

Päiväys
27.4.2011

Diaarinumero
H 68/11

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö

27. 04. 2011

ol 12 / 41 / 2007

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 9.2.2011 nro OM 12/41/2007,
dnro OM004:00/2008

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa prosessityöryhmän mietinnöstä, joka koskee oikeudenkäyntiä hallintoasioissa (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011).

Korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa on asetettu työryhmä valmisteamaan lausuntoa. Työryhmään ovat kuuluneet presidentti Pekka Hallberg, hallintoneuvos Pirkko Ignatius ja hallintoneuvos Pekka Vihervuori. Lausunto toimitetaan ohessa.

Presidentti


Pekka Hallberg

Kansliapäällikön sijainen,
esittelijäneuvos


Tuulia Riikonen



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Unioninkatu 16, PL 180, 00131 Helsinki
Unionsgatan 16, PB 180, 00131 Helsingfors
Unioninkatu 16, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

Muistio 26.4.2011

Pekka Hallberg, Pirkko Ignatius ja Pekka Vihervuori

Oikeudenkäynti hallintoasioissa.

Lausunto prosessityöryhmän mietinnöstä (Oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 4/2011)

1. Aluksi

Prosessityöryhmän välimietinnöstä 1.3.2010 antamassaan lausunnossa korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei silloin tehtyjen selvitysten pohjalta ollut edellytyksiä laajan, ainakaan koko hallintolainkäyttölakia koskevan uudistuksen valmisteluun. Eräisiin osauudistuksiin tuolloin koottujen selvitysten katsottiin antavan lähtökohtia. Välimietintöön sisältyi siten myös uudistusehdotuksia, joiden voitiin katsoa parantavan ja selkeyttävän hallintolainkäytön menettelyä.

Arvioitaessa prosessityöryhmän loppumietintöä (4/2011) on syytä toistaa aikaisemmin esitetyjä näkökohtia ja kiinnittää huomiota oikeusturvan yleisiin periaatteisiin. Mahdollisia uudistuksia harkittaessa on pidettävä mielessä hallintolainkäytön toimivuuden kannalta myös säännösten selkeys. Vaikka monet korkeimman hallinto-oikeuden taholta aikaisemmin esitetyt huomautukset on otettu loppumietinnön ehdotuksissa huomioon, ehdotetut käsitelmääritykset sekä valitusperusteiden ja hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtojen yksityiskohtainen sääntely tulisivat aiheuttamaan uudentyyppisiä tulkintaongelmia oikeusturvajärjestelmämme.

Mietintöön sisältyy muitakin sellaisia ehdotuksia, joiden soveltuvuutta hallintolainkäytön kokonaisuuteen olisi vielä erikseen selvitettävä. Tässä muistiossa tarkastellaan hallintolainkäytön yleisten periaatteiden ohella yksityiskohtaisemmin niitä säännösehdoituksia, jotka tarvitsevat vielä jatkovalmistelua. Tämän jälkeen on edellytyksiä ottaa harkittavaksi mahdollisen uudistuksen laajuus.

2. Yleisiä lähtökohtia

Hallinnon oikeusturvan kantavia lähtökohtia ovat vakiintuneesti olleet lainalaisuuden periaate, vallankäytön sitominen lakiin ja lakien noudattaminen sekä yleinen muutoksenhakuoikeus hallintoviranomaisten päätöksiin. Hallintolainkäytön tarjoama oikeusturva ei ole vain hallintopäätösten lainmukaisuuden takaamista, vaan siihen on liitetty jo varhain yksilön oikeusturvaa korostava ulottuvuus. Yhdenvertaisuuden periaate liittyy myös oikeusturvan sisällölle asetettaviin vaatimuksiin. Kansalaiskeskeinen oikeusturvanäkemyks on luonut pohjaa hallintolainkäytön kehittämiseksi myös 1900-luvun laajoissa uudistushankkeissa.

Nykyinen hallintolainkäyttölaki, jolla on luotu edellytykset hallintolainkäytön menettelyn rakentumiselle selkeän tuomioistuintoiminnan pohjalle sisältää pääsääntöinä noudatettavat säännökset valitusoikeudesta, valitusteistä, valituksen käsittelystä ja asioiden selvittämisestä sekä päätösten antamisesta ja oikeudenkäyntikuluista. Säännösten taustalla ovat vahva oikeudenkäytön perinne ja yksilökeskeinen oikeusturvanäkemyks.

Hallintolainkäyttölaki annettiin 27.6.1996, ja se tuli voimaan 1.12.1996. Hallintolainkäyttölaiilla kumottiin vuoden 1950 hallintovalituslaki ja vuonna 1966 annettu hallintopurkulaki. Hallintovalituslaki oli siten voimassa lähes 50 vuotta ja hallintopurkulakikin yli 30 vuotta. Hallintolainkäyttölaki on ollut voimassa varsin lyhyen aikaa. Sitä on totuttu pitämään joustavana ja hyvin toimivana. Lain rakennetta mietittiin aikanaan tarkkaan. Se kirjoitettiin kansalaiskeskeisesti ja erityisesti valitusasioita silmällä pitäen, koska valitusasiat muodostivat ja muodostavat edelleenkin ylivoimaisesti suurimman ryhmän hallintolainkäytössä ratkaistavista asioista. Ylimääräistä muutoksenhakua, hallintoriitaa ja muita asioita koskevat säännökset on sisällytetty lain loppupykäliin, koska näiden asioiden osuus hallintolainkäytössä ratkaistavista asioista on verraten vähäinen.

Hallintolainkäyttölaki säädettiin aikoinaan laajan valmistelutyön pohjalta. Tämä tapahtui oikeuskulttuurin murroksessa, kuusi vuotta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansallisen voimaantulon jälkeen, ja se valmisteltiin samanaikaisesti vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen kanssa. Laissa otettiin huomioon myös Euroopan unionin asettamat oikeussuojavaatimukset. Hallintolainkäyttölakiin saatettiin siten ottaa mukaan ihmis- ja perusoikeuksissa tapahtunut kehitys, vaikka voitiinkin todeta, että kansallinen hallintolainkäyttö oli jo vanhastaan toteuttanut kansalaiskeskeistä, nykyterminologian mukaisesti yksilön oikeuksia ja oikeusturvaa toteuttavaa lähtökohtaa. Kansallinen oikeusturva-ajattelu ei siten joutunut erityiseen murrokseen ihmis- ja perusoikeuksien voimaantulon vuoksi. Hallintolainkäyttölaki merkitsi laajaa uudistusta myös perinteisellä kansallisella tasolla. Aikaisempi osin oikeuskäytännössä vakiintuneiden periaatteiden pohjalla toiminut hallintolainkäyttömenettely tuli ensimmäistä kertaa yksityiskohtaisemmin säännellyksi laissa.

Erityisesti on muistettava, että hallintolainkäyttölaki on kirjoitettu asianosaisen näkökulmasta. Lain keskeisinä suojattavina piirteinä ovat hallintoprosessin joustavuus, tehokkuus ja edullisuus. Hallintolainkäytön olennaisiin periaatteisiin on kuulunut vanhastaan myös virallisperiaate, tuomioistuimen vastuu osaltaan asian selvittämisestä ja siihen liittyvä vapaa todistusten harkinnan periaate. Virallisperiaatteella tasataan oikeudenkäynnin epäsuhdetta julkisen vallan ja yksityisen osapuolen välillä. Hallintoprosessin kehittämisessä on siten nähty omat erityispiirteensä, jotka nousevat esiin yksilön oikeusturvatarpeista ja hallinnon monimuotoisuudesta, mutta myös aineellisesta oikeudesta, jonka edelle menettelykysymysten ei ole haluttu menevän. Kehittämistoimissa onkin lähdettävä tietoisesti siltä pohjalta, että vaikutteiden hakemisessa muista prosessimuodoista on hallintoprosessin lähtökohtien vuoksi omat rajansa.

Taustana hallintolainkäyttömenettelyn kehittämistä koskeville ehdotuksille oli välimietinnössä tarkasteltu hallintotuomioistuinten asemaa ja tehtäviä sekä hallintolainkäytön nykyistä sääntelyä. Minkäänlaista laajempaa arviota hallintolainkäyttömenettelyn luonteesta ja asemasta oikeussuojakeinona mietintöön ei sisältynyt, ja tarkastelussa oli pitkälti sivuutettu hallintolainkäytön merkitys osana Suomen oikeusvaltiokehitystä. Kehittämistarpeille oli muutenkin haettu pohjaa osin erilaisten valmisteluelinten kannanotoista ja käytännön kokemuksista (kyselytutkimuksista) mutta myös yleisiä tuomioistuimia koskevasta sääntelystä ja sen kehittämisestä. Tämän vuoksi mietinnön näkökulma oli painottunut tekniseksi, jolloin kehittämisen suuntaviivat ja niiden sitominen hallintolainkäytön pitkään perinteeseen olivat jääneet sivummalle.

Tarkasteltavassa loppumietinnössä on nyt otettu mukaan kansainvälistä vertailua, mutta se ei vertailuaineistona välttämättä edelleenkaan anna riittävää kuvaa Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän vahvuuksista. Suomessa hallintotuomioistuinten toimiala on huomattavan laaja, kun erityistuomioistuinten perustamista on vältetty ja kun voimassa on yleisen muutoksenhakuioikeuden periaate. Välimietinnön ongelmana oli myös se, ettei mietinnössä ollut avattu hallintolainkäytön yleis- ja erityissäätelyn välisiä rajapintoja. Tässä suhteessa on nyt jossakin määrin tapahtunut täydentymistä, mutta tarkastelu on edelleenkin useissa suhteissa puutteellista.

Yksilön menettelylliseen oikeusturvaan kuuluu se, että laista käy riittävän selvällä tavalla ilmi, mitkä ovat menettelyn osapuolten oikeudet ja velvollisuudet prosessissa. Yhtä lailla oikeusturvaan kuuluu jatkuvuus, ja tehtävillä muutoksilla on siten oltava perusteensa. Hallintolainkäyttölain on yleisesti arvioitu toimineen hyvin. Se on esikuvallisen selkeä prosessilaki, joka on kirjoitettu asianosaisen näkökulmasta seuraten oikeudenkäynnin vaihejakoa.

3. Mahdollisten uudistusten laajuus

Hallintolainkäyttölain säännöksiin ei edelleenkaan liity perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita. Ehdotetun yleisen prosessilain perusteluistakin (kohta 3.2) käy ilmi, että keskeisiä hallintolainkäyttölain periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa. Tämän vuoksi on edelleenkin aiheellista kysyä, mitä esillä olevalla uudistuksella tavoitellaan ja mitkä ovat ne seikat, joihin uudistuksessa on syytä keskittyä.

Keskeiset tarkistamistarpeet liittyvät työryhmän mukaan lähinnä suullista käsittelyä, todistajien kuulemistä, viranomaisen prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa, oikeudenkäyntikulujen korvaamista sekä tuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtoja koskevaan sääntelyyn. Tavoitellut muutoskohteet ovat siten rajallisia, joskin niihinkin liittyy useita kysymyksiä.

Edelleenkin olisi siis pohdittava, miten sinänsä hyvin toimivaa hallintolainkäyttölakia olisi täydennettävä vain tarvittavilta osin – lähinnä suullisen käsittelyn jäsentämiseksi ja toisaalta käytännössä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Välimietinnöstä antamassaan lausunnossa korkein hallinto-oikeus korosti, että olisi varottava tuomasta järjestelmäämme uusia muotomääräyksiä, joiden kautta puututaan hallintotuomioistuinjärjestelmän perinteiseen työnjakoon ja jopa korkeimman hallinto-oikeuden perustuslailliseen asemaan ylimpänä hallintotuomioistuimena. Tarpeettomien muotomääräysten välttämiseen on edelleen kiinnitettävä huomiota.

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan monenlaisiin asioihin ja monissa viranomaisissa. Se on toiminut yleislakina hyvin ja se on voitu omaksua sovellettavaksi muun muassa vakuutusoidessa ja sen alaisissa muutoksenhakulautakunnissa. Lakia sovelletaan valtion hallinto-organisaatiossa, kunnallishallinnossa, kirkollishallinnossa ja Ahvenanmaan asioissa. Kun yleislaissa ei voida ottaa huomioon kaikkia erityislainsäädännön tarpeita, tarvitaan tietysti erityissäätelyä, jota laadittaessa on otettu huomioon yleislain eli hallintolainkäyttölain keskeiset periaatteet ja säännökset. Näin on voitu välttää nykyisen yleislain kirjoittaminen monimutkaiseksi. Hallintolainkäyttölain voimaantulon yhteydessä on järjestetty laajaa koulutusta ja lain sisältö ja sen keskeiset periaatteet voidaan olettaa opitun ainakin hallintolainkäyttölakia soveltavan henkilöstön piirissä.

Valmistelussa ovat välimietinnön jälkeenkin olleet vaihtoehtoina nykyisen hallintolainkäyttölain muuttaminen tarpeellisilta osin ja kokonaan uuden lain säätäminen. Perusteluna nyt valinnalle on se, että uusi laki olisi selkeämpi vaihtoehto, koska lakiin tehtäisiin paljon muutoksia. Tällöin voitaisiin tarkistaa myös lain rakennetta. Ajatus merkitsee kuitenkin eräänlaista kehää: kun esitetään muutettavaksi mahdollisimman monia pykälää, vaikka tarvetta ei olisikaan, synnytetään samalla tarve kokonaan uudelle laille.

Korkein hallinto-oikeus puoltaa edelleenkin tarvittavien täydennysten tekemistä hallintolainkäyttölakia muuttamalla eikä pidä kokonaan uuden lain säätämistä perusteltuna vaihtoehtona. Tarvittavat muutokset ja niiden perustelut selvästi esille tuotuina helpottavat lain tulevaa soveltamista ja koulutustakin. Myös erityissääntelyn kannalta tämä työryhmän vaihtoehto on toimiva. Samoin oikeudenkäymiskaaren uudistaminen on tapahtunut tarpeellisin osittaisuudistuksin.

4. Keskeiset kehittämistarpeet ja -vaihtoehdot

Korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ei esimerkiksi ole tarpeen säätää nimenomaisesti siitä, millä perusteella valituksen voi tehdä. Tällainen muutos johtaisi tarpeettomiin rajanvetoihin laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä, millä rajanvedolla ei ole ollut pitkään aikaan käytännön merkitystä hallintolainkäytössä. Näitä kysymyksiä on tarkasteltu laajasti aikanaan hallintovalituslakia valmisteltaessa (Lainvalmistelukunnan mietintö 1936:6). Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksistä valitettaessa vakiintunut rajoitus on käytössä ja on perusteltu myös jatkossa.

Ongelmia saattaa tulla myös siitä, jos valitusperusteet rajataan ehdotetun 20 §:n tavoin laissa erikseen määrättyihin ryhmiin. Valitusperusteista ei tule eikä ole syytä säätää tällä tavoin erikseen, koska kysymys on enemmänkin valitusviranomaisen toimivallasta kumota tai muuttaa päätöksiä. Itsehallintoyhdyskuntia ei tule myöskään käyttää tässä esimerkkinä, koska valitusperusteiden rajauksen taustalla on valtionhallinnon roolin ja itsehallinnon kontrollin valtiosääntöoikeudellinen perusta. Valitusperusteiden rajaaminen tai määrittäminen johtaisi muutoksenhaun monimutkaistumiseen ja käsitteellisiin ongelmiin siitä, millaisiin seikkoihin valituksessa voidaan nojautua.

Periaatteellisesti merkittävää on myös, että muutoksenhaku hallintoviranomaisen päätöksestä voisi ehdotetun 20 §:n mukaan kaikissa tapauksissa tapahtua vain laillisuusperusteella (20 §). Tämä koskisi myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä. Käytännön kannalta muutos ei ehkä olisi suuri, mutta koko hallintolainkäytön järjestelmän kannalta samassa yhteydessä olisi välttämätöntä ottaa huomioon myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n 2 momentti ("Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi.") Toisin sanoen muutoksenhaun rajaaminen laillisuusperusteisiin tästä lähtökohdasta poikkeavasti ei saisi kaavamaisesti supistaa muutoksenhaun alaa. Näin saattaisi kuitenkin ehdotusten toteutuessa käydä.

Vastaavanlaisiin vaikeuksiin johtaa myös hallintotuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtojen yksityiskohtainen sääntely ehdotetussa 86 §:ssä. Kaikista ratkaisuvaihtoehtoista tuskin edes on mahdollista kattavasti säätää, joten ehdotettu yksityiskohtainen sääntely johtaa helposti uusiin ongelmiin. Käytännössä esiintyy toisinaan tilanteita, joissa hallinto-oikeus on esimerkiksi jättänyt valituksen tutkimatta myöhästymisen, päätöksen valituskelvottomuuden tai asianosaisen valitusoikeuden puuttumisen vuoksi. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia saatetaan tällaisessa tapauksessa ottaa viivytyksen välttämiseksi välittömästi ratkaistavaksi sitä hallinto-oikeudelle palauttamatta, jos hallinto-oikeuden ratkaisusta ollaan eri mieltä ja katsotaan, että valitus tulisi tutkia. Toisinaan valittaja jopa pyytää asian välitöntä ratkaisemista. Asia ei ole merkityksetön oikeudenkäynnin kokonaisuksen kanssa. Myöskään menettelyvirhe, kuten kuulemisvirhe ei nykyisin johda kaikissa tapauksissa päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi, vaan virheen toteamisen jälkeen asia saatetaan ottaa välittömästi ratkaistavaksi.

Mietinnöstä ei käy selvästi ilmi, onko tarkoitus, että valitusperusteita ja ratkaisuvaihtoehtoja koskevat säännökset koskisivat myös kunnallisvalitusta. Kunnallisvalituksella on tiettyjä kunnan itsehallinnosta johtuvia erityispiirteitä, joita ei voida ottaa huomioon hallintolainkäyttöä koskevassa yleislaissa ja joiden kehittäminen kuuluu pikemminkin kuntalain yhteyteen.

Työryhmän ehdotuksen mukaan valitusmahdollisuutta koskevien yleissäännösten tulisi kattaa kaikki hallintopäätökset riippumatta päätöksentekijän organisatorisesta asemasta. Tämä on ollut vakiintunut lähtökohta ja se on toteutettu nykyisinkin ottaen huomioon toisaalta käytännön toimivuuden vaatimukset. Työryhmän ehdotus rakentuu sille pohjalle, että valituksen käyttöala määräytyisi lähinnä aineellisella perusteella. Tämä edellyttää sen määrittämistä, mikä on hallintoasia.

Hallintolainkäyttölain valmistelun yhteydessä keskusteltiin tällaisesta valitusoikeuden sääntelystä, mutta siitä luovuttiin, koska valituksen käyttöala olisi muodostunut sen perusteella toimivuuden kannalta epämääräiseksi. Säännönmukainen muutoksenhaku olisi laajentunut ilman järjestelmän perusteita koskevaa pohdintaa muun ohella tasavallan presidentin, eduskunnan kansliatoimikunnan ja muiden ylimpien valtioelinten hallintopäätöksiin samoin kuin tulkinanvaraiseen joukkoon yksityisoikeudellisten yhteisöjen päätöksiä. Koska yleisen valitusoikeuden sääntelyltä edellytetään riittävää selkeyttä, tällaisesta sääntelystä, mutta ei yleisen valitusoikeuden periaatteesta, jouduttiin luopumaan.

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän lähtökohtaa siitä, että valitusoikeus hallintoasioissa säädettäisiin ehdotetulla tavalla yleissäännökseen perustuvaksi, edelleen periaatteellisesti ongelmallisena. Yleinen valitusoikeus, joka ilmenee myös perustuslain oikeusturvasäännöksestä, muodostaa lähtökohdan luonnollisesti myös hallintolainkäyttölaissa. Kysymys on siitä, toteutetaanko tätä pääsääntöä pelkästään yleissääntelyn nojalla, vai tulisiko asiasta säätää edelleen osaksi asianomaisissa erityissäännöksissä. Se, että valitusoikeuden perusta määrittäisiin pelkästään yleislaissa hallintopäätöksen käsitteen avulla, voi johtaa ongelmallisiin tulkintatilanteisiin käsitteen määrittelypyrkimyksestä huolimatta. Käsitteen määrittäminen on joka tapauksessa vaikeaa hallinnon monimuotoisuuden ja hallinnossa esiintyvien vaihtelevien tilanteiden vuoksi. Siksi voidaan kysyä, onko nykyisestä sääntelytilanteesta aiheutunut oikeusturvaongelmia.

Nykyinen sääntelytilanne edellyttää siis sitä, että valtion keskushallinnon ja määrättyjen muiden viranomaisten ulkopuolisissa tilanteissa valitusmahdollisuudesta säädetään erikseen. Tämä koskee niin yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä kuin oikeussubjektina itsenäisiä julkisoikeudellisia toimielimiä (Suomen riistakeskus, metsäkeskus, kalastusalue) ja yhteisöjä (ylioppilaskunta). Vaikka valitusoikeus on luonnollisesti pääsääntö näissäkkin tilanteissa, asianomaisessa lainsäädännössä voidaan tarkastella erikseen tämän oikeuden käyttämistä ja sen sisältöä. Erityslaki on yleensä selkeyttänyt muutoksenhakuoikeutta sekä tuonut valitusmahdollisuuden ja valitustien esiin luonnollisessa asiayhteydessään. Näistä syistä ehdotus ei ole puollettavissa. Sääntelyä tulisi kehittää niin, ettei se aiheuta tarpeettomia tulkintaongelmia ja oikeudellista epävarmuutta.

Rakenteellisesti uutta ehdotuksessa olisi voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin verrattuna se, että toisen asteen muutoksenhaku säänneltäisiin itsenäisemmin lain 12 luvussa. Tosin 113 §:ssä viitattaisiin valtaosaan lain ensi asteen muutoksenhakua koskevista säännöksistä. Useissa kohdin etenkin perusteluista kuitenkin näkyy, että tarkastelun pääpaino on ollut ensi asteen hallintolainkäytössä siten, että korkeimman hallinto-oikeuden prosessin erityispiirteet ovat jääneet paljolti sivuun.

Toisen asteen muutoksenhaun erillinen sääntely avautuu hankalasti ja johtaa ongelmiin. Erityisen ensi vaiheen muutoksenhausta poikkeava säännös olisi 12 luvussa viranomaisen valitusoikeudesta. Tuollainen tarpeeton erityissäännös on puolestaan johtanut uusiin ongelmiin. Turhat uudet säännökset luovat osaltaan uusia epäselvyyksiä. Monissa kohdin myös näkyy, ettei korkeimman hallinto-oikeuden prosessin erityispiirteitä ole yhteisiksi tarkoitettussa sääntelyssä otettu huomioon, ja monet eri lukujen säännösehdotukset ovat tältä kannalta keskeneräisiä.

Säännösten määrä luo itsessään uusia ongelmia. Toisaalta nykyisellään viittaussäännösten varassa olevia oikeudenkäymiskaaren säännöksiä ei ole sentään kattavasti kirjoitettu lakiehdotukseen "ulos" (vrt. viittauksia esimerkiksi 6 §:n 2 momentissa, 49 §:n 2 momentissa, 70 §:n 3 momentissa, 73 §:n 3 momentissa, 90 §:n 3 momentissa ja 102 §:n 2 momentissa), vaikka tällainenkin seikka on saattanut aikanaan olla vaikuttamassa kokonaan uutta lakia tarkoittavan vaihtoehdon suuntaan.

Lähtökohdissa on syytä kiinnittää huomiota vielä ehdotetun *lain nimikkeeseen* (Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa) koostuu kolmesta sanasta ja on sellaisena hankala etenkin lainkäyttöratkaisujen perusteluissa tai säädösteksteissä käytettäväksi. Taivutusmuotojen hankaluus yhteen yhdyssanaan verrattuna on omiaan tekemään perusteluista raskaslukuisia. Esimerkiksi yksinkertaisen ilmaisun "hallintolainkäyttölain 5 §:n" sijasta jouduttaisiin käyttämään pitkää muotoa "oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 5 §:n". Vastaavasti "hallintolainkäyttölaissa"-ilmaisun tilalle tulisi "oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa", ja tyyppillisissä hallintotuomioistuimen perusteluissa tämä toistuisi käytännössä useasti. Sama koskisi muihin lakeihin tulevia viittaussäännöksiä.

Jos kokonaisuudistukseen vastoin korkeimman hallinto-oikeuden edellä esitettyä käsitystä päädyttäisiin, tulisi uuden lain nimikkeenä kuitenkin jo selkeyssyistä säilyttää nykyinen hallintolainkäyttölaki. Saman nimikkeen säilyminen on käytännössäkin ollut mahdollista aiemman lain korvautuessa uudella (esim. lastensuojelulaki, eduskunnan äskettäin hyväksymä uusi vesilaki).

5. Yksittäiset säännösehdotukset

Seuraavassa tarkastellaan ehdotetun lain yksittäisiin säännöksiin liittyviä ongelmia. Osin esitetään myös ajatuksia niiden kehittämiseksi siinä tapauksessa, että ehdotuksia lähdetään jatkovalmistelun jälkeen tavalla tai toisella toteuttamaan.

4 §. Lakiehdotuksen 4 §:ssä määriteltäisiin lain keskeisiä käsitteitä. Määritelmien tarpeellisuus, määriteltävien käsitteiden valikoima ja suhde ehdotettuun muuhun sääntelyyn ovat monilta osin ongelmallisia.

Asianosainen olisi määritelmän mukaan se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Vastaavasti säädettäisiin asianosaisen valitusoikeutta koskevassa 7 §:ssä, mutta asianosaisesta puhuttaisiin useissa muissakin kohdissa. Mahdollisessa uudistuksessa tulisi helposti syntyvien väärinkäsitysten estämiseksi selkeästi tuoda esiin se, että eräillä hallintolainkäytön sektoreilla asianosaisen käsitteen ala on vaikutuksen välittömyyden osalta hallintoprosessin yleistä määritelmää laajempi. Näin on perusoikeusjärjestelmän sekä kansainvälisten ja unionioikeudellisten velvoitteiden pohjalta säädetty laajalti etenkin ympäristö-, maankäyttö- ja vesilainsäädännössä. On olennaista, että tämä on tapahtunut nimenomaan itse asianosaisen käsitteen kohdalla, ei pelkästään niissä esimerkiksi järjestöjen valitusoikeutta koskevissa tilanteissa, joita perusteluissa (7 §:n kohdalla) kyllä tarkastellaan. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaisia (yksityisiä) asianosaisia lupa-asiaassa ovat tuon lain 37 §:n mukaan (kaikki) ne, joiden oikeutta tai etua asia *saattaa* koskea. Vastaavasti asianosaisen valitusoikeus saman lain 97 §:n mukaan on sillä, jonka oikeutta tai etua asia *saattaa* koskea. Vaikka erityissääntely ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaan syrjäyttäisi yleisen prosessilain, lopputulos ei ehdotettujen uudenlaisten säännösten vuoksi ole selkeä.

Ehdotetun lain järjestelmän selkeyden kannalta yleislain sisäisillä viittausrakenteilla on merkitystä silloin, kun myöhemmin laissa, vaikkapa kuulemisvelvollisuutta koskevassa 47 §:ssä, puhutaan asianosaisesta. Ongelmallinen tässä suhteessa olisi myös esimerkiksi toisen asteen muutoksenhakua koskeva 108 §, jonka vastine voimassa olevasta laista puuttuu. Mainituissa pykälässä tosin asianosainen-sana esiintyy vain pykälän otsikossa, ja asianosainen määritellään uudelleen itse pykälässä, vaikkakaan selkeästi ei käy ilmi, tarkastellaanko siinä asianosaisen valitusoikeuden kriteerinä valituksenalaisen hallintopäätöksen vai hallintotuomioistuimen päätöksen vaikutuksia vai molempia. Joka tapauksessa myös toisen asteen muutoksenhaussa tulisi voida soveltaa suoraan erityislain asianosais- ja valitusoikeussäännöksiä ehdotetun yleislain asianosaiskäsitteen sijasta, mutta asia jää nyt epäselväksi, koska erityislaeissa ei tällaiseen uudenlaiseen yleissäännökseen ole varauduttu. Esimerkiksi useissa lupamenettelyissä asianosaisten tarve hakea oikeussuojaa hallintotuomioistuimelta syntyy usein vasta ensimmäisen tuomioistuinasteen ratkaisun johdosta, ja tällöin sovelletaan vakiintuneesti yleissäännöstä laajempaa asianomaisten lain asianosaiskäsitettä. Sama koskee vastaavasti järjestöjä ja muita valittamiseen erityissäännöksellä oikeutettuja. Näitä tilanteita olisikin niiden yleisyyden vuoksi selventävässä mielessä välttämätöntä tarkastella.

Edellä tarkoitetun asianosaista ja valitusoikeutta koskevan erityissääntelyn laajuudesta johtunee myös, ettei näiden kannalta merkityksellistä perustuslain 20 §:n 2 momenttia ole lainkaan otettu mukaan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun.

Oikeudenkäynnin osapuolen käsitteen kannalta olisi vastaavasti selventävää todeta, että mainittuunlaisissa asioissa muutoksenhaku toisessa vaiheessa ei edellytä asianosaiselta muodollista mukanaoloa ensi vaiheen hallintoprosessissa. Ehdotetun 40 §:n mukaisesta väliintulosta tai tutkimatta jäävästä vaatimuksesta ei siis olisi kysymys, kun aineellinen asianosainen esittää vaatimuksia ensi kerran vasta valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä näissä asiaryhmissä on täysin vakiintunutta lausua, että vasta ylimässä asteessa valittajana ensi kertaa esiintyneen valitus jää tutkimatta vain, jos hallinto-oikeus ei ole valittajan vahingoksi (tai hänen etuunsa vaikuttavalla tavalla) muuttanut lupapäätöstä.

Viranomaisella tarkoitettaisiin 4 §:n 4 kohdan mukaan valtion hallintoviranomaista, kunnallista viranomaista, muuta julkista viranomaista ja julkisoikeudellista laitosta sekä muuta kuin julkista viranomaista sen hoitaessa julkista hallintotehtävää. Kuten perusteluista ilmenee, määritelmällä ratkaistaisiin asiallisesti valituskelpoisen hallintopäätöksen käsitteen ulottuvuus, vaikka itse hallintopäätös jäisikin tässä määrittelemättä siitä huolimatta, että tuo käsite olisi 7 ja 10 §:ssä avainasemassa. Epäjohdonmukaisesti hallintopäätöksen määritelmä kyllä tulisi, mutta vasta 10 §:ssä, sen jälkeen, kun sanaa on jo 7 ja 8 §:ssä käytetty. Ks. myös 10 §.

Korkein hallinto-oikeus on edellä katsonut, että valituksen käyttöalaa ei tulisi määritellä ehdotetulla yleisellä tavalla. Määritelmän maininta muusta kuin viranomaisesta julkisen hallintotehtävän hoitajana merkitsisi 11 §:n perustelujen mukaan sitä, että muutoksenhausta yksityisen tahon tekemiin hallintopäätöksiin ei enää tarvitsi säätää erikseen. Kun julkisen hallintotehtävän käsite ei kuitenkaan aina ole selkeän prosessisääntelyn kannalta riittävän yksiselitteinen, mikä jatkossakin usein puoltanee nimenomaisia erityissäännöksiä riippumatta siitä, toteutuuko ehdotettu yleissääntely vai ei.

Lisäksi huomiotta näyttäivät yhä kokonaan jääneen sellaiset korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa lausunnossa esille tuodut julkisyhteisöt, jotka itsessään eivät ole viranomaisia (Suomen riistakeskus, kalastusalue, metsäkeskus, ylioppilaskunta, paliskunta, saamelaiskäräjät). Näiden kannalta valituskelpoisuuden alan selkeä määrittely kulloisessakin erityislaissa on käytännönkin kannalta jatkossakin tärkeää myös siinä tapauksessa, että työryhmän ehdottama uusi yleissääntely toteutuisi.

Erityisiä tulkintaongelmia on vielä niissäkin tapauksissa, joissa hallintovalitus hallintoasioissa annettavien päätösten lisäksi saattaa ainakin osin kohdistua myös asianomaisen itsehallintoyhteisön toimielinten sisäiseen organisoitumiseen liittyvään päätöksentekoon (vrt. esim. yliopistolain 86 § ylioppilaskunnan osalta, kalastuslain 73 ja 85 § kalastusalueen osalta, poronhoitolain 44–45 § paliskunnan ja paliskuntain yhdistyksen osalta sekä saamelaiskäräjistä annetun lain 41 § saamelaiskäräjien osalta). Vielä on huomattava, että esimerkiksi viranomaisien toiminnan julkisuudesta annetun lain mukainen hallintovalitus ilmeisesti joka tapauksessa tulisi perustumaan tuossa laissa erikseen säänneltyyn viranomaisen käsitteeseen ja muutoksenhakuteiden yksilöintiin.

Ks. myös 15 ja 44 §.

7 §. Pykälän otsikkona olisi *Asianosaisen valitusoikeus hallintopäätöksestä*, mutta 1 momentin mukaan valitusoikeus olisi kuitenkin *jokaisella*, tosin sen mukaan kuin ehdotetussa laissa säädetään. Perustelujen mukaan pykälän 2 momentti konkretisoisi ”jokaisen” käsitettä. Rakenne vaikuttaa hämmäntävältä. Kun tarkoituksena ei tietenkään ole ollut luoda *actio popularis* -tyyppistä, subjektiiviselta kannalta yleistä valitusoikeutta, säännösmuotoilu luo helposti väärinkäsityksiä ja vääriä odotuksia. Jokainen-sana olisikin korvattava muulla ilmaisulla.

Hallintopäätöksen käsitettä on tarkasteltu edellä 4 §:n kohdalla.

2 momentti: Ks. 4 §.

8 §. Viranomaisten valitusoikeutta koskeva sääntely jakautuisi voimassa olevasta laista poikkeavasti kahtia siten, että yleinen säännös olisi 8 §:ssä, mutta se koskisi vain ensi vaiheen valituksia eli käytännössä sellaisia tilanteita, joissa jokin toinen viranomainen valittaa hallintoviranomaisen päätöksestä. Valitusoikeus voisi perustua erityissäännökseen, viranomaisen valvottavana olevaan yleiseen etuun tai viranomaisen asianosaisuuteen. Toisen vaiheen muutoksenhaun osalta säännös määräytyisi 109 §:n mukaan. Tämän mukaan valitusoikeus voisi perustua erityissäännökseen, asianosaisuuteen tai siihen, että soveltaminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Viranomaisen valvontatehtävä ei siis enää olisi tuon prosessivaiheen valitusoikeuden kriteereissä mukana.

Ehdotettu 109 § saattaa joissakin tilanteissa merkitä valitusoikeuden vähäistä laventumista, mutta käytännössä se kuitenkin, toisin kuin perusteluista ilmenee, leikkaisi valitusoikeutta nykyisestä. Tämä olisi ongelmallista etenkin niissä asiaryhmissä, joissa nimenomainen säännös viranomaisen toisen vaiheen valitusoikeudesta puuttuu, mutta viranomaisvalitukset korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä kuitenkin laajalti tutkitaan.

Tällaisia asioita ovat esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaiset asiat (ks. esim. KHO 2010:38, KHO 2010:42 tai KHO 2010:60). Seurauksena olisi, että asianosaisten tai yhteiskunnan kannalta merkittäviäkin ratkaisuja voisi jäädä jäisi hallinto-oikeuden päätöksen varaan silloin, kun viranomainen olisi ainoa mahdollinen muutoksenhakija korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksesta riippuen hallinto-oikeudesta muodostuisi näissä tilanteissa viimeinen oikeusaste, jolla nyt ilmeisesti olisi EU-oikeudellisessa tulkintatilanteessa myös velvollisuus myös pyytää ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta. Tosin tämä selviäisi vasta jälkikäteen siitä, soveltaisiko ehdotuksen mukainen prejudikaattiperuste korkeimmassa hallinto-oikeudessa yksittäistapauksessa hallintoviranomaisen valitusoikeuden perusteeksi. Perusteeksi ei näyttäisi käyvän sekään, että unionioikeuden tehokas toimeenpano jäisi ehdotuksen toteutuessa yksittäistapauksessa riippumaan siitä, jääkö asia hallinto-oikeuden päätöksen varaan vai ei (vrt. esim. KHO 2010:38). Eräissä tapauksissa viranomaisen valitusoikeuden kaavamainen rajoittaminen, joka ei ota huomioon laajempaa päätöksentekokokonaisuutta, voi myös yksityisen asianosaisen kannalta merkitä oikeussuojan vaarantumista (vrt. sama päätös).

Myös ehdotuksen perustuslakia koskevassa jaksossa on sivuttu kysymystä viranomaisen valitusoikeudesta. Tässä yhteydessä on mainittu eräitä perustuslakivaliokunnan kannanottoja, jotka ovat syntyneet yksittäisten lakien yhteydessä. Kattavia johtopäätöksiä on kuitenkin tehty ilman lainsäädännön laaja-alaista tarkastelua, jossa otettaisiin huomioon nykyisten erityissääntelyjen sektorikohtainen laajuus sekä se, että viranomaisen valitusoikeus saattaa joillakin osaluilla olla perusteltu myös perustuslain 20 §:n kannalta.

Viranomaisen valitusoikeutta koskevat säännökset olisi syytä jättää nykyiselleen. Ainakaan nyt tehtyjä ehdotuksia ei tämän valmistelun pohjalta tule toteuttaa.

10 §. Hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta säädettäisiin voimassa olevasta laista poikkeavasti vasta subjektiivista valitusoikeutta koskevien pykälien jälkeen. Looginen järjestys olisi päinvastainen, etenkin kun vasta 10 § sisältäisi hallintopäätöksen määritelmän, vaikka käsitettä käytetään jo 7 ja 8 §:ssä.

11 §. Pykälä sisältäisi merkittävän muutoksen nykytilaan sikäli, että ministeriöiden päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa pääsäännöksi omaksuttaisiin muutoksenhaku hallinto-oikeuteen nykyisen suoran korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen sijasta. Muutos on asioiden keskimääräiseen laatuunkin nähden perusteltu. Tosin säädoskohtaiset poikkeukset ovat ilmeisesti jatkossakin osin aiheellisia jo siksi, että muutoksenhakuasteiden määrä muutoin voisi muodostua liialliseksi. Tältä osin on syytä viitata korkeimman hallinto-oikeuden hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnöstä oikeusministeriölle 8.2.2011 antaman lausuntoon. Pykälässä tarkoitettut muutokset olisivat toteutettavissa myös osittaisuudistuksena. Tarvittavat muutokset erityislainsäädäntöön olisi syytä voimaantulon ajallisen yhteensovituksen varmistamiseksi joka tapauksessa ottaa osaksi samaa hallituksen esitystä.

12 §. Pykälän 1 momentti sisältäisi kunnallisvalituksen osalta viittauksen kuntalakiin. Pykälän perusteluissa saattaisi olla paikallaan selosta ja eritellä tarkemmin lakien välistä suhdetta, koska huomattava osa ehdotetun lain säännöksistä tulisi kuntalain 100 §:n nojalla joka tapauksessa kunnallisvalitukseenkin sovellettavaksi. Tosin viittaus olisi kohdistettava ehdotettuun uuteen lakiin.

Toisaalta momentti saattaa antaa kunnallis- ja hallintovalituksen välisestä työnjaosta liian yksioikoisen kuvan, koska huomattavan suureen osaan kunnallisten viranomaisten ratkaisuksista haetaan kuntalain ulkopuolisten säännösten nojalla kunnallisvalituksin. Tällaisia tilanteita on laajalti esimerkiksi sosiaali-, terveys-, ympäristö- ja rakennuslainsäädännössä. Itse kuntalaissa (88 §) kyllä viitataan noihin tuon lain ulkopuolelle jääviin muutoksenhakutilanteisiin, mutta selvempää ja realistisempaa voisikin olla, jos 1 momentissa lausuttaisiin valituksesta säädettävän kuntalaissa tai, jos muutoksenhausta on säädetty erikseen, muussa laissa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi Ahvenanmaan viranomaisten osalta viittauksen Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Perusteluissa olla paikallaan tarkastella myös Ahvenanmaan kuntalakia (Kommunallag för landskapet Åland, 1997:73) jonka 120 § sisältää edellä mainittua kuntalain 100 §:ää vastaavan viittauksen hallintolainkäyttölakiin.

Olisi myös paikallaan ottaa harkittavaksi, miten ministeriöpäätösten muutoksenhakua koskeva ehdotus 11 §:ssä heijastuu vastaaviin Ahvenanmaan asioihin. Ahvenanmaan itsehallintolain 25 §:n 2 momentin mukaan maakunnan hallituksen päätöksen laillisuudesta saa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta valittaa (suoraan) korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Käytännössä huomattava osa maakunnan hallituksen päätöksiä koskevista valituksista rinnastuu merkitykseltään sellaisiin ministeriöiden päätöksiin, joita koskeva muutoksenhaku 11 §:n mukaan ohjautuisi ensin hallinto-oikeuteen.

13 §. Alueellisesti toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevat säännökset olisivat perusrakenteeltaan ennallaan. Vuoden 2010 alusta voimaan tulleen valtion aluehallinnon uudistuksen aiheuttamia uudenlaisia ongelmia on kylläkin tarkasteltu perusteluissa. Uudet tilanteet ovat kahdenlaisia: aluehallinnon tietyn viranomaisen toimialuetta on lukuisilla erityissäännöksillä ulotettu joko koko (muuhun) maahan tai osaan siitä. Perustelujen kautta ensin mainittu ongelma ratkaistaisiin siten, että sovellettavaksi tulisi 3 momentin säännös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta siinä tilanteessa, että muutosta haetaan valtakunnallisen viranomaisen päätökseen. Tällöin siis toimivallan ratkaisisi joko jutun kohteen maantieteellinen sijainti tai asianosaisen kotipaikka, eikä siis se asianosaisille ja itse asialle vieras seikka, missä viranomaisen päätoimipaikka sattuu sijaitsemaan. Jo sääntelyn selkeyden vuoksi asiasta olisi kuitenkin syytä säätää nimenomaisesti. Samalla olisi kuitenkin lisättävä 3 momentin säännön selkeyttä sikäli, että kyse ei ole eikä voikaan olla valinnaisista perusteista, vaan sijaintiperuste olisi asianomaiseen säännösyhteyteen soveltuessaan ensisijainen kotipaikkaperusteeseen nähden. Viimeksi mainittu ei tosin edes teoriassa sovellu moniasianosaisiin asioihin, joiden asianosaisilla usein on eri kotipaikat.

Toisaalta tällöinkin ratkaisematta jäisi vielä se tilanne, että aluehallintoviranomaisen toimialuetta on laajennettu osaan muuta maata. Tällaisessakin tilanteessa kiinteistön, rakennuksen tai alueen maantieteellisen sijainnin tulisi kotipaikkaperusteiden rinnalla ratkaista, mikä hallinto-oikeus on toimivaltainen, näin jo siksikin, että päätoimipaikkaperuste usein veisi asian kohteesta etäällä toimivaan hallinto-oikeuteen lähimmän hallinto-oikeuden sijasta. Näin toimitaessa vähennettäisiin myös riskiä siitä, että samaa hanketta koskevat, usein toisiinsa liittyvät valitukset kuntien ja valtion eri viranomaisten päätöksistä ohjautuisivat haitallisella tavalla eri hallinto-oikeuksiin. Samoin vältettäisiin tarve sellaiseen kohteen sijaintiin perustuvaan sinänsä välttämättömään erityissääntelyyn, joka jo nyt on varsin laaja-alaista (maankäyttö- ja rakennuslain 190 §:n 1 mom., luonnonsuojelulain 61 §:n 2 mom., metsälain 23 §:n 1 mom., maantielain 105 §:n 1 mom., ratalain 92 §:n 1 mom., yksityistielain 98 a §, vesiliikennelain 22 § jne.; ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa vastaavaa tarvetta ei Vaasan hallinto-oikeuden valtakunnallisen toimivallan vuoksi tähän asti ole ollut). Tämä tosin edellyttää joka tapauksessa, että yleissäännöksessä sijaintiperuste soveltuessaan asetetaan kotipaikkaperusteeseen edelle.

15 §. Ehdotetun pykälän 1 momentti sisältäisi pääsäännön, jonka mukaan hallintopäätöstä ei saa panna täytäntöön, jos siihen vaatia oikaisua tai jos siitä saa valittaa taikka jos sitä koskeva oikaisuvaatimus on vireillä. Toisin sanoen pääsääntönä edellytettäisiin hallintopäätöksen lainvoimaisuutta. Ehdotetussa 4 §:ssä määriteltä lainvoiman käsitettä ei tässä kuitenkaan käytettäisi. Lisäksi määrittely on 4 §:ssä erilainen. Lainvoiman määrittelyn tarpeellisuutta 4 §:ssä tai ainakin ehdotettua määritelmää onkin vielä syytä miettiä, koska 4 §:ssä ehdotetussa muodossa se saattaa esimerkiksi täytäntöönpanokelpoisuuden kannalta johtaa 15 §:ään verrattuna vääriin päätelmiin sen ajanjakson osalta, jona asia on valitusajan jo päätyttyä vireillä hallintotuomioistuimessa.

16 §. Pykälä koskee hallintotuomioistuimen määräystä hallintopäätöksen täytäntöönpanosta. Ehdotetun 4 momentin mukaan täytäntöönpanoa koskevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä ei saa valittaa. Aikaisempien samaa kysymystä koskevien lain uudistusten jäätyä puolinäisiksi kysymys on tärkeä, ja korkein hallinto-oikeus aiemman kantansa mukaisesti kannattaa uudistusta.

Tekniseltä kannalta momenttiin kuitenkin liittyy eräitä ongelmia. Ensinnäkin on tarpeen, että näidenkin määräysten osalta asianosaisen mahdollisuus saattaa määräyksen oikeellisuus ylempään asteen tutkittavaksi säilyy, tosin vasta pääasiaa koskevan valituksen yhteydessä. Ilmeisesti tarkoitus onkin ollut kieltää vain erikseen valittaminen, mutta tämä ei näy lakitekstistä.

Pelkän täytäntöönpanomääräyksen sisältävä hallintotuomioistuimen päätös on välipäätös. Syyistä tai toisesta tällaista päätöstä ei kuitenkaan ole kytketty 110 §:ssä ehdotettuun välipäätöksiä koskevaan yleissäännökseen tai 85 §:n 2 §:ssä ehdotettuun välipäätöksen määritelmään. Sitä sovellettaessa myös kysymys valittamisesta pääasian yhteydessä ratkeaisi.

17 §. Pykälän 3 momentissa mainittu laki määräaikain laskemisesta (150/1930) on vanhakantainen, ja se olisikin omana hankkeenaan tarpeen ajanmukaistaa.

18 §. Pykälän yhteydessä olisi syytä ottaa huomioon myös postiliikennepalveluissa tapahtuneet ja jatkossa ehkä tapahtuvat muutokset. Kun postilokeroa tarkastellaan, olisi syytä ulottaa tarkastelu myös niin sanottuun virtuaaliseen postilokeroon (ks. esim. KHO 2010:67). - Myös tiedoksisaannin ajankohtaa koskevan 83 §:n 1 momentin ja etenkin ns. seitsemän päivän säännön yhteydessä olisi harkittava postipalvelujen monimuotoistumisen vaikutusta. Lakitekstin mukainen ”tavallisen kirjeen” käsite ei tuskin nykyisen enää on yksiselitteinen. Viranomaisen valitsema hitain lähetystapa yhdistyneenä juhlapyhiin voi merkitä, että seitsemän päivän sääntö ei enää olekaan realistinen.

19 §. Valituksen sisältöä koskevassa 19 §:ssä edellytettäisiin muun ohella vaatimusten perustelujen esittämistä. Tässä on tärkeä se perustelujen kannanotto, jonka mukaan yleiselle lainkäytölle tunnusomainen oikeustositseikkojen ja todistustositseikkojen välinen erottelun ei useinkaan sovellu hallintolainkäyttöasiassa tarpeelliseen selvitysaineistoon, eikä tuollaista erottelua siten voida valittajaltakaan edellyttää.

Valituksessa olisi ehdotuksen mukaan nimenomaisesti ilmoitettava, mihin valittajan valitusoikeus perustuu, jos päätös ei kohdistu valittajaan. Epäselvissä tilanteissa ehdotuksen mukainen menettely voikin nopeuttaa asian käsittelyä. Perusteluissa päätöksen kohdistumista on tarkasteltu 7 §:n kohdalla. Sieltä ilmenee, että kyse on niin sanotusta muodollisesta kohdistamisesta. Mutta kohdistuuko esimerkiksi pakkolunastuspäätös lunastusluvan hakijaan vai siihen, jolta omaisuutta lunastetaan, vai kumpaankin? Tai kohdistuuko hallintopakko, jota annetaan haitankärsijän tai järjestön vireillepanosta, tähän vai siihen, jota vastaan hallintopakkoa annetaan, vai molempiin? Kun jo tämä rajausta saattaa olla epäselvä, ei vaatimukselle pidä asettaa kohtuuttomia muotovaatimuksia ilman, että jo perustuslain 21 §:n tai 20 §:n 2 momentin toteutumista vaarannetaan. Esimerkiksi ympäristöoikeudellisissa lupa-asioissa riittänee, että valittaja ilmoittaa vaikkapa hallinnassaan olevan kiinteistön ilman tarkkaa teknistä tai luonnontieteellistä selostusta siitä, millä nimenomaisella tavalla päätöksen kohteena olevan toiminnan vaikutus siihen saattaa kohdistua. Nämä seikat kuuluvat yksityiskohdissaan jo asiaratkaisun puolelle.

20 §. Valitusperusteita koskevan pykälän mukaan valitus voitaisiin tehdä vain laillisuusperusteella. Yleissäännös sellaisenaan olisi uusi. Perustelujen mukaan sillä kirjattaisiin hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö eikä sillä olisi tarkoituksena muuttaa hallintotuomioistuimen toimivaltaa nykyisestä. Edellä on jo todettu, ettei säännösehdoista tule toteuttaa.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon myös, mitä edellä on lausuttu korkeimman hallinto-oikeuden toimivallasta korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n perusteella.

Lainvastaisuutta olisi pykälän 2 momentin mukaan kuutta eri lajia. Perusteluissa on osin yllättäviäkin kannanottoja sen suhteen, mistä perusteesta kulloinkin on kyse. Se, että viranomaisen ”määrää yrityksen toiminnalle tiukemmat lupaehdot, kuin lain mukaan on mahdollista”, on luokiteltu toimivallan ylittämiseksi. Näin ei lupamääräysten tasoa koskaan ole lähestytty, vaan määräysten oikean sisällön ja tason määrittämisessä on kyse tyypillisestä usein monimutkaisten joustavien oikeusnormien soveltamisesta eli, virheellisen ratkaisun tilanteissa, momentin 1 momentin mukaisesta virheellisestä lain soveltamisesta.

Perusteluissa lausutaan 3 momentin kohdalla myös hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteiden soveltamisesta. Ehkä olisi paikallaan jättää periaatteiden sisältö hallintolain ja sen perustelujen varaan. Esimerkiksi kategorinen kannanotto luottamuksensuojaperiaatteesta johtuvasta vaikutuksiltaan taannehtivan päätöksenteon kiellosta olisi sisällöllisesti epäselvänä ja ehkä vääriä odotuksiakin herättävänä syytä jättää pois. On myös huomattava, että esimerkiksi yhdenvertaisuuden mittapuuna ei oikeuskäytännössä välttämättä ole juuri hallintolain 6 §, vaan sen sijasta ehkä suoraan perustuslain 6 §. Näin on vakiintuneesti esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoitusasioissa, joissa yhdenvertaisuutta tarkastellaan kaava-alueen kiinteistönomistajien välillä riippumatta siitä, asioiko joku heistä viranomaisessa hallintolain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla vai ei.

25 §. Ks. 51 §.

26 §. Ks. 94 §.

33 §. Pykälän perusteluissa olisi selventävästi paikallaan tuoda esiin, että julkista etua toimialoillaan hallintoprosessissa edustavat viranomaiset eivät siinä roolissa edusta valtiotähtäystä pykälän 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. On lukuisia tilanteita, joissa samassakin hallintolainkäyttöasiassa esiintyy itsenäisesti useita valtion eri viranomaisia.

44 §. Se materiaali, jonka perusteella lainkäyttöasia olisi käsiteltävä, määräytyisi pykälän mukaan *oikeudenkäyntiasiakirjan* käsitteen avulla. Tätä ei ehdotetussa yleisessä prosessilaissa kuitenkaan määriteltäisi. Tosin vastaava määritelmä sisältyy ennestään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettuun lakiin, sen 7 §:ään, jonka mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan valituskirjelmää tai muuta vireillepanoasiakirjaa, valituksen kohteena olevaa päätöstä sekä muuta hallintotuomioistuimelle hallintolainkäyttöasiassa toimitettua asiakirjaa. Oikeudenkäyntiasiakirja on mainittu 7 §:n mukaan myös hallintotuomioistuimen päätös ja muu sen hallintolainkäyttöasiassa laatima asiakirja sekä hallintotuomioistuimen diaari ja vastaava asiakirjarekisteri.

Käytännössä valituksiin ja vastineisiin liitetään hyvin monimuotoista aineistoa, kuten karttoja, piirustuksia, valokuvia, videonauhoja, kuvatiedostoja, kolmiulotteisia havainnemalleja, pienoismalleja, näytteitä jne.

Ehdotettua säännöstä tulisikin epäselvyyksien välttämiseksi selventää, jotta yksilöimättömästä asiakirjan käsitteestä ei tehtäisi tarpeettomasti rajaavia päätelmiä. Käsitteistön johdonmukaisuuden kannalta olisi lisäksi syytä harkita oikeudenkäyntiasiakirjan käsitteen suhdetta ainakin 47 §:ssä esiintyvään termiin *oikeudenkäyntiaineisto*.

45 §. Asian selvittämistä koskevan pykälän 3 momentin mukaan osapuolena olevan viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava tasapuolisesti huomioon sekä yleiset että yksityiset edut. Säännös saattaa olla aiheellinen, mutta perusteluissa tulisi kuitenkin tarkastella ainakin jossakin määrin myös erilaisia käytännön tilanteita. Jos esimerkiksi valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomainen on eri viranomainen kuin se, jonka nimenomaisesti tulee valvoa asiassa toimialansa mukaista yleistä etua, lienee selvää, että myös 3 momentin mukainen velvollisuus ei voi koskea näitä kumpaakin samalla tavoin.

47 §. Asianosaisen kuulemista koskeva pykälä alkaisi *1 momentilla*, jonka mukaan hallintotuomioistuimen on kuultava asianosaista ennen asian ratkaisemista. Tällainen voimassa olevasta laista puuttuva säännös ei siis sisältäisi mainintaa siitä kohteesta, jota kuuleminen koskee. Perustelujen mukaan kohde määräytyisi tarkemmin *2 ja 3 momentissa*. Muotoilu saattaa kuitenkin luoda maallikkovalittajassa vääriä odotuksia siitä, että häntä vielä kuultaisiin asiaan ennen sen ratkaisemista siinäkin tapauksessa, että mitään muiden toimittamaa tai viran puolesta hankittua selvitystä ei asiassa ylimalkaan olisi kertynyt.

48 §. Päätöksen tehneen hallintoviranomaisen olisi pykälän mukaan tuomioistuimen pyynnöstä vastattava valittajan vaatimuksiin ja lausuttava asiassa esitetystä selvityksestä. Säännös on joustavampi kuin voimassa oleva hallintolainkäyttölain 36 §, jossa ei kuitenkaan ole erityistä muuttamistarvetta. Lähtökohtainen lausunnonpyytämismenvelvollisuus näyttää ehdotuksessa jäävän kokonaan pois.

Viranomaisen olisi pyynnöstä toimitettava tuomioistuimelle asian käsittelyssä tarvittavat asiakirjat. Salassapidettävien asiakirjojen ja asetettavan uhan osalta vastaava säännös olisi 58 §:ssä. Lainkohtien välistä työnjakoa pohdittaneen vielä tarkemmin, koska uhan mahdollisuus näyttäisi nyt liittyvän nimenomaan salassapidettäviin asiakirjoihin. Kuitenkin samanlainen tarve saattaa ilmetä muidenkin asiakirjojen kohdalla. On myös varmistettava, että säännös ulottuu kaikkiin sellaisiin asiakirjoihin ja esineisiin, jotka oikeudenkäyntiasiakirjan käsitteen tulisi edellä 4 §:n kohdalla esitetyin tavoin kattaa. Epäselvyyksiä voi syntyä jo siitä, että yksityisen asianosaisen velvoittamista koskevassa 59 §:ssä puhutaankin sekä asiakirjasta että esineestä.

51 §. Pykälän *1 momentin* mukaista hallintotuomioistuimen mahdollisuutta asettaa osapuolelle määräaika mahdollisen lisäaineiston toimittamiselle sekä jättää määräajan jälkeen toimitettu aineisto huomiotta on pidettävä lähinnä poikkeustilanteita ajatellen perusteltuna. Kuten perusteluista ilmenee, mistään preklusiosäännöksestä ei olisi kyse, ja huomiotta jättäminenkin olisi tapauskohtaisessa harkinnassa.

Pykälän *2 momentin* mukaan hallintotuomioistuin voisi jättää huomioon ottamatta ja palauttaa lähettäjälle sellaisen aineiston, joka selvästi ei kuulu asiaan. Tämä mahdollisuus lienee itseltään selvä ilman säännöstäkin.

53 §. Pykälä muodostaisi suullisen käsittelyn järjestämisen tarvetta koskevan yhtenäisen sääntelyn kaikille tuomioistuintasojille. Samassa asiassa (alemmassa) hallintotuomioistuimessa jo järjestetty suullinen käsittely kuitenkin tekisi uuden suullisen tarpeettomaksi. Nykyisissä hallintolainkäyttölain säännöksissä ei tosin ole erityistä korjaamisen tarvetta. Suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen jatkuvasti kehittyviin tulkintoihin on joka tapauksessa keskeinen.

54 §. Pykälän 1 ja 2 momentin välillä näyttäisi vallitsevan ristiriita. Jos suullisen käsittelyn pyyntöä ei jätetä ratkaistavaksi pääasian yhteydessä, siitä olisi 1 momentin mukaan tehtävä välipäätös. Toisaalta siitä, että pyydettyä suullista käsittelyä ei järjestetä, olisi 2 momentin mukaan ilmoitettava osapuolille, paitsi jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Pykälästä kokonaisuutena näyttää johtuvan, että pääasian yhteydessä ratkaistavaksi jättäminen ei 1 momentin ilmaisutavasta huolimatta tule kyseeseen kuin 2 momentin viimeisen virkkeen sallimissa poikkeustapauksissa. Mitään ilmoitusta suullisen käsittelyn pyynnön hylkäämisestä ei voitaisi tehdä muutoin kuin päätösvaltaisen ratkaisukokoonpanon välipäätöksellä. Sama saattaisi koskea jo ilmoitusvelvollisuuden tarpeellisuuden arvioimista. Tästä aiheutuisi ainakin korkeimmassa hallinto-oikeudessa huomattavaa istuntokäsittelyjen lisätarvetta. Ehdotus ei tällaisena ole toteutettavissa.

56 §. Pykälän 2 momentin mukaan katselmuksen kohde on kuvattava, jollei se ole tarpeetonta. Kuvaaminen tarkoittaa perusteluista päätelleen muuta kuin sanallista kuvaamista, vaikkakaan asia ei lukijalle välttämättä ole selvä. Vaikka tilaisuuden videoiminen tai valokuvaaminen usein on hyödyllistä, mitään muotovaatimusta siitä ei pidä tehdä. Kaikkiin katselmuksiin kuvaaminen ei yksinkertaisesti sovi, tai se on kohteen laadun vuoksi kattavassa mielessä teknisesti mahdotonta tai enintään esimerkin tai näytteen luonteista (vrt. esim. ratkaisujen KHO 2005:57, 2009:58 ja 2010:63 tilanteita).

Pykälän perustelut ovat selvästi realistisempia kuin kaavamaisesti muotoiltu säännösehdotus. Kuvaamisen tarpeettomuus ainoana poikkeuskriteerinä tuntuu kovin ahtaalta. Ylimalkaan jo kuvaamista koskevan säännöksen tarpeellisuus on syytä kyseenalaistaa. Asianosaisten mielissä kuvattun aineiston merkitys prosessiaineistona saattaa virheellisesti korostua pöytäkirjanomaiseksi muotovaatimukseksi helposti koettavan säännöksen vuoksi, ja kuvattuun materiaaliin saattaa aiheuttomasti kohdistua käsittelyä hankaloittavia esittämiskaatimuksia. Etenkin ylimässä tuomioistuimessa kuvaamisen tarpeellisuus ja mahdollisen kuvaamisen laajuus olisi välttämätöntä nykyiseen tapaan jättää asiakkohtaisen prosessinjohtollisen harkinnan varaan. Ehdotettu säännös ei tällaisenaan ole hyväksyttävissä.

58 §. Ks. 48 §.

63 §. Pykälän 1 momentti velvoittaisi hallintotuomioistuimen ottamaan asiat käsiteltäväkseen siinä järjestyksessä, jossa ne tulevat vireille tuomioistuimessa. Yksittäisen asian kohdalla järjestyksestä kuitenkin voitaisiin poiketa kiireellisyyttä koskevan erityissäännöksen tai 2 momentissa määritellyn erityisen painavan syyn perusteella, tosin yksinomaan siten, että tuollainen asia käsiteltäisiin muita aikaisemmin. Ehdotetun 113 §:n nojalla säännös koskisi sellaisenaan kaikkia oikeusasteita.

Ehdotettu säännös olisi sekä liian kaavamainen että vaikea soveltaa. Kiireellistä käsittelyä erityissäännöksen nojalla edellyttäviä asioita on yleisissä hallintotuomioistuimissa erittäin suuri määrä kaikista asioista, eikä lainsäädäntö kokonaisuutena olen erityisen johdonmukainen tällaisten säännösten sijoittamisen suhteen. Tällöinkin on sitä paitsi usein kyse suurista päätös-massoista, ei yksittäisistä asioista, joita ehdotettu 2 momentti pitää silmällä. Olisiko kaikki tuomioistuimeen saapuvat asiat ilman poikkeusperustetta käsiteltävä vireilletulojärjestyksessä, asiaryhmästä riippumatta? Olisiko merkitystä juttujen erilaisilla asianosaisrakenteilla ja sen aiheuttamalla suurella asiatyypikohtaisella vaihtelulla, joka ilmenee jo välitoimivaiheen kes-tossa?

Erityisen hankalalta tällainen kaavamaisuus näyttää jo lähtökohtana ylimmässä oikeusasteessa, jonka tehtävänä on myös lainkäytön yhtenäisyydestä huolehtiminen. Käytännössäkin asioita joudutaan esimerkiksi oikeuskäytännön ohjaamiseksi soveltuvien tapausten seulomiseksi ryh-mittelemään, jolloin ratkaisujen vireilletulojärjestyksestä joudutaan ehkä laajastikin poikkea-maan. Tällaisissa tapauksissa on myös tavallista, että samankaltaisista tapauksista vain jossa-kin tai joissakin annetaan periaateratkaisu, ja muut samantapaiset asiat odottavat tuollaista rat-kaisua. Samoin erilaiset lupa-asiat saattavat valituksen vireilletuloajasta riippumatta liittyä sillä tavoin toisiinsa, että mitään niistä ei ole perusteltua ratkaista ennen muita. Kysymys voi tällöin olla myös eri valitusteitä etenevistä asioista, jotka kohtaavat vasta ylimmässä asteessa.

Kaiken kaikkiaan ehdotettu sääntelytapa ei ole käyttökelpoinen eikä ainakaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytännössä sovellettavissa. Jonkinlaisena yleisenä lähtökohtana tai pyrki-myksenä vireilletulojärjestys voisi asiaryhmä- tai alaryhmäkohtaisesti toimia, mutta ehdote-tussa kankeassa muodossa luotaisiin erityisesti ylimmässä asteessa vain odotuksia, joita ei ole mahdollista eikä järkevääkään täyttää.

Pykälän 3 *momentin* mukaan hallintotuomioistuimen olisi asianosaisen pyynnöstä ilmoitettava hänelle arvio asian käsittelyajasta. Tällaista yleissäännöstä ei ennestään ole, mutta maankäyt-tö- ja rakennuslain 188 §:n 2 momentissa on säädetty, että asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskevassa kiireellisessä valitusasiassa muutoksenhakuviranomaisen on kunnan pyynnöstä ilmoitettava arvio siitä, mil-loin tällaista kaavaa koskeva päätös annetaan. Jos arvioitua aikaa ei ole mahdollista noudattaa, siitä on ilmoitettava kunnalle. Tässä tapauksessa lainsäätäjä ei siis ulottanut mahdollisuutta kaikkiin osapuoliin eikä kaikkiin kaavavalituksiin.

Ilmoittamisvelvollisuutta koskevan yleissäännöksen tarpeellisuutta olisikin vielä vakavasti harkittava, etenkin kun perusteluista päätellen pelkkä keskimääräisen käsittelyajan ilmoittami-nen ei riittäisi. Ainakin korkeimmassa hallinto-oikeudessa on useimmissa asiaryhmissä selvää, että ainakaan välitoimivaiheen aikana, kun edes jutun valitusasiakirjat eivät ole käytettävissä, tapauskohtaista aika-arviota ei ole mahdollista esittää. Lisäksi valituslupa-asioissa käsittely-aika riippuu täysin mahdollisen luvan myöntämisestä, eikä kukaan henkilökuntaan kuuluva voi esittää tästä istunnossa ratkaistavasta kysymyksestä ennakoarviota. Muutoinkin annettavat arviot olisivat pakostakin hyvin summittaisia ja niihin käytettävät henkilöresurssit olisivat poissa itse asioiden ratkaisemisesta. Ehdotettu pykälä ei 3 momentinkaan osalta ole toteutta-miskelpoinen.

66 §. Säännös suullisen käsittelyn käsittelysuunnitelmasta ja sitä koskevasta menettelystä vaikuttaa ylisääntelyltä. On itsestään selvää, että suullinen käsittely järjestetään suunnitelmallisesti, mutta suuren tilannekohtaisen vaihtelun vuoksi asiasta tuskin on tarpeen ottaa lakiin säännöstä.

70 §. Ehdotetun pykälän 2 momentin paikka vaikuttaa väärältä. Säännös kaiketi kuuluisi suulliseen käsittelyyn kutsumista koskevan 67 §:n yhteyteen.

83 §. Ks. 12 §.

85 §. Ks. 16 §.

86 §. Valitusasian ratkaisuvaihtoehtoja koskevaa 86 §:ää on edellä useista syistä pidetty tarpeettomana säännöksenä.

Pykälä kuuluu säännösehdotuksiin, joiden yhteydessä ei ole kiinnitetty riittävää huomiota toisen (ylimmän) tuomioistuinsteen ratkaisujen erityispiirteisiin. Ratkaisuvaihtoehto, jota säännöksessä tai perusteluissa ei tunneta, on se, että hallintoviranomaisen päätös alemman tuomioistuimen päätös kumoten saatetaan voimaan kokonaan, osittain tai muutettuna. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tällaisia ratkaisuja esiintyy runsaasti monissa eri asiaryhmissä.

Pykälä ei myöskään näytä ottavan huomioon niitä *ehdottoman prosessinedellytyksen* tilanteita, joissa hallintopäätös ja hallintotuomioistuimen päätös saatetaan joutua kumoamaan esimerkiksi viranomaisen puuttuvan toimivallan tai virheellisen valitustien perusteella. Tällaisissa tilanteissa voi käydä niinkin, että päätös kumotaan kokonaan silloinkin, kun valituksessa on vaadittu vain muutoksen tekemistä tai osittaista kumoamista. Tyhjentäväksi kaavailtu ehdotus on siten tässäkin suhteessa vajavainen. Kysymys liittyy osaltaan myös 91 §:ään.

Pykälän 1 momentin perusteluissa on lyhyesti tarkasteltu sitä, milloin päätöksen muuttaminen suoraan hallintotuomioistuimessa on mahdollista. Lähtökohtana se, että hallintopäätöksen muuttaminen on mahdollista etenkin, jos vain tietynsisältöinen päätös on mahdollinen. Varsinaisen hallintopäätöksen tekemiseen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa. Perusteluissa tuodaan esiin myös se mahdollisuus, että tuomioistuin voi viivytyksen välttämiseksi välittömästi ratkaista asian, mikäli ratkaisu ei sisällä viranomaisen lakiin perustuvan harkintavallan käyttämistä.

Perustelujen tarkemmat kannanotot ovat kuitenkin tältäkin kannalta selvästi liian kategorisia monimuotoisiin käytännön tilanteisiin nähden ja sellaisenaan niiden noudattaminen kaventaisi merkittävästi tuomioistuimen ratkaisuvaihtoehtoja. Esimerkiksi tuomioistuimen mahdollisuudesta luparatkaisun suoraan muuttamiseen esitetty antaa osin virheellisen kuvan. Välitön mahdollisuus monitahoisten luparatkaisujen muuttamiseen lain mukaisiksi palvelee asianosaisen oikeussuojaa. Vaikka käsittelyä viivyttävät palautusratkaisut voidaan näin välttää, kyse ei kuitenkaan ole asian ottamisesta välittömästi tutkittavaksi lähtökohtaisenpalauttamisen sijasta, vaan oikeusharkintaisten säännösten tavanomaisesta suorasta soveltamisesta (esim. KHO 1997:99, 2003:22, 2004:52, 2004:72, 2005:90, 2005:81, 2006:3, 2006:9, 2006:35, 2006:44, 2006:101, 2007:18, 2007:19, 2009:49, 2009:55, 2009:62, 2010:23 jne.). Monesti valituksessa kysymys onkin yksinomaan lupamääräyksen (useat keskeiset lait käyttävät tätä termiä perusteluissa mainitun lupaehdon sijasta) tarkemmasta sisällöstä.

Vakiintuneet suoran muuttamismahdollisuuden tilanteet ulottuvat perusteluissa ainoana poikkeuksena mainittuja lupaehtoja/lupamääräyksiä olennaisesti laajemmalle. Kysymys voi olla luvalla sallittavan toiminnan laajuudesta (esim. KHO 2005:57, KHO 17.3.2006 T 610 LRS), luvan voimassaoloajasta tai myöhemmästä tarkistamisesta (KHO 1986 A II 101, KHO 2005:57, KHO 2003:40, KHO 2006:44, KHO 12.12.2005 T 3235 LRS, KHO 13.3.2007 T 573 LRS), kompleksisen lupakokonaisuuden sisällä yksittäisten oikeuksien myöntämisestä tai yksilöimisestä (KHO 2008:58, 2005:81), maksuvelvoitteista (KHO 21.1.2005 T 140 LRS) tai korvausmääräyksistä (KHO 18.10.2004 T 2590 LRS).

Välittömän luparatkaisun poikkeuksellisuus ja sen salliminen tuomioistuimelle erityisessä tilanteessa on ollut esillä esimerkiksi ratkaisussa KHO 2004:52: Hallinto-oikeus oli sen päätöksestä ilmenevin perustein asiaa ympäristölautakunnalle palauttamatta ottanut tutkimuslupahakemuksen välittömästi ratkaistavakseen ja lautakunnan kokonaan hylkäävän päätöksen kumoten myöntänyt tutkimusluvan. Tällaisessakin tapauksessa sääntönä ratkaisun mukaan oli, että luvan voi myöntää vain lupaviranomainen. Asian laatu huomioon ottaen hallinto-oikeus oli syntyneessä tilanteessa kuitenkin voinut ottaa lupa-asian välittömästi ratkaistavakseen.

Eräänlaista päätöksen välitöntä muuttamista merkitsee myös esimerkiksi se, että asiakirjan julkisuutta koskevassa asiassa tuomioistuin suoraan oikeuttaa asianomaisen valittajan saamaan hallintoviranomaiselta kyseisen asiakirjan (esim. KHO 2010:42 ja 2010:61).

Hallintopakkoasioissa taas tavanomainen tuomioistuimen tekemä muutos on se, että asetettuja määräaikoja pidennetään viran puolesta ajan kulumisen vuoksi.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin oikeuskäytännön pohjalta kunnallis- ja kirkollisvalitusten kassatorisuudesta oikeussuojan saatavuuden kannalta ilmeisesti tyydyttävällä tavalla. Sääntö, joka sellaisenaan pohjautuu kunnallisen itsehallinnon suojaamiseen, ei siis olisi poikkeukseton. Momentissa mainittaisiin sinänsä aiheellisesti myös asiaa koskeva mahdollinen erityissääntely, jota tällä hetkellä edustavat ainakin maa-aineslain 20 §:n 3 momentti sekä maankäyttö- ja rakennuslain 203 §.

Pykälän 3 *momentissa* lueteltaisiin tilanteet, joissa tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta. Käytännössä usein on esillä tilanne, jossa tutkimatta jättäminen ei koske koko *valitusta*, vaan ainoastaan tiettyjä siinä esitetyistä *vaatimuksista*. Tyypillinen esimerkki on yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva vahingonkorvaus- tai rangaistusvaatimus. Pykälän rakenteesta ei tällaisenaan selkeästi ilmenee tutkimatta jäämisen voivan kohdistua myös yksittäiseen valituksessa esitettyyn vaatimukseen. On myös huomattava, että tutkimatta jäävät säännönmukaisesti myös muiden asianosaisten vastineissaan esittämät vaatimukset.

Pykälän 4 *momentin* mukaan tuomioistuin poistaisi asian käsittelystä, jos valitus peruutetaan. Ehdotus vaikuttaa sekä asiallisesti että kielellisesti ongelmalliselta. Ensinnäkin peruutetunkin valituksen kohdalla voi tuomioistuimen käsiteltäväksi edelleen jäädä muun asianomaisen oikeudenkäyntikuluvaatimus tai oikeusavun palkkiokysymys. Koko asiaa ei siis ainakaan näissä tapauksissa voida "poistaa käsittelystä". Peruuttamistapauksissa käsittelyn tulee muutoinkin yhtenäisyyden ja selvyyden vuoksi päättyä osapuolille annettavan toimituskirjan muodossa. Poistaminen käsittelystä vie ajatukset siihen, ettei edes näin meneteltäisi, eikä asiaa

ehkä edes tuotaisi esittelyyn, vaan kenties joku henkilökuntaan kuuluva suorittaisi poistamistoimen ilman esittelyä. Tällaista ei voida ajatella. Vakiintunut tapa on todeta lyhyessä päätöksessä, että lausuminen peruutetusta valituksesta raukeaa, ja näin tulisi jatkossakin menetellä. – Pykälän 1 momentin perusteluissa *lausumisen* raukeaminen (KHO:n päätöksissä käytetään nykyisin tätä termiä väärin mielikuvia kenties herättävän *lausunnon antamisen* raukeamisen sijasta) mainitaankin, tosin muussa kuin peruutuksen yhteydessä.

87 §. Hallintoriita-asian ja muunkin hallintolainkäyttöasian kuin valitusasian ratkaisua koskevan pykälän perusteluissa tarkastellaan hallintotuomioistuimen toimivaltaa liitännäisten korvausvaatimusten osalta. Tällä hetkellä yleistä korvausasioiden toimivaltaa ei hallinto-oikeuksilla ei ole, mutta toimivallan kehittämistä pidetään perusteluissa aiheellisesti mahdollisena. Tässä yhteydessä voidaan myös viitata korkeimman hallinto-oikeuden oikeusministeriölle 17.11.2010 julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevasta selvityksestä antamaan lausuntoon.

Samassa yhteydessä perusteluissa mainitaan tilanteita, joissa vahingonkorvausasian toimivalta erityissäännösten nojalla jo nyt on hallintotuomioistuimella. On kuitenkin huomattava, ettei noissa tilanteissa ole kysymys viranomaisen korvausvastuusta, vaan kahden yksityisen asianosaistahon välisestä korvausvastuusta, josta hallintoviranomainen ensi asteena päättää.

88 ja 89 §. Turvaamismääräystä koskevaa uutta sääntelyä on pidettävä olennaisena lainsäädännön selvennyksenä lainkäytön hallintolainkäytön ja siviililainkäytön välisen suhteen kannalta. Toisaalta kysymys olisi omasta erillisestä oikeusinstituutiosta, joka ei kovinkaan hyvin sovi tuomioistuimen päätöksentekoa koskevaan lukuun, säännönmukaisia menettelysäännöksiä sisältävien pykälien keskelle. Turvaamistoimi tulisi vireille hakemuksella, joka ei välttämättä liity mihinkään ennestään vireillä olevaan lainkäyttöasiaan. Olisikin selvempää, jos turvaamismääräyspykälät sijoitettaisiin laissa omaan lukuunsa. Tämä on mahdollista jo lisäyksenä voimassa olevaan hallintolainkäyttölakiin.

Ehdotetut säännökset vaikuttavat yleisesti ottaen asianmukaisilta, vaikkakin niiden toimivuus selviää vasta käytännössä. Pohjana ovat soveltuvin olleet oikeudenkäymiskaaren asianomaiset säännökset, mikä kuitenkin on merkinnyt rakenteellista eroa ja haastetta sikäli, että pääasian ensimmäisenä käsittelyasteena on yleensä hallintoviranomainen, ei tuomioistuin.

Ehdotetut säännökset eivät näytä edellyttävän, että jokin hallintoasia olisi turvaamismääräystä haettaessa vireillä. Eri menettelyjen ajoitus toisiinsa nähden saattaakin muodostua ongelmalliseksi. Ehdotetun 88 §:n 3 momentin kohdalla voitaneen vielä pohtia, miten turvaamistoimen hakijan olisi meneteltävä siinä tilanteessa, että asian muu osallinen, jonka intressit ovat haki- jaan nähden vastakkaisia, joka tapauksessa saattaa pääasian tuomioistuimen käsiteltäväksi ilman, että turvaamistoimen hakijalla olisi vastaavaa oikeudellista intressiä. Olisi myös tarpeen estää turvaamismääräyksen käyttäminen luvan hakijaa vastaan tilanteessa, jossa luparatkaisuun liittyy oikeus aloittaa toiminta lainvoimaa vailla olevan luvan nojalla. Tällaisessa tapauksessa toimintaa vastustavan tahon oikeussuoja toteutuu hallintoviranomaisen täytäntöönpanomääräystä koskevan muutoksenhakemuksen, ei turvaamishakemuksen, kautta.

Ehdotetun 88 §:n 3 momentin ilmaisu ”oikaisuvaatimus, valitus tai muu hallintolainkäyttöasia” ei ole asianmukainen, koska oikaisuvaatimusasia ei ole lainkäyttöasia.

91 §. Lainkäyttöpäätöksen sisältöä koskevan 91 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen olisi päätöksessään annettava ratkaisu kaikkiin asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Tällainen kaava-mainen vaatimus on käytäntöä ajatellen vaikeasti perusteltavissa ja toteutettavissa. Jos esimerkiksi lupa- tai suunnitelmapäätös kumotaan, on tarkoituksetonta lausua niistä saman tai toisen valittajan vaatimuksista, joissa on kysymys vain sisällöllisen muutoksen tekemisestä samaan, kumottavaan päätökseen. Ne siis jäävät suuremman ratkaisun "alle". Monissa asiaryhmissä tällaisia vaatimusyhdistelmiä esiintyy runsaasti, ja täysin vakiintuneesti lausuminen sellaisista vaatimuksista raukeaa. Samoin raukeaa lausuminen monista prosessuaalisista sivuvaatimuk-sista, kuten esimerkiksi vaatimus ennakkoratkaisun pyytämisestä asiakysymyksestä Euroopan unionin tuomioistuimelta, jos päätös kumotaankin jo esimerkiksi esteellisyysperusteella tai kansallisella aineellisella perusteella.

Kantaa olisi saman momentin mukaan otettava myös "asian kannalta merkityksellisiin valitus-perusteisiin". Tästäkään ei välttämättä ole tarpeen säätää, etenkin kun säännös helposti luetaan kaavamaisesti. Jos vaatimus hallintopäätöksen kumoamisesta menestyy yhdellä perusteella, muista perusteista ei yleensä ole tarpeen lausua, oli peruste sinänsä miten merkityksellinen hyvänsä. Tämä pätee myös palautustilanteissa, vaikka yksittäistapauksessa lausuminen useam-mastakin perusteesta voi jatkoa ajatellen olla paikallaan. Toisaalta tiettyyn valitusperusteeseen liittyvä selvitys saattaa olla niin puutteellista, ettei siitä ylimalkaan ole palautustilanteessa mahdollista lausua enempää.

Momentin tilanteet ovat lisäksi sellaisia, että parhaat käytännön ratkaisut ovat ylimmässä oikeusasteessa usein erilaisia kuin ensimmäisessä oikeusasteessa, koska ylimmän asteen pää-töksestä ei voi valittaa.

Pykälän 2 momentissa luetellaan voimassa olevan hallintolainkäyttölain 54 §:n tapaan, mitä eri seikkoja hallintotuomioistuimen päätöksestä on käytävä ilmi. Käytännön pohjalta saattaisi olla paikallaan kehittää luetteloa eräissä suhteissa.

Momentin 3 kohdan mukaan päätöksestä olisi käytävä tarpeellisilta osiltaan ilmi selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista. Ainakin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä käy-täntö on muotoutunut sellaiseksi, että tuo otsikko (tai muoto Asian aikaisemmat vaiheet) viit-taa yleensä valituksenalaista hallintoviranomaisen päätöstä ajallisesti edeltäviin vaiheisiin, kun taas itse valitusasian aiemmat vaiheet ovat usein otsikon Asian aikaisempi käsittely alla.

Momentin 2 kohdan mukaan osapuolten nimien tulisi ilmetä päätöksestä. Näin tietenkin yleensä onkin, ja säännös vastaa voimassa olevaa lakia, mutta ainakin perusteluissa olisi hyvä ottaa huomioon käytännön tilanteiden moninaisuus. Laajojen, adressityyppisten valitusten kohdalla käytäntönä on, ettei koko allekirjoittajajoukon nimiä luetella päätöksessä.

Esimerkiksi ratkaisun KHO 2008:58 tapauksessa valituskirjelmistä yksi käsitti useita satoja eri allekirjoittajia kumoamisvaatimuksen ollessa useimpien osalta yhteinen. Valittajat yksilöitiin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä nimeltä vain tarpeelliselta osin. Julkaisematto-missa ratkaisuissa on runsaasti tapauksia, joissa päätöksestä ilmenee nimeltä vain adressityyp-pisen valituksen ensimmäinen allekirjoittaja. Tällaisen menettelyn edellytyksenä luonnollisesti on, ettei kyse kenenkään kohdalla ole omista yksilöllisistä vaatimuksista. Kenenkään oikeus-turvaa käytäntö ei vaaranna, mutta työmäärän lisääntyminen toisin toimittaessa olisi huomatta-va.

Vakiintuneen kielenkäytön mukaan *eriävä mielipide* ja *äänestyslausunto* (tai *äänestyslausuma*) ovat eri asioita. Näin ollen kummankin termin tulisi esiintyä 8 kohdan alkuosan lisäksi myös kohdan loppuosassa.

Pykälän 3 momentin mukaan selostus aikaisemmista vaiheista, osapuolten vaatimukset perusteineen ja selostus saaduista selvityksestä voitaisiin, jos päätöksen selvyys ei vaarannu, itse päätökseen sisällyttämisen sijasta esittää liittämällä päätökseen jäljennös viranomaisen päätöksestä tai muusta asiakirjasta. Tämä mahdollisuus liittyy ehdotettuun 93 §:n 2 momentin säännökseen siitä, että tuomioistuin voi korvata päätöksen perusteluja liittämällä päätökseen alemman tuomioistuimen päätöksen perustelut siltä osin kuin tuomioistuin ne hyväksyy. Kysymys on siis ei muutosta -tyyppisistä ylemmän tuomioistuimen perusteluista ja ns. liitepäätöksestä voimassa olevan hallintolainkäyttölain 54 §:n 2 momentin tavoin.

Ehdotetuissa säännöksissä näyttää asiallisesti limittyvän kaksi asiaa: toisaalta varsinainen liitepäätös ja toisaalta asianomaisten perustelujen tai asioiden sisällyttäminen päätöksen ns. kertoelmaosaan. Näistä keskenään merkittävästi eroavista vaihtoehtoista säännösehdoitukset näyttävät liittää-verbin vuoksi tuntevan vain ensiksi mainitun, vaikka ainakin korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä erilliset liitepäätökset ovat nykyisin merkittävästi harvinaisempia verrattuna siihen hallintolainkäyttölain säätämisen jälkeen huomattavasti yleistyneeseen käytäntöön, että tarvittavat alemman asteen päätöksen osat otetaan itse päätökseen, siis sen resiitiin. Säännöksiä tulisikin vielä hioa niin, etteivät ne luo tarkoituksettomasti rajoituksia joustavalle käytännölle eivätkä aseta liitepäätöskäytäntöä resiittiviittauskäytännön edelle.

Selkeän sääntelytavan avain tältä osin saattaisikin olla siinä, että 2 momentissa päätöksen sisältö jaettaisiin kertoelma- eli selostusosaan (1-5 kohta), ratkaisu- ja perusteluosaan (6 kohta) ja muihin tietoihin (7-9 kohta). Tällöin olisi helppo erottaa toisistaan ratkaisu- ja perusteluosassa viitattujen alemman asteen perustelujen ja muiden seikkojen *sisällyttäminen* kertoelmaan ja erillisen asiakirjan *liittäminen* päätökseen.

90 §. Äänestämisestä olisi pykälän 3 momentin mukaan muutoin kuin pykälän 1 ja 2 momentissa säädetyiltä osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaassa säädetään. Tässä yhteydessä voisi olla paikallaan oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 5 §:n 2 momentin yhteydessä muistuttaa, että tuomioistuimen jäsenen tulee lausua jokaisesta ratkaistavasta kysymyksestä. Vähemmistö ei siis lausu niistä kysymyksistä, joita asiassa ei ratkaista.

93 §. Ks. 91 §.

94 §. Ehdotettu säännös merkitsisi nimityksen *valitusosoitus* muuttamista *valitusohjeeksi*. Vastaava muutos olisi tällöin tehtävä myös hallintolakiin. Perusteluksi esitetään, että valitusohje "kuvastaa päätökseen liitettävän ohjeistuksen luonnetta". Taustalla on saattanut myös olla, että oikeudenkäymiskaassa nykyisin käytetään termiä muutoksenhakuohje.

Hallinnossa ja hallintolainkäytössä hyvin vakiintuneen valitusosoitus-sanan muuttaminen tuskin kuitenkaan on tarpeellista. Se ei ole aiheuttanut väärinkäsityksiä, ja sitä paitsi valitusosoitus on asiallisesti ohjaus-sanana tavanomaisista merkitystä vahvempi siinä, että asianosainen on säännösten edellyttämällä tavalla oikeutettu luottamaan siihen. Muutoksen toteuttaminen laajassa ja monimuotoisessa hallinnon kentässä tuskin olisi käytännössä yksinkertaista. Lisäksi

valitusosoitus-sana esiintyy, paitsi hallintolaissa, myös kymmenissä muissa säädöksissä, joita kaikkia ilmeisesti olisi samassa yhteydessä muutettava. Tältäkkään kannalta muutokseen tuskin on aihetta.

96 §. Pykälässä toistettaisiin voimassa olevan hallintolainkäyttölain sääntö, jonka mukaan valituslupan hakeminen ei estä valituksen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä on käytännössä osoittautunut varsin kaavamaiseksi. Päätöksen täytäntöönpantavuus olisikin harkittava kunkin tilanteen osalta erikseen aina samassa yhteydessä, kun muussa laissa säädetään valituslupan tarpeesta. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa lupapäätösten täytäntöönpantavuus valituslupavaiheessa aiheuttaa huomattavia oikeussuojaongelmia. Nämä eivät ole olleet nykyistä säännöstä laadittaessa näkyvissä.

Valituslupajärjestelmä on alun perin tullut hallintolainkäyttöön asiaryhmissä, joissa yleensä on vain yksi yksityinen asianosainen (verotus, toimeentulotuki, ulkomaalaisasiat). Maankäyttö- ja rakennuslaissa sen sijaan on lupa- ja valvonta-asioissa runsaasti valituslupajärjestelmän alaisiksi saatettuja asioita, joissa yksityiset tahot voivat olla toisiaan vastassa. Valituslupan hakemisesta ei yleensä ilmoiteta yksityiselle vastapuolelle. Mahdollinen kuuleminen voi myöhemmin tulla osapuolelle yllätyksenä, ja hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus saattaa lisätä tilanteen ongelmallisuutta.

Yleissäännös olisikin muutettava sellaiseksi, että täytäntöönpanokelpoisuus ratkaistaan kussakin asianomaisessa laissa erikseen.

97 §. Oikeudenkäyntikulujen korvaamissääntely rakentuisi ehdotuksen mukaan toisin kuin voimassa olevassa laissa. Kohtuuttomuusharkinta ei enää muodostaisi kulukorvausratkaisun kattavaa perustaa, vaan etenkin ehdotettu 3 momentti vaikuttaa tähän nähden itsenäiseltä ja erilliseltä. Päätöksen tehnyt viranomainen olisi velvollinen korvaamaan yksityisen asianosaisen kulut kokonaan tai osaksi, jos oikeudenkäynti on aiheutunut siitä, että viranomainen on ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai muuten toiminut selvästi lainvastaisesti.

Ero olisi olennainen verrattuna voimassa olevaan hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä. Harkintamarginaalin kapeutuessa ehdotus kangistaisi viranomaisen korvausvastuuta molempiin suuntiin: osassa tapauksia, joissa korvausvastuu nykyisin syntyy, näin ei enää tapahtuisi, ja osassa tapauksia, joissa vastuuta ei nyt synny, viranomainen joutuisi vastuuseen. Momentin 1. virkkeen asemaa suhteessa pykälän kokonaisuuteen ja kohtuusharkintaan on näin ollen tarpeen miettiä uudelleen.

On lisäksi huomattava, että viranomaisen virhe on oikeuskäytännössä yhtenä tekijänä vaikuttanut myös sellaisten viranomaisten vastuun määräytymiseen, jotka esiintyvät asiassa hallintoasian vireillepanijana tai muutoksenhakijana eli muussa roolissa kuin hallintopäätöksen tekijänä (esim. KHO21.3.2000 T 581 LRS). Virheellisellä menettelyllä ei siis tältä osin enää olisi mitään sijaa harkinnassa. Tämäkin muutos vaikuttaa perusteettomalta.

100 §. Ehdotetun 2 momentin mukaan hallintotuomioistuin antaisi ratkaisun oikeudenkäyntikuluista pääasian yhteydessä. Säännöksestä tai perusteluista ei käy ilmi, miten säännöstä sovellettaisiin valituslupa-asiassa ylimmässä oikeusasteessa silloin, kun valituslupaa ei myönnetä. Asiaryhmissä, joissa esiintyy viranomaisen ohella yksityisiä keskenään vastapuolina, kuten maankäyttö- ja rakennusasioissa, voi kuulemismenettelyssä syntyä myös valituslupan hakijaan kohdistuvia korvausvaatimuksia. Näihin vaatimuksiin ei ilmeisestikään olisi tarpeen vastata, jos valituslupaa ei myönnetä.

98 §. Pykälässä ehdotetun oikeudenkäyntikulujen erityisen korvausvelvollisuuden on ilmeisesti ajateltu ehkäisevän käsittelyjen viivästymistä. Näin tuskin välttämättä kuitenkaan on, koska pykälän soveltaminen itsessään lisää tuomioistuimen työtä, etenkin kun 100 §:n nojalla velvollisuuden asettaminen vielä edellyttäisi asianomaisen erillistä kuulemistä, mikä viivyttänee itse pääasiankin ratkaisemista.

103 §. Perustelujen mukaan korjattavissa oleva selvä virhe on sellainen, jonka ulkopuolinenkin voi riidatta havaita. Tämä on kuitenkin vakiintuneeseen käytäntöön nähden aivan liian tiukka vaatimus. Jos päätösasiakirjaan on merkitty esimerkiksi virheellinen päätösnumero, ei virhe näy ulospäin. Silti tuollainen virhe on välttämätöntä korjata. Samoin saattaa sattua, että päätökseen on merkitty ratkaisukokoonpano tai ratkaisupäivämäärä väärin. Tätäkään ulkopuolinen ei yleensä voi havaita, mutta silti virheen täytyy olla korjattavissa. Samanlaisia esimerkkejä on paljon muitakin.

104 §. Pykälässä ehdotettu mahdollisuus lainkäyttöpäätöksen täydentämiseen ei liene välttämättömän lisä prosessinormistoon. Joustava käytäntö on sivuvaatimusten osalta toiminut tällä tavoin. Sen sijaan ajatus valitusperusteista lausuminen vielä erikseen tuntuu tarpeettomalta ja järjestelmää sekoittavalta.

Täydentämisen tulisi ehdotuksen mukaan tapahtua 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksiantosta. Tätä on perusteltu rinnastuksella valitusaikaan. Käytännössä asianosainen tai hänen asiamiehensä saattavat myöhemminkin havaita, että päätöksessä on jätetty lausumatta esimerkiksi oikeudenkuluvaatimuksesta tai oikeusavun palkkiosta. Purkutie olisi tällaisten sivuvaatimustäydennysten tilanteissa liian kankea. Korkeimman hallinto-oikeuden kohdalla tuolla seikalla ei ole merkitystä. Määräaika ei korkeimman hallinto-oikeuden päätösten kohdalla liene tarpeen siksikään, että kohtuuton tulos asianosaiselle joka tapauksessa estäisi täydentämisen.

108 §. Ks. 4 §. – Pykälän ehdotettu rakenne on epäjohdonmukainen siinä, että toisessa muutoksenhakuasteessa tavallisin ja tärkein asianosaisen valitusoikeuden peruste eli se, että ensi asteen muutoksenhakutuomioistuin on jättänyt valituksen tutkimatta tai hylännyt sen, esitetään pykälän lopussa eräänlaisena lisäyksenä

109 §. Ks. 8 §.

110 §. Ks. 16 §.

111 §. Ks. 96 §. – Valituslupamenettelyn käyttöalan osalta korkein hallinto-oikeus viittaa hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnöstä antamaansa lausuntoon.

113 §. Lukuisissa pykälässä mainituissa lakiehdotuksen alkuosan säännöksissä tai niiden perusteluissa ei ole riittävästi otettu huomioon käytännön eroja eri tuomioistuinasteiden menettelyjen välillä. Useita tällaisia tilanteita on mainittu edellä. Tältä kannalta olisikin ajateltavissa sellainenkin vaihtoehto, että viitatuut säännökset olisivat voimassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa vain soveltuvien osin. Selkeämpää kuitenkin olisi, kehittää itse viittausten kohteina olevia säännöksiä joustavampaan suuntaan.

118 §. Purkuun olisi yhdistetty nykyiset kanteluperusteet, eikä kantelua erillisenä muutoksenhakulajina enää olisi. Toimivalta olisi kaikissa tapauksissa korkeimmalla hallinto-oikeudella. Jos järjestelmän muuttaminen ylimalkaan on tarpeellista, ehdotukset ovat sinänsä harkittuja ja perusteltuja.

119 §. Pykälän *1 momentin* mukaan päätöksen purkamista saisi hakea asianosainen, viranomainen, jolla olisi ollut valitusoikeus asiassa, sekä valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Tämä muotoilu on eräissä suhteissa ongelmallinen. Ehdotetun kaksitoisen viranomaisen valitusoikeutta koskevan sääntelyn vuoksi ei ole selvää, mitä viranomaisen valitusoikeutta pidettäisiin silmällä. Olisiko niin, että jos alemman tuomioistuimen päätöksen purkamisesta on kysymys, viranomaisen purunhakemisoikeuttakin supistettaisiin yhtä ahtaaksi kuin 109 §:ssä, mutta muilta osin sovellettaisiin 8 §:ää? Vai sovellettaisiinko 109 §:n suppeata sääntelyä kaikilta osin, kun kerran kyse on ylimmästä asteesta? Vanhastaan on pidetty selvänä, että viranomainen voi yleensä hakea oman päätöksensä purkamista. Ehdotettu säännös ei ole puollettavissa.

Purkamista ei pykälän *2 momentin* mukaan saisi hakea, jos päätöksestä voidaan tehdä samalla perusteella perustevalitus taikka hakijan käytettävissä on lainvoimaisen päätöksen muuttamiseksi muu oikeussuojakeino, kuten mahdollisuus hakea sen korjaamista hallintolain tai muun lain nojalla.

Viimeksi mainittu rajoitus olisi uusi. Sen tarkoitus on epäilemättä hyvä; yksinkertainen menettely toki on aina etusijalla. Eri asia on, onko asiaa perusteltua ryhtyä sääntelemään. Tällaisena ehdotus merkitsee korkeimmassa hallinto-oikeudessa tapahtuvan menettelyn huomattavaa kangistumista ja oikeussuojan vaarantumista. Näin voisi käydä esimerkiksi kompleksisissa muutoksenhakutilanteissa, joissa muutoksenhaku asianomaisesta hallintopäätöksestä on joka tapauksessa saman tai muun muutoksenhakijan toimesta korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Lisäksi ehdotuksella synnytetäisiin kokonaan uusi, kaikkia purkuhakemuksia koskeva oikeusongelma eli se, että purkuhakemuksen tutkittavaksi ottamista jouduttaisiin aina arvioimaan oikaisumenettelyn soveltuvuuden kautta. Kysymys oikaistavissa olevan asiavirheen ja purkuperusteen välisestä rajasta saattaa yksittäistapauksessa olla hyvinkin tulkinnanvarainen, ja purkumahdollisuuden poissuljenta myöhemmin erikseen tapahtuvan oikaisun hyväksi saattaisi olla asianosaisen oikeussuojan kannalta liian aikaavievää. Lisäksi oikaisu-mahdollisuuden varaan jääminen mahdollistaisi jälleen uuden valituskierron. Ehdotus tuskin käytännössä ainakaan vähentäisi korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää. Tätäkään ehdotusta ei pidä toteuttaa.

Pykälän *3 momentti* sisältäisi kiellon hakea samassa asiassa purkua useammin kuin kerran. Uusi purkuhakemus jäisi tutkimatta, jos asiaa ei ole välttämätöntä erityisen painavasta syystä käsitellä uudestaan. Ehdotetun kaltainen toistuvat purkuprosessit estävä säännös on sinänsä tarpeellinen ja perusteltu, eikä loukkaa kenenkään oikeussuojaa.

Kysymyksiä kuitenkin herättää, mitä ilmaisulla ”samassa asiassa” tarkoitetaan. Etenkin moniasianosaisissa asioissa saattaa yhden asianosaisen purkuvaatimus perustua aivan muunlaisiin asiaperusteisiin ja oikeussuojanäkökohtiin kuin jonkun toisen asianosaisen samaan päätökseen kohdistuva vaatimus, joka ehkä on jo tullut hylätyksi. Näitä hakijasubjekteihin liittyviä kysymyksiä ei perusteluissa ole lainkaan tarkasteltu. Rajoituksen tulisikin koskea vain samaa hakijaa ja kenties lisäksi muita hakijoita saman purkuperusteen osalta. Momentin ehdotettu sanamuoto ei näin ollen sellaisenaan ole hyväksyttävissä.

121 §. Purkuasiassa annettavaa päätöstä koskeva pykälä ei tuntisi voimassa olevan hallintolainkäyttölain 67 §:n 3 momentin mukaista mahdollisuutta siihen, että korkein hallinto-oikeus purkaessaan päätöksen voi välittömästi oikaista päätöstä, jos asia havaitaan selväksi. Tästä saatetaan päätellä, ettei tuollaista mahdollisuutta purkuasiassa enää olisi. Kuitenkin siihen on ollut todellista tarvetta, esimerkiksi kun korkein hallinto-oikeus purkaa oman päätöksensä. Ja kun esimerkiksi lainvoimainen äänioikeusrekisteri tiettyjen henkilöiden osalta heidän edukseen juuri ennen vaaleja Väestörekisterikeskuksen kiireellisestä hakemuksesta joudutaan purkamaan, korkein hallinto-oikeus on määrännyt samalla, että Väestörekisterikeskuksen on otettava ao. henkilöt äänioikeusrekisteriin äänioikeutettuina (esim. KHO 29.5.2009 T 1349). Samankaltaisia tilanteita on muitakin. Käytännössä esiintyy myös muita ratkaisumuotoja, kuten se, että hallintotuomioistuimen tekemä kumoamispäätös puretaan ja hallintoviranomaisen päätös saatetaan voimaan.

122 §. Jos purkuhakemus on ilmeisen perusteeton, asia voitaisiin pykälän 2 momentin mukaan ratkaista (muuta) osapuolia kuulematta. Käytännössä tästä säännösmuutostilasta saattaa seurata vastakohtaispäätelmänä vaatimus kuulemisesta kaikissa muissa tapauksissa. Jos asian lopputuloksena joka tapauksessa on hakemuksen hylkääminen, kenenkään oikeusturva ei kuulematta jättämisen takia vaarannu, vaikka hakemuksen perusteettomuus ei esimerkiksi kirjelmien monimutkaisuuden tai laajuuden olisi ollut sanan varsinaisessa mielessä siten itsestään selvää, että hylkääminen olisi tapahtunut välittömästi.

Myös purkuhakemuksen hyväksyminen saattaa käytännössä tapahtua niin, ettei asianosaista esimerkiksi tilanteen kiireellisyyden ja lopputuloksen myönteisyyden vuoksi kuulla. Näin tapahtuu esimerkiksi edellä mainituissa äänioikeusrekisteripuruissa. Momenttia ei pitäisikään muotoilla niin, että se kangistaa käytäntöä ja ehkä vastoin tarkoitusta heikentää oikeussuojaa.

6. Lopuksi

Edellä on tarkasteltu oikeusturvan ja hallintolainkäytön yleisiä periaatteita sekä nykyisen hallintolainkäyttölain taustaa ja toimivuutta. Harkittaessa lainuudistuksen tarpeita ja säännösetdotusten sisältöä on pidettävä kiinni kansalaiskeskeisestä oikeusturvakäsityksestä ja säännösten toimivuudesta asianosaisten kannalta.

Tarkasteltavan mietinnön ehdotuksista etenkin käsitteiden uudentyyppinen määrittely, valitusperusteiden ja hallintotuomioistuinten ratkaisuvaihtoehtojen yksityiskohtainen sääntely aiheuttaisivat epävarmuutta ja tulkintaongelmia. Käytännössä myös vireillepanotapa koskeva sääntely, jossa rinnastetaan valitus, hakemus ja muu vireillepanotapa, saattaisi hämärtää valituksen merkitystä säännönmukaisena muutoksenhakekeinona. Tosin nykyinenkin hallintolainkäyttölaki, johon ylimääräinen muutoksenhaku ja hallintoriitamenettely on sisällytetty, on saattanut alentaa kynnystä ylimääräisen muutoksenhaun käyttämiselle.

Tässä muistiossa on pidetty perusteltuna sitä prosessityöryhmän välimietinnössä vielä harkittua vaihtoehtoa, että tarpeelliset uudistusten toteutettaisiin muuttamalla hallintolainkäyttölakia ja että kokonaan uuden lain säätämiseen ainakaan tämän valmistelun pohjalta ei vielä olisi edellytyksiä. Siitä huolimatta muistiossa on rakentavassa hengessä tarkasteltu muidenkin säännösehdotusten mahdollista jatkovalmistelua.