

JULKAISU 2006:4
PUBLIKATION 2006:4

*Hallintolainkäytön kehittämistarpeita
Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi*

Arja Manner(toim.)

*Hallintolainkäytön kehittämistarpeita
Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi*

Arja Manner(toim.)

ISSN 1458-6444
ISBN 952-466-304-X
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
17.5.2006

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji selvitys	
julkaisun toimittaja: Arja Manner		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi.			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Julkaisu muodostuu seuraavista artikkeleista: - Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä oikeusturvakeinona (Leena Halila), - Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä (Janne Aer), - Valituslupajärjestelmän kehittämisestä hallintolainkäytössä (Arja Manner), ja - Viranomaisen passiivisuus ja oikeussuojakeinojen sääntely (Outi Suviranta). Julkaisun liitteeksi on otettu kaksi Euroopan neuvoston suosituksen suomenkielistä käännöstä. Suositus Rec (2001) 9 koskee hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten oikeudenkäyntien vaihtoehtoja ja suositus Rec (2004) 20 hallinnon toimien tuomioistuINVALVONTAA. Julkaisun tavoitteena on herättää laajempaa keskustelua hallintolainkäytön kehittämisestä.			
Avainsanat: (asiasanat) hallintolainkäyttö, oikaisuvaatimus, oikeussuoja, valituslupa, valitusoikeus			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 37/41/2003			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-304-X
Kokonaissivumäärä 132	Kieli suomi	Hinta 25,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

J U S T I T I E M I N I S T E R I E T

Utgivningsdatum
17.5.2006

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Utredning	
Redaktör av publikationen: Arja Manner		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
<p>Publikation (även den finska titeln) Utvecklingsbehov av förvaltningsprocessen. Synpunkter till grund för lagberedning. (Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi.)</p>			
Publikationens delar			
<p>Referat</p> <p>Publikationen består av följande artiklar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utveckling av systemet med rättelseyrkande som rättsmedel (Leena Halila) - Den beslutsfattande myndighetens rätt att överklaga i förvaltningsprocessen (Janne Aer) - Om utveckling av besvärstillståndssystemet i förvaltningsprocessen (Arja Manner), och - Myndighetens passivitet och reglering av rättsmedel (Outi Suviranta). <p>Som bilaga till publikationen har tagits två finskspråkiga översättningar av Europarådets rekommendationer. Rekommendation Rec (2001) 9 gäller alternativen till rättegångar mellan förvaltningsmyndigheter och de enskilda. Rekommendation Rec (2004) 20 gäller domstolarnas övervakning av förvaltningens vidtaganden.</p> <p>Syftet med publikationen är att väcka en mera omfattande diskussion om utveckling av förvaltningsprocessen.</p>			
<p>Nyckelord Förvaltningsprocess, rättelseyrkande, rättsskydd, besvärstillstånd, rätt att överklaga</p>			
<p>Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 37/41/2003</p>			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2006:4		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-304-X
Sidoantal 132	Språk finska	Pris 25,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Lukijalle

Hallintolainkäytön menettelyä sääntelevä yleislaki – hallintolainkäyttölaki – on ollut voimassa lähes kymmenen vuotta. Hallintolainkäytössä on tapahtunut viime vuosina useita muitakin merkittäviä uudistuksia. Niistä on syytä mainita erityisesti vuonna 1999 toteutunut hallinto-oikeusuudistus, joka osaltaan selkeytti ja vahvisti hallinto-oikeuksien asemaa yleisinä alueellisina hallintotuomioistuimina.

Hallintolainkäyttö on ollut oikeusministeriössä yksi julkisoikeuden kehittämisen painopisteitä. Tämän vaalikauden aikana vireillä olevat tai käynnistettävät hankkeet on koottu vuosia 2004-2007 koskevaan hallintolainkäytön kehittämisohjelmaan (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2004:10).

Hallintolainkäytön kehittämistä on edelleen tarpeen jatkaa. Julkisen hallinnon rakenteissa ja toiminnassa tapahtuneet muutokset asettavat hallinnon oikeusturvajärjestelmälle uusia vaatimuksia. Hallintotuomioistuimiin ohjautuu jatkuvasti uusia asiaryhmiä. Yleisö ja asianosaiset odottavat hallintotuomioistuimilta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja laadukkaita päätöksiä mahdollisimman nopeasti. Hallintolainkäytön yhtenä haasteena on sekin, että hallintolainkäytön menettelyä tunnetaan edelleen melko huonosti hallintotuomioistuinten ulkopuolella.

Julkaisun liitteeksi on otettu kaksi Euroopan neuvoston suosituksen suomenkielistä käännöstä. Tarkoituksena on tehdä tunnetuiksi näitä suosituksia, joissa on Suomenkin kannalta kannatettavia kehittämissuuntia.

Tähän julkaisuun kootuissa artikkeleissa ei ole kyse oikeusministeriön ehdotuksista uudeksi lainsäädännöksi, vaan tavoitteena on osaltaan herättää laajempaa keskustelua hallintolainkäytön kehittämisen tulevista suuntaviivoista. Julkaisun kirjoittajat ovat tosin osallistuneet myös hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön valmisteluun oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla ja osa heistä työskentelee edelleen siellä. Kirjoittajien ja oikeusministeriön lainvalmisteluosaston toiveena on, että artikkeleiden pohjalta saataisiin kommentteja ja ehdotuksia lukijoilta. Niitä voi lähettää oikeusministeriöön sähköpostitse osoitteeseen kirjaamo.om@om.fi tai postitse seuraavaan osoitteeseen: oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto, PL 25, 00023 Valtioneuvosto.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 2006

Pekka Nurmi
Ylijohtaja

Sisällys

Lukijalle		i
Sisällys		iii
Halila, Leena	Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä oikeusturva- keinona	1
Aer, Janne	Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä	29
Manner, Arja	Valituslupajärjestelmän kehittämisestä hallintolainkäytössä	59
Suviranta, Outi	Viranomaisen passiivisuus ja oikeussuojakeinojen säätely	89
Sammanfattning		109
LIITTEET:		
Liite I	Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Rec (2001) 9 jäsenvaltioille hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten oikeudenkäyntien vaihtoehtoja (epävirallinen käännös)	
Liite II	Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Rec (2004) 20 jäsenvaltioille hallinnon toimien tuomioistuINVALVONNASTA (epävirallinen käännös)	

Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä oikeusturvakeinona

1 Lähtökohtia

1.1 Oikaisuvaatimus ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän kehittäminen

Hallinnon oikeusturvajärjestelmää on kehitetty viime vuosina voimakkaasti sekä ennalta vaikuttavan että jälkikäteisen oikeusturvan alueilla.¹ Vuoden 2004 alussa voimaan tullut hallintolaki (434/2003) on korvannut vuonna 1982 säädetyt hallintomenettelylain (598/1982). Hyvä hallinto ja oikeusturva hallintoasioissa kuuluvat yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Lainsäätäjä onkin perustuslain 21 §:n 2 momenttiin sisältyvän toimeksiannon pohjalta määrittänyt hallintolaissa sellaiset yksilön oikeusturvan kannalta keskeiset seikat, joiden varaan hyvän hallinnon katsotaan rakentuvan. Jälkikäteisessä oikeusturvassa on puolestaan kehitetty hallintotuomioistuinten organisatorista asemaa² sekä viety kehitystä muutenkin kaksiasesta hallintotuomioistuinjärjestelmää vahvistamaan suuntaan. Lähtökohtana siten on, että hallintopäätöksestä valitetaan hallintotuomioistuimeen ja että muutoksenhakuasteita on pääsääntöisesti kaksi.³

Vaikka hallintolainkäytön kehittämistoimet ovat olleet omiaan vahvistamaan oikeusturvaa, muutoksilla on ollut pitemmällä aikavälillä myös muunlaisia – vähemmän toivottavia – seurauksia. Uusien asioiden kuormittaessa hallinto-oikeuksia valitusten käsittelyaika on väistämättä pidentynyt. Julkisudessa on muun muassa nostettu esille maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisten

¹ Ks. oikeusturvakeinojen ryhmittelystä Mäenpää s. 427.

² Esimerkkinä voi mainita hallinto-oikeuslain (430/1999) voimaantulon vuonna 1999.

³ Vuonna 1996 voimaan tullessa hallintolainkäyttölaissa (586/1996) muutoksenhaku ohjautuu valtioneuvoston alaisten viranomaisten osalta, toisin kuin aikaisemmassa muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/1950), hallinto-oikeuteen. Tämä on merkinnyt hallinnon sisäisestä muutoksenhausta luopumista. Tosin erityislaeissa on vielä säännöksiä, jotka ohjaavat osan valituksista hallintoviranomaiseen tai muuhun erityiseen lainkäyttöelimeen. Esimerkkinä hallintolainkäyttölain viitoittamasta kehityslinjasta mainittakoon maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) sääntely, jonka nojalla kaavavalitukset ohjataan nyttemmin hallinto-oikeuteen.

kaava-asioiden pitkät käsittelyajat muutoksenhakuvaiheessa.⁴ Ongelma on näkynyt myös ihmisoikeustasolla, kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on eräissä tapauksissa katsonut oikeudenkäynnin kohtuullisen keston kynnyksen ylittyneen Suomen hallintotuomioistuimissa.⁵ Hallintolainkäytön viime aikojen kehittämissuunnitelmat ovatkin keskittyneet paljolti hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantamiseen kuten ratkaisukokoonpanojen keventämiseen. Toimintaedellytysten parantamista on haettu myös siinä, kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen ensi asteessa tehtävien valitusten määrää on vähennetty ohjaamalla näitä asioita ensin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.⁶ Valituslupajärjestelmän käyttöalaa on samoin hienokseltaan laajennettu. Järjestelyillä osaltaan siirretään valitusten käsittelyn painopistettä alemmaksi hallintotuomioistuinorganisaatiossa. Paitsi muuta toimenpiteillä pyritään nopeuttamaan lainkäyttöasioiden käsittelyä.

Katset hallinnon oikeusturvajärjestelmän tehostamisessa ovat kääntyneet nyttemmin myös hallinnon sisäisten korjauskeinojen suuntaan. Hallintolain säätämällä on pyritty vastaamaan niihin haasteisiin, joita varsinkin hallintopäätösten tekemiseen nykyisissä yhteiskunnallisissa ja oikeudellisissa oloissa kohdistuu. Tätä kautta varmistetaan hallintopäätöksen oikeellisuutta (lainmukaisuutta ja menettelyllistä moitteettomuutta) mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Koska virheitä kuitenkin tapahtuu, hallintolakiin sisältyvät säännökset asia-, menettely- tai kirjoitusvirheen korjaamisesta hallintoviranomaisen omasta toimesta. Tehokkaalla selvien virheiden korjaamisella (itseoikaisulla) lisätään oikeusturvaa ja vältetään samalla hallintotuomioistuinten tarpeetonta kuormittamista. Hallintolakiin sisältyvä korjaamisjärjestelmä on siten yksi osa perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvän hallinnon perusoikeusvaatimusta.

Hallinnon sisäisiin korjauskeinoihin sisältyy mahdollisuus myös muunlaisen oikaisukeinon käyttämiseen. Erotukseksi edellisessä kappaleessa tarkastellusta korjaamisäätelystä tässä oikaisuvaatimukseksi⁷ nimetyssä järjestelmässä on kysymys varsinaisen muutoksenhaun pakollisesta esivaiheesta, jossa hallintovi-

⁴ Ks. tästä kysymyksestä esimerkiksi OM:n työryhmämietinnöt 2004:1 ja 2005:12 sekä oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toimintakertomus 2002-2003 s. 14-15.

⁵ Esimerkiksi Launikari v. Suomi, 5.10.2000 ja Kukkola v. Suomi, 15.11.2005.

⁶ Ks. HE 112/2004 vp ja sitä koskevat lainmuutokset 698-732/2005. Esitys perustui korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle 10.3.2003 tekemään esitykseen.

⁷ Järjestelmästä saatetaan käyttää myös oikaisuvaatimusmenettelyn nimikettä, mikä mielestäni kuvaa paremmin oikaisuvaatimuksen tekemiseen liittyvää menettelyä kuin itse oikaisuvaatimusjärjestelmää. Ks. KM 1985:48 s. 100, jossa on todettu, että termiä oikaisuvaatimusmenettely voidaan pitää sikäli epäonnistuneena, että se kuvaa yleensä oikaisua koskevaa vaatimusta.

ranomainen tutkii uudestaan aikaisemman virheelliseksi katsotun päätöksen.⁸ Vasta tämän käsittelyvaiheen jälkeen asia voidaan saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi.

Kysymys oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä on noussut viime aikoina esille yhtenä keinona tehostaa hallinnon oikeusturvajärjestelmän toimivuutta. Asiaa on pohdittu muun muassa hallintolain valmistelun ja hallintolainkäytön kehittämisen yhteydessä.⁹ Myös eduskunnan hallintovaliokunta on todennut, että hallintolainkäytön kehittämistyöhön liittyvällä tavalla on paikallaan arvioida laajemmin esimerkiksi hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän tehostamisen mahdollisuutta ja merkitystä.¹⁰ Hallintovaliokunnan mukaan muun muassa veroasioissa oikaisumenettely on nopeuttanut erityisesti selvien virheiden korjaamista ja vähentänyt merkittävästi tarvetta valittaa päätöksistä hallintotuomioistuimiin. Samoin on myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä katsottu, että hallinto-oikeudellista muutoksenhakua voi, ja usein tulee, edeltää esivaiheena oikaisuvaatimusmenettely.¹¹

⁸ Ks. Uotila et al. s. 256-257 ja Mäenpää s. 451-452. Ks. myös Harjula – Prättälä s. 609, jossa oikaisu luetaan hallinnon sisäisiin oikaisukeinoihin erotukseksi valituksesta, jonka taas katsotaan kuuluvan hallinnon ulkoisiin oikaisukeinoihin.

⁹ Ks. OM:n julkaisu 2/2000 s. 176-177, hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti 2000 s. 4-5 ja Niemivuo – Keravuori s. 32. KHO:n 10.3.2003 VN:lle tekemään esitykseen liittyy erillinen muistio oikaisumenettelyn kehittämisestä välillisessä verotuksessa. KHO:n esityksestä annetuissa lausunnoissa, kuten hallinto-oikeuksien lausunnoissa, on puollettu oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä. Ks. OM:n julkaisu 2003:34 s. 46-47. Ks. myös oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toimintakertomus 2001-2002, kohta 2.1.4, jossa on tarkasteltu hallintolainkäytön kehittämistä kokonaisuutena ja katsottu, että hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää olisi myös syytä kehittää. Neuvottelukunta, kohta 4.4, on esimerkiksi myös kannattanut maataloushallinnon alalla esitettyä ehdotusta siitä, että haettaessa muutosta kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätökseen siirryttäisiin verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän luonteiseen pakolliseen oikaisumenettelyyn ennen asian valituksena käsittelemistä.

¹⁰ Ks. HaVM 13/2005 vp.

¹¹ Ks. KM 2003:3 s. 32. Oikaisuvaatimusta on tarkasteltu mietinnössä myös osana vaihtoehtoisia riidanratkaisukeinoja. Mietinnön mukaan (s. 326-327) on olennaista huolehtia siitä, että julkishallinnon ennakkolliset oikeusturvakeinot ovat tehokkaita siten, että oikeusturva otetaan riittävästi huomioon jo hallintomenettelyssä, ja että hallintoviranomaiset ovat valmiita korjaamaan joustavasti selvät virheet. Komitean mukaan vaikka hallintoasioissa ei voida käyttää kuin hyvin rajoitetusti tuomioistuinmenettelyn suoranaisesti syrjäyttävää sovintomenettelyä, hyvällä hallintomenettelyllä ja siihen kuuluvalla hallinnon valmiudella oikaista virheellisiä päätöksiä voidaan ehkäistä monia oikeusriitoja ja valituksia hallintotuomioistuimiin. Komitea on toisaalta tarkastellut oikaisuvaatimusjärjestelmää muutoksenhakulautakuntien kehittämisen yhteydessä ja katsonut (s. 393), että muutoksenhakulautakuntien kehittämisessä on tarkasteltava vaihtoehtoa, jossa tuomioistuintyyppisestä muutoksenhakumenettelystä siirryttäisiin oikaisuvaatimustyyppiseen menettelyyn.

On esitetty erityyppisiä näkemyksiä siitä, millä tavoin oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen tulisi tapahtua. Tuolloin on saatettu pohtia, tulisiko oikaisuvaatimuksen käyttöalaa laajentaa ja kuinka pitkälle. Vahvimmillaan järjestelmästä muodostettaisiin yleinen pakollinen esivaihe ennen varsinaista muutoksenhakua. Myös järjestelmän yhtenäistämisen tarve ainakin saman hallinnonalan piirissä on ollut esillä.¹² Toisaalta on voitu kysyä, onko oikaisuvaatimusta koskeva menettelysääntely nykyisellään riittävää ja asianmukaista jo pelkästään perustuslain 21 §:n säännökset huomioon ottaen, ja mihin (yleis- vai erityissääntelyyn) mahdollinen tarkentava sääntely tulisi sisällyttää. Yksityiskohtien osalta on viitattu tarpeeseen säätää oikaisuvaatimusmenettelystä aiheutuvien kulujen korvaamisesta, esteellisyydestä sekä asianosaisten suullisesta kuulemisesta.¹³ Tällä hetkellä oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään paikoin asianomaisissa erityislaeissa ja täydentävästi hallintolain yleissäännöksissä.

1.2 Oikaisuvaatimuksen käsitteestä ja luonteesta

Oikeusvarmuuden on katsottu edellyttävän, että hallintoviranomainen voi päätöksenteon jälkeen vain lain mukaisin edellytyksin oikaista virheellistä päätöstään.¹⁴ Oikaiseminen voi tapahtua hallintolain mukaisessa korjaamismenettelyssä tai erityislaissa säädettyjä oikaisukeinoja käyttäen. Oikeuskirjallisuudessa hallintopäätöksen itseoikaisu ryhmitellään perinteisesti kolmeen eri lajiin seuraavasti:

- 1) oikaisuvaatimukseen perustuva itseoikaisu, josta saatetaan myös käyttää nimitystä lakisääteinen itseoikaisu,
- 2) varsinainen itseoikaisu, ja
- 3) teknisluonteinen itseoikaisu.¹⁵

Hallintolaissa varsinaisesta itseoikaisusta käytetään nimitystä asiavirheen korjaaminen ja teknisluonteisesta itseoikaisusta kirjoitusvirheen korjaaminen. Vastaavantyyppistä sääntelyä sisältyy myös erityislakeihin.¹⁶ Nämä yleis- ja erityissäännökset muodostavat oman kokonaisuutensa sikäli, ettei niitä ole kytketty muutoksenhakuun.

¹² Ks. KHO:n VN:lle 10.3.2003 tekemään esitykseen liittyvä muistio.

¹³ Ks. Niemivuo – Keravuori s. 32. Ks. esimerkiksi myös OM:n julkaisu 2/2000 s. 176-177 ja KM 2003:3 s. 32 ja 394.

¹⁴ Ks. Kulla s. 219.

¹⁵ Ks. esimerkiksi Uotila et al. s. 256-257.

¹⁶ Esim. sairausvakuutuslain (1224/2004) 17:5 §, asiavirheen korjaaminen.

Oikaisuvaatimuksesta tapahtuvan oikaisemisen on alun perin määritelty kuuluvan samalle viranomaiselle, joka on tehnyt virheellisen hallintopäätöksen.¹⁷ Tähän määritelmään sopii oikaisuvaatimuksen luokittelu itseoikaisukeinoksi. Lisämääre ”lakisääteinen” johtuu siitä, että oikaisuvaatimuksen on nouduttava nimenomaiseen erityissääntöön. Nykyään oikaisuvaatimus tehdään yleisesti myös ylemmälle viranomaiselle tai erityiselle oikaisuviranomaiselle (esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunta), mikä on laajentanut edellä mainittua käsitelmäärittelyä.¹⁸

Lainsäädäntö tuntee toisaalta myös sellaisen itseoikaisumuodon, jossa oikaisu on kytketty valitukseen, mutta se ei muodosta pakollista välivaihetta ennen varsinaista muutoksenhakua. Tämän järjestelmän mukaan viranomaisen on annettava asiasta oikaisupäätös, jos se hyväksyy osaksi tai kokonaan sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset. Valitus siis käsitellään ensi vaiheessa oikaisuna. Mainitunlaista sääntelyä sisältyy ennen muuta sosiaalivakuutus- ja verolainsäädäntöön.

Pitkään oli horjuvuutta siitä, luetaanko oikaisuvaatimuksen käsittely hallintomenettelyyn vai hallintolainkäyttömenettelyyn. Tilanne on nyttemmin selkiytynyt: oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on kysymys hallintomenettelyyn kuuluvasta toiminnasta.¹⁹ Oikaisuvaatimusmenettelyn käynnistyminen kytkeytyy samalla kuitenkin oikeusturvavoittoon, joten oikaisuvaatimukseen sisältyy piirteitä, jotka rinnastuvat kiistatta myös varsinaiseen muutoksenhakuun.²⁰ Oikeusturvakeinojen luokittelussa oikaisuvaatimus luetaankin jälkikäteisiin oike-

¹⁷ Ks. Merikoski s. 183 ja Uotila et al. s. 256.

¹⁸ Ks. Mäenpää s. 452 ja Kulla s. 219. Tässä kohden voidaan viitata tilanteisiin, jotka liittyvät toimivallan delegointiin monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaalihuoltolain (710/1982) 45 §, jonka mukaan viranhaltijan päätöksestä ei saa tehdä valitusta, vaan se on saatettava asianomaisen monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi. Kysymys on eräänlaisesta hierarkkisesta oikaisusta, joka on oikeuskirjallisuudessa sisällytetty myös oikaisuvaatimuksen pääkäsitteen alaisuuteen. Ks. Mäenpää 2003 s. 328-329 ja Mäenpää 2005 s. 188. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ssä vastaavassa tilanteessa, jossa siis on kysymys viranhaltijalle siirretystä asiasta, puhutaan oikaisuvaatimuksen tekemisestä asianomaiselle viranomaiselle.

¹⁹ Ks. HE 217/1995 vp s. 33 ja HE 72/2002 vp s. 51 sekä Hallberg et al. s. 50-51, Mäenpää s. 452, Kulla s. 219 ja Harjula – Prättälä s. 619. Ks. myös OM:n julkaisu 2/1994 s. 115, jossa on todettu, että oikaisuvaatimusmenettely jää hallintolainkäyttölain ulkopuolelle siitä huolimatta, että eräissä säädöksissä oikaisuvaatimussäännökset on ryhmitelty muutoksenhaku-nimisen otsikon alle.

²⁰ Ks. Uotila et al. s. 257, jossa on todettu, että oikaisuvaatimus on tavallaan varsinaisen muutoksenhaun esivaihe. Samansuuntaisesti Bruun et al. s. 289, jossa oikaisuvaatimus luonnehditaan valitusmenettelyn esiasteeksi. Myös HE:ssä 72/2002 vp s. 51 on viitattu oikaisuvaatimusasian käsittelyn muutoksenhakuluonteeseen.

usturvakeinoihin.²¹ Oikaisuvaatimusjärjestelmässä on edellä mainitusta kategorisoinnista huolimatta siis piirteitä, jotka siirtävät sitä varsinaisen valitusinstituution suuntaan. Tällä jäljempänä lähemmin tarkasteltavalla seikalla on merkitystä arvioitaessa oikaisuvaatimusjärjestelmän merkitystä ja kehittämistarpeita oikeussuojakeinona.

1.3 Tarkastelun rajauksista

Oikaisuvaatimusjärjestelmälle on tunnusomaista määrätynasteinen hajanaisuus; lainsäädäntö ei tunne yhtä eikä yhtenäistä oikaisukeinojen kokonaisuutta. Oikaisuvaatimusmenettelystä ei ole myöskään säännelty yhdenmukaisesti erityislaeissa, ja hallintolaissakin oikaisuvaatimuksesta on vain niukalti omaa sääntelyä. Oikaisuvaatimusjärjestelmää ei ole systematisoitu laajempaan kokonaisuutena myöskään uudemmassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa.²²

Tässä artikkelissa tarkastellaan oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä pitimmällä aikavälillä esiintyneitä linjauksia sekä selvitetään pääpiirteittäin, millaisia oikaisukeinoja järjestelmässämme nykyisellään esiintyy. Hallinnon oikeusturvajärjestelmän tehostamistarpeen vuoksi esityksessä on erityistä merkitystä oikaisuvaatimuksen ja hallintolainkäytön rajapinnalla – mahdollisuudella laajentaa ensiksi mainitun käyttöalaa muutoksenhakua myöhentävin vaikutuksin. Keskeisenä tarkasteltavana kysymyksenä on myös oikaisuvaatimuksen menettelysäännösten kehittäminen, mikä edellyttää tarkastelun suhteuttamista hallintolakiin samoin kuin hallintolainkäytön sääntelyyn.

Vertailun vuoksi voi todeta, että hiljattain säädetyssä hallintolaissa päätöksessä olevan virheen korjaamissäännökset on käyty lävitse järjestelmän kehittämisen tarkoituksessa. Tuolloin on päädytty hienokseltaan järjestelmän laajentamiseen. Esimerkiksi viranomaiselle on säädetty mahdollisuus korjata nyt myös menettelyvirheitä päätöksen sisältövirheiden ohella (hallintolain 50 §). Hallintopäätöksen itseoikaisumahdollisuuden laajentaminen on omiaan lisäämään joustavuutta ja tehostamaan selvien virheiden korjaamista. Sikäli kuin järjestelmää käytetään riittävän tehokkaasti, vähenee tarve turvautua oikaisuvaatimukseen, mutta myös varsinaiseen muutoksenhakuun.

Oikaisuvaatimus on sidoksissa luonnollisesti myös laajempaan oikeusturvajärjestelmän kokonaisuuteen, ja sitä voidaan käyttää perusteena kehittämistoimille

²¹ Ks. KM 2003:3 s. 82 ja Mäenpää s. 429-430.

²² Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin mainita Heikki Kannisen yliopistollinen opinnäytetyö, julkaisematon liseniaattitutkimus Oikaisu ja muutoksenhaku vuodelta 1986.

muilla repressiivisen oikeusturvan alueilla. Niinpä oikaisuvaatimusmahdollisuudesta on voitu hakea (lisä)perusteita sille, kun jollakin alueella on säädetty jatkomuutoksenhakua koskevasta valituskiellosta tai valitusluvasta. Näin on tapahtunut esimerkiksi vero-oikeudessa. Oikaisuvaatimuksella on kiinnekohdansa myös hallinnon oikeusturvan organisatorisiin järjestelyihin. Muutoksenhakulautakunnasta luopuminen jollakin hallinnonalalla saattaa luoda osaltaan tarvetta oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämiseen mainitun järjestelmän piirissä.²³

Kuten edellä on todettu, esillä olevan selvityksen tarkoituksena on tarkentaa kuvaa oikaisuvaatimusjärjestelmän nykyisestä luonteesta ja käyttöalasta. Tarkoituksen keskeisenä tavoitteena on tuoda nykyjärjestelmän ongelmat pääpiirteittäin esiin sekä esittää suuntaa-antavia kannanottoja jatkovalmistelua silmällä pitäen. Tarkastelun tavoitteet ovat siten lainsäädännön kehittämisessä.

2 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehityspiirteitä

Hallinnollista oikaisua on käytetty vanhastaan virheellisten päätösten korjaamiskeinona. Pitempään oikaisuvaatimus on ollut käytössä ennen muuta valtion virkamiesten palkkausasioissa.²⁴ Järjestelmän on katsottu soveltuvan erityisesti massahallintoasioihin ja muutenkin erilaisiin perustelemattomiin päätöksiin.²⁵ Laajemmin oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen voidaan arvioida käynnistyneen kuitenkin vasta 1970-luvulla. Kehittämistoimien lähtökohdat ovat olleet – samalla tavoin kuin nykyäänkin – hallintolainkäytön toimintaedellytysten parantamisessa. Esimerkiksi hallintolainkäyttötoimikunta esitti vuodelta 1973 olevassa mietinnössään oikaisun lisäämistä verotuksessa sekä menettelyn laajentamista keskusvirastoissa käsiteltäviin asioihin.²⁶ Tätä kautta katsottiin voitavan vähentää jutturuuhkaa tuolloisissa lääninoikeuksissa. Oikaisuvaatimusjärjestelmä ulotettiin varsin pian esimerkiksi valtiosuusasioihin (laki kuntien ja kuntainliittojen valtiosuuksista ja -avustuksista 35/1973, 26 §).²⁷

²³ Ks. KM 1997:4 s. 65 ja 216-217 sekä KM 2003:3 s. 416.

²⁴ Laki valtion viran- tai toimen haltijain palkkauksesta (1030/1942, 24 ja 25 §). Ks. esimerkiksi Ikkala, LM 1953 s. 114 ss.

²⁵ Ks. Kurvinen s. 147.

²⁶ Ks. KM 1973:114 s. 240 ja 318-320.

²⁷ Ks. Niemivuo s. 141-142. Niemivuo on mm. todennut, että oikaisuvaatimusmenettelyllä pyritään supistamaan teknisistä virheistä johtuvien valitusten määriä. Järjestelmän toisena tavoitteena on hakijan oikeusturvan lisääminen. Erityisesti menettelyn nopeuden ja sen, että oikaisuvaatimuksen hakija voisi saada kysymyksessä olevaan asiaan perustellun ratkaisun, on katsottu lisäävän hakijan oikeusturvaa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on rakennettu sen tosiasian pohjalta, että hallinnon toimintamuotojen kehittämisen kuten tietotekniikan käyttöönoton seurauksena osa hallintopäätöksistä annetaan massaluonteisessa menettelyssä. Tällaisissa massahallinnossa annettavissa päätöksissä olevia virheitä ei ole tarkoitettu ratkaistaviksi yksilöllisesti lainkäyttömenettelyssä, vaan virheiden laadun on katsottu edellyttävän joustavampia ja tehokkaampia korjaamiskeinoja. Oikaisuvaatimusjärjestelmä onkin osaltaan antanut välineitä tällaisten virheiden joustavaan korjaamiseen. Oikaisuvaatimusjärjestelmän merkitys on siten tunnustettu eri aikoina, ja se on näkynyt ennen muuta tarpeena kasvattaa järjestelmän käyttöalaa.

Oman kysymyksensä on muodostanut kuitenkin se, millä tavalla järjestelmää on tullut kehittää kuten mihin suuntaan sitä on tullut laajentaa. Asiassa on pohdittu varsinkin sitä, olisiko oikaisuvaatimuksesta säädettävä yleislain säännöksiin vai kehitettäisiinkö järjestelmää kunkin erityisalan rajoissa.²⁸ Vaikka pohjoismaiset esikuvat olisivat antaneet aiheutta muunkinlaisiin lainsäädäntöratkaisuihin²⁹, Suomessa on päädytty varsin yksimielisesti sille kannalle, että oikaisuvaatimuksesta säädetään kullakin hallinnonalalla erikseen. Keskeisenä perusteena on mainittu se, että oikaisuvaatimus yleisenä muutoksenhaun pakollisena esivaiheena vain kangistaisi ja hidastaisi korjauksen saamista muun muassa niissä tapauksissa, joissa ei ole kysymys riidattomista virheistä.³⁰ Muutoksenhakuun kytketyn yleisen oikaisu säännöksen käyttöönotolla ei siten ole katsottu olevan olennaista vaikutusta muutoksenhakujärjestelmän toimivuuteen kokonaisuudessaan.³¹

Niinpä oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty varsin itsenäisesti esimerkiksi veroasioissa ja sosiaalivakuutuksen piirissä. Yleisesti ottaen järjestelmä on otettu käyttöön kaikilla sellaisilla keskeisimmillä hallinnonaloilla, joilla tehdään runsaasti massahallintopäätöksiä. Kehittämistoimissa on ollut merkillepantavaa järjestelmän mukauttaminen asianomaisen hallinnonalan erityistarpeisiin. Lopputuloksena on, että järjestelmät rakentuvat varsin erilaisten perusratkaisujen varaan.

Vaikka oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty alun perin erityisesti massahallintoasioissa, se on saanut vähitellen kasvavaa merkitystä myös yksittäisissä

²⁸ Ks. esimerkiksi KM 1973:114 s. 319, KM 1981:64 s. 183 ja KM 1985:48 s. 97-99.

²⁹ Esimerkiksi hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä viitattiin Norjaan, jossa 1.1.1970 voimaan tulleella hallintolailla (forvaltningslov) oli otettu käyttöön laaja yleinen itseoikaisu mahdollisuus. Ks. KM 1973:114 s. 313.

³⁰ Ks. KM 1981:64 s. 183.

³¹ KM 1985:48 s. 99.

pienemmissä asiaryhmissä. Esimerkkinä voidaan mainita opintosuoritusten arviointia koskevat oppilaitosten päätökset. Tällaisissa harkinnanvaraisissa asioissa, joissa varsinaisen valituksen tekemistä on usein rajoitettu, oikaisuvaatimus mahdollistaa asian uudelleenkäsittelemisen ja muodostaa siten tärkeän oikeussuojakeinon yksilön oikeusturvan kannalta.³² Oikaisuvaatimusta käytetään lisääntyvässä määrin myös erityisasiantuntemusta vaativilla aloilla. Tällaisilla erityisaloilla asian uudelleenkäsittelemistä hallinnon omassa piirissä on pidetty oikeusturva- ja tarkoituksenmukaisuussyistä perusteltuna.³³ Hallinnon luonteen muuttuminen yhä monimutkaisemmaksi on osaltaan kasvattanut oikaisuvaatimuksen käyttöalaa. Oikaisuvaatimusta ei käytetä siten pelkästään sellaisilla aloilla, joilla tehdään selviä virheitä asioiden summaarisuuden vuoksi, vaan järjestelmän omaksumisessa saattaa olla merkitystä myös esimerkiksi asioiden materiaalisella luonteella. Oikaisuvaatimusjärjestelmä onkin levinnyt vähitellen yhä laajemmalle hallintoon ja myös massahallinnon ulkopuolisiin asioihin.³⁴

3 Millaiseksi oikaisuvaatimusjärjestelmä on pääpiirteittäin muodostunut

Oikaisuvaatimus päätöksentekoviranomaiselle

Oikaisun tekeminen päätöksentekijälle itselleen muodostaa keskeisen perusratkaisun oikaisukeinojen ryhmittelyssä. Oikeuskirjallisuudessa tätä oikaisu-tyyppiä on pidetty vanhastaan järjestelmän perusmuotona. Yksittäisenä suurempana asiaryhmänä tämän kategorian piirissä voidaan mainita valtion virkamiesten taloudellisiin etuuksiin kuuluvat asiat. Valtion virkamieslain (750/1994) 52 §:ssä on säädetty oikaisuvaatimuksesta seuraavasti:

Virkamies, joka katsoo, ettei viranomaisena ole antanut hänelle palvelussuhteesta johtuvaa taloudellista etuutta sellaisena kuin se olisi ollut hänelle suoritettava, saa, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä, kirjallisesti vaatia siihen oikaisua asianomaiselta viranomaiselta. Viranomaisen on annettava asiassa päätös. Oikaisuvaatimusta ei saa tehdä asiassa, joka kuuluu työtuomioistuimen toimivaltaan, jollei työtuomioistuin työtuomioistuimesta annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla ole päättänyt olla ratkaisematta asiaa.

³² Ks. esimerkiksi yliopistolain (645/1997) 33 ja 35 §.

³³ Ks. esimerkiksi rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain (230/2003) 32 § (oikaisuvaltuutetun tai hyväksytyin toimielimen päätökseen haetaan päätöksen tekijältä) ja päästökauppalain (683/2004) 70 § (oikaisuvaltuutetun todentajan lausuntoon haetaan todentajalta).

³⁴ Finlex-tietokannasta pelkästään oikaisuvaatimus-sanalla löytyy 130 nimikettä.

Oikaisuvaatimukseen annettuun viranomaisen päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Lainkohdasta käy selkeästi ilmi oikaisuvaatimuksen suhde varsinaiseen muutoksenhakuun: vasta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saadaan hakea valitusteitse muutosta. Vastaavantyyppinen oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä muuallakin massahallintoasioissa kuten valtionavustusasioissa (valtionavustuslaki 688/2001, 34 §). Lisäksi päätöksentekijälle tehtävä oikaisu tulee kysymykseen mitä erilaisimmissa muissa asiaryhmissä.³⁵ Vaikka toisin saattaisi ajatella, tällainen sääntely muodostaa nykyisellään kuitenkin vain pienehkön osan oikaisuvaatimusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Oikaisuvaatimus muulle kuin päätöksentekoviranomaiselle

Tähän ryhmään mahtuu hyvinkin monentyyppisiä tilanteita. Perusmuoto rakentuu sen lähtökohdan varaan, että alemman viranomaisen päätöksestä tehdään oikaisu ylemmälle saman hallinnonalan viranomaiselle. Nykyisellään tällainen oikaisu muoto on käytössä muun muassa opetustoimen alalla, ja oikaisu ensi asteen päätöksestä tehdään usein asianomaisen oppilaitoksen johtoelimelle.³⁶ Oikaisu voidaan tehdä myös oikaisuvaatimuksia käsittelemään perustetulle lautakuntatyyppiselle elimelle. Esimerkkinä voidaan mainita valtion virkamieslaissa tarkoitettu valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva virkamieslautakunta.

Eräissä tapauksissa toimielimen alaisen viranhaltijan päätökseen tyytymättömyyden on saatettava asia oikaisuvaatimuksesta asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Tällainen sääntely sisältyy esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ään ja sosiaalihuoltolain 45 §:ään. Taustalla on toimivallan delegointi monijäseniseltä toimielimeltä sen alaiselle viranhaltijalle. Siksi on luontevaa, että asianomainen toimielin käsittelee asian oikaisuvaatimuksesta ennen varsinaista muutoksenhakua.

³⁵ Oikaisun tekemisestä päätöksen tekijältä säädetään mm. myös alusrekisterilain (512/1993) 13 f §:ssä (486/2004), ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 a §:ssä (252/2005) ja vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 127 §:ssä.

³⁶ Ks. esimerkiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 29 § sekä ammattikorkeakoululain (351/2003) 22, 25 ja 27 §. Esimerkiksi myös hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002) 22 §:n mukaan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätökseen haetaan oikaisua TE-keskukselta.

Osassa tapauksista on puolestaan kysymys välilliseen julkiseen hallintoon kuuluvasta päätöksenteosta. Myös tällaisesta varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolisesta päätöksenteosta voi olla mahdollisuus vaatia oikaisua asianomaiselta viranomaiselta.³⁷ Järjestely on perusteltu organisatorisista syistä. On asianmukaista, että muulle kuin viranomaiselle uskottu julkisen vallan käyttö kontrolloidaan vielä hallinnon sisällä ennen valitukseen turvautumista.

Esitetyt tilanteet osoittavat käytännössä, että oikaisuvaatimusta ei käytetä pelkästään sellaisilla aloilla, joilla järjestelmä on perusteltu päätösten virhealttiuden vuoksi. Oikaisuvaatimuksen käyttöalaa ovat olleet omiaan lisäämään myös hallinnon luonteessa ja rakenteissa tapahtuneet muutokset.

Oikaisuvaatimuksesta erityisesti kunnallisasioissa

Kuntalaissa (365/1995) on omat säännöksensä oikaisuvaatimuksesta.

89 §. *Oikaisuvaatimus.* Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Jos kunnanhallitus on 51 §:n nojalla ottanut lautakunnan, sen jaoston tai niiden alaisen viranomaisen päättämän asian käsiteltäväkseen, on päätöksestä tehty oikaisuvaatimus käsiteltävä kunnanhallituksessa.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän omaksuminen kunnallishallinnossa on varsin uutta. Vielä kuntalain edeltäjässä, vuoden 1976 kunnallislaisissa (953/1976) säädettiin kunnan sisäisestä muutoksenhausta, eli oikaisuvaatimus on tullut käyttöön vasta nykyisen kuntalain myötä. Kunnanhallituksen ja lautakunnan päätöksestä tehdään oikaisu siis niille itselleen, ja niiden alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle ylemmälle toimielimelle (kunnanhallitukselle tai lautakunnalle). Toisin kuin kunnallisvalituksen, oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä laillisuudesta tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä kunnan jäsen että asianosainen (kuntalain 92 §). Oikaisuvaatimusjärjestelmällä

³⁷ Esimerkiksi radiotaajuuksista ja telelaitteista annetun lain (1015/2001) 42 §:n (46/2005) mukaan arviointilaitoksen päätökseen haetaan oikaisua Viestintävirastolta. Samoin eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain (621/2005) 38 §:n mukaan ilmoitetun laitoksen tekemään päätökseen haetaan oikaisua Merenkululaitokselta.

on laajennettu kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa.³⁸ Kuntalain lisäksi myös erityislaeissa on säännöksiä kunnan viranomaisen päätökseen tehtävästä oikaisuvaatimuksesta.³⁹ Nämä erityissäännökset syrjäyttävät kuntalain säännökset.⁴⁰

Valituksen yhteydessä suoritettava oikaisu

Oman ryhmänsä muodostavat sosiaalivakuutus- ja sosiaaliavustusasiat, joissa oikaisujärjestelmä rakentuu paljolti samantyyppisen perusasetelman varaan kuin Ruotsissa. Näissä asioissa tehdään paljon massaluonteisia päätöksiä, jolloin oikaisun ensisijaisena tarkoituksena on selvien virheiden korjaaminen ennen varsinaista muutoksenhakua. Esimerkkinä tähän ryhmään kuuluvasta sääntelystä voidaan mainita sairausvakuutuslain (1224/2004) 17 luvussa olevat seuraavat säännökset:

1 §. Muutoksenhakuoikeus. Kansaneläkelaitoksen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla sosiaalivakuutuslautakuntaan ja sosiaalivakuutuslautakunnan päätökseen tyytymätön valittamalla tarkastuslautakuntaan. Kuitenkin Kansaneläkelaitoksen keskushallinnon työterveyshuollon korvausta koskevassa asiassa antamaan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla tarkastuslautakuntaan.

Tarkastuslautakunnan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kansaneläkelaitoksen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.

3 §. Itseoikaisu. Jos Kansaneläkelaitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiasta oikaisupäätös. Oikaisupäätökseen saa hakea muutosta siten kuin 1 ja 2 §:ssä säädetään.

Jos Kansaneläkelaitos ei voi oikaista valituksen kohteena olevaa päätöstä 1 momentissa mainituin tavoin, sen on 30 päivän kuluessa

³⁸ KM 1993:33 s. 311.

³⁹ Ks. mm. asumisoikeus- ja vuokratulotulon valtion ja kuntien takauslainoista annetun lain (126/2003) 28 §, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 41 § ja terveydensuojelulain (763/1994) 56 §. Valitus näissä asioissa nojautuu hallintolainkäyttölakiin.

⁴⁰ Kuntalain 88 §.

valitusajan päättymisestä toimitettava valituskirjelmä ja lausuntonsa asianomaisen muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Kansaneläkelaitos voi tällöin väliaikaisella päätöksellä oikaista aikaisemman päätöksensä siltä osin kuin se hyväksyy valituksessa esitetyn vaatimuksen. Jos valitus on jo toimitettu muutoksenhakuelimelle, on väliaikaisesta päätöksestä ilmoitettava sille viipymättä. Väliaikaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua määräajasta voidaan poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää. Lisäselvityksen hankkimisesta on tällöin viipymättä ilmoitettava valittajalle. Valituskirjelmä ja lausunto on kuitenkin aina toimitettava asianomaiselle muutoksenhakuelimelle 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä.

Tämän järjestelmän mukaan valitus toimitetaan siis päätöksen tehneelle sosiaaliturvalaitokselle, jonka tulee oikaista päätös, jos se hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset. Muussa tapauksessa sen on siirrettävä valitus määräajassa valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Oikaisu ja muutoksenhaku on siis yhdistetty joustavalla tavalla keskenään.⁴¹ Lisäksi näissä asioissa on mahdollisuus asiavirheen korjaamiseen. Asiavirheen korjaamissääntely (sairausvakuutuslain 5 §) siis täydentää itseoikaisusääntelyä.

Oikaisuvaatimuksesta erityisesti veroasioissa

Oikaisuvaatimusjärjestelmää on kehitetty aktiivisesti vero-oikeuden alalla. Taustalla ovat olleet verovalitusasioiden ruuhkat alemmanasteisissa lainkäyttöviranomaisissa. Verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmä onkin parantanut konkreettisesti hallinto-oikeuksien toimintaedellytyksiä. Verotuksen oikaisuvaatimusmenettelyssä tavoitellaan tuoreeltaan kaikkien selvimpien ja riidattomimpien virheellisyyksien poistamista.⁴² Asiassa pyritään saamaan aikaan alkupe räistä verotuspäätöstä perustellumpi ja faktoiltaan paremmin selvitetty ratkaisu ennen lainkäyttövaiheeseen siirtymistä.⁴³

Verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995, 5 luku) säädetään oikaisuvaatimuksesta tulo- ja varallisuusverotuksessa. Kirjallinen oikaisuvaatimus, jonka ratkaisee verotuksen oikaisulautakunta, on muutoksenhaun pakollinen esivai-

⁴¹ Vastaavanlainen sääntely sisältyy esimerkiksi myös lapsilisälakiin (796/1992), opintotukilakiin (65/1994), työttömyysturvalakiin (1290/2002), kunnalliseen eläkelakiin (549/2003) ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettuun lakiin (566/2005).

⁴² Ks. KM 1992:7 s. 37 ja Myrsky – Linnakangas s. 173.

⁴³ KM 1992:7 s. 84.

he. Verovirasto voi kuitenkin ratkaista muutoksenhakuun oikeutetun tahon oikaisuvaatimuksen siltä osin kuin esitetty vaatimus hyväksytään. Oikaisuvaatimuksen ratkaisemisessa on siten määrätty hierarkiansa. Selvemmat virheellisyudet ratkaistaan verotuksen toimittaneessa viranomaisessa, kun taas vaikeammat virheet käsitellään tästä erillisessä muutoksenhakuelimessä. Verotuksen oikaisulautakunnan ja veroviraston oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.⁴⁴

Välillisessä verotuksessa oikaisuvaatimusjärjestelmä on toisentyyppinen kuin välittömässä verotuksessa. Esimerkiksi ajoneuvoverolain (1281/2003) oikaisu järjestelmässä veronkantoviranomaisen päätökseen haetaan muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen (50 §). Valituskirjelmä toimitetaan valitusajassa veronkantoviranomaiselle, joka puolestaan käsittelee asianomaisen tekemän valituksen oikaisuhakemuksena. Jos valitusta ei hyväksytä kokonaisuudessaan, hyväksymättä jäänyt osa valituksesta siirretään Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.⁴⁵ Ajoneuvohallintokeskus käsittelee siis kaikki valitukset ensin oikaisuhakemuksina, ja ainoastaan siltä osin kuin asiaa ei voida oikaista, asia käsitellään hallinto-oikeudessa valitusasiana. Ajoneuvohallintokeskus antaa siirron yhteydessä asiassa lausuntonsa.⁴⁶

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa 10.3.2003 laaditussa muistiossa, joka liittyy korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle tekemään esitykseen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, on nostettu esiin joitakin välillisen verotuksen oikaisu järjestelmän nykyisiä ongelmakohtia. Erityisenä ongelmana on pidetty sitä, että verovelvollisen valituksessaan esittämään vaatimukseen ei anneta veroviranomaisen oikaisukäsittelyssä päätöstä, ellei verovelvollisen vaatimusta hyväksytä. Alkuperäisen vaatimuksen siirtyessä sellaisenaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ei kaikissa tapauksissa ole selvää, miltä osin asia on vielä riidanalainen. Edelleen muistion mukaan hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulee paljon asioita, joista verovelvollinen tuskin olisi enää tehnyt valitusta, jos olisi saanut oikaisuvaatimukseensa perustellun hylkäävän päätöksen. Muistiossa on vielä todettu, että jos taas valituk-

⁴⁴ Vastaaventyypistä sääntelyä sisältyy mm. perintö- ja lahjaverolakiin (378/1940; 42 §, 318/1994 ja 43 §, 1561/1995). Tässä yhteydessä voidaan viitata myös mahdollisuuteen oikaista verotusta verovelvollisen hyväksi tai vahingoksi, mistä säädetään mm. verotusmenettelystä annetun lain 55 ja 56 §:ssä.

⁴⁵ Ks. samantyyppisestä sääntelystä mm. arvonlisäverolaki (1501/1993, 193 ja 194 §), valmisteverotuslaki (1469/1994, 45 ja 46 §) ja laki polttoainemaksusta (1280/2003, 23 §). Järjestelmään liittyy myös mahdollisuus veroviranomaisessa tehtävään oikaisuun.

⁴⁶ HE 111/2003 vp s. 56.

sessä esitetyt pääasiaa koskevat vaatimukset hyväksytään kokonaan, ongelmalliseksi on muodostunut valituksessa esitetyn oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen käsittely. Muistiossa on lopuksi todettu, että muutoksenhaku- ja oikaisuennettelyn kehittämistä ei välttämättä voida toteuttaa yhtenäisesti. Oikaisuennettelyä muutettaessa on samalla varmistuttava menettelyn yhteensopivuudesta paitsi suhteessa muutoksenhakuun myös suhteessa verotusennettelyyn.

Välillisen verotuksen oikaisuennettelyjärjestelmän edellä mainitut ongelmat liittyvät siten käytännön tilanteisiin, ja niillä on sinänsä merkitystä oikeusturvanäkökohtien mutta myös järjestelmän selkeyden kannalta.

4 Oikaisuvaatimusennettelyä koskevasta sääntelystä

Oikaisuvaatimusennettelyä säännellään varsin eri tavoin eri aloilla. Tarkempaa sääntelyä sisältyy esimerkiksi kuntalakiin (11 luku), jossa oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus rinnastetaan menettelyn osalta paljolti toisiinsa. Myös verotusennettelyä annetussa laissa on oikaisuvaatimusennettelyä (4 luku) kuitenkin kuulemisesta ja oikaisupäätöksen perustelemisesta omia säännöksiään. Se, millaisista seikoista menettelysäännöksiä on ylipäänsä annettu, vaihtelee eri aloilla ja joskus samankin alan piirissä. Tarkempaa sääntelyä oikaisuasian viereille saattamisesta sisältyy esimerkiksi lääkelain (395/1987) 79 §:ään (700/2002). Kattavammin näistä seikoista ei ole kuitenkaan säädetty millään erityisalalla.

Oikaisuvaatimus edellyttää erillistä vireillepanotointoa, joka on muotosidonnainen. Yleisimmin onkin säädetty siitä, mihin viranomaiseen oikaisuvaatimus on tehtävä ja missä määräajassa. Useimmiten oikaisuvaatimuksen tekemiseen oikeutetusta tahosta myös säädetään erikseen, ja puhevalta nojautuu lähtökohtaisesti asianosaisuuteen.⁴⁷ Siitä, millä tavoin oikaisuvaatimus käsitellään viranomaisessa, on puolestaan harvemmin säännöksiä. Esimerkiksi valtion virkamieslaissa on kuitenkin säädetty mahdollisuudesta suulliseen käsittelyyn virkamieslautakunnassa. Erityishallinnon alalla on samoin esimerkiksi saatettu

⁴⁷ Puhevalta määritellään esimerkiksi ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 a §:ssä (se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea) sekä maankäyttö- ja rakennuslain 187 §:ssä (määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus). Ks. KHO 2003:63, jossa katsottiin, että naapuri sai tehdä oikaisuvaatimuksen rakennustarkastajan päätöksestä, jolla rakentajan tehtyä ilmoituksen oli maankäyttö- ja rakennuslain 129 §:n mukaisesti katsottu, että rakennuslupaa ei ollut tarpeen hakea.

säätää määräajasta oikaisuvaatimuksen ratkaisemiselle sekä oikeussuojakeinosta, jos määräaika ei ole noudatettu.⁴⁸

Oikaisupäätöksen muodosta ja sisällöstä ei lähtökohtaisesti ole erityissäännöksiä. Myös täytäntöönpanoseikoista on harvemmin sääntelyä. Hallintopäätöksen täytäntöönpano edellyttää pääsäännön mukaan päätöksen lainvoimaisuutta. Päätös voidaan 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 (hallintolainkäyttölaki 31 §). Joissakin tapauksissa on siksi saatettu säätää, että toimenpiteisiin on ryhdyttävä oikaisuvaatimuksesta huolimatta.⁴⁹

Koska oikaisuvaatimuksesta päättäminen on hallintomenettelyä, asiassa tulevat viime kädessä noudatettaviksi hallintolain yleissäännökset. Oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuuden kannalta on asianmukaista, että hallintolain 46 §:ään sisältyy vaatimus oikaisuvaatimusohjeen sisällyttämisestä hallintopäätökseen. Muutoin oikaisuvaatimus ei ole erityisasemassa hallintolain sääntelyn piirissä.

Hallintolain 19 §:ssä säädetään asian vireilletulosta kuten siitä, että oikaisuvaatimus on yleensä tehtävä kirjallisesti, vaatimukset yksilöiden ja perustellen.⁵⁰ Viranomaisen roolista esimerkiksi asiakirjan täydentämisessä säädetään mainitun lain 22 §:ssä. Viranomaisella on lähtökohtaisesti päävastuu asian selvittämisestä (hallintolaki 31 §). Asianosaisen kuulemisesta säädetään vuorostaan hallintolain 34 §:ssä. Esteellisyysskysymykset voidaan ratkaista hallintolain 27-30 §:n nojalla. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen muodosta ja sisällöstä säädetään hallintolain 43 ja 44 §:ssä. Päätös on lähtökohtaisesti annettava kirjallisessa muodossa, ja se on perusteltava (45 §).

Hallintoasiassa kukin vastaa omista kuluistaan (hallintolaki 64 §). Tämä merkitsee sitä, ettei oikaisuvaatimusmenettelyssä asianosaisella ole lähtökohtaisesti oikeutta saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan. Hallintolain esitöissä onkin todettu, että jos asianosainen on vaatinut kulujen korvaamista oikaisuvaatimuksessa, vaatimus on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, ettei käsittelykulujen korvaaminen kuulu viranomaisen toimivaltaan.⁵¹ Tilanne eroaa siten hal-

⁴⁸ Ks. rautatielaki (198/2003) 43 §.

⁴⁹ Esimerkiksi valtion virkamieslain 55.2 §.

⁵⁰ Siitä, että oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti, säädetään joissakin tapauksissa myös erikseen. Ks. esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 187.2 §. Myös suullinen oikaisu on mm. hallintolain 19 §:n mukaan mahdollinen.

⁵¹ Ks. HE 72/2002 vp s. 118.

lintolainkäytöstä (hallintolainkäyttölaki 74 §), jossa on lähtökohtana, että kulut korvataan, jos olisi kohtuutonta, että asianosainen joutuu pitämään ne vahinkonaan.

5 Oikaisuvaatimusjärjestelmästä eräissä muissa maissa

Seuraavassa tarkastellaan Ruotsin ja Saksan järjestelmää. Koska kummassakin maassa on hallintotuomioistuinjärjestelmä, vertailuaineistolla on paremmat liittymäkohdat Suomeen kuin niissä maissa, joissa hallintotuomioistuimia ei ole. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että myös sellaisissa maissa, joissa ei ole erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää, oikaisuvaatimuksella saattaa olla hyvinkin tärkeä merkitys. Esimerkiksi Norjassa itseoikaisusta säädetään vuonna 1970 voimaan tulleessa hallintolaissa (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, forvaltningsloven). Valitus on Norjan järjestelmän mukaan jätettävä asian ratkaiselle viranomaiselle, joka voi havaitessaan valituksen perustelluksi kumota tai muuttaa aikaisemman päätöksensä (33 §).

Ruotsi

Oikaisuvaatimuksesta (omprövning av beslut) säädetään Ruotsin hallintolaissa (förvaltningslag, 1986:223) seuraavasti:

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

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

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

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

Oikaisusäännösten tausta on 1980-luvulla tapahtuneessa valmistelussa, joka käynnistyi, kun haluttiin laskea painopistettä valitusjärjestelmässä ja helpottaa sitä kautta valitusviranomaisten toimintaa.⁵² Asian valmistelussa muun muassa todettiin, ettei yleissäännöksellä oikaisusta luotaisi uutta valitusastetta, minkä vuoksi ei ehdotettu oikaisuvaatimusmenettelyä vaan uudelleen harkintaa (omprövning) valituksen yhteydessä.⁵³ Oikaisu ja valitus yhdistettiin siten osaksi samaa kokonaisuutta.⁵⁴ Lisäedellytykseksi oikaisulle asetettiin, että sen tulisi tapahtua nopeasti ja yksinkertaisesti, eikä se saisi tapahtua toisen asianosaisen vahingoksi. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että oikaisuvaatimusta voitaisiin käyttää vain yhden asianosaisen asioissa, joissa päätös oli asianomaiselle kielteinen tai muutoin merkittävä.⁵⁵

Ruotsin vuoden 1986 hallintolakiin sisällytetyn oikaisusääntelyn lähtökohtana näin on, että valituskirjelmä jätetään aina päätöksen tehneelle viranomaiselle.⁵⁶ Ruotsin järjestelmässä oikaisu liittyy siis valitukseen⁵⁷, mutta se voidaan tehdä myös valituksesta erillään.⁵⁸ Viranomainen on velvollinen (skall) suorittamaan oikaisun laissa säädettyjen edellytysten (pätöksen ilmeisen virheellisuuden) vallitessa. Tarkoituksena on, että vain selvästi virheelliset päätökset tulevat oikaistuiksi oikaisumenettelyssä.⁵⁹ Valitus raukeaa oikaisun johdosta vain, jos valittajan vaatimukset hyväksytään kokonaisuudessaan. Jos päätöstä oikaistaan muulla tavoin kuin valituksessa on vaadittu, valitusprosessi jatkuu eli valitus siirtyy valitusviranomaisen ratkaistavaksi. Mainitun yleissääntelyn lisäksi Ruotsissa on erityissäännöksiä oikaisuvaatimuksesta muun muassa verotuksen ja sosiaalivakuutuksen alalla. Niinpä sosiaalivakuutuksessa oikaisuvaatimus eroaa yleissääntelystä siinä, että se muodostaa muutoksenhaun pakollisen esivaiheen.⁶⁰

⁵² Ks. SOU 1981:46 s. 137 ss., SOU 1983:73 s. 14 ja prop. 1985/86:80 s. 12.

⁵³ Ks. SOU 1981:46 s. 139.

⁵⁴ Ks. SOU 1981:46 s. 139: "Det bör emellertid inte ske på så sätt, att ett överklagande får ske endast om parten utan framgång först sökt få till stånd en omprövning av beslutet. I stället bör omprövningen byggas in som ett första led i besvärprocessen."

⁵⁵ Ks. Bohlin – Warnling-Nerep s. 186.

⁵⁶ Tällainen sääntely sisältyy FPL 23 §:ään.

⁵⁷ Esimerkiksi 28 § koskee 27 §:ää täydentäen oikaisua valituksen yhteydessä.

⁵⁸ Ks. Bohlin – Warnling-Nerep s. 187 ja Hellners – Malmqvist s. 320.

⁵⁹ Ks. prop. 1985/86:80 s. 77: "Mot denna bakgrund är det normalt inte lämpligt att myndigheten gör en grundlig omprövning av varje beslut som överklagas. I stället bör myndigheten göra ett urval så att den förträdesvis tar sig an sådana ärenden där det redan vid en genomläsning av klagandens skrivelse och det överklagade beslutet framstår som sannolikt att beslutet bör ändras. Motsvarande gäller naturligtvis, om en part i annan form än genom ett överklagande fäster myndighetens uppmärksamhet på att ett beslut har blivit oriktigt."

⁶⁰ Lag om allmän försäkring (1962:381) 20:11.

Saksa

Saksassa hallintolainkäyttö on tuomiovallan osa, ja hallintotuomioistuimilla on tärkeä rooli oikeusturvajärjestelmässä. Hallintoviranomaisten itseoikaisumahdollisuudesta on säädetty vuodelta 1976 olevassa hallintomenettelylaissa (Verwaltungsverfahrensgesetz 48 ja 49 §). Hallintolainkäyttöä (kanteen nostamista hallintotuomioistuimessa) edeltää pakollinen oikaisuvaatimusvaihe, Widerspruch, josta säädetään vuodelta 1960 olevan hallintoprosessilain (Verwaltungsgerichtsordnung) 68 ja 69 §:ssä seuraavasti:

68 §.

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

1. der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde oder von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist, ausser wenn ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt, oder
2. der Abhilfebescheid oder der Widerspruchsbescheid erstmalig eine Beschwer enthält.

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

69 §.

Das Vorverfahren beginnt mit der Erhebung des Widerspruchs.

Kuten edellä olevasta ilmenee, oikaisuvaatimuksesta voidaan poiketa määrätyn edellytyksin. Oikaisuvaatimusmenettelyssä viranomainen tutkii uudelleen hallintotoimen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden.⁶¹ Järjestelmä luokitellaan hallintomenettelyksi. Viranomainen voi muuttaa päätöstä joko kokonaan tai osittain asianosaisen vaatimusten mukaisesti, mutta oikaisu voi tapahtua periaatteessa myös oikaisun tehneen vahingoksi.⁶² Oikaisu pannaan vireille kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (70 §). Asiaa koskevassa päätöksessä päätetään myös kuluista (72 §).

⁶¹ Ks. Schmitt Glaeser s. 113

⁶² Ks. Lorenz s. 350.

Mikäli oikaisu (Widerspruch) ei johda asianosaisen kannalta myönteiseen tulokseen, asiassa seuraa toinen hallintomenettelyyn kuuluva vaihe, Widerspruchsbescheid (VwGO 73 §). Lähtökohtaisesti tällainen oikaisu käsitellään päätöksen tehnyttä viranomaisesta ylemmässä viranomaisessa. Widerspruchsbescheid on perusteltava ja siihen on liitettävä valitusosoitus; päätöksessä lausutaan myös kuluista (73 §). Kanne hallintotuomioistuimessa on nostettava kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta (74 §).

6 Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistarpeiden arviointia

6.1 Olisiko oikaisuvaatimus omaksuttava yleiseksi pakolliseksi esivaiheeksi ennen muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen

Hallintopäätöksen jälkikäteisessä tarkistamisessa voi olla kysymys selvän ja riidattoman virheen tai puutteen oikaisemisesta (uusi selvitys tai selvä virhe, joiden johdosta tehtävästä oikaisemisesta ei ole erimielisyyttä) taikka riidasta, kuten erimielisyydestä siitä, onko päätös oikea.⁶³ Oikaisukeinojen kehittämisellä sekä hallintomenettely- että nykyisessä hallintolaissa samoin kuin erityislaeissa on pyritty siihen, että ensiksi mainitut selvät ja riidattomat virheellisyydet tai puutteellisuudet korjattaisiin (oikaistaisiin) mahdollisimman lähellä päätöksentekoa – hallintokoneiston omasta toimesta. Tätä kautta voidaan vähentää muutoksenhakuviranomaisten käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää.

Viranomainen voi oikaisuvaatimuksessa esitettyjen seikkojen pohjalta oikaista päätöstään. Utta varsinaista hallintopäätöstä asiassa ei tehdä, vaan päätöksessä annetaan vastaus (ratkaisu) oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Hallintopäätöstä voidaan tuolloin muuttaa taikka se voidaan kumota tai pysyttää.⁶⁴ Kuten tunnettua, oikaisuvaatimusjärjestelmän on katsottu soveltuvan erityisesti massahallintoasioihin. Niissä viranomaiselle annetut tiedot ovat saattaneet olla puutteellisia, eikä tilanne ole välttämättä korjaantunut menettelyn kuluessa, jos esimerkiksi asianosaista ei ole kuultu ennen päätöksentekoa. Massahallintoasioissa myös päätösten perustelut ovat usein puutteellisia. Asioiden luonteen vuoksi päätöksissä olevat virheellisyydet saattavat olla hyvinkin selviä ja helposti korjattavissa.

Oikaisuvaatimusta koskeva sääntely toisaalta osoittaa, että järjestelmää on ryhdytty käyttämään myös sellaisilla aloilla, joilla viranomaisen erityisasiantuntemuksella on tärkeää merkitystä päätöksenteossa. Samoin muita syitä – esimer-

⁶³ KM 1985:48 s. 93.

⁶⁴ Mäenpää 2005 s. 187.

kiksi tarve välillisen julkisen hallinnon päätöksenteon kontrollointiin varsinaisessa hallintokoneistossa – esiintyy järjestelmän käyttöönotolle. Oikaisuvaatimusjärjestelmä voi muodostaa yhden ”lisäasteen” muun muassa myös silloin, kun muutoksenhakua on jostakin syystä – esimerkiksi päätöksenteon harkinnanvaraisen luonteen vuoksi – rajoitettu. Tällaisissa asioissa ennen muuta oikeusturva-, tarkoituksenmukaisuus- ja organisatoriset syyt puoltavat asian uudelleenkäsitteilyä hallinnossa. Oikaisuvaatimuksen käyttöönoton tarpeellisuutta onkin yhä useammin pyritty arvioimaan asianomaisen erityislain säätämisen yhteydessä, mikä on perusteltua oikeussuojajärjestelmän toimivuuden kannalta.

Oikaisuvaatimusmenettely rakentuu yleisimmin sellaisen tilanteen varaan, jossa on vain yksi asianosainen. Sellaisiin asioihin, joissa on monta asianosaista, oikaisujärjestelmä näyttäisikin soveltuvan huonommin. Tähän seikkaan kiinnitettiin huomiota jo hallintolain valmistelussa.⁶⁵ Sitä mahdollisuutta, että asiaan kytkeytyy useita asianosaisia, ei välttämättä ole edes mielletty oikaisuvaatimuksesta säädettäessä. Sitäkään ei aina ole hahmotettu, että oikaisuvaatimuksen hyväksyminen toisen asianosaisen eduksi voi erisuuntaisten tai keskenään kilpailevien intressien vuoksi vaikuttaa samalla toisen asianosaisen edun vastaisesti.⁶⁶ Siten esimerkiksi muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset saattavat puuttua kokonaan niiltä asianosaisilta, joiden edun vastaisesti hallintopäätöstä on oikaistu.⁶⁷

Joissakin asioissa kuten ympäristö- ja vesiasioissa asianosaisia saattaa sitä paitsi olla satoja. Näiden muiden asianosaisten huomioon ottaminen menettelyssä samoin kuin oikaisupäätöksen tiedoksi antamisessa on myös oma kysymyksensä, jolla pitäisi olla merkitystä harkittaessa järjestelmän käyttöönottoa nimenomaan tehokkuusnäkökohdista.⁶⁸ Moniasianosaisissa asioissa oikaisuvaatimuk-

⁶⁵ Ks. HE 72/2002 vp s. 29: ”Hallintomenettelylain menettelyperiaatteet pohjautuvat keskeisiltä osiltaan yhtä asianosaista koskevan asian käsittelyn varaan. Varsinkin päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevien säännösten on katsottu soveltuvan huonosti useita asianosaisia koskevien ja massahallintoasioissa annettujen päätösten korjaamiseen.” Tarkasti ottaen esitetty kanta koskee säädettävän hallintolain korjaamissäännöstöä, mutta nähdäkseni kannanotto soveltuu myös varsinaiseen oikaisuvaatimusjärjestelmään.

⁶⁶ Esimerkiksi Ruotsissa oikaisu tuossa tilanteessa ei ole mahdollista.

⁶⁷ Ks. esimerkiksi kalastuslain (286/1982) 85 §.

⁶⁸ Ks. tässä yhteydessä KHO:n lausunto hallintolakiehdotuksesta, KHO 2001 s. 400. KHO:n lausunnossa on todettu ehdotetun itseoikaisusääntelyn osalta mm. seuraavaa: ”Sinänsä voimassa olevaa lakia vastaava ehdotetun 53 §:n 2 momentin säännös siitä, että korjaamisesta tehtäisiin merkintä taltiokappaleeseen, puolestaan johtaa ajatukset siihen, että peruspäätökselle säädetyt kuuluttamis- ja tiedoksiantovaatimukset voitaisiin oikaisuvaiheessa sivuuttaa. Tämä mahdollinen lopputulos ei mitenkään voi olla hyväksyttävissä, kun otetaan huomioon, että korjaamis-

seen annetun päätöksen perusteluillakaan ei välttämättä ole samanlaista merkitystä kuin yksiasianosaisasioissa. Usean asianosaisen kysymyksessä ollessa päätöstä ei näet voida laatia pelkästään ”yksilölliseksi” vastaukseksi oikaisuvaatimukseen vaan myös tämä ratkaisuvaihe on nähtävä kokonaisuutena eri asianosaisten kannalta. Oikaisuvaatimusmenettely ei kaikissa tapauksissa siten välttämättä tuo sellaista lisävalaistusta (lisäperusteluja) asiaan kuin yleisesti saataan ajatella.

Sekin on otettava huomioon, että joissakin asioissa oikaisuvaatimusmenettelyyn ohjautuu lähinnä vain sellaisia oikeusriitoja, joissa on kysymys hallintopäätöksen lainmukaisuudesta. Laintulkinnassa viranomaisen harvoin muuttaa aikaisempaa kantaa asiassa, onpa kysymys saman tai alemman viranomaisen päätöksestä. On hyvinkin ajateltavissa, että oikaisuvaatimus muodostaa tuolloin vain yhden aikaa vievän välivaiheen ennen varsinaiseen (puolueettomaan) lainkäyttöön turvautumista. Jos jollakin oikeudenalalla oikaisuvaatimukset ovat yleisimmin luonteeltaan tällaisia laintulkintariitoja, voidaan siis kysyä, onko oikaisuvaatimusvaiheella enemmän riidanratkaisun lykkäävää kuin sitä tehostavaa merkitystä.

Hallintolainkäyttökomitea piti 1970-luvulla järjestelmämme heikkoutena sopeutumattomuutta kasvaviin virhe- ja muutoksenhakumääriin. Tilanne on paljolti korjaantunut oikaisukeinojen käyttönoton ja kehittämisen myötä, ja järjestelmämme sisältyy nykyisellään määrätynasteista joustavuutta hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamisessa. Vaikka kehittämistoimet ovat olleet ja ovat vastakin tärkeitä, samalla ei kuitenkaan tulisi sivuuttaa oikaisuvaatimuksen suhteuttamista oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuteen. Oikaisuvaatimuksesta ei tulisi muodostaa pakollista lisävaihetta silloin, kun asia kuuluisi luonteensa puolesta lainkäyttömenettelyssä ratkaistavaksi.

Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamista on vaikea – jollei mahdotonta – mahdollistaa samanlaisten perusratkaisujen piiriin. Vaikka oikaisuvaatimuksen omaksuminen yhdellä alalla saattaa olla hyvinkin perusteltua, toisella alalla oikaisuvaatimusjärjestelmä saattaa kääntyä itseään vastaan kuten viime kädessä pitkittää oikeusturvan saatavuutta. Oikaisuvaatimuksen käyttämisessä moniasianosaisissa asioissa on myös erityiset ongelmansa. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisessä olisi siksi vältettävä yleistyksiä. Hallinnossa esiintyvien asioiden monentyyppisen luonteen vuoksi oikaisuvaatimuksen laajentamista yleiseksi pakolliseksi esivaiheeksi en-

säätelyyn luettavat tilanteet samalla olennaisesti laajenisivat. Mikä tahansa asiallinen muutos lupa- tai kaavaratkaisuun edellyttää yleensä aina tiedoksiantamismenettelyn uusimista.”

nen lainkäyttömenettelyä ei näin ollen edelleenkään voida pitää perusteltuna vaihtoehtona.⁶⁹ Tämä koskee myös sellaista tilannetta, jossa valitus käsitellään ensin oikaisuna.

Sen sijaan useat seikat puoltavat sitä, että oikaisuvaatimusjärjestelmää ryhdyttäisiin muutoin kehittämään nykyisestä.⁷⁰ Oikaisuvaatimuksella on sinänsä aitoa ja reaalista merkitystä oikeussuojajärjestelmän tehostamisessa. Tätä kautta olisi ensinnäkin tärkeää, että lainsäätämisvaiheessa nykyistä tietoisemmin erikseen aina harkittaisiin oikaisuvaatimuskeinon käyttämisen tarpeellisuutta. Järjestelmän käyttöalaa voitaisiin muutenkin perustellusti laajentaa, ja tämä tapahtuisi parhaiten asiaryhmäkohtaisesti. Samalla olisi huolehdittava, jollei erityisiä syitä muuhun menettelyyn ole, järjestelmän yhdenmukaisesta kehittämisestä kullakin asianomaisella hallinnonalalla.⁷¹

Järjestelmän kannalta on myös olennaista, että oikaisuvaatimusta koskevasta menettelystä säädetään asianmukaisesti lainsäädännössä. Oikaisuvaatimus ei ole oikeussuojakeinona tehokas, jollei menettely nojaudu riittäviin sekä sisällöltään selkeisiin ja yhdenmukaisiin säännöksiin. Seuraavassa tarkastellaan sitä, onko menettelysääntelyssä kehittämisen varaa ja jos on, miltä osin kehittämistoimet ovat aiheellisia.

6.2 Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevan sääntelyn täsmentämistarpeista

Oikaisuvaatimuksesta päättäminen on perusluonteeltaan hallintomenettelyä. Oikaisuvaatimus muodostaa erikseen säännellyissä tilanteissa pakollisen esivaiheen ennen varsinaista muutoksenhakua, joten viranomaisella ei ole harkintavaltaa siinä, ottaako se oikaisuvaatimuksen käsiteltäväkseen. Esimerkiksi vi-

⁶⁹ Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, tämä kanta on ollut historiallisessa kehityksessä varsin vallitseva, ja viimeksi sitä on puoltanut tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea. Ks. KM 2003:3 s. 393-394. Vrt. kuitenkin Mäenpää LM 2006 s. 164. Mäenpää on todennut, että mikäli valituslupajärjestelmää laajennetaan, oikeusturvan riittävyys edellyttää, että jo ensiasteen muutoksenhakua edeltävä oikaisumenettely on vastaavasti tehokasta ja laadullisesti korkeatasoista. Käytännössä tämä voidaan toteuttaa laajentamalla valitusmenettelyä edeltävää pakollista oikaisumenettelyä niin, että se koskee kaikkia viranomaispäätöksiä.

⁷⁰ Tämä on sopusoinnussa myös kansainvälisten kehityssuuntausten kanssa. Ks. esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (2001)9 jäsenvaltioille hallintoviranomaisten ja yksityisten välisistä vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä. Ks. vielä KM 2003:3 s. 324-327 ja Mäenpää 2005 s. 12-13.

⁷¹ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on pitänyt lisäksi puollettavana, että oikaisuvaatimusjärjestelmää kehitetään tarvittaessa myös organisatorisesti – asioiden suuren määrän sitä edellyttäessä säilyttämällä tai perustamalla hallinnon perusorganisaatiosta erillisiä toimielimiä, joiden tehtävänä olisi käsitellä oikaisuja hallintomenettelyn sääntöjä noudattaen. Ks. KM 2003:3 s. 416.

reillepano-oikeus on yleisesti rajattu asianosaisuuteen. Painotettaessa muun muassa näitä piirteitä oikaisuvaatimus lähenee väistämättä valitusinstituutiota. Varsinaiseen muutoksenhakuun rinnastettavaa luonnetta oikaisuvaatimuksella on sikäläkin, että siinä ei varsinaisesti tehdä uutta hallintopäätöstä, vaan annetaan (päätöksen muodossa) vastaus oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Oikaisuvaatimusmenettely jää siis tosiasialliselta luonteeltaan hallintomenettelyyn ja hallintolainkäyttömenettelyyn välimaastoon. Hallintolainkäyttölain säännöksiä ei oikaisuvaatimusasioiden käsittelyssä voida soveltaa, vaan sääntelypohjana on hallintolaki hallinnollista päätöksentekoa normeeraavana yleislakina. Koska oikaisuvaatimuksen erityissääntely on suhteellisen vähäistä, olennaista merkitystä on näin ollen sillä, millä tavalla ja kuinka onnistuneesti hallintolaki ohjaa oikaisuvaatimuksen käsittelyä ja ratkaisemista viranomaisessa.

Hallintolaki on laadittu lähinnä hallinnon ensi asteen päätöksentekoa silmällä pitäen, joten hallintolain lähtökohdat ovat perusteiltaan toisenlaiset kuin lainkäyttöä jo lähenevissä oikaisuvaatimusasioissa. Vaikka hallintolaissa säädetään esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta, on tärkeää havaita, että oikaisuvaatimusmenettelyssä kuulemisvaatimuksella on lähtökohtaisesti kvalifioidumpi sisältö kuin ensi asteen päätöksenteossa. Niinpä hallintolakiehdotuksesta annetuissa lausunnoissa aikoinaan esitettiin harkittavaksi kuulemisen säätämistä pakolliseksi oikaisuvaatimusvaiheessa. Tähän ei kuitenkaan menty, joten kuulemisvaatimuksen viimekätinen sisältö oikaisuvaatimuksen yhteydessä määräytyy hallintolain yleissäännöksen pohjalta.⁷² Voidaankin kysyä, muodostaako tämä lainsäädäntöratkaisu riittävän pohjan viranomaisen päätöksenteolle oikeusturvanäkökohdista katsottuna.

Kun massahallintoasioissa päätösten perustelut saattavat olla puutteellisia, kohdistuvat perusteluihin oikaisuvaatimusvaiheessa jo huomattavasti suuremmat odotukset. Lisäksi oikaisuvaiheessa asian selvittämiseksi asetetaan erityisiä laatuvaatimuksia. Nämäkään oikaisuvaatimusmenettelyn kannalta keskeiset seikat eivät nouse riittävästi esiin hallintolain sääntelystä. Tältäkin osin joudutaan siis kysymään hallintolain yleissäännösten asianmukaisuutta kuten riittävyttä yksilön oikeusturvan kannalta.

Esille nostetut esimerkit lähinnä osoittavat, millaisia korotettuja oikeusturvatarpeita oikaisuvaatimusvaiheessa esiintyy verrattuna ensi asteen päätöksentekomenettelyyn. Erityisen ongelman muodostaa esimerkiksi vielä se, etteivät

⁷² Ks. Niemivuo – Keravuori s. 273-274.

oikaisuvaatimuksen yhteydessä syntyneet kulut voi tulla korvattaviksi hallintolain mukaan. Tämä muodostaa selkeän epäkohdan koko järjestelmän kannalta.⁷³

Kaiken kaikkiaan on jossakin määrin vaikeasti selvitettävissä, onko lainsäätäjä tarkoittanut oikaisuvaatimusmenettelyn eroavan ja millä tavoin ensi asteen päätöksentekomenettelystä. Tämä heikentää osaltaan järjestelmän toimivuutta, mutta myös yksilön oikeusturvaa. Osapuolet eivät välttämättä tiedä rooliaan eikä asianosainen oikeuksiaan oikaisuvaatimusmenettelyssä. Hallintolaki ei siten ohjaa kaikilta osin parhaalla mahdollisella tavalla oikaisuvaatimusmenettelyä eikä tunnusta riittävästi mainitun järjestelmän erityisluonnetta oikeusturvänäkökohdista katsottuna. Oikaisuvaatimusmenettelystä tulisikin olla sellaista sääntelyä, joka mahdollistaisi järjestelmän tehokkaan käytön ja joka siirtäisi järjestelmää samalla hienokseltaan lainkäyttömenettelyn suuntaan.

Oma kysymyksensä on se, millä tavalla oikaisuvaatimusmenettelystä tulisi sääntää tarkemmin. Oikaisuvaatimusta koskevat järjestelmät eroavat osin suhteellisen paljon toisistaan. Tämä asettaa vaatimuksia menettelysääntelyn kehittämiseksi. Kysymys on viime kädessä siitä, mikä on tältä osin soveliaain tasapaino yleis- ja erityissääntelyn välillä. Se, että menettelyllisen oikeusturvan perusvaatimukset on sisällytetty hallintolakiin, puoltaa ainakin oikaisuvaatimusmenettelyä koskevien keskeisimpien seikkojen säätämistä yleissääntelyn tasoisesti.⁷⁴ Samalla on vielä otettava huomioon, ettei järjestelmästä ole syytä tehdä liian muodollista. Oikaisuvaatimuksen luonne varsinaisen hallinnon ja lainkäytön välissä puoltaa sitä, että saavutetaan asianmukainen tasapaino oikeusturvavoitteiden sekä menettelyllisen joustavuuden ja nopeuden välillä.

Lähteet

Bohlin, Alf – Warnling-Nerep, Wiweka: Förvaltningsrättens grunder. Stockholm 2004.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995. (Bruun et al.).

⁷³ Asiaan on kiinnitetty usealla taholla huomiota. Ks. esimerkiksi hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti 2000 s. 5-6 ja KHO 2001 s. 405-406.

⁷⁴ Ks. KM 1985:48 s. 101: "Oikaisuhakemusten tekemisessä ja oikaisuasioiden käsittelyssä noudatettavan menettelyn tulisi olla asianosaiselle selvillä ja sen olisi oltava yhdenmukaista. Menettelymuodoista tarvitaankin yleissäännöksiä."

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä 1997. (Hallberg et al.).

Hallintovaliokunnan mietintö 13/2005 vp. HaVM 13/2005 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle:

- laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. HE 217/1995 vp.
- hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. HE 72/2002 vp.
- ajoneuvoverolaiksi. HE 111/2003 vp.
- eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi. HE 112/2004 vp.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 6. painos. Jyväskylä 2004.

Hellners, Trygve – Malmqvist, Bo: Förvaltningslagen med kommentarer. Stockholm 2003.

Ikkala, A. K.: Oikaisuvaatimusmenettely virkamiehen palkkauksen turvana. LM 1953 s. 114-134.

Kanninen, Heikki: Oikaisu ja muutoksenhaku. Tutkimus hallinnollisen oikaisu-menettelyn suhteesta muutoksenhakujärjestelmään. Lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopisto 1986.

Komiteanmietintö:

- Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. 1973:114. Hämeenlinna 1973.
- Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. 1981:64. Helsinki 1982.
- Hallintolainkäyttökomitean mietintö. 1985:48. Helsinki 1985.
- Verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintö. 1992:7. Helsinki 1992.
- Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. 1993:33. Helsinki 1993.
- Alueelliset hallinto-oikeudet. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö. 1997:4. Helsinki 1997.
- Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. 2003:3. Helsinki 2003.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksiä ja lausuntoja:

- Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja 2001. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. s. 377-407. (KHO 2001).
- Esitys valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Helsinki 10.3.2003.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Kuudes, uudistettu painos. Jyväskylä 2003.

Kurvinen, Pekka: Päätöksenteko hallinnossa. Helsinki 1985.

Lorenz, Dieter: Verwaltungsprozessrecht. Heidelberg 2000.

Merikoski, V.: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968.

Myrsky, Matti – Linnakangas, Esko: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Helsinki 2004.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Porvoo 2003.

-"- Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003. (Mäenpää 2003)

-"- Hallintoprosessioikeus. Porvoo 2005. (Mäenpää 2005)

-"- Hallintoprosessin uudet haasteet. LM 2006 s. 143-165.

Niemivuo, Matti: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Vammala 1976.

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003.

Oikeusministeriön julkaisu:

- Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994.

- Hallintomenettelylaista hallintolakiin. Muutostarpeita. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000.

- Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti 31.5.2000.

- Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2001 – 2002. 2002:24.

- Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002 – 2003. 2003:4.

- Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä. Lausuntoja ja selvityksiä 2003:34.

- Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Työryhmämietintö 2004:1.

- Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Seurantaryhmäraportti. Työryhmämietintö 2005:12.

Proposition 1985/86:80: Regeringens proposition om ny förvaltningslag.

Schmitt Glaeser, Walter: Verwaltungsprozessrecht. 12. neubearbeitete Auflage. Stuttgart 1993.

Statens offentliga utredningar:

- 1981:46: Ändringar i förvaltningslagen. Allmänna överväganden. Partiella reformer. Stockholm 1981.

- 1983:73: Ny förvaltningslag. Betänkande av förvaltningsrättsutredningen. Stockholm 1983.

Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. 5. uudistettu painos. Jyväskylä 1989. (Uotila et al.).

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä

1 Johdanto

Hallintolainkäytön perusrakenteesta johtuva prosessuaalinen erityiskysymys koskee ensiasteen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeutta hakea muutosta hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla on kumottu kyseinen hallintoviranomaisen päätös tai sitä muutettu. Tällä prosessuaalisella ilmiöllä ei ole vastinetta siviili- ja rikosprosessissa, ja se heijastaa hallintolainkäytön prosessuaalista ominaisrakennetta. Hallinto-oikeudellisessa doktriinissa on hallintovalituksen osalta pidetty lähtökohtana, ettei viranomaisella ei ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen, joka valituksen johdosta on kumottu tai jota on muutettu. Kunnallisvalituksen osalta on omaksuttu toisenlainen tulkinta. Vakiintuneesti on katsottu, että kunnan viranomainen, jonka päätös on kunnallisvalituksen johdosta kumottu, voi hakea muutosta kumoamispäätökseen.⁷⁵

Näiden valitusoikeutta koskevien tulkintojen taustalla on pitkään vallinnut institutionaalinen perusasetelma, jossa hallintovalitus tehtiin yleensä lääninhallitukselle tai muulle ylemmälle hallintoviranomaiselle, ja kunnallisvalitus puolestaan lääninhallitukselle, jolle kuului valtion hallintoviranomaisena kuntien toiminnan valvonta. Viranomaisen valitusoikeudessa oli siten kysymys muutoksenhausta valtion hallintoviranomaisen päätökseen. Institutionaalinen lähtökohta muuttui, kun lääninhallitusten yhteydessä toimineista lääninoikeuksista muodostettiin vuonna 1989 itsenäisiä, riippumattomia hallintotuomioistuinta. Viranomaisen valitusoikeuden kohteena oli tästedes tuomioistuimen ratkaisu.

Kysymys päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajuudesta on tullut ajankohtaiseksi sen jälkeen, kun muutoksenhaku valtion viranomaisten päätöksistä aikaisempaa useammassa asioissa tapahtuu alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Hallintolainkäyttäjärjestelmän kehittämisessä on painopistettä siirretty alueellisiin hallinto-oikeuksiin ohjaamalla niihin valitukset lukuisissa sel-

⁷⁵*Palme* 1952 s. 260; *Ikkala* 1960 s. 325-326; *Merikoski* 1968 s. 330; *Mäenpää* 2005 s. 274.

laisissa asioissa, joissa aikaisemmin muutoksenhaku tapahtui hallinnon sisäisesti ja vasta viimeisessä asteessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja asioissa, joissa hallintoviranomaisen päätökseen haettiin muutosta suoraan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hallintolainkäyttölaissa (HLL, 586/1996) säännellään erikseen asianosaisten ja päätöksen tehneen viranomaisen asema. HLL:n lähtökohtana on, ettei päätöksen tehnyt viranomainen pelkästään tämän asemansa perusteella ole oikeutettu hakemaan muutosta valitusviranomaisen päätökseen. HLL 6 §:n mukaan päätöksen tehneellä viranomaisella voi kuitenkin olla lainkohdassa säädetyin edellytyksin valitusoikeus valitusviranomaisen kumottua valituksenalaisen päätöksen tai sitä muutettua. HLL:ssä omaksuttu ratkaisu vastaa aikaisemmin vakiintunutta käytäntöä. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta on myös erityissäännöksiä.

HLL:n voimaan tulon jälkeen kysymystä päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta on tarkasteltu kahdessa virallisselvityksessä. Oikeusministeriön asettama hallintolainkäytön horisontaalityöryhmä katsoi, että oli olemassa perusteita päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentamiseen. Työryhmä ei kuitenkaan tehnyt tältä osin konkreettisia ehdotuksia.⁷⁶ Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea puolestaan piti aiheellisena selvittää perusteellisesti hallintoviranomaisen valitusoikeuden aikaisempaa yhdenmukaisempaa sääntelyä.⁷⁷

Tässä artikkelissa tarkastellaan päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta perustuslain tulkinnan näkökulmasta ja miten päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus on tällä hetkellä hallinto-oikeudellisessa normistossa säännelty sekä valitusoikeuden tulkintaa oikeuskäytännössä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellä mainittujen selvitysten julkaisemisen jälkeen ottanut useassa yhteydessä kantaa päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden perustuslaillisiin edellytyksiin. Valitusoikeuden perustuslaillistuminen vaikuttaa merkittäväällä tavalla siihen, millä tavalla päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta voidaan kehittää osana hallintolainkäytön järjestelmää. Viranomaisen valitusoikeuden valtiosääntöiset reunaehdot ovat muuttuneet tavalla, jota ei ole voitukaan ottaa huomioon aikaisemmissa selvityksissä.

⁷⁶Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän mietintö. s. 18-20.

⁷⁷KM 2003:3 s. 232-233.

HLL:ssa ei ole määritelty siinä käytettyä viranomaiskäsitettä. Lain viranomaiskäsitteen voidaan katsoa olevan sama kuin hallintolaissa (HL, 434/2003), koska HL:n ja HLL:n mukaiset järjestelmät ovat lähellä toisiaan. Tällä perusteella HLL:ssa viranomaisen on katsottava tarkoittavan hallintolain terminologian mukaisesti valtion, kunnan tai itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen toimielintä eikä valtiota, kuntaa tai itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sellaisenaan.⁷⁸

HL:n 2 §:n 2 momentissa on määritelty mitä viranomaisia laki koskee: valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset ja itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunnan virastot ja tasavallan presidentin kanslia. HL:a koskevan hallituksen esityksen mukaan valtion viranomaisia ovat ne valtion toimielimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Kunnallisen viranomaisen määritelmä on puolestaan viime kädessä johdettavissa siitä, onko organilla oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa. Yksittäinen kunnan viranhaltija on kunnallinen viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa. Kunnalliset viranomaiset ovat yleensä monijäsenisiä toimielimiä. (HE 72/2002 s. 46-47) HL:n mukaan viranomaisena on pidettävä sitä toimielintä, joka käyttää itsenäistä päätösvaltaa hallintoasiassa.

Tämän mukaisesti tässä esityksessä päätöksen tehneellä viranomaisella tarkoitetaan sitä valtion, kunnan, muun julkisyhteisön tai itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen toimielintä, joka on sille kuuluvan päätösvalan perusteella tehnyt valituksenalaisen päätöksen. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta ei ole kyse, kun toimielin muutoin kuin valituksenalaisen päätöksen tekijänä edustaa valtiota, kuntaa, muuta julkisyhteisöä tai itsenäistä julkisoikeudellista laitosta hallintolainkäyttöasiassa.

2 Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus perustuslain kannalta

Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 21 § oikeusturvaa koskevasta perusoikeussäännöksestä ilmenee lähtökohta, jonka mukaan julkisen vallan käyttöä koskeva päätöksenteko on ensiasteessa jaettu tuomioistuinten ja muiden viranomaisten kesken. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvä hallinto rinnastetaan. Hallintoasiat tulee pääsääntöisesti ratkaista hyvän hallinnon vaatimukset täyttävässä hallintomenettelyssä. PL 21 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, vahvistaa hallintopäätöksiin kohdistuvan muutoksenhakuoikeuden perustuslain ta-

⁷⁸ Ks. tarkemmin *Niemivuo & Keravuori* 2003 s. 105-111.

solla. Hallintoasioissa muutoksenhaku tapahtuu riippumattomissa lainkäyttöelimissä.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta PL 21 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on painottanut valitusoikeuden poikkeuksellisuutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä. Viranomaisen yleinen muutoksenhakuoikeus voi valiokunnan mukaan muodostua ongelmalliseksi PL 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomaisen saatetaan nähdä asianosaisen muodollisena vastapuolena (PeVL 4/2004 vp, 36/2004 vp, 37/2004 vp ja 4/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanotossa ilmenee selkeä pyrkimys kehittää PL 21 §:n tulkintaa itsenäisesti, eikä tulkintaa voida tältä osin nojata esimerkiksi PL 21 §:n esitöihin. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan lähtökohta ei myöskään palaudu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön, joka ei ole tähän kysymykseen puuttunut. Oikeuskirjallisuudessa on toistaiseksi esitetty niukasti kannanottoja perustuslakivaliokunnan tulkinnasta päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta.⁷⁹

Perustuslakivaliokunnan kannanoton taustalla on selvästi nähtävissä kotimaisen hallinto-oikeuden oikeusturvajärjestelmän perusrakenteen valtiosääntöinen vahvistaminen, joka korostaa ensiasteen hallintomenettelyn asemaa oikeusturvan takaajana. HLL:a koskevassa hallituksen esityksessä tulee esiin samanlainen käsitys määriteltäessä hallintolainkäytön tehtävä (HE 217/1995 vp s. 4):

“Oikeusturvan toteutuminen julkishallinnossa edellyttää, että eri keinoin turvataan hallintotoiminnan lainmukaisuus. Julkisoikeudellista hallinto-tehtävää suoritettaessa on myös oikeusturvatekijät otettava huomioon. Tavoitteena on, että hallintopäätökset tulevat oikeiksi niin varhain kuin mahdollista. Tähän vaikuttavat hallinto-organisaatio, hallinnossa sovellettava materiaalin lainsäädäntö, hallintomenettely ja hallinnon valvonta.

Hallintolainkäyttö on hallinnon jälkikäteisenä valvontamuotona oikeusturvan välttämätön osa. Sen tehtävänä on korjata hallinnossa kaikesta huolimatta sattuvat virheet, ratkaista lopullisesti hallinnon alalla syntyvät oikeusriidat sekä antaa varmuus siitä, että hallinnossa menetellään lainmukaisesti.”

⁷⁹ Uutta käytäntöä ovat käsitelleet Mäenpää ja Siitari-Vanne. Ks. *Mäenpää* 2005 s. 244-245; *Siitari-Vanne* 2005 s. 372.

Kysymys on hallintolainkäytön toissijaisuudesta, subsidiaarisuudesta: hallintoasiat tulee pääsääntöisesti ratkaista hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytön tehtävä rajoittuu sen valvontaan, että hallintotoiminnassa oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti oikeusjärjestystä tarkoin noudatetaan. Asian ensiasteessa ratkaissut hallintoviranomainen on ollut omassa ratkaisussaan velvollinen noudattamaan oikeusjärjestystä. Oikeusjärjestyksen toteuttajina hallintoviranomaisia ei ole tarvetta konstruoida kansalaisten vastapuoliksi hallintolainkäyttömenettelyssä. Hallintoviranomaisella ei ole oikeusjärjestyksestä riippumatonta oikeutta määrätä ratkaisustaan omien hallinnollisten tai muiden intressien perusteella.⁸⁰

Sellainen hallintomenettely, joka rakentuisi käsitykseen viranomaisesta kansalaisen vastapuolena, ei ole valiokunnan käsityksen mukaan asiamukaista eikä hyvää hallintoa. Hallintomenettelystä on säädetty HL:ssa, jonka tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa. Kysymys on nimenomaan PL 21 §:ssä tarkoitetuista oikeusturvatakeista (HE 72/2002 vp). Mäenpään mukaan päätöksen tehneellä viranomaisella on hallintoprosessin osapuolenakin velvollisuus aktiivisesti myötävaikuttaa asian luotettavaan, objektiiviseen ja lainmukaiseen selvittämiseen. Prosessuaalisen vastapuolen asemassa viranomainen voisi pitää tarpeellisena yksipuolisesti sitoutua päätöksensä puolustamiseen, mikä voisi heijastua asian käsittelyyn jo hallintomenettelyvaiheessa ja luoda tarpeettomia jännitteitä ja vastakkainasettelua hallintoasiasia käsitellessä.⁸¹

Eduskuntakäytännössä on esityksiin viranomaisten valitusoikeudesta parina viime vuonna suhtauduttu kriittisesti.⁸² Perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt maakaasumarkkina- ja sähkömarkkinaviranomaiselle esitettyä oikeutta valittaa hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden sellaisesta päätöksestä, jolla on kumottu viranomaisen päätös tai muutettu sitä. Valiokunta viittasi siihen, että ehdotukset ovat poikkeuksellisia hallintolainkäyttöjärjestelmässä eikä esityksissä ei lainkaan perustella ehdotuksia valitusoikeudesta (PeVL 36 ja 37/2004 vp).

Hallintovaliokunnan mietinnössä eräitä hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 112/2004 vp) katsottiin perustuslakivaliokunnan käytäntöön viitaten, että lakiehdotuksesta tulee

⁸⁰ *Aer* 2003 s. 14-15.

⁸¹ *Mäenpää* 2003 s. 245.

⁸² Juridisesti merkityksettömänä vastaväitteenä perustuslakivaliokunnan käytäntöä vastaan voidaan pitää Siitari-Vanteen väitettä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan puheena olevat näkemykset viranomaisen jatkovalitusoikeudesta vaikuttavat lähinnä kaipuulta menneeseen lainsäädäntömaailmaan. *Siitari-Vanne* 2005 s. 372.

poistaa säännökset vakuutusvalvontaviraston ja terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen yleisestä valitusoikeudesta päätökseen, jolla hallinto-oikeus on ratkaissut kyseisen viraston tekemää päätöstä koskevan valituksen. Valiokunta viittasi siihen, että kyse ei ollut järjestelmästä, jossa viranomaisen valitusoikeus on sidottu valituslupaan eikä valitusoikeutta ollut rajoitettu oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon. Valiokunnan mukaan HLL 6 §:n 2 momentin säännös riittää turvamaan asianmukaisen muutoksenhakuoikeuden kyseisille viranomaisille (HaVM 13/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta PL:n näkökulmasta ongelmattomana, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin ja kyse on valituslupaan perustuvasta muutoksenhakuoikeudesta (PeVL 4/2004 vp ja 4/2005 vp). Valituslupajärjestelmään liittyvä viranomaisen valitusoikeus ei toisaalta kuitenkaan voi muodostua hallintolainkäytön järjestelmässä yleiseksi sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että valituslupa on hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi (PeVM 4/1998 vp, 23/1998 vp, 19/2002 vp, 4/2004 vp, 4/2005 vp ja 37/2005 vp).

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden hyväksyttävyyttä valituslupajärjestelmän kannalta tarkasteleva tulkintakäytäntö ei ole kuitenkaan täysin johdonmukainen. Elintarvikelakiin ehdotettuja valituslupasäännöksiä perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt ja edellytti niiden poistamista laista, mutta esitykseen sisältyneeseen ehdotukseen päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta perustuslakivaliokunta ei sen sijaan puuttunut (PeVL 37/2005 vp). Lopputuloksena elintarvikelaissa päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus ei kytkeydy valituslupasääntelyyn. Myöskään lakiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta esitettyyn säännökseen päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan puuttunut, vaikka lakiesityksellä samalla luovuttiin aikaisemmin käytössä olleesta valituslupajärjestelmästä (PeVL 42/2005 vp). Valitusoikeuden tarpeellisuutta on ehkä näissä tapauksissa pidetty ilmeisenä, eikä siitä ole pidetty aiheellisenä erikseen lausua.

Johtopäätöksinä voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan tulkinta PL 21 §:stä ja eduskuntakäytäntö näyttäisivät estävän mahdollisuuden säätää yleisesti päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta. Toiseksi esitettäessä valitusoikeutta koskevia erityissäännöksiä valitusoikeudelle olisi yleensä voitava osoittaa ehdotuksen perusteluissa selkeä tarve, kuten oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen valituslupajärjestelmän alaisuudessa. PL 21 §:n tulkinta

tulisi ottaa myös huomioon perustuslainmukaisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti sovellettaessa HLL 6 §:n 2 momentin säännöstä ja valitusoikeutta koskevia erityissäännöksiä. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta koskevia säännöksiä ei tule soveltaa tavalla, joka johtaisi valitusoikeuden alan merkittävään laajentumiseen varsinkin, jos valitusoikeuden käyttäminen on omiaan antamaan käsityksen viranomaisesta kansalaisen vastapuolena.

3 Viranomaisen valittajana hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan

3.1 Viranomaisen valitusoikeus asianosaisena

HLL:n 6 §:ssä on yleissäännös valittajasta. Sen 1 momentissa on säädetty asianosaisen valitusoikeudesta. Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Lainkohdan 2 momentin mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Valittajaa on pidettävä HLL:n säännöksiä sovellettaessa asianosaisena, vaikka HLL 6 §:ssä ei ole määritelty valittajaa asianosaiseksi.⁸³ Valitusoikeuden perusteesta riippuen asianosaisuuden peruste voi siten olla aineellinen tai muodollinen. Lähtökohtaisesti asianosaisuus HLL:ssa on yleensä sidottu asianosaisuuteen ensiasteen hallintomenettelyssä. Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella tarkoitetaan ensisijaisesti niitä, jotka ovat hallintoasian asianosaisia eli ne, joihin päätös on kohdistettu tai joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Asianosaisuus määräytyy tällöin aineellisella perusteella.

Julkisen vallan käyttäjänä julkisyhteisön toimielimeltä puuttuu asianosaisasema. Julkisyhteisön toimielimellä ei ole omia itsenäisiä oikeuksia ja etuja, kun ne käyttävät julkista valtaa ja tekevät hallintopäätöksiä. Käsitellessään hallintoasiaa viranomaiset eivät myöskään ole asianosaisia, jotka voisivat käydä oikeutta oman päätöksensä lainmukaisuudesta.⁸⁴ Viranomaisen asemaa koskeva sääntelyn lähtökohtana HLL:ssa on, että päätöksen tehnyt viranomaisen ei ole hallin-

⁸³HLL:ssa asianosainen mainitaan useissa säännöksissä (HLL 20, 33-35, 37-39, 43-44, 46, 48-50, 55-57, 74-75 ja 77 §:t). Lisäksi HLL viittaa useissa kohdin OK:n säännöksiin, joita soveltuvin osin noudatetaan myös hallintolainkäytössä.

⁸⁴Mäenpää 2005 s. 273.

tolainkäyttömenettelyssä asianosainen. Taustalla on perinteinen käsitys viranomaisen puuttuvasta asianosaiskelpoisuudesta. Yleensä on katsottu, ettei viranomainen ole itsenäinen oikeussubjekti eikä sillä tällä perusteella ole myöskään asianosaiskelpoisuutta. Esiintyessään oikeudenkäynnissä hallintoviranomainen toimii näin ollen julkisyhteisön edustajana.⁸⁵

Eräiltä osin päätöksen tehneen viranomaisen asema rinnastetaan asianosaisiin seuraavissa HLL säännöksissä: 36-37 §, 39 §, 43 § ja 74 §, jotka koskevat viranomaisen lausuntoa, suullisen käsittelyn toimittamiseen liittyviä seikkoja ja oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta. HLL:ssa ei ole säädetty päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta, vaan lakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viranomaisella ei ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen, jonka valitusviranomainen on kumonnut (HE 217/1995 vp s. 39).

Julkisyhteisöä pidetään asianosaisena sillä perusteella, että päätös vaikuttaa sen etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin esimerkiksi silloin, kun yhteisö on asiassa luvanhakijana. Julkisyhteisö on myös asianosainen sen ollessa asiassa rinnastettavissa yksityisoikeudellisiin oikeussubjekteihin esimerkiksi vuokranantajana tai vuokralaisena, kiinteistön omistajana tai luovuttajana, työnantajana tai muuten yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena.⁸⁶ Viranomaisen valitusoikeus on hallituksen esityksen (HE 217/1995 vp s. 39) mukaan joissakin tapauksissa mahdollista johtaa asianosaisen asemasta. Tällöin viranomainen asiallisesti toimii julkisyhteisön edustajana sen ollessa asianosainen, mikä on todettu HLL:n kommentaariteoksessa:⁸⁷

“Myös viranomainen, oikeastaan asianomainen julkisyhteisö, saattaa olla asianosaisen asemassa. Tällöin valitusoikeus määräytyy HLL 6 §:n 1 momentin perusteella. Tätä osoittaa 2 momenttiin otettu ilmaisu lisäksi. Valtio ja kunnat ovat monissa asioissa, esimerkiksi maanomistajina, rakentajina tai luvan hakijoina yksityiseen asianosaiseen rinnastettavassa asemassa ja voivat tällöin käyttää vastaavalla tavalla myös valitusoikeutta”.

⁸⁵Viranomaisten oikeussubjektiviteettia koskevasta keskustelusta *Vihervuori* 1981 s. 209-214; *Rosas* 1986, passim.

⁸⁶Vrt. *Mäenpää* 2005 s. 272.

⁸⁷*Hallberg et al* 1997 s. 101.

Viranomais voi olla asianosaisasemassa, mikäli on säädetty, että viranomais-taho toimii asiassa julkisyhteisön puolesta asianosaisen asemassa. Tällainen sääntelymalli on omaksuttu ympäristöoikeudellisessa lainsäädännössä. Tällöin viranomaistaho voi olla asianosaisena jo ensiasteen hallintomenettelyssä ja käyttää siinä puhevaltaa. Asianosaisuuden peruste hallintomenettelyssä ei kuitenkaan ole aineellinen, vaan muodollinen: viranomais on suoraan lain nojal-la asianosaisen asemassa.

Asianosaisia koskevia HLL:n säännöksiä sovelletaan myös niihin valitusoikeut-taan käyttäneisiin tahoihin, joiden valitusoikeuden peruste on muu kuin hallin-toasian aineellinen asianosaisuus, kuten kunnan jäsenyys tai viranomaisen vali-tusoikeus. Asianosaisuus hallintolainkäyttömenettelyssä laajentuu siten vali-tusoikeuden perusteella muodollisen asianosaisuuden suuntaan, jolloin asian-osaispiiri voi muodostua hallintolainkäyttömenettelyssä laajemmaksi kuin asi-an hallinnollisessa käsittelyssä.⁸⁸ Viranomaisen valitusoikeuden perustuessa suoraan lain säännökseen viranomaista voidaan pitää asiassa itsenäisenä toimi-jana, vaikka sen muodollinen asianosaisasema viime kädessä perustuukin sen lakisääteiseen tehtävään julkisyhteisön toimielimenä.

3.2 Valitusoikeus erityissäännösten perusteella

Viranomaisella on HLL 6 §:n 2 momentin mukaan valitusoikeus, jos laissa niin säädetään. PL 21 §:n tulkintakäytäntö huomioon ottaen säännöksen voidaan katsoa edellyttävän, että valitusoikeudesta säädetään nimenomaisesti eduskun-talailla, ja säännöksessä myös yksilöidään, mikä viranomais valitusoikeutta käyttää ja missä asioissa. Erityissäännöksiä onkin annettu siitä, milloin viran-omais saa hakea muutosta alueellisen hallinto-oikeuden päätökseen. Valitus-oikeudesta säättämisestä ei suoraan seuraa, että viranomaista olisi pidettävä asi-anosaisena saman asian ensiasteen hallintomenettelystä, vaan asianosaisase-masta hallintomenettelyssä ja puhevallan käyttämisestä siinä tulee säätää yleensä erikseen.

Viranomaisen valitusoikeutta koskevan säännöksen voimaantulon osalta sovel-letaan menettelyä koskevien säännösten voimaantuloa koskevia periaatteita, kun valitusoikeuden osalta ei ole annettu erityisiä voimaantulo- ja siirtymä-säännöksiä. Yleisten menettelysäännösten voimaantuloa koskevien periaattei-den mukaisesti valitusoikeutta koskeva säännös tulee välittömästi voimaan ja sitä sovelletaan myös aikaisempien säännösten nojalla ratkaistuihin asioihin (KHO 22.12.2004 t. 3349). Säädetäessä viranomaisen valitusoikeudesta on kul-

⁸⁸*Aer* 2003 s. 36-37.

loinkin syytä ottaa ennalta huomioon, onko tarkoitus ulottaa valitusoikeus aikaisempien säännösten nojalla ratkaistuihin asioihin vai vasta uusien säännösten nojalla ratkaistuihin. Mikäli valitussäännöstö halutaan rajoittaa uusiin asioihin, tästä on erikseen säädettävä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty edellä selostetulla tavalla päätöksen tehneen viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäytön järjestelmässä poikkeuksellisenä, ja eduskunta käytännössä on esityksiin viranomaisten valitusoikeudesta suhtauduttu kriittisesti. Lainsäädäntökäytännössä viranomaisten valitusoikeuteen kriittisesti suhtautuva linja on omaksuttu vasta parina viime vuonna, minkä vuoksi tätä vanhemmassa lainsäädännössä on säädetty päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta laajemmin kuin nykyinen tulkintalinja mahdollisesti sallisi. Valitusoikeutta koskevien säännösten ei kuitenkaan voida katsoa olevan sillä tavoin ilmeisesti perustuslain vastaisia, että valitusoikeuden perustava säännös tulisi jättää PL 106 §:n nojalla soveltamatta.

Voimassa olevia erityissäännöksiä päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta on annettu ainakin seuraavissa lainkohdissa: metsälaki (1093/1996) 23 §:n 3 momentti, luonnonsuojelulaki (1096/1996) 62 §:n 2 momentti, maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) 190 §:n 2 momentti, ympäristönsuojelulaki (86/2000) 97 §:n 2 momentti, postipalvelulaki 38 a § (1017/2001), terveydensuojelulaki 56 §:n 2 momentti (1223/2002), kansalaisuuslaki (359/2003) 42 §, viestintämarkkina- laki (393/2003) 127 §:n 2 momentti, kirkkolaki 24 luvun 6 §:n 4 momentti (1274/2003), ulkomaalaislaki (301/2004) 195 §, elintarvikelaki (23/2006) 77 §:n 1 momentti ja laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) 44 §:n 2 momentti. Valitusoikeussäännökset eivät ulkomaalais- ja kansalaisuuslakia lukuun ottamatta liity valituslupajärjestelmään. Valitusoikeutta koskevia säännöksiä ei ole kyseisiä lakiesityksiä koskevissa hallituksen esityksissä yleensä laajemmin perusteltu. Tarkastelen lähemmin ulkomaalaislain, maankäyttö- ja rakennuslain, luonnonsuojelulain ja kirkkolain säännöksiä.

Ulkomaalaislain 195 §:n mukaan Ulkomaalaisvirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Ulkomaalaislaissa valitusoikeuden käyttöä koskee valituslupa. Vastaavaa valitusoikeutta ei ole ulkomaalaislaissa säädetty muille viranomaiselle, vaikka ulkomaalaislain nojalla päätöksiä tekevät muun muassa poliisi ja rajatarkastusviranomaiset. Ulkomaalaislakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) Ulkomaalaisviraston valitusoikeutta perusteltiin seuraavasti:

“Ulkomaalaisasioissa ei ole käytössä kaksiasianosaisuutta. Ulkomaalaisvirasto ei siten ole asiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä muutoksen-

hakijana olevan ulkomaalaisen muodollinen vastapuoli, vaikka hallintolainkäyttölain mukaisesti viranomaisen rinnastetaankin useassa suhteessa vastapuoleen. Ulkomaalaisasioissa ei myöskään ole käytössä verotusta vastaavaa julkisen osapuolen asiamiesjärjestelmää.

Ulkomaalaisviraston muutoksenhakuoikeutta voidaan pitää muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta perusteltuna. Näin esitetään ne tilanteet, joissa Ulkomaalaisvirasto joutuisi käsittelemään asian uudelleen, vaikka hallintotuomioistuimen päätös saattaisikin perustua esimerkiksi virheellisiin tietoihin. Käytännössä Ulkomaalaisvirastolle jäisi mahdollisuus ratkaista asia uudelleen itse oikeina pitamiensä seikkojen perusteella, jolloin asia jouduttaisiin käsittelemään uudelleen hakijan valituksesta hallinto-oikeudessa. Viranomaisen muutoksenhakuoikeus turvaisi, että asiassa voitaisiin antaa oikeisiin tosiseikkoihin perustuva lopullinen päätös nopeammin. Erityisen asiamiesjärjestelmän kehittämiseen ulkomaalaislaissa tarkoitettu asiamäärä on liian pieni.“

Maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 2 momentin mukaan päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus alueellisen hallinto-oikeuden päätöksestä. Lainkohta ei koske lain 188 ja 189 §:ssä tarkoitettua kunnan viranomaisen päätöstä eli kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksiä ja kehittämislupapäätöksiä. Valittamista KHO:een ei koske valituslupa. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) todetaan seuraavaa:

“Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta koskeva säännös varmistaisi kunnan viranomaisen (rakennusvalvontaviranomainen ja muut tämän lain mukaisia päätöksiä tekevät kunnan viranomaiset) ja alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeuden, jos lääninoikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Ilman erityistä säännöstä valitusoikeuden olemassaolo on tulkinnanvaraista. Jollei päätöksen tehneellä viranomaisella ole valitusoikeutta oman päätöksensä kumoamisesta tai muuttamisesta, saattaa yleinen etu jäädä valvomatta muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.“

Luonnonsuojelulain 62 §:n 2 momentin mukaan jos lääninoikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen, valitusoikeus on myös päätöksen tehneellä viranomaisella. Säännös lisättiin vasta lain eduskuntakäsittelyssä. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 79/1996 vp) ei säännöstä ollut. Tässäkään laissa viranomaisen valitusoikeus ei liity valituslupaan. Ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 8/1996 vp) todetaan seuraavaa:

“Pykälässä ei ole, toisin kuin ehdotetun metsälain (HE 63/1996 vp) vastaavassa säännöksessä, nimenomaista säännöstä siitä, että päätöksen

tehnyt viranomaisen saisi hakea korkeimmasta hallinto-oikeudesta muutosta päätökseen, jolla sen itsensä tekemää päätöstä on lääninoikeudessa muutettu tai päätös on kumottu. Kun hallintolainkäyttölaissa on omaksuttu virallisperiaate eikä se pohjaudu kaksiasianosaisuuden käyttämiin, on lakivaliokunnan mielestä nimenomainen viranomaisen valitus-oikeutta koskeva säännös tarpeen.”

Kirkkolain 24 luvun 6 §:n 4 momentin mukaan kirkkolain, kirkkojärjestyksen tai kirkon vaalijärjestyksen mukaisesti päätöksen tehneellä kirkollisella viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Valitusoikeudesta säättäminen jäi hallituksen esityksessä vaille perusteluja (HE 121/2003 vp).

3.3 Valitusoikeus valvottavana olevan julkisen edun vuoksi

Viranomaisella voi olla valitusoikeus myös muulla kuin asianosaisuuden tai erityissäännöksen perusteella. HLL 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Lainvalmisteluosaston ehdotuksessa hallintolainkäyttölaiksi säännöksen sanamuoto oli erilainen: viranomaisen saa tehdä valituksen, milloin julkisen edun valvominen asiassa kuuluu erityisellä perusteella sen toimivaltaan.⁸⁹ HLL 6 §:n 2 momentissa säädetyn valitusoikeuden taustaoletuksena on se, ettei julkisyhteisö ja viranomaisen sen edustajana ole asianosainen hallintoasiassa niiden välittömien vaikutusten perusteella, joita hallintopäätöksellä on julkisen edun kannalta. Valitusoikeus tällä perusteella ei myöskään tee viranomaisesta asianosaista saman asian ensiasteen hallintomenettelyssä.

HLL yleislakina on toissijainen suhteessa muussa laissa oleviin erityissäännöksiin. HLL 3 §:n mukaisesti erityislain säännökset syrjäyttävät samasta asiasta HLL:ssä annetut, erityislain kanssa ristiriidassa olevat säännökset, mutta erityislaki ei estä hallintolainkäyttölain säännösten täydentävää soveltamista. Erityislain valitussäännösten ja HLL:n mukaisen viranomaisen valitusoikeuden suhdetta koskeva ratkaisu on KHO 2003:90, jossa kyse oli maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta lupa-asiasta. KHO totesi, että säännökset mahdollistavat sekä sellaisen tulkinnan, että valitusoikeus on kyseisessä laissa säännelty tyhjentävästi, että tulkinnan, jonka mukaan HLL 6 §:n 2 momentin säännöstä viranomaisen valitusoikeudesta on sovellettava maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momenttia täydentävästi. KHO päätyi siihen, että alueellisen ympäristö-

⁸⁹Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994 s. 135.

keskuksen valitusoikeuteen oli sovellettava HLL 6 §:n 2 momentin säännöstä. Tältä osin perustelut kuuluivat:

“Nimenomaiset säännökset alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeudesta maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 2 momentissa ja 193 §:ssä ovat ymmärrettävissä hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuiksi erityisiksi säännöksiksi, joiden mukaisesti alueellisella ympäristökeskuksella näissä asioissa on aina valitusoikeus. Tällöin ei siis tarvitse erikseen selvittää, onko valitusoikeus viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun turvaamiseksi tarpeen. Koska vastaavaa säännöstä ei ole rakennuslupaa koskevassa maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n 1 momentissa, alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus on ratkaistava hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttia soveltaen. On siis tulkittava kussakin tapauksessa erikseen, onko valitusoikeus ympäristökeskuksen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.”

HLL 6 §:ssä tai sitä koskevassa hallituksen esityksessäkään ole mainintaa siitä, mitä lainkohdassa tarkoitetaan ilmaisulla ”viranomainen”. HLL 6 §:n 2 momentissa ei tehdä eroa sen välillä, onko kyse päätöksen tehneestä vai muusta viranomaisesta. Lainkohdassa säädetyin edellytyksin valitusoikeus voi kuulua niin päätöksen tehneelle viranomaiselle kuin muullekin viranomaiselle. Vakiintuneen hallinto-oikeudellisen käsitteistön mukaan viranomainen on valtion tai kunnan toimielin, eikä HLL 6 §:n 2 momentin perusteella valitusoikeus ilmeisesti voi kuulua suoraan julkisyhteisölle, vaan sen tietyille toimielimelle.

HLL 6 §:n 2 momentin perustelujen (HE 217/1995 vp s. 39) mukaan ”viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei vielä riittäisi valitusoikeuden perusteeksi. Tällainen valvontavelvollisuus voisi olla esimerkiksi ministeriöllä, jolle yleensä kuuluu oman hallinnonalansa yleinen valvonta. Viranomaisen valitusoikeuden perusteena voisi olla esimerkiksi erityisen tärkeän julkisen intressin valvominen.” Lainvalmisteluosaston ehdotuksessa ilmaisulla ”erityinen peruste” tarkoitettiin korostaa, ettei pelkkä julkisen edun valvominen riitä tuomaan viranomaiselle valitusoikeutta.⁹⁰ HLL 6 §:n 2 momentin sanamuoto on kuitenkin jonkin verran yleisluonteisempi kuin ehdotukseen sisällytetty vastaava säännös. Erityisen perusteen jääminen pois HLL 6 §:n 2 momentista ei merkinnyt asiallista muutosta lainvalmisteluosaston ehdotukseen nähden. Sanotun lainkohdan yksityiskohtaiset perustelut hallituksen esityksessä ovat asiallisesti samanlaiset kuin lainvalmisteluosaston ehdotuksessa.

⁹⁰Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994 s. 138.

Säännös on kirjoitettu tavalla, joka jättää oikeuskäytännön ratkaistavaksi milloin asiassa ilmenevän julkisen edun valvomiseksi edellytetään viranomaisen valitusmahdollisuutta. Julkisen edun valvontaa liittyvä valitusoikeus perustuu viranomaisen julkisoikeudelliseen asemaan, sille oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvaan toimivaltaan. Mäenpään mukaan valitusoikeus määräytyy viranomaiselle säädännäisesti määritellyn erityisen valvontatehtävän laajuuden mukaan. Valvontatehtävän on liityttävä julkisen edun toteuttamiseen, minkä vuoksi pelkästään julkisyhteisön taloudellisiin tai fiskaalisiin näkökohtiin liittyvät valvonnalliset perusteet eivät välttämättä riitä valitusoikeuden perustaksi. Valitusoikeutta voidaan käyttää vain määritellyn julkisen edun vaatimusten arvioimiseksi.⁹¹

HLL 6 §:ää koskevien hallituksen esityksen perustelujen mukaan lähtökohtana on, että viranomaisen valitusoikeus määräytyy tuolloin noudatettavien periaatteiden mukaan (HE 217/1995 vp). Esityksessä ei ole kuitenkaan tuolloista käytäntöä ole selvitetty. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotuksessa on todettu, että päätöksen tehneellä viranomaisella on katsottu eräissä tapauksissa olevan valitusoikeus tärkeän julkisen edun valvojan ominaisuudessa. Käytännössä on tutkittu muun muassa terveyslautakunnan valitukset terveydenhoitolain mukaisista sijoituspaikkalupa-asioista.⁹² HLL:n kommentaariteoksessa todetaan, että terveyslautakunnalla oli valitusoikeus lääninoikeuden päätöksestä vain silloin, kun se on valituksessa vaatinut ympäristöintressin parantamista. Lautakunnalla ei ole ollut valitusoikeutta, jos lääninoikeuden päätös on ollut ympäristöintressin turvaamisen kannalta tiukempi kuin lautakunnan ensiasteen päätös. Tällöin lääninoikeuden päätös ei ole koskenut lautakunnan valvottavana olevaa etua siten, että sillä olisi ollut oikeus valittaa päätöksestä.⁹³ Mainittujen näkökohtien mukainen ratkaisu on myös seuraava:

KHO 1996 A 26: Lääninoikeus oli naapurien valituksesta kumonnut meluntorjuntaa koskevien riittämättömien lupaehtojen johdosta I:n kaupungin ympäristönsuojelulautakunnan tiepiirille murskaamoja varten myöntämää ympäristölupaa koskeneen päätöksen ja palauttanut asian tuolta osalta lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. KHO jätti tutkimatta valituksen lautakunnan osalta, koska lääninoikeuden päätös ei koskenut lautakunnan valvottavana olevaa etua sillä tavalla, että lautakunnalla olisi ollut oikeus valittaa lääninoikeuden päätöksestä.

⁹¹Mäenpää 2005 s. 277. Ks. myös Mäkinen 2004 s. 126-127.

⁹²Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994 s. 137.

⁹³Hallberg *et al* 1997 s. 113. Viitattut oikeustapaukset: KHO 1984 II 95-97 sekä KHO 14.3.1986 t. 967 ja 10.7.1991 t. 2365.

Julkisen edun käsitettä ei ole hallintolainkäyttölain valmisteluasiakirjoissa pyritty millään tavoin eksplikoimaan. Säännöksessä puhutaan viranomaisen valvottavana olevasta julkisesta edusta. Tämä voidaan ymmärtää siten, että julkisen edun on liityttävä nimenomaan siihen toimintaan, jota hallintolainkäytössä tutkittava hallintopäätös koskee. Hakemalla muutosta viranomaisen toteuttaa julkisen edun valvontaa. HLL 6 §:n 2 momenttia koskeva oikeuskäytäntö on laaja. Arvioituna sen perusteella miten laajasti valitusoikeuskysymystä on perusteltu, niin keskeisinä julkaistuina KHO:n ratkaisuina voidaan pitää seuraavia: KHO 16.3.1998/404, 30.11.1999/3862, 2003:44, 2003:90 ja 2004:58.

Valitusoikeuden edellytyksenä on sanottujen päätösten perusteella ensinnäkin, että viranomaisen toimivaltaa ja tehtäviä koskevien säännösten perusteella tulee kuulua selvästi määritelty valvontatehtävä kuten tietyn lainsäädännön toimeenpanon valvonta toimialueellaan. Toiseksi valituksen kohteena olevalla päätöksellä on oltava merkitystä tuon valvontatehtävän kannalta. Tämä ilmenee päätöksessä 16.3.1998/404 perustelulausumasta, että valitukseen annettavalla ratkaisulla oli olennainen merkitys järjestetyn jätteenkuljetuksen toimeenpanoon kunnassa.

KHO 16.3.1998/404: Lääninoikeus jätti valitusoikeuden puuttumisen vuoksi tutkimatta ympäristökeskuksen valituksen kahdesta terveys- ja ympäristölautakunnan päätöksestä, joilla yhteensä 353 jätteen haltijaa oli vapautettu velvollisuudesta liittyä järjestettyyn jätteen kuljetukseen. KHO katsoi, että keskuksella oli valitusoikeus. Keskus ei ollut asiassa asianosainen eikä jätelaissa ollut erikseen säädetty alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeudesta. Valitusoikeus määräytyi niin ollen sen mukaan, oliko valitusoikeus keskuksen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Keskuksen tehtävistä säädetään yleisesti ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:ssä. Mainitun pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan alueellinen ympäristökeskus valvoo yleistä etua ympäristöasioissa. Jätelain 37 §:n mukaan alueellinen ympäristökeskus ohjaa ja kehittää mainitussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan sekä valvoo näiden säännösten ja määräysten noudattamista. Valitukseen annettavalla ratkaisulla oli olennainen merkitys järjestetyn jätteenkuljetuksen toimeenpanoon kunnassa. Keskuksen valitusoikeus oli tämän vuoksi tarpeen sen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi.

Tämä linja ilmenee myös myöhemmästä päätöksessä KHO 2003:90, joka koski alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeutta rakennuslupa-asiassa. Valvottavana olevan julkisen edun osalta KHO lausui, että vähittäiskaupan suuryk-

sikköjen sijainnin ohjauksen tehostamista koskevat tavoitteet olivat keskeisiä maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa. Suuryksikköjä nimenomaisesti ja välillisesti koskevilla säännöksillä on tärkeä asema mainitussa laissa. Osassa KHO:n päätöksiä on valitusoikeuskysymys perusteltu yksinomaan viittaamalla viranomaiselle säännösten mukaan kuuluvaan valvontatehtävään, joka perustaa viranomaiselle valitusoikeuden (KHO 2005:34 työvoima- ja elinkeinokeskus, 2004:109, elintarvikevirasto). Näissä tapauksissa valitusoikeuden tarvetta on ehkä pidetty siinä määrin ilmeisenä, ettei siitä ole tarvittu lausua perusteluissa.

Valituksenalaisen päätöksen vaikutusten arviointi julkisen edun kannalta on keskeisessä asemassa ratkaisussa KHO 2003:44, joka koski metsäkeskuksen valitusoikeutta. Asiassa oli kysymys Metsähallituksen vapauttamisesta metsänhoitomaksuista. KHO totesi, että Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa on 51 prosenttia Lapin läänissä metsätalouteen käytettyjen metsien pinta-alasta. Kun otettiin huomioon, että metsänhoitomaksun perusteena on myös metsänomistajan metsätalouteen käytettävissä olevan maan pinta-ala (hehtaariohtainen maksu) ja että metsänhoitoyhdistyksellä on metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaisesti oikeus saada metsänhoitomaksuja tarkoituksensa toteuttamiseksi, Metsähallituksen vapautuminen metsänhoitomaksusta voi vaikuttaa merkittävästi Lapin läänin alueella toimivien metsänhoitoyhdistysten toimintaedellytyksiin. Kun lisäksi otettiin huomioon, että Metsähallituksen vapautushakemus koskee koko Lapin metsäkeskuksen toimialuetta, jolla vuonna 2002 on toiminut 13 metsänhoitoyhdistystä, sekä metsänhoitomaksujen käyttötarkoitus ja metsäkeskuksen asema metsänhoidolle lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden saavuttamista valvovana viranomaisena, korkein hallinto-oikeus katsoo, että valitusoikeus näissä oloissa on metsäkeskuksen viranomaisena valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

KHO on antanut useita ratkaisuja siitä kysymyksestä, onko päätöksen tehneellä viranomaisella omalla toimialallaan sellainen asema, että viranomaisen valvontavaltansa perusteella voisi hakea muutosta sen omaa päätöstä koskevaan alueellisen hallinto-oikeuden (läninoikeuden) päätökseen. Kolmessa tapauksessa KHO on katsonut että päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä. Kyseisten viranomaisten eli Ajoneuvohallintokeskuksen, lääninhallituksen tai Telehallintokeskuksen osalta ei säädetty niiden valitusoikeudesta nyt puheena olevissa asioissa. Myöhemmässä Ajoneuvohallintokeskusta koskevassa ratkaisussa valitusoikeutta ei katsottu olevan. KHO:n päätöksistä puuttuu sen kysymyksen perustelut, miksi on katsottu, että kyseisillä viranomaisilla on sellainen julkinen etu valvottavanaan, joka edellyttää HLL 6 §:n 2 momentin mukaista valitusoikeutta. Julkisen edun valvonnan tarvetta on ehkä pidetty ilmeisenä, mutta sekään ei ilmene perusteluista. Ainoas-

taan asiassa 2001:40 päätöksellä oli sellaisia välittömiä vaikutuksia julkisen edun kannalta, että ne olisivat puoltaneet valitusoikeutta.

KHO 26.4.1999/889: Ajoneuvohallintokeskus oli hylännyt A:n hakemuksen, että hänelle myönnetään poikkeuslupa A BE CE -luokan ajokortin säilyttämiseksi, koska hän ei näkökykynsä vuoksi enää täyttänyt kysymyksessä olevan ajokorttiluvan saamisen edellytyksiä. Lääninoikeus oli A:n valituksesta kumonnut Ajoneuvohallintokeskuksen päätöksen ja palauttanut asian Ajoneuvohallintokeskukselle poikkeusluvan myöntämistä varten. KHO tutki HLL 6 §:n 2 momentin perusteella Ajoneuvohallintokeskuksen valituksen.

KHO 8.3.2000/491: Lääninhallitus oli päätöksellään myöntänyt osakeyhtiölle luvan yksityisten sosiaalipalvelujen antamiseen. Lupa myönnettiin eräiltä osin hakemuksesta poiketen. Lääninoikeus oli osittain hyväksynyt yhtiön valituksen sekä kumonnut lääninhallituksen päätöksen ja palauttanut asian lääninhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi. KHO katsoi, että lääninhallituksella oli oikeus valittaa päätöksestä KHO:een.

KHO 2001:40: Telehallintokeskus oli sille telemarkkinalain 36 ja 42 §:n nojalla kuuluvan toimivallan nojalla tutkinut, oliko teleyritys rikkonut telemarkkinalakia toisille teleyrityksille vuokrattavien tilaajayhteyksien hinnoittelussa. Hallinto-oikeus osaksi kumosi telehallintokeskuksen päätöksen ja palautti asian tältä osin telehallintokeskukselle sekä osaksi hylkäsi valituksen. Telehallintokeskus valitti hallinto-oikeuden päätöksestä, ja KHO tutki valituksen.

KHO 2001:68: Ajoneuvohallintokeskuksella ei ollut HLL 6 §:n nojalla oikeutta valittaa tieliikenteen tietojärjestelmän ylläpitäjänä hallinto-oikeuden tietojenluovutuskieltoon tullipiirin vaatimuksesta antamasta ratkaisusta. KHO totesi, että ajoneuvohallintokeskus tosin tieliikenteen tietojärjestelmästä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan ylläpitää tieliikenteen tietojärjestelmää ja muun ohella päättää lain 16 §:n 2 momentissa tarkoitetusta tietojenluovutuskiellosta. Näiden sille rekisterinpitäjänä kuuluvien tehtävien perusteella Ajoneuvohallintokeskuksella ei kuitenkaan voida katsoa olevan sellaista asianosaisen asemaa tai sillä olevan valvottavanaan sellaista julkista etua, että se voisi HLL 6 §:n nojalla valittaa hallinto-oikeuden tietojenluovutuskieltoon tullipiirin vaatimuksesta antamasta ratkaisusta.

KHO on myös eräissä muissa julkaistuissa ratkaisuissa katsonut, ettei tietyillä viranomaisilla ollut valitusoikeutta kuitenkaan tarkemmin perustelematta valitusoikeutta koskevaa tulkintaa. Nämä koskevat kansainvälisten lapseksiotta-

misasioiden lautakuntaa, Ulkomaalaisvirastoa, merenkululaitosta, sairaalan ylilääkärinä, kihlakunnan poliisilaitosta ja oikeusaputoimistoa.

KHO 21.7.1999/1884: Suomen kansainvälisten lapseksiottamisasioiden lautakunnalla ei ollut oikeutta valittaa lääninoikeuden päätöksestä, jolla lautakunnan päätös oli kumottu ja asia palautettu lautakunnalle luvan myöntämiseksi ulkomailla olevan kahden lapsen lapseksiottamiseksi.

KHO 17.12.1999/4167: Ulkomaalaisvirastolla ei ollut oikeutta hakea muutosta lääninoikeuden päätökseen, jolla oli kumottu Ulkomaalaisviraston kansalaisuusasiassa tekemä päätös. Samoin 3.8.2000/295, joka koski purkuhakemusta.

KHO 29.12.2000/3461: Merenkululaitoksen valitus jätettiin tutkimatta. Lääninoikeus oli kumonnut Merenkulkuhallituksen päätöksen, jolla oli hylätty osakeyhtiön konkurssipesän hakemus saada ulkomaanliikenteen kauppa-alusluetteloon merkityllä aluksella varustamatoimintaa harjoittavalle yhteisölle valtion varoista myönnettävää tukea.

KHO 28.5.2001/1262: Sairaallalla tai sairaalan ylilääkärillä ei ollut oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla oli jätetty ylilääkärin hoitoonmääräämispäätös vahvistamatta.

KHO 30.3.2004/717: Kihlakunnan poliisilaitoksella ei ollut oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koski poliisilaitoksen hallussa olleeseen esitutkintapöytäkirjaan sisältyvien televalvontatietojen julkisuutta. Äänestys 4-1.

KHO 2004:56: Oikeusaputoimistolla ei ollut oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus oli myöntänyt oikeusapua. KHO:n mukaan pelkästään se seikka, että oikeusapua annetaan valtion varoin ja hallinto-oikeus on päättänyt myöntää oikeusapua ja määrännyt yksityisen avustajan, ei muodosta tällaista oikeusaputoimiston valvottavana olevaa julkista etua.

Julkisuuslainsäädäntöä koskevan viranomaisen valitusoikeuden tulkinnassa näyttäisi tehtävän ero sen mukaan, onko kyse valtion vai kunnan toimielimistä.⁹⁴ Päätöksessä KHO 2005:26 tutkittiin kaupungin opetuslautakunnan valitus julkisuusasiassa, vaikka aikaisemmin on jätetty tutkimatta poliisilaitoksen julkisuusasiassa tekemä valitus valitusoikeuden puuttumisen vuoksi. Julkisuuslainsäädännössä ei kuitenkaan ole millään tavoin asetettu valtion ja kuntien

⁹⁴Aikaisempaa lainsäädäntöä tulkittiin samaan tapaan lautakuntien kohdalla ratkaisuihin KHO 1996 A 3 ja 1993 A 9. Poliisilaitoksen valitus tutkittiin ratkaisussa KHO 1998:13.

toimielimiä erilaiseen asemaan, vaan niiden valitusoikeutta tulisi tulkita yhdenmukaisesti.

Tiukempaa tulkintaa kunnan viranomaisen valitusoikeudesta edustaa ratkaisu 5.5.2006/1066 (ään 5-3 valitusoikeudesta), josta julkaistun lyhyen ratkaisuselostuksen mukaan KHO katsoi, ettei kunnanhallituksella ollut oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla oli todettu, että eräät kunnan ja kahden elinkeinonharjoittajan muodostaman yhteistyöelimen pöytäkirjat olivat viranomaisten asiakirjoja, jotka olivat tulleet osittain julkisiksi. Kunnanhallituksella ei katsottu olevan asianosaisen valitusoikeutta eikä valitusoikeus ollut myöskään kunnanhallituksen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Ratkaisuselosteen 5.5.2006/1065 mukaan KHO katsoi, että Elintarvikevirastolla oli oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Elintarvikeviraston päätös oli kumottu. Asiassa oli kyse Elintarvikeviraston toteuttamaa pakkausmerkintöjen valvontahanketta koskevien tietojen julkisuudesta. Valitusoikeutta perusteltiin Elintarvikeviraston tehtävillä ja sillä, että valitusoikeus oli Elintarvikeviraston valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Julkisuusasioissa kannanotto päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen jää toisinaan myös täysin perustelematta. KHO:n julkaisemassa lyhyessä ratkaisutiedotteessa päätöksestä 12.4.2006/891 todetaan, että kilpailuvirastolla oli oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viraston eräitä kartellitutkinnaissa tehtyjä nauhoitteita koskevassa asiakirjajulkisuusasiassa tekemä kielteinen päätös oli kumottu. Selosteessa on viittaus HLL 6 §:n 2 momentin säännökseen. Kyseisessä KHO:n päätöksessä ei kuitenkaan ole ratkaisuosassa lausuttu mitään kilpailuviraston valitusoikeudesta.

Oikeuskäytännön perusteella Kuusikko on esittänyt, että valvottavana olevan julkisen edun luonne vaikuttaa siihen, milloin viranomaisella on katsottu olevan valitusoikeus. Viranomaisella on Kuusikon mukaan useimmin valitusoikeus sellaisesta päätöksestä, joka koskee ympäristöä tai kunnan lakisääteisten tehtävien valvontaa ja joka on luonteeltaan yleinen. Kun päätös koskee yksittäistä henkilöä, valitusoikeuden katsotaan harvemmin olevan esillä. Yleisen edun valvominen on helpompaa mieltää sellaisissa asiaryhmissä, joissa valitusoikeutta koskevia säännöksiä on muussa lainsäädännössä jo annettu. Sääntelyn olemassaolo vahvistaa valitusoikeuden olemassaoloon ohjaavaa laintulkintaa.⁹⁵ Nämä oikeuskäytännöstä ilmenevät säännönmukaisuudet osoittavat, että HLL 6 §:n 2 momentin perusongelma on sen arvioimisessa, milloin hallintotuomiois-

⁹⁵Kuusikko 2003 s. 237-239.

tuimen päätös voi välittömästi vaikuttaa sillä tavoin viranomaisen valvomaan julkiseen etuun, että päätös vaarantaa julkisen edun toteutumisen. Yksittäistä henkilöä koskevilla ratkaisuilla ei yleensä ole samanlaista vaikutusta julkisen edun kannalta arvioituna kuin yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävillä hankkeilla.⁹⁶

Yhteenvetona HLL 6 §:n tulkintakäytännöstä voidaan todeta, että viranomaisen valitusoikeutta koskevan yleislausekkeen soveltamisedellytykset ovat jossain määrin täsmentyneet. Oikeuskäytännön perusteella voidaan valitusoikeudelle määrittää seuraavat edellytykset. Ensinnäkin viranomaisen tehtäviin on kuuluttava tietyn julkisen edun valvonta. Toiseksi kyseisellä päätöksellä on oltava julkisen edun kannalta arvioituna sellaisia välittömiä vaikutuksia, jotka voivat vaarantaa julkisen edun toteutumisen. Julkaistut ratkaisut ovat useissa tapauksissa niukasti perusteltuja, ja nykyisen tulkintalinjan perusteella on vaikea ennakoida, milloin viranomaiselle myönnetään valitusoikeus. Valitusoikeuden poikkeuksellisuus PL 21 §:n kannalta edellyttäisi, että valitusoikeuden hyväksyvät ratkaisut yleensä myös tältä osin perusteltaisiin riittävästi.

4 Kunnan toimielimen valitusoikeus

HLL:ssa ei ole asetettu kunnan viranomaisia eri asemaan kuin valtion ja muiden julkisyhteisöjen viranomaisia. Kun kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta HLL:n mukaisesti, määräytyy viranomaisen valitusoikeus HLL 6 §:n mukaisesti. Tämä on lähtökohta myös silloin, kun muutosta haetaan kunnallisvalituksin. Tämä seuraa kuntalain (KuntaL, 365/1995) ja HLL:n keskinäistä suhdetta koskevasta sääntelystä. HLL:n säännöksiä soveltamista kunnallisen viranomaisen päätöksestä valittamiseen on rajoitettu sikäli kuin KuntaL:ssa on säädetty toisin (HLL 8 §). KuntaL 88 §:n mukaan 11 luvun säännöksiä sovelletaan muutoksenhakuun kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä, jollei erikseen lailla toisin säädetä. KuntaL 100 §:n mukaan kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten, mitä HLL:ssa säädetään. KuntaL:ssa ei ole säännöksiä viranomaisen valitusoikeudesta.

Kunnan viranomaisen valitusoikeus on oikeuskäytännössä tulkittu laajemmaksi kuin mitä HLL edellyttää. Kunnallisvalituksen osalta on nimittäin katsottu vaikiintuneesti, että päätöksen tehneellä viranomaisella on yleensä jatkovalitusoikeus. Esimerkiksi Harjulan & Prättälän kommentaariteoksessa todetaan lyhyes-

⁹⁶Yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävistä hankkeista oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1 s. 16-17.

ti, että viranomaisen, jonka päätös on kumottu, voi hakea muutosta päätökseen, jolla sen päätös on kumottu tai muutettu, vaikkei tätä ole laissa todettuakaan.⁹⁷ Kunnan viranomaisen valitusoikeutta on yleensä oikeuskirjallisuudessa perusteltu viittaamalla kuntien itsehallinto-oikeuteen.⁹⁸ Myös silloin kun on kyse kunnan lakisääteisistä tehtävistä kunnan viranomaisen valitusoikeus sen päätöksen kumoavasta ratkaisusta on tulkittu laajemmaksi kuin valtion viranomaisten vastaava valitusoikeus.⁹⁹

Käsitys kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeudesta on vakiintunut jo vuoden 1948 kunnallislain aikana, jolloin kunnallisvalitus ymmärrettiin erityissäännöksi, jota sovellettiin yleisen kunnallislain mukaiseen toimintaan eli kunnan yleisen toimialan mukaisiin tehtäviin.¹⁰⁰ Kunnallisvalituksen katsottiin soveltuvan nimenomaan kunnallisiin talous- ja järjestyksiasioihin, joissa kunnan jäsenten taloudellinen vastuu oli etusijalla. Sen sijaan asioissa, joissa julkinen intressi oli määrävänä, sovellettiin hallintovalitusta.¹⁰¹ Tältä kannalta oli luonteva tulkinta, että kunnallisvalituksen johdosta tehdyn valtion valvontaviranomaisen päätöksen katsottiin kunnallisvalitusasioissa koskevan kuntaa sillä tavoin, että kunnalla oli jatkovalitusoikeus. Käytännössä tätä kunnan jatkovalitusoikeutta käytti yksittäinen toimielin, minkä vuoksi on puhuttu päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta.

Mäenpään mukaan kunnan valitusoikeus voi perustua kunnan intressin valvontaan. Tämä peruste yhdistää piirteitä asianosaisen asemaan ja erityiseen valvontatehtävään perustuvasta valitusoikeudesta.¹⁰² Kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeuden perustana on katsottava olevan kunnalle julkisyhteisönä kuuluvasta valitusoikeudesta eikä siinä ole kysymys päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta sinänsä. Kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeus on tietystä laajuudesta vakiintunut siten, että sen voidaan katsoa perustuvan nykyisin tavanomaiseen oikeuteen.¹⁰³ Valitusoikeus ei siten nojaudu yksinomaan HLL 6 §:ään. Kunnalla voi myös olla asiassa jatkovalitusoikeus asianosaisena tai

⁹⁷Harjula & Prättälä 2004 s. 664. Samoin Hannus & Hallberg 2000 s. 626.

⁹⁸Palme 1952 s. 260; Ikkala 1961 s. 451; Prättälä 1985 s. 32; Mäenpää 2005 s. 280.

⁹⁹Prättälä 1985 s. 40-41.

¹⁰⁰Ks. Merikoski 1968 s. 330-331; Kuuskoski & Hannus 1969 s. 584-585.

¹⁰¹Mäenpää 1981 s. 334-341.

¹⁰²Mäenpää 2005 s.

¹⁰³Aer 2003 s. 30.

erityislainsäädännön perusteella. Esimerkiksi ympäristölainsäädännössä kunnalle on yleensä annettu erikseen valitusoikeus kunnallisten viranomaisten rinnalle. Koska valitusoikeuden olemassaolo on valituksen tutkimisen edellytys, olisi oikeuskäytännössä syytä tehdä ero sen välillä, toimiiko esimerkiksi kunnanhallitus asiassa kunnan valitusoikeuden käyttäjänä vai onko sillä asiassa jollain perusteella itsenäinen valitusoikeus.

Kun kunnalla on valitusoikeus julkisyhteisönä, kunnanhallitus käyttää valituspuhevaltaa. Oikeuskäytännössä maininta kaupunginhallituksen valitusoikeudesta viittaa usein oikeastaan kunnan valitusoikeuteen, jolloin kunnanhallituksella on oikeus kunnan puolesta valittaa. Esimerkiksi seuraavassa tapauksessa oli kysymys maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 5 kohdan mukaisesta kunnan valitusoikeudesta ja valittaessaan kaupunginhallitus käytti asiassa kunnan puhevaltaa.

KHO 2003:85: Kaupunginhallituksen johtosäännön mukaan kaupunginhallituksen kaavoitusjaosto myönsi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:ssä tarkoitetut poikkeukset. Maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 5 kohdan perusteella kaupunginhallituksella oli oikeus valittaa kaavoitusjaoston poikkeamisasiassa antamasta päätöksestä hallinto-oikeuteen, kun johtosäännöllä ei ollut toisin määrätty.

Kunnanhallituksen itsenäistä valitusoikeutta viranomaisena ei voida nojata kunnan puhevallan käyttöä koskevaan KuntaL 23 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan kunnanhallitus valvoo kunnan etua ja, jollei johtosäännössä toisin määrätä, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. Puhevaltaa koskevat säännökset koskevat yleisesti kunnan edustamista julkisyhteisönä, mikä kuuluu kunnanhallitukselle, mutta voidaan myös johtosäännössä osoittaa muulle toimielimelle.¹⁰⁴ Näiden puhevallan käyttämistä koskevien säännösten perusteella ei voida johtaa kunnanhallituksen yleistä valitusoikeutta hallintoviranomaisen tai hallintotuomioistuimen päätökseen nähden. Puhevaltaa koskevan säännöksen perusteella on katsottu, että myös silloin, kun lautakunta olisi valittajana jatkovalituksessa päätöksen tehneenä viranomaisena, puhevaltaa käyttää kaupunginhallitus. Tätä perustellaan sillä, että kysymys on kunnan yleiseen hallintoon kuuluvasta asiasta.¹⁰⁵ Kysymys ei ole päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta, jos jatkovalitusoikeutta käyttää kunnanhallitus kunnan hal-

¹⁰⁴Oikeuskäytännöstä KHO 2003:85, KHO 18.3.1999/475 ja 4.11.1999/2964

¹⁰⁵Harjula & Prättälä 2004 s. 664. Samoin Hannus & Hallberg 2000 s. 626, jossa kunnanhallituksen valitusoikeutta ei perustella edes viittaamalla puhevallan käyttöä koskeviin säännöksiin. Vanhan lain osalta Prättälä 1985 s. 40.

linnosta vastaavana elimenä. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus toimii siten lähinnä perusteluna kunnanhallituksen valitusoikeudelle kunnan intressien valvojana. Nämä kaksi perustetta valitusoikeudelle olisi kuitenkin jo selvyuden vuoksi pidettävä erillään.

Ratkaisussa KHO 2004:54 on kaupunginhallituksen valitusoikeutta maa-ainesasiassa tarkasteltu HLL 6 §:n 2 momentin kannalta. KHO jätti kaupunginhallituksen valituksen tutkimatta seuraavin perusteluin:

“Maa-ainesten ottamista kunnan alueella koskeva lupa-asia ei ole asia, jossa kunta ilman muita perusteita olisi asianosainen. Kaupunginhallitus ei ole tuonut esiin käsiteltävään lupa-asiaan liittyvää perustetta asianosaisuudelleen. Päätöstä ei ole kohdistettu kaupunkiin eikä asia välittömästi vaikuta kaupungin oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Kaupunginhallituksella ei ole valitusoikeutta myöskään sillä yleisellä perusteella, että kysymys on kunnallisvalituksesta asiassa, jossa kunnan toimielimen päätös on kumottu hallinto-oikeudessa. Koska kaupunginhallituksella ei myöskään ole asiassa valvottavanaan hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista etua, kaupunginhallituksen valitus on jätettävä tutkimatta.”

Samassa päätöksessä KHO katsoi, että kaupungin ympäristölautakunnalla oli HLL 6 §:n 2 momentin ja KuntaL 100 §:n nojalla oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla sen lupaviranomaisena tekemä luvan epäävä päätös on kumottu. KHO viittasi siihen, että ympäristölautakunta toimii sekä maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena että saman lain mukaisena valvontaviranomaisena. Kun lisäksi otettiin huomioon lautakunnalle kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena muutoin lain nojalla kuuluvat ympäristönsuojelutehtävät, lautakunnalla oli valvottavanaan olevan julkisen edun perusteella valitusoikeus asiassa.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudessa kunnallisasiassa on kyse kuntien itsehallinnon kannalta siinä määrin keskeisestä oikeudesta, että jatkovalitusoikeudesta olisi syytä säätää lailla ja samalla selventää valitusoikeuden ala ja rajat. Kunnan viranomaisen valitusoikeus olisi erikseen säänneltävä KuntaL:ssa, kuten on tapahtunut kirkollisvalituksen osalta. Kirkollisvalitus on muutoin varsin samanlainen kunnallisvalituksen kanssa etenkin sen jälkeen, kun oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa laajennettiin. Samankaltainen sääntely kuin kirkollisvalituksen osalta olisi siten mahdollinen myös kunnallisvalituksessa. Kirkkolain 24 luvun 6 §:n 4 momentin mukaan kirkkolain, kirkkojärjestyksen tai kirkon vaalijärjestyksen mukaisesti päätöksen tehneellä kirkollisella viranomaisella on valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-

oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen. Kirkkolakia säädettäessä ei päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta tutkittu kuitenkaan PL 21 §:n kannalta. Kuntien itsehallinnon suojaamisen voitaisiin kuitenkin katsoa muodostavan hyväksyttävän perusteen säätää kunnan viranomaisen valitusoikeudesta, kun alueellinen hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen päätöksen. Kirkkolain 24 luvun 6 §:n 4 momenttia vastaavan säännöksen ottaminen KuntaL:iin johtaisi kuitenkin siihen, että kunnanhallituksen asema yleisenä valitusoikeuden käyttäjänä muuttuisi ja lautakunnille muodostuisi itsenäinen valitusoikeus päätöksen tehneenä viranomaisena.

5 Viranomaisen prosessuaalisen aseman kehittamisestä

Päätöksen tehneen hallintoviranomaisen valitusoikeuden laajentamista on pidetty tarpeellisena useissa selvityksissä ja ehdotuksissa. Näiden ehdotusten taustalla on yleensä ollut pyrkimys mahdollistaa se, että tulkintakysymys voidaan saattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Keskustelu on samansuuntaista kuin Ruotsissa, jossa vuonna 1995 toteutettiin järjestelmä, jossa ensiasteen päätöksen tehnyt hallintoviranomainen on muutoksenhakuprosessissa yksityisen vastapuolena ja viranomainen voi hakea muutosta hallintotuomioistuimen päätökseen (Förvaltningsprocesslag (1971:291) 7 a §). Viranomaisen valitusoikeutta perusteltiin mahdollisuudella luoda hyvät edellytykset ennakkopäätöksen antamiseen hallintolainkäytön alueella.¹⁰⁶

Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän mukaan päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentamisen tarvetta vahvistaa se, että muutoksenhakua pyritään ohjaamaan entistä laajemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Valtakunnallisella hallintoviranomaisella voi olla työryhmän mukaan perusteltua aihetta saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi esimerkiksi siinä tapauksessa, että yhden hallinto-oikeuden ratkaisu poikkeaa muiden hallinto-oikeuksien oikeuskäytännöstä.¹⁰⁷

Samantyyppinen tarve ilmeni myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa. Siinä on todettu hallinto-oikeustuomarien haastattelujen perusteella, että muutoksenhakumahdollisuuden myöntäminen valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle vähentäisi hallinto-oikeuksiin kohdistuvia paineita tehdä oikeanlainen ratkaisu.¹⁰⁸ Tuomio-

¹⁰⁶Regeringens proposition 1995/96:22. Ruotsin uudistuksesta ks. myös *Siitari-Vanne* 2005 s. 99.

¹⁰⁷Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän mietintö s. 20.

¹⁰⁸*Ervasti & Kallioinen* 2003 s. 115.

istuinlaitoksen kehittämiskomitea on katsonut, että oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi tulisi lisätä julkishallinnon edustajan valitusoikeutta silloin, kun ensimmäisen asteen lainkäyttöviranomainen on muuttanut hallintopäätöstä.¹⁰⁹

PL 21 §:n tulkintakäytäntö sellaisena kuin se ilmenee perustuslakivaliokunnan kannanotoista asettaa selkeät rajat mahdollisuudelle kehittää päätöksen tehneen viranomaisen prosessuaalista asemaa hallintolainkäytössä. Päätöksen tehneen viranomaisen prosessuaalista asemaa ei kuitenkaan ilmeisesti perustuslain kannalta ole mahdollista kehittää samanlaiseksi kuin Ruotsissa, jossa päätöksen tehnyt viranomainen esiintyy aina hallintolainkäytössä asianosaisasemassa valittajan vastapuolena. Tällaisen kaksiasianosaisuuden kehittämiseksi ei ole edellytyksiä.

Kysymys päätöksen tehneen viranomaisen jatkovalitusoikeuden laajentamisesta ei ole ratkaiseva hallintoviranomaisen prosessuaalisen aseman kannalta. Prosessuaalisen aseman epäselvyyden syyt ovat osaksi HLL:n viranomaisia koskevien säännösten niukkuudessa. Nykyisin viranomaisiin joudutaan soveltamaan HLL:n asianosaisia koskevia säännöksiä silloinkin, kun viranomainen ei ole aineellisella perusteella asianosainen. Viranomaisten prosessuaalisen aseman selkiennyttäminen edellyttäisi, että HLL:n säännöksissä otettaisiin nykyistä laajemmin huomioon se, ettei viranomaista voida kaikilta osin luontevasti rinnastaa yksityisiin asianosaisiin.

Mäenpään ehdotus, jonka mukaan päätöksen tehneestä viranomaisesta tehtäisiin muodollisesti asianosainen hallintolainkäyttömenettelyssä ilman laajoja säädännäisiä muutoksia lähinnä muuttamalla HLL:n kuulemista koskevia säännöksiä, voisi johtaa viranomaisen asemaan liittyvien prosessuaalisten ongelmien vaikeutumiseen entisestään.¹¹⁰ Kun perustuslaillisista syistä päätöksen tehneen viranomaisen jatkovalitusoikeus KHO:ssa olisi edelleen poikkeus, muodostuisi päätöksen tehneen viranomaisen asianosaisasema myös toisenlaiseksi kuin yksityisen asianosaisen, jolla on yleensä jatkovalitusoikeus KHO:een. Ehdotettu järjestely ei siten olisi omiaan lisäämään hallintolainkäyttömenettelyn muodollista tasapuolisuutta ensiasteen hallintolainkäyttömenettelyssä.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta säätämällä ei myöskään sinänsä olisi välitöntä vaikutusta viranomaisten prosessuaalisen aseman kannalta. Pelkästään viranomaisen jatkovalitusoikeudesta säätäminen ei tee viran-

¹⁰⁹Komiteanmietintö 2003:3 s. 232-33.

¹¹⁰Mäenpää 2006 s. 154.

omaisesta asianosaista alueellisessa hallinto-oikeudessa käytävässä oikeudenkäynnissä.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta koskeva HLL 6 §:n 2 momentin säännös on sinänsä asianmukainen ja perusteltu. Kun lisäksi otetaan huomioon lukuisat erityissäännökset viranomaisten valitusoikeudesta ja kunnallisvalituksen osalta vakiintunut käytäntö, voidaan todeta, että viranomaisten valitusoikeudesta on säädetty varsin laajasti. Sääntely on nykyisellään riittävää ja turvaa sen, että asiat voidaan saattaa KHO:n käsiteltäväksi. Muutoksenhakujärjestelmän tehtävä oikeusturvan takaajana on ensisijainen verrattuna hallintoviranomaisten tarpeeseen saada KHO:n ennakkopäätöksiä. Yksittäisissä asiaryhmissä voidaan perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen säätää viranomaisen valitusoikeudesta nimenomaan sen vuoksi, että oikeuskäytännön yhtenäisyys sitä vaatii. Tällä perusteella ei kuitenkaan ole edellytyksiä säätää yleisesti päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta.

HLL 6 §:n 2 momentin soveltamiskäytännössä on suhtauduttu varsin tiukasti päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen. Tämä tulkintalinja on perusteltu HLL:n perusrakenteen kannalta ja ottaen huomioon PL 21 §:n tulkinnan. Toisaalta oikeuskäytäntöä voidaan pitää hajanaisena eivätkä säännöksen tulkintaperusteet ole toistaiseksi riittävästi täsmentyneet. KHO:n tulisi käytännössä kiinnittää entistä enemmän huomiota viranomaisen valitusoikeutta koskeviin kysymyksiin ja annetut ratkaisut tulisi perustella myös valitusoikeuden osalta.

Suurimmat puutteet päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden sääntelyssä koskevat kunnan viranomaisten asemaa kunnallisvalitusasioissa. Valitusoikeudesta ei ole yleissäännöstä ja tulkintakäytäntö poikkeaa selvästi valtion viranomaisen kohdalla omaksutusta. Oikeusvaltioperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon kannalta olisi aiheellista, että valitusoikeudesta säädettäisiin lailla eikä valitusoikeus enää perustuisi tavanomaiseen oikeuteen ja vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön. HLL 6 §:n 2 momentin soveltaminen kunnan viranomaisten valitusoikeuteen voi johtaa säännöksen nykytulkinnan perusteella valitusoikeuden kaventumiseen. Kunnan viranomaisen valitusoikeudesta tulisi säätää erikseen.

Lähteet

- Aer, Janne:* Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede-Jurisprudentia 2003 s. 5-62.
- Eroasti, Kaijus & Kallioinen, Hertta:* Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Helsinki 2003.
- Hallberg, Pekka; Ignatius, Pirkko & Kanninen, Heikki:* Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä 1997.
- Hannus, Arno & Hallberg, Pekka:* Kuntalaki. 3. laitos. Porvoo 2000.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari:* Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 6. painos. Jyväskylä 2004.
- HaVM 13/2005 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi sekä esityksen täydentämisestä.
- HE 217/1995 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 79/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi
- HE 101/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi
- HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
- HE 28/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 121/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta
- HE 112/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi
- Ikkala, A.K.:* Valtion valitusoikeus hallintoasioissa. Lakimies 1960 s. 285-328.
- Ikkala, A.K.:* Parterna i förvaltningsförfarandet och -lagskipning. Nordisk administrativt tidsskrift 1961 s. 417-453.
- Komiteanmietintö 2003:3: Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö.
- Kuusikko, Kirsi:* Valitusoikeuden toteutuminen viranomais- ja asianosaissuhteissa - eräitä oikeuskäytännön esimerkkejä. Matkalla pohjoiseen. Professori Jyrki Virolaisen juhlakirja. Rovaniemi 2003 s. 231-258.

- Kuuskoski, Reino & Hannus, Arno*: Kunnallislaki. Kuudes painos. Porvoo 1969.
- Merikoski, Veli*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen painos. Vammala 1968.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessioikeus. Porvoo 2005.
- Mäenpää, Olli*: Näkökohtia kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen soveltamisalasta kunnallishallinnossa. Lakimies 1981 s. 331-353.
- Mäenpää, Olli*: Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2006 s. 143-165.
- Mäkinen, Eija*: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.
- Niemivuori, Matti & Keravuori, Marietta*: Hallintolaki. Porvoo 2003.
- Oikeusministeriön asettaman hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän mietintö 30.11.2001.
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994: Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1: Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävässä asiassa.
- Palme, W.A.*: Om parterna i den förvaltningsrättsliga lagskipningen. Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1952 s. 255-264.
- PeVL 23/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- PeVL 19/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
- PeVL 4/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä esityksen täydentämisestä
- PeVL 36/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta
- PeVL 37/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maakaasumarkkinalain muuttamisesta
- PeVL 4/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- PeVL 37/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi ja laiksi terveysuojelulain muuttamisesta

- PeVL 42/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta
- PeVM 4/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta ja kansalaisuuslain muuttamisesta
- Prättälä, Kari*: Kunnan ja sen viranomaisen valitusoikeudesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1985 s. 28-47.
- Regeringens proposition 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.
- Rosas, Allan*: Valtion eriytymisestä. Jurisprudentia Turkuensis. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961-1986. Turku 1986 s. 272-294.
- Siitari-Vanne, Eija*: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Jyväskylä 2005.
- Vihervuori, Pekka*: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Vammala 1981.
- YmVM 8/1996 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi

Arja Manner, OTL, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Valituslupajärjestelmän kehittämistä hallintolainkäytössä

1 Tarkastelun lähtökohdista

Seuraavassa tarkastellaan valituslupajärjestelmän kehittämistarpeita muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tarkastelun lähtökohtana on nykyinen kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa muutoksenhakua ylimpään oikeusasteeseen ei yleensä ole rajoitettu, mutta muutamissa asiaryhmissä on käytössä valituslupajärjestelmä.

Hallintolainkäytön valituslupasäätelyn kehittämistarpeita on aikaisemmin tarkasteltu useissa virallisjulkaisussa ja jonkin verran myös oikeuskirjallisuudessa, mutta asiasta ei ole käyty kovin laajaa keskustelua eikä tehty kattavaa virallisselvitystä. Kun alueellisten hallintotuomioistuinten asema ensimmäisenä tuomioistuinasteena on viime vuosina vahvistunut, on syytä arvioida uudelleen myös tarvetta ja mahdollisuuksia kehittää valituslupajärjestelmää muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

2 Nykyinen järjestelmä

2.1 Valituslupajärjestelmän ala

Yleistä

Hallintolainkäytössä on nykyisin lähtökohtana kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä niin, että hallintoviranomaisen päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta ja hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Hallintolainkäytössä ei ole yleistä valituslupajärjestelmää, joten lähtökohtana on, että hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa rajoituksetta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin rajoitettu muutamissa asiaryhmissä valitusluvalla. Keskeisimpiä näistä asiaryhmistä ovat veroasiat, ulkomaalaisasiat ja toimeentulotuen myöntämistä koskevat asiat. Myös muutoksenhaku maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää useissa asiaryhmissä valituslupaa.

Viime vuosina korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistu vuosittain noin 3600 – 4000 valitusasiaa. Niistä noin kolmasosa eli noin 1200 - 1400 on edellyttänyt valituslupaa.

Valituslupajärjestelmää laajennettiin viime syksynä korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2003 tekemän aloitteen pohjalta muutama uusiin asiaryhmiin, joissa valituslupajärjestelmä ei heikennä oikeusturvaa. Valituslupajärjestelmän varovaista laajentamista perusteltiin esityksessä sillä, että se antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle entistä paremmat mahdollisuudet keskittyä niiden asioiden ratkaisemiseen, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.¹¹¹ Uudistusta koskevan esityksen perusteluissa arvioitiin, että korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan pitää oikeusturvan kannalta riittävinä asioissa, joilla on vähän taloudellista merkitystä ja jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on jo vakiintunut.

Muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole käytössä vastaavaa valituslupajärjestelmää kuin korkeimmassa oikeudessa. Tämä eroavuus perustuu ilmeisesti pääosin siihen, että hallintolainkäytössä ei ole samanlaista kolmiportaista tuomioistuinjärjestelmää kuin yleisessä lainkäytössä.

Veroasiat

Veroasioiden valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvat nykyisin kaikki veroasiat, joissa hallinto-oikeuden päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät veroasiat, joissa haetaan muutosta keskusverolautakunnan päätökseen suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Nykyinen valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1994. Ennen veroasioiden valituslupajärjestelmän uudistamista käytössä oli osittainen valituslupajärjestelmä, jossa muutoksenhakua lääninoikeuden¹¹² päätöksestä korkeimpaan

¹¹¹ Ks. HE 112/2004 vp eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi.

¹¹² Lääninoikeudet muutettiin hallinto-oikeuksiksi 1.11.1999.

hallinto-oikeuteen oli tulo- ja varallisuusverotuksessa rajoitettu asian laadun ja häviöarvon määrän perusteella. Tuloverotuksessa oli merkitystä myös sillä, kuinka suuren suhteellisen osuuden häviöarvo muodosti verovelvollisen verotettavan tulon kokonaismäärästä. Valituslupaperusteista keskeisin oli prejudikaattiperuste, mutta valituslupa voitiin myöntää myös silloin, kun verovelvollinen näytti, että valituksella oli hänelle erittäin suuri merkitys muutoinkin kuin siinä asiassa. Käytännössä valituslupajärjestelmän piiriin kuului noin 15 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista veroasioista. Valituslupa myönnettiin noin 25 prosentissa valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvista asioista.

Asioiden laatuun perustuvat rajoitukset olivat joissakin tapauksissa tulkinnanvaraisia ja johtivat epäyhtenäisiin tuloksiin. Verovelvolliset saattoivat joutua keskenään eriarvoiseen asemaan valituslupajärjestelmän kaavamaisuuden vuoksi. Oikeusturvaongelmia saattoi liittyä erityisesti tilanteisiin, joissa päätöksessä oli selvä virhe, mutta asialla ei ollut prejudikaattimerkitystä. Häviöarvon määrään perustuvat valitusoikeuden rajoitukset merkitsivät sitä, että lääninoikeuden oli valitusosoitusta antaessaan tehtävä yksityiskohtaiset laskelmat häviöarvon suuruudesta ja sen suhteesta verotettavan tulon kokonaismäärään. Lääninoikeuden päätöksessä saattoi olla myös valitusoikeuden kannalta erilaisessa asemassa olevia kohtia.

Valituslupajärjestelmän uudistamisen tavoitteena oli entistä selkeämpi ja eri veromuodoissa yhtenäisempi lupajärjestelmä, jossa voidaan ottaa luvan myöntämisessä huomioon verovelvollisen tosiasiallinen tarve muutoksenhakuun. Tavoitteena oli myös, että korkein hallinto-oikeus voi entistä paremmin keskittyä niihin asioihin, joista on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu, ja että ratkaisun saamisen tärkeyttä arvioidaan sekä asianosaisen kannalta että yleisemmin verotuksen yhtenäisyyden näkökulmasta.¹¹³ Esitys liittyi hiukan aikaisemmin hyväksytyyn oikaisumenettelyn uudistamiseen tuloverotuksessa sekä perintö- ja lahjaverotuksessa niin, että muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena on aina oikaisuvaatimuksen tekeminen verotuksen oikaisulautakunnalle.¹¹⁴ Uudistusten tavoitteena oli oikaisu- ja muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen kokonaisuutena niin, että lainmukainen ja tosiasioita vastaava verotuspäätös saataisiin mahdollisimman aikaisessa menettelyn vaiheessa ja että virheiden korjaaminen olisi mahdollisimman yksinkertaista ja edullista sekä verovelvollisen että hallinnon kannalta.

¹¹³ Ks. HE 143/1993 vp verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lain-säädännöksi sekä verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintö, KM 1992:7 s. 91 ss.

¹¹⁴ Ks. HE 122/1993 vp laiksi verotuslain muuttamisesta.

Verotuksen oikaisu- ja valituslupasäännösten uudistamisen jälkeen verovalitusten määrä ja suhteellinen osuus kaikista valitusasioista on vähentynyt merkittävästi sekä alueellisissa hallintotuomioistuimissa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä on ilmeisesti johtunut sekä oikaisu- ja valituslupasäännösten uudistamisesta että verotuksen aineellisten säännösten yksinkertaistamisesta. Veroasioiden yhtenäisen valituslupajärjestelmän voidaan arvioida vähentäneen korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien verovalitusten määrää jonkin verran erityisesti yksinkertaisemmissa veroasioissa. Veroasioiden osuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista on nykyään noin 20-25 prosenttia, kun vuosina 1986-1990 saapuneista asioista noin 35-40 prosenttia oli veroasioita.

Toimeentulotukiasiat

Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan valituslupaa edellytetään muutoksenhakuun hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta.

Toimeentulotukiasiat ovat kuuluneet valituslupajärjestelmän piiriin vuodesta 1999. Sitä ennen ne olivat jatkovalituskiellon piirissä, joten valituslupajärjestelmään siirtyminen merkitsi jatkovalitusoikeuden laajentamista eikä sen supistamista. Valituskieltojärjestelmässä oli keskeisenä ongelmana se, että kuntien viranomaisten ja alueellisten hallintotuomioistuinten käytäntö muodostui epäyhtenäiseksi, koska toimeentulotuesta annetun lain soveltamisesta ei ollut mahdollista saada käytäntöä yhtenäistä korkeimman hallinto-oikeuden pre-judikaatteja.

Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaislain (301/2004) mukaan valituslupamenettely koskee muutoksenhakua kyseessä olevassa laissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen. Se koskee sekä niitä päätöksiä, joissa ensimmäisenä tuomioistuinasteena toimii Helsingin hallinto-oikeus, että niitä, joissa muutoksenhaku ohjautuu ensi vaiheessa kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Uutta ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todettiin muun muassa, että voimassa olleeseen lakiin verrattuna esitys merkitsi osittain valituskiellosta luopumista. Kysymys ei siten ollut varsinaisesti valituslupajärjestelmän laajentamisesta, vaan mahdollisuudesta saattaa entistä suurempi osa

ulkomaalaisasioista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi valituslupamenettelyn kautta.¹¹⁵

Esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi ulkomaa-laislain uudistamista koskevaan aikaisempaan lausuntoonsa, jossa valiokunta oli katsonut, että valituslupajärjestelmä ei vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, vaikkakin valituslupajärjestelmää on aiheellista hallintolainkäytössä pitää poikkeuksellisenä järjestelynä. Valituslupajärjestelmän laajentamiseen tuli valiokunnan mukaan suhtautua pidättyvästi ja asian jatkokäsittelyssä tuli selvittää, onko esitettävissä asiallisia syitä sille, että valituslupajärjestelmää voidaan pitää ulkomaa-asioissa oikeusturvan sekä oikeusturvamenettelyn tehokkuuden kannalta perusteltuna.¹¹⁶

2.2 Valituslupaperusteet

Yleiset säännökset valituslupaperusteista sisältyvät nykyisin hallintolainkäyttölakiin (13.2 §). Näitä valituslupasäännöksiä sovelletaan silloin, kun muussa laissa säädetään erikseen siitä, että hallintolainkäyttöasiassa tarvitaan valituslupamuutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällöin valitusluvan myöntämisen perusteena on, että

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

Valitusluvan myöntämisen perusteista säädetään edelleen myös eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Nämä säännökset on muotoiltu hiukan eri tavoin. Veroasioiden valituslupaperusteista säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995, 70 § 2 mom.) sekä useissa muissa verolaeissa. Näiden säännösten mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat pääosin samanlaiset kuin nykyiset hallintolainkäyttölain valituslupasäännökset. Muun painavan syyn perustetta on kuitenkin veroasioiden taloudellisen luonteen vuoksi täsmennetty niin, että valituslupa voidaan myöntää, jos valitusluvan myöntämiseen on painava taloudellinen tai muu syy.

¹¹⁵ Ks. HE ulkomaa-laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 28/2003 vp.

¹¹⁶ Ks. PeVL 23/1998 vp.

Toimeentulotukiasioissa valituslupa voidaan myöntää ainoastaan prejudikaattiperusteella (sosiaalihuoltolaki, 49 § 3 mom.). Ulkomaalaisasioissa valitusluvan myöntämisen perusteena voi olla prejudikaattiperusteen lisäksi muu painava syy (ulkomaalaislaki, 196 §) samoin kuin maaseutuelinkeinoasioissa (maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annettu laki, 1336/1992, 10 § 3 mom.). Maaseutuelinkeinojen rahoituslain mukaan (329/1999, 61 § 2 mom.) mukaan valituslupa voidaan myöntää prejudikaattiperusteen ja muun painavan syyn lisäksi myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen perusteella, joten valituslupaperusteet ovat tässä laissa identtiset hallintolainkäyttölain valituslupaperusteiden kanssa.

Hallintolainkäyttölain mukaiset valituslupaperusteet vastaavat osittain oikeudenkäymiskaaren mukaisia valituslupaperusteita, joita sovelletaan korkeimmassa oikeudessa (OK 30:3). Korkeimmassa oikeudessakin valituslupa voidaan myöntää prejudikaattiperusteella sekä asiassa tapahtuneen virheen ja muun painavan syyn perusteella.

Asiassa tapahtunutta virhettä koskeva valituslupaperuste on kuitenkin muotoiltu hallintolainkäyttölaissa toisin kuin oikeudenkäymiskaaressa. Oikeudenkäymiskaaren mukaan valitusluvan myöntäminen edellyttää sellaista oikeudenkäyntivirhettä tai muuta virhettä, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava. Hallintolainkäyttölain mukaan valitusluvan myöntämiseen riittää, että asiassa on tapahtunut ilmeinen virhe, jonka vuoksi asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta. Virheen ilmeisyys tarkoittaa sitä, että kyse on oikeudellisesti selvästä virheestä eikä tulkintatilanteesta. Kyseessä voi olla virhe, jonka perusteella päätös voitaisiin purkaa, mutta myös sellainen ilmeinen virhe, joka ei muodosta purkuperustetta. Kyse voi olla virheestä menettelyssä tai lain soveltamisessa.

Erona hallintolainkäyttölain ja oikeudenkäymiskaaren valituslupasäännösten välillä on myös se, että oikeudenkäymiskaaren valituslupasääntely jättää tuomioistuimelle luvan myöntämisessä selvästi harkintavaltaa ("lupa voidaan myöntää"), mutta hallintolainkäyttölain mukaan lupa on myönnettävä, jos edellytykset täyttyvät. Hallintolainkäyttölain valituslupasäännösten muotoilun tarkoituksena on ollut korostaa sitä, että valituslupa tulee myöntää edellytysten täytyessä.

Korkein oikeus myöntää käytännössä valituslupan alle 10 prosentissa valituslupa-asioita. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupa on viime vuosina myönnetty noin 15 - 22 prosentissa valituslupa-asioita.¹¹⁷

2.3 Valituslupa-asian käsittely

Valituslupaa koskevien hallintolainkäyttölain menettelysäännösten yhtenä tavoitteena on ollut, että valituslupan pyytäminen on valittajan kannalta mahdollisimman yksinkertaista eivätkä valituslupan pyytämistä koskevat muodolliset seikat ole muutoksenhaun esteenä. Valituslupa-asioissa ei tehdä valituslupahakemusta, vaan valituslupaa pyydetään valituskirjelmässä. Tällöin valittajan tulee valituskirjelmässään kuitenkin esittää myös käsityksensä siitä, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää. Perusteluvelvollisuutta koskevan säännöksen tarkoituksena on turvata, että valittaja tuo valituksessaan esille valituslupan myöntämistä tukevat seikat, jotta valituslupapyyntö voi käytännössä menestyä.¹¹⁸

Hallintolainkäyttölain menettelysäännökset poikkeavat hieman vastaavista korkeinta oikeutta koskevista säännöksistä. Oikeudenkäymiskaaren mukaan muutoksenhakukirjelmään sisällytetään valituslupahakemus ja valitus. Lupahakemuksessa on mainittava se oikeudenkäymiskaaren peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden nojalla hakija katsoo, että tämä peruste on olemassa kyseessä olevassa tapauksessa (OK 30:6). Käytännössä valituslupahakemuksen laatiminen korkeimpaan oikeuteen prejudikaattiperusteella voi olla vaikeaa ilman oikeudellista erityisasiantuntemusta.¹¹⁹

Käytännössä valituslupaa pyytävän on hallintolainkäytössäkin yleensä syytä perustella valituslupapyyntö huolella. Jos valituslupapyyntö perustuu oikeuskäytännön epäyhtenäisyyteen tai siihen, että hallinto-oikeuden päätös poikkeaa korkeimman hallinto-oikeuden vakiintuneesta kannasta, tämä on syytä osoittaa valituskirjelmässä vertailutapausten avulla. Siinä tapauksessa, että asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on valittajan käsityksen mukaan erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi, valittajan on syytä yksilöidä erityinen aihe asian saattamiseen ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi sekä virhe, joka asiassa on hänen käsityksensä mukaan tapahtu-

¹¹⁷ Vuonna 2005 korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin yhteensä 1425 valituslupa-asiaa. Valituslupa myönnettiin 236 asiassa eli noin 17 prosentissa.

¹¹⁸ Ks. hallintolainkäyttölain 23 § 2 mom. Sen perusteluista ks. HE 217/1995 vp laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi s. 51.

¹¹⁹ Valituslupahakemuksen laatimisesta ks. *Pertti Välimäki*, Valituslupahakemuksen sisällöstä, korkeimman oikeuden internet-sivut osoitteessa www.kko.fi.

nut. Erityinen aihe tarkoittaa lähinnä asian merkittävyyttä valittajalle. Jos valituslupapyyntöön perusteena on muu painava syy, valittajan tulisi kuvata tämä syy mahdollisimman selkeästi valituslupapyyntönsä perusteluissa.¹²⁰

Korkein hallinto-oikeus ei perustele valituslupapyyntöön epäävää ratkaisuaan muulla tavoin kuin viittaamalla valituslupasäännöksiin ja toteamalla, ettei asiassa ole valitusluvan myöntämisen edellytyksiä. Tämä vastaa korkeimman oikeuden käytäntöä.

Jos valituslupa myönnetään, siitä ei tehdä korkeimmassa hallinto-oikeudessa erillistä päätöstä, vaan valituslupapyyntöä koskeva ratkaisu ilmenee valitukseen annettavan ratkaisun sisältävästä päätöksestä. Tällöin päätöksestä ilmenee, että valituslupa on myönnetty. Sen sijaan päätöksestä ei ilmene, millä perusteella valituslupa on myönnetty. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella ei siten ole mahdollista saada tietoa siitä, kuinka suuri osuus valitusluvista myönnetään muulla kuin prejudikaattiperusteella.

Valituslupapyyntö voidaan ratkaista korkeimmassa hallinto-oikeudessa normaalin viiden jäsenen kokoonpanon ohella myös suppeammassa kolmen jäsenen kokoonpanossa. Tällainen pyyntö voidaan ratkaista ilman asiantuntijajäseniä, jotka kuuluvat ratkaisukokoonpanoon patenttiasioissa ja ympäristönsuojeluasioissa. Periaatteessa on mahdollista ratkaista valitusluvan myöntämistä koskeva asia myös normaalia kokoonpanoa laajemmassa ratkaisukokoonpanossa.

3 Valituslupajärjestelmän kehittämisen taustaa

3.1 Oikeusturvasta perusoikeutena

Muutoksenhakuoikeus osana hallinnon oikeusturvaa sisältyy perustuslain 2 luvussa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Myös käsittelyn viivytyksettömyys tai käsittelyajan kohtuullisuus mainitaan sekä perustuslain oikeusturvasäännöksessä (21 §) että ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevassa artiklassa (6 art.). Muina hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeina perustuslain oikeusturvasäännöksessä mainitaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi sekä oikeus perustellun päätöksen saamiseen.

¹²⁰ Valituslupapyyntöön perustelemisesta veroasioissa ks. *Matti Myrsky – Esko Linnakangas, Verotusmenettely ja muutoksenhaku*. 4. uudistettu p. Helsinki 2004 s. 219 ss.

Perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaan voidaan muissa kuin rikosasioissa pitää sinänsä riittävänä sitä, että yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevassa asiassa on muutoksenhakumahdollisuus yhteen oikeusasteeseen. Rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevissa asioissa ihmisoikeussopimuksen seitsemäs lisäpöytäkirja (art. 2) edellyttää kuitenkin mahdollisuutta tuomioistuinkäsittelyyn vähintään kahdessa oikeusasteessa. Tällöin hallinnolliset sanktiot rinnastetaan useissa tapauksissa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen muutoksenhaku hallintotuomioistuimiin. Tähän viitaten perustuslakivaliokunta on useissa kannanotoissaan pitänyt valituslupajärjestelmää hallintolainkäytössä poikkeuksellisen järjestelynä ja katsonut, että valituslupajärjestelmän laajentamiseen tulee suhtautua pidättyvästi.¹²¹ Valituslupajärjestelmän käyttämiseen tulee valiokunnan mukaan olla hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävänä perusteena perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt sitä, että valituslupajärjestelmän avulla voidaan estää asioiden tarpeettoman pitkää käsittelyä.¹²²

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin muutamissa yleisiä tuomioistuimia koskevissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota käsittelyn viivytyksettömyyden turvaamiseen tuomioistuimissa. Esimerkiksi hovioikeuden seulontamenettelyä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeusjärjestelmän kannalta merkityksellisenä, että asioiden seulontamenettely voi ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslaissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsitellyksi.¹²³

¹²¹ Näin esim. PeVM 4/1998 vp, PeVL 23/1998 vp, PeVL 19/2002 vp. Arvopaperimarkkinalakia koskevassa lausunnossaan PeVL 4/2005 vp perustuslakivaliokunta näyttää pitäneen mahdollisena myös sellaista poikkeuksellista järjestelyä, että valvontaviranomaisen valitusoikeutta rajoitetaan valituslupajärjestelmällä, mutta yksityisellä asianosaisella on samasta päätöksestä rajoittamaton valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

¹²² Näin lääkelain muutosta koskeva PeVL 19/2002 vp. Perustuslakivaliokunta piti pyrkimystä estää asioiden käsittelyn tarpeeton pitkittyminen periaatteessa kaikkiin hallintolainkäyttöasioihin soveltuvana, joten tällaisella perusteella ei valiokunnan mukaan voitu poiketa Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Ks. myös *Eija Siitari-Vanne*, Hallintolainkäytön tehostaminen, Helsinki 2005 s. 130. Siitari-Vanne toteaa, että oikeussuojan hidas toteutuminen on nykyisin keskeinen hallintolainkäytön ongelma, mutta perustuslakivaliokunta näyttää edellyttävän ideaalimallia, jossa hallintolainkäytön oikeudenkäyntimenettely on mahdollista järjestää yhtä laajana kahdessa tuomioistuinasteessa.

¹²³ Ks. PeVL 35/2002 vp, joka koskee hallituksen esitystä 91/2002 vp valitusta hovioikeuteen ja valitusasian käsittelyä hovioikeudessa koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten muuttamiseksi. Myös hovioikeuden muutoksenhakulupaa koskevassa lausunnossaan PeVL 9/1997 vp valiokunta on todennut, että menettelyn osittaisella keventämisellä voi olla myönteistä merki-

3.2 Valituslupajärjestelmästä Ruotsissa

Ruotsissa hallintotuomioistuinten järjestelmään kuuluu kolme oikeusastetta: lääninoikeudet, kamarioikeudet ja ylimpänä hallintotuomioistuimena *regeringsrätten*. Valituslupajärjestelmä on käytössä sekä *regeringsrätten*issä että kamarioikeudessa, joten useissa tapauksissa hallintoasiaan voidaan hakea muu-
tosta vain yhdessä oikeusasteessa.

Ensimmäisenä oikeusasteena toimiviin lääninoikeuksiin saapui vuonna 2004 yhteensä 104 526 asiaa ja niitä ratkaistiin 97 889. Vuoden lopussa asioita oli viireillä 41 615. Suurimpia asiaryhmiä olivat veroasiat (saapui 15 717), sosiaalivastustukset (saapui 17 167) ja sosiaalivakuutusasiat (saapui 15 531). Keskimääräinen käsittelyaika oli veroasioissa 10 kuukautta ja sosiaalivakuutusasioissa 7,5 kuukautta, mutta ne vaihtelivat paljon eri lääninoikeuksissa.¹²⁴

Kamarioikeuksiin saapui vuonna 2004 yhteensä 23 354 asiaa ja niitä ratkaistiin 24 067. Vuoden lopussa asioita oli viireillä 15 830. Suurimpia asiaryhmiä olivat veroasiat (saapui 6 932) ja sosiaalivakuutusasiat (saapui 4 607). Keskimääräinen käsittelyaika oli veroasioissa noin 15,5 kuukautta ja sosiaalivakuutusasioissa noin 7 kuukautta. Valituslupapyyntöjen käsittelyaikojen mediaani oli noin 3 kuukautta.

*Regeringsrätten*iin saapui vuonna 2004 yhteensä 7 666 asiaa ja niitä ratkaistiin 7 917. Vuoden lopussa oli viireillä 6 148 asiaa. Suurimpana asiaryhmänä olivat tässäkin tuomioistuimessa veroasiat (saapui 2 561). Valituslupa myönnettiin 244 asiassa. Veroasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 14 kuukautta ja käsittelyaikojen mediaani 12 kuukautta. Muissa asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli noin 10 kuukautta ja käsittelyaikojen mediaani noin 5,5, kuukautta. Valituslupapyyntöjen käsittelyaikojen mediaani oli noin 9 kuukautta.

*Regeringsrätten*issä on ollut käytössä laaja-alainen valituslupajärjestelmä vuodesta 1971, jolloin nykyisiä itsenäisiä lääninoikeuksia edeltäneet lääninoikeudet perustettiin lääninhallitusten yhteyteen.¹²⁵ Nykyisin *regeringsrätten*issä on käy-

tystä sille perustuslaissa säädetylle oikeudelle, että jokainen saa asiansa käsitellyksi ilman aiheuttamattomia viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

¹²⁴ Ks. *Årsredovisning 2004. Domstolsverket*.

¹²⁵ Tätä ennen hallintotuomioistuinten järjestelmään kuului ensimmäisenä oikeusasteena Tukholman kamarioikeus ja ylimpänä oikeusasteena *regeringsrätten*. Vuonna 1972 perustettiin Göteborgin kamarioikeus ja myöhemmin 1970-luvulla kaksi muuta kamarioikeutta. Lääninoikeudet muodostettiin 1979 itsenäisiksi tuomioistuimiksi.

tössä yleinen valituslupajärjestelmä, jonka ulkopuolelle jäävät lähinnä vain ne valitusasiat, joissa hallintoviranomaisen päätöksestä valitetaan suoraan regeringsrätteniin.¹²⁶

Regeringsrätten myöntää valitusluvan, jos

- asiasta on tarpeen saada oikeuskäytäntöä ohjaava ylemmän oikeusasteen ratkaisu tai
- asiassa on valituksen tutkimiseen erityisiä syitä, kuten se, että päätöksessä on sellainen virhe, jonka perusteella päätös voitaisiin purkaa, tai kamarioikeuden päätös perustuu muuhun ilmeiseen virheeseen.¹²⁷

Kamarioikeudessa valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön vuosina 1994 ja 1995. Kyseessä ei ole yleinen valituslupajärjestelmä, vaan valituslupajärjestelmän piiriin kuuluvista asioista säädetään erikseen muualla lainsäädännössä. Hallintolainkäytön menettelyä sääntelevässä yleislaissa säädetään lähinnä vain valituslupaperusteista.¹²⁸ Tarkoituksena on ollut, että valituslupajärjestelmä koskee lähinnä asioita, jotka ratkaistaan ensi vaiheessa hallintoviranomaisessa.¹²⁹ Käytännössä valituslupajärjestelmä koskee nykyisin lähes kaikkia asiaryhmiä, joissa kamarioikeudelta haetaan valittamalla muutosta lääninoikeuden päätökseen.

Kamarioikeus myöntää valitusluvan, jos

- asian tutkiminen ylemmässä oikeusasteessa on tärkeää oikeuskäytännön ohjaamiseksi tai
- on ilmennyt aihetta päätöksen lopputuloksen muuttamiseen tai
- valituksen tutkimiseen on muita erityisiä syitä.

Vastaavat valituslupaperusteet ovat käytössä myös hovioikeuksissa.¹³⁰ Syynä valituslupajärjestelmän käyttöön ottamiselle kamarioikeuksissa oli, että asioiden käsittelyssä oli hallintolainkäytössä yleensä useampia ratkaisuvaiheita kuin yleisissä tuomioistuimissa. Tämä johtui lähinnä siitä, että hallintolainkäytössä käsitellään pääosin asioita, jotka ratkaistaan ensi vaiheessa hallinnossa. Käsitteilyketjun pituus aiheutti sen, että lopullisen päätöksen saaminen kesti pitkään

¹²⁶ Ks. Förvaltningsprocesslagen, FPL, 35 § ja Bertil Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. Fjärde upplagan. Stockholm 2001 s. 338 ss. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tekemät valitukset eräissä asiaryhmissä.

¹²⁷ Ks. FPL 36 § ja Wennergren s. 341 ss.

¹²⁸ Ks. FPL 34 a §.

¹²⁹ Ks. Wennergren s. 335.

¹³⁰ Päätöksen lopputuloksen muuttamisen tarpeeseen liittyvästä valituslupaperusteesta (ändringsdispens) hovioikeusmenettelyssä ks. Wennergren s. 336 ss.

silloin, kun päätökseen oli haettu muutosta. Pitkä käsittelyaika oli ongelmallista sekä yksityiselle asianosaiselle että yhteiskunnalle. Lisäksi kamarioikeuden valituslupajärjestelmän etuna pidettiin sitä, että se luo edellytyksiä olemassa olevien resurssien entistä paremmalle ja tehokkaammalle käytölle.¹³¹

3.3 Valitusluvasta ja seulonnasta yleisissä tuomioistuimissa

Korkein oikeus toimii riita- ja rikosasioissa ennakkopäätöstuomioistuimena.¹³² Hovioikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla korkeimmalta oikeudelta vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Riita- ja rikosasioissa on siten käytössä pääosin vain yksi muutoksenhakuaste. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jäävät asiat, jotka hovioikeus on ratkaissut ensimmäisenä oikeusasteena (OK 30:2). Valitusluvan korkein oikeus voi myöntää vain ennakkopäätösperusteella, purku- ja kanteluperusteella tai muun painavan syyn perusteella (OK 30:3).

Korkeimpaan oikeuteen saapuu vuosittain noin 3 000 valituslupahakemusta. Valituslupa myönnetään alle 10 prosentissa hakemuksista. Vuonna 2004 korkein oikeus myönsi valitusluvan noin 200 asiassa, joista 94 oli riita-asioita, 98 rikosasioita, kaksi vakuutusasioita ja kuusi maa-oikeusasioita. Käytännössä valituslupa myönnetään vain harvoin purkuperusteella tai muun painavan syyn perusteella, joten ennakkopäätösperuste on tärkein valituslupaperusteista.

Käsittelyaika asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetty, oli vuonna 2004 keskimäärin 4,9 kuukautta. Asioissa, joissa valituslupa myönnettiin, keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2004 riita-asioissa 15,6 kuukautta ja rikosasioissa 14,1 kuukautta. Maa-oikeusasioissa se oli 21,2 kuukautta ja vakuutusasioissa 23,1 kuukautta.

Korkeimman oikeuden keskeisenä tehtävänä on oikeuskäytännön ohjaaminen ennakkopäätöksillä. Tästä syystä korkeimman oikeuden ratkaisuista julkaistaan vuosikirjassa ja internetissä ne, jotka ovat tärkeitä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai muutoin oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Vuonna 2004 julkaistiin 137 ratkaisua.

¹³¹ Ks. prop. 1993/94:133 s. 33. ja prop. 1994/95:27.

¹³² Nykyinen kattava valituslupajärjestelmä on ollut korkeimmassa oikeudessa käytössä vuodesta 1980. Sitä ennen korkeimmassa oikeudessa oli käytössä muutoksenhakulupajärjestelmä, joka ei ollut yhtä kattava kuin nykyinen järjestelmä.

Valitusluvan myöntäminen on korkeimman oikeuden harkinnassa, joten valituslupa voidaan jättää myöntämättä, vaikka luvan myöntämiselle ei olisi estettä. Lupaharkinnassa otetaan huomioon moneen suuntaan vaikuttavia seikkoja. Lupahakemuksen hylkääminen voi johtua esimerkiksi siitä, että asiaan liittyvä oikeudellista kysymystä ei pidetä yleiseltä kannalta riittävän tärkeänä. Myös hyvällä lupahakemuksella on merkitystä luvan myöntämisessä.¹³³

Vuonna 1997 annetussa hallituksen esityksessä ehdotettiin osittaiseen muutoksenhakulupajärjestelmään siirtymistä eräissä tapauksissa myös hovioikeudessa, mutta eduskunta ei hyväksynyt ehdotettua muutoksenhakulupajärjestelmää.¹³⁴ Lupajärjestelmän piiriin kuuluvat asiat olisivat määräytyneet riita-asiassa käräjäoikeuden päätöksen häviöarvon ja rikosasioissa tuomitun tai syytteen mukaisen rangaistuksen ankaruuden perusteella. Hovioikeuden olisi tullut myöntää valituslupa, jos se piti käräjäoikeuden ratkaisun lopputulosta todennäköisesti virheellisenä. Lupa olisi voitu myöntää myös ennakkopäätösperusteella ja muun painavan syyn perusteella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei pitänyt esitystä perustuslain vastaisena, mutta arvioi, ettei muutoksenhakulupajärjestelmän noudattaminen jo hovioikeusasteessa sopinut vaikeuksitta suomalaiseen oikeusperinteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että ehdotettu menettely oli luonteeltaan eräänlaista supistettua käsittelymenettelyä eikä sen kutsuminen muutoksenhakulupajärjestelmäksi vaikuttanut onnistuneelta sen vuoksi, että hovioikeuden olisi kuitenkin tullut tutkia käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuus. Eduskunnan lakivaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan näkemyksiin. Koska ehdotettujen säännösten uudelleen muotoileminen oli hankalaa valiokuntakäsittelyn aikana, lakivaliokunta päätyi ehdottamaan, ettei oikeudenkäymiskaaren sisällytetä muutoksenhakulupajärjestelmää tai muutakaan vastaavaa järjestelmää.¹³⁵

Hovioikeuden seulontamenettelystä annettiin vuonna 2002 hallituksen esitys, jonka mukaan muutoksenhakuoikeutta ei rajoitettaisi, mutta hovioikeudessa tutkittaisiin kaikista valituksista ensin, voivatko ne horjuttaa luottamusta käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuuteen.¹³⁶ Jos hovioikeus yksimielisesti toteaisi,

¹³³ Ks. *Pertti Välimäki*, Valituslupahakemuksen sisällöstä, korkeimman oikeuden internet-sivut osoitteessa www.kko.fi.

¹³⁴ Ks. HE 33/1997 vp oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

¹³⁵ Ks. PeVL 9/1997 vp ja LaVM 19/1997 vp.

¹³⁶ Ks. HE 91/2002 vp oikeudenkäymiskaaren hovioikeusmenettelyä koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi.

että valitus ei voi menestyä, valitusta ei tutkittaisi enempää. Muut valitukset tutkittaisiin täydellisessä hovioikeusmenettelyssä. Valittajan vastapuoli voisi vielä lyhyessä määräajassa valitusajan päätyttyä itsekkin valittaa hovioikeuteen. Esitystä perusteltiin keinoksi hovioikeuksien ruuhkautumiskehityksen pysäyttämiseen, koska sen avulla voidaan hovioikeuden voimavarat kohdentaa aiempaa tehokkaammin niihin asioihin, joiden täystutkintaan on olemassa todellinen oikeussuojan tarve.

Esitys hyväksyttiin joiltakin osin täsmennettynä ja seulontamenettely otettiin käyttöön hovioikeuksissa lokakuun alussa 2003. Esityksen käsittelyssä eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta totesivat, että asianosaisten kohtelu oli ehdotetussa menettelyssä yhdenvertaista. Seulontamenettely koski samalla tavoin kaikkien asianosaisten valituksia kaikissa asiaryhmissä. Eroa ei tehty myöskään häviöarvon tai rangaistuksen ankaruuden perusteella. Lakivaliokunta totesi kuitenkin, että seulontamenettelyä ei ole tarkoitettu hovioikeuksien työmäärän sääntelykeinoksi eikä sitä saa käyttää sellaisena.¹³⁷

Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun 2004:116 mukaan seulontamenettelyn piiriin eivät kuulu pääkäsittelyssä ratkaistavat asiat, joissa on arvioitava suullisen todistelun uskottavuutta. Tämän ratkaisun jälkeen seulontamenettelyä on voitu soveltaa vain esittelystä ratkaistavissa asioissa. Oikeusministeriö antoi marraskuussa 2004 Helsingin hovioikeuden entiselle presidentille Olli Huopaniemelle tehtäväksi selvittää hovioikeuden seulontamenettelyn tarkistamistarpeita. Selvitysmies ehdotti raportissaan helmikuussa 2005 seulontamenettelyä koskevien säännösten muuttamista niin, että myös hovioikeuden pääkäsittelyssä ratkaistut asiat kuuluisivat seulontamenettelyn piiriin.¹³⁸ Ehdotuksen ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta laadittu hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.¹³⁹

Selvitysmies Olli Huopaniemi selvittää edelleen muutoksenhakuoikeuden rajoittamisen edellytyksiä käräjäoikeudesta hovioikeuteen sekä yleisesti että erityisesti näyttökysymysten osalta. Selvitystyön määräaika päättyy kesäkuun lopussa 2006.

Oikeusministeriö on marraskuussa 2005 asettanut työryhmän selvittämään oikeudenkäyntien kokonaiskestoja ja laajojen asioiden käsittelyä yleisissä tuomio-

¹³⁷ Ks. PeVL 35/2002 vp ja LaVM 27/2002 vp.

¹³⁸ Ks. Hovioikeuden seulontamenettelyn tarkistaminen. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2005:1.

¹³⁹ Ks. HE 87/2005 vp laiksi oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 2 §:n muuttamisesta.

istuuimissa. Työryhmän määräaika päättyy syyskuun lopussa 2006. Työryhmän tulee tarkastella riita-, hakemus- ja rikosasioiden käsittelyä. Rikosasioiden käsittelyn kokonaiskestoajan lyhentämistä tarkastellaan myös oikeusministeriön asettamassa ns. rikosketjutyöryhmässä, jonka määräaika päättyy vuoden 2006 lopussa.

4 Aikaisemmat valituslupajärjestelmän laajentamista koskevat ehdotukset

Hallintotuomioistuintoimikunta

Hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittämistä selvittänyt hallintotuomioistuin-toimikunta totesi mietinnössään 1997, että hallintolainkäytössä on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä. Valitusoikeutta ylimpään oikeusasteeseen voidaan rajoittaa erityisestä syystä silloin, kun asianosaisten on riittävä oikeusturva rajoituksesta huolimatta. Tällöin tulisi käyttää valituskieltojen sijasta ensisijaisesti valituslupajärjestelmää.¹⁴⁰

Mietinnössä todetaan, että perustuslain säännökset ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset eivät muissa kuin rikosasioissa rajoita valituslupajärjestelmän käyttämistä silloin, kun asiassa on yhdessä käsittelyvaiheessa mahdollisuus päästä tuomioistuimeen. Niissäkin asiaryhmissä, joissa oikeus saada asia tuomioistuimeen on perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen kannalta riittävästi turvattu ensi asteessa, on toimikunnan mukaan yleensä tarkoituksenmukaista sallia valittaminen ylimpään hallintotuomioistuimeen. Mahdollisuudella valittaa ylimpään oikeusasteeseen on merkitystä asianosaisten oikeusturvan kannalta. Tällöin voidaan myös saada viranomaisten käytäntöä yhtenäistäviä korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä.

Toimikunnan mietinnössä todetaan myös, että ylimmän hallintotuomioistuimen tehtävänä on yksittäistapauksissa annettavan oikeusturvan ohella huolehtia osaltaan oikeuskäytännön yhtenäisyydestä. Ylimmällä tuomioistuimella tulee olla riittävät mahdollisuudet paneutua asioiden ratkaisemiseen. Sillä tulee olla myös valmiudet ratkaista asiat riittävän nopeasti. Sen vuoksi muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen saattaa olla perusteltua rajoittaa joissakin asiaryhmissä.

Tämä edellyttää toimikunnan mukaan, että käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat kokonaisuutena arvioiden riittäviä. Tällöin voi merkitystä olla esi-

¹⁴⁰ Ks. Alueelliset hallinto-oikeudet. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö. KM 1997:4 s. 67.

merkiksi sillä, että käytettävissä on tehokas oikaisumenettely ennen varsinaista muutoksenhakua ensi asteen hallintotuomioistuimeen. Valituslupajärjestelmässä on tärkeää myös, että valituslupaperusteet turvaavat valitusluvan saamisen kaikissa niissä tilanteissa, joissa on tärkeää saada asiasta ylimmän tuomioistuimen ratkaisu.

Hallintolainkäytön seurantaryhmä

Oikeusministeriön asettama hallintolainkäytön horisontaaliryhmä kiinnitti 20.11.2001 antamassaan loppuraportissa huomiota hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden rooliin hallintolainkäytössä.¹⁴¹

Raportissa todetaan, että ylimmillä tuomioistuimilla - korkeimmalla oikeudella ja korkeimmalla hallinto-oikeudella - on perustuslain mukaan yhtenä tehtävänäään valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tätä valvontatehtävää ne hoitavat lähinnä muutoksenhakujärjestelmän kautta, sillä ne eivät voi puuttua yksittäisen jutun käsittelyyn alemmassa oikeusasteessa. Ylimpien tuomioistuinten yksittäisissä tapauksissa antamat ratkaisut ohjaavat oikeuskäytäntöä. Tämä turvaa oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta.

Horisontaaliryhmän raportissa kiinnitetään huomiota myös valitusluvan epäämistä koskevien päätösten perustelemiseen. Korkein hallinto-oikeus noudattaa näiden päätösten muotoilemisessa samanlaista käytäntöä kuin korkein oikeus. Valitusluvan epäämistä koskevaa päätöstä ei yleensä perustella, vaan päätöksessä todetaan valitusluvan myöntämisen edellytykset ja se, ettei kyseessä olevassa asiassa ole edellytyksiä valitusluvan myöntämiselle. Käytännössä asianosaisen voi olla vaikea hyväksyä tällaista päätöstä. Valitusluvan epäämistä koskevien päätösten muotoileminen liittyy horisontaaliryhmän mukaan osaltaan myös siihen, millä tavoin säädetään valituslupaperusteista.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta

Myös oikeusturva-asiain neuvottelukunta kiinnitti vuosiraportissaan 2001-2002 huomiota korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien rooleihin hallintolainkäyttöprosessin toteuttamisessa.¹⁴² Raportissa todetaan, että korkeimman hallinto-oikeuden rooli on muotoutunut kaksijakoiseksi ennen kaikkea historiallisista syistä. Se toimii ainoana muutoksenhakuasteena sellai-

¹⁴¹ Ks. Hallintolainkäytön kehittäminen. Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän loppuraportti 30.11.2001. Oikeusministeriö.

¹⁴² Ks. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan 2001-2002 jakso 2.1.

sisä hallintoasioissa, joissa viranomaisen päätökseen haetaan muutosta suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tällaisia ovat muun muassa ministeriöiden päätökset. Toisaalta korkeimmalla hallinto-oikeudella on oikeuskäytäntöä ohjaava ennakkopäätöstuomioistuimen asema useissa oikeusturvan kannalta keskeisissä asiaryhmissä.

Neuvottelukunta toteaa, että ensi asteen prosessilla on oikeusturvan toteutumisen ja oikeuden saatavuuden näkökulmasta erityisen suuri merkitys, sillä suurin osa hallintotuomioistuimissa ratkaistavista asioista jää alueellisten hallinto-oikeuksien tekemien päätösten mukaisiksi. Näyttökysymykset ratkaistaan pääosin alueellisissa hallintotuomioistuimissa, joissa on käytännössä parhaat mahdollisuudet ottaa vastaan välitöntä näyttöä ja toimittaa tarvittaessa myös suullisia käsittelyjä.

Neuvottelukunnan mukaan korkeimman hallinto-oikeuden roolia ja prosessia tulisi jatkossa kehittää nykyistä selkeämmin oikeuskysymyksiin keskittyvän ja oikeuskäytäntöä ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien juttujen määrää tulisi vähentää ja oikeudenkäynnin painopisteen tulisi hallintolainkäytössä olla alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Neuvottelukunta ehdottaa muun muassa valitusten ohjaamista hallintoviranomaisten päätöksistä pääsääntöisesti alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja valituslupajärjestelmän laajentamista oikeuden saatavuutta vaarantamatta.

Korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntöaloite

Korkein hallinto-oikeus antoi 10.3.2003 valtioneuvostolle esityksen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Esitykseen sisältyvät muutosehdotukset koskivat lähinnä valitusten ohjaamista alueellisiin hallinto-oikeuksiin, hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja eräissä tilanteissa sekä valitusoikeuden rajoittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksessä ehdotettiin, että hallintolainkäyttölainsäädännössä olisi yleissäännös valitusluvan myöntämisen edellytyksistä. Esityksessä ehdotettiin myös valituslupajärjestelmän valikoitua laajentamista. Valituslupajärjestelmän laajentamista on esitystä valmisteltaessa tarkasteltu asiaryhmäkohtaisesti, jolloin on otettu huomioon myös hallintolainkäyttöä edeltävien oikeusmenettelyjen merkitys. Valituslupajärjestelmän valikoitua laajentamista perusteltiin aloitteessa sillä, että se vähentäisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa annettavien asiaratkaisujen määrää ja kohdistaisi siten tuomioistuimen jäsenten ja esittelijöiden voimavaroja oikeusturvan kannalta tärkeämpien asioiden käsittelyyn.

Valituslupajärjestelmän laajentamista ehdotettiin muutoksenhakuun hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen asioissa, jotka koskevat

- perintökaaren (40/1965) 5 luvun 2 §:ssä tarkoitettua valtiolle tulevan perinnön luovuttamista,
- ampuma-aselain (1/1998) soveltamista,
- maksuvapautuslain (529/1980) soveltamista,
- eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksesta annetun lain (680/1976) soveltamista,
- kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain (775/2000) soveltamista,
- valtion televisio- ja radiorahastosta annetussa laissa (745/1998) tarkoitettua takautuvaa televisiomaksua ja tarkastusmaksua,
- vakuutusyhtiölaissa (1062/1979) ja vakuutusyhdistyslaissa (1250/1987) tarkoitettua yhtiömuodon muutokseen tarvittavaa viranomaisen suostumusta, tai
- jätelaissa (1072/1993) tarkoitettua järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymistä tai jätemaksun suorittamista.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä saadussa lausuntopalautteessa pääosin kannatettiin ehdotettua valituslupajärjestelmän laajentamista. Muutamissa lausunnoissa suhtauduttiin ehdotukseen kriittisesti tai varauksellisesti, mutta useimmissa kriittisistä kannanotoista ehdotettiin, että valituslupajärjestelmää tulisi tarkastella ehdotettua laajemmin.¹⁴³

Korkeimman hallinto-oikeuden ehdottamat valituslupasäännökset sisällytettiin korkeimman hallinto-oikeuden esityksen ja siitä saadun lausuntopalautteen pohjalta valmisteltuun hallituksen esitykseen.¹⁴⁴ Esityksessä ehdotetut lait tulivat voimaan lokakuun alussa 2005.¹⁴⁵

Esityksen eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta totesi, että yksilöiden oikeusturva ja lainkäytön yhtenäisyys edellyttävät, että hallintolainkäytössä tulee jatkossakin olla pääsääntönä kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, mutta valiokunnan arvion mukaan ehdotetut uudet valituslupajärjestelmän laajennukset

¹⁴³ Ks. Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:34.

¹⁴⁴ Ks. HE 112/2004 vp eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi.

¹⁴⁵ Ks. lait 698- 732/2005.

eivät – ottaen huomioon hallintolainkäytön järjestelmä kokonaisuutena - vaarantaneet oikeusturvaa (LaVL 7/2005 vp).¹⁴⁶

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3) todetaan, että korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on nykyisin toimia sekä toisena muutoksenhakuasteena että tuomioistuimena, jonka ratkaisuilla tosiasiallisesti on ohjaavaa vaikutusta alemmanasteiseen lainkäyttöön ja hallintoon. Resurssien kohdentaminen ja jakaminen näiden kahden tehtävän kesken ei ole ongelmallista, kun otetaan huomioon korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrä. Ennakoitavissa ei myöskään ole, että hallintolainkäyttöasioiden määrä vähenisi. Sen sijaan on odotettavissa, että näiden asioiden määrä lisääntyy ja asioiden laatu vaikeutuu entisestään.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä todetaan myös, että alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestelmän ja hallinnollisen oikeuden kehittymisen ovat viime vuosina voimakkaasti tehostaneet hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Valituslupajärjestelmää laajentamalla on pyritty lisäämään korkeimman hallinto-oikeuden voimavaroja sellaisen asioiden käsittelyyn, joissa ylimmän oikeusasteen ratkaisulla on erityistä merkitystä. Komitean käsityksen mukaan tämän kehityksen jatkaminen hallitusti on tarpeellista ja hyödyksi koko oikeussuojajärjestelmälle. Kun hallintolainkäyttöasioiden määrä kasvaa ja niiden laatu vaikeutuu, korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytysten turvaaminen ja parantaminen edellyttävät, että korkein hallinto-oikeus voi tulevaisuudessa nykyistä olennaisesti enemmän keskittyä vaikeiden ja oikeusturvan kannalta merkityksellisten asioiden laadukkaaseen käsittelyyn.

Komitean mukaan yhtenä keskeisenä kehittämiskeinona on laajentaa sentyyppipäätösten valituslupajärjestelmän alaa, joka on käytössä veroasioissa ja eräissä muissa asiaryhmissä ja jossa valitusluvan myöntäminen ei rajoitu pelkästään prejudikaattiperusteeseen, vaan siihen kuuluu myös valitusluvan myöntäminen ilmeisen virheen perusteella. Uudistuksessa on pidettävä lähtökohtana, että oikeusturvan tarvetta arvioidaan asiaryhmäkohtaisesti ottaen huomioon asiaryhmien erityispiirteet. Kysymykseen ei siten voi tulla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän muutoksenhaun uudistaminen yleisenä ratkaisuna, jolloin näkökulma jäisi pelkästään organisatoriseksi.

¹⁴⁶ Myös eduskunnan hallintovaliokunta tähdensi esityksestä antamassaan mietinnössä kaksiasiaista muutoksenhakujärjestelmää pääsääntönä hallintolainkäytössä, HaVM 13/2005 vp.

Valitusten käsittelyn nopeuttaminen maankäyttöä ja rakentamista koskevissa asioissa

Valituslupajärjestelmän laajentamista on pidetty useissa yhteyksissä yhtenä mahdollisena toimenpiteenä, jolla voitaisiin osaltaan nopeuttaa asuntojen ja liikenneyhteyksien rakentamista koskevien hankkeiden toteuttamista.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmassa mainitaan valitusten käsittelyn nopeuttaminen erityisesti yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Hallitus hyväksyi iltakoulussaan 10.3.2004 tätä asiaa koskevan toimenpideohjelman, johon sisältyy yhtenä valitusten käsittelyä nopeuttavana keinona valituslupajärjestelmän tarkistaminen.

Asiaa valmistelleen oikeusministeriön työryhmän mietinnössä todetaan, että valituslupajärjestelmä ei sovellu yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittäviin asioihin, koska näillä asioilla on liittymiä perusoikeuksiin ja ne ovat muutoinkin merkittäviä asioita sekä yleisesti arvioituina että yksityisten asianosaisten ja kunnan jäsenten kannalta. Sen sijaan valituslupajärjestelmän käyttämistä voitaisiin harkita merkitykseltään vähäisemmissä asioissa, esimerkiksi rakennuslupa-asioissa. Se turvaisi osaltaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden käsitellä muita asioita nykyistä nopeammin.¹⁴⁷

Hallituksen hyväksymän toimenpideohjelman toteuttamisen seurantaan varten on 30.4.2004 asetettu poikkihallinnollinen työryhmä, jonka tulee arvioida myös toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta valitusten käsittelyssä ja tehdä tarvittaessa lisäehdotuksia valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi. Seurantar ryhmän määräaika päättyy syyskuun lopussa 2006. Väli raportissaan se on kartoittanut hallintotuomioistuinten käsittelyaikojen kehitystä erityisesti kaavoitusta, rakentamista ja tiehankkeita koskevissa asioissa sekä toteutettuja tai vireillä olevia uudistuksia, jotka voivat nopeuttaa näiden asioiden käsittelyä hallinnossa ja hallintotuomioistuimissa.¹⁴⁸

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurannan yhteydessä ympäristöministeriössä on selvitetty valituslupajärjestelmän soveltumista maankäyttöä ja rakentamista koskeviin asiaryhmiin. Ympäristöministeriön toimeksiannosta Joensuun yliopistossa laaditussa selvityksessä todetaan, että valituslupajärjestelmään siirtyminen näyttäisi tutkitun aineiston perusteella soveltuvan huonos-

¹⁴⁷ Ks. Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Oikeusministeriön työryhmän mietintö 2004:1.

¹⁴⁸ Ks. Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Seurantatyöryhmän raportti. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2005:12.

ti asemakaava-asioihin. Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavaratkaisujen ennakkopäätösmerkitystä rajoittaa tapausten erilaisuus ja asemakaavaratkaisujen luonne. Asemakaava-asioilla on yleensä vähäistä enemmän taloudellista merkitystä ja ne sitovat useita intressitahoja. Ne ovat yleensä oikeudelliselta luonteeltaan muita kuin yksinkertaisia eikä niitä koskeva oikeuskäytäntö ole maankäyttö- ja rakennuslain tuoreuden vuoksi vielä vakiintunut.¹⁴⁹

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus päätti 24.8.2005 selvittää pikaisesti mahdollisuuksia muuttaa maankäyttö- ja rakennuslakia kaksinkertaisten valitusmahdollisuuksien rajoittamiseksi tuomioistuimeen asemakaava-asioissa ja rakentamisen lupa-asioissa asuntotonttien riittävän kaavoituksen edistämiseksi. Selvityksen tekemistä varten ympäristöministeriö asetti 8.9.2005 työryhmän, jonka määräaika päättyi helmikuun lopussa 2006. Tämän työn yhteydessä selvitettiin valituslupajärjestelmän käytön mahdollisuuksia asemakaava-asioissa ja rakennuslupa-asioissa. Työryhmä ei ehdottanut valituslupajärjestelmää kaava-asioihin, mutta ehdotuksen mukaan rakennuslupaa, toimenpidelupaa tai katusuunnitelmaa koskevissa asioissa, joissa valituksen kohteena ollut viranomaisen ratkaisua ei ole hallinto-oikeudessa muutettu, saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos se myöntää valitusluvan.¹⁵⁰

5 Tulisiko valituslupajärjestelmän alaa hallintolainkäytössä laajentaa?

5.1 Hallintoasioiden oikeusturvajärjestelmän muutoksista

Hallintoasioiden oikeusturvajärjestelmässä on vähitellen tapahtunut muutoksia, joiden avulla nykyisin voidaan entistä paremmin turvata oikeusturva hallintoasioissa jo ennen muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsittelyn julkisuus, oikeus tulla

¹⁴⁹ Ks. *Susanna Vähä*, Korkeimman hallinto-oikeuden asemakaavaratkaisut 2001-2005 valituslupajärjestelmään siirtymisen kannalta tarkasteltuna. Ympäristöministeriö 21.11.2005.

¹⁵⁰ Ks. Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Tonttitarjontatyöryhmän mietintö. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006. Työryhmän ehdottamassa mallissa valituslupajärjestelmän piiriin kuulumisen määräytyisi osaltaan hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen perusteella. Työryhmän mietinnössä mallia perusteellaan lähinnä siten, että koska asiassa olisi samanlainen hallintoviranomaisen ja hallinto-oikeuden ratkaisu, ehdotus ei vaikuttaisi olennaisesti oikeusturvaan.

kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.¹⁵¹

Hallintomenettelyn oikeusturvatakeista säädetään entistä kattavammin vuonna 2003 voimaan tullessa hallintolaissa (434/2003). Siihen sisältyvät säännökset muun muassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ja muista hallinnon oikeusperiaatteista, käsittelyn viivytyksettömyydestä, virkamiehen esteellisyydestä, asian selvittämisestä, asianosaisen kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. Hallintolaissa säädetään myös päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Hallintomenettelyä koskevat oikeusturväsäännökset ovat lähentyneet hallintolainkäytön vastaavia säännöksiä, vaikka hallintolainkäytössä oikeusturvan menettelyllisiä ja organisatorisia takeita painotetaan enemmän kuin hallinnossa.¹⁵²

Hallintoasioiden oikaisumenettelyä on kehitetty niin, että veroasioissa, kunnallisasioissa ja eräissä muissakin asiaryhmissä on muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena aina ensin oikaisuvaatimus. Siinä on kyse oikeussuojakeinosta, jonka avulla asianosainen voi hakea muutosta hallintopäätökseen hallintoviranomaiselta. Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä eikä hallintolainkäyttöä. Niissä asiaryhmissä, joissa on käytössä kattava oikaisuvaatimusmenettely, korkein hallinto-oikeus toimii tosiasiallisesti kolmantena muutoksenhakuasteena.

Alueellisten hallinto-oikeuksien asemaa muutoksenhakujärjestelmässä ja niiden toimintaedellytyksiä on monin tavoin vahvistettu. Lääninoikeudet irrotettiin vuonna 1989 lääninhallinnosta täysin erillisiksi yleisiksi hallintotuomioistuimiksi, joiden tuomiopiirinä oli lääni. Lääninoikeuksista muodostettiin vuonna 1999 kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta, joiden tuomiopiiri ei enää perustu läänijakoon.¹⁵³

Lääninoikeudet toimivat aikaisemmin pääosin verotuomioistuimina, koska suurin osa niissä käsiteltävistä asioista koski välitöntä verotusta. Vuonna 1994

¹⁵¹ Oikeudenkäynnin viivytyksettömyyden turvaamiseksi etsitään parhaillaan keinoja oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka tulee selvittää sekä oikeudenkäynnin viipymistä estäviä keinoja että sellaisia keinoja, joilla voidaan jälkikäteen korvata mahdollinen viipyminen. Työryhmä selvittää keinoja oikeudenkäynnin viipymistä vastaan sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintotuomioistuimissa. Työryhmän määräaika päättyy 30.9.2006.

¹⁵² Ks. *Olli Mäenpää*, Hallintoprosessioikeus, 2005, s. 14, jossa todetaan, että hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön menettelylliset erot ovat vähentyneet, kun hallinnollista menettelyä on säännelty aikaisempaa täsmällisemmin. Molemmille menettelylajeille on määritelty laadulliset perusteet ja hallintolaki on eräiltä osin jopa hallintolainkäyttölakia yksityiskohtaisempi.

¹⁵³ Ks. hallinto-oikeuslaki 430/1999. Lisäksi vuonna 1994 perustettiin Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, joka toimii Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä (laki Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta 547/1994).

läninoikeuteen ohjattiin myös liikevaihtoveroasiat, jotka ohjautuivat aikaisemmin liikevaihtovero-oikeuteen. Veroasioiden oikaisuvaatimusjärjestelmän ja muiden verolainsäädännössä tapahtuneiden muutosten vuoksi hallintotuomioistuimiin saapuvien veroasioiden määrä ja niiden suhteellinen osuus on selvästi vähentynyt, mutta muiden asioiden määrä on kasvanut. Alueellisissa hallintotuomioistuimissa käsitellään nykyisin runsaasti erilaisia asiaryhmiä. Niihin ohjautuvat nykyisin esimerkiksi ulkomaalaisasiat, jotka ohjautuivat aikaisemmin turvapaikkalautakuntaan. Hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä 1999 hallinto-oikeuteen ohjattiin myös vesi- ja ympäristönsuojeluasiat. Lisäksi hallinto-oikeuksiin ohjautuu nykyisin asioita, joissa muutosta haettiin aikaisemmin ylemmältä hallintoviranomaiselta tai suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hallintolainkäyttölain voimaantulo vuonna 1996 on osaltaan vahvistanut alueellisten hallintotuomioistuinten asemaa ensimmäisenä oikeusasteena. Se on myös selkeyttänyt ja yhtenäistänyt hallintolainkäytön menettelyä, vaikka käytännön menettelytavat lainkäyttöasioiden käsittelyssä ovatkin edelleen osittain erilaisia eri hallinto-oikeuksissa.¹⁵⁴

Muutoksenhaku ohjautuu hallintoasioissa nykyisin pääosin ensin alueelliseen hallinto-oikeuteen ja korkein hallinto-oikeus toimii toisena oikeusasteena.¹⁵⁵ Poikkeukset tästä pääsäännöstä ovat vähentyneet. Merkittävimmän poikkeuksen muodostaa muutoksenhaku ministeriöiden päätöksiin, mutta eräissä tavantomaisiin hallintoasioihin rinnastettavissa asiaryhmissä muutoksenhaku ohjautuu nykyisin alueelliseen hallinto-oikeuteen myös ministeriön tekemästä hallintopäätöksestä.¹⁵⁶

Hallintolainkäytön järjestelmässä tapahtuneiden muutosten vuoksi muutoksenhaun painopiste on siirtynyt entistä enemmän korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviin käsittelyvaiheisiin ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden laatu on vaikeutunut. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu kuitenkin

¹⁵⁴ Ks. *Heikki Jukarainen – Anja Sahla*, Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys 2003.

¹⁵⁵ Vuonna 2004 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista noin 84 prosentissa oli kyse muutoksenhausta alueellisen hallinto-oikeuden päätökseen. Viisi vuotta aikaisemmin eli vuonna 2000 vastaava osuus saapuneista asioista oli noin 70 prosenttia. Kymmenen vuotta aikaisemmin eli vuonna 1996 noin 53 prosentissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioissa oli kyse muutoksenhausta läninoikeuden päätökseen. Tuolloin korkeimmalta hallinto-oikeudelta haettiin muutosta myös vesiylioikeuden päätökseen, mutta näiden asioiden osuus oli vähäinen (noin 2 prosenttia vuonna 1996).

¹⁵⁶ Ks. esim. rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnosta annettu laki (1353/1999) ja laki kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (236/2001).

kin eräissä asiaryhmissä edelleen myös oikeudellisesti melko yksinkertaisia ja merkitykseltään vähäisiä asioita.

Hallintolainkäytön kehittämisesä on pidetty lähtökohtana kaksiasteista hallintotuomioistuinten järjestelmää. Tämä ilmenee sekä hallintolainkäyttölaista että hallintotuomioistuinten organisaatiosta, johon kuuluvat ensi asteena alueelliset hallinto-oikeudet ja ylimpänä oikeusasteena korkein hallinto-oikeus. Tätä lähtökohtaa on tuotu esiin useissa yhteyksissä sekä lainvalmistelussa että lakien eduskuntakäsittelyssä. Kun korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä asioista kuuluu nykyisin käytännössä noin kolmasosa valituslupajärjestelmän piiriin, ei valituslupajärjestelmässä nykyisin tosiasiasa ole kyse erityisen poikkeuksellisesta järjestelmästä.

Kaksiasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittämisesä on keskeisenä tavoitteena ollut, että oikeusturvan antamisessa olisi painopiste mahdollisimman aikaisessa käsittelyn vaiheessa. Tästä syystä oikaisujärjestelmien kehittäminen ja alueellisten hallintotuomioistuinten vahvistaminen muutoksenhakujärjestelmässä on ollut tärkeää. Tärkeänä on pidetty myös sitä, että muutoksenhaku hallintoviranomaisen päätöksestä ei ohjaudu suoraan ylimpään tuomioistuimeen.

Jos asiassa on tehty oikaisuvaatimus tai pyydetty päätöksen tehneeltä viranomaiselta hallintolain mukaisesti päätöksen oikaisemista, valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on käytännössä neljäs vaihe, jossa asiaa käsitellään. Kaikissa hallintoasioissa ei kuitenkaan ole kyse niin merkittävistä asioista, että hallintoviranomaisen päätöksentekovaiheen ja siihen liittyvien oikaisumahdollisuuksien lisäksi on tarpeen voida saattaa asia perusteelliseen käsittelyyn kahdessa tuomioistuinasteessa.

Hallintomenettelyä koskevien oikeusturvasäännösten kehitys ja kaksiasteinen hallintotuomioistuinten järjestelmä antavat aikaisempaa paremmat mahdollisuudet pohtia valituslupajärjestelmän laajentamista muutoksenhaussa ylimpään oikeusasteeseen.

5.2 Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävistä

Perustuslain mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus (3.3 §). Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa ja valvoa lainkäyttöä omalla toimialallaan. Lisäksi se voi tehdä esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä (99 §).

Ylimpien tuomioistuinten tehtäviin kuuluvan lainkäytön valvonnan keskeisenä muotona on oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta huolehtiminen ylimmän oikeusasteen ratkaisujen avulla.¹⁵⁷ Muille oikeusasteille ei kuulu vastaavaa tehtävää. Tästä syystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoimintaan kohdistuu tähän tehtävään liittyviä erityisiä oikeusturvaodotuksia, vaikka korkein hallinto-oikeus ei toimikaan yksinomaan prejedikaattituomioistuimena.

Oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen kannalta on tärkeää, että korkeimman hallinto-oikeuden voimavarat riittävät myös päätösten perustelemiseen niin, että päätöksestä ilmenee, millaisia seikkoja korkein hallinto-oikeus on pitänyt ratkaisun kannalta relevantteina ja millä tavoin korkein hallinto-oikeus on tapauksessa arvioinut näitä seikkoja päätöstä tehdessään.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu myös asioita, joissa on kyse muutoksenhausta valtakunnallisen hallintoviranomaisen päätökseen. Ensimmäisenä oikeusasteena on näissäkin asioissa nykyisin usein alueellinen hallinto-oikeus. Tällaisissa asioissa korostuu korkeimman hallinto-oikeuden rooli ratkaisukäytännön yhtenäisyyden turvaamisessa. Korkeimman hallinto-oikeuden asema oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena painottuu nykyisin entistä enemmän myös sen vuoksi, että hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden laatu on monipuolistunut.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen nykyisestä parantaisi korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia huolehtia lainkäytön valvonnasta omalla toimialallaan.

5.3 Oikeudenkäynnin viivytyksettömyydestä

Hallintolainkäytöltä odotetaan oikeusvarmuuden ohella myös sitä, että asia käsitellään tuomioistuimissa ilman aiheetonta viivytystä. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys sisältyy sekä perustuslaissa että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa Suomi on saanut useita tuomioita kohtuut-

¹⁵⁷ Ks. myös *Eero Paukku*, Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset yhteiskunta- ja taloustieteellisen tutkimuksen aineistona. Perusselvitys. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 1. Helsinki 2001. Selvityksessä todetaan s. 13, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset muodostuvat usein pitkälti ennakkopäätösten luonteisiksi, vaikka korkein hallinto-oikeus ei valikoi ratkaistavakseen otettavia valituksia niiden ennakkopäätösluonteen perusteella.

tomasta käsittelyajasta.¹⁵⁸ Ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntö on tältäkin osin otettava huomioon hallintolainkäytön kehittämiseksi, vaikka Suomen saamat tuomiot ovat toistaiseksi koskeneet pääosin muita lainkäyttö-
elimiä kuin hallintotuomioistuimia.

Oikeudenkäynnin kesto arvioidaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan oikeudenkäynnin kokonaiskeston perusteella. Oikeudenkäynnin kokonaiskeston sisältyy myös oikaisumenettely tai vastaava menettely, jos se on edellytyksenä sille, että asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Myös päätöksen täytäntöönpano voi sisältyä oikeudenkäynnin kokonaiskeston, kun sitä arvioidaan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyyden kannalta erityisen ongelmallisia ovat ajanjaksot, joiden aikana asia ei etene hallintotuomioistuimessa, vaan se yksinomaan odottaa käsittelyvuoroaan. Tällaisten odotusaikojen tulisi olla mahdollisimman lyhyitä.

Ylimmän oikeusasteen käsittelyajan merkitys oikeudenkäynnin kokonaiskeston kannalta korostuu käytännössä sen vuoksi, että kyse on asian käsittelyn viimeisestä vaiheesta. Oikeudenkäynnin kesto muodostuu tavallisesti sitä pidemmäksi, mitä useampia muutoksenhakuasteita asiassa on käytettävissä. Useista muutoksenhakuvaiheista johtuvaa oikeudenkäynnin kestoä voitaneen pitää hyväksyttävänä vain silloin, kun jokainen näistä vaiheista selkeästi parantaa asianosaisen oikeusturvaa.

Muutoksenhaun moniportaaisuus ei kuitenkaan aina lisää oikeusturvaa. Erityisesti asioissa, joissa on useita asianosaisia, yhden asianosaisen mahdollisuus hakea muutosta monessa portaassa voi viivästyttää lopullisen ratkaisun saamista ja vähentää siten muiden asianosaisten oikeussuojaa. Joissakin tapauksissa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen saattaa olla kyse myös siitä, että valittajan tavoitteena on nimenomaan viivästyttää lopullisen ratkaisun saamista asiassa.

Oikeudenkäyntiä voidaan nopeuttaa tuomioistuinten omien menettelytapojen avulla jonkin verran, mutta nämä mahdollisuudet ovat melko rajalliset. Keskeistä oikeudenkäyntien keston kannalta on, että hallintotuomioistuinten käytettävissä olevat voimavarat ovat määrältään ja laadultaan oikeassa suhteessa niihin saapuvien asioiden määrään ja laatuun.

¹⁵⁸ Ks. Launikari 5.10.2000, Kangasluoma 20.1.2004, Eskelinen 3.2.2004, Pitkänen 9.3.2004, M.S. v. Suomi 22.3.2005, T.K. ja S.E. v. Suomi 31.5.2005, Kukkola 15.11.2005, Hagert 17.1.2006, Kajas 7.3.2006.

Hallintotuomioistuimet eivät itse voi vaikuttaa niihin saapuvien asioiden määrään eivätkä siihen, millaisia nämä asiat ovat. Saapuvien asioiden määrään ja laatuun voidaan periaatteessa vaikuttaa ensinnäkin aineellisella lainsäädännöllä ja hallinnon sisäisten oikaisukeinojen avulla. Hallintotuomioistuimiin saapuvien veroasioiden väheneminen 1990-luvun puolivälissä perustui ilmeisesti sekä aineellisessa verolainsäädännössä että välittömän verotuksen oikaisuvaatimusmenettelyssä tapahtuneisiin muutoksiin.

Resurssien lisääminen on viime vuosina ollut taloudellisista syistä vaikeaa hallintotuomioistuimissa niin kuin muuallakin oikeuslaitoksessa ja valtionhallinnossa. Ylimmässä hallintotuomioistuimessa resurssien lisääminen ei ole kaikissa tapauksissa myöskään paras mahdollinen keino käsiteltävänä olevien asioiden ja käytettävissä olevien voimavarojen saattamiseksi keskinäiseen tasapainoon, sillä ylimmän oikeusasteen erityisenä tehtävänä on huolehtia oikeuskäytännön yhtenäisyydestä hallintolainkäytössä. Resurssien merkittävä lisääminen voisi olla omiaan vaikeuttamaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia huolehtia riittävästi omien ratkaisujensa yhdenmukaisuudesta.

Ennen muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen vahvistaminen vähentää osaltaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää. Se vaikuttaa myös siihen, millä tavoin tosiseikat ja oikeuskysymykset on selvitetty ja päätökset perusteltu niissä asioissa, jotka saapuvat korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää voitaisiin periaatteessa vähentää rajoittamalla muutoksenhakua valituskielloilla. Käytännössä valitusten määrä voisi vähentyä myös, jos oikeudenkäyntimaksuja korotettaisiin merkittävästi tai jos yksityinen asianosainen voitaisiin määrätä korvaamaan suuruudeltaan huomattavia muiden asianosaisten tai viranomaisten oikeudenkäyntikuluja. Nämä keinot rajoittaisivat kuitenkin asianosaisten mahdollisuutta saada asiansa korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi niissäkin tilanteissa, joissa on asianosaisten oikeusturvan kannalta tai muusta syystä tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu.

Valituslupasääntelyn avulla voidaan rajoittaa niiden asioiden määrää, joissa korkein hallinto-oikeus antaa asiaratkaisun. Samalla säilytetään kuitenkin mahdollisuus saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ja saada asiasta ylimmän oikeusasteen ratkaisu, jos se on tarpeen ennakkopäätöksen saamiseksi tai asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen tai muun painavan syyn vuoksi.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen ei merkitsisi resurssien säästöä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta se antaisi ylimmälle tuomioistuimelle nykyistä paremmat mahdollisuudet huolehtia oikeuskäytännön yhtenäisyydestä ja kohdistaa voimavaroja muutoinkin asioiden laadun mukaisesti. Tämä parantaisi oikeusturvan laatua.¹⁵⁹

Valituslupajärjestelmän laajentaminen lyhentäisi osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaikoja ja oikeudenkäynnin kokonaiskestoa niissä asioissa, joissa valituslupaa ei myönnetä. Käsittelyajat voisivat lyhentyä jonkin verran myös muissa asioissa, koska entistä suurempi osa saapuneista asioista käsiteltäisiin nykyistä kevyemmässä menettelyssä.

6 Valituslupajärjestelmän laajentamisen rajoista ja vaihtoehdoista

Valituslupajärjestelmä soveltuu erityisesti asiaryhmiin, joissa muutoksenhaun kohteena olevat asiat ovat pääosin oikeudellisesti yksinkertaisia ja joissa on paljon samankaltaisten tosiseikkojen perusteella ratkaistavia asioita. Tällöin korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösten avulla voidaan turvata hallinnon ja alueellisten hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi veroasiat ja toimeentulotukiasiat, joissa valituslupajärjestelmä on laajasti käytössä.

Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmässä ei kuitenkaan ole kyse pelkästään ennakkopäätösten antamisesta, sillä hallintolainkäyttölain mukaan valituslupa myönnetään korkeimmassa hallinto-oikeudessa myös asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen ja muun painavan syyn perusteella. Valitusluvan myöntäminen ei ole korkeimman hallinto-oikeuden harkinnassa silloin, kun valitusluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, vaan tällöin valituslupa tulee myöntää. Luvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arviointiin liittyy kuitenkin harkintaa, jossa voidaan viran puolestakin ottaa huomioon oikeussuojan tarpeeseen liittyvät yksittäisen tapauksen erityispiirteet.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytössä olevaa valituslupajärjestelmää ei siten voida joka suhteessa rinnastaa korkeimmassa oikeudessa käytössä olevaan valituslupajärjestelmään. Hallintolainkäyttölaissa säädetyssä valituslupa-

¹⁵⁹ Näin myös *Olli Mäenpää*, Hallintoprosessin uudet haasteet, *Lakimies* 2/2006 s. 143 ss. Mahdollisuuksia ja tarvetta valituslupajärjestelmän laajentamiseen tarkastellaan artikkelissa erityisesti s. 163 s. Artikkelissa todetaan, että valituslupajärjestelmän laajentaminen edellyttää tehokasta ja laadullisesti korkeatasoista oikaisumenettelyä.

menettelyssä on muodollisesti kyse valitusoikeuden rajoittamisesta, mutta käytännössä se voidaan ymmärtää myös eräänlaisena seulontana, jossa osa asioista jää korkeimmassa hallinto-oikeudessa suppeaan tutkintaan ja osa asioista siirretään tämän suppean tutkinnan pohjalta perusteelliseen käsittelyyn.

Valituslupajärjestelmän laajentamista voitaisiin harkita myös asiaryhmiin, joissa ei ole kyse erityisestä ennakkopäätösten tarpeesta vaan siitä, että asiat ovat pääosin oikeudellisesti yksinkertaisia ja ylintä oikeusastetta edeltäviä oikeussuojakeinoja pidetään näissä asiaryhmissä asioiden laadun vuoksi riittävinä. Tällöin valituslupajärjestelmän etuna olisi, että se parantaisi osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia ohjata voimavarojaan enemmän niihin asioihin, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen asiaratkaisu.

Tämän suuntaisesti valituslupajärjestelmää laajennettiin korkeimman hallinto-oikeuden tekemän esityksen pohjalta valmistellussa vuonna 2005 annetussa lainsäädännössä, jossa valituslupajärjestelmä ulotettiin muutamiin sellaisiin määrältään pieniin asiaryhmiin, joissa valitukset ovat pääosin oikeudellisesti yksinkertaisia ja taloudelliselta merkitykseltään vähäisiä.¹⁶⁰

Valituslupajärjestelmän laajentamista voitaisiin jatkaa korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen sisältyneiden periaatteiden pohjalta. Valituslupajärjestelmä soveltuu vain asioihin, joissa riittävä oikeussuoja turvataan useimmissa tapauksissa jo ennen muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeussuojan riittävyys riippuu asioiden laadusta, joten mahdollisuuksia valituslupajärjestelmän laajentamiseen on tarpeen arvioida lähemmin asiaryhmittäin.

Valituslupajärjestelmä ei sovellu asioihin, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä tuomioistuinasteena. Tällaisia asioita on nykyisin aikaisempaa vähemmän. Niitä ovat esimerkiksi ministeriöiden päätökset, joissa muutoksenhaku ohjautuu hallintolainkäyttölain mukaisesti suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁶¹

¹⁶⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden esityksen pohjalta toteutetut valituslupajärjestelmän laajennukset olivat melko varovaisia, mutta ilmeisesti tästä syystä ne myös laajasti hyväksyttiin lausuntovaiheessa ja eduskuntakäsittelyssä. Lausuntopalautteesta ks. Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2003:34. Eduskuntakäsittelystä ks. LaVL 7/2005 vp ja HaVM 13/2005 vp.

¹⁶¹ Vuonna 2005 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui yhteensä 3931 asiaa, joista 127 koski muutoksenhakua valtioneuvoston tai ministeriön päätökseen.

Valituslupajärjestelmän vaihtoehtona voitaisiin ehkä periaatteessa ajatella myös seulontamenettelyä tai sitä, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä vain oikeuskysymysten mutta ei näyttökysymysten osalta. Seulontamenettely siinä muodossa kuin se on käytössä hovioikeuksissa, ei kuitenkaan soveltuisi ylimpään oikeusasteeseen, jonka tehtävät ovat osittain erilaiset kuin muilla oikeusasteilla. Myöskään muodollinen jaottelu näyttökysymyksiin ja oikeuskysymyksiin ei soveltuisi hyvin suomalaiseen hallintolainkäytön järjestelmään, sillä se olisi oikeusturvan tarpeen kannalta keinotekoinen. Se voisi myös vaikeuttaa valituksen tekemistä. Yhtenä tavoitteena hallintolainkäytössä on, että menettely on niin yksinkertaista, että asianosaiset voivat yleensä hoitaa valitusasiansa ilman oikeudellista erityisasiantuntemusta.

7 Lopuksi

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin kuuluu oikeuskäytännön yhtenäisyydestä huolehtiminen hallintolainkäytön alalla, vaikka se ei toimikaan pelkättään ennakkopäätöstuomioistuimena. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on myös antaa oikeussuojaa yksittäisissä tapauksissa. Useimmissa tapauksissa tästä voidaan kuitenkin nykyisin huolehtia riittävästi hallinnon sisäisten oikeussuojakeinojen avulla sekä alueellisissa hallinto-oikeuksissa.

Oikeussuojaan sisältyy oikeusvarmuuden ohella myös oikeudenkäynnin viivytyksettömyys. Ylimmän oikeusasteen käsittelyajan merkitys korostuu käytännössä sen vuoksi, että kyse on asian käsittelyn viimeisestä vaiheesta. Oikeudenkäynnin kokonaiskesto muodostuu yleensä sitä pidemmäksi, mitä useampia muutoksenhakuasteita on käytettävissä.

Valituslupajärjestelmää voitaisiin laajentaa muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen asiaryhmissä, joissa oikeusturvasta huolehditaan pääosin riittävästi jo asian käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa ennen muutoksenhakua ylimpään oikeusasteeseen. Tämä antaisi korkeimmalle hallinto-oikeudelle nykyistä paremmat mahdollisuudet nopeuttaa asioiden käsittelyä ja ohjata voimavarojaan niiden asioiden käsittelyyn, joissa on tärkeää saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Tämä ei heikentäisi oikeusturvaa vaan osaltaan parantaisi sitä.

Valituslupajärjestelmän laajentamisella ei olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Se ei merkitsisi resurssien säästöä, mutta parantaisi mahdollisuuksia resurssien joustavaan kohdentamiseen asian laadun mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Outi Suviranta, OTT, VT, akatemiaturkija, Suomen Akatemia

Viranomaisen passiivisuus ja oikeussuojakeinojen sääntely¹⁶²

1 Johdanto

Julkisen hallinnon tehtävät ja toiminta ovat nykyisin moninaisia. Julkinen hallinto ja hallintoviranomaiset toimivat lähes kaikilla elämänalueilla. Hallinnossa käsiteltävät asiat koskevat muun muassa sosiaalihuoltoa ja terveydenhoitoa, opetusta ja tutkimusta, elinkeinotoimintaa, maa- ja metsätaloutta, elintarvikkeita, ympäristönsuojelua, kaavoitusta ja rakentamista sekä yhteiskunnan infrastruktuuria. Viranomaiset päättävät taloudelliseen toimintaan ja rakentamiseen liittyvistä luvista ja myöntävät taloudellisia tukia ja avustuksia. Julkisen vallan eri toimijat myös järjestävät ja tuottavat julkisia palveluja – kuten terveydenhuoltopalveluja – sekä huolehtivat siitä, että keskeiset infrastruktuuripalvelut toimivat tai että niitä on saatavilla.

Hallintoviranomaisten päätöksenteko ja muu julkisen hallinnon toiminta vaikuttavat yksilöiden ja esimerkiksi eri taloudellisten toimijoiden oikeudelliseen ja tosiasialliseen asemaan. Vaikutus on usein yksilön aseman kannalta positiivista: hakija voi ryhtyä harjoittamaan tiettyä luvanvaraista toimintaa luvan saatuaan tai yksityinen saa tarvitsemaansa terveydenhoitoa kun kunta huolehtii tätä koskevista lakisäätteisistä velvollisuuksistaan. Yksityisen asema ei tämän kaltaisissa tilanteissa muodostu sellaiseksi kuin lainsäädännössä on tarkoitettu, jos viranomainen viivyttelee päätöksenteossa tai laiminlyö muita velvollisuuksiaan. Yksityisellä voi tällöin olla selkeitä oikeusturvatarpeita suhteessaan julkiseen valtaan. Yksityisillä ei ole oikeusturvatarpeita vain silloin, kun hallinto

¹⁶² Tämä artikkeli liittyy meneillään olevaan Suomen Akatemian rahoittamaan tutkimushankkeeseen. ”Oikeuskeinojen käyttöala hallintotuomioistuimissa”. Tämä selittää ja ”oikeuttaa” viittausten kohdentumisen pääosin eräisiin omiin tähän hankkeeseen liittyviin aikaisempiin artikkeleihin: *Outi Suviranta*, Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan, *Lakimies (LM)* 6/2002 s. 914–937; *sama*, Rätten till domstolsprövning när förvaltningen är passiv, *Nordisk Administrativt Tidsskrift (NAT)*, Vol. 84, 4/2003, s. 370–383; *sama*, Oikeusvoimasta luottamuksensuojaan, *LM* 7-8/2004 s. 1421–1436; *sama*, Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta? *LM* 2/2005 s. 195–213; *sama*, Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta, *Defensor Legis (DL)* N:o 2/2005, s. 231–247.

rajoittavasti puuttuu heidän oikeusasemaansa tai nimenomaisesti kokonaan tai osittain hylkää tai jättää tutkimatta heidän hakemuksensa hallintoluvasta tai muusta oikeudellisesta edusta, vaan myös hallinnon jäädessä passiiviseksi.¹⁶³

Voimassa olevassa lainsäädännössä hallinnon velvollisuudesta käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä säädetään nimenomaisesti hallintolain 23 §:ssä. Tätä vastaavasti jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa on puolestaan säännös virkamiehen yleisestä velvollisuudesta suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Vastaava säännös on kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentissa. Hallintolain valmistelun yhteydessä harkittiin, pitäisikö hallintoasian käsittelylle asettaa yleislainsäädännössä nimenomainen määräaika. Hallinnossa käsiteltävien asioiden moninaisuuden vuoksi yleisen määräajan asettamista pidettiin ongelmallisena. Päädyttiin ottamaan lakiin edellä mainittu joustava ajallinen tehoste, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.¹⁶⁴

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy kuitenkin joitakin säännöksiä, joilla viranomaisen ratkaisutoiminnalle asetetaan nimenomaisia määräaikoja tietyissä asiaryhmissä. Tällöin säädetään yleensä myös siitä, että jos viranomainen ei ole tehnyt päätöstä määräajassa, asiassa voidaan tehdä valitus ikään kuin viranomainen olisi hylännyt hakemuksen. Näillä erityissäännöksillä pannaan tyypillisesti täytäntöön EY:n direktiivejä, joissa on nimenomaisesti edellytetty määräaikaan sidottua päätöksentekoa ja mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, jollei määräaikaa noudateta.¹⁶⁵

Kysymys oikeusturvan saatavuudesta ja asian saamisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi viranomaisen passiivisuustilanteissa on meillä lainsäädännössä yleisesti järjestämättä. "(A)sianosaisen oikeusturvakeinot viranomaisen laiminlyödessä käsittelyvelvoitteensa rakentuvat ... lähinnä virkavastuujärjestelmän sekä hallintokanteluinstituutin varaan"¹⁶⁶. Vahvoja argumentteja voidaan kuitenkin esittää tuomioistuimeen pääsyä myös tällaisissa tilanteissa edellyttävien tulkintojen tueksi. Voidaan väittää, että tuomioistuimella olisi perustuslain 21

¹⁶³ Hallintolainkäyttöjärjestelmän jonkinlaisista vaikeuksista "ottaa haltuunsa" hallinnon ja hallinto-oikeuden tämän suuntaiset muutokset ks. *Suviranta*, LM 2002 s. 914–916 ja 935–937; *sama*, NAT s. 370–375 ja 381–382.

¹⁶⁴ Ks. tarkemmin *Matti Niemivuo – Marietta Keravuori*, Hallintolaki, WSOY Lakitieto, Helsinki 2003, s. 209–212.

¹⁶⁵ Ks. tarkemmin *Suviranta*, LM 2002 s. 921.

¹⁶⁶ *Niemivuo – Keravuori* s. 200.

§:n sekä EY-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla velvollisuus ottaa käsiteltäväkseen asia, jossa oikeusturvan tarve johtuu viranomaisen viivytystä tai passiivisuudesta. Myös oikeuskäytännöstä voidaan saada tukea tulkinnalle, jonka mukaan asia voidaan saattaa hallintoriitana tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos viranomainen laiminlyö muita velvollisuuksiaan kuin päätöksentekoa.¹⁶⁷

Yksityisten oikeusturvatarpeiden kannalta jo oikeustilan epäselvyyttä voidaan pitää ongelmana. Oikeustila vaikuttaa ongelmalliselta myös tarkasteltaessa niitä vaatimuksia, joita Euroopan yhteisön oikeudesta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuu Suomen oikeusturvajärjestelmälle. Eduskunnan oikeusasiamies on eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota oikeusturvajärjestelmän puutteisiin muun muassa kuntien laiminlyödessä velvollisuuksiaan. Siten minusta ei voida väittää, että oikeusturvajärjestelmän ongelma olisi ainoastaan teoreettinen ja että välilliset oikeusturvan takeet kuten mahdollisuus kannella laillisuudenvalvojille käytännössä riittäisivät oikeusturvan takeiksi.

Oikeustilan kehittämisen tarpeeseen viranomaisten passiivisuustilanteissa onkin viime vuosina kiinnitetty huomiota muun muassa oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toimintakertomuksessa vuosilta 2002–2003. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea esitti puolestaan harkittavaksi, tulisiko hallintoriitana voida saattaa vireille hakemus, jossa hakija vaatii oikeuksiensa toteuttamista silloin kun hallintoviranomainen viivyttelee päätöksen tekemistä tai ei tee lainkaan päätöstä.¹⁶⁸

Tässä kirjoituksessa pyrin lähestymään kysymystä viranomaisen passiivisuutta vastaan käytettävissä olevista oikeuskeinoista hallintolainkäyttölain systematiikan näkökulmasta. Kirjoituksen keskeisenä tavoitteena on hahmotella jatkokeskustelujen pohjaksi, miten hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän esillä oleva aukko voitaisiin täyttää täydentämällä yleislainsäädäntöä – hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia – noudattaen mahdollisuuksien mukaan yleislainsäädännön nykyistä systematiikkaa ja siinä omaksuttua sääntelytapaa ja sääntelyn tarkkuutta. Tässä artikkelissa kysymys on siten ennen muuta sen kartoittamisesta, mistä asioista laissa näyttäisi olevan tarpeellista säätää ja millaisia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja voisi olla tarjolla. Lisäksi – vaihtoehtoisten ratkaisumallien taustaksi – hahmottelen hallintolainkäyttölain keskeisimmän oikeuskeinon

¹⁶⁷ Ks. näistä tarkemmin *Svoiranta*, LM 2002 ja *sama*, NAT 2003.

¹⁶⁸ Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003, Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4 s. 17; Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö, Komiteamietintö 2003:3 s. 131. Ks. myös *Olli Mäenpää*, Hallintoprosessioikeus, WSOYpro, Helsinki 2005, s. 134–135.

eli hallintovalituksen ja toisen passiivisuustilanteisiin mahdollisesti soveltuvan oikeuskeinon eli hallintoriidan eroja ja yhtäläisyyksiä hallintolainkäyttölain systeemissä ja hallinto-oikeudellisten oikeusasemien ja oikeussuhteiden muotoutumisprosessissa.

2 Pääsy tuomioistuimeen tyypillisissä passiivisuustilanteissa ja hallintolainkäyttölain systematiikka

Viranomaisen passiivisuustilanteet voidaan kaavamaisesti jakaa kahteen ryhmään: tilanteisiin, joissa viranomainen viivyttelee hallintopäätöksen teossa tai laiminlyö kokonaan tämän velvollisuutensa, ja tilanteisiin, joissa viranomainen laiminlyö muun toimintavelvollisuutensa. Hallintolainkäyttölain systematiikassa ja oikeuskäytännössä nämä tilanteet eroavat toisistaan merkittävällä tavalla.

Hallintolainkäyttölaki on systematiikaltaan päätöskeskeinen. Laissa säädetään ennen muuta muutoksen hakemisesta hallintopäätöksiin. Kysymys on oikeusturvasta hallinnon *hallintopäätösten muodossa* tapahtuvaa toimintaa vastaan. Laissa säädetään muun muassa siitä, millaisista ja minkä tahojen tekemistä päätöksistä saa valittaa, kuka saa valittaa ja millä perusteella valittaminen on mahdollista. Sääntelyn lähtökohtana on sen varmistaminen, että asianosaisella on käytettävissään oikeusturvakeinona valitus (ja siten nykyisin pääsy tuomioistuimeen) tilanteissa, joissa viranomaisen päätös saattaa loukata hänen oikeusasemaansa. Sääntelyn lähtökohtana on siten hallinnon tietty toimi, hallinnossa tehty päätös.

Hallintolainkäyttölain 69–71 §:ssä säädetään hallintoriita-asioista. Tältä osin sääntelyn lähtökohtana on *julkisoikeudellinen oikeussuhde*. Tässä oikeuskeinon käytettävyyttä ja pääsyä tuomioistuimeen ei ole sidottu mihinkään hallinnon nimenomaiseen toimeen, vaan tuomioistuimeen pääsyn edellytyksenä on riittäisyys, joka koskee julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolen oikeuksia tai velvollisuuksia. Laista käy nimenomaisesti ilmi, että riita voi liittyä myös hallintosopimukseen perustuvaan (tai hallintosopimuksella konkretisoituun) oikeussuhteeseen. Siltä osin kuin oikeussuhteen sisältö perustuu hallintopäätökseen, hallintoriitamenettely ei kuitenkaan ole käytettävissä, vaan oikeuskeinona on valitus.

Hallintoriita-asioden käyttöalan laajeneminen tai monipuolistuminen viime vuosina ja vuosikymmeninä¹⁶⁹ on nähdäkseen yhteydessä siihen, että hallinto-

¹⁶⁹ Ks. tästä *Anne Niemi*, Hallintoriita tehokkaana oikeussuojakeinona, Julkaisematon lisensiaattitutkimus, Helsingin yliopisto, 2004, erit. s. 153–159.

toiminnan sääntelyä on enenevässä määrin alettu jäsentää hallinnon ja yksityisten välisiä oikeussuhteita koskevana sääntelynä, josta suoraan johtuu yksityisille myös erilaisia oikeuksia heidän suhteessaan hallintoon. Yksityisten oikeudet (ja velvollisuudet) eivät perustu vasta hallintopäätöksiin, joilla lainsäädäntö pannaan toimeen. Lisäksi yksityisillä nähdään olevan lakiin perustuvia oikeuksia myös tilanteissa, joissa hallinnon tulisi panna lainsäädäntöä toimeen muulla tavoin kuin (valituskelpoisia) hallintopäätöksiä tekemällä.¹⁷⁰ Hallintoriitamenettely on näin ollut käytettävissä esimerkiksi yksityisten vaatiessa kunnalta erilaisia terveystalvveluja.¹⁷¹ Jo varhaisemmassa oikeuskäytännössä viranomaisista on hallintoriitamenettelyä käyttäen voitu vaatia täyttämään esimerkiksi velvollisuutensa palauttaa sille jäänyt valtakirja taikka rakentamaan tietty silta tai tieyhteys. Tämän tapaisissa tilanteissa on ollut kysymys viranomaisen muun toimintavelvollisuuden kuin päätöksentekovelvollisuuden vahvistamisesta (ja mahdollisesti viranomaisen velvoittamisesta kyseiseen toimintaan).

Tuoreehko oikeuskäytäntö näyttäisi minusta vahvistavan sen, että hallintoriitamenettely on yleisesti oikeussuojakeinona käytettävissä, jos yksityisen oikeusturvan tarve johtuu siitä, että viranomaisen laiminlyö muun velvollisuutensa kuin päätöksentekovelvollisuutensa. Viitataan tässä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun, joka koski kunnan velvollisuutta huolehtia romuajoneuvojen poistamisesta. Ns. romuajoneuvolain nojalla kunta on velvollinen alueellaan huolehtimaan romuajoneuvojen poistamisesta ympäristöstä. Asiassa oli kunnan ja kiinteistönomistaja N:n välillä riitaa siitä, koskeeko tämä kunnan velvollisuus myös N:n yksityisellä kiinteistöllä olleita romuajoneuvoja. Tapauksen Finlex-selosteessa todetaan seuraavaa: "Koska siitä, missä järjestyksessä N:n tekemä kuntaan kohdistama romuajoneuvojen poistamisvaatimus on ratkaistava, ei ollut erikseen säädetty, oli asiassa näin ollen kysymys sellaisesta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaan velvollisuuteen koskevasta riidasta, jota hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentissa tarkoitettiin."¹⁷²

Passiivisuustilanteiden toinen ryhmä koskee päätöksenteon viivästymistä. Hallintolainkäyttölain systematiikassa valitus on tapa saada tuomioistuinteitse selkeyttä julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöön siltä osin kuin oikeussuhteen sisältö perustuu hallintopäätökseen. Jos viranomaisen laiminlyö hallintopäätöksen tekemisen tai viivyttelöe siinä, valitusmahdollisuutta ei kuitenkaan ole käytettävissä muissa kuin erikseen säädettyissä harvalukuisissa tilanteissa. Hal-

¹⁷⁰ Ks. *Suviranta*, LM 2004 s. 1427–1430; *sama*, LM 2005 s. 204–205.

¹⁷¹ Ks. *Marita Liljeström*, Terveystalvvelujen järjestämistä koskevat kiistat hallintotuomioistuimissa, DL 1/2003 s. 86–98.

¹⁷² KHO 28.2.2003 T 445.

lintolainkäyttölain järjestelmä ei näissä tilanteissa näytä takaavan asianosaiselle pääsyä tuomioistuimeen. Nimenomaan tähän voidaan minusta paikantaa lainsäädäntötoimia välttämättä edellyttävä aukko hallintolainkäyttölain sääntelyssä: pääsy tuomioistuimeen tulee avata tilanteissa, joissa oikeusturvan tarve joutuu viranomaisen viivytystä päätöksenteossa tai siitä, ettei viranomainen velvollisuudestaan huolimatta tee asiassa päätöstä. Jos pääsyä tuomioistuimeen ei lainsäädäntötoimin järjestetä, tuomioistuimet voivat joutua vaikean oikeuden kehittämistehtävän eteen pohtiessaan, minkä säännösten tai periaatteiden mukaan niiden pitäisi ottaa asia käsiteltäväkseen esimerkiksi EY-oikeuden edellyttäessä, että asia tulee voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.¹⁷³

3 Hallintovalitus ja hallintoriita hallinto-oikeudellisen sääntelyn prosessissa

Edellä viitattiin jo siihen, että hallintovalituksen lähtökohtana on hallinnon tekemä päätös ja hallintoriitamenettelyn lähtökohtana julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskeva riitaisuus. Tässä jaksossa hahmottelen joitakin hallintovalituksen ja hallintoriitamenettelyn välisiä periaatteellisia eroja hallinto-oikeudellisten oikeussuhteiden ja hallinto-oikeudellisten oikeusasemien muotoutumisprosessissa.

Julkisen vallan ja yksityisen väliset hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet sekä yksityisen oikeudellinen ja tosiasiallinen asema näissä suhteissa muotoutuvat monivaiheisessa oikeudellisen ohjauksen ja hallinnollisen päätöksenteon prosessissa. Oikeusaseman samoin kuin sen muotoutumisprosessinkin lähtökohdat määräytyvät perustuslain mukaan. Perusoikeussäännösten ohella keskeinen merkitys on perustuslain 80 §:n 1 momentin sillä säännöksellä, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Oikeusasemien tarkempi muotoutuminen voi sitten jäädä alemmanasteisen sääntelyn sekä hallinnollisen päätöksenteon ja mahdollisesti myös hallinnon muun toiminnan varaan. Tavallisissa, säännönmukaisissa tilanteissa yksityisen hallinto-oikeudellinen oikeusasema muotoutuu tällä tavoin oikeudellisen sääntelyn, hallinnollisen päätöksenteon ja hallinnon muun toiminnan perusteella.¹⁷⁴

Säännönmukaisista poikkeavissa tilanteissa lainsäätäjän ja hallinnon ohella myös tuomioistuimet saattavat hallintolainkäytön järjestyksessä osallistua yksityisen hallinto-oikeudellisen oikeusaseman määrittämis- ja muotoutumisprosessiin. Ensinnäkin oikeusasemaa määrittävästä, lainsäädäntöä toimeenpane-

¹⁷³ Ks. tästä *Suviranta*, LM 2002 s. 932–934.

¹⁷⁴ Yksityisten rooli (ja yleisemminkin muiden kuin julkisen vallan edustajien rooli) tässä oikeusasemien muodostumisprosessissa voidaan tässä yhteydessä jättää sivuun.

vasta hallintopäätöksestä saatetaan valittaa tuomioistuimelle. Toiseksi hallinnon ja yksityisen välinen hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskeva riitaisuus voidaan saada tuomioistuimen ratkaistavaksi hallintoriita-asiana, jos oikeusasema riidanalaiselta osaltaan määräytyy suoraan oikeudellisen sääntelyn tai hallinnon muun toiminnan kuin hallintopäätösten perusteella. Näin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia hallinto-oikeudellisissa oikeussuhteissa koskeva asia tulisi yleensä voida saada tuomioistuimen käsiteltäväksi joko valitusasiana tai hallintoriita-asiana (ks. PL 21 §). Tuomioistuimen tehtävänä on sitten ratkaista tehty valitus tai antaa päätös asiassa, joka on saatettu sen käsiteltäväksi hallintoriitana.

Ratkaisua tekevän tuomioistuimen rooli yksityisen hallinto-oikeudellisen oikeusaseman määrittämisprosessissa ei kuitenkaan välttämättä ole yksiselitteinen ja selvä sen enempää valitusasiassa kuin hallintoriita-asiassakaan. Siltä osin kuin hallintovalitus edelleen ymmärretään reformatiiviseksi oikeuskeinoksi, ”muutoksenhaku voi johtaa siihen, että muutoksenhaun alainen ratkaisu korvataan toisensisältöisellä ratkaisulla”¹⁷⁵. Näin tuomioistuin (tai asiassa mahdollisesti toimivaltainen muutoksenhakulautakunta) saattaa valituksen johdosta esimerkiksi päättää, että valittajalla on oikeus tiettyyn sosiaalietuuteen, joka häneltä oli valituksenalaisella hallintopäätöksellä evätty. Toisaalta hallintovalitusta käsittelevä tuomioistuin ei välttämättä ratkaise itse asiaa, vaan vain kumoaa virheellisenä pitämänsä päätöksen ja palauttaa asian hallintoviranomaiselle uudelleen ratkaistavaksi. Näin on asianlaita erityisesti sellaisissa asiaryhmissä, joissa tilannetta määrittävä oikeudellinen ohjaus jättää ratkaisijalle harkintavaltaa, oli kysymys sitten tarkoituksenmukaisuusharkinnasta taikka laillisuusharkinnan piiriin yleensä luetusta sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta ja siitä, että säännösten soveltaminen edellyttää esillä olevien tosiasioiden arvottavaa arviointia. Tuomioistuin esimerkiksi vain toteaa, ettei hakemusta ole voitu hylätä tietyillä, valituksenalaisesta päätöksestä ilmenevillä perusteilla, muttei ota kantaa siihen, tuleeko hakijalle myöntää haettu lupa. Jos hallintovalitus edelleen ymmärrettäisiin ideaalittyyppisesti reformatiiviseksi oikeuskeinoksi, hallintotuomioistuimella olisi selvästi toimivalta luvankin myöntämiseen.¹⁷⁶

¹⁷⁵ V. Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, Toinen uusittu painos, Vammala 1968, s. 442. Käsittelen hallintovalituksen muuttunutta ja nykyisin ehkä osin epäselvääkin luonnetta oikeussuojakeinona artikkelissa DL 2005. Tuossa artikkelissa jäsenen tuomioistuimen roolia yksityisten oikeusasemien määräytymisprosessissa sekä hallinnon ja tuomioistuimen toimivallanjakoa tässä määräytymisprosessissa yhtäältä kontrollin tiiviyyden ja toisaalta – tässä yhteydessä ennen muuta tärkeän – tuomioistuimen ratkaisuvallan käsitteen avulla.

¹⁷⁶ Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (22.7.1918/74) 5 §:stä johtuen tosin sillä poikkeuksella, että jos KHO:ssa esillä olevassa asiassa ”ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai

Toisaalta hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten välisen toimivallanjaon kannalta asian palauttamista ensi vaiheessa hallintoviranomaisen ratkaistavaksi voidaan pitää sitä perustellumpana mitä enemmän väljyyttä (erilaista harkintaa ja tulkintaa) ratkaisutilanteeseen sisältyy.

Hallintoriita-asioissa tuomioistuimen tehtävänä on määrittää hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen tai hallinto-oikeudellisen oikeusaseman (riidanalaista) sisältöä asiaa koskevan oikeudellisen sääntelyn ja mahdollisesti oikeussuhdetta määrittävän hallintosopimuksen pohjalta. Käytännössä hallintoviranomainen on usein näissäkin tilanteissa määrittänyt oman kantansa oikeussuhteen tarkemmasta sisällöstä nimenomaisella ratkaisullaan. Viranomainen on esimerkiksi todennut, ettei sillä ole asiassa toimintavelvollisuutta. Koska hallintoviranomaiselle ei lainsäädännössä kuitenkaan ole osoitettu toimivaltaa ratkaista asiaa hallintopäätöksellä, tällaista hallintoviranomaisen ratkaisua pidetään vain sen kannanottona kyseisen oikeussuhteen sisällöstä tältä osin.

Hallinto-oikeudellisten oikeussuhteiden ja oikeusasemien konkretisointiprosessissa hallinnon ja tuomioistuinten roolit muotoutuvat siten (ainakin periaatteessa) toisistaan poikkeaviksi valitusasioissa ja hallintoriita-asioissa. Valitusasiassa tuomioistuimen tutkittavana on hallintopäätös, jolla hallintoviranomainen on – hallinnolle yleisesti kuuluvan lainsäädännön toimeenpanotehtävän mukaisesti – lainsäädäntöä yksittäistapaukseen soveltaen määrännyt hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen tai oikeusaseman sisällöstä. Hallintoriita-asiaissa puolestaan on kysymys hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen sellaisten osien sisällöstä, joiden oikeudellista konkretisointia ei oikeusjärjestyksessä ole uskottu hallintoviranomaisten tehtäväksi (ainakaan hallintopäätöksiä tekemällä). Tuomioistuin joutuu määrittämään oikeussuhteen (riidanalaisen) sisällön sitä koskevan oikeudellisen sääntelyn ja mahdollisen hallintosopimuksen perusteella. Sääntelymalli osoittaa tässä hallinnon tehtäväksi tavallaan vain lainsäädännön tosiasiallisin toimin tapahtuvan täytäntöönpanon. Hallintoviranomaisille ei sen sijaan ole tässä sääntelymallissa uskottu sellaista toimeenpanovaltaa, jota hallinnon voidaan nähdä käyttävän hallintopäätöksiä tehdessään, siis soveltaessaan lainsäädäntöä yksittäistapauksiin hallintopäätöksiä tehden.

Valituksen ja hallintoriidan taustalla olevien toisistaan poikkeavien sääntelymallien erot muodostuvat sitä merkityksellisemmiksi mitä joustavampaa ja avoimempaa asiaa koskeva lainsäädäntö on. Jos jo lainsäädäntö varsin yksiselitteisesti määrittää yksityisen hallinto-oikeudellisen oikeusaseman sisällön, lain-

säädännön soveltamiseen yksittäiseen tapaukseen (sen hallinnolliseen toimeenpanoon) sisältyy vain vähän ”vallankäytöllisiä” elementtejä. Vastaavasti lainsäädännön soveltamiseen yksittäistapauksiin sisältyy välttämättä tätä enemmän myös vallankäytöllisiä piirteitä, jos lainsäädäntö on tulkinnanvaraista tai avointa. Jos hallintoviranomaisille ei väljän sääntelyn tilanteissa ole annettu valtaa toimeenpanna lainsäädäntöä hallintopäätöksin, lainsäädännöllä yksityisen oikeusasemalle asetettujen oikeudellisten puitteiden konkretisoiminen oikeudellisesti merkittävällä tavalla jää tarvittaessa hallintotuomioistuimen tehtäväksi hallintoriita-asian käsittelyn yhteydessä. Tällä tavoin hallinnon ja tuomioistuinten välinen toimivallanjako saattaa muodostua epätarkoituksenmukaiseksi: tuomioistuimelle saattaa ohjautua ”toimeenpanovaltaa” sen sijaan että sen tehtävänä olisi hallintoviranomaisten suorittaman toimeenpanon asianmukaisuuden varmistaminen.

Oikeuskäytännössä sääntelymallien erot eivät ehkä kuitenkaan ole muodostuneet näin suuriksi. Esimerkiksi terveystalouksia koskevissa asiaryhmissä hallinnon on katsottu voivan ”täyttää” lainsäädännön avoimuutta yleisillä perusteluilla priorisointipäätöksillään.¹⁷⁷ Tämä on ollut omiaan vähentämään ”toimeenpanovaltaa” liukumista tuomioistuimille, vaikka asioita on tuomioistuimissa käsitelty hallintoriita-asioina.

4 Hallintovalitus, hallintoriita ja tuomioistuimen ratkaisuvallta

Kysymystä siitä, millaisia ratkaisuja tuomioistuin voi valitusasiassa tehdä, on meillä perinteisesti lähestytty luonnehtimalla hallintovalitusta reformatiiviseksi ja kunnallisvalitusta kassatoriseksi oikeussuojakeinoksi. Lähtökohtana on siis ollut se, että hallintovalituksen perusteella hallintolainkäyttöviranomainen voi tehdä asiassa uuden päätöksen ja että kunnallisvalituksen perusteella tuomioistuimen toimivalta rajoittuu valtaan kumota virheellinen päätös. Nykyjärjestelmässä, jossa valitusviranomaisena on pääsäännön mukaan tuomioistuin, reformatiivinen hallintovalitus ei ole hallinnon ja tuomioistuinten välisen vallanjaon kannalta ongelmaton. Käytännössä tuomioistuimet eivät ilmeisesti myöskään hevin korvaa hallintopäätöksiä omilla sisällöllisillä päätöksillään asioissa, joissa sääntely jättää hallintoviranomaisille tulkinta- ja harkintavaltaa asian ratkaisemisessa. Näihin seikkoihin viitattiin jo edellä.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Ks. tästä *Liljeström*, DL 2003 erit. s. 93 ja 95–98.

¹⁷⁸ Ks. myös *Suviranta*, DL 2005 s. 239–242 sekä *sama*, LM 2002 s. 914–916 ja 935–937; *sama*, NAT 2003, s. 373–375 ja 381–382.

Hallintoriita-asioissa tuomioistuin puolestaan lähinnä vahvistaa, että julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolella on oikeusjärjestykseen sisältyvän sääntelyn (tai hallintosopimuksen) perusteella tietty oikeus tai velvollisuus oikeussuhteen toista osapuolta kohtaan. Jos kysymys on yksityisen velvollisuuksista julkista valtaa kohtaan (esimerkiksi velvollisuudesta palauttaa yksityisen saamia taloudellisia etuuksia), vahvistustuomion sijaan käytetään suoritustuomiota. Jos kysymys on puolestaan viranomaisen velvollisuuksista, sillä ei pitäisi olla käytännössä merkitystä, puetaanko tuomio vahvistus- vai suoritustuomion muotoon: viranomaisen tulee joka tapauksessa hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti täyttää tuomioistuimen vahvistama velvollisuutensa. Niissä tilanteissa, joissa oikeutta tai velvollisuutta julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa ei voida tällä tavoin perustaa suoraan oikeudelliseen sääntelyyn¹⁷⁹, hallintoriitahakemus ei menesty. Näin on erityisesti silloin, kun oikeudet ja velvollisuudet perustuvat vasta hallintopäätökseen, jolla lainsäädäntöä pannaan yksittäisessä tilanteessa toimeen.

Tuomioistuimen ratkaisuvallan ulottuvuuksia tarkasteltaessa tuomioistuimen kassatorisia ja reformatorisia tehtäviä voidaan purkaa seuraavankaltaisten kysymysten avulla. Miltä osin hallintotuomioistuimen tehtävänä on vain valvoa hallintoviranomaisten toimintaa ja tarvittaessa kumota hallinnon toimin aikaansaatuja virheellisiä oikeusvaikutuksia? Miltä osin hallintotuomioistuimet voivat päätöksillään itse aikaansaada muutoksia yksityisten hallinto-oikeudellisissa oikeusasemissa ja yksityisten ja hallinnon välisissä hallinto-oikeudellisissa suhteissa? Missä määrin tuomioistuimet voivat yksityisen oikeusasemaan suoraan vaikuttavia päätöksiä itse tekemättä määrätä, millainen yksityisen oikeusasemaan vaikuttava päätös hallinnon tulee asiassa tehdä? Tällaisia kysymyksiä on ollut tapana esittää valitusasioihin liittyen. Osa kysymyksistä voidaan vastaavasti esittää myös hallintoriita-asioissa.

Kaikkien näiden kysymysten lähtökohtana on, että hallintoviranomaisen alkuperäinen toimivalta ja tehtävä muodostavat rajan myös hallintotuomioistuimen ratkaisuvallalle: tuomioistuin voi ”palauttaa hallinnon ruotuun” poistamalla virheellisiä oikeusvaikutuksia; tuomioistuin voi määrätä hallinnon (päättöksen teossaan tai muutoin) toimimaan tavalla, johon lainsäädäntö (tuomioistuimen tulkinnan mukaan) hallintoa velvoittaa;¹⁸⁰ tuomioistuin voi omalla päätöksel-

¹⁷⁹ Sivuhuomautus: oikeudellinen sääntely tulee tässä ymmärtää laajasti. Hallintoriitojen perinteisinä tyyppitapauksina ovat olleet tavanomaisoikeudelliseen perusteettoman edun palautusta koskevaan oppiin perustuvat jutut.

¹⁸⁰ Ks. KHO 2005:18, jossa korkein hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa esitti tällä tavoin tulkintansa tilannetta määrittäneestä lainsäädännöstä ja palautti asian sosiaalilautakunnalle näissä puitteissa uudelleen käsiteltäväksi. Ks. tästä myös *Mäenpää* s. 577–578.

lään aikaansaada ne oikeusvaikutukset, jotka säännönmukaisessa tilanteessa olisi aikaansaatava hallintopäätöksellä.¹⁸¹ Voidaan kysyä, millaisia muita hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen oikeudelliseen tai tosiasialliseen sisältöön vaikuttavia päätöksiä hallintotuomioistuin voi voimassa olevan oikeuden mukaan tehdä yksityisen oikeusturvatarpeiden tyydyttämiseksi. Ennen muuta tässä nousevat esille valituksenalaisten hallintopäätösten täytäntöönpanoon liittyvät hallintotuomioistuimen määräykset ja muut mahdolliset väliaikaismääräykset siinä määrin kuin niitä pidetään nykyisin mahdollisina.¹⁸²

De lege ferenda on arvioitava, millainen ratkaisuvallalla hallintotuomioistuimilla tulisi olla passiivisuustilanteissa ja miten nimenomaisesti ratkaisuvallasta on syytä ja mahdollista säätää. Jälkimmäisen kysymyksen osaltahan toisena vaihtoehtona on seurata hallintolainkäyttölaissa nykyisin hallintovalituksen ja hallintoriidan osalta omaksuttua sääntelymallia eli jättää asia tuomioistuinten yksittäistapauksissa harkittavaksi, siis oikeuskäytännön kehittymisen ja mahdollisen lainopillisen tutkimuksen varaan.

Tuomioistuimen ratkaisuvallan osalta vaihtoehtoja on useita: Pitäisikö tuomioistuimen vain todeta passiivisuus tai vain vahvistaa viranomaisen toimintavollisuus? Pitäisikö tuomioistuimen voida asettaa määräaika viranomaisen päätöksenteolle (tai muulle toiminnalle)? Pitäisikö tuomioistuimen itse voida toimia itse asiassa esimerkiksi myöntämällä viranomaiselta haettu etuus tai lupa? Kysymys on siis siitä, millaiseksi tuomioistuimen roolin tulisi muodostua tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve johtuu viranomaisen passiivisuudesta. Yksiselitteisten ja kaikenkattavien mallien omaksuminen ei tässä – samoin kuin ei tavanomaisissa valitusasioissakaan – liene mahdollista (tai ei ainakaan järkevää). Asiaryhmät ja niitä määrittävä sääntely ovat erilaisia. Vastaavalla tavalla kuin tuomioistuin saattaa valituksen johdosta joissakin asiaryhmissä myöntää viranomaiselta haetun etuuden, tällainen päätös saattaisi periaatteessa olla mahdollinen myös passiivisuusasiana vireille pannussa jutussa. Tuomioistuinten tekeemiin sisällöllisiin ratkaisuihin puolestaan liittyy vastaavat periaatteelliset ja

¹⁸¹ Näiden ratkaisuvaihtoehtojen ohella tuomioistuin voi hallintoriita-asiassa myös velvoittaa yksityisen toimimaan määrättyllä tavalla. Tämä voidaan esillä olevassa yhteydessä – viranomaisten passiivisuutta tarkasteltaessa – jättää syrjään.

¹⁸² Tähän asiaan liittyvänä voitaisiin pitää myös kysymystä siitä, voiko hallintotuomioistuin määrätä saamatta jääneen julkisen palvelun sijaan esimerkiksi rahallista korvausta, milloin palvelua ei (enää) ole mahdollista antaa ”luonnossa”. Luontoissuorituksen ja surrogaattikorvauksen välistä suhdetta koskeva kysymys ei kuitenkaan ole ensi sijassa prosessuaalinen, tuomioistuimen ratkaisuvallasta koskeva kysymys, vaan materiaallinen, hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen sisältöä suoritushäiriötilanteissa koskeva kysymys. Ks. *Suviranta*, LM 2005.

käytännöllisetkin ongelmat siitä riippumatta, onko asia saatu vireille passiivisuusasioina vai hallintopäätöksestä tehdyllä valituksella.

5 Kontrollin tiiviystä

Tuomioistuimen roolia hallintolainkäytössä voidaan jäsentää myös kontrollin tiiviyyden käsitteen avulla.¹⁸³ Kysymys on tällöin siitä, mitä tuomioistuin kontrolloi hallinnon toimintaa kontrolloidessaan. Valitusasioissa kysymys on muun muassa siitä, missä määrin tuomioistuimen tehtäväksi ymmärretään lähinnä valvoa hallinnon päätöksenteon asianmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä – sitä että päätökset niille esitettyjen perustelujenkin valossa ovat oikeusjärjestyksen mukaan perusteltuja – ja missä määrin tuomioistuimen tehtäväksi ymmärretään ”ainoiden oikeiden” tai ”parhaiden” ratkaisujen etsiminen (ja muiden hylkääminen). Kysymys on siten jälleen hallinnon ja tuomioistuinten välisestä toimivallanjaosta tilanteissa, joissa lainsäädäntö jättää sijaa erilaiselle harkinnalle ja tulkinnalle. Kysymys on siitä, kuuluuko tämän väljyyden täyttäminen ja tavallaan lainsäätäjän työn jatkaminen tässä hallinnolle vai tuomioistuimille.

Hallintoriita-asioissa asetelma muistuttaa enemmän prosessiasetelmaa yleisen lainkäytön puolella: hallintotuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, johtuuko oikeudelliseen sääntelyyn tai hallintosopimukseen perustuvasta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta sen osapuolille suoraan oikeuksia tai velvollisuuksia. Näissä tilanteissa hallinnolla ei ole samankaltaista oikeusasemien ja oikeussuhteiden kehittämis- ja konkretisointitehtävää, eräänlaista ”tulkintaetuoikeutta”¹⁸⁴ lainsäädännön sisältöön kuin mikä hallinnolla voidaan katsoa olevan sen soveltaessa lainsäädäntöä yksittäistapauksiin hallintopäätöksiä tekemällä.

Kontrollin tiiviyttä koskevat kysymykset eivät näyttäisi erityisesti nousevan esille kun pohditaan tuomioistuimen tehtävää (*de lege ferenda*) passiivisuusasioina vireille saatetuissa asioissa. Kontrollin kärki kohdistuu näissä asioissa viranomaisen toimintavelvollisuuteen ja tämän velvollisuuden laiminlyöntiin.

¹⁸³ Ks. *Suviranta*, DL 2005 s. 243–245.

¹⁸⁴ Tulkintaetuoikeudesta puhuminen tässä on hieman epätarkkaa. Tilanne ei täysin rinnastu työoikeudelliseen työnantajan tulkintaetuoikeuteen. Työoikeudessa kysymys on (vain) siitä, että asiassa toimitaan työnantajan tulkinnan mukaisesti, kunnes asiaan on saatu tarvittaessa tuomioistuimen auktoritatiivinen tulkinta tai neuvottelujärjestyksen mukainen ratkaisu. Sen sijaan niissä tilanteissa, joissa hallintoviranomainen on toimivaltainen soveltamaan lainsäädäntöä asiaan tekemällä siinä hallintopäätös, tähän toimivaltaan sisältyy muukin kuin ajallisesti rajattu toimivaltaelementti.

6 Hallintovalitus, hallintoriita ja tuomioistuimeen pääsy

Yleiset säännökset tuomioistuimeen pääsystä hallintolainkäytön järjestelmässä on otettu hallintolainkäyttölain 2 (ja 5) lukuun. Näillä säännöksillä järjestetään sitä, millaisiin päätöksiin voi hakea valittamalla muutosta, kuka voi hakea muutosta, miltä taholta ja missä ajassa muutosta on haettava. Luvussa viitataan myös muihin asiaa järjestäviin yleisiin säännöksiin kuten kuntalain kunnallisvalitusta koskeviin säännöksiin ja Ahvenanmaan itsehallintolain valitusta koskeviin säännöksiin. Täydentävää ja yleislainsäädännöstä poikkeavaa sääntelyä on myös runsaasti erityislainsäädännössä. Tuomioistuimeen pääsyä koskevaa hallintolainkäyttölain järjestelmää modifioi merkittävä tavalla myös oikaisuvaatimusmenettely: usein päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen (erityislainsäädännössä tai kuntalaissa) säädettyssä oikaisumenettelyssä.

Hallintoriita-asioissa hallintolainkäyttölain 69 §:n säännöksellä säännellään myös tuomioistuimeen pääsyä. Hallintoriita-asiana hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi voidaan saada julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskeva *riita*. Tässä yhteydessä nimenomaan tällä ”riitaedellytyksellä” näyttäisi olevan merkitystä. Merkitystä näyttäisi olevan myös sillä, ettei yleislainsäädännössä (eikä ilmeisesti muuallakaan) ole asetettu hallintoriitamenettelyn edellytykseksi oikaisumenettelyä vastaavien hallinnolisten menettelyjen läpikäyntiä.

Voimassa olevan oikeuden kannalta ja siltä osin kuin passiivisuustilanteet voivat tulla hallintotuomioistuimissa käsiteltäviksi hallintoriita-asioina, tämä merkitsisi ilmeisesti seuraavaa. Tuomioistuimen on arvioitava, onko esillä oleva tilanne – kysymys viranomaisen velvollisuudesta toimia – kypsynyt hallintolainkäyttölain 69 §:ssä tarkoitetuksi ”riidaksi”. Oikeuskäytännössä esillä olleissa tapauksissa tästä ei yleensä liene ollut epäselvyyttä: asiassa ollaan ”riidan” asteella esimerkiksi sen jälkeen kun kunta on (muulla kuin valituskelpoisella) päätöksellään kieltäytynyt huolehtimasta romuajoneuvojen poistamisesta tai haettujen fysioterapiapalvelujen antamisesta. De lege ferenda voidaan kysyä, riittääkö tämä hallintolainkäyttölain 69 §:n sääntely. Olisiko asia kypsynyt ”riidaksi” esimerkiksi siinäkin tapauksessa, että kunta toistuvista yhteydenotoista huolimatta ei lainkaan reagoi asiaan? Viimekädessä pääsy tuomioistuimeen tulee tällaisissakin tilanteissa taata. Toinen de lege ferenda kysymys liittyy sen arvioimiseen, tulisiko myös näihin tilanteisiin liittää jonkinlainen tuomioistuin-käsittelyä edeltävä pakollinen ”toimintavaatimusmenettely”.

Eräs valituksen ja hallintoriitamenettelyn tuomioistuimeen pääsyä koskeva tässä yhteydessä tärkeä ero liittyy oikeusvarmuuteen ja siihen, milloin asia on mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Siltä osin kuin hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen sisältö perustuu hallintopäätökseen, oikeusvarmuutta edistää se, että hallintopäätökset tulevat lainvoimaisiksi suhteellisen lyhyen valitusajan kuluttua umpeen. Tämän jälkeen hallintopäätöstä – ja hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen sisältöä tältä osin – ei voida vahvan pääsäännön mukaan enää tuomioistuimessa riitauttaa.

Hallintoriitamenettelyn vireillepanoa ei ole lainsäädännössä tällä tavoin ajallisesti rajattu. Lainsäädännössä ei säädetä esimerkiksi siitä, miten riitaisuuden on tullut ilmetä taikka miten tuore tai ajankohtainen riitaisuuden tai erimielisyyden tulee olla, jotta asia voidaan tutkia hallintoriitamenettelyssä.

7 Eri oikeuskeinot hallintolainkäytön järjestelmässä

Hallintotoiminnan tuomioistuinvalvonta ja tuomioistuinten yksityisille antama oikeussuoja rakentuvat hallintolainkäytön järjestelmässä eri oikeuskeinojen varaan. Määrätty asia voidaan saada tuomioistuimen käsiteltäväksi tiettyä oikeuskeinoa käyttäen. Hallintolainkäyttöllinen sääntely kiinnittyy sitten suurelta osin näihin oikeuskeinoihin: tietyt säännökset koskevat hallintovalitusta, kunnallisvalitusta tai hallintoriita-asioita. Sääntely ei kuitenkaan ole eri oikeuskeinojen osalta yhtä kattavaa eikä kaikki sääntely ole oikeuskeinokohtaista. Hallintolainkäyttölaissa säädetään kattavimmin hallintovalituksesta. Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalaissa. Useat hallintolainkäyttölain säännökset koskevat kuitenkin myös kunnallisvalitusta. Hallintoriita-asioita koskevat yleissäännökset ovat puolestaan niukkoja. Hallintovalitusta koskevat säännökset tulevat (menettelyn osalta) soveltuvien osin sovellettaviksi myös hallintoriita-asioissa (ks. HLL 73 §).

Näin sillä, mitä oikeuskeinoa (tai mihin oikeuskeinoon nojaavaa oikeuskeinoa) käyttäen ”passiivisuusasia” voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, voi olla suuri merkitys oikeussuojan muotoutumisen kannalta. Periaatteessa olisi tietysti mahdollista ottaa käyttöön kokonaan uusi tai uusia oikeuskeinoja ja säätää niistä kattavasti. Tällaista menettelyä ei mielestäni voida pitää tarkoituksemukaisena esillä olevassa tilanteessa. Oikeuskeinon valinta voi vaikuttaa esimerkiksi oikeusturvatiehen: Hallintoriita-asiat ohjautuvat alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Jos lainkäyttöviranomaisena valitusasiassa olisi jo ensi asteessa korkein hallinto-oikeus taikka jokin muutoksenhakulautakunta, valitus ja hal-

lintoriita ohjautuisivat eri tahojen ratkaistaviksi.¹⁸⁵ Oikeuskeinon valinta saattaa vaikuttaa myös siihen, millaiseksi tuomioistuin mieltää ratkaisuvallansa passiivisuusasiassa (jälleen: jollei siitä erikseen säädetä). Hallintoriita-asiassa kynnyksille, että tuomioistuin itse myöntäisi esimerkiksi luvan, josta oikeusjärjestyksen mukaan tulisi päättää hallintopäätöksellä, lienee korkeampi kuin jos passiivisuusasia saataisiin tuomioistuimen käsiteltäväksi valituksena.

Edellä esitetystä on jo käynyt ilmi, että suhtaudun varauksellisesti mahdollisuuksien ottaa lakiin ainakaan kattavaa sääntelyä tuomioistuimen ratkaisuvallasta passiivisuusasioissa. Tällainen sääntelytapa poikkeaisi hallintolainkäyttölaissa ratkaisuvallan sääntelyn osalta muuton omaksutusta niukasta sääntelytavasta. Jos tarkempaa sääntelyä pidetään tarpeellisena, sääntelyn täydentämistä ei tulisi aloittaa passiivisuusasioista.

Mielestäni passiivisuusasioiden sääntelyssä on mahdollisuuksien mukaan syytä tukeutua hallintolainkäyttöjärjestelmän nykyiseen oikeuskeinoja koskevaan sääntelyyn. Mielestäni vaikuttaisi myös hyvin perustellulta, että oikeuskeinona passiivisuusasiassa – laiminlyönnin yhteydessä – olisi sama oikeuskeino, joka tulisi kysymykseen viranomaisen toiminnan yhteydessä. Näin oikeustie seuraisi passiivisuusasioissa asiaryhmän tavanomaista oikeustietä ja näin tuomioistuin harkitsisi oman ratkaisuvallansa rajoja osin samankaltaisessa tilanteessa kuin kielteisestä päätöksestä tehtyä valitusta tutkiessaan. ”Passiivisuusasia” olisi siten tilanteesta riippuen perusluonteeltaan hallintovalitus, kunnallisvalitus tai hallintoriita-asia.

8 Sääntelyn tarpeista ja vaihtoehtoista

Hallintotoiminnan tuomioistuinkontrollin keskeisimpinä kysymyksinä voidaan tässä yhteydessä pitää kysymyksiä tuomioistuimeen pääsystä ja tuomioistuimen ratkaisuvallasta sen käsiteltäväksi saatetuissa asioissa sekä näihin liittyen kysymystä hallinnon ja tuomioistuimen välisestä toimivallanjaosta määrittäessä hallinto-oikeudellisten oikeussuhteiden ja oikeusasemien sisältöä passiivisuustilanteissa. Monet muut hallintotoiminnan tuomioistuinkontrollin kannalta tärkeät kysymykset kuten itse tuomioistuinprosessia ja siinä noudatettavia prosessiperiaatteita (esim. virallisperiaate) koskevat kysymykset eivät tässä yhteydessä nousse esille: vaikuttaa melko selvältä, että niiden osalta passiivisuusasioita ei ole syytä arvioida toisin kuin muita hallintolainkäyttöasioita ja siten nämä asiat on syytä jättää hallintolainkäyttölain yleisen sääntelyn varaan. Samalla tavoin yleisen sääntelyn (ja mahdollisesti lisäsääntelyn tarpeen arvi-

¹⁸⁵ Ks. tästä *Suviranta*, LM 2002 s. 933.

oinnin) varaan lienee syytä jättää ongelmat, joita passiivisuustilanteissa(kin) saattaa ilmetä, jos hallintoviranomaiset eivät noudata tuomioistuimen ratkaisuja.

8.1 Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn: tuomioistuimeen pääsy

Passiivisuustilanteiden sääntelytarpeita pohdittaessa erityistä huomiota edellyttää siten kysymys tuomioistuimeen pääsystä. Tuomioistuimeen pääsy on taattava myös tilanteissa, joissa oikeusturvatarpeet johtuvat viranomaisen passiivisuudesta. Sääntelytarpeita on syytä tarkastella erikseen viranomaisen päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa ja muun toimintavelvollisuuden yhteydessä.

Niiden tilanteiden osalta, joissa oikeusturvan tarve johtuu viranomaisen muun toimintavelvollisuuden kuin päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnistä, näyttää siltä, että pääsy tuomioistuimeen voi toteutua jo nykyisen lainsäädännön puitteissa hallintoriitamenettelyn avulla. En siten pidä valtiosääntöisten ja eurooppaoikeudellisten vaatimusten näkökulmasta mahdottomana, että oikeustilan kehittäminen ja selkiyttäminen jätetään ”oikeuskäytännön ja oikeustieteen vuoropuhelun” varaan. Jos näin menetellään, vaikuttaa erittäin todennäköiseltä, että hallintoriitamenettely vakiintuu oikeussuojakeinoksi tällaisissa tilanteissa. Edellytyksenä asian saamiselle tuomioistuinkäsittelyyn olisi riittävä edellytyksen täytyminen. Ilman nimenomaisia lainsäännöksiä tuomioistuimet eivät käsitykseni mukaan voisi edellyttää erityisten ”toimintavaatimusten” esittämistä, jos asian riittävyys on jo muutoin selvä. Jos tätä kehityskulkua ei oikeuspoliittisesti kuitenkaan pidetä suotavana, lainsäädäntötoimet näyttäisivät myös tässä tarpeellisilta.

Edellä esitetyn perusteella pidän sen sijaan välttämättömänä sääntelyä, jolla pääsy tuomioistuimeen avataan nimenomaisesti tilanteissa, joissa oikeusturvan tarve johtuu päätöksenteon viivästymisestä tai siitä, ettei päätöstä tehdä. Tällaista sääntelyä hahmoteltaessa joudutaan pohtimaan yhtäältä passiivisuuden ajallisen keston sääntelytarpeita ja -mahdollisuuksia sekä tuomioistuinmenettelyä mahdollisesti edeltävän pakollisen ”toimintavaatimusmenettelyn” mahdollisuutta ja hyödyllisyyttä.

Milloin viranomaisen passiivisuus päätöksenteossa on kypsynyt asteelle, jossa oikeusturvamenettelyn tarve ajankohtaistuu? Milloin esimerkiksi asianosaisen lupahakemuksen (taikka kilpailijan tai muun kolmannen viranomaisen valvontatehtävään liittyen tekemän ilmoituksen tms.) käsittely viranomaisessa on kestänyt niin kauan, että viranomaisen toiminta – toimimattomuus – on ristiriidassa hallintolain mukaisen käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevan vaatimuksen

kanssa ja estää sen, että jokaiselle perustuslain 21 §:ssä taattu oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa toteutuu? Mahdollisuutta asettaa hallinnon toiminnalle yleisiä määräaikoja on harkittu äskettäin hallintolain valmistelun yhteydessä. Kuten edellä on jo todettu, tuossa yhteydessä päädyttiin sääntelyyn, joka jättää kunkin asian käsittelyn vaatiman ajan tapauskohtaisesti harkittavaksi. Käsittääkseni määräaika-asiaa ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista ottaa jälleen harkittavaksi. Asia voidaan yleislainsäädännössä jättää edelleen joustavan sääntelyn varaan.

Toinen kysymys koski sitä, tulisiko säätää passiivisuusasian tuomioistuinkäsittelyä edeltävästä pakollisesta hallinnollisesta menettelystä, eräänlaisesta "toimintavaatimusmenettelystä" (vrt. oikaisuvaatimusmenettely). Passiivisuusasian voisi saada tuomioistuimen käsiteltäväksi vasta vaadittuaan hallintoa nimenomaisesti toimimaan asiassa, jossa päätöksenteko on viivästynyt. Jos hallintoviranomainen toimintavaatimuksen saatuaan täyttäisi asiassa velvollisuutensa, passiivisuusasian saattaminen tuomioistuimen käsiteltäväksi ei luonnollisesti olisi enää ajankohtaista. Mahdollista olisi myös, että hallinnon antamasta vastauksesta ilmenisi, miksi asian käsittelyn ei vielä voida arvioida viivästyneen ja että asianomainen tästä syystä luopuisi aikeestaan viedä asia tuomioistuimeen. Jos sen sijaan hallinto ei määräajassa reagoisi toimintavaatimukseen tai hallinnon antama vastaus ei tyydyttäisi asianomaista, hän voisi saattaa passiivisuusasian määräajassa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Näin taattaisiin pääsy tuomioistuimeen passiivisuustilanteissa, mutta samalla toivottavasti pystyttäisiin ehkäisemään tuomioistuinten kuormittaminen "turhilla" tai ennenaikaisilla passiivisuusjutuilla.

Muodollisen "toimintavaatimusmenettelyn" tarpeellisuutta korostaa käsitykseni mukaan myös päätöksenteon (ja myös asian muun käsittelyn) viivytyksettömyyden sääntelytapa: päätöksenteolle ei yleislainsäädännössä ole asetettu (eikä tultane ainakaan tässä yhteydessä myöskään asettamaan) yleisiä määräaikoja, vaan hallintolakiin on edellä johdannossa selostetuin tavoin otettu vain joustava ajallinen tehoste, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Jos päädytään jonkinlaisen toimintavaatimusmenettelyn omaksumiseen päätöksenteon viivästymistilanteissa, käsitykseni mukaan olisi syytä harkita pakollisen toimintavaatimusmenettelyn käyttöönottoa myös hallintoriita-asioita valmistavina hallinnollisina menettelyinä (ainakin) niissä tilanteissa, joissa riita koskee viranomaisen (muuta kuin hallintosopimukseen perustuvaa) toimintavelvollisuutta. Tällöin on mahdollista sitoa tuomioistuimeen pääsy myös mää-

raaikoihin: toimintavaatimusmenettely voisi "vanhentua", jollei tuomioistuinmenettelyä aloitettaisi määräajassa sen jälkeen.

8.2 Tuomioistuimen ratkaisuvallta ja oikeuskeinot

Tuomioistuimen ratkaisuvallan sääntelyn osalta on puolestaan pohdittava ennen muuta sitä, tulisiko yleislakiin ottaa säännöksiä tuomioistuimen ratkaisuvallasta tuomioistuimessa "passiivisuusasiana" vireille pannussa jutussa vai voidaanko tämäkin kysymys jättää tuomioistuinten ratkaisuvalltaa hallintolainkäytössä eri oikeuskeinojen osalta yleisesti koskevan sääntelyn ja oikeuskäytännön varaan.

Edellä eri kohdissa on jo käynyt ilmi, että minusta passiivisuustilanteiden sääntelyssä olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä nojaamaan hallintolainkäyttöjärjestelmän nykyiseen sääntelyyn ja siinä muutoin omaksuttuun sääntelytapaan. Ei ole tarkoituksenmukaista, että tämän "marginaali-ilmion" osalta lakiin otettaisiin nimenomaisia säännöksiä asioista, jotka järjestelmässä muutoin on jätetty hyvin avoimen sääntelyn varaan tai kokonaan sääntelemättä. Minusta "passiivisuusasioiden" sääntely voidaan perustaa järjestelmän nykyisille oikeuskeinoille. Artikkelin useista aikaisemmista jaksoista ilmenee, että hallintovalitus ja hallintoriita poikkeavat toisistaan monilta osin. Monia eroavuuksia on myös hallinto- ja kunnallisvalitusten välillä. Pidän perusteltuna sitä, että passiivisuusasiassa olisi käytettävissä se oikeuskeino, joka muutoinkin olisi käytettävissä kyseisessä asiaryhmässä. Myös tuomioistuimen ratkaisuvallan arvioiminen jäisi oikeuskeinoja koskevan yleisen sääntelyn ja oikeuskäytännön varaan.

Tuomioistuimen tulisi passiivisuusasiassa ilmeisesti kuitenkin voida tehdä myös joitakin sellaisia päätöksiä, joita ne eivät yleensä tekisi vastaavissa valitusasioissa tai oikeussuhdetta koskevissa muissa hallintoriita-asioissa kuin passiivisuusasioissa. Tuomioistuimen tulisi – asian hallinnolle palauttaessaan – esimerkiksi voida asettaa määräaika viranomaisen päätöksenteolle tai muun toimintavelvollisuuden täyttämiseksi. Mahdollista on myös, että yksityisten oikeusturvatarpeiden takaamiseksi tuomioistuinten tulisi joissakin passiivisuusasioissa tehdä sisällöllisiä päätöksiä sellaisissakin tilanteissa, joissa ne tavanomaisessa valitusasiassa luultavasti tyytyisivät asian palauttamiseen uuteen käsittelyyn. Arvioisin, että näiltäkään osin ei ole tarkoituksenmukaista tämän "marginaaliryhmän" osalta säätää ratkaisuvallasta yksityiskohtaisesti. Nykyisen avoimen ja niukan yleisen sääntelyn oloissa nämä erityisetkin tarpeet lienevät toteutettavissa nykyisen sääntelyn puitteissa oikeuskäytännön kehityksen kautta, mahdollisesti lainopin tuella.

9 Sormiharjoitus säännösehdotuksista

Jatkokeskustelujen pohjaksi ja tavallaan yhteenvetona edellä sanotusta seuraavassa esitetään vielä ensimmäinen luonnos passiivisuustilanteita koskeviksi uusiksi hallinto- ja hallintolainkäyttölain säännöksiksi. Kuntalakiin tarvittavia uusia säännöksiä ei tässä ole vielä luonnosteltu.

1) Täydennetään hallintolain säännöksiä, jotka koskevat käsittelyn viivytyksetömyyttä, toimimisvaatimusmenettelyä koskevalla sääntelyllä.

Lisätään hallintolain 23 §:ään uusi 3 momentti:

”Jos viranomainen on laiminlyönyt päätöksentekovelvollisuutensa tai muun toimintavelvollisuutensa, asianosainen voi esittää viranomaiselle toimintavaatimuksen. Viranomaisen on vastattava toimintavaatimukseen x kuukauden kuluessa vaatimuksen tekemisestä. Asianosaisen oikeudesta saada asia tämän jälkeen tuomioistuimessa käsiteltäväksi säädetään hallintolainkäyttölaissa.”

2) Täydennetään hallintolainkäyttölain valitusoikeuteen ja hallintoriitamenettelyyn liittyviä säännöksiä seuraavasti.

a) Lisätään hallintolainkäyttölakiin uusi 5 a §:

”5 a §. *Valitus päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnistä.* Jos viranomainen on laiminlyönyt velvollisuutensa tehdä asiassa päätös, tätä saa valittaa sen jälkeen kun viranomainen on vastannut sille asiassa esitettyyn toimintavaatimukseen tai toimintavaatimukseen vastaamisen määräaika on päättynyt. Mitä tässä laissa säädetään hallintoasiassa tehdystä päätöksestä, koskee soveltuvin osin viranomaisen vastausta tai vastaamisen laiminlyöntiä.”

b) Lisätään hallintolainkäyttölain 69 §:ään uusi 3 momentti:

”Jos riita koskee viranomaisen julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvan muun toimintavelvollisuuden kuin päätöksentekovelvollisuuden laiminlyöntiä, hallintoriita voidaan panna vireille vasta viranomaiselle tehdyn toimintavaatimuksen jälkeen. Hallintoriita voidaan panna vireille viranomaisen annettua vastauksensa toimintavaatimukseen tai vastaamisen määräajan päätyttyä. Hallintoriitahakemus on näissä tapauksissa tehtävä yx päivässä vastauksen tiedoksisaannista tai vastaamisen määräajan päättymisestä.”

Sammanfattning

Leena Halila

Om utvecklande av rättelseyrkandesystemet såsom rättsskyddsmedel

I rättelseyrkande, till skillnad från den rättelsereglering som avses i förvaltningslagen, är det fråga om det ordinära ändringssökandets obligatoriska förskede, i vilket förvaltningsmyndigheten omprövar det tidigare beslutet som anses vara oriktigt. Först efter detta behandlingsskede kan ärendet underkastas besvärmyndighetens prövning. Den förvaltliga rättelsen har vedertaget använts för rättelse av felaktiga beslut, och systemet har tagits till användning särskilt i massförvaltningsärenden, såsom avlönings-, statsunderstöds-, socialförsäkrings- och skatteärenden. Frågan om utvecklande av rättelseyrkandesystemet har under de senaste tiderna framträtt såsom ett medel att effektivisera rättsskyddssystemets funktionering.

I detta anförande granskas möjligheter att legislativt utveckla rättelseyrkandesystemet. Koncentrerat kan konstateras att utvidgande av rättelseyrkandeinstitutet till ett allmänt obligatoriskt förskede före det ordinära ändringssökandet inte är en rekommendabel alternativ. Detta föranledes av att rättelseyrkandeinstitutet till sin natur inte är tillämpligt på alla ärenden som behandlas i förvaltningen, och systemet kan i vissa fall snarare förlänga än förkorta nåendet av rättsskydd. I stället kunde man befogat vidga systemets användningsområde, och detta skulle bäst ske ärendegruppsmässigt.

Rättelseyrkandeförfarandet för sin del regleras i vederbörande speciallagar och kompletteras med allmänna stadganden i förvaltningslagen. Specialregleringen är dock relativt ringa och splittrad, och förvaltningslagen styr inte heller på bästa möjliga sätt rättelseyrkandeförfarandet, som till sin natur till många delar närmar sig besvärinstitutionen. Den rådande situationen är inte tillfredsställande ur rättsskyddssynpunkter, inte heller möjliggör bristfälligheten i förfaranderegleringen systemets effektiva användning. I denna framställning har allt som allt omfattats den ståndpunkten, att rättelseyrkandeförfarande borde utvecklas genom att stadga om åtminstone dess mest centrala punkter, såsom om hörande och kostnader, på allmänregleringsnivå.

Janne Aer

Myndighetens besvärsmätt då dess beslut har upphävts i förvaltningslagskipning

I artikeln granskas förvaltningsmyndighetens besvärsmätt över förvaltningsdomstolens beslut, med vilket denna första instans myndighets beslut har ändrats eller upphävts.

Den myndighet som fattat det överklagade beslutet är inte sakägare då ändring söks över dess beslut. Enligt riksdagens grundlagsutskotts tolkning av 21 § grundlagen torde man inte kunna stadga allmänt om att den myndighet som fattat beslutet alltid skulle ha besvärsmätt då dess beslut har upphävts genom ändringssökande.

Enligt 6 § förvaltningsprocesslagen kan en myndighet söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut ifall därom har särskilt stadgats i lag eller om besvärsmätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten skall bevaka. I rättspraxisen har en statsmyndighets besvärsmätt tolkats strikt.

Däremot får i kommunalbesvärssärenden den kommunala myndigheten allmänt söka ändring i besvärsmyddighetens avgörande med vilket den kommunala myndighetens beslut har upphävts. Det finns dock inte specifika stadganden om den kommunala myndighetens besvärsmätt, utan den baserar sig på sedvanerätten. I artikeln omfattas den uppfattningen, att den kommunala myndighetens besvärsmätt borde regleras tillexempel i likhet med besvär i kyrkliga ärenden, varom stadgas i 24 kap. 6 § kyrkolagen.

Arja Manner

Om utvecklande av besvärstillståndsinstitutet i förvaltningslagskipning

I artikeln granskas utvecklingsbehov av besvärstillståndsinstitutet vid sökande av ändring i förvaltningsrättens beslut i högsta förvaltningsdomstolen. Utvecklingen av rättsskyddsstadganden om förvaltningsförfarande och det tvågradiga förvaltningsdomstolssystemet erbjuder bättre möjligheter än tidigare att resonera om utvidgande av besvärstillståndssystemet i ändringssökande till den högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt grundlagen ingår i de högsta domstolarnas uppgifter att jämte utövandet av domsrätt övervaka rättskipningen inom sina behörighetsområden. Utvidgande av besvärstillståndssystemet skulle förbättra högsta förvaltningsdomstolens möjligheter att ombesörja övervakningen av lagskipningen på sitt eget behörighetsområde.

Med besvärstillstandsreglering kunde antalet av de ärenden vilka högsta förvaltningsdomstolen avgör i sak begränsas. Samtidigt skulle behållas möjligheten att få den högsta instansens avgörande i ärendet då det är nödigt för erhållande av prejudikat eller på grund av i ärendet inträffat uppenbart fel eller annat vägande skäl.

Besvärstillståndssystemet lämpar sig inte i de ärenden som högsta förvaltningsdomstolen behandlar som första instans. Även för övrigt är besvärstillståndssystemet tillämpligt endast på ärenden i vilka tillräckligt rättsskydd är tryggt redan före ändringssökande i högsta förvaltningsdomstolen. Rättsskyddets tillräcklighet beror på ärendenas beskaffenhet, varför möjligheterna till utvidgningen skall värderas ärendegruppvis.

Outi Suviranta

Reglering av rättsskyddsmedel och rätten till domstolsprövning när förvaltningen är passiv

Rätten till domstolsprövning när förvaltningen är passiv är inte generellt reglerad i det finska förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet. Förvaltningsbesvär riktar sig emot ett förvaltningsbeslut. Om myndigheten underlåter att fatta beslut finns det inget beslut som man kan överklaga. Förvaltningstvistemål har i rättspraxis vunnit terräng som rättsskyddsmedel när förvaltningen underlåter andra skyldigheter än skyldigheten att fatta förvaltningsbeslut.

Rätten till domstolsprövning bör garanteras också när förvaltningen är passiv. Syftet med artikeln är att skissa hur detta missförhållande i rättsskyddssystemet kunde avhjälpas: hurdana lagstiftningsåtgärder är nödvändiga och vilka alternativa tillvägagångssätt finns det. Enligt den valda utgångspunkten försöker jag anpassa förslagen efter den systematik och det regleringssätt som också annars har använts i den gällande förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Som bakgrund för regleringsförslaget analyseras hurdana rättsmedel förvaltningsbesvär och förvaltningstvistemål är. Det konstateras att det finns olikheter dem emellan i det förlopp i vilket de förvaltningsrättsliga rättsförhållanden och de förvaltningsrättsliga rättspositionerna utformas.

Det föreslås att det rätta rättsskyddsmedlet gentemot myndigheternas passivitet skulle vara det samma som kunde stå till förfogande gentemot dess aktivitet i fallet. Rättsskyddsmedel gentemot passivitet att fatta beslut skulle alltså vara förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär, och rättsskyddsmedlet gentemot annan underlåtenhet skulle vara förvaltningstvistemål. Det föreslås vidare att ett obligatoriskt handlingsyrkandeförfarande (jmf. rättelseyrkandeförfarande) skulle föregå domstolsprövningen såväl när förvaltningen har underlåtit sin förpliktelse att fatta beslut som när den underlåtit någon annan förpliktelse.

Ministerikomitean suositus Rec (2001) 9 jäsenvaltioille hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten oikeudenkäyntien vaihtoehtoista (epävirallinen käänös)

(hyväksytty Ministerikomiteassa 5. syyskuuta 2001 ministereiden edustajien 762. kokouksessa)

1. Ministerikomitea, Euroopan neuvoston peruskirjan 15.b artiklan mukaisesti,
2. Ottaen huomioon, että Euroopan neuvoston päämääränä on lisätä jäsenmaidensa yhtenäisyyttä;
3. Palauttaen mieleen kansalaisten oikeussuojan saatavuutta (access to justice) turvaavista toimenpiteistä annetun suosituksen No. R (86) 12, jonka liitteessä edellytettiin toimenpiteitä sovittelun ja välityksen käytön edistämiseksi;
4. Palauttaen mieleen tuomioistuinten liiallisen työmäärän ehkäisemisestä ja vähentämisestä annetun suosituksen No. R (86) 12, joka edellyttää riitojen sovinnollisen ratkaisemisen käytön edistämistä niissä tapauksissa, joihin se soveltuu, joko kokonaan tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolella taikka oikeudenkäyntimenettelyn aikana tai sitä ennen;
5. Ottaen huomioon, että toisaalta tapausten suuri määrä, ja joissakin tapauksissa tapausten määrän jatkuva kasvu, voivat heikentää hallinnollisissa asioissa toimivaltaisten tuomioistuinten kykyä käsitellä asiat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa kohtuullisessa ajassa;
6. Ottaen huomioon, että toisaalta tuomioistuinmenettely ei käytännössä aina välttämättä ole sopivin mahdollinen tapa hallinnollisten riitojen ratkaisuun;
7. Ottaen huomioon, että hallinnollisten riitojen vaihtoehtoisten ratkaisutapojen laajalle levittänyt käyttö voi mahdollistaa näiden ongelmien ratkaisemisen ja tuoda hallintoviranomaiset lähemmäksi yksityisiä kansalaisia;
8. Ottaen huomioon, että hallinnollisten riitojen vaihtoehtoisten ratkaisumenettelyjen pääasiallisina etuina voivat tapauksesta riippuen olla yksinkertaisemmat ja joustavammat menettelytavat, jotka mahdollistavat riitojen nopeamman ja edullisemmän ratkaisemisen, sovinnon saavuttamisen, asiantuntijoiden toimesta tehdyn riidan ratkaisemisen, riitojen ratkaisemisen kohtuusperiaatteiden nojalla eikä vain tiukkojen oikeudellisten normien perusteella, ja laajemman harkintavallan;

9. Ottaen näin ollen huomioon, että tietyissä tapauksissa hallinnollisten riitojen ratkaisemisen tulisi olla mahdollista myös muilla keinoilla kuin tuomioistuinten toimesta;
10. Ottaen huomioon, että vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käyttäminen ei saisi toimia keinona hallintoviranomaisille tai yksityisille kansalaisille välttää velvollisuuksiaan tai noudattaa lakia;
11. Ottaen huomioon, että kaikissa tapauksissa vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen tulisi sallia tuomioistuINVALVONTA, koska tämä muodostaa viivätkätsen takuun sekä asiakkaiden että hallintoviranomaisten oikeuksien suojelemiselle;
12. Ottaen huomioon, että oikeudenkäynnille vaihtoehtoisten menettelyjen tulee kunnioittaa yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden periaatteita sekä osapuolten oikeuksia;
13. Suosittelee, että jäsenvaltioiden hallitukset edistävät vaihtoehtoisten menettelyjen käyttöä hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten riitojen ratkaisussa seuraamalla sekä lainsäädännössään että käytännössään niitä hyvän käytännön periaatteita, jotka sisältyvät tämän suosituksen liitteeseen.

Suosituksen No. R (2001) 9 liite

I. Yleiset määräykset

1. Suosituksen kohde

i. Tämä suositus koskee vaihtoehtoisia menettelyjä ratkaista riitoja hallintoviranomaisten ja yksityisten välillä.

ii. Tämä suositus koskee seuraavia vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä: oikaisumenettely (internal review)¹, välitys (conciliation)², sovittelu (mediation)³, neuvotteluratkaisu (negotiated settlement)⁴ ja välimiesmenettely (arbitration)⁵.

¹ Oikaisumenettelyllä (internal review) suosituksessa tarkoitetaan toimivaltaisessa hallintoviranomaisessa tapahtuvaa muutoksenhakumenettelyä. Tämä viranomaisen voi olla joko se sama viranomaisen, joka on päättänyt riidan kohteena olevasta hallintotoimesta, tätä ylempi hallintoviranomainen tai mainittua tehtävää varten nimenomaisesti perustettu viranomaisen.

² Välityksellä (conciliation) tarkoitetaan suosituksessa ei-oikeudellista menettelyä, jossa kolmas osapuoli yrittää saada osapuolet löytämään molemminpuolisesti hyväksyttävän ratkaisun kysymyksessä olevaan riitaan.

³ Sovittelulla (mediation) suosituksessa puolestaan tarkoitetaan sellaista ei-oikeudellista menettelyä, jossa kolmas osapuoli pyrkii löytämään riitaan tällaisen ratkaisun ehdottamalla osapuolille ratkaisuja sitomattoman mielipiteen tai suosituksen muodossa. Suosituksen perustelumuiistiossa todetaan, että termejä sovittelu ja välitys käytetään Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa vaihtelevissa

iii. Vaikka suositus koskee riitojen ratkaisua hallintoviranomaisten ja yksityisten välillä, joitakin vaihtoehtoisia menettelyjä, erityisesti välitystä, sovittelua ja neuvotteluratkaisua, voidaan käyttää myös riitojen ennaltaehkäisemiseen.

2. Vaihtoehtoisten menettelyjen soveltamisala

i. Oikeudenkäynnin vaihtoehtojen tulisi olla joko yleisesti sallittuja tai sallittuja tietyissä sopiviksi katsotuissa tapauksissa, erityisesti sellaisissa, jotka koskevat yksittäisiä hallintotoimia, sopimuksia, yksityisoikeudellista vastuuta ja yleisesti rahamääräisiä vaateita.

ii. Vaihtoehtoisten menettelyjen soveltuvuus riidan ratkaisemiseen vaihtelee kysymyksessä olevasta asiasta riippuen.

3. Vaihtoehtoisten menettelyjen säänteleminen

i. Vaihtoehtoisten menettelyjen sääntelyn tulisi mahdollistaa joko menettelyjen institutionalisoinnin tai tapauskohtaisen käytön osapuolten päätöksen mukaisesti.

ii. Vaihtoehtoisia menettelyjä koskevan sääntelyn tulisi:

a. varmistaa, että osapuolet saavat tarvittavaa tietoa vaihtoehtoisten menettelyjen käytöstä;

b. varmistaa välittäjien, sovittelijoiden ja välimiesten itsenäisyys ja puolueettomuus;

merkityksissä eikä kaikissa jäsenvaltioissa tehdä minkäänlaista eroa mainittujen menettelyjen välillä. Suosituksessa on kuitenkin haluttu erotella nämä menettelyt toisistaan, vaikkakin yhtäläisyydet niiden välillä ovat ilmeiset. Sekä sovittelu että välitys voivat tilanteesta riippuen johtaa joko neuvotteluratkaisuun (negotiated settlement) tai viranomaisen sovittelussa tai välityksessä saavutetun ratkaisun mukaiseen päätökseen tai toimenpiteeseen.

⁴ Neuvotteluratkaisulla (negotiated settlement) suosituksessa tarkoitetaan sitä sovintoa, joka saavutetaan minkä tahansa edellä mainitun vaihtoehtoisen menettelyn tai minkä tahansa muunkin soinnollisen menettelyn tuloksena. Toisin kuin muiden vaihtoehtoisten menettelyjen kohdalla, neuvotteluratkaisulla tarkoitetaan siis nimenomaan saavutettua lopputulosta, ei itse menettelyä.

⁵ Välimiesmenettelyllä (arbitration) suosituksessa tarkoitetaan termillä yleisestikin tarkoitettua menettelyä, jossa asia ratkaistaan tuomioistuimen ulkopuolella osapuolia oikeudellisesti sitovalla tavalla tehtävään erityisesti valittujen välimiesten toimesta.

c. turvata menettelyn oikeudenmukaisuus huomioiden erityisesti osapuolten oikeuksien kunnioittamisen ja yhdenvertaisuuden periaatteen noudattamisen;

d. turvata niin pitkälle kuin mahdollista avoimuus vaihtoehtoisten menettelyjen käytössä sekä tietyn asteinen harkintavalta;

e. varmistaa vaihtoehtoisten menettelyjen kautta saavutettujen ratkaisujen täytäntöönpano.

iii. Sääntelyn tulisi edistää vaihtoehtoisten menettelyjen saattamista loppuun kohtuullisessa ajassa joko asettamalla aikarajoja tai muulla tavoin.

iv. Sääntely voi mahdollistaa, että jonkin vaihtoehtoisen menettelyn käyttö joissakin tapauksissa johtaa riidan kohteena olevan hallintotoimen täytäntöönpanon keskeyttämiseen, joko automaattisesti tai asiassa toimivaltaisen viranomaisen päätöksen jälkeen.

II. Suhde tuomioistuimiin

i. Joitakin vaihtoehtoisia menettelyjä kuten oikaisumenettelyä, välitystä, sovittelua ja neuvotteluratkaisun etsimistä voidaan käyttää ennen tuomioistuinmenettelyä. Näiden menettelyjen käyttö voidaan tehdä pakolliseksi edellytykseksi tuomioistuinmenettelyn aloittamiselle.

ii. Joitakin vaihtoehtoisia menettelyjä kuten välitystä, sovittelua ja neuvotteluratkaisua voidaan käyttää tuomioistuinmenettelyn aikana, mahdollisesti asiaa käsittelevän tuomarin ehdotuksesta.

iii. Välimiesmenettelyn tulisi pääsääntöisesti sulkea tuomioistuinmenettely pois.

iv. Kaikissa tapauksissa vaihtoehtoisten menettelyjen tulisi sallia tuomioistuinvalvonta, joka muodostaa viimekätisen takuun sekä asiakkaiden ja hallintoviranomaisten oikeuksien suojelemiselle.

v. Tuomioistuinvalvonnan sisältö riippuu valitusta vaihtoehtoisesta menettelystä. Tapauksesta riippuen tuomioistuinvalvonnan muotojen ja ulottuvuuden tulee kattaa menettelyn, erityisesti kohdissa I.3.ii.a, b, c ja d mainittujen periaatteiden noudattamisen, ja/tai ratkaisun asiallisen hyväksyttävyyden arvioinnin.

vi. Pääsääntöisesti ja lain säännösten mukaisesti vaihtoehtoisten menettelyjen käytön tulisi johtaa laissa säädettyjen tuomioistuinmenettelyä koskevien määräaikojen kulumisen keskeytymiseen tai lykkääntymiseen.

III. Vaihtoehtoisten menettelyjen erityisiä piirteitä

1. Oikaisumenettely

i. Pääsääntöisesti oikaisumenettelyn tulisi olla mahdollista minkä tahansa hallinnon toimen yhteydessä. Menettely voi koskea hallinnon toimen tarkoituksenmukaisuutta ja/tai laillisuutta.

ii. Oikaisumenettely voi joissakin tapauksissa olla pakollinen edellytys tuomioistuinmenettelylle.

iii. Toimivaltaisten viranomaisten tulisi tutkia ja päättää oikaisumenettelyssä olevat asiat.

2. Välitys ja sovittelu

i. Välitykseen ja sovitteluun voidaan ryhtyä osapuolten ja tuomarin aloitteesta, tai menettely on voitu säätää pakolliseksi.

ii. Välittäjien ja sovittelijoiden tulisi tavata osapuolet joko yksitellen tai yhdessä ratkaisun löytämiseksi.

iii. Välittäjät ja sovittelijat voivat pyytää tarkoituksenmukaisuus- tai laillisuusperusteilla hallintoviranomaista kumoamaan tai peruuttamaan toimenpiteensä tai muuttamaan sitä.

3. Neuvotteluratkaisu

i. Ellei laissa toisin säädetä, hallintoviranomaisten ei tule käyttää neuvotteluratkaisua niille kuuluvien velvollisuuksien sivuuttamiseen.

ii. Laissa säädetyllä tavalla neuvottelumenettelyyn osallistuvilla virkamiehillä tulee olla valtuudet sovinnon tekemiseen.

4. Välimiesmenettely

i. Osapuolten tulisi voida valita välimiesmenettelyssä noudatettava laki ja menettely laissa säädetyssä määräajassa. Lain sallimissa rajoissa ja osapuolten niin halutessa välimiesten päätökset voitaisiin perustaa kohtuusnäkökohtiin.

ii. Välimiesten tulisi voida tutkia hallinnon toimen laillisuus esikysymyksenä, jotta he voisivat tehdä ratkaisun hallinnon toimen asiallisesta hyväksyttävyydestä, vaikka heillä ei olisikaan toimivaltaa päättää hallinnon toimen laillisuudesta ja kumota sitä.

Ministerikomitean suositus Rec (2004) 20 jäsenvaltioille hallinnon toimien tuomioistuINVALVONNASTA (epävirallinen käännös)

(hyväksytty Ministerikomiteassa 15. joulukuuta 2004 ministereiden edustajien 909. kokouksessa)

Ministerikomitea, Euroopan neuvoston peruskirjan 15.b artiklan mukaisesti,

Ottaen huomioon, että Euroopan neuvoston päämääränä on lisätä jäsenmaidensa yhtenäisyyttä;

Palauttaen mieleen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa”, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aiheeseen liittyvän hallinto-oikeudellisia oikeusriitoja koskevan oikeuskäytännön;

Ottaen huomioon, että tehokas hallinnon toimien tuomioistuINVALVONTA yksilöiden oikeuksien ja etujen suojaamiseksi on olennainen osa ihmisoikeuksien suojelua;

Pitäen mielessä, että kaikkien osapuolten legitiimien oikeuksien välille tulisi löytää tasapaino, joka mahdollistaa viivytyksettömän menettelyn sekä tehokkaan ja vaikuttavan julkisen hallinnon;

Ottaen huomioon tulokset seurannasta, joka koski sitä, missä määrin jäsenvaltiot noudattavat velvoitteitaan huolehtia oikeusjärjestelmän toimivuudesta, sekä ministereiden edustajien 693. kokouksessa 12. tammikuuta 2000 tekemän päätöksen, joka koski hallinnon toimien tuomioistuINVALVONNAN mahdollisuuksia ja laajuutta;

Niiden johtopäätösten valossa, jotka saavutettiin Euroopan korkeimpien hallinto-oikeuksien presidenttien Strasbourgissa 7. ja 8. lokakuuta 2002 pidetyssä ensimmäisessä konferenssissa, jonka teemana oli hallinto-oikeudellisten päätösten oikeudellisen kontrollin mahdollisuudet ja laajuus jäsenvaltioissa;

Ottaen huomioon Euroopan neuvoston hallinto-oikeuden alan normit ja erityisesti päätöksen (77) 31 yksilön suojasta hallintoviranomaisten toimenpiteiden yhteydessä;

Pitäen mielessä suosituksen No. R (94) 12 tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja asemasta:

Palauttaen mieleen suosituksen No. R (2003) 16 hallinnollisten ja oikeudellisten päätösten täytäntöönpanosta hallinto-oikeuden alalla;

Pyrkien vahvistamaan oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia, jotka ovat perustavanlaatuisia arvoja Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä;

Pyrkien varmistamaan tehokkaan pääsyn hallinnon toimien tuomioistuinvalvontaan;

Vakuuttuneena siitä, että hallinnon toimien kontrolloinnin muut keinot, joihin voi kuulua hallinnon sisäinen valitus hallintoviranomaiselle ja oikeusasiamiehen harjoittama valvonta samoin kuin hallintoviranomaisten ja yksityisten välisten oikeudenkäyntien vaihtoehtoisista annettussa suosituksessa No. R (2001) 9 kuvatut oikeudenkäynnille vaihtoehtoiset menettelyt, ovat hyödyllisiä keinoja parantaa oikeudenkäytön toimivuutta sekä jokaisen oikeuksien tehokasta suojelua,

Suosittelee, että jäsenvaltioiden hallitukset soveltavat kansallisissa oikeusjärjestelmissään ja käytännössään alla esitettyjä periaatteita:

A. Määritelmät

1. "Hallinnon toimilla"¹ tarkoitetaan:

a. hallinnon julkista valtaa käyttäessään tekemiä sellaisia oikeudellisia toimia – niin yksittäistapauksia koskevia kuin yleisiäkin – ja sellaista tosiasiallista hallintotoimintaa, jotka voivat koskea luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden etuja tai oikeuksia;

¹ Koska termillä hallintopäätös tai hallintotoimi (administrative decision, acte administratif) on joissakin oikeusjärjestelmissä erityinen merkitys, suosituksessa on valittu yleistermiksi käsite administrative act, acte de l'administration. Tässä käännöksessä käytetään termiä hallinnon toimi. Käsitteen tarkoituksena on kattaa kaikki hallinnon hallinto-oikeudelliset toimet.

b. tilanteita, joissa viranomaisen kieltäytyy toimimasta tai laiminlyö toimimisen, vaikka viranomaisella on velvollisuus toteuttaa pyydetty toimenpide esitetyn pyynnön perusteella.

2. "Tuomioistuinvalvonnalla" (judicial review) tarkoitetaan hallinnon toimen lainmukaisuuden tutkimista ja siitä päättämistä tuomioistuimessa, samoin kuin tuomioistuimen päätöstä asian edellyttämistä toimenpiteistä, ei kuitenkaan perustuslakituomioistuimen harjoittamaa valvontaa.

B. Periaatteet

1. Tuomioistuinvalvonnan laajuus

a. Kaikkien hallinnon toimien tulisi olla tuomioistuinvalvonnan alaisia. Valvonta voi olla suoraa tai kohdistua esikysymykseen.²

b. Tuomioistuimen tulisi voida valvoa kaikenlaisia lainvastaisuuksia, mukaan lukien toimivallan puute, menettelylliset virheet sekä harkintavallan väärinkäyttö.

2. Pääsy tuomioistuinvalvontaan

a. Ainakin niiden luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, joiden oikeuksiin tai etuihin hallinnon toimi välittömästi vaikuttaa, tulisi voida saada asia tuomioistuinvalvontaan. Jäsenvaltioita kannustetaan harkitsemaan tuomioistuinvalvontaan pääsyn avaamista myös järjestöille tai muille henkilöille ja elimille, joiden tehtäviin kuuluu yhteisten ja yhteiskunnallisten etujen vaaliminen.

b. Luonnollisilta henkilöiltä ja oikeushenkilöiltä voidaan edellyttää, että nämä käyttävät kaikki kansallisen lainsäädännön tarjoamat muut oikaisukeinot ennen kuin turvautuvat tuomioistuinvalvontaan. Tällaisten oikaisukeinojen käyttäminen ei saisi viedä kohtuuttoman pitkää aikaa.

² Tuomioistuinvalvonta on suoraa, kun kysymys on nimenomaan valvonnan kohteena olevan hallinnon toimen laillisuuden valvonnasta. Esikysymysten tutkimisella suosituksessa puolestaan tarkoitetaan tilannetta, jossa tuomioistuin tutkii sen käsiteltävänä olevaan hallinnolliseen toimeen liittyvän toisen toimenpiteen kuten esimerkiksi sen normatiivisen toimen laillisuuden, johon tuomioistuimessa riitautettu hallintopäätös perustuu. Suosituksen perustelumuihistiossa korostetaan, että mikäli hallinnon toimia ei oikeusjärjestyksessä ole mahdollista saada suoran valvonnan piiriin, julkisen vallan tulisi huolehtia siitä, että kyseisiä hallinnon toimia voidaan tutkia esikysymyksinä.

c. Luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille tulisi antaa kohtuullinen aika tuomioistuinmenettelyn käynnistämiseen.

d. Tuomioistuinmenettelyn kustannusten ei tulisi olla sellaisia, että ne estävät sen käyttöä. Oikeusavun tulisi olla sellaisten henkilöiden käytettävissä, joilta puuttuvat taloudelliset mahdollisuudet tuomioistuinmenettelyn käyttöön oikeudenmukaisuuden sitä vaatiessa.

3. Riippumaton ja puolueeton tuomioistuin

a. Tuomioistuinvalvonta tulisi suorittaa laillisesti perustetussa tuomioistuimessa, jonka riippumattomuus ja puolueettomuus on turvattu suosituksen No. R (94) 12 mukaisesti.³

b. Tuomioistuin voi olla hallinto-oikeudellinen tuomioistuin tai osa yleistä tuomioistuinjärjestelmää.

4. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

a. Tuomioistuimen tulisi ratkaista asia kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon kunkin asian monimutkaisuus ja asianosaisten syystä tapahtuneet menettelytoimet ja käsittelyn lykkäykset, kunnioittaen aina kontradiktorisuuden periaatetta (adversarial principle).

b. Käsittelyssä tulee noudattaa osapuolten tasa-arvon periaatetta (equality of arms). Jokaisella osapuolella tulee olla mahdollisuus esittää asiansa siten, ettei hän joudu vastapuoleen verrattuna huonompaan asemaan.

c. Ellei kansallisessa lainsäädännössä säädetä perustelluista syistä toisin, hallintoviranomaisen tulee antaa tuomioistuimen käyttöön tuomioistuimen käsittelemän asian kannalta olennaiset asiakirjat ja informaatio.

d. Käsittelyn tulisi noudattaa kontradiktorisuuden periaatetta. Kaiken tuomioistuimen vastaanottaman todisteluaineiston tulisi pääsääntöisesti olla osapuolten käytettävissä vasta-argumenttien esittämiseksi.

e. Tuomioistuimen tulisi voida tutkia kaikki osapuolten esittämät asian kannalta olennaiset sekä oikeudelliset että tosiseikkoja koskevat kysymykset.

³ Suositus No. R (94) 12 tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja asemasta.

f. Käsittelyn tulisi olla poikkeustapauksia lukuun ottamatta julkinen.

g. Tuomioistuimen ratkaisu tulisi antaa julkisesti.

h. Tuomioistuimen ratkaisu tulisi perustella. Tuomioistuimen tulisi riittävän selvästi tuoda esiin ratkaisunsa perusteet. Vaikka tuomioistuimen ei tarvitse ottaa kantaa kaikkiin asiassa esitettyihin argumentteihin, mutta mikäli asiassa hyväksyty väitteisiin, sen tulisi erikseen ja nimenomaisesti vastata väitteisiin, jotka – jos ne olisi hyväksytty – olisivat vaikuttaneet ratkaisevasti asian lopputulokseen.

i. Hallinnon tointa koskevaan tuomioistuimen ratkaisuun tulisi, ainakin tärkeissä tapauksissa, olla mahdollista hakea muutosta valittamalla ylempään tuomioistuimeen, ellei asiaa kansallisen lainsäädännön mukaan suoraan saateta ylempään tuomioistuimen tutkittavaksi.

5. Tuomioistuinvalvonnan tehokkuus

a. Jos tuomioistuin päätyy siihen, että sen tutkittavana ollut hallinnon toimi on lainvastainen, sillä tulisi olla toimivalta korjata tilanne lainmukaiseksi. Tuomioistuimella tulisi olla toimivalta ainakin kumota hallintopäätös ja tarvittaessa palauttaa asia hallintoviranomaisen käsiteltäväksi tuomioistuimen tekemän ratkaisun kanssa sopuinnussa olevan uuden päätöksen tekemistä varten. Tuomioistuimen tulisi myös voida vaatia, että hallintoviranomainen täyttää velvollisuutensa asianmukaisella tavalla.

b. Tuomioistuimella tulisi myös voida määrätä oikeudenkäyntikuluista ja korvauksesta soveltuvissa tapauksissa.

c. Tuomioistuimen ratkaisun tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi tarvittavien toimivaltuuksien tulisi olla käytettävissä suosituksen No. R (2003) 16 mukaisesti.⁴

d. Tuomioistuimella tulisi olla toimivalta antaa väliaikaisia turvamääräyksiä tuomioistuinkäsittelyn ajaksi.

⁴ Suositus No. R (2003) 16 hallinto-oikeuden alalla tehtyjen hallinnollisten ja oikeudellisten päätösten täytäntöönpanosta.

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2006

1. Suomen demokratiaindikaattorit
2. Selvitys eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä
Utredning om vissa specialfrågor som gäller kontrollen av åländska landskapslagar
3. Bill drafting instructions (HELO)

