintopäätökseen, mutta siihen mahdollisesti tehdyt muutokset (oikaisu) otetaan huomioon valitusasian käsittelyssä. Oikaisuvaatimusasian käsittely on tässä tapauksessa hallintomenettelyn jatkoa, ja sillä voidaan arvioida olevan myös laillisuusvalvonnallisia piirteitä.

Oikaisuvaatimusmenettely voidaan ymmärtää myös muutoksenhakuna. Näin onkin perinteisesti katsottu Suomen oikeusjärjestelmässä (esimerkiksi HaVM 18/1994 vp ja HaVM 11/2000 vp). Tällä tavalla ymmärrettynä oikaisuvaatimuksessa esitetyt vaatimukset määrittävät käsittelyn laajuuden oikaisuvaatimusmenettelyssä, ja hallintotuomioistuimessa haetaan muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen eikä alkuperäiseen hallintopäätökseen. Oikaisuvaatimusmenettelyssä on siten hallintomenettelyyn kuulumisestaan huolimatta kysymys ensi vaiheen muutoksenhakukäsittelystä ja valituksessa hallintotuomioistuimeen taas eräänlaisesta jatkomuutoksenhausta. Oikaisuvaatimusmenettelylle on tätä kautta keskeistä oikeussuojan antaminen ja pyrkimys oikaisuvaatimuksessa esille tuotujen seikkojen tarkentavaan käsittelyyn.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä toteutetaan lähtökohtaisesti hallintolakiin sisältyviä perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon edellytyksiä. Lähemmin katsottuna hyvällä hallinnolla voidaan kuitenkin arvioida olevan oikaisuvaatimusmenettelyssä paikoin toisenlainen sisältö kuin ensi asteen päätöksenteossa. Tämä johtuu keskeisesti oikaisuvaatimusmenettelyn muutoksenhakuun liittyvästä luonteesta. Oikeusturvapainotusten erojen vuoksi tässä esityksessä on pidetty tärkeänä sen arvioimista, miltä osin hallintolain voidaan katsoa täyttävän edelleenkin oikaisuvaatimusmenettelyssä esiintyvät oikeusturvatarpeet, ja miltä osin on olemassa tarvetta hallintolakia tarkentavaan sääntelyyn. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä on siten perusteltua arvioida myös hallintolain yleissääntelyn näkökulmasta.

Kysymystä siitä, millä tavalla oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvatarpeisiin on syytä vastata menettelyn yleissääntelyn tasolla, on lähestytty tässä esityksessä useammasta näkökulmasta. Ensinnäkin on voitu todeta, että osa oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvaedellytyksistä on toteutettavissa olemassa olevan sääntelyn rajoissa – pitämällä hallintolain asianomaisista sääntelyä edelleen perusteltuna oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä. Hallintolain 46 §:ssä

säädetään erityisesti oikaisujärjestelmää palvelevalla tavalla oikaisukeinon käyttämistä koskevista ohjeista. Ohjeet on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Niissä on mainittava viranomainen, jolle oikaisuvaatimus tehdään, sekä oikaisuvaatimusaika ja se, mistä se laskeaan. Lisäksi on selostettava vaatimukset oikaisuvaatimuskirjelmän sisällöstä sekä oikaisuvaatimuksen perille toimittamisesta (HL 46 ja 47 §). Oikaisuvaatimusohjeen korjaamisesta säädetään puolestaan hallintolain 49 §:ssä.

Muusta hallintolain soveltuvuudesta on esimerkkinä hallintolain 64 §:n kulusäännös, jonka mukaan hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan. Se, että asianosainen hallintolain pääsäännöstä poiketen saisi korvatuiksi oikaisuvaatimusmenettelyssä syntyneet kulut, voisi aiheuttaa erityyppisiä osin ennakoimattomia ongelmia hallinnossa ja myös tarpeettomia oikeusriitoja hallintotuomioistuimissa. Kulujen korvaamista oikaisuvaatimusvaiheessa ei siksi voida pitää asianmukaisena ainakaan yleisellä tasolla säänneltynä. Jos kulujen korvaaminen katsotaan tarpeelliseksi jollakin erityisellä hallinnonalalla, siitä voitaisiin säätää tarvittaessa erikseen. Tässä esityksessä on pidetty perusteltuna, että oikaisuvaatimusasioissa noudatetaan edelleen hallintolain 64 §:n yleisiä lähtökohtia kulujen jäämisestä kunkin osapuolen vastattavaksi.

Hallintolaissa on säädetty varsin laajasti myös hallintoviranomaisten käytettävissä olevista selvityskeinoista kuten katselmuksesta (38 §), tarkastuksesta (39 §) ja suullisesta todistelusta (40 §). Nämä selvityskeinot ovat käytettävissä oikaisuvaatimusasian käsittelyssä, ja niiden voidaan arvioida tehostavan tarvittaessa riittävästi oikaisuvaatimusasioiden selvittämistä.

Hallintolain säännökset mahdollistavat toisaalta myös sen, että tätä sääntelyä tulkitaan oikaisuvaatimusjärjestelmän oikeussuojatarpeita ja sen toiminnallista funktiota painottavasta näkökulmasta. Sikäli kuin lainsoveltaja on tietoinen tästä mahdollisuudesta (velvollisuudesta) ja toimii myös sen mukaisesti, tarvetta erityissääntelyyn ei ole. Niinpä esimerkiksi suurina määrinä ratkaistuissa asioissa olisi tärkeää, että hallintolain 31 §:n sääntelylle asian selvittämisestä annettaisiin oikaisuvaatimusvaiheessa viranomaista velvoittavampi sisältö kuin käsiteltäessä samaa asiaa ensi asteessa. Jos asiaa ei ole selvitetty tarpeeksi ensimmäisessä käsittelyvaiheessa, riittävällä ja asianmukaisella selvittämisellä on siten tärkeä merkitys oikaisuvaatimusasian ratkaisussa. Tämä palvelee hallintopäätöksen aineellisen oikeellisuuden ja lainmukaisuuden arvioimista oikaisuvaatimuksen pohjalta. Asianmukaisesti selvitetty asia tehostaa myös mahdollista myöhempää lainkäyttövaihetta.

Viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen kuuluu lisäksi tarvittaessa hankkia lausunto ensi asteen päätöksen tehneeltä viranomaiselta, jos päätöksentekijä eroaa ensi vaiheessa päätöksen tehneestä tahosta. Samoin oikaisuvaatimusmenettelyn oikeusturvatarpeista käsin voidaan painottaa hallintolain 34 §:n kuulemissäännöksen merkitystä. Siten kuulemisvelvollisuudesta poikkeamisen perusteita tulisi tulkita oikaisuvaatimusmenettelyssä tarvittaessa suppeammin kuin ensi asteen päätöstä tehtäessä. Asiassa on myös tarvittaessa varattava oikaisuvaatimuksen tekijälle tilaisuus vastaselityksen antamiseen.

Oikaisuvaatimusmenettelyyn saattaa liittyä omatyypisiä tilanteita myös hallintolain 27 – 30 §:n esteellisyyssääntelyn kannalta. Oikaisuvaatimuksen ratkaisee yleisimmin alkuperäinen päätöksentekijä itseoikaisuna. Tämä muodostaa rakenteellisen lähtökohdan koko järjestelmälle. Oikaisuvaatimusinstituution itseoikaisukeinon luonnetta ei siksi ole syytä torjua esteellisyyssynäkökulmaa perusteena käyttäen. Ongelmallisia ovat kuitenkin lähinnä sellaiset päätöksentekotilanteet, joissa oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu kuin se taho, joka on tehnyt varsinaisen hallintopäätöksen. Tällaisia tilanteita esiintyy muun muassa kunnallisilla erityisaloilla, joilla viranhaltijan delegoidun toimivallan nojalla tekemästä ratkaisusta tehdään usein oikaisu varsinaiselle toimielimelle. Ensi asteen päätöksen tehnyt viranhaltija voi toimia asian valmistelijana ja esittelijänä toimielimessä. Hallintolaissa on omaksuttu periaatteellinen kanta siitä, ettei virkamiehen osallistuminen asian aikaisempaan käsittelyyn alemmassa viranomaisessa muodosta esteellisyyttä toisessa asteessa. Jos esteellisyytä esitetään, asiaa arvioidaan hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen pohjalta.

Edellä mainittua lähtökohtaa ei ole tämän esityksen valmistelussa pidetty kaikilta osin tyydyttävänä hyvän hallinnon edellytysten ja oikaisuvaatimusmenettelyyn liittyvien oikeusturvatarpeiden pohjalta. Vaarana nimittäin on, ettei virkamiehellä ole edellytyksiä tarkastella oikaisuvaatimuksesta 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.

Toisaalta on kuitenkin jouduttu kysymään, millä tavalla näihin ongelmiin voitaisiin vastata lainsäädännössä. Toisen asteen esteellisyyden sisällyttämisessä hallintolain esteellisyyssperusteisiin on omat vaikeutensa hallinnon toimivuusnäkökohdista katsottuna. Tällainen sääntely voi muutenkin johtaa tarpeettomaan muodollisuuteen ja päätöksenteon vaikeutumiseen hal-

linnossa. Tämä olisi viime kädessä myös yksityisen edun vastaista. Sekin, että toisen asteen käsittelyyn osallistuminen yleensä vain kiellettäisiin lainsäädännössä, voi johtaa tarpeettoman monimutkaisiin tilanteisiin. Siksi toisen asteen päätöksentekoa ei esitetä samalla tavalla kuin hallintolakia säädettäessä on tehty nimenomaisesti esteellisyysperusteeksi. Tällaista tilannetta ei pidetä muutenkaan perusteltuna säännellä ehdotetun yleissääntelyn tasolla. Sen sijaan tässä esityksessä painotetaan hallintolain esteellisyyssääntelyn tulkinnan merkitystä näissä asioissa. Jos luottamuksen henkilön puolueettomuuteen toisessa asteessa voidaan jostakin erityisestä syystä katsoa vaarantuvan, hänen ei siten tulisi esteellisenä osallistua asian käsittelyyn. Henkilön pitäisi tulkinnanvaraisessakin tilanteessa mieluummin pidättäytyä asian käsittelystä kuin osallistua siihen oikaisuvaatimusjärjestelmän luotettavuutta ja ulkoista kuvaa turvaavalla tavalla. Kysymys on hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen tulkitsemisesta tarvittaessa hyvinkin velvoittavalta pohjalta.

Oikaisuvaatimusasioissa menettelyn perusasetelma poikkeaa jossakin määrin hallinnon ensi asteen päätöksenteosta. Hallintolaki ei siksi ole kaikilta osin tulkittavissa niin, että oikaisuvaatimusmenettelyssä esiintyvät erityiset oikeusturvatarpeet voitaisiin ottaa riittävässä määrin huomioon. Tämä näkökulma on täsmentynyt samalla, kun oikaisuvaatimusjärjestelmän rooli ja merkitys hallinnon sisäisenä oikeussuojakeinona on lisääntynyt. Hallintolain tarkempi arviointi on osoittanut myös sen, ettei kaikkia oikaisuvaatimusjärjestelmään kytkeytyviä menettelytilanteita ole edes otettu huomioon hallintolaissa. Tilanne ei ole tältä osin korjattavissa tulkinnalla, vaan se edellyttää tarkentavaa lainsäädäntöä. Edellä mainituista syistä tässä esityksessä on lähdetty siitä, että osasta oikaisuvaatimusmenettelyä on perusteltua säätää erikseen ja että tämä yleissääntely tulisi sisällyttää hallintolakiin omana lukunaan. Nämä säännökset joko korvaisivat vastaavat hallintolain säännökset tai täydentäisivät muutoin hallintolaissa olevaa yleissääntelyä.

#### *Ehdotetun yleissääntelyn suhde hallintolainkäyttölakiin*

Yleensä erityislainsäädännössä säädetään siitä, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla. Monissa säännöksissä on lisäksi mainittu erikseen, että päätökseen, josta voidaan tehdä oikaisuvaatimus, ei saa hakea muutosta valittamalla. Säännökset ilmaisevat sitä periaatteellista lähtökohtaa, että oikaisuvaatimusjärjestelmä muodostaa oman pakollisen osa-alueensa varsinaisen (ensi asteen) hallinnon ja hallintolainkäytön välissä. Hallintoviranomaisen tekemä päätös ja oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös tu-

levat lainvoimaisiksi, ellei niihin haeta muutosta oikaisuvaatimuksella tai vastaavasti valituksella. Siltä osin kuin päätös on tullut lainvoimaiseksi, asiaa ei voida käsitellä oikaisuvaatimuksen johdosta, eikä oikaisuvaatimus päätöksestä tehdystä valituksesta.

Oikaisuvaatimusmenettelyllä on vaikutusta siihen, millainen oikeusturvan tarve on vielä haakea muutosta valittamalla. Parhaimmillaan oikaisuvaatimusjärjestelmä seuloa tehokkaasti hallinnossa esiintyviä erimielisyyksiä. Järjestelmän luonne edellyttää sitä, että asian käsittely oikaisuvaatimusvaiheessa muodostuu mahdollisimman perusteelliseksi ja muutenkin moitteettomaksi. Muutoksenhakija saa oikaisuvaatimuksesta annetussa päätöksessä tiedon siitä, ovatko tapauksen tosiseikat mahdollisesti epäselvät, ja mihin kysymyksiin hänen on tämän vuoksi tai muutoin syytä keskittyä valituksessaan hallinto-oikeudelle. Näiden seikkojen samoin kuin asian oikeudellisen arvioinnin tulisi siksi ilmetä oikaisuvaatimus päätöksen perusteluista. Hallintolainkäytön näkökulmasta oikaisuvaatimusmenettely on valituksen esivaiheena tarpeellinen niissä tapauksissa, joissa tosiseikkojen selvittelyllä on erityistä merkitystä annettavalle ratkaisulle. Oikaisuvaatimus päätöksen perustelut voivat samoin selkeyttää muutoksenhaun kohdetta hallinto-oikeuden tehtävää helpottavalla tavalla. Oikaisuvaatimusmenettely työstää ja selventää siten parhaimmillaan asiaan liittyviä erimielisyyksiä ennen niiden saattamista hallinto-oikeuden tutkittaviksi.

Oikaisuvaatimusmenettelyn toteuttaminen muutoksenhakuna vaikuttaa toisaalta lähtökohtaisesti hallintotuomioistuimen tutkimisvaltaa rajoittavasti. Hallintolainkäytön kohteena on oikaisuvaatimuksen johdosta tehty päätös, johon valittajan on kohdistettava vaatimuksensa. Päätöksen tehneellä viranomaisella tarkoitetaan siten hallintolainkäytön näkökulmasta viranomaista, joka on tehnyt oikaisuvaatimus päätöksen. Hallintotuomioistuin tutkii lähtökohtaisesti kysymyksen siitä, onko oikaisuvaatimusviranomainen voinut joko hylätä oikaisuvaatimuksen tai sen johdosta kumota (alkuperäisen) hallintopäätöksen taikka muuttaa sitä. Oikaisuvaatimus päätös rajoittaa siten hallintotuomioistuimessa käsiteltäviä kysymyksiä. Hallintotuomioistuimen tutkimisvallan suhde oikaisuvaatimusmenettelyssä tehtyyn päätökseen on siten periaatteellisesti tärkeä. Tilanne pelkistyy siihen kysymykseen, voidaanko valituksessa vaatia muuta ja eri perustein 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 (HLL 27 §) eivät säänte-

oikaisuvaatimusmenettelyssä esitettyjen vaatimusten muuttamista varsinaisessa muutoksenhaussa.

Oikeussuojajärjestelmän johdonmukaisuus ja oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkuus edellyttävät, että hallinto-oikeus lähtökohtaisesti käsittelee valituksen johdosta asian siinä laajuudessa kuin se on ratkaistu oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyllä päätöksellä. Tämä lähtökohta edellyttää oikaisuvaatimuksessa esitettyjen perusteiden yksilöintiä, mistä vaatimuksesta esitetään säädettäväksi 49 d §:ssä. Oikaisuvaatimus toteuttaa tällä tavoin muutoksenhakeinon luonnettaan, ja hallinto-oikeuden käsittelyssä on kysymys eräänlaisesta jatkomuutoksenhausta. Jos esimerkiksi oikaisuvaatimuksen johdosta tehty ratkaisu koskee vain kuulemisvirhettä, hallinto-oikeudessa ei ole aiheellista käsitellä valitusta päätöksen aineellisista (sisällöllisistä) virheistä. Mikäli hallintolainkäyttömenettelyssä valitus voidaan tutkia täysin riippumatta oikaisuvaatimusmenettelyn laajuudesta, on vaarana, että oikaisuvaatimusmenettely muodostuu pelkäksi välivaiheeksi ennen varsinaista käsittelyä hallinto-oikeudessa. Järjestelmän olemassaoloa voitaisiin tuolloin kritisoida pelkästään siitä näkökulmasta, että asianosaiselle tämä välivaihe vain viivyttäisi muutoksenhakuviranomaisen auktoritatiivisen kannan saamista asiassa.

Muutoksenhakuna toteutettuun oikaisuvaatimusmenettelyyn tulee edellä mainituista lähtökohdista liittää periaatteellinen sidonnaisuus oikaisuvaatimusperusteisiin myös hallintolainkäyttövaiheessa. Oikeusturvan kannalta ei voida kuitenkaan pitää hyväksyttävänä sitä, että muut valitusperusteet menettäisivät täysin merkityksensä, eikä niihin voitaisi enää vedota hallintotuomioistuimessa. Sinänsä 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. Näiden tilanteiden ohella hallintolainkäyttölaissa tulisi säätää myös siitä, millä edellytyksillä voidaan esittää sellaisia uusia valitusperusteita, joihin ei ole vedottu oikaisuvaatimuksessa. Säätely selkeyttäisi oikeustilaa. Säätelyn tarve koskee lähinnä vain valitusta päätöksestä, jolla hallintopäätöstä ei ole muutettu oikaisuvaatimuksen johdosta. Mahdollisuus esittää kokonaan uusia perusteita tulisi säännellä vähintään samalla tavoin kuin hallintolainkäyttölain 27 §:ssä säädetään valituksen muuttamisen edellytyksistä. Silloin, kun alkuperäistä hallintopäätöstä on muutettu, ei sen sijaan ole tarvetta rajoittaa muutoksenhakuperusteita, koska valitus kohdistuu jo lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuspäätökseen.



Oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintolainkäytön suhdetta on arvioitu edellä oikaisuvaatimusmenettelyn näkökulmasta. Vaikka asiaa ei ole tarkasteltu varsinaisesti hallintolainkäytön kannalta, tässä esityksessä on pidetty perusteltuna tehdä konkreettisia ehdotuksia oikaisuvaatimuksen vaikutuksista hallintolainkäytön sääntelyyn. Säännösehdotukset koskevat valitusoi-keutta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä sekä edellä käsiteltyä kysymystä oi-kaisuvaatimuksen vaikutuksesta valituksen sisältöön.

### *Oikaisuvaatimusmenettelyn keskeiset piirteet ehdotetussa yleissääntelyssä*

#### Yleisiä lähtökohtia

Hallintolain säätämisen yleisenä tavoitteena on ollut, että laki muodostaa selkeän ja johdonmukaisen perustan hallinnossa noudatettavalle menettelylle. Hallintolaki onkin pyritty laati-maan sekä viranomaisten että hallinnon asiakkaiden kannalta mahdollisimman selkeäksi, joh-donmukaiseksi ja helposti ymmärrettäväksi. Laki on säädetty ennen muuta hallinnon ensi as-teen päätöksentekoa silmällä pitäen, ja edellä mainitut tavoitteet palvelevat siten kokonaisu-u-tena parhaiten tuota osaa hallinnon päätöksenteosta. Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmä on sisällytetty nimenomaisesti hallintolain soveltamisalaan, tässä menettelyssä ratkaistavia asioi-ta ei ole yhtä poikkeusta (46 § ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä) lukuun ottamatta otettu erikseen huomioon hallintolaisissa. Oikaisuvaatimusjärjestelmässä oikeusturvatarpeet ovat kui-tenkin paikoin toisenlaiset kuin hallinnon ensi asteen päätöksenteossa. Tämä näkökulma on vahvistunut samalla, kun koetaan tarvetta oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan ja muuten-kin sen merkityksen lisäämiseen hallinnossa. Oikaisuvaatimusjärjestelmään kytkeytyvät oike-usturva- ja toimintatavoitteet puoltavat näin ollen sitä, että hallintolakia kehitetään tavalla, joka mahdollistaa oikaisuvaatimusmenettelyn erityispiirteiden nykyistä paremman huomioon ottamisen. Ehdotetuissa kehittämistoimissa on kysymys hallintolain täydentämisestä ja täs-mentämisestä oikaisuvaatimusmenettelyn omia tarkoituksia ja tavoitteita palvelevalla taval-la.

Keskeisenä tavoitteena ehdotettua sääntelyä aikaansaataessa on ollut oikaisuvaatimusmenette-lyn selkeyttäminen oikeussuojakeinona. Tavoitteen on katsottu toteutuvan parhaiten siten, että osasta menettelyvaatimuksista säädettäisiin hallintolain yleissääntelyn tasolla. Tällä yleissään-telyllä pyrittäisiin ohjaamaan asianosaista ja hallintoviranomaista oikaisuvaatimusasian vireil-le tulossa, käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Sääntelyllä olisi siten hyvää hallintoa ja sitä kautta

yksilön oikeussuojaa vahvistava merkitys. Taustalla on myös pyrkimys lisätä oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttökelpoisuutta hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Onkin syytä alleviivata sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmässä ei tarjota vain mahdollisuutta hallintopäätöksellä ratkaistun asian lainmukaisuuden, vaan myös sen tarkoituksenmukaisuuden uudelleenarvioimiseen. Päätöksenteossa ei ole kysymys lainkäytöstä. Siksi siinä voitaisiin harkinnanvarasta riippuvalla tavalla nähdä myös sovittelun piirteitä. Lähtökohtana on joka tapauksessa lainkäyttöviranomaisia laajempi mahdollisuus muuttaa oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä. Tämä muodostaa sinänsä tärkeän eron oikaisuvaatimuksen ja valituksen välillä. Menettelyllisesti toimivan ja selkeän oikeussuojakeinon avulla parannettaisiin hallintoviranomaisten toimintaedellytyksiä tällä tavoin määrittyvän oikaisuvaatimusasian ratkaisussa.

Oikaisuvaatimusmenettelyn toimivuuden turvaamiseksi esityksessä on pyritty siihen, ettei ehdotettua yleissääntelyä muovata liian yksityiskohtaiseksi tavalla, joka voisi heikentää näissä asioissa tärkeää menettelyn joustavuutta. Ehdotettujen uudistusten tavoitteena on päinvastoin mataloittaa oikaisuvaatimusjärjestelmän käytön kynnystä hallintopäätösten virheiden korjaamisessa. Tavoitteena on siten tämän menettelyn joustavuus, selkeys ja tehokkuus lainsäädännöllä uudistetuissa oloissa. Sellaisista seikoista, joista on jo olemassa riittävää hallintolain sääntelyä, ei siten esitetä tässä yhteydessä säädettäväksi erikseen. Sääntelyn rajoittaminen saattaa tosin jossakin määrin heikentää oikaisuvaatimusmenettelyä saatavaa yleiskuvaa, mutta toisaalta se palvelee paremmin hallintolain kokonaisuutta erottamatta oikaisuvaatimusmenettelyä liiksi ensi asteen päätöksenteosta.

Myös oikaisuvaatimusmenettelyä koskevalle erityissääntelylle on haluttu jättää oma sijansa, mikä on vähentänyt hallintolaissa säänneltäviksi ehdotettujen asioiden määrää. Tällä lainsäädäntöratkaisulla on pyritty säilyttämään erityissääntelyn ensisijainen rooli oikaisuvaatimusjärjestelmän kokonaisuudessa. Vaikka oikaisuvaatimusmenettely on määrätyiltä osin rinnastettavissa varsinaiseen muutoksenhakuun, on samalla pidetty tärkeänä välttää liiallisia kiinnelohkia hallintolainkäytön sääntelyyn. Ehdotetulla yleissääntelyllä olisi siten oikaisuvaatimusmenettelyä määrätyiltä osin ohjaava ja selkeyttävä tarkoitus lähtien siitä, että tämän menettelyn on kaikesta huolimatta tarkoitus olla jatkossakin mahdollisimman joustavaa ja luonteeltaan yksinkertaista. Sääntelyssä haetaan viime kädessä asianmukaista tasapainoa oikeussuojavoitteen ja menettelyn joustavuuden välillä.

## Oikaisuvaatimuksen vireillepano

Oikaisuvaatimusmenettely voidaan katsoa jakautuvan seuraaviin osa-alueisiin:

- 1) asian vireillepano,
- 2) asian käsittely, sekä
- 3) päätöksenteko

Hallintolain 19 §:ssä on yleissääntelyä asian vireillepanosta. Tämän lainkohdan mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen, ja viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Puheena oleva säännös on kirjoitettu lähinnä ensi asteen päätöksentekoa silmällä pitäen. Tämän vuoksi säännös ei näyttäisi avaavan riittävästi muutoksenhakuna tapahtuvan oikaisuvaatimuksen vireillepanon edellytyksiä. On näin perusteltua, että hallintolaissa säädettäisiin erikseen oikaisuvaatimusasian vireillepanosta. Mainittu sääntely täydentäisi ja täsmentäisi erityislainsäädännössä olevaa sääntelyä.

Oikaisuvaatimus on yleisesti ottaen pantava vireille tietyn määräajan kuluessa laissa määrättyssä (toimivaltaisessa) viranomaisessa. Tässä esityksessä on lähdetty siitä, että vireillepanon olisi täytettävä samalla määrätty muotovaatimukset. Muotovaatimuksilla olisi oma oikaisuvaatimusjärjestelmän toimintatavoitteita ja yksilön oikeusturvaa palveleva tehtävänsä. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimuksen vireillepanon edellytykset poikkeaisivat jossakin määrin hallintolain 19 §:n sääntelystä, mutta toisaalta ne eivät olisi yhtä yksityiskohtaisia kuin hallintolainkäyttölain säännökset valitusasian saattamisesta vireille.

Ehdotetulla säännöksellä oikaisuvaatimuksen muodosta ja sisällöstä (49 d §) pyritään ennen muuta ohjaamaan asianosaista oikaisuvaatimuksen tekemisessä. Sääntelyn taustalla vaikuttaa se, että oikaisuvaatimuksen tekeminen on muutoksenhakua. Tällöin oikaisuvaatimuksen olisi tarkoitus rajata oikaisuvaatimusviranomaisen tutkimisvaltaa. Siksi olisi tärkeää, että oikaisuvaatimuksen tekijä yksilöisi riittävästi sen, mihin seikkoihin ja millä perusteilla oikaisuvaatimuksen käsittelyssä olisi syytä keskittyä. Asianmukainen vireillepano helpottaisi samalla asian käsittelyä ja ratkaisua viranomaisessa. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyvällä vireillepanon ohjaamisella pyritään näin ollen keskeisesti oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistämävaiheen selkeyttämiseen. Samalla sääntelyn sisällössä on tavoiteltu joustavuutta. Siksi vireillepanon edellytysten arvioimisessa viranomaisten tulisi kaikesta huolimatta välttää tar-

peetonta kaavamaisuutta. Mahdollisuus suulliseen vireillepanoon poistuisi samalla oikaisuvaatimusjärjestelmään soveltumattomana.

### Asian käsittely

Oikaisuvaatimusjärjestelmältä on vanhastaan edellytetty toiminnan tehokkuutta. Tämä on muodostanut keskeisen lähtökohdan näitä asioita koskevan päätöksentekomenettelyn kehittämiseksi. Oikaisuvaatimusjärjestelmän perusteita tukevalla tavalla tässä esityksessä on tuotu erikseen esille vaatimus siitä, että oikaisuvaatimusasiat olisi käsiteltävä kiireellisinä. Esityksen tausta on perustuslain 21 §:ään sisältyvässä käsittelyn viivytyksettömyysvaatimuksessa ja samaa asiaa sääntelevässä hallintolain 23 §:ssä. Oikaisuvaatimusasioiden tehokkaalla käsittelyllä on merkitystä arvioitaessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista myös ihmisoikeuksien kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on näet katsottu oikaisuvaatimusvaiheen pitkittymisen voivan vaikuttaa siihen, ettei oikeudenkäynnin ole katsottu tapahtuneen kohtuullisen ajan kuluessa (esimerkiksi König-tapaus, 28.6.1978 A 27, J.B.C. France-tapaus, 26.9.2000 ja Janosevic-tapaus, 23.7.2002). Oikaisuvaatimuksen yleissääntelyssä kiireellisyysedellytyksellä alleviivattaisiin tarvetta tämän järjestelmän omista lähtökohdista nousevien tehokkuustavoitteiden turvaamiseen. Se, että oikaisuvaatimus käsitellään ja ratkaistaan riittävän joutuisasti ja tehokkaasti, on siten olennaista koko järjestelmän toimivuudelle.

Kiireellisyysvaatimus on asetettu kaikkien oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn yleiseksi edellytykseksi. Sen sijaan tässä vaiheessa ei ole pidetty toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona sitä, että lainsäädännössä asetettaisiin kiinteä määräaika oikaisuvaatimusasian käsittelemisen ja ratkaisemisen kestolle. Määräajan pituuden määrittäminen voisi muutenkin olla ongelmallista oikaisuvaatimuksesta ratkaistavien asioiden monentyyppisen luonteen vuoksi. Käsittelyajat vaihtelevat eri asioissa, ja käsittely saattaa kestää viranomaisesta riippumattomasta syystä esimerkiksi laajojen kuulemisten ja lisäselvitysten hankkimisen vuoksi. Määräajan asettamisesta saattaisi myös seurata, että siitä muodostuu enimmäisajan sijasta vähimmäisaika tai joka tapauksessa tosiasiallinen aika asian käsittelylle ja ratkaisemiselle viranomaisessa. Määräaika voi tuolloin kääntyä tarkoitustaan vastaan, mikä on otettu huomioon esityksen lähtökohdissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin pidetty tarpeellisena painottaa sitä, että erityislainsäädäntöä aikaansaataessa saattaisi olla hyvinkin tarpeen harkita täsmällisen määräajan asettamista oikaisuvaatimusasian käsittelylle. Määräajan pituus voitaisiin myös arvioida asianomaisen hal-

linnonalan oikeusturvatarpeista käsin. Tällaista sääntelyä sisältyy jo nykyisin lainsäädäntöön, esimerkkinä rautatielain (555/2006) 65 §.

Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että oikeusministeriön asettama passiivisuustyöryhmä on 30.9.2008 antamassaan mietinnössä (2008:5) esittänyt säädettäväksi uusista oikeus-suojakeinoista, jotka olisivat asianosaisen käytettävissä hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan asian käsittelyn viivästyessä hallinnossa. Työryhmän esitykset koskevat myös oikaisuvaatimusasian käsittelyä.

Esityksessä on lähdetty siitä, että viranomainen asettaisi kohtuullisen käsittelyajan sellaisille asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskeville asioille, jotka viranomainen ratkaisee hallintopäätöksellä asianosaisen vireillepanon perusteella. Kohtuullisen käsittelyajan asettamisvelvoite koskisi siten myös oikaisuvaatimusasioita. Kun määräaika asetettaisiin hallinto-toimena asiaryhmittäin, sen määrittely voisi tapahtua joustavammin kuin lainsäädäntötoimia käytettäessä. Jos oikaisuvaatimusasian käsittely viivästyisi viranomaisessa, asianosainen voisi tehdä viranomaiselle kiirehtimisvaatimuksen. Viranomaisen tulisi vastata vaatimukseen määräajassa. Jos asianosainen olisi tyytymätön viranomaisen kiirehtimisvaatimukseen antamaan vastaukseen tai jos hän ei olisi saanut vastausta määräajassa, hän voisi tehdä määräajassa viivästysvalituksen sille lainkäyttöviranomaiselle, jolta haetaan muutosta oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen. Jos viivästysvalitus koskisi hallintoviranomaisessa käsiteltävänä olevaa oikaisuvaatimusta, ratkaistavaksi otettu asia käsiteltäisiin valitusviranomaisessa valitusasiana.

Passiivisuustyöryhmän esitys voidaan ottaa huomioon tämän esityksen sisällössä sikäli, että vaikka oikaisuvaatimusasioiden käsittelylle asetettaisiin yleisellä tasolla (asiaryhmittäin) hallinnollinen määräaika, kukin oikaisuvaatimusasia olisi käsiteltävä kiireellisesti ja tarvittaessa siis tehokkaammin kuin määräaika asetettaessa on edellytetty. Kiireellisyysedellytys olisi asetettu lakitasoiseksi kaikkien oikaisuvaatimusasioiden käsittelyä ohjaavaksi vaatimukseksi.

#### Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen

Oikaisuvaatimuksen tutkiva viranomainen ei voi lähtökohtaisesti käsitellä hallintoasiaa laajemmin, kuin mitä alkuperäisen päätöksen vireillepano ja tehty ratkaisu koskee. Uusien ai-neellisten vaatimusten esittäminen ensi asteen hallintomenettelyyn nähden ei ole yleensä

mahdollista. Viranomaisen ratkaistua asian tietyllä perusteella, saman vaatimuksen ratkaiseminen vaihtoehtoisella perusteella muuttaa asian toiseksi ja edellyttää uutta käsittelyä.

Hallintopäätöksen tekeminen edellyttää käytännössä lukuisien oikeudellisten edellytysten täyttymistä, jotka koskevat päätöksentekoviranomaista, asiassa noudatettavaa menettelyä ja itse pääasiaa. Kaikissa näissä suhteissa voidaan väittää tapahtuneen virhe, johon voidaan puuttua oikaisuvaatimuksessa. Oikaisuvaatimusmenettelyn kohde määräytyy suhteessa hallintopäätökseen ja siihen vaadittuihin muutoksiin. Oikaisuvaatimus voidaan perustaa sellaiseen seikkaan, joka koskee vain osaa hallintopäätöksen oikeudellisista edellytyksistä. Esimerkiksi rakennuslupa-asiassa saatetaan hakea oikaisua sillä perusteella, että rakennus on soveltumaton ympäristöönsä. Tällöin valtaosa rakennuslupapäätöksen perusteista jää oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle. Samoin sellaisissa tapauksissa, joissa oikaisuvaatimus perustuu yksinomaan menettelyvirheeseen kuten kuulemisen laiminlyömiseen, oikaisuvaatimus ei koske päätöksen asiasisältöä. Oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranomaisen tutkittavana on tällaisessa tapauksessa vain vähäinen osa alkuperäisestä päätöksestä. Yksittäisessä oikeudellisessa edellytyksessä oleva virhe voi kuitenkin johtaa päätöksen kumoamiseen, vaikka päätöksen muita perusteita ei tutkita.

Oikaisuvaatimuksen tekijällä on esitetyin tavoin oikeus määrittää oikaisuvaatimusmenettelyn kohde ilmoittamalla, millaista oikaisua ja millä perusteilla siihen vaaditaan tehtäväksi (49 d §). Oikaisuvaatimuksen ratkaisevan viranomaisen tutkimisvallan selkiyttämiseksi tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että oikaisuvaatuspäätöksessä on annettava ratkaisu nimetään oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Hallinnon lainalaisuusvaatimuksen ja palveluperiaatteen kannalta on kuitenkin ongelmallista, jos oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen havaitsee päätöksessä virheen, johon muutoksenhakija ei ole puuttunut. Virheen korjaaminen voisi johtaa muutoksenhakijalle myönteiseen lopputulokseen, vaikka hänen oikaisuvaatimuksestaan ei sellaista seuraisi. Asianosaisen oikeusturva, hallinnon palveluperiaate ja hallinnon lainalaisuus edellyttävät, että myös tällaiseen virheeseen puututaan.

Oikaisuvaatimusta käsiteltäessä havaittuun virheeseen voidaan nykytilanteessa puuttua hallintolain 8 luvun päätöksen virheen korjaamista koskevien säännösten sekä päätöksen muuttamista koskevien erityissäännösten nojalla. Hallintolain mukaan virheen korjaaminen kuuluu päätöksen tehneelle viranomaiselle. Kun oikaisuvaatimuksen käsittely kuuluu muulle kuin päätöksen tehneelle viranomaiselle, tällä viranomaisella ei ole hallintolain säännösten perus-

teella lähtökohtaisesti mahdollisuutta korjata päätöksessä olevaa virhettä. Ainoa vaihtoehto tällöin on se, että oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen informoi päätöksen tehnyttä viranomaista havaitsemastaan virheestä. Oikeusturvan kannalta tällainen epävirallinen informointi ei välttämättä muodostu tehokkaaksi, ja se johtaa asian uudelleen käsittelemiseen useassa viranomaisessa. Epävirallinen informointi voi muutenkin johtaa hallinnon asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun.

Oikaisuvaatimusmenettelyn tehokkaaksi toteuttamiseksi tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että oikaisuvaatimusviranomainen voisi tarvittaessa puuttua myös päätöksessä havaitsemaansa hallintolain 50 ja 51 §:ssä tarkoitettuun virheeseen. Esitetty sääntely merkitsisi mahdollisuutta korjata hallintolaissa tarkoitettu asia- tai kirjoitusvirhe oikaisuvaatimusasian yhteydessä, kun päätöksentekijä on sama tai jokin muu kuin ensi asteen päätöksentekoviranomainen. Järjestely laajentaisi näin ollen muun kuin ensi asteen päätöksentekoviranomaisen mahdollisuuksia puuttua muihinkin kuin oikaisuvaatimuksessa väitettyihin virheisiin.

#### Oikaisuvaatimus päätöksen perusteleminen

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. Säännöksen 3 momentin mukaan perustelut on kuitenkin esitettävä 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vaikiintuneeseen käytäntöön.

Päätöksen perusteluilla on nyttemmin perus- ja ihmisoikeuksien vuoksi erityinen merkitys, mikä näkyy myös hallintolain 45 §:n sisällössä. Perustelujen antamatta jättäminen on pyritty rajaamaan määrättyihin, viime kädessä erityisiä syitä ilmentäviin tilanteisiin. Perusteluvelvollisuus koskee luonnollisesti myös oikaisuvaatimukseen annettavaa vastausta, jonka tulee lähtökohtaisesti olla kirjallinen. Hallinnossa suurina määrinä ratkaistavissa asioissa oikaisuvaatimus päätöksen perusteluilla saattaa olla tavallistakin suurempi merkitys ensi asteen päätöksen summaarisuuden vuoksi. Oikaisuvaatimus päätöksen perusteluilla voidaan ajatella olevan myös hallintolainkäyttöä tehostava merkitys, koska perustelut yleisesti ottaen selkiyttävät asiaa ilmentäessään sitä, millaiseen selvitykseen ratkaisu nojautuu ja miten selvitystä on arvioitu. Myös sovelletun oikeuden on käytävä ilmi perusteluista. Perustelut ilmaisevat siten vi-

ranomaisen kannan oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Riittävästi perusteltu oikaisuvaatimus päätös voi johtaa jopa siihen, ettei hylkäävästä päätöksestä huolimatta muutoksenhakuun koeta enää olevan tarvetta.

Tässä esityksessä on näin ollen pidetty keskeisenä lähtökohtana sitä, että oikaisuvaatimusta koskeva päätös perustellaan asianmukaisesti. Siksi ehdotetaan, ettei oikaisuvaatimusasioissa olisi mahdollisuutta poiketa perusteluvollisuudesta.

### **3.2.3 Begäran om omprövning oikaisuvaatimuksen ruotsinkielisenä ilmauksena**

Olisi suotavaa, että myös Suomessa ruotsinkielisessä lakitekstissä siirryttäisiin käyttämään oikaisusta ilmaisua ”omprövning” ja oikaisuvaatimuksesta ilmaisua ”begäran om omprövning”. Tällainen terminvaihto lienee lakiteknisesti mahdollinen, kun hallintolakiin otetaan säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä.

## **4 Esityksen vaikutukset**

### **4.1 Johdanto**

Esityksessä on tarkasteltu oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena ja pohdittu yleisellä tasolla järjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia. Varsinaisia lakiesityksiä ei esitykseen tältä osin kuitenkaan sisälly, vaan ne olisi tarkoitus antaa myöhemmin erikseen asianomaisten hallinnonalojen omina lainsäädäntöhankkeina. Sen sijaan ehdotetaan hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamista oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämisen tarkoituksessa. Siksi esityksen vaikutuksia arvioidaan seuraavaksi lähinnä oikaisuvaatimusmenettelyä koskevien säännösehdoitusten näkökulmasta.

### **4.2 Taloudelliset vaikutukset**

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan sääntelyn kirjaaminen hallintolakiin omaksi luvukseen korostaa oikaisuvaatimusjärjestelmän luonnetta oikeusturvakeinona ja selkeyttää samalla järjestelmän paikkaa hallinnossa ja hallinnon oikeussuojakentässä. Siten tarkentavan menettelysääntelyn voidaan arvioida tehostavan oikaisuvaatimusten käsittelyä ja johtavan paremmin perusteltuihin oikaisuvaatimus päätöksiin. Tätä kautta sääntelyn arvioidaan tuovan hallinnolle



kustannussäästöjä ja vähentävän oikaisuvaatuspäätöksistä tehtävien valitusten määrää. Kustannussäästöjä ja valitusten määrän vähentymistä on kuitenkin hallinnon monimuotoisuuden vuoksi vaikea arvioida etukäteen.

Koska hallintolakiin kirjattava oikaisuvaatimusmenettelyn sääntely tulee tosiasiallisesti selkeyttämään oikaisuvaatimusjärjestelmää ja siinä noudatettavaa menettelyä, sääntelyn voidaan arvioida helpottavan viranomaisten toimintaa ja nopeuttavan asioiden käsittelyä. Kustannusvaikutusten kannalta merkille pantavaa onkin se, että säännösehdotukset tähtäävät viranomaisten työn helpottamiseen ja menettelyjen läpinäkyvyyteen. Oikaisuvaatimuksen menettelysääntelyn lisäksi myös virheiden korjaamista koskevien säännösten kehittämällä arvioidaan olevan taloudellista merkitystä, kun virheet voitaisiin jatkossa korjata entistä tehokkaammin.

Sääntelyllä ei aseteta hallintoviranomaisille uusia velvoitteita, vaan ainoastaan ohjeistetaan tarkemmin jo tällä hetkellä käytössä olevaa menettelyä. Se, missä määrin hallintoviranomaiset joutuvat sääntelyn johdosta muuttamaan käytäntöjään ja tarvitsevat koulutusta uuden sääntelyn omaksumiseen, riippuu lähtökohtaisesti siitä, kuinka tehokkaasti oikaisuvaatimusjärjestelmää jo tällä hetkellä sovelletaan viranomaisessa. Virastokohtaiset lisäkustannukset riippuvat edelleen käsiteltävien asioiden määrästä ja laadusta sekä käytettävissä olevista henkilöstövoimavaroista. Tarkoituksena on, että uudistetusta lainsäädännöstä aiheutuvat velvoitteet olisivat kuitenkin yleensä toteutettavissa ja toteutettaisiin ilman määrärahojen lisäyksiä. Koulutuksesta ja tiedottamisesta aiheutuvat kustannukset arvioidaan voitavan hoitaa virastojen normaalien toimintamenojen rajoissa. Esityksessä esille nostettu mahdollisuus siitä, että oikaisuvaatimuksen käsittelee muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen, on kirjattu silmällä pitäen sellaisia organisaatioita, joissa tämä käytännössä olisi mahdollista. Näiltä osin ei kuitenkaan edellytetä uusien virkojen perustamista, henkilöstöressurssien lisäämistä tai viranomaisten uudelleen organisointia.

Uudistuksella ei arvioida olevan yksityishenkilöihin tai elinkeinoelämään kohdistuvia välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Tarkentavan menettelysääntelyn voidaan kuitenkin arvioida luovan selkeämmän toimintaympäristön niin yksityishenkilöille kuin yrityksille ja muille yhteisölle sekä samalla helpottavan yksityisten turvautumista oikaisuvaatimusmenettelyyn, luovan ennakoitavuutta ja vähentävän viranomaisasioinnista aiheutuvia kustannuksia. Samoin tehokkaammin toimiessaan oikaisuvaatimusjärjestelmä nopeuttaa esimerkiksi lupien saamista,

ja siten sen voidaan arvioida parantavan yksityishenkilöiden oikeusturvan ohella yritystoiminnan edellytyksiä ja kilpailukykyä.

### 4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä on vaikutusta hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisiin suhteisiin ja toimivaltaan. Oikaisuvaatimusta koskevan menettelysääntelyn tarkentaminen johtaa yleisesti tosiasioiden ja riidan kohteen selkeytymiseen jo oikaisuvaatimusvaiheessa ja nopeuttaa siten mahdollista hallinto-oikeuskäsittelyä. Tältä osin tarkentuvan menettelysääntelyn voidaan arvioida tehostavan hallintotuomioistuinten resurssien käyttöä. Koska myös osa hallintopäätösten virheistä tulee korjatuiksi viranomaisten itsensä toimesta, oikaisuvaatimusmenettelyn tehostumisen saatetaan arvioida vähentävän hallintotuomioistuimiin tehtävien valitusten määrää.

Koska oikaisuvaatimusjärjestelmän asema yhtenä hallinnon oikeusturvakeinoista ehdotetun sääntelyn myötä täsmentyy, korostuu samalla hallintoviranomaisten vastuu alkuperäisen päätöksen korjaamisesta ja hallintopäätösten lainmukaisuudesta. Oikaisuvaatimusmenettelysääntelyn selkeytyminen ja kokoaminen hallintolakiin ennen kaikkea kuitenkin helpottaa sekä lakia soveltavien viranomaisten työtä että tarjoaa päätöksenteon kohteena oleville hallinnon asiakkaille selkeän perustan oikaisuvaatimusvaiheessa noudatettavasta menettelystä. Asiakaslähtöisyys sekä palvelun laatu korostuvat viranomaisten toiminnassa, ja sääntelyn voidaankin arvioida johtavan entistä paremmin perusteltuihin hallintopäätöksiin. Lisäksi viranomaisten keskinäinen yhteistyö paranee. Sääntelyn arvioidaan siten tehostavan paitsi asioiden käsittelyä, myös hallinnon sisäistä toimivuutta. Käsittelyn tehokkuutta edistettäisiin myös edellyttämällä oikaisuvaatimusasian kiireellistä käsittelyä. Edelleen on huomattava, että menettelysääntelyn tietoisella rajoittamisella on pyritty säilyttämään oikaisuvaatimusjärjestelmän lähtökohta eli vaatimuksen tekemisen helppous ja käsittelyn joustavuus.

Hallintolain asiavirheen korjaamisedellytysten laajentamisen tavoitteena on lisätä myös tämän järjestelmän käytettävyyttä. Se omalta osaltaan vähentäisi muutoksenhakujen määrää. Nykyisestä sääntelystä huolimatta esiintyy edelleen tilanteita, joissa on tarve tehokkaalle asiavirheen korjaamisjärjestelmälle. Sen laajentaminen palvelee etenkin niitä hallinnonaloja, joilla ei asian luonteen vuoksi voida antaa säännöksiä erillisestä oikaisuvaatimusjärjestelmästä. Sääntely mahdollistaisi myös ylemmän viranomaisen tekemän virheiden korjaamisen oikaisuvaatimusta

timusvaiheessa. Siten asiavirheen korjaamisjärjestelmän laajentamisen lisäksi sääntelyllä lisää viranomaisten toimivaltaa. Tämän voidaan arvioida helpottavan yleisesti viranomaisten toimintaa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä on jo tällä hetkellä laajasti käytössä hallinnossa, ja se on myös esillä useassa vireillä olevassa lainsäädäntöhankkeessa. Olisikin tärkeää, että lainvalmistelun yhteydessä erikseen aina pohdittaisiin järjestelmän käyttöönottoa tai laajentamista oman hallinnonalan asioissa. Esityksessä on tässä tarkoituksessa arvioitu yleisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisen vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia sekä tuotu esiin esimerkkejä siitä, millä aloilla ja missä asioissa järjestelmää olisi edelleen syytä laajentaa. Tavoitteena on jatkaa aktiivisesti oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamista eri hallinnonalojen lainsäädäntöhankkeina. Tämä vahvistaa käynnissä olevaa kehityssuuntausta oikeusturvan antamisesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mikä parantaa osaltaan myös hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia keskittyä oman toimintansa ytimeen – korkeatasoisen oikeusturvan antamiseen oikeusriidan ratkaisua edellyttävissä asioissa.

#### **4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan tehostavan oikaisuvaatimusjärjestelmän toimintaa ja sitä kautta parantavan yksilön oikeusturvaa. Tarkentuvan menettelysääntelyn johdosta asianosainen saa oikaisuvaatimukseen nopeasti perustellun päätöksen ja voi entistä paremmin arvioida valittamisen aiheellisuutta ja valituksen menestymisen mahdollisuuksia. Lisäksi sääntely selkeyttää yksilöiden asemaa ja parantaa mahdollisuuksia olla selvillä omista oikeuksista ja velvollisuuksista. Samalla se tehostaa koko hallinnon oikeussuojakentän toimivuutta. Ehdotettu sääntely luo edellytykset asioiden perusteellisemmalle käsittelylle jo hallintoviranomaisessa, ja siten sääntelyllä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia kansalaisten oikeuksien toteutumiseksi.

Oikeusturvan lisääntymisen ohella ehdotetun sääntelyn vaikutusten yksilöiden asemaan voidaan arvioida ilmenevän asiakaslähtoisempänä ja palvelun laatua korostavana viranomaisten toimintana. Hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti on tarkoituksenmukaista lisätä viranomaisten vastuuta hallintopäätösten virheiden korjaamisessa ja tällä tavoin helpottaa hallinnon asiakkaan toimintaa. Yksilöiden kannalta on tärkeää, että hallinto toimii tehokkaasti ja että hallinnollisissa päätöksenteossa noudatettavat menettelymuodot ovat toimivia, joustavia

ja myös läpinäkyviä. Tästä näkökulmasta oikaisuvaatimusmenettelysääntelyn kokoaminen hallintolakiin omaksi luvukseksi lisää hallinnon avoimuutta. Nostaessaan palveluperiaatteen mukaisesti hallinnon palvelun tasoa sääntelyn arvioidaankin lisäävän yksityisten luottamusta hyvää hallintoa toteuttavaan julkiseen hallintoon.

Vaikutukset yksilöiden toimintaan näyttäytyvät etenkin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien parantumisena. Lisäksi yksilöiden asema viranomaispalvelujen käyttäjänä selkeytyy. Sen ohella, että tarkentuvan menettelysääntelyn myötä hallinnon asiakkaalle syntyy paremmat edellytykset omatoimisesti ja itsenäisesti arvioida jatkomuutoksenhaun aiheellisuutta, sääntely parantaa myös hallinnon asiakkaan omatoimista ja itsenäistä suoriutumista viranomaisasiointissa. Samoin yksilön tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon parantuvat, kun oikaisuvaatimusmenettelyyn turvautuminen tarkentuvan sääntelyn myötä muuttuu entistä helpommaksi.

## **5 Asian valmistelu**

### **5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto**

Eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että hallintolainkäytön kehittämistyöhön liittyvällä tavalla on paikallaan arvioida laajemmin hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän tehostamisen mahdollisuutta ja merkitystä (HaVM 13/2005 vp ja HaVL 60/2006 vp). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on samoin painotettu korkeatasoisen oikeusturvan merkitystä hallinnossa. Hallitusohjelmassa on nostettu esiin tarve kehittää tässä tarkoituksessa hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää.

Oikeusministeriö asetti 25 päivänä tammikuuta 2007 toimikunnan kehittämään oikaisuvaatimusjärjestelmää oikeusturvakeinona. Erityisesti toimikunnan tuli selvittää, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa ja millä tavalla, ja olisiko järjestelmää toisaalta syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Samalla toimikunnan tuli selvittää oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan yleissääntelyn tarve sekä tehdä ehdotukset mahdollisista erityissääntelyyn tarvittavista muutoksista. Toimikunnan tuli ottaa huomioon oikeusministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman tavoitteet. Ehdotus oli toimeksiannon mukaisesti laadittava hallituksen esityksen muotoon.

Toimikunnan välimietintö (OMKM 2007:1) luovutettiin 31 päivänä lokakuuta 2007. Siinä tarkasteltiin oikaisuvaatimusjärjestelmän kehitystä ja nykytilaa sekä kansainvälisessä vertailussa esille nousevia piirteitä. Voimassa olevaa oikaisuvaatimusjärjestelmää arvioitiin esille tulleiden kehittämistarpeiden valossa pyrkimällä ennen muuta järjestelmän kehittämisvaihtoehtojen löytämiseen ja arviointiin. Välimietinnöstä pyydettiin lausunnot 98 viranomaiselta ja muulta taholta. Oikaisuvaatimustoimikunta luovutti loppumietintönsä oikeusministeriölle 30 päivänä marraskuuta 2008.

## **5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

Tähän lisätään teksti myöhemmin esityksen jatkovalmistelussa.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Laki hallintolain muuttamisesta

49 a §. *Luvun säännösten soveltaminen ja suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momentin mukaan ehdotetussa uudessa luvussa säädettäisiin menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Oikaisuvaatimusasian käsittelyllä tarkoitetaan mainitun asian vireille tuloon liittyviä ja asianomaisessa viranomaisessa suoritettavia ratkaisun tekemistä palvelevia toimia sekä asian ratkaisemista. Oikaisuvaatimusasian käsittelyn perustilanteessa hallintoviranomainen tutkii lakiin perustuvasta vaatimuksesta sen, rasittaako aikaisempaa hallintopäätöstä oikaisuvaatimuksessa väitetty virhe. Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi. Näitä säännöksiä sovellettaisiin myös sellaisissa oikaisuissa, joissa viranhaltijan siirretyn toimivallan nojalla ratkaisema asia saatetaan ensin asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen muutoksenhakua. Tällaisia tilanteita esiintyy myös virkamiesten päätöksenteossa. Soveltamisedellytys koskisi säädöstekstissä virkamiestä. Tällä tarkoitetaan hallintolain yleisten lähtökohtien mukaisesti virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa viranomaiseen olevaa henkilöä. Siten esimerkiksi myös kunnalliset viranhaltijat olisivat lainkohdassa tarkoitettuja virkamiehiä.

Siitä, että oikaisuvaatimus muodostaisi välttämättömän (pakollisen) välivaiheen ennen valittamista hallintotuomioistuimeen, ei tässä esityksessä ehdoteta säädettäväksi yleissääntelyn tasoisesti. Lähtökohtana siten olisi, että oikaisuvaatimusjärjestelmä rakentuisi jatkossakin erityislainsäädännön varaan. Siksi olisi luontevaa, että erityislainsäädännössä säädettäisiin samalla keskeisimmistä tämän velvollisuuden/oikeuden asettamisen perusteista. Nämä perusteet saattavat koskea päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuutta, sitä, kenellä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus tai oikaisuvaatimuksen ratkaisevaa viranomaista (oikaisuvaatimustietä). Tällaisista seikoista ei säädetä hallintolaissa, eikä hallintolakia myöskään ehdoteta tältä osin täydennettäväksi. Vaikka hallintolakia sovelletaan lähtökohtaisesti oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä, erityislainsäädäntö muodostaisi siten perustan keskeisimmille oikaisuvaatimuksen tekemiseen liittyville edellytyksille. Tästä säädetään myös hallintolain 5 §:n 1 momentissa,

jonka mukaan jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

Eräiltä osin oikaisuvaatimusmenettelystä on kuitenkin pidetty tarpeellisena ehdottaa säädettäväksi hallintolain yleissääntelyssä (uudessa luvussa), vaikka samoista seikoista saattaa olla myös omaa erityissääntelyään. Tämä koskee esimerkiksi oikaisuvaatimuksen määräaika ja kysymystä oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta täytäntöönpanoon. Lähtökohtana on, että hallintolain yleissääntely tuolloin lähinnä täydentäisi vastaavaa erityissääntelyä tai että sitä sovellettaisiin tarvittaessa rinnakkain asianomaisten erityissäännösten kanssa.

Erityissäännösten jälkeen oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatettaisiin ensisijassa hallintolain uuteen lukuun sisältyviä menettelyvaatimuksia. Nämä vaatimukset menevät tarvittaessa hallintolain muiden säännösten edelle. Siten esimerkiksi oikaisuvaatimuksen muotoa ja sisältöä koskeva 49 d § korvaisi oikaisuvaatimusasioissa hallintolain 19 §:n. Jos joistakin menettelykysymyksistä ei sen sijaan ole erityissääntelyä, eikä asiasta säädetä myöskään ehdotetussa 7 a luvussa, oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan yleisesti hallintolakia, niin kuin on tähänkin asti tehty. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan 5 §:ää täsmentävästi säädettäväksi siitä, että jollei ehdotetussa luvussa tai muualla erikseen toisin säädetä, hallintolakia sovelletaan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Tämä koskee muun muassa asianomaisen kuulemista (34 §), selvittämisvelvollisuutta (31 §) ja hallintoasiasta aiheutuvia kuluja (64 §). Kyseistä sääntelyä on pidetty edelleenkin riittävänä oikaisuvaatimusasioissa. Tosin näidenkin säännösten tulkinnassa olisi tarvittaessa tärkeä antaa sijaa oikaisuvaatimusmenettelystä johtuville oikeusturvatarpeille, jotka saattavat olla paikoin toisenlaisia (velvoittavampia) kuin ensi asteen päätöksentekomenettelyssä.

*49 b §. Oikaisuvaatimuksen tekeminen ja valituskielto.* Tässä esityksessä on lähdetty siitä, ettei oikaisuvaatimuksen tekeminen perustuisi yleiseen velvollisuuteen, vaan se nojautuu erityissäännöksiin. Tilanne eroaa siten hallintolainkäytöstä, jossa noudatetaan lähtökohtaisesti yleisen valitusoikeuden periaatetta. Pykälässä ehdotetaan oikaisuvaatimusjärjestelmän luonnetta täsmentävällä tavalla säädettäväksi siitä, että laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän keskeisiin piirteisiin kuuluu myös se, että sikäli kuin tämä järjestelmä on otettu käyttöön jollakin hallinnonalalla, siihen on turvauduttava ennen valittamis-

ta hallintotuomioistuimeen. Hallintopäätökseen on siis vaadittava ensin oikaisua, ja valituksen voi tehdä vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin oikeussuojakeinojen keskinäistä järjestystä täsmentävällä tavalla siitä, että päätökseen, johon saa vaatia oikaisua, ei saisi hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haettaisiin vuorostaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Jos ensi vaiheen hallintopäätöksestä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuteen, hallinto-oikeus ei voisi ottaa valitusta tutkittavakseen, vaan sen olisi siirrettävä asia hallintolainkäyttölain 29 ja 30 §:n nojalla oikaisuvaatimusajana ratkaistavaksi. Virheellisellä vireillepanolla hallinto-oikeudessa ei olisi vaikutusta oikaisuvaatimusajan kulumiseen, jos muutoksenhakija on saanut asianmukaiset oikaisuvaatimusohjeet. Vastuu asian oikeasta vireillepanosta on oikaisuvaatimuksen tekijällä.

Oikaisuvaatimuksella ei olisi vaikutusta muiden oikeussuojakeinojen kuin valituksen käyttöön. Ylimääräinen muutoksenhaku, hallintoriita, perustevalitus ja muu hallintolainkäyttöasia voitaisiin panna vireille hallintotuomioistuimessa riippumatta siitä, onko asiaa käsitelty oikaisuvaatimusmenettelyssä.

*49 c §. Oikaisuvaatimusaika.* Oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevasta määräajasta säädetään lähtökohtaisesti erityislainsäädännössä, ja määräajat voivat olla asian luonteesta riippuvalla tavalla hyvinkin vaihtelevia. Tähän esitykseen ei sisälly erityissäännöksissä olevien oikaisuvaatimusmääräaika-kojen tarkistusehdotuksia. Sen sijaan on pidetty perusteltuna, että oikaisuvaatimusajasta säädettäisiin myös yleissääntelyn tasoisesti. Pykälän *1 momentissa* esitetään näin ollen säädettäväksi siitä, että oikaisuvaatimus olisi tehtävä 30 päivän kuluessa. Määräajan pituuden arvioinnissa on pyritty ottamaan huomioon hallinnossa tehtävien päätösten monentyyppinen luonne ja oikeusturvatarpeiden vaihtelevuus. Tämän vuoksi 14 päivän määräaika on pidetty oikeusturvasyistä liian lyhyenä. Keskimääräiseksi oikaisuvaatimusajaksi on päädytty esittämään samaa kuin valituksen tekemisessä (HLL 22 §). Ehdotettu 30 päivän määräaika tulee sovellettavaksi, jos oikaisuvaatimusajasta ei ole erityissääntelyä. Säännöksellä olisi tarkoitus olla myös yleistä ohjaavaa vaikutusta harkittaessa oikaisuvaatimusajan pituutta eri lainsäädäntötoimien yhteydessä. Määräaika antaisi siten vertailukohdan sen punninnassa, kuinka pitkäksi oikaisuvaatimusaika on kulloisessakin lainsäädäntötilanteessa syytä asettaa.



Oikaisuvaatimusmääräajan laskeminen tapahtuisi hallintopäätöksen tiedoksisaannista. Hallintopäätöksen tiedoksiantovelvollisuudesta säädetään yleisesti hallintolain 54 §:ssä. Tiedoksiannontomenettelystä säädetään tarkemmin hallintolain 9 ja 10 luvussa. Tiedoksiannosta saatetaan säätää myös erityislainsäädännössä. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 45 §:n 3 momentissa säädetään kirjeitse tapahtuvasta tiedoksiannosta. Kunnan jäsenen katsotaan saaneen tiedon kuntalain mukaisesta päätöksestä, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi (kuntalaki 95.2 §). Eräät maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset päätökset annetaan julkipanon jälkeen, jolloin päätöksen katsotaan tulleen asianomaisen tietoon silloin, kun se on annettu (maankäyttö- ja rakennuslaki 198 §). Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:ssä säädetään puolestaan todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta.

Kuten säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) 2 §:stä ilmenee, oikaisuvaatimusaikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun. Oikaisuvaatimusaika ja se, mistä se lasketaan, on selostettava hallintopäätökseen liitettävässä ohjeessa oikaisukeinon käyttämisestä (HL 46 ja 47 §). Virheellisen oikaisuvaatimusosoituksen korjaamisesta säädetään hallintolain 49 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta. Oikaisuvaatimusajan noudattaminen olisi siten samalla tavalla kuin valituksessa (HLL 51.2 §) menettelyn ehdoton edellytys. Tämä vaatimus kytkeytyy hallintolain 17 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan asiakirjan lähettäjän on huolehdittava siitä, että asiakirja saapuu viranomaiseen määräajassa. Myöhästynyt oikaisuvaatimus voidaan kuitenkin sen sisällöstä riippuvalla tavalla tutkia muuta menettelyä koskevana vireillepanona, esimerkiksi vaatimuksena asiavirheen korjaamisesta (HL 50 §).

*49 d §. Oikaisuvaatimuksen muoto ja sisältö.* Pykälässä säädettäisiin määräytyistä muodollisista edellytyksistä oikaisuvaatimusasian vireillepanossa. Oikaisuvaatimuksen muodosta ja sisällöstä muutoksenhakija saisi tiedon ohjeessa oikaisukeinon käyttämisestä. Pykälän lähtökohdaksi olisi ensinnäkin se, että oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti. Sääntely vastaisi kuntalain 89 §:n 1 momenttia. Kirjallinen muoto täytyisi, jos oikaisuvaatimus pannaan vireille sähköisessä muodossa siten, kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään. Ehdotetun yleissäännöksen mukaan oikaisuvaatimusta ei olisi enää mahdollista panna vireille suullisesti. Erityislainsäädännössä saatetaan kuitenkin säätää suullisesta vireillepanosta.

Oikaisuvaatimus olisi osoitettava asianomaisessa erityislainsäädännössä mainitulle tai siitä ilmenevälle viranomaiselle (oikaisuvaatimusviranomaiselle). Menettelyn selkeyden vuoksi olisi tärkeää, että oikaisuvaatimuksen kohteena oleva hallintopäätös yksilöidään oikaisuvaatimuksessa. Siksi oikaisuvaatimuskirjelmässä olisi tämän pykälän mukaan ilmoitettava päätös, johon haetaan oikaisua. Yleensä oikaisuvaatimusviranomaisella on käytettävissään oikaisuvaatimuksen kohteena oleva päätös. Tämän vuoksi ei ole tarpeen säätää erikseen siitä, että oikaisuvaatimuksen tekijän tulisi liittää oikaisuvaatimukseen asianomainen päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Mikäli oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta päätöksestä on epäselvyyttä, viranomaisen olisi tarvittaessa kehotettava oikaisuvaatimuksen tekijää täydentämään oikaisuvaatimustaan tältä osin (HL 22 §).

Pykälän mukaan oikaisuvaatimuskirjelmässä olisi ilmoitettava myös se, millaista oikaisua päätökseen vaaditaan tehtäväksi. Tämä vaatimus edellyttäisi lähinnä sen esittämistä, miltä kohdin ja miten vaatimuksen tekijä haluaa päätöstä muutettavaksi. Tällä ei tähdättäisi nimenomaisten muodollisten edellytysten asettamiseen oikaisuvaatimuksen tekemisessä, vaan sillä pyrittäisiin ennen muuta ohjaamaan sitä, että oikaisuvaatimuksen tekijä esittäisi vaatimuksensa riittävän selkeästi. Hallintolaki edellyttää hallintopäätöksen perustelemista ilmoittamalla, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Se, millaista oikaisua päätökseen vaaditaan, riippuu näin ollen siitä, mitä hallintopäätöksellä on ratkaistu ja millä perusteella. Oikaisuvaatimuksen tekijän tulisi yleensä kyetä ilmaisemaan, miltä osin hän on tyytymätön päätökseen ja mistä syystä.

Yksilöintivaatimus ei ole keskeisellä sijalla, jos oikaisua vaaditaan koko päätökseen (esimerkiksi vaaditaan, että haettu lupa myönnetään). Jos päätös sen sijaan sisältää eri kohtia, olisi tärkeää, että oikaisuvaatimuksessa yksilöidään, millaista muutosta hallintopäätökseen vaaditaan. Tämä parantaisi yksilön oikeusturvaa ja muutenkin asian käsittelyn laatua lähtien siitä, ettei näissä asioissa ole kysymys hallinnollisesta uudelleen käsittelystä vaan muutoksenhausta esitettyjen vaatimusten pohjalta. Kun oikaisuvaatimus on riittävän yksilöity, oikaisuvaatimusviranomaisen saa tiedon siitä, mihin kysymyksiin asianosainen haluaa sen keskittyvän asian käsittelyssä ja ratkaisussa. Tämä on omiaan selkeyttämään viranomaisen selvitysvelvollisuuden ja tehtävän oikaisuvaatimuspäätöksen sisältöä.

Asianosaisen intressissä olisi tuoda tässä kohden esiin myös se, millaisiin perusteisiin (tosiseikkoihin) oikaisuvaatimus nojautuu. Tämä lähtökohta saa tukea hallintolain 31 §:n 2 mo-

mentista, jonka mukaan asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Oikaisuvaatimusta tukevien syiden esittäminen varmistaa asian mahdollisimman perusteellisen käsittelyn oikaisuvaatimuksen tutkivassa viranomaisessa.

Oikaisuvaatimuksessa olisi mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi, niin kuin hallintolain 16 §:ssä säädetään. Osoitteena voitaisiin ilmoittaa myös valtuutetun asiamiehen tai laillisen edustajan osoite, jos viranomaisen laatimat asiakirjat on tarkoitettu toimitettaviksi tähän osoitteeseen. Asiamiehen valtakirjasta säädetään erikseen hallintolain 12 §:ssä. Jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä, asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella (HL 22.2 §).

Oikaisuvaatimuksen vireillepanossa tulevat muutoin sovellettaviksi hallintolain säännökset asiakirjan lähettäjän vastuusta (17 §), asiakirjan saapumispäivästä (18 §), asian vireilletulosta (20 §) sekä asiakirjan siirrosta (21 §). Sähköisen asioinnin osalta voidaan viitata erikseen sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain säännöksiin.

Oikaisuvaatimuksen vireillepanon muotovaatimuksia on esitetty tarkennettaviksi ennen muuta siinä tarkoituksessa, että ne ohjaisivat asianosaista nykyistä paremmin tämän menettelyn käynnistämisessä. Muotovaatimuksilla on siten keskeisesti yksilön oikeusturvaan liittyvä tehtävä. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että viranomaiset suhtautuisivat muotovaatimuksiin tarvittaessa joustavasti. Palveluperiaatetta ilmentävällä tavalla vireillepanon virheitä tai puutteita tulisi mahdollisuuksien mukaan voida korjata menettelyn kuluessa. Niinpä viranomaisen velvollisuudesta asiakirjan täydentämiseen säädetään hallintolain 22 §:n 1 momentissa. Asiaosaista voidaan siten tarvittaessa pyytää esimerkiksi esittämään selvitystä oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevan määräajan alkamisen ajankohdasta. Viranomaisen neuvontavelvollisuus (HL 8 §) koskee myös oikaisuvaatimuksen vireillepanoa. Lisäksi asianosaisella itsellään on oikeus täydentää oikaisuvaatimusta hallintolain 22 §:n 3 momentin nojalla.

*49 e §. Käsittelyn kiireellisyys.* Pykälän mukaan oikaisuvaatimusasia olisi käsiteltävä kiireellisesti. Vastaavaa sääntelyä sisältyy jo ennestään erityislainsäädäntöön kuten vankeuslain (767/2005) 20 luvun 11 §:ään ja elintarvikelain (23/2006) 78 §:ään. Ehdotettu sääntely vastaa myös kuntalain 89 §:n 2 momenttia, jonka mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Se, että oikaisuvaatimusasiat käsitellään kiireellisinä, on keskeistä koko oikaisuvaatimusjär-

jestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. Siksi asiasta on pidetty perusteltuna ehdottaa säädettäväksi hallintolaissa yleissääntelyn tasoisesti.

Kiireellisyysedellytyksellä on taustansa perus- ja ihmisoikeuksia ilmentävissä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksissa. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Esitetyistä syistä olisi tärkeää, että viranomaiset näkevät roolinsa oikaisuvaatimusasioiden ratkaisemisessa näistä lähtökohdista ja että ne kantavat osaltaan vastuuta siitä, millä tavalla tämä järjestelmä toimii käytännössä. Luonnollisesti kiireellisyyttä olisi syytä arvioida kunkin tapauksen erityispiirteiden valossa, jotta vaatimus ei esimerkiksi heikentäisi asian selvittämistä ja kääntyisi tätä kautta asianosaisen etua vastaan.

Oikeuskeinoista oikaisuvaatimusviranomaisen passiivisuustilanteissa on ehdotettu säädettäväksi eri yhteydessä.

*49 f §. Viranomaisen määräys täytäntöönpanosta.* Hallintopäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsäännön mukaan päätöksen lainvoimaisuutta. Päätös voidaan hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla 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 lähtökohtaisesti siihen, ettei hallintopäätös tule tuossa vaiheessa vielä lainvoimaiseksi. Täytäntöönpanoon ei siksi voida ryhtyä ilman hallintolainkäyttölaissa säädettyjen edellytysten täyttymistä. Erityislaissa onkin saatettu säätää siitä, että asianomaista päätöstä on noudatettava oikaisuvaatimuksesta huolimatta tai että oikaisuvaatimuksen tekeminen ei keskeytä päätöksen täytäntöönpanoa. Joissakin tapauksissa asianomaisessa erityislaissa on säädetty samalla oikaisuvaatimusviranomaisen toimivallasta kieltää tarvittaessa täytäntöönpano tai määrätä se keskeytettäväksi. Aina tällaista säännöstä ei kuitenkaan ole. Tämän vuoksi tässä pykälässä ehdotetaan säädettäväksi yleissääntelyn tasoisesti oikaisuvaatimuksen käsittelevän viranomaisen oikeudesta antaa määräys hallintopäätöksen täytäntöönpanosta.

Pykälän mukaan kun oikaisuvaatimus on tehty, oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomaisen voisi siten kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. Täytäntöönpa-

non kieltoa tai keskeyttämistä koskeva tilanne nousisi esille esimerkiksi silloin, kun oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu kuin ensi asteen päätöksentekoviranomainen. Vastavantyyppinen sääntely sisältyy hallintolainkäyttölain 32 §:n 1 momenttiin. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomainen voi hallintolain 53 §:n nojalla kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi tai määrätä sen keskeytettäväksi.

*49 g §. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen ja virheen korjaaminen.* Oikaisuvaatimuksen kohteena on tehty hallintopäätös. Viranomaisella on samalla tavoin kuin hallintovalituksessa ratkaisupakko. Tämä edellyttää asiassa esitettyjen vaatimusten tutkimista ja niihin vastaamista. Oikaisuvaatimukseen on siten annettava ratkaisu. Tämä voi tapahtua kirjallisessa tai eräin edellytyksin suullisessa muodossa (HL 43 §). Päätöksen kirjallinen muoto tukee perusoikeudeksi kirjatun muutoksenhakuoikeuden käyttämistä. Hallintolaissa on siksi säädetty kirjallisen muodon edellytyksestä silloinkin, kun päätös on annettu ensiksi suullisesti (HL 43.3 §).

Muutosvaatimukset voivat koskea vain osaa hallintopäätöksen oikeudellisista edellytyksistä. Lähtökohta on siten samantyyppinen kuin varsinaisessa muutoksenhaussa (valituksessa), koska myöskään lainkäytössä hallintoasia ei aina tule kokonaisuudessaan uudestaan käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimuksen muutoksenhakuuonteen ja viranomaisen tutkimisvallan selkiyttämiseksi pykälän *1 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi siitä, että oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimuksen ratkaisevan viranomaisen toimivaltaan ei siten lähtökohtaisesti kuulu tutkia asiaa laajemmin kuin oikaisuvaatimuksessa on esitetty.

Vaikka asiasta ei esitetä säädettäväksi erikseen, oikaisuvaatimus päätöksessä voisi olla asianmukaista selostaa (ainakin tarvittavilta osin) asiaosaisen esittämät vaatimukset. Tämä helpottaisi oikaisuvaatimukseen vastaamista. Oikaisuvaatimuksen tekijälle vaatimusten selostaminen antaisi tiedon siitä, minkä sisältöisinä hänen vaatimuksensa on otettu huomioon asian käsittelyssä. Joustavuussyistä ei ole pidetty tarpeellisena ehdottaa säädettäväksi erikseen oikaisuvaatimus päätöksen sisällöstä kuten rakenteesta. Asiassa noudatetaan siten tältä osin hallintolain 44 §:n säännöksiä. Joka tapauksessa olisi tärkeää, että oikaisuvaatimus päätös olisi rakenteellisesti sekä sisällöltään selkeä ja johdonmukainen.

Tämän pykälän lähtökohtana on edelleen 45 §:ssä säädetty velvollisuus oikaisuvaatimus päätöksen perustelemiseen. Perusteluista olisi käytävä ilmi, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja minkä säännösten nojalla asia on ratkaistu. Päätöksessä olisi siten mainittava ne tosiasiat ja selvitykset, jotka ovat ratkaisun kannalta relevantteja, ja se, millä tavalla lakia soveltamalla on päädytty esillä olevaan lopputulokseen.

Perusteleminen on tärkeää oikaisuvaatimuksen tekijän oikeusturvalle. Varsinkin suurina määrinä ratkaistavissa asioissa asianosainen voi vasta oikaisuvaatimus päätöksen perustelujen kautta saada selvyuden siitä, miten asiassa on voitu päätyä esillä olevan lopputuloksen kannalle. Perustelut antavat mahdollisuuden arvioida tämän kannan oikeellisuutta (lainmukaisuutta) ja sitä, onko asiassa perusteita valituksen tekemiselle. Perusteluvollisuudella on lisäksi tärkeä merkitys asian ratkaisijalle, koska tässä yhteydessä voidaan vielä kertaalleen arvioida selvityksen riittävyttä ja tehtävän ratkaisun (lopputuloksen) oikeellisuutta. Perustelujen avulla voidaan muutenkin kehittää hallintotoiminnan laatua ja varmistaa hyvän hallinnon edellytysten toteutumista. Asianmukaiset perustelut lisäävät siten luottamusta hallintoon. Perustelut viime vaiheessa selkiyttävät asiaa valitusviranomaisen toimintaa helpottavalla tavalla. Myös tuomioistuinmenettelyn voidaan ajatella tehostuvan, kun muutoksenhaun kohteena on yksilöllisempi hallintopäätös, jossa myös riidan kohde on rajattu.

Perusteluvollisuus ei kuitenkaan esimerkiksi estäisi viittaamasta tarvittaessa ensimmäisen päätöksentekoasteen perusteluihin, jos asiassa päädytään samaan käsitykseen kuin siinä tehdyssä ratkaisussa. Edellytyksenä tuolloin kuitenkin on, ettei oikaisuvaatimusvaiheessa ole esitetty esimerkiksi sellaisia vaatimuksia tai sellaista uutta selvitystä, joka edellyttää eri arviointia oikaisuvaatimus päätöksessä. Perusteluihin viittaamisellakin on siten omat oikeusturvanäkökohtiin nojautuvat rajansa. Mikäli oikaisuvaatimuksen tekijä on nimenomaisesti kiistänyt hallintopäätöksen perustelujen oikeellisuuden, lähtökohtaisesti asianmukaisena perusteluna ei voitaisi pitää sitä, että oikaisuvaatimus päätöksessä tyydytään viittaamaan kiistanalaisiin perusteluihin, eikä vastata oikaisuvaatimuksen tekijän perusteluja koskeviin huomautuksiin.

Koska perusteluvollisuuden voidaan katsoa olevan oikaisuvaatimusasioissa keskeisemmässä roolissa kuin ensi vaiheen hallintopäätöstä tehtäessä, pykälässä ehdotetaan säädettäväksi siitä, ettei oikaisuvaatimus päätöksen perustelemiseen sovellettaisi 45 §:n 2 momenttia perusteluiden esittämättä jättämisestä. Lähtökohtana siten olisi, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmässä

mahdollistettaisi samanlaisia poikkeamisia perusteluvollisuudesta kuin hallintolaissa mainitussa (yleis)säännöksessä. Ehdotettu säännös vastaisi siten pitkälti hallintolainkäyttölain 53 §:ää. Oikaisuvaatimus rinnastuisi perusteluvollisuudessa enemmän varsinaiseen muutoksenhakuun kuin hallintoon.

Tämän lisäksi pykälän 2 *momentissa* ehdotetaan säädettäväksi siitä, että oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voisi puuttua samalla myös hallintopäätöksessä havaitsemaansa hallintolain 50 ja 51 §:ssä tarkoitettuun virheeseen. Hallintolain asianomaisista säännöksistä ilmenee, että oikeus asia- ja kirjoitusvirheen korjaamiseen on nykytilanteessa asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella itsellään. Jos oikaisuvaatimuksen ratkaisee jokin muu kuin ensi asteen päätöksentekoviranomainen, asiassa ei ole toimivaltaa hallintolaissa tarkoitettun virheen korjaamiseen. Hallintolain mukainen virheiden korjaamismahdollisuus annettaisiin tällä säännöksellä siten muullekin kuin ensi asteen päätöksentekijälle. Jos oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen siis esimerkiksi huomaa hallintopäätöksessä hallintolain 50 §:ssä tarkoitettun asiavirheen, viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksen, vaikka virheeseen ei olisi erikseen vedottukaan, ja ratkaista asian uudelleen. Asia voidaan tarvittaessa myös palauttaa ensi vaiheen päätöksentekoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Oikaisuvaatimusviranomaisen olisi myös korjattava päätöksessä oleva ilmeinen kirjoitus- tms. virhe. Virheen korjaamisen edellytykset ja menettely nojautuisivat hallintolain 8 luvun säännöksiin.

*50 §. Asiavirheen korjaaminen.* Pykälässä säädetään asiavirheen korjaamisen edellytyksistä, joita ovat päätöksen perustuminen selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä tapahtuneeseen menettelyvirheeseen. Pykälän 1 *momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi uutena asiavirheen korjaamisen edellytyksenä asiaan tullut uusi selvitys, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Samalla pykälää ehdotetaan selkiytettäväksi kirjoitustavaltaan; asiavirheen korjaamisen edellytykset jakautuisivat momentissa omiksi 1 – 4 kohdikseen.

Uusi selvitys voisi olla uutta, ennestään tuntematonta taikka selvitystä, jota ei ole tiedetty tai osattu ottaa huomioon asiaa ensi vaiheessa ratkaistaessa. Uusi selvitys olisi laadullinen edellytys, eikä se riippuisi siitä, miten asiaa on selvitetty aikaisemmassa vaiheessa. Asian selvittämisessä tapahtunut virhe tai puute on näet sisällytetty jo nykyisellään hallintolain 50 §:n itseoikaisuuperusteisiin. Uusi selvitys voisi esimerkiksi osoittaa aikaisemman selvityksen (toiseikat) virheelliseksi. Uutena selvityksenä voisivat lisäksi tulla kysymykseen päätöksen te-

kemisen jälkeen ilmaantuneet tosiseikat kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneet muutokset. Asiavirheen korjaaminen olisi siis mahdollista perustaa, toisin kuin päätöksen purkamisessa (HLL 63 §), niin sanottuihin jälkiseikkoihin.

Laajenuksella pyrittäisiin tehostamaan hallintopäätösten itseoikaisua (asiavirheen korjaamista) tilanteissa, joissa olisi edellytykset toisenlaisen päätöksen tekemiseen kuin aikaisemmin. Asiavirheen korjaamisen muodossa tapahtuva itseoikaisu mahdollistaisi siten sen, ettei henkilön esimerkiksi tarvitsisi tehdä uutta hakemusta saattaakseen asian uudelleen vireille viranomaisessa. Kuitenkin jos päätöksenteko olisi sidottu johonkin määräaikaan kuten kansalaisuuslaissa (359/2003) hakemuksen ratkaisujankohtaan, hallintopäätöstä ei voitaisi korjata päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuneiden seikkojen nojalla.

Edellytyksenä uuden selvityksen käyttämiselle asiavirheen korjaamisen perusteena tulisi myös olla, että selvitys voisi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Mikä tahansa uusi selvitys ei siten edellyttäisi korjaamismenettelyyn ryhtymistä tai korjaamisen suorittamista, vaan uuden selvityksen tulisi olla sellaista, joka voi vaikuttaa olennaisella tavalla tehdyn päätöksen sisältöön.

Pykälän 2 *momentin* mukaan päätös voitaisiin korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttäisi, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Tämä tilanne voisi nousta esille esimerkiksi moniasianosaisissa asioissa, joissa jollekin asianosaiselle edullinen päätös voi olla toisen asianosaisen edun vastainen. Tuolloin jälkimmäiseltä asianosaiselta edellytettäisiin siis suostumuksen saamista. Kun virheen korjaaminen nojautuu uuteen selvitykseen, asianosaisen suostumuksen saamisesta ei voitaisi poiketa samalla tavalla kuin 1 – 3 kohdassa olevissa tilanteissa. Niissä asianosaisen suostumusta ei tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Tässä yhteydessä voidaan vielä tähdentää viranomaisen velvollisuutta antaa hallintolain 8 §:n nojalla informaatiota hallintolaisissa tarkoitettun virheen korjaamiskeinon olemassaolosta ja käyttömahdollisuudesta sekä painottaa hallintoviranomaisen ja muutoksenhakuviranomaisen keskinäisen yhteistyön merkitystä tilanteessa, jossa virheen korjaaminen ja muutoksenhaku ovat samanaikaisesti vireillä.



## 1.2 Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta

*6 a §. Valitusoikeus oikaisuvaatimus päätöksestä.* Pykälässä säädettäisiin siitä, kenellä on valitusoikeus oikaisuvaatimus päätöksestä. Pykäläehdotuksen mukaan oikaisuvaatimus päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli päätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu, päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan valitusoikeus. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään siten täsmentämään valituksen tekemiseen oikeutettujen piiriä eri tilanteissa. Sääntely vastaa sisällöltään kuntalain 92 §:n 3 momenttia.

*27 a §. Oikaisuvaatimuksen vaikutus valituksen sisältöön.* Tässä pykälässä säädettäisiin oikaisuvaatimusmenettelyn ja varsinaisen muutoksenhaun (valituksen) välisestä suhteesta, eli siitä, missä määrin valituksen laajuuteen vaikuttaa se, kuinka laajasti asia on ollut vireillä oikaisuvaatimuksen yhteydessä. Oikeussuojajärjestelmän johdonmukainen rakenne edellyttää, että laissa säädetään niistä periaatteista, jotka määräävät oikaisuvaatimuksen ja valituksen suhteen. Näiden periaatteiden rajoissa voidaan oikeuskäytännössä ottaa huomioon erilaisiin hallintoasioihin liittyvät aineelliset näkökohdat ja niiden edellyttämä joustavuus hallintolainkäyttömenettelyssä.

Sääntelytarpeen on katsottu nousevan esiin tilanteessa, jossa hallintopäätöstä ei ole muutettu oikaisuvaatimuksen johdosta. Tuolloin asianosaisella voitaisiin katsoa olevan yleensä samansisältöiset perusteet (intressit) valituksen tekemiseen kuin alun perin oikaisuvaatimusta tehtäessä. Vastaavasti valitusviranomaisen käsittelisi asian siinä laajuudessa, kuin se on ratkaistu oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyllä päätöksellä. Tämä helpottaisi selvitystehtävää. Varsinaisen muutoksenhaun ja valitusviranomaisen tutkimisvallan rajaaminen tältä pohjalta saattaisikin tehostaa jälkikäteisen oikeusturvajärjestelmän toimivuutta, mikä olisi viime kädessä myös yksityisen edun mukaista. Hallinto-oikeusprosessin käsittelyn perusta nojautuisi siten oikaisuvaatimusmenettelyyn ja siihen, missä laajuudessa asia on tällöin käsitelty.

Valittajan on katsottu voivan muuttaa tietyin edellytyksin valitustaan valitusajan päättymisen jälkeen. Näistä valituksen muuttamisen kuten laajentamisen edellytyksistä säädetään hallintolainkäyttölain 27 §:ssä. Hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentin mukaan valittaja saa näet valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen va-

littajan tietoon tulleeseen seikkaan. Edelleen 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.

Pykälässä on lähdetty siitä, että valituksen kohteena on oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös, mikä sitoo valittajan vaatimukset ja niiden perusteet lähtökohtaisesti siihen, mitä oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa päätöksessä on ratkaistu. Tästä sidonnaisuudesta tulisi voida kuitenkin poiketa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi siten, että oikaisuvaatimuksen tekijä voisi laissa säädetyin edellytyksin esittää valitusvaiheessa uuden vaatimuksen ja siten laajentaa muutoksenhakuaan. Poikkeamismahdollisuus olisi lähtökohdiltaan samantapainen kuin valituksen muuttamista sääntelevässä hallintolainkäyttölain 27 §:ssä. Ehdotettu kanta saa tukea hallintolainkäyttölain esitöistä (HE 217/1995 vp). Hallintolainkäyttölakia koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, ettei 27 §:ssä säänneltäisi hallintomenettelyn ja ensimmäisen valitusasteen välisestä suhteesta eli siitä, missä määrin valituksen laajuuteen vaikuttaa se, missä laajuudessa asia on ollut vireillä hallintopäätöstä tehtäessä. Hallituksen esityksen mukaan pykälän sääntely heijastaa kuitenkin niitä periaatteita, jotka vaikuttavat tämän kysymyksen ratkaisuun.

Tässä esityksessä näin ollen ehdotetaan, että valittaja voisi esittää valituksessaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä tai sen jälkeen hänen tietoonsa tulleeseen seikkaan. Laajennuksella saattaa olla merkitystä esimerkiksi suurina määrinä ratkaistuissa asioissa, joiden käsittelyn perusta kuten tosiasiaselvitys saattaa muuttua oikaisuvaatimusmenettelyn kuluessa.

Oikaisuvaatimuksen yhteydessä esitetyn vaatimuksen tueksi saisi esittää valituksessa uusia perusteluja. Tällä tarkoitetaan seikkoja, jotka osoittavat valittajan käsityksen mukaan hallintoasiassa tehdyn päätöksen virheelliseksi. Valituksessa voitaisiin siten vedota esimerkiksi sellaiseen hallintopäätöstyövirheeseen, johon ei ole puututtu oikaisuvaatimuksessa ja jota ei ole myöskään oikaisuvaatimuksen yhteydessä tutkittu. Myös hallintoasian ratkaisuun kohdistuvia sisältövaatimuksia voitaisiin perustella valituksessa uusilla seikoilla.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

Ehdotukset eivät sisältäisi säännöksiä, joilla valtuutettaisiin antamaan tarkempia säännöksiä alemmanasteisilla säädöksillä.

## **3 Voimaantulo**

Voidaan arvioida, että lait saattaisivat tulla voimaan aikaisintaan syksyllä 2009.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

**1.****Laki  
hallintolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun hallintolain (434/2003) 50 §, ja  
*lisätään* lakiin uusi 7 a luku seuraavasti:

## 7 a luku

**Oikaisuvaatimusmenettely**

## 49 a §

*Luvun säännösten soveltaminen ja suhde muuhun lainsäädäntöön*

Tässä luvussa säädetään menettelystä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Säännöksiä sovelletaan myös, jos virkamiehen päättämä asia saatetaan asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi ennen muutoksenhakua.

Jollei tässä luvussa tai muualla erikseen toisin säädetä, oikaisuvaatimuksen käsittelyssä sovelletaan tätä lakia.

## 49 b §

*Oikaisuvaatimuksen tekeminen ja valituskielto*

Laissa säädetään erikseen, jos päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

## 49 c §

*Oikaisuvaatimusaika*

Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Jos oikaisuvaatimusta ei ole tehty määräajassa, oikaisuvaatimus jätetään tutkimatta.

## 49 d §

*Oikaisuvaatimuksen muoto ja sisältö*

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti. Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon haetaan oikaisua, sekä se, millaista oikaisua ja millä perusteilla sitä vaaditaan.

## 49 e §

*Käsittelyn kiireellisyys*

Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti.

## 49 f §

*Viranomaisen määräys täytäntöönpanosta*

Kun oikaisuvaatimus on tehty, oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

## 49 g §

*Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen ja virheen korjaaminen*

Oikaisuvaatimus päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Oikaisuvaatimus päätöksen perustelemiseen ei sovelleta 45 §:n 2 momenttia.

Oikaisuvaatimuksen ratkaiseva viranomainen voi tehdä samassa yhteydessä ilman eri vaatimusta myös virheen korjaamista koskevan päätöksen siten kuin 50–53 §:ssä säädetään.

*Asiavirheen korjaaminen*

Viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos:

- 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen;
- 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen;
- 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai
- 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

---

2.

**Laki**  
**hallintolainkäyttölain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*lisätään* 26 päivänä heinäkuuta 1996 annettuun hallintolainkäyttölakiin (586/1996) uusi 6 a ja 27 a § seuraavasti:

6 a §

*Valitusoikeus oikaisuvaatimus päätöksestä*

Oikaisuvaatimus päätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu, päätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on 6 §:n mukaan valitusoikeus asiassa.

27 a §

*Oikaisuvaatimuksen vaikutus valituksen sisältöön*

Jos hallintopäätöstä ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta muutettu, oikaisuvaatimuksen tekijä saa hakiessaan muutosta esittää sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä tai sen jälkeen hänen tietoonsa tulleeseen seikkaan. Vaatimuksen tueksi saa valituksessa esittää uusia perusteluja.

\_\_\_\_\_

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ .

\_\_\_\_\_

**1.****Lag  
om ändring av förvaltningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i förvaltningslagen av den 6 juni 2003 (434/2003) 50 § och  
*fogas* till lagen ett nytt 7 a kap. som följer:

7 a kap.

**Omprövningsförfarande**

49 a §

*Kapitlets tillämpning och förhållande till andra lagar*

I detta kapitel finns bestämmelser om förfarandet vid behandling av omprövningsärenden. Bestämmelserna tillämpas även när ett ärende som har avgjorts av en tjänsteman förs till en behörig myndighet för behandling innan det överklagas.

I omprövningsärenden ska denna lag tillämpas, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel eller särskilt i någon annan lag.

49 b §

*Omprövningsbegäran och besvärsförbud*

I lag bestäms särskilt om det är möjligt att begära omprövning av ett beslut. I sådana fall får beslutet inte överklagas genom besvär. Det beslut som ges med anledning av en begäran om omprövning får överklagas på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.



## 49 c §

*Tidsfrist för omprövningsbegäran*

En begäran om omprövning måste göras inom 30 dagar från delfåendet av beslutet.

Har begäran om omprövning inte gjorts inom föreskriven tid, tas den inte upp till prövning.

## 49 d §

*Omprövningsbegärans form och innehåll*

En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Av skrivelsen ska framgå vilket beslut begäran gäller, vilket slags omprövning som begärs och vilka skälen för begäran är.

## 49 e §

*Skyndsamt behandling*

En begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt.

## 49 f §

*Verkställighetsförbud*

När en omprövning har begärts kan den myndighet som ska behandla begäran förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten ska avbrytas.

## 49 g §

*Omprövningbeslut och rättelse av fel*

I det beslut som fattas med anledning av en begäran om omprövning ska ges ett motiverat avgörande av de yrkanden som framställts i begäran. Bestämmelserna i 45 § 2 mom. tillämpas inte när det gäller motivering av omprövningsbeslut.

När myndigheten avgör begäran om omprövning kan den samtidigt utan särskilt yrkande också fatta ett beslut om rättelse på det sätt som föreskrivs i 50–53 §.

*Rättelse av sakfel*

En myndighet kan undanröja ett oriktigt beslut som den har fattat och avgöra saken på nytt, om:

- 1) beslutet grundar sig på en klart oriktig eller bristfällig utredning,
- 2) beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag,
- 3) det har skett ett fel i förfarandet när beslutet fattades eller
- 4) det har tillkommit sådan ny utredning i saken som väsentligt kan påverka beslutet.

Ett beslut får rättas till en parts fördel eller nackdel. Rättelse till en parts nackdel förutsätter att parten samtycker till rättelsen. Samtycke behövs dock inte i situationer som avses i 1–3 punkten, om felet är uppenbart och det har orsakats av partens eget förfarande.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

---

2.

**Lag**  
**om ändring av förvaltningsprocesslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*fogas* förvaltningsprocesslagen av den 26 juli 1996 (586/1996) en ny 6 a och en ny 27 a § som följer:

6 a §

*Rätt att överklaga omprövningsbeslut*

Ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär av den som har begärt omprövning. Om beslutet har ändrats efter omprövningen, får det överklagas även av den som har besvärsrätt med stöd av 6 §.

27 a §

*Omprövningsbegärens betydelse för innehållet i överklagande*

Om ett förvaltningsbeslut inte har ändrats med anledning av en begäran om omprövning, får den som har begärt omprövning i samband med att denne överklagar omprövningsbeslutet framföra ett sådant nytt yrkande som grundar sig på förändrade förhållanden eller på en omständighet som denne har fått kännedom i samband med eller efter behandlingen av begäran om omprövning. I samband med överklagande får nya argument anföras som stöd för yrkandena.

Denna lag träder i kraft den

20 .

| <b>HELSINGIN HALLINTO-OIKEUDESSA RATKAISTUT ASIAT 2005-2007</b>  |                    |      |      |                 |
|--|--------------------|------|------|-----------------|
|  | <b>Määrä/vuosi</b> |      |      | <b>Yhteensä</b> |
| <b>Ryhmä</b>   | 2005               | 2006 | 2007 |                 |
| <i>Laki/Asia</i>   |                    |      |      |                 |
| *päättöksen sisältö/päättöksen tekijä  |                    |      |      |                 |
|  |                    |      |      |                 |
| <b>I Viranhaltijapäätökset</b>   |                    |      |      |                 |
|  |                    |      |      |                 |
| <i>Laki pysäköintivirhemaksusta</i>  | 348                | 405  | 312  | <b>1065</b>     |
|  |                    |      |      |                 |
| <i>Ulkoilulaki</i>   |                    |      |      |                 |
|  |                    |      |      |                 |
| <i>Eläinsuojelulaki</i>  |                    |      |      | <b>16</b>       |
| *eläinsuojeluasiaa koskeva valitus/eläinlääkäri  | 1                  | 2    | 6    | 9               |
| *eläinsuojeluasiaa koskeva valitus/terveysvalvonnan johtaja, terveystarkastaja   | 1                  | 1    | 5    | 7               |
|  |                    |      |      |                 |
| <i>Kunnallinen opetustoimi esim.perusopetuslaki,lukiolaki, laki ammatillisesta koulutuksesta (koulumatkaetua koskevat päätökset ryhmässä IV)</i> |                    |      |      | <b>197</b>      |
|  |                    |      |      |                 |
| *valitus kirjallisen varoituksen antamisesta/rehtori   | 1                  | 3    | 2    | 6               |
| *valitus oppilaan määräaikaisesta erottamisesta/sivistyslautakunta   |                    |      | 1    | 1               |
| *valitus oppilaan määräaikaisesta erottamisesta/koulun johtoryhmä  |                    |      | 1    | 1               |
| *valitus kirjallisen varoituksen antamisesta ja määräaikaisesta erottamisesta/koulutusjohtaja  |                    | 1    | 1    | 2               |
| *perusopetusta koskeva valitus/rehtori   |                    | 1    | 4    | 5               |
| *erityisopetusta koskeva valitus/opetusvirasto   |                    | 3    |      | 3               |
| *kurinpidollista toimea koskeva valitus/koulunjohtokunta, rehtori  |                    | 1    | 2    | 3               |
| *koulussa tapahtunutta tapaturmaa koskeva valitus/kaupungin rahoitustoimen rahoitussuunnittelija   |                    | 2    | 3    | 5               |
|  |                    |      |      |                 |
| *koulukuljetusta koskeva valitus/sivistyslautakunta  | 2                  | 1    | 1    | 4               |
| *koulukuljetusta koskeva valitus/rehtori   | 11                 | 6    | 2    | 19              |
| *koulukuljetusta koskeva valitus/opetusvirasto   | 2                  | 25   | 35   | 62              |
| *koulukuljetusta koskeva valitus/kaupungin tai kunnan koulutusjohtaja tai koulutoimenjohtaja tai muu vastuuhenkilö                               | 8                  | 13   | 14   | 35              |
| *koulukuljetusta koskeva valitus/kaupungin sivistystoimi   | 2                  | 4    | 3    | 9               |
|  |                    |      |      |                 |
| *koulukuljetusta koskeva valitus/kunnan kuljetus- ja hankinta asiantuntija tai suunnittelija   |                    | 8    | 3    | 11              |
| *esiopetuskuljetusta koskeva valitus/kaupungin sivistystoimen vastaavapäällikkö  | 1                  | 1    | 3    | 5               |
| *esiopetuskuljetusta koskeva valitus/sosiaali- ja terveyslautakunta  | 1                  |      |      | 1               |
| *valitus koulunkäyntiavustajaa koskevasta päätösestä/kaupungin koulutusjaosto  |                    | 3    | 5    | 8               |
| *valitus koulunkäyntiavustajaa koskevasta päätöksestä/kaupungin koulutusjohtaja  |                    |      | 1    | 1               |
| *valitus koulunkäyntiavustajaa koskevasta päätösestä/kaupungin tai kunnan sivistystoimi  |                    | 3    | 1    | 4               |

|   |    |     |     |            |
|---|----|-----|-----|------------|
| *valitus koulunkäyntiavustajaa koskevasta päätöksestä/rehtori   |    | 1   | 1   | 2          |
| *ylioppilastutkintoa koskeva valitus/ylioppilastutkintolautakunta                                     |    | 9   |     | 9          |
| *ylioppilaskokeiden tutkintokerran kokeiden hylkäämistä koskeva valitus/rehtori                       |    |     | 1   | 1          |
|   |    |     |     |            |
| <i>Maankäyttö- ja rakennuslaki</i>  |    |     |     | <b>340</b> |
| *suunnittelutarveratkaisua koskeva valitus/lautakunta tai jaosto                                      | 35 | 28  | 23  | 86         |
| *suunnittelutarveratkaisua koskeva valitus/kaupungin tai kunnan hallitus                              | 2  | 2   | 2   | 6          |
| *poikkeamispäätöstä koskeva valitus/lautakunta tai jaosto   | 22 | 19  | 12  | 53         |
| *poikkeamispäätöstä koskeva valitus/ympäristökeskus   | 29 | 42  | 20  | 91         |
| *poikkeamispäätöstä koskevavalitus/rakennusvalvontapäällikkö  |    | 1   |     | 1          |
| *poikkeamispäätöstä koskevavalitus/kaupungin tai kunnan hallitus                                      | 4  | 4   | 3   | 11         |
| *suunnittelutarveratkaisua ja poikkeamispäätöstä koskeva valitus/lautakunta tai jaosto                | 27 | 26  | 34  | 87         |
| *tonttijako/lautakunta  | 1  | 1   | 1   | 3          |
| *tonttijako/kaupungingeodeetti  | 1  | 1   |     | 2          |
|   |    |     |     |            |
| <i>Jätelaki</i>   |    |     |     | <b>9</b>   |
| *järjestettyä jätteen kuljetusta koskeva valitus/viranhaltija   |    | 2   |     | 2          |
| *järjestettyä jätteen kuljetusta koskeva valitus/lautakunta   |    |     | 1   | 1          |
| *jäteasiaa koskeva valitus/ympäristön suojelulautakunta   |    |     | 1   | 1          |
| *jäteasiaa koskeva valitus/kunnan ympäristötarkastaja   |    |     | 1   | 1          |
| *jätelain mukaiseen tuottajatiedostoon hyväksymistä koskeva valitus/ympäristökeskus                   | 1  |     | 1   | 2          |
| *juomapakkausten palautusjärjestelmän tuottajatiedostoon hyväksymistä koskeva valitus/ympäristökeskus |    | 1   |     | 1          |
| *roskaantuneen alueen puhdistamista koskeva asia/ympäristölautakunta                                  |    |     | 1   | 1          |
|   |    |     |     |            |
| <b>II Lainsäädännön yhtenäisyys</b>   |    |     |     |            |
|   |    |     |     |            |
| <i>Laki koe-eläintoinnasta</i>  |    |     |     |            |
|   |    |     |     |            |
| <i>Laki luottolaitostoiminnasta</i>   |    |     |     |            |
|   |    |     |     |            |
| <i>Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä</i>  |    |     |     |            |
|   |    |     |     |            |
| <b>III Maksut</b>   |    |     |     |            |
|   |    |     |     |            |
| <i>Ydinenergialaki</i>  |    |     |     |            |
|   |    |     |     |            |
| <i>Jätelaki</i>   |    | 7   | 5   | <b>12</b>  |
|   |    |     |     |            |
| <i>Laki valtion televisio- ja radorahastosta</i>  | 72 | 303 | 199 | <b>574</b> |

|   |   |   |    |           |
|---|---|---|----|-----------|
|   |   |   |    |           |
| <i>Laki apteekkimaksusta/laki lääkelaitoksesta</i>  |   |   |    | <b>3</b>  |
| *apteekkimaksu/lääkelaitos  | 1 | 1 | 1  | 3         |
|   |   |   |    |           |
| <b>IV Luvat, etuudet ja rekisteröintipäätökset</b>  |   |   |    |           |
|   |   |   |    |           |
| <i>Passilaki</i>  |   |   |    | <b>16</b> |
| *passivalitus/poliisilaitos   | 1 | 4 | 7  | 12        |
| *passivalitus/suurlähetystö   |   | 1 | 2  | 3         |
| *passin luovuttamisvelvollisuutta koskeva valitus/poliisilaitos                               |   |   | 1  | 1         |
|   |   |   |    |           |
| <i>Henkilökorttilaki</i>  |   |   |    |           |
|   |   |   |    |           |
| <i>Ajokorttiasiat/tieliikennelaki ja ajokorttiasetus</i>                                      |   |   |    | <b>57</b> |
| *valitus uuteen kuljettajatutkintoon määrämisestä/poliisilaitos                               |   | 1 | 1  | 2         |
| *valitus ajokiellon pituutta tai ajankohtaa koskevassa asiassa/poliisilaitos                  |   |   | 5  | 5         |
| *valitus ammattiajolupaa koskien/poliisilaitos  | 2 | 1 | 7  | 10        |
| *ajokorttilupavalitus/poliisilaitos   | 2 | 4 | 4  | 10        |
| *poikkeuslupaa ajokortin saamiseksi koskeva valitus/poliisilaitos                             |   |   | 1  | 1         |
| *valitus ajokorttiluokan muuttamista koskevassa asiassa/poliisilaitos                         |   | 1 |    | 1         |
| *valitus opetuslupaa koskien/poliisilaitos  | 1 | 2 | 2  | 5         |
| *valitus ajokokeen hylkäämistä koskien/ajoneuvohallintokeskus                                 |   | 1 | 1  | 2         |
| *valitus ajo-oikeutta koskevassa asiassa, lääkärintodistuksen toimittaminen/poliisilaitos     |   | 9 | 12 | 21        |
|   |   |   |    |           |
| <i>Väestötietoasiat, kuntalaki</i>  |   |   |    | <b>23</b> |
| *väestötietojärjestelmään merkittävä syntypaikkaa koskeva valitus/maistraatti                 | 1 |   |    | 1         |
| *väestötietojärjestelmään tallennettuja tietoja koskeva valitus/maistraatti                   | 2 | 3 | 2  | 7         |
| *väestötietojärjestelmään merkitsemistä koskeva valitus/maistraatti                           |   | 1 | 3  | 4         |
| *väestötietojärjestelmään merkittyä lapsen asuinpaikkaa koskeva valitus/maistraatti           | 2 | 3 | 3  | 8         |
| *kotikuntaa koskeva valitus/maistraatti   | 2 |   | 1  | 3         |
|   |   |   |    |           |
| <i>Ajoneuvolaki</i>   |   |   |    | <b>9</b>  |
| *valitus ajoneuvon rakennetta ja varusteita koskevasta päätöksestä/ajoneuvohallintokeskus     | 2 | 1 |    | 3         |
| *valitus auton hyväksymisestä linja-autoksi koskevasta poikkeusluvasta/ajoneuvohallintokeskus | 1 |   |    | 1         |
| *valitus rekisteröintitodistuksen palauttamisesta/ajoneuvohallintokeskus                      | 1 |   |    | 1         |
| *valitus katsatustoiminnasta saatuun huomautukseen/ajoneuvohallintokeskus                     | 1 |   |    | 1         |
| *autoverolain soveltamista koskeva asia/ajoneuvohallintokeskus                                |   | 1 |    | 1         |
| *tutkimatta jättämistä koskeva päätös/ajoneuvohallintokeskus                                  |   | 1 |    | 1         |

|   |    |    |    |            |
|---|----|----|----|------------|
| *rekisterimerkinnän korjaamista koskeva<br>valitus/ajoneuvohallintokeskus     |    |    | 1  | 1          |
| <i>Ampuma-aselaki</i>   | 48 | 70 | 77 | <b>195</b> |
| <i>Maastoliikennelaki</i>   |    |    |    |            |
| <i>Vesiliikennelaki</i>   |    |    |    |            |
| <i>Kunnalliset etuisuuspäätökset esim.perusopetuslaki</i>                     |    |    |    | <b>24</b>  |
| *koulumatkaetua koskeva valitus/sivistyslautakunta                            | 2  |    |    | 2          |
| *koulumatkaetua koskeva valitus/opetusvirasto                                 | 5  | 1  | 5  | 11         |
| *koulumatkaetua koskeva valitus/rehtori                                       | 1  |    | 2  | 3          |
| *koulumatkaetua koskeva valitus/kaupungin<br>sivistystoimen hallintopäällikkö | 1  | 2  | 1  | 4          |
| *koulumatkaetua koskeva valitus/kaupungin<br>koulutusjohtaja                  | 1  |    | 1  | 2          |
| *koulumatka-avustusta koskeva valitus/rehtori                                 |    |    | 1  | 1          |
| *koulumatkakustannusten korvaaminen/kaupungin<br>koulutusjohtaja              | 1  |    |    | 1          |
| <i>Laki lääkelaitoksesta</i>  |    |    |    | <b>7</b>   |
| *apteekkilupa/läkelaitos  |    | 3  | 4  | 7          |
| <b><u>V Sosiaali- ja terveydenhuolto</u></b>                                  |    |    |    |            |
| <i>Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista</i>                    | 16 | 29 | 13 | <b>58</b>  |

**Toimikunnan luonnokset siitä, millä tavoin oikaisuvaatimusjärjestelmästä voitaisiin sää-  
tää erityislainsäädännössä (viitattu mietinnön sivuilla 51 ja 61)**

**Laki  
maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 5 päivänä helmikuuta 1999 annetun maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 187 §  
seuraavasti:

187 §

*Oikaisuvaatimus*

Viranhaltijan päätökseen tyytymättömällä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus asianomaiselle viranomaiselle. Oikeus vaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus. Oikaisuvaatimus on tehtävä viranhaltijalle 14 päivän kuluessa päätöksen antamisesta. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain (434/2003) 7 a luvussa.

Jos rakennusvalvontatehtävä on sopimuksen nojalla annettu toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi, tämän tekemää hallintopäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely määräytyy rakentamisen sijaintikunnan tai toimenpiteen suorittamispaikan mukaisesti.



**Laki****valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain 36 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* valtion televisio- ja radiorahastosta 9 päivänä lokakuuta 1998 annetun lain (745/1998) 36 §:n 2 momentti seuraavasti:

## 36 §

---

Viestintäviraston takautuvaa televisiomaksuvelvollisuutta koskevaan päätökseen ja tarkastusmaksupäätökseen on kuitenkin ensin vaadittava oikaisua Viestintävirastolta. Oikaisuvaatimusmenettelyä säädetään hallintolain (434/2003) 7 a luvussa.

## SARJAN AIEMMAT JULKAISUT VUONNA 2008

1. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehdot.  
Yhdenvertaisuustoimikunnan välimietintö
2. Eduskuntavaalijärjestelmän uudistaminen. Vaalialuetoimikunnan mietintö
3. Jatkokäsittelylupa hovioikeudessa





OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
puh. (09) 160 03  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

PB 25  
00023 STATSRÅDET  
tfn (09) 160 03  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)