

Päivämäärä
1.3.2010

Dnro
H 11/10

Oikeusministeriölle

Viite: OM:n lausuntopyyntö 14.1.2010; OM 12/41/2007, OM004:00/2008

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa oikeusministeriön työryhmämietinnöstä 2009:19 ”Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö.” Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt asiaa kansliaistunnossa 26.2.2010 ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti liitteenä olevan muistion. Muistio on laadittu työryhmässä, jonka jäseninä ovat olleet presidentti Pekka Hallberg, hallintoneuvos Pekka Vihervuori, hallintoneuvos Pirkko Ignatius ja esittelijäneuvos Leena Halila.

Presidentti


Pekka Hallberg

Kansliapäällikkö


Päivi Pietarinen



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

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

HALLINTOLAINKÄYTÖN KEHITTÄMINEN

Prosessityöryhmän välimietintö (2009:19)

1. Aluksi

Oikeusministeriön piirissä on valmistunut prosessityöryhmän välimietintö (2009:19). Se sisältää paitsi yleisiä näkökohtia hallintotuomioistuinten asemasta ja tehtävistä myös näkökohtia hallintolainkäyttömenettelystä ja hallintolainkäyttölain kehittämistarpeista. Työryhmän mietintö on pidättyväisempi ja paremmin harkittu kuin aikaisemmin valmistunut luonnos kokonaan uudeksi hallintoprosessilaiksi. Tämän selvityksen pohjalta ei ole edellytyksiä laajan, ainakaan koko hallintolainkäyttölakia koskevan uudistuksen valmisteluun. Eräisiin osauudistuksiin, joita jäljempänä myös tässä lausunnossa tarkastellaan, selvitys antaa lähtökohtia.

2. Yleisiä näkökohtia

2.1 Hallintoprosessin perusteista

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

Hallintolainkäytön kehittämisen pääsuunnat vahvistuivat vuonna 1996 säädetyssä hallintolainkäyttölaissa sekä vuonna 1999 toteutetussa uudistuksessa, jossa muodostettiin yleiset alueelliset hallinto-oikeudet aikaisempien lääninoikeuksien tilalle. Uudistuksilla on vahvistettu oikeusvaltiokehitystä ja oikeusturvaa. Hallintolainkäytön organisaation kehittämisen tuloksena on kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä. Hallintolainkäyttölaki on luonut puolestaan edellytykset hallintolainkäytön menettelyn rakentumiselle selkeän tuomioistuintoiminnan pohjalle.

Hallintolainkäyttölaki sisältää pääsääntöinä noudatettavat säännökset valitusoikeudesta, valitusteistä, valituksen käsittelystä ja asioiden selvittämisestä sekä päätösten antamisesta ja oikeudenkäyntikuluista. Säännösten taustalla ovat vahva oikeudenkäytön perinne ja yksilökeskeinen oikeusturvanäkemykset. Hallintolainkäyttölaissa hallintolainkäytön oikeuskäytännössä vakiintuneet periaatteet ja monet aikaisemmat lainuudistukset onkin yhdistetty jatkuvuutta ilmentävällä tavalla yhteiskunnallisiin ja oikeudellisissa elämässä tapahtuneisiin muutoksiin.

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

2.2 Välimietinnön lähtökohdista

Oikeusministeriön piirissä valmistunut hallintoprosessityöryhmän välimietintö on kehittynyt siitä, mikä oli työryhmän aikaisemmin valmistunut luonnos uudeksi hallintoprosessilaiksi. Mietintöön sisältyy siten myös uudistusehdotuksia, joiden voidaan katsoa parantavan ja selkeyttävän hallintolainkäytön menettelyä.

Taustana hallintolainkäyttömenettelyn kehittämistä koskeville ehdotuksille välimietinnössä on tarkasteltu hallintotuomioistuinten asemaa ja tehtäviä sekä hallintolainkäytön nykyistä sääntelyä. Minkäänlaista laajempaa arviota hallintolainkäyttömenettelyn luonteesta ja asemasta oikeussuojakeinona mietintöön ei sisälly, ja tarkastelussa on pitkälti sivuutettu hallintolainkäytön merkitys osana Suomen oikeusvaltiokehitystä. Kehittämistarpeille on muutenkin haettu pohjaa osin erilaisten valmisteluelinten kannanotoista ja käytännön kokemuksista (kyselytutkimuksista) mutta myös yleisiä tuomioistuinta koskevasta sääntelystä ja sen kehittämisestä. Tämän vuoksi mietinnön näkökulma on painottunut tekniseksi. Tällainen lähestymistapa on vienyt mietintöä yksittäisten

kysymysten pariin, jolloin kehittämisen suuntaviivat ja niiden sitominen hallintolainkäytön pitkään perinteeseen ovat jääneet sivummalle. Kansainvälinen vertailu on puolestaan varsin yleinen, eikä se anna vertailuaineistona riittävää kuvaa Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän vahvuuksista. Esimerkiksi eroavuudet Ruotsin nykyiseen hallintolainkäyttöön ovat paljon mietinnössä esitettyä suuremmat. Ongelmana on myös se, ettei mietinnössä ole avattu hallintolainkäytön yleis- ja erityissääntelyn välisiä rajapintoja.

Tuomioistuinuudistuksissa on tärkeä pitää mielessä lainkäytön päätehtävä – oikeusturvan antaminen. Hallintolainkäyttölaki säädettiin 13 vuotta sitten, ja uudistus toteutettiin aikoinaan laajan valmistelutyön pohjalta. Lain säätäminen tapahtui oikeuskulttuurin murroksessa, kuusi vuotta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansallisen voimaantulon jälkeen, ja se valmisteltiin samanaikaisesti vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen kanssa. Laissa otettiin huomioon myös Euroopan unionin asettamat oikeussuojavaatimukset. Hallintolainkäyttölakiin saatettiin siten ottaa mukaan ihmis- ja perusoikeuksissa tapahtunut kehitys, vaikka voitiinkin todeta, että kansallinen hallintolainkäyttö oli jo vanhastaan toteuttanut kansalaiskeskeistä, nykyterminologian mukaisesti yksilön oikeuksia ja oikeusturvaa toteuttavaa lähtökohtaa. Kansallinen oikeusturva-ajattelu ei siten joutunut erityiseen murrokseen ihmis- ja perusoikeuksien voimaantulon vuoksi. Hallintolainkäyttölaki merkitsi laajaa uudistusta myös perinteisellä kansallisella tasolla. Aikaisempi osin oikeuskäytännössä vakiintuneiden periaatteiden pohjalla toiminut hallintolainkäyttömenettely tuli ensimmäistä kertaa yksityiskohtaisemmin säännellyksi laissa.

Yksilön menettelylliseen oikeusturvaan kuuluu se, että laista käy riittävän selvällä tavalla ilmi, mitkä ovat menettelyn osapuolten oikeudet ja velvollisuudet prosessissa. Yhtäläillä oikeusturvaan kuuluu jatkuvuus, ja tehtävillä muutoksilla on oltava siten perusteensa. Hallintolainkäyttölain on yleisesti arvioitu toimineen hyvin; se on esikuvallisen selkeä prosessilaki, joka on kirjoitettu asianosaisen näkökulmasta seuraten oikeudenkäynnin vaihejakoa. Myös prosessityöryhmän välimietinnössä on todettu, ettei hallintolainkäyttölain säännöksiin liity perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voimakkaita muutostarpeita.

Välimietinnön mukaan nykyiset säännökset ovat muutenkin toimineet pääosin hyvin, eikä erityisiä muutostarpeita liity ainakaan hallintolainkäytön keskeisiin periaatteisiin. Siksi on tärkeä kysyä, mitä esillä olevalla uudistuksella tavoitellaan ja mitkä ovat ne seikat, joihin uudistuksessa on syytä keskittyä. Jatkovalmistelussa olisikin tärkeää pohtia, miten sinänsä hyvin toimivaa

hallintolainkäyttölakia olisi täydennettävä vain tarvittavilta osin – lähinnä suullisen käsittelyn jäsentämiseksi ja toisaalta käytännössä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Siten olisi varottava tuomasta järjestelmäämme uusia muotomääräyksiä, joiden kautta puututaan hallintotuomioistuinjärjestelmän perinteiseen työnjakoon ja jopa korkeimman hallinto-oikeuden perustuslailliseen asemaan ylimpänä hallintotuomioistuimena.

2.3 Hallintolainkäyttölain muutostarpeista

Työryhmä on keskittynyt välimietinnössään hallintolainkäyttölain säännösten arviointiin. Keskeiset tarkistamistarpeet liittyvät työryhmän mukaan lähinnä suullista käsittelyä, todistajien kuulemista, viranomaisen prosessiin osallistumista, päätösten tiedoksiantoa, hallintoriitaa, hallintotuomioistuinten turvaamistoimivaltaa sekä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevaan sääntelyyn. Työryhmä on ehdottanut monia muitakin täsmennyksiä ja muutoksia, joista tärkeimpiä ovat yleisen valitusoikeuden toteuttaminen hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta riippumatta, päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden nykyistä tarkempi sääntely ja valitustien ohjaaminen myös ministeriön päätöksistä hallinto-oikeuteen.

Työryhmä järjesti toukokuussa 2009 neljä kuulemistilaisuutta, jolloin pohjana oli 23.4.2009 päivätty prosessityöryhmässä laadittu luonnos uudeksi hallintoprosessilaiksi. Korkeimman hallinto-oikeuden edustaja esitti lakiluonnoksen osalta monia kriittisiäkin näkökohtia.

Työryhmä toteaa nyt välimietinnössään, ettei se ole ottanut tässä vaiheessa kantaa siihen, edellyttävätkö muutostarpeet hallintolainkäyttölain muuttamista vai onko lain systematiikan kannalta tarpeen säätää kokonaan uusi laki. Molempia vaihtoehtoja on selvitetty välimietinnön jaksossa 7 sekä liitteissä 1 ja 2. Liitteisiin otetut säännösluettelot eivät anna pohjaa arvioida tarvetta hallintolainkäyttömenettelyn kokonaisuudistukseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan työryhmän jatkotyöskentelyn kannalta tässä vaiheessa on olennaista keskittyä niihin osakysymyksiin, joissa havaitaan uudistamisen tarvetta. Tällöin on otettava huomioon myös hyvien käytäntöjen jatkuvuudelle ja uudistusten johdonmukaisuudelle asettavat vaatimukset.

Hallintolainkäyttölaki annettiin 27.6.1996, ja se tuli voimaan 1.12.1996. Hallintolainkäyttölaille kumottiin vuoden 1950 hallintovalituslaki ja vuonna 1966 annettu hallintopurkulaki. Hallintovalituslaki oli siten voimassa lähes 50 vuotta ja hallintopurkulakikin yli 30 vuotta.

Hallintolainkäyttölaki on ollut voimassa varsin lyhyen aikaa. Sitä on totuttu pitämään joustavana ja hyvin toimivana. Lain rakennetta mietittiin aikanaan tarkkaan. Se kirjoitettiin kansalaiskeskeisesti ja erityisesti valitusasioita silmällä pitäen, koska valitusasiat muodostivat ja muodostavat edelleenkin ylivoimaisesti suurimman ryhmän hallintolainkäytössä ratkaistavista asioista. Ylimääräistä muutoksenhakua, hallintoriitaa ja muita asioita koskevat säännökset on sisällytetty lain loppupykäliin, koska näiden asioiden osuus hallintolainkäytössä ratkaistavista asioista on verraten vähäinen.

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

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

3. Keskeiset kehittämistarpeet ja -vaihtoehdot

3.1 Yleistä

Työryhmä on ehdottanut, että hallintoprosessin menettelysäännöksiä täsmennetään ja täydennetään siten, että lakiin sisällytetään esimerkiksi nykyistä täsmällisemmät säännökset siitä, millä

perusteella valituksen voi tehdä. Valituksen tekeminen voitaisiin työryhmän mukaan laissa rajata selkeästi laillisuusperusteisiin, sillä tuomioistuimen tehtäviin kuuluu vain laillisuuden tutkiminen. Laissa tulisi edelleen säätää hallintotuomioistuimen toimivallasta nykyistä täsmällisemmin niin, että laista ilmenisi, millaisissa tilanteissa hallintotuomioistuin jättää valituksen tutkimatta ja millaisia ratkaisuvaihtoehtoja hallintotuomioistuimella on käytettävissään päätöstä tehdessään.

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

Ongelmia saattaa tulla myös siitä, jos valitusperusteet rajataan työryhmän tavoin laissa erikseen määrättyihin ryhmiin (jaottelu viiteen kohtaan työryhmän lakiluonnoksessa 23.4.2009).

Valitusperusteista ei tule eikä ole syytä säätää tällä tavoin erikseen, koska kysymys on enemmänkin valitusviranomaisen toimivallasta kumota tai muuttaa päätöksiä. Itsehallintoyhdyskuntia ei tule myöskään käyttää tässä esimerkkinä, koska valitusperusteiden rajauksen taustalla on itsehallinnon ja valtionhallinnon kontrollin valtiosääntöoikeudellinen perusta. Valitusperusteiden rajaaminen tai määrittäminen johtaisi muutoksenhaun monimutkaistumiseen ja käsitteellisiin ongelmiin siitä, millaisiin seikkoihin valituksessa voidaan nojautua.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä myöskään perusteltuna kaavailua säätää ratkaisuvaihtoehtoista laissa. Voidaankin kysyä, onko kaikista ratkaisuvaihtoehtoista edes mahdollista säätää.

Käytännössä esiintyy toisinaan tilanteita, joissa hallinto-oikeus on esimerkiksi jättänyt valituksen tutkimatta myöhästymisen, päätöksen valituskelvottomuuden tai asianosaisen valitusoikeuden puuttumisen vuoksi. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia saatetaan tällaisessa tapauksessa ottaa viivytyksen välttämiseksi välittömästi ratkaistavaksi sitä hallinto-oikeudelle palauttamatta, jos hallinto-oikeuden ratkaisusta ollaan eri mieltä ja katsotaan, että valitus tulisi tutkia. Toisinaan valittaja jopa pyytää asian välitöntä ratkaisemista. Asia ei ole merkityksetön oikeudenkäynnin kokonaisuksen kanssa. Myöskään menettelyvirhe kuten kuulemisvirhe ei nykyisin johda kaikissa tapauksissa päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi, vaan virheen toteamisen jälkeen asia saatetaan ottaa välittömästi ratkaistavaksi. Tällaisesta ratkaisuvaihtoehdosta

ei työryhmän (aikaisemmassa) lakiluonnoksessa ole mainintaa, mikä kertoo osaltaan ratkaisuvaihtoehtojen määrittämisen vaikeudesta.

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

Kunnallisvalituksen kassatorisuutta ei ole kirjattu voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä näin pidä tulevaisuudessakaan tehdä, koska kysymys on oikeuskäytännön valossa vain pääsäännöstä, josta oikeussuojan turvaamiseksi joudutaan tekemään poikkeuksia. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2009:10 ei kunnallisen itsehallinnon suojaamisen ja kunnallisvalituksen lähtökohtaisen kassatorisuuden katsottu olevan esteenä sille, että hallinto-oikeus kumoaa kunnallisen viranomaisen päätöksen ja velvoittaa viranomaisen maksamaan viranhaltijalle lainmukaisen palkan. Vastaavasti LRS-ratkaisussa KHO 13.11.2009 T 3209 katsottiin, että hallinto-oikeus voi antaessaan ratkaisun kunnallisvalitukseen lähtökohtaisesti joko pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen sellaisenaan tai kumota sen kokonaan. Hallinto-oikeus ei sen sijaan säännön mukaan voi muuttaa valituksen kohteena olevaa kunnan toimielimen tekemää päätöstä. Perusteita poiketa tästä lähtökohdasta ei kunnan itsehallinto huomioon ottaen mainitussa asiassa ollut.

3.2 Yleinen valitusoikeus

Työryhmä on tarkastellut yleisen valitusoikeuden periaatetta hallintolainkäytössä ja katsonut, että valitusmahdollisuutta koskevien yleissäännösten tulisi kattaa kaikki hallintopäätökset riippumatta päätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Tämä on ollut vakiintunut lähtökohta ja se on toteutettu nykyisinkin ottaen huomioon toisaalta käytännön toimivuuden vaatimukset.

Työryhmän mukaan säännökset päätöksen valituskelpoisuudesta ja asianosaisesta rajaavatkin ainakin useimmissa tapauksissa riittävästi valitusoikeuden käyttämistä. Tarvittaessa valituskelpoisen hallintoasian käsitettä voidaan täsmentää yleislaissa tai erityislainsäädännössä. Työryhmä on ehdottanut yleistä valitusoikeutta tukevaa yleissäännöstä siitä, että hallintopäätöksestä saisi valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta.

Työryhmän ehdotus rakentuu sille pohjalle, että valituksen käyttöala määräytyisi lähinnä aineellisella perusteella. Tämä edellyttää sen määrittelemistä, mikä on hallintoasia.

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

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

Nykyinen sääntelytilanne edellyttää siis sitä, että valtion keskushallinnon ja määrättyjen muiden viranomaisten ulkopuolisissa tilanteissa valitusmahdollisuudesta säädetään erikseen. Tämä koskee niin yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä kuin oikeussubjektina itsenäisiä julkisoikeudellisia toimielimiä (metsäkeskus, riistanhoitopiiri, kalastusalue) ja yhteisöjä (ylioppilaskunta). Vaikka valitusoikeus on luonnollisesti pääsääntö näissäkin tilanteissa, asianomaisessa lainsäädännössä voidaan tarkastella erikseen tämän oikeuden käyttämistä ja sen sisältöä. Erityislaki on yleensä selkeyttänyt muutoksenhakuoikeutta sekä tuonut valitusmahdollisuuden ja valitustien esiin luonnollisessa asiayhteydessään.

Selkeä määrittely kulloisessakin erityislaissa on käytännönkin kannalta erityisen tärkeää silloin, kun hallintovalitus hallintoasioissa annettavien päätösten lisäksi saattaa ainakin osin kohdistua asianomaisen itsehallintoyhteisön toimielinten sisäiseen organisoitumiseen liittyvään

päätöksentekoon (vrt. esim. yliopistolain 86 § ylioppilaskunnan osalta, kalastuslain 73 ja 85 § kalastusalueen osalta, poronhoitolain 44–45 § paliskunnan ja paliskuntain yhdistyksen osalta sekä saamelaiskäräjistä annetun lain 41 § saamelaiskäräjien osalta). Vielä on huomattava, että esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukainen hallintovalitus ilmeisesti joka tapauksessa tulisi perustumaan tuossa laissa erikseen säänneltyyn viranomaisen käsitteeseen ja muutoksenhakuteiden yksilöintiin.

Näistä syistä ehdotus ei ole puollettavissa. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi pohtia sitä, millä tavalla yleinen valitusoikeus ehkä olisi säänneltävissä niin, ettei se aiheuta tarpeettomia tulkintaongelmia ja oikeudellista epävarmuutta.

3.3 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.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua uudistusta lähtökohtaisesti perusteltuna ja nykyisen kehityksen suuntaisena. Jo voimassa olevassa lainsäädännössä on yksittäisiä erityissäännöksiä, joiden nojalla ministeriön tekemään hallintopäätökseen haetaan muutosta alueellisessa hallinto-oikeudessa.

Uudistus edellyttää kuitenkin perusteellista jatkovalmistelua, jonka yhteydessä tulisi käydä yksityiskohtaisesti lävitse se, missä asioissa muutoksenhaku olisi syytä ohjata suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tähän ryhmään kuuluisivat ainakin valtioneuvoston tai ministeriöiden aseman ja toiminnan kannalta keskeiset tai kiireelliset ratkaisut. Myös se olisi selvitettävä, onko tarpeen muuttaa esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n mukaisia valitusteitä. Jo ennen mahdollista laajempaa uudistusta voitaisiin säädöskohtaisessa lainvalmistelussa seurata mainitulla tavoin yksilöitäviä kriteereitä siten, että luonteeltaan tavanomaiset hallintopäätökset ministeriötasoltakin ohjautuvat alueelliseen hallinto-oikeuteen.

3.4 Viranomaisen asema prosessissa

Viranomaisen valitusoikeus

Työryhmä on tarkastellut päätöksen tehneen viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä ja katsonut, että viranomaisen asemaa oikeudenkäynnissä tulisi täsmentää. Epäselväksi kuitenkin jää, miksi viranomaisen (tai viranomaisten) asemaa hallintoprosessissa ylimalkaan olisi pidettävä rakenteellisia korjauksia kaipaavana ongelmana tai, jos ongelmia olisi, onko niihin sääntelytilanteiden monimuotoisuuden vuoksi edes mahdollista vastata uusia yleissäännöksiä luomalla.

Muodollista asianosaisen asemaa ei viranomaiselle kuitenkaan esitetä. Korkein hallinto-oikeus pitää tätä ainoana oikeana lähtökohtana tarkastelulle. Tässä suhteessa onkin olennaista tarkastella mietinnössä olevia ja sinänsä tarpeellisia kansainvälisiä vertailuja analyttisen kriittisesti. Esimerkiksi Ruotsissa hallintoprosessilakiin omaksuttu tekninen kaksiasianosaissuhde on syntynyt järjestelmässä, jossa hallintoprosessin asiaryhmäkooste on kovin toisenlainen kuin Suomessa, koska meillä merkittävät ympäristöasiat puuttuvat sieltä kokonaan. Hallintolainkäytössä on lisäksi asiaryhmiä, joissa kaksiasianosaissuhde vallitsee pikemmin kahden yksityisen kuin päätöksentekijäviranomaisen ja yksityisen välillä. Tällaiset asetelmat ovat tavanomaisia esimerkiksi patentti- ja tavaramerkkiprosessissa sekä yksityisen vireillepanoon perustuvissa eri lakien mukaisissa hallintopakkoasioissa.

Työryhmä esittää, että päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin kuitenkin oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu, jos valituksen tekeminen on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Tällöin edellytyksenä voisi työryhmän mukaan olla se, että korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

Viranomaisen valitusoikeus on hallintolainkäyttölain 6 §:ssä perustettu kolmeen vaihtoehtoiseen seikkaan – asianosaisasemaan, erityissääntelyyn sekä hallintolainkäyttölaissa määritettyyn edellytykseen, viranomaiselle kuuluvaan julkisen edun valvontaan. Viranomaisen valitusoikeutta koskevia erityissäännöksiä on laajalti eri puolilla lainsäädäntöä. Viranomaisella on valitusoikeus

esimerkiksi lastensuojeluasioissa, mitä asioiden luonne huomioon ottaen myös perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä (PeVL 58/2006 vp). Valitusoikeus voi erityissäännöksissä olla sekä päätöksen tehneellä että muulla viranomaisella. Julkisen edun valvontaa koskeva edellytys täydentää vuorostaan valitusoikeusjärjestelmää joustavalla tavalla, ja se mahdollistaa valvontaintressin punninnan yksittäisissä tilanteissa. Esimerkkinä voidaan viitata julkisuusasioissa sovellettuun käytäntöön. Erityissäännösin järjestettyjen tai oikeuskäytännössä vakiintuneiden valitusoikeustilanteiden osuus on koko järjestelmän kannalta niin suuri, että muutostarvetta ja ehdotettavan muutoksen asemaa koko kentässä olisi ollut tarkasteltava sen pohjalta.

Työryhmän ehdottama viranomaisen valitusoikeus olisi siten periaatteessa yleinen, mutta se edellyttäisi valituslupaa, kun taas muilla osapuolilla valittaminen ei perustuisi tällaiseen lupaedellytykseen. Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta epätasapainoisena ja muutenkin ongelmallisena jo siksi, että se loisi uudentyyppisen yksipuolisen muutoksenhakuluvan järjestelmäämme. Selvittämättä on siten muun ohella jäänyt, miten ylimmän hallintotuomioistuimen rooliin vaikuttaa se, että yksittäisessä asiassa yhdensuuntaisia alemman asteen ratkaisuja voitaisiin saattaa käsittelyyn ilman valituslupaa, kun taas toisensuuntaisista alemman asteen ratkaisuksista vaadittaisiin valituslupa. Myös se, millä tavoin valituslupa ehdotetaan rajattavaksi, on ongelmallinen, ja raja-ajan ilmeisesti aiheuttaisi tarpeettomia tulkintatilanteita ylimmässä lainkäyttöasteessa.

Nykyinen hallintolainkäytön sääntely viranomaisen valitusoikeudesta on toiminut hyvin, ja se on oikeuskäytännössä mahdollistanut erityyppisten ja vaihtelevien tilanteiden huomioon ottamisen intressiperusteisen valitusoikeuden määrittelyssä. Joissakin asiaryhmissä ehdotus siten pikemminkin kaventaisi kuin laajentaisi viranomaisen valitusoikeuden alaa korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä harkitusti omaksutusta. Joissakin toisissa asiaryhmissä säännös taas nostaisi epäasianmukaisesti esiin ratkaisijan ja asianosaisen välisen vastapuoliasetelman ja laajentaisi kestävämmän perustein hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta. Viimeksi mainitusta esimerkkejä olisivat vaalilautakunnat tai mielenterveyslain mukaisesta pakkohoidosta päättäneet lääkärit.

Välimietinnössä on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 4/2004 vp ja PeVL 4/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan ensiksi mainitussa lausunnossa on kysymys ulkomaalaislakiin sisällytetystä Maahanmuuttoviraston valitusoikeudesta ja jälkimmäisessä Rahoitustarkastuksen

oikeudesta hakea muutosta markkinaoikeuden päätökseen. Valituslupavaatimus koskee näissä laeissa kaikkia valittajia. Tilanne eroaa siten lähtökohdiltaan työryhmän nyt esittämästä. On myös huomattava, että kysymys on tällöin ollut hallintopäätöksen tehneen viranomaisen, ei muiden julkisia etuja valvovien viranomaisten valitusoikeudesta. Huomioon tulisi lisäksi ottaa se seikka, että monilla lainsäädännön sektoreilla, etenkin ympäristölainsäädännössä, viranomaisten – usein muidenkin viranomaisten kuin hallintopäätöksen tekijän – valitusoikeus on elimellinen osa asianomaista kokonaissääntelyä. Sitä ei tällöin voida yleensä myöskään pitää ongelmallisena perusoikeusjärjestelmän kannalta. Viranomaisen valitusoikeuden taustalla saattaa noissa tilanteissa vaikuttaa myös perusoikeussäännös (kuten perustuslain 20 § ympäristöasioissa, eräät muut perusoikeussäännökset asiakirjajulkisuusasioissa), tai velvoite EU-oikeuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Työryhmän ehdotus olisi tätäkin kautta edellyttänyt laajempaa, koko perusoikeusjärjestelmästä lähtevää tarkastelua.

Asiaa olisi muutenkin tullut selvittää koko hallintolainkäyttöjärjestelmän kannalta eli ottaen huomioon myös ne asiaryhmät, joissa valitusasia tulee korkeimpaan hallinto-oikeuteen muualta kuin alueellisesta hallinto-oikeudesta. Esimerkiksi erilaisissa maaseutu- ja maataloustukiasioissa viranomaisen valitusoikeudesta ei yleensä ole erityissäännöstä, mutta viranomaisen valitukset maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksistä vakiintuneesti tutkitaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Nämä asiat ovat myös esimerkki myös siitä, että valvontaviranomaisen rooli ja toisaalta tuesta päättävän viranomaisen rooli limittyvät. Julkisuusasioissa ehdotus taas nähtävästi estäisi yhteiskunnallisesti merkittävienkin salassapitoa koskevien hallinto-oikeuden päätösten saattamisen viranomaisen toimesta korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi, mikäli niihin ei liity prejudikaatti-intressiä.

Ehdotetusta yleissäännöksestä ei muodostuisi todellista yleisesti sovellettavaa säännöstä, koska päätöksentekijäviranomaisen valitusoikeutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa tarkoittavia erityissäännöksiä on ennestään suuri määrä etenkin ympäristönsuojelu-, luonnonsuojelu-, rakentamis-, metsä- ja terveydensuojelulainsäädännössä. Myös esimerkiksi seuraavat lait sisältävät vastaavanlaisen päätöksentekijäviranomaisen valitusoikeutta koskevan säännöksen: laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain muuttamisesta (1564/2009), laki alkoholilain muuttamisesta (1552/2009), laki lääkelain muuttamisesta (773/2009), laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009), laki ampuma-asetlain muuttamisesta (508/2009) ja laki Finanssivalvonnasta (878/2008).

Yksityisten asianosaisten etujen huomioon ottaminen

Työryhmä on ehdottanut, että lakiin sisällytettäisiin yleissäännös, jonka mukaan viranomaisen tulee ottaa oikeudenkäynnissä huomioon yleisen edun lisäksi yksityisten asianosaisten edut. Tätä ehdotusta ei ole lähemmin perusteltu. Epäselväksi muun ohella jää, tarkoitetaanko tällä varsinaisen valittajan lisäksi muita asianosaisia.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä ehdotusta puollettavana, vaan katsoo sen enemmänkin sekoittavan järjestelmää. Etenkin asioissa, joissa yksityisten asianosaisten edut ovat toisilleen vastakkaisia, säännös voisi jopa olla vaaraksi oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille.

3.5 Menettely ja prosessinjohto

Suullinen käsittely

Työryhmä on todennut, ettei nykyistä hallintolainkäyttölain suullisen käsittelyn säännöstä ole pidetty sen paremmin hallintotuomioistuimille kuin asiamiehillekään tehdyn kyselyn perusteella epäselvänä. Työryhmän mukaan kuitenkin sen arvioiminen, milloin suullinen käsittely on järjestettävä, riippuu monista tekijöistä ja on usein hyvin tulkinnanvaraista. Työryhmä on siksi harkinnut suullista käsittelyä koskevien säännösten selventämistä siten, että suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta koskevat kriteerit toisaalta tosiseikkojen selvittämisen ja toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaamisen osalta ilmenisivät suoraan säädöstekstistä.

Mietintöön sisältyy tähän liittyvällä tavalla säännösehdotus suullisen käsittelyn järjestämisestä. Pykäläluonnos kattaisi ilmeisesti nykyisen hallintolainkäyttölain 37 ja 38 §:n säännökset. Tämä muodostaa jo lähtökohdiltaan ongelman, koska sääntelyssä ei – toisin kuin esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä – oteta huomioon suullisen käsittelyn toimittamisvelvoitteen eroa eri tuomioistuintasojen välillä. Tämä ero on onnistuneella tavalla otettu huomioon nykyisessä 37 ja 38 §:ssä: hallinto-oikeudelle (ja KHO:lle sen toimiessa ensi asteen valitusviranomaisena) asetetaan velvoittavammat edellytykset suullisen käsittelyn toimittamiseen kuin KHO:lle toisessa valitusasteessa.

Ehdotus siitä, milloin suullinen käsittely voidaan jättää toimittamatta, on samoin ongelmallinen. Ehdotettu lainkohta sisältää tyhjentäväksi tarkoitetun luettelon suullisen käsittelyn toimittamatta jättämisen edellytyksistä. On syytä kysyä, kuinka kattavan kriteeristön nämä perusteet muodostavat, ja vastaavatko ne edes kaikilta osin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä. Voidaanko edellytyksiä sitä paitsi edes määritellä riittävän kattavasti lainsäädännössä tilanteiden vaihtelevuus ja oikeuskäytännön kehitys huomioon ottaen? Näitä kysymyksiä selvitettiin tarkoin hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa ja vielä säätämisvaiheessakin eduskunnassa. Nykyinen sääntely onkin ollut suullisen käsittelyn osalta onnistunut, ja se on mahdollistanut joustavasti edellä mainittujen seikkojen huomioon ottamisen. Siksi lain muuttamisen tarvetta tältä osin olisi syytä harkita jatkovalmistelussa. Mikäli tuomioistuimissa on ollut käytännön epäyhtenäisyyttä suullisten käsittelyiden järjestämisessä, voidaan kysyä, olisiko tämä korjattavissa koulutuksella ja hallinto-oikeuksien keskinäisellä yhteistyöllä.

Hallintolainkäyttölain 38 §:n 3 momentissa säädetään, toisin kuin työryhmä antaa ymmärtää, siitä, että jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

Työryhmässä on muun muassa vielä keskusteltu suullista valmistelua koskevan säännöksen ottamisesta hallintolainkäyttölakiin, suullisen käsittelyn kulusta säätämisestä ja käsittelysuunnitelmasta. Perustelut ovat näiltä osin vielä avoimet, eikä mietinnöstä ilmene muutenkaan lähemmin, mistä kaikista seikoista tässä yhteydessä olisi tarkoitus säätää. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan esimerkiksi suullisen käsittelyn kulkua koskeva suunnittelu kuuluu muutoinkin hyvään prosessinjohtoon. Kulloisenkin prosessin tarpeet tulee voida ottaa joustavasti huomioon, eikä asiassa tarvita laintasoista käytännön menettelyä monimutkaistavaa sääntelyä.

Korkein hallinto-oikeus pitää kaiken kaikkiaan hyvänä sitä, että suullisen käsittelyn eri kysymyksiä on pohdittu perusteellisesti työryhmässä. Välimietinnöstä saa sen käsityksen, että uudistustarpeiden selvittely kuten se, mistä kaikista seikoista tuossa yhteydessä on tarpeen säätää, on vielä pitkälti avoinna. Sääntelyn tarvetta pohdittaessa olisikin tärkeää, että löydetään tarpeellinen tasapaino lakiperusteisuuden ja lain ulkopuolisten käytännön toimintojen välillä. Sama koskee oikeudenkäymiskaaren viittausten siirtämistä hallintolainkäyttölakiin ja viittaussäännösten säilyttämistä. Yleisesti ottaen suullisella käsittelyllä on hallintoprosessissa toisenlainen asema kuin yleisen lainkäytön pääkäsittelyllä. Suullinen käsittely muodostaa vain yhden mahdollisen osan

valitusasian selvityksistä. Tämän eron olisi syytä näkyä myös sääntelyn luonteessa ja laajuudessa. Osaa välimietinnössä esille nostetuista seikoista voitaisiinkin ajatella muovattavan koulutuksen ja ohjeistuksen avulla, mikä myös yhdenmukaistaisi menettelyä hallinto-oikeuksien välillä.

Katselmus ja tarkastus

Muun muassa katselmusta koskeva säännösluonnos on ongelmallinen katselmuksen perustarkoituksen ja -piirteiden kannalta. Oikeuskäytännössä hallintolainkäyttölain mukainen katselmus on ymmärretty mietinnössä esitettyä kuvausta laajemmin (esim. KHO 2007:39). On myös syytä huomata, että oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 7 §:n säännös siitä, että katselmuksen pöytäkirjaan on merkittävä tuomioistuimen katselmusta toimittaessaan tekemät havainnot, ei sovellu useimpiin hallintotuomioistuinten katselmuksiin, eikä tuollaisia kirjauksia käytännössä voida tehdä. Katselmushavainnoissa ei yleensä ole kyse sellaisista yksiselitteisistä seikoista, jotka olisivat pöytäkirjavaiheessa ja siis ennen aikanaan annettavaa ratkaisua todettavissa, vaan päinvastoin ratkaisukokoonpanon kunkin jäsenen kohdaltaan tekemät huomiot liittyvät suoraan jo päätösharkintaan (ks. esim. KHO 1998:83, 2000:40-42, 2001:47, 2002:29, 2003:38, 2003:97, 2005:57, 2009:58 ja 2009:67). Lisäksi kyse voi näköaistin lisäksi olla myös kuuloaistista (esim. KHO 2008:76) tai hajuaistista.

Ehdotetun tarkastusta koskevan yleissäännöksen tarpeellisuutta yleislaissa olisi vielä aiheellista mieltä erityislakien (ympäristönsuojelulain 99 §:n 1 momentti sekä vesilain 17 luvun 13 §) säännökset huomioon ottaen.

Todistelu

Todistelua koskevia säännöksiä, jotka nykyisin perustuvat paljolti viittauksiin oikeudenkäymiskaareen, ehdotetaan otettaviksi hallintolainkäyttölakiin hallintolainkäytön tarpeisiin muotoiltuina. Toisaalta työryhmä ei ole tässä yhteydessä katsonut tarpeelliseksi luopua kokonaan viittaussäännöksistä oikeudenkäymiskaareen.

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän näitä lähtökohtia perusteltuina. Tässä lähestymistavassa on otettu asianmukaisesti huomioon se, että myös jatkossa olisi tärkeä löytää tasapaino hallintolainkäyttölakiin sisällytettävien säännösten ja oikeudenkäymiskaareen viittaavien säännösten välillä. Osa nykyisistä viittauksista on siten perusteltua säilyttää ennallaan. Koska

hallintolainkäyttölaissa avattavien säännösten sisältö on pitkälti muotoutumatta, korkein hallinto-oikeus ei ota tässä vaiheessa vielä näiltä osin kantaa välimietinnön yksityiskohtiin. Työryhmän luonnostelemaat säännökset todistajan esteellisyydestä, todistamisvelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta sekä vaitiolovelvollisuuden vaikutuksesta todistajan kuulemiseen vaikuttavat lähtökohtaisesti perustelluilta.

Työryhmä ehdottaa edelleen, että laissa säädettäisiin hallintotuomioistuimelle laaja oikeus saada tietoja viranomaisilta ja todistajilta muualla säädetyistä vaitiolovelvollisuudesta huolimatta. Korkein hallinto-oikeus puoltaa tätä kantaa.

3.6 Selvityksen rajoittaminen

Rajoittaminen

Työryhmä on harkinnut 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 sen sijaan ehdota yleistä rajoitusta uusien seikkojen esittämis-oikeuteen hallintolainkäytössä.

Selvityksen esittämistä koskevalle rajoitusmahdollisuudelle on esitettävissä perusteita, mutta samalla siihen liittyy ongelmia. Käytännössä saattaa esiintyä yksittäisiä tilanteita, joissa mahdollisuus prosessin asianmukaiseen ja oikea-aikaiseen päättämiseen tulee voida varmistaa. Toisaalta alemmassa valitusasteessa sovellettuna ehdotettu rajoitus saattaisi johtaa muutoksenhakuun ylemmässä asteessa vain siksi, että huomiotta jätetty uusi selvitys saataisiin huomioon otetuksi. Määräajan asettaminen saattaisi laajasti käytettynä johtaa tarpeettomaan formalismiin, joka ei sovellu hallintolainkäytön perusteisiin. Voi myös olla tilanteita, joissa yllättävän jälkiseikan vuoksi esitetty uusi selvitys on esimerkiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta niin keskeistä, että se tulisi voida ottaa huomioon määräpäivästä huolimatta. Myös se, minkä pituiseksi määräaika asetettaisiin, saattaa olla ongelmallista oikeusturvan kannalta. Sekin vaikuttaa tulkinnanvaraiselta ja kenties ylimitoitetulta, että tuomioistuin voisi etukäteen kieltää jonkin selvityksen esittämisen. Avoimien kysymysten jatkotarkastelu on näin ollen tarpeen ennen kuin ehdotuksiin voidaan ottaa tarkempaa kantaa. Sosiaalivakuutusasioissa tilanne saattaa olla selkeämpi, mutta tästä kysymyksestä onkin näiden

osalta ehdotettu omaa sääntelyään, niin kuin vakuutusoikeuden kehittämistyöryhmän mietinnöstä käy ilmi.

Sakon uhka

Ehdotusta siitä, että tuomioistuimien voisi asettaa viranomaiselle sakon uhan, jos viranomainen ei kehotuksesta huolimatta toimita vaadittuja asiakirjoja tai selvitystä, voidaan puoltaa.

3.7 Tiedoksianto

Työryhmä ehdottaa, että hallintolainkäyttölakiin otettaisiin oma luku asiakirjojen lähettämisestä ja tiedoksiannosta.

Hallintolainkäyttölain säätämisen aikaan oli voimassa laki tiedoksiannosta hallintoasioissa, joten oli luonnollista, että hallintolainkäyttölain 55 §:ssä vain viitattiin mainittuun lakiin. Tiedoksiantolaki kumottiin hallintolain säätämisen yhteydessä ja samalla muutettiin hallintolainkäyttölain 55 §:ää. Työryhmä on esittänyt monia tiedoksiannon tehostamista koskevia kehittämisajatuksia. Suunnitelmat ovat vielä varsin keskeneräisiä ja edellyttävät jatkopohdintaa. Hallintolain ja hallintolainkäyttölain tiedoksiantoa koskevien melko uusien säännösten uudistaminen olisi perusteltua suorittaa samanaikaisesti. Tämä voisi hyvin tapahtua myöhemmin erillishankkeena.

3.8 Asian siirtäminen

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

Korkein hallinto-oikeus pitää tätä työryhmän lähtökohtaa perusteltuna ja katsoo, että asia vaatii vielä perusteellista jatkovalmistelua. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että kysymys hallinto-oikeuden alueellisesta toimivallasta on noussut uudella tavalla esiin vuoden 2010 alussa toteutuneen valtion aluehallintouudistuksen seurauksena. Yksittäiset aluehallintovirastot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat monimutkaisella,

asiakohtaisia ja alueellisia perusteita yhdistävillä, pääosin asetuksentasoisilla perusteilla tulleet toimivaltaisiksi myös jonkin toisen viraston tai keskuksen alueella tai koko maassa. Siksi hallintolainkäyttölain 12 § saattaa merkitä sitä, että toimivaltaiseksi tulee viranomaisen päätoimipaikkaperusteella asianosaisista ehkä hyvinkin kaukana sijaitseva hallinto-oikeus, ja samaan asiakysymykseen liittyvät valitukset saattavat hajautua eri hallinto-oikeuksille.

Hallituksen esitykseen aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009 vp) antamassaan vastauksessa (205/2009 vp) eduskunta muutti eräissä yksittäisissä lakiehdotuksissa olevia hallinto-oikeuden alueellista toimivaltaa koskevia säännöksiä siten, että ratkaisevaksi muodostuu asianomaisen hankkeen tai toiminnan sijaintipaikka. Hallintolainkäyttölain 12 §:n yleissäännöksen mukaan tämä erityislainsäädännössä jo ennestään melko laajasti käytössä oleva ja niissä ilmeisen hyvin toimiva peruste koskee kuitenkin vain valtakunnallisia, ei alueellisia viranomaisia. Eduskunta liitti mainittuun vastaukseensa seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että 1) välittömästi ryhdytään selvittämään niitä kysymyksiä, jotka mahdollisesti liittyvät sisäisiin oikeudellisiin jännitteisiin päätösvallan ja muun puhevallan käyttämisessä uusissa aluehallinnon viranomaisissa ja että 2) samalla ryhdytään selvittämään uudistuksesta mahdollisesti johtuvia hallinto-oikeuksien alueellisen toimivallan sääntelyn epäselvyyksiä sekä että 3) ensi tilassa ryhdytään selvitystyön tai muutoin ilmenevien seikkojen edellyttämiin toimenpiteisiin. Näistä lausuman kohdista kohta 2 saattaa käytännössä merkitä myös hallintolainkäyttölain 12 §:n tarkistamista, mikä liittyy suoraan hallintolainkäyttötoimikunnan tehtävään.

3.9 Oikeuskäytäntöä ohjaava ratkaisu

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

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän lähtökohtaa ja kannanottoa perusteltuna jo siksikin, että säännös olisi periaatteellisesti kyseenalainen ylimpien tuomioistuinten asemaa ja tehtäviä koskevan perustuslain 99 §:n kannalta.

3.10 Täytäntöönpanomääräykset ja turvaamistoimet

Työryhmä ei ehdota mainittavia muutoksia päätöksen täytäntöönpanoa koskeviin säännöksiin. Sen sijaan työryhmä ehdottaa hallinto-oikeudelle toimivaltaa antaa turvaamismääräys hallintoasiassa, jos asianosaisen oikeusturva sitä välttämättä edellyttää. Käräjäoikeuden turvaamistoimivalta hallintoasioissa ehdotetaan samalla poistettavaksi.

Nykyisellään eri tuomioistuinlinjojen välinen päällekkäisyys luo sekavuutta ja vaarantaa oikeussuojaa. Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotusta turvaamismääräyksen osalta välttämättömänä ja mahdollisimman pikaisesti toteutettavana. Viranomaisten passiivisuustilanteiden osalta korkein hallinto-oikeus viittaa asiassa aikaisemmin antamaansa lausuntoon.

Turvaamistoimiin liittyy niin kunnallis- kuin hallintovalitusasioissa myös kysymys EU:n valtioneuvoston edellyttämistä väliaikaistoimista tukitoimenpiteiden lainmukaisuutta koskevassa prosessissa siten kuin valtioneuvoston päätösten soveltamisesta kansallisissa tuomioistuimissa annetun komission tiedonannon (2009/C 85/01) 61 ja 62 kohdassa tarkemmin yksilöidään. Näiltä osin kansallisen prosessilainsäädännön täydennystarpeet on syytä mahdollisimman pikaisesti selvittää, ilman että tämä kuitenkin viivyttäisi työryhmän ehdottaman turvaamistoimenpiteitä koskevan yleisen uudistuksen toteuttamista.

3.11 Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Työryhmä ehdottaa oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuusperusteiden täsmentämistä. Muutoksella pyritään työryhmän mukaan jossakin määrin laajentamaan viranomaisen korvausvelvollisuutta. Lisäksi lähes kaikki viittaukset oikeudenkäymiskaareen poistettaisiin ja säännökset muokattaisiin hallintolainkäyttöön sopiviksi.

Oikeudenkäyntikuluja koskeva hallintolainkäyttölain 74 § on laadittu joustavaksi. Siksi säännöksen tulkinnassa voidaan ottaa huomioon hallintolainkäyttöasioissa vallitsevat erilaiset tilanteet. Joustavuus lisää harkinnanvaraa säännösten soveltamisessa, mutta se antaa toisaalta mahdollisuuden kunkin tapauksen erityispiirteiden huomioon ottamiseen. Säännös on osoittautunut onnistuneeksi myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.

Työryhmän luonnostelemassa säännöksessä joustonvaraa on pyritty kaventamaan ennen muuta korvausvelvollisuutta koskevien arviointiperusteiden osalta. Ehdotettu 2 momentti on soveltamista ajatellen liian yksityiskohtainen ja antaa tarpeetonta aihetta oikeudenkäyntikuluja koskeville riidoille ylemmässä asteessa. Ehdotetussa 1 momentissa ”toinen osapuoli” korvaisi nykyisen ilmauksen ”toinen asianosainen” ja kattaisi sellaisenaan myös päätöksen tehneen viranomaisen. Tällöin viranomainen saisi helposti prosessissa yksityisen asianosaisen vastapuolen aseman, mikä saattaa pikemminkin heikentää asianosaisen mahdollisuuksia kulukorvausten saamiseen kuin parantaa niitä. Toisaalta säännösten tulisi jatkossakin soveltua yhtä hyvin viranomaisen ja yksityisen väliseen kuin kahden yksityisen väliseen kulukorvaussuhteeseen. Puhe ”toisesta osapuolesta” myös sivuuttaa sen seikan, että tietyissä tilanteissa on kyse kolmesta eri tahosta (viranomainen ja vastakkaiset yksityiset asianosaiset), jotka kukin ovat keskenään mahdollisia kuluvaatimusten osapuolia. Ehdotus ei näistä syistä ole hyväksyttävissä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että hallintolainkäyttölain nykyinen 74 § tarjoaa asianmukaiset lähtökohdat korvausvelvollisuuden arvioinnille hallintoprosessissa. Jos säännöksen soveltamisessa on epäyhtenäisyyttä tai säännöstä ei ole muutoin sovellettu tarkoitettulla tavalla, asiaan tulisi voida puuttua hallinto-oikeuksien yhteistyöllä ja koulutuksen avulla. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että 75 §:n viittauksia oikeudenkäymiskaareen jossakin määrin avattaisiin hallintolainkäytön sääntelyssä.

3.12 Hallintoriita

Työryhmä on tarkastellut hallintoriidan käyttöalaa ja merkitystä oikeussuojakeinona. Tässä yhteydessä on katsottu, että hallintoriita lähinnä täydentää muita oikeussuojakeinoja ja että lähtökohtana tulisi siten olla hallintoasian selvittäminen ja päätöksen tekeminen hallintoviranomaisessa sekä muutoksen hakeminen tähän päätökseen. Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän tätä lähtökohtaa periaatteellisesti tärkeänä. Hallintoriita on omaksuttu oikeussuojajärjestelmäämme alun perin viranomaisen toimivaltaa täydentävässä roolissa. Tätä hallintoriidan perustehtävää ei ole syytä muuttaa eikä kehittää hallinnon oikeussuojajärjestelmää muutenkaan kanneperusteiseen suuntaan. Siksi hallintoriidan käyttöalan ”selkeyttämiseen” laissa on syytä suhtautua varauksellisesti, koska sääntelyn muuntaminen siitä, millaiseksi se on useassa lainsäädäntöhankeissa muotoutunut, on vaikeaa ja voi johtaa uudentyyppisten oikeudellisten ongelmien syntymiseen. Hallintoriidan nykyinen sääntely ilmaisee joustavasti sen, mistä tässä

oikeussuojakeinossa on kysymys, ja KHO:n oikeuskäytäntö ohjaa säännöksen tulkintaa sitä tarkentavalla tavalla.

Myös hallintoriitaa koskevien menettelysäännösten ottamiseen hallintolainkäyttölakiin on syytä suhtautua pidättyvästi, eikä hallintoriitaa tulisi lähtökohtaisesti nostaa erilleen hallintoprosessin yleisistä menettelyvaatimuksista. Päinvastoin hallintoprosessin menettelysäännökset tulisi muotoilla niin, että ne soveltuvat valitusten lisäksi myös hallintoriita-asioihin.

Mietinnössä on viitattu koronmaksuvelvollisuuteen liittyviin kysymyksiin. Tältä osin voidaan viitata oikeusministeriön hankkeeseen julkisoikeudellisia saamisia koskevan yleisen hallinto-oikeudellisen lainsäädännön kehittamisestä, jossa myös korkokysymys on erikseen esillä.

3.13 Ylimääräinen muutoksenhaku

Purku ja kantelu

Työryhmä on harkinnut kantelun ja purun yhdistämistä yhdeksi ylimääräiseksi muutoksenhakukeinoksi, jonka nimenä on purku. Purkumääräaikaa voitaisiin työryhmän käsityksen mukaan lyhentää esimerkiksi kolmeen vuoteen. Toimivalta päätöksen purkamiseen olisi korkeimmalla hallinto-oikeudella. Laissa säädettäisiin viranomaisista, jotka voivat tehdä purkihakemuksen. Lisäksi purun toistuvaa hakemista samassa asiassa rajoitettaisiin.

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän kantaa siitä, että toimivalta hallintopäätöksen purkamista koskevissa asioissa säilytetään korkeimmalla hallinto-oikeudella, valtiosääntöoikeudellisesti itsestään selvänä lähtökohtana. Päätöksen purkamista koskevan määräajan lyhentämiseen kolmeen vuoteen on sen sijaan syytä suhtautua varauksellisesti, koska siitä saattaa seurata hallintoon erilaisia osin vaikeasti ennakoitavissa olevia vaikutuksia. Purkuasioita vastaavaa viiden vuoden määräaikaa käytetään esimerkiksi hallintolain virheen korjaamissäännöksissä sekä verotuksen oikaisu- ja valitusjärjestelmissä. Viiden vuoden määräaika voi muutenkin olla tärkeä oikeusturvasyistä. Määräajalle ei siten tulisi antaa liian suurta merkitystä, koska kysymys on joka tapauksessa ylimääräisestä muutoksenhausta purkukynnyksineen. Sen sijaan purun toistuvaa hakemista samassa asiassa voitaisiin perustellusti pyrkiä rajoittamaan.

Kantelun yhdistäminen purkuun merkitsisi sitä, ettei hallinto-oikeuksilla olisi enää toimivaltaa kanteluasioissa. Korkein hallinto-oikeus ei pidä työryhmän ehdotusta kannatettavana. Vaikka kanteluasioita ei ratkaistaisikaan hallinto-oikeuksissa lukumääräisesti paljon, kanteluinstituutio antaa hallinto-oikeuksille oikeuskeinon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteisiin kuuluvien selvimpien menettelyvirheiden korjaamisessa. Myös oikeuspoliittisesti on syytä lähteä siitä, että tällaiset virheet korjataan korkeinta hallinto-oikeutta alemmassa asteessa.

Menetetyn määräajan palauttaminen

Työryhmä on vielä ehdottanut, että menetetyn määräajan palauttamistoimivalta annetaan kaikille valituksia käsitteleville hallintotuomioistuimille. Työryhmässä on keskusteltu myös mahdollisuudesta kieltää muutoksenhaku uuden määräajan myöntämispäätöksestä. Työryhmä on kuitenkin ehdottanut, että muutoksenhaku olisi mahdollista, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Korkein hallinto-oikeus pitää työryhmän ehdotusta siitä, että menetetyn määräajan palauttamistoimivalta annetaan kaikille valituksia käsitteleville hallintotuomioistuimille, valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena ja tuomioistuintasojen tehtäväjakoon soveltumattomana. Menetetyn määräajan palauttamishakemuksia tulee korkeimpaan hallinto-oikeuteen varsin vähän. On muutenkin tärkeää, että oikeuskäytäntö säilyy näissä asioissa yhdenmukaisena ja samoihin tulkintaperusteisiin nojautuvana. Kysymys on joka tapauksessa sen tyyppisestä ylimääräisestä muutoksenhakukeinosta, jonka perusteet on syytä arvioida ylimmässä hallintotuomioistuimessa.

Hallinto-oikeuden toimivalta loisi myös muutoksenhakua koskevan ongelman siitä huolimatta, että valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä olisi luvanvarainen. Erityisesti silloin, kun määräaika palautetaan, jonkun muun asianosaisen tai viranomaisen valituslupahakemus saattaa merkittävästi viivyttää pääasian ratkaisemista ja esimerkiksi rakentamishankkeen toteuttamista.

Työryhmä ehdottaa myös terminologista uudistusta: oikeuskeinon nimike olisi uuden määräajan myöntäminen. Korkein hallinto-oikeus ei pidä uudistusta tältäkään osin perusteltuna eikä tarpeellisenä, vaan se päinvastoin sekoittaisi oikeussuojajärjestelmää paitsi hallintolainkäytön omassa piirissä myös oikeudenkäymiskaaren vastaavaan terminologiaan verrattuna.

4. Lopuksi

Edellä on tarkasteltu lähinnä välimietinnössä esitettyjä osakysymyksiä. Yhteenvedona voidaan todeta, että tarvetta eräisiin osittaisuudistuksiin ja hallintolainkäyttölain täydentämiseen aivan ilmeisesti on osoitettavissa. Tällaisia ovat esimerkiksi turvaamistoimenpiteitä koskevan sääntelyn selkeyttäminen sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä koskevien valitusten ohjaaminen osaksi alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Niiden jatkovalmisteluun välimietintö harkittuine pohdintoineen antaa riittävän pohjan. Toisaalta kokonaisuudistukseen ei ole käytännön tarvetta eikä välimietinnön pohjalta osoitettavissa edellytyksiäkään. Mietintöön liitetyn säännösluettelon perusteella ei ole tarvetta arvioidakaan asiaa laajemmin, vaikka tässä lausunnossa on muutoin ollut syytä kiinnittää huomiota oikeusturvan perusteisiin ja hallintolainkäytön toimivuuden edellytyksiin.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää lopuksi vielä huomiota siihen, ettei välimietintöön sisälly – joitakin yksittäisiä säännösluonnoksia lukuun ottamatta – tietoa ehdotettavien säännösten sisällöstä eikä myöskään säännösluonnosten perusteluja. Siksi lausunnossa ei oteta kantaa liitteissä lueteltuihin pykäliin. Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että siltä pyydetään vielä erikseen lausunto, kun mahdollisia osittaisuudistuksia koskevat säännösluonnokset ja niiden perustelut alkavat tarkentua.