

Hallintolainkäytön kehittäminen

Prosessityöryhmän välimietintö

Hallintolainkäytön kehittäminen

Prosessityöryhmän välimietintö





ISSN 1458-6452

ISBN 978-952-466-944-3 (nid.)

ISBN 978-952-466-945-0 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2010

Edita Prima Oy

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä 31.12.2009

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Prosessityöryhmä professori Olli Mäenpää (puheenjohtaja) lainsäädäntöneuvos Arja Manner lainsäädäntöneuvos Pirjo Marela kehittämispäällikkö Ann-Mari Pitkäranta markkinaoikeustuomari Eija Siitari-Vanne lainsäädäntösihteeri Minna Laherto tohtorikoulutettava Ida Koivisto (sivutoiminen sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 6.2.2008	
Julkaisun nimi Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö			
Julkaisun osat välimietintö			
Tiivistelmä Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 toimikunnan hallintolainkäytön kehittämistä varten (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustava prosessityöryhmä asetettiin 6. päivänä helmikuuta 2008. Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Työryhmässä on arvioitu, että hallintolainkäyttölain säännöksiin ei liity perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita. Hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin kuitenkin turvata nykyistä paremmin täsmentämällä ja täydentämällä hallintoprosessin menettelysäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta. Keskeiset tarkistamistarpeet liittyvät lähinnä suullista käsittelyä ja todistajien kuulemista, viranomaisen prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin. Työryhmä ehdottaa yleissäännöstä, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjattaisiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää. Tämä voitaisiin toteuttaa antamalla tälle viranomaiselle muodollisesti asianosaisen asemaa. Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta ja suullisessa käsittelyssä noudatettavaa menettelyä samoin kuin oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia säännöksiä täsmennettäisiin. Viittauksia oikeudenkäymiskaareen avattaisiin. Työryhmä ehdottaa muutoksia myös muun muassa hallintoriitaa, päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa, turvaamistoimia sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskeviin säännöksiin.			
Avainsanat: (asiasanat) hallintolainkäyttö, hallintotuomioistuimet, menettelysäännösten toimivuus, menettelysäännösten kehittämistarpeet			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 12/41/2007, OM004:00/2008			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:19		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-944-3 (nid.) 978-952-466-945-0 (PDF)
Kokonaissivumäärä 158	Kieli suomi	Hinta 25,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 31.12.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Processarbetsgruppen professor Olli Mäenpää (ordförande) lagstiftningsrådet Arja Manner lagstiftningsrådet Pirjo Marela utvecklingschef Ann-Mari Pitkäranta marknadsrättsdomare Eija Siitari-Vanne lagstiftningssekreterare Minna Laherto doktorand Ida Koivisto (sekreterare med uppgiften som bisyssla)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 6.2.2008	
Publikation (även den finska titeln) Utveckling av förvaltningsprocessen. Processarbetsgruppens mellanbetänkande			
Publikationens delar mellanbetänkande			
Referat			
Justitieministeriet tillsatte den 26 september 2007 en kommission för utveckling av förvaltningsprocessen (förvaltningsprocesskommissionen). Processarbetsgruppen som biträder kommissionen tillsattes de 6 februari 2008. Enligt beslutet om tillsättande ska arbetsgruppen utreda och utvärdera hur väl de nuvarande bestämmelserna om förfarandena i förvaltningsprocesslagen fungerar och om det finns behov att revidera och komplettera dem. I bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen finns enligt arbetsgruppens utvärdering inga betydliga ändringsbehov med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Förvaltningsdomstolarnas förfarande kunde dock göras mer enhetliga och förutsägbara genom att precisera och komplettera bestämmelserna om förfarandena vid förvaltningsprocessen utgående från erfarenheterna av tillämpningen av förvaltningsprocesslagen. De viktigaste ändringsbehoven gäller främst bestämmelserna om muntlig förhandling och hörande av vittnen, myndighetens deltagande i processen, delgivning av beslut, förvaltningstvistemål, förvaltningsdomstolarnas befogenhet i fråga om säkerhetsåtgärder samt ersättning av rättegångskostnaderna. Arbetsgruppen föreslår att det i lagen ska intas en allmän bestämmelse enligt vilken ett förvaltningsbeslut kan överklagas oberoende av den organisatoriska ställningen av den som fattat beslutet. Besvär över ministeriernas förvaltningsbeslut ska styras till de regionala förvaltningsdomstolarna. Ställningen av den myndighet som fattat beslutet vid en rättegång ska preciseras. Detta kunde göras utan att myndigheten formellt ges ställning av en part. Bestämmelserna om skyldigheten att verkställa muntlig förhandling och förfarandet vid muntlig förhandling samt ersättning av rättegångskostnader ska preciseras. Hänvisningar till rättegångsbalken ska öppnas. Arbetsgruppen föreslår ändringar också till bestämmelserna om förvaltningstvistemål, delgivning av beslut och övriga handlingar, säkerhetsåtgärder samt extraordinärt ändringssökande.			
Nyckelord: (sakord): förvaltningsprocessen, förvaltningsdomstolarna, lämpligheten av förfarandebestämmelserna, utvecklingsbehov i fråga om förfarandebestämmelserna			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 12/41/2007, JM004:00/2008			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets kommittébetänkanden 2009:19		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-944-3 (häft.) 978-952-466-945-0 (PDF)
Sidoantal 158	Språk finska	Pris 25,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 26. päivänä syyskuuta 2007 hallintolainkäytön kehittämistä varten toimikunnan (hallintolainkäyttötoimikunta). Toimikuntaa avustamaan asetettiin 6. päivänä helmikuuta 2008 työryhmä, jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain (586/1996) nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Työryhmän oli toimeksiantonsa mukaisesti työskenneltävä yhteistyössä toimikunnan kanssa.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin professori *Olli Mäenpää*. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin hallintoneuvos *Matti Pellonpää* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, ylituomari *Hannu Renvall* Turun hallinto-oikeudesta, ylituomari *Veijo Tarukannel* Kuopion hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeustuomari *Antti Pekkala* Rovaniemen hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeustuomari *Ann-Mari Pitkäranta* Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta (myöhemmin kehittämisspäällikkö oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta), vakuutus-oikeustuomari *Kari Uusitalo* vakuutus-oikeudesta, puheenjohtaja *Outi Antila* työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta, lainsäädäntöneuvos *Eija Siitari-Vanne* oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta (myöhemmin markkinaoikeustuomari markkinaoikeudesta), lainsäädäntöneuvos *Arja Manner* oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta, erityisasiantuntija *Liisa Heikkilä* oikeusministeriön oikeushallinto-osastolta (myöhemmin hallinto-oikeustuomari Helsingin hallinto-oikeudesta), kansliapäällikkö (myöhemmin hallintoneuvos) *Riitta Mutikainen* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, oikeusaputoimen johtaja *Liisa Vehmas* Helsingin oikeusaputoimistosta.

Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin oikeusasiamiehensihteeri *Pasi Pölönen* eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, hallinto-oikeustuomarit *Juha Rautiainen* ja *Janne Aer* Helsingin hallinto-oikeudesta sekä markkinaoikeustuomari *Anne Ekblom-Wörlund* markkinaoikeudesta.

Työryhmän sihteereinä toimivat työryhmän jäsenet Ann-Mari Pitkäranta ja Arja Manner sekä aiemmin asetetun hallintolainkäyttötoimikunnan sihteerit tohtorikoulutettava *Ida Koivisto* Helsingin yliopistosta (sivutoiminen sihteeri) sekä tutkija (myöhemmin lainsäädäntösihteeri) *Minna Laherto* ja lainsäädäntöneuvos *Pirjo Marela* oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta.

Työryhmä on ottanut nimekseen prosessityöryhmä. Työryhmä on kokoontunut tähän mennessä 27 kertaa ja sillä on lisäksi ollut työnsä aikana neljä yhteiskokousta hallintolainkäyttötoimikunnan kanssa.

Työn aikana työryhmä on järjestänyt neljä kuulemistilaisuutta 25. ja 26. päivänä toukokuuta 2009. Kuulemistilaisuuksiin osallistuivat hallintoneuvos *Pirkko Ignatius* korkeimmasta hallinto-oikeudesta, apulaisoikeusasiamies *Petri Jääskeläinen* eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta, esittelijäneuvos *Marjo Mustonen*

valtioneuvoston oikeuskanslerin virastosta, kirkkoneuvos *Pirjo Pihlaja* kirkkohallituksesta, ylituomari *Marjatta Mäenpää* Helsingin hallinto-oikeudesta, ylituomari *Heikki Jukarainen* Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta, ma. ylituomari *Tuomas Lehtonen* Kouvolan hallinto-oikeudesta, hallinto-oikeustuomari *Päivi Toivanen* Kuopion hallinto-oikeudesta, ylituomari *Marja Mattila* Oulun hallinto-oikeudesta, ylituomari *Pirkko Wesslin-Nenonen* Rovaniemen hallinto-oikeudesta, ylituomari *Hannu Renvall* Turun hallinto-oikeudesta, ylituomari *Liisa Talvitie* Vaasan hallinto-oikeudesta, ylituomari *Kimmo Mikkola* markkinaoikeudesta, ylituomari *Timo Havu* vakuutus-oikeudesta puheenjohtaja *Hannu Hakkola* tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta, puheenjohtaja *Outi Antila* työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta, toimistopäällikkö *Olli Häkkinen* työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnasta, puheenjohtaja *Silja Romo* sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, hallitussihteeri *Kirsi Päivänsalo* sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylitarkastaja *Tiina Nuutinen* sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos *Jorma Kantola* sisäasiainministeriöstä, hallitussihteeri *Satu Sundberg* ympäristöministeriö ylitarkastaja *Pekka Martin* Maahanmuuttovirastosta, johtava tuloksellisuustarkastaja *Anne Hamppula-Luoto* Valtiontalouden tarkastusvirastosta, johtava veroasiantuntija *Erja-Maija Keskinen-Suvitie* Verohallinnon verovelvollisten oikeudenvalvontayksiköstä sekä asianajaja *Kai Kuusi* Suomen Asianajajaliitosta.

Kuulemistilaisuudesta estyneet opintotuen muutoksenhakulautakunta ja Eläketurvakeskus antoivat työryhmälle kirjalliset lausunnot. Työryhmä on lisäksi saanut pyynnöstään kirjalliset lausunnot professori *Heikki Kullalta*, professori *Teuvo Pohjolaiselta* sekä yliassistentti *Kirsi Kuusikolta*.

Hallintolainkäyttötoimikunnan on sen asettamiskirjeessä edellytetty antavan välimietinnön hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamisesta 31. päivään joulukuuta 2009 mennessä. Toimikunnan ja työryhmän työnjaosta johtuen välimietintö on valmisteltu prosessityöryhmässä, mutta käsitelty yhteistyössä toimikunnan kanssa. Prosessityöryhmän määräaika on jatkettu päättymään 31. päivänä joulukuuta 2010. Prosessityöryhmän lopulliset ehdotukset tullaan antamaan hallituksen esityksen muodossa.

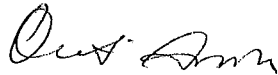
Muutostarpeiden kartoittamisen avuksi työryhmä on teettänyt kaksi kyselyä: hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle keväällä 2008 ja hallintotuomioistuimissa toimineille asiamiehille ja avustajille keväällä 2009. Lisäksi on laadittu tapaustutkimus oikeudenkäyntikuluja koskevasta Helsingin hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden käytännöstä kesällä 2009. Kyselyistä laaditut raportit on jo julkaistu oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä sarjassa. Oikeudenkäyntikuluselvityksestä laadittu raportti on tämän julkaisun liitteenä 3.

Työryhmän välimietinnössä esitetään havaintoja hallintolainkäyttölain menettelysäännösten kehittämistarpeista. Työryhmä ei tässä vaiheessa ota kantaa siihen, edellyttävätkö muutostarpeet hallintolainkäyttölain muuttamista vai onko lain systematiikan kannalta tarpeen antaa uusi laki. Molempia vaihtoehtoja on selvitetty välimietinnön jaksossa 7 sekä julkaisun liitteessä 1 ja 2.

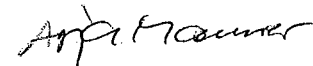
Saatuansa välimietinnön valmiiksi työryhmä luovuttaa sen kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 31. päivänä joulukuuta 2009

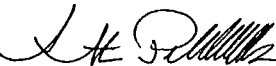

Olli Mäenpää

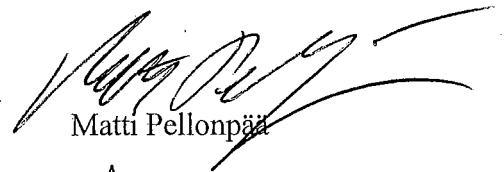

Outi Antila


Liisa Heikkilä

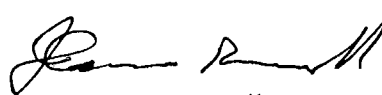

Arja Manner

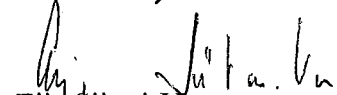

Riitta Mutikainen

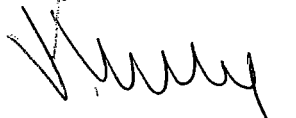

Antti Pekkala

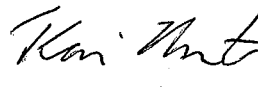

Matti Pellonpää

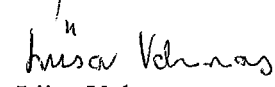

Ann-Mari Pitkäranta


Hannu Renvall


Eija Siitari-Vanne

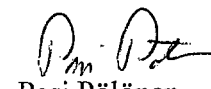

Veijo Tarukannel

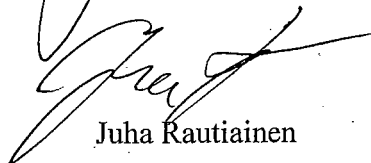

Kari Uusitalo


Liisa Vehmas

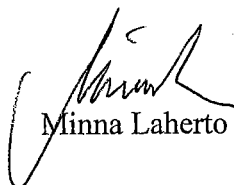

Janne Aër

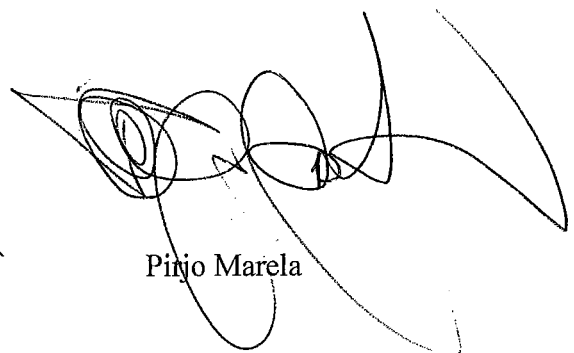

Anne Ekblöm-Wörlund


Pasi Pölönen


Juha Rautiainen


Ida Koivisto


Minna Laherto


Pirjo Marela

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ KESKEISISTÄ EHDOTUKSISTA.....	13
SAMMANDRAG AV DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	17
1 TOIMIKUNNAN JA TYÖRYHMÄN TEHTÄVÄT	21
2 HALLINTOTUOMIOISTUINTEN ASEMA JA TEHTÄVÄT	22
2.1 Yleistä.....	22
2.2 Korkein hallinto-oikeus.....	24
2.3 Hallinto-oikeudet.....	27
2.4 Vakuutus oikeus	29
2.5 Markkinaoikeus	30
2.6 Työtuomioistuin.....	32
2.7 Muu hallintolainkäyttö	33
3 HALLINTOLAINKÄYTÖN NYKYINEN SÄÄNTELY	34
3.1 Hallintolainkäyttölaki	34
3.2 Muu lainsäädäntö	38
3.3 Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen	38
4 KANSAINVÄLINEN VERTAILU	40
4.1 Yleistä.....	40
4.2 Ruotsi.....	41
4.3 Saksa.....	43
4.4 Ranska	44
4.5 Tanska.....	46
4.6 Iso-Britannia.....	47
4.7 Yhteenveto.....	48
5 NYKYTILAN ARVIOINTI.....	49
5.1 Arvioinnin taustaa	49
5.2 Yleisiä tuomioistuimia koskevan menettelyn kehittäminen.....	54
5.3 Työryhmän tekemät selvitykset	57
5.4 Työryhmän arviointia.....	60
6 KESKEISET KEHITTÄMISTARPEET JA -VAIHTOEHDOT.....	62
6.1 Yleistä.....	62
6.2 Yleinen valitus oikeus.....	63
6.3 Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä	66
6.4 Viranomaisen asema prosessissa	67
6.5 Menettely ja prosessinjohto	75
6.5.1 Suullinen käsittely, katselmus, tarkastus ja muut todisteluun liittyvät kysymykset.....	75
6.5.2 Selvityksen rajoittaminen	94
6.5.3 Tiedoksianto	97

6.5.4 Asian siirtäminen.....	102
6.5.5 Oikeuskäytäntöä ohjaava ratkaisu.....	105
6.6 Täytäntöönpanomääräykset ja turvaamistoimet.....	106
6.7 Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen.....	110
6.8 Hallintoriita	113
6.9 Ylimääräinen muutoksenhaku.....	118
7 UUDISTUKSEN TOTEUTTAMISTAPA.....	123
LIITTEET	
LIITE 1. Uuden lain sisällysluettelo.....	125
LIITE 2. Voimassaolevan lain muuttaminen.....	130
LIITE 3. Selvitys oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta eräissä hallintotuomioistuimissa	136
LIITE 4. Hallintolainkäyttöä koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.....	150

Tiivistelmä keskeisistä ehdotuksista

Yleistä

Työryhmä on keskittynyt hallintolainkäyttölain säännösten arviointiin. Hallintolainkäytön menettelyä koskevat säännökset muussa lainsäädännössä on pääosin jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

Työryhmässä on arvioitu, että hallintolainkäyttölain säännöksiin ei liity perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita. Nykyiset säännökset ovat muutenkin toimineet pääosin hyvin eikä erityisiä muutostarpeita liity ainakaan hallintolainkäytön keskeisiin periaatteisiin.

Hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin turvata nykyistä paremmin täsmentämällä ja täydentämällä hallintoprosessin menettelysäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta. Uudistuksessa on turvattava oikeuden tosiasiallinen saatavuus ja se, ettei muutoksenhausta aiheudu asianosaisille nykyistä enempää kustannuksia.

Hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta voidaan arvioida, että keskeiset tarkistamistarpeet liittyvät lähinnä suullista käsittelyä ja todistajien kuulemista, viranomaisen prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin.

Työryhmä ehdottaa, että säännöksiä täsmennetään ja täydennetään. Työryhmän käsityksen mukaan olisi myös syytä pyrkiä pääosin avaamaan nykyiset viittaukset oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamiseen. Uudistuksessa on huolehdittava sääntelyn selkeydestä ja tasapuolisuudesta sekä siitä, ettei yksityiselle asianosaiselle aseteta uusia prosessuaalisia vaatimuksia.

Yleinen valitusoikeus

Työryhmän ehdotuksen mukaan pääsääntönä säilytetään yleinen valitusoikeus. Lisäksi työryhmä ehdottaa yleissäännöstä, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta.

Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä

Työryhmä ehdottaa, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjataan yleisesti hallinto-oikeuksiin. Valtioneuvoston hallintopäätösten muutoksenhakuun ei ehdoteta muutoksia, vaan niihin haettaisiin edelleen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Viranomaisen asema prosessissa

Työryhmän käsityksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää. Tämä voitaisiin toteuttaa antamalla tälle viranomaiselle muodollisesti asianosaisen asemaa.

Työryhmä ehdottaa, että päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Tällöin edellytyksenä voisi olla, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Vastaavaa valitusluparajoitusta voitaisiin harkita myös asioissa, joissa vakuutus- tai eläkelaitos valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutus- tai eläkelaitoksen oikeuteen.

Työryhmä ehdottaa lakiin yleissäännöstä siitä, että viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä huomioon sekä yleinen etu että yksityisten asianosaisten edut.

Työryhmä ehdottaa myös, että päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä täsmennettäisiin.

Menettely ja prosessinjohto

Työryhmä ehdottaa, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä selvennettäisiin siten, että järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuisi suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Myös katselmuksen sisältöä ehdotetaan täsmennettäväksi säädösten tasolla.

Työryhmä ehdottaa myös suullisen käsittelyn ja muutoinkin prosessin kulkua ohjaavien ja samalla prosessin sisältöä tuomioistuimen asiakkaille selventävien säännösten ottamista lakiin.

Todistelua koskevia säännöksiä, jotka nykyisin perustuvat paljolti viittauksiin oikeudenkäymiskaareen, ehdotetaan otettaviksi hallintolainkäyttölakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuina. Lisäksi laissa säädettäisiin hallintotuomioistuimelle laaja oikeus saada tietoja viranomaisilta ja todistajilta muualla säädetyistä vaitiolovelvollisuudesta huolimatta.

Työryhmä harkitsee säännöstä siitä, että tuomioistuin voisi erityisestä syystä asettaa määräpäivän, jonka jälkeen toimitettu selvitys palautetaan. Työryhmä on harkinnut myös sääntelyä siitä, että tuomioistuin voisi etukäteen kieltää ilmeisen tarpeettoman selvityksen esittämisen. Työryhmä ei ehdota yleistä rajoitusta uusien seikkojen esittämis-oikeuteen hallintolainkäytössä.

Tuomioistuin voisi asettaa viranomaiselle sakon uhan, jos viranomainen ei kehotuksesta huolimatta toimita vaadittuja asiakirjoja tai selvitystä.

Työryhmä ehdottaa, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin oma luku asiakirjojen lähettämisestä ja tiedoksiannosta. Päätös ja muut asiakirjat lähetettäisiin pääsääntöisesti tavallisella kirjeellä tai sähköisesti. Saantitodistusten käytöstä pyritäisiin luopumaan ja uutena todisteellisen tiedoksiannon muotona otettaisiin käyttöön lähettäminen vastaanottotodistuksin. Uutena tiedoksiantokeinona lakiin kirjattaisiin mahdollisuus toimittaa tiedoksianto puhelimitse.

Työryhmä on keskustellut mahdollisuudesta, että toisiinsa liittyvät asiat voitaisiin tarvittaessa käsitellä yhdessä hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta riippumatta. Asioita voitaisiin myös asianosaisen vaatimuksesta siirtää hallinto-oikeudesta toiseen. Sääntely vaatii edelleen pohdintaa, erityisesti suhde erityislakien oikeuspaikkasäännöksiin on ongelmallinen.

Työryhmä ei ehdota säännöstä erityisestä oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta ohjaavasta ratkaisusta, koska sääntely ilmeisesti aiheuttaisi enemmän ongelmia kuin tilanteen hoitaminen tavanomaisin prosessinjohtoon keinoin.

Täytäntöönpano ja turvaamistoimet

Työryhmä ei ehdota mainittavia muutoksia päätöksen täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin. Oikeusturvan antamista hallintoviranomaisen passiivisuustilanteessa on käsitelty erillisessä työryhmässä.

Työryhmä ehdottaa hallinto-oikeudelle toimivaltaa antaa turvaamismääräys hallintoasiassa, jos asianosaisen oikeusturva sitä välttämättä edellyttää. Käräjäoikeuden turvaamistoimivalta hallintoasioissa ehdotetaan samalla poistettavaksi.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Työryhmä ehdottaa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuusperusteiden täsmentämistä. Lisäksi lähes kaikki viittaukset oikeudenkäymiskaareen poistettaisiin ja säännökset muokattaisiin hallintolainkäyttöön sopiviksi.

Hallintoriita

Työryhmän käsityksen mukaan hallintoriitasäännösten käyttöalaa ei ole syytä laajentaa nykyisestä, mutta sääntelyä voidaan selkeyttää täsmentämällä hallintoriitaa koskevien säännösten soveltamisalaa nykyisen sääntelyn ja oikeuskäytännön pohjalta.

Työryhmän käsityksen mukaan hallintoprosessin menettelysäännökset tulisi muotoilla niin, että ne soveltuvat valitusten lisäksi myös hallintoriita-asioihin. Tarvittaessa hallintoriitahakemuksen ja siihen annetun ratkaisun sisältöä koskevia vaatimuksia voitaisiin kuitenkin täsmentää omassa säännöksessään. Lisäksi olisi syytä harkita, tulisiko laissa selkeyden vuoksi säätää yleinen määräaika hallintoriita-asian vireillepanoon.

Julkisoikeudellisille saataville maksettavaa korkoa koskevien yleisten säännösten kehittämistä tulisi selvittää erillisenä hankkeena.

Ylimääräinen muutoksenhaku

Työryhmä harkitsee kantelun ja purun yhdistämistä yhdeksi ylimääräiseksi muutoksenhakekeinoiksi, jonka nimenä on purku. Purkumääräaika voitaisiin lyhentää esimerkiksi kolmeen vuoteen. Toimivalta päätöksen purkamiseen olisi korkeimmalla hallinto-oikeudella. Työryhmä ehdottaa, että laissa säädetään viranomaisista, jotka voivat tehdä purkuhakemuksen. Lisäksi purun toistuvaa hakemista samassa asiassa rajoitettaisiin.

Työryhmä ehdottaa, että menetetyn määräajan palauttamistoimivalta (uuden määräajan asettamistoimivalta) annetaan kaikille valituksia käsitteleville hallintotuomioistuimille. Lisäksi säännöksen sisältöä selvennettäisiin ja sanamuotoa uudistettaisiin.

Uudistuksen toteuttamistapa

Työryhmän käsityksen mukaan uuden lain säätäminen on selkeämpi vaihtoehto, jos päädytään siihen, että lakiin tehdään paljon muutoksia. Se antaa myös mahdollisuuden tarkistaa lain rakennetta. Uudistuksessa voitaisiin muuttaa myös lain nimike nykyistä selkeämmäksi.

Sammandrag av de viktigaste förslagen

Allmänt

Arbetsgruppen har koncentrerat sig på att utvärdera bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Bestämmelserna om förvaltningsprocessen i annan lagstiftning har i huvudsak lämnats utanför utredningen.

I bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen finns enligt arbetsgruppens utvärdering inga betydliga ändringsbehov med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. De gällande bestämmelserna har även för övrigt i huvudsak fungerat bra och det finns inga särskilda ändringsbehov i fråga om de centrala principerna för förvaltningsprocessen.

Förvaltningsdomstolarnas förfaranden kunde göras mer enhetliga och förutsägbara genom att precisera och komplettera bestämmelserna om förfarandena vid förvaltningsprocessen utgående från erfarenheterna av tillämpningen av förvaltningsprocesslagen. Den faktiska tillgången till rättstjänster och att sökande av ändring inte orsakar parterna större kostnader än för närvarande måste tryggas i reformen.

Utgående från erfarenheterna av tillämpningen av förvaltningsprocesslagen kan det värderas att de viktigaste ändringsbehoven gäller främst bestämmelserna om muntlig förhandling och hörande av vittnen, myndighetens deltagande i processen, delgivning av beslut, förvaltningstvistemål, förvaltningsdomstolarnas befogenhet i fråga om säkerhetsåtgärder samt ersättning av rättegångskostnaderna.

Arbetsgruppen föreslår att dessa bestämmelser preciseras och kompletteras. Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det dessutom anledning att i de flesta fallen öppna nuvarande hänvisningar till tillämpningen av rättegångsbalken. Vid genomförandet av reformen ska det ses till att regleringen är tydlig och jämlik samt att det inte ställs nya procuessuella krav på privata sakägare.

Allmän besvär rätt

Enligt arbetsgruppens förslag ska huvudregeln om en allmän besvär rätt bevaras. Utöver detta föreslår arbetsgruppen att det i lagen ska intas en allmän bestämmelse enligt vilken ett förvaltningsbeslut kan överklagas oberoende av den organisatoriska ställningen av den som fattat förvaltningsbeslutet.

Besvär över ministeriernas förvaltningsbeslut

Arbetsgruppen föreslår att besvär över ministeriernas förvaltningsbeslut i allmänhet styrs till de regionala förvaltningsdomstolarna. Det föreslås inga ändringar i fråga om besvär över statsrådets förvaltningsbeslut utan dessa kan även i fortsättningen anföras hos högsta förvaltningsdomstolen.

Myndighetens ställning i processen

Enligt arbetsgruppen ska ställningen av den myndighet som fattat beslutet vid en rättegång preciseras. Detta kunde göras utan att myndigheten formellt ges ställning av en part.

Enligt arbetsgrupps förslag ska det föreskrivas att den myndighet som fattat beslutet har rätt att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut genom vilket myndighetens beslut har upphävts eller ändrats, om anförande av besvär är nödvändigt för att garantera enhetlig tillämpningspraxis. En förutsättning för besvärsrätten kunde vara att högsta förvaltningsdomstolen har beviljat besvärstillstånd i ärendet. Motsvarande besvärsrätt som begränsas av kravet på besvärstillstånd kunde övervägas även i ärenden där en försäkrings- eller pensionsanstalt anför besvär över besvärsnämndens beslut hos försäkringsdomstolen.

Arbetsgruppen föreslår att det i lagen intas en allmän bestämmelse om att myndigheten vid en rättegång ska beakta både allmänt intresse och privata parter intressen.

Arbetsgruppen föreslår ytterligare att skyldigheten för den myndighet som fattat beslutet att avge utlåtande, ge sitt svaromål med anledning av de yrkanden som framförts i ärendet och förete tilläggsutredning inom den förelagda tidsfristen preciseras.

Förfarande och processledning

Arbetsgruppen föreslår att bestämmelsen om skyldigheten att verkställa muntlig förhandling klargörs så att man vid bedömningen av skyldigheten betonar nödvändigheten av en muntlig förhandling för att utreda faktafrågor eller för att trygga en rättvis rättegång. Det föreslås dessutom att innehållet av syn preciseras på författningsnivå.

Arbetsgruppen föreslår också att bestämmelser som styr den muntliga förhandlingen och processen för övrigt och som samtidigt öppnar processens innehåll för domstolarnas klienter intas i lagen.

Det föreslås att bestämmelser om bevisning, som för närvarande för det mesta baserar sig på hänvisningar till rättegångsbalken, intas i förvaltningsprocesslagen omformulerade på ett sådant sätt att de motsvarar förvaltningsprocessens behov. Dessutom ska förvaltningsdomstolen enligt lagen ha omfattande rätt att få uppgifter av myndigheter och vittnen utan hinder av bestämmelser om tystnadsplikt i annan lagstiftning.

Arbetsgruppen överväger om det finns behov för en bestämmelse enligt vilken domstolen av särskilda skäl kan förelägga en tidsfrist efter vilken en inlämnad utredning återsänds. Arbetsgruppen har också övervägt om det ska föreskrivas att domstolen redan på förhand kan förbjuda framförande av uppenbart onödig utredning. Arbetsgruppen föreslår inte någon allmän begränsning till rätten att framföra nya utredningar i förvaltningsprocessen.

Domstolen ska kunna förelägga vite om myndigheten trots uppmaning inte lämnar in begärda handlingar eller utredningar.

Arbetsgruppen föreslår att i förvaltningsprocesslagen intas ett eget kapitel om sändande av handlingar och delgivning. Beslutet och övriga handlingar ska i regel sändas som vanligt brev eller elektroniskt. Det strävas efter att avstå från användningen av mottagningsbevis och som en ny form av bevislig delgivning införs sändande med delgivningskvitto. Som ett nytt delgivningssätt ska det i lagen föreskrivas om möjligheten att sköta delgivningen per telefon.

Arbetsgruppen har diskuterat möjligheten att behandla ärenden som ansluter sig till varandra tillsammans oberoende av förvaltningsdomstolarnas regionala behörighet. Ärenden ska på partens yrkande också kunna överföras från en förvaltningsdomstol till en annan. Regleringen kräver dock ytterligare utredning, i synnerhet förhållandet till forumbestämmelserna i speciallagarna vållar problem.

Arbetsgruppen föreslår inte att det ska intas en bestämmelse om ett särskilt avgörande som skulle styra enhetlig rättspraxis, eftersom en sådan reglering förmodligen skulle vålla mer problem än att dessa fall sköts med användning av sedvanliga processledningsförfaranden.

Verkställighet och säkerhetsåtgärder

Arbetsgruppen föreslår inga nämnvärda ändringar i bestämmelserna om verkställighet av beslut. Rättsskyddet vid förvaltningsmyndighetens passivitet har behandlats inom en särskild arbetsgrupp.

Arbetsgruppen föreslår att förvaltningsdomstolen ges befogenhet att förordna om en säkerhetsåtgärd då partens rättsskydd nödvändigtvis förutsätter detta. Samtidigt föreslås att tingsrätternas befogenhet att vidta säkerhetsåtgärder i förvaltningsärenden slopas.

Ersättning av rättegångskostnader

Arbetsgruppen föreslår att grunderna för skyldigheten att ersätta rättegångskostnader preciseras. Dessutom föreslås att nästan alla hänvisningar till rättegångsbalken slopas och bestämmelserna omformuleras så att de kan tillämpas i förvaltningsprocessen.

Förvaltningstvistemål

Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det inte anledning att utvidga användningsområdet för bestämmelserna om förvaltningstvistemål, men regleringen kan göras klarare genom att precisera tillämpningsområdet för bestämmelserna om förvaltningstvistemål utgående från nuvarande reglering och rättspraxis.

Arbetsgruppen anser att förfarandebestämmelserna som gäller förvaltningsprocessen ska formuleras så att de utöver besvär även kan tillämpas på förvaltningstvistemål. Vid behov kunde kraven på innehållet i ansökan genom vilken ett förvaltningstvistemål anhängiggörs och beslutet som ges med anledning av denna dock preciseras genom en särskild bestämmelse. Dessutom är det skäl att överväga om det i lagen för klarhetens skull ska föreskrivas om en allmän tidsfrist för anhängiggörande av ett förvaltningstvistemål.

Utvecklingen av bestämmelserna om räntan på offentligrättsliga fordringar bör utredas som ett särskilt projekt.

Extraordinärt ändringssökande

Arbetsgruppen har övervägt om klagan och återbrytande bör förenas till ett medel för extraordinärt ändringssökande som heter återbrytande. Tidsfristen för sökande av återbrytande ska förkortas från nuvarande till tre år. Högsta förvaltningsdomstolen ska ha befogenhet att återbryta ett beslut. Arbetsgruppen föreslår att det i lagen ska föreskrivas om myndigheterna som kan göra ansökan om återbrytande. Dessutom ska upprepad ansökan om återbrytande i samma ärende begränsas.

Arbetsgruppen föreslår att befogenheten att återställa försutten fatalietid (befogenhet att förelägga en ny fatalietid) ges till alla förvaltningsdomstolar och besvärsnämnder som behandlar besvär. Dessutom ska bestämmelsen göras klarare och formuleringarna förnyas.

Genomförande av reformen

Om det blir mycket ändringar i lagen är det enligt arbetsgruppens uppfattning tydligare att stifta en ny lag. På detta sätt är det också möjligt att ändra lagens struktur. I samband med reformen kunde också lagens namn ändras så att det blir tydligare.

1 Toimikunnan ja työryhmän tehtävät

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todetaan, että korkeatasoinen oikeusturva hallinnossa turvataan kehittämällä hallinnon sisäistä oikaisujärjestelmää ja jatkamalla hallintolainkäyttöjärjestelmän kokonaisvaltaista kehittämistä.

Oikeusministeriö on 26. päivänä syyskuuta 2007 asettanut toimikunnan, jonka tehtävänä on laatia ehdotukset seuraavista asiakokonaisuuksista:

- 1) viranomaisen passiivisuustilanteet,
- 2) hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistaminen ja
- 3) eri hallintotuomioistuintasojen tehtävät ja asema hallinnon oikeussuojajärjestelmässä.

Toimikunnan tulee ottaa työssään huomioon hallintolainkäyttölain (586/1996) soveltamisesta saadut käytännön kokemukset, hallintolainkäyttölain voimaantultua hallinto-toiminnassa tapahtuneet muutokset sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten täsmentyminen kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisukäytännössä. Toimikunnan tulee ottaa huomioon työssään myös oikaisumenettelyn ja immateriaalioikeusasioiden käsittelyn kehittämistä koskevat valmisteluhankkeet, joilla on liittymiä hallintolainkäytön kehittämiseen. Toimikunnan tulee tarkastella hallintolainkäyttöä kokonaisuutena, johon kuuluvat yleisten hallintotuomioistuinten lisäksi erityistuomioistuimet ja lautakuntatyypiset hallintolainkäyttöelimet.

Toimikunnan tulee huolehtia siitä, että uudistuksen keskeisistä linjauksista kuullaan eri tahoja riittävän laajasti työn kuluessa. Lisäksi ehdotuksia laadittaessa on otettava huomioon hallituksen tuottavuusohjelman tavoitteet ja periaatteet.

Toimikunnan toimikausi alkoi 1. päivänä lokakuuta 2007 ja päättyy 31. päivänä joulukuuta 2010. Toimikunnan tulee laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muodossa. Toimikunnan asettamispäätöksen mukaan toimikunnan tulee antaa välimietintönsä hallintolainkäytön yleisten menettelysäännösten uudistamisesta 31. päivänä joulukuuta 2009 mennessä. Tätä tehtävää varten oikeusministeriö on 6. päivänä helmikuuta 2008 asettanut työryhmän (prosessityöryhmä), jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Nyt annettavan välimietintö on valmisteltu prosessityöryhmässä. Loppumietintö menettelysäännösten uudistamisesta tulee antaa työryhmän ja toimikunnan määrääjän päättyessä 31. päivänä joulukuuta 2010.

Prosessityöryhmän toimeksiannon mukaan tarkastelussa on erityistä huomiota kiinnitettävä siihen, että menettelyt täyttävät ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä syntyneet vaatimukset sekä perustuslain 21 §:n vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Huomioon on otettava myös oikeussuojakeinoille yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännössä asetetut yleiset vaatimukset. Tavoitteena tulee olla, että selkeät ja riittävän yhtenäiset menettelysäännökset mahdollistavat hallintotuomioistuin- ja muissa hallintolainkäyttöelimissä korkeatasoisen menettelyn ja joutuisan päätöksenteon erilaisissa asiaryhmissä.

Prosessityöryhmän toimeksiannon mukaan kehittämistarpeiden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota ainakin seuraavien hallintolainkäytön oikeussuojamenettelyjen kehittämiseen:

- todistelua ja suullista käsittelyn toimittamista koskevat säännökset
- viranomaisen asema prosessissa
- hallintoriitamenettely
- ylimääräiset muutoksenhakukeinot
- täytäntöönpanon kieltäminen ja keskeyttäminen sekä väliaikaismääräykset ja mahdolliset turvaamistoimet
- oikeudenkäyntikulujen korvaaminen.

Työryhmän on lisäksi harkittava kysymystä siitä, tarvitaanko hallintolainkäytössä sellaisia oikeussuojakeinoja, joista ei nykyisin ole lainkaan säännöksiä hallintolainkäytölaissa. Tällainen sääntelykokonaisuus on muun muassa turvaamistoimet.

2 Hallintotuomioistuinten asema ja tehtävät

2.1 Yleistä

Suomessa on lähtökohtana, että hallintolainkäyttö kuuluu riippumattomiksi tuomioistuimiksi organisoiduille yleisille hallintotuomioistuimille. Muutamissa asiaryhmissä hallintolainkäytöstä huolehtivat erityistuomioistuimet tai valitusasioita käsittelemään perustetut muutoksenhakulautakunnat.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen yksilön oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeudesta saada hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Sen mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perusoikeusudistusta koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Säännös ei myöskään estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia näistä prosessuaalisista oikeuksista, kunhan ne eivät muuta pääsääntöä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 21 §:n eli oikeusturvasäännöksen taustana on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Lisäksi artiklassa edellytetään, että rikosasioissa jokaisella on oikeus muun muassa puolustautua henkilökohtaisesti ja oikeus kuulla todistajia.

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa on ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä sovellettu riita- ja rikosasioiden ohella laajasti myös hallintolainkäyttöasioissa. Lisäksi on katsottu, että rikosasioiden käsittelyä koskevat 6 artiklan määräykset samoin kuin rikosasioita koskevat sopimuksen 7. lisäpöytäkirjan määräykset soveltuvat useissa tapauksissa myös hallinnollisiin sanktioihin niiden suuruudesta riippumatta.

Oikeusturvaan liittyy myös ihmisoikeussopimuksen 13 artikla, jossa edellytetään, että jokaisella on käytettävissään tehokas kansallinen oikeussuojakeino, jos hänen ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan tai vapauksiaan on loukattu. Ihmisoikeusloukkauksen luonteesta ja vakavuudesta riippuu, millaisia oikeussuojakeinoja pidetään artiklassa tarkoitetulla tavalla tehokkaina.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla koskee oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoin ja puolueettomaan tuomioistuimeen silloin, kun on kyse unionin oikeudessa taatuista oikeuksista ja vapauksista. Perusoikeuskirja on Lissabonin sopimuksella muutettu oikeudellisesti sitovaksi. Lisäksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

Hallintotuomioistuinten perustehtävänä on oikeussuojan antaminen hallintoasiassa. Oikeussuojan keskeisenä tarkoituksena on turvata asianosaisen aineellisten oikeuksien toteutumista, mutta hallintolainkäytössä painotetaan myös hallintoviranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvontaa. Lisäksi oikeussuojaan sisältyy menettelyn oikeudenmukaisuus asian käsittelyssä.

Hallintolainkäyttöasioilla on usein taloudellisesti tai muulla tavoin erittäin suuri merkitys yksityiselle asianosaiselle. Ne voivat myös liittyä hänen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksiensa toteutumiseen. Niillä on usein myös laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. Hallintotuomioistuinten ratkaisut ohjaavat hallintoviranomaisten toimintaa muissakin kuin kyseessä olevassa tapauksessa. Yksittäisten asianosaisten tekemien valitusten pohjalta ratkaistaan esimerkiksi liikenneyhteyksiä, rakentamista ja kaavoitusta koskevia asioita, joissa päätöksen lopputulos vaikuttaa yhteiskunnan ja alueiden kehittämiseen laajasti ja pitkällä ajanjaksolla. Myös EU-oikeuden soveltamiseen liittyvät kysymykset ohjautuvat lainkäytössä useimmiten hallintotuomioistuihin.

Hallintolainkäytössä on tavallisesti kyse muutoksenhausta, jonka kohteena on hallintoviranomaisen tekemä päätös. Hallintotuomioistuimet ovat siten ensimmäisessäkin oikeusasteessa luonteeltaan muutoksenhakutuomioistuihin. Korkeimman hallinto-oikeuden pyramiditutkimuksessa (Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009) arvioitiin hallintoviranomaisilta saatujen tietojen pohjalta, että muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tehdään hallinnossa vuosittain 20–30 miljoonaa. Muutosta haetaan vain pieneen osaan näistä päätöksistä. Hallinto-oikeuksiin ja erityistuomioistuihin tulee oikaisumenettelyjen jälkeen noin 30 000 asiaa ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 4 000 asiaa vuodessa.

Suurin osa hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä lainkäyttöasioista tulee vireille valituksena, mutta lainkäyttöasia voi tulla vireille myös hakemuksena, alistuksena, yli-

määräisenä muutoksenhakuna tai muulla tavoin, esimerkiksi esityksenä (ks. kilpailunrajoituslaki 480/1992).

Valituksen perusmuotona on hallintolainkäyttölaissa tarkoitettu hallintovalitus. Hallintovalituksen käyttöala on laaja. Sitä koskevia säännöksiä sovelletaan täydentävinä myös muissa valituslajeissa. Kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan kuntalain (365/1995) mukaan muutosta kunnallisvalituksella, jollei laissa ole erikseen säädetty toisin. Kunnallisvalitusta voivat käyttää asianosaisten ohella myös kunnan jäsenet. Yhtenä valituksen muotona on perustevalitus, jota käytetään lähinnä muutoksenhaussa verojen ja maksujen täytäntöönpanoon.

Valituksen tekemistä voi edeltää asian käsittely oikaisuasiana hallintoviranomaisessa. Veroasioissa, kunnallisasioissa ja eräissä muissa asioissa valituksen tekeminen edellyttää, että hallintopäätökseen on ensin haettu muutosta hallinnossa oikaisuvaatimuksella. Työeläkeasioissa, Kansaneläkelaitoksen hoitamia etuuksia koskevissa asioissa ja muissa toimeentuloturva-asioissa valitus toimitetaan päätöksen tehneelle laitokselle, joka toimittaa valituksen oikaisukäsittelyn jälkeen valitusviranomaiselle siinä tapauksessa, että kaikkia valituksessa esitettyjä vaatimuksia ei ole hyväksytty oikaisukäsittelyssä.

Hallintolainkäyttöasiana käsiteltävä hakemus voi koskea esimerkiksi hallintoriitaa, joka käsitellään yleisessä hallintotuomioistuimessa. Markkinaoikeudessa julkista hankintaa koskeva asia ja markkinaoikeudellinen asia tulevat nykyisin vireille hakemuksella. Kilpailunrajoitusasia tulee markkinaoikeudessa vireille hakemuksella, esityksellä tai valituksella. Eduskunnan käsiteltävässä olevassa hallituksen esityksen (HE 190/2009 vp) mukaan julkisia hankintoja koskevien asioiden vireilletulotapa on tarkoitus muuttaa valitukseksi.

Hallintopäätöksen alistaminen hallintotuomioistuimen vahvistettavaksi tulee vireille päätöksen tehneen viranomaisen aloitteesta. Se on käytössä lähinnä mielenterveysasioissa ja eräissä muissa asioissa, joissa perustuslain 7 §:n 3 momentti tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5(4) artikla edellyttää, että henkilökohtaisen vapauden rajoittamista tai menettämistä koskeva päätös saatetaan tuomioistuimen tutkittavaksi. Yleensä alistettavaan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla, jolloin valitus ja alistus käsitellään yhdessä.

Toinen alistuksen muoto on hallinnon sisäinen alistus, jossa hallintopäätös alistetaan ylemmän hallintoviranomaisen vahvistettavaksi. Tällainen alistus koskee esimerkiksi maakuntakaavaa, ympäristökeskuksen rakennussuojelupäätöksiä ja eräitä kirkollisasioita. Tällöinkin alistukseen voi liittyä valitus, joka ohjautuu tällöin hallintoviranomaiselle.

2.2 Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus perustettiin vuonna 1918. Se käyttää ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa. Sinne saapuu nykyisin vuosittain noin 4 000 asiaa, joista noin 80 prosenttia kohdistuu alueellisten hallinto-oikeuksien antamiin päätöksiin.

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Muutoksenhakua on kuitenkin rajoitettu useissa asiaryhmissä siten, että valitus edellyttää lupaa. Valituslupaperusteista on yleissäännös hallintolainkäyttölaissa, mutta myös muuhun lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä valituslupaperusteista. Käytännössä lähes 40 prosenttia korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista valituksista kuuluu asiaryhmiin, joissa muutoksenhaku edellyttää valituslupaa.

Valituslupaperusteet on kuitenkin muotoiltu niin, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei näissäkään asiaryhmissä muodostu pelkästään ennakkopäätöstuomioistuinta. Hallintolainkäyttölain mukaan valituslupa on myönnettävä, jos asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on tarpeen oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi tai asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Yleisten hallintotuomioistuinten yhteisessä diaarikaavassa on yhteensä noin 280 asianimikettä, jotka on ryhmitelty kahdeksaan pääasialliseen asiaryhmään. Yhdeksäntenä ryhmänä ovat muut asiat.

Taulukko 1: Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat asiaryhmittäin 2004–2008

Asiaryhmä	2004	2005	2006	2007	2008
Valtio-oikeus ja yleishallinto	339	363	358	410	359
Itsehallinto	261	297	235	303	285
Ulkomaalaisasiat	415	633	494	377	398
Rakentaminen	507	523	524	555	596
Ympäristö	342	305	288	362	359
Sosiaali- ja terveydenhuolto	703	787	853	804	826
Taloudellinen toiminta ml. liikenne ja viestintäasiat	345	331	304	382	395
Verot	803	670	720	687	1 058
Muut asiat	4	22	17	11	22

Valtio-oikeuden asiaryhmässä kaikki vuonna 2008 saapuneet asiat (30) koskivat kansalaisuutta. Yleishallintoasiat koskivat esimerkiksi oikeusapua (58), vankeinhoitoa (45) tai asiakirjajulkisuutta (42).

Itsehallintoasioissa suurimman ryhmän muodostivat kunnallisasiat. Niitä saapui vuonna 2008 yhteensä 262. Kunnallisasiat koskivat esimerkiksi palvelussuhdeturvaa (47), virkavaalia (44) tai kuntajakoa (19). Muut itsehallintoasiat koskivat Ahvenanmaan itsehallintoa (4), kirkollisasiaa (17) tai saamelaisasiaa (2).

Ulkomaalaisasioissa suuria ryhmiä olivat turvapaikka-asiat (176) ja oleskelulupa-asiat (179). Muut ulkomaalaisasiat koskivat karkottamista (15), käännättämistä (25) taikka muukalaispassia tai muuta matkustusasiakirjaa (3). Ulkomaalaisasiat ovat kattavasti valituslupajärjestelmän piirissä.

Rakentamisasioissa suuria ryhmiä vuonna 2008 olivat poikkeamislupaa koskevat asiat (109), asemakaava-asiat (97), rakennuslupaa koskevat asiat (93), yleiskaava-asiat (64) ja suunnittelutarveratkaisuja koskevat asiat (50). Maankäyttö- ja rakennusasioiden lisäksi saapui tieasioita (20) sekä lunastusta koskevia asioita ja muita kiinteistöasioita (37).

Ympäristöasiat koskivat erilaisia ympäristölupia tai muuta ympäristönsuojelua (182), vesitaloutta (85), ympäristönsuojelulaissa (86/2000) ja vesilaissa (264/1961) tarkoitettua yhteiskäsittelyä (11), luonnonsuojelua (79) sekä asuntotuotantoa tai muuta asunto-asiaa (2).

Sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa suuria ryhmiä vuonna 2008 olivat toimeentulotukiasiat (186), lasten huostaanottoa koskevat asiat (137), vammaispalveluasiat (88), huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevat asiat (77), lasten kiireellistä sijoitusta ja sen jatkamista koskevat asiat (46) sekä mielenterveysasiat, joissa on kyse tahdonvastaiseen hoitoon määräämisestä (148). Näistä asioista toimeentulotukiasiat ja eräät muut asiat ovat valituslupajärjestelmän piirissä.

Taloudellista toimintaa, liikennettä ja viestintää koskevissa asioissa oli kyse esimerkiksi julkisista hankinnoista (88), maataloustuotannon ohjaamisesta (46), mallisuojausta tai tavaramerkistä (35), ammattimaisesta moottoriajoneuvoliikenteestä (35) tai EU:n rakennerahastojen tukitoimista (26).

Veroasioissa suurimpia ryhmiä olivat henkilökohtaisen tulon verotus (365), valtiolle perittävät maksut (216), elinkeinotulon verotus (144), arvonlisävero (63) ja ajoneuvo-vero (39). Veroasiat ovat kattavasti valituslupajärjestelmän piirissä lukuun ottamatta keskusverolautakunnan antamia ennakkoratkaisuja, joihin saa hakea rajoituksetta muutosta valittamalla.

Taulukko 2: Korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Saapuneet asiat	3 719	3 931	3 793	3 891	4 298
Ratkaistut asiat	3 848	4 009	4 006	3 797	3 734
Keskimääräinen käsittelyaika kk	11,9	10,6	10,3	9,8	9,9
Henkilötyövuodet	97,7	98,4	102,1	99	98,8

Taulukko 3: Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat muutoksenhakulajeittain 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Valitus	2 101	2 186	2 076	2 331	2 265
Valituslupa	1 378	1 484	1 454	1 239	1 483
Purku	190	194	206	239	469
Menetetyn määräajan palauttaminen	30	23	34	45	32
Kantelu	9	32	17	23	40
Muu hakemus	11	12	6	14	9

Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi edelleen on voimassa muitakin säännöksiä, joiden mukaan muutoksenhaku hallintoviranomaisen päätöksestä ohjautuu poikkeuksellisesti suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaisia säännöksiä on pyritty vähentämään niin, että korkein hallinto-oikeus toimisi mahdollisimman laajasti toisena tuomioistuinasteena. Hallintoriita-asioissa ja huostaanottoasioissa korkein hallinto-oikeus toimii kuitenkin ensimmäisenä muutoksenhakuasteena.

Taulukko 4: Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat viranomaisittain 2004–2008

Edellinen käsittelijä	2004	2005	2006	2007	2008
Hallinto-oikeudet	3 112	3 327	3 262	3 212	3 382
Muutoksenhakulautakunnat	152	169	122	160	211
Valtioneuvosto ja ministeriöt	100	127	96	120	111
Markkinaoikeus	63	50	38	65	101
Keskusvirastot	52	29	15	19	227
Lääninhallitukset	3	18	4	2	4
Ympäristökeskukset	8	8	5	5	8
Muut	229	203	251	308	254

2.3 Hallinto-oikeudet

Ylintä tuomioistuinta edeltävää hallintolainkäyttöä varten perustettiin vuonna 1955 lääninhallituksiin lääninoikeudet. Niiden yhteyksiä lääninhallituksiin vähennettiin vähitellen, kunnes vuonna 1989 lääninoikeudet irrotettiin kokonaan lääninhallituksista ja muodostettiin organisatorisesti riippumattomiksi hallintotuomioistuimiksi.

Lääninoikeuksien asemaa yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina vahvistettiin 1990-luvulla. Lääninoikeuksiin ohjattiin uusia asiaryhmiä. Tähän vaikuttivat osaltaan erityistuomioistuimena toimineen liikevaihtovero-oikeuden lakkauttaminen vuonna 1994, hallintolainkäyttölain voimaantulo vuonna 1996 sekä turvapaikkavalituksia käsitelleen turvapaikkalautakunnan lakkauttaminen 1998. Ahvenanmaan lääninoikeus muodostettiin vuonna 1994 Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä toimivaksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeksi.

Yhdestätoista lääninoikeudesta muodostettiin vuonna 1999 nykyiset kahdeksan hallinto-oikeutta (Helsinki, Turku, Hämeenlinna, Kouvola, Kuopio, Vaasa, Oulu ja Rovaniemi). Uudistuksessa alueellisten hallintotuomioistuinten tuomiopiirit irrotettiin lääninajaosta. Samassa yhteydessä lakkautettiin vesiyläoikeus ja siirrettiin sen käsiteltäviksi kuuluneet vesi- ja ympäristönsuojeluasiat Vaasan hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäytön kehittämisessä on pitkään ollut suuntana ensimmäisenä oikeusasteena toimivien yleisten hallintotuomioistuinten vahvistaminen. Hallinto-oikeuksiin tulee nykyisin valituksia laaja-alaisesti eri asiaryhmistä. Pääosin kaikilla hallinto-oikeuksilla on samanlainen asiallinen toimivalta, mutta eräitä asiaryhmiä on keskitetty yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Vesi- ja ympäristönsuojeluasiat käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa. Helsingin hallinto-oikeuteen on keskitetty turvapaikka-asiat

sekä tulli- ja arvonlisäveroasiat. Porotaloutta koskevat valitukset kuuluvat Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksille.

Hallinto-oikeuksiin saapuu vuosittain yhteensä noin 20 000–24 000 asiaa. Suurimman asiaryhmän muodostavat nykyisin sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat, joiden osuus on kolmannes kaikista asioista. Niistä pääosa on mielenterveysasioita, lastensuojeluasioita ja toimeentulotukiasioita. Toiseksi suurimpana asiaryhmänä ovat erilaiset veroasiat, joiden osuus kaikista asioista on vähentynyt 1990-luvun alkupuolen 70 prosentista nykyiseen noin 15 prosenttiin. Muita suuria asiaryhmiä ovat rakentamiseen ja ympäristöön liittyvät asiat sekä ulkomaalaisasiat.

Taulukko 5: Hallinto-oikeuksiin saapuneet asiat asiaryhmittäin 2005–2008

Edellinen käsittelijä	2005	2006	2007	2008
Valtio-oikeus ja yleishallinto	1 490	1 291	1 481	1 682
Itsehallinto	1 071	999	952	953
Ulkomaalaisasiat	2 223	1 759	1 703	1 622
Rakentaminen	1 556	1 562	1 743	1 745
Ympäristö	1 147	1 267	1 174	1 249
Sosiaali- ja terveydenhuolto	6 510	6 698	6 415	6 951
Taloudellinen toiminta ml. liikenne ja viestintäasiat	3 698	3 739	2 818	3 061
Verot	6 295	7 038	2 818	3 230
Muut asiat	36	36	64	46

Taulukko 6: Hallinto-oikeuksien asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Saapuneet asiat	21 049	24 026	24 389	19 568	20 539
Ratkaistut asiat	21 101	22 480	22 720	23 103	22 369
Keskimääräinen käsittelyaika kk	8,8	8,4	8,4	9,3	9,2
Henkilötyövuodet	427,2	434,8	442	449	455

Eräissä asiaryhmissä valituksen tekemistä hallinto-oikeuteen edeltää oikaisuvaatimuksen tekeminen hallintoviranomaiselle. Erityisen suuri merkitys on käytännössä ollut verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmällä, jossa oikaisuvaatimus tehdään verotuksen oikaisulautakunnalle. Valitusta edeltävä oikaisuvaatimusmenettely on käytössä myös kunnallisasioissa ja eräissä muissa pienemmissä asiaryhmissä. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä on selvitetty oikaisuvaatimustoimikunnassa, jonka ehdotusten (Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikeusministeriön komiteamietintö 2008:4) pohjalta valmisteltu hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä (HE 226/2009 vp laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta).

Hallinto-oikeuksiin saapuvat hakemusasiat koskevat lähinnä tahdonvastaista lasten huostaanottoa tai erilaisia hallintoriitoja. Hallintoriitamenettelyä voidaan käyttää oikeussuojakeinona silloin, kun kyse ei ole valituskelpoisesta hallintopäätöksestä vaan muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta riidasta.

2.4 Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus muodostettiin vuonna 1943 vakuutusneuvostosta, joka oli perustettu vuonna 1917 eräiden tapaturmavakuutusasioiden käsittelyä varten. Aluksi vakuutusoikeus toimi muutoksenhakutuomioistuimena työtapaturma- ja sotilasvamma-asioissa, mutta sen tehtävät ovat vähitellen laajentuneet.

Vakuutusoikeuteen saapui vuonna 2008 yhteensä 7 117 asiaa (edellisenä vuonna 7 087 asiaa). Suurimman asiaryhmän muodostavat eri eläkejärjestelmien mukaisista työeläkepäätöksistä tehdyt valitukset (22,6 prosenttia vuonna 2008). Muita suuria asiaryhmiä ovat työttömyysturva-asiat, opintotukiasiat, työtapaturma-asiat, sotilasvamma-asiat, sairausvakuutusasiat ja asumistukiasiat. Lisäksi vakuutusoikeudessa käsitellään kansaneläkeasioita, vammais- ja hoitotukiasioita, kuntoutusasioita, rikosvahinkoasioita, Suomen sosiaaliturvan soveltamisasioita, palkkaturva-asioita ja muita asioita. Uusin asiaryhmä vakuutusoikeudessa ovat vuodesta 2009 alkaen elatustukiasiat, joissa aikaisemmin haettiin muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhakutien muutos liittyi elatustuen toimeenpanoon siirtoon kunnilta Kansaneläkelaitokselle.

Vakuutusoikeuden päätöksiin ei yleensä saa hakea muutosta valittamalla. Työtapaturma- ja ammattitautiasioissa saa kuitenkin hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta silloin, kun kyse on oikeudesta korvaukseen tai siitä, kenen on suoritettava korvaus.

Taulukko 7: Vakuutusoikeuden asiamäärät, käsittelyajat ja resurssit 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Saapuneet asiat	10 234	10 903	10 177	7 087	7 117
Ratkaistut asiat	11 411	10 580	10 396	10 423	9 814
Keskimääräinen käsittelyaika kk	13,1	14	14,5	15	13,6
Henkilötyövuodet	102,2	107,3	112	118,5	117

Vakuutusoikeudessa ratkaistavat asiat voivat olla luonteeltaan pääosin lainopillisia tai lääketieteellisiä. Vakuutusoikeuteen saapuvista asioista noin 60 prosenttia on sellaisia, joissa asia ratkaistaan pääosin lääketieteellisen selvityksen perusteella.

Asioiden käsittelyssä vakuutusoikeudessa noudatetaan pääosin hallintolainkäyttölakia. Useissa etuuslaeissa on myös omia menettelysäännöksiä esimerkiksi valituskirjelmän toimittamisesta etuuslaitokseen ja valitusajan jälkeen saapuneen valituksen käsittelystä. Etuuslaeissa ja vakuutusoikeuslaissa (132/2003) säädetään myös päätöksen oikaisemisesta sekä lainvoimaisen päätöksen poistamisesta.

Lainvoimainen päätös voidaan useimpien etuuslakien mukaan poistaa, jos se perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen taikka se on ilmeisesti lainvastainen. Pääsääntönä on, että etuuslaitoksen päätöksen voi poistaa muutoksenhakulautakunta ja vakuutusoikeudella on toimivalta poistaa muutoksenhakulautakunnan päätös sekä oma päätöksensä.

Ylimääräinen muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajoitetusti mahdollista. Palkkaturva-asioissa ylimääräiseen muutoksen-

hakuun sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Työtapaturma- ja ammattitautiasioissa, rikosvahinkoasioissa sekä sotilasvamma-asioissa sovelletaan oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta, joten muutosta voidaan ylimääräisellä muutoksenhakekeinolla hakea korkeimmalta oikeudelta. Muissa asioissa korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusosoikeuden lainvoimaisen päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusosoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätöksen purkamiseen sovelletaan tällöin hallintolainkäyttölakia. Muutoin vakuutusosoikeuden toimivaltaan kuuluvassa asiassa ei sovelleta hallintolainkäyttölain säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta.

Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittämistä on selvitetty vakuutusosoikeuden kehittämissyöryhmässä, jonka mietintö valmistui kesällä 2009 (Vakuutusosoikeuden toiminnan kehittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:10). Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdollisuudet kehittää edelleen vakuutusosoikeuden henkilöstörakennetta, kokoonpanoja, lainkäyttöprosesseja, asioiden valmistelua ja vakuutusosoikeuden muita menettelytapoja. Työryhmä ehdotti muun muassa ratkaisukokoonpanojen keventämistä eräissä asioissa, muodollisista istunnoista luopumista yksimielisissä asioissa sekä lisäselvityksen vastaanottamisen rajoittamista.

2.5 Markkinaoikeus

Nykyinen tilanne

Markkinaoikeus toimii erityistuomioistuimena julkisia hankintoja koskevissa asioissa, kilpailuasioissa ja markkinaoikeudellisissa asioissa. Markkinaoikeus on muodostettu vuonna 2002 yhdistämällä kilpailu- ja hankinta-asioita käsitellyt kilpailuneuvosto sekä markkinaoikeudellisia asioita erityistuomioistuimena käsitellyt markkinatuomioistuin.

Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2008 yhteensä 587 asiaa (edellisenä vuonna 425 asiaa), jotka jakaantuivat eri asiaryhmiin seuraavasti:

- julkiset hankinnat 451 (386),
- energiamarkkina-asiat 97 (11),
- sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetussa laissa tarkoitetut asiat 22 (15),
- kilpailunrajoitusasiat 7 (8),
- kuluttajansuoja-asiat 5 (4),
- arvopaperimarkkinalakiasiat 2 (0),
- maakaasumarkkina-asiat 1 (0),
- alkoholasiat 1 (0) ja
- perintälainsäädäntöön liittyvät asiat 1 (0)

Taulukko 8: Markkinaoikeuden asiamäärät, keskimääräiset käsittelyajat ja resurssit 2004–2008

	2004	2005	2006	2007	2008
Saapuneet asiat	356	608	418	425	587
Ratkaistut asiat	263	292	365	450	643
Keskimääräinen käsittelyaika kk	5	6,2	13,5	14,1	14,1
Henkilötyövuodet	14	17,6	18,8	22	26,5

Hankinta-asiat, kilpailuasiat ja energiamarkkina-asiat kuuluvat hallintolainkäytön piiriin. Niiden käsittelyssä noudatetaan kilpailunrajoituslain (480/1992), julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) ja sähkömarkkinalain (386/1995) ohella hallintolainkäyttölakia. Nämä asiat tulevat markkinaoikeudessa tavallisesti vireille hakemuksella. Kilpailuasiasia voi tulla vireille myös esityksellä tai valituksella. Markkinaoikeuden päätöksiin haetaan näissä asioissa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Markkinaoikeudellisissa asioissa noudatetaan menettelyssä lakia eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä (1528/2001) sekä oikeudenkäymiskaarta. Asia tulee vireille hakemuksella. Markkinaoikeuden päätöksiin markkinaoikeudellisissa asioissa haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan.

Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen

Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista koskeva hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä (HE 190/2009 vp laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energihuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta, PeVL 35/2009 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muun muassa, että hankintayksiköiden päätöksiin voitaisiin kohdistaa oikaisuvaatimusmenettelyä kevyempi virheen korjaamistapa eli hankintaoikaisu. Julkista hankintaa koskeva asia tulisi vireille markkinaoikeudessa valituksella eikä enää hakemuksella. Valitus voitaisiin tehdä sekä hankintayksikön päätöksestä että muusta toimenpiteestä, jolla on vastaavaa oikeudellista vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan. Oikeussuojakeinojen selkeyttämiseksi kielletäisiin markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvissa hankinta-asioissa muutoksenhaku kunnallis- tai hallintovalituksena. Puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa otettaisiin käyttöön käsittelylupa markkinaoikeudessa ja valituslupa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Nykyisten markkinaoikeuden määräämien seuraamusten lisäksi säädettäisiin uusista seuraamuksista, joita olisivat hankintasopimuksen tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen.

Esityksessä ehdotetaan myös, että markkinaoikeuden yhden tuomarin kokoonpanon käyttöedellytyksiä selkiinnytetään, markkinaoikeuden vahvennetun istunnon käyttöalaa laajennetaan ja täysistunto otetaan markkinaoikeudessa käyttöön myös lainkäyttöasioissa. Markkinaoikeuden toimivaltaa täsmennettäisiin oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun, uhkasakon ja seuraamusten kohdentamisessa sellaisissa tilanteissa, joissa useat hankintayksiköt toimivat yhdessä tai jokin hankintayksikkö toimii toisten hankintayksiköiden puolesta.

Hallituksen esitys on valmisteltu julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittämistä selvittäneen työryhmän (JUHO-työryhmä) periaatemietinnön (Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uusiminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:6) ja välimietinnön (Ehdotus julkisten hankintojen oikeussuojakeinojen muuttamiseksi. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:9) sekä niistä saatujen lausuntojen pohjalta. Esitys sisältää julkisten hankintojen oikeussuojadirektiivin täytäntöönpanossa tarvittavat lainsäädäntötoimet. JUHO-työryhmän periaatemietintöön sisältyy myös muita ehdotuksia, joista JUHO-työryhmän tulee laatia säännösehdotuksensa. Työryhmän loppumietintö luovutetaan tammikuussa 2010.

Immateriaaliasioiden tuomioistuinkäsittelyn kehittäminen

IPR-asioiden eli immateriaaliasioiden tuomioistuinkäsittelyn kehittämistä selvittänyt työryhmä (IPR-asioiden tuomioistuinkäsittelyn keskittäminen. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:20) ehdotti, että markkinaoikeuteen siirrettäisiin sellaiset patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa nykyisin käsiteltävät asiat, joissa kolmas osapuoli on tehnyt väitteen patentin tai muun yksinoikeuden myöntämistä vastaan. Lisäksi markkinaoikeuteen siirrettäisiin Helsingin käräjäoikeudesta teollisoikeuksia koskevat riita- ja turvaamistoimiasiat sekä vahingonkorvausvaatimukset sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa.

Työryhmän mukaan uudistus merkitsee, että markkinaoikeuden asema ja tehtävät on arvioitava kokonaan uudelleen. Markkinaoikeuteen saapuisi vuosittain noin 200 uutta asiaa. Markkinaoikeuden päätökseen haettaisiin muutosta asiaryhmästä riippuen joko korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ehdotuksia valmistellaan hallituksen esityksen muotoon oikeusministeriön työryhmässä, jonka määräaika päättyy 28. päivänä helmikuuta 2010. Lähtökohtana on, että asiat keskitetään markkinaoikeuteen edellä mainitun työryhmän ehdottamassa laajuudessa kuitenkin niin, että muutoksenhaku patentti- ja rekisterihallituksen nykyisin käsittelemistä IPR-asioista keskitetään kokonaisuudessaan markkinaoikeuteen. Työryhmän tulee pohtia myös, miten jatkomuutoksenhaku markkinaoikeuden päätöksiin järjestetään.

2.6 Työtuomioistuin

Työtuomioistuin ratkaisee erityistuomioistuimena lähinnä työehtosopimuksia ja virkaehtosopimuksia koskevia riita-asioita. Menettely niiden käsittelyssä vastaa pääpiirteittäin riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyä käräjäoikeuksissa.

Hallintolainkäytön järjestyksessä työtuomioistuin käsittelee ja ratkaisee työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamisesta annetun laissa (56/2001) tarkoitetut valitukset työehtosopimuksen yleissitovuudesta sekä työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista annetussa laissa (400/2004) tarkoitetut valitukset työneuvoston oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä. Näiden valitusten käsittelyssä noudatetaan hallintolainkäyttölain valituskirjelmää, valitusasian käsittelyä ja selvittämistä samoin kuin oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä. Käytännössä näitä valitusasioita saapuu työtuomioistuimeen vain satunnaisesti.

Työtuomioistuimen päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Ylimääräisessä muutoksenhaussa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren säännöksiä kuitenkin niin, että myös kantelu tehdään korkeimpaan oikeuteen.

2.7 Muu hallintolainkäyttö

Hallintolainkäyttöä kuuluu edelleen myös valitusasioita käsittelemään perustetuille eri hallinnonaloilla toimiville lautakunnille. Käytännössä erittäin suuri merkitys on toimeentuloturva-asioita käsittelevillä valtakunnallisilla muutoksenhakulautakunnilla. Ne toimivat ensimmäisenä valitusasteena asioissa, jotka koskevat lähinnä Kelan hoitamia etuuksia, työeläkettä, työttömyysturvaa, lakisääteistä tapaturmavakuutusta ja opintotukea. Muutoksenhakulautakuntien merkitys muissa kuin toimeentuloturva-asioissa on vähentynyt ja se tulee ilmeisesti edelleen vähenemään.

Toimeentuloturva-asioita käsittelevissä lautakunnissa ratkaistaan vuosittain yhteensä yli 40 000 valitusasiaa. Näitä lautakuntia on nykyisin viisi:

- sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (noin 22 000 asiaa/vuosi),
- työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta (6 000–6 500 asiaa/vuosi),
- tapaturma-asioden muutoksenhakulautakunta (5 000–5 500 asiaa/vuosi),
- työttömyysturvaa muutoksenhakulautakunta (8 000–9 000 asiaa/vuosi) ja
- opintotuen muutoksenhakulautakunta (3 000–4 000 asiaa/vuosi).

Toimeentuloturva-asioita käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa noudatetaan asioiden käsittelyssä pääosin hallintolainkäyttölakia, mutta toimeentuloturvaetuuksia koskevassa lainsäädännössä on myös omia menettelysäännöksiä. Muutoksenhakulautakunnan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla vakuutusosoikeudelta.

Muita hallintolainkäyttöasioita käsitteleviä muutoksenhakulautakuntia ovat lähinnä maaseutuelinkeinojen valituslautakunta, patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta, kutsunta-asiain keskuslautakunta, valtion elokuvalautakunta ja valtion tilintarkastuslautakunta. Niihin saapuu vuosittain valituksia yhteensä muutamia satoja. Niissä noudatetaan valitusten käsittelyssä pääosin hallintolainkäyttölakia. Muutoksenhaku niiden päätöksistä ohjautuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta sitä on useissa asiaryhmissä rajoitettu valituskiellolla tai valitusluvalla.

Maaseutuelinkeinojen muutoksenhakutyöryhmä (Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2007:1) on ehdottanut, että maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan käsiteltäviksi kuuluvat asiat ohjataan hallinto-oikeuksiin. Maatalouden tukijärjestelmää koskevat valitukset keskitettäisiin Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Porotalouden, luontaiselinkeinojen ja kolttatukien muutoksenhaku keskitettäisiin Rovaniemen hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku Ahvenanmaan lääninhallituksen päätöksistä ohjattaisiin Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Muut valitukset hajaantuisivat käsiteltäviksi kaikissa hallinto-oikeuksissa. Työryhmä ehdotti myös, että kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksiin haettaisiin muutosta ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksella, ja että valituslupaperusteet yhdenmukaistetaan maaseutuelinkeinoasioissa hallintolainkäyttölain mukaisiksi. Tarkoituksena on, että hallituksen esitys annetaan, kun uudistuksen rahoitus on saatu järjestetyksi.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta voidaan lakkauttaa, jos muutoksenhaku patentti- ja rekisterihallituksen nykyisin käsittelemistä IPR-asioista keskitetään edellä jaksossa 2.5 kuvatulla tavalla kokonaisuudessaan markkinaoikeuteen.

Nykyisin on harvinaista, että hallintopäätöksestä valitetaan hallintoviranomaiselle. Tällainen poikkeuksellinen säännös on kuitenkin edelleen esimerkiksi perusopetuslaissa (628/1998), jonka mukaan lääninhallitus toimii ensimmäisenä valitusasteena, kun haetaan muutosta oppilaaksi ottamista tai erityisiä opetusjärjestelyjä koskevaan päätökseen. Lisäksi silloin, kun kyseessä on hallintopäätös, joka on lain mukaan alistettava ylemmän hallintoviranomaisen ratkaistavaksi, myös valitukset tällaisesta päätöksestä ohjautuvat alistusviranomaiselle. Tästä syystä valitus esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) ja kirkkolain (1054/1993) mukaan ohjautuu eräissä tapauksissa alistusviranomaisena toimivalle viranomaiselle.

3 Hallintolainkäytön nykyinen sääntely

3.1 Hallintolainkäyttölaki

Nykyisen lain taustaa

Hallintolainkäyttölakia koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 1995 (HE 217/1995 vp laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi). Hallintolainkäyttölaki tuli voimaan 1. päivänä joulukuuta 1996.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että hallintolainkäyttölain yhtenä keskeisenä tavoitteena oli hallintolainkäytön vahvistaminen kansalaisten ja muiden yksityisten käytettävissä olevana oikeusturvamenettelynä. Yleislailla voitiin myös keskitetysti uudistaa hallintolainkäyttöä. Uutta lakia pidettiin johdonmukaisena jatkona hallintolainkäytön kehittämistyölle ja samalla pohjana menettelyn tulevalle kehittämiselle.

Hallintolainkäyttölain valmistelussa olivat lähtökohtana hallinnon oikeusturvakomitean ehdotukset (komiteanmietintö 1981:64). Komitea ei laatinut säännösehdotuksia, mutta tarkasteli mietinnössään muun ohessa hallintolainkäytön menettelysäännösten uudistamisen suuntaviivoja. Näiden suuntaviivojen pohjalta valmisteltu oikeusministeriön ehdotus hallintolainkäyttölaki valmistui 1994 (Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994).

Hallintolainkäytössä ei tuolloin ollut yleislakia, jossa olisi säädetty kattavasti menettelystä hallintotuomioistuimissa tai muissa valitusviranomaisissa. Keskeisiä lakeja olivat laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950) ja laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (200/1966). Hallintolainkäytön menettelysäännöksiä oli myös hallintotuomioistuinten organisaatiolaeissa. Lisäksi käytännössä nojaututtiin laajasti lähinnä oikeudenkäymiskaaresta ilmenevään lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen, yleisiin oikeusperiaatteisiin sekä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön.

Sääntely oli puutteellista, hajanaista ja sisällöltään epäyhtenäistä. Käytännössä menettelytavat olivat muodostuneet hyvin erilaisiksi samanlaisissakin asioissa. Lainsäädännön puutteet aiheuttivat myös sen, että yksityisten oli vaikea olla selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hallintolainkäytön menettelyssä. Lisäksi hallintolainkäytön menettelyä koskevassa sääntelyssä oli tarpeen ottaa huomioon lääninoikeuksien aseman vahvistuminen riippumattomina ensi asteen hallintotuomioistuimina, yleisen lainkäy-

tön sääntelyssä tapahtuneet muutokset sekä Suomea sitoviksi tulleet kansainväliset velvoitteet.

Hallintolainkäyttöä koskevat perussäännökset olivat hallitusmuodossa. Perusoikeus-uudistuksessa hallitusmuotoon sisällytettiin nykyistä perustuslain 21 §:ää vastaava oikeusturvasäännös (16 §, laki 969/1995), jossa säädettiin hyvästä hallinnosta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Uuden perusoikeussäännöksen yhtenä taustana oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan säännös jokaisen oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Hallintolainkäyttölain valmistelussa pyrittiin ottamaan huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sisältämät vaatimukset kansalliselle oikeusturvajärjestelmälle sekä sitä koskeva ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Suomi oli ratifioidessaan sopimuksen (SopS 19/1990), tehnyt sen 6 artiklaan suullista käsittelyä koskevan varauksen. Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuudesta pyrittiin säätämään hallintolainkäyttölaissa niin, että säännökset vastaisivat ihmisoikeussopimuksen siihenastista oikeuskäytäntöä. Lain tultua voimaan suullista käsittelyä koskeva varauksen poistaa.

Hallintolainkäyttölain valmistelun aikana Suomi oli liittynyt ensin Euroopan talousalueeseen ja vuoden 1995 alussa Euroopan unioniin. Vaikka EU-oikeus ei säätele lähemmin kansallista oikeusturvajärjestelmää, jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmän on täytettävä tietyt EU-oikeuden vaatimukset, sillä kansallisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla on keskeinen asema EU-oikeuden toteuttamisen valvonnassa. Hallintolainkäyttölain valmistelussa vaikuttivat erityisesti EU-oikeuden vaatimukset oikeudesta päästä tuomioistuimeen ja tehokkaista turvaamistoimenpiteistä.

Hallintolainkäyttölain esitöissä todettiin, että hallintolainkäytön lähimpänä rinnastuksena on yleinen lainkäyttö. Hallintolainkäyttö ja yleinen lainkäyttö tähtäävät samoihin tavoitteisiin: oikeusriidan ratkaisemiseen, oikeussuojan antamiseen sekä sen vahvistamiseen, mikä on lainmukaista. Yleensä tämä tapahtuu tuomioistuimiksi organisoituissa viranomaisissa. Yleistä lainkäyttöä sääntelevän oikeudenkäymiskaaren säännökset ovatkin olleet useiden hallintolainkäyttölain säännösten lähtökohtana.

Lain esitöissä katsottiin kuitenkin myös, ettei hallintomenettelyn ja hallintolainkäytömenettelyn kesken saanut olla jyrkkää eroa. Tämän katsottiin perustuvan lähinnä siihen, että muutoksenhaku merkitsee hallintoasian uudelleen käsittelyä tietyssä laajuudessa, joten samankaltaiset oikeusturvatekijät tulee ottaa huomioon sekä hallintovaiheessa että muutoksenhakuvaiheessa. Hallintolainkäyttölain valmistelussa kiinnitettiin huomiota myös hallintomenettelyä yleislakina sääntelevän hallintomenettelylain (598/1982) säännöksiin.

Hallintolainkäyttölain keskeinen sisältö

Hallintolainkäyttölaki on yleislaki, jota sovelletaan, jollei muussa laissa toisin säädetä. Se sisältää keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallintolainkäytön piiriin kuuluvista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä.

Laki jakaantuu neljään osaa, joista ensimmäinen sisältää yleiset säännökset, toisessa osassa säädetään valituksen tekemisestä ja käsittelystä, lain kolmas osa koskee muita hallintolainkäytön oikeussuojakeinoja kuin valitusta ja neljännessä osassa ovat erityiset säännökset.

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan

- korkeimmassa hallinto-oikeudessa,
- alueellisessa hallinto-oikeudessa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa,
- vakuutus-oikeudessa,
- markkinaoikeudessa hankinta-, kilpailu- ja energiamarkkina-asioiden käsittelyssä,
- työtuomioistuimessa työehtosopimuksen yleissitovuuden vahvistamista koskevista päätöksistä ja työneuvoston eräissä poikkeuslupa-asioissa antamista ratkaisuista tehtyjen valitusten käsittelyssä, sekä
- muutoksenhakulautakunnissa ja hallintoviranomaisissa hallintopäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyssä.

Hyväksyessään lain eduskunta antoi lausuman, jonka mukaan eduskunta edellytti, että hallintolainkäyttölain tarkoituksen ja periaatteiden toteutumiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan voimassa oleviin lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Ne on tilanteen mukaan joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin. Muuhun lainsäädäntöön sisältyviä muutoksenhakusäännöksiä onkin useissa tapauksissa tarkistettu, mutta edelleen on voimassa myös hallintolainkäyttölaista poikkeavia säännöksiä.

Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana, että hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla riippumatta siitä, mikä viranomainen on tehnyt päätöksen. Tämä koskee hallintolainkäyttölain mukaan kuitenkin vain muutoksenhakua valtioneuvoston tai sen alaiseen organisaatioon kuuluvan valtion viranomaisen, kunnallisen tai kirkollisen viranomaisen taikka Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemään päätökseen. Jos toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen on laissa annettu esimerkiksi yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai muulle kuin laissa tarkoitettulle valtion toimielimelle, valitusoikeudesta on säädetävä erikseen.

Hallintolainkäyttölain säännökset perustuvat pääosin aikaisempaan lainsäädäntöön ja sen pohjalta syntyneeseen oikeuskäytäntöön. Lakiin sisältyi kuitenkin myös uudistuksia.

Yhtenä keskeisenä muutoksena aikaisempaan sääntelyyn verrattuna on, että luovuttiin aikaisemman lainsäädännön mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan valitus valtion alemman hallintoviranomaisen päätöksestä tehtiin ylemmälle hallintoviranomaiselle. Hallintolainkäyttölaissa on lähtökohtana kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä, jossa ensi asteen yleisinä hallintotuomioistuimina toimivat hallinto-oikeudet (hallintolainkäyttölain voimaantullessa läänioikeudet). Tämän lähtökohdan mukaisesti valitus viranomaisen päätöksestä tehdään hallinto-oikeuteen, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Laissa painotettiin hallinto-oikeuksien asemaa ensimmäisenä oikeusasteena myös niin, että muutoksenhaku hallintoviranomaisten päätöksistä voisi vain poikkeuksellisesti ohjautua suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäyttölain yhtenä keskeisenä tavoitteena oli turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvä vaatimus asianosaisen oikeudesta suulliseen käsittelyyn ja lisätä oikeudenkäyntien suullisuutta hallintotuomioistuimissa. Lain mukaan hallintotuomioistuin voi toimittaa suullisen käsittelyn, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Laissa säädetään myös ensimmäisenä oikeusasteena toimivan hallintotuomioistuimen velvollisuudesta järjestää suullinen käsittely yksityisen asianosaisen pyynnöstä. Suullinen käsittely voidaan asianosaisen pyynnöstä huolimatta evätä laissa säädetyillä perusteilla.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä arvioitiin, että lääninoikeuksissa järjestettäisiin tulevaisuudessa vuosittain yhteensä noin 1 600–2 800 suullista käsittelyä (HE 217/1995 vp). Tällöin oletettiin, että lääninoikeuksiin saapuu yhteensä noin 25 000 asiaa vuodessa. Suullisten käsittelyjen määrän arvioitiin kuitenkin kasvavan vähitellen. Käytännössä suullisten käsittelyjen määrä on vähitellen lisääntynyt, mutta se on kuitenkin toistaiseksi jäänyt huomattavasti esityksessä arvioitua vähäisemmäksi. Viime vuonna alueellisissa hallinto-oikeuksissa järjestettiin yhteensä 566 suullista käsittelyä ja 62 katselmusta. Suullisista käsittelyistä 445 järjestettiin lasten huostaanottoa koskevissa asioissa.

Hallintolainkäyttölakiin sisällytettiin myös uudet säännökset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Niiden lähtökohtana on, että hävinnyt osapuoli veloitetaan korvaamaan vastapuolen kulut, jos asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen olisi kohtuuton, että hän joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Osapuoleen rinnastetaan hallintoviranomainen, jonka päätökseen muutosta haetaan. Yksityistä asianosaista ei kuitenkaan voida velvoittaa korvaamaan valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön oikeudenkäyntikuluja, ellei hän ole esittänyt ilmeisen perusteettomia vaatimuksia.

Hallintolainkäyttölakiin on tehty eräitä tarkistuksia muiden lakien muuttamisen yhteydessä. Lisäksi lakiin lisättiin korkeimman hallinto-oikeuden esityksen pohjalta vuonna 2005 säännökset valituslupan myöntämisen perusteista samalla kun valituslupajärjestelmää jonkin verran laajennettiin. Säännökset siitä, missä asioissa tarvitaan valituslupa muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, eivät kuitenkaan sisälly hallintolainkäyttölakiin vaan ovat muussa lainsäädännössä.

Lakitekniset ratkaisut

Hallintolainkäyttölain säännösten yksityiskohtaisuuden tasoon vaikuttivat lain perustelujen mukaan ensisijaisesti käytäntöön perustuvat käsitykset siitä, millaisia säännöksiä hallintolainkäytössä tarvitaan. Lain perusteluissa todettiin, että hallintolainkäytön tulee lainkäyttömenettelynä olla yksityiskohtaisemmin säänneltyä kuin hallintomenettelynä.

Lain perusteluissa todettiin, että hallintolainkäytön yleissäännöksiä ei kuitenkaan voida kirjoittaa yhtä yksityiskohtaisiksi kuin oikeudenkäymiskaaren säännökset, koska hallintolainkäytössä käsitellään useita prosessin kannalta erilaisia asiaryhmiä. Huomioon otettiin myös, että hallintolainkäytön järjestelmä on organisatorisesti huomattavasti monipiirteisempi kuin yleisen lainkäytön järjestelmä. Lisäksi tavoitteena oli säilyttää sääntelyssä sellainen joustavuus, että yksityiset henkilöt voivat edelleen hoitaa muutoksenhakuasiansa yleensä itse ilman erityistä oikeudellista apua.

Lakiin otettiin sen perustelujen mukaan hallintoprosessia koskevat säännökset siinä laajuudessa, että laista saisi välittömästi kokonaiskuvan menettelystä. Eräät säännökset kirjoitettiin käyttäen esikuvana oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Lakiin otettiin kuitenkin useita viittauksia oikeudenkäymiskaareen silloin, kun kysymys oli täydentävistä säännöksistä, jotka eivät ole hallintoprosessin kannalta keskeisiä ja joiden uudelleen kirjoittaminen lakiin olisi tarpeettomasti laajentanut hallintolainkäyttölakia.

Alkuperäisessä hallintolainkäyttölaissa oli 15 lukua ja 87 pykälää. Se oli laajempi kuin tuolloin voimassa ollut hallintomenettelylaki, mutta olennaisesti oikeudenkäymiskaarta suppeampi. Hallintolainkäyttölakiin sisältyi kuitenkin lukuisia viittaussäännöksiä esimerkiksi oikeudenkäymiskaareen. Hallintolainkäyttölakia on myöhemmin tarkistettu ja täydennetty, mutta se ei ole merkittävästi muuttunut laajuudeltaan tai sääntelyvaltaaan.

3.2 Muu lainsäädäntö

Hallintotuomioistuimissa sovelletaan hallintolainkäyttölain ohella useita muitakin yleislakeja. Näitä ovat esimerkiksi laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), kielilaki (423/2003) ja laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007).

Hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoista säädetään niiden organisaatiolaeissa. Yleisten hallintotuomioistuinten ja erityistuomioistuinten vakinaisten tuomareiden nimittämisestä säädetään tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa (205/2000). Oikeusministeriössä on käynnissä hovioikeuksien, käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien organisaatiosäädösten ja määrääjäksi nimitettävien tuomareiden nimittämistä koskevien säädösten kehittämishanke, jonka tarkoituksena on siirtää sääntely asianmukaiselle säädöstasolle. Työryhmän määräaika päättyy vuoden 2009 lopussa.

Hallintolainkäytössä noudatettavaa menettelyä koskevia säännöksiä on edelleen runsaasti myös eri hallinnonalojen lainsäädännössä.

Yleiset säännökset hallintoasian käsittelystä ovat nykyisin hallintolaissa (434/2003), joka korvasi hallintomenettelylain. Siinä säädetään entistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin yleisesti sovellettavista hyvän hallinnon perusteista sekä sellaisista hallintoasian käsittelyssä noudatettavista keskeisistä menettelyllisistä vaatimuksista, jotka vaikuttavat olennaisesti yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallintolakia sovelletaan hallintoviranomaisen päätöksentekomenettelyn lisäksi laajalti tosiasialliseen hallintotoimintaan.

3.3 Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asian viivytyksettömään käsittelyyn tuomioistuimissa ja hallinnossa saatettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa voimaan perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina. Perustuslain nykyisen 21 §:n oikeusturvasäännöksen yhtenä lähtökohtana on ollut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koh-

tuullisen ajan kuluessa, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä.

Suomi on vuodesta 2000 lähtien saanut useita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) langettavia tuomioita sillä perusteella, ettei oikeudenkäynti ole tapahtunut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämän kohtuullisen ajan kuluessa. Langettavat tuomiot ovat koskeneet yleensä rikos- tai riita-asian oikeudenkäyntiä, usein talousrikosasiaa. Hallintolainkäyttöä koskevia tuomioita ovat tuomiot asioissa *Kaura* 23.6.2009, *Ekholm* 24.7.2007, *Vilho Eskelinen* ym. 19.4.2007, *Kukkola* 15.11.2005 ja *Launikari* 5.10.2000. Lisäksi tuomiossa *Pitkänen* 9.3.2004 oikeudenkäyntiin sisältyi useita vaiheita pääosin yleisissä tuomioistuimissa, mutta myös hallintotuomioistuimissa.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä oikeudenkäynnin kestoon on hallintolainkäytössä laskettu myös tuomioistuinvaihetta edeltäviä tai tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanoa koskevia asian käsittelyvaiheita hallintoviranomaisessa. Esimerkiksi edellä mainitussa *Vilho Eskelinen* ym. -tapauksessa viivästyminen johtui yksinomaan valitusvaihetta edeltäneen pyynnön käsittelystä lääninhallituksessa ja *Ekholm*-tapauksessa pääosin siitä, että hallintoviranomainen laiminlöi hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanon.

Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että ihmisoikeussopimuksen 13 artikla edellyttää tehokasta kansallista oikeussuojakeinoja silloin, kun väitetään rikotun 6 artiklan vaatimusta oikeudenkäynnistä kohtuullisen ajan kuluessa (esim. *Kudla* v. Puola 26.10.2000). Tällainen tehokas oikeussuojakeino voi olla luonteeltaan preventiivinen, jolloin oikeudenkäynnin viipyminen voidaan estää, tai se voi olla reparaatiivinen, jolloin tapahtunut loukkaus voidaan hyvittää. Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään täsmentänyt sitä, millaiset kansalliset oikeussuojakeinot täyttävät sopimuksen 13 artiklan vaatimukset.

Oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa on tarkasteltu oikeusministeriön oikeussuojakeinotyöryhmässä (Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästyminen vastaan. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:21). Työryhmän ehdotusten ja niistä saadun lausuntopalautteen pohjalta valmisteltu laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä (362/2010) tulee voimaan 1. päivänä tammikuuta 2010. Samaan aikaan tulee voimaan hallintolainkäyttölain muutos, jossa lakiin sisällytetään uusi 53 a §. Sen mukaan hallintotuomioistuin voi hallinnollista taloudellista seuraamusta koskevan asian käsittelyn viivästyksen perusteella alentaa seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan.

Uusi laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä koskee vain riita-, hakemus- ja rikosasian käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa. Lakia ei siten sovelleta hallintotuomioistuimissa, erityistuomioistuimissa eikä muissa viranomaisissa. Hallituksen esityksen (HE 233/2008 vp) laiksi oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta pitivät tärkeänä lain soveltamisalan laajentamista hallintotuomioistuimiin (PeVL 2/2009 vp ja LaVM 3/2009 vp).

Oikeusministeriön 26. päivänä syyskuuta 2007 asettaman passiivisuustyöryhmän tehtävänä oli selvittää oikeussuojan takeita viranomaisen passiivisuustilanteissa ja tilan-

teissa, joissa viranomaisen päätöksen tekeminen on viivästynyt. Passiivisuustyöryhmän mietintö valmistui 30. päivänä syyskuuta 2008 (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5). Mietinnössään työryhmä ehdotti, että hallintolaissa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta asettaa ja julkistaa tieto asianosaisten vireille panemien asioiden kohtuullisista käsittelyajoista. Hallintolakiin otettaisiin myös säännökset kiirehtimisvaatimuksesta ja hallintolainkäyttölakiin säännökset viivästysvalituksesta. Passiivisuustyöryhmän ehdotuksista on saatu lausunnot ja niistä on laadittu lausuntotiivistelmä (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:8).

Oikeusministeriössä on tarkoitus valmistella säännökset oikeussuojakeinoista viranomaisen passiivisuustilanteissa sekä hyvitysjärjestelmän ulottamisesta hallintolainkäyttöön oikeussuojakeinotyöryhmän ja passiivisuustyöryhmän ehdotusten ja niistä saatujen lausuntojen pohjalta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2010.

4 Kansainvälinen vertailu

4.1 Yleistä

Modernin oikeusvaltion peruseriaatteisiin kuuluu oikeus muutoksenhakuun. Tämä liittyy läheisesti hallinnossa tapahtuvan vallankäytön oikeudelliseen valvontaan. Eurooppalainen kehitys on kulkenut enenevässä määrin suuntaan, jossa muutoksenhaku nähdään yksilöllisenä oikeutena. Tätä koskeva säännös sisältyy myös perustuslain 21 §:ään. Pääsystä tuomioistuimeen on vakiintumassa tämän oikeuden yhä tärkeämpi menettelyllinen tae.

Suomessa muutoksenhakuoikeus on turvattu perustuslain 21 §:ssä. Hallintoasioissa oikeus toteutetaan pitkälti hallintotuomioistuimissa ja hallintolainkäyttöä harjoittavissa erityistuomioistuimissa. Oma lukunsa on lisäksi hallinnon sisäinen muutoksenhaku (oikaisuvaatimusmenettely), joka usein edeltää varsinaista tuomioistuin käsittelyä. Perusoikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tulee kuitenkin taata myös hallintoprosessissa.

Suomen erillisiin hallintotuomioistuihin perustuva järjestelmä muistuttaa pitkälti ruotsalaista järjestelmää. Lisäksi vaikutteita on saatu erityisesti saksalaisesta ja ranskalaisesta järjestelmästä. Kuitenkaan erillisen hallintotuomioistuinlinjan erottaminen muusta lainkäytöstä (rikos- ja riitaprosessista) ei ole kansainvälisesti (eurooppalaisesti) tarkasteltuna itsestäänselvyys. Hallintoa koskeva oikeusturva voidaan järjestää myös muulla tavalla, tyypillisesti sisällyttämällä hallintoa koskevat valitukset tai kanteet osaksi siviilituomioistuinten tai yleisten alioikeuksien toimivaltaa.

Jako maihin, joissa on erilliset hallintotuomioistuimet ja maihin, joissa niitä ei ole, on kuitenkin tulkinnanvarainen. Monissa maissa varsinaista tuomioistuin käsittelyä edeltää tai oheistaa hallinnossa tapahtuva itseoikaisu, oikaisuvaatimusmenettely tai jokin muu vastaava käytäntö. Hallinnossa ja tuomioistuimissa toteutettava oikeusturva voidaan sisällöllisesti hahmottaa jatkumoksi. Lisäksi monissa maissa on erilaisia erityishallintotuomioistuihin (esim. vero- tai sosiaaliasioita käsitteleviä).

Enemmistössä EU-maista (15 maata 27:stä) on erillinen korkein hallintotuomioistuin. Toisin sanoen yhden ainoan korkeimman oikeuden malli ei ole tyypillisin tapaus. Kansallisten traditioiden moninaisuus voidaan tiivistää neljään perustyyppiin, joista jokaisessa on omaksuttu erilainen rakenteellinen ratkaisu: 1) korkein hallintotuomioistuin, joka keskittyy ainoastaan tuomitsemistoimintaan (vrt. Saksa) 2) erikoistunut korkein hallintotuomioistuin, jolla on myös neuvoa-antavaa valtaa lainsäädäntötoiminnassa (vrt. Ranskan Conseil d'État) 3) yleinen korkein oikeus, jolla on hallintoasioita käsittelevä jaosto (vrt. Espanja) sekä 4) jakamaton järjestelmä, jossa samat tuomioistuimet tuomitsevat niin hallinto- kuin yksityisluonteisia asioita (vrt. Iso-Britannia)

Järjestelmien rakenteellisista eroavaisuuksista huolimatta laillisuus- tai oikeusvaltioperiaate (the rule of law) muodostaa käytännössä kaikkialla hallintolainkäytön keskeisimmän perustan. Kuitenkin tulkinta periaatteen sisällöstä ja ulottuvuudesta riippuu kunkin oikeusjärjestyksen erityispiirteistä ja perinteistä.

Seuraavaksi tarkastellaan lyhyesti joidenkin Suomen järjestelmään vaikuttaneiden maiden (Ruotsi, Saksa, Ranska) sekä selvästi siitä poikkeavien (Iso-Britannia ja Tanska) hallintoprosessijärjestelmiä. Maiden erityispiirteiden esittelemisen tarkoitus on havainnollistaa erilaisia hallintolainkäyttöä koskevia ratkaisuja. Erityisen huomion kohteena ovat hallinto-oikeusjärjestelmän yleinen muoto, prosessin erityispiirteet ja viranomaisen asema sekä oikeudenkäyntikulujen korvaaminen. Nämä osa-alueet muodostavat luontevia vertailukohtia Suomen erityispiirteiden tarkastelulle.

4.2 Ruotsi

Ruotsin järjestelmässä yleiset ja hallintotuomioistuimet on erotettu toisistaan. Hallintotuomioistuinjärjestelmä on kolmiportainen. Ylin hallintotuomioistuin on regeringsrätten, joka toimii pääasiallisesti ennakkopäätöstuomioistuimena. Sinne valittaminen on luvanvaraista (prövningstillstånd). Väliasteen hallintotuomioistuimina toimivat neljä kamarioikeutta (kammarrätt). Ensi asteen hallintotuomioistuinta ovat läänioikeudet (länsrätt), jotka kuitenkin vuonna 2010 muuttuvat nimeltään hallinto-oikeuksiksi (förvaltningsrätt). Myös läänioikeudesta/hallinto-oikeudesta kamarioikeuteen valittamiseen tarvitaan lähes aina valituslupa. Toisin kuin Suomessa, niissä käsitellään myös sosiaaliavustusta ja -vakuutusta koskevat asiat. Vesi- ja ympäristöasiat menevät puolestaan ympäristötuomioistuihin (miljödomstolar), jotka ovat erityiskokoonpanoja tietyissä käräjäoikeuksissa. Vesi- ja ympäristöasioissa muutoksenhakutuomioistuimena on ympäristöyläoikeus (miljööverdomstol). Ympäristöasioita koskevan prosessisääntelyn uudistus on vireillä.

Lisäksi on erityisiä maahanmuuttotuomioistuinta (migrationsdomstolar), jotka käsittelevät maahanmuuttoviraston päätöksiä koskevia valituksia. Näiden tuomioistuinten päätöksistä valitetaan erilliseen muutoksenhakuasteeseen (migrationsöverdomstolen). Maahanmuuttotuomioistuimet ovat kuitenkin organisatorisesti osa yleisiä hallinto-oikeuksia.

Ruotsin perustuslaissa (regeringsform) ei toistaiseksi ole säännöstä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä, mutta käsiteltävänä on hallituksen esitys, jonka mukaan perustuslakiin sisällytettäisiin säännös oikeudenmukaisesta ja julkisesta oikeudenkäyn-

nistä kohtuullisessa ajassa (Prop. 2009/10:80 11 §: ”En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. Förhandling vid domstol ska vara offentlig.”).

Yleinen hallintolainkäyttöä koskeva menettelysäädös on hallintoprosessilaki (förvaltningsprocesslag 1971:291). Laissa ei ole pykäläotsikoita eikä lukujakoa, mutta säännökset (57 voimassaolevaa pykälää) jakautuvat aiheittain alaotsikoiden alle. Förvaltningsprocesslagiin on tehty viime aikoina joitakin muutoksia. Uudistukset ovat kuitenkin lähinnä seurausta muissa laeissa tapahtuneista muutoksista (esim. offentlighet- och sekretesslagen 2009:400 sekä rättegångsbalkenin 1942:740 oikeudenkäynnin modernisoimista koskevat säännökset).

Erityistapauksen muodostaa vielä rättsprövning-nimistä oikeuskeinoa koskeva laki (lag 2006:30 om rättsprövning av vissa regeringsbeslut). Rättsprövning on mahdollinen valtioneuvoston päätöksistä, joista tavanomainen muutoksenhaku ei ole sallittu. Tarkoitus on taata pääsy tuomioistuimeen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan edellyttämällä tavalla myös asioissa, joissa valitusmahdollisuutta on rajoitettu.

Ruotsin hallintoprosessi perustuu vuodesta 1996 alkaen kaksiasianosaissuhteelle (förvaltningsprocesslag 7 a §). Tämä tarkoittaa, että päätöksen tehnyt viranomainen esiintyy oikeudenkäynnissä yksityisen asianosaisen vastapuolena ja esittää argumentteja yleisen edun puolesta. Tämä ei kuitenkaan päde tapauksiin, joissa valitetaan suoraan kammarrätteniin. Vain viranomainen voi joissain tapauksissa valittaa regeringsrätteniin.

Kaksiasianosaissuhteelle perustuvan hallintoprosessin ajatuksena oli muuttaa prosessiasetelmaa siten, että hallintotuomioistuin voisi toimia selkeämmin puolueettomana riidanratkaisijana (vrt. EIS 6 artiklan fair trial -vaatimus). Kuitenkin tämä tarkoittaa myös yksityisen asianosaisen roolin korostumista.

Ruotsissa hallintoprosessi voi tulla vireille myös muuten kuin valituksella. Itse asiassa laissa ei tarkemmin oteta kantaa siihen, onko asia jo ennen lainkäyttövaihetta ratkaistu vai ei: asia voi tulla vireille myös hakemuksella. Tällöin asiassa ei ole pohjalla valituskelpoista ratkaisua. Valituskelpoisen ratkaisun erityispiirteitä ei yksilöidä. Tuomioistuin tutkii asian sekä laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Se voi joko muuttaa päätöstä, kumota sen tai palauttaa sen päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Hallintopäätöksen oikaisemisesta (omprövning av beslut) säädetään hallintolaissa (förvaltningslag 1986:223 27–28 §). Viranomainen voi oikaista päätöstään hallintotuomioistuimelle tehdyn valituksen johdosta. Menettelyn lähtökohtana on, että valitus toimitetaan päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, ja asia tulee siinä vireille oikaisuasiana. Jos viranomainen oikaisee päätöstä valituksessa esitettyjen vaatimusten mukaisesti, valitus raukeaa. Oikaisuvaatimus muutoksenhaun pakollisena esivaiheena ei ole laajasti käytössä. Siitä on myös hallinnonalakohtaista erityissääntelyä. Oikaisujärjestelmän uudistushanke on kuitenkin vireillä (direktiv 2008:36 En ny förvaltningslag).

Menettely prosessissa on lähtökohtaisesti kirjallista, mutta myös suullinen käsittely voidaan järjestää. Joissakin tapauksissa suullinen käsittely on pakollinen (esimerkiksi veronkorotusasiat). Muissa tapauksissa tuomioistuin päättää suullisesta käsittelystä,

jos asianosainen sitä vaatii, ellei sitä ole pidettävä tarpeettomana. Suulliset käsittelyt ovat pääsääntöisesti julkisia. Käsittely voi tapahtua myös suljetuin ovin, jos siinä käsitellään arkaluontoista tietoa (erityisesti lasten huostaanotto- ja mielenterveysjutut). Joissain tapauksissa asianosaisia tai todistajia voidaan kuulla videoimalla.

Tuomioistuimella on yleinen velvollisuus taata, että juttu on asianmukaisesti valmisteltu. Tämä tarkoittaa myös tarvittavien asiakirjojen hankkimista. Kuitenkin vuoden 1996 uudistuksen jälkeen vastapuolena olevan viranomaisen velvollisuus hankkia tarvittava asiakirja- ja todistusaineisto on korostunut. Yksityishenkilöllä ei ole velvollisuutta esittää todistelua, mutta se saattaa kuitenkin olla hänen etunsa mukaista. Käytännössä todisteiden esittäminen on tavallista.

Tuomioistuin perustaa tuomionsa kaikkiin esille tulleisiin seikkoihin huolimatta mahdollisesta suullisesta käsittelystä. Muutoksenhaku on pääsääntöisesti tehtävä kolmen viikon kuluessa päätöksen tiedoksiannosta.

Hallintoprosessista ei tavallisesti koidu oikeudenkäyntikuluja. Poikkeuksena on tilanne, jossa asianosaiselle on nimetty avustaja. Joissain tapauksissa valtio maksaa nämä kulut. On myös mahdollista, että valtio maksaa osan kuluista. Lisäksi vaikeissa verotututuissa on erityinen mahdollisuus kulukorvaukseen, jos asianosainen on tarvinnut oikeudellista apua.

4.3 Saksa

Saksan hallinto-oikeusjärjestelmä on kolmiportainen. Järjestelmä koostuu yleisistä hallintotuomioistuimista (Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte ja Bundesverwaltungsgericht) ja erityistuomioistuimista. Saksassa on työtuomioistuimia, (kolme oikeusastetta: Arbeitsgerichte, Landesarbeitsgerichte, ja Bundesarbeitsgericht) verasioita käsitteleviä tuomioistuimia (kaksi oikeusastetta: Finanzgerichte ja Bundesfinanzhof) sekä sosiaaliasioita käsittelevä tuomioistuimia (kolme oikeusastetta: Sozialgerichte, Landessozialgerichte ja Bundessozialgericht). Lisäksi valtiosääntötuomioistuin (Bundesverfassungsgericht) käsittelee perustuslainmukaisuuskysymyksiä.

Ylempi hallinto-oikeusaste tutkii alemman ratkaisut sekä oikeus- että tosiasiakysymysten osalta, ylin aste (kassatietuomioistuin) tutkii vain oikeuskysymyksiä. Ylemmät oikeusasteet ovat osavaltiokohtaisia, mutta ylin oikeusaste toimii liittovaltiotasolla. Ylin hallintotuomioistuin toimii ensi asteena joissakin erikseen määritellyissä tapauksissa.

Hallintoprosessi käynnistyy lähtökohtaisesti kanneteitse. Saksan hallintoprosessi muistuttaa siviiliprosessia. Keskeisin prosessisäädös yleisissä hallintotuomioistuimissa on hallintoprosessilaki (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) vuodelta 1960. Se sisältää hallintoprosessia koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännökset. Erityistuomioistuimia koskevat lisäksi omat prosessisäädöksensä: sosiaalituomioistuinlaki (Sozialgerichtsgesetz, SGG), verotuomioistuinlaki (Finanzgerichtsordnung, FGO) sekä työtuomioistuinlaki (Arbeitsgerichtsgesetz, ArbGG).

Varsinaista oikeuskäsittelyä edeltää oikaisuvaatimusmenettely. Järjestelmästä käytetään nimitystä Widerspruch ja siitä säädetään hallintoprosessilain 68 §:ssä. Muodolli-

sesti Widerspruch on hallinto- eikä hallintolainkäyttömenettelyä. Kyse on hallinnon sisäisestä oikaisukeinosta, joka muodostaa välttämättömän esivaiheen ennen moite- tai velvoituskanteen nostamista hallintotuomioistuimessa. Lisäksi viranomaisen itseoikaisu on mahdollinen. Itseoikaisu ei kuitenkaan ole kytketty valitukseen kuten Widerspruch.

Valmisteleva tuomari selvittää asiaa yhdessä asianosaisten kanssa. Hallintoprosessissa on kaksiasianosaissuhde ja siinä sovelletaan virallisperiaatetta. Kantaja on velvollinen osoittamaan materiaaliset syyt ja todistelukeinot, jotka saattavat olla asian selvittämisen kannalta merkityksellisiä. Vastaaja ja muut mahdolliset osalliset voivat ottaa kantaa kantajan vaatimuksiin ja niitä tukevaan todisteluun.

Tuomioistuin on velvollinen tukemaan asianosaisten yhteistyötä asiassa merkityksellisten seikkojen selvittämisessä. Jos yhteisymmärrykseen ei päästä, tuomioistuimen on pyrittävä selkiyttämään kyseisiä tosiseikkoja, vaikkei todistelua esitettäisikään. Asian selvittämisvelvollisuuden ulottuvuus määräytyy aineellisen oikeuden perusteella. Aineellinen oikeus määrittää, kehen asian selvittämiseen liittyvät oikeusvaikutukset kohdistuvat (todistustaakka). Preklusio alkaa tavallisesti suullisen käsittelyn päättymisestä.

Menettelysäännösten mukaan hallinto-oikeudet voivat joko kokonaan tai osittain peruuttaa hallintopäätöksen, todeta päätöksen lainvastaisuuden tai velvoittaa hallintoviranomaisen tekemään asianmukaisen päätöksen, jos viranomainen on sen tekemisestä kieltäytynyt tai pidättäytynyt.

Käsittelyt ovat pääosin suullisia ja julkisia. Myös suljetuin ovin tapahtuva käsittely on tietyn edellytyksin mahdollinen. Korkeimpaan oikeusasteeseen valittaminen on luvanvaraista.

Hävinnyt osapuoli on velvollinen korvaamaan vastapuolensa oikeudenkäyntikulut. Jos asianosainen voittaa osan jutusta ja häviää osan, kulut jaetaan suhteellisesti.

4.4 Ranska

Ranskan oikeusjärjestyksessä hallinto- ja yleiset tuomioistuimet on erotettu toisistaan. Järjestelmä on kolmiportainen: ensi asteena toimivat hallintotuomioistuimet (tribunal administratif), joista valitetaan muutoksenhakuasteeseen (Cour administrative d'appel) ja sieltä edelleen korkeimpaan asteeseen (Conseil d'État). Lisäksi on erityishallintotuomioistuinta (juridictions administratives spécialisées), kuten veroasioihin, sosiaaliturvaan ja kurinpitoon keskittyvät erilliset tuomioistuimet. Näille tuomioistuimille on omat muutoksenhakuasteensa (juridictions administratives d'appel spécialisées), joista on edelleen mahdollista valittaa Conseil d'État'han.

Ranskan hallintoprosessijärjestelmässä keskeistä on tuomioistuimen kontrollifunktio. Yksilön oikeusturva huomioidaan eräissä mielessä välillisesti, hallinnon subjektin näkökulmasta. Ajattelutapa perustuu yksityisen ja viranomaisen rakenteellisesti epätasaveroisen aseman huomioonottamiseen. Kontrollinäkökulman painottumisen vuoksi prosessi on kehittynyt vähäisemmässä määrin hakemuskäytönä.

Hallintolainkäyttö perustuu moniin kotimaisiin, kansainvälisiin sekä yhteisöoikeudellisiin oikeussääntöihin ja -standardeihin. Tärkein prosessisäädös on kuitenkin Code de justice administrative (2001) johon on koottu aikaisemmin erillislaeissa olleita säännöksiä.

Tuomioistuin tulkitsee laillisuusperiaatteen laajuutta ja sen harkintavalta on muutoinkin huomattava. Tuomioistuimissa käsitellään valitusasioina asia- ja laillisuusvirheitä sekä mahdollista harkintavallan väärinkäyttöä. Conseil d'État tutkii kuitenkin vain oikeuskysymyksiä, eli sen rooli on kassatorinen.

Muutoksenhakujärjestelmä voidaan jakaa kahteen ryhmään sen perusteella, käsitelläänkö hakemus ennen tuomioistuinkäsittelyä hallinnossa noudattaen précontentieux-menettelysääntöjä vai vasta tuomioistuimessa eli contentieux-vaiheessa. Muutoksenhakujärjestelmä perustuu yleiseen oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus, viranomaisen itseoikaisumahdollisuuteen sekä muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa. Oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä. Järjestelmän tarkoitus on vähentää tuomioistuinkäsittelyjä.

Oikaisuvaatimukset jaetaan eri luokkiin sen mukaan, kuka käsittelee oikaisuvaatimuksen, perustuuko oikaisuvaatimus erityissäännökseen vai yleiseen oikeuteen tehdä oikaisuvaatimus, sekä onko oikaisuvaatimus pakollinen esivaihe muutoksenhauille vai ei.

Hallintoprosessi on pääasiassa kirjallista. Ranskan hallintoprosessilain 6 artiklassa on kuitenkin periaate, jonka mukaan (suullinen) käsittely on julkinen ("Les débats ont lieu en audience publique."). Tästä voidaan kuitenkin tehdä poikkeuksia esimerkiksi yksityisyyden tai yleisen järjestyksen turvaamiseksi. Suullisen kuulemisen voidaan tulkita tukevan kirjallista käsittelyä. Siinä ei saa esittää uusia argumentteja.

Virallisperiaatteen asema on vahva Ranskan hallintoprosessissa. Näin ollen vaikka todistustaakka on valittajalla, se on hallintoprosessissa kevyempi kuin siviiliprosessissa. Tämä pätee etenkin tapauksissa, jossa pääsy keskeiseen aineistoon on (vain) vastapuolenä olevalla hallintoviranomaisella. Inkvisitorisessa järjestelmässä tuomarilla on lisäksi keskeinen vastuu asian riittävässä selvittämisessä. Tuomarin on otettava tuomiossa kantaa jokaiseen esitettyyn väitteeseen. Lisäksi erillinen valtion edustaja, julkisasiamies, tekee asiassa oman, riippumattoman ratkaisuehdotuksensa.

Valtion välittäjän avulla voidaan pyrkiä hallinnon ja yksityisen väliseen sovintoon ilman tuomioistuinkäsittelyä. Jos välittäjällä ei ole toimivaltaa tehdä asiassa päätöstä, hän voi antaa suosituksia hallinnolle. Välittäjän tekemästä päätöksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen.

Hallintoprosessissa oikeudenkäyntikulut koostuvat oikeusavustajan palkkiosta. Lisäkustannuksia voi myös koitua prosessuaalisesta sakosta, jonka tuomari voi myös eräissä tapauksissa määrätä (asianosaisen tahallinen viivytys tms.). Sakko voi olla suuruudeltaan korkeintaan 3 000 euroa. Häviävä osapuoli korvaa pääsääntöisesti kulut. Joissain tapauksissa kulut voidaan kuitenkin jakaa osapuolten kesken. Jos häviävä puoli on varaton, kulut tulevat valtion maksettaviksi.

4.5 Tanska

Tanskassa ei ole erillistä hallintotuomioistuinjärjestelmää. Vuoden 2007 alusta Tanskan tuomioistuinlaitos on järjestetty seuraavasti: korkein oikeus (Højesteret), kaksi muutoksenhakuastetta (Landsretten), meri- ja markkina-asioita käsittelevä erikoistuomioistuin (Sø- og Handelsretten i København), maarekisterioikeus sekä 24 alueellista alioikeutta (Byretten). Lisäksi Tanskassa on erillinen valtakunnanoikeus. Myös Fär Saarilla ja Grönlannilla on omat tuomioistuimensa. Kaikki tuomioistuimet ovat toimivaltaisia hallintoasioissa; erillisiä hallintoasioita käsitteleviä jaostojakaan ei ole. Joissakin tapauksissa ensi asteena toimii muutoksenhakuaste. Hallintoa koskevat kanteet käsitellään samoissa tuomioistuimissa kuin siviili- ja rikosasiatkin. Hallintoprosessi muistuttaa pitkälti siviiliasian käsittelyä.

Vuonna 1987 voimaan tullut hallintolaki (forvaltningslov) ei sisällä yleissäännöksiä hallinnollisesta muutoksenhausta eikä oikaisusta. Muutoksenhaku toiselle hallintoviranomaiselle tarkoittaa yleistä, lautakuntapohjaista muutoksenhakujärjestelmää. Muutoksenhakulautakuntia on lukuisia (noin 200).

Järjestelmästä käytetään nimitystä administrativ rekurs, jota koskevat säännökset perustuvat erityissääntelyyn. Käytännössä suurin osa hallintopäätöksistä voidaan saattaa tällaisen uudelleenharkinnan (efterprøvelse) kohteeksi. Suurin osa hallintoasioita käsittelevästä erityislainsäädännöstä mahdollistaa muutoksen hakemisen erilliseltä lautakunnalta. Tämä saattaa olla pakollinen vaihe ennen oikeusprosessia (esim. veroasioissa). Jos tällaista erillistä muutoksenhakulautakuntaa ei ole, juttu menee suoraan tuomioistuimeen.

Hallintopäätösten oikeudellisessa arvioinnissa keskeistä on oikeusvaltioperiaatteen (laillisuusperiaatteen) ulottuvuus sekä subjektiivisten oikeuksien huomioonottaminen. Tuomioistuimet eivät kontrolloi hallinnon toimintaa. Tosin Tanskan perustuslain (63)1 pykälässä ilmaistaan, että tuomioistuimet arvioivat ”hallinnollisen vallankäytön rajoja” (”Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser.”). Säännös on epäselvyydessään herättänyt runsaasti keskustelua.

Yleensä tuomioistuimet kuitenkin tutkivat hallintotoimen kokonaisuudessaan. Toimivalta tähän juontuu edellä mainitusta perustuslain säännöksestä. Käsittelyyn vaikuttavat ratkaisukäytännössä ja oikeusteoriassa syntyneet oikeusperiaatteet. Hallintoasian käsittelyä pidetään yleensä siviiliprosessina. Näin ollen hallintoasioiden käsittelyssä ei sovelleta virallisperiaatetta, vaan järjestelmä on akkusatorinen. Hallintoviranomaisella on osapuolen asema (kaksiasianosaissuhde). Alioikeuksien tuomioista voi pääsääntöisesti valittaa muutoksenhakuasteeseen.

Sen lisäksi, että tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden, se voi myös kumota päätöksen, peruuttaa hallintoviranomaisen tekemän sopimuksen tai määrätä hallintoviranomaisen määrättyyn toimeen (esim. myöntämään luvan). Pääsääntöisesti tuomioistuin ei kuitenkaan itse muuta päätöksiä tai hallintotoimia, vaan ennemmin palauttaa ne asianomaiselle viranomaiselle. Lisäksi tuomioistuin voi määrätä vahingonkorvauksia asianomaiselle, jolle hallintoviranomainen on toimillaan tai passiivisuudellaan aiheuttanut vahinkoa.

Tuomioistuin tutkii juttuja vain asianomaisen aloitteesta. Vaikka esiedellytys on hallinnon todellinen toiminta, sellaiseksi voidaan lukea myös viranomaisen pidättäytyminen päätöksen tekemisestä. Lähtökohtaisesti ei vaadita, että ennen oikeuskäsittelyä kaikki muut oikeuskeinot olisi käytetty. Tästä on kuitenkin joitakin poikkeuksia. Sekä luonnolliset että oikeushenkilöt voivat nostaa kanteen hallintoviranomaista vastaan. Kuitenkaan kaksi valtion viranomaista eivät voi olla jutun vastapuolina.

Pääkäsittelyt ovat pääsääntöisesti julkisia ja suullisia. Tuomioistuin ottaa huomioon vain todistelun, joka on esitetty käsittelyn aikana. Osapuolet ovat vastuussa esitetyistä oikeudellisista argumenteista ja niiden tueksi esitetystä todistelusta. Käsittelyssä noudatetaan kontradiktorista periaatetta ja vapaata todistusharkintaa. Nämä periaatteet perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön, kansalliseen ja kansainväliseen *case law*'hon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Useimmiten tuomioistuin soveltaa hallintomenettelylakia. Se muun muassa tutkii, onko asianomaista kuultu asianmukaisesti tai onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu.

Oikeusavusta vastaa tuomioistuinjärjestelmän ulkopuolinen viranomainen. Päätös oikeusavusta onkin periaatteessa hallintotoimi, josta voidaan valittaa tuomioistuimeen. Avustuksen määrä perustuu asianosaisen taloudelliseen tilanteeseen ja jutun merkittävyyteen.

Tuomioistuin harkitsee, kenelle asianosaisista oikeudenkäyntikulut tulevat maksettaviksi. Kulut voivat tulla kokonaisuudessaan maksettaviksi yhdelle osapuolelle, tai ne voidaan tuomita jaettaviksi. On myös mahdollista, että kumpikin osapuoli maksaa omat kulunsa.

4.6 Iso-Britannia

Iso-Britannian järjestelmä on kolmiportainen. Ensi asteena hallintolainkäytössä toimivat hallinto-oikeudet (Administrative Court, joka on osa Queen's Bench Division of the High Court of Justice'ia). Lisäksi ensi asteena voi olla jokin lukuisista erityistuomioistuimista. Muutosta voidaan hakea ensin valitustuomioistuimen siviiliosastolta (Court of Appeal, Civil Division) ja edelleen vastaperustetulta korkeimmalta oikeudelta (Supreme Court of the United Kingdom), johon siirrettiin parlamentin ylähuoneen oikeudellisen osaston (Judicial Committee of the House of Lords) tehtävät sekä osa Judicial Committee of the Privy Councilin tehtävistä.

Muutos perustui vuoden 2005 perustuslakiuudistukseen (The Constitutional Reform Act). Uusi korkein oikeus aloitti toimintansa vuonna 2009. Se toimii ylimpänä oikeusasteena Englannille, Walesille ja Pohjois-Irlannille sekä Skotlannin siviiliasioille. The High Court of Justiciary kuitenkin säilyy korkeimpana asteena Skotlannissa rikosasioissa.

Hallintolainkäytössä keskitytään sen tarkastelemiseen, ovatko hallintopäätökset sopusoinnussa yksilön oikeuksien kanssa. Keskeistä arvioinnissa on, onko virkamies toiminut oikeudenmukaisesti (fair) päätöksen kohteena olevaa yksityistä kohtaan.

Laillisuusperiaatteella (rule of law) on perustavanlaatuinen asema. Tuomioistuimissa keskeisin oikeuslähde on oikeuskäytäntö (case law). Ratkaisun painoarvo riippuu pit-

kälti tuomioistuimen hierarkkisesta asemasta. Ylempien tuomioistuinten ratkaisut sitovat käytännössä alempien tulkintaa. Myös jotkin säädökset rajoittavat tuomioistuinten toimintaa. Hallintotoimelle ei ole varsinaista määritelmää. Käytännössä erotellaan kuitenkin lainsäädännölliset, oikeudelliset ja hallinnolliset toimet/päätökset (act). Eräät hallintoviranomaiset voivat kuitenkin antaa normatiivisiakin päätöksiä valtuutuksen nojalla. Hallintosopimuksia koskevaa erityissääntelyä ei ole. Muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymyksistä.

Oikeuskäsittelyn esiedellytys on tavallisesti se, että muut oikeuskeinot on käytetty loppuun. Toisin sanoen jos oikaisuvaatimusmenettely asiassa on mahdollinen, sitä on käytettävä ennen tuomioistuin käsittelyä. Valittaminen on luvanvaraista.

Prosessi perustuu kaksiasianosaissuhteelle ja on luonteeltaan suullista. Prosessissa noudatetaan ”luonnollisesta oikeudenmukaisuudesta” (natural justice) juontuvia periaatteita kuten tuomarin esteettömyyttä ja itsenäisyyttä sekä kuulemisperiaatetta (audi alteram partem). Tuomarin on tarvittaessa jäävättävä itsensä asian käsittelystä. Asianosaiset vastaavat todistelusta.

Juttu voi päättyä ilman tuomiota, jos asianosainen niin toivoo (jutun päättämistä on haettava erikseen), asianosainen kuolee kesken jutun käsittelyn, osapuolet sopivat jutun tai jos vastaaja myöntää kanteen oikeaksi. Käsittely on pääsääntöisesti julkinen. Valituslupan hakeminen on yleensä maksullista.

Oikeudenkäyntikulut voidaan kattaa yleisestä oikeusavusta. Oikeusavusta vastaa erillinen viranomainen (Legal Services Commission). Oikeusavun myöntämisessä otetaan huomioon hakijan taloudellinen tilanne sekä oikeudenkäynnin tarpeellisuus. Oikeusapupäätöksestä voi valittaa Review Panel -nimiseen instanssiin.

Useimmiten hävinnyt osapuoli joutuu maksamaan osan voittajan kuluista. Tämä on kuitenkin tuomioistuimen harkinnassa.

4.7 Yhteenveto

Tarkasteltujen maiden hallinto-oikeusjärjestelmät eroavat monissa kohdin. Hallintoa koskeva oikeusturva voidaan järjestää monin vaihtoehtoisin tavoin. Organisatorista rakennetta keskeisempiä ovat sisällölliset kysymykset, kuten hallinnon oikeudellinen valvonta ja yksilöiden oikeuksien toteutuminen. Eurooppalainen kehitys (EU-oikeus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö) kuitenkin vaikuttaa osaltaan siihen, lähentyvätkö järjestelmät tulevaisuudessa rakenteellisesti toisiaan.

Keskeisimmät erot voidaan paikantaa seuraavissa asioissa:

- *Oikeusjärjestelmä*. Mannermainen civil law -systeemi ja anglosaksinen common law -systeemi luovat poikkeavat lähtökohdat hallintolainkäytölle.
- *Tuomioistuinjärjestelmä*. Osassa maista on erillisiä hallintotuomioistuinta, osassa hallintoa koskevat jutut on systematisoitu yleisten tuomioistuinten yhteyteen (vrt. neljä perustyyppiä).
- *Viranomaisen asema prosessissa*. Osassa maista noudatetaan virallisperiaatetta (inkvisitorinen järjestelmä, esim. Ranska), osassa akkusatorista järjestelmää (esim. Tanska, Iso-Britannia), osassa eräänlaista välimuotoa, joka velvoittaa sekä tuoma-

rin että asianosaiset osaltaan selvittämään asiaa (Ruotsi, Saksa). Viranomaisen asema prosessissa on yhteydessä tuomioistuinjärjestelmän yleisiin piirteisiin: jos erillisiä hallintotuomioistuimia ei ole, hallintoprosessin samastaminen siviiliprosessiin heijastuu asianosaisen edellytettyyn aktiivisuuteen. Toisaalta esimerkiksi Saksassa on erillisiä hallintotuomioistuimia, mutta käsittely muistuttaa silti siviiliprosessia. Prosessiasetelmaan liittyy myös se, onko näkökulma painotetummin hallinnon oikeudellisessa valvonnassa (vrt. Ranska) vai yksilön oikeuksien toteutamisessa (vrt. esim. Saksa, Iso-Britannia).

- *Prosessin muoto.* Järjestelmissä on eroa sen suhteen, onko prosessin pääasiallinen muoto suullinen vai kirjallinen. Systeemeissä, joissa hallintoprosessi on lähempänä siviiliprosessia, suullisuus on todennäköisemmin pääsääntö (Saksa, Tanska, Iso-Britannia, Ranska), kun taas kirjallinen muoto on tyypillisempi esimerkiksi Ruotsissa. Kuitenkin sekä kirjallista että suullista käsittelyä voi hyödyntää kummankin tyyppin mallissa, kyse on pääsäännöstä.
- *Toimivalta vahingonkorvauksen myöntämisessä.* Joissakin järjestelmissä hallintotuomioistuimet voivat käsitellä julkisen vallan käyttöön liittyviä vahingonkorvausvaateita (esim. Saksa, Iso-Britannia, Ranska), joissakin järjestelmissä vahingonkorvausvaatteet edellyttävät erillisen riitajutun käynnistämistä (esim. Ruotsi).

5 Nykytilan arviointi

5.1 Arvioinnin taustaa

Hallintolainkäyttölain säännösten toimivuutta ja niiden mahdollisia tarkistamistarpeita on käsitelty aikaisemmin muutamissa virallisselvityksissä.

Hallintolainkäytön horisontaaliryhmä

Oikeusministeriö asetti joulukuussa 1999 hallintolainkäytön horisontaaliryhmän seuraamaan hallintolainkäyttölain tavoitteiden toteutumista. Ryhmän tehtävänä oli käytännön kokemusten pohjalta ja oikeusministeriössä kerätty tilastoaineisto huomioon ottaen raportoida oikeusministeriölle hallintolainkäyttömenettelyn toimivuudesta, mahdollisista ongelmista ja kehittämistarpeista.

Horisontaaliryhmä antoi väliraportin 31. päivänä toukokuuta 2000 (Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän väliraportti 31.5.2000) ja loppuraportin 30. päivänä marraskuuta 2001 (Hallintolainkäytön kehittäminen: Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän loppuraportti 30.11.2001). Loppuraportissa todettiin, että hallintolainkäyttölain säännösten soveltamisesta oli tuolloin saatu käytännössä kokemusta noin viiden vuoden ajalta. Yleisesti arvioitiin, että säännökset turvasivat hallintoasioissa nykyaikaisen oikeudenkäynnin, joka täyttää myös perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Raporteissaan horisontaaliryhmä kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että muutoksenhakusäännökset eri hallinnonaloilla tulee yhdenmukaistaa hallintolainkäyttölain kanssa. Lähtökohtana tulee olla valitusten ohjaaminen hallintoviranomaisen päätöksistä hallinto-oikeuksiin. Menettelysäännösten kehittämiseksi ryhmä ehdotti muun muassa, että

- hallintoasioissa tarvittavista turvaamistoimista on oikeussuojan tarve huomioon ottaen säädettävä riittävän kattavasti hallintolainkäyttölaissa,
- tulisi selvittää, onko hallintolainkäytössä tarpeen säätää erityisistä menettelytavoista niissä tapauksissa, joissa oikeudenkäynnissä kuullaan alaikäisiä henkilöitä ja
- tuomioistuimella tulee olla oikeus saada asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot myös silloin, kun on kyse salassa pidettävistä tiedoista.

Lisäksi raportissa todettiin, että saattaisi olla syytä lähemmin selvittää sääntelyn tämentämisen tarvetta ja sitä, missä määrin oikeudenkäyntimenettely hallintotuomioistuimissa nykyisin vastaa ensimmäisen ja toisen oikeusasteen erilaisia rooleja. Raportissa tarkasteltiin myös muun muassa päätöksen tehneen viranomaisen ja muun viranomaisen valitusoikeuteen liittyviä kysymyksiä, päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta saapua suulliseen käsittelyyn sekä virkamiehen kuulemista todistajana.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö (oikeusministeriön komiteamietintö 2003:3)

Valtioneuvoston 20. päivänä kesäkuuta 2001 asettamassa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomiteassa selvitettiin tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoja pitemmällä aikavälillä. Selvityksen avulla oli tarkoitus ennakoida, millaisia vaatimuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille ja miten niihin pitäisi varautua.

Komitea totesi, että tuomioistuinlaitosta oli kehitetty voimakkaasti 1970-luvulta lähtien. Viime vuosiin kestäneessä kokonaisuudistuksessa tuomioistuinten toiminta oli saatu vastaamaan ajan vähimmäisvaatimuksia. Komitean tarkoituksena oli pohtia, miten turvataan tuomioistuinlaitoksen kehittyminen ja ajanmukaisuus muuttuvassa yhteiskunnassa vaatimustason kasvaessa.

Oikeuden saatavuus oli mietinnön kantavia teemoja. Komitea totesi, että oikeuden saatavuuden parantamisessa oli korostettava riittävästi asiakasnäkökulmaa. Hallintolainkäytössä komitea kiinnitti huomiota oikeusturvan mahdollisiin katvealueisiin. Kun yksityinen hoitaa julkisoikeudellista tehtävää, oikeusturvan takeiden tulisi säilyä keskeisesti samoina kuin jos tehtävää hoitaisi viranomainen. Komitea katsoi, että valitusoikeus on ulotettava säännönmukaisesti tällaisiin hallintopäätöksiin. Toisena mahdollisena katvealueena komitea mainitsi tilanteet, joissa hallintoviranomainen ei ole tehnyt sitovaa hallintopäätöstä.

Komitea totesi, että oikeudenkäyntimenettelyt nykyaikaistettiin lähes kauttaaltaan 1990-luvulla, kun siviili- ja rikosprosessi, hovioikeusprosessi ja hallintoprosessi uudistettiin. Oikeudenkäyntimenettelyjen suuriin uudistuksiin ei ollut nyt tarvetta, mutta toisaalta ne kaipaavat jatkuvaa kehittämistä. Komitea nosti oikeudenkäyntimenettelyjen yksityiskohtaisen tarkastelun asemesta esille eräitä näkökohtia ja painopistealueita, jotka oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämisessä tulisi ottaa huomioon.

Tarkastelussaan komitea nosti esiin muun muassa seuraavia näkökohtia:

- menettelyjen koettua oikeudenmukaisuutta tulisi lisätä niin, että tuomioistuimissa ja oikeudenkäynnissä otetaan nykyistä enemmän huomioon asianosaisten odotukset asiansa käsittelyssä,
- oikeudenkäynnin joutuisuus tulee turvata ja asianosaisten oikeussuojakeinoja asian käsittelyn viipymistä vastaan tulee parantaa,

- riita-asoiden käsittelyssä käytössä olevat säännökset käsittelyn aikatauluttamisesta ja asian käsittelyvaiheista ilmoittamisesta tulee ulottaa kaikkiin tuomioistuimiin ja kaikentyyppisiin asioihin,
- oikeudenkäyntien avoimuutta tulee lisätä oikeudenkäyntien julkisuuslainsäädännön uudistamisen lisäksi kehittämällä informatiivista prosessinjohtoa sekä parantamalla perustelujen laatua,
- ylimmissä tuomioistuimissa tulisi ottaa käyttöön lyhyet suulliset käsittelyt oikeuskysymyksestä keskustelua varten,
- hallintolainkäytössä on syytä selkeyttää päätöksen tehneen hallintoviranomaisen prosessuaalista asemaa, vaikka ei ole syytä siirtyä yleiseen kaksiasianosaissuhteeseen,
- hallintolainkäytössä tulisi lisätä nykyisestä julkishallinnon edustajan valitusoikeutta silloin, kun ensimmäisen asteen lainkäyttöviranomainen on muuttanut hallintopäätöstä,
- suullisten käsittelyjen ja katselmusten järjestämistä tulisi lisätä hallintotuomioistuimissa, erityisesti hallinto-oikeuksissa samoin kuin vakuutus oikeudessa ja markkinaoikeudessa,
- oikeussuojan riittävän tehokkuuden turvaamiseksi hallintotuomioistuimilla tulee olla käytössään nykyistä kattavammat mahdollisuudet erilaisten turvaamistoimien käyttämiseen.

Komitea tarkasteli oikeudenkäyntimenettelyjen ohella useita muita kehittämisalueita, muun muassa tuomioistuinmenettelylle vaihtoehtoisia konfliktinratkaisun menettelymuotoja. Komitea totesi, että hallintoasioissa voidaan käyttää sovintomenettelyä vain rajoitetusti. Oikeusriitoja voidaan ehkäistä hyvällä hallintomenettelyllä ja viranomaisen itseoikaisulla. Hallintotuomioistuimessa voidaan järjestää suullisia käsittelyjä, joissa selvennetään ja rajataan riitaiset kohdat. Komitean mukaan tulisi kuitenkin selvittää tarpeita ja mahdollisuuksia kehittää uusia muotoja konfliktien ratkaisemiseksi yhteisymmärryksen hakemiseksi ja sovitteluun niissä rajoissa kuin hallinnon oikeusturvan vaatimukset ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sallivat.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta 2000–2005

Valtioneuvoston asettama oikeusturva-asiain neuvottelukunta toimi vuosina 2000–2005. Sen tavoitteena oli oikeusturvan toteutumisen seuraaminen ja pyrkimys oikeusturvan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen.

Neuvottelukunnan oikeusministeriölle tekemän aloitteen johdosta Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos toteutti tutkimuksen, johon otettiin tutkimuskohteeksi käräjäoikeuksien lisäksi hallinto-oikeudet. Tutkimus valmistui vuonna 2003 (Ervasti–Kallioinen: Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2003:202).

Tutkimus perustui pääosin hallintotuomioistuimissa työskentelevien tuomareiden haastatteluihin. Haastatellut tuomarit olivat suurelta osin tyytyväisiä joustavaan hallintolainkäyttölakiin. Toisaalta todettiin, että joustava prosessilaki saattaa edesauttaa epäyhtenäisten käytäntöjen muodostumiseen eri hallinto-oikeuksissa sekä tuomarikoonpanoissa. Lisäksi tietyt hallintolainkäyttölain ongelmakohdat aiheuttivat hallintotuomioistuimissa monimutkaisia soveltamistilanteita, ja monet tuomareista toivoivat menettelyn selkeyttämistä. Tällaisina ongelmakohtina tutkimuksessa nousivat esiin lähinnä säännökset

- viranomaisen jatkovalitusoikeudesta,
- suullisen käsittelyn järjestämisen perusteista,
- viranomaisen prosessiasemasta,
- lapsen kuulemisesta oikeudenkäynnissä ja
- viranomaisen passiivisuustilanteista.

Neuvottelukunta teetti myös selvityksen kansalaisten hallinto-oikeuksiin kohdistamasta luottamuksesta ja oikeusturvaodotuksista. Tutkimus (Laitinen–Tarukannel–Valjakka: Luottamus hallintotuomioistuimiin) on neuvottelukunnan vuosikertomuksen vuosilta 2002–2003 liitteenä (Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnasta vuosilta 2002–2003. Oikeusministeriön julkaisu 2003:4). Tutkimuksessa hyödynnettiin tilastotietoja asioiden käsittelyajoista hallinto-oikeuksissa sekä kahta kyselyä, joista toinen kohdistettiin Hämeenlinnan ja Kuopion hallinto-oikeuksissa asioineille henkilöille ja toinen erälle hallinto-oikeustuomareille. Tutkimuksessa nousivat hallintolainkäytön epäkohdiksi lähinnä

- hallinto-oikeuksien pitkät käsittelyajat,
- asianosaisten epätietoisuus omasta asemastaan prosessissa ja
- päätösten ja niiden perustelujen epäselvyys.

Neuvottelukunta ehdotti toimintakertomuksissaan muun muassa

- suullisten käsittelyjen lisäämistä hallinto-oikeuksissa,
- päätöksen tehneen hallintoviranomaisen aseman selkeyttämistä ja oikeudenkäynnin kohteen selvempää määrittelyä hallintolainkäytössä,
- hallintoriitamenettelyn kehittämistä mahdollisesti nykyistä tehokkaammaksi oikeuskeinoksi säätämällä siitä tarkemmin,
- hallinnon valvonnan ja oikeussuojan antamisen välisen rajanvedon selvittämistä ja arviointia hallintotuomioistuinten toiminnassa,
- sen selvittämistä, onko kunnallisvalitukselle enää tarvetta nykyisenkaltaisena varsin itsenäisenä päävalituslajina ja onko kunnallisessa päätöksenteossa nykyisin sellaisia ominaispiirteitä, jotka edellyttävät muutoksenhaun erilaisuutta suhteessa muuhun hallinnolliseen päätöksentekoon,
- hallinto-oikeuksien prosessin johdon kehittämistä entistä selkeämmäksi ja avoimemmaksi, sekä
- korkeimman hallinto-oikeuden roolin selkeyttämistä niin, että selvitetään mahdollisuuksia laajentaa valituslupajärjestelmää oikeusturvaa vaarantamatta ja mahdollisuuksia ohjata ministeriöiden tavanomaisista hallintopäätöksistä tehtävät valitukset hallinto-oikeuksiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys hallinto-oikeuksien toiminnasta 2008

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti hallinto-oikeuksia koskeneen tarkastuksen, josta laadittu tarkastuskertomus valmistui vuonna 2008 (Hallinto-oikeudet. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 169/2008). Tarkastusaineistosta pääosa saatiin tekemällä hallinto-oikeuksien henkilökunnalle laaja kysely sekä haastattelemalla hallinto-oikeuksien ylituomareita. Kysely tehtiin myös osalle eri hallinto-oikeuksissa esiintyneistä asiamiehistä ja avustajista. Lisäksi tarkastuksessa perehdyttiin kirjalliseen aineistoon ja tilastomateriaaliin.

Tarkastuksessa selvitettiin hallinto-oikeuksien toimintatapoja ja työmenetelmiä. Näin pyrittiin saamaan selville syitä hallinto-oikeuksien erilaiseen toiminnalliseen tuloksel-

lisuuteen ja käsittelyaikojen välisiin eroihin. Huomiota kiinnitettiin myös hallinto-oikeuksien johtamiseen ja hallintolainkäyttölain mahdollisiin korjaustarpeisiin.

Tarkastuksessa ilmeni, että hallinto-oikeuksien työtavat ja -menetelmät erosivat toisistaan melko paljon. Ne vaihtelivat huomattavasti myös saman hallinto-oikeuden eri jaostojen välillä. Tarkastuskertomuksessa tarkasteltiin työmenetelmien kehittämistyön ohella lähinnä hallinto-oikeuksien johtamiseen ja virkarakenteeseen liittyviä näkökohtia. Kertomukseen sisältyi myös näkökohtia hallintolainkäyttölain säännösten tarkistamistarpeesta.

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että hallintolainkäytön muutostarpeita koskevasta haastattelu- ja kyselyaineistosta ei korostetusti noussut esille sellaisia seikkoja, joiden korjaamistarpeesta oltaisiin yhtä mieltä. Ne puutteet, joita aineistossa esitettiin, hajautuivat useiksi yksittäisiksi asioiksi. Kysely- ja haastatteluaineistossa nousivat esille lähinnä

- suullisen käsittelyn järjestämistä ja todistelua koskevien säännösten täsmentäminen ja niiden kirjoittaminen hallintolainkäyttölakiin omiksi säännöksiksi oikeudenkäymiskaareen viittaamisen sijasta,
- päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden nykyistä tarkempi sääntely,
- eräiden hallinto-oikeuksien yksinomaisen toimivallan purkaminen,
- ratkaisukokoonpanojen keventämisen jatkaminen,
- säännökset viranomaisen passiivisuuden johdosta, sekä
- tarkkaan valmisteluun ja järkevään käsittelyyn ohjaavien säännösten tarve.

Tarkastuksessa ei esitetty voimakkaita mielipiteitä siitä, että hallintolainkäyttölaissa olisi sellaisia olennaisia puutteita, jotka edellyttivät lain muuttamista. Tästä huolimatta tarkastuksessa esitettiin lukuisia näkökohtia hallintolainkäyttölain säännösten täsmentämisestä ja uudistamisesta. Tarkastusvirasto piti oikeusministeriön aloittamia toimia hallintolainkäytön sisällöllisten ja menettelyllisten ja uudistamistarpeiden selvittämiseksi oikeaan osuneina ja erittäin tarpeellisina.

Korkeimman hallinto-oikeuden pyramiditutkimus

Korkeimman hallinto-oikeuden pyramiditutkimuksessa hallintolainkäytön vaikuttavuudesta (Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja 1/2009) tarkasteltiin hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallisia yhteyksiä tilastojen, viranomaisille suunnattujen kyselyjen, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen ja muun aineiston pohjalta.

Tutkimuksen yhtenä lähtökohtana oli että vaikka hallintotuomioistuimet ja hallinto ovat erillisiä, niiden toiminnalla on kiinnekohtansa oikeusturvan näkökulmasta. Kansalaisten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että lainmukainen ja oikeudenmukainen ratkaisu hallintoasiassa saadaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Hallintotuomioistuinten päätöksillä on sekä korjaavaa että ennalta ohjaavaa vaikutusta hallintoviranomaisten päätöksentekoon.

Tutkimuksessa todettiin, että hallintopäätösten tilastoinnissa ja seurantajärjestelmissä on viranomaisten kesken suuria eroja. Tutkimuksen mukaan hallinnossa tehdään vuosittain noin 20–30 miljoonaa hallintopäätöstä, joista vain noin 4 000 käsitellään muutoksenhakujärjestelmän ylimmässä asteessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallintopäätösten suuren määrän vuoksi hallinnon päätöksenteon toimivuudella on suuri

merkitys hallintotuomioistuinten toiminnan kannalta, sillä valitusten määrä voisi kasvaa merkittävästi, jos hallinnon päätöksentekomenettelyssä olisi ongelmia.

Tutkimuksessa tarkasteltiin lähemmin viittä asiaryhmää: julkiset hankinnat, maataloustuet, toimeentulotuet, elinkeinoveroasiat ja ympäristölupa-asiat. Tutkimuksessa todettiin, että ylimpään oikeusasteeseen saapuneet asiat olivat oikeudellisesti vaativia ja taloudelliselta intressiltään merkittäviä. Taloudellisen intressin keskiarvo nousi asiaryhmästä riippuen kymmenistä tuhansista euroista miljooniin euroihin. Eräissä asiaryhmissä, kuten ympäristölupa-asioissa, taloudellinen intressi ei ollut suoraan määrittävissä, mutta se saattaa muodostua suureksi, kun tarkastellaan esimerkiksi ympäristön pilaantumismahdollisuutta.

Keskeisenä kysymyksenä tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, miten hallintoprosessi ja siinä syntyvät ratkaisut vaikuttavat hallinnon päätöksentekoon. Kyselytutkimuksen perusteella hallintotuomioistuinten päätöksillä oli suuri ohjaava vaikutus hallintoviranomaisten päätöksenteossa. Ohjaavaa vaikutusta oli korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen lisäksi myös ensi asteen tuomioistuinten ratkaisuilla. Kyselyyn vastanneet kokivat hallintotuomioistuinten pitkät käsittelyajat ongelmallisiksi tarvittavien ennakkoratkaisujen saamisen kannalta. Kritiikkiä kohdistui myös ensi asteen hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännön ennakoimattomuuteen ja epäyhtenäisyyteen. Vastauksissa toivottiin myös päätösten perustelujen kehittämistä sekä päätösten nykyistä laajempaa julkaisemista.

5.2 Yleisiä tuomioistuimia koskevan menettelyn kehittäminen

Riita- ja rikosprosessin kokonaisuudistukset

Oikeudenkäynti yleisissä tuomioistuimissa saatettiin vastaamaan nykyajan vaatimuksia 1990-luvulla toteutetuilla kokonaisuudistuksilla. Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn kokonaisuudistus tuli voimaan vuonna 1993. Rikosasioiden oikeudenkäynnin kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 1997. Muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen ja oikeudenkäyntiä hovioikeudessa uudistettiin vuonna 1998.

Uudistusten taustalla olivat muun muassa ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslaissa turvatut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Uudistusten painopisteenä oli oikeudenkäynnin varmuuden lisääminen. Keskeisiksi periaatteiksi muodostuivat oikeudenkäynnin suullisuus, välittömyys ja keskittäminen.

Riita- ja rikosprosessin tarkistukset

Prosessiuudistusten jälkeen niiden toteutumista käytännössä seurattiin ja seurannan perusteella ryhdyttiin lainsäädännön tarkistuksiin. Toteutettuja uudistuksia on leimannut pyrkimys joutuisampaan, joustavampaan ja edullisempaan oikeudenkäyntiin kuitenkin siten, että kokonaisuudistusten perusperiaatteet säilytetään.

Siviiliprosessia tarkistettiin vuonna 2003 voimaan tulleella lainsäädännöllä (HE 32/2001 vp). Tavoitteena oli, että riita-asioiden oikeudenkäynnit muodostuisivat aiempaa joutuisammiksi, tarkoituksenmukaisemmiksi ja halvemmiksi. Tähän pyrittiin muun muassa monipuolistamalla menettelyvaihtoehtoja, jouduttamalla ja keventämällä asian valmistelua, parantamalla asianosaisten tiedonsaantia oikeudenkäynnistä, edistämällä menettelyn tarkoituksenmukaista vaiheistamista, karsimalla päällekkäisiä

menettelyvaiheita ja tehostamalla tuomioistuimen prosessinjohtoa. Uudistukseen sisältyivät myös hakemusasioita koskevat uudet säännökset.

Rikosprosessia tarkistettiin vuonna 2006 voimaan tulleella lainsäädännöllä (HE 271/2004 vp). Tässäkin uudistuksessa oli tavoitteena, että rikosasioiden oikeudenkäynnit muodostuisivat aiempaa joutuisammiksi, tarkoituksenmukaisemmiksi ja halvemmiksi. Käyttöön otettiin muun muassa uusi kirjallinen rikosprosessi tunnustettuja, vähemmän vakavia tekoja varten. Pääkäsittelyn toimittamista koskevia säännöksiä muutettiin pääkäsittelyjen peruuntumisten vähentämiseksi. Mahdollisuuksia teknisten apuvälineiden käyttöön oikeudenkäynnissä lisättiin.

Hovioikeusprosessin uudistaminen

Hovioikeusprosessiuudistuksessa siirryttiin aiemmin lähes yksinomaan kirjallisesta menettelystä osin suulliseen oikeudenkäyntiin myös hovioikeuksissa. Eduskunta ei kuitenkaan prosessiuudistuksen yhteydessä hyväksynyt ehdotettua muutoksenhakulupajärjestelmää (HE 33/1997 vp). Hovioikeusmenettelyä tarkistettiin vuonna 2003 voimaan tulleella uudistuksella, jolloin hovioikeuksissa otettiin käyttöön nykyinen, soveltamisalaltaan yleinen seulontamenettely (HE 91/2002 vp). Seulontamenettelyn ongelmien vuoksi hallitus ehdotti sen tarkistamista (HE 87/2005 vp), mutta perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta esitys peruutettiin.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys (HE 105/2009 vp) muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksen toteutuminen keventäisi nykyistä hovioikeusmenettelyä asianosaisten oikeusturvaa vaarantamatta. Esitys sisältää ehdotuksen nykyisen seulontajärjestelmän korvaavasta, soveltamisalaltaan rajoitetusta jatkokäsittelyluvasta. Myös pääkäsittelyn toimittamista koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi. Lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön menettely, joka mahdollistaisi ennakkopäätösvalituksen eli muutoksenhaun käräjäoikeudesta suoraan korkeimpaan oikeuteen.

Muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen

Korkein oikeus on vuodesta 1980 lähtien toiminut pääasiassa ennakkopäätöstuomioistuimena. Muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevia säännöksiä tarkistettiin vuonna 2005 voimaan tulleella lainsäädännöllä (HE 9/2005 vp). Tuolloin muun muassa kevennettiin korkeimman oikeuden päätösvaltaisia kokoonpanoja ja parannettiin mahdollisuuksia valitusluvan kohdentamiseen.

Muita uudistuksia

Julkisen oikeusavun järjestelmä uudistettiin vuonna 2002, jolloin säädettiin oikeusapulaki ja laki valtion oikeusaputoimistoista (HE 82/2001 vp). Asianajajien kurinpitomenettelyä uudistettiin vuonna 2004 (HE 54/2004 vp). Oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien kelpoisuusehtojen uudistamista on selvitetty oikeudenkäyntiavustajatyöryhmässä, jonka mietintö valmistui marraskuussa 2009 (Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:17). Työryhmä ehdotti muun muassa uutta lupajärjestelmää oikeudenkäyntiasiamiehille ja -avustajille. Yleisissä tuomioistuimissa voisi oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana toimia vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Vastaava vaatimus ulotettaisiin myös lastensuojeluasioihin hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkeimmassa oikeudessa otettaisiin ylimääräisessä muutoksenhaussa käyttöön asianajajapakko.

Yhtenä piirteenä kuluneen vuosikymmenen kehityksessä on ollut niin sanotun vaihtoehtoisen konfliktinratkaisun laajeneminen. Sovittelu tai muu täysimittaisen oikeudenkäynnin vaihtoehto saattaa olla kaikille osapuolille hyvä ja tarkoituksenmukainen tapa ratkaista riita. Riita-asiain oikeudenkäynneissä on pyritty aktiivisesti sovintoon siviili-prosessiuudistuksesta lähtien. Lisäksi nyttemmin on otettu riita-asioissa käyttöön oikeudenkäynnistä erillinen tuomioistuinsovitteleva, jota koskeva laki tuli voimaan vuonna 2006 (HE 114/2004 vp). Samana vuonna tuli voimaan laki rikosasioiden ja eräiden riita-asioiden sovittelusta, jossa sovittelutoiminnan järjestää lääninhallitus (HE 93/2005 vp).

Kuluvan vuoden alusta on kevennetty käräjäoikeuden kokoonpanoja erityisesti rikosasioissa vähentämällä lautamiesten käyttöä (HE 85/2008 vp). Näin vapautuvat resurssit voidaan käyttää aiempaa tarkoituksenmukaisemmin tuomioistuinlaitoksessa.

Tuomarin vastuuta on vahvistettu muuttamalla valtion virkamieslakia niin, että kirjallisen varoituksen antaminen tuomarille on mahdollista (HE 33/2008 vp).

Vuoden 2010 alussa tulee voimaan käräjäoikeusuudistus, jossa käräjäoikeuksien määrä vähenee puoleen nykyisestä eli 27 käräjäoikeuteen. Toiminta monilla nykyisillä käräjäoikeuspaikkakunnilla jatkuu kuitenkin toistaiseksi.

Vuoden 2010 alussa toteutuu myös toinen käräjäoikeuksien toimintaan vaikuttava uudistus, kun lainhuutojen ja kiinnitysten käsittely siirtyy käräjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle. Uudistus mahdollistaa käräjäoikeuksien resurssien kohdentamisen tuomioistuinten ydintehtävään eli riita- ja rikosasioiden ratkaisemiseen.

Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 94/2009 vp), jossa ehdotetaan muun muassa rangaistusmääräysmenettelyn uudistamista. Osa asioista, jotka syyttäjät ratkaisee rangaistusmääräyksellä poliisin tai muun valvontaa suorittavan virkamiehen antaman rangaistusvaatimuksen perusteella, jäisi vastaisuudessa poliisin tai muun valvontaa suorittavan virkamiehen ratkaisun varaan. Syyttäjien työmäärä vähenisi arviolta noin neljän henkilötövuoden verran.

Eduskunnan käsiteltävänä on myös hallituksen esitys tiedoksianto-oikeudenkäynneissä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 123/2009 vp). Esityksen tavoitteena on keventää tiedoksiantoja monipuolistamalla tiedoksiantotapoja, vastaanottajan oikeusturvaa vaarantamatta. Tavoitteena on erityisesti vähentää henkilökohtaisen haastemies-tiedoksiannon käyttöä riidattomissa velkomisasiissa. Muun muassa puhelintiedoksianto otettaisiin käyttöön yleisenä tiedoksiantotapana kaikissa yleisissä tuomioistuimissa. Summaaristen asioiden käsittelyä pyritään muutoinkin keventämään käräjäoikeuksissa muun muassa kehittämällä sähköistä asiointia.

Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilainsäädännön kokonaisuudistus on laaja hanke, jota koskeva toimikunnan mietintö on ollut lausuntokierroksella (Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. Oikeusministeriön komiteamietintö 2009:2). Tavoitteena on sekä lisätä rikosprosessin tehokkuutta että ottaa tasapainoisella tavalla huomioon osapuolten perus- ja ihmisoikeudet. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle keväällä 2010.

Lisäksi viime vuosina on pantu täytäntöön lukuisia EU:n lainsäädäntöinstrumentteja, joiden tavoitteena on ollut nopeuttaa valtioiden rajat ylittävää oikeudellista yhteistyötä. Hallintotuomioistuinten toimivallan kannalta erityistä merkitystä on tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2201/2003 eli ns. Bryssel IIa-asetuksella.

5.3 Työryhmän tekemät selvitykset

Kysely hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle

Prosessityöryhmä on tehnyt hallintolainkäytön menettelysäännösten kehittämistarpeesta kyselytutkimuksen hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle (Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnan kyselystä. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18). Kysely osoitettiin lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluville korkeimmassa hallinto-oikeudessa, hallinto-oikeuksissa, vakuutuslaitoksissa ja markkinaoikeudessa. Vastajilla oli mahdollisuus esittää kyselyyn vastatessaan myös vapaita kommentteja kysymyksistä tai tuoda esiin mahdollisia muita kehittämistarpeita.

Annettujen vastausten perusteella hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstöön kuuluvat ovat pääosin varsin tyytyväisiä nykyisen hallintolainkäyttölain toimivuuteen. Useissa vastauksissa nostettiin esiin se, että käsiteltävien asioiden moninaisuus on erityinen haaste hallintoprosessille. Tämän vuoksi vastaajat katsoivat, että lain joustavuus on syytä säilyttää sääntelyä kehitettäessä.

Menettelysäännöksiin sisältyi kuitenkin vastausten mukaan myös täsmentämistarpeita. Eniten ongelmallisuutta koettiin olevan vireillepanokeinoja, prosessinedellytyksiä, todistelu-oikeutta ja oikeudenkäyntikuluja koskevista säännöksistä. Lisäksi erityisiä tulokintaongelmia aiheuttivat hallintolainkäyttölain lukuisat viittaukset oikeudenkäymiskaareen.

Suurin osa vastaajista katsoi, että asian selvittämisestä säädetään nykyisin riittävästi. Suullista käsittelyä pidettiin usein hyödyllisenä asian selvittämisen kannalta, mutta sen tehokkuuden arvioitiin olevan erilaista eri asiaryhmissä.

Vastauksissa kannatettiin sitä, että lakiin lisättäisiin säännökset muun muassa erilaisista hakemustyypeistä sekä kirjallisen kuulemisen, tarpeettoman todistelun ja toistuvan ylimääräisen muutoksenhaun rajoittamismahdollisuuksista. Sen sijaan useimmissa vastauksissa ei nähty tarvetta uudelle sääntelylle esimerkiksi valmisteluistunnoista taikka vahingonkorvausvaatimusten käsittelystä hallintolainkäytössä.

Kysely asiamiehille ja avustajille

Prosessityöryhmä on tehnyt hallintolainkäytön menettelysäännösten kehittämistarpeesta myös kyselytutkimuksen hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asioita hoitaville asianajotoimistoille ja oikeusaputoimistoille (Hallintolainkäytön nykytila ja kehittämistarpeet. Raportti kyselystä asiamiehille ja avustajille. Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:17).

Annettujen vastausten perusteella hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asioita hoitavat asiamiehet ja avustajat ovat hallintolainkäytön nykytilaan varsin tyytyväisiä. Asioiden pitkät käsittelyajat nähtiin vastauksissa hallintoprosessin suurimpana ongelmana. Hallintolainkäyttölain toivottiin säilyttävän yleispiirteisyytensä myös jatkossa. Lakiin liittyi kuitenkin useita täsmentämis- ja kehittämistarpeita.

Vastausten perusteella osapuolten asema hallintoprosessissa on pääosin selkeä, mutta viranomaisen asema koetaan usein epäselväksi ja ongelmalliseksi. Kyselyyn vastanneiden enemmistön mukaan viranomaisen asemaa tulisi kehittää selvemmäksi vastapuoleksi suhteessa yksityiseen asianosaiseen. Epäselvänä ja vaikeana koettiin myös hallintoriidan käyttöala ja sen ero valitukseen nähden.

Hallintoprosessin menettelysäännösten täsmentämistarpeet liittyivät vastaajien mukaan lähinnä asian selvittämiseen. Vastauksissa kannatettiin laajalti asian valmisteluvaiheen tehostamista niin, että prosessin kohteena olevat kysymykset täsmentyisivät mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Erityisesti kannatettiin vaatimusta todisteiden ja todistusteemojen yksilöimisestä, tuomioistuimen yksilöidymiä lausuntopyyntöjä ja kirjallisen yhteenvetoasiakirjan laatimista.

Vastaajat pitivät suullista käsittelyä tarpeellisenä ja tehokkaana selvittämiskeinona. Suullista käsittelyä koskevia säännöksiä pidettiin selkeinä, mutta vastausten mukaan soveltamiskäytäntö ei kaikissa tapauksissa vastaa säännöksiä.

Oikeuskäytännön koettiin vaihtelevan myös oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa. Vastaajat kannattivat kulujen korvaamista koskevien säännösten täsmentämistä. Lisäksi kannatettiin kulujen korvaamisen sitomista nykyistä laajemmin jutun lopputulokseen siten, että ainakin yksityisen asianosaisen tulisi nykyistä useammin saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan.

Useissa vastauksissa kannatettiin muun muassa hallintotuomioistuimen toimivallan laajentamista koskemaan sivuvaatimuksia, joissa on kyse julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvan vahingon korvaamisesta tai muusta hyvittämisestä. Myös mahdollisuutta erillisen turvaamismääräyksen antamiseen kannatettiin useissa vastauksissa.

Selvitys oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta

Työryhmä on tehnyt myös selvityksen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevasta käytännöstä Helsingin hallinto-oikeudessa, vakuutus-oikeudessa ja markkinaoikeudessa (ks. liite 3).

Tarkoituksena oli selvittää hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntöä niiden soveltaessa hallintolainkäyttölain 74 ja 75 §:n säännöksiä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Erityisesti tarkoitus oli selvittää, kuinka usein yksityisellä asianosaisella on mahdollisuus saada oikeudenkäyntikulujaan korvatuiksi ja minkä määräisinä. Lisäksi oli tarkoitus selvittää, löytyykö käytännöissä merkittäviä eroja eri hallintotuomioistuinten ja asiaryhmien kesken.

Selvitys tehtiin hallintotuomioistuinten asianhallintajärjestelmien ja tarvittaessa asiakirjojen pohjalta niin, että tutkimuksen kohteena olivat ratkaistut asiat, joissa oikeudenkäyntikulujen korvaamista oli vaadittu. Helsingin hallinto-oikeudessa selvityksen

kohteena olivat ratkaisut, jotka oli annettu 1.1.–23.7.2009. Vakuutusoikeudessa vastaava ajanjakso oli 1.1.–27.7.2009.

Markkinaoikeudessa tutkimuksen kohteeksi rajattiin vain julkisia hankintoja koskevat asiat, jotka oli ratkaistu 1.1.–30.6.2009. Hankinta-asioissa sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta, mutta tapauksissa, joissa hankintamenettely on aloitettu 1.6.2007 tai myöhemmin, ei sovelleta hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentin säännöstä, jolla rajoitetaan yksityisen asianosaisen velvollisuutta korvata julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja. Niiden hankintayksiköiden osalta, jotka eivät ole viranomaisia, perustuu oikeudenkäyntikulujen korvausvastuu vain hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin säännöksiin.

Helsingin hallinto-oikeudessa kulujen korvaamista vaadittiin arvioilta noin 10 prosentissa asioista. Näissä asioissa valittajalle määrättiin kulujen korvausta noin 60 prosentissa niistä tapauksista, joissa hänen vaatimuksensa oli osittain tai kokonaan hyväksytty. Asiaryhmien välillä oli kuitenkin merkittäviä eroja. Kulujen korvaamisen edellytyksenä pidettiin viranomaisen virhettä, joten korvausta ei myönnetty esimerkiksi silloin, kun asiassa annettu ratkaisu perustui pääosin näytön arviointiin.

Hallinto-oikeuden velvoittaessa osapuolen korvaamaan voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikuluja oli melko harvinaista, että korvaus olisi tuomittu vaaditun määrän mukaan. Hallinto-oikeus käytti usein perusteluissaan sanamuotoa, jonka mukaan olisi kohtuutonta, että asianosainen joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahingkonaan. Kyse ei siten aina ollut siitä, että hallinto-oikeus olisi katsonut kuluvaatimuksen sinänsä kohtuuttoman suureksi.

Vakuutusoikeudessa ei kulujen korvaamiskäytännössä näyttänyt olevan suuria eroja asiaryhmien välillä. Valittajan vastapuoli velvoitettiin valituksen menestyessä pääsääntöisesti aina korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut. Jos vastapuolta ei velvoitettu korvaamaan kuluja, kyseessä oli yleensä tilanne, jossa vakuutusoikeuden päätös perustui asiassa esitettyyn uuteen selvitykseen. Vakuutusoikeudessa ei ilmeisesti edellytetty korvauksen saamiseksi, että asiassa olisi tapahtunut varsinaisesti viranomaisen virhettä. Korvaus määrättiin useissa tapauksissa myös vaaditun suuruisena. Vaaditut summat olivat yleensä oikeusapulain nojalla annetussa asetuksessa säädetyn taksan suuruisia, joten ne olivat kohtuullisia.

Vakuutusoikeudessa valittajan saadessa oikeusapua vastapuoli velvoitettiin korvaamaan oikeusavun kustannukset valtiolle samoin perustein kuin valittajan omat oikeudenkäyntikulut. Helsingin hallinto-oikeudessa näin ei menetelty, vaan oikeusavun kustannukset jätettiin omavastuuosuutta lukuun ottamatta valtion vahingoksi. Käytännön erilaisuus perustuu ilmeisesti siihen, että vakuutusoikeudessa päätöksen tehneenä osapuolena on tavallisesti vakuutus- tai eläkelaitos.

Markkinaoikeudessa hankintayksikkö velvoitettiin hakijan hakemuksen menestyessä lähes poikkeuksetta korvaamaan tämän oikeudenkäyntikuluja. Kulujen korvaaminen ei kuitenkaan perustunut kaavamaisesti siihen, oliko hakijan hakemus hyväksytty tai hylätty. Hakijalla katsottiin usein olleen aihetta oikeudenkäyntiin, mikäli menettelystä löytyi virheellisyyksiä. Tällöin hankintayksikkö velvoitettiin korvaamaan hakijan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut ratkaisun lopputuloksesta riippumatta. Hakija sai kulujaan korvatuiksi hankintamenettelyn virheellisyyden vuoksi silloinkin, kun hakemus

hylättiin sen vuoksi, että päätöksen kumoaminen ei hankintapäätöksen tekemisen vuoksi ollut enää mahdollista eikä hyvitysmaksua voitu tuomita.

Hakija velvoitettiin markkinaoikeudessa tavallisesti korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikuluja, jos hän oli hävinnyt juttunsa eikä menettelyssä ollut varsinaista virheellisyyttä. Selvityksessä esiintyi kuitenkin myös useita tapauksia, joissa hakija oli hävinnyt juttunsa, mutta häntä ei velvoitettu korvaamaan hankintayksikön kuluja sen vuoksi, että hankintapäätös oli ollut puutteellisesti perusteltu tai asia oli ollut tulkinanvarainen. Näiden syiden vuoksi voitiin myös hankintayksikkö velvoittaa korvaamaan hakijan kuluja hänen häviöstään huolimatta, sillä hakijalla oli tällöin perusteltu syy oikeudenkäyntiin.

Markkinaoikeudessa vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrät vaihtelivat paljon. Kuluvatuimuksia tuomitessaan markkinaoikeus kohtuullisti usein etenkin suuria kuluvatuimuksia.

5.4 Työryhmän arviointia

Hallintolainkäyttölain voidaan arvioida selkeyttäneen ja yhdenmukaistaneen hallintolainkäyttöasioiden käsittelyssä noudatettavaa menettelyä. Se on myös vahvistanut hallintolainkäytön asemaa yhtenä oikeudenkäyntimenettelyn lajina.

Hallintolainkäyttölaissa otettiin huomioon ne vaatimukset, joita perusoikeusuudistuksessa asetettiin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevalle lainsäädännölle. Laissa otettiin huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin asettamat oikeussuojavaatimukset, sillä lain valmisteluvaiheessa Suomi oli jo liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan unioniin. Hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen käytännön kokemusten perusteella voidaan arvioida, että lain keskeisiin perussäännöksiin ei liity perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset ovat hallintolainkäyttölain voimassaolon aikana täsmentyneet ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tästä syystä on tarpeen tarkistaa muun muassa asianosaisen kuulemista ja suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevia kansallisia menettelysäännöksiä. Suomi on saanut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta useita tuomioita kohtuuttomasta käsittelyajasta. Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on tältäkin osin otettava huomioon hallintoprosessin kehittämisessä, vaikka Suomen saamat tuomiot ovat koskeneet pääosin muita lainkäyttöelimiä kuin hallintotuomioistuinta.

Hallintoprosessiin kohdistuvat vaatimukset ovat muutoinkin kasvaneet ja täsmentyneet hallintolainkäyttölain voimassaolon aikana. Hallintotuomioistuinten merkitys oikeussuojan antajana on vahvistunut samalla, kun hallinnollinen sääntely on laajentunut ja julkisen hallinnon rakenteet ja toiminnot ovat monipuolistuneet. Myös EU-oikeuden tehokas toteuttaminen on osaltaan lisännyt kansalliseen oikeusturvaan kohdistuvia vaatimuksia. Hallintotuomioistuimissa ratkaistavat asiat ovat oikeudellisesti vaikeutuneet. Tähän on vaikuttanut muun muassa hallinnon oikaisumahdollisuuksien kehittyminen niin, että hallinto-oikeuksiin ohjautuvat vain varsinaiset oikeuskysymykset.

Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on kehitetty niin, että alueelliset hallinto-oikeudet toimivat entistä laaja-alaisemmin ensi asteen hallintotuomioistuimina. Hallintotuomioistuihin tulee nykyisin asioita entistä useammista erilaisista asiarhymistä.

Asianosaisten ja yleisön oikeussuojaodotukset ovat kasvaneet. Oikeudenkäyntimenettelyltä odotetaan perinteisten laatuvaatimusten eli varmuuden, joutuisuuden ja taloudellisuuden ohella entistä enemmän sitä, että tuomioistuimissa asioivat tahot kokevat oikeudenkäyntimenettelyt oikeudenmukaisina. Koetun oikeudenmukaisuuden kannalta keskeisiä ovat erityisesti asianosaisten osallistumiseen ja menettelyn vuorovaikutukseen liittyvät seikat samoin kuin päätösten laadukas perusteleminen. Oikeudenkäynniltä odotetaan myös joutuisuutta ja sitä, että oikeusturvaa annetaan tehokkaasti niin, että tarvittaessa oikeuden toteuttamiseksi voidaan käyttää riittäviä turvaamistointia.

Hallintoprosessi muodostaa oman prosessilajinsa riita- ja rikosprosessin rinnalla. Lainkäyttö ja tuomioistuinlaitos muodostavat kuitenkin oikeusjärjestelmässä kokonaisuuden, jossa oikeudenkäyntimenettelyille voidaan asettaa samankaltaisia tavoitteita ja perusvaatimuksia. Tästä syystä riita-asioden käsittelyä koskevat oikeudenkäymiskaaren säännökset olivatkin yhtenä lähtökohtana hallintolainkäyttölain valmistelussa. Hallintoprosessin menettelysäännösten kehittämisessä on edelleen tarpeen ottaa huomioon yleisiä tuomioistuinta koskeva vastaava sääntely ja sen kehittäminen.

Hallintolainkäyttölakiin sisällytettiin myös useita viittauksia oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Viittausten kohteena olevia oikeudenkäymiskaaren säännöksiä on osittain uudistettu hallintolainkäyttölain voimassa ollessa, joten näiden viittausten tarkistaminen on välttämätöntä. Sääntelyn selkeyttämiseksi saattaa olla tarpeen avata osa viittauksista hallintoprosessiin paremmin soveltuviksi säännöksiksi.

Hallintolainkäyttölain valmistelussa oli yhtenä keskeisenä tavoitteena laatia menettelysäännökset niin yksinkertaisiksi ja joustaviksi, että yksityiset asianosaiset voivat useimmissa tapauksissa itse hoitaa valitusasiansa hallintotuomioistuimissa. Sääntelyn joustavuutta pidettiin tärkeänä myös sen vuoksi, että lakia sovelletaan luonteeltaan erilaisissa asiaryhmissä ja organisatorisesti erilaisissa valitusviranomaisissa. Varsinaisten hallintotuomioistuinten ohella sitä sovelletaan valituksia käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa.

Yleispiirteinen sääntely on mahdollistanut sen, että hallintolainkäyttölakia on voitu soveltaa erilaisissa uusissakin asiaryhmissä. Se on pääosin soveltunut hallintolainkäyttöasioiden käsittelyyn yleisten hallintotuomioistuinten ohella myös erityistuomioistuimissa ja valituksia käsittelevissä muutoksenhakulautakunnissa.

Toisaalta menettelysäännösten yleispiirteisyys mahdollistaa sen, että säännöksiä tulkitaan ja sovelletaan eri tavoin eri hallintotuomioistuimissa ja samassakin tuomioistuimessa eri ratkaisukokoonpanoissa. Hallintolainkäyttölain soveltamiskäytännön yhtenäisyydestä on vain vähän empiiristä aineistoa. Voidaan kuitenkin arvioida, että hallintolainkäyttölain menettelysäännösten täsmentäminen nykyisestä saattaisi turvata nykyistä paremmin hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta.

Yhtenä sääntelyn yleispiirteisyyden ongelmana on, että hallintolainkäytön menettelyä ei edelleenkään tunneta riittävästi hallintotuomioistuinten ulkopuolella. Valitusasiaansa hoitavat asianosaiset eivät siten aina ole selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tämä koskee myös hallintolainkäyttöasioita hoitavia avustajia ja asiamiehiä ja samoin kuin hallintoviranomaisia, joiden päätöksistä hallintotuomioistuimiin valitetaan.

Hallintolainkäyttölain voimaantulon jälkeen hallintomenettelystä on säädetty entistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin hallintolaissa, jolla kumottiin sitä edeltänyt hallintomenettelylaki. Tämäkin puoltaa sitä, että menettelystä hallintotuomioistuimissa säädettäisiin nykyistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin.

6 Keskeiset kehittämistarpeet ja -vaihtoehdot

6.1 Yleistä

Edellä on arvioitu, että hallintolainkäyttölain säännöksiin ei liity perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita. Nykyiset säännökset ovat muutenkin toimineet pääosin hyvin eikä erityisiä muutostarpeita liity ainakaan hallintolainkäytön keskeisiin periaatteisiin.

Hallintotuomioistuinten menettelytapojen yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta voitaisiin turvata nykyistä paremmin täsmentämällä ja täydentämällä hallintoprosessin menettelysäännöksiä hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta. Nykyistä informatiivisemmat säännökset parantaisivat erityisesti yksityisten asianosaisten ja heidän asiamiestensä mahdollisuuksia valmistautua oikeudenkäyntiin ja olla sen aikana selvillä heidän omista prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Hallintoprosessin menettelysäännökset tulisi pyrkiä muotoilemaan niin, että ne soveltuvat mahdollisimman laajasti kaikkiin hallintolainkäyttöasioihin.

Menettelysäännösten täsmentämisessä on huolehdittava siitä, ettei yksityiselle asianosaiselle aseteta uusia prosessuaalisia vaatimuksia. Uudistuksessa on turvattava oikeuden tosiasiallinen saatavuus ja sääntelyn tasapuolisuus sekä se, ettei muutoksenhausta aiheudu asianosaisille kohtuuttomia kustannuksia.

Hallintolainkäyttölain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta voidaan arvioida, että keskeiset tarkistamistarpeet liittyvät lähinnä suullista käsittelyä ja todistajien kuulemistä, viranomaisen prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin. Näitä ja muutamia muita kysymyksiä tarkastellaan lähemmin tämän luvun seuraavissa jaksoissa.

Lakiin tulisi työryhmän käsityksen mukaan sisällyttää esimerkiksi nykyistä täsmällisemmät säännökset siitä, millä perusteella valituksen voi tehdä. Valituksen tekeminen voitaisiin laissa rajata selkeästi laillisuusperusteisiin, sillä tuomioistuimen tehtäviin kuuluu vain laillisuuden tutkiminen. Päätöksen laillisuuden tutkimiseen sisältyy myös sen tutkiminen, onko päätöstä tehtäessä noudatettu hallintoviranomaisen harkintaa rajoittavia hallintolaissa säädettyjä oikeusperiaatteita.

Laissa tulisi säätää hallintotuomioistuimen toimivallasta nykyistä täsmällisemmin niin, että laista ilmenisi, millaisissa tilanteissa hallintotuomioistuin jättää valituksen tutkimatta ja millaisia ratkaisuvaihtoehtoja hallintotuomioistuimella on käytettävissään päätöstä tehdessään. Tämä parantaisi myös säännösten informatiivisuutta asianosaisten kannalta.

Työryhmän käsityksen mukaan olisi syytä pyrkiä pääosin avaamaan nykyiset viittaukset oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamiseen. Tämä parantaisi hallintolainkäyttöä koskevan yleislain informatiivisuutta. Nämä uudet säännökset muotoiltaisiin hallintolainkäyttöön soveltuviksi, vaikka ne rakentuisivat edelleen yhdenmukaisille periaatteille yleisiä tuomioistuinta koskevan vastaavan sääntelyn kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että säännöksiä täsmennetään ja täydennetään. Työryhmän käsityksen mukaan olisi myös syytä pyrkiä pääosin avaamaan nykyiset viittaukset oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamiseen.

Uudistuksessa on huolehdittava sääntelyn selkeydestä ja tasapuolisuudesta sekä siitä, ettei yksityiselle asianosaiselle aseteta uusia prosessuaalisia vaatimuksia.

6.2 Yleinen valitusoikeus

Taustaa ja nykyinen tilanne

Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta yleisestä muutoksenhakuoikeudesta ei ollut säännöstä perustuslaissa, mutta perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan yleisen muutoksenhakuoikeuden periaate kuului oikeussuojajärjestelmämme perusteisiin (PeVL 14/1989 vp). Tämän periaatteen mukaan hallintoasiassa annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jollei sitä ole erikseen kielletty.

Yleinen valitusoikeus turvattiin tuolloin hallintovalituslaissa, kun oli kyse valtioneuvoston ja sen ministeriöiden tai niiden alaisten hallintoviranomaisten päätöksistä. Yleisestä valitusoikeudesta kunnallisten viranomaisten päätöksiin säädettiin kunnallislaissa ja Ahvenanmaan maakuntahallinnon viranomaisten päätöksiin Ahvenanmaan itsehallintolaissa.

Perusoikeusuudistuksessa hallitusmuotoon sisällytettiin nimenomainen oikeusturvasäännös (hallitusmuodon 16 §, nyk. perustuslain 21 §), jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai vastaavan riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (1 momentti). Saman pykälän toisen momentin mukaan oikeus hakea muutosta sisältyy hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka turvataan lailla. Toisen momentin sanamuoto mahdollistaa sen, että säännöksestä voidaan lailla tehdä poikkeuksia, kunhan ne eivät muuta pääsääntöä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa.

Perustuslain oikeusturvasäännös turvaa yksityiselle asianosaiselle oikeuden valittaa riippumattomaan lainkäyttöelimeen hänen oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskevasta

hallintopäätöksestä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, soveltuuko asia tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan. Valiokunta on useissa tapauksissa edellyttänyt esitykseen sisältyneen valituskiellon poistamista (esim. uhkasakon asettamista koskeva PeVL 12/2002 vp, julkisia työvoimapalveluja koskeva PeVL 47/2002 vp) tai ainakin katsonut, että on vakavasti harkittava valituskiellon poistamista (esim. harkinnanvaraisia kuntoutusetuuksia koskeva PeVL 13/2005 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä hallintopäätöstä koskeva valituskielto on hyväksytty esimerkiksi silloin, kun kyse ei ole asianosaisen oikeudesta (esim. PeVL 52/2006 vp), tai kun päätöksenteko perustuu arvioihin, jotka eivät luontevasti sovellu osoitettaviksi tuomioistuimen oikeudelliseen harkintaan (esim. PeVL 15/2009 vp). Valituskielto on voitu hyväksyä myös, jos kyse on vähäisestä poikkeuksesta pääsääntöön (esim. PeVL 2/2009 vp).

Yleisen valitusoikeuden periaatteen kannalta keskeistä on, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus valittaa oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskevasta hallintopäätöksestä hallintotuomioistuimeen. Oikeusturvan toteutumisen kannalta merkitystä on myös oikeudella valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä edelleen ylimpään oikeusasteeseen.

Jatkovalituskielto on perustuslakivaliokunnan käytännössä hyväksytty esimerkiksi silloin, kun kiellolle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet eikä se ole asioiden luonne ja tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen suhteettoman laaja (esim. PeVL 19/2002 vp).

Valituslupajärjestelmän laajentamiseen perustuslakivaliokunta on suhtautunut useissa lausunnoissa pidättyvästi (esim. PeVL 33/2006 vp, PeVL 37/2005 vp, PeVL 4/2005 vp, PeVL 4/2004 vp). Valiokunta on kuitenkin pitänyt mahdollisena valituslupajärjestelmää sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä (PeVL 33/2008 vp ja PeVL 35/2009 vp).

Hallintolainkäyttölain 7 §:ssä säädetään oikeudesta valittaa valtioneuvoston ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä. Lain 8 §:ssä viitataan siihen, mitä valituksesta säädetään kuntalaissa, Ahvenanmaan itsehallintolaissa, kirkkolaissa ja ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa. Hallintolainkäyttölain 10 §:n mukaan oikeudesta valittaa muusta päätöksestä säädetään erikseen. Hallintolainkäyttölakiin sisältyy nykyisin myös yleissäännös valituslupaperusteista (13 §), mutta muussa laissa säädetään erikseen siitä, milloin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan valituslupa.

Hallintolainkäyttölain valmistelussa oli esillä yleisen valitusoikeuden periaatteen toteuttaminen täysimääräisesti niin, että hallintovalitus irrotettaisiin sidonnaisuudesta valtionhallinnon perusorganisaatioon (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994). Yleissääntönä olisi ollut, että jokaisesta hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saisi valittaa. Erityissäännöstä valitusmahdollisuudesta ei tarvittaisi silloinkaan, kun toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen on annettu esimerkiksi yksityisoikeudelliselle yhteisölle tai sellaiselle julkisoikeudelliselle laitokselle, joka ei kuulu valtioneuvoston alaiseen organisaatioon.

Hallintolainkäyttölakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 217/1995) ehdotettiin kuitenkin, että valitusoikeudesta tulee säätää erikseen, kun toimivalta päätöksen tekemiseen kuuluu muulle kuin valtioneuvostolle, valtioneuvoston alaiseen organisaatioon kuuluvalla viranomaisella, kunnallisella tai kirkollisella viranomaisella tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisella. Esityksessä todettiin, että tällöin on tarpeen selvittää, miltä osin tällaiset päätökset ovat luonteeltaan hallintopäätöksiä. Esityksessä todettiin myös, että kun valitusoikeudesta säädetään erikseen, on samalla otettava huomioon ne vaatimukset, joita Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan yhteisöjen oikeudessa asetetaan asian saattamiselle tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että ehdotusten lähtökohtana oli yleisen valitusoikeuden periaate. Jos valitusoikeutta ei yleissäännöksessä rajattaisi esityksessä ehdotetulla tavalla, valitusmahdollisuuden laajuus jäisi perustelujen mukaan käytännössä joissakin tapauksissa epäselväksi, sillä hallintoasian käsitettä ei voida selkeästi määritellä.

Nykytilan arviointi ja kehittämisajatuksia

Perustuslaissa on lähtökohtana, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu pääsääntöisesti viranomaisille. Tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaiselle vain rajoitetusti.

Perustuslakiin sisältyy nykyisin nimenomainen säännös julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle (124 §). Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Säännös rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle. Vastaavaa säännöstä ei ollut perustuslakia edeltäneessä hallitusmuodossa.

Kun yksityiselle annetaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, on samalla tarvittaessa säädettävä erikseen muutoksenhausta. Vastaavalla tavalla erikseen on säädettävä muutoksenhausta esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen, Suomen Pankin ja muiden julkisten laitosten hallintopäätöksiin.

Valitusoikeuden rajaaminen valtioneuvoston ja sen alaisen viranomaisen sekä kunnallisen ja kirkollisen viranomaisen ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen päätökseen on ongelmallista perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta, koska siihen ei sisälly vastaavaa rajoitusta. Erityissäännöksiä oikeudesta valittaa muusta kuin hallintolainkäyttölaissa mainitun viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä on runsaasti, mutta nykyisen sääntelyn pohjalta on mahdollista, että yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää hallintolainkäyttölain soveltamisen ulkopuolelle.

Työryhmän käsityksen mukaan valitusmahdollisuutta koskevien yleissäännösten tulisi kattaa kaikki hallintopäätökset riippumatta päätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Säännökset päätöksen valituskelpoisuudesta ja asianosaisesta rajaavat ainakin useimmissa tapauksissa riittävästi valitusoikeuden käyttämistä. Tarvittaessa valituskelpoisen hallintoasian käsitettä voidaan täsmentää yleislaissa tai erityislainsäädännössä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan pääsääntönä säilytetään yleinen valitusoikeus. Lisäksi työryhmä ehdottaa yleissäännöstä, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta.

6.3 Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä

Nykytila ja sen arviointia

Ministeriöt ovat perustuslain ja valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) mukaan osa valtioneuvostoa. Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Ministeriöille on myös muussa lainsäädännössä säädetty erilaisia hallintotehtäviä.

Ennen hallintolainkäyttölakia voimassa olleen muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain mukaan valtioneuvoston ja ministeriön sekä ylemmän hallintoviranomaisen hallintopäätöksestä voitiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölaissa luovuttiin aikaisemmasta jaottelusta ylempiin ja alempiin hallintoviranomaisiin sekä siihen perustuvasta hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Tavoitteena oli myös, että korkein hallinto-oikeus toimisi entistä harvemmissä asioissa ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena. Näin ollen valitukset valtioneuvoston alaisten viranomaisten hallintopäätöksistä ohjattiin hallinto-oikeuksiin. Tämä merkitsi aikaisempaan sääntelyyn verrattuna muutosta erityisesti muutoksenhaussa lääninhallitusten ja useiden valtakunnallisten viranomaisten päätöksiin.

Hallintolainkäyttölain mukaan valitus valtioneuvoston ja ministeriön hallintopäätöksestä tehdään korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tältä osin nykyinen säännös vastaa ennen hallintolainkäyttölakia voimassa ollutta sääntelyä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu vuosittain noin sata valitusta, joissa on kyse muutoksenhausta valtioneuvoston tai ministeriön hallintopäätökseen.

Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä on kuitenkin joissakin asiaryhmissä ohjattu hallinto-oikeuteen. Esimerkiksi rakennerahastolain (1401/2006) mukaan sisäasiainministeriön hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Myös laissa kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa (21/1987) säädetään, että oikeusministeriön antamiin hallintopäätöksiin saa hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Hallintolainkäytön horisontaaliryhmän mukaan voidaan eri hallinnonaloja koskevassa erityislainsäädännössä tarvittaessa harkita valitusten ohjaamista ministeriöiden hallintopäätöksistä hallinto-oikeuksiin. Tämä olisi perusteltua silloin, kun ministeriön tekemät hallintopäätökset voidaan luonteeltaan rinnastaa niihin muiden hallintoviranomaisten tekemiin hallintopäätöksiin, joissa muutosta haetaan ensin hallinto-oikeudelta.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta ehdotti toimintakertomuksessaan vuosilta 2001–2002, että muutoksenhaku ministeriöiden tavanomaisista hallintopäätöksistä ohjattaisiin hallinto-oikeuksiin. Muutoksenhausta suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen erityisen laajakantoisissa tai periaatteellisesti merkittävissä asioissa voitaisiin säätää erikseen.

Eduskunnan lakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat todenneet käsitellessään hallituksen esitystä eräksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE 13/2005 vp), että hallinnon muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä on tarpeen selvittää mahdollisuutta ohjata ministeriöiden hallintopäätöksistä tehtävät valitukset alueellisiin hallinto-oikeuksiin (LaVL 7/2005 vp, HaVM 13/2005 vp).

Kehittämisaatuksia

Ministeriöiden tekemissä hallintopäätöksissä on useimmiten kyse tavallisesta hallintoasian ratkaisemisesta, kuten esimerkiksi julkisuuslainsäädännön tai valtionavustuslainsäädännön soveltamisesta. Muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä voitaisiin siten ohjata hallintolainkäytön yleisten lähtökohtien mukaisesti hallinto-oikeuteen.

Hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten korkein hallinto-oikeus voisi huolehtia oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta valitusmahdollisuuden kautta näissä asioissa vastaavalla tavoin kuin muissakin hallintolainkäyttöasioissa.

Tarvittaessa voitaisiin muutoksenhaun ohjaamisesta erityisistä syistä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen säätää erikseen.

Työryhmä ehdottaa, että muutoksenhaku ministeriöiden hallintopäätöksistä ohjataan yleisesti hallinto-oikeuksiin. Valtioneuvoston hallintopäätösten muutoksenhakuun ei ehdoteta muutoksia, vaan niihin haettaisiin edelleen muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

6.4 Viranomaisen asema prosessissa

Taustaa

Asianosaisen asema liittyy hallintolainkäytössä erityisesti asianosaisen valitusoikeuteen ja kuulemiseen oikeudenkäynnissä asianosaisena. Asianosaisuus voi vaikuttaa myös oikeuteen saada korvausta oikeudenkäyntikuluista. Hallintolainkäytössä voi olla yksi tai useampia yksityisiä asianosaisia. Lisäksi oikeudenkäynnissä voi olla asianosaisen asemassa viranomaisia.

Hallintolainkäyttölakia edeltäneessä lainsäädännössä ei ollut yleistä säännöstä asianosaisen käsitteestä hallintolainkäytössä eikä viranomaisen valitusoikeudesta. Muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa ainoa yleissäännös valitusoikeudesta oli säännös, jonka mukaan valitusoikeus valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä oli asianosaisella, joka katsoi päätöksen loukkaavan oikeuttaan.

Viranomaisella ei ollut valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että se oli tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen, mutta sillä saattoi olla asianosaisasemaan tai nimenomaiseen säännökseen perustuva valitusoikeus. Lisäksi oikeuskäytännössä katsottiin, että viranomaisella voi olla valitusoikeus ilman nimenomaista säännöstäkin julkisen edun valvojana.

Hallintotuomioistuinten organisaatiolaeissa oli säännöksiä päätöksen tehneen tai muun viranomaisen lausunnon hankkimisesta. Käytännössä oli tapana pyytää päätöksen tehneeltä viranomaiselta lausunto valituksesta kaikissa tapauksissa paitsi niissä, joissa valitusta ei otettu tutkittavaksi. Viranomaisen lausuntoa ei pyydetty myöskään pelkästään valituslupakysymyksen ratkaisemista varten.

Hallintolainkäyttölakia koskevan hallituksen esityksen (HE 217/1995 vp) perusteluissa todetaan, että muodollisen vastapuolen puuttuminen voidaan nähdä ongelmallisena sen vuoksi, että yleisen edun valvominen jää tällöin hallintotuomioistuimen tehtäväksi. Esityksessä viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 6 artiklan mukaiseen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja erityisesti siihen sisältyvään ”equality of arms” -vaatimukseen. Toisaalta esityksessä todetaan, että hallintoviranomainen, jonka päätöksestä on valitettu, osallistuu valituksen käsittelyyn asianosaista muistuttavalla tavalla esimerkiksi antamalla lausunnon.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan järjestelmän muuttaminen niin, että päätöksen tehnyttä hallintoviranomaista pidettäisiin aina muodollisesti asianosaisena, saattaisi merkitä olennaisia yleisiä muutoksia hallintoviranomaisten asemaan. Näitä muutoksia ei kuitenkaan ollut toistaiseksi selvitetty sillä tavoin, että hallintolainkäytössä olisi voitu siirtyä yleiseen kaksiasianosaissuhteeseen.

Hallintolainkäyttölaissa pyrittiin siihen, että päätöksen tehneen viranomaisen asema vastaisi monessa suhteessa asianosaisen asemaa. Tämä ilmenee esimerkiksi viranomaisen lausuntoa, suullisen käsittelyn toimittamista ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevista hallintolainkäyttölain säännöksistä.

Hallinto-oikeuslakia (430/1999) edeltäneessä lääninoikeuslaissa säädettiin, että valtion puhevaltaa käytti se viranomainen, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuului. Jos tällaista viranomaista ei ollut tai julkisen edun valvonta kuului lääninhallitukselle, valtion puhevaltaa käytti lääninhallituksen määräämä lääninasiamies. Hallinto-oikeuslakiin ei ehdotettu vastaavaa säännöstä lääninasiamiehen toimivallasta, koska yleissäännös viranomaisen valitusoikeudesta oli hallintolainkäyttölaissa ja lääninhallituksen puhevallan käyttämisestä tuomioistuimessa säädettiin lääninhallitusasetuksessa (120/1997).

Nykytila ja sen arviointi

Hallintolainkäyttölaissa ei ole varsinaista asianosaisen määritelmää, mutta asianosaisaseman määrittelyn lähtökohtana on säännös, jonka mukaan valitusoikeus on sillä, johon hallintopäätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa (6 § 1 mom.).

Hallintoviranomaisellakin voi olla valitusoikeus asianosaisaseman perusteella. Lisäksi sillä on hallintolainkäyttölain yleissäännöksen mukaan valitusoikeus, jos muussa laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (6 § 2 mom.). Säännöksessä ei tehdä eroa sen välillä, onko kyse

päätöksen tehneestä tai muusta viranomaisesta. Viranomaisella ei ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen, joka on kumottu ensimmäisessä oikeusasteessa.

Oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että kunnanhallituksella on oikeus valittaa päätöksestä, jolla hallintotuomioistuin on kunnallisvalituksen johdosta kumonnut kunnanhallituksen tai kunnan muun viranomaisen tekemän hallintopäätöksen. Tässä ei varsinaisesti ole kyse päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta vaan kunnalle julkisyhteisönä kuuluvasta valitusoikeudesta asiassa, jossa kunnanhallitus käyttää kuntalain perusteella kunnan puhevaltaa.

Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että vakuutus- tai eläkelaitoksella on valitusoikeus vakuutus- tai eläkelaitoksen muutoksenhakulautakunnan päätöksestä, jolla se on kumonnut laitoksen tekemän päätöksen tai muuttanut sitä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on painottanut perustuslain 21 §:n soveltamista koskevassa käytännössään viranomaisen muutoksenhakuoikeuden poikkeuksellisuutta hallintolainkäytön järjestelmässä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi (esim. PeVL 36/2004 vp ja 37/2004 vp).

Kansainvälisessä vertailussa Suomen järjestelmä poikkeaa siitä, millä tavoin päätöksen tehneen hallintoviranomaisen prosessuaalinen asema on tavallisesti järjestetty muissa maissa. Niissä on tavallista, että päätöksen tehneellä viranomaisella on asianosaisasema oikeudenkäynnissä.

Suomessa viranomainen voi olla asianosaisen asemassa ensinnäkin silloin, kun se käyttää julkisyhteisön puhevaltaa esimerkiksi luvan hakijana tai kiinteistön omistajana. Viranomaisella on hallintoprosessissa asianosaisen asema myös hallintoriitaasioissa. Tällöin hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa sitovasti, joten oikeudenkäynnin pohjana ei ole päätöstä, vaan asia tulee hallintotuomioistuimessa vireille hakemuksesta. Lisäksi veroasioissa ja eräissä muissa valitusasioissa on järjestetty muodollinen kaksiasianosaissuhde. Silloin julkisyhteisön puhevaltaa käyttää tavallisesti muu viranomainen tai yksikkö kuin se, joka on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen.

Päätöksen tehneen viranomaisen tosiasiallinen asema rinnastuu kuitenkin muissakin tapauksissa monessa suhteessa asianosaiseen. Tätä viranomaista kuullaan valituksen johdosta. Jos asiassa järjestetään suullinen käsittely, päätöksen tehnyt viranomainen kutsutaan tähän käsittelyyn ja sillä on myös oikeus nimetä todistajia. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevissa säännöksissä päätöksen tehnyt viranomainen rinnastetaan asianosaiseen niin, että sille voi syntyä kulujen korvausvelvollisuus samalla tavoin kuin asianosaisena olevalle viranomaiselle.

Ruotsin hallintoprosessilaissa on vuodesta 1996 lähtien ollut säännös kaksiasianosaissuhteesta hallintolainkäytössä silloin, kun ensimmäisenä oikeusasteena toimii läänioikeus. Säännöksiä kaksiasianosaissuhteesta ei sovelleta silloin, kun valitus tehdään

suoraan kamarioikeuteen. Jos yksityinen valittaa hallintoviranomaisen päätöksestä lääninoikeuteen, päätöksen tehnyt viranomainen on valittajan vastapuoli sen jälkeen kun valitus on jätetty tuomioistuimelle. Tällä viranomaisella on oikeus valittaa kamarioikeuteen silloin, kun lääninoikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä yksityisen asianosaisen eduksi. Muutoksenhakua lääninoikeuden päätöksestä kamarioikeuteen on rajoitettu valitusluvalla. Valitusluparajoitus koskee samalla tavoin yksityisiä tahoja ja viranomaisia.

Ruotsissa kaksiasianosaissuhteen luomista pohdittiin säännöstä valmisteltaessa sekä julkisen edun että yksityisen asianosaisen kannalta. Ennen lainmuutosta sääntely poikkesi suomalaisesta järjestelmästä siinä suhteessa, että julkinen valta ei ollut useimmissa tapauksissa lainkaan edustettuna hallintoprosessissa. Julkisyhteisöllä oli kuitenkin asianosaisasema veroprosessissa ja hallinnollista vapaudenriistoa koskevissa asioissa. Lisäksi tuomioistuimella oli tarvittaessa mahdollisuus pyytää lausunto päätöksen tehneeltä viranomaiselta.

Ruotsin hallituksen esityksen (prop. 1995/96:22, Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna) perustelujen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta pidettiin tarpeellisenä oikeuskäytäntöä ohjaavien prejudikaattien saamiseksi ja sen vuoksi, että yleistä etua valvova viranomainen voi hakea muutosta virheelliseen päätökseen. Kaksiasianosaissuhteen arvioitiin myös turvaavan tuomioistuimen puolueettomuutta ja vahvistavan hallintoprosessin luonnetta hallintomenettelystä eroavana oikeudenkäyntimenettelynä. Lisäksi arvioitiin, että asiat tulevat paremmin selvitettyiksi, kun molemmat osapuolet huolehtivat selvityksen hankkimisesta.

Ruotsissa on äskettäin arvioitu kaksiasianosaissuhteen toimivuutta ulkomaalais- ja kansalaisuusasioissa, joissa uudistus on ollut voimassa vuodesta 2006 alkaen. Selvityksen (Den nya migrationsprocessen. SOU 2009:56) mukaan kaksiasianosaissuhteen siirtyminen on parantanut oikeudenkäyntien avoimuutta ja vuorovaikutusta suullisessa käsittelyssä. Tuomioistuimet saavat asian ratkaisemisessa tarvittavan maatiedon pääosin asianosaisilta. Viranomainen (Migrationsverket) on valittanut vuosina 2006–2008 yhteensä lähes 500 asiassa ja saanut valitusluvan suhteellisesti useammissa tapauksissa kuin yksityinen asianosainen. Selvityksessä arvioitiin, että viranomaisen valitusoikeus on parantanut oikeuskäytännön yhtenäisyyttä ulkomaalais- ja kansalaisuusasioissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin sisältyy tasapuolisuus ja osapuolten välinen yhdenvertaisuus asian käsittelyssä. Artiklan soveltamiskäytännössä ei ole edellytetty muodollista kaksiasianosaissuhdetta. Sen sijaan käytännössä on edellytetty tasapuolisuutta kuuleminenmenettelyssä ja muussa asian selvittämisessä.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen (Ervasti – Kallioinen: Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2003:202) mukaan epäselvyydet päätöksen tehneen viranomaisen prosessiasemassa ja valitusoikeudessa mainittiin sekä asianajajien että hallintotuomareiden taholta yhdeksi hallintolainkäytön menettelyn suurimmista ongelmista. Monet hallintotuomareista eivät tosin nähneet kaksiasianosaissuhteen puuttumisen aiheuttavan käytännön ongelmia vaan pitivät valitusoikeuden sääntelyä merkittävimpana epäkohtana. Useat haastatelluista hallintotuomareista katsoivat, että valitusoikeuden laajen-

taminen olisi mahdollista ja suotavaakin toteuttaa antamatta päätöksen tehneelle viranomaiselle varsinaista asianosaisen asemaa.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kyselytutkimuksen (Laitinen–Tarukannel–Valjakka: Luottamus hallintotuomioistuimiin. Oikeusministeriön julkaisun 2003:4 liite) mukaan vain alle puolet hallinto-oikeuksissa asioineista vastaajista katsoi, että hallinto-oikeus tutkii tarkasti asian ja muuttaa päätöstä, jos se on virheellinen. Tutkimuksessa arvioidaan tämän voivan johtua siitä, että hallinto-oikeuksien asiakkaat eivät kykene erottamaan hallinto-oikeuksien roolia tuomioistuinina hallintoviranomaisista. Tutkimuksessa ehdotetaan, että luottamusta hallinto-oikeuksiin kehitettäisiin muun ohessa selkeyttämällä hallintoviranomaisen muodollista asemaa oikeudenkäynnissä.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean (Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Oikeusministeriön komiteamietintö 2003:3) mukaan prosessiin osallistuvien hallintoviranomaisten osittain täsmentymätön asema ei ole ongelmatonta menettelystä saatavan kokonaiskuvan kannalta. Hallintolainkäytön nykyisten prosessiasetelmien muuttaminen saattaisi kuitenkin aiheuttaa sellaisia kielteisiä vaikutuksia, joiden laajuutta on vaikea arvioida.

Kehittämiskomitean mietinnössä todetaan myös, ettei hallintotuomioistuimen erityisenä tehtävänä koskaan ole julkisen edun valvominen, vaan julkinen etu otetaan huomioon ainoastaan siinä määrin kuin aineellinen lainsäädäntö sitä edellyttää. Prosessin johdollisesti hallintotuomioistuin huolehtii erityisesti tasapuolisuudesta asian selvittämisessä.

Kehittämiskomitean mietinnössä ehdotetaan päätöksen tehneen viranomaisen prosessiasemaa koskevien säännösten selventämistä sekä päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentamista silloin, kun sen tekemää päätöstä on muutettu hallintotuomioistuimessa, tai ainakin valitusoikeutta koskevien säännösten selkeyttämistä. Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden laajentamista pidettiin tärkeänä oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi ainakin yhteiskunnan kannalta tärkeissä tai uudentyyppisissä asioissa.

Prosessityöryhmän asiamiehille ja avustajille tekemässä kyselyssä vastaajien enemmistö oli sitä mieltä, että päätöksen tehneen viranomaisen roolia tulisi kehittää selvemmäksi vastapuoleksi suhteessa yksityiseen asianosaiseen. Sen sijaan hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle suunnatussa kyselyssä mielipiteet jakautuivat tasaisemmin eri vastausvaihtoehtojen kesken. Useissa lainkäyttöhenkilökunnan vastauksissa korostettiin sitä, että hallintolainkäytön asiaryhmät ovat erilaisia. Vastapuoli-asetelman katsottiin voivan heikentää luottamusta hallintoviranomaisten puolueettomuuteen ja tämän katsottiin voivan korostua erityisesti joissakin asiaryhmissä, esimerkiksi sosiaaliasioissa.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuteen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu myös hallintolainkäytön kehittämistarpeita koskevassa oikeusministeriön julkaisussa (Janne Aer: Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Oikeusministeriön julkaisu 2006:4, s. 29–57).

Kehittämisaatuksia

Muodollisen kaksiasianosaissuhteen luomiseen liittyviä kysymyksiä on tarkasteltu useissa edellä mainituissa selvityksissä. Niissä on tuotu esiin, että hallintotuomioistuimet eivät näyttäydä asiakkaille riittävän selvästi hallinnosta erillisinä puolueettomina tuomioistuimina. Tämä liittyy osaltaan päätöksen tehneen viranomaisen epäselvään prosessiasemaan. Muodollisen kaksiasianosaissuhteen luominen selkeyttäisi viranomaisen asemaa prosessissa. Tämä voisi lisätä yksityisten asianosaisten luottamusta hallintotuomioistuinten puolueettomuuteen.

Edellä mainituissa selvityksissä on tuotu esiin myös ongelmia, joita päätöksen tehneen viranomaisen muodolliseen asianosaissemaan saattaisi liittyä. Tällaisena ongelmana on esitetty erityisesti, että prosessiasetelman muuttaminen voisi syventää yksityisen asianosaisten ja hallintoviranomaisen välisiä konflikteja ja heikentää yksityisten asianosaisten luottamusta hallintoa ja sen toiminnan puolueettomuutta kohtaan. Tämä olisi erityisen ongelmallista esimerkiksi sosiaalialasioissa tai muissa sellaisissa asioissa, joissa kyse ei ole vain yksittäisistä päätöksistä vaan osapuolten välillä toistuvista ja jatkuvista prosesseista.

Työryhmän käsityksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen prosessiasemaa koskevaa sääntelyä tulee tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, millä perusteella ja missä laajuudessa päätöksen tehnyt viranomainen käyttää oikeudenkäynnissä julkisyyhteisön puhevaltaa. Tällöin merkitystä on päätöksen tehneen viranomaisen muodollisen prosessiaseman ohella muillakin seikoilla.

Yksityisen asianosaisten ja päätöksen tehneen viranomaisen välisen konfliktin syntymiseen voi vaikuttaa muodollista prosessiasetelmaa enemmän se, millä tavoin viranomainen tosiasiallisesti toimii oikeudenkäynnissä. Päätöksen tehneellä viranomaisella ei sen muodollisesta asemasta riippumatta ole oikeudenkäynnissä valvottavanaan omaa etuaan, vaan sen tulee pyrkiä lainmukaiseen ratkaisuun.

Hallintoviranomaisen toimien puolueettomuus kuuluu nykyisin hallintolaissa nimenomaisesti säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin. Näihin perusteisiin sisältyy myös, että viranomainen saa käyttää toimivaltaansa vain lain mukaan hyväksyttävään tarkoitukseen. Lisäksi sen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995) on erityissäännös siitä, että verotusmenettelyssä ja muissa verotukseen liittyvissä toimitissa veronsaajien ja verovelvollisten edut tulee ottaa huomioon tasapuolisesti (26 §).

Hallintotuomioistuimen tulee johtaa prosessia niin, että asianosaiset ja päätöksen tehnyt viranomainen sekä tarvittaessa muutkin viranomaiset voivat esittää asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen asiasta. Hallintolainkäyttölain mukaan hallintotuomioistuin voi hankkia lisäselvitystä viran puolesta ottamalla samalla huomioon asian laadun sekä käsittelyn tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Muodollinen prosessiasetelma ei sinänsä vaikuta tuomioistuimen selvittämismuodollisuuteen, mutta on mahdollista, että siirtyminen muodolliseen kaksiasianosaissuhteeseen vähentäisi hallintotuomioistuinten aktiivisuutta selvitysten hankkimisessa. Oikeudenmukaisen prosessin turvaamiseksi on kuitenkin erittäin tärkeää, että päätöksen tehnyt viranomainen prosessiasemastaan riippumatta esittää käytettävissään olevan asian ratkaisuun vaikuttavan aineiston oikeudenkäynnissä, jotta yksityinen asianosainen voi esittää oman käsityksensä tästä aineistosta.

Jos hallintolainkäytössä siirryttäisiin yleisesti muodolliseen kaksiasianosaissuhteeseen, jossa päätöksen tehnyt viranomais olisi yksityisen asianosaisen vastapuolena, muutos voisi lisätä tarvetta asianajajien käyttöön hallintoprosessissa ja siten myös oikeudenkäynnistä yksityisille asianosaisille ja viranomaisille aiheutuvia kuluja. Samassa yhteydessä olisi myös erikseen ratkaistava, millä tavoin muutos vaikuttaisi oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen. Sinänsä olisi johdonmukaista, että oikeudenkäyntikulujen korvaussääntelyä lähennettäisiin tällöin riita-asioita koskevaan vastaavaan sääntelyyn, jolloin lähtökohtana olisi, että hävinnyt osapuoli korvaisi toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut. Tämä voisi olla kuitenkin monessa tapauksessa kohtuutonta yksityisen asianosaisen kannalta.

Viranomaisen muodolliseen asianosaisasemaan liittyy keskeisesti valitusoikeus. Päätöksen tehneellä viranomaisella ei kuitenkaan ole asiassa omaa intressiä. Sen on toiminnassaan otettava huomioon yleinen etu ja pyrittävä lain mukaiseen ratkaisuun. Kaikissa tapauksissa asiaan ei liity sellaista yleistä etua, jonka vuoksi tällä viranomaisella tulisi aina olla valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään oikeusasteeseen.

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta koskevien säännösten tarkistamistarpeet liittyvät lähinnä tilanteisiin, joissa sillä ei nykyisin ole mahdollisuutta saattaa oikeudellista tulkintakysymystä ylimmän oikeusasteen ratkaistavaksi siinäkään tapauksessa, että sen päätös on hallinto-oikeudessa kumottu tai sitä on muutettu, ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun saaminen olisi tarpeen ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Tällaisen ratkaisun saamiseen voisi olla tarvetta erityisesti asioissa, joissa alueellisten hallinto-oikeuksien ratkaisut poikkeavat samankaltaisissa asioissa toisistaan.

Yksityisen asianosaisen kannalta hallintoviranomaisen tekemä valitus siirtää lopullisen ratkaisun saamista ja saattaa lisätä asian hoitamisesta hänelle aiheutuvia kustannuksia. Sen vuoksi olisi asianmukaista rajata jollain tavoin päätöksen tehneen hallintoviranomaisen valitusoikeutta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on muutamissa lausunnoissaan hyväksynyt päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden ensimmäisen oikeusasteen päätöksestä ylempään tuomioistuimeen lähinnä silloin, kun se on valitusluvalla rajoitettu oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 4/2004 vp ja 4/2005 vp).

Työryhmän käsityksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen asemaa prosessissa voidaan selkeyttää muuttamalla sitä muodollisesti asianosaisasemaksi. Oikeudenkäynnin tasapuolisuutta ja läpinäkyvyyttä voidaan parantaa täsmentämällä säännöksiä päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuudesta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä.

Hallintolainkäyttölainsäädäntöön voitaisiin sisällyttää myös yleissäännös siitä, että viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon yleisen edun lisäksi yksityiset edut.

Lisäksi säännöksiä päätöksen tehneen viranomaisen edustajan kuulemisesta suullisessa käsittelyssä on tarpeen tarkistaa ja täsmentää. Nykyistä selkeämmät säännökset tarvitaan esimerkiksi siitä, milloin viranomaisen edustajaa ei voida kuulla suullisessa käsittelyssä todistajana. Nykyiset viittaukset oikeudenkäymiskaaren todistelua koskeviin säännöksiin on tarpeen avata ja laatia hallintolainkäyttöön paremmin soveltuviksi. Tämä voidaan toteuttaa riippumatta siitä, että myös oikeudenkäymiskaaren säännöksiä todistelusta mahdollisesti uudistetaan lähivuosina.

Työryhmän käsityksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätöksestä ylempään oikeusasteeseen tulisi sisällyttää säännös yleislakiin. Valituksen tekeminen olisi kuitenkin asianmukaista rajata vain tilanteisiin, joissa se on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Viranomaisen valitusoikeus olisi tällöin yksityisen asianosaisen valitusoikeutta rajoittava.

Viranomaisen valitusoikeuden käyttäminen voisi edellyttää, että korkein hallinto-oikeus myöntää valituslupan. Toisena vaihtoehtona on, että viranomaisen valitusoikeus rajattaisiin soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamista koskeviin tilanteisiin, mutta valittaminen ei edellyttäisi valituslupaa. Jos viranomaisen valituksen tutkiminen edellyttäisi valituslupaa, hallinto-oikeuden päätös olisi pantavissa täytäntöön viranomaisen tekemästä valituksesta huolimatta. Korkein hallinto-oikeus voisi tällöin evätä viranomaiselta valituslupan perustelematta tätä päätöstään. Vastaavaa valitusluparajoitusta voitaisiin harkita myös asioissa, joissa vakuutus- tai eläkelaitos valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutus- tai eläkelaitoksen oikeuteen.

Riittävän kattava yleissäännös vähentäisi tarvetta erityissäännöksiin. Se ei vaikuttaisi päätöksen tehneen viranomaisen asemaan hallinto-oikeusvaiheessa. Tällainen sääntely voisi aluksi lisätä jonkin verran korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien valitusten määrää, mutta vähitellen tilanne todennäköisesti selkeytyisi. Tarkoituksena olisi, että päätöksen tehnyt viranomainen käyttäisi valitusoikeuttaan vain silloin, kun siihen on erityistä aihetta oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi.

Ehdotettu sääntely ei vaikuttaisi viranomaisen valitusoikeuteen asioissa, joissa siitä säädetään erikseen. Tällaisia säännöksiä on esimerkiksi verotusmenettelystä annetussa laissa ja ympäristölainsäädännössä.

Tarkoituksena ei ole kaventaa valitusoikeutta nykyisestä tilanteesta, joissa kunnalla on oikeus valittaa rajoituksetta ylempään oikeusasteeseen. Sääntelyn selkeyttämiseksi tästä olisi ilmeisesti asianmukaista säätää nykyistä täsmällisemmin kuntalaissa.

Nykyisin useimmissa lakisäateistä toimeentuloturva koskevilla etuuslaeilla ei ole päätöksen tehneen laitoksen valitusoikeudesta nimenomaista säännöstä. Käytännössä päätöksen tehneellä laitoksella on katsottu olevan oikeus valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutus- tai eläkelaitoksen oikeuteen. Vakuutus- tai eläkelaitokset eivät tosin ole kovin laajasti käyttäneet tätä valitusoikeutta. Ehdotus selkeyttäisi vakuutus- ja eläkelaitosten valitusoikeutta lakisäateistä toimeentuloturva koskevilla asioilla.

Työryhmän käsityksen mukaan päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää. Tämä voitaisiin toteuttaa antamatta tälle viranomaiselle muodollisesti asianosaisen asemaa.

Työryhmä ehdottaa, että päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Tällöin edellytyksenä voisi olla, että korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Vastaavaa valitusluparajoitusta voitaisiin harkita myös asioissa, joissa vakuutus- tai eläkelaitos valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen.

Työryhmä ehdottaa, että päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta antaa lausunto, vastata valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja esittää tuomioistuimen pyytämää lisäselvitystä asetettuun määräaikaan mennessä täsmennettäisiin.

Työryhmä ehdottaa lakiin myös yleissäännöstä siitä, että viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä huomioon sekä yleinen etu että yksityisten asianosaisten edut.

Päätöksen tehneen viranomaisen edustajan kuulemista suullisessa käsittelyssä tarkastellaan jaksossa 6.5.1

Päätöksen tehneen viranomaisen velvollisuutta korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja ja oikeutta saada korvausta oikeudenkäyntikuluistaan tarkastellaan jaksossa 6.7.

6.5 Menettely ja prosessinjohto

6.5.1 Suullinen käsittely, katselmus, tarkastus ja muut todisteluun liittyvät kysymykset

Taustaa ja nykytila

Nykyinen lainsäädäntö

Suomen liittyessä vuonna 1990 Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sopimuksen 6 artiklaan tehtiin varauma, joka koski oikeutta suulliseen käsittelyyn muun muassa hallintotuomioistuimissa. Varauma voitiin yleisten hallintotuomioistuinten osalta poistaa hallintolainkäyttölain voimaan tullessa 1. joulukuuta 1996. Huhtikuun 1. päivänä 1999 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä hallintolainkäyttölain mukainen velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen asianosaisen pyynnöstä ulotettiin koskemaan myös vakuutusoikeutta ja silloista tarkastuslautakuntaa.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimessä. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolainkäyttölain 37 §:n 1 momentin mukaan asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla.

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden on toimitettava suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen pyytää sitä. Sama koskee korkeinta hallinto-oikeutta sen käsitellessä valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Asianosaisen pyytämä suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton.

Saman pykälän 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp) on 38 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että suullinen käsittely voitaisiin katsoa asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeettomaksi esimerkiksi silloin, kun asianosaisen vaatimus hyväksyttäisiin. Tällöin asianosaisella ei olisi oikeudellista intressiä saada suullista käsittelyä. Jos vain osa vaatimuksista hyväksyttäisiin, olisi suullisen käsittelyn toimittamista arvioitava sen mukaan, millaisiin vaatimuksiin asianosaisen suullista käsittelyä koskeva pyyntö liittyisi. Valittajan vaatimuksen hyväksyminen ei merkitsisi, että tällä perusteella voitaisiin hylätä vastapuolen pyyntö toimittaa suullinen käsittely. Tuomioistuimien voisi harkita, edistäisikö suullisen käsittelyn toimittaminen asian selvittämistä tai olisiko suullisen käsittelyn toimittamiseen muita syitä. Säännöksessä oleva maininta suullisen käsittelyn ilmeisestä tarpeettomuudesta merkitsisi sitä, että suullinen käsittely voitaisiin jättää toimittamatta, jos olisi hyvin todennäköistä, ettei suullisesta käsittelystä ole hyötyä. Säännöksen nojalla voitaisiin torjua suullinen käsittely myös asianosaisen kannalta vähäpätöisissä asioissa tai asioissa, joissa menettelyn kohteena oleva oikeus, etu tai velvollisuus olisi muuten laadultaan sellainen, ettei yksityisen oikeusturva edellyttäisi suullisen käsittelyn järjestämistä. Säännöksen soveltamisessa olisi tällöin otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräykset.

Hallintolainkäyttölain 38 §:n on soveltamisalaltaan laajempi kuin EIS 6 artikla, koska se ei rajaa soveltamispiiriä tietynlaisiin hallintoasiaryhmiin. Kansallisen soveltajan on kuitenkin seurattava myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja otettava se suullista käsittelyä koskevia säännöksiä sovellettaessa huomioon.

Katselmuksen toimittamisesta on hallintolainkäyttölain 41 §:ssä säädetty, että asian selvittämiseksi voidaan toimittaa katselmus. Katselmuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään suullisesta käsittelystä.

Ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla voidaan suorittaa myös tarkastus. Näiden lakien mukaisia ympäristö- ja vesiasioita käsittelee ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimena ainoastaan Vaasan hallinto-oikeus.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (Oikeusministeriön komiteamietintö 2003:3) on todettu muun ohella, että suullisten käsittelyjen ja katselmusten osalta kehityssuuntana tulisi olla, että etenkin suullisia käsittelyjä järjestettäisiin nykyistä merkittävästi useammin. Suullisilla käsittelyillä on tärkeä rooli myös vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden oikeudenkäynneissä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa suullisten käsittelyjen ja katselmusten järjestämiselle ei voi eikä tarvitsekaan olla samanlaista merkitystä kuin alemmissa tuomioistuimissa. Korkeimmalla hallinto-oikeudella tulee kuitenkin olla valmius tilanteen vaatiessa toimittaa suullinen käsittely tai katselmus.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomuksessa toiminnastaan vuosilta 2002–2003 on todettu, että kahden hallinto-oikeuden asiakkaille tehdyn tutkimuksen mukaan yli 60 prosenttia vastaajista katsoi, ettei hallinto-oikeuden päätös ollut lainkaan vaatimusten mukainen. Neuvottelukunta on arvioinut tutkimustuloksen selittyvän ainakin osaksi sillä, että valtaosassa (92 %) tapauksia käsittely oli kirjallista. Suullisen käsittelyn oli saanut vain 8 prosenttia vastaajista. Suullisen käsittelyn tarpeellisuuteen viittaa se, että 33 prosenttia niistä, joiden asia käsiteltiin kirjallisesti, olisivat halunneet suullisen käsittelyn.

Tilastotietoja suullisista käsittelyistä, katselmuksista ja tarkastuksista vuosilta 1997–2008

Hallintolainkäyttölain voimaan tulon 1.12.1996 jälkeen suullisia käsittelyjä ja katselmuksia on korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksen 1999 mukaan järjestetty hallinto-oikeuksissa vuonna 1997 kaiken kaikkiaan yhteensä 272. Vuonna 1998 on järjestetty yhteensä 258 suullista käsittelyä ja 107 katselmusta. Vuonna 1999 on järjestetty 238 suullista käsittelyä ja 89 katselmusta.

Taulukko 9: Hallinto-oikeuksien suulliset käsittelyt, katselmukset ja tarkastukset vuosina 2000–2004

Vuosi	Suulliset käsittelyt	Katselmukset	Tarkastukset
2000	309	66	33
2001	358	109	34
2002	373	74	31
2003	377	55	38
2004	384	80	46

Taulukko 10: Hallinto-oikeuksien suulliset käsittelyt vuosina 2005–2008

Vuosi	Pyydetty	Pidetty	Prosenttia
2005	1111	515	46 %
2006	1117	477	43 %
2007	1088	535	49 %
2008	990	566	57 %

Taulukko 11: Hallinto-oikeuksien katselmukset vuosina 2005–2008

Vuosi	Pyydetty	Pidetty	Prosenttia
2005	134	119	89 %
2006	132	99	75 %
2007	141	80	57 %
2008	101	62	61 %

Taulukko 12: Vaasan hallinto-oikeuden tarkastukset vuosina 2005–2008

Vuosi	Pyydetty	Pidetty
2005	4	43
2006	2	22
2007	4	87
2008	6	53

Katselmuksia järjestettiin rakentamista ja ympäristöä koskevissa asiaryhmissä. Tarkastusten järjestäminen on erityislainsäädännön nojalla mahdollista vain vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa, jotka käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa. Tarkastuksia on järjestetty paljon myös viran puolesta, mikä selittää pidettyjen tarkastusten suuren määrän suhteessa pyydettyihin tarkastuksiin.

Heti hallintolainkäyttölain voimaantulon jälkeen vuosina 1997–1999 hallinto-oikeuksien suullisten käsittelyjen määrässä oli jonkin verran vuosittaista vaihtelua eri suuntiin. Tultaessa 2000-luvulle suullisten käsittelyjen määrä on noussut lähes säännöllisesti vuosi vuodelta. Katselmuksien määrässä ei sen sijaan ole ollut selkeää nousua, vaan niiden määrä on vaihdellut vuosittain suunnilleen 50:n ja 100:n välillä. Vertailtaessa vuosia 1997 ja 2008 on suullisten käsittelyjen ja katselmusten yhteismäärä noussut yli kaksinkertaiseksi; vuonna 1997 yhteensä 272 asiaa ja vuonna 2008 yhteensä 619 asiaa.

Suullisen käsittelyn järjestämisalttiudessa näyttäisi tilastojen perusteella olevan myös hallinto-oikeuskohtaisia eroja. Esimerkiksi vuonna 2008 suullisia käsittelyjä järjestettiin taulukosta 13 ilmenevällä tavalla.

Taulukko 13: Suullisten käsittelyjen järjestäminen hallinto-oikeuksittain vuonna 2008

Hallinto-oikeus	Pyydetty	Pidetty¹	Prosenttia
Helsinki	469	178	38 %
Hämeenlinna	85	95	112 %
Kouvola	63	62	98 %
Kuopio	153	50	33 %
Rovaniemi	29	29	100 %
Oulu	60	37	62 %
Turku	72	71	99 %
Vaasa	59	44	75 %
Yhteensä	990	556	57 %

¹ Luvut sisältävät paitsi asianosaisten pyytämät myös viran puolesta pidetyt suulliset käsittelyt.

Suullisista käsittelyistä vuosina 2005–2008 noin 80 prosenttia järjestettiin sosiaali-
huoltoa ja terveydenhuoltoa koskevissa asioissa, lähinnä lastensuojeluasioissa. Toi-
seksi suurin ryhmä oli ulkomaalaisasiat, joissa suullisten käsittelyjen osuus kaikista
järjestetyistä suullisista käsittelyistä vaihteli 10 prosentin molemmin puolin. Suullisten
käsittelyjen keskittyminen näihin asiaryhmiin on luontevaa, koska niissä on yleensä
kysymys näytökysestä.

Helsingin ja Kuopion hallinto-oikeuksissa suullisia käsittelyjä on niiden pyyntöihin
nähten järjestetty selvästi keskimääräistä vähemmän. Tämä johtuu Kuopion hallinto-
oikeudessa siitä, että mielenterveysasioissa pyyntöjä on esitetty paljon, mutta suullisia
käsittelyjä on järjestetty saman potilaan kohdalla ainoastaan muutaman vuoden välein.
Helsingin hallinto-oikeudessa eroa suullisen käsittelyn pyyntöjen ja järjestettyjen suul-
listen käsittelyjen määrän välillä selittää muun muassa se, että nopeutettua menettelyä
koskevissa turvapaikka-asioissa on tehty paljon suullisen käsittelyn pyyntöjä ja näissä
asioissa suullinen käsittely on ollut ilmeisen tarpeellista. Lisäksi veroasioissa on tehty
paljon suullisen käsittelyn pyyntöjä, mutta näissä asioissa asioiden luonteesta johtuen
näyttö on useimmiten esitettävissä muilla keinoin kuin todistajia kuulemalla.

Markkinaoikeuden vuosikertomuksista saatujen tietojen mukaan vuonna 2005 mark-
kinaoikeus järjesti suullisen käsittelyn yhtä julkista hankintaa koskevassa asiassa ja
yhtä kilpailunrajoitusasiaa koskevassa asiassa. Suullisten käsittelyjen vähäistä määrää
selittää se, että julkisia hankintoja koskevat asiat ratkaistaan tarjouspyyntöasiakirjojen
pohjalta eikä niihin liity näyttöongelmia. Kilpailunrajoitusasioissa päätöksiä tehdään
muutoinkin vähän. Markkinaoikeudellisissa asioissa, joissa prosessisäännöksenä on
oikeudenkäymiskaari, pidettiin 25 valmisteluistuntoa ja 13 pääkäsittelyä.

Vuonna 2006 markkinaoikeus järjesti suullisen käsittelyn kolmessa sähkömarkkinoita
koskevassa asiassa ja yhdessä kilpailunrajoitusasiassa. Kilpailunrajoitusasiassa pidetty
suullinen käsittely kesti 19 päivää. Markkinaoikeudellisissa asioissa pidettiin seitse-
män valmisteluistuntoa ja neljä pääkäsittelyä.

Vuonna 2007 markkinaoikeus ei järjestänyt suullisia käsittelyjä julkisia hankintoja ei-
kä sähkömarkkinoita koskevissa asioissa. Markkinaoikeus järjesti valmistelevia käsit-
telyjä kolmessa ja suullisia käsittelyjä kolmessa kilpailunrajoitusasiassa. Markkinaoi-
keudellisissa asioissa pidettiin yhdeksän valmisteluistuntoa ja seitsemän pääkäsittelyä.

Vuonna 2008 markkinaoikeus ei järjestänyt suullisia käsittelyjä julkisia hankintoja
koskevissa asioissa. Sähkömarkkinoita koskevissa asioissa suullisia käsittelyjä oli yk-
si, mutta istunnossa käsiteltiin noin 90 valitusta. Markkinaoikeus järjesti valmistelevia
käsittelyjä kuudessa ja suullisia käsittelyjä seitsemässä kilpailunrajoitusasiassa. Mark-
kinaoikeudellisissa asioissa pidettiin 11 valmisteluistuntoa ja yhdeksän pääkäsittelyä.

Vakuutuslainsäädännössä on vuosina 2005–2008 järjestetty yhteensä 26 suullista käsittelyä.
Muutoksenhakulautakunnissa suullisia käsittelyjä on järjestetty varsin vähän. Tämä
johtuu asioiden luonteen lisäksi ainakin osin siitä, että lainsäädännössä on eri lauta-
kuntien osalta erilaisia viittauksia hallintolainkäyttölain suullista käsittelyä koskeviin
säännöksiin. Tilanne tulisi jatkossa selvittää ja tarkentaa.

Korkein hallinto-oikeus on järjestänyt suullisen käsittelyn vuosina 2006–2008 muu-
tamassa asiassa vuosittain. Katselmuksia korkein hallinto-oikeus on järjestänyt yleen-

sä jonkin verran enemmän kuin suullisia käsittelyjä. Katselmuksia on järjestetty lähinnä rakentamista ja ympäristöä koskevissa asioissa. Korkein hallinto-oikeus on viime vuosina järjestänyt katselmuksia myös julkisuusasioissa, joissa katselmuksen kohteena on ollut viranomaisen rekisteri ja sen hakutoiminnat.

Prosessityöryhmän toimittamista kyselyistä saatu palaute

Hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle tehdyn kyselyn (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2008:18) mukaan suullisen käsittelyn tehokkuus selvittämiskeinona on asiaryhmäkohtaista. Menettelyä koskevien säännösten ongelmana nousivat esiin erityisesti oikeudenkäymiskaaren viittaussäännösten tulkintavaikkeudet.

Kysymykseen siitä, pitäisikö suullista käsittelyä koskevia säännöksiä täsmentää, annettiin lähes yhtä paljon ”en osaa sanoa”, ”kyllä” ja ”ei” vastauksia. Lähes kaikki vastaajat katsoivat, ettei suullista käsittelyä tule jatkossakaan järjestää aina kun asianosainen sitä pyytää. Niin ikään selkeä enemmistö katsoi, ettei suullista käsittelyä tule säätää pakolliseksi myöskään hallinnollista sanktiota koskevissa muutoksenhauissa. Yli puolet vastaajista sen sijaan katsoi, että suullisen käsittelyn järjestämisestä kieltäytymistä tulisi laajentaa nykyisestä.

Kyselystä ilmeni myös, että suullisia käsittelyjä järjestetään hallintotuomioistuinten omasta aloitteesta hyvin harvoin. Myös valittajan halua suulliseen käsittelyyn tiedustellaan tuomioistuimen toimesta harvoin. Sen sijaan, kun valittaja on esittänyt suullisen käsittelyn pyynnön, sen tarpeellisuudesta keskustellaan asianosaisen kanssa. Katselmuksen ja tarkastuksen järjestäminen viranomaisen aloitteesta on kuitenkin vastausten perusteella yleistä.

Vastausten perusteella suullisen käsittelyn yksityiskohtainen kirjallinen esivalmistelu on vastaajille melko vieras asia. Myös suullinen esivalmistelu järjestetään vain harvoin. Enin osa vastaajista (56 %) katsoi myös, ettei suullisen käsittelyn valmistelutuntujen järjestämisestä tarvita tarkentavaa sääntelyä.

Selvästi enin osa vastaajista (62 %) katsoi, että todisteluoikeutta koskevat säännökset olisi siirrettävä hallintolainkäyttölakiin.

Asiamiehille ja avustajille tehdyn kyselyn (Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2009:17) mukaan suullista käsittelyä pidettiin tarpeellisena ja tehokkaana selvittämiskeinona. Myös säännöksiä suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisestä pidettiin säännöstasolla selkeinä. Suurin osa vastaajista (59 %) katsoi, että hallintolainkäyttölain perusteet jättää suullinen käsittely toimittamatta ovat selkeitä ja ymmärrettäviä. Säännösten soveltamiskäytäntö ei kuitenkaan vastaajien mukaan aina vastaa säännösten tarkoitusta, joten lain täsmentämistä kannatettiin. Vastaajat eivät kuitenkaan kannattaneet suullisen käsittelyn järjestämistä aina asianosaisen sitä pyytäessä. Enin osa vastaajista (74 %) ei myöskään kannattanut ajatusta, että suullisen käsittelyn järjestäminen olisi pakollista asianosaisen vaatimuksesta haettaessa muutosta rahamääräiseen hallinnolliseen sanktioon.

Vastaajat kannattivat myös säännöstä tarpeettoman todistelun kiellosta. Edelleen pidettiin tärkeänä mahdollisuutta todistajan tai muun henkilön kuulemiseen suullisessa käsittelyssä videoneuvottelun keinoin. Suullisen käsittelyn valmistelutilaisuuden jär-

jestäminen oli vastaajien kokemuksen mukaan hyvin harvinaista muualla paitsi markkinaoikeudessa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisujen perusteella voidaan vetää seuraavanlaisia yleisluontoisia suuntaviivoja suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuuden arvioimiseksi:

1. *asianosaisen kanta*: jos ei vaadi, ei tarvitse järjestää
2. *asian merkitys asianosaiselle*: jos asia erityisen tärkeä, tulisi järjestää
3. *asian tekninen luonne*: tekniset kysymykset, ei yleensä tarvetta
4. *oikeudellisen selvityksen keskeisyys*: oikeuskysymykset, ei tarvetta
5. *selvitystarve*: tosiasiakysymykset tai julkinen intressi, tulisi järjestää
6. *oikeusastejärjestys*: ensimmäisessä asteessa tulisi olla suullinen
7. *prosessiekonomia*: voi puoltaa kirjallista käsittelyä
8. *asian laatu*: esim. pitkäkestoinen tahdonvastainen psykiatrinen hoito

Ratkaisuista ei kuitenkaan pelkästään näillä perustein voida tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuudesta, vaan esillä olevaa tilannetta on aina arvioitava kokonaisuutena. Kuten jäljempänä selostetuista tapauksista ilmenee, on tavanomaista, että samassa asiassa joudutaan punnitsemaan useampien edellä mainittujen perusteiden painoarvoa. Tapaukset eivät siten aina luontevasti sijoitu ainoastaan yhden alaotsikon alle, vaikka tässä esitystavassa näin on menetelty.

Asian selvitystarve

Asian selvitystarvetta on arvioitu seuraavissa EIT:n ratkaisuissa. Oikeuskirjallisuuden mukaan suullinen käsittely on tarpeen silloin, kun tosiasiaselvityksen arviointi pelkästään kirjallisessa muodossa on hankalaa tai mahdotonta. Myös tilanteissa, joissa kirjallinen selvitys on ristiriitaista, suullisen käsittelyn järjestäminen saattaa olla perusteltua. EIT on tuoreessa 23.6.2009 antamassaan ratkaisussa *Kaura* todennut Suomen rikkooneen EIS 6 artiklan 1 kappaletta siten, että suullista käsittelyä ei ole asianosaisen pyynnöstä huolimatta järjestetty. Kysymys oli työttömyyspäivärahan myöntämisestä koskevasta asiasta. Valittaja oli tehnyt valituksen ensin työttömyysturvalautakunnalle ja tämän jälkeen vakuutus-oikeuteen, jossa hän oli pyytänyt suullisen käsittelyn järjestämistä todistajien kuulemiseksi. EIT totesi, ettei suullista käsittelyä ollut kyseisessä asiassa järjestetty missään oikeusasteessa. Tästä syystä huomiota tuli kiinnittää siihen, oliko olemassa erityispiirteitä, jotka saattoivat oikeuttaa suullisen käsittelyn puuttumiseen. Valittaja oli katsonut, että suullinen käsittely olisi ollut tarpeen ristiriitaisten lausumien uskottavuuden arvioinnin vuoksi. EIT yhtyi valittajan näkemykseen ja totesi, että EIS 6 artiklaa oli rikottu, kun suullista käsittelyä ei ollut järjestetty, vaikka se olisi ollut tarpeen todistajankertomuksen uskottavuuden arvioimiseksi.

Todistelun uskottavuuden arvioinnista oli kyse myös 22.7.2008 annetussa *Lehtinen*-tapauksessa. Siinä oli kysymys suullisen käsittelyn järjestämisestä veronkorotusta koskeneessa valitusasiassa. Valittajalle oli enemmistöosakkaana määrätty liiketoimintaan ja peiteltyyn osingonjakoon liittyvä veronkorotus, mistä päätöksestä hän valitti ensin veron-oikeuslautakuntaan ja tämän jälkeen hallinto-oikeuteen pyytäen suullista käsittelyä omien todistajiensa kuulemiseksi ja heidän uskottavuutensa arvioimiseksi. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja suullista käsittelyä koskevan vaatimuksen ilmeisen tarpeettomana saatuihin selvityksiin ja asian laatuun nähden. Korkein hallinto-

oikeus ei myöntänyt valittajalle valituslupaa. EIT on aiemmassa oikeuskäytännössään todennut kirjallisen menettelyn olevan usein tehokkaampaa verotusta koskevien asioiden selvittämisessä. Tässä tapauksessa olennaista oli kuitenkin tosiseikkojen selvittäminen ja lausumien uskottavuus. EIT katsoi, ettei kirjallisten kertomusten uskottavuutta voitu käsillä olevan kaltaisessa tapauksessa arvioida asianmukaisesti kuulematta välittömästi asianomaista kertomuksen antanutta henkilöä. Siten EIS 6 artiklan 1 kappaletta oli rikottu, kun hallinto-oikeudessa ei ollut pidetty suullista käsittelyä.

Vastaavalla tavalla on linjattu *Kallio*-tapauksessa (22.7.2008), joka koski veronkorotusta liittyen ennakonpidätyksen ja sosiaaliturvamaksun suorittamatta jättämiseen. Valittaja oli pyytänyt suullista käsittelyä omien todistajien kuulemiseksi. Hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen ja todennut suullisen käsittelyn järjestämisen olevan ilmeisen tarpeeton, koska lausumat kävivät ilmi verotarkastuskertomuksesta, asian yhteydessä suoritetusta esitutkinnasta ja muista asiakirjoista. Ratkaisussa on todettu samat periaatteet kirjallisen käsittelyn tehokkuudesta veronkorotusta koskevissa asioissa kuin yllä käsitellyssä *Lehtinen*-tapauksessa. EIT mukaan tapauksessa, jossa olennaista on tosiseikkojen selvittäminen ja kertomusten uskottavuuden arviointi, suullisen käsittelyn järjestäminen on tarpeen. EIT siis katsoi EIS 6 artiklan 1 kappaletta rikotun.

Asian selvitystarve ei ole edellyttänyt suullisen käsittelyn järjestämistä seuraavissa tapauksissa, joissa selvitys on perustunut pääosin kirjallisiin lausuntoihin. Suullinen käsittely voikin EIT:n ratkaisukäytännön mukaan olla tarpeeton, jos oikeudenkäynnin kohteena oleva asia koostuu pelkästään sellaisista oikeus- tai tosiasiakysymyksistä, jotka voidaan ratkaista puhtaasti kirjallisen aineiston pohjalta.

EIT:n 23.11.2006 antamassa *Jussila*-tapauksessa oli kysymys veronkorotusta koskevasta asiasta. *Jussila*-tapaus eroaa edellä käsitellyistä tapauksista lopputulokseltaan, koska siinä EIS 6 artiklaa ei ollut rikottu, vaikka suullista käsittelyä ei ollut järjestetty. Ratkaisujen erilaisuus johtuu siitä, että *Jussila*-tapauksessa valittaja vaati suullista käsittelyä sillä perusteella, että halusi kuulla verotarkastajaa, jonka väitti tulkinneen lakia väärin ja antaneen virheellisen kertomuksen. Kysymyksessä oli EIT:n mukaan EIS 6 artiklan soveltamisalaan kuulumaton veroharkinta eikä todistajan kertomuksen uskottavuuden arviointi, mikä olisi edellyttänyt suullisen käsittelyn järjestämistä. EIT totesi ratkaisussaan, että usein kirjallinen menettely oli suullista käsittelyä tehokkaampi, kun tutkittiin verovelvollisen ilmoitusten ja asiakirjojen asianmukaisuutta. Tapauksessa valittaja oli saanut kirjallisesti kommentoida veroviranomaisten lausumia, mistä syystä suullisen käsittelyn järjestäminen ei EIT:n mukaan ollut välttämätöntä.

Ajokorttia koskevassa *Junnila*-tapauksessa 13.1.2004 EIT on arvioinut kirjallisten lääkärinlausuntojen asemaa. Tässä tapauksessa suullisen käsittelyn järjestäminen hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ollut tarpeen, koska ajokortin myöntämistä koskeva asia perustui terveydellisten vaatimusten täyttymisen arviointiin, mikä oli mahdollista tehdä puhtaasti kirjallisen aineiston perusteella. Koska ajokortin myöntämiseen liittyvät näkökyvylle asetettavat vaatimukset olivat ehdottomia ja kirjallisten lääkärinlausuntojen perusteella arvioitavissa, ei suullisesti esitettävä todistelu olisi vaikuttanut lopputulokseen. EIT totesi tässäkin olevan asianhaaroja, joiden johdosta suullista käsittelyä ei tarvinnut järjestää ja hylkäsi valituksen ilmeisen perusteetomana.

Ruotsia koskevia tuomioita

Miller-tapauksessa 8.2.2005 oli kysymys suullisen käsittelyn tarpeellisuudesta hallintovalitusasiassa, jossa jouduttiin selvittämään valittajan vammaisuusastetta 13 vuotta myöhemmin. Lääninoikeus oli hylännyt pyynnön, koska asiassa oli saatavilla kirjallista aineistoa eikä epäselvyyttä liittynyt ainakaan lääketieteellisen arvion perusteeseen. EIT on tuomiossaan ensinnäkin viitannut Ruotsin vuoden 1971 hallintoprosessilain mukaiseen suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuuteen. Lain mukaan suullinen käsittely tuli pitää, jos asianosainen sitä pyysi eikä se ollut tarpeeton eikä myöskään ollut erityistä syytä sen pitämättä jättämiselle. Oikeuskäytännön mukaan nämä kaksi perustetta olivat vaihtoehtoisia eikä kumulatiivisia. Siten EIT:n mielestä kansalliset tuomioistuimet eivät ilmeisesti soveltaneet tätä tiukempia EIS:n vaatimuksia, joiden mukaan suullinen käsittely oli pidettävä, ellei ollut poikkeuksellisia asianhaaroja. EIT katsoi, että Ruotsin tuli ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin korjatakseen tuon ristiriidan. EIT katsoi, että kysymys valittajan vammaisuuden asteesta ei ilmeisesti ollut yksiselitteinen. Ajan kulumisesta huolimatta lääkäri olisi voinut selvittää potilasasiakirjoihin tekemiään merkintöjä ja lausua niiden merkityksestä lääninoikeudessa ratkaistaviin kysymyksiin. Valitus ei ollut koskenut pelkästään teknisiä kysymyksiä. Oikeudenhoidon edut olisi otettu paremmin huomioon, jos valittajalle olisi annettu tilaisuus selvittää suullisessa käsittelyssä itse tai edustajansa välityksin henkilökohtaista tilannettaan ao. aikana. EIS 6 artiklan 1 kappaletta oli rikottu, kun suullista käsittelyä ei järjestetty. Ratkaisu on tehty äänestyksen jälkeen äänin 4–3.

Vammaispäivärahaa koskevassa *Hurting*-tapauksessa 23.3.2004 EIT katsoi, että sosiaaliturvavakuutusjärjestelmien mukaisia etuuksia koskevat riidat olivat yleisesti verraten teknisiä ja niiden lopputulos riippui tavallisesti lääkäreiden kirjallisista lausunnoista. Lääkäri, jota tässä tapauksessa oli tarkoitus lääninoikeudessa kuulla, oli todennut, ettei hänellä ole huomauttamista kassan tekemään arvioon. Siten oli ollut perusteita katsoa, ettei ko. lääkärin kuuleminen ollut tarpeen. EIT katsoi, että lääninoikeus oli tapauksen oloissa voinut päättää asianmukaisesti relevanteista kysymyksistä kirjallisten lääkärinlausuntojen ja valittajan kirjelmien pohjalta. Siten suullinen käsittely ei ollut tarpeen ja valitus oli ilmeisen perusteeton. Valitus jätettiin tutkimatta.

Steen-tapauksessa 14.6.2007 oli kysymys suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuudesta sosiaalivakuutusta koskevassa riidassa. EIT totesi, että valittaja oli pyytänyt suullista käsittelyä saadakseen selvitystä siitä, miten vakuutuskassa oli käsitelty juttua (oliko päätöksen tehnyt kassan virkailija, vaikka lain mukaan asia olisi tullut ratkaista lautakunnassa). EIT:n mielestä oli ilmeistä, että valittaja oli halunnut suullista käsittelyä vain prosessuaalisen kysymyksen käsittelyn kannalta eikä sen vuoksi, että siinä olisi selvitetty hänen aineellisiin vaatimuksiinsa liittyneitä tosiasia- tai oikeuskysymyksiä. Tätä tuki se, ettei valittaja ollut missään vaiheessa vaatinut lääkärin tai muun asiantuntijan kuulemista hänen sairaudestaan tai muista asiaan liittyvistä kysymyksistä. Suullisella käsittelyllä 10 vuotta myöhemmin ei olisi saatu paljonkaan lisäselvitystä asiaan. Näissä oloissa EIT katsoi, että suullista käsittelyä ei ollut poikkeuksellisten asianhaarojen vuoksi tarvinnut järjestää.

Jacobsson-tapauksessa 19.2.1998 EIT totesi, että kyseisessä tapauksessa *regeringsrätten* ei ollut toimivaltaa tutkia rakennuslupaa koskevaa kysymystä, vaan se käsitteli vain vuoden 1938 kaavan kumoamista koskevaa kysymystä. Tämä kysymys ratkaistiin rakennuslain asiaa koskevien selkeiden säännösten nojalla. *Regeringsrätten* katsoi näi-

den säännösten nojalla, että kaava oli voitu kumota ottamatta huomioon niitä oikeuksia, jotka sen nojalla aikanaan oli saatu. Näin ollen regeringsrätten ei ottanut kantaa mihinkään yksittäisiin Jacobssonin oikeuksia koskeviin tosiseikkoihin. Ottaen huomioon, että regeringsrättenin ratkaistavana oleva kysymys oli selostetulla tavalla rajoitettu, sillä ei ollut velvollisuutta suullisen käsittelyn järjestämiseen eikä EIS 6 (1) artiklaa ollut rikottu.

Katso Ruotsia koskevista tuomioista myös *Lundevall* 12.11.2002, *Salomonsson* 12.11.2002, *Strömlad* 11.2.2003, *Pitkänen* 26.8.2003, *Aalto* 18.11.2003 ja *Björklundh* 23.3.2004.

Oikeusastejärjestys

Seuraavassa tapauksessa EIT on asian selvitystarpeen lisäksi ottanut kantaa myös asianosaisen pyynnön merkitykseen ja oikeusastejärjestykseen.

Kaipila-tapaus 18.10.2005 koskee tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä koskevan valitusasian käsittelyä hallintotuomioistuimessa. Tässä EIT on asian selvitystarpeen lisäksi ottanut kantaa myös oikeusastejärjestykseen. Asianosainen valitti pakkohoitoon määräämisestä lääninoikeudelle ja edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle, joka tutki valituksen suullista käsittelyä järjestämättä. EIT:n oikeuskäytännön mukaan suullinen käsittely tuli pääsääntöisesti järjestää ainakin yhdessä oikeusasteessa ja asianmukaisen oikeudenhoidon kannalta nimenomaan ensi asteessa. EIT tote si ratkaisussaan muun muassa, että valittaja ei ollut pyytänyt suullista käsittelyä kuin vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja katsoi, että pitäessään suullista käsittelyä tärkeänä hän olisi pyytänyt sitä jo lääninoikeudessa. EIT:n mukaan jutun asianhaaroista riippuen suullisen käsittelyn järjestämistä koskeva pyyntö voitiin hylätä ylempässä valitusasteessa, vaikka käsittely olisi alemmassakin asteessa ollut kirjallista. EIT tote si, että tahdosta riippumatonta hoitoa koskevan asian ratkaisu riippui lääkäreiden kirjallisista lausunnoista, joten niiden arviointi on paremmin mahdollista kirjallisessa menettelyssä. EIS 6 artiklaa ei siten ollut rikottu, koska oli ollut olemassa sellaisia asianhaaroja, jotka oikeuttivat suullisen käsittelyn puuttumiseen.

Ruotsia koskevassa tuomiossa *Hellborg* 28.2.2006 kysymys oli velvollisuudesta järjestää regeringsrättenissä suullinen käsittely. Asiassa oli kysymys siitä, loukkasivatko viranomaisten toimenpiteet omaisuuden suojaa rakennusluvan ennakkotietoa ja myöntämistä sekä kaavoitusta koskevissa asioissa. EIT katsoi, että valitus regeringsrättenille oli voinut tuoda esille oikeus- ja mahdollisesti myös tosiasiakysymyksiä, joita voitiin pitää tietyssä määrin vaativina. Regeringsrätten oli tuossa asiassa ensimmäinen ja ainoa oikeusaste. EIT viittasi oikeuskäytäntöönsä ja katsoi, ettei ollut olemassa mitään sellaisia poikkeuksellisia syitä, joiden vuoksi suullisesta käsittelystä regeringsrättenissä oli voitu luopua. EIS 6 artiklan 1 kappaletta oli rikottu.

Asian tekninen luonne

Seuraavassa tapauksessa EIT on arvioinut suullisen käsittely järjestämisvelvollisuutta asian teknisen luonteen pohjalta. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että luonteeltaan teknisissä tai muutoin sisällöltään selvissä asioissa suullinen käsittely ei välttämättä ole tarpeen. Esimerkiksi sosiaaliturvaa koskevat asiat ovat usein tällaisia ja ne ovatkin paremmin ratkaistavissa kirjallisessa menettelyssä. Sosiaaliturva-asioissa voidaan

huomioida myös prosessiekonomisia näkökohtia, mitä käsitellään jäljempänä. Asianosaisen suullisen käsittelyn pyyntöä ei tulisi kuitenkaan evätä yksinomaan asian teknisen luonteen perusteella.

EIT:n 19.4.2007 antamassa *Vilho Eskelinen ym.* -tapauksessa on viitattu edellä käsiteltyyn Jussila-tapaukseen. Kysymys oli valtion ja virkamiesten välillä palkkauksesta syntyneestä riidasta ja muun muassa siitä, oliko sen yhteydessä tullut järjestää suullinen käsittely. Poliisivirkamiehinä työskennelleet valittajat vaativat valtiolta erinäisiä palkanlisäjä, jotka he olivat läänin poliisijohdon lupauksista huolimatta menettäneet rakenneuudistusten myötä. Asiasta valitettiin lääninoikeuteen. Sitten korkein hallinto-oikeus hylkysi valitukset suullista käsittelyä pitämättä todeten sen järjestämisen olevan ilmeisen tarpeeton, koska poliisijohdon lupauksilla ei ollut merkitystä asiassa vaan vaaditut lisät perustuivat lakiin ja lääninhallituksen harkintavaltaan sen soveltamisesta. EIT totesi, ettei EIS 6 artiklaa ole rikottu, koska artiklan soveltamisalaan siinä kuuluva riita oli koskenut teknisiä kysymyksiä.

Prosessiekonomia

EIT on asian teknisen luonteen lisäksi lausunut prosessiekonomisista seikoista seuraavissa sosiaaliturvaa koskevissa tapauksissa. Voitaneen sanoa, että ainakin tämän asiar ryhmän asioissa EIT:n mukaan voidaan kiinnittää huomiota myös tehokkuuteen ja taloudellisuuteen. Arvioinnissa on kuitenkin huomioitava myös muut elementit ja päätös on tehtävä kokonaisarvioinnin perusteella.

Vakuutuskorvausasiaa koskevassa *Elo*-tapauksessa 26.9.2006 EIT arvioi asian teknisen luonteen lisäksi tehokkuutta ja prosessiekonomiaa. EIS 6 artiklaa ei ollut rikottu, kun suullista käsittelyä ei pyynnöstä huolimatta ollut järjestetty tapaturmavakuutuslautakunnassa eikä vakuutusosoikeudessa kirjallisia lausuntoja antaneiden lääkäreiden ja hakijan kuulemiseksi. Kysymys oli haittaluokan arvioinnista. EIT oli jo aiemmassa oikeuskäytännössään todennut, että sosiaaliturvaetuuksia koskevat riidat olivat yleensä varsin teknisiä ja niiden lopputulos riippui tavallisesti lääkäreiden kirjallisista lausunnoista. Ne olivat siten paremmin ratkaistavissa kirjallisessa menettelyssä. Näissä asioissa EIT:n mukaan tuli kiinnittää erityistä huomiota myös prosessiekonomisiin ja tehokkuusnäkökulmiin, koska sosiaaliturva-asiat edellyttävät erityistä joutuisuutta. EIT totesi, ettei lääkäreiden tai asianosaisen kuulemisella voitu saada uutta relevanttia selvitystä, koska haittaluokan arviointi perustuu puhtaasti lääketieteelliseen näyttöön eikä asianosaisen henkilökohtaisia olosuhteita huomioitu tässä. Riita koski siten kirjallisten lääkärinlausuntojen oikeaa tulkintaa, eikä suullisen käsittelyn järjestämien ollut tarpeen tuon kysymyksen selvittämiseksi.

Ratkaisulinjoiltaan edellistä vastaavassa EIT:n 16.5.2006 antamassa *Pirinen*-tapauksessa kysymys oli suullisen käsittelyn järjestämisestä työkyvyttömyyseläkettä koskevassa asiassa. Valittaja vaati suullisen käsittelyn pitämistä sekä kuntien eläkelautakunnassa että vakuutusosoikeudessa, jotka molemmat hylkäsivät valituksen suullista käsittelyä järjestämättä. EIT totesi, kuten oikeuskäytännössään aiemmin ja jo edellä esiteltyin perustein, että sosiaaliturvaa koskevissa asioissa kirjallinen menettely on suullista sopivampi, koska asiat ovat teknisiä ja niiden lopputulos riippuu kirjallisista lääkärinlausunnoista. EIT on myös todennut, että alueellisten viranomaisten on tällaisissa asioissa kiinnitettävä huomiota myös tehokkuus- ja taloudellisuusnäkökohtiin. Suullisten käsittelyjen pitäminen saattaisi edelleen olla esteenä sosiaaliturva-asoiden

edellyttämällä joutuisalle käsittelylle. EIT katsoi, ettei EIS 6 artiklaa oltu rikottu, koska riita oli voitu kyseisessä asiassa ratkaista luotettavasti lääkärinlausuntojen ja kirjallisten lausumien perusteella. Tapauksessa oli siten poikkeuksellisia asianhaaroja, joiden perusteella suullinen käsittely voitiin katsoa tarpeettomaksi.

Asianosaisen pyyntö

Suullinen käsittely tulisi pääsääntöisesti järjestää, jos asianosainen sitä pyytää. Tästä voidaan poiketa, jos on olemassa joitakin muun muassa edellä käsiteltyjä poikkeuksellisia olosuhteita tai asianosainen jättää oikeutensa käyttämättä tai luopuu siitä nimenomaisesti tai konkludenttisesti. EIT on käytännössään näyttänyt ensin arvioivan asianosaisen pyyntöä ja tämän jälkeen sitä, onko ollut suullisen käsittelyn pitämättä jättämiseen oikeuttavia poikkeuksellisia perusteita.

Kysymys oikeudesta suulliseen käsittelyyn luopumisesta oli esillä *Pietilä*-tapauksessa 4.11.2003. Valittaja oli ollut kaupungin virkamies ja asia koski hänen taloudellisin ja organisatorisin perustein tehtyä irtisanomistaan, josta hän oli valittanut hallinto-oikeuteen ja tämän jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tuomioistuimissa ei ollut järjestetty suullista käsittelyä viran puolesta eikä valittaja ollut sellaista pyytänyt. Oikeudesta luopuminen on EIT:n käytännön mukaan mahdollista joko nimenomaisesti tai konkludenttisesti, mutta sen täytyy olla yksiselitteinen eikä se saa olla tärkeän yleisen edun vastaista. EIT totesi, että asianmukaisen oikeudenhoidon kannalta oli yleensä tarkoituksenmukaisempaa, että suullinen käsittely pidettiin jo ensi asteessa eikä vasta muutoksenhakutuomioistuimessa. EIT arvioi, että jos valittaja olisi pitänyt suullisen käsittelyn järjestämistä tärkeänä, hän olisi esittänyt pyynnön hallinto-oikeudessa. EIT katsoi, että valittaja oli yksiselitteisesti luopunut oikeudestaan suulliseen käsittelyyn, kun hän ei ollut pyytänyt sitä hallinto-oikeudessa. EIT myönsi, että tilanne oli toinen korkeimman hallinto-oikeuden osalta, koska valittaja oli voittanut juttunsa hallinto-oikeudessa eikä hänellä siten ollut syytä suullisen käsittelyn pyytämiseen ylemmässä asteessa. EIT:n mukaan hän olisi kuitenkin voinut kiinnittää korkeimman hallinto-oikeuden huomiota siinä tapauksessa, että se muuttaisi hallinto-oikeuden päätöstä. Kun valittaja ei ollut näin tehnyt, EIT katsoi, että hän oli luopunut oikeudestaan suulliseen käsittelyyn.

Ekholm-tapauksessa 10.7.2007 on arvioitu oikeudesta luopumista hieman eri kannalta. Kysymys oli työttömyysturvaa koskevasta asiasta ja suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuuden yhteydestä. Työttömyyskassa vaati valittajalta takaisin perusteettomasti maksettuja työttömyyspäivärahoja, mihin päätökseen haettiin muutosta ensin työttömyysturvalautakunnalta ja tämän jälkeen vakuutusosastolta. Valittaja pyysi suullista käsittelyä vakuutusosastolla, mutta luopui pyynnöstään, koska asiaan ei voinut saada oikeusapua. EIT totesi, ettei oikeus suulliseen käsittelyyn ollut ehdoton vaan sen puuttuminen saattoi olla perusteltua tilanteissa, joissa asian selvittäminen on mahdollista puhtaasti kirjallisen aineiston pohjalta. EIT arvioi valituksen ilmeisen perusteettomaksi, koska esitetyn näytön perusteella oikeudenkäynnin ei voitu arvioida olleen epäoikeudenmukainen ainoastaan sillä perusteella, että valittaja ei ollut saanut maksutonta oikeusapua suulliseen käsittelyyn.

Ruotsia koskevista tuomioista tapauksessa *Ringel* 23.3.2004 valittaja, jolla oli ollut oikeudenkäyntiavustaja, ei ollut pyytänyt suullista käsittelyä läänioikeudessa. EIT:n

mukaan valittajan voitiin katsoa luopuneen oikeudestaan suulliseen käsittelyyn lääninoikeudessa. Tapauksen asianhaaroista riippuen saattoi olla perusteltua hylätä suullista käsittelyä koskeva pyyntö, ellei sellaista ollut esitetty ensi asteessa. Tapauksessa oli katsottu olleen kyse kirjallisen näytön arvioinnista, eikä mikään osoittanut, että suullinen käsittely olisi tarpeen näytön esittämistä varten. EIT katsoi, ettei suullista käsittelyä ollut tarvinnut järjestää.

Ruotsia koskevista tuomioista ks. tältä osin myös *Döry* 12.11.2002, *Pahlverk* 11.2.2003 ja *Sträg Datatjänster Ab* 21.6.2005

Asian merkitys

Asian merkitys asianosaiselle saattaa velvoittaa suullisen käsittelyn järjestämiseen. Asianosaisen työntekoon, perhesuhteisiin tai asumiseen olennaisesti vaikuttava asia voidaan nähdä niin merkitykselliseksi, että suullisen käsittelyn järjestäminen on perusteltua (esimerkiksi lastensuojelu-, mielenterveys- ja maastakarkotusasiat). Tässä kohdin voidaan huomauttaa, että edellä käsitellyssä pakkohoitoon määräämistä koskevassa *Kaipila*-tapauksessa suullista käsittelyä ei kuitenkaan ollut katsottu tarpeelliseksi, koska ratkaisu voitiin perustaa kirjallisiin lääkärinlausuntoihin.

EIT:n 27.4.2000 annettu *L.*-tapaus koskee lapsen huostaanottoja ja niihin liittyviä yhteydenpidonrajoituksia. Vanhemmat valittivat sosiaalilautakunnan lasta koskevista useista päätöksistä lääninoikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jotka molemmat hylkäsivät valitukset järjestämättä suullista käsittelyä yhdenkään valitusasian yhteydessä. Tapauksessa oli tehty lukuisia sosiaalilautakunnan päätöksiä sekä niitä koskevia valituksia ja EIT katsoi, että se oli toimivaltainen käsittelemään kysymystä vain siltä osin kuin lääninoikeuden käsittely oli järjestetty Suomen suullisten käsittelyjen järjestämisvelvollisuutta koskevan varauman peruuttamisen jälkeen. Se otti huomioon kuitenkin sen, että suullista käsittelyä ei ollut järjestetty aikaisemmissakaan käsittelyvaiheissa. EIT katsoi, että EIS 6 artiklaa oli rikottu, kun suullista käsittelyä ei ollut järjestetty lääninoikeudessa, vaikka asian laatu ja merkitys asianosaiselle olisivat sitä edellyttäneet.

Muita Suomea koskevia hallintolainkäyttöön liittyviä ja suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevia ratkaisuja ovat 8.10.2002 annettu *R.T. ja muut* -tapaus sekä 19.12.1997 annettu *Helle*-tapaus. Näissä tapauksissa kyse on kuitenkin sellaisista oikeudenkäynneistä, joissa ratkaisut on annettu aikana, jolloin Suomen suullista käsittelyä koskeva varauksena on ollut voimassa.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä

Korkein hallinto-oikeus katsoi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2007:67, että verovelvollisen veronkorotusta koskevan valitusasian yhteydessä esittämää suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa pyyntöä hallintolainkäyttölain mukaisesti ratkaistaessa oli otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Näin ollen ratkaisun, jolla suullinen käsittely jätettiin hallintolainkäyttölain nojalla toimittamatta, tuli olla myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen.

Tapauksessa A oli pyytänyt suullista käsittelyä todistajan kuulemiseksi tämän valaeh-toiseksi lausumaksi otsikoidusta kirjallisesta lausumasta. Korkein hallinto-oikeus tote-

si, että asiaa arvioitaessa on erityisesti tarkasteltava sitä, miten verovelvollinen on muutoksenhakutuomioistuimelle osoittamissaan valituskirjelmissä perustellut vaatimuksensa ja mistä seikoista suullisessa käsittelyssä on tarkemmin haluttu esittää selvitystä. Suullisen käsittelyn toimittamista koskevaan perusteltuunkin pyyntöön voidaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita loukkaamatta jättää suostumatta, mikäli asiassa ei ole kysymys henkilötodistelua tai muuta suullista kuulemista edellyttävistä uskottavuuskysymyksistä, vaan selvästi asiakirjojen perusteella ratkaistavasta kysymyksestä. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että joissakin tapauksissa suullisessa käsittelyssä saatavalla selvityksellä voi olla merkitystä nimenomaan teon moitittavuuden arvioinnin eli veronkorotuksen määräämisen kannalta. Suullisen käsittelyn järjestämisestä päätettäessä on otettava huomioon myös asian rahallinen arvo eli verovelvolliselle määrätyn veronkorotuksen suuruus. Asian rahallinen arvo on pyrittävä suhteuttamaan verovelvollisen oloihin ja on arvioitava sen merkitystä verovelvolliselle. Suullisen käsittelyn toimittamista koskeva vaatimus on suhteutettava myös muihin oikeusarvoihin, esimerkiksi oikeudenkäynnin joutuisuuteen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin, että hallinto-oikeus ei ollut voinut jättää toimittamatta A:n pyytämää suullista käsittelyä sillä perusteella, että suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn toimittamista varten.

Korkein hallinto-oikeus katsoi vuosikirjaratkaisussaan KHO 2007:68, että verovelvollisen veronkorotusta koskevan valitusasian yhteydessä esittämää suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa pyyntöä hallintolainkäyttölain mukaisesti ratkaistaessa oli otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Sen perusteella, mitä A oli asiassa esittänyt ja mistä seikoista hän oli halunnut tulla hallinto-oikeudessa suullisesti kuuluksi, ja kun toisaalta otettiin huomioon ne yksityiskohtaiset perusteet, joihin nähden hallinto-oikeus oli päättänyt jättää suostumatta A:n suullista käsittelyä koskevaan pyyntöön, korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiassa ei ollut kysymys sellaisista asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä uskottavuuskysymyksistä, jotka olisivat edellyttäneet asian saattamista suulliseen käsittelyyn, ja asia oli tässä tilanteessa voitu ottaa ratkaistavaksi yksinomaan kirjallisen aineiston perusteella. Asiassa ei ollut jäänyt vartenotettavaa epäilyä siitä, että A:n oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin olisi tullut tältä osin loukatuksi. Edellä todettuun nähden ei asian ratkaisemisen kannalta ollut annettava painoarvoa yksinomaan suoritettavaksi määrättyjen veronkorotusten sinänsä huomattavalle määrälle. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ottaen huomioon hallintolainkäyttölain 38 §:n 1 momentin, että hallinto-oikeus oli voinut vastoin A:n pyyntöä jättää asiassa toimittamatta suullisen käsittelyn sillä perusteella, että suullinen käsittely on asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta ei ollut syytä muuttaa suullista käsittelyä koskevalta osalta. Verovuodet 1994–1998.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 25.9.2009/2339 on ollut kysymys tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaanhoidossa olevan oikeudesta suulliseen käsittelyyn hallintoprosessissa. Kyseisessä tapauksessa hallinto-oikeus oli mielenterveyslain 17 §:n nojalla tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa pitkään olleen henkilön hoidon jatkamista koskevassa asiassa pitänyt suullisen käsittelyn järjes-

tämistä ilmeisen tarpeettomana muun muassa sillä perusteella, että hoidon jatkamisen edellytyksiä tuli arvioida potilaan päätöstä tehtäessä vallinneen terveydentilan perusteella. Valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle valittaja korosti, ettei hänen hallinto-oikeudelle tekemässään pyynnössä ollut kysymys hänen terveydentilansa arvioinnista vaan henkilökohtaisesta vapaudesta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeudenmukainen oikeudenkäynti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen valossa tulkituna edellyttää, että jos tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito kestää pitkään, hallinto-oikeuden on valittajan hallintolainkäyttölain 38 §:n nojalla tekemästä vaatimuksesta pidettävä kohtuullisin määräajoin suullinen käsittely. Koska valittaja ei kuitenkaan ollut perustellut hallinto-oikeudelle tekemänsä suullista käsittelyä koskevaa pyyntöä siten kuin valituksessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle oli esitetty, hallinto-oikeus oli esittämillään perusteilla voinut jättää suullisen käsittelyn pitämättä.

Nykytilan arviointia

Nykyistä hallintolainkäyttölain säännöstä ei sen paremmin hallintotuomioistuimille kuin asiamiehillekään tehdyn kyselyn perusteella pidetty epäselvänä. Sen sijaan asiamiehille tehdystä kyselystä ilmeni, että suullista käsittelyä koskevien säännösten soveltamiskäytännössä on eroja. Tätä käsitystä tukevat myös tilastotiedot suullisten käsittelyiden määrästä.

Katselmukspyyntöihin suostutaan tilastojen perusteella useammin kuin suullisen käsittelyn pyyntöihin. Katselmuksia järjestetään myös viran puolesta. Vaasan hallinto-oikeuden käsiteltäviksi kuuluvissa vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa on järjestetty muutamissa tapauksissa tarkastuksia myös viran puolesta. Muissa asiaryhmissä tarkastusten järjestäminen ei nykyisen ole lain mukaan mahdollista. Käytännön lainkäyttötyössä suullisen käsittelyn, katselmuksen ja tarkastuksen ero ei aina ole tullut riittävän selväksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista samoin kuin korkeimman hallinto-oikeudenkin ratkaisusta puolestaan käy ilmi, että sen arvioiminen, milloin suullinen käsittely on järjestettävä, riippuu monista tekijöistä ja on usein hyvin tulkinnanvaraista.

Hallintotuomioistuimille tehdyn kyselyn perusteella voidaan arvioida, että asioiden valmisteluun, muun muassa suullisen käsittelyn järjestämisen valmisteluun, voitaisiin panostaa nykyistä enemmän. Niin kirjallinen kuin tarvittaessa suullinenkin esivalmistelu tehostaisi paitsi suullista käsittelyä niin myös ratkaisun tekemistä kokonaisuudessaan. Muun muassa todistusteemojen yksilöimättömyys, usean todistajan kuuleminen tarpeettomasti samasta teemasta tai sellaisten todistajien kuuleminen, jotka eivät tosiasiallisesti tiedä asian ratkaisun kannalta relevanteista seikoista, pitkittää suullista käsittelyä ja tekee prosessista helposti hahmottoman.

Työryhmä katsoo, että todistajan kuulemista koskevien säännösten osalta viittaukset oikeudenkäymiskaareen olisi tarpeen siirtää hallintolainkäyttölakiin. Oikeudenkäymiskaaren säännökset ovat yleensäkin vain soveltuvin osin sovellettavissa hallintolainkäyttöön. Tuomioistuimissa asioivien kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että todistajan kuulemista koskevat säännökset olisivat mahdollisimman yhtenevät yleisissä

tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa. Tästä johtuen työryhmä ei ole tässä yhteydessä katsonut tarpeelliseksi kokonaan luopua viittaussäännöksistä oikeudenkäymiskäytäntöön.

Suullisen käsittelyn säännöksiä kehitettäessä on huomattava, että oikeudenkäymiskäytännössä on avustajan kelpoisuusvaatimuksista säännökset, joita ei sovelleta hallintolainkäytössä. Näitä säännöksiä on ehdotettu tiukennettaviksi ja samalla ulotettaviksi myös hallintolainkäytössä käsiteltäviin lastensuojeluasioihin (Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:17).

Kehittämisehdotuksia

Suullisen käsittelyn järjestäminen

Nykyisin voimassa olevien suullisen käsittelyn järjestämistä koskevien hallintolainkäyttölain säännösten toimivuutta ei sinänsä ole arvosteltu. Säännökset mahdollistavat oikeusturvan toteutumisen niin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kuin asian hyvän selvittämisenkin näkökulmasta, mikäli hallintotuomioistuimen prosessinjohto toimii hyvin.

Työryhmä on kuitenkin harkinnut suullista käsittelyä koskevien säännösten selventämistä siten, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevat kriteerit toisaalta asian selvittämisen ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisen osalta ilmenisivät suoraan säädöstekstistä.

Edelleenkin suullinen käsittely voitaisiin rajoittaa kokemaan ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla, kuten voimassa olevassa laissa on todettu.

Suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskeva säännös voisi kuulua seuraavasti:

Suullisen käsittelyn järjestäminen

Asiassa on toimitettava suullinen käsittely, jos asianosainen sitä vaatii tai tuomioistuin pitää sitä asian selvittämiseksi tarpeellisena.

Suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, jos

- 1) esitetyn selvityksen oikeellisuus voidaan muutenkin arvioida niin, ettei siitä jää varteenotettavaa epäilyä;
- 2) tosiseikat voidaan selvittää muulla tavoin, tai;
- 3) suullisen käsittelyn toimittaminen on muuten selvästi tarpeetonta huomioon ottaen asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Jos asianosainen pyytää suullista käsittelyä, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi se on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, suullinen käsittely todistajan kuulemiseksi järjestetään vain, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi.

Työryhmän ehdotuksessa korostuisi suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuuden arviointi toisaalta tosiseikkojen selvittämiseksi ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi.

Hallintoprosessin toimivuuden parantamiseksi lakiin olisi hyvä ottaa säännös, joka velvoittaa asianosaisen ilmoittamaan, minkä vuoksi suullinen käsittely on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä. Tiedot suullisen käsittelyn tarpeen arvioimiseksi toimitettaisiin suullisen käsittelyn vaatimuksen yhteydessä ilman, että niitä pitäisi erikseen pyytää, kuten nykyisin usein joudutaan tekemään.

Ehdotuksen viimeisen momentin osalta on keskusteltu siitä, olisiko kuitenkin parempi säilyttää voimassa olevan lain 39 §:n 1 momentin tiukempi säännös.

Työryhmä on keskustellut myös siitä, tulisiko korkeimman hallinto-oikeuden osalta säätää erikseen suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuudesta.

Työryhmässä on arvioitu tarpeelliseksi ottaa lakiin säännös myös tuomioistuimen lähtökohtaisesta velvollisuudesta ilmoittaa suullisen käsittelyn järjestämispyynnön hylkäämisestä oikeudenkäynnin osapuolille ennen asian ratkaisemista ja samalla varata tilaisuus kirjallisen lisäselvityksen esittämiseen.

Vielä työryhmässä on tuotu esille mahdollisuus ottaa suullista valmistelua koskeva säännös hallintolainkäyttölakiin. Suullisen valmistelun järjestäminen ei nykyiselläänkään edellytä hallintolainkäyttölain muuttamista, mutta uuden säännöksen tarkoitus olisi korostaa suullisen valmistelun käyttämisen mahdollisuutta asian huolellista valmistelua ja selvittämistä edistävänä prosessijohtotoimena. Suullisen valmistelun järjestäminen ei myöskään edellytä, että sen jälkeen välttämättä järjestettäisiin suullinen käsittely, katselmus tai tarkastus. Suullista valmistelua voitaisiin toisinaan jopa käyttää eräänlaisena ”sovinnon” etsimismahdollisuutena selvitettäessä tuomarin johdolla eri osapuolten käsitykset siitä, mikä asiassa on riidanalaista ja mitä todisteita tai muuta selvitystä vaatimusten tueksi on esitettävissä. Suullisessa valmistelussa ei kuultaisi todistajia eikä asiantuntijoita eikä otettaisi vastaan muutakaan selvitystä tosiseikoista. Suullinen valmistelu voitaisiin toimittaa yhden tuomarin kokoonpanossa.

Työryhmän käsityksen mukaan myös suullisen käsittelyn kulusta tulisi säätää laissa. Tässä yhteydessä työryhmässä on keskusteltu myös kirjallisen yhteenvedon tarpeesta yleensäkin tai ainakin niissä tapauksissa, joissa asiassa järjestetään suullinen käsittely. Yhteenvedosta ilmenisi asiassa esitetyt vaatimukset ja niiden perusteet sekä tarvittaessa ilmoitetut todisteet ja se, mitä kullakin todisteella aiotaan näyttää toteen. Yhteenve-toa voisi hyödyntää tuomioistuimen päätöksen selostusosaa laadittaessa.

Työryhmässä on keskusteltu myös siitä, tulisiko laissa suoraan todeta, että suullisen käsittelyn ajankohdasta päättää tuomioistuin, tosin pääsääntöisesti oikeudenkäynnin osapuolia kuultuaan. Nykyisin on tavanomaista että niin viranomainen kuin asianosaisetkin esittävät ajankohdan suhteen paljon toiveita ja sopiminen on käytännössä hankalaa. Sinänsä nytkin on luonnollisesti selvää, että tuomioistuin päättää ajankohdan. Edelleen on pohdittu olisiko tarpeen säätää myös suullisen käsittelyn kulkua koskevasta suunnitelmasta (käsittelysuunnitelma). Säännös ”ryhdyttäisi” suullisesta käsittelyn kulkua ja esimerkiksi todistajat välttyisivät tarpeettomilta odotusajoilta. Säännös olisi lähinnä tuomioistuinten toimintaa ohjaava, koska mitään estettä käsittelysuunnitelman käyttöön ei ole nykyisinkään.

Edelleen voitaisiin täsmentää suulliseen käsittelyyn kutsumista koskevia säännöksiä ja avata myös kutsun sisältöä. Kutsun sisällön määrittäminen muun muassa todistajan-

palkkioiden osalta edistäisi sitä, että myös oikeudenkäynnin osapuolten huolehtiessa todistajan kutsumisesta todistajat saisivat etukäteen tarpeellisen informaation asemastaan todistajana ja oikeudesta todistajanpalkkioihin. Nykyisin tältä osin on ilmennyt puutteita tiedonkulussa.

Myös katselmuksen sisältöä tulisi työryhmän käsityksen mukaan täsmentää säädöstösolla siten, että asianomaisesta säännöksestä ilmenisi katselmuksen tarkoitus tehdä havaintoja ja arvioita kiinteistöstä, maisemasta, rakennelmasta tai muusta sellaisesta kohteesta, jota ei voida tuoda tuomioistuimeen.

Lisäksi työryhmässä on pohdittu, pitäisikö hallintolainkäyttölakiin ottaa tarkastusta koskeva säännös. Tarkastuksen tarkoituksena olisi erona katselmuksesta ainoastaan todentaa paikalla tosiseikka. Myös tuomioistuinten organisaatiosäännöksiä voitaisiin kokoonpanosäännösten osalta ehdottaa muutettavaksi siten, että tarkastuksen voisi tehdä koko kokoonpanon asemesta myös yksi tuomioistuimen jäsen tai esittelijä.

Todistelua koskevat säännökset

Hallintolainkäyttölain todistelua koskevat säännökset sisältävät nykyisin paljon viittauksia oikeudenkäymiskaareen. Prosessityöryhmän tekemistä kyselyistä saadun palautteen perusteella säännösten siirtämistä hallintolainkäyttölakiin pidettiin tältä osin tarpeellisena. Erityisesti todistajan esteellisyyttä koskevat kysymykset ja todistajien sallassapitovelvollisuus ovat muodostuneet hallintolainkäytössä ongelmallisiksi. Työryhmässä on käyty keskustelua muun muassa siitä, voidaanko päätöksentekoon osallistunutta luottamushenkilöä tai päätöksen tehnyttä, esitellyttä tai valmistellutta virkamiestä kuulla todistajana. Kysymys nousee esille esimerkiksi lastensuojeluasioissa, joissa kunnan viranhaltijoina toimivia sosiaalityöntekijöitä on kuultu todistajina. Muutoin kuin todistajana virkamiestä tai luottamuselimen jäsentä voidaan luonnollisesti kuulla.

Todistajan kuulemisesta säädetään nykyisin hallintolainkäyttölain 39 §:ssä.

Työryhmässä on alustavasti pohdittu todistajan esteellisyyttä koskevan säännöksen muotoilua seuraavaan tapaan:

Todistajan esteellisyys

Todistajana ei voida kuulla oikeudenkäynnin osapuolena olevaa asianosaista eikä muutaakaan henkilöä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta oikeudenkäynnin kohteena oleva asia välittömästi koskee, eikä heidän laillista edustajaansa.

Todistajana ei voida kuulla myöskään henkilöä, joka toimii päätöksen tehneen viranomaisen edustajana samassa oikeudenkäynnissä.

Oikeudenkäynnissä voidaan kuulla henkilökohtaisesti myös henkilöä, jota ei 1 ja 2 momentin perusteella voida kuulla todistajana, jos kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi.

Voimassa olevan hallintolainkäyttölain 39 §:n 4 momentin viittaukset oikeudenkäymiskaareen säilyisivät työryhmän ehdotuksen mukaan muutoin, mutta OK 17:20–24 §:n osalta (todistamisvelvollisuus ja vaitiolo-oikeus, vajaavaltaisen henkilön kuuleminen sekä vaitioloovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen) voitaisiin ottaa säännökset suoraan hallintolainkäyttölakiin. Myös kuulemista tietoverkon välityksellä

(videoneuvottelut ym.) koskeva säännös tulisi sisällyttää hallintolainkäyttölakiin. Nykyisistä viittauksista OK 17:35 on kumottu ja siten tarpeeton. Viittaukset OK 17 luvun 18–19 §, 22 §, 25 §, 27 § ja 28–38 §:iin säilyisivät ennallaan.

Todistamisvelvollisuutta koskevan mahdollisen uuden säännöksen sisältöä on työryhmässä luonnosteltu seuraavasti:

Todistamisvelvollisuus ja vaitiolo-oikeus

Todistaja ei saa kieltäytyä todistamasta, ellei hän ole asianosaisen läheinen.

Todistaja saa kieltäytyä kertomasta:

- 1) seikan, jonka kertominen voisi saattaa syytteen tai hallinnollisen seuraamuksen vaaraan hänet tai hänen läheisensä;
- 2) liike- tai ammattisalaisuuden, elleivät erittäin tärkeät syyt vaadi, että häntä kuullaan siitä.

Todistajan oikeuteen kieltäytyä vastaamasta kysymykseen sovelletaan lisäksi, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 2–4 momentissa säädetään.

Pykälässä avattaisiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä (OK 17:20, OK 17:24.1). Hallinnollisen seuraamuksen ja läheisen määritelmät olisi tarkoitus sisällyttää niin ikään hallintolainkäyttölakiin.

Ongelmallista on myös todistajan vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajana kuulemisessa. Tältä osin työryhmässä on keskusteltu mahdollisesta säännöksen muotoilusta seuraavasti:

Vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen

Tuomioistuimien voi kuulla todistajaa tämän muualla säädetyn vaitiolovelvollisuuden estämättä, jos kuuleminen on välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Tuomioistuimien ei saa kuulla todistajaa tämän vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvasta seikasta, jos:

- 1) kuuleminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai lapsen etua taikka muuta erittäin tärkeää yksityistä etua; ja
- 2) kuulematta jättäminen on välttämätöntä salassapitosäännöksessä tarkoitettun edun suojaamiseksi, eikä kuulematta jättäminen vaaranna oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista.

Tuomioistuimien ei saa kuulla asianosaisen asiamiestä tai oikeudenkäyntiavustajaa siitä, mitä päämies on uskonut hänelle asian ajamista varten, ellei päämies suostu todistamiseen. Tuomioistuimen neuvotteluun osallistunut ei saa todistaa siitä, mitä tuomioistuimen neuvottelussa on tullut esille.

Erikseen säädetään siitä, mitä pappi ei saa todistajana ilmaista.

Hallintoprosessissa tuomioistuimella on oikeus saada viranomaiselta myös salassa pidettäviä asiakirjoja melko laajasti. Työryhmä on suunnitellut nimenomaista säännöstä siitä, että tuomioistuimella on oikeus saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Lisäksi on suunniteltu säännöstä, jonka mukaan myös todistaja on vastaavasti velvollinen todistamaan asiasta vaitiolovelvollisuudestaan huolimatta. Säännöksen vaikutuksia on kuitenkin vielä selvitettävä. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvista tiedoista todistajaa kuultaessa käsittely tapahtuu yleensä suljetuin ovin (laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallinto-

tuomioistuimissa 11.1 §) ja läsnä olevilla on kuulemastaan vaitiolovelvollisuus (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 23.2 §).

Työryhmä ehdottaa, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevaa säännöstä selvennettäisiin siten, että järjestämisvelvollisuutta arvioitaessa korostuisi suullisen käsittelyn tarpeellisuus tosiseikkojen selvittämiseksi tai muutoin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi. Myös katselmuksen sisältöä ehdotetaan täsmennettäväksi säädösten tasolla.

Työryhmä ehdottaa myös suullisen käsittelyn ja muutoinkin prosessin kulkua ohjaavien ja samalla prosessin sisältöä tuomioistuimen asiakkaille selventävien säännösten ottamista lakiin.

Todistelua koskevia säännöksiä, jotka nykyisin perustuvat paljolti viittauksiin oikeudenkäymiskaareen, ehdotetaan otettaviksi hallintolainkäyttölakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuina. Lisäksi laissa säädettäisiin hallintotuomioistuimelle laaja oikeus saada tietoja viranomaisilta ja todistajilta muualla säädetystä vaitiolovelvollisuudesta huolimatta.

6.5.2 *Selvityksen rajoittaminen*

Taustaa

Hallintolainkäyttö eroaa muusta lainkäytöstä erityisesti siten, että asiassa voidaan esittää uusia selvityksiä jopa ratkaisuhetkeen asti. Tämä on tavallaan luonnollinen seuraus siitä, että hallintolainkäytössä tuomioistuimella on asian selvittämisvelvollisuus. Toisinaan tästä syntyy kuitenkin ongelmia, kun asianosainen esittää prosessin kuluessa jatkuvasti uusia tai uutena pitämiään seikkoja. Työryhmässä on keskusteltu siitä, tulisiko prosessia järkevöittää vaatimalla, että osapuolten on esitettävä vaatimuksensa, perusteensa ja todisteensa tietyssä ajassa, jonka jälkeen tulevat asiakirjat jätettäisiin huomiotta.

Hallintolainkäyttölain mukaan valitus on tehtävä määräajassa. Myöhemmin voidaan kuitenkin esittää myös uusia vaatimuksia, jos ne perustuvat olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Myös uusia valitusperusteita saa esittää, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi. Uusien perusteiden esittäminen ei siis edellytä, että niitä ei olisi voinut esittää jo valituksessa. Kunnallisvalituksen osalta on erikseen säädetty, ettei uusia valitusperusteita saa esittää valitusajan päättymisen jälkeen. Uuden selvityksen esittäminen valitusperusteen tueksi sen sijaan on mahdollista.

Sekä asianosaisilta pyydettäville selityksille että viranomaisilta pyydettäville lausunnoille asetetaan hallintolainkäyttölain mukaan määräaika. Asianosaiselle on ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista, vaikkei selitystä ole annettu määräajassa. Määräajan jälkeenkin toimitettu selvitys on kuitenkin otettava huomioon. Jos viranomainen ei noudata määräaikaa, tuomioistuin voi vain kiirehtiä asiaa. Mitään sanktiota ei ole.

Ruotsin hallintolainkäytössä nämä säännökset ovat pääosin samantapaiset kuin Suomessa. Laissa on kuitenkin nimenomainen säännös siitä, että tarpeettomat selvitykset voidaan torjua (”överflödiga utredningar får avvisas”). Lain mukaan regeringsrätten ei valituslupa-asiaa ilman erityistä syytä ota huomioon seikkaa tai todistetta, jota ei ole esitetty alemmassa asteessa.

Yleisissä tuomioistuimissa sovellettavan oikeudenkäymiskaaren mukaan haastehakemuksessa on esitettävä yksilöidyt vaatimukset ja niiden perusteena olevat oikeustositteet sekä mahdollisuuksien mukaan todisteet. Kirjalliset todisteet on liitettävä haastehakemukseen. Perusteiden ei kuitenkaan tässä vaiheessa tarvitse olla kovin yksityiskohtaisia. Kannetta riita-asiaa ei saa oikeudenkäynnin aikana muuttaa lukuun ottamatta eräitä poikkeuksia (mm. olosuhteiden muutos). Kanteen muuttamiseksi ei katsota sitä, että kanteen tueksi esitetään uusia seikkoja, ellei asia sen johdosta muutu toiseksi. Myös vastaajan on määräajassa esitettävä vastustusperusteensa ja mahdollisuuksien mukaan todisteensa. Valmisteluvaiheessa molempien on esitettävä kaikki vaatimukset, perusteet ja todisteet. Tuomioistuimelle on nimenomaan asetettu velvollisuus huolehtia siitä, että asianosaiset esittävät valmistelussa kaikki seikat, joihin he haluavat vedota (OK 5 luku 21 §). Toisaalta tuomioistuimen tulee myös valvoa, ettei asiaan sekoiteta mitään siihen kuulumatonta ja ettei asiassa esitetä tarpeetonta todistelua. Tuomioistuin voi myös valmistelussa nimenomaisesti määrätä, että kaikki perusteet ja todisteet ilmoitetaan määräajassa uhalla, ettei niihin saa vedota ilman pätevää syytä (preklusiouhkainen kehoitus). Muutenkaan pääkäsittelyssä ei saa esittää uutta seikkaa ilman pätevää syytä. Uuden todisteen esittäminenkään ei ole sallittua ilman pätevää syytä, mutta todistelukynnys syyn olemassaololle on pienempi. Tämä preklusio koskee kuitenkin vain asioita, joissa sovinto on sallittu.

Hovioikeudessa ei ilman pätevää syytä saa riita-asiaa vedota muihin seikkoihin tai todisteisiin kuin niihin, jotka on esitetty käräjäoikeudessa.

Rikosasiassa syytettyä ei saa muuttaa. Syyttäjä voi kuitenkin vaihtaa lainkohtaa ja vedota uuteen seikkaan. Tuomioistuimen luvalla syyte voidaan laajentaa myös koskemaan toista tekoa. Asianosaisen on ennen pääkäsittelyä ilmoitettava todisteensa.

Nykytilan arviointia ja kehittämisajatuksia

Asiamiehille tehdyssä kyselyssä selvä enemmistö piti hallintoprosessin vahvuutena vapaata näytön esittämismahdollisuutta. Vastauksista ei selviä, onko tällä tarkoitettu myös sitovien määräaikojen puuttumista. Nimenomaiseen kysymykseen noin puolet vastaajista kannatti sitä, että tuomioistuin voisi määrätä sitovan määräajan kirjallisten selvitysten esittämiseen. Valtaosa kannatti myös sitä, että todisteet ja todistusteemat tulisi yksilöidä valituksessa ja siihen annettussa lausunnossa tai selityksessä. Useissa vastauksissa kuitenkin huomautettiin, ettei laiminlyönnistä tulisi seurata oikeudenmenetyksiä. Noin puolet vastaajista kannatti ajatusta siitä, ettei vaatimuksia saisi olenaisesti muuttaa jatkovalitusvaiheessa. Kommenteista päätellen osa tulkitse jatkovalitukseksi valituksen hallinto-oikeuteen, osa vasta siitä eteenpäin.

Myös hallinto-oikeuksien henkilökunnalle tehdyssä kyselyssä noin puolet vastaajista kannatti kirjelmien vaihdon rajoittamista sekä todistusteemojen esittämistä alkuvaiheessa. Todistusteemojen osalta kommentoitiin kuitenkin epäiltiin yksittäisten valittajien mahdollisuuksia selviytyä tiukemmista prosessisäännöksistä ilman asiamiestä.

Noin puolet vastaajista kannatti myös nimenomaista säännöstä tarpeettoman todistelun kieltämisestä.

Käytännössä on koettu ongelmaksi se, että asianosaiset ja toisinaan muutkin osapuolet esittävät uusia selvityksiä ja perusteita jopa hyvin myöhäisessä vaiheessa. Uudet selvitykset johtavat yleensä uuteen kuulemiskierrokseen, jossa voi taas tulla esiin uusia seikkoja. Prosessi voi venyä ja mutkistua, mikä on sekä osapuolten että tuomioistuimen kannalta hankalaa.

Asia on koettu ongelmalliseksi erityisesti vakuutusosoikeudessa. Vakuutusosoikeuden kehittämistyöryhmä onkin mietinnössään (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:10) ehdottanut vakuutusosoikeuslakiin säännöstä, jonka mukaan vakuutusosoikeus voi jättää kirjallisen tai suullisen selvityksen huomioon ottamatta, jos selvitys saapuu vakuutusosoikeuteen asian ratkaisupäivänä tai sen jälkeen.

Työryhmä on kaavaillut säännöstä, jonka mukaan tuomioistuin voi kohtuuttoman viivästyksen estämiseksi tai muusta erityisestä syystä asettaa määräajan, jonka jälkeen uutta selvitystä ei enää saa esittää. Tällaisen määräajan jälkeen tullut selvitys palautettaisiin eikä sitä otettaisi mitenkään huomioon. Erityinen määräaika olisi poikkeuksellinen. Sitä käytettäisiin vain tilanteissa, jossa tuomioistuimen käsityksen mukaan kaikki asian ratkaisuun tarvittavat selvitykset on jo saatu ja tuomioistuin on tekemässä päätöstä, mutta joku osapuoli toimittaa jatkuvasti uusia asiakirjoja, joista ei ilmene mitään olennaista uutta. Luonnos säännökseksi kuuluu seuraavasti:

Selvityksen rajoittaminen

Tuomioistuin voi kohtuuttoman viivästyksen estämiseksi tai muusta erityisestä syystä asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka jälkeen uutta selvitystä ei enää saa esittää. Jos tuomioistuimelle toimitetaan aineistoa vastoin tällaista päätöstä, tuomioistuin voi palauttaa aineiston lähettäjälle.

Kaavailtu säännös on työryhmän käsityksen mukaan sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kanssa. Työryhmä on keskustellut muistakin mahdollisuuksista palauttaa toimitettua aineistoa, mutta asia on todettu ongelmalliseksi. Tuomioistuimelle toimitetaan toisinaan myös aineistoa, joka ei tuomioistuimen käsityksen mukaan vaikuta asian ratkaisuun. Tällaista aineistoa toimitetaan usein normaalin kuulemiskierroksen ulkopuolella. Muiden osapuolten kuuleminen pitkittää turhaan prosessia. Työryhmä on harkinnut mahdollisuuksia palauttaa tällainen aineisto lähettäjälle.

Suullisessa menettelyssä on yksinkertaista torjua tarpeeton asiakirja-aineisto, kun osapuoli voi kertoa asiakirjan sisällön ja myös vastapuoli kuulee asiasta. Kirjallisessa menettelyssä tilanne on ongelmallisempi. Tuomioistuimen on jossain määrin perehdyttävä aineistoon voidakseen todeta sen merkityksettömäksi, joten voi syntyä epäily siitä, että aineisto on vaikuttanut tuomioistuimen käsitykseen asiasta. Kun aineisto on toimitettu tuomioistuimelle, ainakin joku taho on ilmeisesti katsonut aineistolla olevan merkitystä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaan toisen asianosaisen tulisi tietää toimitetusta aineistosta ja sen palauttamisesta. Työryhmä on kaavaillut säännöstä siitä, että tuomioistuin voi etukäteen päättää rajoittaa sellaisen selvityksen esittämistä, joka ei kuulu käsiteltävään asiaan. Vastoin tällaista päätöstä toimitettu aineisto voitaisiin palauttaa lähettäjälle eikä se kuuluisi oikeudenkäyntiaineis-

toon. Säännöksen tarve on kuitenkin kyseenalainen, koska etukäteen on vaikea tietää, että turhaa aineistoa aiotaan toimittaa.

Päätöksen tehneet viranomaiset toimittavat yleensä lausuntonsa ja päätöksen perusteena olevat asiakirjat määräajassa tai ainakin kohtuullisen nopeasti. Joskus lausuntoa ja asiakirjoja joudutaan kuitenkin kiirehtimään monta kertaa. Työryhmä ehdottaa, että tuomioistuin voisi asettaa viranomaiselle uhkasakon. Sakko asetettaisiin vasta tilanteessa, jossa selvitystä ei ole kiirehtimisestä huolimatta toimitettu.

Työryhmä harkitsee säännöstä siitä, että tuomioistuin voisi erityisestä syystä asettaa määräpäivän, jonka jälkeen toimitettu selvitys palautetaan. Työryhmä on harkinnut myös sääntelyä siitä, että tuomioistuin voisi etukäteen kieltää ilmeisen tarpeettoman selvityksen esittämisen. Työryhmä ei ehdota yleistä rajoitusta uusien seikkojen esittämisoikeuteen hallintolainkäytössä.

Tuomioistuin voisi asettaa viranomaiselle sakon uhan, jos viranomainen ei kehotuksesta huolimatta toimita vaadittuja asiakirjoja tai selvitystä.

6.5.3 Tiedoksianto

Taustaa

Hallintolainkäytössä tiedoksiantoon on sovellettu pitkään yhtäläisiä säännöksiä hallintomenettelyn kanssa. Tiedoksiantomenettelystä niin hallintomenettelyssä kuin hallintolainkäytössäkin säädettiin tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa (232/1966, tiedoksiantolaki), joka kumottiin vasta hallintolain säätämisen myötä.

Hallintotuomioistuimen velvollisuudesta antaa päätös tai muu asiakirja tiedoksi on säädetty ensin lääninoikeuslaissa ja sittemmin hallintolainkäyttölaissa. Hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa päätöksen tiedoksiantoon ei käytännössä tehty muutoksia, joten lain säätämisen jälkeenkin tiedoksiantotapojen ja menettelyn osalta noudatettiin yleistä tiedoksiantolakia. Hallintolainkäyttölain valmistelun aikana kyllä ehdotettiin lain tiedoksiantosäännösten laajentamista siten, että siihen olisi sisällytetty oma täsmennys tiedoksiannosta päätöksen tehneelle viranomaiselle. Lisäksi suullisen käsittelyn käyttöönoton johdosta ehdotettiin mahdollisuutta antaa päätös tiedoksi suullisesti (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994, s. 404–405). Näitä säännöksiä ei kuitenkaan lopulta pidetty tarpeellisina ja hallintolainkäyttölain 55 §:n säännös jäi varsin suppeaksi ja aikaisempaa muotoilua vastaavaksi.

Tiedoksiantolaki kumottiin hallintolain säätämisen yhteydessä ja tiedoksiantoa koskevat säännökset siirrettiin hallintolakiin. Muutos merkitsi myös hallintolainkäyttölain tiedoksiantosäännösten täsmentämistä. Sääntelyn lähtökohtana säilyivät viittaukset hallintomenettelyn tiedoksiantosäännöksiin. Hallintolainkäyttölaissa asetettua velvoitetta päätöksen tiedoksiantoon täsmennettiin säännöksellä todisteellisen tiedoksiantotavan käytön edellytyksistä.

Nykytila ja arviointi

Päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiannosta säädetään hallintolainkäyttölain 55 §:ssä. Pykälässä säädetään velvollisuudesta antaa todisteellisesti tiedoksi päätös, jonka tiedoksiannosta alkaa kulua valitusaika tai muu asianosaisen oikeuteen vaikuttava määräaika. Lisäksi pykälän mukaan todisteellista tiedoksiantotapaa voidaan käyttää muussa tilanteessa, jos se on tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan muun asiakirjan tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Säännöksessä on kuitenkin rajattu yleistiedoksiannon käytön edellytyksiä. Lisäksi pykälän 3 momentissa on informatiivinen viittaus sähköisen tiedoksiannon mahdollisuuteen. Yleissäännöksen lisäksi lain 43 §:ssä (kutsu suulliseen käsittelyyn) ja 48 §:ssä (kuuleminen virka-aputeitse) viitataan erikseen hallintolain tiedoksiantosäännöksiin.

Hallintolainkäyttölain mukaan päätöksen tiedoksianto tapahtuu pääsääntöisesti todisteellisesti. Käytännössä hallintotuomioistuimen päätökset annetaan tiedoksi lähettämällä päätös kirjeessä hallintolain 60 §:n mukaisesti saantitodistusta vastaan. Muita hallintolaissa säädettyjä todisteellisen tiedoksiannon muotoja eli luovuttamista vastaanottajalle henkilökohtaisesti, haastetiedoksiantoa tai sijaistiedoksiantoa käytetään vain, jos tiedoksiantoa ei saada muutoin toimitettua. Erityislainsäädännön mukaan hallinto-oikeuden päätös voidaan tietyissä tilanteissa antaa myös julkipanomenettelyssä.

Muun asiakirjan kuin päätöksen tiedoksiantoon sovelletaan 55 §:n 2 momentissa olevan viittaussäännöksen mukaan hallintolain säännöksiä. Hallintolaissa omaksutun pääsäännön mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tiedoksiantona, jolloin vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon asiasta seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, ellei muuta näytetä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lain tarkoituksena oli nimenomaisesti vähentää todisteellista vastaanottotodistuksin tapahtuvaa tiedoksiantoa ja lisätä tavallisen kirjetiedoksiannon käyttöä (HE 72/2002 vp, s. 110).

Lainkäytössä muun asiakirjan tiedoksiannolla menettelyn kestäessä voi olla asianosaisen kannalta merkittäviä vaikutuksia. Kun hallintolain säännöksissä ensisijaiseksi tiedoksiantomuodoksi katsotaan kirjetiedoksianto, hallintolainkäyttölain 55 §:n 1 momenttiin sisällytettiin maininta, että eräissä tilanteissa, oikeusturva niin vaatiessa, voidaan päätöksen lisäksi myös muu asiakirja antaa asianosaiselle tiedoksi todisteellisesti. Käytännössä tämä on tarkoittanut, että todisteellista tiedoksiantoa on katsottu välttämättömäksi käyttää erilaisten välitoimien tiedoksiantamisessa asianosaiselle. Toisaalta harkintavalta on tarkoittanut myös sitä, että hallintotuomioistuinten käytännöt muun asiakirjan tiedoksiantamisessa saattavat vaihdella ja todisteellista saantitodistuksin tapahtuvaa tiedoksiantotapaa saatetaan käyttää varmuuden varalta useimpien välitoimien, kutsujen ja kirjeiden, lähettämisessä.

Käytännössä saantitodistusmenettelyä on pidetty varsin raskaana ja se merkitsee paljon hallinnollista työtä tuomioistuinten kansliahenkilökunnalle. Toisaalta saantitodistuksin toteutettu tiedoksianto ei ole vaivaton myöskään tuomioistuimessa asioivan näkökulmasta, sillä se edellyttää asiakirjan noutoa määräajassa postitoimipaikasta. Jos saantitodistusmenettely ei ole välttämätön, mutta asian tiedoksisaannista on pidetty tarpeellisenä varmistua, on hallintotuomioistuimissa käytetty kevyempää menettelyä, jossa asiakas palauttaa kirjeen mukana lähetetyn vastaanottotodistuksen tuomiois-

tuimelle. Tällaisen menettelyn käytöstä ei ole säännöksiä, mutta käyttö on yleistynyt osassa hallintotuomioistuimista.

Päätös tai muu asiakirja on lisäksi mahdollista antaa tiedoksi käyttäen kirjeen sijaan sähköistä tiedonvälitystapaa. Sähköisen tiedoksiannon käyttöä hallintolainkäytössä on vähentänyt sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:ssä todisteelliselle tiedoksiannolle asetetut tiukat tekniset edellytykset. Lain mukaan todisteellinen sähköinen tiedoksianto voi tapahtua noutamalla asiakirja viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Asiakirjaa noudettaessa on tunnistauduttava käyttäen vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain mukaista tunnistautumisvälinettä.

Valtiovarainministeriössä on käynnissä hanke, jonka tarkoituksena on kehittää sähköistä asiointia hallintotoiminnassa. Hankkeen yhteydessä on esitetty otettavaksi käyttöön kansalaisten sähköisen asioinnin palvelualusta. Tällöin esimerkiksi päätös ja muita asiakirjoja voitaisiin antaa tiedoksi tallettamalla ne kansalaisen omalle sähköiselle asiointitilille, josta ne olisivat noudettavissa. Valtiovarainministeriössä edelleen jatkuvan hankkeen tarkoituksena on, että asiointitili olisi käytössä ensimmäisten palvelujen osalta vuonna 2011.

Sähköisen asioinnin käyttöä on kehitetty myös asiaryhmäkohtaisesti. Päätösten sähköisen tiedoksiannon laajentamista verovalitusten osalta on arvioitu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmä suunnitteli ja toteutti vuosina 2008–2009 kokeilun, jossa Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa välitöntä verotusta koskevat päätökset annettiin tietoturvallisesti sähköpostilla tiedoksi oikeudenvalvontayksikköön. Kokeemukset kokeilusta olivat erittäin myönteisiä. Työryhmän raportissa todetaan kuitenkin, että sähköisen tiedoksiannon käytön laajentaminen eri asiaryhmiin edellyttää lainsäädännön tarkistamista.

Siviili- ja rikosprosessissa tapahtuvasta tiedoksiannosta säädetään oikeudenkäymiskaaren 11 luvussa. Yleisissä tuomioistuimissa ensisijainen todisteellinen tiedoksiantotapa on tiedoksianto postitse saantitodistusta tai vastaanottotodistusta vastaan. Toissijaisesti käytetään haastetiedoksiantoa. Lisäksi muun kuin haasteen tiedoksianto voidaan yleensä toimittaa lähettämällä asiakirja asianosaiselle postitse tavallisena kirjeenä. Syksyllä 2009 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys tiedoksiantosäännösten muuttamisesta (HE 123/2009 vp). Hallituksen esityksessä ehdotetaan useita yleisten tuomioistuinten tiedoksiantomenettelyä tehostavia toimenpiteitä, erityisesti asianosaisen velvollisuutta myötävaikuttaa tiedoksiannon onnistumiseen korostetaan. Uutena tiedoksiantotapana ehdotetaan otettavaksi käyttöön puhelintiedoksianto, jonka ehdotetaan korvaavan yhä useammin haastemiestiedoksiannon eräissä tilanteissa.

Tiedoksiantomenettelyä uudistetaan myös Ruotsissa. Tuoreessa mietinnössä (Ds 2009:28) ehdotetaan säädettäväksi uusi tiedoksiantolaki. Laki koskisi tiedoksiantoa niin hallintomenettelyssä kuin yleisissä ja hallintotuomioistuimissakin. Esityksen tarkoituksena on tehostaa ja modernisoida nykyistä tiedoksiantomenettelyä sekä antaa viranomaiselle uusia joustavia vaihtoehtoja tiedoksiannon toteuttamiseen. Esityksen mukaan tiedoksianto voisi tapahtua tavallisella tiedoksiannolla (vanlig delgivning), suullisella tiedoksiannolla (muntlig delgivning) tai yksinkertaistetulla tiedoksiannolla (förenklad delgivning). Tavallinen tiedoksianto voisi tapahtua kirjeellä, sähköisesti ja

tarpeen mukaan todisteellisesti vastaanottotodistusta tai saantitodistusta vastaan. Suullista tiedoksiantotavan käyttöä ehdotetaan laajennettavaksi.

Kehittämisaatuksia

Tiedoksiannon onnistumisella on merkitystä yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta. Tiedoksiannon tavoitteena tulee olla, että se toteutetaan varmasti ja samalla tuomioistuimen toiminnan kannalta mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Työryhmä ehdottaa, että hallintolainkäytössä tapahtuvasta tiedoksiannosta säädetään nykyistä täsmällisemmin hallintolainkäyttölaissa.

Työryhmä katsoo, että hallintolainkäytössä on tarvetta monipuolistaa ja tehostaa tiedoksiannossa noudatettavia menettelyjä. Pääsääntöisesti asiakirjat tulisi lähettää tavallisella kirjeellä tai sähköisesti. Tavalliseksi tiedoksiannoksi tulisi vakiintua kirjetiedoksianto ja sähköinen tiedoksianto asiakkaan sähköiseen asiointiosoitteeseen. Sähköisen tiedoksiannon käytön yleistymiseksi tulee sähköinen tavallinen tiedoksianto mahdollistaa samoissa tilanteissa kuin on mahdollista toteuttaa tavallinen kirjetiedoksianto. Koska myös hallintomenettelyssä on vastaavia kehittämistarpeita, olisi tarkoituksenmukaisinta uudistaa olemassa olevaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia. Työryhmän tietojen mukaan oikeusministeriössä on alustavia suunnitelmia tällaisen hankkeen käynnistämiseksi. Lisäksi työryhmä katsoo, että sähköistä todisteellisista tiedoksiantoa voisi helpottaa se, että päätös voitaisiin antaa tiedoksi ilman laissa edellytettyä sähköistä allekirjoitusta, jos osapuoli itse niin haluaa.

Asiakirjan tiedoksianto

Tuomioistuimien antaa päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksi lähettämällä sen oikeudenkäynnin osapuolen ilmoittamaan osoitteeseen kirjeitse tai sähköisellä viestillä.

Osapuolen suostumuksella päätös voidaan antaa tiedoksi sähköisesti myös ilman sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) mukaista sähköistä allekirjoitusta.

Eräissä tilanteissa on yksilön oikeusturvan kannalta tärkeää, että tiedoksiannon tapahtumisesta voidaan varmistua. Tarvittaessa asiakirja tulisi jatkossakin antaa tiedoksi todisteellisesti. Tarve jätettäisiin tuomioistuimen harkintaan. Laissa voitaisiin todeta kuitenkin esimerkkeinä tällaisista tilanteista velvoittavan päätöksen antaminen ja toisen asianosaisen oikeuden turvaaminen. Tuomioistuimien voi tapauskohtaisesti päättää todisteellisuuden tason. Ehdotus vastaisi tältä osin Ruotsissa tehtyä esitystä.

Koska todisteellista tiedoksiantotapaa voisi edelleen olla tarpeen käyttää, katsoo työryhmä tarpeelliseksi kehittää todisteellisen tiedoksiannon toteuttamismuotoja. Todisteellisiksi katsottavia tiedoksiantotapoja ehdotetaan lisättäväksi ja niistä ehdotetaan otettavaksi oma säännös hallintolainkäyttölakiin. Samalla vähennettäisiin säännösviitauksia hallintolain tiedoksiantosäännöksiin.

Hallintolainkäytössä tulee pyrkiä vähentämään todisteellisesti saantitodistuksien tiedoksi annettavien asiakirjojen määrää. Saantitodistuksen käytön rinnalla ehdotetaan otettavaksi käyttöön kustannuksiltaan edullisempänä keinona kirjetiedoksianto vastaanottotodistusta vastaan, jota jossain määrin jo käytetään tuomioistuimissa. Vastaanottotodistusmenettely toisi uuden vaihtoehdon todisteellisen tiedoksiannon toteuttamistapoihin. Saantitodistusmenettelyä pidetään usein raskaana ja kalliina. Yksityiselle osapuolelle se merkitsee välttämättä postiasiointia ja tuomioistuimissa hallinnol-

lista työtä useissa eri vaiheissa. Vastaanottotodistusvaihtoehdon käyttöönotto toisi siten myös kustannussäästöjä.

Todisteellinen tiedoksianto

Asiakirja annetaan tiedoksi todisteellisesti, jos tämä on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tai asianosaisen oikeuden turvaamiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Syynä voidaan pitää myös osapuolelle päätöksellä asetettua velvoitetta.

Tuomioistuimien toimittaa asiakirjan todisteellisesti:

- 1) luovuttamalla sen osapuolelle henkilökohtaisesti;
- 2) liittämällä siihen vastaanottotodistuksen, joka vastaanottajan on palautettava määräajassa sähköisesti tai postitse;
- 3) saantitodistusta vastaan; tai
- 4) muuten todisteellisesti niin kuin hallintolaissa säädetään (434/2003).

Uutena tiedoksiantotapana ehdotetaan otettavaksi käyttöön puhelintiedoksianto. Tämä tiedoksiantotapa on jo käytössä yleisten tuomioistuinten toiminnassa ja käyttöä on hyvien kokemusten myötä esitetty laajennettavaksi (ks. HE 123/2009 vp). Tiedoksiantotapaa voitaisiin käyttää useasti esimerkiksi annettaessa tiedoksi erilaisia välitoimia, joiden osalta varsinaisen todisteellisen tiedoksiantotavan ei voida katsoa olevan yksilön oikeusturvan kannalta välttämätöntä. Puhelintiedoksianto ei varmuutensa kannalta eroa olennaisesti todisteellisesta tiedoksiannosta. Postitiedoksiantoon verrattuna puhelintiedoksiannon etuna on, että asiaa voidaan selittää vastaanottajalle myös vapaamuotoisesti ja vastata hänen mahdollisiin kysymyksiinsä.

Puhelintiedoksianto

Asiakirja voidaan antaa tiedoksi suullisesti kertomalla osapuolelle asiakirjan sisältö puhelimesta ja lähettämällä asiakirja kirjeitse tai sähköisesti.

Puhelintiedoksianto voidaan toimittaa vain, jos asiakirja laadultaan ja laajuudeltaan soveltuu tiedoksiantoon ja vastaanottaja epäilyksettä saa puhelimitse tiedon asiakirjasta ja ymmärtää tiedoksiannon merkityksen.

Hallintolainkäyttölain tiedoksiantosäännöksiä olisi lisäksi mahdollista selkiyttää yhtenäistämällä yksityisten ja viranomaisten tiedoksisaantia koskevia säännöksiä. Yksi esillä ollut vaihtoehto on, että sekä yksityisen että viranomaisen voitaisiin jatkossa katsoa saaneen tiedon asiakirjasta seitsemäntenä päivänä sen lähettämisestä. Tämä yksinkertaistaisi lainvoimaisuuden laskemista, sillä valitusajan päätyminen olisi kaikilla sama.

Työryhmä ehdottaa, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin oma luku asiakirjojen lähettämisestä ja tiedoksiannosta. Päätös ja muut asiakirjat lähetettäisiin pääsääntöisesti tavallisella kirjeellä tai sähköisesti. Saantitodistusten käytöstä pyritäisiin luopumaan ja uutena todisteellisen tiedoksiannon muotona otettaisiin käyttöön lähettäminen vastaanottotodistuksin. Uutena tiedoksiantokeinona lakiin kirjattaisiin mahdollisuus toimittaa tiedoksianto puhelimitse.

6.5.4 Asian siirtäminen

Taustaa

Sekä hallinnossa että lainkäytössä on perinteisesti katsottu, että eräissä tilanteissa asiat tulee käsitellä yhdessä. Toisiinsa liittyvien tai samanlaisten asioiden käsittely yhdessä tehostaa toimintaa ja turvaa ratkaisujen yhdenmukaisuutta. Toisinaan yhdessä käsitteily on välttämätöntä, esimerkiksi jos hakemukset kilpailevat keskenään tai jos valitukset kohdistuvat samaan päätökseen.

Hallintolainkäyttölaissa asioiden yhdessä käsittelemisestä ei ole säädetty mitään. Ilman nimenomaista sääntelyäkin tuomioistuin pyrkii yleensä käsittelemään toisiinsa liittyvät asiat yhdessä ja samantyyppiset asiat samassa kokoonpanossa. Asiat, joiden yhdessä käsittelemisestä olisi hyötyä sekä tehokkuus- että yhdenmukaisuusnäkökulmasta, eivät aina ole vireillä samassa tuomioistuimessa. Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä, joiden nojalla asioita voitaisiin siirtää tuomioistuimesta toiseen yhdessä käsittelemistarpeen perusteella.

Työryhmässä onkin tullut esille kysymys, voisiko asioita eräissä tilanteissa siirtää hallinto-oikeudesta toiseen yhdenmukaisuuden turvaamiseksi ja tehokkuuden parantamiseksi. Käytännössä asianosaiset ovat joskus pyytäneet siirtoa asioiden yhdessä käsittelemiseksi, mutta toimivaltasäännösten tiukkuuden vuoksi siihen ei ole voitu suostua.

Hallintolaissa ja verotusmenettelystä annetussa laissa viranomaiselle on säädetty velvollisuus käsitellä asiat tietyissä tilanteissa yhdessä. Siirtämismahdollisuutta toiseen viranomaiseen ei kuitenkaan ole.

Oikeudenkäymiskaaren 18 luvussa säädetään tilanteista, joissa asiat on käsiteltävä tai voidaan käsitellä samassa oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäymiskaaren 10 luku on juuri uudistettu (135/2009) ja käräjäoikeuksien toimivaltasäännöksiä on joustavoitettu muun muassa siten, että asioita voidaan tarpeen mukaan käsitellä yhdessä. Sekä oikeudenkäymiskaaren että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) mukaan asioita voidaan siirtää käräjäoikeudesta toiseen, jos asioiden yhdessä käsitteleminen on tarpeen. Pääsääntöisesti kuitenkin jo vireillepanovaiheessa kantaja tai syyttäjä käytännössä päättää, käsitelläänkö asiat yhdessä. Luontevinta onkin, että asiat pannaan jo vireille yhdessä tuomioistuimessa, jolloin siirtotarvetta ei synny.

Ruotsissa sekä kamarioikeudet että lääninoikeudet (vuoden 2010 alusta hallinto-oikeudet) voivat siirtää asioita toisilleen. Perusteita ei ole täsmällisesti säädetty.

Lag om allmänna förvaltningsdomstolar 8 a §: Förekommer det vid mer än en kammarrätt flera mål som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av kammarrätterna, om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part.

En kammarrätt får, om det finns särskilda skäl och det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon part, lämna över ett mål till en annan kammarrätt som handlägger sådana mål.

Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan kammarrätter meddelas av regeringen.

Förordning om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. 8 §: Innan ett mål lämnas över till en annan domstol enligt 8 a § eller 14 § tredje eller fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall domstolarna samråda med

varandra på lämpligt sätt. Om det råder olika meningar i frågan om målet skall överlämnas faller frågan.

Kan enighet inte nås om vilken domstol som skall handlägga mål som har nära samband med varandra, skall de handläggas vid den domstol där talan först inleddes.

9 §: Parterna skall underrättas om att ett mål överlämnas till en annan domstol.

Nykytilan arviointia

Yhdessä käsittelemisen tarve voi syntyä samoista asianosaisista tai siitä, että asiat perustuvat saman näytön arviointiin. Joskus voisi olla tarpeen yhdistää myös asioita, joissa on kyse harvinaisesta tai kokonaan uudesta oikeuskysymyksestä. Erityisesti saman näytön esittäminen monessa tuomioistuimessa tulisi voida välttää. Monen suullisen käsittelyn järjestäminen saman näytön arvioimiseksi turhauttaa osapuolia ja rasittaa tarpeettomasti todistajia. Samanlaista näyttöä voidaan arvioida eri tavoin, mikä heikentää oikeusturvaa. Näytön arviointiongelmia koskee myös kirjallista näyttöä.

Asiassa on ensisijaisesti kyse hallinto-oikeuksien toimivallasta. Hallintolainkäyttölaissa on säädetty hallinto-oikeuden alueellisesta toimivallasta erikseen valituksen ja hallintoriitojen osalta. Muiden asioiden osalta toimivalta määräytyy jompaakumpaa säännöstä soveltaen. Työryhmä pyrkii täsmentämään toimivaltasäännöksiä, mutta mainittavia asiallisia muutoksia ei ehdoteta. Asioiden yhdistämistarpeeseen voisi vastata alueellista toimivaltaa koskevia säännöksiä joustavoittamalla.

Valitusasioissa hallinto-oikeuden alueellinen toimivalta määräytyy yleensä viranomaisen toimipaikan mukaan. Yhdessä käsiteltävät asiat on useimmiten käsitelty samassa viranomaisessa, joten myös valituksen ratkaisutoimivalta on yhdellä hallinto-oikeudella.

Työryhmässä on nostettu esille muun muassa verotukseen ja ulkomaalaisasioihin liittyviä valitustilanteita, joiden yhdistäminen samaan hallinto-oikeuteen parantaisi tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Näiltä osin hallinto-oikeuksien alueellinen toimivalta määräytyy kuitenkin erityislainsäädännön mukaan (mm. laki verotusmenettelystä 23 a §, 66 §, ulkomaalaislaki (301/2004) 192 ja 193 §, ympäristönsuojelulaki 96 §). Esimerkkejä:

- Peitellyn osingon verotus kohdistuu sekä yhtiöön että osakkaisiin, joiden kotipaikat voivat olla eri tuomiopiireissä. Asiassa on kyse samojen verotarkastuskertomuksissa esitettyjen tosiseikkojen arvioinnista.
- Ulkomaalaisasioissa turvapaikka-asiat on keskitetty Helsingin hallinto-oikeudelle ja muiden asioiden oikeuspaikka määräytyy asuinpaikan mukaan. Kahdelle tuomioistuimelle esitettävä näyttö voi olla täysin sama.
- Ympäristölupavalitukset käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa ja maanainelupavalitusten oikeuspaikka määräytyy ottoalueen sijaintipaikan mukaan. Molemmissa asioissa on usein tarve järjestää katselmus, joten samat asianosaiset käyvät kahdesti paikalla, vain tuomioistuin vaihtuu.

Työryhmässä on keskusteltu siitä, voidaanko hallintoprosessilain säännöksillä puuttua erityislaila säädettyyn oikeuspaikkaan, varsinkin kun nämä tilanteet ovat hyvin tavallisia.

Hallinto-oikeuden alueellista toimivaltaa valitusasioissa voisi olla tarpeen joustavoittaa myös, jos valtakunnallisen viranomaisen päätökset perustuvat samaan tosiseikastoon tai muuten liittyvät toisiinsa, mutta päätösten kohteet (kiinteistö, alue, henkilö, yhteisö) ovat eri hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä.

Myös hallintoriita-asioissa esiintyy tilanteita, joissa asian ratkaisu riippuu saman näytön arvioinnista tai asiat muuten liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Kehittämisajatuksia

Työryhmä on keskustellut tarpeesta ottaa lakiin nimenomainen säännös samassa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden yhdessä käsittelemisestä. Säännöstä ei kuitenkaan ole pidetty tarpeellisenä, koska nykytilanteessa ei ole havaittu ongelmia.

Työryhmä on sen sijaan harkinnut säännöstä, jonka mukaan hallinto-oikeus voisi alueellisesta toimivaltasäännöksestä riippumatta tutkia valituksen tai hakemuksen, jos

- 1) hallinto-oikeus on toimivaltainen toisessa vireillä olevassa asiassa, jonka ratkaisu riippuu olennaisesti samasta perusteesta;
- 2) osapuoli vaatii asioiden käsittelemistä samassa hallinto-oikeudessa ja
- 3) asioiden käsittely yhdessä on erityisestä syystä tarpeen.

Kyse ei olisi välttämättä aina asioiden suoranaisestä yhdistämisestä vaan vain käsittelemisestä samassa yhteydessä. Toimivallan jouston lisäksi olisi säädettävä mahdollisuudesta yhteiseen ja osittain yhteiseen suulliseen käsittelyyn.

Hallinto-oikeudessa tilanteet ovat varsinkin valitusasioissa erilaisia kuin käräjä-oikeusasioissa. Lisäksi hallinto-oikeudessa asianosaiset usein hoitavat itse asiaansa eivätkä välttämättä tiedä yhdistämismahdollisuudesta ennen kuin tuomioistuin kertoo tästä mahdollisuudesta. Sen vuoksi ei ehkä ole syytä rajata asioiden yhdistämismahdollisuutta vain vireillepanotilanteeseen. Myös hallintoriita-asioiden vastaajilla voi olla intressi vaatia asioiden yhdessä käsittelyä, vaikka hakija olisikin pannut asiat vireille useammassa hallinto-oikeudessa. Työryhmä on pohtinut säännöstä, jonka mukaan hallinto-oikeus voisi osapuolen vaatimuksesta siirtää vireille tulleen asian toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, jos yhdessä käsittely olisi tarpeen. Tarkoituksenmukaisinta kuitenkin olisi, jos asiat pantaisiin vireille yhdessä tuomioistuimessa, jolloin siirtopäätökseltä vältytään.

Jos asiat yhdistetään vireillepanon jälkeen, tuomioistuimen on tehtävä siirtopäätös. Siirtämisessä on huomattava laillista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset. Tuomioistuin ei voi vapaasti valita juttujaan ja asianosaisella on periaatteessa oikeus saada asiansa käsiteltyksi ”omassa” forumissaan. Toisaalta myöskään asiakas ei voi vaatia juttuaan mihin tahansa tuomioistuimeen. Oikeudenkäymiskaaren mukaan kantajalla on aika vapaat kädet valinnaisten tuomioistuinten välillä. Lisäksi riita-asioissa on mahdollista tehdä oikeuspaikkasopimuksia. Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaan tuomioistuin voi siirtää yksityisoikeudellisen vaatimuksen syytteen käsittelyn yhteyteen. Hallintoasioissa voi olla vaikea säätää täsmällisistä perusteista, joilla toimivaltainen tuomioistuin voisi omasta aloitteestaan siirtää asian muualle. Työryhmässä on pohdittu, voisiko tuomioistuin kuitenkin myös omasta aloitteestaan siirtää asioita toiseen tuomioistuimeen.

Jos asiassa on muita asianosaisia, heitä on tietysti kuultava siirtovaatimuksesta. Muidenkin osapuolten (esim. päätöksen tehnyt viranomainen) kuulemista voi harkita. Jos osapuolet ovat yhtä mieltä siirrosta, se voitaneen tehdä aika vähilläkin perusteilla. Jos osapuolet taas ovat erimielisiä asiasta, tuomioistuimen on harkittava siirron tarpeellisuutta ja verrattava siirrosta saatavia hyötyjä ja haittoja (esim. yhteisestä suullisesta käsittelystä saatavat hyödyt verrattuna siihen haittaan, että joku osapuoli joutuu matkustamaan ylimääräistä).

Vaihtoehtoisten oikeuspaikkojen mahdollisesti aiheuttamia ongelmia on vielä pohdittava. Säännöksissä on otettava huomioon muun muassa se, ettei valittaja menetä valitusaikaansa forumepäselvyyksien vuoksi. Lisäksi ongelmatilanteita voi syntyä, jos siirtovaatimuksia esitetään useammassa hallinto-oikeudessa.

Työryhmä on keskustellut mahdollisuudesta, että toisiinsa liittyvät asiat voitaisiin tarvittaessa käsitellä yhdessä hallinto-oikeuksien alueellisesta toimivallasta riippumatta. Asioita voitaisiin myös asianosaisen vaatimuksesta siirtää hallinto-oikeudesta toiseen. Sääntely vaatii edelleen pohdintaa, erityisesti suhde erityislakien oikeuspaikkasäännöksiin on ongelmallinen.

6.5.5 Oikeuskäytäntöä ohjaava ratkaisu

Lainkäytön yhdenmukaisuuden vuoksi olisi hyvä saada uusien laintulkintakysymysten kohdalla mahdollisimman nopeasti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Tilanne voi syntyä esimerkiksi kun uusi verosäännös tulee voimaan ja asioita tulee vireille samaan aikaan runsaasti.

Vastaavaa tilannetta koskeva oikeudenkäymiskaaren muutos on eduskunnan käsiteltävänä (HE 105/2009 vp). Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että käräjäoikeuden päätöksestä voisi tehdä valituksen suoraan korkeimpaan oikeuteen. Ennakkopäätösvalitus on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa lain soveltamista koskeva kysymys on kertaunut suuressa määrässä oikeussuhteita ja jossa ennakkoratkaisun viipyminen pitkittäisi oikeudellista epävarmuutta ja aiheuttaisi tarpeettomasti ongelmia. Menettely edellyttäisi asian osapuolten suostumusta ja korkeimman oikeuden myöntämää valituslupaa.

Kun uudesta oikeuskysymyksestä tulee vireille paljon juttuja, hallinto-oikeus usein kerää juttuja yhteen ja ratkaisee ne samalla kertaa. Myöhemmin vireille tulevat ratkaistaan samalla tavalla riippumatta siitä, onko ensimmäisistä valitettu. Näin taataan yhdenvertainen kohtelu hallinto-oikeuden sisällä. Toinen vaihtoehto on ratkaista yksi tai muutama asia ja jättää muut odottamaan, että ratkaistut saavat lainvoiman tai että niihin saadaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

Ensimmäinen vaihtoehto aiheuttaa tarpeetonta ruuhkaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ongelmana on myös, että hallinto-oikeudet saattavat päätyä erilaisiin ratkaisuihin. Toinen vaihtoehto ei kohtele valittajia yhdenvertaisesti ja odottamaan jätettyjen asioiden ratkaiseminen voi viivästyä kohtuuttomasti. Lisäksi voi olla ongelmana se, ettei päätöksistä valiteta tai ettei niihin myönnetä valituslupaa.

Työryhmässä on pohdittu, voitaisiinko oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen saamista nopeuttaa ja tilannetta selventää säännöksellä, joka perustuisi jälkimmäiseen vaihtoehtoon. Hallinto-oikeuden havaittua kuvatuunlaiseen tilanteen sen tulisi kiireellisesti valita mahdollisimman edustavat tapaukset ja ratkaista ne. Päätökseen voitaisiin merkitä, että asia on valittu yhdenmukaisuutta ohjaavaksi tyyppitapaukseksi. Massavalitus-tilanteessa päätöksen saajista hävinnyt taho todennäköisesti valittaisi. Ainakin veroasioissa Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö todennäköisesti huolehtisi asiasta. Kun myös korkeimman hallinto-oikeuden olisi käsiteltävä asia kiireellisenä, hallinto-oikeudessa odottavat jutut voitaisiin ratkaista jopa samassa ajassa kuin ne ehkä olisi muutenkin ratkaistu.

Hallinto-oikeudet voisivat tiedottaa tilanteesta toisilleen, asianosaisille ja myös julkisuuteen. Yhden hallinto-oikeuden tekemä ratkaisu ei estäisi toista hallinto-oikeutta tekemästä omaa tilannearviota, mutta kaikki tietäisivät tulossa olevista ohjaavista ratkaisuista.

Tilanteen sääntely on kuitenkin ongelmallista. Juttujen valinta synnyttää kysymyksen siitä, ovatko juuri valitut asiat edustavimpia tyyppitapauksia. Myös yhdenvertaisuusongelma jää jäljelle. Sekään ei ole varmaa, että hallinto-oikeuden ratkaisusta valitaan. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on ongelmallista, jos hallinto-oikeus voi vaikuttaa korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan valitsemalla kiireellisesti käsiteltäviä asioita.

Veroasioissa uusien tulkintakysymysten ongelmaa on pyritty ratkaisemaan verohallinnosta annetun lain (237/2008) 16 §:llä. Sen mukaan verosta voidaan myöntää erityinen veronhuojennus, jos Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on hakenut muutosta tulkinnanvaraisessa asiassa, josta ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä ja voittanut asian korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että oikeudenvilvontayksikkö valittaa vain tietyistä tapauksista. Jos yksikkö voittaa juttunsa, valitusaika muiden kohdalla on jo mennyt, joten yhdenvertaisuussyistä voidaan myös valituksen kohteeksi joutunut verovelvollinen vapauttaa verosta. Kun ennakkopäätös on saatu, sitä voidaan soveltaa tulevaisuudessa. Myös tässä sääntelyssä on yhdenvertaisuusongelmia, joita perustuslakivaliokunta on arvioinut hallituksen esityksestä (HE 148/2007 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 5/2008 vp).

Työryhmä ei ehdota säännöstä erityisestä oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta ohjaavasta ratkaisusta, koska sääntely ilmeisesti aiheuttaisi enemmän ongelmia kuin tilanteen hoitaminen tavanomaisin prosessinjohton keinoin.

6.6 Täytäntöönpanomääräykset ja turvaamistoimet

Taustaa

Oikeusturva hallintoasioissa ei toteudu pelkästään mahdollisuudella valittaa hallintopäätöksestä. Suuri merkitys on myös sillä, vaikuttaako valitus heti päätöksen täytäntöönpanoon. Lisäksi oikeusturvaa tulisi saada silloinkin, kun hallintoviranomainen on päätöksellään hylännyt asianosaisen vaatimuksen tai ei ole tehnyt lainkaan päätöstä.

Hallintolainkäytön pääsääntö on, ettei päätöstä saa panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen. Ennen täytäntöönpanoa on siis odotettava kunnes valitusaika on kulu-
nut, ja jos valitus tehdään, se estää päätöksen täytäntöönpanon. Pääsäännöstä on kui-
tenkin lukuisia poikkeuksia, joko niin, että päätöstä on noudatettava suoraan lain no-
jalla tai niin, että hallintoviranomainen voi erikseen päättää täytäntöönpanosta. Vali-
tusviranomainen voi kuitenkin aina kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon.
Valitusviranomainen voi antaa myös muun päätöksen täytäntöönpanoa koskevan mää-
räyksen.

Hallintolainkäyttölaissa ei ole säännöksiä muista asianosaisen oikeutta turvaavista vä-
liikaismääräyksistä. Käräjäoikeudella on oikeudenkäymiskaaren 7 luvun säännösten
mukaan yleinen toimivalta antaa turvaamismääräyksiä. Turvaamistoimista päättämi-
nen säädettiin käräjäoikeuksien toimivaltaan vuonna 1991 oikeudenkäymiskaaren ja
ulosottolain (37/1895) muutoksilla. Sitä ennen turvaamistoimista päätti ulosotonhaltija
eli lääninhallitus.

Käräjäoikeus voi siis myös hallintolainkäyttöasioissa antaa turvaamismääräyksen.
Määräys voidaan antaa sekä ennen valituksen vireilletuloa että valituksen ollessa vi-
reillä. Edellytyksenä on vaara, että vastapuoli tekemällä jotakin, ryhtymällä johonkin
tai laiminlyömällä jotakin tai jollakin muulla tavoin estää tai heikentää hakijan oikeu-
den toteutumista tai olennaisesti vähentää sen arvoa tai merkitystä. Lisäksi tuomio-
istuimen tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei vastapuolelle turvattavaan etuuteen
nähdessä aiheudu kohtuutonta haittaa. Kun määräys on annettu, hakijan on kuukauden
kuluessa saatettava asia käsiteltäväksi menettelyssä, joka voi johtaa täytäntöönpano-
kelpoiseen ratkaisuun. Muuten turvaamistoimi peruutetaan.

Hallituksen esityksessä hallintolainkäyttölaiksi (HE 217/1995 vp) todettiin, että Eu-
roopan neuvoston suosituksen mukaan kiireellisissä tapauksissa tai silloin, kun on teh-
ty hallinnollinen oikaisuvaatimus, tulisi olla oikeus pyytää tuomioistuinta määräämään
turvaamistoimenpide jo ennen pääasian vireilletuloa tuomioistuimessa. Uudistusta ei
kuitenkaan ehdotettu tässä yhteydessä.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mukaan erityisesti palvelevan hallintotoi-
minnan kohdalla oikeusturvassa saattaa olla katvealueita. Komitea pohti, voisiko asi-
anosainen vaatia hallintoriitana oikeuksiensa toteuttamista silloin kun hallintoviran-
omainen viivyttelee päätöksen tekemistä tai ei tee lainkaan päätöstä. Komitea totesi,
että hallintolainkäyttölaissa tulisi olla riittävät säännökset turvaamistoimista, jolloin
yleisten tuomioistuinten toimivalta voitaisiin tältä osin poistaa.

Nykytilan arviointia

Hallintolainkäyttölain mukaan päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on lain-
voimainen. Tämä ei kuitenkaan koske päätöstä, joka on luonteeltaan sellainen, että se
on pantava täytäntöön. Täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä myös, jos sitä ei yleisen
edun vuoksi voida lykätä. Lisäksi erityislainsäädännössä on paljon poikkeuksia.

Kunnallisvalituksen osalta välitön täytäntöönpanomahdollisuus on pääsääntö. Kunta-
lain mukaan edellytyksenä täytäntöönpanolle on vain se, ettei täytäntöönpano tee oi-
kaisuvaatimusta tai valitusta hyödyttömäksi.

Valituslajista riippumatta valitusviranomainen voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanon. Kielto ei edellytä asianosaisen vaatimusta eikä kieltämiselle ole laissa säädetty edellytyksiä. Oikeusturvan toteutuminen edellyttää usein sitä, että valitus estää päätöksen täytäntöönpanon. Täytäntöönpanoa koskevaa ratkaisua voidaan käsittelyn aikana muuttaa.

Hallintolainkäyttölain mukaan valitusviranomainen voi antaa myös muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Tällä tarkoitetaan hallituksen esityksen (217/1995 vp) mukaan sitä, että valitusviranomainen voi sallia päätöksen täytäntöönpanon valituksen vireilläolon aikana. Säännöksen merkitys on epäselvä. Ainakin valitusviranomainen voi muuttaa määräämäänsä täytäntöönpanon kieltä ja näin sallia täytäntöönpanon. Säännös tuskin oikeuttaa valitusviranomaista määräämään päätöstä täytäntöönpanotavaksi tilanteessa, jossa hallintoviranomainen ei sitä voi tehdä.

Päätöksen täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon kieltämistä koskevien säännösten muuttamiseen ei ole mainittavaa tarvetta. Säännökset eivät kuitenkaan välttämättä riitä antamaan oikeusturvaa silloin kun ei ole päätöstä, jonka täytäntöönpanosta voitaisiin määrätä. Hallintotuomioistuimella tulisi olla mahdollisuus antaa määräyksiä asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Yksi tällainen tilanne voi syntyä silloin, kun ennen valitusta on tehtävä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimusvaiheessa valitusviranomainen ei vielä voi päättää täytäntöönpanosta, ja oikaisuviranomaisten toimivallasta ei ole yleisiä säännöksiä. Oikaisuvaatimustoimikunnan mukaan eräissä erityislaeissa määrätään, että päätöstä on noudatettava oikaisuvaatimuksesta huolimatta, mutta ei säädetä oikaisuviranomaiselle toimivaltaa kieltää päätöksen täytäntöönpano. Tältä osin oikeusturva on selvästi puutteellinen. Oikaisuvaatimustoimikunnan mietinnön pohjalta hallintolakiin ehdotetaankin yleissäännöstä oikaisuviranomaisen toimivallasta kieltää täytäntöönpano (HE 226/2009 vp). Jos hallintolakia muutetaan ehdotuksen mukaisesti, tilannetta ei tarvitse ottaa huomioon hallintolainkäyttölaissa.

Lisäksi turvaamismääräyksen tarve voi syntyä tilanteessa, joissa viranomainen on hylännyt vaatimuksen. Valituksen vireille tultua täytäntöönpanosta ei voida päättää, koska täytäntöönpanotavasta päätöstä ei silloin ole. Esimerkkejä:

- Asianosainen on luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla vaatinut, että viranomainen kieltää naapurin tuhoamista luontoa. Viranomainen on hylännyt vaatimuksen. Valituksen hyväksymisellä ei ole käytännön merkitystä, jos luonnonarvo tuhoetaan valituksen käsittelyn aikana.
- Asianosainen on vaatinut itselleen etuutta, jonka nopea saaminen on tärkeää, tai jolla on täsmällinen saamisajankohta. Viranomainen on hylännyt vaatimuksen. Tuomioistuin voisi määrätä etuuden väliaikaisesti annettavaksi. Jos valitus hylättäisiin, etuus tai sen arvo voitaisiin periä takaisin.

Myös tilanteessa, jossa asianosaiselle on myönnetty etuus pienempänä kuin hän on vaatinut, hallintotuomioistuimen tulisi voida määrätä päätös täytäntöönpanotavaksi ainakin myönnetyn etuuden osalta, vaikka valitus ei kohdistukaan päätöksen tähän osaan.

Hakemusasioissa ei ole koskaan päätöstä, joka voitaisiin panna täytäntöön. Uudessa lastensuojelulaissa onkin säännös, jonka nojalla hallinto-oikeus voi antaa väliaikaisen määräyksen huostaanottohakemuksen vireillä ollessa.

Oikeussuoja on puutteellinen myös tilanteessa, jossa viranomainen ei anna lainkaan päätöstä vaatimukseen tai viivyttelö sen antamisessa. Tätä tilannetta on käsitelty passiivisuustyöryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5).

Käräjäoikeuden toimivalta antaa turvaamismääräyksiä myös hallintoasioissa tekee oikeussuojajärjestelmän sekavaksi. Ongelmallista on varsinkin se, että käräjäoikeudet antavat turvaamismääräyksiä tilanteissa, joissa myös hallintotuomioistuin olisi toimivaltainen. Esimerkiksi Helsingin käräjäoikeus kielsi 8. päivänä lokakuuta 2009 ympäristölupaviraston Nordstreamille antaman luvan täytäntöönpanon.

Kehittämisaatuksia

Työryhmä on keskustellut säännöksestä, jonka mukaan hallinto-oikeus voisi hake-
muksesta antaa turvaamismääräyksen hallintoasiassa siitä riippumatta, onko asia vi-
reillä hallinto-oikeudessa. Säännöksen soveltamiseen ei vaikuttaisi, onko hallintovi-
ranomainen tehnyt päätöksen asiassa. Edellytyksenä olisi, että viranomainen tai yksi-
tyinen ilmeisesti lainvastaisesti rajoittaa hakijan oikeuden tai edun toteuttamista tai
laiminlyö velvollisuutensa sen toteuttamiseen. Lisäksi asian luonne olisi sellainen, että
hakijan oikeusturva välttämättä edellyttää turvaamismääräystä. Myös muiden osapuol-
ten intressit tulisi ottaa huomioon. Määräyksen tehosteeksi voitaisiin asettaa uhkasak-
ko tai teettämisuhka.

Säännöksen soveltaminen olisi poikkeuksellista ja soveltamiskynnys olisi korkea.
Tarkoitus olisi puuttua vain selviin ja merkittäviin oikeusturvan loukkaustilanteisiin.
Ongelmana voikin olla, että uusi säännös aiheuttaa hallinto-oikeuksiin sosiaalietuuksia
koskevan hakemustulvan.

Hakijan tulisi määrääjassa turvaamispäätöksen jälkeen saattaa asia vireille hallinto-
tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Turvaamispäätöksessä voitaisiin antaa
määräyksiä siitä, miten osapuolten tulee menetellä. Työryhmässä on vielä erilaisia kä-
sitteitä siitä, pitäisikö turvaamispäätöksestä voida valittaa.

Oikeudenkäymiskaaren 7 luvussa säännelty käräjäoikeuden toimivalta tulisi samalla
rajoittaa koskemaan vain niitä asioita, jotka eivät kuulu hallintolainkäytön piiriin.

Työryhmä ei ehdota mainittavia muutoksia päätöksen täytäntöönpanoa koskeviin
säännöksiin. Oikeusturvan antamista hallintoviranomaisen passiivisuustilanteessa on
käsitelty erillisessä työryhmässä.

Työryhmä ehdottaa hallinto-oikeudelle toimivaltaa antaa turvaamismääräys hallinto-
asiassa, jos asianosaisen oikeusturva sitä välttämättä edellyttää. Käräjäoikeuden tur-
vaamistoimivalta hallintoasioissa ehdotetaan samalla poistettavaksi.

6.7 Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Taustaa

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hallintolainkäytössä ei ennen hallintolainkäyttölakia ollut nimenomaisia säännöksiä. Laki muutoksenhausta hallintoasioissa koski myös hallintoviranomaisia eikä laissa ollut oikeudenkäyntiä koskevia säännöksiä. Sekä laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006) että lääninoikeuslaissa oli joi-takin menettelysäännöksiä ja lisäksi säännös, jonka mukaan ”muuten sovelletaan lail-lista oikeudenkäyntijärjestystä”. Tällä tarkoitettiin oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamista harkinnan mukaan. Oikeudenkäymiskaaren oikeudenkäyntikulujen kor-vaamissäännösten ei yleensä katsottu sopivan ainakaan sellaisinaan hallintolain-käyttöön. Hallintolainkäytössä oikeudenkäyntikuluja määrättiinkin korvattavaksi vain harvoin.

Hallintolainkäyttölakia säädettäessä pyrittiin lisäämään yksityisen asianosaisen mah-dollisuuksia saada kulunsa korvatuiksi. Lähtökohtana oli, että hävinnyt osapuoli vel-voitetaan korvaamaan vastapuolen kulut. Asian lopputuloksen lisäksi voitaisiin ottaa huomioon muitakin seikkoja (asian riitaisuus, asian merkittävyys asianosaiselle sekä oikeudenkäyntikulujen määrä suhteessa riidan kohteeseen tai henkilön maksukykyyn). Osapuoleen rinnastettiin hallintoviranomainen, jonka päätökseen on haettu muutosta. Julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta esitettiin kuitenkin rajoitettavaksi niin, et-tä sekä viranomaisen virheellinen menettely että asian tulkinnanvaraisuus otetaan huomioon julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta punnittaessa. Myös yksityisen korvausvelvollisuutta lievennettiin niin, että yksityinen voidaan tuomita maksamaan julkisyhteisön oikeudenkäyntikuluja vain, jos hän on väärinkäyttänyt oikeusturva-keinoja tekemällä perusteettoman valituksen.

Lakivaliokunta (LaVM 51/1996 vp) totesi, että sille on esitetty ristiriitaisia näkemyk-siä siitä, onko viranomaisten korvausvelvollisuuden perusteena oltava se, että viran-omainen on tehnyt virheen, vai riittääkö, että yksityisen asianosaisen vaatimus hyväk-sytään kokonaan tai osittain. Valiokunta ei ottanut asiaan selvää kantaa, mutta korosti, että tarkoitus on parantaa yksityisen asianosaisen mahdollisuuksia saada korvaus ku-luistaan.

Nykytila

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta säädetään hallintolainkäyttölain 13 luvussa. Luku käsittää kuitenkin vain kaksi pykälää, joissa säädetään korvausvelvollisuuden perusteista, viranomaisen asemasta ja koron laskemisajankohdasta. Muuten viitataan oikeudenkäymiskaaren säännöksiin.

Vuonna 2001 tehdyn selvityksen mukaan (Minna Mukkala: Oikeudenkäyntikulut hal-lintolainkäytössä. Tutkimus soveltamiskäytännöstä. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 2. Helsinki 2002) kuluvaatimus esitettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vain noin 14 prosentissa kaikista vuonna 2000 ratkaistuista tapauksista ja Turun hallinto-oikeudessa noin 11 prosentissa 1.1.–30.6.2000 ratkaistuista tapauksista. Molemmat oikeudet hyväksyivät kuluvaatimukset noin 10 prosentissa tapauksista. Selvityksen mukaan hallintolainkäyttölain kulusäännösten voimaantulo ei ilmeisesti aiheuttanut suurta muutosta oikeuskäytäntöön. Lukuja tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon, ettei kulujen myöntämistä ole tarkasteltu pääasian lopputuloksen mukaan.

Työryhmän nyt teettämän selvityksen (liite 3) mukaan Helsingin hallinto-oikeudessa vaadittiin kuluja alle 10 prosentissa asioista, jotka oli ratkaistu runsaan puolen vuoden aikana (1.1.–23.7.2009). Vaatimusten suhteellinen määrä ei siis ole mainittavasti kasvanut. Kuluvaatimus hyväksyttiin noin 24 prosentissa ratkaistuista asioista eli hyväksymisprosentti on korkeampi kuin Mukkalan selvityksessä. Tässä selvityksessä on lisäksi tarkasteltu päätöksiä pääasian lopputuloksen mukaan. Jos valittajan vaatimukset oli hyväksytty edes osittain, kuluja veloitettiin maksamaan noin 60 prosentissa päätöksistä. Korvaaminen perustui yleensä viranomaisen virheeseen. Myönteisten kulu päätösten prosenttiosuus on kuitenkin alle 45 prosenttia, jos ratkaisuja tarkastellaan ilman päätösrypystä, joka koski tiettyä EU-oikeuden tulkintaongelmaa (väylämaksut).

Työryhmän teettämän selvityksen mukaan vakuutus-oikeudessa kuluja vaadittiin vain alle 5 prosentissa asioita (1.1.–27.7.2009). Jos valitus oli hyväksytty, myös kulut määrättiin yleensä korvattavaksi, mikäli kyse ei ollut uudesta selvityksestä. Nimenomaista viranomaisen virhettä ei vaadittu. Markkinaoikeudessa taas kuluja vaadittiin noin 64 prosentissa asioista (1.1.–30.6.2009). Hankintayksikkö veloitettiin lähes poikkeuksetta korvaamaan hakijan kulut, jos hankintamenettelyssä todettiin virheellisyyksiä. Toisaalta myös hakija veloitettiin korvaamaan hankintayksikön kulut, jos menettelyssä ei ollut virhettä eikä asiaa pidetty tulkinnanvaraisena.

Mukkalan selvityksen mukaan vain 59 prosenttia oikeudenkäyntikulujen vaatiijoista kohdisti vaatimuksensa tiettyyn tahoon. Vaadittua summaakaan ei aina esitetty. Myöskään työryhmän teettämässä selvityksessä ei vaadittu kulumäärä selvinnyt kaikista Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisuista.

Hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilökunnalle ja asianajotoimistoille sekä oikeus-aputoimistoille tehdyissä kyselyissä selvitettiin ajatuksia oikeudenkäyntikulusäännöksistä. Hallintotuomioistuinten vastaajista noin 40 prosenttia ja asiamiehistä noin 50 prosenttia piti oikeudenkäyntikuluja koskevia säännöksiä epäselvinä tai riittämättöminä. Selvityksessä kysyttiin myös kantaa siihen, tulisiko oikeus saada korvausta kuluista sitoa tiukemmin asian lopputulokseen. Asiamiehistä 52 prosenttia kannatti tätä, tuomioistuinten vastaajista vain 25 prosenttia. Kommenteista päätellen kysymysasetelma oli ongelmallinen, koska myöntävä vastaus ilmeisesti tarkoittaisi myös julkisen osapuolen oikeuksien laajentamista.

Oikeudenkäymiskaaren mukaan pääsääntö on, että hävinnyt asianosainen korvaa vastapuolen tarpeelliset oikeudenkäyntikulut. Pääsäännöstä on poikkeuksia, joista on huomattava erityisesti seuraavat:

OK 21:8 a §: Jos asia on ollut oikeudellisesti niin epäselvä, että hävinneellä asianosaisella on ollut perusteltu syy oikeudenkäyntiin, tuomioistuin voi määrätä, että asianosaiset osaksi tai kokonaan vastaavat itse oikeudenkäyntikuluista.

OK 21:8 b §: Jos asianosaisen velvoittaminen korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut huomioon ottaen oikeudenkäyntiin johtaneet seikat, asianosaisten asema ja asian merkitys olisi kokonaisuutena arvioiden ilmeisen kohtuutonta, tuomioistuin voi viran puolesta alentaa asianosaisen maksettavaksi tuomittavien oikeudenkäyntikulujen määrää.

Hallituksen esityksen (HE 107/1998 vp) mukaan poikkeussäännösten soveltamisessa on suhteellisen korkea kynnys.

Yksityinen asianosainen voi myös hallintolainkäytössä saada oikeusapua, jolloin hän voi vapautua muun muassa maksamasta palkkiota avustajalleen ja todistajilleen. Oikeusavun saantia on kuitenkin rajoitettu esimerkiksi verotuksen ja kunnallisvalituksen osalta. Lisäksi muutoksenhakulautakuntia ei katsota oikeusapulaissa (257/2002) tarkoitetuiksi tuomioistuimiksi, joten niissä ei voi saada vapautusta palkkion maksamisesta yksityiselle avustajalle.

Nykytilan arviointia

Edellä mainitut selvitykset perustuvat suppeaan aineistoon eikä niistä muutenkaan voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Voitaneen kuitenkin todeta, että hallintolainkäyttölaki on lisännyt päätöksiä, joissa oikeudenkäyntikuluja on määrätty korvattavaksi. Asian voittaminen ei ainakaan hallinto-oikeudessa edelleenkään tarkoita, että myös oikeudenkäyntikulut korvattaisiin. Huomattava on myös, että kuluja myös vaaditaan vain harvoin.

Oikeudenkäyntikuluista suurin osa koostuu yleensä asiamiesten palkkioista. Hallintolainkäyttö on pyritty järjestämään niin, että asianosaiset useimmiten pystyvät hoitamaan asiansa ilman asiantuntija-apua. Kun käsittely lisäksi on pääosin kirjallista, kuluja syntyy vähän. Vaikka kuluja ei korvatakaan, omien oikeudenkäyntikulujen pelko ei ilmeisesti estä asian vireillepanoa. Taloudellinen kynnys asian vireille panemiseen on muutenkin matala, koska yksityinen joutuu vain harvoin korvaamaan vastapuolen kulut ja viranomaisen kuluja tuskin koskaan. Tieto siitä, että kuluja ei aina korvata, saattaa kuitenkin estää asiantuntija-avun hankkimista silloin kun se olisi tarpeen.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen on hallintolainkäytössä monimutkaisempi kysymys kuin yleisessä lainkäytössä, koska osassa asioita on vain yksi asianosaistaho ilman varsinaista vastapuolta. Myös silloin kun asianosaistahoja on monta, päätöksen tehneen viranomaisen rooli on huomattava. Asianosaisten vastakkaisista intresseistä huolimatta oikeudenkäynti eli muutoksenhakutarve voi aiheutua viranomaisen virheellisestä tai puutteellisesta menettelystä tai päätöksestä.

Lähtökohtaisesti asianosaisen tulisi päästä oikeuksiinsa jo viranomaisen päätöksellä. Jos tämä toteutuu vasta oikeudenkäynnillä, oikeusturvan toteutuminen edellyttää myös oikeudenkäyntikulujen korvaamista. Viranomaistahon kannalta katsoen taas monet hallintoasiat ovat niin tulkinnanvaraisia, ettei hallintopäätöksen muuttamisen voida katsoa aiheutuneen viranomaisen virheestä.

Säännösten tulkinnanvaraisuus aiheuttaa hallintolainkäytössä edelleen usein sen, että kulut jäävät yksittäisen valittajan vahingoksi. Oikeuskäytäntö on myös epäyhtenäistä, eikä hallintolainkäyttölakia aina ilmeisesti ole sovellettu tarkoitettulla tavalla.

Kehittämisajatuksia

Työryhmä ehdottaa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten sisällyttämistä uuteen lakiin niin, että lähes kaikki viittaukset oikeudenkäymiskaareen voidaan poistaa. Säännösten sisältöä ei olennaisesti muutettaisi, mutta ne kirjoitettaisiin hallintolainkäytön ominaispiirteet huomioon ottaen.

Käytännön yhtenäistämiseksi kulujen korvausvelvollisuutta koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi. Muutoksella pyritään myös jossain määrin laajentamaan viranomaisen korvausvelvollisuutta. Täsmällisen säännöksen kirjoittaminen ei hallintolainkäytön monenlaiset tilanteet huomioon ottaen ole helppoa. Työryhmä on harkinnut useita vaihtoehtoja, joista viimeisin kuuluu seuraavasti:

Korvausvelvollisuus

Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Korvausvelvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asiassa annettu ratkaisu. Lisäksi voidaan ottaa huomioon muun muassa asian tulkinvaraisuus, oikeudenkäyntiin johtaneet seikat, osapuolen oma toiminta, asian merkitys osapuolelle sekä oikeudenkäyntikulujen määrä suhteessa oikeusriidan kohteeseen ja osapuolen maksukykyyn.

Harkittaessa julkisen osapuolen korvausvelvollisuutta on otettava huomioon myös se, onko viranomainen ylittänyt toimivaltansa, käyttänyt harkintavaltaansa väärin tai toiminut muuten virheellisesti.

Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen osapuolen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta.

Työryhmä ehdottaa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuusperusteiden täsmenmistä. Lisäksi lähes kaikki viittaukset oikeudenkäymiskaareen poistettaisiin ja säännökset muokattaisiin hallintolainkäyttöön sopiviksi.

6.8 Hallintoriita

Taustaa

Valitus ei ole käytettävissä oikeussuojakeinona silloin, kun hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista asiaa muita osapuolia sitovalla hallintopäätöksellään vaan kyse on muusta julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvasta riidasta. Hallintotuomioistuin voi antaa tällaiseen asiaan täytäntöönpanokelpoisen ratkaisun hallintoriitamenettelyssä.

Hallintoriidasta säädettiin aluksi eräiden hallintoriita-asioiden oikeuspaikasta annetussa laissa (446/1954). Laki kumottiin lääninoikeusuudistuksessa vuonna 1989 ja hallintoriitaa koskevat säännökset sisällytettiin lääninoikeuslakiin (1021/1974, lainmuutos 242/1989). Hallintoriita määriteltiin näissä laeissa lääninoikeuden toimivaltaa koskevan säännöksen kautta.

Lääninoikeuslain säännökset lääninoikeuden toimivallasta käsitellä julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuva riita kumottiin, kun säännökset hallintoriidasta sisällytettiin hallintolainkäyttölakiin. Säännösten sisältöön ei tuolloin tehty merkittäviä muutoksia.

Nykytila ja sen arviointi

Hallintoriita-asioiden käsittelystä säädetään hallintolainkäyttölain 12 luvussa. Hallintoriita-asia määritellään nykyisinkin hallinto-oikeuden toimivaltasäännöksen kautta. Hallinto-oikeus käsittelee julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan samoin kuin hallintosopimusta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse.

Käytännössä hallintoriidassa on tavallisimmin kyse julkisyhteisöjen välisestä kustannusten jakamista koskevasta riidasta, julkisyhteisön perusteettomasti maksaman suorituksen takaisinperinnästä, hallintosopimuksesta tai riidasta, joka koskee oikeutta terveydenhuoltoon tai muuhun palveluun, jonka järjestämiseen kunnilla on velvollisuus.

Hallintoriita-asia käsitellään hallintolainkäyttölain mukaan siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä sillä asianosaisella, johon tehty vaatimus kohdistuu, on kotipaikka. Jos vaatimus kohdistuu valtioon, kuntaan tai muuhun julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, asian käsittelee se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä tällaisen viranomaisen puhevaltaa käyttävän viranomaisen tai toimielimen toimipaikka sijaitsee. Yksityisen henkilön valtioon kohdistama vaatimus saadaan käsitellä myös siinä hallinto-oikeudessa, jonka tuomiopiirissä on henkilön kotipaikka. Jos hallintoriita-asiassa ei ole näiden säännösten mukaista toimivaltaista hallinto-oikeutta, asia käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa.

Lisäksi toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta on hallintolainkäyttölaista poikkeavia säännöksiä esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa (1982/710).

Hakemus, jolla hallintoriita pannaan vireille, on toimitettava hallinto-oikeudelle. Menettelyssä hallintoriita-asiassa sovelletaan muutoin, mitä hallintolainkäyttölaissa säädetään valituksesta.

Käytännössä voi olla epäselvää, millaisissa tilanteissa hallintoriitamenettely on käytettävissä. Selkeitä ovat tilanteet, joissa on kyse kahden julkisyhteisön välisestä hallintoriidasta. Selvää on myös, että hallintoriitana käsitellään asia, jonka käsittelystä hallintoriitana säädetään nimenomaisesti laissa.

Rajanveto-ongelmia aiheuttavat esimerkiksi tilanteet, joissa on ratkaistava, onko riidassa julkisyhteisöä vastaan kyse hallintoriidasta vai riita-asiasta yleisessä tuomioistuimessa. Rajanveto-ongelmia liittyy myös siihen, onko kyse valituksesta vai hallintoriidasta. Hallinto-oikeus voi käsitellä valituksena saapuneen asian hallintoriitana, mutta tällaista joustavaa mahdollisuutta ei ole silloin, kun korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu valitusasioita, jotka olisi tullut panna vireille hallintoriitana hallinto-oikeudessa.

Hallintoriitasäännösten käyttöala ja hallintoriitamenettely ovat täsmentyneet oikeuskäytännössä. Hallintotuomioistuinten toiminnan kannalta nykyiset säännökset hallintoriidan käsittelystä ovat joustavia. Ne eivät kuitenkaan aina anna yksityiselle asianosaiselle riittävästi hallintoriita-asioiden vireillepanoon tarvittavaa informaatiota.

Oikeusturva-asiain neuvottelukunta on toimintakertomuksessaan vuosilta 2002–2003 ehdottanut harkittavaksi, tulisiko hallintoriitamenettelyä pyrkiä kehittämään nykyistä

tehokkaammaksi oikeussuojakeinoksi ja mahdollisesti säätää siitä nykyistä tarkemmin. Hallintoriidan käyttöalan täsmentäminen ja mahdollisesti myös laajentaminen voisi olla perusteltua ainakin sellaisissa asioissa, joissa ei nykyisin ole käytettävissä lainkaan tehokasta oikeussuojakeinoja.

Hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstölle tehtyyn kyselyyn annetuista vastauksista ilmenee, että useimmat vastaajista pitivät hallintoriitaa koskevia nykyisiä säännöksiä epäselvinä. Vastaajien käsityksen mukaan hallintoriita-asiat ovat erityisen vaikeasti ymmärrettäviä yksityisille asianosaisille. Vastaavasti asiamiehille ja avustajille tehtyyn kyselyyn vastanneista lähes puolet piti hallintoriidan käsitettä ja käyttöalaa epäselvänä. Kolmasosa asiamiehistä ja avustajista valitsi kuitenkin vaihtoehdon ”en osaa sanoa”, joten heillä ei ilmeisesti ollut juuri kokemusta hallintoriita-asioista.

Yhtenä nykyisen hallinnon oikeussuojajärjestelmän puutteena on pidetty sitä, että hallintolainkäyttölain mukaiset oikeussuojakeinot ovat käytettävissä lähinnä silloin, kun viranomainen on tehnyt hallintopäätöksen. Jos hallintoviranomainen laiminlyö hallintopäätöksen tekemisen tai hallintopäätöksen tekeminen viivästyy, asianosaisella ei ole yleensä mahdollisuutta saattaa tällaista asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Hallintoriitamenettelyä voidaan kuitenkin käyttää oikeussuojakeinona silloin, kun viranomaisen viivyttely koskee tosiasiallista hallintotoimintaa. Oikeuskäytännössä hallintoriitamenettely on soveltunut oikeussuojakeinoksi esimerkiksi terveydenhuollon saatavuutta koskevissa tilanteissa (KHO 2000:63).

Hallintolainkäyttötoimikunnan yhteydessä toiminut passiivisuustyöryhmä on työryhmämietinnössään ehdottanut hallintolakiin säännöksiä oikeussuojakeinoista silloin, kun viranomainen viivyttlee yksityisen asianosaisen vireillepaneman ja hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan koskevan päätöksen tekemisessä (Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5). Työryhmä ehdotti uusiksi oikeussuojakeinoiksi kiirehtimisvaatimuksen ja viivästysvalituksen käyttöönottoa. Sen sijaan työryhmä ei ehdottanut hallintoriitasäännöksen soveltamisalan laajentamisesta nykyisestä.

Kehittämisaatuksia

Hallintoriitamenettelyä voidaan käyttää oikeussuojakeinona silloin, kun oikeussuojan tarve johtuu julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvia oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta riidasta eikä asia ole sellainen, että viranomainen voisi ratkaista asian hallintopäätöksellään. Hallintoriitamenettely ei ole käytettävissä silloin, kun käytettävissä on ollut säännönmukainen valitus tai perustevalitus, mutta sitä ei ole käytetty. Hallintoriidasta ei ole kyse silloinkaan, kun käytettävissä on ollut oikeusvaatimus tai muu vastaava hallinnollinen muutoksenhakekeino, jota voidaan pitää asian laatuun nähden riittävänä.

Hallintoriitasäännökset täydentävät siten muita oikeussuojakeinoja. Päätösten valituskelpoisuuden tai valituksen tekemiseen oikeutettujen piirin laajentaminen vähentäisivät tarvetta hallintoriitamenettelyn käyttöön, mutta niihin voisi liittyä myös ongelmia.

Päätösten valituskelpoisuuden alaa ei ole asianmukaista laajentaa ainakaan silloin, kun samalla yksityiselle asianosaiselle syntyisi velvollisuus toimia sen sijaan että hallintoriitamenettelyssä asian vireillepano kuuluu viranomaiselle. Valituskelpoisuutta ei voida muutenkaan rajattomasti laajentaa. Esimerkiksi terveydenhoitopäätökset eivät voi

olla valituskelpoisia, kun otetaan huomioon näiden asioiden laatu. Terveystenhoitoa koskevien maksusitoumuspäätösten säätäminen valituskelpoisiksi olisi kuitenkin mahdollista.

Prosessityöryhmän käsityksen mukaan hallintoriitasäännösten käyttöalaa ei ole syytä laajentaa nykyisestä. Hallintoriita-asian käsittelyn pohjana on julkisyhteisön tai yksityisen asianosaisen toimittama hakemus sekä siihen liittyvät mahdolliset lisäselvitykset. Hallinto-oikeudessa ei siten ole käsittelyn pohjana hallintoviranomaisen päätöstä perusteluineen niin kuin valitusasioissa. Hallintotuomioistuinten käsiteltäviksi tulisi ohjautua vain asioita, joissa asiaa on ensin selvitetty riittävästi hallintoviranomaisessa. Sen vuoksi hallinnon oikeussuojajärjestelmässä tulisi olla lähtökohtana hallintoasian selvittäminen ja päätöksen tekeminen hallintoviranomaisessa sekä muutoksen hakeminen tähän päätökseen.

Hallintoriita-asian käsittelyä hallinto-oikeudessa selkeyttäisi, jos asiaa olisi aina ensin selvitetty hallinnollisessa menettelyssä ainakin niin, että asian saapuessa hallinto-oikeuteen olisi selvää, miltä osin asia on riittävä. Jos tällaista sääntelyä tarvitaan, sen paikka olisi kuitenkin ilmeisesti lähinnä hallintolaissa.

Hallintoriitahakemuksissa esitetyt vaatimukset vastaavat luonteeltaan erilaisia kanne-tyyppejä (suorituskanne, vahvistuskanne, muotoamiskanne), mutta niiden määrittely laissa voisi johtaa siihen, että muistakin kysymyksistä olisi tarpeen säätää laissa huomattavasti entistä yksityiskohtaisemmin. Yksityiskohtaiset säännökset eivät ehkä katkaisi kuitenkaan kaikkia mahdollisia hallintoriitatilanteita.

Työryhmän käsityksen mukaan sääntelyä voidaan selkeyttää täsmentämällä yleislaissa hallintoriitaa koskevien säännösten soveltamisalaa nykyisen sääntelyn ja oikeuskäytännön pohjalta. Lisäksi tiettyjen asioiden ratkaisemisesta hallintoriitoina voitaisiin edelleen säätää nimenomaisesti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Tämä mahdollisuus on nykyisinkin, mutta sitä voitaisiin korostaa lisäämällä yleislakiin maininta siitä, että hallintoriitana käsitellään riita, joka on laissa säädetty ratkaistavaksi hallinto-oikeudessa hallintoriitana.

Nykyinen hallintolainkäyttölain säännös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta on ollut käytännössä toimiva, mutta sen muotoilu on vaikeaselkoinen. Kun säännöksen sanamuotoa selkeytetään, on toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisessä ja säännöksen sanamuodossa tarpeen ottaa huomioon säännökset, jotka koskevat toimivaltaista hallinto-oikeutta valitusasiassa.

Oikeudenkäymiskaaren 10 luvun uudet luvun säännökset riita-asioiden oikeuspaikasta tulivat voimaan 1. päivänä syyskuuta 2009. Niissä on lähtökohtana, että riita-asioiden oikeuspaikka määräytyy vastaajan kotipaikan tai vakituisen asuinpaikan perusteella. Yksityisoikeudellista oikeushenkilöä tai muuta julkisoikeudellista oikeushenkilöä kuin valtiota tai kuntaa vastaan esitetty vaatimus tutkitaan siinä käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä oikeushenkilöllä on kotipaikka tai oikeushenkilön hallintoa pääasiallisesti hoidetaan. Valtiota vastaan esitetty vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä valtion puhevaltaa käyttävä viranomainen sijaitsee. Kuntaa vastaan esitetty vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä kunta sijaitsee. Esitykseen sisältyy myös useita valinnaisia oikeuspaikkoja.

Hallintoriita-asian käsittelyssä sovelletaan nykyisin soveltuvien osin valitusta koskevia säännöksiä. Menettelytapojen selkeyden turvaamiseksi hallintoriitaa koskevan hakemuksen käsittelyn ei tulisi olla erilaista kuin valituksen käsittelyn, ellei tähän ole erityisiä syitä. Hallintoriidan ja valituksen vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvät perusteettomat eroavuudet voisivat olla ongelmallisia erityisesti yksityisen asianosaisen kannalta.

Työryhmän käsityksen mukaan hallintoprosessin menettelysäännökset tulisi pyrkiä muotoilemaan niin, että ne soveltuvat valitusten lisäksi myös muihin hallintolainkäyttöasioihin. Siltä osin kuin yleiset säännökset eivät käytännössä soveltuisi hallintoriitojen käsittelyyn, ne jäisivät soveltamatta, mutta tästä ei olisi tarpeen sisällyttää lakiin säännöstä. Jos laissa säädettäisiin nykyistä tarkemmin valitukseen annettavasta ratkaisusta, olisi syytä säätää erikseen myös siitä, mitä hallintoriitahakemukseen annettava ratkaisu voi sisältää. Tarvittaessa voitaisiin omassa säännöksessään täsmentää myös hallintoriitahakemuksen sisältöä koskevia vaatimuksia. Myös yleiset säännökset oikeudenkäyntikuluista olisi syytä pyrkiä muotoilemaan niin, ettei hallintoriitoja varten olisi tarpeen laatia tältäkin osin erillisiä säännöksiä.

Hallintoriita-asian vireillepanolle ei ole säädetty yleistä määräaika. Erityislaeissa on erilaisia vanhentumissäännöksiä. Velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) mukaan yleinen vanhentumisaika on kolme vuotta, mutta julkisoikeudelliset maksuvelvoitteet jäävät pääosin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Ennen velan vanhentumisesta annetun lain voimaantuloa on oikeuskäytännössä sovellettu hallintoriita-asian vireillepanoon silloin voimassa olleen vanhentumisasetuksen mukaista 10 vuoden yleistä vanhentumisaikaa.

Työryhmän käsityksen mukaan olisi syytä harkita, tulisiko laissa selkeyden vuoksi säätää yleinen määräaika hallintoriita-asian vireillepanoon. Määräaika voisi vastata yleistä velan vanhentumisaikaa, jolloin se olisi kolme vuotta hallintoriidan perusteen syntymisestä. Käytännössä ei ehkä ole aina täysin selvää, milloin riidan peruste syntyy, jos riita syntyy esimerkiksi sen jälkeen, kun asiasta ei ole syntynyt sopimusta. Ilmeisesti riidan syntymisen ajankohta voitaisiin kuitenkin selvittää riittävän tarkasti riitaa edeltäneiden tapahtumien ja toimenpiteiden pohjalta.

Yksityisoikeudellisissa velkasuhteissa koronmaksuvelvollisuutta sääntelee korkolaki (633/1982), mutta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvat saatavat on rajattu korkolain soveltamisen ulkopuolelle. Julkisoikeudellisessa lainsäädännössä on erikseen esimerkiksi veroja ja erilaisten tukien takaisinperintää koskevia säännöksiä koronmaksuvelvollisuudesta. Koron suuruuden osalta näissä säännöksissä viitataan tavallisesti korkolakiin. Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa koronmaksuvelvollisuutta ei voida perustaa lakiin. Oikeuskäytännössä on tällöin joissakin tapauksissa perustettu koron suorittamisvelvollisuus vuonna 1983 kumotun kauppakaaren säännöksistä ilmenneisiin periaatteisiin (esim. KHO 2004:58), mutta oikeuskäytännössä on myös katsottu, että kaikissa hallintoriita-asioissa ei ole muodostunut sellaista vakiintunutta käytäntöä, johon velvollisuus koron maksamiseen voitaisiin perustaa (KHO 2008:28). Julkisoikeudellisille saataville maksettavaa korkoa koskevien yleisten säännösten kehittämistä tulisi selvittää erillisenä hankkeena.

Työryhmän käsityksen mukaan hallintoriitasäännösten käyttöalaa ei ole syytä laajentaa nykyisestä, mutta sääntelyä voidaan selkeyttää täsmentämällä hallintoriitaa koskevien säännösten soveltamisalaa nykyisen sääntelyn ja oikeuskäytännön pohjalta.

Työryhmän käsityksen mukaan hallintoprosessin menettelysäännökset tulisi muotoilla niin, että ne soveltuvat valitusten lisäksi myös hallintoriita-asioihin. Tarvittaessa hallintoriitahakemuksen ja siihen annetun ratkaisun sisältöä koskevia vaatimuksia voitaisiin kuitenkin täsmentää omassa säännöksessään. Lisäksi olisi syytä harkita, tulisiko laissa selkeyden vuoksi säätää yleinen määräaika hallintoriita-asian vireillepanoon.

Julkisoikeudellisille saataville maksettavaa korkoa koskevien yleisten säännösten kehittämistä tulisi selvittää erillisenä hankkeena.

6.9 Ylimääräinen muutoksenhaku

Taustaa

Ylimääräisellä muutoksenhaulla tarkoitetaan keinoja, joilla voidaan hakea muutosta jo lainvoiman saaneeseen päätökseen. Lähtökohtana on se, että oikeusturvaa on saatava silloinkin, kun varsinaiset muutoksenhakukeinot eivät riitä sitä takaamaan. Oikeusvarmuus edellyttää kuitenkin, että ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja voidaan käyttää vain erittäin tärkeistä syistä.

Perinteiset oikeudenkäymiskaassa säädetyt ylimääräiset muutoksenhakukeinot ovat purku ja menetetyn määräajan palauttaminen, jotka kuuluivat alkuaan hallitsijan ja siten ylimmän tuomioistuimen toimivaltaan. Lisäksi oli kantelu, joka kuului myös hovi-oikeuden toimivaltaan (ylimääräinen mitättömyyskantelu, prosessuaalinen kantelu). Hallintoasioissa sovellettiin oikeudenkäymiskaaren keinoja lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen kuuluvina. Ainoa säännös ennen hallintopurkulakia (laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 200/1966) oli korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa oleva toimivaltasäännös. Oikeudenkäymiskaaren mukaan päätös voitiin purkaa vain uuden syyn johdosta, mutta käytännössä päätöksiä purettiin niin sanottua analogista restitutiota käyttäen myös muilla perusteilla.

Kun oikeudenkäymiskaaren säännökset uudistettiin 1950-luvulla, niiden ei enää katsottu soveltuvan hallintoasioihin. Hallintopurkulaissa säädettiin ylimääräisiksi muutoksenhakukeinoiksi korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvat purku ja menetetyn määräajan palauttaminen sekä kantelu, joka tehtiin valitusviranomaiselle eli ylemmälle hallintoviranomaiselle. Lisäksi säädettiin kirjoitus- ja laskuvirheen oikaisemisesta, jonka valitusviranomainen voi tehdä itse. Hallintopurkulaissa säädettiin keinojen edellytyksistä ja menettelystä.

Hallintopurkulain säännökset siirrettiin hallintolainkäyttölakiin asiallisesti lähes sellaisinaan. Kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamisen edellytykseksi säädettiin, ettei korjaus saa johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat siten nykyisin kantelu, purku ja menetetyn määräajan palauttaminen.

Nykytila

Kantelu tehdään sille viranomaiselle, jolle päätöksestä säännönmukaisesti valitetaan. Kantelu viranomaisen päätöksestä tehdään siis yleensä hallinto-oikeudelle ja hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkein hallinto-oikeus tutkii omaa päätöstään koskevan kantelun. Päätös voidaan kantelun johdosta poistaa

- 1) jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan;
- 2) jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai
- 3) jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Päätöksestä ei saa kannella, jos siitä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus.

Kantelun määräaika on 1-kohdan tilanteessa kuusi kuukautta siitä kun kantelija sai tiedon päätöksestä. Tyypillinen tilanne on esimerkiksi se, että rakennuslupa-asiassa joku naapuri on jäänyt kuulematta ja hän saa tietää hankkeesta vasta kun rakennustyöt alkavat. Määräaika on 2-kohdan tilanteessa kuusi kuukautta päätöksen lainvoimaisuudesta. Sen sijaan 3-kohdan tilanteessa kantelulle ei ole määräaikaa. Päätöksen puutteellisuus voidaan joskus havaita vasta hyvinkin myöhäisessä täytäntöönpanovaiheessa.

Purkutoimivalta on vain korkeimmalla hallinto-oikeudella. Päätös voidaan purkaa

- 1) jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen;
- 2) jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; tai
- 3) jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty.

Päätöstä ei saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista.

Purkua ei saa hakea, jos päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu.

Purku on toissijainen keino kanteluun nähden. Asiavirheiden lisäksi purku voidaan kuitenkin tehdä myös menettelyvirheen perusteella, jos kantelun määräaika on jo kulunut. Purkuedellytykset ovat kantelua laaja-alaisemmat, mutta purkukynnys on selvästi korkeampi. Purun määräaika on viisi vuotta päätöksen lainvoimaisuudesta. Eri-tyisestä syystä päätös voidaan purkaa määräajan jälkeenkin.

Sekä päätöksen purkaminen että sen poistaminen kantelun johdosta johtavat samaan lopputulokseen: päätös lakkaa olemasta voimassa joko kokonaan tai osittain ja tarvittaessa asia palautetaan uudestaan käsiteltäväksi. Selvissä tapauksissa päätöstä voidaan suoraan muuttaa.

Menetetyn määräajan palauttamisella tarkoitetaan sitä, että valitusaika tai muu hallinnossa tai hallintolainkäytössä tehtävälle toimelle säädetty määräaika määrätään alka- vaksi uudestaan. Myös niin sanottuja aineellisia määräaikoja voidaan palauttaa, mutta säännöksen soveltamisala on suppeampi kuin sen sanamuodosta voisi päätellä. Toimi- valta asiassa on korkeimmalla hallinto-oikeudella. Määräajan palauttaminen edellyt- tää, että hakijalla on ollut laillinen este tai muu erittäin painava syy siihen, ettei hän ole voinut noudattaa alkuperäistä määräaikaa.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on 2000-luvulla saapunut vuosittain parisen- kymmentä kantelua ja noin 200 purkuhakemusta. Määräajan palauttamishakemuksia on ollut nelisenkymmentä. Purkuhakemuksista lähes puolet on kohdistunut korkeim- man hallinto-oikeuden omiin päätöksiin ja alle neljännes hallinto-oikeuksien päätök- siin. Purkuhakemuksista noin 10 prosenttia on johtanut jonkinlaiseen muutokseen. Kantelut ja menetetyn määräajan palauttamishakemukset ovat menestyneet vain har- voin (1–2 prosenttia). Hallinto-oikeuksiin kanteluita on tullut yhteensä keskimäärin 60–70 asiaa vuodessa.

Vertailukohtia

Toimeentuloturvan etuuslait

Hallintolainkäyttölain ylimääräistä muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelletaan toimeentuloturva-asioissa vain siltä osin, että korkein hallinto-oikeus voi purkaa va- kuutusosoikeuden päätöksen menettelyvirheen perusteella. Muuten ylimääräinen muu- toksenhaku tapahtuu etuuslakien säännösten mukaan.

Vakuutusosoikeudella on jo 1950-luvulta asti ollut toimivalta poistaa lainvoimaisia pää- töksiä muun muassa kansaneläkelain (568/2007) nojalla. Poistamistoimivalta vakuu- tuslaitosten päätösten osalta on nyttemmin siirretty muutoksenhakulautakunnille. Muutoksenhakulautakunnan päätökseen päätöksen poistamista koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla vakuutusosoikeuteen. Vakuutusosoikeuden ja muutoksenha- kulautakunnan päätöksen poistaminen kuuluu edelleen vakuutusosoikeuden toimival- taan.

Määräajan palauttamista koskevia säännöksiä ei sovelleta vakuutusosoikeudessa käsitel- tävissä asioissa. Määräajan jälkeen saapunut valitus voidaan kuitenkin tutkia, jos myöhästymiseen on ollut painava syy.

Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusosoikeuden päätöksiin työtapaturma- ja ammatti- tautiasioissa sekä rikosvahinkoasioissa ja sotilasvamma-asioissa tapahtuu oikeuden- käymiskaaren mukaan korkeimpaan oikeuteen. Palkkaturva-asioissa ylimääräiseen muutoksenhakuun sovelletaan hallintolainkäyttölakia niin, että ylimääräinen muutok- senhaku vakuutusosoikeuden päätöksestä ohjautuu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Oikeudenkäymiskaari

Yleisen lainkäytön ylimääräiset muutoksenhakekeinot ovat kantelu, purku ja menete- tyn määräajan palauttaminen. Lähtökohdat ja terminologia ovat samantapaiset kuin hallintolainkäyttölaissa, mutta säännösten sisältö on vähän erilainen. Säännökset ovat pääosin 1960-luvulta, mutta niitä uudistettiin eräiltä osin vuonna 2005 (666/2005, HE 9/2005 vp). Uudistusta valmistellut muutoksenhakutoimikunta totesi (Muutoksenha- kutoimikunnan jatkomietintö. Oikeusministeriön komiteamietintö 2002:8), että kan-

telun ja purun rajanveto on osin epäselvä ja tulkinnanvarainen ja että säännökset ovat kirjoitustavaltaan osin vanhentuneita. Toimikunta harkitsi muutoksenhakukeinojen erillisyydestä luopumista ja käräjäoikeuden ratkaisuihin kohdistuvien purkujen siirtämistä hovioikeuksien käsiteltäviksi. Toimikunta päätyi kuitenkin esittämään vain vähäisiä muutoksia. Tuomioistuimelle annettiin oikeus itse korjata eräät selvät virheet. Lisäksi määräajan palauttaminen käräjäoikeusmenettelyn ja käräjäoikeuden tuomion osalta siirrettiin hovioikeudelle.

Oikeudenkäymiskaarta on ehdotettu muutettavaksi niin, että muun hakijan kuin viranomaisen on käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa tuomiovirhekantelua tai tuomion purkamista koskevassa asiassa korkeimmassa oikeudessa. (Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:17).

Hallintokantelu

Hallintokantelu ei ole ylimääräistä muutoksenhakua. Hallintokantelu on kuitenkin syytä mainita tässä yhteydessä, koska se usein sekoitetaan hallintolainkäyttölaissa säädettyyn kanteluun (prosessuaalinen kantelu). Hallintokantelu koskee viranomaisen tosiasiallista toimintaa, vaikka se voi sinänsä kohdistua tai liittyä myös päätökseen. Hallintokantelussa voi olla muutoksenhaun, ilmiannon ja selvityspyynnön piirteitä. Hallintokantelun käsittely ei ole hallintolainkäyttöä eikä hallintokantelun tutkiminen kuulu hallintotuomioistuimille. Muun muassa valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies käsittelevät hallintokanteluita. Hallintokantelu voidaan kuitenkin tehdä kaikille viranomaisille, jotka valvovat toisen viranomaisen toimintaa. Nimenomaisia säännöksiä hallintokantelusta on vähän. Hallintolain 4 §:n 3 momentissa todetaan, että lakia sovelletaan tietyiltä osin hallintokantelun käsittelyyn. Hallintokanteluun annettu päätös ei ole valituskelpoinen.

Ylimääräinen muutoksenhaku Ruotsissa

Ruotsissa on kaksi ylimääräistä muutoksenhakukeinoa, purku (resning) ja menetetyn määräajan palauttaminen (återställande av försutten tid). Molemmille on laissa varsin yleisluontoiset ja harkinnanvaraiset edellytykset. Kamarioikeudet ovat toimivaltaisia, jos ylimääräinen muutoksenhaku koskee lääninoikeuden (hallinto-oikeuden) tai viranomaisen päätöstä tai niiden valitusaikaa. Toimivalta siirrettiin kamarioikeudelle vuonna 1995 (1995:22). Muutosta edelsi perustuslain muutos (Regeringsform 11:11, 1994:1480). Muu toimivalta kuuluu edelleen regeringsrättenille.

Nykytilan arviointia ja kehittämisajatuksia

Purku ja kantelu

Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen tarvetta vähentää nykyisin hallintolain säännös, jonka mukaan viranomainen voi kirjoitus- ja laskuvirheiden lisäksi laajasti korjata myös asiavirheitä. Asianosaisen vahingoksi asiavirhe voidaan kuitenkin korjata vain hänen suostumuksellaan, jos hän ei ole itse aiheuttanut virhettä. Hallintolakia esitetään muutettavaksi (HE 226/2009 vp) siten, että asiavirheen korjaaminen olisi mahdollista myös uuden selvityksen perusteella.

Työryhmässä on käyty samantapaista keskustelua kuin edellä mainitussa oikeudenkäymiskaaren muutosta valmistelleessa toimikunnassa. Kantelun ja purun osittainen päällekkäisyys ja säännösten sanamuodot voidaan kokea ongelmalliseksi eikä menettely- ja asiavirheiden ero ole aina selvä. Kantelu sekoitetaan yleisessä keskustelussa hallintokanteluun. Työryhmä on keskustellut myös toimivallan siirtämisestä alemmalle hallintotuomioistuintasolle.

Kantelun sisällyttäminen purkuun selkiyttäisi keinovalikoimaa. Edellytykset voitaisiin säilyttää suunnilleen ennallaan. Yhdistämisajatus synnyttää kuitenkin kysymyksen purkutoimivallan tasosta. Työryhmä on keskustellut sekä purkutoimivallan siirtämisestä alueellisille hallinto-oikeuksille että kanteluasioiden nostamisesta korkeimman hallinto-oikeuden purkutoimivaltaan.

Hallinto-oikeuksiin nykyisin tehtyjen kantelujen määrä ei ole huomattava, joten näiden asioiden siirtyminen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi ei mainittavasti lisäisi korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää. Lisäksi osa hallinto-oikeuksien nykyisin kanteluna tutkimista asioista on myöhästyneitä valituksia, joissa myöhästymisen perusteeksi on esitetty kuulemisvirhe. Tämänäyttöiset asiat voitaisiin ilmeisesti edelleen ratkaista alueellisessa hallinto-oikeudessa, jos määrääjän palauttamistoimivalta siirretään hallinto-oikeudelle.

Jos purkutoimivalta siirrettäisiin, ilmeisesti noin kaksi kolmasosaa purkuhakemuksista jäisi edelleen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Keskimäärin tämä osuus hakemuksista on kohdistunut sen omiin tai hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden tai muun vastaavan elimen päätöksiin. Hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulisi siten niin pieni määrä hakemuksista, että oikeuskäytännön yhtenäisyys voisi vaarantua. On tosin esitetty epäilyjä siitä, että purkuhakemusten määrä voisi kasvaa, jos toimivallan siirtämisen mielletäisiin tekevän purusta vähemmän poikkeuksellisen keinon. On epäilty, että purkutoimivallan siirto alueellisille hallinto-oikeuksille loukkaisi perustuslain säännöstä ylimmän tuomiovallan käytöstä.

Työryhmä ei ehdota purkutoimivallan siirtämistä alueellisille hallinto-oikeuksille. Kantelun sisällyttämistä purkuun pohditaan edelleen. Joka tapauksessa säännöksiä tulee työryhmän mielestä selventää.

Kantelun sisällyttäminen purkuun edellyttää määräaikojen pohdintaa. Kuulemisvirheeseen perustuvan purun määräaika voitaisiin säilyttää nykyisellään (kuusi kuukautta päätöksen tiedoksisaannista). Purun nykyinen määräaika (viisi vuotta lainvoimaisuudesta) on työryhmän käsityksen mukaan liian pitkä. Työryhmä on harkinnut määrääjän lyhentämistä kolmeen ja jopa yhteen vuoteen. Säännöksessä säilytettäisiin kuitenkin mahdollisuus erityisestä syystä purkaa päätös määrääjän jälkeenkin.

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi, että asianosaisen lisäksi purkua voivat hakea valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies sekä viranomainen, jonka valvottavana on asiaa koskeva yleinen etu. Jo hallituksen esityksessä hallintopurku-laiksi oli säännös siitä, kenellä on oikeus hakea purkua, mutta säännös jätettiin tai jäi pois valiokuntakäsittelyssä.

Purkuasioissa on koettu ongelmalliseksi, että samat henkilöt tekevät toistuvia purkuhakemuksia, mitä ei voida pitää järjestelmän kannalta toimivana. Työryhmä ehdottaa

sen vuoksi säännöstä, jonka mukaan samassa asiassa saa hakea purkua vain kerran, jollei uuteen hakemukseen ole erityisen painavaa syytä.

Menetetyn määräajan palauttaminen -> uuden määräajan myöntäminen

Menetetyn määräajan palauttamista koskevat tilanteet eivät välttämättä ole sellaisia, että niiden palauttaminen edellyttää ylimmän tuomioistuimen ratkaisua. Työryhmä ehdottaakin toimivallan siirtämistä tältä osin kaikille laissa tarkoitetuille hallintotuomioistuimille, siis myös muutoksenhakulautakunnille niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Toimeentuloturvan puolella säännöksellä ei tosin ole suurta merkitystä, koska siellä valitus yleensä voidaan erityissäännösten nojalla muutenkin tutkia. Muutos vastaisi oikeudenkäymiskaareen tehtyä muutosta sekä Ruotsin järjestelmää. Työryhmä ehdottaa samalla termin uudistamista.

Uuden määräajan myöntämisen edellytyksiä ei ole tarkoitus muuttaa. Nykyisestä säännöksestä ei kuitenkaan selviä, mitä määräaikoja voidaan palauttaa. Työryhmän on tarkoitus selventää säännöstä.

Työryhmässä on keskusteltu mahdollisuudesta kieltää muutoksenhaku uuden määräajan myöntämispäätöksestä. Työryhmä ehdottaa kuitenkin, että muutoksenhaku on mahdollista, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupa-mahdollisuus parantaa oikeuskäytännön yhtenäisyyttä.

Työryhmä harkitsee kantelun ja purun yhdistämistä yhdeksi ylimääräiseksi muutoksenhakekeinoiksi, jonka nimenä on purku. Purkumääräaika voitaisiin lyhentää esimerkiksi kolmeen vuoteen. Toimivalta päätöksen purkamiseen olisi korkeimmalla hallinto-oikeudella. Työryhmä ehdottaa, että laissa säädetään viranomaisista, jotka voivat tehdä purkuhakemuksen. Lisäksi purun toistuvaa hakemista samassa asiassa rajoitettaisiin.

Työryhmä ehdottaa, että menetetyn määräajan palauttamistoimivalta (uuden määräajan myöntämistoimivalta) annetaan kaikille valituksia käsitteleville hallintotuomioistuimille. Lisäksi säännöksen sisältöä selvennettäisiin ja sanamuotoa uudistettaisiin.

7 Uudistuksen toteuttamistapa

Edellä olevissa jaksoissa on ehdotettu useiden voimassa olevien hallintolainkäyttölain säännösten tarkistamista ja sääntelyn täydentämistä niin, että laki olisi nykyistä kattavampi ja informatiivisempi. Tällainen uudistus voidaan toteuttaa joko muuttamalla nykyistä hallintolainkäyttölakia tai säätämällä uusi hallintoprosessilaki.

Nykyisen lain muuttaminen toisi selkeästi esiin sen, että keskeisiä hallintolainkäytön periaatteita ei ole tarkoitus muuttaa. Edellä ei ehdoteta muutoksia esimerkiksi virallis-periaatteeseen eikä tarkoituksena ole myöskään muuttaa sitä lähtökohtaa, että yksityisen asianosaisen tulisi yleensä voida hoitaa asiansa hallintotuomioistuimessa itse ilman asianajajaa tai muuta asiamiestä.

Uudistuksen toteuttamista nykyistä lakia muuttamalla puoltaisi myös se, että hallintolainkäyttölaki on ollut voimassa vasta suhteellisen lyhyen ajan, noin 13 vuotta. Lain soveltamista voisi käytännössä helpottaa, jos uudet säännökset eivät merkitsisi muutosta voimassa olevan lain perusrakenteeseen.

Uuden lain säätäminen voi kuitenkin olla selkeämpi vaihtoehto, jos päädytään siihen, että lakiin tehdään paljon muutoksia. Työryhmässä on alustavasti kartoitettu säännösten uudistamistarpeita voimassaolevan lain pohjalta (ks. liitteet 1 ja 2). Nykyiseen hallintolainkäyttölakiin sisältyy yhteensä 85 pykälää, joista lain voimassaoloaikana muutettuja tai lisättyjä pykäläitä on noin 20. Työryhmän alustavassa arvioinnissa on päädytty siihen, että noin 35–50 voimassa olevaa pykälää olisi tarpeen ainakin osittain tarkistaa. Lisäksi lakia olisi tarpeen täydentää niin, että siihen lisättäisiin noin 30–35 uutta pykälää. Uudet pykälät liittyisivät erityisesti todistajien kuulemista ja oikeudenkäyntikuluja koskevien nykyisten viittaussäännösten avaamiseen sekä muutamiin muihin sääntelyn täydentämistarpeisiin. Tällaiset muutokset merkitsisivät sitä, että uudistuksen jälkeen hallintolainkäyttölain pykälistä noin kaksi kolmasosaa olisi muutettuja tai kokonaan uusia.

Uuden lain säätäminen antaisi mahdollisuuden tarkistaa myös lain rakennetta. Työryhmässä on alustavasti ollut esillä malli, jossa perussäännökset muutoksenhausta hallintopäätökseen ja hallintotuomioistuimen päätökseen olisivat kahdessa eri luvussa. Tämä selkeyttäisi esimerkiksi sääntelyä viranomaisen valitusoikeudesta, valitusosoituksen liittämisestä tuomioistuimen päätökseen ja valitusoikeuden rajoittamisesta. Lisäksi on harkittu hallintoriitaa ja muuta hallintolainkäyttöasiaa koskevien säännösten sijoittamista lain alkupuolelle valituksen tekemistä koskevien säännösten jälkeen, jotta erilaiset asian vireillepanotavat ilmenisivät lain alkuluvuista.

Uudistuksen yhteydessä voitaisiin muuttaa lain nimike nykyistä selkeämmäksi. Työryhmässä on käytetty alustavasti nimikettä ”Hallintoprosessilaki”, joka kuvaisi lain asemaa yhtä oikeudenkäyntimenettelyn lajia sääntelevänä vahvana prosessilakina. Toisena vaihtoehtona on ollut esillä ”laki oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa”. Se olisi yksiselitteinen ja informatiivinen, mutta nimen pituuden vuoksi lakia tällöin ilmeisesti kutsuttaisiin muulla nimellä.

Työryhmän käsityksen mukaan uuden lain säätäminen on selkeämpi vaihtoehto, jos päädytään siihen, että lakiin tehdään paljon muutoksia. Se antaa myös mahdollisuuden tarkistaa lain rakennetta.

Uudistuksessa voitaisiin muuttaa myös lain nimike nykyistä selkeämmäksi.

LIITE 1. Uuden lain sisällysluettelo

HALLINTOPROSESSILAKI

1 luku

Yleiset säännökset

- 1 § *Lain tarkoitus*
- 2 § *Lain soveltamisala*
- 3 § *Suhde muuhun lainsäädäntöön*
- 4 § *Määritelmät*
- 5 § *Vireillepanotavat*
- 6 § *Esteellisyys*

2 luku

Valitus hallintopäätöksestä

- 7 § *Hallintopäätöksen valituskelpoisuus*
- 8 § *Asianosaisen valitusoikeus hallintopäätöksestä*
- 9 § *Viranomaisen valitusoikeus hallintopäätöksestä*
- 10 § *Valitus hallintopäätöksestä/Valitus yleiseen hallintotuomioistuimeen*

- 11 § *Toimivaltainen hallinto-oikeus*
- 12 § *Asiakokonaisuuden yhdistäminen hallinto-oikeuksissa*
- 13 § *Hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus*
- 14 § *Hallintopäätöksen välitön täytäntöönpano*
- 15 § *Hallintotuomioistuimen määräys täytäntöönpanosta*

3 luku

Valituksen tekeminen

- 16 § *Valituksen muoto ja sisältö*
- 17 § *Valittajan yhteystiedot*
- 18 § *Valituksen liitteet*
- 19 § *Valitusaika*
- 20 § *Valitusajan noudattaminen*
- 21 § *Valitusperusteet*
- 22 § *Lisäselvitys ja uusi vaatimus*
- 23 § *Sivuvaatimukset*
- 24 § *Virheellisen valitusosoituksen vaikutus*
- 25 § *Asian siirto*

4 luku**Muu hallintolainkäyttöasia**

- 26 § *Muun hallintolainkäyttöasian vireillepano*
- 27 § *Hallintoriita-asia*
- 28 § *Muu hallintolainkäyttöasia*
- 29 § *Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa*
- 30 § *Valitusta koskevien säännösten soveltaminen*

5 luku**Puhevalta**

- 31 § *Puhevalta*
- 32 § *Yleissäännös vajaavaltaisen puhevallasta*
- 33 § *Vajaavaltaisen oikeus käyttää puhevaltaa*
- 34 § *Edunvalvojan oikeus käyttää puhevaltaa*
- 35 § *Päämiehen ja edunvalvojan tai huoltajan kuuleminen*
- 36 § *Edunvalvojan määrääminen oikeudenkäyntiä varten*
- 37 § *Asianosaisseuraanto*
- 38 § *Väliintulija*

6 luku**Asiamies ja avustaja**

- 39 § *Asiamies ja avustaja*
- 40 § *Asiamiehen valtuutus*
- 41 § *Asiamiehen salassapitovelvollisuus*

7 luku**Asian käsittely ja selvittäminen**

- 42 § *Käsittelytavat*
- 43 § *Asian selvittäminen*
- 44 § *Kirjelmän täydentäminen*
- 45 § *Selvityksen rajoittaminen*
- 46 § *Asianosaisen kuuleminen*
- 47 § *Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen vastaus*
- 48 § *Muun viranomaisen ja asiantuntijan kuuleminen*
- 49 § *Määräaika*
- 50 § *Suullinen valmistelu*
- 51 § *Suullisen käsittelyn järjestäminen*
- 52 § *Suullisen käsittelyn rajoittaminen*
- 53 § *Suullisen käsittelyn pyynnön hylkääminen*
- 54 § *Katselmus*
- 55 § *Tarkastus*

- 56 § *Tuomioistuimen tiedonsaantioikeus*
- 57 § *Asiakirjan ja esineen esittäminen*
- 58 § *Tulkitseminen ja kääntäminen*
- 59 § *Laillinen este*
- 60 § *Järjestyksen turvaaminen oikeudenkäynnissä*
- 61 § *Asian käsitteleminen kiireellisenä*

8 luku

Menettely suullisessa käsittelyssä

- 62 § *Suullisen käsittelyn kulku*
- 63 § *Suullisen käsittelyn ajankohta ja käsittelysuunnitelma*
- 64 § *Kutsuminen suulliseen käsittelyyn*
- 65 § *Kutsun sisältö*
- 66 § *Asianosaisen ja asianosaiseen rinnastettavan henkilön poissaolo*
- 67 § *Todistajan kuuleminen (todistelun rajoittamisesta uusi pykälä?)*
- 68 § *Todistajan esteellisyys*
- 69 § *Vajaavaltaisen henkilökohtainen kuuleminen*
- 70 § *Todistamisvelvollisuus ja vaitiolo-oikeus*
- 71 § *Vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen*
- 72 § *Kuuleminen tietoverkon välityksellä*
- 73 § *Suullisen käsittelyn pöytäkirja*
- 74 § *Tallentaminen*
- 75 § *Todistajan kustannusten korvaaminen*
- 76 § *Muiden todistelukustannusten korvaaminen*

9 luku

Hallintotuomioistuimen päätöksenteko

- 77 § *Hallintotuomioistuimen tuomio / päätös*
- 78 § *Ratkaisuvaihtoehdot valitusasiassa*
- 79 § *Muun hallintolainkäyttöasian ratkaisu*
- 80 § *Hallinto-oikeuden turvaamismääräys*
- 81 § *Äänestäminen*
- 82 § *Päätöksen sisältö*
- 83 § *Hallinnollisen [taloudellisen] seuraamuksen käsittelyn viivästyminen*
- 84 § *Päätöksen perusteleminen*
- 85 § *Valitusosoituksen/valitusohjeen liittäminen tuomioistuimen päätökseen*
- 86 § *Valitusosoituksen/valitusohjeen korjaaminen*
- 87 § *Hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöönpano*

10 luku**Tiedoksianto**

- 88 § Asiakirjan tiedoksianto
- 89 § Todisteellinen tiedoksianto
- 90 § Tiedoksisaantiajankohta

11 luku**Oikeudenkäyntikulut**

- 91 § Korvausvelvollisuus
- 92 § Eriyinen korvausvelvollisuus
- 93 § Korvattavat oikeudenkäyntikulut
- 94 § Korvausvaatimus
- 95 § Korvaaminen yhteisvastuullisesti
- 96 § Muut säännökset kulujen korvaamisesta

12 luku**Päätöksen korjaaminen ja täydentäminen**

- 97 § Päätöksen korjaaminen
- 98 § Päätöksen täydentäminen
- 99 § Kokoonpano päätöstä korjattaessa tai täydennettäessä
- 100 § Korjaamis- ja täydentämismenettely
- 101 § Korjaamis- ja täydentämispäätös

13 luku**Muutoksenhaku hallintotuomioistuimen päätökseen**

- 102 § Valittaminen hallintotuomioistuimen päätöksestä
- 103 § Asianosaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä
- 104 § Viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä
- 105 § Valitus muusta kuin käsittelyn lopettavasta päätöksestä
- 106 § Valitusoikeuden rajoittaminen
- 107 § Ilmoitus valituskiellosta ja valitusluvasta
- 108 § Valitusluvan myöntämisen perusteet
- 109 § Muiden säännösten soveltaminen

14 luku**Ylimääräinen muutoksenhaku**

- 110 § Uuden määräajan myöntäminen
- 111 § Uuden määräajan hakeminen
- 112 § Hakemus uuden määräajan myöntämiseksi
- 113 § Päätös uuden määräajan myöntämisestä
- 114 § Lainvoimaisen päätöksen purkaminen

115 §	<i>Purkutoimivalta</i>
116 §	<i>Purun hakeminen</i>
117 §	<i>Purkuhakemus</i>
118 §	<i>Purkuhakemuksen määräaika</i>
119 §	<i>Ratkaisu purkuasiassa</i>
120 §	<i>Valitusta koskevien säännösten</i>

15 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Ei vielä pykäläluonnoksia

LIITE 2. Voimassaolevan lain muuttaminen

Aluksi

Vasemmassa sarakkeessa esitetään voimassa olevan hallintolainkäyttölain sisälllys. Oikeaan sarakkeeseen on pyritty merkitsemään työryhmän suunnittelemat muutokset kursiivilla. Sisällölliset muutokset on merkitty sanalla *muutetaan*. Sanalla *täydennetään* on merkitty säännökset, joiden nykyistä sisältöä ei ehdoteta varsinaisesti muutettavaksi, mutta joita ehdotetaan osin täsmennettäväksi tai täydennettäväksi. Kokonaan uudet säännökset on merkitty sanalla *uusi*, jonka jälkeen esitetään pykälän suunniteltu otsikko. Pelkkää sanamuodon uudistamisajatusta ilman sisältömuutosta tai täydennystä ei ole merkitty. Eräissä kohdissa on pyritty myös ilmaisemaan lyhyesti muutoksen sisältö.

Kokonaan uusia pykäläiä on noin neljäkymmentä. Täsmällistä määrää ei tässä vaiheessa voida määritellä. Osa pykälistä on luonnosvaiheessa ja muutenkin muotoilu riippuu siitä, päädytäänkö valmistelussa uuden lain antamiseen vai voimassaolevan hallintolainkäyttölain muuttamiseen.

Voimassa oleva laki	Ehdotetut muutokset
Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586	Hallintolainkäyttölaki
I OSA YLEISET SÄÄNNÖKSET	I OSA YLEISET SÄÄNNÖKSET
1 luku Lain soveltamisala ja suhde muihin säännöksiin	1 luku Lain soveltamisala ja suhde muihin säännöksiin
1 § Soveltamisala	[<i>uusi</i> Lain tarkoitus]
2 § Soveltamisalan rajoitukset	1 § Soveltamisala <i>muutetaan</i>
3 § Lain suhde muihin säännöksiin	2 § Soveltamisalan rajoitukset <i>muutetaan</i>
	3 § Lain suhde muihin säännöksiin
	<i>uusi</i> Määritelmät
2 luku Valitusoikeus ja valitusviranomainen	2 luku Valitusoikeus ja valitusviranomainen
4 § Valitusoikeus	4 § Valitusoikeus
5 § Päätöksen valituskelpoisuus	5 § Päätöksen valituskelpoisuus <i>täydennetään</i>
6 § Valittaja	6 § Valittaja
7 § Valitus valtion hallintoviranomaisen päätöksestä	7 § Valitus valtion hallintoviranomaisen päätöksestä <i>muutetaan</i>
8 § Valitus kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä	8 § Valitus kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä
9 § Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä	9 § Valitus hallinto-oikeuden päätöksestä
10 § Valitus muusta päätöksestä	10 § Valitus muusta päätöksestä

11 § Valitusviranomaisen alistusasiassa	11 § Valitusviranomaisen alistusasiassa
12 § Toimivaltainen hallinto-oikeus	12 § Toimivaltainen hallinto-oikeus <i>muutetaan uusi</i> Asioiden yhdistäminen ja siirtäminen hallinto-oikeudesta toiseen (<i>useampi pykälä?</i>)
13 § Valitusoikeuden rajoittaminen	13 § Valitusoikeuden rajoittaminen
3 luku Valitusosoitus	3 luku Valitusosoitus
14 § Valitusosoituksen liittäminen päätökseen	14 § Valitusosoituksen liittäminen päätökseen <i>muutetaan</i>
15 § Ilmoitus valituskiellosta	15 § Ilmoitus valituskiellosta
16 § Valitusosoituksen korjaaminen	16 § Valitusosoituksen korjaaminen
4 luku Puhevallan käyttäminen	4 luku Puhevallan käyttäminen
17 § Yleissäännös vajaavaltaisen puhevallasta	<i>uusi</i> Yleissäännös puhevallasta
18 § Vajaavaltaisen oikeus käyttää puhevaltaa	17 § Yleissäännös vajaavaltaisen puhevallasta
18 a § Edunvalvojan oikeus käyttää puhevaltaa	18 § Vajaavaltaisen oikeus käyttää puhevaltaa
19 § Päämiehen ja edunvalvojan tai huoltajan kuuleminen	18 a § Edunvalvojan oikeus käyttää puhevaltaa
19 a § Edunvalvojan määrääminen oikeudenkäyntiä varten	19 § Päämiehen ja edunvalvojan tai huoltajan kuuleminen
20 § Asiamies ja avustaja	19 a § Edunvalvojan määrääminen oikeudenkäyntiä varten <i>muutetaan</i>
21 § Asiamiehen valtuutus	20 § Asiamies ja avustaja <i>täsmennetään, OK-viittaus avataan</i>
II OSA VALITUKSEN TEKEMINEN JA KÄSITTELY	II OSA VALITUKSEN TEKEMINEN JA KÄSITTELY
5 luku Valituksen tekeminen	5 luku Valituksen tekeminen
22 § Valitusaika	21 § Asiamiehen valtuutus
23 § Valituksen muoto ja sisältö	<i>uusi</i> Asiamiehen salassapitovelvollisuus
24 § Henkilö- ja osoitetiedot sekä allekirjoitus	22 § Valitusaika
25 § Valituskirjelmän liitteet	<i>uusi</i> Valitusperusteet
26 § Valituskirjelmän toimittaminen viranomaiselle	23 § Valituksen muoto ja sisältö <i>täsmennetään</i>
27 § Valituksen muuttaminen	24 § Henkilö- ja osoitetiedot sekä allekirjoitus <i>muutetaan</i>
28 § Täydennysmenettely	25 § Valituskirjelmän liitteet
	26 § Valituskirjelmän toimittaminen viranomaiselle
	27 § Valituksen muuttaminen <i>muutetaan</i>
	28 § Täydennysmenettely

29 § Asian siirto	29 § Asian siirto
30 § Virheellisen valitusosoituksen vaikutus	30 § Virheellisen valitusosoituksen vaikutus
6 luku Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon	6 luku Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon
31 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	31 § Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus täydennetään
32 § Valitusviranomaisen määräys täytäntöönpanosta	32 § Valitusviranomaisen määräys täytäntöönpanosta
7 luku Asian käsittely ja selvittäminen	7 luku Asian käsittely ja selvittäminen
33 § Asian selvittäminen	<i>uusi</i> Käsittelytavat
34 § Asianosaisen kuuleminen	33 § Asian selvittäminen <i>täydennetään</i>
35 § Määräaika selityksen antamiseen	34 § Asianosaisen kuuleminen
36 § Viranomaisen lausunto	35 § Määräaika selityksen antamiseen
37 § Suullisen käsittelyn toimittaminen	<i>uusi</i> Selvityksen rajoittaminen
38 § Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä	36 § Viranomaisen lausunto <i>muutetaan</i>
39 § Todistajan kuuleminen	<i>uusi</i> Suullinen valmistelu
40 § Asiantuntijan kuuleminen	37 § Suullisen käsittelyn toimittaminen <i>muutetaan</i>
41 § Katselmus	38 § Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä <i>muutetaan</i>
42 § Asiakirjan ja esineen esittäminen	<i>uusi</i> Suullisen käsittelyn pyynnön hylkääminen
	39 § Todistajan kuuleminen <i>muutetaan</i>
	<i>uusi</i> Todistajan esteellisyys
	<i>uusi</i> Todistamisvelvollisuus ja vaitiolo-oikeus
	<i>uusi</i> Vaitiolovelvollisuuden vaikutus todistajan kuulemiseen
	<i>uusi</i> Vajaavaltaisen henkilökohtainen kuuleminen
	40 § Asiantuntijan kuuleminen täsmennetään
	41 § Katselmus <i>täsmennetään</i>
	<i>uusi</i> Tarkastus
	42 § Asiakirjan ja esineen <i>esittäminen täsmennetään</i>
8 luku Täydentäviä säännöksiä asian käsittelystä	8 luku Täydentäviä säännöksiä asian käsittelystä
43 § Kutsu suulliseen käsittelyyn	<i>uusi</i> Suullisen käsittelyn ajankohta ja käsittelysuunnitelma
	43 § Kutsu suulliseen käsittelyyn <i>muutetaan</i>
	<i>uusi</i> Kutsun sisältö

44 § Asianosaisen poissaolo	44 § Asianosaisen poissaolo <i>muutetaan uusi</i>
45 § Pöytäkirja	45 § Pöytäkirja <i>uusi</i>
46 § Äänittäminen	46 § Äänittäminen <i>muutetaan</i>
47 § Äänite	47 § Äänite <i>muutetaan</i>
48 § Kuuleminen virka-aputeitse	48 § Kuuleminen virka-aputeitse <i>poistetaan</i>
49 § Todistajan kustannusten korvaaminen	49 § Todistajan kustannusten korvaaminen <i>täsmennetään</i>
50 § Muiden todistelukustannusten korvaaminen	50 § Muiden todistelukustannusten korvaaminen <i>täsmennetään</i>
	<i>uusi</i> Tuomioistuimen tiedonsaantioikeus
	<i>uusi</i> Asian käsitteleminen kiireellisenä
9 luku Päätöksenteko	9 luku Päätöksenteko
51 § Asian ratkaiseminen	<i>uusi</i> Hallintotuomioistuimen tuomio / päätös
52 § Äänestäminen	51 § Asian ratkaiseminen <i>muutetaan</i>
53 § Päätöksen perusteleminen	52 § Äänestäminen
53 a § Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen	53 § Päätöksen perusteleminen <i>muutetaan</i>
54 § Päätöksen sisältö	53 a § Hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen käsittelyn viivästyminen
55 § Päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto	54 § Päätöksen sisältö
	55 § Päätöksen ja muun asiakirjan tiedoksianto <i>muutetaan</i>
10 luku Päätöksen korjaaminen	10 luku Päätöksen korjaaminen
56 § Kirjoitusvirheen korjaaminen	56 § Kirjoitusvirheen korjaaminen <i>muutetaan</i>
	<i>uusi</i> Päätöksen täydentäminen
57 § Korjaamismenettely	<i>uusi</i> Kokoonpano päätöstä korjattaessa ja täydennettäessä
	57 § Korjaamismenettely <i>täsmennetään</i>
	<i>uusi</i> Korjaamis- ja täydentämisspätös
III OSA MUU HALLINTOLAINKÄYTTÖ	III OSA MUU HALLINTOLAINKÄYTTÖ
11 luku Ylimääräinen muutoksenhaku	11 luku Ylimääräinen muutoksenhaku
58 § Ylimääräiset muutoksenhakukeinot	58 § Ylimääräiset muutoksenhakukeinot <i>poistetaan?</i>
59 § Kantelu	59 § Kantelu <i>poistetaan?</i>
60 § Kantelun tekeminen	60 § Kantelun tekeminen <i>poistetaan?</i>
61 § Menetetyn määräajan palauttaminen	61 § Menetetyn määräajan palauttaminen

62 § Menetetyn määräajan palauttamisen hakeminen	<i>muutetaan</i> 62 § Menetetyn määräajan palauttamisen hakeminen <i>muutetaan</i>
63 § Purku	<i>uusi</i> Hakemus uuden määräajan myöntämiseksi <i>uusi</i> Päätös uuden määräajan myöntämisestä
64 § Purun hakeminen	63 § Purku <i>muutetaan</i>
65 § Muutoksenhakukirjelmä	<i>uusi</i> Purkutoimivalta
66 § Täytäntöönpanoa koskeva määräys	64 § Purun hakeminen <i>muutetaan</i>
67 § Ylimääräiseen muutoksenhakuun annettava päätös	65 § Muutoksenhakukirjelmä -> <i>Purkuhakemus</i>
68 § Valitusta koskevien säännösten soveltaminen ylimääräiseen muutoksenhakuun	<i>uusi</i> Purkuhakemuksen määräaika 66 § Täytäntöönpanoa koskeva määräys 67 § Ylimääräiseen muutoksenhakuun annettava päätös <i>muutetaan</i>
12 luku Hallintoriita-asia ja muu hallintolainkäyttöasia	68 § Valitusta koskevien säännösten soveltaminen ylimääräiseen muutoksenhakuun
69 § Hallintoriita-asia	12 luku Hallintoriita-asia ja muu hallintolainkäyttöasia
70 § Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa	69 § Hallintoriita-asia <i>muutetaan</i>
71 § Perustevalitus	<i>uusi</i> Hallintoriidan vireillepano ja käsittely <i>uusi</i> Hallintoriita-asian ratkaisu
72 § Muu hallintolainkäytössä käsiteltävä asia	70 § Toimivaltainen hallinto-oikeus hallintoriita-asiassa <i>täsmennetään</i>
73 § Valitusta koskevien säännösten soveltaminen	<i>uusi</i> Hallinto-oikeuden turvaamismääräys
IV OSA ERINÄISET SÄÄNNÖKSET	71 § Perustevalitus
13 luku Oikeudenkäyntikulut	72 § Muu hallintolainkäytössä käsiteltävä asia
74 § Korvausvelvollisuus	73 § Valitusta koskevien säännösten soveltaminen
75 § Muut säännökset kulujen korvaamisesta	IV OSA ERINÄISET SÄÄNNÖKSET
	13 luku Oikeudenkäyntikulut
	74 § Korvausvelvollisuus <i>muutetaan</i>
	<i>uusi</i> Erityinen korvausvelvollisuus
	<i>uusi</i> Korvattavat oikeudenkäyntikulut
	<i>uusi</i> Korvausvaatimus
	<i>uusi</i> Korvaaminen yhteisvastuullisesti
	75 § Muut säännökset kulujen korvaamisesta <i>muutetaan, OK-viittaus avataan</i>

14 luku Täydentävät säännökset 76 § Esteellisyys 77 § Tulkitseminen ja kääntäminen 78 § Laillinen este 79 § Valitus muusta kuin käsittelyn lopettavasta päätöksestä 80 § Järjestyksenpito 15 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset 81 § Voimaantulo 82 § Siirtymäsäännös	14 luku Täydentävät säännökset <i>uusi</i> Hallintotuomioistuimen päätöksen täytäntöönpano 76 § Esteellisyys <i>muutetaan?</i> = OK 1:6 <i>poistetaan?</i> 77 § Tulkitseminen ja kääntäminen 78 § Laillinen este <i>OK-viittaus avataan</i> 79 § Valitus muusta kuin käsittelyn lopettavasta päätöksestä <i>muutetaan</i> 80 § Järjestyksenpito <i>muutetaan</i> <i>uusi</i> Asianosaisseuraanto <i>uusi</i> Väliintulija 15 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset 81 § Voimaantulo 82 § Siirtymäsäännös
--	---

LIITE 3. Selvitys oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta eräissä hallintotuomioistuimissa

Taustaa

Prosessityöryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä on selvittää ja arvioida hallintolainkäyttölain nykyisten menettelysäännösten toimivuus ja niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeet. Erityisesti arvioinnissa edellytetään kiinnitettävän huomiota muun muassa oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännöksiin.

Prosessityöryhmä päätti työnsä osana tehdä työryhmän työtä avustavan selvityksen hallintotuomioistuinten oikeuskäytännöstä koskien hallintolainkäyttölain 13 luvun säännöksiä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Selvityksen toteutti kesällä 2009 oikeusministeriön korkeakouluharjoittelija Johanna Kangas.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta säädetään erityisesti hallintolainkäyttölain 74 §:ssä, jonka mukaan:

Asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä tässä pykälässä ja 75 §:ssä säädetään asianosaisesta, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen.

Harkittaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta on otettava erityisesti huomioon, onko oikeudenkäynti aiheutunut viranomaisen virheestä.

Yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta.

Hallintolainkäyttölain voimassaolevan sääntelyn mukaan oikeudenkäyntikulujen korvaamisvastuusta päätettäessä otetaan huomioon asiassa annettu ratkaisu, viranomaisen mahdollinen virhe sekä kohtuullisuusarviointi. Säännöksen sanamuotoja on pidetty eräiltä osin hankalina. Prosessityöryhmän tekemissä kyselytutkimuksissa hallintolainkäyttöhenkilöstön näkemykset säännösten ymmärrettävyydestä vaihtelivat. Ongelmallisimpana pidettiin säännösten yleisluontoisuutta sekä viittauksia oikeudenkäymiskaareen. Sen sijaan asiamiehille tehdyn kyselyn mukaan suurimpana ongelmana nähtiin se, ettei oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa noudatettu soveltamiskäytäntö kaikilta osin vastaa säännöksen alkuperäistä tarkoitusta.

Oikeudenkäyntikuluselvityksen erityisenä tarkoituksena olikin selvittää, kuinka usein yksityisellä asianosaisella on mahdollisuus saada oikeudenkäyntikulujaan korvatuiksi ja minkä määräisinä. Lisäksi oli tarkoitus selvittää, onko eri asiaryhmien kesken ja eri hallintotuomioistuinten käytännöissä löydettävissä merkittäviä eroja. Selvitykselle varatun aikataulun vuoksi tutkimus rajattiin koskemaan esimerkinomaisesti vain Helsingin hallinto-oikeutta, vakuutus-oikeutta sekä markkinaoikeutta. Oikeudenkäyntikuluja koskevien ratkaisujen perusteluita ei ollut tarkoitus tässä vaiheessa selvittää laajemmin, mutta selvityksessä on kuitenkin eräiltä osin tarkasteltu myös niitä tarvittavien johtopäätösten tekemiseksi.

Tässä raportissa käsitellään selvityksen tulokset tuomioistuimittain. Raportin lopuksi esitetään eräitä kokoavia havaintoja ja tuomioistuinten käytännön vertailua siinä määrin, kuin se suppean tarkastelujakson ja otannan perusteella on ollut mahdollista.

Selvityksessä tarkastellut asiat on raportissa jaoteltu pääosin päätöksen lopputuloksen mukaan. Päätelmä jutun lopputuloksesta on tehty otantatietojen perusteella diaarimerkinnöistä. Tutkimuksen laajuuden vuoksi on kuitenkin vain harvoin voitu tarkemmin perehtyä päätöksen yksityiskohtiin. Lopputulokset onkin jaoteltu karkeasti ”voitoksi”, jolloin asianosaisen vaatimukset pääasiassa on pääosin hyväksytty, ”osavoitoksi”, jolloin vain osa asianosaisen vaatimuksista on hyväksytty sekä hylätyksi ja tutkimatta jätetyiksi asioiksi.

I HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

1 Tutkimuksen lähtökohdat

Oikeudenkäyntikuluselvityksen kohteena Helsingin hallinto-oikeudessa olivat tuomioistuimen tekemät päätökset ajalla 1.1.–23.7.2009.

Tutkimusotannan lähtökohtana oli hallinto-oikeuden toimittama, tilasto-ohjelmalla laadittu taulukko. Taulukosta kävivät ilmi kaikki tarkasteluajanjaksolla annetut päätökset, joiden kohdalla asiahallinnan diaarikorttiin on kirjattu merkintä, että oikeudenkäyntikuluja on vaadittu. Merkintä perustuu kirjaamon valituskirjelmän saapua tekemiin havaintoihin. Koska oikeudenkäyntikulujen korvaamisvaatimus voidaan esittää myös prosessin myöhemmissä vaiheissa, tehtiin tutkimusaineiston täydentämiseksi 23.7.2009 lisäksi asianhallinnassa haku sanoilla ”oikeudenkäyntiku* and 2009”. Tutkittavien päätösten määräksi muodostui näin yhteensä 283 asiaa.

Päätökset oli taulukoitu tarkan asiaryhmäkoodin mukaan, mutta tässä raportissa asioita käsitellään pääasiaryhmän mukaan. Koska selvityksen kohteeksi valikoituneisiin päätöksiin oli tutkimuksen puitteissa mahdollista tutustua vain pintapuolisesti, saattaa taulukoinnissa esiintyä joiltain osin epätarkkuutta. Tutkimuksen prosentti- tai muihin tarkkoihin lukuihin tulee suhtautua varauksellisesti. Tutkimus antaa kuitenkin suuntaa Helsingin hallinto-oikeuden oikeudenkäyntikuluratkaisujen oikeuskäytännöstä, ja mahdollistaa eräitä yleisluonteisia päätelmiä.

2 Tutkitut asiat pääasiaryhmittäin

2.1 Valtio-oikeus ja yleishallinto

Valtio-oikeuden ja yleishallinnon pääasiaryhmään tutkittavista tapauksista kuului 29 asiaa. Valituksista vain yksi hyväksyttiin kokonaan, mutta tässä tapauksessa valittaja ei saanut oikeudenkäyntikulujaan korvatuiksi. Hallinto-oikeuden ratkaisussa esitettyjen perustelujen mukaan syynä oli asian laatu yleishallintoasiana. Kahdessa muussa jutussa (asiakirjajulkisuus ja ampuma-aseasia) valittaja sai osavoiton, mutta ei kuitenkaan saanut korvausta oikeudenkäyntikuluistaan.

2.2 Itsehallintoasiat

Tässä ryhmässä kaikki tutkittavat 20 asiaa olivat kunnallisasioita. Kaikki tutkimuksen kohteena olleet valitukset hylättiin. Yhdessä tapauksista oikeudenkäyntikulujaan vaati korvattaviksi asianosainen, jota oli kuultu asiassa. Kun valittajan valitus hylättiin, hänen voidaan katsoa voittaneen käsitellyn jutun. Hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, ettei ole asian laatuun nähden kohtuutonta, että asianosainen joutuu pitämään kulut vahinkonaan, eikä asianosaiselle määrätty kulujen korvausta.

Itsehallintoasioiden ryhmään kuului lisäksi seitsemän päätöstä, jotka koskivat palvelussuhdetta. Palvelussuhdeasioiden osalta oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on säädetty erikseen ja niissä sovelletaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 53 §:ää. Säännöksen mukaan viranomainen on velvoitettava korvaamaan kunnallisvalituksen tehneen asianosaisen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli päätös valituksen johdosta osittain tai kokonaan kumotaan. Tästä kulukorvaussäännösten selkeästä erosta johtuen palvelussuhdeasiat on jätetty selvityksen ulkopuolelle. Todettakoon kuitenkin, että kolmessa seitsemästä tapauksesta valittajan valitus hyväksyttiin ja viranomainen velvoitettiin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut.

2.3 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiden pääasiaryhmässä tutkittavien päätösten määrä oli 23 kappaletta. Kuudessa tapauksessa (oleskelulupa) valitus hyväksyttiin ja kahdessa tapauksessa valituksen käsittely raukesi, koska viranomainen myönsi valittajalle oleskeluluvan prosessin aikana. Kolmessa tapauksessa (turvapaikka-asiat) asia palautettiin päätöksen tehneelle viranomaiselle ensi asteen päätöksen saamiseksi, koska valittajan olosuhteissa oli tapahtunut muutos, esimerkiksi solmittu avioliitto. Yhdessä ulkomaalaisasiassa viranomaista ei velvoitettu korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja.

2.4 Rakentaminen

Rakentamista koskevien valitusten pääasiaryhmässä tutkimuksen kohteena oli 34 asiaa. Valittaja voitti juttunsa yhdeksässä tapauksessa, joista kuudessa viranomainen velvoitettiin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja. Hallinto-oikeus perusteli kolmen tapauksen oikeudenkäyntikulujen korvausvaatimusten hylkäämistä joko asian laadulla tai sen tulkinnanvaraisuudella. Lisäksi yhdessä jutussa viranomainen velvoitettiin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut, vaikka valittajan vaatimus hyväksyttiin vain osittain (osavoitto).

Tähän ryhmään sisältyi myös yksittäinen rakennusvalvontaa koskeva tapaus, jossa valituksen hylkäämisestä huolimatta viranomainen velvoitettiin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja. Perusteena tälle oli asian erityispiirteet, joihin liittyi myös puutteita viranomaisen toiminnassa.

2.5 Ympäristö

Ympäristöasioiden pääasiaryhmässä tutkittavien päätösten määrä oli 12, joista valittajan voittamiksi valitusasioiksi voidaan lukea kolme. Yhdessä juttunsa hävinnyt

valittaja velvoitettiin korvaamaan asiassa kuullun asianosaisen oikeudenkäyntikuluja. Muissa tapauksissa oikeudenkäyntikuluja taas ei velvoitettu korvattaviksi. Yhdessä tapauksessa naapurit olivat vaatineet oikeudenkäyntikulujen korvaamista toisiltaan, mutta eivät viranomaiselta. Osapuolia ei velvoitettu korvaamaan toistensa kuluja, vaikka valitus menestyi.

2.6 Sosiaali- ja terveydenhuolto

Tutkittavia päätöksiä tässä pääasiaryhmässä oli yhteensä 16 asiaa, joista yhdessä valittajan vaatimukset hyväksyttiin kokonaan ja yhdessä osittain. Kummassakin tapauksessa viranomainen velvoitettiin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja.

2.7 Liikenne- ja viestintäasiat

Liikenne- ja viestintäasioiden pääasiaryhmässä tutkittavia päätöksiä oli 11 kappaletta. Näistä kaksi johti valittajan valituksen menestymiseen ja yhdessä taas valitus hyväksyttiin osittain. Valitukset koskivat pysäköintivirhemaksua. Yhdessä valittajan voittamassa asiassa viranomainen velvoitettiin korvaamaan valittajan suuruudeltaan 73 euron kulut, kun taas toisessa vaatimus hylättiin. Tässä hallinto-oikeus katsoi, että asian laatuun nähden ei ole kohtuutonta, että valittaja pitää kulunsa, suuruudeltaan 10 euroa, vahinkonaan. Osavoittotapauksessa vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta hylättiin, koska asiassa ei katsottu tapahtuneen viranomaisen virhettä.

2.8 Verot

Veroasioita tutkimuksen kohteena olevista päätöksistä oli 138 asiaa. Näistä valitus menestyi 61 asiassa (44,2 %) ja osavoittoja tapauksista oli 23 kappaletta (16,7 %). Valituksista hylättiin 48 kappaletta eli 34,8 prosenttia. Niissäkin päätöksissä, joissa valitus hyväksyttiin vain osittain, viranomainen velvoitettiin kuitenkin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja yhteensä 66,7 prosentissa tapauksista.

3 Tutkimuksen tulokset

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen selvityksen kohteena olleissa tapauksissa jakautui seuraavasti:

Lopputulokset	Voitto	Osavoitto	Ei tutkita	Hylätty	Sai korvausta
Asioita, kpl	85	31	26	141	69
%-osuus	30 %	11 %	9 %	50 %	24 %

Helsingin hallinto-oikeuden selvityksen tarkastelujaksolle kuuluneista tapauksista, joissa valittajan valitus menestyi kokonaan tai osittain, viranomainen velvoitettiin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja yhteensä 59,5 prosentissa tapauksista.

Hallinto-oikeudesta saadun tilastotiedon mukaan heinäkuun loppuun mennessä ratkaistiin kaiken kaikkiaan 4210 asiaa, joista siis tutkittavien joukko oli ainoastaan

283 asiaa.¹ Tästä voidaan tehdä arvio, että asianosainen vaatii oikeudenkäyntikulujaan korvattavaksi alle 10 prosentissa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevista tapauksista.

Helsingin hallinto-oikeudella on erityislainsäädännössä säädetty erityinen toimivalta tutkia kaikki arvonlisäveroa, tulleja, valmisteveroa ja turvapaikkaa koskevat valitukset. Edellä esitetty tilasto ei ole yleistettävissä sen vuoksi, että oikeudenkäyntikulujen korvaaminen on yleisempää tietyissä asiaryhmissä. Tarkastelujaksolla Helsingin hallinto-oikeuden tutkittavana oli verot-pääasiaryhmässä tutkittavien ratkaisujen joukossa viitisenkymmentä kappaletta väylämaksuja koskevia asioita. Tämä tieto vaikuttaa tutkimuksen tilastotietoihin merkittävästi. Tarkasteltavana ajanjaksona tutkituista väylämaksuratkaisuista oletettavasti valtaosa perustui Helsingin hallinto-oikeuden aikaisempaan päätökseen siitä, että Suomen vuoteen 2006 soveltama väylämaksujärjestelmä oli EU:n kilpailuoikeuden vastainen. Kun valituksen alaisten päätösten taustalla on viranomaisten virheellisesti soveltamat säännökset, on selvää, että asianosaisten oikeudenkäyntikulukorvausvaatimukset menestyvät normaalia helpommin. Väylämaksuasioissa voitettuja juttuja oli kaikkiaan 87,8 prosenttia ja voitetuista jutuista 86 prosentissa viranomaisen velvoitettiin korvaamaan asianosaisen oikeudenkäyntikuluja.

Jos väylämaksuasiat poistetaan tutkittavien ratkaisujen piiristä, näyttäytyvät selvityksen tulokset merkittävästi erilaisina. Korjatun tilastotaulukon perusteella oikeudenkäyntikuluista on saatu korvausta 44,4 prosentissa niissä tapauksissa, joissa asianosainen on edes osaksi voittanut juttunsa.

Seuraavassa esitetyssä taulukossa on selvityksen tulokset kaikkien asiaryhmien osalta, mutta asiamääristä on poistettu väylämaksuasiat:

Lopputulokset	Voitto	Osavoitto	Ei tutki	Hylätty	Sai korvausta
Asioita, kpl	42	30	23	136	32
%-osuus	17,9 %	12,8 %	9,8 %	59,4 %	13,7 %

Asiaryhmien välillä näyttää olevan eroja suhteessa siihen, kuinka usein valittaja voi valituksensa menestyessä saada oikeudenkäyntikulujaan korvattua. Erojen taustalla on erityisesti hallinto-oikeuden harkinta, onko viranomaisen tehnyt virheen päätöstä tehdessään. Nyt tutkittujen tapauksien perusteella voidaan tehdä päätelmä, että oikeudenkäyntikulujen korvaamiseksi hallinto-oikeus edellyttää, että asiassa on tapahtunut viranomaisen virhe.

Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa yhdessäkin tapauksessa, jossa valittajan valitus hyväksyttiin, ei viranomaisesta velvoitettu korvaamaan oikeudenkäyntikuluja. Taustalla lienee se, että tässä asiaryhmässä päätöksenteko perustuu säännösten tulkintaan eri tilanteissa. Näissä tapauksissa hallinto-oikeus on katsonut, ettei vielä se, että hallinto-oikeus päättyy asiassa toiseen ratkaisuun kuin päätöksen tehnyt viranomaisen, tarkoita sitä, että asian käsittelyssä olisi tapahtunut lain tarkoittamaa viranomaisen virhe. Sen sijaan esimerkiksi kaavoitusasioissa valituksen menestyminen perustuu usein kunnan

¹ Tiedot eivät ole täysin täsmällisiä, sillä teknisistä syistä ratkaistujen asioiden kokonaismäärä sisältää kaikki heinäkuun loppuun mennessä annetut päätökset, kun taas oikeudenkäyntikuluratkaisuja vain 23.7.2009 mennessä tehdyistä päätöksistä.

päätöksen kumoamiseen menettelyvirheen johdosta. Tällöin valittajan on selvityksen mukaan mahdollista saada oikeudenkäyntikulujaan korvatuiksi varsin usein.

Tämä selvityksen kohteena oli ainoastaan Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä tehty suppea otanta. Tutkimustulosten yleistettävyyys muiden hallinto-oikeuksien oikeuskäytäntöön on rajallista. Selvityksen tulokset antanevat kuitenkin arvion myös yleisesti hallinto-oikeuksien soveltamasta käytännöstä.

4 Oikeudenkäyntikulukorvausten suuruudesta

Helsingin hallinto-oikeuden tarkastelujaksolla päättämissä tapauksissa yksityisten asianosaisten esittämät korvausvaatimukset oikeudenkäyntikuluistaan vaihtelivat luonnollisesti erittäin paljon riippuen muun muassa asiaryhmästä. Pienimmät vaatimukset olivat suuruudeltaan muutaman kymmenen euron asianosaiskuluja suurimpien vaatimusten noustessa useisiin kymmeneen tuhansiin euroihin. Suurin tuomittu korvausmäärä tutkituissa tapauksissa oli 5000 euroa, kun alkuperäinen kuluvaatimus oli 7820 euroa.

Tutkimuksen mukaan on melko harvinaista, että korvaus tuomittaisiin vaaditun määräisenä. Hallinto-oikeus käyttikin usein päätöksissään sanamuotoa, että olisi kohtuutonta, jos asianosainen joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa *kokonaan* vahinkonaan. Tällöin siis kohtuulliseksi on jo lähtökohtaisesti arvioitu osakorvaus, eikä kyse aina ole siitä, että hallinto-oikeus olisi katsonut oikeudenkäyntikuluvaatimuksen sinänsä kohtuuttoman suureksi.

Korvausten suuruuden vertailu oli ongelmallista ensinnäkin sen vuoksi, että vaadittuja summia ei välttämättä aina kirjata asian diaaritietoihin tai päätökseen. Lisäksi joskus arvonlisäverovelvollisten esittämässä vaatimuksissa on saattanut olla mukana arvonlisäveronmäärä, vaikka sen osuus ei tällaisessa tilanteessa tule korvattavaksi. Lisäksi vaadittujen kulujen suuruuden vertailu ei ole luotettavaa, koska joissakin tapauksissa asianosainen on sisällyttänyt vaatimuksiinsa sellaisiakin kuluja, jotka ovat syntyneet jo hallintomenettelyvaiheessa, eikä niitä voi saada korvatuksi oikeudenkäyntikuluina. Edellä esitetyt seikat selittävät kuitenkin vain melko pienen osan siitä, että kulujaan vaatinut saa usein korvatuiksi vain osan korvattavaksi vaatimastaan summasta.

II VAKUUTUSOIKEUS

1 Tutkimuksen lähtökohdat

Oikeudenkäyntikuluselvityksen kohteena vakuutus-oikeudessa olivat ne tuomioistuimen päätökset ajalla 1.1.–27.7.2009, joissa on vaadittu korvattavaksi oikeudenkäyntikuluja hallintolainkäyttölain 74 ja 75 §:n perusteella.

Tutkittavien tapausten haku vakuutus-oikeuden asianhallintajärjestelmästä kohdistettiin päätösteksteihin ja hakusanoina käytettiin yhdistelmää ”oikeudenkäyntiku*” ja ”2009”. Haun täyttäviä asioita löytyi asiahallintajärjestelmästä 184 kappaletta. Hakutuloksista jouduttiin kuitenkin poistamaan 16 päätöstä, jotka eivät koskeneet

tutkittavana olevaa kysymystä.² Lisäksi seitsemässä jutussa vakuutusosoikeus kumosi valituksen alaisen päätöksen, ja palautti asian päätöksen tehneelle taholle ratkaistavaksi myös vakuutusosoikeudessa vaadittujen oikeudenkäyntikulujen osalta oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 16 §:n 2 momentin nojalla. Tutkittavien päätösten kokonaismääräksi muodostui näin ollen 161 asiaa.

Vakuutusosoikeudessa käytössä olevan diaarikaavion mukaan asiat jaetaan 36:een eri asiaryhmään. Tässä selvityksessä vakuutusosoikeuden asioita on kuitenkin tapausten vähäisten määrän vuoksi tarkasteltu jutun lopputuloksen mukaan.

2 Tutkitut asiat päätöksen lopputuloksen mukaan

2.1 Hylätyt valitukset

Valituksia, jotka hylättiin kokonaan, oli tarkasteltavista tapauksista 115 kappaletta eli 71,4 prosenttia kaikista tutkituista jutuista. Näiden joukossa ei ollut yhtään tapausta, jossa valittaja tai muu asianosainen olisi saanut vastapuolelta korvausta oikeudenkäyntikuluistaan (vrt. edellä Helsingin hallinto-oikeuden tulokset, joissa valittaja sai valituksen hylkäämisestä huolimatta kulunsa korvatuksi yhdessä tutkituista tapauksista).

2.2 Kokonaan hyväksytyt valitukset

Valituksia, jotka pääasian osalta hyväksyttiin kokonaan, oli tarkastelun kohteena 26 kappaletta eli 16,1 prosenttia kaikista tarkastelun kohteena olleista asioista. Näistä 23 jutussa vastapuolena ollut velvoitettiin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja. Asiat kostuivat tasaisesti eri asiaryhmistä, Mielenkiintoista on myös, että 14 näistä asioista oikeudenkäyntikulut on velvoitettu korvaamaan esitetyn vaatimuksen mukaisesti määrää vähentämättä.

Kolmessa kaikista tapauksista, joissa valittaja oli niin sanotusti voittanut juttunsa kokonaan, valittajan oikeudenkäyntikuluja ei vaatimuksesta huolimatta korvattu. Näissä tapauksissa oli kyse siitä, että myönteinen ratkaisu perustui vasta vakuutusosoikeudessa esitettyyn uuteen selvitykseen, jolloin lopputuloksen ei voida katsoa perustuneen viranomaisen virheeseen eikä tapauksissa siten ollut yleensä kohtuuttomuuttakaan.

2.3 Osittain hyväksytyt valitukset

Tarkasteltavista asioista 15 jutussa valitus menestyi vakuutusosoikeudessa vain osittain (9,3 % kaikista tapauksista). Näistä 12 tapauksessa vastapuoli velvoitettiin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja. Niissä kolmessa tapauksessa, joissa oikeudenkäyntikulujen korvaamisvaatimusta ei hyväksytty, oli kyse vasta vakuutusosoikeudessa esitetystä uudesta selvityksestä. Kahdeksassa tapauksessa oikeudenkäyntikuluvaatimus taas on hyväksytty vaaditun mukaisesti.

² Asianhallintajärjestelmän hakutoiminto oli yllättävän epätarkka. Haun tuloksissa oli päätöksiä, jotka eivät vastanneet hakukriteereitä. Tutkittavaksi päätyneiden joukkoa voidaan kuitenkin pitää riittävän tarkkana.

3 Tutkimuksen tulokset

Kaiken kaikkiaan vakuutusoiikeus antoi selvityksen tarkastelujaksolla tuomioistuimesta saadun tiedon mukaan 3948 päätöstä. Näin ollen vakuutusoiikeudessa käsiteltävistä tapauksista vain alle viidessä prosentissa vaaditaan oikeudenkäyntikuluja korvattaviksi. Mielenkiintoinen havainto oli myös, että lähes kaikissa tapauksissa, joissa kuluja on vaadittu, on käytetty asiamiestä tai avustajaa. Valtaosasta näistä avustajana on toiminut julkinen oikeusavustaja, ja päämies on saanut oikeusapua joko omavastuutta tai tietyllä omavastuuosuudella.³

Monissa vakuutusoiikeuden asiaryhmässä ei löytynyt yhtään asiaa, joissa tarkastelujaksolla olisi vaadittu oikeudenkäyntikuluja. Asiaryhmien kesken oikeudenkäyntikulujen korvattavuudessa ei vaikuttanut olevan suuria eroja. Tarkastelujaksolla vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta esitettiin kuitenkin useimmin kansaneläke-, työeläke-, rikosvahinko-, työttömyysturva- ja tapaturmasioissa.

Valituksen menestyessä vakuutusoiikeudessa viranomainen velvoitetaan pääsääntöisesti aina korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja. Jos korvausta ei määrätä, on vakuutusoiikeuden päätös yleensä perustunut vasta vakuutusoiikeudessa esitetyn uuden selvityksen arviointiin. Vakuutusoiikeus ei siten näytä edellyttävän kulujen korvaamiseksi sitä, että asiassa olisi tapahtunut varsinaista viranomaisen virhettä. Riittävää on, että vakuutusoiikeus on päätenyt asiassa toiseen tulokseen kuin asian aikaisemmin ratkaissut taho.

4 Oikeudenkäyntikulukorvausten suuruudesta

Asianosaisten vakuutusoiikeudessa esittämät oikeudenkäyntikuluvaatimukset vaihtelivat alle 100 eurosta hieman alle 2000 euroon. Tyypillisimmin oikeudenkäyntikuluvaatimus oli 200–800 euroa. Vaadittujen korvausten suuruuteen vaikuttaa kohtuullistavasti ennen kaikkea se, että asianosaisten kulut perustuvat vakuutusoiikeudessa julkisen oikeusavustajan käyttöön.

III MARKKINAOIKEUS

1 Tutkimuksen lähtökohdat

Markkinaoikeus antoi ajalla 1.1.–30.6.2009 yhteensä 255 päätöksiä. Näistä 236 päätöstä koski julkisia hankintoja. Oikeudenkäyntikuluselvitys rajattiin koskemaan vain näitä päätöksiä.

Tutkimusotoksesta jätettiin siten pois 11 kilpailuoikeudellista päätöstä, koska niissä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset eivät täysin vastaa julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, hankintalaki) vastaavia säännöksiä. Koska

³ Tutkimuksessa ei järjestelmällisesti tarkasteltu sitä, onko valittaja saanut oikeusapua, mutta tapauksia läpikäydessä tehtiin silti huomio, että valtaosa oli saanut oikeusapua. Myös veloitettujen summien perusteella voidaan arvioida, valittajan saaneen oikeusapua, sillä vaaditut summat vastasivat usein valtioneuvoston oikeusavun palkkioperusteista annetun asetuksen mukaisia tuntihintoja.

myöskään markkinaoikeudellisissa asioissa ei sovelleta hallintolainkäyttölain säännöksiä oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta, ne eivät kuuluneet tutkimuksen alaan.

Otokseen sisältyi 34 kappaletta (14,4 %) juttuja, joissa kumpikaan osapuoli ei ollut esittänyt vaatimusta oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Lisäksi 50 jutussa (21,2 %) hakija oli peruuttanut hakemuksensa eikä vastapuoli vaatinut kuluja. Yhteensä juttuja, joissa oikeudenkäyntikuluja ei vaadittu korvattaviksi, oli siten 84 kappaletta (35,6 %).

Hankintalain 80 §:n 3 momentin mukaan hankinta-asioiden käsittelyssä markkinaoikeudessa noudatetaan hallintolainkäyttölain säännöksiä lukuun ottamatta hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momenttia. Mainitun säännöksen mukaan yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Tutkimusotoksessa oli mukana jonkin verran myös tapauksia, joihin sovelletaan vanhaa hankintalakia (1505/1992), ja tällöin myös hallintolainkäyttölain 74 §:n 3 momentti tuli sovellettavaksi.

2 Tarkasteltavat asiat päätöksen lopputuloksen mukaan

2.1 Hakija voittanut juttunsa ja vaatinut kulujaan korvattaviksi

Yhteensä päätöksiä, joissa hakijan voidaan katsoa voittaneen juttunsa (ja oli vaatinut kulujaan korvattaviksi) oli 50 (21,9 %). Ne jakaantuivat seuraaviin kolmeen ryhmään.

Hakija voittanut juttunsa niin, että päätös on kumottu tai hyvitysmaksua on määrätty
Tapauksia oli yhteensä 23, joista kolmessa tapauksessa hakija ei ollut vaatinut oikeudenkäyntikulujaan korvattaviksi.

Näistä 20 tapauksessa (8,5 %) hakija oli vaatinut kuluja. Hakija oli saanut kaikissa tapauksissa oikeudenkäyntikulujaan korvatuiksi. Seitsemässä tapauksessa hakija oli saanut korvatuiksi kaikki kulut. Tyypillisesti korvaus oli noin 3 000 euroa, maksimissaan täysi korvaus oli 6 624 euroa.

Hakijan hakemus hylätty sen perusteella, että ei mahdollista tuomita hyvitysmaksua, vaikka menettelyssä virheellisyyksiä

Näitä tapauksia oli 17 kappaletta (7,2 %). Kaikissa tapauksissa hankintayksikkö oli velvoitettu korvaamaan ainakin osan hakijan oikeudenkäyntikuluista. Viidessä tapauksessa hakija oli saanut kaikki kulunsa korvatuiksi. Tällöin korvausvaatimus oli kaikissa tapauksissa alle 3 000 euroa.

Hankintayksikkö itse kumonnut päätöksensä tai keskeyttänyt hankinnan

Tapauksia oli 10 kappaletta (4,2 %). Niistä kolmessa tapauksessa (1,2 %) hankinta oli keskeytetty. Yhdessä tapauksessa hankinta oli keskeytetty sen vuoksi, että voittaneen tarjous ei ollut enää voimassa. Siinä annettiin ratkaisu, jossa kumpikin osapuoli sai pitää kulunsa vahinkonaan. Muissa tapauksissa hankintayksikkö velvoitettiin korvaamaan osan hakijan oikeudenkäyntikuluista. Näissä tapauksissa ei ollut myönnetty täysiä korvauksia.

2.2 Hakijan hakemus hylättiin ilman, että hankintamenettelyssä oli ollut virhettä

Tutkimusotokseen sisältyi yhteensä 73 juttua, joissa hakijan hakemus hylättiin ilman, että hankintamenettelyssä oli havaittu mitään virheellisyyttä tai virheellisyys oli ollut laadultaan sellaista, että se ei ollut vaikuttanut lopputulokseen. Tarkemmin nämä ns. häviöjutut jakautuivat seuraaviin neljään ryhmään.

Hakija saanut häviöstään huolimatta kuluja

Tapauksia oli yhteensä 6 kappaletta (2,5 % kaikista jutuista; 8,2 % hylätyistä).

Esimerkkejä markkinaoikeuden päätösten perusteluista, kun hankintayksikkö oli hakijan häviöstä huolimatta velvoitettu korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikuluja:

- vaikka hakemus hylätty, hakemuksen tekeminen on ollut hankintapäätöksen puutteellisten perustelujen vuoksi perusteltua
- perustelut olleet puutteelliset (ei ole käynyt ilmi, mihin vertailu on perustunut)
- hakemuksen tekeminen johtunut virheellisyyksistä, jotka jälkikäteen korjaantuneet
- hakemuksen tekeminen ollut virheellisyyksien vuoksi perusteltua
- asian lopputuloksesta huolimatta olisi kohtuutonta, että hakija joutuisi pitämään kulunsa vahinkonaan siltä osin kuin ne ovat johtuneet hankintapäätöksen puutteellisista perusteluista

Hakijan hakemus hylätty, hakija ja hankintayksikkö pitävät oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan

Tapauksia oli 17 kappaletta (7,2 % kaikista jutuista; 23,3 % hylätyistä).

Kun hakijan hakemus oli hylätty (häviö) eikä hakijaa velvoitettu korvaamaan hankintayksikön kuluja, vaan kumpikin sai pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan, oli kyse yleensä siitä, että vaikka hankintamenettely oli ollut virheellinen tai puutteellisesti perusteltu, se ei ollut vaikuttanut hakijan asemaan. Tällaisia päätöksiä oli perusteltu esimerkiksi seuraavasti:

- ottaen huomioon, että hakijankin tarjous on ollut tarjouspyynnön vastainen, ei ole kohtuutonta, että hakija pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.
- ottaen huomioon tarjouspyynnön epäselvyys, ei ole kohtuutonta että hakija pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan
- virhe, koska ei hankintailmoitusta; ei kuitenkaan vaikuttanut hakijan asemaan; kummatkin (hankintayksikkö ja hakija) pitävät oikeudenkäyntikulut vahinkonaan
- ottaen huomioon lopputulos ja virheet päätöksen perustelussa, ei kohtuutonta, että molemmat (hankintayksikkö ja hakija) pitävät oikeudenkäyntikulut vahinkonaan
- virheellisen menettelyn peruste sekä se, että ei hakijan esittämillä perusteilla virheellinen, ei ole kohtuutonta, että kumpikin pitää oikeudenkäyntikulut vahinkonaan
- asian käsittely markkinaoikeudessa on johtunut hankintayksikön virheellisestä menettelystä; koska myös hakijan tarjous on ollut hankintapyynnön vastainen, ei ole kohtuutonta, että molemmat pitävät oikeudenkäyntikulut vahinkonaan
- kun otetaan huomioon ratkaisu ja sen perustelut kokonaisuudessaan, ei ole kohtuutonta, että kaikki osapuolet pitävät kulunsa vahinkonaan

- ottaen huomioon hakemuksen tutkimiseen liittyvä tulkinnanvaraisuus, ei ole kohtuutonta että hakija pitää oikeudenkäyntikulut vahinkonaan.

Hankintayksikkö saanut oikeudenkäyntikulujen korvausta hakijalta

Tapauksia oli 26 kappaletta (11,0 % kaikista jutuista; 35,6 % hylätyistä). Lisäksi oli kolme tapausta, joissa hakija oli peruuttanut hakemuksensa, ja hankintayksikkö tai asianosainen kuultava (hankinnan voittanut osapuoli) oli vaatinut oikeudenkäyntikulujaan korvattaviksi. Hakija oli velvoitettu korvaamaan vaadittuja kuluja.

Hankintayksikön oikeudenkäyntikuluvaatimukset hylätty hakijan hakemuksen hylkäämisestä huolimatta, kun sovellettavana on ollut vanha hankintalaki

Tapauksia oli 8 kappaletta. Oikeudenkäyntikuluvaatimukset oli kaikissa tapauksissa hylätty.

3 Tutkimuksen tulokset

Tutkimusotoksen perusteella hakijan hakemuksen menestyessä hankintayksikkö velvoitettiin lähes aina korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikuluja. Hakija on saanut oikeudenkäyntikulunsa yleensä korvatuiksi ainakin osittain myös niissä tilanteissa, joissa hankintamenettelyn virheellisyyksien vuoksi hakijan hyvitysmaksuvaatimus ei ole menestynyt. Tuolloin on kysymys menettelyn sellaisista perusvirheellisyyksistä, joiden vuoksi tarjouskilpailu on jäänyt kokonaan järjestämättä tai se on järjestetty niin virheellisellä tavalla, ettei todellista tarjouskilpailun voittajaa voida arvioida.

Hakijan hävitessä juttunsa ilman, että hankintamenettelyssä todettaisiin mitään varsinaista virheellisyyttä, hakija on velvoitettu puolestaan korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikuluja. Yleensä hankintayksikkö ei kuitenkaan ole saanut kulujaan korvattua niissä tilanteissa, joissa hankintayksikön virheeksi jää esimerkiksi hankintapäätöksen puutteellinen perusteleminen. Tuolloin markkinaoikeuden käytännössä lähdetään siitä, että hakijalla on ollut perusteltu syy oikeudenkäyntiin.

Tutkimusotoksen mukaan vaadittujen oikeudenkäyntikulujen määrät vaihtelevat suuresti. Erityisesti pienet toimijat, kuten toiminimellä toimintaansa harjoittavat ammatin- ja elinkeinonharjoittajat, eivät välttämättä ole osanneet vaatia lainkaan oikeudenkäyntikulujaan korvattaviksi. Vastaava huomio koskee myös pieniä hankintayksiköjä. Pienimmät kuluvaatimukset ovat suuruudeltaan joitakin satoja euroja, suurimmat lähes 20 000 euroa.

Tutkimusotoksen mukaan joidenkin tuhansien eurojen suuruisia kuluvaatimuksia on saatu korvatuiksi kokonaisuudessaan. Suurimmissa kuluvaatimuksissa leikkaus on sen sijaan voinut olla tuntuva (esimerkiksi 18 451 euron kuluvaatimus on tuomittu 5 000 euron suuruisena, 16 799 euron suuruisen kuluvaatimus 2 000 euron suuruisena ja 13 595 euron suuruisen kuluvaatimus 3 000 euron suuruisena).

Markkinaoikeuden päätöksistä ei yleensä ilmene tarkempia perusteluja kulujen kohtuullistamiselle. Yleisesti tuomioiden oikeudenkäyntikuluja koskevat perustelulausumat noudattavat seuraavaa muotoilua: ”Ottaen huomioon HLL 74 § (ja

momentti) olisi kohtuutonta jos X joutuisi kantamaan oikeudenkäyntikulut vahinkonaan. Y velvoitetaan korvaamaan X:n kulut markkinaoikeuden kohtuulliseksi harkitsemalla määrällä. Markkinaoikeuden kohtuullisiksi katsomat kulut ovat Z euroa.” Lähtökohtana kulujen tarpeellisuusarvioinnissa ovat hallintolainkäyttölain viittaussäännösten kautta oikeudenkäymiskaaren asiaa koskevat säännökset.⁴

Käytettävissä olleen tutkimusotoksen mukaan kuluvastuu muutoksenhakijan ja hankintayksikön välillä jakautuu melko selväpiirteisesti perustuen siihen, onko hankintamenettely ollut virheellistä ja onko hakijalla tämän virheellisyyden perusteella ollut aiheutta oikeudenkäyntimenettelyn käynnistämiseen. Lausunnonantajan eli voittaneen osapuolen kuluvaatimusten menestyminen riippuu samoin olennaisesti siitä seikasta, häviääkö vai voittaako muutoksenhakija juttunsa. Muutoksenhakijan hävitessä tavanomaista on, että hakija tuomitaan maksamaan myös lausunnonantajan kuluja. Asetelma on siten verrattavissa myös vastaaviin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin.

IV YHTEENVETOJA JA VERTAILEVIA HAVAINTOJA

Hallinto-oikeuden asiaryhmien välillä löytyy eroja suhteessa siihen, kuinka usein valittaja voi valituksensa menestyessä saada oikeudenkäyntikulujaan korvattua. Erojen taustalla on erityisesti hallinto-oikeuden harkinta, onko viranomainen tehnyt virheen päätöstä tehdessään. Käytännössä hallinto-oikeus edellyttää asiassa tapahtuneen viranomaisen virheen, jotta se velvoittaa viranomaisen korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikuluja. Oikeudenkäyntikuluratkaisu ei välttämättä seuraa jutun pääasiallisen ratkaisun. Juttunsa voittanut asianosainen ei välttämättä saa oikeudenkäyntikulujaan korvatuiksi. Toisaalta tutkimusjoukkoon sisältyi eräs poikkeuksellinen tapaus, jossa asianosaisen vaatimus hylättiin, mutta viranomainen velvoitettiin tästä huolimatta korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja.

Sen sijaan vakuutus-oikeudessa valittajan valituksen menestyessä vastapuoli velvoitetaan pääsääntöisesti aina korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikuluja. Jos vastapuolta ei velvoiteta korvaamaan kuluja, on vakuutus-oikeuden päätös yleensä perustunut asiassa esitettyyn uuteen selvitykseen. Vakuutus-oikeus ei näytä arvioivan asiassa ja edellyttävän korvauksen saamiselta sitä, että asiassa olisi tapahtunut varsinaisesti viranomaisen virhettä. Riittävää on, että vakuutus-oikeus on päättänyt asiassa toiseen tulokseen kuin asian aikaisemmin ratkaissut taho.

Markkinaoikeuden käsittelemissä hankinta-asioissa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovellettavat säännökset eroavat hieman hallinto-oikeuden ja vakuutus-oikeuteen verrattuna. Hankinta-asioissa yksityinen asianosainen voidaan velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, eikä näissä tilanteissa edellytetä, että kyseessä on ilmeisen perusteeton vaatimus. Myös hankinta-asioiden luonne verrattuna etenkin vakuutus-oikeudessa käsiteltäviin asioihin on

⁴ OK 21 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan korvattavia oikeudenkäyntikuluja ovat oikeudenkäynnin valmistelusta ja asian tuomioistuimessa ajamisesta sekä asiamiehen tai avustajan palkkiosta aiheutuneet kustannukset. Korvausta suoritetaan myös oikeudenkäynnin asianosaiselle aiheuttamasta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä. Hankintamenettelyssä yhtäaikaisten hallinnollisten oikeussuojakeinojen käytöstä aiheutuvat kulut eivät kuitenkaan ole korvattavia oikeudenkäyntikuluja, koska hallintolain mukaisesti hallintomenettelystä aiheutuvista kuluista vastaavat asian osapuolet.

huomattavan erilainen, onhan kyseessä useimmiten yritysten taloudellisista intresseistä. Vaadittujen ja tuomittujen oikeudenkäyntikulujen määrät poikkeavat myös olennaisesti niin, että vakuutusoikeudessa esitetyt vaatimukset ovat melko vaatimattomia, kun taas markkinaoikeudessa ja hallinto-oikeudessa vaatimukset kohoavat usein tuhansiin, joskus jopa useisiin kymmeneen tuhansiin euroihin.

Hankinta-asioissa hakijan hakemuksen menestyessä, hankintayksikkö velvoitetaan lähes poikkeuksetta korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikuluja. Tämä koskee myös tilanteita, joissa hakijan hakemus on hylätty sen vuoksi, että päätöksen kumoaminen ei hankintapäätöksen tekemisen vuoksi ole enää mahdollista eikä toisaalta hyvitysmaksua voida tuomita, koska ei voida arvioida, olisiko hakijalla ollut todellisia mahdollisuuksia hankinnan voittoon. Myös tällöin hankintamenettelyssä on usein havaittavissa sellaisia virheellisyyksiä, joiden johdosta hakija saa kulujaan korvatuiksi.

Hankintayksikön näkökulmasta pääsääntö on, että hakija velvoitetaan korvaamaan hankintayksikön oikeudenkäyntikuluja, jos hakija on hävinnyt juttunsa niin, eikä menettelyssä ole havaittu varsinaista virheellisyyttä. Myös muulloin kun hankintamenettelyssä on havaittu virheellisyyksiä, mutta hakemusta ei ole voitu eräistä muista syistä hyväksyä, saa hakija kulunsa yleensä korvatuksi. Nämä erityiset hylkäämistilanteet voivat johtua siitä, että päätöksen kumoaminen ei hankintapäätöksen tekemisen vuoksi ole enää mahdollista tai koska hyvitysmaksua voida tuomita sen vuoksi, ettei voida arvioida, olisiko hakijalla ollut todellisia mahdollisuuksia hankinnan voittoon.

Siten myös markkinaoikeus käytännössä oikeudenkäyntikuluvaatimusta ratkaistessaan arvioi sitä, onko hankintayksikkö syyllistynyt virheelliseen menettelyyn tai soveltanut hankintalakia virheellisesti. Oikeudenkäyntikuluratkaisu ei aina perustu oikeudenkäynnin muodolliseen ratkaisuun.

Selvityksessä hallintotuomioistuinten välillä oli havaittavia eroja myös siinä, kuinka usein asianosaiset ylipäättään vaativat oikeudenkäyntikulujaan korvattaviksi. Hallinto-oikeudessa ja vakuutusoikeudessa korvausvaatimus esitetään vain harvoin. Markkinaoikeudessa oikeudenkäyntikulujen korvaamista pääsääntöisesti vaaditaan.

Lisäksi selvityksen aikana tehtiin eräitä havaintoja oikeusavun käytöstä. Hallinto-oikeudessa tietyissä asiaryhmissä, kuten ulkomaalaisasioissa ja sosiaaliasioissa, oli tavallista, että yksityinen asianosainen oli saanut oikeusapua. Vakuutusoikeudessa tämä oli yleistä asiaryhmästä riippumatta. Sen sijaan markkinaoikeudessa oikeusapua ei käytetä.

Vakuutusoikeuden päätöksistä kävi ilmi, että valittajan saadessa oikeusapua joko ilman omavastuusuutta tai sitten tietyllä omavastuuprosentilla, esitetään vaatimus, että vastapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeusavun kustannukset valtiolle. Vaatimus perustuu oikeusapulain 22 §:ään.⁵ Tutkituissa jutuissa vakuutusoikeus velvoitti

⁵ ”Jos oikeusavun saajan vastapuoli olisi - - hallintolainkäyttölain 13 luvun perusteella velvollinen korvaamaan oikeusavun saajan oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osittain, hänet on velvoitettava korvaamaan vastaavasti valtiolle sen varoista tämän lain nojalla asiassa maksettavaksi määrättyt kustannukset ja julkisen oikeusavustajan arvioitu palkkio - -”

vastapuolen korvaamaan oikeusavun kustannukset valtiolle samoin perustein kuin valittajan ”omat” oikeudenkäyntikulut. Sen sijaan Helsingin hallinto-oikeudessa ratkaistuissa asioissa oikeusavun kustannukset jätettiin omavastuuosuutta lukuun ottamatta aina valtion vahingoksi.

Hallinto-oikeuden käytäntö perustuu todennäköisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 3.1.2005 T 2, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka hallintolainkäyttölain 74 §:ssä ja 75 §:ssä päätöksen tehnyt hallintoviranomainen on oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta rinnastettu asianosaiseen, ei säännös tarkoita sitä, että päätöksen tehnyttä hallintoviranomaista olisi pidettävä oikeusapulain 22 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeusavun saajan vastapuolena. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus katsoi, että oikeusapulain mukaisten kustannusten tuomitseminen päätöksen tehneen hallintoviranomaisen korvattaviksi edellyttää nimenomaista lain säännöstä.

Tästä käytäntöjen eroavaisuudesta johtuen tutkittaviin päätöksiin vakuutus-oikeudessa kuuluivat myös oikeusapua ilman omavastuuta saaneet valittajat, kun taas hallinto-oikeudessa nämä asiat eivät olleet mukana tutkittavissa tapauksissa sen vuoksi, ettei niissä sovelleta hallintolainkäyttölain kulujen korvaamista koskevia 74 ja 75 §:ää.

LIITE 4. Hallintolainkäyttöä koskevat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut

Aluksi

Seuraavassa on koottu lista finlex.fi:ssä julkaistuista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevista ratkaisuksista, joissa on ollut kysymys erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä hallintolainkäyttöasioissa.

Tapaukset on haettu siten, että asiasanana on ollut ”oikeudenmukainen oikeudenkäynti” ja tarkentavana ehtona Suomi. Asiasanarajauksesta huolimatta haun tuloksissa on joitakin sellaisia tapauksia, jotka koskevat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sijaan esimerkiksi perhe-elämän tai omaisuuden suojaa. Nämä on kuitenkin jätetty alla olevaan listaan, jos ne ovat liittyneet hallintolainkäyttöön. Hakua on lisäksi tarkennettu sanoilla hallinto-oik* lääninoik* vakuutusoi* ja markkinaoi*. Rajaavana ehtona on käytetty sanaa rikos. Näin saaduista 116 osumasta on vielä manuaalisesti karsittu kaikki ne tapaukset, joissa on ollut kysymys yleisissä tuomioistuimissa käsitellyistä rikos- tai riita-asioista. Listaan on jätetty kaikki ne tapaukset, joilla on ollut hallintolainkäytöllinen kytkentä, vaikka asiassa olisikin ollut siviili- tai rikosoikeudellisia piirteitä. Ratkaisut on lueteltu aikajärjestyksessä uusimmasta vanhimpaan.

- 13.10.2009 Huuhtanen-tapaus (päätos) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Puolueettomuus - Osapuolten tasa-arvo
- 23.06.2009 Kaura-tapaus - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika - Suullinen käsittely
- 24.03.2009 Leino-tapaus (päätos) - Kotimaiset oikeussuojakeinot - Valitus aika - Perusteluvelvollisuus - Tehokas oikeussuojakeino
- 24.03.2009 Mbengeh-tapaus (päätos) - Ulkomaalaisen karkotus - Perhe-elämän suoja - Yksityiselämän suoja
- 06.01.2009 Viinikanoja-tapaus (päätos) - Sovinto - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti
- 23.09.2008 Ahtinen-tapaus - Yksityisluonteista oikeutta koskeva riita - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti
- 02.09.2008 Simonjan-Heikinheimo -tapaus (päätos) - Omaisuuden suoja - Omaisuuden käytön valvonta – Vakuustakavarikko

- 29.07.2008 S.H. v. Suomi -tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Osapuolten tasa-arvo
- 22.07.2008 Hannu Lehtinen -tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely - Veronkorotus
- 22.07.2008 Kallio-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely - Veronkorotus
- 09.10.2007 Stark ja muut -tapaus - Valituksen poistaminen asialistalta
- 11.09.2007 M.N. v. Suomi -tapaus (päättös) - Huostaanotto - Perhe-elämän suoja - Kotimaiset oikeussuojakeinot - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti
- 06.09.2007 Johansson-tapaus - Yksityiselämän suoja - Perhe-elämän suoja - Etunimi
- 24.07.2007 Ekholm-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika - Tuomion täytäntöönpano
- 10.07.2007 Ekholm-tapaus (päättös) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika - Puolueettomuus - Suullinen käsittely - Syyttömyysolettama
- 07.06.2007 Kukkonen-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Osapuolten tasa-arvo - Kontradiktorinen periaate
- 19.04.2007 Vilho Eskelinen ja muut -tapaus (suuri jaosto) - EIS:n soveltamisala - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika - Suullinen käsittely - Omaisuuden suoja - Syrjintä - Tehokas oikeussuojakeino
- 12.04.2007 Björklund ja muut -tapaus (päättös) - Omaisuuden suoja - Rakennuskielto - Rakentamisrajoitus - Kaavoitus
- 13.02.2007 Saarenpään Loma Ky -tapaus - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika - Poikkeamislupa - Pakkolunastus
- 23.11.2006 Jussila-tapaus (suuri jaosto) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Rikossyyte - Suullinen käsittely - Veronkorotus
- 26.09.2006 Elo-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely - Vakuutuskorvausasia
- 26.09.2006 H.K. v. Suomi -tapaus - Huostaanotto - Tapaamisoikeus - Perhe-elämän suoja
- 05.09.2006 Angelov-tapaus (päättös) - Ulkomaalaisen karkotus - Perhe-elämän suoja

- 30.05.2006 R. v. Suomi -tapaus - Huostaanotto - Perhe-elämän suoja - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika
- 16.05.2006 Pirinen-tapaus (päättös) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely - Perusteluvollisuus
- 11.04.2006 Levänen ja muut -tapaus (päättös) - Yksityisluonteista oikeutta koskeva riita - Omaisuus - Tehokas oikeussuojakeino
- 14.02.2006 Paulow-tapaus (päättös) - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika - Syyttömyysolettama - Omaisuuden suoja - Kuuden kuukauden sääntö - Veronkorotus
- 17.01.2006 Hautakangas-tapaus (päättös) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Perusteluvollisuus
- 10.01.2006 Ilvesviita-Sallinen -tapaus (päättös) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Kontradiktorinen periaate - Perusteluvollisuus - Kotimaiset oikeussuojakeinot
- 15.11.2005 Kukkola-tapaus - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika
- 03.11.2005 Passila-tapaus (päättös) - Kotimaiset oikeussuojakeinot
- 18.10.2005 Kaipila-tapaus (päättös) - Suullinen käsittely - Psykiatrinen vapaudenriisto - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Kotimaiset oikeussuojakeinot
- 28.07.2005 Alatulkkila ja muut -tapaus - Pääsy tuomioistuimeen - Omaisuuden suoja - Syrjintä - Kalastuskiellot
- 26.07.2005 N. v. Suomi -tapaus - Ulkomaalaisen karkotus - Kidutus - Epäinhimillinen ja halventava kohtelu
- 05.07.2005 Aarniosalo ja muut -tapaus (päättös) - Omaisuuden suoja - Pakkolunastus - Luonnonsuojelu
- 05.07.2005 O.L. v. Suomi -tapaus (päättös) - Syyttömyysolettama - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika
- 31.05.2005 Ovdienko-tapaus (päättös) - Ulkomaalaisen karkotus - Epäinhimillinen ja halventava kohtelu
- 15.03.2005 Järvi-Eristys Oy -tapaus (päättös) - Omaisuuden suoja - Omaisuuden käytön valvonta

- 15.03.2005
Veermäe-tapaus (päättös) - Epäinhimillinen ja halventava kohtelu - Vangitsemisen lainmukaisuus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Syrjintä - Kahdesti rankaisemisen kieltö
- 14.09.2004
Kaisti-tapaus (päättös) - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika - Kuuden kuukauden sääntö
- 16.03.2004
Kasem-tapaus (päättös) - Ulkomaalaisen karkotus - Epäinhimillinen ja halventava kohtelu - Tehokas oikeussuojakeino
- 09.03.2004
Pitkänen-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Kohtuullinen aika - Oikeudenkäynnin kesto - Loukatun asema
- 27.01.2004
H.A.L. v. Suomi -tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Kontradiktorinen menettely - Perusteluvelvollisuus
- 13.01.2004
Junnila-tapaus (päättös) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely - EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisu
- 04.11.2003
Pietilä-tapaus (päättös) - Suullinen käsittely - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Oikeudesta luopuminen
- 15.07.2003
The Fortum Corporation -tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Kontradiktorinen periaate
- 10.06.2003
M.A. ja 34 muuta v. Suomi (päättös) - Omaisuuden suoja - Omaisuuden käytön valvonta - Verolaki
- 06.05.2003
Nessa ja muut -tapaus (päättös) - Perhe-elämän suoja - Oleskelulupa
- 14.01.2003
K.A. v. Suomi -tapaus - Huostaanotto - Perhe-elämän suoja
- 05.11.2002
Pietiläinen-tapaus - Oikeudenkäynnin kesto - Kohtuullinen aika
- 08.10.2002
R.T. ja muut v. Suomi -tapaus (päättös) - Huostaanotto - Suhteellisuusperiaate - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely
- 24.09.2002
Posti and Rahko -tapaus - Pääsy tuomioistuimeen - Asetuksen lainmukaisuuden tutkinta - Yksityisluonteista oikeutta koskeva riita - Omaisuuden suoja - Syrjintä - Kotimaiset oikeussuojakeinot
- 17.09.2002
Lamu-tapaus (päättös) - Kohtuullinen aika - Oikeudenkäynnin kesto
- 21.05.2002
G. ja A. v. Suomi ja Ruotsi -tapaus (päättös) - Huostaanotto - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Epäinhimillinen kohtelu

- 21.05.2002
Sved ja muut -tapaus (päättös) - Omaisuuden suoja - Omaisuuden käsite - Kasvihuonetuotannon lopettamistuki
- 21.05.2002
L.B. v. Suomi -tapaus (päättös) - Huostaanotto
- 19.03.2002
T. v. Suomi -tapaus (päättös) - Huostaanotto - Perhe-elämän suoja - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Tehokas oikeussuojakeino - Kotimaiset oikeussuojakeinot - Kuuden kuukauden sääntö
- 27.09.2001
Hirvisaari-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Perusteluvollisuus
- 13.09.2001
T.K. v. Suomi -tapaus (päättös) - Huostaanotto - Perhe-elämän suoja
- 13.09.2001
N.V. ja A.P. v. Suomi -tapaus(päättös) - Huostaanotto - Tapaamisoikeus - Perhe-elämän suoja
- 12.07.2001
K. ja T. v. Suomi -tapaus - (suuren jaoston tuomio) - Huostaanotto - Tapaamisoikeus - Perhe-elämän suoja - Tehokas oikeussuojakeino
- 31.05.2001
K.P. v. Suomi -tapaus - Kontradiktorinen oikeudenkäynti - Vastapuolen kuuleminen
- 31.05.2001
K.S. v. Suomi -tapaus - Kontradiktorinen oikeudenkäynti - Vastapuolen kuuleminen
- 25.01.2001
J.R. v. Suomi -tapaus (päättös) - Perhe-elämän suoja - Sijaishuolto - Tapaamisoikeus
- 07.12.2000
Valle-tapaus - Sovinto - Kirjeenvaihto-oikeus - Tehokas oikeussuojakeino
- 16.11.2000
J.L. v. Suomi -tapaus (päättös) - Psykiatrinen vapaudenriisto - Tahdosta riippumaton hoito - Vangitsemisen lainmukaisuus - Epäinhimillinen ja halventava kohtelu - Yksityiselämän suoja - Uskonnonvapaus - Kotimaiset oikeussuojakeinot
- 19.10.2000
Kajanan ja Tuomaala -tapaus (päättös) - Pääsy tuomioistuimeen - Tuomarin palkkaus - Yksityisluonteista oikeutta koskeva riita - Yhdistymisvapaus – Ammattiyhdistys
- 07.09.2000
Vainiokangas-tapaus (päättös) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Yksityisluonteista oikeutta koskeva riita
- 07.09.2000
E.T. v. Suomi -tapaus (päättös) - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Yksityisluonteista oikeutta koskeva riita
- 07.09.2000
E. ja S. v. Suomi -tapaus (päättös) - Huostaanotto - Perhe-elämän suoja

- 27.04.2000 K ja T v. Suomi -tapaus - Huostaanotto - Lapsi - Perhe-elämän suoja - Tehokas oikeussuojakeino
- 27.04.2000 L v. Suomi -tapaus - Huostaanotto - Lapsi - Perhe-elämän suoja - Tehokas oikeussuojakeino - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely
- 28.09.1999 Hiltunen-tapaus (päättös) - Omaisuuden suoja - Rakennuskielto
- 01.12.1998 T.O. v. Suomi -tapaus (päättös) - Kotimaiset oikeussuojakeinot
- 19.12.1997 Helle-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Suullinen käsittely - Varauma - Tuomion perustelut
- 19.07.1995 Kerojärvi-tapaus - Oikeudenmukainen oikeudenkäynti - Yksityisluonteista oikeutta koskeva riita - Tuomioistuinkäsittely - Todistusaineisto - Muutoksenhaku
- 25.11.1994 Stjerna-tapaus - Yksityiselämän suoja - Perhe-elämän suoja - Syrjintä - Sukunimi

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009

1. Seksuaalirikollisten hoito
2. Luottotietolain muuttaminen
3. Tiedoksianto oikeudenkäynnissä
4. Todisteiden luovuttaminen EU:n jäsenvaltioiden välillä
5. Tuomioistuinharjoittelu
6. Eurojustin vahvistaminen
7. Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen
8. Eläinsuojelurikosten seuraamuksien tehostaminen
9. Ehdotus julkisten hankintojen oikeussuojakeinojen muuttamisesta. Työryhmän välimietintö
10. Vakuutus oikeuden kehittämishanke
11. Pahoinpitelyrikos läheissuhteissa ja työpaikalla
12. Oikeusministeriön Venäjä-strategia vuosille 2009–2015
13. Eräiden käräjäoikeuksien asiallinen toimivalta
14. Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen
15. Kulutusluottoja koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus
16. Lahjusrikokset
17. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta
18. Luonnos pohjoismaiseksi saamelaisopimukseksi. Arvio sopimusluonnoksen suhteesta Suomen perustuslakiin ja muuhun kansalliseen lainsäädäntöön sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin
19. Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö
20. Maksuohjelman kesto. Velkajärjestelytyöryhmä
21. Sakon muuntorangaistusjärjestelmän kehittäminen



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 160 03
www.jm.fi