

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki hallintolainkäytöstä, joka sisältäisi keskeiset säännökset valituksesta ja eräistä muista hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista sekä niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Laki hallintolainkäytöstä olisi oikeudenkäymiskaaren ja hallintomenettelylakiin rinnastettava yleislaki.

Ehdotettua lakia hallintolainkäytöstä sovellettaisiin yleisissä hallintotuomioistuimissa. Lakia sovellettaisiin myös hallintoviranomaisissa ja erityisissä muutoksenhakulautakunnissa niiden käsitellessä hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia. Lain soveltamisesta vesituomioistuimissa sekä vakuutus oikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa on tarkoitus säätää erikseen.

Ehdotetussa laissa hallintolainkäytöstä säädettäisiin valitusoikeudesta, valitusviranomaisesta, valituksen vireillepanosta ja käsittelystä, valitukseen annettavasta päätöksestä, oikeudenkäyntikuluista sekä eräistä muista seikoista. Laissa säädettäisiin valituksen ohella ylimääräisestä muutoksenhausta ja hallintoriita-asiasta.

Lakiin koottaisiin hallintolainkäyttöä koskevat keskeiset säännökset. Samalla sääntelyä täydennettäisiin ja tarkistettaisiin. Laki sisältäisi myös muutamia olennaisia uudistuksia. Lailla kumottaisiin muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki ja ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki.

Yhtenä keskeisenä muutoksena nykyiseen järjestelmään verrattuna olisi, että ehdotetun lain mukaan valitus tehtäisiin aina tuomiois-

tuimeen, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Tämä merkitsisi sitä, että luovuttaisiin pääsäännöstä, jonka mukaan hallintovalitus valtion alemman hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään ylemmälle hallintoviranomaiselle.

Ehdotetulla lailla lisättäisiin menettelyn suullisuutta. Esityksen mukaan tuomioistuin toimittaisi suullisen käsittelyn, kun se on tarpeellista asian selvittämiseksi. Lääninoikeuden olisi pääsäännön mukaan toimitettava suullinen käsittely myös, kun yksityinen asianosainen sitä pyytää. Vastaava velvollisuus suulliseen käsittelyyn asianosaisen pyynnöstä olisi korkeimmalla hallinto-oikeudella silloin, kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Laissa olisi kuitenkin eräitä perusteita, joilla asianosaisen pyyntö voitaisiin evätä.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Lähtökohtana olisi, että hävinnyt osapuoli velvoitettaisiin korvaamaan vastapuolen kulut, jos olisi kohtuutonta, että hän joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Osapuoleen rinnastettaisiin hallintoviranomainen, jonka päätökseen on haettu muutosta. Yksityinen asianosainen velvoitettaisiin kuitenkin vain poikkeustapauksissa korvaamaan julkisyhteisön kulut.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi uudesta laista aiheutuvat muutokset korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin, lääninoikeuslakiin ja hallintomenettelylakiin.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto	4
2. Nykytila	5
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	5
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	8
Yleistä	8
Ruotsi	10
Saksa	11
Ranska	11
Euroopan ihmisoikeussopimus	12
Euroopan unioni	16
2.3. Nykytilan arviointi	17
Hallintolainkäytön säädösperusta ja soveltamisala	17
Hallintolainkäytön suhde hallintomenettelyyn	19
Hallintolainkäyttö ja yleinen lainkäyttö	20
Valitusoikeus ja valitusviranomaiset	21
Suullinen käsittely	23
Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen	23
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	24
3.1. Tavoitteet ja keinot	24
3.2. Keskeiset ehdotukset	24
Lain soveltamisala ja laissa säänneltävät asiat	24
Valitusoikeus ja valitusviranomaiset	25
Suullinen käsittely	26
Oikeudenkäyntikulut	27
4. Esityksen vaikutukset	27
4.1. Taloudelliset vaikutukset	27
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	27
5. Asian valmistelu	28
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	28
5.2. Lausunnot	29
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	29
6.1. Riippuvuus muista esityksistä	29
6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista	30
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	30
1. Lakiehdotusten perustelut	30
1.1. Laki hallintolainkäytöstä	30
I OSA. YLEISET SÄÄNNÖKSET	30

1 luku. Lain soveltamisala ja suhde muihin säännöksiin	30
2 luku. Valitusoikeus ja valitusviranomainen	38
3 luku. Valitusosoitus	43
4 luku. Puhevallan käyttäminen	45
II OSA. VALITUKSEN TEKEMINEN JA KÄSITTELY	48
5 luku. Valituksen tekeminen	48
6 luku. Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon	57
7 luku. Asian käsittely ja selvittäminen	58
8 luku. Täydentäviä säännöksiä asian käsittelystä	73
9 luku. Päätöksenteko	78
10 luku. Päätöksen korjaaminen	83
III OSA. MUU HALLINTOLAINKÄYTTÖ	84
11 luku. Ylimääräinen muutoksenhaku	84
12 luku. Hallintoriita-asia ja muu hallintolainkäyttöasia	86
IV OSA. ERINÄISET SÄÄNNÖKSET	87
13 luku. Oikeudenkäyntikulut	87
14 luku. Täydentävät säännökset	90
15 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset	94
1.2. Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta	94
1.3. Lääninoikeuslaki	95
1.4. Hallintomenettelylaki	97
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	97
3. Voimaantulo	98
LAKIEHDOTUKSET	99
1. Laki hallintolainkäytöstä	99
2. Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain eräiden lainkohtien kumoamisesta	112
3. Laki lääninoikeuslain muuttamisesta	112
4. Laki hallintomenettelylain muuttamisesta	113
LIITE	114
Rinnakkaistekstit	114
3. Laki lääninoikeuslain muuttamisesta	114
4. Laki hallintomenettelylain muuttamisesta	119

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

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

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

Hallintolainkäytössä annettavaa oikeusturvaa varten on hallintolainkäyttöviranomaisia, hallinto-oikeudellisia oikeusturvakeinoja ja asian käsittelyssä noudatettava lainkäyttömenettely.

Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja lääninoikeudet. Korkein hallinto-oikeus käyttää tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa asioissa ylimmässä oikeusasteessa. Yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia ovat lääninoikeudet, joita on yksi jokaisessa läänissä. Ahvenanmaalla yleisenä alueellisena hallintotuomioistuinena on Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä on siten kaksiasteinen. Lääninoikeuksissa ratkaistiin vuonna 1994 noin 30 000 asiaa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 7 300 asiaa. Vuonna 1995 lääninoikeuksissa ratkaistiin noin 28 600 asiaa.

Erikoistuomioistuimia hallintolainkäytön alalla ovat vesituomioistuimet eli vesioikeudet ja vesiylioikeus. Vesituomioistuimet käsittelevät myös riita- ja rikosasioita. Vakuutusoidessa käsiteltävät sosiaalivakuutusasiat ovat useassa suhteessa rinnastettavissa hallintolainkäyttöasioihin. Vakuutusoidessa käsiteltiin vuonna 1994 yhteensä 10 422 asiaa. Organisatorisesti vakuutusoiden luetaan lähinnä korkeimman oikeuden alaiseksi erikoistuomioistuimeksi.

Hallintolainkäyttötehtäviä kuuluu myös muille toimielimille kuin tuomioistuimille. Valtionhallinnossa valitus paikallis- ja alue-

hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään eräissä asiaryhmissä ylemmälle hallintoviranomaiselle kuten lääninhallitukselle, keskusvirastolle tai ministeriölle. Hallintolainkäytön järjestelmään kuuluu lisäksi lainkäyttöasioita käsittelemään perustettuja erityisviranomaisia, joita ei ole kuitenkaan muodostettu tuomioistuimiksi. Nämä viranomaiset ovat monijäsenisiä ja usein lautakunta-nimisiä. Tällaisia erityisviranomaisia ovat esimerkiksi kilpailuneuvosto, turvapaikkalautakunta ja valtion elokuvalautakunta.

Sosiaalivakuutuslainkäytössä on niin ikään useita erityisiä muutoksenhakuviranomaisia, nimittäin tarkastuslautakunta, sosiaalivakuutuslautakunta, eläketurvakeskuksen yhteydessä oleva eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, tapaturmalautakunta, työttömyysturvalautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta.

Hallintolainkäytölle on ominaista, että lainkäyttöviranomaiset ovat organisatoriselta muodoltaan monentyyppisiä. Lainkäyttöasteiden määrä vaihtelee myös asiaryhmittäin. Hallintolainkäyttö rakentuu kuitenkin keskeiseltä osaltaan kaksiasteiseen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmään ja tämä on myös kehittämisen yleisenä suuntauksena. Hallintolainkäytön organisaatiota koskevissa kehittämissuunnitelmissa on pyrkimyksenä siirtää lainkäyttötehtäviä hallintoviranomaisista ja erityisviranomaisista lääninoikeuksiin. Tämä merkitsee lääninoikeuksien aseman vahvistamista lainkäytön järjestelmässä. Lainkäyttötehtäviä jää kuitenkin tulevaisuudessaakin myös muille viranomaisille kuin tuomioistuimille.

Hallintolainkäytön keskeisin oikeusturvakeino on valitus. Järjestelmämme perusteisiin kuuluu, että hallintoviranomaisen päätöksestä saa valittaa. Valituslajejana voidaan erottaa erityisesti hallintovalitus, jota käytetään haettaessa muutosta valtion hallintoviranomaisen päätökseen, ja kunnallisvalitus. Kunnallisvalitus on yleinen valituskeino haettaessa muutosta kunnallisen viranomaisen päätökseen, joskin monissa asiaryhmissä valitusmuotona on erityissäännöksen perusteella hallintovalitus. Valitusta täydentävät ylimääräiset muutoksenhakueinot, joilla voidaan hakea muutosta lainvoimaiseen hallintopäätökseen. Yhtenä oikeusturvakeinona hallinnon alalla on hallintoriitamenettely,

jossa lainkäytön kohteena ei ole hallintopäätös vaan julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa oikeutta tai velvollisuutta koskeva riita.

Hallintolainkäyttö on osa hallinnon oikeusturvajärjestelmää. Hallintolainkäyttöä ei voida tarkastella erillään hallinnosta, hallintoorganisaatiosta, hallintomenettelystä ja hallinnon muusta valvonnasta. Samalla hallintolainkäyttö on osa koko lainkäyttöjärjestelmää ja hallintotuomioistuimet ovat osa tuomioistuinlaitosta. Nämä seikat merkitsevät, että hallintolainkäytön järjestelmää ei voida kehittää irrallisena järjestelmänä, vaan kehittämisessä on otettava huomioon hallintolainkäytön suhde muuhun oikeusturvajärjestelmään.

Riita- ja rikosasioissa noudatettavasta lainkäyttömenettelystä on yleiset säännökset oikeudenkäymiskaaressa, jossa säädetään oikeuskeinoista, niitä käsittelevistä viranomaisista, oikeusriidan ratkaisemisessa noudatettavasta menettelystä ja lainkäyttöpäätöksen oikeusvaikutuksista. Hallintomenettelyn yleissäännökset on puolestaan koottu hallintomenettelylakiin (598/82). Hallintolainkäytöstä ei ole nykyisin vastaavaa yleislakia.

Ehdotettu laki hallintolainkäytöstä olisi hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöä harjoittavissa viranomaisissa sovellettava yleislaki, jossa olisi säännökset hallintolainkäyttöön kuuluvista oikeusturva-keinoista ja niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Vesituomioistuimissa sovellettaisiin hallintolainkäytöstä annettavaksi ehdotetun lain ohella oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Laki hallintolainkäytöstä koskisi eräin poikkeuksin myös vakuutusoi-keutta ja muita sosiaalivakuutuksen lainkäyttöelimiä.

Ehdotettu laki yhtenäistäisi menettelyä eri hallintolainkäyttöviranomaisissa ja kokoaisi keskeiset säännökset yhteen lakiin. Lailla täydennettäisiin nykyistä puutteellista sääntelyä. Ehdotetulla lailla myös uudistettaisiin hallintolainkäyttöä. Uudistusten tarkoituksena on tehostaa oikeusturvaa julkishallinnossa. Uudistuksiin vaikuttavat myös kansainväliset järjestelyt, joissa Suomi on mukana.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Hallintolainkäytön perusteita koskevat säännökset ovat hallitusmuodossa. Hallitus-

muodon 2 §:n 4 momentissa sekä 53 ja 56 §:ssä on vahvistettu tuomioistuinlaitoksen ja lainkäytön kaksilinjaisuus yhtäältä riita- ja rikosasiain lainkäyttöön ja toisaalta hallintolainkäyttöön.

Hallintolainkäytön järjestelmään kuuluvista viranomaisista hallitusmuodossa on mainittu korkein hallinto-oikeus, joka on ylin oikeusaste. Se käyttää ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa erikseen säädetyn poikkeuksen. Hallitusmuodossa on lisäksi säännöksiä korkeimman hallinto-oikeuden sisäisestä organisaatiosta ja sen eräistä muista kuin lainkäyttötehtävistä.

Hallitusmuodon 56 §:n mukaan korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on myös valvoa alempien viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla. Tämän alemmanasteisen hallintolainkäytön organisaatiota ei ole lähemmin säädetty perustuslaissa. Hallitusmuodon 56 §:stä käy ilmi hallintolainkäytön keskeisin oikeuskeino eli valitus. Perustuslakien perusoikeussäännösten 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tullessa uudistuksessa (969/95) on hallitusmuotoon sisällytetty uusi 16 §, jossa turvataan jokaiselle oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Saman säännöksen mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

Hallintolainkäyttöä koskevat tarkemmat säännökset ovat tavallisissa laeissa ja osaksi myös alemmanasteisissa säädöksissä. Hallintolainkäyttöviranomaisten organisaatiota koskevat tärkeimmät lait ovat korkeimmasta hallinto-oikeudesta vuonna 1918 annettu laki ja lääninoikeuslaki (1021/74). Vesituomioistuinten on säännökset vesilaissa (264/61). Tuomioistuinten annetuissa asetuksissa on harvemmin säännöksiä lainkäytössä noudatettavasta menettelystä siltä osin kuin niillä olisi asianosaisiin tai muihin tuomioistuimen ulkopuolisiin nähden suoranaisia oikeusvaikutuksia. Asetusten säännökset koskevat enimmäkseen organisaatiota ja sisäisten hallintoasioiden käsittelyä. Tuomioistuinten työjärjestyksissä on joitakin täsmentäviä määräyksiä lainkäyttömenettelystä.

Hallintolainkäytön muista erityisviranomaisista kuin tuomioistuinten on perussäännökset yleensä materiaalsen lain yhteydessä, kuten turvapaikkalautakunnasta ulkomaalaislain 56 §:ssä, minkä ohessa voi olla lainkäyttöelintä koskeva asetus, kuten asetus turvapaikkalautakunnasta (448/91). Lainkäyt-

töelimestä voi olla myös oma lakinsa, kuten laki kilpailuneuvostosta (481/92) ja laki maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta (1203/92). Tämäntyyppinen laki on myös patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annettu laki (576/92). Eri-tyisviranomaisia koskevissa asetuksissa on usein sellaisiakin menettelysäännöksiä, jotka tuomioistuinten kohdalla on annettu välittömästi laissa. Eri-tyisviranomaista varten on lisäksi voitu antaa sisäinen työjärjestys.

Hallintolainkäytön oikeuskeinojen käyttöedellytyksistä, vireillepanosta ja toimivaltai-
sesta lainkäyttöviranomaisesta, on annettu säännöksiä hyvin monella tavalla. Keskeisin yleissäädös oikeuskeinoista on muutoksen-
hausta hallintoasioissa annettu laki (154/50),
jäljempänä hallintovalituslaki. Siinä sääde-
tään yleisimmästä valitusmuodosta eli hallin-
tovalituksesta. Laissa on säännökset siitä,
mistä valtioneuvoston tai sen alaisen hallin-
toviranomaisen toimenpiteestä saa valittaa ja
minne valitus tehdään. Hallintovalituslaissa
säädetään niin ikään valituksen vireille-
panomenettelystä. Hallintovalituslain sään-
nöksiä vireillepanosta sovelletaan täydentä-
västi muissa valitusmuodoissa.

Toisesta päävalitusmuodostamme, kunnal-
lisvalituksesta, on yleissäännökset kuntalais-
sa (365/95). Kirkkolaisissa (1054/93) ja orto-
doksista kirkkokunnasta annetussa laissa
(521/69) on kirkollisvalitusta koskevia sään-
nöksiä. Ahvenanmaan itsehallintolain
(1144/91) 25 ja 26 §:ssä on eräitä säännök-
siä valitustiestä ja valitusperusteista valitetta-
essa Ahvenanmaan maakunnan ja kunnallisen
viranomaisen päätöksestä.

Verojen ja maksujen perimisestä ulosotto-
toimin annetussa laissa (367/61), jäljempänä
veroulosottolaki, säädetään perustevalituk-
sesta.

Ylimääräisestä muutoksenhausta hallinto-
asioissa annettu laki (200/66), jäljempänä
hallintopurkulaki, sisältää säännökset purus-
ta, prosessuaalisesta kantelusta ja menetetyn
määräajan palauttamisesta. Lain säännökset
koskevat näiden ylimääräisten muutoksenha-
kueinojen käyttöedellytyksiä ja vireillepa-
noa. Laissa on myös säännöksiä kuulemisesta,
asian selvittämisestä ja muutoksenhakuun
annettavasta päätöksestä. Niin ikään laissa
on yleinen kirjoitus- ja laskuvirheen korjaa-
mista koskeva pykälä.

Hallintoriita-asiasta säädetään lääninoi-
keuslain 3 ja 4 §:ssä.

Hallintolainkäytössä tulevat sovellettaviksi

eräät yleiset menettelyä koskevat säädökset,
joita ei ole annettu ainoastaan hallintolain-
käyttöä varten. Näistä voidaan mainita aina-
kin kielilaki (148/22), laki säädettyjen mää-
räikain laskemisesta (150/30), laki yleisten
asiakirjain julkisuudesta (83/51), laki asiakir-
jain lähettämisestä (74/54), laki tiedoksian-
nosta hallintoasioissa (232/66) ja laki ylei-
sestä oikeusaputoiminnasta (88/73). Hallinto-
tuomioistuimia koskevat myös laki oikeu-
denkäynnin julkisuudesta (945/84) ja laki
maksuttomasta oikeudenkäynnistä (87/73).

Oikeuskeinojen, erityisesti valituksen,
käyttämistä on tavallisesti joitakin sään-
nöksiä myös tiettyä materiaalista hallinto-
asiaryhmää tai hallintoviranomaista koske-
vassa säädöksessä. Säännöksenä voi olla
pelkkä viittaus hallintovalituslain soveltami-
seen. Lisäksi voi olla säännöksiä, jotka ovat
poikkeuksia hallintovalituslaista tai kunta-
laista. Poikkeus voi koskea esimerkiksi sitä,
mille viranomaiselle valituksen saa tehdä,
valitusrajoituksia tai valituksen vireille-
panomenettelyä.

Hallintolainkäytöstä annetut säännökset
koskevat enimmäkseen oikeuskeinon käyttö-
edellytyksiä, lainkäyttöviranomaisten toimi-
valtaa sekä asian vireillepanoa ja päätöksen
antamista tiedoksi. Hallintoasioiden käsitte-
lyä lainkäyttöviranomaisessa koskeva säänte-
ly on sen sijaan jäänyt puutteelliseksi.

Menettelystä lainkäyttöviranomaisessa on
nykyisin säädetty täydellisimmin lääninoi-
keuslaissa. Lain 12 §:ssä säädetään asian
vireillepanosta lääninoikeudessa ja 13 §:ssä
valtion puhevalvan käytöstä. Kuulemisperiaa-
te ilmenee lain 14 §:stä. Lääninoikeuslain
16—21 § sääntelevät suullisen käsittelyn ja
katselmuksen toimittamista. Lääninoikeus
voi asian selvittämiseksi toimittaa suullisen
käsittelyn. Käsittelyssä voidaan kuulla asian-
osaista totuusvakuutuksen nojalla sekä todis-
tajia ja asiantuntijoita valallisesti. Suullinen
kuuleminen voidaan määrätä myös toimitet-
tavaksi virka-apuna toisessa lääninoikeudes-
sa tai yleisessä alioikeudessa. Asianosaisilla
on oikeus olla läsnä kuulemisessa sekä esit-
tää todistajille ja asiantuntijoille kysymyksiä.
Lääninoikeus voi asian selvittämiseksi niin
ikään toimittaa katselmuksen ja kutsua sii-
hen asiantuntijoita.

Lääninoikeuslaissa säädetään myös todiste-
luskustannusten korvaamisesta, henkilön vel-
voittamisesta saapumaan suulliseen käsitte-
lyyn ja käsittelyn julkisuudesta. Viranomais-
ten velvollisuutta selvityksen hankkimiseen

korostetaan lain 22 §:ssä. Lääninoikeuden puheenjohtajan ja muun jäsenen esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin jäävistä on säädetty. Tämä tarkoittaa viittausta oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n säännöksiin. Äänestämässä noudatetaan samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa. Tässä on kysymys viittauksesta oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 3—5 §:ään. Asian käsittelyssä on lääninoikeuslain 25 §:n 2 momentin mukaan soveltuvin osin noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Lääninoikeuslain 27 §:ssä on lisäksi säännöksiä lääninoikeuden päätöksen muodosta ja sisällöstä.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15—16 c §:ssä on suullisesta käsittelystä ja katselmuksesta vastaavat säännökset kuin lääninoikeuslaissa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:ssä on lisäksi säännös laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta.

Asian käsittelystä vesituomioistuimissa on varsin yksityiskohtaiset säännökset vesilaisissa. Vesilain 15 luvun 13 §:n mukaan vesioikeuteen on muutoin sovellettava soveltuvin osin käräjäoikeutta koskevia säännöksiä. Vesiylioikeuden osalta vesilain 15 luvun 23 §:ssä viitataan laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamiseen soveltuvin osin. Tämä on oikeuskäytännön mukaan tarkoittanut asian laadusta riippuen joko hallintovalituslain ja hallintopurkulain tai oikeudenkäymiskaaren soveltamista vesiylioikeudessa.

Lainkäyttömenettelystä muutoksenhaku- ja valituslautakunnissa ja vastaavissa erityisviranomaisissa on yleensä annettu joitakin erityissäännöksiä. Siten ulkomaalaislain 56 §:ssä on säännös suullisen käsittelyn toimittamisesta ja viittaus laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamiseen. Turva- ja paikkalautakunnasta annetussa asetuksessa on sisäisten organisaatiosäännösten ohella tarkempia säännöksiä suullisesta käsittelystä, todistajan ja asiantuntijan kustannusten korvaamisesta, äänestysmenettelystä sekä päätöksen muodosta ja sisällöstä.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta on maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä toimiva valituselin. Sitä koskevassa laissa on organisatoristen säännösten ohella menettelysäännöksiä suullisesta käsittelystä ja katselmuksesta, todistajan ja asiantuntijan kustannusten korvaamisesta sekä viittaus lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen. Maaseu-

tuelinkeinojen valituslautakunnasta annetussa asetuksessa (141/95) on tarkempia säännöksiä katselmuksesta ja suullisesta käsittelystä sekä säännös äänestyksestä. Muut asetuksen säännökset koskevat lähinnä lautakunnan sisäistä työn järjestelyä.

Patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annettu laki sisältää säännöksiä menettelystä patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa. Laissa on maininta laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta sekä säännökset kuulemisesta ja suullisesta käsittelystä.

Tullihallituksessa oleva tullilautakunta käsittelee ennakkotietoasioiden ohella tullihallituksen ratkaistavaksi kuuluvat valitusasiat. Tullilaitoksesta annetussa laissa (228/91) on lautakunnan kokoonpanoa koskevan säännöksen lisäksi ainoastaan maininta laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta. Tullilaitoksesta annetussa asetuksessa (371/91) on säännös päätösvaltaisuudesta ja esittelystä.

Edellä olevat esimerkit osoittavat, että monijäsenisistä, erikseen muodostetuista hallintolainkäyttöelimistä, jotka eivät kuitenkaan ole tuomioistuuksia, on annettu suhteellisen niukasti muita kuin toimitelimen sisäisiä menettelysäännöksiä. Silloin kun säännöksiä on annettu, ne koskevat usein suullista käsittelyä ja katselmusta. Tämän lisäksi on varsin usein katsottu aiheelliseksi ottaa säännöksiin viittaus laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta ja siitä, että äänestystapauksessa noudatetaan samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa.

Kun hallintolainkäyttöasian käsittely kuuluu hallintoviranomaiselle ilman, että tätä varten on järjestetty erityistä kollegista kokoonpanoa, ei menettelystä ole yleensä annettu erikseen säännöksiä. Virastosäädöksissä säädetään lähinnä päätöksentekovallasta viraston sisällä.

Laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta on maininta korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:ssä, lääninoikeuslain 25 §:n 2 momentissa, ulkomaalaislain 56 §:n 5 momentissa, vesilain 15 luvun 23 §:ssä, patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annetun lain 6 §:n 1 momentissa, ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun asetuksen (179/70) 160 §:ssä, asevelvollisuuslain soveltamisesta annetun asetuksen (63/51) 9 §:n 2 momentissa, valmiuslain (1080/91) 27 §:n 2 momentissa, tullilaitoksesta annetun lain 4 §:n

3 momentissa ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 4 §:n 3 momentissa. Säännökset poikkeavat sikäli toisistaan, että osa niistä sisältää vain viittauksen laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamiseen, kun taas osassa säädetään, että laillista oikeudenkäyntijärjestystä noudetaan soveltuvin osin.

Laillinen oikeudenkäyntijärjestys on hallintolainkäytössä toissijainen oikeuslähde hallintolainkäyttöä varten annettuihin menettelysäännöksiin nähden. Viittauksen laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamiseen on yleensä katsottu tarkoittavan lähinnä oikeudenkäymiskaaresta ilmeneviä prosessiperiaatteita. Laillinen oikeudenkäyntijärjestys ei kuitenkaan ole yhtäläinen oikeudenkäymiskaaren kanssa. Hallintolainkäyttöasiassa joudutaan erikseen harkitsemaan, onko siinä mahdollista soveltaa oikeudenkäymiskaaren säännöstä tai siitä ilmenevää periaatetta.

Yleisten säännösten puuttuminen ja laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen epätasällinen luonne oikeuslähteenä ovat johtaneet siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöllä on suuri merkitys oikeusohjeena menettelyä koskevissa kysymyksissä. Oikeuskäytännössä ovat muovautuneet sellaiset tärkeät asian käsittelyä koskevat hallintolainkäytön prosessuaaliset periaatteet kuin valitusoikeuden laajuus, virallista ja tutkintaperiaate, kuulemisvelvollisuus, vastuun jakautuminen oikeudenkäyntikuluista, vaatimuksen ja sen perusteiden muuttamista koskevat rajoitukset sekä lainkäyttöviranomaisen tutkimisvallan laajuus. Suurin osa hallintolainkäytön keskeisistä piirteistä ilmenee siten tarkemmin ainoastaan oikeuskäytännöstä, vaikka ne perustuvat eräissä tapauksissa oikeudenkäymiskaaren säännöksiin tai yleisen lainkäytön prosessiperiaatteisiin.

Vakuutus oikeus on sosiaalivakuutusasioiden erikoistuomioistuin, josta säädetään vakuutus oikeudesta annetussa laissa (14/58). Sen toimivalta määräytyy useiden erityislakien perusteella. Vakuutus oikeuden toimivalta käsittää nykyisin yksityisen sektorin työeläkeasiat ja julkisen sektorin henkilöstöeläkeasiat, kansaneläkeasiat, eräät tapaturma-asiat, työttömyysturva-asiat, rikosvahinkoasiat sekä eräät muut sosiaaliturva-asiat. Vakuutus oikeus toimii yleensä toisena ja viimeisenä muutoksenhakuasteena. Eräissä harvoissa tapauksissa vakuutus oikeuden päätök-

seen voidaan vielä hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Vakuutus oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asioissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena on erityinen muutoksenhakulautakunta. Sosiaalivakuutusasioissa muutoksenhakujärjestelmä on siten kaksias-teen ja pääosin erillään yleisistä riita- ja rikosasiain tuomioistuimista sekä hallinto- tuomioistuimista. Hallintotuomioistuimissa käsitellään kuitenkin monia sosiaaliturva- asioita.

Menettelystä vakuutus oikeudessa ja eri muutoksenhakulautakunnissa ei ole yhtenäisiä säännöksiä. Muutoksenhaku oikeudesta ja valituksen vireillepanosta on säännökset asianomaisissa materiaalisissa säädöksissä, minkä lisäksi eräitä menettelysäännöksiä on virastosäädöksissä.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Yleistä

Oikeusvaltion peruspiirteisiin kuuluu, että hallintoviranomaisen toiminnan lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Keskeisin oikeuskeino hallintoasioissa on oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen tuomioistuimelta. Valtioiden kesken on eroja siinä, miten tämä on organisatorisesti järjestetty. Yksi merkittävä eroavuus on siinä, onko hallintoasioiden tuomioistuinvalvontaa varten perustettu hallintotuomioistuimia vai kuuluuko tämä toimivalta samoille tuomioistuimille kuin yksityisoikeudellisten riita-asioiden sekä rikosasioiden käsittely. Tämä organisatorinen seikka vaikuttaa siihen, missä määrin hallintoasioiden tuomioistuin käsitte-lyssä noudatetaan siviiliprosessista poik-keavaa oikeudenkäyntimenettelyä.

Jako yhtenäiseen tuomioistuinjärjestelmään ja sellaiseen järjestelmään, johon kuuluu sekä yleisiä tuomioistuimia että hallinto- tuomioistuimia, ei ole jyrkkä. Niissä valti- oissa, joissa ei ole yleisiä hallintotuomiois- tuimia, on kuitenkin yleensä lukuisia erityi- siä hallintolainkäyttöviranomaisia, joissa asia on käsiteltävä ennen kuin se voidaan saattaa yleiseen tuomioistuimeen. Tämä on vaikutta- nut myös hallintolainkäytön omien menette- lysäännösten kehittymiseen. Yleisten tuo- mioistuinten yhteyteen on voitu perustaa jaostoja hallintolainkäyttöasioita varten, mi- kä sekkin vähentää kahden perusjärjestelmän eroavuuksia.

Monissa maissa hallinnon sisäisillä muutoksenhakukeinoilla on tärkeä merkitys. Niiden käyttäminen voi olla säädetty pakolliseksi esivaiheeksi ennen kuin asia voidaan saattaa tuomioistuimeen. Suomessa ja Ruotsissa hallinnon sisäisillä oikaisukeinoilla on erityisen vahva asema tuomioistuinvalvonnan rinnalla. Suomen järjestelmä poikkeaa Ruotsin järjestelmästä siinä, että Suomessa muutoksenhaku ylempään hallintoviranomaiseen on muodollisestikin lainkäyttöä, jossa noudatetaan samoja menettelynormeja kuin muutoksenhaussa tuomioistuimeen.

Pohjoismaista Islannissa, Norjassa ja Tanskassa ei ole hallintotuomioistuinta. Selvästi yleisin järjestelmä Euroopan unioniin kuuluvissa valtioissa on, että hallintolainkäyttöasioita tai ainakin niistä suurta osaa varten on hallintotuomioistuinta. Tällainen järjestelmä on kaikissa muissa Euroopan unioniin kuuluvissa valtioissa paitsi Irlannissa, Isossa-Britanniassa ja Tanskassa.

Suomen ja Ruotsin välisen tiiviin vuorovaikutuksen vuoksi Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmän kehitys on vaikuttanut myös Suomen hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän kehitykseen. Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmään ovat lisäksi vaikuttaneet ranskalainen ja saksalainen hallinto-oikeusjärjestelmä. Ranskalainen ja saksalainen järjestelmä muodostavat hallintotuomioistuinten kaksi perusjärjestelmää. Ranskalaisen järjestelmän erityispiirteinä on, että myös julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuta koskevat riidat ratkaistaan hallintotuomioistuimissa.

Kansallisten hallintolainkäyttöjärjestelmien kehittämiseen vaikuttavat myös eräät eurooppalaiset yhteistyömuodot. Merkittävä Suomea sitova kansainvälinen sopimus, joka vaikuttaa hallintolainkäyttöön Suomessa, on Euroopan neuvoston piirissä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 19/90), jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus. Sopimuksen 6 artiklassa on määräyksiä oikeudesta saada asia tuomioistuimeen ja tuomioistuinmenettelylle asetettavista vaatimuksista. Artikla on kirjoitettu lähinnä siviili- ja rikosasioita silmällä pitäen, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä se on laajentunut moniin hallinto-oikeudellisiin asiaryhmiin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ohella erityistä merkitystä hallintolainkäytön näkökulmasta on myös sopimuksen 5 artiklan 4 kappaleella ja 13 artiklalla,

jotka koskevat oikeusturvaa vapaudenriistoasioissa ja tehokasta oikeussuojakeinoa sopimuksessa turvattuja oikeuksia tai vapauksia koskevista asioista.

Euroopan neuvostossa on toiminut 1970-luvulta lähtien kansallisista asiantuntijoista koostuva hallinto-oikeuden työryhmä. Se on valmisteellut tähän mennessä seitsemän suositusta kansallisen lainsäädännön harmonisoinniseksi. Suositukset koskevat lähinnä hallintomenettelyä, mutta niillä on vaikutusta myös hallintolainkäytön järjestämiseen. Suositus turvaamistoimista hallintoasioissa (suositus [89] 8) koskee suoraan hallintolainkäyttöä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen laatimisen taustalla ja esikuvana on ollut YK:n piirissä tehty kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, jäljempänä KP-sopimus (SopS 8/76), jonka 14 artikla koskee oikeutta saada asia tuomioistuimeen ja tuomioistuinmenettelyä. Artiklan taustalla on ollut Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 10 artikla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla on saanut monia vaikutteita tästä KP-sopimuksen 14 artiklasta. Näiden artiklojen soveltamisalan määrittämisessä on monia samoja ongelmia. KP-sopimuksessa on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa muistuttava 2 artiklan 3 kappale tehokkaasta oikeuskeinosta. KP-sopimuksella ei ole ollut läheskään samanlaista käytännön vaikutusta kansallisten lainkäyttöjärjestelmien kehittämiseen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksella. Tämä johtuu pitkälti KP-sopimuksen vähemmän kehittyneestä valvontajärjestelmästä.

Suomi on vuoden 1995 alusta lähtien ollut Euroopan unionin jäsen. Euroopan yhteisön lainsäädännön toimeenpano kuuluu yleensä asianomaiselle kansalliselle hallinnolle. Hallinto-organisaatioissa ja hallintomenettelyssä noudatetaan pääsäännön mukaisesti kansallisen autonomian periaatetta myös silloin, kun hallinto toimeenpanee Euroopan unionin säädöksiä. Jäsenvaltiolla on pitkälti valinnanvapaus siinä, miten oikeusturva julkishallinnossa järjestetään. Euroopan unioni ei siten suoraan sääntele kuin rajoitetuissa kysymyksissä oikeusturvaa kansallisessa julkishallinnossa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta Euroopan yhteisön oikeus asettaa kuitenkin kansalliselle oikeusturvajärjestelmälle tiettyjä yleisiä vähimmäisvaatimuksia, joiden tarkoituksena

on turvata yhteisön oikeuden asianmukainen täytäntöönpano.

Ruotsi

Ruotsissa on kolmiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä. Ylin hallintotuomioistuin on regeringsrätten, joka toimii lähinnä ennakkopäätöstuomioistuimena. Väliasteen hallintotuomioistuimina toimivat neljä kamarioikeutta (kammarrätt). Ensi asteen hallintotuomioistuuksia ovat lääninoikeudet (länsrätt), joita on yksi kussakin 24 läänissä. Valittaminen regeringsrätteniin edellyttää valituslupan (prövningstillstånd) saamista. Valituslupa tarvitaan nykyisin useissa asiaryhmissä myös muutoksenhaussa lääninoikeudesta kamarioikeuteen.

Erityisenä hallintotuomioistuimena on patenttioikeus (patentbesvärsrätten). Vakuutusylioikeus on lakkautettu 1 päivästä heinäkuuta 1995 alkaen. Vakuutusylioikeuden asiat siirtyivät tällöin regeringsrättenille. Ruotsin oikeusministeriön mietinnössä Specialdomstolarna i framtiden (departementsserien 1993:34) on ehdotettu myös patenttioikeuden lakkauttamista ja patenttiasioiden siirtämistä Tukholman lääninoikeuteen.

Hallintotuomioistuinten ohella lääninhallitus ja eräät muut aluehallintoviranomaiset sekä eräät keskushallintoviranomaiset käsittelevät valituksia alaistensa viranomaisten päätöksistä, jollei valitusta ole erityissäännöksellä ohjattu lääninoikeuteen. Myös hallitus käsittelee eräitä valituksia. Yleensä aluehallinto- ja keskushallintoviranomaisen päätöksestä valitetaan kamarioikeuteen. Säännönmukainen valitus hallintotuomioistuimeen ei ole kuitenkaan aina käytettävissä. Tämä aiheutti Ruotsille useita tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, minkä johdosta vuonna 1988 säädettiin täydennykseksi laki muutoksenhausta eräissä hallintoasioissa (lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut 1988:205). Laki on voimassa vuoden 1997 loppuun.

Hallintotuomioistuimissa patenttistuomioistuinta lukuun ottamatta sovelletaan vuonna 1971 säädettyä hallintoprosessilakia (förvaltningsprocesslag 1971:291). Käsiteltäessä valitusasiaa hallintoviranomaisessa sovelletaan hallintolakia (förvaltningslag 1986:223). Ennen hallintoprosessilakia oli hallintoprosessin sääntely hajanaista ja suurelta osin puutteellista. Oikeudenkäymiskaarta (rättegångsbalk) sovellettiin analogisesti täydentä-

vänä oikeuslähteenä. Regeringsrättenin oikeuskäytännöllä oli suuri merkitys menettelykysymyksissä.

Valituksen käsittelyä hallintoviranomaisessa ei pidetä käsitteellisesti lainkäyttönä vaan hallintomenettelynä. Ruotsin hallitusmuodon 1 luvun 8 §:n mukaan ainoastaan tuomioistuimet voivat harjoittaa lainkäyttöä.

Hallitusmuodon 11 luvun 4 §:n mukaan tuomioistuinten lainkäyttötehtävistä, organisaation peruspiirteistä ja oikeudenkäyntimenettelystä on säädettävä lain tasoilla säännöksillä. Hallitusmuodon 2 luvun 9 § edellyttää, että vapaudenriistoa koskeva asia on aina voitava saada tuomioistuinkäsittelyyn. Perussäännös tuomioistuinorganisaatiosta on hallitusmuodon 11 luvun 1 §. Saman luvun 11 § sisältää ehdottoman säännöksen regeringsrättenin purkuvallasta. Ylimääräisestä muutoksenhausta ei ole annettu tarkempia kirjoitettuja säännöksiä.

Hallintoprosessilaki sisältää säännökset asian vireillepanosta, käsittelystä hallintotuomioistuimessa, eräistä todistelukeinoista, päätöksestä ja muutoksenhausta hallintotuomioistuimen päätökseen. Laissa on 53 pykälää. Muun muassa todistelua, esteellisyttä ja laillista estettä koskevissa säännöksissä on viittauksia oikeudenkäymiskaaren säännöksiin.

Hallintoprosessilaki sisältää säännökset muutoksenhausta ainoastaan lääninoikeuden ja kamarioikeuden päätökseen. Sen sijaan säännökset muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätöksestä hallintotuomioistuimeen ovat hajanaisia. Toimivallanjakoa hallituksen ja hallintotuomioistuinten välillä sääntelee yleislakina laki yleisen hallintotuomioistuimen toimivallasta (lag om berörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål 1971:309). Hallintotuomioistuinten organisaatiosta ja myös osittain niiden toimivallasta on säädetty laissa yleisistä hallintotuomioistumista (lag om allmänna förvaltningsdomstolar 1971:289). Siinä on myös eräitä menettelysäännöksiä. Kunnallisvalitusta koskevia erityissäännöksiä sisältyy kunnallislakiin (kommunallag 1991:900). Ruotsin kunnallisvalituksen erityispiirteet suhteessa yleiseen hallintovalitukseen ovat hyvin samanlaiset kuin Suomessa. Hallintolainkäytön menettelysäännöksiä on myös useissa muissa säädöksissä.

Hallintolainkäyttöasian vireillepano ja käsittely hallintotuomioistuimissa muistuttavat olennaisilta piirteiltään menettelyä suomalai-

sisä hallintotuomioistuimissa. Tähän vaikuttaa myös muutoksenhakekeinojen ominaisuuksien samankaltaisuus. Keskeisin ero on suullisten käsittelyjen huomattavasti suurempi määrä Ruotsin läänioikeuksissa.

Tuomioistuintoimikunnan laaja tuomioistuinlaitosta koskeva mietintö Domstolarna inför 2000-talet (Statens offentliga utredningar 1991:106) sisältää ehdotuksen uudeksi hallintoprosessia koskevaksi menettelylaiksi, joka korvaisi hallintoprosessilain. Ehdotettu laki menettelystä hallintotuomioistuimissa ja eräissä asioissa yleisissä tuomioistuimissa (lag om förfarandet i mål i förvaltningsdomstol och i vissa mål i allmän domstol) koski myös hakemusasioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa.

Mietinnön mukaan hallintoprosessilaki on sinänsä toiminut suurelta osin hyvin, mutta useisiin uudistuksiin on kuitenkin tarvetta. Keskeiset uudistusehdotukset koskevat yleisen kaksiasianosaissuhteen järjestämistä, suullisen käsittelyn lisäämistä ja oikeudenkäyntikulujen korvaamisen sääntelyä. Mietinnöstä saaduissa lausunnoissa (departementsserien 1993:5) on suhtauduttu myönteisesti useisiin uudistusehdotuksiin. Sen sijaan valtaosa lausunnonantajista on ottanut kielteisen kannan siihen, että säädettäisiin yhteinen laki menettelystä hallintotuomioistuimissa ja hakemusasioiden käsittelystä yleisissä tuomioistuimissa.

Kaksiasianosaissuhteen järjestämisestä hallintolainkäytössä on annettu hallituksen esitys 1995/96:22, jonka mukaan päätöksen tehnyt hallintoviranomainen käyttää julkisen asianosaisen puhevaltaa muutoksenhakuvaiheessa. Päätöksen tehneellä hallintoviranomaisella on myös jatkovalitusoikeus silloin, kun muutoksenhakuviranomainen on muuttanut hallintoviranomaisen päätöstä. Uudistus on hyväksytty toteutettavaksi toukokuun alusta 1996.

Saksa

Saksassa on hallintolainkäytön alalla kolme tuomioistuinorganisaatiota: yleiset hallintotuomioistuimet (Verwaltungsgerichte, Oberverwaltungsgerichte ja Bundesverwaltungsgericht), verotuomioistuimet (Finanzgerichte ja Bundesfinanzhof) ja sosiaalituomioistuimet (Sozialgerichte, Landessozialgerichte ja Bundessozialgericht).

Kutakin tuomioistuinorganisaatiota varten

on erilliset menettelysäädökset: laki hallintolainkäytöstä yleisissä hallintotuomioistuimissa (Verwaltungsgerichtsordnung) vuodelta 1960, laki hallintolainkäytöstä verotuomioistuimissa (Finanzgerichtsordnung) vuodelta 1965 ja laki hallintolainkäytöstä sosiaalituomioistuimissa (Sozialgerichtsgesetz) vuodelta 1975. Lait ovat yksityiskohtaisia ja laajoja sisältäen menettelysäännösten lisäksi tuomioistuinorganisaatiota koskevia säännöksiä. Esimerkiksi hallintolainkäytöstä yleisissä hallintotuomioistuimissa annettu laki sisältää yhteensä 172 pykälää. Lain 40 §:ssä on Saksan perustuslain 19 §:n 4 momenttiin perustuen säädetty siitä, että jokainen julkisoikeudellinen riita-asia voidaan saattaa yleisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, jollei toimivaltaa ole erikseen annettu muulle tuomioistuimelle.

Asian käsittely yleisessä hallintotuomioistuimessa ja verotuomioistuimessa on pääsäännön mukaan suullista. Suullinen käsittely järjestetään siten jokaisessa asiassa ja päätöksen tulee perustua suullisessa käsittelyssä esitettyyn aineistoon tai kirjalliseen aineistoon, josta asianosaisilla on ollut mahdollisuus lausua suullisessa käsittelyssä. Määräaikaisella lailla vaatimusta menettelyn suullisuudesta on kuitenkin lievennetty niissä tapauksissa, joissa asianosaiset luopuvat suullisesta käsittelystä.

Ranska

Ranskassa on kolmiasteinen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä. Ensi asteessa ovat tribunal administratif -nimiset tuomioistuimet, joita on 33. Väliasteen hallintotuomioistuimia ovat viisi Cour administratif d'appel -tuomioistuinta. Ylin oikeusaste on Conseil d'Etat. Ylin oikeusaste toimii yleensä kassaatioistuimuksena eli se ei tutki enää tosiseikkoja. Kassaatiomuutoksenhaku edellyttää luvan saamista, joka evätkään, jos muutoksenhauille ei ole esitetty varteenotettavia perusteita. Yleisten hallintotuomioistuinten ohella on lukuisia hallinto-oikeudellisia erikoistuomioistuimia, joiden toimiala on kuitenkin suhteellisen suppea.

Hallintolainkäyttömenettelystä ei ole annettu yleislakia. Ensi asteen ja väliasteen hallintotuomioistuimia koskevat organisaatio- ja menettelysäännökset on kuitenkin koottu yhteen säädökseen (Code des Tribunaux administratifs). Tämä viimeksi vuon-

na 1988 laajemmin tarkistettu säädös koostuu sekä lailla että alemmanasteisilla säädöksillä annetuista säännöksistä. Säädöksessä on yhteensä 244 artiklaa. Menettelystä ylimmässä oikeusasteessa säädetään erikseen vuonna 1945 annetussa säädöksessä.

Oikeuskäytännöllä on täydentävänä oikeuslähteenä edelleenkin hyvin tärkeä merkitys. Sen myötä on kehittynyt keskeisiä yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yleinen muutoksenhakuoikeus kaikkiin hallintopäätöksiin, kontraktorinen periaate, velvollisuus ilmoittaa asianosaisille prosessista ja sen eri vaiheista sekä asianosaisten oikeus saada tietoja oikeudenkäyntiaineistosta.

Ranskalaisen hallintoprosessin yksi tärkeä peruspiirre on vahva tutkintaperiaate eli tuomarin oikeus ja velvollisuus johtaa prosessia sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi. Prosessia voidaan luonnehtia myös kirjalliseksi. Vaikka asiassa toimitaankin suullinen käsittely, ratkaisun perustaksi otetaan lähinnä kirjallisesti esitetty aineisto. Monissa asioissa asianosaisten on käytettävä asianajajaa.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset vaikuttavat hallintolainkäyttöviranomaisissa ainakin kahdella keskeisellä tavalla. Ensinnäkin sovellettavaksi voi tulla jokin ihmisoikeussopimuksen materiaalin säännös, esimerkiksi 8 artikla oikeudesta perhe-elämään. Toiseksi kysymys voi olla sopimuksen edellyttämästä oikeussuojakeinosta ja siihen liittyvistä menettelymääräyksistä. Tällainen on erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla.

Hallintolainkäyttöä sääntelevän yleislain säätämisen kannalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla on tärkein Suomea sitova kansainvälisoikeudellinen velvoite. Artiklaa sovelletaan silloin, kun kyseessä on "criminal charge" tai "civil rights and obligations". Suomenkielisessä käännöksessä puhutaan rikosasioista sekä henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista. Artikla ei koske kaikkia hallintolainkäytössä käsiteltäviä asioita. Sopimuskohdan soveltamisessa onkin muodostunut keskeiseksi kysymykseksi se, missä kansallisen lainsäädännön mukaan hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävissä asioissa sitä on noudatettava.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa on sovellettava useisiin Suomessa hallin-

tolainkäyttöviranomaisissa käsiteltäviin asiarühmiin. Sopimuskohdan soveltamisalan määrittäminen on hallintolainkäytön kehittämisessä merkityksellistä erityisesti suullista käsittelyä koskevien säännösten kannalta.

Sopimusmääräyksen soveltamiskäytännössä ei ole tehty jyrkkää rajaa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välille. Ratkaisevaa ei ole myöskään se, miten asianomainen oikeus tai velvollisuus on luonnehdittu kansallisessa lainsäädännössä. Ihmisoikeustuomioistuin antaa käsitteelle itsenäisen sisällön käyttäen kuitenkin perustana oikeuden tai velvollisuuden materiaalista sisältöä kansallisessa oikeudessa. Sopimuskohdan soveltamisen esteenä ei ole se, että riidan toisena osapuolella on julkinen viranomainen julkisen vallan käyttäjän ominaisuudessa tai että riita käsitellään muussa lainkäyttöelimestä kuin yksityisoikeudellisten riita-asian tai rikosasian tuomioistuimessa.

Oikeuskäytännön mukaan 6 artiklan 1 kappale on sovellettavissa moniin menettelyihin, jotka ovat muodoltaan ja kohteeltaan julkisoikeudellisia, mutta joiden lopputuloksella on välitöntä merkitystä yksityisoikeudellisen oikeuden tai velvollisuuden määrittämiseen tai sisältöön. Pelkkä etäinen tai vähäinen vaikutus ei ole vielä riittävä muodostamaan asiasta artiklassa tarkoitettua kysymystä.

Euroopan ihmisoikeuselinten käytännöstä ei ole ainakaan toistaiseksi johdettavissa selkeää yleisohjetta siitä, mihin lähtökohtaisesti julkisoikeudellisiin asioihin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale tulee sovellettavaksi. Suuntauksena on ollut soveltamisalan laajentuminen, mutta epäselvää on, kuinka pitkälle tämä ulottuu.

Artiklaa on sovellettu useissa yksityisoikeudellisen omistusoikeuden hankkimiseen, ylläpitämiseen ja käyttöön vaikuttavissa hallintoasioissa. Artiklan alaisuuteen on kuulunut tapauksia, joissa hallintoviranomaisen toimenpide on laillisena edellytyksenä yksityisoikeudellisen, omaisuutta koskevan sopimuksen tekemiselle. Myös pakkolunastuslupaa koskevat asiat samoin kuin rakennuskielto- ja rakennuslupa-asiat ovat kuuluneet sopimuskohdan soveltamisalaan.

Artiklaa on sovellettu useissa ammatin, elinkeinon tai muun taloudellisen toiminnan harjoittamiseen vaikuttavassa asiassa. Varsin selvänä voidaan pitää sitä, että elinkeino- ja muiden vastaavien lupien tai oikeuksien lopullinen tai määräaikainen peruuttaminen samoin kuin vastaavat muut toimenpiteet

kuuluvat artiklan alaisuuteen. Myös luvan myöntämistä koskeva asia voi kuulua artiklan alaisuuteen ainakin, jos se vaikuttaa elinkeinotoiminnan jatkamiseen. Jossain määrin epävarmaa on vielä se, onko luvan tai oikeuden myöntämistä koskeva asia sellaisenaan sopimusmääräyksessä tarkoitettu oikeus, jos se ei liity jo aloitettuun toimintaan. Tilintarkastajatutkintoa koskevassa tapauksessa ihmisoikeustuomioistuimien ei ole katsonut koulutai yliopistotutkintoon rinnastettavaa tiedon tai kokemuksen arviointia koskevaa asiaa "civil right" -tyyppiseksi oikeudeksi.

Lasten pakkohuostaanottoa koskevien asioiden on katsottu kuuluvan artiklan soveltamisen piiriin. Tätä on perusteltu sillä, että lapsen tapaamisoikeus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen.

Virkamiesasiat ovat lähtökohtaisesti artiklan soveltamispiirin ulkopuolella. Tämä koskee muun muassa virkaan nimitysmistä, virassa ylenemistä ja virasta erottamista koskevia asioita. Sen sijaan nykyisen oikeuskäytännön mukaan virkamieseläkeasiat ovat artiklassa tarkoitettuja asioita. Virkasuhdetta koskevat varallisuus oikeudelliset riidat saatavat yleensäkin kuulua artiklan soveltamisalaan.

Ulkomaalaisasiat, kuten oleskeluluvan tai turvapaikan myöntäminen, käännyttäminen ja karkotus, eivät kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan alaisuuteen, ellei asiassa ole perheoikeudellisia liittymäkohtia.

Sosiaalivakuutuslainsäädännön piiriin kuuluvia asioita pidetään nykyisessä käytännössä yleensä artiklan soveltamisen piiriin kuuluvina, vaikka ne olisivat osaksi julkisoikeudellisella lainsäädännöllä järjestettyjä. Artiklaa on sovellettu esimerkiksi muulla tavoin kuin vakuutuksen muodossa järjestettyä invalidiavustusta koskevassa asiassa. Kyseessä ollut avustus ei ollut harkinnanvarainen vaan lakiin perustuva. Artiklaa on sovellettu myös sosiaalivakuutusmaksua koskevassa asiassa, vaikka kyseessä oleva maksu muistutti luonteeltaan veroa.

Yksityisille annettavat taloudelliseen toimintaan liittyvät avustukset eivät ole kuuluneet artiklan alaisuuteen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamispiiriä määritettäessä on edellytyksenä otettava huomioon se, että ratkaistavana tulee olla riita tai erimielisyys. Tätä ei tule kuitenkaan tulkita liian ahtaasti, vaan pelkkä mielipide-ero on riittävä muodostamaan erimielisyyden. Eri-

mielisyyden tulee kuitenkin olla aito ja vakava. Erimielisyys voi koskea sekä oikeuden olemassaoloa että sen laajuutta samoin kuin tapaa käyttää sitä. Esteenä artiklan sovellettavuudelle ei ole se, että hallintoviranomaisella on suhteellisen laaja harkintavaltia asiassa.

Verovalituksessa ei ole katsottu olevan kysymys artiklassa tarkoitettulla tavalla yksityisoikeudellisesta riidasta. Veronkorotusta tai vastaavaa seuraamusta koskeva asia voi kuitenkin poikkeuksellisesti tulla eräissä tilanteissa artiklan alaisuuteen sillä perusteella, että se luokitellaan rikosasiaksi.

Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunnassa on ollut käsiteltävänä ruotsalaisen verovelvollisen valitus yli 120 000 kruunun veronkorotuksen johdosta. Toimikunta totesi, että päätös herätti vakavia kysymyksiä 6 artiklan soveltamisalasta. Asia päättyi kuitenkin sovintoratkaisuun. Tämän jälkeen ihmisoikeustuomioistuimessa on ollut esillä Ranskassa määrättyä veronkorotusta koskeva tapaus, jossa veronkorotuksen katsottiin olevan luonteeltaan "criminal charge".

Myös kilpailuoikeuden alalla määrätty hallinnollinen sanktio on ihmisoikeustoimikunnassa luettu 6 artiklan alaisuuteen sen vuoksi, että kysymys oli sopimuskohdan tarkoittamasta rikossyytteestä. Toimikunta kiinnitti huomiota rikkomuksen luonteeseen ja sanktion ankaruuteen.

Muutenkaan ei ole poissuljettua, että hallintolainkäytön järjestyksessä voi tulla käsiteltäväksi asia, jossa on kysymys 6 artiklassa tarkoitettussa mielessä rikossyytteestä. Lähtökohtana on, että kansallisessa laissa rikokseksi luonnehdittu teko, jota koskeva syyte käsitellään rikosprosessissa, on sopimuksessa tarkoitettu rikossyyteasia. Ihmisoikeustuomioistuin antaa kuitenkin tälle käsitteelle myös aineellisen sisällön, joka on autonominen vaikka ei riippumaton kansallisesta lainsäädännöstä. Teon dekriminalisointi ei johda automaattisesti siihen, että 6 artiklan menettelyvaatimuksia ei tulisi noudattaa. Ratkaistavana kriteerinä on pidetty teon luonnetta ja sanktiota, joka siitä voidaan määrätä. Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että rahamääräistä hallinnollista sanktiota koskevassa asiassa oikeusturvajärjestelmän tulee täyttää 6 artiklan vaatimukset.

Tämä kysymys on tullut esille myös tehtäessä eroa rikosasioiden ja kurinpitotasioiden välillä. Lähtökohtaisesti kuripitomenettely ei kuulu 6 artiklan piiriin, mutta aineellisella

perusteella voidaan päätyä toiseenkin tulokseen. Tätä varten on ratkaisevaa ensinnäkin se, miten asia luonnehditaan kansallisessa lainsäädännössä, mutta lisäksi on otettava huomioon teon ja seuraamuksen laatu. Kurinpitoon viittaa se, että kyseessä on rikkomus tiettyä henkilöryhmää koskevia säännöksiä vastaan. Tavanomaisiin kurinpitotoimenpiteisiin, kuten erottamiseen, artikla ei soveltune ainakaan sillä perusteella, että asiassa olisi kysymys rikossyytteestä. Jos seuraamuksena voi olla vapausrangaistus, menettelyn katsotaan yleensä olevan artiklan alaisena.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale edellyttää, että kansallisessa oikeusturvajärjestelmässä turvataan oikeus saada artiklassa tarkoitettu asia riittävässä laajuudessa tuomioistuimen tai siihen rinnastettavan riippumattoman toimielimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimella on tällöin oltava riittävän laaja toimivalta. Ylimääräinen muutoshaku ei ilmeisesti ole sellaisenaan riittävä oikeuskeino. Oikeuskeinon tehokkuuden kannalta oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös oikeudenkäynnistä asianosaiselle aiheutuviin kustannuksiin ja niiden korvausjärjestelmään, mahdollisuuteen käyttää avustajaa sekä menettelyn yksinkertaisuuteen yksityksen kannalta. Vaatimus oikeuskeinon tehokkuudesta voi edellyttää, että käsittelyn aikana voidaan käyttää turvaamistoimia, kuten täytäntöönpanon kieltoa.

Sopimuskohta ei edellytä jatkomuutoksenhakua eli oikeutta saada asia ylemmän tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sopimuksen seitsemäs lisäpöytäkirja edellyttää kuitenkin, että tuomioistuimen rikosasiasa antama langettava tuomio tulee voida saattaa ylemmän tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tästä voivat olla poikkeuksena vähäiset rikokset. Lisäpöytäkirja vaikuttaa muutoksenhaun järjestämiseen sellaisissa hallintoasioissa, jotka voivat kuulua 6 artiklan rikosasian käsitteen piiriin.

Jos valtio on järjestänyt jatkomuutoksenhaun silloinkin, kun sopimus ei sitä edellytä, on lähtökohtana, että 6 artiklan menettelyvaatimusten tulee täytyä myös ylemmässä lainkäyttöasteessa. Tämä ei ole kuitenkaan ehdotonta, vaan arvioon vaikuttaa se, missä laajuudessa ylempi oikeusaste tutkii asian.

Hallinnollisissa sanktioissa, jotka luetaan 6 artiklaa sovellettaessa rikosasioiksi, mutta jotka ovat luonteeltaan vähäisiä, on hyväksytty se järjestely, että sanktion määrää ensin

hallintoviranomainen ja vasta muutoksenhakuteitse asia on saatettavissa artiklassa tarkoitettuun tuomioistuimeen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale asettaa vaatimuksia sille, min-käläisen toimielimen käsiteltäväksi asia tulee voida saattaa. Sopimusmääräys käyttää ilmaisuja "tribunal"/"jurisdiction", mikä jo sellaisenaan kuvaa toimielimen luonnetta. Sopimuskohtassa mainitaan erikseen, että toimielimen tulee olla riippumaton ja puolueeton sekä laillisesti perustettu. Hallintolainkäyttöä koskevan lakiehdotuksen näkökulmasta sopimuskohtalla on merkitystä, koska Suomen järjestelmässä lainkäyttöä harjoittavat organisatorisesti monentyyppiset viranomaiset. Asian käsitteleminen lainkäyttöasiana ylemmässä hallintoviranomaisessa ei täytä artiklassa tarkoitettua vaatimusta yksilön oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai siihen rinnastettavassa toimielimessä.

Säännös oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sisältää monenlaisia vaatimuksia. Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimielinten ratkaisukäytännössä on kiinnitetty huomiota ainakin menettelyn suullisuuteen, päätöksen perusteluihin, asianosaisjulkisuuteen, avustajan käyttämiseen, maksuttomaan oikeudenkäyntiin ja todistelua koskeviin kysymyksiin. Eräänlainen yleinen periaate on equality of arms -vaatimus, joka tarkoittaa, että asianosaisilla on prosessissa tasapuoliset mahdollisuudet esittää asiansa. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvia vaatimuksia ei tarkastella välttämättä erillisinä, vaan niitä voidaan arvioida myös kokonaisuutena.

Yhtenä menettelyvaatimuksena 6 artiklan soveltamiskäytännössä on oikeus suulliseen käsittelyyn. Liittyessään Euroopan ihmisoikeussopimukseen Suomi teki varauman, joka koskee suullista käsittelyä eräissä lainkäyttöelimissä. Hallintolainkäytön piirissä varauma koskee korkeinta hallinto-oikeutta, lääninoikeutta, vesioikeutta ja vesiylioikeutta samoin kuin vakuutus-oikeutta ja tarkastuslautakuntaa.

Artikla ei nimenomaisesti mainitse vaatimusta käsittelyn suullisuudesta. Vaatimus on kuitenkin johdettu siitä, että sopimusmääräyksessä edellytetään julkista oikeudenkäyntiä. Jotta oikeudenkäynti voisi olla julkinen, tulee menettelyn olla suullinen. Suullisuusvaatimus voi seurata myös siitä, että oikeudenkäynnin on oltava oikeudenmukainen.

Yleisenä lähtökohtana voidaan pitää, että artikkelissa tarkoitetuissa asioissa on oltava julkinen suullinen käsittely. Tämä edellytys ei ole joka kohdaltaan kuitenkaan ehdoton. Ensinnäkin artiklan jälkimmäisessä virkkeessä on lueteltu perusteita, joiden nojalla oikeudenkäynnin ei tarvitse olla julkinen. Tästä ei kuitenkaan seuraa välttämättä, että näiden edellytysten vallitessa asianosaisella tulisi olla oikeus suljetuin ovin pidettävään suulliseen käsittelyyn. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan vaatimuksen pohjalta voidaan tällöin kuitenkin pitää yleensä vaatimuksena, että asianosaisella tulee olla oikeus esittää asiansa suullisesti lainkäyttöviranomaisen edessä.

Asianosainen voi luopua oikeudesta suulliseen käsittelyyn. Tämä on yleensä ongelmaton kysymys, jos luopuminen tapahtuu nimenomaisella tavalla. Sen sijaan vaikeampaa on esittää yleisarvio siitä, missä määrin asianosaisen passiivisuus pyytää suullista käsittelyä johtaa siihen, että asia voidaan käsitellä ilman suullista menettelyä. Eräistä ratkaisuksista, jotka tosin ovat koskeneet menettelyä ylemmässä oikeusasteessa, voidaan päätellä, että asioissa, joissa menettely on tavallisesti kirjallista ja suullisia käsittelyjä järjestetään yleensä vain asianosaisten pyynnöstä, voidaan edellyttää, että asianosainen nimenomaisesti pyytää suullista käsittelyä, jos hän haluaa siihen turvautua. Tällöin asianosaisella voidaan katsoa jo etukäteen olevan tieto siitä, että menettelyn suullisuus on olennaisella tavalla riippuvainen hänen vaatimuksestaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan asettamat menettelyvaatimukset koskevat myös saman asian käsittelyä ylemmässä lainkäyttöasteessa. Jos asiaa ei käsitellä ylemmässä asteessa yhtä laajasti kuin ensimmäisessä, ei menettelylle kuitenkaan aseteta kaikkia sopimusmääräyksessä tarkoitettuja vaatimuksia. Esimerkiksi valituslupan myöntämistä koskevan kysymyksen ratkaisemisessa ei artikla siten tule yleisesti sovellettavaksi. Jos valituslupa myönnetään, sopimusmääräys saattaa tällöin tulla noudatettavaksi. Kassatiotyypissä muutoksenhaussa, jossa ei tutkita uudestaan asian tosiseikkoja, saatavat artiklan vaatimukset tulla rajoitetusti huomioon otettaviksi.

Eräissä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa on katsottu, että suullinen käsittely voidaan toisessa asteessa jättää toimittamatta tosiasiakysymystenkin osalta, jos ne voidaan

asianmukaisesti ratkaista asiakirjojen perusteella. Myös sellaiset seikat kuin asian vähäisyys ja reformatio in pejus -kielto saattavat merkitä, ettei suullista käsittelyä tarvitse toimittaa.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on otettu myös se kanta, että hyvin teknisissä prosesseissa puhtaasti kirjallinen menettely ei loukkaa käsittelyn oikeudenmukaisuutta, koska ratkaisu voidaan perustaa pelkästään kirjalliseen materiaaliin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale edellyttää oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa. Hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa tämä aika laskeaan siitä, kun valitus on pantu vireille. Jos ennen valituksen tekemistä on käytettävä oikaisuvaatimusmenettelyä tai muuta vastaavaa oikaisua, aika alkaa tämän menettelyn käyttämisestä. Käsittelyajan kohtuullisuutta arvioitaessa suoritetaan kokonaisharkinta. Siinä otetaan huomioon ainakin asian vaikeus, valittajan oma ja myös muiden asianosaisten käyttäytyminen sekä asianomaisten lainkäyttöviranomaisten käyttäytyminen.

Vaatus menettelyn julkisuudesta ja päätösten antamisesta julkisesti liittyy osaltaan vaatimukseen suullisesta käsittelystä. Lainkäytön yleisöjulkisuudesta tuomioistuimissa säädetään yleisesti oikeudenkäynnin julkisuudesta annetussa laissa. Hallintolainkäyttöä koskevan lakiehdotuksen valmistelussa ei ole lähemmin selvitetty yleisöjulkisuutta koskevien säännösten uudistamista, vaan tämä tulisi tehtäväksi myöhemmin erikseen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ilmaus "judgment shall be pronounced publicly" on luettavissa siten, että päätös tulisi julistaa ääneen tilaisuudessa, jossa yleisö voi olla läsnä. Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ei tätä määräystä ole tulkittu kirjaimellisesti, vaan hyväksyttävänä on pidetty myös sellaista käytäntöä, että päätös on saatavissa tuomioistuimen kirjaamosta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kappaleessa on lisävaatimuksia rikosasian käsittelylle. Artiklan 2 kappaleessa asetetaan syyttömyysolettaa koskeva vaatimus ja artiklan 3 kappaleessa on määräyksiä oikeudesta saada tieto syyteestä, oikeudesta puolustautua henkilökohtaisesti tai avustajan välityksellä, oikeudenkäyntikuluja korvaamisesta, todistelusta ja tulkin käyttämisestä. Nämä vähimmäisvaatimukset ulottuvat myös niihin hallintolainkäyttöasioi-

hin, jotka luetaan 6 artiklan mukaisiksi rikosasioiksi. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan määräys taannehtivan rikoslain kiellosta voinee joissakin tapauksissa tulla sovellettavaksi hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävissä asioissa. Taannehtivan rikoslain kiellosta on säännös myös hallitusmuodon 6 a §:ssä.

Sopimuksen 5 artiklan 4 kappaleessa on yleismääräys siitä, että vapaudenriistoa koskevan toimenpiteen laillisuus tulee voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja että asia on käsiteltävä viipymättä. Säännös koskee myös hallintopäätöksiä, joilla henkilön vapaus on riistetty. Näitä ovat ainakin lääninoikeuslain 11 §:ssä luettelut tahdonvastaista sosiaalihuoltotoimenpidettä koskevat asiat sekä mielenterveysasiat. Ihmisoikeussopimuksen määräykset vaikuttavat ensisijassa asianomaisiin erityislakeihin, joiden tulee turvata riittävä muutoksenhakuoikeus. Näiden asioiden nopea käsittely edellyttää riittäviä yleisiä resursseja ja tuomioistuimen sisäisiä järjestelyjä, joilla varmistetaan käsittelyn joutuisuus.

Vapaudenriistoa koskevat, 5 artiklan 4 kappaleen alaisuuteen kuuluvat asiat eivät ilman muuta tule arvioitaviksi 6 artiklan nojalla, mutta asiaan voi liittyä myös sellaisia piirteitä, että 6 artiklaa on sovellettava. Toisaalta 5 artiklan 4 kappaleessa määrätty oikeus saada asia tuomioistuimeen voi sellaisenaan edellyttää suullista käsittelyä. Oikeuskäytännön perusteella ei ole esitettävissä ehdotonta vaatimusta suulliselle käsittelylle kaikissa tilanteissa, mutta monissa tapauksissa erityisesti henkilökohtainen kuuleminen saatetaan asettaa sen edellytykseksi, että sopimusmääräyksen mukainen oikeus tuomioistuimeen toteutuu.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa on määräys tehokkaasta kansallisesta oikeuskeinosta tapauksessa, jossa sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu. Artiklalla on merkitystä ainoastaan yhdessä jonkun sopimuksessa tarkoitetun oikeuden kanssa. Se ei siten muodosta niistä irrallista oikeutta tehokkaaseen oikeuskeinon, joten sen käyttöala on selvästi suppeampi kuin 6 artiklan. Käytännössä 13 artiklalla on merkitystä tapauksissa, joissa on kysymys ihmisoikeussopimuksen takaamista oikeuksista, mutta samalla ei ole kuitenkaan kysymys 6 artiklan mukaisesta oikeudesta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa ei oikeuskeinolle aseteta nimenomaisel-

la tavalla samanlaisia laadullisia vaatimuksia kuin 6 artiklassa. Sopimuksen 13 artiklassa ei edellytetä, että asianosaisella tulisi olla oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaan myös muunlainen oikeuskeino voi olla riittävä. Yksittäisessä asiassa suoritetaan kokonaisarvio, jolloin useat eri oikeuskeinot, kuten muutoksenhaku hallintoviranomaiseen, vahingonkorvauskanne tuomioistuimeen ja kantelu oikeusasiamiehelle, voivat yhdessä muodostaa tehokkaan oikeuskeinon.

Hallintolainkäytöstä säädettäväksi ehdotetun lain näkökulmasta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan määräyksellä ei ole kovin suurta itsenäistä merkitystä. Artikla tukee kuitenkin sitä kehityssuuntaa, että hallintopäätöksistä olisi yleinen valitusoikeus, jota mahdollisimman vähän rajoitettaisiin valituskielloilla.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 64 artiklan 1 kappaleen sanamuodosta voitaisiin päätellä, että varauma voisi koskea ainoastaan sitä tehtäessä voimassa ollutta kansallista lakia. Ihmisoikeustoimikunnan päätös Itä-valtaa koskeneesta tapauksessa (1731/62) viittaa toisaalta siihen, että uuden lain säätäminen ei kumoa varaumaa, jos uusi laki ei laajenna varauksen soveltamispiiriä. Tällä kysymyksellä voisi olla merkitystä siinä tapauksessa, että hallintolainkäytöstä ehdotetun lain säätämisen yhteydessä ei pyritäisi poistamaan suullista käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja lääninoikeudessa koskevaa varaumaa kaikilta osin.

Euroopan unioni

Euroopan unionin merkitystä lainkäytön järjestelmälle voidaan tarkastella Euroopan yhteisön oikeuden näkökulmasta. Yhteisön oikeuden alalla oikeusturvan antaminen jäsenvaltiossa kuuluu kansallisille viranomaisille. Tässä tehtävässä ne noudattavat kansallisia toimivalta- ja menettelysäännöksiä ottaen kuitenkin huomioon yhteisön oikeuden sisältämät vaatimukset.

Euroopan yhteisön oikeus ei lähemmin sääntelee kansallista tuomioistuinlaitosta eikä muuta oikeusturvajärjestelmää. Koska kansallisilla viranomaisilla on olennainen tehtävä yhteisön oikeuden noudattamisen valvon- nassa, jäsenvaltion oikeusjärjestelmän on

täytettävä oikeusvaltion keskeiset vaatimukset. Tämä on tavallaan perusolettama, johon oikeussuoja yhteisön oikeuden alalla nojautuu. Jäsenvaltioiden kesken voi muutoin olla suuriakin eroja siinä, miten tuomioistuinalaitos ja prosessisäännöstö on järjestetty. Euroopan yhteisön johdetussa oikeudessa on tosin annettu eräillä aloilla, kuten julkisissa hankinnoissa, säännöksiä myös kansallisista oikeusturvakeinoista.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännöllään asettanut eräitä yksityiskohtaisia vaatimuksia kansallisille oikeuskeinoille ja prosessille. Näissä vaatimuksissa voidaan katsoa olevan kysymys legaliteettiperiaatteen ja tehokkaan oikeusturvan tämentämisestä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kansallinen tuomioistuin voi eräissä tapauksissa johtaa suoraan yhteisön oikeudesta eräitä prosessuaalisia toimivaltuuksia, joilla voidaan täydentää kansallista oikeutta tai jopa syrjäyttää sen säännöksiä tai periaatteita. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on viitannut myös Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklaan katsoen sen velvoittavan kansallisia tuomioistuimia toimimaan tavalla, joka johtaa yhteisön oikeuden tehokkaaseen toteutumiseen.

Eräistä Euroopan yhteisöjen tuomioistui-
men ratkaisusta voidaan päätellä, että yhteisön oikeuden alalla kansallisen oikeusjärjestyksen tulisi taata yksityiselle pääsy tuomioistuimeen. Kysymys olisi tällöin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ilmaistun periaatteen ulottumisesta koskemaan asioita, joissa sovelletaan yhteisön oikeutta.

Yhteisön oikeuden alalla kansallisen tuomioistuimen tulisi myös voida antaa riittävää väliaikaista oikeusturvaa oikeudenkäynnin aikana, jos tuomioistuimen päätöksen tehokkuutta ei voida muutoin varmistaa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan kansallisen oikeusturvakeinon käyttöedellytykset eivät saa olla yhteisön oikeuden alalla huomattavasti kuin vastaavissa kansallisissa asioissa. Kansallinen järjestelmä ei saa esimerkiksi asettamalla prosessuaalisia erityisvaatimuksia käytännössä estää yksityistä käyttämästä oikeuttaan, joka perustuu Euroopan yhteisön oikeuden normiin.

Ehdotukseen ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöksiä hallintolainkäyttöviranomaisten oikeudesta pyytää ennakoratkaisua Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta. Tämä järjestely on siinä määrin täydellisesti säännelty Euroopan yhteisön perusta-

missopimuksen 177 artiklassa, että sen määräyksiä voidaan soveltaa suoraan sellaisinaan.

2.3. Nykytilan arviointi

Hallintolainkäytön säädösperusta ja soveltamisala

Hallintolainkäytön menettelyn nykyinen sääntely on puutteellista, hajanaista ja sisällöllisesti epäyhtenäistä. Osasyynä tähän on hallintolainkäyttöviranomaisten lukuisuus. Soveltamisalaltaan yleiset hallintolainkäyttöä koskevat säädökset sääntelevät etupäässä oikeuskeinojen käyttöedellytyksiä ja vireillepanoa. Asian käsittelystä hallintolainkäyttöviranomaisissa on hyvin vähän yleissäännöksiä.

Hallintolainkäyttöasian käsittelystä on yleensä säädetty viranomaisen organisaatiosäännöksessä. Tämä on osaltaan aiheuttanut sen, että sääntely on muodostunut sekä muodollisesti että sisällöllisesti epäyhtenäiseksi.

Menettelyn sääntelyyn on kiinnitetty eniten huomiota hallintotuomioistui-
mia koskevissa organisaatiolaissa. Tällöinkin on suureksi osaksi jouduttu viittaamaan lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen. Vaikka lääninoikeudessa noudatettavaa menettelyä koskevaa sääntelyä voidaan nykyisin pitää tyydyttävänä, kehittämisen tarvetta on olemassa. Sääntelyn puute on aiheuttanut ongelmia muun muassa suullisten käsittelyjen pitämisessä, oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa ja virallisiperiaatteen soveltamisessa.

Hallintoviranomaisten ja lautakuntatyyppisten lainkäyttöviranomaisten lainkäyttöä koskevat säännökset ovat niukempia kuin säännökset menettelystä hallintotuomioistui-
missa. Eri viranomaisissa noudatettavat menettelysäännökset ovat myös epäyhtenäisiä.

Hallintolainkäytön sääntelyn puutteista huolimatta valitusasiat on voitu yleensä käsitellä tyydyttävästi nojautumalla yleisiin oikeusperiaatteisiin, lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön. Nykytila voi kuitenkin aiheuttaa epäkohtia, jotka voivat olla yksittäistapauksissa ongelmallisia oikeusturvankin kannalta. Epäselvä sääntelytilanne voi aiheuttaa menettelyvirheitä ja haitata asioiden tehokasta käsittelyä.

Koska etenkin alemmanasteinen hallintolainkäyttö tunnetaan yleisön keskuudessa huonosti, voi puutteellinen menettelysääntely aiheuttaa sen, että yksityisten on vaikea olla

selvillä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä. Sama koskee myös heidän oikeudellisia avustajiaan. Mainittu seikka voi vaikuttaa siihen, miten hallintolainkäytön oikeusturvakeinoja käytetään.

Hajanainen ja puutteellinen lainsäädäntö on omiaan aikaansaamaan viranomaisissa erilaisia menettelykäytäntöjä. Silloin kun lainkäyttö muodostaa vain osan viraston tehtävistä, saattaa tavanomainen virastokäytäntö sääntelyn puuttuessa jättää riittävästi huomioon ottamatta lainkäyttöasioiden ratkaisemiseen liittyvät oikeusturvavoitot.

Hallintomenettelystä ja yleisestä lainkäytöstä on yleiset säädökset. Tämä tekee osaltaan ongelmalliseksi sen, ettei kolmannelta tärkeästä menettelylajista eli hallintolainkäytöstä ole vastaavanlaista yhtenäistä sääntelyä.

Vaikka hallintolainkäytöllä on monia yhtäläisyyksiä siviiliprosessin kanssa ja hallintolainkäytössä voidaan soveltaa lukuisia siviiliprosessissa omaksuttuja ja hyviksi havaittuja menettelymuotoja, hallintolainkäytön eräät peruspiirteet samoin kuin viranomaisten organisatorinen monimuotoisuus ovat vaikeuttaneet oikeudenkäymiskaaren säännösten soveltamista täydentävänä oikeuslähteenä. Riita- ja rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisessa ei ole voitu ottaa huomioon sen heijastusvaikutusta hallintolainkäyttöön. Yleisen oikeudenkäyntimenettelyn viimeaikaisten uudistusten jälkeen oikeudenkäymiskaaren soveltaminen hallintolainkäytössä on entistä hankalampaa.

Hallintolainkäytön järjestelmän kehittämisen yhtenä tavoitteena on siirtää asioiden määrällistä painopistettä korkeimmasta hallinto-oikeudesta alemmalle hallintolainkäytön organisaatiolle. Tämä korostaa tarvetta huolehtia muun muassa asianmukaisin menettelysäännöksin siitä, että asian käsittely on jo ennen korkeinta hallinto-oikeutta moitteetonta. Alemmanasteisessa hallintolainkäytössä valitusasioita käsitellään edelleen lukuisissa eri tavoin organisoiduissa viranomaisissa. Tavoitteena on kuitenkin keskittää valitusasioiden käsittely nykyistä enemmän läänioikeuksiin.

Asioiden laadun ja muutoksenhakujärjestelmän puolesta vesituomioistuimet ovat lähinnä hallinto-oikeudellisia erikoistuomioistuimia. Niissä noudatettava menettely on pitkälti vesilaisissa säänneltyä. Vesituomioistuimissa sovelletaan lisäksi myös yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön menette-

lyssännöksiä. Riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisen johdosta myös vesilakia on tarkistettu tekemällä siihen tarvittavat tekniset muutokset. Koska vesilain menettelysäännöksillä on yhteys myös hallintolainkäyttöön, olisi vesituomioistuimissa noudatettavan menettelyn kannalta tarpeellista saada yhtenäinen hallintolainkäyttöä koskeva säädös, jonka säännöksiä ja periaatteita voitaisiin hyödyntää vesituomioistuimissa.

Menettely vakuutus-oikeudessa, tarkastuslautakunnassa ja niiden alaisissa lainkäyttöelimissä on epäyhtenäistä ja puutteellisesti säänneltyä. Sääntely ja käytäntö vaihtelevat esimerkiksi siinä, missä määrin menettelyssä noudatetaan siviiliprosessin tai hallintoprosessin periaatteita.

Sosiaalivakuutuksen lainkäyttöviranomaisia koskevissa säädöksissä on yleensä viitattu oikeudenkäymiskaaren säännöksiin, mihin on vaikuttanut se, ettei muuhun menettelysäädökseen ole aikanaan edes ollut mahdollisuutta viitata. Siten muun muassa vakuutus-oikeudesta annetun lain 9 §:ssä viitataan siihen, mitä yleisistä tuomioistuimista on säädetty, mutta käytännössä menettely poikkeaa huomattavasti yleisestä prosessista muistuttaen monissa kohdissa hallintoprosessia. Myös esimerkiksi tapaturmalautakunnasta annetussa asetuksessa on viittaus riita-asiain oikeudenkäyntijärjestykseen ja tarkastuslautakunnasta annetussa asetuksessa viitataan lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen.

Eläketurvan muutoksenhakukomitean mietinnössä (komiteanmietintö 1989:14) on selvitetty eläkevalitusten käsittelyn kehittämistä ja sääntelyä vakuutus-oikeudessa ja eläkevalituksia käsittelevissä lautakunnissa. Komiteassa tutkittiin mahdollisuutta ja tarvetta säätää erillinen sosiaaliprosessilaki. Komitea piti tarpeellisena uudistaa ja säännellä sosiaaliprosessia, mutta erillisen lain säätämiseen ei nähty perusteita. Komitea esitti mietinnössään niitä menettelyperiaatteita, joita sosiaaliprosessissa tulisi noudattaa.

Julkishenkilöstön eläkevalitusten käsittely on siirretty vuoden 1995 alusta korkeimmasta hallinto-oikeudesta vakuutus-oikeuteen. Myös läänioikeuksista on viime vuosina siirretty useita asiaryhmiä, kuten äitiysavustus, lapsilisä, lasten kotihoidon tuki, sotilasavustus ja asumistuki, sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Samalla näiden asioiden hallinto on siirretty kunnan viranomaiselta kansaneläkelaitoksen paikallisviranomaiselle. Tarkastuslautakuntaan ja

vakuutusoikeyteen on siten siirretty yleisistä hallintotuomioistuimista asiaryhmiä, jotka on selkeästi luettavissa hallintoasioiksi.

Oikeusministeriön asettama sosiaalivakuutusprosessityöryhmä ehdotti mietinnössään (Hallintolainkäyttölain soveltaminen sosiaalivakuutusasioissa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto 1995), että uuden hallintolainkäyttölain säännöksiä sovellettaisiin pääosin sellaisinaan vakuutusoikeydessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa.

Hallitusmuodossa toteutetulla valtiovallan kolmijaon periaatteella voidaan perustella sitä, että lainkäyttömenettelyn tulee olla asianmukaisesti säännelty lain tasoisilla säännöksillä sen sijaan, että se perustuisi alemmanasteisiin normeihin tai tuomiovaltaa käyttävien viranomaisen käytäntöön. Hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistaminen asettaa uusia vaatimuksia myös lainkäyttömenettelyn sääntelylle. Hallitusmuodon uuden 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälässä säädetään myös eräistä menettelyn takeista. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

Suomen kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan yhteisön oikeus, asettavat vaatimuksia hallintolainkäytölle. Kansallisen lain-säädännön puutteellisuus on tästäkin näkökulmasta ongelmallista.

Hallintolainkäyttö on yksityisten tärkein oikeusturvakeino hallintoasioissa. Hallintolainkäytön organisaatiota on voimakkaasti kehitetty erityisesti läänioikeuksien muodostamisella hallintotuomioistuimiksi vuonna 1989. Hallintolainkäytön kehittämisen välttämätön osa on, että hallintolainkäytöstä on ajanmukaiset ja yhdenmukaiset menettelysäännökset.

Hallintolainkäytön suhde hallintomenettelyyn

Lähtökohtana hallintolainkäytön sääntelyssä ja kehittämisessä on nykyinen hallintolainkäyttö säännöksineen, periaatteineen ja käytäntöineen sekä näiden pohjalta syntynyt käsitys siitä, miten hallintolainkäyttöä tulisi säännellä. Lisäksi on otettava huomioon se-

kä hallintomenettelyä että yleistä lainkäyttöä koskevat säännökset.

Hallintolainkäytössä on tyypillisimmällään kysymys muutoksenhausta hallintopäätökseen. Hallintopäätös on puolestaan perusmuodoltaan hallintoviranomaisen yksittäisessä asiassa tekemä yksipuolinen oikeudellinen toimenpide, jolla ratkaistaan jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen vaikuttava asia. Hallintopäätöksen tekeminen on julkisen hallintovallan käyttämistä ja usein sen taustalla on yksityisen ja julkisen intressin yhteensovittaminen. Hallintoasioissa eri osapuolten asema voi kuitenkin olla hyvin monitahoinen. Siten esimerkiksi ympäristöasioissa saatetaan joutua ratkaisemaan useiden yleisten etujen välisiä ristiriitoja. Hallintoasiassa saattavat olla esillä myös yksityisten henkilöiden väliset oikeusriidat.

Vaikka hallintopäätöksen tekeminen on perustaltaan hallinnollisten tavoitteiden toteuttamista, edellytetään asian käsittelyltä ja ratkaisemiselta myös oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamista. Yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttava hallinnollinen päätöksenteko on menettelyllisesti varsin tarkkaan säänneltyä. Muotovaatimukset tähtäävät nimenomaan oikeusturvan toteutumiseen. Itseoikaisua koskevat säännökset tähdentävät hallintoviranomaisten velvollisuutta myös korjata virheensä. Eräissä asiaryhmissä, kuten veroasioissa, hallintomenettelyn vaihe on järjestetty kaksisasianosaissuhteen muotoon. Tällä pyritään korostamaan hallintoviranomaisen tavallista puolueettomampaa asemaa.

Hallintomenettelylaki sisältää useita oikeusturvaa tehostavia säännöksiä. Hallintoasian käsittelyyn ja ratkaisuun liittyikin monia samoja piirteitä kuin lainkäyttöön. Kun yksityinen hakee muutosta virheelliseksi kokemaansa hallintopäätökseen, tulee hallintoasia tietyssä laajuudessa uudelleen punnittavaksi. Tällöin menettelyssä ei aseteta pääpainoa hallinnollisten tavoitteiden toteuttamiselle vaan oikeusturvanäkökohdille. Tästä syystä on tärkeää, että asia saadaan myös hallintoon nähden riippumattoman ja puolueettoman toimielimen käsiteltäväksi ja että menettelyyn kuuluu tehostettuja oikeusturvatekijöitä.

Koska jo hallintomenettelyssä tulee ottaa huomioon oikeusturvatekijät ja koska muutoksenhaku merkitsee asiallisesti ottaen hallintoasian uudelleen käsittelyä tietyssä laajuudessa, hallintomenettelyn ja hallintolain-

käyttömenettelyn kesken ei saa olla jyrkkää eroa. Tämä on tarkoituksenmukaista myös yksityisen kannalta, jotta toimiminen hallintomenettelyssä ja hallintolainkäyttömenettelyssä olisi mahdollisimman helppoa. Hallintolainkäytön ja hallintomenettelyn riittävää yhdenmukaisuutta puoltaa myös se, että eräät hallintoviranomaiset toimivat hallintolainkäyttöeliminä.

Hallintolainkäyttö ja yleinen lainkäyttö

Lainkäyttöviranomaisten tehtävänä on sekä hallintolainkäytössä että yleisessä lainkäytössä oikeusriidan ratkaiseminen, oikeussuojan antaminen ja sen vahvistaminen, mikä on lainmukaista. Yleensä näitä tehtäviä hoidetaan tuomioistuimiksi organisoiduissa viranomaisissa. Koska yleisessä lainkäytössä on ollut jo pitkään sovellettavana yleislaki, jota viime vuosina on uudistettu, on hallintolainkäyttöä koskevan sääntelyn valmistelussa ollut tarpeen arvioida yleisen lainkäytön prosessiperiaatteiden ja säännösten soveltuvuutta hallintolainkäyttöön. Viranomaisten ja niissä asioivien näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, etteivät sääntelyt yleisessä lainkäytössä ja hallintolainkäytössä aiheuttomasti eroa toisistaan.

Oikeudenkäymiskaaren säännökset on voitu laatia sovellettaviksi yhdenmukaisessa yleisten tuomioistuinten järjestelmässä. Hallintolainkäytön järjestelmä on organisaatioltaan olennaisesti yleisten tuomioistuinten järjestelmää monipiirteisempi. Oikeudenkäymiskaari on kirjoitettu kahta erilaista asiaryhmää eli riita- ja rikosasioita ajatellen. Laissa on molempia asiaryhmiä koskevia yhteisiä säännöksiä sekä erityissäännöksiä yhtäältä riita-asioille ja toisaalta rikosasioille. Lisäksi on hakemusasioiden käsittelystä yleisissä alioikeuksissa annettu laki (307/86), jossa on hakemusasioita koskevia erityissäännöksiä. Hallintolainkäytössä on puolestaan useita asiaryhmiä, jotka eroavat prosessuaalisestikin toisistaan. Hallintolainkäytön säännöksiä ei voida laatia ajatellen pelkästään yhtä tai muutamaa asiaryhmää. Näiden syiden vuoksi yleissäännökset hallintolainkäytöstä eivät voi olla yhtä yksityiskohtaisia kuin oikeudenkäymiskaaren säännökset.

Vertailu oikeudenkäymiskaareen antaa toisaalta aiheen arvioida, missä määrin hallintolainkäytön yleissäännökset tulisi laatia ensisijaisesti hallintotuomioistuimen toiminnan

näkökulmasta ja voivatko yhtenäiset menettelysäännökset soveltua eri tavoin organisoituihin viranomaisiin.

Hallintolainkäytön ja yleisen lainkäytön yksi keskeisimpiä eroavuuksia on se, että yksityisen valittaessa hallintoviranomaisen päätöksestä valittaja ei kaikissa asiaryhmissä saa muodollisesti vastapuolekseen toista asianosaista. Tämä voidaan nähdä ongelmallisena sen vuoksi, että yleisen edun valvomien jää tällöin hallintotuomioistuimen tehtäväksi. Tähän liittyen on myös viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaiseen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa "equality of arms" -vaatimukseen. Toisaalta on otettava huomioon, että hallintoviranomainen, jonka päätöksestä on valitettu, osallistuu valituksen käsittelyyn asianosaista muistuttavalla tavalla esimerkiksi antamalla lausunnon. Järjestelmän muuttaminen niin, että päätöksen tehnyt hallintoviranomaista pidettäisiin aina muodollisesti asianosaisena, saattaisi merkitä olennaisia yleisiä muutoksia hallintoviranomaisten asemaan. Toistaiseksi näitä mahdollisia muutoksia ei kuitenkaan ole selvitetty sillä tavoin, että yleiseen kaksiasianosaissuhteeseen hallintolainkäytössä voitaisiin tässä vaiheessa siirtyä. Hallintolainkäytön menettelyä on kuitenkin mahdollista kehittää niin, että päätöksen tehneen viranomaisen asema vastaisi monessa suhteessa asianosaisen asemaa.

Asianosaisasema, puhevallan käyttö ja valitusoikeus ovat hallintolainkäytössä monimutkaisempia prosessikysymyksiä kuin yleisessä lainkäytössä. Lisäksi on otettava huomioon, että hallinto-oikeudellinen valitus on myös hallinnon lainalaisuusvalvonnan yksi muoto. Nämä tekijät heijastuvat asian käsittelyssä noudatettaviin prosessiperiaatteisiin, erityisesti lainkäyttöviranomaisen tutkimisvallan laajuuteen ja velvollisuuteen viran puolesta selvittää asian tosiasiapuoli. Näiden kysymysten sääntely ja uudistamistarve voivat perustua lähinnä hallinto-oikeuden ominaispiirteisiin eivätkä suoraan yleisen lainkäytön periaatteisiin.

Yleisessä lainkäytössä on toteutettu useita organisatorisia ja menettelyllisiä uudistuksia. Riita-asioden oikeudenkäyntimenettely on uudistettu 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla lailla (1052—1067/91). Uusien säännösten mukaan riita-asioden käsittely alioikeuksissa jakautuu valmisteluun ja pääkäsittelyyn, joka on suullinen, välitön ja keskitetty. Uudistus on tullut voimaan 1 päivänä

joulukuuta 1993, jolloin on tullut voimaan myös alioikeuksien muodostaminen käräjäoikeuksiksi. Uudistusten johdosta myös vesilakia on tarkistettu.

Eduskunnalle on 15 päivänä syyskuuta 1995 annettu hallituksen esitys rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 82/1995 vp). Esityksessä ehdotetaan, että rikosasioita koskevat erityiset prosessisäännökset olisivat erillisessä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettavassa laissa. Oikeudenkäymiskaari sisältäisi riita- ja rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyssä sovellettavat yhteiset säännökset sekä riita-asioita koskevat erityissäännökset.

Myös hovioikeusmenettelyn uudistaminen on vireillä. Asiasta on 28 päivänä joulukuuta valmistunut oikeusministeriön työryhmän ehdotus, joka on laadittu hovioikeustoimikunta 1989:n mietinnön (komiteamietintö 1992:20) pohjalta.

Alioikeusmenettelyn johtavia periaatteita ovat käsittelyn suullisuus, välittömyys ja keskitetty muoto. Menettely on jaettu valmistavaan käsittelyyn ja pääkäsittelyyn. Tavoitteena on lisätä suullisuutta myös hovioikeusmenettelyssä. Suullisen käsittelyn lisäämistä on pidetty tarpeellisena myös hallintolainkäytössä. Hallintoprosessin monet ominaispiirteet merkitsevät kuitenkin, että suullisen käsittelyn lisäämisessä ei voida suoraan ottaa malliksi alioikeusmenettelyssä omaksuttuja käytännön ratkaisuja.

Todistustaakkaa koskevilla säännöillä ja muilla todistelukysymyksillä ei yleensä ole hallintolainkäytössä samanlaista merkitystä kuin yleisessä prosessissa. Hallintoprosessissa käytetään harvoin todistuskeinona esimerkiksi todistajan kuulemista. Asiaan vaikuttaa erityisesti lainkäyttöviranomaisen laaja velvollisuus selvittää oma-aloitteisesti asian tosiasiapuoli sekä riidan kohteen keskittyminen usein pelkästään oikeuskysymyksiin.

Asian vireillepano ja hallintolainkäyttö muutoinkin on pyritty järjestämään siten, että yksityinen henkilö pystyisi hoitamaan sen itse ilman oikeudellista apua. Tätä eräänlaista joustavuusperiaatetta tukee tutkintaperiaate. Käytännössä myös käsittelyn kirjallinen muoto helpottaa usein yksityisten omaoimuutta.

Hallintolainkäytössä tuomitaan olennaisesti harvemmin oikeudenkäyntikuluja kuin yleisessä prosessissa. Maksuton oikeudenkäynti on mahdollista saada vain muutamassa hal-

lintolainkäytön asiaryhmässä. Toisaalta hallintoprosessista ei tavallisesti aiheudu yksityiselle suuria kustannuksia. Käytännössä on ilmennyt, että yleisen lainkäytön säännöksiä ja periaatteita oikeudenkäyntikuluista voidaan suhteellisen huonosti soveltaa sellaisinaan hallintoprosessissa.

Joulukuun 1 päivänä 1993 on tullut voimaan laki sähköisen viestinnän ja automaattisen tietojenkäsittelyn käyttämisestä yleisissä tuomioistuimissa (594/93). Oikeusministeriössä on vireillä sähköisten viestintävälineiden käyttöä koskevan lainsäädännön valmistelu, jossa tulevat otettaviksi huomioon erilaiset sähköisen tiedonsiirron tilanteet myös hallintoasioissa.

Valitusoikeus ja valitusviranomaiset

Valitus on säännönmukaisena muutoksenhakukeinona keskeisin hallintolainkäytön oikeusturvakeino. Hallinnon lainalaisuus edellyttää, että valitus on käytettävissä riittävässä laajuudessa. Lainalaisuuden valvonassa muutoksenhakua täydentävät virkatoinnin rikosoikeudellinen, vahingonkorvausoikeudellinen ja virkamiesoikeudellinen vastuunalaisuus, mutta ainoastaan muutoksenhaku voi tuottaa oikaisun virheelliseen päätökseen.

Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalaa rajoittavat ja täsmäntävät eräät periaatteet ja säännökset. Valitus voidaan tehdä ainoastaan päätöksestä, joten sitä ei voida käyttää kaikkeen hallintotoimintaan. Hallintovalituslain 3 §:n mukaan päätöksellä tarkoitetaan hallintoviranomaisen toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Nämä hallintotoiminnan valituskelpoisuutta koskevat rajoitukset perustuvat siihen, että valittaa saa ainoastaan sellaisista toimenpiteistä, joilla on lopullista ja välitöntä oikeusvaikutusta. Näiden yleissäännösten soveltamisesta ja tulkinnasta on runsaasti oikeuskäytäntöä.

Julkisoikeudessa voidaan toimeenpanovalan toimenpiteet teoreettisesti erotella hallitus- ja hallintotoimintaan. Edellisillä tarkoitetaan erityisesti valtionpäämiehen ja hallituksen toimenpiteitä, jotka koskevat suhteita parlamenttiin ja ulkovaltoihin. Suomessa hallitustoimen käsitettä ei ole suoranaisesti käytetty valitusoikeutta rajoittavassa tarkoi-

tuksessa, koska valituskelpoisuutta koskevat kysymykset on voitu ratkaista nojautuen hallintovalituslain 3 §:ään tai sitä vastaaviin säännöksiin. Sillä on kuitenkin ollut vaikutusta näiden säännösten soveltamiseen. Merkittävää on, että valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset ovat yleisen valitusoikeuden alaisia. Tasavallan presidentin hallinto-toiminta on jätetty kokonaisuudessaan hallintovalituslain soveltamispiiriin ulkopuolelle.

Suomessa ei ole säädetty erikseen normi-valituksesta eli oikeudesta valittaa toimeenpanovallan antamasta säädöksestä. Tätä ei ole nimenomaisella tavalla kielletty, mutta valituksen käyttöedellytyksiä koskevat säännökset ja periaatteet johtavat useimmiten siihen, ettei säädöksen antamisen sisältävästä toimeenpanovallan päätöksestä saa valittaa. Siten tasavallan presidentin antaman asetuksen laillisuutta ei voida erikseen riitauttaa tuomioistuimessa. Sama koskee käytännössä myös valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä niiden alaisten viranomaisten antamia normipäätöksiä, koska normin antamisella ei yleensä ratkaista yksityistä koskevaa asiaa sellaisella tavalla kuin hallintovalituslain 3 §:ssä tarkoitetaan. Säädöksen lainmukaisuus voi tulla hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin mukaisesti tutkittavaksi yksittäistä hallintopäätöstä koskevan valituksen yhteydessä. Kunnallisvalituksessa valituksen kohteena voi olla kunnallinen säädös, koska kunnalliseen päätökseen voi kunnan jäsen hakea muutosta osoittamatta, että asia koskee erityisesti häntä. Euroopan yhteisön oikeus tuo lainkäyttöviranomaiselle uusia vaatimuksia tutkia kansallisten säädösten yhdenmukaisuus Euroopan yhteisön oikeuden normien kanssa.

Nykyinen valitusjärjestelmämme toteuttaa varsin hyvin yleisen valitusoikeuden, kun kysymys on muutoksenhausta yksittäiseen hallintopäätökseen. Hallintovalituslain ja kuntalain valitussäännökset perustuvat yleiseen valitusoikeuteen. Yleisiin säännöksiin perustuvaa valitusoikeutta on tosin joissakin asioissa rajoitettu valituskielloilla tai valituslupajärjestelmällä.

Valituskiellosta on monissa tapauksissa säädetty pelkästään asetuksella, mitä on lain-säädäntökäytännössä perusteltu hallintovalituslaista johdettavissa olevalla valtuutuksella. Valituskiellot eivät kuitenkaan kokonaisuutena arvioiden olennaisesti rajoita yleistä valitusoikeutta, koska ne kohdistuvat tavallisesti oikeudelliselta vaikutukseltaan

vähäisiin asioihin tai asioihin, joissa päätöksenteko nojautuu keskeisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Perusteena valitusoikeuden kieltämiselle on käytetty esimerkiksi valitusten suuresta määrästä valitusviranomaiselle aiheutuvia ongelmia tai sitä, että asian ratkaiseminen vaatii sellaista asiantuntemusta, jota valitusviranomaisella ei olisi. Valituskieltoja on säädetty myös ilman, että asiaa perustellaan säädöksen valmisteluasiakirjoissa.

Valituskieltojen käyttämiseen vaikuttavat eräät valitusjärjestelmämme piirteet. Yhtenä tällaisena tekijänä on, että korkein hallinto-oikeus toimii monissa asioissa ainoana valitusasteena. Korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän vähentämiseksi saatetaan tällöin turvautua valituskieltoon.

Yhtenä syynä valituskieltoihin on se, että niitä voidaan käytännössä säätää matalalla säädöstasolla. Valituskieltoja säädetään myös nojautuen totuttuun lainvalmistelukäytäntöön, jolloin valituskiellon tarpeellisuus ei tule lähemmin arvioitavaksi.

Hallintopurkulaissa säädetty ylimääräiset muutoksenhakekeinot ovat käytettävissä kaikkiin hallintopäätöksiin ilman organisatorisia rajoituksia. Erityislainsäädännössä ylimääräisen muutoksenhakekeinon käyttämistä ei ole erikseen kielletty. Tällaisia kieltoja ei tulisiakaan antaa. Vaikka ylimääräisellä muutoksenhakekeinolla voidaan korjata valituskieltojen aiheuttamia oikeusturvaongelmia, ylimääräistä muutoksenhakekeinoa ei ole tarkoitettu suoranaisesti säännönmukaisen muutoksenhakekeinon korvikkeeksi. Sen vuoksi valitusjärjestelmän tulisi taata riittävän laajasti oikeus asian käsittelyyn lainkäyttöviranomaisessa ja viime kädessä tuomioistuimessa. Suomen kansainvälisoikeudelliset velvoitteet, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan yhteisön oikeus, edellyttävät pitkälti sitä, että kansallinen oikeusjärjestys takaa yleisen oikeuden saada asia tuomioistuimeen myös hallintoasioissa.

Hallintolainkäytön valitusviranomaisten organisaatio on monimutkainen. Valitusviranomaisia on lukuisia, ne ovat organisatorisesti monentyyppisiä ja valitusasteiden määrä vaihtelee eri asiaryhmissä. Tarkoituksenmukaista ei ole, että korkein hallinto-oikeus toimii monissa asioissa ensimmäisenä ja ainoana valitusasteena.

Tuloverotuksen veronoidkaisumenettelyä uudistettiin 1 päivänä tammikuuta 1994 voi-

maan tulleella lainsäädännöllä. Verotuksen muutoksenhakujärjestelmää uudistettiin vuonna 1994 voimaan tulleella lainsäädännöllä myös niin, että liikevaihtovero-oikeus lakkautettiin ja sen toimivalta siirrettiin Uudenmaan lääninoikeudelle, tulliverotusta koskevat valitukset siirrettiin tullihallituksesta Uudenmaan lääninoikeuteen ja muutoksenhaku lääninoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli veroasioissa yleisesti luvanvaraiseksi. Nämä uudistukset ovat vaikuttaneet korkeimman hallinto-oikeuden asemaan lainkäyttöjärjestelmässä sillä tavoin, että painopiste veroasioita koskevassa muutoksenhaussa on siirtynyt entistä enemmän verotuksen oikaisulautakuntiin ja lääninoikeuksiin.

Hallintolainkäyttöä koskevan lakiehdotuksen valmistelun aikana julkishallinnon uudistaminen on edennyt voimakkaasti. Hallintojärjestelmän yksinkertaistaminen hallintotason määrää vähentämällä, uusien organisaatiomuotojen käyttöönottoaminen, julkisten tehtävien yksityistäminen tai niiden antaminen yksityisten huolehdittavaksi samoin kuin päätösvallan siirtäminen alemmille organisaatiotasolle vaikuttavat olennaisesti valitusjärjestelmäämme. Uudistukset korostavat tarvetta keskittää valitusasioiden käsittelyä entistä enemmän yleisiin hallintotuomioistuihin.

Lääninoikeuksien muodostaminen hallintotuomioistumiksi vuonna 1989 on luonut pohjan hallintolainkäytön järjestelmän jatko-uudistuksille. Hallintolainkäytön organisatoriset kysymykset eivät kuitenkaan yleistä valitustietä lukuun ottamatta ole kuuluneet hallintolainkäytön menettelysäännösten valmisteluun.

Suullinen käsittely

Voimassa olevien säännösten mukaan hallintotuomioistuin voi toimittaa suullisen käsittelyn, mutta käytännössä suullisen käsittelyn järjestäminen on 1980-luvun lopulle saakka ollut erittäin harvinaista. Viime vuosina suullisten käsittelyjen määrä lääninoikeuksissa on jonkin verran kasvanut. Niiden määrä on kuitenkin pysynyt vuosittain yhteensä muutamassa kymmenessä. Oikeuskäytännössä ei ole muotoutunut lainsäädäntöä tarkentavia periaatteita siitä, milloin suullinen käsittely tulisi toimittaa. Tottumattomuus suullisten käsittelyjen pitämiseen, kä-

sittelyn kulkua koskevien säännösten puuttaminen ja työruuhkat ovat vaikuttaneet suullisten käsittelyjen vähäiseen määrään.

Riita-asiaain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisessa esille tuodut näkökohdat suullisen, keskitetyn ja välittömän prosessin eduista ovat vaikuttaneet keskusteluun hallintoprosessin uudistamistarpeista. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989 ja sen yhteydessä tehty suullista käsittelyä koskeva varauma ovat osoittaneet, että käsittelyn suullisuus on hallintolainkäytönkin näkökulmasta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimus. Hallintolainkäytön nykytila edellyttää uudeleenarviointia siitä, mikä on suullisen käsittelyn osuus hallintotuomioistuimissa. Uudistusten aikaansaaminen vaatii lainsäädännön muutoksia. Tällöin voidaan samalla ottaa huomioon täytäntöönpanon edellyttämät voimavarat ja muut käytännön näkökohdat.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Asianmukaiset säännökset oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ovat välttämätön osa tehokasta oikeusturvaa, sillä niiden avulla voidaan turvata se, että oikeuskeino on tosiasiallisesti asianosaisen käytettävissä. Lähtökohtana on tavallisesti, että hävinnyt osapuoli korvaa voittaneen osapuolen oikeudenkäyntikulut. Tätä voidaan täydentää julkisin varoin suoritettavalla oikeudenkäyntikulujen korvaamisella tai julkisella oikeusavulla.

Nykyisin oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ei ole hallintolainkäyttöä varten erityisiä korvaamissäännöksiä. Sen vuoksi hallintolainkäytössä on jouduttu turvautumaan oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännösten noudattamiseen soveltuvin osin. Ne soveltuvat kuitenkin huonosti hallintolainkäyttöön. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännösten soveltaminen hallintolainkäytössä on entisestään vaikeutunut sen jälkeen, kun lukua vuonna 1993 uudistettiin. Oikeuskäytännössä ei kulujen korvaamisesta ole muodostunut kovin selväpiirteisiä periaatteita. Kun maksuton oikeudenkäynti on saatavissa vain muutamiin hallintolainkäytön asiaryhmiin, nykyinen oikeustila oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa on ongelmallinen. Sitä tosin lieventää hallintoprosessin halpuus ja se, ettei yksityistä velvoiteta juuri koskaan korvaamaan julkisyhteisön oikeudenkäyntikulua.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot

Hallintolainkäytön nykyisen hajanaisen sääntelyn kokoamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi ehdotetaan säädettäväksi yleislaki hallintolainkäytöstä. Tämä mahdollistaa samalla sääntelyn tarkistamisen ja täydentämisen. Yleislailla voitaisiin myös keskitetyksi uudistaa hallintolainkäyttöä. Yleissäädöksen nimikkeenä olisi laki hallintolainkäytöstä.

Laki hallintolainkäytöstä olisi tarkoitukseltaan oikeudenkäymiskaaren ja hallintomenettelylakiin rinnastettava säädös hallinto-oikeudellisista oikeusturvakeinoista ja niiden käsittelyssä noudatettavasta menettelystä hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöä harjoittavissa viranomaisissa. Tällöin kaikista keskeisistä viranomaisissa noudatettavista menettelymuodoista olisi säännelty yleislailla.

Uusi laki vahvistaisi hallintolainkäyttöä kansalaisten ja muiden yksityisten käytettävissä olevana oikeusturvamenettelynä. Se tekisi hallintolainkäytön nykyistä tunnetummaksi ja helpommin hallittavaksi.

Laki hallintolainkäytöstä olisi johdonmukainen jatko hallintolainkäytön kehittämistyölle. Se loisi samalla pohjaa menettelyn tulevalle kehittämiselle, sillä uudella yleislailla ei voida heti ratkaista kaikkia hallintolainkäytön sääntelytarpeita.

Ehdotetusta laista voitaisiin poiketa erityislain säännöksillä. Sen sijaan pelkästään asetuksella ei voitaisi antaa ehdotetusta laista poikkeavia säännöksiä, ellei tähän olisi joissakin asioissa nimenomaista valtuutusta.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Lain soveltamisala ja laissa säänneltävät asiat

Hallintolainkäyttöä koskevassa laissa säädettäisiin oikeuskeinoista ja asian käsittelystä lainkäyttöviranomaisessa. Lain säätämisen yhteydessä tulisi kumottavaksi tai muutettavaksi useita voimassa olevia säännöksiä. Hallintovalituslaki ja hallintopurkulaki ehdotetaan kumottaviksi kokonaan. Läänioikeuslaista siirrettäisiin ehdotettuun lakiin perussäännökset hallintoriita-asiasta. Perustevalitusta koskevat säännökset säilyisivät verousoittolaissa.

Kuntalakiin jäisivät kunnallisvalitusta koskevat erityissäännökset. Tätä järjestelyä puoltaa kunnallisvalituksen kiinteä yhteys kuntalain muihin säännöksiin. Muutoin kunnallisvalitukseen sovellettaisiin ehdotettua lakia.

Myös kirkkolaissa ja ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa tarkoitetut kirkollisvalitukset jäisivät näissä laeissa säännellyiksi siltä osin kuin niitä varten tarvitaan erityissäännöksiä.

Lainkäyttöviranomaisten organisaationormit ovat nykyään hallintotuomioistuimia koskevissa erityislaeissa sekä lukuisissa muissa virastosäädöksissä ja materiaalisissa säädöksissä. Hallintolainkäytön järjestelmän epäyhtenäisyyden vuoksi ehdotettuun lakiin ei voida ottaa näitä säännöksiä.

Hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin otettaisiin hallintoprosessia koskevat säännökset siinä määrin täydellisesti, että laista saisi välittömästi kokonaiskuvan menettelystä. Ehdotettuun lakiin on kuitenkin otettu useita suoria viittauksia oikeudenkäymiskaaren säännöksiin silloin, kun kysymys on täydentävistä säännöksistä, jotka eivät ole hallintoprosessin kannalta keskeisiä ja joiden uudeleen kirjoittaminen olisi tarpeettomasti laajentanut ehdotettua lakia. Eräät säännökset on kirjoitettu käyttäen esikuvana oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

Ehdotettu laki olisi laajempi kuin hallintomenettelylaki mutta olennaisesti suppeampi kuin oikeudenkäymiskaari. Lain yksityiskohtaisuuden tasoon ovat vaikuttaneet ensisijaisesti käytäntöön perustuvat käsitykset siitä, millaisia säännöksiä hallintolainkäytössä tarvitaan. Lainkäyttömenettelynä hallintolainkäytön tulee olla yksityiskohtaisemmin säännelty kuin hallintomenettelyn. Toisaalta hallintolainkäytössä käsiteltävät asiat ovat prosessuaalisesti useammantyyppisiä kuin yleisessä lainkäytössä. Tästä syystä hallintolainkäyttöä koskevan lain säännöksiä ei voida laatia niin yksityiskohtaisiksi kuin oikeudenkäymiskaaren säännökset.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin menettelyyn, jota nykyisin kutsutaan hallintolainkäytöksi. Hallintolainkäytön keskeinen soveltamisala on vakiintunut ja siten määrittelynä ongelmaton. Täsmällinen rajanveto hallintomenettelyyn edellyttää kuitenkin laissa yksityiskohtaista sääntelyä.

Uusi laki koskisi valittamista ja ylimääräistä muutoksenhakua hallintoasiassa tehtyyn päätökseen. Sen ohessa lain sovelta-

misalaan kuuluisi muukin lainkäyttö korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja lääninoikeudessa. Tämä tarkoittaa käytännössä erityisesti lääninoikeudessa ensi asteen ratkaistavia asioita kuten hallintoriita-asioita ja eräitä alistuksena vireille pantavia asioita. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät erityisesti oikaisuvaatimusmenettely ja muut siihen rinnastettavat oikaisumenettelyt, kurinpitoasiat ja hallinnollinen sanktiomenettely. Tämä vastaisi hallintomenettelylaissa omaksuttua hallintomenettelyn soveltamispiiriä.

Säädettäväksi ehdotettu laki tulisi sovellettavaksi hallintotuomioistuinten ja muiden erityisten hallintolainkäyttöviranomaisten ohella hallintoviranomaisissa, jotka käsittelevät valituksia. Lain valmistelussa on ollut esillä se, missä määrin on mahdollista säilyttää järjestelmä, jossa hallintoviranomainen toimii lainkäyttöviranomaisena. Yhtenä mahdollisuutena olisi, että näissä viranomaisissa sovellettaisiin hallintomenettelylakia myös valituksen käsittelyssä. Tämä vastaisi oikeustilaa Ruotsissa. Esityksessä ei kuitenkaan ole pidetty aiheellisenä luopua hallintolainkäytön menettelysäännösten soveltamisesta valitusasian käsittelyyn hallintoviranomaisessa, sillä tämä voisi heikentää oikeusturvaa.

Hallintoviranomainen ei kuitenkaan organisatorisesti eikä kaikilta osin myöskään menettelyllisesti voi antaa samanlaista oikeusturvaa kuin tuomioistuin. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon hallintotuomioistuinten ja muiden lainkäyttöviranomaisten väliset eroavuudet.

Vesituomioistuimissa sovellettaisiin vesilain säännöksiä ja niiden ohella joko ehdotetun lain tai oikeudenkäymiskaaren menettelysäännöksiä. Jotta vesilaista ilmenisi kokoaavasti, mitä säännöksiä kulloinkin sovelletaan, ehdotetaan, että vesilakiin otettaisiin säännökset hallintolainkäyttöä koskevan lain soveltamisesta. Tätä koskevassa erillisessä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vesilain tarkistus tulisi voimaan samaan aikaan kuin ehdotettu laki hallintolainkäytöstä.

Ehdotetun lain soveltamisesta vakuutus-oikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmän kuuluvissa lautakunnissa säädettäisiin erikseen. Asiasta on tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys. Tarkoituksena on, että näissä muutoksenhakuviranomaisissa sovellettaisiin ehdotettua lakia eräin poikkeuksin.

Valitusoikeus ja valitusviranomaiset

Ehdotetussa laissa on lähtökohtana yleisen valitusoikeuden periaate. Hallintoasiassa annettuun päätökseen tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta. Tämän mahdollisuuden tulisi olla riippumaton siitä, mikä viranomainen on tehnyt päätöksen tai siitä, onko päätöksentekijänä oikeudelliselta muodoltaan esimerkiksi yksityisoikeudellinen yhteisö. Silloin, kun toimivalta hallintopäätöksen tekemiseen annetaan muulle kuin valtioneuvostolle, valtioneuvoston alaiseen valtionhallinnon organisaatioon kuuluvalla viranomaisella, kunnallisella tai kirkollisella viranomaisella tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisella, tulisi valitusoikeudesta kuitenkin säätää erikseen. Tällöin on tarpeen selvittää, miltä osin kyseessä olevan toimielimen päätökset ovat luonteeltaan hallintopäätöksiä. Valitusoikeudesta säätämisen yhteydessä on myös otettava huomioon muun muassa ne vaatimukset, joita hallitusmuodon uudessa 16 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan yhteisön oikeudessa asetetaan asian saattamiselle tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Esityksen valmistelussa on harkittu myös mahdollisuutta säätää yleisestä valitusoikeudesta hallintolainkäyttöä koskevalla lailla niin, että erityissäännöstä valitusmahdollisuudesta ei tarvittaisi silloinkaan, kun toimivalta hallintopäätösten tekemiseen on annettu muulle kuin yllä mainituille viranomaisille. Tällaisen yleissäännöksen ongelmana olisi lähinnä se, että valitusmahdollisuuden laajuus jäisi käytännössä joissakin tapauksissa epäselväksi, sillä hallintoasian käsitettä ei voida selkeästi määritellä. Erityisesti silloin, kun toimivaltaa hallintoasioissa on annettu yksityiselle oikeushenkilölle, voisi olla epäselvää, miltä osin tällaisen oikeushenkilön tekemät päätökset ovat hallintopäätöksiä, joista yleissäännöksen perusteella olisi oikeus valittaa. Selkeämpää on, että valitusmahdollisuuden laajuus selvitetään erityissäännösten valmistelussa.

Yleisen valitusoikeuden toteutumista pyritään tehostamaan myös siten, että vastaisuudessa valituskielto olisi säädettävissä ainoastaan lain tasoisella säännöksellä. Ehdotetusta laista ei olisi johdettavissa yleistä valtuutusta valituskiellon säätämiseen asetuksella.

Hallintovalituslainsäädännökset muuttuisivat nykyisestä siten, että uuden lain mukaan valitus tehtäisiin aina tuomioistuimeen eli kor-

keimpaan hallinto-oikeuteen tai lääninoikeuteen, jollei muualla säädetä erikseen toisin. Tämä merkitsisi, että luovuttaisiin pääsäännöstä, jonka mukaan valtionhallinnossa valitus alemman hallintoviranomaisen päätöksestä tehdään lääninhallitukselle, keskusvirastolle tai muulle ylemmälle hallintoviranomaiselle. Käytännössä merkittävin uudistus olisi, että lääninoikeus olisi yleinen valitusviranomainen viranomaisten päätöksistä lukuun ottamatta valtioneuvostoa ja ministeriötä. Tällainen uudistus merkitsisi, että lääninoikeus ei olisi enää pelkästään alueellinen hallintotuomioistuin vaan yleinen ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin. Valituksen ohjaaminen ylempään hallintoviranomaiseen edellyttäisi aina muussa säädöksessä olevaa erityissäännöstä.

Säädettävällä lailla ei ehdoteta muutoksia siihen, kuka saa valittaa. Asiasta otettaisiin lakiin kuitenkin säännös, joka vastaisi nykyistä, lähinnä käytäntöön perustuvaa oikeustilaa.

Siirryttäessä valitusjärjestelmään, joka rakentuu ensisijaisesti tuomioistuimelle tehtävään muutoksenhakuun, on kiinnitettävä huomiota kysymykseen valituksen ulottumisesta tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Hallintovalituslain järjestelmä on ollut alunperin johdonmukainen. Valituksen on voinut tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, koska valitus on tehty ylemmälle hallintoviranomaiselle. Kun valitus on tehty korkeimmalle hallinto-oikeudelle, tämän on tullut siirtää tarkoituksenmukaisuuskysymys hallituksen ratkaistavaksi. Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä valitus on voitu tehdä ainoastaan oikeusperusteella. Valituksen ohjaaminen tuomioistuimeksi muodostetulle lääninoikeudelle on johtanut siihen toimivallanjaon kannalta erityiseen tilanteeseen, että hallintovalituslain mukainen valitus lääninoikeuteen voidaan tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Koska lääninoikeuden toimivalta perustuu nykyisin erityissäännöksiin, ei asia ole käytännössä noussut erityisesti esille. Valitus on voitu ohjata ylemmälle hallintoviranomaiselle silloin, kun tarkoituksenmukaisuusharkinnalla on ollut asiassa olennainen merkitys. Tällä perusteella on säädetty myös valituskieltoja. Käytännössä oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksen erottelu on usein vaikeaa eivätkä yksittäiset hallintopäätökset kovin usein nojautu olennaisessa määrin tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Uudessa laissa ei ehdoteta muutoksia niihin perusteisiin, joiden nojalla hallintovalitus on tehtävissä. Laissa ehdotettu uudistettu valitusjärjestelmä ei valmistelussa tehdyn arvion mukaan aiheuta käytännössä sellaisia ongelmia, jotka estäisivät uudistuksen toteuttamisen. Kysymys liittyy myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:ssä olevaan sääntelyyn valtioneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden välisestä toimivallanjaosta.

Suullinen käsittely

Ehdotetulla lailla lisättäisiin menettelyn suullisuutta. Suullisesta käsittelystä voi olla hyötyä asian selvittämisessä hallintolainkäytössä. Sen avulla voidaan tehostaa selonottamista asian tosiasiapuolesta sekä siitä, mikä asiassa on riitaista. Suullisuus edistää keskitettyä ja välitöntä käsittelyä. Se voi myös vahvistaa luottamusta hallintolainkäyttöön. Yleisessä lainkäytössä saadut kokemukset ja tehdyt uudistukset samoin kuin kansainvälinen vertailu tukevat perusteita lisätä menettelyn suullisuutta suomalaisessa hallintolainkäytössä. Myös Suomen tekemä varauma Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräykseen edellyttää lainsäädäntötoimia, koska varaumaa ei ole tarkoitettu pysyväksi.

Suullinen käsittely ei kuitenkaan aina edistä prosessia. Uudistamisessa on myös varmistettava, ettei heikennetä sellaisia tärkeitä hallintolainkäytön prosessiperiaatteita kuin menettelyn joustavuus ja halpuus.

Ehdotetun lain sääntely rakentuu siihen, että suullisen käsittelyn pitäminen yleistyisi, mutta seurauksena ei olisi hallintoprosessin yleisen kulun muuttuminen olennaisesti. Menettelyn perusmuotona säilyisi kirjallinen prosessi, jonka lisänä voisi olla suullinen käsittely. Menettelyyn ei siten kuuluisi säännönmukaisesti suullista käsittelyä eikä prosessia jaettaisi valmistavaan käsittelyyn ja pääkäsittelyyn.

Hallintolainkäyttöä koskevan lain säännöksillä voidaan tehostaa suullista käsittelyä lähinnä hallintotuomioistuimissa. Sääntely olisi kaksijakoinen. Lain yleisen säännöksen mukaan hallintotuomioistuin toimittaisi suullisen käsittelyn, kun se on tarpeellista asian selvittämiseksi. Säännös ei asettaisi täsmällistä velvollisuutta, mutta se lähtisi siitä, että käsittely toimitetaan aina, kun hallintotuomioistuin katsoo sen tarpeelliseksi. Muihin ehdotettua lakia soveltaviin viranomai-

siin ei ole katsottu voitavan asettaa vastaavanlaista yleissäännöstä, koska nämä viranomaiset ovat organisaatioltaan ja kokoonpanoltaan erilaisia. Monissa lautakuntatyyppisissä muutoksenhakuviranomaisissa uuden lain suullista käsittelyä koskevia säännöksiä voitaisiin kuitenkin soveltaa, mutta tästä tulisi säätää erikseen.

Korkeinta hallinto-oikeutta ja lääninoikeutta varten laissa olisi lisäksi säännös asianosaisen oikeudesta suulliseen käsittelyyn. Pääsäännön mukaan lääninoikeuden olisi toimitettava suullinen käsittely aina, kun yksityinen asianosainen sitä pyytää. Korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi sama velvollisuus silloin, kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Laissa olisi kuitenkin eräitä perusteita, joilla asianosaisen vaatimus suullisesta käsittelystä voitaisiin evätä. Nämä olisivat lähinnä sellaisia, jolloin on ilman muuta selvää, että suullisen käsittelyn pitäminen ei ole tarpeellista asian selvittämisen eikä muutenkaan yksityisen oikeusturvan kannalta. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa Euroopan ihmisoikeussopimukseen tehdyn varauman poistaminen siltä osin kuin se koskee lääninoikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta.

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset oikeudenkäyntikuluista. Ehdotetun sääntelyn lähtökohtana olisi, että hävinnyt osapuoli velvoitettaisiin korvaamaan vastapuolen kulut. Osapuoleen rinnastettaisiin hallintoviranomainen, jonka päätökseen on haettu muutosta, vaikka tätä ei muuten pidettäisikään asianosaisena. Pääsääntöä lievennettäisiin kuitenkin voimakkaasti yksityisen asianosaisen eduksi. Häntä ei voitaisi tuomita maksamaan julkisyhteisön oikeudenkäyntikuluja, ellei hänen olisi suoranaisesti katsottava väärinkäyttäneen oikeusturvakeinoja.

Ehdotettu sääntely tulisi ennen kaikkea lisäämään yksityisen asianosaisen mahdollisuuksia saada kulunsa korvatuksi, kun hän voittaa asian.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Siirtyminen nykyistä suuremmassa määrin

suullisiin käsittelyihin ja valitusten ohjaaminen pääsääntöisesti lääninoikeuksiin aiheuttaa pidemmällä aikavälillä työmäärän lisääntymistä lääninoikeuksissa. Jos esityksen aiheuttama työmäärän lisääntyminen lääninoikeuksissa katetaan vastaavalla henkilöstön lisäyksellä, kustannusvaikutus on vuosittain noin 8—14 miljoonaa markkaa. Lääninoikeuksiin saapuneiden asioiden määrän huomattavan alenemisen vuoksi voidaan suullisista käsittelyistä aiheutuvasta työmäärän lisääntymisestä suoriutua nykyistä henkilöstöä lisäämättä. Tämän vuoksi ei tällä hetkellä ole myöskään tarvetta määrärahojen lisäämiseen.

Taloudellisia vaikutuksia olisi myös ehdotetuilla oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevilla säännöksillä. Tavoitteena olisi, että asianosainen nykyistä useammin saisi korvauksen hänelle aiheutuneista kuluista. Korvausvelvollisuus kohdistuisi tavallisimmin asianosaisena olevaan viranomaiseen tai siihen hallintoviranomaiseen, joka on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen. Säännösten taloudellisen merkityksen viranomaisille voidaan arvioida jäävän pieneksi. Lääninoikeudet ovat valitusten johdosta muuttaneet alemman asteisen viranomaisen päätöstä keskimäärin joka kolmannessa asiassa. Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen ei käytännössä tulisi kyseeseen kaikissa niissäkään tapauksissa, joissa päätöstä muutetaan. Voidaan arvioida, että oikeudenkäyntikulujen korvaaminen voisi tulla kyseeseen 5—10 prosentissa asioista eli 1 200—2 500 asiassa. Jos keskimääräinen oikeudenkäyntikulujen korvaus olisi 2 000 markkaa, muutos aiheuttaisi eri viranomaisille vuosittain kustannuksia yhteensä 2,4—5 miljoonaa markkaa.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Uudistuksessa ei muodostettaisi uutta organisaatiota eikä ehdotus muutenkaan aiheuttaisi organisaatiomuutoksia.

Ehdotetut säännökset oikeudesta suulliseen käsittelyyn merkitsivät ilmeisesti, että suullisia käsittelyjä järjestettäisiin hallintolainkäytössä selvästi nykyistä useammin. Suullisia käsittelyjä järjestetään nykyisin suhteellisen paljon turvapaikkalautakunnassa, jossa suullisten käsittelyjen määrä vuonna 1994 oli 55.

Lääninoikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa järjestettyjen suullisten käsittelyjen määrä on nykyisin hyvin vähäinen.

Vuonna 1993 järjestettiin lääninoikeuksissa yhteensä 25 ja vuonna 1994 yhteensä 41 suullista käsittelyä. Eniten suullisia käsittelyjä järjestettiin lastensuojelua koskevissa asioissa. Noin puolet kaikista suullisista käsittelyistä järjestettiin Uudenmaan lääninoikeudessa. Kahdessa lääninoikeudessa ei vuonna 1994 vuonna järjestetty yhtään suullista käsittelyä. Muissa lääninoikeuksissa suullisia käsittelyjä järjestettiin 1—5 kertaa vuonna 1994.

Uudistuksen vaikutusta suullisten käsittelyjen määrään on vaikea tarkasti arvioida. Suullisten käsittelyjen määrään vaikuttaa sekä asianosaisten aktiivisuus että lääninoikeuksien omaksuma työskentelytapa. Myös muussa lainsäädännössä tapahtuvat muutokset saattavat vaikuttaa suullisten käsittelyjen tarpeellisuuteen. Voidaan olettaa, että suullisia käsittelyjä järjestettäisiin uudistuksen jälkeenkin erityisesti niissä asiaryhmissä, joissa näytön arvioinnin merkitys on korostunut. Tällaisia asioita ovat lähinnä lasten huostaanottoa koskevat asiat ja mielenterveysasiat. Muissa asiaryhmissä suullisten käsittelyjen määrän voidaan olettaa jäävän melko vähäiseksi.

Jos oletetaan, että lasten huostaanottoa koskevista asioista noin 70 prosentissa, mielenterveysasioista noin 20 prosentissa ja muissa asioista noin 5—10 prosentissa järjestettäisiin suullinen käsittely, olisi suullisten käsittelyjen määrä lääninoikeuksissa vuosittain 1 600—2 800. Tällöin oletetaan, että lääninoikeuksiin saapuisi noin 25 000 asiaa vuodessa. Kun arvioidaan, että yhteen suulliseen käsittelyyn ja sen valmisteluun kuluisi siihen osallistuvilta keskimäärin 3—4 tuntia, merkitsisi suullisten käsittelyjen järjestäminen kolmen tuomarin ja esittelijän kokoonpanossa noin 25—45 henkilötyövuotta vastaavaa työpanosta, kun otetaan huomioon myös suullisten käsittelyjen järjestämiseen liittyvä toimistotyö. Tällöin 60—70 suullista käsittelyä vuodessa vastaa yhden henkilötyövuoden työmäärää. Suullisten käsittelyjen määrä ei kasvaisi edellä arvioituun määrään välittömästi vaan vähitellen. Työmäärän lisääntymisen voidaan arvioida kohdistuvan vuosiin 1997—2000. Vuonna 1995 saapui lääninoikeuksiin lähes 20 000 asiaa. Vuoden 1995 lopussa lääninoikeuksissa oli ratkaisseematta noin 12 000 asiaa, mikä on kaikkien aikojen alhaisin ratkaisemattomien asioiden määrä. Asiamäärien alenemisen vuoksi suullisista käsittelyistä johtuva työmäärän lisää-

tyminen voidaan ainakin toistaiseksi hoitaa henkilöstöä lisäämättä.

Lääninoikeuden säätäminen ensi asteen valitusviranomaiseksi haettaessa muutosta alemman hallintoviranomaisen päätökseen merkitsee asioiden määrän kasvua lääninoikeuksissa. Nykyisin muutoksenhaussa alemmien hallintoviranomaisten eli lähinnä piiri- ja paikallishallintoviranomaisten päätöksistä on lähtökohtana, että niistä valitetaan ylemmän hallintoviranomaiseen. Usein muutoksenhaku alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle perustuu kuitenkin erityissäännöksiin. Näissä tapauksissa ehdotettu laki ei toisi muutosta valitustiehen, ellei erityislainsäädäntöä muuteta. Kaikkien nykyisin lääninhallitukseen tai keskushallintoviranomaiselle tehtävien valitusten käsittelyn voidaan arvioida vastaavan noin 10—15 henkilötyövuoden työpanosta lääninoikeuksissa. Vastaavasti säästyisi valitusten käsittelyyn tarvittava työpanos niissä viranomaisissa, jotka nykyisin käsittelevät näitä valitusasioita.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Ensimmäinen ehdotus hallintolainkäyttömenettelyn osittaisesta yleissääntelystä oli lainvalmistelukunnan mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (lainvalmistelukunnan julkaisu 1936:5). Mietinnössä ehdotettu laki alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä sisälsi muun muassa hallinto-oikeudellisen lainkäytön määritelmän ja säännökset lainkäyttöä harjoittavista viranomaisista, käsittelyssä noudatettavasta menettelystä ja muutoksenhausta lainkäyttöviranomaisen päätökseen. Menettelyä koskevissa säännösehdoituksissa viitattiin lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen, minkä ohella lakiehdotus sisälsi säännöksiä asian vireillepanosta, julkisyhteisön puhevallan käytöstä, lausuntojen ja vastineiden hankkimisesta, valallisesta todistajien kuulustelusta tuomioistuimessa, muun selvityksen hankkimisesta viran puolesta, äänestyksestä ja asiassa annettavasta päätöksestä.

Mietinnön pohjalta laadittiin ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (lainvalmistelukunnan julkaisu 1938:1). Myöhemmin laadittiin vielä tarkistettu ehdotus (lainvalmistelukunnan julkaisu 1939:3).

Ehdotukset sisälsivät mainittuun mietintöön nähden vain vähäisiä tarkistuksia. Ehdotukset eivät johtaneet toimenpiteisiin yleisen hallintolainkäyttöä koskevan menettelysääntelyn aikaansaamiseksi. Ne vaikuttivat kuitenkin osaltaan myöhemmin säädettäviksi tullessiin muutoksenhakua koskeviin säädöksiin ja lainkäyttöviranomaisten organisatiosäädöksiin.

Myöhemmästä valmistelusta voidaan mainita hallintolainkäyttötoimikunta (komiteamietintö 1973:114) ja hallinnon oikeusturvakomitea (komiteamietintö 1981:64). Hallintolainkäyttötoimikunta käsiteli mietinnössään lyhyesti hallintoprosessissa noudatettavaa menettelyä, mutta ei valmistellut uudistusehdotusta asiassa. Hallinnon oikeusturvakomitea tarkasteli mietinnössään hallintolainkäyttömenettelyn uudistamista suhteellisen laajasti ja päätyi ehdottamaan, että ryhdyttäisiin toimenpiteisiin yleisen menettelyä koskevan lain säätämiseksi.

Hallintolainkäyttöä koskevan lain valmistelu alkoi hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä esitettyjen suuntaviivojen pohjalta vuoden 1986 alussa. Valmistelu on tehty pääosin virkatyönä oikeusministeriössä. Valmistelussa on ollut mukana asiantuntijaryhmä, jossa on ollut jäseniä tuomioistuimista ja korkeakouluista. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus hallintolainkäyttölaiksi valmistui helmikuussa 1994 (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994).

5.2. Lausunnot

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotuksesta hallintolainkäyttölaiksi pyydettiin lausunto 81 lausunnonantajalta, joita olivat tuomioistuimet, hallintoviranomaiset ja järjestöt. Lausunto saatiin yhteensä 70 lausunnonantajalta. Lausunnoista on laadittu tiivistelmä oikeusministeriössä.

Lausunnoissa pidettiin hallintolainkäyttölain säätämistä tarpeellisena. Ehdotuksia pidettiin yleensä oikeansuuntaisina. Useissa lausunnoissa todettiin ehdotusten lisäävän oikeusturvaa sekä yleiseltä kannalta että valittajan näkökulmasta.

Lääninoikeuksien säätämistä nykyistä laajemmin ensi asteen valitusviranomaiseksi kannatettiin lausunnoissa laajasti. Muutamislausunnoissa kiinnitettiin kuitenkin huomiota eräisiin erityisiin asiaryhmiin ja katsottiin, että valitusviranomaisena tulisi jois-

sakin tapauksissa olla lääninoikeuden sijasta hallintoviranomainen.

Suullista käsittelyä ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin säännösehdotuksiin suhtauduttiin yleensä myönteisesti, mutta näiden säännösten sisältöön ja sanamuotoon esitettiin useita yksityiskohtaisia korjausehdotuksia. Monissa lausunnoissa korostettiin sitä, että suullista käsittelyä koskevat ehdotukset vaativat lääninoikeuksilta huomattavasti nykyistä enemmän voimavaroja. Muutamissa lausunnoissa suhtauduttiin ehdotuksiin suullisesta käsittelystä ja oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta varauksellisesti.

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotuksen ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta virkatyönä oikeusministeriössä.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on 15 päivänä syyskuuta 1995 annettu hallituksen esitys rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 82/1995 vp). Esityksessä ehdotetaan muun muassa muutoksia eräisiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin, joihin ehdotetussa hallintolainkäyttöä koskevassa laissa viitattaisiin. Tämän vuoksi tulisi rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskevien säännösten tultua hyväksytyksi hallintolainkäyttöä koskevan lain eräitä säännöksiä vastaavasti tarkistaa.

Eduskunnalle annetaan erikseen esitys laiksi vesilain muuttamisesta. Esitys sisältää ehdotetusta hallintolainkäyttöä koskevasta laista aiheutuvat muutosehdotukset vesilakiin. Esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi tämän esityksen yhteydessä. Laki hallintolainkäytöstä ja laki vesilain muuttamisesta ovat tarkoitetut tulemaan voimaan samaan aikaan.

Eduskunnalle on tarkoitus antaa erikseen esitys laeiksi vakuutusosoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esitys sisältäisi säännösehdotukset hallintolainkäyttöä koskevan lain soveltamisesta vakuutusosoikeudessa ja sen alaisissa lautakunnissa. Esitys laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi voidaan saattaa voimaan vakuutusosoikeudesta annetun

lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettavasta esityksestä riippumatta.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista

Suullista käsittelyä koskevan sääntelyn

uudistaminen ehdotetulla tavalla merkitsisi, että Suomen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan tekemä varauma voitaisiin yleisten hallintotuomioistuinten osalta poistaa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Laki hallintolainkäytöstä

I OSA. YLEISET SÄÄNNÖKSET

1 luku. Lain soveltamisala ja suhde muihin säännöksiin

1 §. *Soveltamisala.* Pykäläehdotuksessa on säännökset lain soveltamisalasta. Tämä määriteltäisiin ensi sijassa aineellisella perusteella eli osoittamalla, mihin menettelyyn ja asioihin lakia sovelletaan. Osaksi soveltamisala määriteltäisiin myös viranomaiskohtaisesti.

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan laki koskee lainkäyttöä yleisissä hallintotuomioistuimissa. Lakia sovellettaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja lääninoikeudessa niissä käsiteltävänä oleviin lainkäyttöasioihin. Lain eräitä säännöksiä, kuten valitusosoitusta ja täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä, sovellettaisiin myös muissa viranomaisissa silloin, kun niiden päätöksiin haetaan muutosta hallintotuomioistuimilta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja lääninoikeudessa ratkaistavat lainkäyttöasiat ovat lähinnä valituksia ja ylimääräisiä muutoksenhakuja. Lääninoikeudessa on niiden ohella muitakin lainkäyttöasioita.

Lääninoikeus on lääninoikeuslain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan yleinen hallintoriita-asioita käsittelevä viranomainen. Säännös ehdotetaan tässä esityksessä siirrettäväksi lääninoikeuslaista hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin. Hallintoriita-asiassa ei ole kysymys muutoksenhausta.

Muita lääninoikeuden toimivallan piiriin kuuluvia lainkäyttöasioita, joissa ei ole kyse muutoksenhausta, ovat ne asiat, jotka pannaan lääninoikeudessa vireille alistuksella, hakemuksella, esityksellä tai vaatimuksella.

Joitakin esitykseen tai vaatimukseen perustuvista asioista voidaan pitää hallintoriita-asioina, vaikka laissa käytetään niiden vireilepanomuodosta hakemuksesta poikkeavaa ilmaisua. Lisäksi on mahdollista, että yleisiin hallintotuomioistuihin voi oikeuskäytännön myötä tai uuden lainsäädännön perusteella tulla muunkinlaisia lainkäyttöasioita.

Alistusasioista voidaan mainita mielenterveyslaissa (1116/90) säädetty tahdosta riippumatonta hoitoa koskeva alistus, lastensuojelulain 17 §:ssä (139/90) säädetty lapsen huostaanottopäätöksen vahvistaminen ja henkilön määrääminen hoitoon päihdehuoltolain 12 §:n (740/92) nojalla.

Ilmaisuja "hakemus" ja "esitys" käytetään lainsäädännössä usein rinnakkaisina. Hakemuksena pannaan vireille esimerkiksi sosiaalihuoltolain (710/82) 37 ja 42 §:ssä tarkoitettu toimeentulotuen korvaamista koskeva asia. Esityksen muodossa voidaan panna vireille elatusvelvollisen passin myöntämiskielloasia lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain (122/77) 34 §:n nojalla, henkilön määrääminen hoitoon tahdostaan riippumatta päihdehuoltolain 13 §:n nojalla ja eristäminen tartuntatautilain (583/86) 18 §:n nojalla.

Hallintomenettelylain 19 §:n 2 momentin nojalla hallintomenettelyssä käsiteltävää asiaa ratkaiseva viranomainen voi pyytää lääninoikeutta kuulemaan todistajaa valallisesti ja asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi (HE 88/1981 vp) todetaan, että kuulemisessa noudatetaan hallintomenettelylain 19 §:n 2 ja 3 momentin säännösten ohella lainkäytön menettelysäännöksiä.

Tuomioistuimissa käsitellään eräitä sellaisia asioita, joita ei lueta lainkäyttöön. Näitä ovat ensinnäkin tuomioistuimen sisäistä hallintoa koskevat asiat, kuten henkilöstöasiat. Tyypillisiä henkilöstöasioita ovat esimerkiksi palvelussuhteeseen ottamista ja palvelussuh-

teen lakkaamista sekä virkavapautta koskevat asiat. Myös tuomioistuimen omaa työntekijää koskevan kurinpitoasian käsittely kuuluu tähän ryhmään.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle kuuluu myös muita tuomioistuinten omaa tehtäviä, joiden käsittely ei ole lainkäyttöä. Näitä ovat esimerkiksi lääninoikeuden jäsenen nimitystä koskevat asiat.

Näihin tuomioistuimen sisäisiin tai toista tuomioistuinta koskeviin oikeushallintoasioihin sovelletaan hallintomenettelylain 3 §:n 1 momentin nojalla hallintomenettelylakia.

Hallitusmuodon mukaan korkein hallinto-oikeus voi eräissä tapauksissa tehdä esityksen tai antaa lausunnon lainsäädäntöasiassa. Korkein hallinto-oikeus on antanut käytännössä myös eräitä muita lausuntoja. Myös lääninoikeus voi tehdä esityksiä ja antaa lausuntoja toimialaansa koskevissa kysymyksissä. Näiden asioiden käsittelyyn ei sovelletaisi ehdotettua lakia.

Tuomioistuimessa voi tulla käsiteltäväksi myös oikaisutyypinen asia. Tällainen asia voi tulla vireille esimerkiksi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 8 §:n nojalla. Asian käsittelyyn sovellettaisiin hallintomenettelylakia samojen periaatteiden mukaan kuin hallintoviranomaisissa.

Hallintolainkäytöstä säättäminen Ahvenanmaan maakunnassa kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 25 §:ssä on kuitenkin säännöksiä siitä, mille viranomaiselle valitus tehdään. Eräiltä osin tästä voidaan säätää tarkemmin maakuntalailla. Ahvenanmaalla valitusasioita käsittelevät edellä mainittujen säännösten perusteella lähinnä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, lääninhallitus ja maakuntahallitus.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain (547/94) 2 §:n mukaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä lääninoikeuslaissa tai muussa laissa tai asetuksessa säädetään lääninoikeudesta. Ehdotetun lain säännökset tulisivat suoraan sovellettaviksi myös hallintolainkäyttöön Ahvenanmaalla siltä osin kuin Ahvenanmaan itsehallintolain tai muun lain nojalla ei olisi sovellettava ehdotetusta laista poikkeavia säännöksiä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain soveltamisesta muissa lainkäyttöä harjoittavissa viranomaisissa kuin tuomioistuimissa. Momentissa tarkoitetaan lähinnä tavanomai-

sia hallintoviranomaisia tai lainkäyttöasioita varten perustettuja erityisviranomaisia. Yhtenä organisaatiomuotona on hallintoviranomaiseen perustettu erityinen kolleginen valituselin.

Monet hallintoviranomaiset toimivat päätehtävänsä ohella alalistensa viranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia käsittelevinä muutoksenhakuasteina. Hallintoviranomaisella tarkoitetaan 2 momentissa kaikkia niitä julkisen vallan hallintotehtäviä varten perustettuja toimielimiä, joiden toimivaltaan kuuluu myös hallintopäätöksistä tehtyjen valituksen tai ylimääräisten muutoksenhakujen käsittelyä. Hallintoviranomaisina voidaan pitää paitsi julkisyhteisöjen myös itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten ja julkisoikeudellisten yhdistysten toimielimiä, joille on annettu julkisia hallintotehtäviä. Valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/87) tarkoitettu laitos on hallintoviranomainen silloin, kun se käsittelee hallintoasioita. Hallintoviranomaisen määritelmän ehdottomana rajanvetona ei voidakaan pitää sitä, että koko toimintayksikkö tai toimielin on asetettu pääasiassa hallintotehtäviä varten. Hallintoviranomaisen käsitettä käytetään pykälässä siinä merkityksessä, joka sillä yleisesti on oikeudellisessa kielenkäytössä.

Muutoksenhakuasioita ei ole annettu yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille, eikä tämä soveltuisikaan oikeussuojajärjestelmän yleisiin perusteisiin.

Hallintovalituslain 6 §:n nojalla ylemmät hallintoviranomaiset eli keskusvirastot, lääninhallitukset ja muut välittömästi valtioneuvoston alaiset hallintoviranomaiset toimivat valitusviranomaisina valitettaessa niiden alaisten viranomaisten päätöksistä. Valtioneuvosto toimii puolestaan hallintovalituslain 5 §:n 2 momentin mukaan viimeisessä asteessa yleisenä valitusviranomaisena valtion virkanimitysasioissa.

Hallintovalituslaki ehdotetaan kumottavaksi hallintolainkäytöstä säädettäväksi ehdotetulla lailla. Samalla ehdotetaan myös muutettavaksi valitusjärjestelmää siten, että valtion alemmista hallintoviranomaisista ei enää valitettaisi yleissäännöksen perusteella ylemmän hallintoviranomaiseen vaan lääninoikeuteen. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteivät ylemmät hallintoviranomaiset olisi jatkossakin eräissä tapauksissa valitusviranomaisina. Tämä edellyttäisi kuitenkin aina erityissäännöstä.

Myös useat ministeriöt ja muutamissa asia-

ryhmissä valtioneuvosto toimivat erityissään-
nösten nojalla valitusasteina. Lisäksi niiden
käsiteltäväksi tulee valituksia valtioneuvos-
ton ja korkeimman hallinto-oikeuden välistä
toimivallanjakoa koskevan korkeimmasta
hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n 1 mo-
mentin perusteella. Eräissä tapauksissa myös
alemmat hallintoviranomaiset toimivat vali-
tusviranomaisina.

Oikeuskirjallisuudessa hallintovalituksen
lajeina on pidetty nimitysvalitusta, laillisuus-
valitusta ja tarkoituksenmukaisuusvalitusta.
Myös vaalivalitus mainitaan joskus erityise-
nä hallintovalituksen lajina. Tällä jaottelulla
ei ole merkitystä ehdotetun lain soveltami-
sessa, sillä lakia sovellettaisiin esimerkiksi
valtioneuvoston käsitellessä korkeimman
hallinto-oikeuden sille korkeimmasta hallin-
to-oikeudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin
nojalla siirtämää valitusasiaa.

Toinen päävalituslaji on kuntalaissa sää-
detty kunnallisvalitus. Kuntalain mukaan
valitusviranomaisina toimivat lääninoikeus ja
korkein hallinto-oikeus, mutta muutamien
erityissäännösten nojalla myös eräät valtion
hallintoviranomaiset toimivat valitusvi-
ranomaisina kunnallisvalituksessa.

Muutoksenhakuasioiden käsittelyä varten
on tuomioistuinten ohella perustettu eräitä
 muita erityisviranomaisia, lähinnä lautakun-
tatyyppejä toimielimiä. Tällaiset lautakunnat
eivät täytä kaikilta osin hallitusmuodon tuo-
mioistuimille asettamia vaatimuksia, mutta
toisaalta niitä ei päätehtävänsä laadun vuoksi
voida pitää tavanomaisina hallintoviranomai-
sina. Organisatorisen riippumattomuutensa
vuoksi useita tällaisia viranomaisia voidaan
asiallisesti pitää tuomioistuimeen rinnastetta-
vina. Eräät niistä täyttävät Euroopan ihmis-
oikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa
määritellyn tuomioistuimen vaatimukset.
Sama on todettava niiden suhteesta Euroo-
pan yhteisön perustamissopimuksen 177 ar-
tiklan mukaiseen tuomioistuimeen.

Momentissa tarkoitettuja erityisiä lainkäyt-
töviranomaisia ovat esimerkiksi elokuvien
tarkastuksen toimittamisesta annetussa laissa
(300/65) säädetty valtion elokuva-lautakunta,
asevelvollisuuslaissa (452/50) säädetty kut-
suntä asiain keskuslautakunta ja ulkomaal-
laislailla perustettu turvapaikkalautakunta,
jotka luetaan korkeimman hallinto-oikeuden
alaiseen lainkäyttöorganisaatioon. Kaikissa
näissä lautakunnissa käsitellään hallintovi-
ranomaisten päätöksistä tehtyjä hallintovali-
tuksia. Elokuvalautakunnan päätöksistä voi

valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tilintarkastuslain (936/94) mukaan Kes-
kuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta
toimii muun ohessa oikaisuelimenä haettaes-
sa muutosta kauppakamarin tilintarkastusva-
liokunnan päätökseen. Oikaisuun sovelletaan
tilintarkastuslain 32 §:n 1 momentin mukaan
hallintomenettelylakia. Keskuskauppakama-
rin tilintarkastuslautakunnan päätöksestä va-
litetaan valtion tilintarkastuslautakuntaan,
joka toimii kauppa- ja teollisuusministeriön
yhteydessä. Valitukseen sovelletaan tilintar-
kastuslain 42 §:n 4 momentin mukaan hal-
lintovalituslakia. Valtion tilintarkastuslauta-
kunnan päätökseen saa muutamissa asiaryh-
missä hakea muutosta valittamalla korkeim-
paan hallinto-oikeuteen.

Työneuvostosta ja työsuojelun poikkeuslu-
vista annetussa laissa (608/46) säädetty työ-
neuvosto on työministeriön alainen eriy-
tiselin. Sen toimivaltaan kuuluu eräitä vali-
tusasioita, mutta neuvoston päätehtävänä
ovat muut asiat. Valitukseen sovelletaan 10
e §:n nojalla hallintovalituslakia. Työneuvos-
ton päätöksestä ei saa valittaa. Pääasiallisen
tehtävänsä vuoksi neuvostoa voidaan pitää
hallintoviranomaisena. Toisaalta työneuvos-
ton järjestysmuotoa koskevat säännökset
ovat hyvin samankaltaiset kuin yllä maini-
tuissa erityiselimissä. Työneuvostossa hallin-
tolainkäyttöä koskevaa lakia sovellettaisiin
ainoastaan muutoksenhakuasioihin.

Maatilahallituksen lakkauttamisen johdosta
maa- ja metsätalousministeriöön on perustet-
tu maaseutuelinkeinojen valituslautakunta,
joka käsittelee maaseutuelinkeinoja koskevat
valitukset. Lautakunnasta säädetään maaseu-
tuelinkeinojen valituslautakunnasta annetussa
laissa. Muutoksenhakua korkeimpaan hallin-
to-oikeuteen on rajoitettu eräiltä osin valitus-
lupajärjestelmällä.

Tullausta koskevassa muussa kuin vero-
asiassa toimii valitusviranomaisena tullihalli-
tuksessa toimiva tullilautakunta. EFTA-tuo-
mioistuin on ratkaisussaan E-1/94 pitänyt
tullilautakuntaa sellaisena valvontavi-
ranomaisen ja tuomioistuimen perustamisesta
tehdyssä EFTA-valtioiden sopimuksessa tar-
koitettuna tuomioistuimena, jolla oli oikeus
pyytää sopimuksessa tarkoitettua ennakkolausuntoa.

Patentti- ja rekisterihallituksen päätökseen
haetaan muutosta virastossa olevalta valitus-
lautakunnalta. Menettelystä valituslautakun-
nassa, muun muassa todistuskeinoista, sääde-
tään patentti- ja rekisterihallituksen vali-

tusasioiden käsittelystä annetussa laissa (576/92).

Useimpia edellä mainittuja erityisviranomaisia koskevissa säännöksissä viitataan nykyisin joko suoraan hallintovalituslakiin tai siihen, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa säädetään.

Kilpailuneuvoston tehtävistä säädetään kilpailunrajoituksista annetussa laissa (480/92) ja julkisista hankinnoista annetussa laissa (1505/92). Kilpailuneuvoston organisaatiosta ja asian käsittelystä kilpailuneuvostossa säädetään kilpailuneuvostosta annetussa laissa. Kilpailuneuvoston organisaatiota ja menettelytapoja on vuoden 1994 alusta uudistettu entistä lähemmäksi tuomioistuinta. Kilpailuneuvostoa voidaan asiallisesti pitää tuomioistuintyyppisenä toimielimenä. Kilpailuneuvostossa käsiteltävät asiat eivät kuitenkaan ole muutoksenhakuasioita, joten 1 §:n 2 momentin nojalla hallintolainkäyttöä koskeva laki ei tulisi suoraan sovellettavaksi kilpailuneuvostossa. Lain soveltamisesta voidaan tarvittaessa ottaa erityissäännös kilpailuneuvostoa koskevaan lainsäädäntöön.

Lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuna ylimääräisenä muutoksenhakukeinona tulee kysymykseen lähinnä ehdotetun lain 11 luvussa säännelty kantelu tai erityiselle lainkäyttöelimelle erityissäännöksissä annettu toimivalta lainvoimaisen päätöksen poistamiseen.

Ehdotetussa 1 §:n 2 momentissa on tarkoituksena sulkea lain soveltamispiiriin ulkopuolelle ne momentissa tarkoitetuissa viranomaisissa käsiteltävät oikeuskeinot, jotka eivät ole valituksia ja joita ei ole myöskään pidettävä ylimääräisinä muutoksenhakukeinoina. Tämä rajausta vastaa hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi ilmaistua käsitystä rajanvedosta hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välillä. Ehdotetun sääntelyn toimivuuden edellytyksenä on, että lainsäädännössä säädetään eri oikeuskeinoista johdonmukaisella tavalla. Jos katsotaan, että hallintolainkäyttöä koskevan lain säännöksiä tulisi soveltaa johonkin erityiseen oikeuskeinoon, tästä säädetttäisiin erikseen asianomaisessa sääädöksessä.

Ehdotetun lain soveltamisen ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi hallintomenettelylaissa säädetty päätöksen korjaamismenettely ja vastaavat erityislaeissa säädetty oikeuskeinot. Myös oikaisuvaatimusmenettely jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällä menettelyllä tarkoitetaan yleisimmin järjestelyä,

jossa ennen valittamista on vaadittava oikaisua hallintopäätöksen tehneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimusmenettely jäisi lain soveltamisen ulkopuolelle siitä huolimatta, että eräissä sääädöksissä oikaisuvaatimussäännökset sisältyvät muutoksenhakua koskevaan lukuun.

Oikaisumenettely on alkuperäiseltä luonteeltaan itseoikaisua, jossa oikaisun tekee sama päätöksentekijä kuin alkuperäisen hallintopäätöksen. Viime vuosina on yleistynyt menettely, jossa asianosainen voi saattaa viranomaisen päätöksen ylemmän viranomaisen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi muulla tavoin kuin tekemällä varsinaisen valituksen. Esimerkiksi muutamissa verolaeissa säädetty oikaisuvaatimusmenettely, jossa verotuspäätökseen vaaditaan ennen valituksen tekemistä oikaisua verotuksen oikaisulautakunnalta, on hallintomenettelyä eikä lainkäyttöä.

Joulukuun alussa 1994 voimaan tulleessa valtion virkamieslaissa (750/94) on pääosin luovuttu kurinpitomenettelystä. Entiset virkamieslautakunnat on korvattu yhdellä lautakunnalla. Virkamieslautakunta toimii oikaisuelimenä virkamiehelle annettua varoitusta koskevassa asiassa samoin kuin virkamiehen irtisanomista ja lomauttamista, virkasuhteen purkamista, virantoimituksesta pidättämistä ja virkasuhteen osa-aikaiseksi muuttamista sekä lain 56 §:ssä tarkoitettua korvausvaatimusta koskevassa asiassa. Hallituksen esityksessä valtion virkamieslaiksi (HE 291/1993 vp) todetaan, että oikaisuvaatimukseen ei sovelleta hallintovalituslain säännöksiä.

Yhtenä oikaisumenettelyn erityismuotona voidaan mainita arvonlisäverolaissa (1501/93) ja tullilaissa (1466/94) säädetty järjestely, jossa lääninoikeudelle osoitettu valitus käsitellään ensin veroviranomaisessa oikaisuasiana. Tällöin hallintolainkäyttöä koskevaa lakia ei sovellettaisi oikaisuvaiheessa vaan vasta valituksen käsittelyssä lääninoikeudessa.

Muutamissa säännöksissä on säädetty, että asian alistaminen riippuu asianosaisen vaatimuksesta. Alistusasian käsittely ylemmässä viranomaisessa ei näissäkään tilanteissa kuuluisi ehdotetun lain soveltamisalaan, ellei käsittelevä viranomainen ole hallintotuomioistuin. Alistusasiassa voidaan tehdä vapaaehtoisia muistutuksia alistusviranomaiselle, mutta niidenkään käsittely ei kuuluisi tämän lain soveltamisalaan.

Alistuksen käsittelyyn hallintoviranomaisessa ei sovellettaisi ehdotettua lakia, vaikka asiassa olisi tehty myös valitus alistusviranomaiselle. Sen sijaan alistuksen yhteydessä käsiteltävään valitukseen sovellettaisiin ehdotetun lain säännöksiä.

Oikaisuasioiden lisäksi hallinnossa käsitellään useita sellaisia asioita, joissa oikeusturvapäätöksillä on tavanomaista enemmän merkitystä. Tällaisina asiaryhminä voidaan mainita kurinpitoasiat, elinkeino- ja muiden lupien peruuttaminen, uhkasakkolaissa (1113/90) tarkoitetut pakkokeinot, hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto sekä erilaiset sanktion luonteiset maksut tai veron tai maksun korotukset. Näissä asioissa ei menettelyyn hallintoviranomaisessa sovellettaisi hallintolainkäyttöä koskevaa lakia, vaan asiat kuuluisivat hallintomenettelylain ja asianomaisten erityissäännösten soveltamisen piiriin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei näissä asioissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota oikeusturvaan.

Valittamisella ja ylimääräisellä muutoksenhaulla tarkoitettaisiin pykälän 2 momentissa muutoksenhakua sellaisiin asioihin, joissa muutoksenhaku on järjestetty hallinto-oikeuden alaan kuuluvalla muutoksenhakukeinolla. Hallintoasian käsitettä ei voida määritellä tarkasti. Pykäläehdotuksessa hallintoasialla tarkoitetaan samaa kuin hallintomenettelylaissa. Muutoksenhaku eräistä tietyin perustein hallintoasioihin rinnastettavista asioista on järjestetty muussa prosessilajissa kuin hallintolainkäytössä. Säännösehdotuksella ei ole tarkoitettu muuttaa tätä järjestelyä.

Hallintomenettelylaissa on säädetty erikseen siitä, että hallintomenettelyä ei ole ulosotto eikä esitutkinta rikosasiassa. Oikeussuojan saaminen näissä asioissa on järjestetty yleisten tuomioistuinten varaan. Menettelystä on muutenkin säädetty erikseen. Tämän vuoksi on selvää ilman nimenomaista säännöstäkin, että hallintolainkäyttöä koskeva laki ei tulisi näissä asioissa sovellettavaksi.

Perustevalituksesta säädetään veroulosotto-laissa sekä eräissä muissa laeissa. Veroulosottolakiin viitataan useissa muissa säädöksissä. Usein näissä viittauksissa ei mainita erikseen perustevalitussäännöstä, mutta perustevalitussäännös sisältyy veroulosottolain soveltamista koskevaan viittaukseen. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia perustevalitussäännöksiin, joten mahdollisuus perustevalituksen tekemiseen säilyisi entise-

nä. Perustevalitus tehdään veroulosottolain 8 §:n mukaan sille viranomaiselle, jolle saamisen määrittämisestä tai maksuunpanosta on säännönmukaisesti valitettava. Jollei sellaista viranomaista ole säädetty, on perustevalitus tehtävä sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä saaminen on määrätty tai maksuunpanttu. Perustevalituksen käsitteleminen valitusviranomaisessa on hallintolainkäyttöä, jossa noudatettaisiin ehdotetun lain säännöksiä siltä osin, kuin menettelystä ei ole erityissäännöksiä.

Keskeiset säännökset menettelystä vesituomioistuimissa eli vesiyläoikeudessa ja vesioikeuksissa ovat vesilaissa. Vesilain 15 luvun 13 §:ssä säädetään täydentävästi, että vesioikeuteen on soveltuvin osin sovellettava käräjäoikeutta koskevia säännöksiä. Saman luvun 23 §:ssä säädetään, että asian käsittelyssä vesiyläoikeudessa on vesilain ohella noudatettava soveltuvin osin laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Vesilain säännöksiä menettelystä vesioikeudessa on uudistettu vuonna 1993 alioikeusuudistuksen yhteydessä. Uudistus ei ole koskenut menettelyä vesiyläoikeudessa. Hallintolainkäyttöä koskevan lain soveltamisesta vesituomioistuimissa säädettäisiin vesilaissa.

Sosiaaliturvaa koskevia valituksia käsittelevät ensi asteen valitusviranomaisina tavallisesti näitä asioita varten perustetut muutoksenhakulautakunnat. Lautakuntien päätöksistä voidaan muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta valittaa vakuutus-oikeuteen, joka on sosiaaliturva-asioiden käsittelyä varten perustettu erikoistuomioistuin. Tarkoituksena on, että hallintolainkäyttöä koskevan lain soveltamisesta vakuutus-oikeudessa ja sen alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvissa lautakunnissa säädettäisiin erikseen.

Vakuutus-oikeuden alaiseen muutoksenhakujärjestelmään kuuluvia lautakuntia ovat nykyisin sairausvakuutuslaissa (364/63) tarkoitetut tarkastuslautakunta ja sosiaalivakuutuslautakunta, työttömyysturvalaissa (602/84) tarkoitettu työttömyysturvalautakunta, työntekijäin eläkelaisissa (395/61) tarkoitettu eläkelautakunta, valtion eläkelaisissa (280/66) tarkoitettu valtion eläkelautakunta, kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaisissa (202/64) tarkoitettu kuntien eläkelautakunta, tapaturmavakuutuslaissa (608/48) tarkoitettu tapaturmalautakunta ja opintotukilaissa (65/94) tarkoitettu opintotuen muutoksenhakulautakunta.

Valitusasian käsittely vakuutus-oikeudessa

ja sen alaisissa muutoksenhakulautakunnissa on luonteeltaan lähinnä hallintolainkäyttöä, vaikka joihinkin asiaryhmiin, kuten tapaturmavakuutusasioihin, sisältyy myös vahingonkorvausoikeuteen kuuluvia kysymyksiä. Vakuutus oikeudessa ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnissa noudatetaan nykyisinkin hallintolainkäytön periaatteita, vaikka tästä ei ole nimenomaisia säännöksiä.

2 §. *Soveltamisalan rajoitukset.* Lakiehdotuksen sääntelyn yhtenä tavoitteena on, että hallintolainkäyttömenettely olisi mahdollisimman yhdenmukaista eri viranomaisissa. Tämän mukaisesti pääsääntönä olisi, että ehdotetun lain säännökset koskevat yhdenmukaisesti kaikkia 1 §:ssä tarkoitettuja lainkäyttöviranomaisia. Tästä tehtäisiin kuitenkin eräitä poikkeuksia, sillä lainkäyttö tuomioistuimissa ja muussa viranomaisessa ei voi olla joka suhteessa samojen menettelysääntöjen alaisia.

Pykäläehdotuksen mukaan suullista käsittelyä ja todistelukeinoja koskevia säännöksiä sovelletaan ainoastaan tuomioistuimissa, joten nämä säännökset koskisivat korkeinta hallinto-oikeutta ja läänioikeutta. Ne koskisivat myös vakuutus oikeutta ja vesituomioistimia silloin, kun ehdotettua lakia sovelletaan niiden käsiteltävänä olevassa asiassa ja kun suullisesta käsittelystä tai todistelusta ei ole annettu erityissäännöksiä.

Ehdotetun soveltamisalarajauksen perusteena on, ettei tavanomaiselle hallintoviranomaiselle tule ainakaan yleissäännösin antaa oikeutta valan tai vakuutuksen nojalla kuulla asianosaista, todistajaa tai asiantuntijaa. Tällainen todistelu kuuluu lähtökohtaisesti ainoastaan tuomioistuimille. Hallintoviranomaisen käytettävänä ei tulisi olla myöskään sellaisia prosessuaalisia pakkokeinoja kuin uhkasakko ja nouto. Näidenkin käyttäminen soveltuu lähinnä tuomioistuimille. Vastaava periaate ilmenee hallintomenettelylain 19 §:stä.

Hallintoviranomaisessa, jossa valitusasioita käsitellään muun virkatoimen ohessa, ei valitusasioita varten ole yleensä järjestetty erityistä ratkaisukokoonpanoa. Asioiden käsittely ei aina muutenkaan ulkonaisesti poikkea hallintopäätöksen tekemisestä. Päätösvalta valitusasiassa voi kuulua yksittäiselle virkamiehelle, jonka ei tarvitse kaikissa tapauksissa olla lainoppinut. Kun tällaiselle viranomaiselle ei ole annettu oikeutta välittömästi kuulla todistajaa valan nojalla hallintomenettelyssä, ei voida pitää perusteltuna, että sama

viranomainen voisi menetellä näin valitusasiassa, varsinkaan kun käsittelyn ulkoiset kulut eivät juuri muuten poikkeaisi toisistaan. Nämä seikat puoltavat sitä, ettei hallintoviranomaisessa yleissäännösten nojalla toimitettaisi samanlaista suullista käsittelyä kuin tuomioistuimissa.

Samanlaista periaatteellista estettä ei ole sille, että niille 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuille muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetuille lautakunnille tai niihin rinnastettaville muille erityisille viranomaisille, jotka itsenäisen asemansa, kokoonpanonsa ja työskentelytapojensa puolesta muistuttavat tuomioistuinta, annetaan samat tai lähes samat toimintakeinot kuin tuomioistuimelle. Näitä toimivaltuuksia ei ole kuitenkaan katsottu mahdolliseksi antaa suoraan ehdotetussa laissa, koska hallintoviranomaisten ja lautakuntatyypisten lainkäyttöelinten erottelu yleisellä tasolla on ongelmallista. Selkeämpää on, että kutakin toimielintä koskevassa lainsäädännössä säädettäisiin niistä 2 §:ssä tarkoitetuista toimintakeinoista, jotka toimielimelle annettaisiin. Tällöin voitaisiin harkita, millaisia menettelykeinoja toimielimessä tarvitaan ja millaiset edellytykset toimielimessä on erilaisten menettelykeinojen käyttämiselle.

Eräisiin hallintoviranomaisiin perustettujen erityisten valituskokoonpanojen toimivallasta esimerkiksi todistajan valalliseen kuulemiseen säädettäisiin vastaavalla tavalla erikseen.

Ehdotetun lain säännösten soveltamisalan rajoittamisessa on otettu huomioon myös se, miten lainkäyttöasioiden käsittely on muissa maissa organisatorisesti järjestetty. Suomalainen järjestelmä, jossa lainkäyttötehtäviä voi olla myös tavanomaisella hallintoviranomaisella, on poikkeuksellinen. Yleensä lainkäyttö kuuluu tuomioistuimiksi muodostetuille toimielimille, minkä ohella monissa maissa on lainkäyttötehtäviä varten perustettuja itsenäisiä, lautakuntatyypisiä toimielimiä.

Ne hallintolainkäyttöviranomaiset, joiden prosessuaalista toimivaltaa olisi rajoitettu ehdotetun pykälän mukaisesti, voisivat ehdotuksen mukaan soveltaa hallintomenettelylain 18—20 §:ää hallintolainkäyttöasioissa. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi ministeriön toimiessa valitusviranomaisena se voisi toimittaa asianosaisen suullisen kuulemisen hallintomenettelylain 18 §:n mukaisesti. Valitusasian käsittelyssä olisi tällöin katsot-

tava yleensä olevan syytä kutsua muut asianosaiset paikalle. Asianosaisen kuuleminen totuusvakuutuksen nojalla ja todistajan kuuleminen valan tai vakuutuksen nojalla tapahtuisi puolestaan hallintomenettelylain 19 §:n mukaisesti virka-aputeitse lääninoikeudessa. Katselmuksen toimittamisessa sovellettaisiin hallintomenettelylain 19 §:ää. Lisäksi sovellettaisiin hallintomenettelylain 20 §:n säännöstä eräiden tietojen merkitsemisestä asiakirjaan.

Lääninoikeuden toimittaessa todistajan tai asianosaisen kuulemisen virka-apuna se noudattaisi hallintomenettelylain 19 §:n ohella hallintolainkäyttöä koskevan lain asianomaisia säännöksiä.

Lakiehdotuksen eräissä pykälissä on myös säännöskohtaisia soveltamisalarajoituksia. Siten esimerkiksi 38 § sääntelee menettelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja lääninoikeudessa. Lain 80 §:n viittauslainsäädännössä mainittua oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 7 §:n rangaistussäännöstä sovellettaisiin tuomioistuimissa.

3 §. *Lain suhde muihin säännöksiin.* Pykäläehdotus sääntelee ehdotetun lain ja hallintolainkäyttöä koskevien muiden säännösten välistä suhdetta.

Ehdotetun lain yhtenä keskeisenä tavoitteena on yhtenäisten säännösten antaminen hallintolainkäytön alalla. Laki olisi siten luonteeltaan yleislaki. Toisaalta eräissä hallintolainkäyttöä harjoittavissa viranomaisissa tai eräissä asiaryhmissä tarvitaan ehdotetusta laista poikkeavia säännöksiä. Poikkeuksiin on aihetta lähinnä valitusoikeutta, valitusviranomaisista, valituksen vireillepanoa ja täytäntöönpanoa koskevissa säännöksissä.

Hallintolainkäytön sääntelyn tavoitteena on myös, että sitä koskevat keskeiset säännökset annetaan lain tasoisina. Perustuslaeissa ei aikaisemmin ole nimenomaisesti säädetty hallintolainkäytössä noudatettavaksi tulevasta sääntelytasosta. Hallitusmuodon eräistä säännöksistä, kuten tuomiovaltaa ja tuomioistuinta sekä yhdenvertaisuutta ja hallinnon lainalaisuutta koskevista säännöksistä, on kuitenkin johdettu vaatimus säätää lailla yksilön oikeusturvan kannalta keskeisistä menettelytavoista.

Tämän mukaisesti yleisestä lainkäytöstä on säädetty oikeudenkäymiskaareissa ja eräissä sitä täydentävissä laeissa, kuten hakemusasioiden käsittelystä yleisessä alioikeudessa annetussa laissa. Hallintomenettelylaki sisältää puolestaan yleissäännökset hallinto-

asian käsittelystä hallintoviranomaisessa. Sääntelyn tasoon vaikuttaa lisäksi se, että menettelysäädökset sisältävät usein myös viranomaisen toimivaltaa koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, että perustuslaeissa ei ole säännöstä, joka edellyttäisi hallinnollisesta muutoksenhausta säädettäväksi laissa (PeVL 13/1983 vp). Samalla se on kuitenkin todennut, että tärkeimmät hallinto-oikeudellista muutoksenhakua koskevat säännökset sisältyvät lakeihin.

Sääntelyn tasoa ja sisältöä arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon hallitusmuodon uusi 16 §. Pykälässä säädetään, että käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Samassa pykälässä on lisäksi nimenomaiset säännökset jokaisen oikeudesta saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Nämä säännökset rajoittavat osaltaan sitä, miten lainkäyttömenettelystä voidaan säätää tavallisella lailla.

Edellä olevilla perusteilla ehdotetaan 3 §:ssä säädettäväksi, että hallintolainkäyttöä koskevasta laista voidaan poiketa ainoastaan lain tasoisella säännöksellä.

Kun ehdotetussa pykälässä säädetään siitä, että muun lain säännöstä on sovellettava ensisijaisesti tähän lakiin nähden, ei pykälään sisälly valtuutusta säätää vapaasti ehdotetusta laista poikkeavalla tavalla. Erityislain säännöksen on täytettävä ne vaatimukset hallintolainkäytön järjestämiselle, jotka ovat johdettavissa hallitusmuodosta tai muusta perustuslaista tai Suomea sitovasta kansainvälisestä velvoitteesta. Poikkeuksia säädetäessä on otettava huomioon myös noudatettu lainsäädäntökäytäntö.

Hallintolainkäyttöä koskevat nykyiset säännökset ovat pääasiassa laintasoisia. Asetuksilla tai alemmanasteisilla säädöksillä annetut säännökset ja määräykset hallintolainkäytöstä koskevat enimmäkseen asian käsittelyn organisointia viraston sisällä.

Eräistä hallintovalituslaissa säädetyistä kysymyksistä on kuitenkin lukuisia asetuksentasoisia poikkeuksia. Eräät hallintovalituslain säännökset viittaavat siihen, että laissa tai asetuksessa on toisin säädetty. Viittauksena voi olla myös pelkästään toteamus siitä, että erikseen on toisin säädetty. Näiden viittaus-

säännösten on lainsäädäntökäytännössä katsottu merkitsevän valtuutusta antaa kyseessä olevasta asiasta hallintovalituslaista poikkeavia säännöksiä alemmantasoisilla säädöksillä.

Asetuksentasoiseen tai sitä alemmantasoiseen sääntelyyn on joissakin tapauksissa ollut syynä se, ettei kyseessä olevasta hallintoasiasta ole yleensäkään ollut laintasoisia säännöksiä. Kun otetaan huomioon, että julkishallintoa säännellään olennaisessa määrin myös lakia alemmantasoisilla normeilla, saattaa käytännön kannalta olla välttämätöntä, että eräät valittamiseen liittyvät kysymykset voidaan täsmentää asetuksessa. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että vain asetuksista ilmenevät tarkemmin ne päätökset, joista on tarpeen antaa ehdotetusta laista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä.

Tulevaisuudessakin saattaa olla tarvetta siihen, että eräistä hallintolainkäyttöä koskevista kysymyksistä säädetään asetuksessa. Ehdotetussa laissa ei olisi tähän yleisvaltuutusta. Sen sijaan muussa laissa voitaisiin antaa valtuus säätää hallintolainkäyttöä koskevasta laista poikkeavasti. Valtuutuksen tulisi olla riittävän yksilöity. Siitä tulisi ilmetä, millaisten päätösten muutoksenhausta ja minkä suuntaisesti asetuksella voidaan säätää. Jos vasta asetuksessa voidaan yksilöidä ne päätökset, joista ei saa valittaa, laissa annettaisiin valtuus siihen, että asetuksella voidaan säätää valituskielto tietyin viranomaisen tietynlaisiin päätöksiin.

Mahdollisuus poiketa laista asetuksella siten, että tähän annetaan nimenomainen valtuus toisessa laissa, kuuluu lainsäädäntökäytäntöön. Tällaisen valtuutuksen asianmukaisuutta on siten arvioitava tätä kysymystä koskevien periaatteiden ja lainsäädäntökäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tavallisella lailla ei voida säätää yleistä valtuutusta poiketa toisesta laista (PeVL 13/1982 vp). Lausunnon on katsottu merkitsevän sitä, että laissa olevan valtuutuksen tulee olla riittävän yksilöity, jotta poikkeamisen toisesta laista voidaan katsoa perustuvan lakiin.

Asiallisesti edellä selostettu vastaa samaa kuin esimerkiksi vuoden 1976 kunnallislain (953/76) 6 §:n säännös siitä, että kunnan hallinnossa on noudatettava kunnallislakia, jollei lailla tai sen nojalla asetuksella ole erikseen toisin säädetty. Rajoitusta säätää asetuksella poikkeuksia kunnallislain muutoksenhakusäännöksistä osoittivat korkeim-

man hallinto-oikeuden ratkaisut 1979 I 2 ja 1981 II 21, joissa tähdennettiin, että valituskiellon säätäminen edellytti laissa olevaa nimenomaista valtuutusta. Tällaisena valtuutussäännöksenä ei pidetty laissa olevaa mainintaa siitä, että tarkempia säännöksiä annetaan asetuksella. Kirkkolain 24 luvun 10 §:n säännöstä voidaan sen sijaan pitää esimerkkinä siitä, miten valitusoikeuden rajoittamista koskevaa säädösvaltaa on delegoitu yksityiskohtaisella normilla.

Hallintolainkäyttöä koskeva laki sisältäisi eräitä säännöksiä, joissa nimenomaisesti valtuutetaan säätämään asetuksella poikkeuksia ehdotettuun lakiin sisältyvästä pääsäännöstä. Tällainen valtuutus olisi ensinnäkin 7 §:n 3 momentissa, joka koskee valitustietä valtion hallintoviranomaisen päätöksestä. Toinen valtuutus sisältyisi 31 §:n 2 momenttiin, joka liittyy päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

Hallitusmuodon 16 § merkitsee eräitä uusia rajoituksia siihen, missä määrin tavallisella lailla voidaan säätää yksilöityjäkin asetuksenantovaltuuksia.

Koska nykyisin on voimassa asetuksella annettuja säännöksiä, joiden osalta ei välttämättä voida osoittaa muussa laissa olevaa nimenomaista valtuutusta ja jotka poikkeavat ehdotetusta laista, mutta joita ei tässä vaiheessa ole tarkoituksenmukaista kumota tai jättää soveltamatta, ehdotetaan 3 §:ään otettavaksi säännös näiden hallintolainkäyttöä koskevasta laista poikkeavien normien soveltamisesta. Sen mukaan ennen ehdotetun lain voimaantuloa annetun asetuksen säännöstä sovellettaisiin ehdotetun lain asemesta. Tällainen lain ja aikaisemmin annetun asetuksen suhdetta koskeva järjestely on myös hallintomenettelylain 2 §:ssä, hakemusasioiden käsittelystä yleisessä alioikeudessa annetun lain 2 §:n 1 momentissa ja uhkasakkolain 3 §:ssä.

Säännösehdotus merkitsee, että asetusta alemmanasteisia määräyksiä, jotka ovat ristiin ehdotetun lain kanssa, ei voida soveltaa lain voimaantulon jälkeen.

Ehdotettu säännös osoittaa ainoastaan hallintolainkäyttöä koskevan lain ja aikaisemmin annetun asetuksen välistä suhdetta. Siitä riippumatta on erikseen arvioitava, onko tällainen asetuksen säännös sopusoinnussa muussa laissa olevan säännöksen kanssa.

Lakiehdotuksen 3 § koskisi tilanteita, joissa ehdotetun lain ja muun lain tai ennen ehdotetun lain voimaantuloa annetun asetuksen

säännökset poikkeavat toisistaan. Tämä tarkoittaa, että nämä säädökset sisältävät toistensa kanssa ristiriitaiset säännökset samasta asiasta. Säännösten ristiriidasta ei ole kysymys aina, kun samasta asiasta on säädetty sekä hallintolainkäyttöä koskevassa laissa että erityislainsäädännössä, sillä säännökset voivat myös täydentää toisiaan. Sen vuoksi on välttämätöntä kussakin tilanteessa selvittää, onko kysymys toisistaan poikkeavista vai toisiaan täydentävistä säännöksistä.

2 luku. Valitusoikeus ja valitusviranomainen

4 §. *Valitusoikeus.* Pykälä ilmaisisi oikeusturvajärjestelmäämme kuuluvan keskeisen periaatteen valitusoikeudesta hallintoasioissa. Ehdotettu säännös ei muodostaisi itsenäistä säännöstä oikeudesta valittaa, vaan tämä oikeus määräytyisi tarkemmin luvun muiden pykälien perusteella.

Ehdotetut säännökset valitusoikeudesta koskevat hallintoasioita. Esitykseen ei sisälly hallintoasian määritelmää. Käytännössä hallintoasian käsitteen sisältö on melko vakiintunut. Hallintoasian käsitettä käytetään myös hallintomenettelylain 1 §:n 2 momentissa, jossa hallintolainkäyttö on nimenomaisesti suljettu hallintomenettelylain soveltamisen ulkopuolelle. Hallintomenettelyllä ja hallintolainkäytöllä on keskinäinen yhteys sillä tavoin, että hallintoasia käsitellään yleensä ensin hallintomenettelyssä ennen kuin asia voidaan saattaa ratkaistavaksi hallintolainkäytössä. Poikkeuksena tästä ovat hallintoriita-asiat, joissa asia tulee ensimmäisen kerran vireille hallintolainkäyttöasiana. Hallintoasian käsite liittyy myös julkisen vallan käyttämiseen. Valitusoikeus ei kuitenkaan koskisi sellaista tosiasiallista julkisen vallan käyttöä tai muuta tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä varsinaista päätöstä.

Hallitusmuodon 16 §:ssä turvataan yksilölle ehdoton oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on kattaa ne tilanteet, jotka yksilön ja julkisen vallan välisen vastakkainasettelun vuoksi ovat riita- ja rikosasioiden ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan piirissä.

Perustelujen mukaan myös verotuspäätökset olisi aina voitava saada riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

5 §. *Päätöksen valituskelpoisuus.* Jokainen viranomaisen hallintoasian käsittelyn kulussa tai täytäntöönpanon yhteydessä tekemä toimenpide ei voi olla erikseen valituksen kohteena. Tämä ei olisi yksityisen oikeusturvan kannalta tarpeellista eikä muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta asianmukaista. Valitusmahdollisuus voidaan keskittää niihin toimenpiteisiin, joilla viranomainen on ratkaissut asian tai muulla tavoin päättänyt sen käsittelyn.

Päätöksen valituskelpoisuuden arviointi kuuluu ensi vaiheessa ratkaisun tehneelle viranomaiselle, jonka tulee liittää valituskelpoiseen päätökseen valitusosoitus. Useimmissa tapauksissa päätöksen valituskelpoisuus on selvä, mutta käytännössä esiintyy myös tulkintaongelmia.

Yleissäännöksessä ei voida nimenomaisesti luetella kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen toimenpide on valituskelpoinen. Säännöksen on oltava riittävän väljä, jotta se antaa lain soveltajalle mahdollisuuden erilaisten ratkaisutilanteiden arviointiin siten, että asianosaisen oikeusturva ja muutoksenhakumenettelyn kokonaisuus otetaan huomioon.

Pykälässä ehdotetaan päätöksen valituskelpoisuudesta säädettäväksi asiallisesti hallintovalituslain 3 §:ää vastaavalla tavalla. Valituskelpoinen olisi päätös, jolla asia on ratkaistu tai jolla on päätetty, että asiaratkaisua ei anneta, jolloin asia jää tutkimatta. Nykyinen sääntely on käytännössä osoittautunut riittäväksi perustaksi valituskelpoisuuteen liittyvien ongelmien ratkaisemiselle oikeuskäytännössä. Virkakäskyn sisältävän päätöksen valituskelvottomuus ilmaistaisiin pykälän 2 momentissa kielellisesti nykyistä selvemmällä tavalla.

Pykälä koskisi paitsi ensi asteen hallintoviranomaisen myös lainkäyttöviranomaisen päätöksiä. Lakiehdotuksen 79 § sisältää erityissäännöksen muutoksenhausta lainkäyttöviranomaisten asian käsittelyn aikana tekemiin päätöksiin.

6 §. *Valittaja.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi yleinen säännös siitä, kenellä on valitusoikeus. Vastaavaa yleissäännöstä ei ole nykyisessä lainsäädännössä. Pykälän 1 momentin mukaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun

päätös välittömästi vaikuttaa. Säännöksellä ei ole tarkoitettu muuttaa niitä perusteita, joiden mukaan nykyisessä oikeuskäytännössä arvioidaan asianosaisen valitusoikeuden määräytymistä. Tavoitteena on ollut löytää hallintomenettelylain 1 §:n asianosaismääritelmän kaltainen yleinen säännös siitä, ketä on pidettävä asianosaisena valitusta tehtäessä. Ehdotettu säännös asianosaisen valitusoikeuden määräytymisestä vastaisi kuntalain 92 §:ssä olevaa asianosaisen määritelmää.

Valitusoikeus olisi ensinnäkin sillä, johon päätös on kohdistettu. Valitusoikeus olisi siten sillä, jolle päätöksessä on nimenomaisesti asetettu jokin velvollisuus, rajoitus tai kielto tai jolta on evätty kokonaan tai osittain jokin oikeus tai etu. Toiseksi valitusoikeus olisi sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, mutta johon päätöstä ei ole muodollisesti kohdistettu. Valitusoikeutta ei voitaisi johtaa yksinomaan päätöksen välillisistä vaikutuksista. Välittömyyskriteerin soveltuvuutta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota kunkin asian laatuun ja asiassa ilmenevään oikeusturvan tarpeeseen.

Valitusoikeus määräytyisi ehdotetun säännöksen mukaisesti, jollei subjektiivisesta valitusoikeudesta ole tarkempia erityissäännöksiä. Säännös olisi väljän yleislausekkeen muodossa, jotta oikeuskäytännön kehittämisen olisi mahdollista.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös viranomaisen valitusoikeudesta. Lähtökohtana olisi, että viranomaisen valitusoikeus määräytyisi nykyisin noudatettavien periaatteiden mukaisesti.

Ehdotuksen mukaan viranomaisen valitusoikeus olisi joissakin tapauksissa mahdollista johtaa pykälän 1 momentista eli asianosaisen asemasta. Tähän viitattaisiin 2 momentin sanalla "lisäksi". Viranomaisella, joka ei ole asianosaisen asemassa, olisi valitusoikeus, kun valitusoikeudesta on laissa nimenomainen erityissäännös tai kun valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei vielä riittäisi valitusoikeuden perusteeksi. Tällainen valvontavelvollisuus voi olla esimerkiksi ministeriöllä, jolle yleensä kuuluu hallinnonalansa yleinen valvonta. Viranomaisen valitusoikeuden perusteena voisi olla esimerkiksi erityisen tärkeän julkisen intressin valvominen.

Viranomaisella ei olisi valitusoikeutta pel-

kästään sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan päätöksen, jonka valitusviranomaisen on kumonnut. Eräissä tapauksissa ensiasteen hallintopäätöksen tekneellä viranomaisella voisi kuitenkin olla valitusoikeus tärkeän julkisen edun valvojana.

Viranomaisen valitusoikeutta koskeva erityissäännös on esimerkiksi ympäristölupamenettelylain (735/91) 14 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valitusoikeus lupapäätöksestä on luvanhakijalla ja niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea, sekä kunnanhallituksella ja viranomaisilla, joiden tehtävänä on valvoa asiassa yleistä etua. Ilman nimenomaista säännöstäkin oikeuskäytännössä on katsottu, että viranomaisella voi olla valitusoikeus julkisen intressin valvojan ominaisuudessa. Esimerkiksi ympäristöministeriöllä oli oikeus valittaa lääninhallituksen myöntämistä ongelmajätteen käsittelyluvasta (KHO 1988 A 88).

7 §. *Valitus valtion hallintoviranomaisen päätöksestä.* Lain 7 §:ssä säädettäisiin valittamisesta valtioneuvoston ja ministeriön sekä niiden alaisten valtion hallintoviranomaisten päätöksistä. Säännös koskisi samoja viranomaisia, joiden tekemien päätösten valitusoikeudesta säädetään nykyisin hallintovalituslain 4—6 §:ssä.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen niin kuin nykyisin.

Hallitusmuodon 40 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunossa tai asianomaisessa ministeriössä. Tämän säännöksen tarkoituksena on, että termi valtioneuvosto kattaa sekä valtioneuvoston yleisistunnon että ministeriön. Tästä huolimatta ehdotetun lain 7 §:n 1 momentissa mainittaisiin selkeyden vuoksi erikseen valtioneuvoston päätös ja ministeriön päätös. Valtioneuvoston kansliaa ei momentissa erikseen mainittaisi, sillä valtioneuvostosta annettua lakia on muutettu vuoden 1996 alusta voimaan tulleella lailla niin, että valtioneuvoston kanslia rinnastetaan lain 1 §:ssä ministeriöön.

Muutosta valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen saisi hakea ainoastaan laillisuusperusteella. Sääntely vastaisi asiallisesti nykytilaa, mutta asia olisi ilmaistu pykälässä toisella tavalla kuin voimassa olevassa laissa, sillä siitä, kenellä on valitusoikeus, säädettäisiin ehdotetussa 6 §:ssä. Lainvastaisella

päätöksellä tarkoitettaisiin paitsi lainsäätötoimen myös muiden oikeusjärjestykseen kuuluvien ja valtioneuvostoa ja ministeriötä päätöksenteossa sitovien normien vastaista päätöstä. Lainvastaisuus käsittäisi virheet sekä päätöksentekomenettelyssä että päätöksen asiasisällössä.

Ehdotettu 2 momentti koskee muutoksenhakua valtioneuvoston alaisten viranomaisten päätöksiin. Virastosäädöksessä viranomainen osoitetaan yleensä tietyn ministeriön alaisuuteen. Kun tämä merkitsee samalla, että se on valtioneuvoston alainen, käytettäisiin 7 §:n 2 momentissa samaa ilmaisua kuin voimassa olevassa laissa.

Momentissa ehdotetaan luovuttavaksi hallintovalituslaissa noudatetusta jaosta ylempiin ja alempiin hallintoviranomaisiin sekä siihen perustuvasta hallinnon sisäisestä muutoksenhausta alemmasta hallintoviranomaisesta ylempään hallintoviranomaiseen. Hallinto-organisaatiossa toteutetut ja vireillä olevat muutokset merkitsevät, ettei yleisissä muutoksenhakusäännöksissä voida enää pitää lähtökohtana hierarkkista kolmiasteista organisaatiota. Suuntauksena valtionhallinnossa on ollut luopua keskusvirastoista, jotka ovat useissa tapauksissa toimineet valitusviranomaisina. Pyrkimyksenä on myös siirtää valituksia hallintoviranomaisilta hallintotuomioistuimille. Samalla tavoitteena on, että korkein hallinto-oikeus toimisi entistä harvemmissä asioissa ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuinasteena.

Valtioneuvoston alaisesta viranomaisesta valitettaisiin pääsäännön mukaan lääninoikeuteen. Tämä koskisi myös viranomaista, jonka toimialue käsittää koko maan. Keskusvirastoista ja muista välittömästi valtioneuvoston alaisista keskushallintoyksiköistä valitettaisiin siten nykyisestä poiketen ensin lääninoikeuteen. Tämä merkitsee samalla, että lääninoikeus ei olisi enää pelkästään yleinen alueellinen hallintotuomioistuin vaan yleinen ensi asteen hallintotuomioistuin.

Eräät entisistä keskusvirastoista on muutettu valtion liikelaitoksiksi. Valtion liikelaitoksia voidaan pitää valtioneuvoston alaisina viranomaisina. Valitusoikeus koskisi vain sellaisia liikelaitoksen päätöksiä, joissa on kysymys 4 §:ssä tarkoitettusta hallintoasiassa tehdystä päätöksestä. Tämä tarkoittaa, että valitusoikeuden piiriin kuuluisivat vain liikelaitoksen viranomaisasiat.

Eräät valtion liikelaitokset on sittemmin muodostettu osakeyhtiöiksi. Ehdotettu sää-

nös ei soveltuisi osakeyhtiön mahdollisiin hallintopäätöksiin, vaan oikeudesta valittaa niistä säädettäisiin 10 §:n mukaisesti erikseen.

Ehdotettu sääntely merkitsisi sitä uudistusta, että lääninhallituksen päätöksestä valitettaisiin lääninoikeuteen eikä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Olennaista muutosta merkitsisi myös se, että valitus hallintovalituslaissa tarkoitettujen alempien hallintoviranomaisten päätöksistä tehtäisiin lääninoikeuteen. Näiden lähinnä piiri- ja paikallishallintoviranomaisten päätöksistä valitetaan nykyisin usein asianomaiseen ylempään hallintoviranomaiseen, yleensä lääninhallitukseen tai keskusvirastoon.

Valitus olisi 2 momentin nojalla tehtävissä laillisuusperusteiden lisäksi tarkoituksenmukaisuusperusteella niin kuin nykyisinkin. Tämä ilmenee siitä, että 2 momentissa valitusperusteita ei ole rajoitettu. Tämän järjestelyn ei arvioida aiheuttavan ongelmia käytännössä, vaikka periaatteessa tuomioistuimen tehtäviin kuuluu vain laillisuuden tutkiminen. Käytännössä laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta valitusperusteina on vaikea erottaa toisistaan. Yksinomaan tai pääasiassa tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtyjä valituksia esiintyy hyvin vähän. Lisäksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukainen siirtomenettely korkeimmasta hallinto-oikeudesta valtioneuvostolle säilyisi nykyisenä.

Hallintovalitusten ohjaaminen pääsääntöisesti tuomioistuimeen edellyttää sitä, että erityissäännöksiin ohjataan ylemmälle hallintoviranomaiselle ne valitukset, joissa keskeistä on tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen tai joissa esimerkiksi tarvittavan erityisasiantuntemuksen vuoksi on perusteltua, että valitus käsitellään ainakin ensi vaiheessa hallinnossa.

Joissakin tilanteissa saattaa olla tarpeen, että asetuksella voidaan säätää valituksen tekemisestä ylemmälle hallintoviranomaiselle ennen valittamista lääninoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sen vuoksi ehdotetaan 3 momenttiin otettavaksi valtuutus säätää tästä asetuksella. Eräistä hallintoasioista säädetään joko pelkästään asetuksella tai ainakin siten, että vasta asetuksella ilmenevät ne asiaryhmät, joista valittaminen voi tulla kyseeseen. Jollei hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin otettaisi erityistä valtuutusta, saatettaisiin joutua säätämään laki pelkästään sen järjestämistä varten, että valitus

tehdään lääninoikeuden sijasta ylemmälle hallintoviranomaiselle.

Ehdotuksen mukaan tällainen valitustien muuttaminen asetuksella voisi tapahtua vain eräissä tapauksissa, joten 3 momentin valtuutus ei sisällä laaja-alaista mahdollisuutta poiketa pääsääntöisestä valitustiestä. Pääsäännöstä poikkeaminen voisi koskea vain rajattua asiaryhmää. Valtuus on tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan silloin, kun muutoksenhaussa voi olla kysymys tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista tai hallintoviranomaisen toimimiselle valitusviranomaisena on muita erityisiä perusteita. Valtuuden käyttämisessä on tärkeää, ettei sitä sovelleta tapauksiin, joissa oikeusturva edellyttää oikeutta saada asia välittömästi tuomioistuinkäsittelyyn. Valtuuden käyttämisen edellytyksenä on, että hallintoviranomaisen valitukseen antamasta päätöksestä on valitusoikeus lääninoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

8 §. *Valitus kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä.* Valitusoikeus pykälässä mainittujen viranomaisten päätöksistä on järjestetty ensi sijaisesti muussa lainsäädännössä. Ehdotetun lain toissijaisuus kävisi ilmi 3 §:stä, joten 8 §:n merkitys olisi lähinnä informatiivinen. Tarkoitus on, että lain 2 luvun säännöksistä ilmenee kokonaisuutena, miten muutoksenhaku on järjestetty eri viranomaisten päätöksistä.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin kuntalakiin. Kuntalain 11 luvussa säädetään oikeusvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta. Kuntalaissa on omat säännöksensä paitsi valitusoikeudesta ja valitusviranomaisesta myös muun muassa siitä, kuka saa valittaa ja millä perusteella valitus voidaan tehdä, sekä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Kuntalain 100 §:ssä on täydentävä säännös siitä, että muuten noudatetaan hallintovalituslain säännöksiä. Kuntalain valitus-säännöksistä on erityislaeissa useita poikkeuksia siten, että kunnan viranomaisen päätöksestä valitetaan hallintovalituslain mukaisessa järjestyksessä.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa on viittaus Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Ahvenanmaan itsehallintolain 25 ja 26 §:ssä on yleiset säännökset valitusviranomaisesta ja osittain myös valitusperusteesta muutoksenhaussa Ahvenanmaan maakuntaviranomaisen ja Ahvenanmaan kunnallisen viranomaisen päätökseen. Pykälistä ilmenee, että valitusvi-

ranomainen voi osaksi määräytyä myös valtakunnan lain ja maakuntalain perusteella.

Evankelis-luterilaisen kirkon sekä sen seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä on muutoksenhakusäännökset kirkkolaisissa. Ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa säädetään muutoksenhausta ortodoksisen kirkkokunnan ja sen seurakuntien toimielinten päätöksiin. Ehdotetun pykälän 3 momentissa olisi viittaus näihin säädöksiin.

Pykälässä tarkoitetuissa valitusasioissa sovellettaisiin täydentävästi hallintolainkäyttöä koskevaa lakia.

9 §. *Valitus lääninoikeuden päätöksestä.* Pykälässä säädettäisiin valitusviranomaisesta haettaessa muutosta lääninoikeuden päätökseen. Valitus tehtäisiin korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Ehdotetun pykälän sääntely vastaa nykytilaa. Valitusperusteita ei säännöksessä rajoitettaisi, joten tämän pykälän nojalla korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi yhtä laaja toimivalta kuin lääninoikeudella.

10 §. *Valitus muusta päätöksestä.* Oikeudesta valittaa muusta kuin valtion viranomaisen, kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen, kirkollisen viranomaisen ja lääninoikeuden päätöksestä säädettäisiin erikseen. Valitusoikeus esimerkiksi yksityisoikeudellisen oikeushenkilön tekemästä hallintopäätöksestä edellyttää nykyisinkin erityissäännöstä. Jos valitusoikeus olisi erityissäännöksen perusteella olemassa, tällaisen valituksen vireillepanossa ja käsitelyssä noudatettaisiin ehdotetun lain säännöksiä. Ehdotettu sääntely edellyttää, että annettaessa hallintotehtäviä yksityisille oikeushenkilöille tai muille kuin 7 ja 8 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille selvitetään aina valitusoikeuden tarpeellisuus. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon myös hallitusmuodon 16 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin jäsenyyden asettamat velvoitteet.

11 §. *Valitusviranomainen alistusasiassa.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi hallintovalituslain 7 §:ää vastaava säännös valitusviranomaisesta alistusasiassa. Ehdotetussa säännöksessä ei käytetä ilmaisuja "tutkittavaksi ja tarkastettavaksi", sillä alistusviranomaisen toimivalta on asianomaisissa alitussäännöksissä ilmaistu usealla eri tavalla. Pykäläehdotuksessa puhutaan pelkästään päätöksen alistamisesta.

12 §. *Toimivaltainen lääninoikeus.* Lakiin

ehdotetaan otettavaksi yleissäännökset lääninoikeuden alueellisen toimivallan määräytymisestä valitusasioissa. Vaikka tällaisten kirjoitettujen säännösten puuttuminen ei olekaan käytännössä aiheuttanut mainittavia ongelmia, oikeuspaikkasäännösten kirjaamisella lakiin on yleinen informatiivinen merkitys. Lääninoikeuden asiallisen toimivallan laajentaminen 7 §:n 2 momentin säännöksellä voi myös lisätä nimenomaisten oikeuspaikkasäännösten tarvetta.

Pykäläehdotuksen 1 momentissa olisi pääsääntönä nykyinen periaate, jonka mukaan lääninoikeus on läänin tuomioistuinin hallintoasioissa. Tämä merkitsee sitä, että lääninoikeus käsittelee läänissä olevien hallintoviranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia.

Toimivallan jakaantuminen alueellisten hallintoviranomaisten kesken on aina virallisesti määritelty, joten tätä perustetta voidaan käyttää kriteerinä toimivaltaisen lääninoikeuden määräytymisessä. Säännösehdotuksessa puhutaan viranomaisen toimialueesta. Lainsäädännössä on toimialueesta käytetty myös ainakin ilmaisia toimipiiri, virka-alue ja hallintoalue.

Paikallisen tai alueellisen hallintoviranomaisen toimialue voi ulottua usean läänin alueelle. Tällöinkin voi valitusviranomaisena toimia lääninoikeus joko erityissäännöksen tai ehdotetun 7 §:n 2 momentin nojalla. Lääninoikeus on valitusviranomainen myös sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa. Tämän vuoksi lakiin on tarpeen ottaa toissijainen oikeuspaikkasäännös. Toimivaltainen lääninoikeus määräytyisi tällöin sen mukaan, missä tuomiopiirissä valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen toimipaikka sijaitsee. Viranomaisen toimipaikan sijaintipaikka voi olla määritelty lainsäädännössä, mutta kysymys voi olla myös pelkästään tosiasiallisesta seikasta.

Poikkeuksellisesti viranomainen voi olla sellainen, ettei sillä ole varsinaista toimipaikkaa eikä läänin alueelle rajoittuvaa toimialuetta. Tätä varten ehdotetaan täydentävää säännöstä siitä, että toimivaltainen lääninoikeus voisi määräytyä myös sen mukaan, missä valituksenalainen päätös on tehty. Säännös on tarpeen erityisesti niitä tilanteita varten, joissa hallintopäätöksen tekee muu kuin viranomainen.

Pykälän 2 momenttina olisi täydentävä säännös lähinnä sellaisia harvinaisia tilanteita varten, että Suomessa valituskelpoinen

hallintopäätös on tehty Suomen alueen ulkopuolella. Tällaisia päätöksiä voivat tehdä etenkin suomalaiset diplomaattiedustustot.

Säännökset toimivaltaisesta lääninoikeudesta hallintoriita-asiassa olisivat 70 §:ssä.

13 §. *Valitusoikeuden rajoittaminen.* Laki ehdotuksen 7—9 § merkitsevät yleistä valitusoikeutta niissä tarkoitetuissa hallintoasioissa tehtyihin päätöksiin. Tämän mukaisesti valitusoikeuden rajoittaminen edellyttäisi erikseen annettavaa säännöstä. Ehdotettu 13 § osoittaa tämän periaatteen. Pykälällä olisi erityisesti informatiivinen merkitys, koska se osoittaisi, että valitusoikeudesta voi olla säädetty poikkeuksia.

Pykäläehdotuksen mukaan valituskiellosta voitaisiin säätää vain lailla. Tämä muuttaisi osaksi nykyistä oikeustilaa ja käytäntöä. Myös siitä, että muutoksenhakuun tarvitaan valituslupa, voitaisiin säätää vain lailla, niin kuin nykyisinkin on tehty, vaikka hallintovalituslain 4 §:n 3 momentti ei ole nimenomaisesti tavalla osoittanut säädöstasoa.

Muutoksenhaku hallintopäätökseen on keskeisin yksilöiden käytettävissä oleva oikeussuojakeino hallintoasioissa. Yksilöiden oikeuksiin merkittävästi vaikuttavista asioista säädetään yleensä laintasoisilla normeilla. Hallitusmuodon 16 §:n ja lainsäädäntökäytännön mukaista on, että keskeiset säännökset muutoksenhausta hallintoasioissa ovat laintasoisia.

Valitusoikeuden rajoitusten säätämistä laintasolla puoltavat myös kansainväliset velvoitteemme, etenkin Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan unionin jäsenyys. Siten pystytään paremmin varmistamaan näiden velvoitteiden noudattaminen.

Valitusoikeuden rajoittaminen valituslupajärjestelmällä koskisi säännösehdotuksen mukaan muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä vastaisi nykytilaa eikä näköpiirissä ole, että samanlainen rajoitus otettaisiin käyttöön alemmissa valitusasteissa. Valituslupasäännöksissä säädettäisiin myös valituslupaperusteista.

Kun harkitaan valitusoikeuden rajoittamista, on otettava huomioon se, että hallitusmuodon 16 § merkitsee rajoituksia säätää tavallisella lailla valituskielto tai valituslupasäännös siltä osin kuin kyseessä olevassa 16 §:ssä edellytetään muutoksenhakuoikeutta hallintoasiassa.

Koska hallintotoimintaa säännellään myös lakia alemmantasoisilla säännöksillä, saattaa joissakin asiaryhmissä olla välttämätöntä,

että valitusoikeuden rajoittamisesta säädetään yksityiskohtaisesti vasta asetuksessa. Tämä edellyttäisi aina yksilöityä valtuutusta erityislaissa niin kuin 3 §:n perusteluissa on lähemmin selostettu. Valtuutuksen perustuslainmukaisuus ja muu asianmukaisuus tulisivat tällöin arvioitaviksi.

3 luku. Valitusosoitus

14 §. *Valitusosoituksen liittäminen päätöksen.* Valitusosoituksen antaminen liittyy ensi vaiheessa hallintomenettelyssä tehtävään päätöksentekoon. Tämä voisi puoltaa sitä, että valitusosoituksen antamisesta säädettäisiin hallintomenettelylaissa. Kun valitusoikeuden perusteet ja päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus määräytyisivät kuitenkin hallintolainkäyttöä koskevan lain mukaan ja kun tätä lakia joudutaan näin ollen soveltamaan myös hallintopäätöstä annettaessa, esityksessä ehdotetaan, että valitusosoitussäännökset otetaan hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin. Ehdotettua järjestelyä tukee se, että hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin tulisi joka tapauksessa ottaa tästä asiasta säännöksiä lainkäyttöpäätöksiä varten.

Pykäläehdotuksen 1 momenttina on hallintovalituslain 12 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä vastaava säännös velvollisuudesta liittää päätökseen valitusosoitus. Säännös koskisi nimenomaan säännönmukaista valitusta, ei oikaisuvaatimusta tai muita oikaisukeinoja.

Ehdotuksen mukaan valitusosoitus olisi liitettävä myös valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen. Tällaisen yleisen velvollisuuden puuttuminen on ollut epäkohta, koska asianosaiselle on tärkeää saada tietää siitä, miten hänen tulee menetellä oikeuksiensa valvomiseksi. Nykyinen käytäntö siitä, milloin valitusosoitus on liitettävä valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen, on lisäksi vaikeaselkoinen niin viranomaisien kuin asianosaistenkin kannalta.

Hallintolainkäyttökomitea on mietinnössään katsonut, ettei ilmeisesti ole perusteita ainakaan nykyisessä laajuudessa sille, että valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin ei liitetä valitusosoitusta. Komitean mukaan tilanteen korjaamiseksi on useita vaihtoehtoja, joista yksi on, että hallintovalituslain 12 §:n 1 momentista kumotaan valtioneuvostoa ja ministeriöitä koskeva erityissäännös.

Euroopan neuvoston suosituksessa yksilön

oikeussuojasta hallintopäätöksiin nähdessä (suositus [77] 31) on yhtenä kohtana maininta siitä, että yksityistä koskevasta hallintopäätöksestä tulee käydä ilmi käytettävissä olevat säännönmukaiset muutoksenhakueinnot ja muutoksenhakuaika.

Voimassa olevan sääntelyn muuttamisen esteenä on ilmeisesti pidetty lähinnä yksittäisiin tapauksiin annettujen ratkaisujen ja norminluonteisten päätösten välisen rajanvedon vaikeutta. Asia on sikäli erityisen vaikea, että valtioneuvoston ja ministeriön normipäätöksistä ei ole periaatteellista valituskieltoa, vaan valitusoikeus määräytyy sen mukaan, sisältääkö päätös asianosaisen kannalta välittömän ratkaisun hallintovalituslain 3 §:n tarkoittamalla tavalla. Vapautus valitusosoituksen antamisesta on vapauttanut samalla selvittämästä etukäteen, onko päätös sellainen, että siitä on valitusoikeus.

Edellä kuvatun käytännön säilyttämiseen ei ole mitään painavaa syytä. Valitusosoituksen liittämisvelvollisuus ulottuisi myös norminluonteisiin valtioneuvoston sekä sen kanslian ja ministeriöiden päätöksiin silloin, kun yksityisillä on niistä valitusoikeus. Käytännössä norminluonteisella päätöksellä ratkaistaan kuitenkin yksittäinen asia vain poikkeustapauksissa sillä tavoin, että yksityisellä on valitusoikeus päätöksestä.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa luetellaan ne seikat, joiden on ilmentävä valitusosoituksesta. Näitä ovat ensinnäkin valitusviranomainen sekä se viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava. Jos valituskirjelmän saa erityissäännöksen nojalla toimittaa vaihtoehtoisesti useammalle viranomaiselle, kaikki nämä viranomaiset on mainittava. Sen sijaan tarkoitus ei ole, että valitusosoituksessa mainittaisiin 26 §:n 2 momentin säännös, koska sen tarkoituksena on suojata valittajaa aiheettomilta oikeudenmenetyksiltä eikä ohjata valituskirjelmien toimittamista. Lain 26 §:n 3 momentin mukaisesta mahdollisuudesta jättää valituskirjelmä laitoksen johtajalle olisi mainittava silloin, kun päätöstä tiedoksi annettaessa tiedetään, että henkilö on suljetussa laitoksessa.

Mainittaessa viranomainen, jolle toimituskirja voidaan toimittaa, tulisi mainita sekä viranomaisen käynti- että postiosoite. Myös puhelin- ja telekopionumeron mainitseminen voisi olla aiheellista.

Kolmantena asiana valitusosoituksessa tulisi mainita valitusaike. Nykyisen käytännön mukaisesti päätöksessä tulisi selostaa myös,

mistä valitusajan laskeminen alkaa. Tämä tarkoittaa sen säännön ilmoittamista, jonka mukaan aika lasketaan. Käytännön syistä valitusosoituksissa ei voida yksilöllisesti ilmoittaa valitusajan alkamista tai päättymistä.

Pykäläehdotuksen 3 momentissa säädetään siitä, että valitusosoituksessa olisi selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Valituksen perille toimittamista koskevilla säännöksillä tarkoitetaan tässä lähinnä asiakirjojen lähettämisestä annetun lain säännöksiä siitä, mitä menettelytapaa käyttäen valituskirjelmä voidaan toimittaa perille.

Säännösten selostaminen valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä tarkoittaa etenkin, että valitusosoituksessa olisi riittävällä tarkkuudella mainittava valituskirjelmässä 23 ja 24 §:n nojalla ilmoitettavat asiat samoin kuin valituskirjelmän liitteeksi 25 §:n nojalla tarvittavat asiakirjat. Jos valituskirjelmässä olisi erityissäännöksen nojalla ilmoitettava muita seikkoja, tulisi myös siitä kertoa valitusosoituksessa. Säännösehdotuksessa ei aseteta ehdotonta vaatimusta toistaa asianomaiset säännökset sanatarkasti, vaan riittävää on, että säännökset selostetaan asianmukaisesti. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti ilmaisun selkeyteen ja havainnollisuuteen.

Pykäläehdotuksen 4 momentti koskee valituslupa-asioita. Osoituksessa olisi tällöin mainittava siitä, että valituksen tutkimisen edellytyksenä on valituslupan myöntäminen. Lisäksi osoituksessa olisi ilmoitettava se lainkohta, johon luvanvaraisuus perustuu. Valitusosoituksessa olisi mainittava myös valituslupaperusteet, sillä vain harvoilla valittajilla on välittömästi käytettävissään ne säädökset, joihin valituslupaperusteet sisältyvät.

Valituslupatapauksessa olisi valitusosoituksessa mainittava lisäksi siitä, että valituslupan pyytäjän on ilmoitettava, miksi hän katsoo, että lupa tulisi myöntää. Tämä seuraa ehdotetun pykälän 3 momentista, joka edellyttää muun muassa 23 §:n 2 momentissa mainittujen seikkojen toteamista valitusosoituksessa. Eri asia on, että käytännössä valituslupan myöntämisen edellytykset ilmeisesti tutkittaisiin myös viran puolesta ja täydennysmenettelyyn ryhtymättä.

15 §. *Ilmoitus valituskiellosta.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi hallintovalituslain 12 §:n 7 momenttia asiallisesti vastaava säännös siitä, että päätöksessä olisi ilmoitet-

tava valituskiellosta. Ilmoituksessa olisi mainittava lainkohta, johon valituskielto perustuu.

16 §. *Valitusosoituksen korjaaminen.* Valitusosoituksen puutteellisuuden aiheuttamien oikeusturvaongelmien poistaminen saataisi olla mahdollista jättää sen sääntelyn varaan, että virheellinen osoitus ei johda oikeudenmenetyksiin. Tähän viittaisi hallintovalituslain 12 §:n 2 ja 3 momenttia koskeva käytäntö.

Valitusosoituksen poisjääminen päätöksestä voi toisaalta johtaa siihen, että asianomaiselta jää valitusoikeus kokonaan käyttämättä. Valitus voidaan myös tehdä niin myöhään, että päätös on ollut jo pitkään pantuna täytäntöön ja sen on luultu olevan lainvoimainen. Virheellisen valitusosoituksen noudattaminen säilyttää valitusoikeuden, mutta tarkoituksenmukaisempaa on, että valitusosoitus pyritään heti korjaamaan, kun sen virheellisyys havaitaan.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että nykyisten säännösten eli hallintovalituslain 12 §:n 2—4 momentin mukaiset pääperiaatteet säilytetään. Lisäksi ehdotetaan, että valitusosoituksen korjaaminen ei jäisi enää kaikilta osin asianomaisen pyynnön varaan.

Pykäläehdotuksen 1 momentissa säädetään viranomaiselle velvollisuus antaa valitusosoitus, jos sitä ei ole annettu tai jos alkuperäisessä osoituksessa on virheellisesti ilmoitettu valituskiellosta. Ilman nimenomaista säännöstäkin on selvää, ettei säännösehdotuksen nojalla tarvitse antaa valitusosoitusta, jos asianomainen on valitusosoituksen antamatta jättämisestä tai virheellisestä valitusosoituksesta huolimatta tehnyt pätevällä tavalla valituksen.

Valitusosoituksen korjaamiseen olisi velvollinen se, jolla on ollut velvollisuus antaa asianmukainen valitusosoitus. Puutteellista valitusosoitusta olisi 1 momentin nojalla täydennettävä oma-aloitteisesti silloin, kun virhe havaitaan. Säännösehdotuksessa ei asetettaisi mitään erityistä velvollisuutta käydä läpi ja tarkistaa vanhoja päätöksiä ja niiden valitusosoituksia. Säännös tarkoittaisi sitä, että osoituksen täydentämiseen ryhdytään, jos virheellisyys havaitaan esimerkiksi heti päätöksen tiedoksiannon jälkeen tai myöhemmin muun virkatoiminnan yhteydessä. Päätöksen tiedoksisaanut voi myös pyytää osoituksen korjaamista 1 momentin mukaisesti.

Uuden valitusosoituksen antamisessa olisi

noudatettava samaa menettelyä kuin alkupe-
räisen osoituksen antamisessa. Jos virhe on
koskenut sellaista päätöstä, joka on saatettu
kunnan jäsenten tiedoksi kuntalain 95 §:n 2
momentin mukaisella tavalla, sama menette-
ly tulisi näin ollen noudatettavaksi myös
annettaessa uusi valitusosoitus tiedoksi.

Pykäläehdotuksen 2 momentti koskee
muuta kuin 1 momentissa tarkoitettua vali-
tusosoituksen korjaamista. Kun otetaan huo-
mioon lakiehdotuksen 30 §:n säännös, ei ole
tarvetta säätää viranomaiselle yleistä velvol-
lisuutta korjata omasta aloitteestaan kaikki
valitusosoituksessa jälkeinpäin havaitut vir-
heellisyydet. Valitusosoituksen jälkikäteinen
korjaaminen vaikeuttaisi myös valitusajan
alkamisen määrittämistä ja päätöksen lain-
voimaiseksi tuloa. Riittävää olisi, että viran-
omaisella olisi velvollisuus korjata vali-
tusosoitus oma-aloitteisesti silloin, kun muu-
ten voi seurauksena olla, että asianosainen ei
tiedä oikeudestaan valittaa.

Pykäläehdotuksen 2 momentin nojalla vi-
ranomaisella olisi velvollisuus antaa uusi
korjattu valitusosoitus, jos sitä pyydetään
valitusosoituksessa mainitussa ajassa tai, jos
valitusaika on ilmoitettu valitusosoituksessa
liian lyhyeksi, säädettyssä valitusajassa. Vel-
vollisuus korjatun valitusosoituksen antami-
seen koskisi muitakin kuin olennaisia virhei-
tä toisin kuin hallintovalituslain 12 §:n 3
momentissa säädetään. Virheiden erottelemin-
en olennaisiin ja muihin virheisiin olisi
käytännössä vaikeaa eikä tällainen erottele-
minen ole tarpeen.

Annettaessa 1 tai 2 momentin nojalla uusi
valitusosoitus siirtyisi valitusaika 3 momen-
tin nojalla alkamaan siitä, kun uusi vali-
tusosoitus on annettu tiedoksi.

4 luku. Puhevallan käyttäminen

Vajaavaltaisen puhevallan käyttämisestä
samoin kuin asiamiehestä ja avustajasta ei
ole nykyisin annettu säännöksiä hallintolain-
käyttöä varten. Käytännössä on noudatettu
soveltuvien osin oikeudenkäymiskaaren sään-
nöksiä. Ehdotettu luku sisältää hallinto-
menettelylain 16 §:ää ja oikeudenkäymiskaar-
en 12 luvun 1—5 §:ää asiallisesti vastaavat
säännökset vajaavaltaisen puhevallan käyttä-
misestä. Luvussa olisi myös perussäännökset
asiamiehestä ja avustajasta. Sisällöllisesti
nämä säännökset vastaisivat nykyisin nouda-
tettavia periaatteita. Osaksi niissä viitattaisiin
oikeudenkäymiskaaren säännöksiin.

17 §. *Yleissäännös vajaavaltaisen puheval-
lasta.* Pykälä sisältäisi yleissäännöksen siitä,
että vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää hänen
holhoojansa, huoltajansa tai muu laillinen
edustajansa. Muulla laillisella edustajalla
tarkoitettaisiin esimerkiksi lapselle määrättyä
uskottua miestä tai sosiaalilautakuntaa, jos
lapsi on otettu sosiaalilautakunnan huostaan.
Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 12
luvun 1 §:n 1 momentin ensimmäistä virket-
tä ja hallintomenettelylain 16 §:n 1 mo-
mentin ensimmäistä virkettä.

18 §. *Vajaavaltaisen oikeus käyttää puhe-
valtaa.* Pykälän 1 momentin mukaan vajaa-
valtaisella olisi oikeus käyttää yksinään pu-
hevaltaa sellaista tuloa tai varallisuutta kos-
kevassa asiassa, jota hänellä on oikeus valli-
ta. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren
12 luvun 1 §:n 2 momentin ensimmäistä
virkettä ja hallintomenettelylain 16 §:n 2
momenttia.

Pykälän 2 momentti sisältäisi säännöksen
18 vuotta täyttäneen vajaavaltaisen oikeudes-
tä käyttää itse yksin puhevaltaa henkilöään
koskevassa asiassa. Puhevallan käyttämisen
edellytyksenä olisi, että vajaavaltainen kyke-
nee ilmeisesti ymmärtämään asian merkityk-
sen. Säännös vastaisi tältä osin oikeuden-
käymiskaaren 12 luvun 1 §:n 2 momenttia.
Säännös poikkeaisi osittain hallintomenette-
lylain 16 §:n 3 momentin viimeisestä virk-
keestä, joka on jäänyt muuttamatta uudistet-
taessa oikeudenkäymiskaaren 12 luvun sään-
nöksiä vuonna 1983.

Pykälän 3 momentin mukaan 15 vuotta
täyttäneellä alaikäisellä olisi hänen huolta-
jansa tai muun laillisen edustajansa kanssa
rinnakkainen puhevalta alaikäisen henkilöä
tai henkilökohtaista etua tai oikeutta koske-
vassa asiassa. Säännös vastaisi oikeuden-
käymiskaaren 12 luvun 1 §:n 2 momentin
viimeistä virkettä ja hallintomenettelylain
16 §:n 3 momentin ensimmäistä virkettä.

19 §. *Vajaavaltaisen ja holhoojan kuulemi-
nen.* Pykälä sisältäisi säännöksen lainkäyttö-
viranomaisen velvollisuudesta kuulla vajaa-
valtaista silloin, kun holhooja, huoltaja tai
muu laillinen edustaja käyttää vajaavaltaisen
puolesta puhevaltaa. Kuulemiseen olisi ryh-
dyttävä, jos se on tarpeen vajaavaltaisen
edun vuoksi tai asian selvittämiseksi. Jos
olisi ilmeistä, että vajaavaltainen ei kykene
ymmärtämään asian merkitystä, kuuleminen
olisi luonnollisesti tarpeetonta. Vastaavasti
olisi kuultava myös holhoojaa, huoltajaa tai
muuta laillista edustajaa niissä tapauksissa,

joissa vajaavaltainen käyttää itse puhevaltaansa. Säännös vastaisi hallintomenettelylain 16 §:n 1 momentin toista virkettä. Myös oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 3 §:ssä on säännös kuulemisesta.

20 §. *Asiamies ja avustaja*. Pykälän 1 momentista kävisi ensinnäkin ilmi asianosaisen oikeus käyttää asiamiestä ja avustajaa. Eräissä tapauksissa on säädetty siitä, että erityinen asiamies käyttää julkisyhteisön puhevaltaa. Tällaisia asiamiehiä ovat esimerkiksi veronsaajien puhevaltaa valvovat asiamiehet sekä lääninasiamies. Hallintolainkäyttöä koskevan lain piiriin ei ole katsottu kuuluvan säättää näiden virkamiesten tai muidenkaan julkisyhteisön puhevaltaa käyttävien virkamiesten rajoituksista käyttää asiamiestä. Ehdotus ei siten sisällä oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 1 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä. Mainitussa oikeudenkäymiskaaren säännöksessä säädetään siitä, että virallinen syyttäjä ei saa käyttää asiamiestä.

Myös muu prosessiin osallinen kuin asianosainen saattaa turvautua asiamieheen tai avustajaan, mutta tältä osin ei ole pidetty tarpeellisenä ottaa lakiin nimenomaista säännöstä tästä oikeudesta. Asian luonteesta voi tosin seurata, että tällainen muu henkilö, esimerkiksi todistaja, ei saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Jos tällainen muu prosessiin osallinen käyttää asiamiestä tai avustajaa, tähän voitaisiin soveltaa 20 ja 21 §:ää muilta osin. Tämä merkitsisi sitä, että häneltä tulisi vaatia 20 §:n 1 momentin mukainen kelpoisuus.

Jos asianosainen olisi velvoitettu saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn, hän ei voisi käyttää asiamiestä mutta kylläkin avustajaa. Lain 20 §:ään ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa erikseen mainintaa siitä, että velvollisuus saapua henkilökohtaisesti paikalle rajoittaa oikeutta käyttää asiamiestä.

Ehdotetun pykälän toisessa virkkeessä säädetään asiamiehen ja avustajan yleisestä kelpoisuudesta. Säännös olisi asiallisesti samansisältöinen kuin oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §. Koska hallintolainkäytössä asiamiehen ja avustajan tehtävät keskittyvät oikeudellisiin kysymyksiin niin kuin yleisessäkin lainkäytössä, sääntelyn on syytä olla yhdensuuntainen näissä lainkäytön lajeissa ja siten periaatteessa tiukempi kuin hallintomenettelyssä. Kun hallintolainkäyttö on huomattavalta osalta kirjallista, kelpoisuuden arviointi on tosin vaikeampaa kuin esimer-

kiksi alioikeusmenettelyssä.

Asianajajalla tarkoitettaisiin pykälässä Suomen Asianajajaliiton jäsentä, joka on merkitty asianajajaluetteloon. Suomalaiseen asianajajaan rinnastetaan henkilö, joka saa harjoittaa asianajajan tointa jossakin muussa Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Tästä on säännös oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 2 momentissa. Sen perusteella vastaava oikeus on myös hallintolainkäytössä.

Muulta asiamieheltä tai avustajalta kuin asianajajalta edellytettäisiin, että hän on rehellinen ja muuten toimeen sopiva ja kykenevä henkilö, joka hallitsee itseään ja omaisuuttaan. Asiamiehenä ja avustajana voisi siis toimia myös maallikko. Hän voisi olla myös ulkomaalainen.

Asiamiehen tai avustajan kelpoisuus on menettelyn ehdoton edellytys, joka lainkäyttöviranomaisen on viran puolesta todettava. Jos viranomainen toteaa, että asiamieheltä tai avustajalta puuttuu kelpoisuus, tämä on pyrittävä korjaamaan varaamalla asianosaiselle tilaisuus hankkia uusi asiamies tai avustaja.

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa olla asiamiehenä tai avustajana, jos se on vastoin hänen virkavelvollisuuttaan. Valtion virkamieslain 4 luvussa on säädetty valtion virkamiesten yleisistä velvollisuuksista, joihin kuuluvat muun muassa rajoitukset sivutoimien ottamiseen. Koska virkamiehen asiamiehenä tai avustajana toimimisen hyväksyttävyydessä on lähtökohtaisesti kysymys virkasuhteeseen liittyvästä seikasta, ei siitä ole syytä ottaa säännöksiä hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin.

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä on kysymys asiamiehen ja avustajan esteellisyydestä sen vuoksi, että hän on oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 6 §:n mukaisessa suhteessa oikeuden jäsenen. Tällaisessa tilanteessa voi ratkaisuna olla kuitenkin myös se, että lainkäyttöviranomaisen jäsen jäävää itsensä ja hänen tilalle otetaan toinen jäsen, minkä vuoksi tätä säännöstä ei ole otettu pykäläehdotukseen.

Sen sijaan erityisenä kelpoisuusvaatimuksena 20 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä olisi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 3 momentin jälkimmäistä virkettä asiallisesti vastaava säännös. Vaikka oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 3 momentissa puhutaan yksinomaan henkilöstä, joka on toiminut tuomioistuimen jäsenenä tai esit-

telijänä, on säännöksen katsottu ulottuvan myös muihin virkamiehiin. Ehdotettu säännös kieltää henkilöä toimimasta asiamiehenä tai avustajana, jos hän on osallistunut saman asian käsittelyyn.

Toisena erityisenä kelpoisuusvaatimuksena 20 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä olisi se, ettei henkilö ole toiminut samassa asiassa vastapuolen asiamiehenä tai avustajana. Vastapuolella tarkoitetaan menettelyssä asianosaisena ollutta henkilöä, jolla on ollut asiassa ajettavanaan sellaisia etuja, jotka ovat ristiriidassa toisen asianosaisen etujen kanssa.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa viitataan oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:ään, joka on rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksessa lisätty oikeudenkäyntiasiamiestä koskevia säännöksiä sisältävään oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:n mukaan asiamies, oikeudenkäyntiavustaja tai näiden apulainen ei saa luvattomasti ilmaista päämiehen hänelle uskomaan yksityistä tai perheen salaisuutta tai muuta sellaista luottamuksellista seikkaa, josta hän tehtävässään on saanut tiedon. Rangaistus tämän salassapitovelvollisuuden rikkomisesta määräytyy rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaisesti, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa viitataan myös oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 2 momenttiin, joka rajoittaa tuomioistuimen lainoppineen jäsenen toimimista asiamiehenä tai avustajana, sekä saman luvun 10 a §:n säännökseen, jonka mukaan lainkäyttöviranomainen voisi tarvittaessa antaa kiellon toimia kyseessä olevassa asiassa asiamiehenä tai avustajana. Lainkäyttöviranomainen voisi tarvittaessa myös kieltää häntä toimimasta lainkäyttöasioissa asiamiehenä tai avustajana siinä viranomaisessa enintään kolmen vuoden ajan. Kielto koskisi tällöin sen kohteena olevaa henkilöä siten, että hän ei saa toimia tässä viranomaisessa asiamiehenä tai avustajana missään asiassa. Hallintoviranomaisessa tämä kielto koskisi ainoastaan toimimista lainkäyttöasiassa, joten kieltoa ei voitaisi hallintolainkäyttöä koskevan lain nojalla ulottaa toimimiseen hallintomenettelyssä käsiteltävissä hallintoasioissa.

21 §. *Asiamiehen valtuutus.* Pykälä koskisi asiamiehen valtuutuksen muotoa. Ehdotuksen 1 momentin mukaan asiamiehen on esi-

tettävä valtakirja, jollei päämies ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa. Vaatimus valtuutuksen esittämisestä vastaisi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n 1 momentin sääntelyä, mutta olisi muodollisesti tiukempi kuin hallintomenettelylain 6 §:n säännös. Kun hallintolainkäytössä on asiakirjain lähettämistä annetun lain 3 §:ään tukehtuen noudatettu varsin joustavaa linjaa, ehdotettu sääntely voi vaikuttaa nykytilaa tiukemmalla.

Hallintomenettelyyn ei sen luonteen vuoksi ole ollut syytä asettaa valtakirjan esittämispakkoa. Hallintolainkäyttö on puolestaan kokonaisuutena hallintomenettelyä yksityiskohtaisemmin ja yhdenmukaisemmin järjestetty menettely, jossa puhevaltaan liittyvät kysymykset joudutaan tarkkaan selvittämään. Hallintomenettelylain 6 §:n 2 momentin mukaisen säännöksen soveltaminen voisi olla myös ongelmallista, koska pääsääntö valtakirjan esittämisessä olisi sen nojalla epäselvä. Sen vuoksi on selkeämpää säätää laissa, että asiamiehen on esitettävä valtakirja. Tällaisen velvollisuuden asettaminen ei ole myöskään merkittävä lisämuodollisuus. Toisaalta sääntelyn ei tule asettaa tarpeettomia vaatimuksia valtakirjan tarkemmalle muodolle ja sisällölle. Menettelyn tulee olla sellainen, että valtakirjan esittämättä jättäminen ei johda aiheuttomiin oikeudenmenetyksiin eikä tarpeettomaan muodollisuuteen.

Valtakirjalla tarkoitetaan säännösehdotuksessa kirjallista valtuutusta. Tavallisimmin valtakirja on muodoltaan avoin asianajovaltakirja, mutta säännösehdotuksessa ei aseteta tältä osin tarkempia rajoituksia. Säännöksessä ei suoranaisesti mainittaisi siitä, että valtakirja on allekirjoitettava. Tämä olisi kuitenkin tavallisesti vaatimuksena, koska muuten valtuutuksen antamista ei voida päätellä. Valtakirjalla tarkoitettaisiin lainkohdassa myös oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n 2 momentin mukaista oikeushenkilön antamaa valtuutusta, joka ilmenee erillisenä määräyksenä tai pöytäkirjanotteenä.

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n 3 momentissa on säännöksiä mahdollisuudesta esittää valtuutus myöhemmin prosessin aikana, ja oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 a §:ssä säädetään sähkösanomasta valtakirjana. Hallintolainkäyttöä koskevan lain 21 §:n 1 momentin toiseksi virkkeeksi ehdotetaan säännöstä, josta ilmenee velvollisuus varata tilaisuus puuttuvan valtuutuksen esittämiseen ja mahdollisuus jatkaa käsittelyä, kunnes

valtuutus esitetään. Täydennysmenettelyyn on ehdotetun säännöksen mukaan ryhdyttävä ainoastaan, jos se on tarpeellista. Tämä merkitsee, että jos asiamies ei ole esittänyt valtakirjaa tai jos valtakirja on jollain tavoin puutteellinen, ei täydennysmenettelyyn tarvitsi ryhtyä, jos muuten on käynyt selväksi, että asiamiehellä on asiassa pätevä valtuutus. Tästä syystä ehdotettu säännös valtakirjapakosta ei mainittavasti muuttaisi nykyistä käytäntöä valtuutuksen osoittamisessa. Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 a §:n säännöstä sähkösanoman käyttämisestä valtuutuksen osoittamisessa ei ole tarpeellista ottaa hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin, koska ehdotetut säännökset mahdollistavat joustavan arvion siitä, mikä on muodoltaan riittävä valtuutus.

Yhdenmukaisesti uudistetun oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 4 §:n 1 momentin kanssa ehdotetaan, että asianajajan ja yleisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos valitusviranomainen niin määrää. Tällainen niin valitusviranomaisten kuin asianosaisten työtä helpottava säännös voi perustua niihin järjestelyihin, joilla pyritään varmistamaan asianajajien ja yleisten oikeusavustajien toiminnan asianmukaisuus. Säännöksestä huolimatta asiamiehen itsensä kannalta saattaa edelleen olla hyödyllistä pyytää valtuutus kirjallisena tai muuten todistettavasti. Valitusviranomainen voisi vaatia asiamiehenä toimivaa asianajajaa tai yleistä oikeusavustajaa esittämään valtakirjan esimerkiksi silloin, kun samassa asiassa asianosaisten puolesta esiintyy uusi asiamies.

Lakiin ei ehdoteta oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 7 §:n 2 momentin mukaista säännöstä siitä, missä oikeusasteessa valtuutus on voimassa. Yksityiskohtaisen säännöksen antaminen voisi olla ongelmallista käytännön joustavuuden kannalta. Lähtökohtana voidaan pitää, että avoin asianajovaltakirja koskee ainoastaan yhtä lainkäyttöastetta. Siten jos asiamies on esittänyt läänioikeudessa avoimen asianajovaltakirjan, joka on liitetty asiakirjoihin, tulisi hänen korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamista varten esittää uusi avoin asianajovaltakirja.

Pykäläehdotuksen 2 momenttina on säännös nimetyille henkilöille annetuista valtuutuksesta. Tätä ei saisi siirtää toiselle henkilölle ilman päämiehen suostumusta. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 7 §:n 1 momentin jälkimmäistä virkettä.

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvussa on usei-

ta säännöksiä, joita vastaavia normeja ei ole otettu 20 eikä 21 §:ään. Myöskään viittausta näihin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin ei ole sisällytetty pykäläehdotuksiin. Osa näistä säännöksistä on sellaisia, että niistä ilmenevän periaatteen noudattaminen on riittävässä määrin selvää ilman normiakin. Näitä ovat ainakin oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 6 §:n säännös asianosaisten toimimisesta muun asianosaisten asiamiehenä ja siihen vaadittavasta valtakirjasta, 7 §:n 3 momentin säännös päämiehen henkilökohtaisen esiintymisen vaikutuksesta valtuutukseen, 8 §:n säännös päämiehen kuoleman vaikutuksesta valtuutukseen ja 10 §:n säännös asiamiehen toimintavelvollisuudesta sekä asiakirjojen allekirjoittamisesta.

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 9 §:ssä on säännös velvollisuudesta toimia asiamiehenä tai avustajana. Hallintolainkäytössä tällainen velvollisuus voi olla maksuttomassa oikeudenkäynnissä, jolloin sovellettavaksi tulee maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain 11 §:n 3 momentti.

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 11 §:ssä on säännös siitä, ettei asiamies saa vetäytyä tehtävästä ilman tuomioistuimen lupaa. Vastaavaan sääntöön ei ole tarvetta hallintolainkäytössä. Jos asiamies luopuu tehtävästään, lainkäyttöviranomaisen tulee varata päämiehelle tilaisuus hankkia uusia asiamies.

Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 12 §:n mukaan asiaa käsittelevä tuomioistuin voi ratkaista valtuutusmiehen ja päämiehen välisen palkkioridan. Hallintolainkäyttöelimelle ei ehdoteta vastaavaa toimivaltaa. Palkkioriita tulisi ratkaistavaksi yleisessä tuomioistuimessa, mihin voitaisiin soveltaa sanotun pykälän säännöksiä oikeudenkäyntiasiakirjojen hallussa pitämisestä. Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 13 § koskee kanteen nostamista valtuutusmiehestä vastaan, joka on laiminlyönyt päämiehen oikeuden valvomisen. Oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 14—16 § ovat rangaistussäännöksiä, jotka ovat jo vanhentuneita. Niihin viittaminen ehdotetussa laissa ei ole aiheellista.

II OSA. VALITUKSEN TEKEMINEN JA KÄSITTELY

5 luku. Valituksen tekeminen

22 §. *Valitusaika.* Pykäläehdotuksessa on säännös valitusajasta ja sen laskemisen alkamisajankohdasta. Säännös vastaisi asiallisesti

hallintovalituslain 8 §:n 1 momenttia. Yleisenä valitusaikana olisi siten 30 päivää.

Valitusajan noudattaminen on menettelyn ehdoton edellytys. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että tämä aika on yleisesti tiedossa, vaikka siitä onkin maininta valitusosoituksessa. Tästä syystä yleisestä valitusajasta tulisi olla mahdollisimman vähän poikkeuksia. Suotavaa olisi, että valitusajat eivät tarpeettomasti poikkeaisi toisistaan myöskään eri prosessilajeissa.

Yleistä valitusaikaa lyhyempää erityistä valitusaikaa tulisi käyttää vain, kun se on välttämätöntä sen vuoksi, että asiassa tulee saada nopeasti valitusviranomaisen päätös. Yleistä 30 päivän valitusaikaa jonkin verran pitemmät valitusajat saattavat olla perusteltuja, kun valituksessa on kysymys erityisen vaikeasta ja laajasta asiasta, joka vaatii valituskirjelmän laatimiselta tavanomaista enemmän.

Veroasioiden kolmen ja viiden vuoden määräajat muutoksenhaussa lääninoikeuteen liittyvät verotuksen erityispiirteisiin, muun muassa jälkiverotukseen, sekä siihen, että perustevalituksen tekeminen on eräissä tapauksissa kielletty. Jatkovalitusajaa ylimpään oikeusasteeseen on veroasioissa ja vesiasioissa 60 päivää, kun taas muissa valituslupa-asioissa se on yleensä 30 päivää. Veroasioissa ja vesiasioissa voidaan tavallista pidempää jatkovalitusaikaa perustella esimerkiksi sillä, että jatkovalituksen tekeminen ja valituslupan pyytäminen edellyttävät näissä asiaryhmissä käytännössä usein laajoja selvityksiä ja asiantuntija-avun käyttämistä.

Tähän esitykseen ei sisälly erityisten muutoksenhakuajkojen tarkistusehdotusta, vaan näitä tarkistuksia tulisi tehdä kulloinkin sopivassa yhteydessä erikseen. Yhtenäisyyden saavuttamista edistää osaltaan se, ettei hallintovalituksen tekemisen määräajasta voitaisi ehdotetun lain voimaantulon jälkeen säätää asetuksella.

Pykälästä ilmenisi pääsääntö, jonka mukaan valitusajaka alkaa siitä, kun asianomainen on saanut päätöksen tiedokseen. Tiedoksiantovelvollisuudesta säädetään yleisesti hallintomenettelylain 25 §:ssä ja kuntalain 95 §:ssä. Hallintolainkäyttöä koskevan lain 55 §:ään ehdotetaan otettavaksi hallintolainkäyttöpäätöksen tiedoksiantovelvollisuutta koskeva säännös.

Pykälään sisältyisi myös hallintovalituslain 8 §:n 1 momenttiin nykyisin sisältyvä säännös siitä, että tiedoksisaantipäivää ei oteta

mukaan laskettaessa valitusajan kulumista. Tämä sääntö ilmenee myös säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 2 §:stä.

Pykäläehdotuksessa ei ole hallintovalituslain 8 §:n 3 momentin säännöstä valitusajan laskemisen alkamisen erityisestä ajankohdasta virkanimitysasioissa. Tämän säännöksen merkitys on nykyisin hyvin vähäinen, koska se ei koske kunnallishallintoa ja koska valtion virkamieslain 58 ja 59 §:ssä on laaja valituskielto.

23 §. *Valituksen muoto ja sisältö.* Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetäisiin valituksen vireillepanon muodoksi kirjallinen menettely. Koska suullinen vireillepano ei ole nykyisin mahdollista ja koska näköpiirissä ei ole tarvetta tällaisen menettelyn käyttöön ottamiseen edes erityislainsäädännössä, säännösehdotuksessa ei ole, toisin kuin hallintovalituslain 9 §:ssä, viittausta suulliseen vireillepanoon.

Kirjallisella muodolla tarkoitetaan luettavassa muodossa olevaa valitusta. Tämä muotovaatimus täyttyy myös silloin, jos valitus välitetään sähköneenä, telexinä, telekopiona tai muulla sellaisella tavalla, jossa on kysymys kirjoituksen kaukolähtetämisestä ja joka tulostuu kirjallisessa ja luettavassa muodossa. Valituksen kirjallisen muodon on katsottava täyttyvän myös sillä, että valitus lähetetään sähköpostitse elektronisessa muodossa, koska tällainen lähetys on tulostettavissa kirjallisesti. Oikeusministeriössä on vireillä lainvalmisteluhanke uusien sähköisten tiedonsiirtovälineiden käyttöönottamisen vaatimista lainsäädännöllisistä muutoksista muun muassa menettelylakeihin. Sen pohjalta on jo annettu laki sähköisen viestinnän ja automaattisen tietojenkäsittelyn käyttämisestä yleisessä tuomioistuimessa.

Valitusta koskevasta asiakirjasta käytetään ehdotuksessa termiä valituskirjelmä samoin kuin useissa erityisissä valituslainsäädännöksissä.

Pykälän 1 momentissa on lueteltu keskeiset valituskirjelmän sisältöä koskevat vaatimukset. Valituksesta on ilmentävä, missä viranomaisessa asia pannaan vireille. Vaikka valitus voidaan usein toimittaa muulle viranomaiselle kuin valitusviranomaiselle, valitus osoitetaan aina valitusviranomaiselle.

Momentin 1 kohdan mukaan valituskirjelmässä olisi ilmoitettava päätös, johon haetaan muutosta. Valituksen tulee kohdistua aina tiettyyn päätökseen, joten on tärkeää, että valituksen kohteena oleva päätös yksilöidään valituksessa. Tähän liittyy se, että

25 §:ssä edellytettäisiin valituksen kohteena olevan päätöksen liittämistä valitukseen.

Momentin 2 kohdassa edellytettäisiin, että valituksessa ilmoitetaan, miltä osin päätöseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan. Valituskirjelmän tulee olla riittävän yksilöity, jotta valitusviranomaisen tietää, mihin sen pitää antaa vastaus. Tämän kohdan tarkoituksena ei olisi, että siinä asetettaisiin valituskirjelmälle muodollisia vaatimuksia, vaan säännöksen tarkoituksena olisi ohjata valittajaa esittämään asiansa selkeästi.

Momentin 3 kohta koskisi vaatimuksen perusteita. Hallintovalituslain 9 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan vaatimuksen perusteet on ilmoitettava ainoastaan siltä osin kuin ne eivät ilmene siitä, mitä valittaja on esittänyt aikaisemmin asiassa. Tällä tarkoitetaan sitä, että valittaja voi viitata siihen, mitä hän on aikaisemmin esittänyt. Koska valittajan kannalta on edullista, että hän muutoksenhakuvaiheessa ja jatkovalitusvaiheessa punnitsee uudelleen vaatimuksen perusteita, ei säännösehdotukseen ehdoteta otettavaksi nimenomaista mainintaa viittauksesta. Tästä huolimatta valittaja voisi valituksessaan viitata asiassa aikaisemmin esitettyyn samalla tavalla kuin nykyisin.

Vaatimuksen perusteilla pyritään osoittamaan, että vaatimuksen mukainen ratkaisu olisi oikea. Niiden esittämisen avulla pyritään vaikuttamaan valitusviranomaisen päätöksentekoon. Vaatimuksen perusteet ovat lähinnä tosiseikkoja, jotka jaotellaan tavallisesti oikeustositseikkoihin ja todistustositseikkoihin. Edellisillä ymmärretään niitä seikkoja, joilla on välittömästi merkitystä asian ratkaisemisessa. Niiden olemassaolo vaikuttaa jonkin oikeusseurauksen syntymiseen. Todistustositseikalla on puolestaan välillistä vaikutusta asiassa, sillä se on todiste jonkin oikeustositseikan olemassaolosta. Tosiseikkojen lisäksi vaatimuksen tueksi voidaan esittää kokemussääntöjä ja oikeusohjeita.

Vaatimuksen perusteilla voidaan ymmärtää käytännössä samaa kuin valituksen perusteluilla. Hallintovalituslain 9 a §:n 1 momentin 4 kohdassa perusteilla tarkoitetaan kaikkia vaatimuksen tueksi esitettäviä seikkoja tekemättä eroa oikeustositseikkojen ja todisteiden kesken. Hallintovalituslain 9 b §:n 3 momentissa mainitaan kuitenkin erikseen valituskirjan mukana toimitettavat todisteet.

Lainsäädännössä käytetään ilmaisua peruste muussakin merkityksessä kuin kuvaamaan valituksen tueksi esitettyjä tosiseikkoja.

Kuntalain 90 §:n 2 momentissa perusteella kuvataan sitä päätöksen virheen laatua, jonka nojalla valituksen saa tehdä. Tällainen peruste on kuntalain mukaan olemassa, jos päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, jos päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai jos päätös on muuten lainvastainen. Vastaavasti tämän lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin jälkimmäisessä virkkeessä puhutaan perusteesta, kun valitus rajataan oikeuskysymyksiin. Valituslupaasioita varten on säännöksiä valituslupan myöntämisen perusteista eli valituslupaperusteista.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on, että valituksen tekeminen on mahdollisimman yksinkertaista ja se voidaan yleensä tehdä ilman erityistä oikeudellista apua. Tästä syystä säännösten tulisi olla riittävän yksityiskohtaisia. Toisaalta yksityiskohtat eivät saisi antaa kuvaa siitä, että valituksen tekeminen on vaikeaa.

Valituksen tekemisen ja käsittelyn kannalta on tärkeää, että valituskirjelmässä esitetään riittävän tarkasti ne tosiseikat, joihin valittajan vaatimus perustuu. Koska hallintolainkäytössä on yleensä vaikeaa ja tarpeetonta tehdä eroa oikeustositseikkojen ja todistustositseikkojen välillä, ei valituskirjelmässä edellytettäisi tällaisen jaottelun tekemistä. Vaatimuksen perustetta ei myöskään vaadittaisi esitettäväksi nimenomaisella tavalla, koska valitusperusteiden luokittelussa on kysymys erityisasiantuntemusta vaativasta oikeudellisesta systematisoinnista.

Edellä esitetyistä syistä pykälän 1 momentin 3 kohdassa käytettäisiin ilmaisua perusteet kuvaamaan kaikkia niitä syitä, joiden nojalla valittaja katsoo vaatimuksensa olevan oikeutettu. Valittajalta ei edellytettäisi perusteiden oikeudellista erittelyä. Tämän vuoksi pykälässä ei myöskään säädettäisi erikseen todisteiden ilmoittamisesta.

Pykälän 2 momentti koskisi valituslupa-asiaa. Koska hallintovalituslain 13 a §:ssä säädetty vaatimus valituslupahakemuksen laatisesta ei enää vastaa nykyistä käytäntöä, ehdotetaan siitä luovuttavaksi. Käytännössä ei erityistä valituslupahakemusta nykyisinkään edellytetä, vaan valittaja voi tehdä valituskirjelmän, jossa hän esittää valituksen kuuluvien seikkojen lisäksi syitä, joiden vuoksi hän katsoo valituslupaperusteen olevan olemassa. Ehdotetut säännökset vastaisivat tätä käytäntöä.

Valituskirjelmä laadittaisiin valituslupa-

asioissa samalla tavoin kuin asioissa, joissa valitus voidaan tehdä ilman valituslupaa. Lisänä olisi ainoastaan, että valittajan tulisi valituskirjelmässä esittää myös käsityksensä siitä, miksi valituslupa tulisi myöntää. Tämä ei tarkoita sitä, että valittajan tulisi osata oikeudellisin termein selostaa, millä valituslupaperusteella hän hakee lupaa ja miksi lupaperuste on kyseessä olevassa asiassa olemassa. Valittajalta ei myöskään edellytetä, että hän nimenomaan kirjoittaa kirjelmään pyytävänsä valituslupaa. Valitusosoituksen perusteella valittaja tietäisi, että valitus voidaan tutkia vain, jos asiassa on peruste valituslupan myöntämiselle. Hänen tulisi pyrkiä tuomaan esiin näkökohdat, joilla hän katsoo lupaperusteen olevan olemassa. Säännöksen tarkoituksena on edesauttaa valittajaa harkitsemaan valituksen tekemistä ja tuomaan esiin sellaiset näkökannat, jotka voivat tukea valituksen menestymistä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa uudet säännökset eivät aiheuttaisi muuta muutosta kuin sen, että valituslupan hylkäämistä ei muotoiltaisi valituslupahakemuksen hylkäämiseksi vaan valituksen tutkimatta jättämiseksi valituslupaperusteen puuttumisen vuoksi.

Mikäli valittaja ei ole lainkaan tuonut esiin pykälän 2 momentissa mainittuja seikkoja, korkein hallinto-oikeus voisi ryhtyä täydennysmenettelyyn. Toisaalta valituslupakysymyksen ratkaisemiseen vaikuttavat seikat voivat muutenkin käydä riittävästi ilmi valituksesta. Ehdotuksen tarkoituksena on tältäkin osin vastata nykyistä joustavaa menettelyä.

24 §. *Henkilö- ja osoitetiedot sekä allekirjoitus.* Valittajan yksilöimiseksi tulisi valituskirjelmästä ilmetä hänen nimensä ja kotikuntansa. Sama vaatimus koskisi myös valittajan puhevaltaa käyttävää edustajaa. Valituskirjelmän laatijana voi olla myös muu henkilö kuin edustaja. Myös tästä henkilöstä tulisi antaa vastaavat tiedot niin kuin nykyisinkin.

Valituskirjelmässä olisi riittävää ilmoittaa yksi postiosoite ja puhelinnumero, johon ilmoitukset valittajaa varten voitaisiin toimittaa. Siten sekä valittajan että asiamiehen tai avustajan postiosoitetta ei tarvitse välttämättä ilmoittaa. Osoitteena voisi näin ollen mainita pelkästään esimerkiksi asiamiehen osoitteen. Puhelinnumeron ilmoittaminen olisi aiheellista, jotta yhteydenotot voidaan tarvittaessa hoitaa joustavasti puhelimitse.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valituskirjelmän allekirjoittamisesta. Sen voisi tehdä valittaja tai hänen edustajansa. Sen sijaan muun laatijan allekirjoitusta ei voitaisi pitää riittävänä, koska allekirjoittajalla tulee olla toimivalta tehdä valitus asianosaisen puolesta.

Allekirjoituksella tarkoitettaisiin omakätistä nimen kirjoittamista. Sen puuttuminen edellyttäisi yleensä täydennysmenettelyyn ryhtymistä.

25 §. *Valituskirjelmän liitteet.* Pykälässä säädettäisiin valituskirjelmän liitteistä. Valituskirjelmään olisi liitettävä niin kuin nykyisinkin päätös, johon haetaan muutosta. Ehdotuksen mukaan riittäisi, että päätöksestä annetaan jäljennös. Sen ei tarvitsisi olla viran puolesta oikeaksi todistettu eikä yksityisten henkilöiden oikeaksi todistama. Näin ollen pelkän valokopion lähettäminen täyttäisi vaatimuksen.

Ehdotuksen tarkoituksena on poistaa voimassa olevasta säännöksestä käytännössä aiheutuneet hankaluudet. Ei ole todennäköistä, että ehdotetun säännöksen vuoksi valitusviranomaiselle toimitettaisiin jäljennöksiä, joiden sisältö ei vastaa alkuperäistä päätöstä. Asian käsittelyn kuluessa, erityisesti hankittaessa lausunto päätöksen tehneeltä viranomaiselta, jäljennöstä voidaan verrata alkuperäiseen päätökseen. Jos ilmenee epävarmuutta esimerkiksi siitä, kattaako jäljennös kokonaan alkuperäisen päätöksen, valittajaa voidaan pyytää toimittamaan alkuperäinen päätös tai se voidaan hankkia viran puolesta.

Pykälän 1 momentin 2 kohta vastaisi hallintovalituslain 9 b §:n 1 momentin säännöstä selvityksen esittämisestä valitusajan alkamisen ajankohdasta. Todistuksella tarkoitetaan tällöin erityisesti tiedoksiannosta hallintoasioissa annetussa laissa säädettyä todistusta. Muulla selvityksellä ymmärretään valittajan ilmoitusta valitusajan alkamisen ajankohdasta silloin, kun hän ei ole saanut viranomaisen antamaa todistusta. Selvitys voi toisaalta käsittää myös väitteen ja perustelut sille, että viranomaisen todistus on virheellinen. Kysymys voi olla esimerkiksi tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain 22 §:n 1 momentin ja 29 §:n 3 momentin mukaisesta näytöstä siitä, että tiedoksisaanti on tapahtunut myöhemmin kuin seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös on lähetetty postitse saantitodistusta vaatimatta.

Hallintolainkäytössä asian selvittäminen perustuu suurelta osin asianosaisten, viran-

omaisten ja muiden esittämiin asiakirjoihin. Asiakirjoihin sisältyvät seikat voivat johtaa välittömästi tiettyyn oikeusseuraamukseen tai ne voivat olla todisteita. Valituksen käsittelyn kannalta on olennaista, että valittaja liittyy valitukseensa asian ratkaisemisen kannalta merkitykselliset asiakirjat. Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin tästä velvollisuudesta.

Erityisen tärkeää asiakirjaan vetoaminen ja asiakirjan esittäminen on tilanteissa, joissa asiakirja ei sisälly asiassa kertyneeseen viranomaisen hallussa olevaan asiakirjavihkoon. Tähän asiakirjavihkoon sisältyviä asiakirjoja ei valittajan yleensä tarvitse liittää valitukseen.

Asiakirja on esitettävä joko alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Joissakin tapauksissa nimenomaan alkuperäisen asiakirjan esittäminen saattaa olla tarpeen.

Valituksen ajamiseksi saattaa olla tarpeen esittää valitusviranomaiselle myös muu esine kuin asiakirja. Tällaiset tapaukset ovat kuitenkin harvinaisia, minkä vuoksi niistä ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa nimenomaista säännöstä tähän pykälään.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa olisi viitatus 21 §:n säännökseen asiamiehen valtakirjan liittamisestä valituskirjelmään.

26 §. *Valituskirjelmän toimittaminen viranomaiselle.* Pykälän 1 momentissa olisi yleissäännös siitä, mille viranomaiselle valituskirjelmä on toimitettava. Säännöksessä ehdotetaan säilytettäväksi nykyinen pääsääntö, jonka mukaan valituskirjelmä toimitetaan valitusviranomaiselle.

Säännöksen valmistelussa ovat olleet vaihtoehtoina joko valitusviranomainen tai se viranomainen, jonka päätöksestä valitetaan. Sellaista pääsääntöä, että valituskirjelmä voidaan toimittaa kumpaan tahansa näistä viranomaisista, ei voida pitää hallinnollisesti riittävän yksinkertaisena.

Säännön siitä, mille viranomaiselle valituskirjelmä voidaan toimittaa, tulisi olla selkeä ja johdonmukainen. Siitä tulisi olla myös mahdollisimman vähän poikkeuksia. Tämä olisi niin hallinnon järjestämisen kuin valittajien edun mukaista. Valittajan oikeusturvan kannalta sääntö ei toisaalta saisi olla liian joustamaton. Valitusoikeuden tehokas käyttäminen ei saisi estyä tarpeettomien muodollisten seikkojen vuoksi.

Hallintovalituslain 10 §:n 2 momenttiin sisältyvän nykyisen pääsäännön muuttamista päivävästaiseksi eli sellaiseksi, että valituskir-

jelmä toimitettaisiin valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle, puoltaisi esimerkiksi se, että järjestely jouduttaisi käsittelemään, kun päätöksen tehnyt viranomainen voisi heti liittää mukaan asiakirjat ja lausuntoja. Viranomainen voisi tässä yhteydessä myös oikaista päätöstään hallintomenettelylain korjaamissäännösten nojalla. Muutoksenhakuviranomaisen työmäärä vähenisi jonkin verran. Menettely vastaisi käytäntöä veroasioissa ja eräissä muissa asiaryhmissä samoin kuin yleisessä lainkäytössä. Lisäksi asiakirjat vastaanottava viranomainen olisi useimmiten lähempänä valittajaa.

Tällaista muutosta vastaan ovat lähinnä seuraavat seikat. Pääsäännön muuttaminen voidaan kokea sinänsä hankalaksi. Valituskirjelmän toimittaminen suoraan valitusviranomaiselle saatetaan kokea luontevammaksi järjestelyksi, etenkin kun otetaan huomioon, että alkuperäisessä hallintoasiassakin on käännytty sen viranomaisen puoleen, jolla on toimivalta ratkaista asia. Järjestely voisi aiheuttaa tarpeetonta lausuntojen ja muiden asiakirjojen toimittamista valitusviranomaiselle etenkin silloin, kun valitus jää tutkimatta. Mahdollinen täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus olisi joka tapauksessa esitettävä valitusviranomaiselle. Valitusviranomaisella ei olisi aina selvyyttä siitä, mitkä valitukset ovat vireillä. Kunnallisvalituksissa menettely vaikuttaisi tehtävänjakoon kunnan ja valtion viranomaisten kesken.

Ruotsissa vuonna 1986 toteutettu uudistus, jolla pääsäännöksi muutettiin valituskirjelmän toimittaminen päätöksen tehneelle viranomaiselle, perustui ennen kaikkea muihin lainsäädännön muutoksiin. Päätöksen tehneelle viranomaiselle annettiin tehtäväksi valitusajan noudattamisen selvittäminen ja siihen liittyen toimivalta tehdä tutkimatta jättämistä koskeva päätös. Lisäksi uudistuksessa tehostettiin itseoikaisua.

Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmässä ei ole todettu olevan aihetta siirtää yleissäännöksellä muulle viranomaiselle kuin valitusviranomaiselle sen tutkimista, onko valitus-aikaa noudatettu. Hallintomenettelylain mukainen itseoikaisu on puolestaan mahdollinen myös valituksen vireillä ollessa. Koska lainsäädännössämme on useita erityissäännöksiä valitusta edeltävästä oikaisusta, ei meillä ole tarvetta samanlaiseen yleisen itseoikaisusäännöksen tehostettuun käyttöön kuin Ruotsissa.

Pykäläehdotuksen 2 momentti sisältää ny-

kyiseen oikeuskäytäntöön kuuluvan periaatteen, että valituskirjelmä voidaan toimittaa pätevästi valitusviranomaiselle, vaikka se erityissäännöksen nojalla tulisi toimittaa muulle viranomaiselle.

Ehdotettu 3 momentti vastaa hallintovalituslain 10 §:n 2 momentin jälkimmäistä virkettä, jossa on kysymys vankilassa tai muussa suljetussa laitoksessa olevan henkilön oikeudesta jättää valituskirjelmä laitoksen johtajalle toimitettavaksi edelleen asianomaiselle viranomaiselle. Riittävää on tällöin, että valituskirjelmä jätetään valitusajassa laitoksen johtajalle. Säännös koskee vankien lisäksi muun muassa henkilöitä, jotka on otettu pakkohoitoon mielenterveyslain, päihdehuoltolain, tartuntatautilain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/77) nojalla.

Ehdotettuun pykälään ei ole otettu hallintovalituslain 10 §:n 1 momentin säännöstä siitä, että valittaja voi käyttää asiamiestä, koska tämä ilmenisi muutenkin hallintolainkäyttöä koskevasta laista. Hallintovalituslain 10 §:n 3 momentin säännös valituskirjelmän toimittamistavasta ei ole tarpeellinen hallintolainkäyttöä koskevassa laissa, koska asiasta säädetään asiakirjain lähettämisestä annetussa laissa. Asiaan on vaikuttanut myös se, että selvitystyö uusien viestintätekniikan välineiden käyttämisestä asian vireillepanossa on vireillä oikeusministeriössä.

27 §. *Valituksen muuttaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, millaisia uusia vaatimuksia valittaja voi esittää valitusajan päättymisen jälkeen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta esittää uusia seikkoja aikaisemmin esitetyn vaatimuksen perusteeksi. Ehdotuksen lähtökohdista ovat siviiliprosessia koskevat oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n 1 ja 3 momentin säännökset.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä käytäntöä vaan ottaa lakiin yleissäännös, johon kirjattaisiin nykyiset pääperiaatteet ja joka olisi samalla riittävän joustava hallintolainkäytössä esiintyvissä erilaisissa tilanteissa. Ehdotettu säännös koskee vain valittajan oikeutta esittää valitusajan päättymisen jälkeen uusia vaatimuksia ja seikkoja. Siinä ei säänneltäisi, miten määräytyy muiden asianosaisten kuin valittajan oikeus esittää lainkäyttömenettelyn aikana vaatimuksia, väitteitä tai muita seikkoja.

Valitusmenettelyn perustana on muutoksenhaun kohteena oleva päätös sekä siihen

esitetyt muutosvaatimukset ja näiden tueksi esitetyt seikat. Niin valittajan kuin muuteneen menettelyn kannalta on tärkeää tietää, missä vaiheessa valitusmenettelyssä on viimeistään esitettävä vaatimukset ja niiden perusteet samoin kuin missä määrin näiden esittämisessä ollaan sidottuja siihen, mitä on tuotu esiin asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa.

Ehdotuksen mukaan pykälässä ei säänneltäisi hallintomenettelyn ja ensimmäisen valitusasteen välisestä suhteesta eli siitä, missä määrin valituksen laajuuteen vaikuttaa se, missä laajuudessa asia on ollut vireillä hallintopäätöstä tehtäessä. Sääntelyn ulkopuolelle jäisi myös ensi asteen valituksen ja jatkovalituksen välinen suhde. Toisaalta pykälän sääntely heijastaa kuitenkin niitä periaatteita, jotka vaikuttavat näiden kysymysten ratkaisuun.

Pykäläehdotuksen 1 momentti koskee uuden vaatimuksen esittämistä. Uudella vaatimuksella tarkoitetaan tässä myös aikaisemman vaatimuksen laajentamista alkuperäisestä. Vaatimuksen rajoittaminen tai peruuttaminen olisi aina mahdollista. Momentista ilmenisivät edellytykset uuden vaatimuksen esittämiselle. Samalla se osoittaisi pääsäännön, jonka mukaan valitusajan kuluttua umppeen ei saa esittää uutta vaatimusta.

Momentissa mainitut poikkeukset pääsäännöstä vastaisivat nykyistä käytäntöä, joka on pohjautunut oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n säännöksiin. Oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa on mahdollisuus uuden vaatimuksen esittämiseen olosuhteiden muutoksen johdosta rajoitettu oikeudenkäynnin aikana tapahtuneeseen muutokseen. Ehdotetussa säännöksessä ei tältä osin ole vastaavaa rajoitusta, jotta säännöksen soveltaminen ei tietyissä yksittäistapauksissa muodostuisi liian jäykäksi. Olosuhteiden muutoksesta voidaan tavallisesti puhua silloin, kun kysymys on seikasta, jota valittaja ei ole voinut ottaa huomioon valitusajan kuluessa.

Koska säännösehdotus on kirjoitettu silmällä pitäen ainoastaan valitusasioita, poikkeusperusteeksi ei ole otettu oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n 1 momentin 3 kohdan lopussa mainittua tapausta, että uusi vaatimus voidaan esittää, jos se johtuu olennaisesti samasta perusteesta kuin alkuperäinen kanne. Samasta syystä ulkopuolelle on jätetty oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohta.

Pykälän 2 momentti vastaisi oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n 3 momenttia ja nykyisin noudatettua käytäntöä. Perusteilla tarkoitettaisiin momentissa sekä oikeus- että todistustositseikkoja. Käytännössä tulkintaongelmana on, milloin uusi oikeustositseikka johtaa asian muuttamiseen toiseksi. Asiasta ei kuitenkaan voida antaa yksityiskohtaisia säännöksiä, vaan kysymys on jätettävä lähemmin määräytyväksi oikeuskäytännössä.

Kunnallisvalitusta koskevassa oikeuskäytännössä on katsottu, että valitusajan päättämisen jälkeen ei saa esittää uusia valitusperusteita. Jos muutosta on haettu esimerkiksi sillä perusteella, että päätös on syntynyt esteellisuuden vuoksi virheellisessä järjestyksessä, valitusajan päättämisen jälkeen ei voida vaatia päätöstä muutettavaksi esimerkiksi sillä perusteella, että valtuusto on ylittänyt asiassa toimivaltansa. Sen sijaan uutta selvitystä aikaisemmin esitetyn valitusperusteen tueksi voidaan esittää. Ehdotetulla säännöksellä ei ole tarkoitus muuttaa tätä kunnallisvalituksen erityispiirrettä.

28 §. *Täydennysmenettely.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi puutteellisen valituksen täydentämisestä. Säännösehdotus on nykyistä hallintovalituslain 11 §:ää yleisemmin muotoiltu, mutta se vastaa asiasisällöltään voimassa olevia säännöksiä ja niiden pohjalta syntyntä käytäntöä. Jos valituksessa oleva virhe voidaan helposti korjata viran puolesta, täydennysmenettelyyn ei ole tarpeen ryhtyä. Esimerkiksi siinä tapauksessa, että valituksenalainen päätös on jäänyt ilmeisesti erehdyksessä liittämättä valituskirjelmään, päätös voidaan saada käytännössä usein yksinkertaisimmin tilaamalla se puhelimitse päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Kirjallista täydennysmenettelyä yksinkertaisempi menettely on myös ilmoittaa puhelimitse puutteellisuudesta valittajalle.

Säännöksen 2 momentissa säädettäisiin viranomaiselle velvollisuus varata kohtuullinen määräaika valituksen täydentämistä varten. Viranomaiselle asetettaisiin myös velvollisuus ilmoittaa valittajalle siitä, millä tavoin valitus on puutteellinen. Näin menettellään käytännössä nykyisinkin, vaikkei asiasta ole mainintaa voimassa olevassa laisassa.

Jollei valittaja täydennä asiakirjaa pyydettyllä tavalla hänelle asetetussa määräajassa, asia voitaisiin ratkaista tai jättää tutkimatta riippuen siitä, millaisesta puutteellisuudesta

on kysymys. Joissakin tapauksissa valittajalle voitaisiin varata uudelleen tilaisuus valituksen täydentämiseen. Tämä voisi olla tarpeen erityisesti silloin, kun on ilmeistä, että puutteellisuus aiheutuu lähinnä väärinkäsityksestä.

29 §. *Asian siirto.* Valitusosoituksen liittäminen päätökseen merkitsee, että asianosainen saa yksityiskohtaisen tiedon siitä, miten hänen tulee toimia valituksen vireillepanossa. Lakiehdotuksen 16 ja 30 §:n säännökset turvaavat valittajan oikeudet, jos valitusosoituksessa on virheellisyys.

Näistä seikoista huolimatta asioita saatetaan käytännössä panna vireille väärässä viranomaisessa. Jotta ei olisi epäselvää, mikä on viranomaisen velvollisuus ja oikeus asian siirtoon tällaisissa tapauksissa, ehdotetaan lakiin otettavaksi säännökset valituksen siirrostä.

Ehdotettujen säännösten tavoitteena on osoittaa, että myös hallintolainkäytössä viranomaiset voivat oma-aloitteisesti siirtää asian oikealle viranomaiselle. Asian siirtäminen yksinkertaisessa menettelyssä on usein sekä valittajan että viranomaisten kannalta järkevä ja tarpeeton työtä estävä tapa ohjata asia oikealle viranomaiselle.

Hallintomenettelylain 8 §:ssä säädetään asian siirrosta hallintoviranomaiselta toiselle hallintoviranomaiselle. Ehdotuksen yhtenä tavoitteena on pidetty sitä, että menettely hallintolainkäytössä ei tarpeettomasti poikkeaisi hallintomenettelystä. Lisäksi hallintolainkäytön erityispiirteet, muun muassa muutoksenhakujärjestelmän monipiirteisyys verrattuna yleisen lainkäytön järjestelmään sekä eräissä muissa maissa omaksutut menettelytavat, puoltavat siirtosäännöksiä hallintolainkäyttöasioissa, vaikka yleisessä lainkäytössä ei olekaan asian siirtoa koskevia säännöksiä.

Pykäläehdotus koskee valituksena vireillepannun asian siirtoa. Lakiehdotuksen 68 ja 73 §:n perusteella pykälä koskee vastaavasti myös muuna hallintolainkäyttöasiana vireillepantua asiaa.

Ehdotetun säännöksen keskeisenä tavoitteena on mahdollistaa valitusten ja muiden hallintolainkäyttöasioiden siirtäminen oikealle hallintolainkäyttöviranomaiselle. Ehdotonta estettä ei ole muunlaisen asian siirrolle, jos se on kaikkien asiassa huomioon otettavien oikeusnormien mukaan mahdollista. Säännöksellä saattaakin olla huomattava käyttöala myös siten, että hallintolainkäyttöasiana vireillepantua asia siirretään toiselle

viranomaiselle hallintomenettelyssä käsiteltäväksi. Koska hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin ei voida ottaa ehdottomia säännöksiä esimerkiksi yksityisoikeudellisena riita-asiana käsiteltävän asian siirrosta alioikeuteen, pykäläehdotuksen 1 momentissa säädetään, että viranomainen voi siirtää asian toiselle viranomaiselle.

Pykälä voisi soveltua myös, jos valitus on tehty sellaiselle hallintoviranomaiselle, jolla muutoksenhakusäännösten perusteella ei pitäisi olla lainkaan valitusasioita. Sen sijaan säännös ei 1 §:n johdosta koske sellaista tapausta, että hallinto-oikeudellinen valitus olisi esimerkiksi lääninoikeuden sijasta pantu virheellisesti vireille hovioikeudessa, koska hovioikeudessa sovelletaan muun lain säännöksiä.

Ehdotetussa pykälässä ei olisi nimenomaisia säännöistä tilanteesta, jossa hallintoasia on tullut vireille hallintomenettelyn järjestyksessä, vaikka se tulisi käsitellä hallintolainkäytössä. Tätä ei säännellä myöskään hallintomenettelylain 8 §:ssä. Tällaiset tilanteet lienevät harvinaisia, koska jos vireillepanoasiakirjaan sisältyy muutosvaatimuksia päätökseen, asia voidaan yleensä luonnehtia muutoksenhauksi, jolloin asia voidaan siirtää oikealle viranomaiselle ehdotetun 29 §:n nojalla.

Vaikka laki ei asettaisi siirtovelvollisuutta, ehdotetun säännöksen tarkoituksena on, että siirto toimitetaan silloin, kun se on mahdollista ja käytännössä tarkoituksenmukaista.

Asian siirron esteenä voisi olla se, että toimivaltaisesta viranomaisesta ei saada asiakirjojen perusteella riittävää varmuutta. Syyinä siirron toimittamatta jättämiseen voisi olla myös esimerkiksi se, että määräaika on jo ehtinyt kulua umpeen, jolloin siirron toimittamista voidaan pitää tarpeettomana. Käytännössä voisi lisäksi olla epäselvää, onko lainkaan kysymys valituksesta vai muusta viranomaiselle lähetetystä kirjelmästä. Viranomaisille lähetetään erilaisia kirjelmiä, joissa arvostellaan viranomaisten menettelytapoja ja tehtyjä päätöksiä tarkoittamatta kuitenkaan suoranaisesti hakea muutosta.

Siirron edellytyksenä olisi, että asia on pantu vireille väärässä viranomaisessa erehdyksestä tai tietämättömyydestä. Tarkoituksena on estää siirtosäännöksen sellaiset väärinkäytökset, että ajan, postimaksun tai väivannäön säästämiseksi valitus toimitetaan tietoisesti väärään viranomaiseen.

Jos viranomaiselle saapuu postin tai lähettin välityksellä sille osoitettu valituskirjelmä, joka ei kuulu sen toimivaltaan, on vaikea päätellä, tiesikö lähettäjä viranomaisen olevan asiassa vailla toimivaltaa vai erehtyikö hän. Luonnollisinta on olettaa, että kysymyksessä on erehdys tai tietämättömyys. Tämän vuoksi viranomaisen tulisi yleensä olla ryhtymättä siirtoon vain, jos se havaitsee sellaisia syitä, joiden perusteella on todettavissa, ettei kysymyksessä ole erehdys tai tietämättömyys.

Pykäläehdotuksen 1 momentin toisen virkkeen mukaan asian siirrosta ei tarvitsisi tehdä muodollista lainkäyttöpäätöstä, jos on ilmeisen selvää, mikä on toimivaltainen viranomainen. Siirto voitaisiin suorittaa siten, että siirtävä viranomainen toimittaa asiakirjat toimivaltaiselle viranomaiselle ja ilmoittaa siirron tapahtuvan 29 §:n 1 momentin nojalla ilman tutkimattajättämispäätöstä. Mahdollisuus siirtoon ilman päätöstä tutkimatta jättämisestä on katsottu välttämättömäksi, jotta säännöksellä voisi olla tosiasiallista merkitystä valitusasioissa, joissa on yleensä lyhyt määräaika.

Tutkimattajättämispäätös, joka sisältää viranomaisen omaa toimivaltaa koskevan kannanoton, on valituskelpoinen. Selvissä tapauksissa tällainen valitusmahdollisuus voisi tarpeettomasti hidastaa pääasian käsittelyä. Jos siirto tehdään ilman päätöstä asian tutkimatta jättämisestä, ei synny sellaista ratkaisua, johon voitaisiin hakea muutosta.

Kyseisen menettelyn edellytyksenä olisi, että kysymys toimivallasta on ilmeisen selvä. Tämä tarkoittaa, että toimivalta käy ilmi ilman suurempaa selvittämistä ja on riidaton. Jollei näin ole, asiasta olisi tehtävä tutkimatta jättämistä koskeva ratkaisu. Kun kysymys on lainkäytöstä, edellytykset poikkeamiselle normaalista käsittelyjärjestyksestä on säädettävä suhteellisen tiukoiksi.

Koska asian siirto ilman päätöstä tutkimatta jättämisestä olisi ainoastaan menettelyllinen ratkaisu eikä edellyttäisi muodollista päätöksentekoa, ratkaisu siirtämisestä voitaisiin tehdä muussa kuin lainkäyttöasian ratkaisemiselle säädettyssä kokoonpanossa. Sen voisi siten tehdä esimerkiksi esittelijä.

Lainkäyttöviranomaisia koskevissa säädöksissä tai sisäisissä määräyksissä tulisi tarvittaessa säätää tai määrätä siitä, miten 29 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaista toimivaltaa viranomaisessa käytetään.

Pykäläehdotuksen 1 momentin viimeisen

virkkeen mukaan siirrosta olisi ilmoitettava valittajalle. Olennaista tässä ilmoituksessa olisi tieto siitä, mille viranomaiselle asia on siirretty. Ilmoituksen tekeminen kuuluisi siirtävälle viranomaiselle. Ilmoitus olisi syytä tehdä kirjallisesti. Tällä säännöksellä olisi erityistä merkitystä, jos asiassa ei tehdä tutkimattajättämispäätöstä, joka annetaan asianomaiselle tiedoksi.

Pykälän 2 momentin tarkoituksena olisi yhdenmukaisesti hallintomenettelylain 8 §:n 4 momentin ja nykyisen käytännön kanssa ilmaista, että valituskirjelmän ja muun vireillepanoasiakirjan on saavuttava määräajassa sille viranomaiselle, jolle se voidaan päätevästi toimittaa. Kun on kyse valituskirjelmästä, tämä tarkoittaa lakiehdotuksen 26 §:n tai erityissäännöksen mukaan määräytyvää viranomaista. Jos siirrettävä asia tulee käsiteltäväksi hallintoasiana hallintoviranomaisessa, oikealla viranomaisella tarkoitetaan yleensä asian ratkaisevaa viranomaista.

Ehdotetun siirtomenettelyn ja erityisesti 29 §:n 1 momentin toisen virkkeen tarkoituksena on, että viranomaisen pyrkii toimimaan mahdollisimman nopeasti silloin, kun määräajan päättymisen on lähellä. Tarvittaessa siirto voidaan tehdä esimerkiksi telekopion välityksellä tai toimittamalla asiakirjat lähetin avulla oikealle viranomaiselle.

Lain 29 §:ään ei ehdoteta otettavaksi nimenomaista säännöstä siitä tilanteesta, että valitus on sinänsä tarkoitettu panna vireille toimivaltaisessa viranomaisessa, mutta kirjelmä on tosiasiallisesti toimitettu väärälle viranomaiselle. Viranomaisen voisi tällöinkin 29 §:n 1 momentin ilmaiseman periaatteen mukaisesti siirtää kirjelmän oikealle viranomaiselle. Tästäkin siirrosta olisi ilmoitettava momentin viimeisen virkkeen mukaisesti ja määräajan noudattamiseen sovellettaisiin pykälän 2 momenttia. Pykälän 1 momentin toinen virke ei tulisi sovellettavaksi, koska tällaisessa tapauksessa ei muutenkaan tehtäisi päätöstä tutkimatta jättämisestä.

Hallintomenettelylain 8 §:n 3 momentissa on säännös siirtosäännösten soveltamisesta myös muuhun asiakirjaan kuin vireillepanoa tarkoittavaan asiakirjaan. Vaikka ehdotetussa pykälässä ei olekaan samanlaista säännöstä, siirtopykälän periaatteita tulisi soveltaa myös esimerkiksi tapauksessa, jossa vastapuoli lähettää selityksensä vahingossa väärälle viranomaiselle. Asiasta ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa nimenomaista säännöstä.

30 §. *Virheellisen valitusosoituksen vaikutus.*

Pykälään ehdotetaan otettavaksi hallintovalituslain 13 §:ää pääosin vastaavat säännökset virheellisen valitusosoituksen vaikutuksesta. Pykäläehdotuksen säännökset on kirjoitettu voimassa olevia säännöksiä lyhyemmin ja yksinkertaisemmin. Lakiehdotuksen 16 §:ssä on säännös virheellisen valitusosoituksen korjaamisesta. Käytännössä 30 §:n säännöksellä olisi ilmeisesti 16 §:ää suurempi merkitys virheellisestä valitusosoituksesta aiheutuvien oikeudenmenetysten estämisessä.

Säännöksessä olisi lähtökohtana valitusosoituksen turvaaminen. Pykälän 1 momentin mukaan valittaja ei menettäisi puhevaltaansa sen vuoksi, että viranomaisen ei ole antanut valitusosoitusta tai on antanut puutteellisen tai muuten virheellisen valitusosoituksen. Virheellisyydellä tarkoitettaisiin myös sitä, että valitusosoituksesta puuttuu jokin seikka.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin virheellisyyksiin sisältyisivät valitusajan ja valitusviranomaisen ilmoittamista koskevat virheet, joista säädetään nykyisin hallintovalituslain 13 §:n 1 ja 2 momentissa. Näihin tilanteisiin voitaisiin rinnastaa se, että osoituksessa on virheellinen maininta viranomaisesta, jolle valituskirjelmä on toimitettava.

Hallintovalituslain 13 §:n 4 momentin säännös puuttuneesta tai vaillinaisesta valitusosoituksesta on jossain määrin ongelmallinen. Se näyttäisi edellyttävän esimerkiksi sitä, että valittajan on noudatettava säädettyä valitusaikaa, vaikka valitusosoitusta ei ole liitetty päätökseen. Lisäksi säännöksen suhde pykälän edellisiin momentteihin on osittain epäselvä. Näistä syistä lakiin ei ehdoteta hallintovalituslain 13 §:n 4 momenttia vastaavaa säännöstä.

Hallintovalituslain 13 §:n 1—3 momentista ilmenee, että valittajan tulee noudattaa joko valitusosoituksen tai lain säännöksiä valituksen vireillepanosta. Hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin ei ehdoteta tätä säännöstä. Riittävää on säännellä siitä, että puutteellisen tai virheellisen valitusosoituksen vaikutus valituksen vireillepanoon ei johda puhevalan menettämiseen. Käytännössä ehdotettu sääntely merkitsisi muun muassa sitä, että virheellisen valitusosoituksen noudattaminen säilyttäisi puhevallan.

Pykäläehdotuksen 2 momentti täydentää 1 momentin säännöstä. Siinä säädettäisiin hallintovalituslain 13 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisen velvollisuudesta siirtää sille tullut valitus oikealle viranomaiselle.

Säännösehdotuksesta ilmenee, että säännös koskee sekä tapausta, jossa valitusviranomaisen on mainittu osoituksessa väärin, että tapausta, jossa osoituksessa on mainittu väärin viranomaisen, jolle valituskirjelmän saa toimittaa. Valittaja ei tällöin menettäisi puhevaltaansa, vaikka valitus saapuisi oikeaan viranomaiseen valitusajan päättymisen jälkeen.

6 luku. Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon

31 §. *Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus.* Lain 31 §:ään ehdotetaan otettavaksi hallintovalituslain 14 §:ää asiallisesti vastaava säännös valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon. Valituksella on hallintovalituslain mukaan päätöksen täytäntöönpanon estävä vaikutus. Tämä ehdotetaan säilytettäväksi yleisenä sääntönä, vaikka tästä pääsäännöstä on erityislainsäädännössä lukuisia poikkeuksia. Siirtävällä vaikutuksella on keskeinen merkitys oikeusturvan kannalta, joten pääsäännöstä tehtävien poikkeusten tarpeellisuus tulisi harkita ja perustella kussakin tapauksessa erikseen.

Pykälän 2 momentissa mainittaisiin ne perusteet, joilla päätös voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaa. Nämä perusteet ovat samat kuin hallintovalituslain 14 §:n 2 momentissa. Pykälän 2 momentissa olisi myös asetuksenantovaltuutus. Tämäkin vastaisi nykyistä tilannetta. Kun otetaan huomioon, että useista hallintopäätöksistä säädetään tarkemmin vasta asetuksessa, on käytännön syistä tarpeen, että ilman erillistä valtuutusta voidaan asetuksenantovaiheesta harkita, onko erityisiä syitä saattaa päätös heti täytäntöönpantavaksi.

Pykäläehdotuksen 3 momentissa on säännös siitä, ettei valitus estä täytäntöönpanoa, jos valituksen tekemisen edellytyksenä on valituslupan myöntäminen. Päätös olisi tällöin täytäntöönpantavissa heti päätöksen antamisen jälkeen. Säännös vastaisi hallintovalituslain 14 §:n 1 momentin jälkimmäistä virkettä.

Ehdotetut säännökset koskisivat sekä hallintopäätöksiä että hallintolainkäyttöpäätöksiä.

32 §. *Valitusviranomaisen määräys täytäntöönpanosta.* Pykäläehdotuksen 1 momentti sisältäisi ensinnäkin hallintovalituslain 14 §:n 3 momentissa nykyisin olevan säännöksen valitusviranomaisen oikeudesta kiel-

tää täytäntöönpano tai määrätä se keskeytettäväksi. Säännösehdotuksessa ei ole mainintaa valituslupan hakemisesta, koska hallintolainkäyttöä koskevan lain mukaan valituslupa-asian vireilletulo merkitsee myös valituksen vireilletuloa.

Lisäksi ehdotetaan 1 momentissa säädettäväksi, että valitusviranomaisen voi antaa muunkinlaisen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Hallintovalituslaissa ei ole tällaista säännöstä, mutta laajennus on tarpeen, jotta lainsäädäntö ei aiheottomasti rajoittaisi lainkäyttöviranomaisen toimivaltaa väliaikaisen oikeussuojan antamisessa. Suomen kansainvälisoikeudelliset velvoitteet saattavat jatkossa asettaa yhä laajempia vaatimuksia tuomioistuinten toimivallalle.

Säännöskohta voisi tulla sovellettavaksi myös siten, että valitusviranomaisen sallii päätöksen täytäntöönpanon valituksen vireilläolon aikana, jos muiden kuin valittajan oikeusturva sitä edellyttää eikä täytäntöönpano tee tyhjäksi valituksen merkitystä.

Asiaa valmisteltaessa on kiinnitetty huomiota Euroopan neuvoston suositukseen (suositus [89] 8) tuomioistuimen turvaamistoimista hallintoasioissa. Suositus sisältää neljä periaatetta. Sen ensimmäisen periaatteen toinen kappale edellyttää, että kiireellisissä tapauksissa tai silloin, kun on tehty hallinnollinen oikaisuvaatimus, tulisi olla oikeus pyytää tuomioistuinta määräämään turvaamistoimenpide jo ennen pääasian vireilletuloa tuomioistuimessa.

Kun otetaan huomioon valituksen pääsääntöinen siirtävä vaikutus ja valituksen vireillepanomenettelyn yksinkertaisuus, ei mainitulla periaatteella olisi meillä yleisesti ottaen olennaista merkitystä. Eräissä tapauksissa sillä voisi kuitenkin olla oikeusturvaa lisäävä vaikutus. Koska mainitun periaatteen toteuttaminen lainsäädännössämme edellyttää yksityiskohtaista selvittämistä, ei uudistusta ole otettu tähän yhteyteen. Oikeudenkäymiskaaaren 7 luvun nojalla yleinen tuomioistuin voisi eräissä hallintoasioissa määrätä turvaamistoimenpiteestä, vaikka asia ei ole vielä tullut vireille hallintolainkäyttöasiana.

Suosituksen neljännen periaatteen toisen kappaleen mukaan menettelyn tulee olla kontradiktorinen. Jos näin ei ole voitu menettellä kiiretilanteissa, tulisi saman periaatteen kolmannen kappaleen mukaan asia ottaa lyhyen ajan kuluessa uudelleen käsittelyyn, jossa asianosaisia kuullaan. Lakiehdotuksen 34 §:ssä on asianosaisen kuulemista koskeva

säännös, jolla on merkitystä myös nyt puheena olevissa tilanteissa. Jos vastapuolen kuulemista ei voida toimittaa asian kiireellisyysyden vuoksi tai sen vuoksi, että toimenpiteen tulee olla yllätyksellinen, voidaan antaa väliaikainen määräys, kunnes vastapuolta kuullaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lopullisessa päätöksessä annettavasta täytäntöönpanomääräystä koskevasta lausumasta. Säännöksen mukaan lausuma olisi annettava tarvittaessa. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa oikeustila saattaisi muuten jäädä epäselväksi. Momentin toisessa virkkeessä olisi lisäksi säännös siitä, että valitusviranomaisen voi jatkaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaoloa siihen saakka, kunnes sen päätös on lainvoimainen tai ylempi valitusviranomaisen määrää toisin. Tällä tavoin voitaisiin turvata tilanteen säilyminen muuttumattomana päätöksen lainvoimaisuuteen saakka. Käytännössä tämä merkitsisi esimerkiksi sitä, että jos läänioikeus on määrännyt kunnallisvalitukseen liittyvän täytäntöönpanokiellon ja sitten hylkää valituksen, se voi kuitenkin päätöksessään määrätä, että päätöstä ei saa panna täytäntöön, ennen kuin päätös on saanut lainvoiman tai korkein hallinto-oikeus määrää toisin.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös siitä, että valitusviranomaisen voi samalla, kun se palauttaa tai siirtää asian, määrätä, että kumottua päätöstä on noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomaisen määrää toisin. Käytännössä on ollut epäkohtana, että kumotun päätöksen oikeusvaikutukset lakkaavat kokonaisuudessaan, vaikka asian palauttaminen tai siirtäminen uudelleen käsiteltäväksi ei ilmeisesti johda täysin erilaiseen päätökseen.

Ylimääräistä muutoksenhakua käsittelevä viranomaisen voisi ehdotuksen 66 §:n mukaan antaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen noudattaen vastaavasti, mitä 32 §:ssä säädetään.

7 luku. Asian käsittely ja selvittäminen

33 §. *Asian selvittäminen.* Hallinnon lainalaisuus, tehokkaan oikeussuojan vaatimus, hallintoasioiden indispositiivinen luonne, osittain puutteellinen kaksiasianosaissuhde sekä julkinen intressi edellyttävät, että hallintolainkäytössä asia pyritään selvittämään aineellisen totuuden saavuttamiseksi. Asian selvittämistä ei voida jättää pelkästään nii-

den tosiseikkojen varaan, joihin asianosaiset oma-aloitteisesti vetoavat ja jotka he tuovat oikeudenkäyntiaineistoksi.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan nykyistä oikeustilaa vastaavaa säännöstä, jonka mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Selvittämällä tarkoitettaisiin tässä sellaista tosiseikkojen tutkimista, joka on mahdollista tutkimisvallan laajuuden, oikeuskeinon erityispiirteiden ja muiden sellaisten seikkojen rajoissa. Säännös kuvaisi lähinnä prosessin johtamista siten, että aineellinen totuus voidaan selvittää. Pykälän loppuosassa määritettäisiin lähemmin sitä, miten ja missä laajuudessa viranomaisen on käytännössä toteutettava tätä selvittämisvelvollisuutta.

Lakiehdotuksen 23 § osoittaisi valittajan velvollisuuden esittää vaatimuksen perusteet. Lain 34 §:stä seuraisi, että vastapuolen on ilmoitettava vaatimuksen kiistämisensä perusteet. Lain 36 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, että asiassa aikaisemmin päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta on tavallisesti hankittava lausunto. Ehdotettu 28 § velvoittaisi lainkäyttöviranomaisen noudattamaan täydennysmenettelyä. Nämä säännökset osoittaisivat sen lähtökohdan, että asianosaisten on esitettävä ne tosiseikat, jotka tukevat heidän vaatimuksiaan tai vastavaatimuksiaan. Asiassa aikaisemmin päätöksen tehnyt hallintoviranomainen rinnastettaisiin tässä suhteessa osittain asianosaiseen, vaikka tämä hallintoviranomainen ei muodollisesti olisi asianosaisena.

Valitusviranomaisen tehtävänä on menettelyn alkuvaiheessa johtaa prosessia siten, että asianosaiset voivat esittää aineistonsa. Useimmissa tapauksissa jo kirjelmien vaihto johtaa sellaiseen oikeudenkäyntiaineistoon, että ratkaisu on tehtävissä. Vaikka hallintoprosessissa voidaankin sanoa vallitsevan tutkintaperiaatteen, ei edellä kuvattu menettelyn alkuvaihe välttämättä poikkea merkityksellisellä tavalla käsittelymenettelystä, jossa tuomari käyttää kyselyoikeuttaan.

Jos tavanomainen kirjelmien vaihto ei valitusviranomaisen käsityksen mukaan tuo riittävää selvitystä asian tosiseikoista, ei selvittämistä voida yleensä jättää silleen, vaan valitusviranomaisen on jatkettava selvittämistä. Ehdotuksen mukaan ensisijaisena menettelytapana on tällöin se, että lainkäyttöviranomainen osoittaa asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Tähän kuuluisivat myös huomautukset ja kyselyt, joilla

pyritään esimerkiksi selkeyttämään asianosaisen vaatimuksia.

Valitusviranomaisen aktiivisuus tarvittavan lisäselvityksen osoittamisessa voisi perustellusti vaihdella etenkin sen mukaan, miten pätevästi asianosaisen arvioidaan pystyvän hoitamaan asiansa. Tähän arvioon voisi vaikuttaa esimerkiksi se, onko kyseessä julkinen vai yksityinen asianosainen. Myös asianmiehen käyttö voisi vaikuttaa arvioon.

Momentin merkitys tulisi esille etenkin silloin, kun asiassa on toimitettu tavanomainen kuulemiskierros ja asia havaitaan vielä tämän jälkeen epäselväksi. Valitusviranomaisen ensisijaisena velvollisuutena olisi osoittaa momentissa mainituille tahoille, miltä osin epäselvyyttä on ja varata tilaisuus selvitysten täydentämiseen. Jollei tällä tavoin saataisi tarvittavaa selvitystä, tulisi harkittavaksi selvityksen hankkiminen viran puolesta. Toisaalta valitusviranomaisen voisi 2 momentin edellytysten ollessa käsillä hankkia suoraan lisäselvitystä. Asianosaisia ei välttämättä tarvitsisi aina ensin pyytää täydentämään oikeudenkäyntiaineistoa, vaan valitusviranomaisen voisi hankkia selvityksen muullakin tavoin, jos se on käytännössä saatavissa.

Ehdotetussa pykälässä ei säänneltäisi sitä, kenelle useista asianosaisista valitusviranomaisen osoitus lisäselvityksen esittämisestä olisi annettava. Tällaisten yleisten sääntöjen antaminen ei ole mahdollista hallintoprosessissa. Tämä liittyy osaksi siihen, ettei hallintolainkäytössä voida puhua varsinaisesta todistustaakasta. Lähtökohtana olisi kuitenkin pidettävä vaatimuksen tekijän velvollisuutta esittää vaatimuksensa perusteet ja kiistävän asianosaisen velvollisuutta tuoda esiin vastavaatimuksensa perusteet. Asianosaisen tulisi pystyä esittämään ainakin jonkinasteinen vähimmäisnäyttö vaatimuksensa perusteista. Merkityksellisenä kriteerinä voitaisiin tämän ohella pitää sitä, että selvityksen esittäminen osoitetaan sille, joka käytännössä voi sen helpoimmin ja luotettavimmin esittää.

Koska hallintoprosessissa ei aina ole mahdollista kaksiasianosaissuhdetta, asianosaiseen on pykälässä rinnastettu 36 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomaisen eli asiassa päätöksen aikaisemmin tehnyt hallintoviranomainen. Mikäli tämä viranomaisen olisi muodollisestikin asianosaisen asemassa, säännöksellä ei olisi tältä osin merkitystä. Jos julkisen vallan puhevaltaa käyttäisi muu

viranomainen, tarkoitus olisi, että pykälässä mainittu osoitus kohdistettaisiin tälle asianosaiselle eikä aikaisemmin päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Pykäläehdotuksen 2 momentti koskee lisäselvityksen hankkimista viran puolesta. Tällöin valitusviranomaisen kääntyisi suoraan muun viranomaisen puoleen pyytäen tietystä kysymyksestä selvitystä. Valitusviranomaisen voisi myös oma-aloitteisesti esimerkiksi määrätä todistajan kuulemisesta tai pyytää asiantuntijan lausunnon. Säännöksellä voisi olla merkitystä myös suullisen käsittelyn tai katselmuksen järjestämisessä viran puolesta, vaikka siinä olisikin kysymys siitä, että asianosaisille mahdollistetaan tällaisessa menettelyssä tilaisuus vaatimuksensa perusteiden täydentämiseen.

Lisäselvityksen hankkimisvelvollisuutta viran puolesta ei voida säännellä yksinkertaisin ja ehdottomin säännöin. Lähtökohtana voidaan pitää tällaista velvollisuutta, mutta monet seikat voivat rajoittaa sitä. Ehdotuksessa mainitaan ensinnäkin käsittelyn tasapuolisuus yhtenä tekijänä, joka olisi otettava huomioon selvityksen hankkimisessa. Tämä voisi vaikuttaa kahdella tavalla. Ensinnäkin valitusviranomaisen tulisi toimia tasapuolisesti lisäselvityksen hankkimisessa. Jos esimerkiksi asian toiseikastossa on epäselvyyksiä molempien vastakkaisten asianosaisten vahingoksi, ei lisäselvitystä saisi ryhtyä hankkimaan vain toisen asianosaisen eduksi. Toiseksi tasapuolisuuden vaatimus tarkoittaisi sitä, että menettelyssä muuten ilmenevää epätasapainoa voitaisiin korjata valitusviranomaisen aktiivisella toiminnalla. Esimerkiksi jos ilmenee, että yksityisellä asianosaisella on käytännössä suuria vaikeuksia hankkia selvitystä ja vastapuolella olevalla viranomaisella on puolestaan tehokkaat selvityskäytännöt, valitusviranomaisen tulisi käyttää toimivaltuuksiaan yksityisen asianosaisen aseman vahvistamiseksi.

Tasapuolisuuden vaatimus on yksi oikeudenmukaisen prosessin piirteitä. Kun momentissa mainittaisiin oikeudenmukaisuuden vaatimus, korostettaisiin sitä, että valitusviranomaisen tulee selvityksen hankkimisessa muutenkin kiinnittää huomiota oikeudenmukaisen lainkäytön toteuttamiseen. Tällaisia tekijöitä voivat olla esimerkiksi käsittelyn nopeus, kustannukset, suullisuus ja kuuleminen. Tällöin olisi otettava huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiskäytäntö siitä, mitä oikeu-

denmukaisella prosessilla tarkoitetaan. Säännösehdoituksella ei kuitenkaan ole tarkoitettu laajentaa tämän sopimuskohdan periaatteiden noudattamista kaikkiin hallintolainkäyttöasioihin.

Lopuksi momentissa viitattaisiin yleisesti asian laatuun tekijänä, joka vaikuttaisi valitusviranomaisen aktiivisuuteen. Asian laadulla tarkoitettaisiin muun muassa asian materiaalista luonnetta eli sitä, minkälainen julkinen intressi asiassa on. Lisäksi voitaisiin ottaa huomioon ratkaistavan asian erityispiirteet. Esimerkiksi sosiaaliasioissa saattaisi olla perusteltua selvittää asiaa viran puolesta tavanomaisista laajemmin.

Ehdotettu säännös on suhteellisen joustava. Hallintolainkäytössä käsitellään monenlaisia asioita, joten kovin yksityiskohtaista säännöstä ei voida laatia. Säännöksessä olisi ilmaistu lähinnä ne keskeiset periaatteet, joita käytännössä tulisi noudattaa.

34 §. *Asianosaisen kuuleminen.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi yleissäännös asianosaisen kuulemisesta oikeudenkäyntiaineistosta ennen asian ratkaisemista. Asianosaisen kuulemisesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena säädetään myös hallitusmuodon 16 §:n 2 momentissa.

Ehdotetussa pykälässä säänneltäisiin asianosaisen kuulemiselle asetettavat vaatimukset, joiden tulisi täyttyä, jotta asiassa voidaan antaa ratkaisu. Laissa ei ehdoteta säädettäväksi yksityiskohtaisia säännöksiä tavanomaisesta asianosaisten kuulemisesta asian käsittelyn alkuvaiheessa. Yhden yleissäännöksen antamista on pidetty selkeämpänä kuin yksityiskohtaista sääntelyä. Tavanomainen menettely olisi niin kuin nykyisinkin, että valituksen johdosta hankittaisiin muiden asianosaisten selitykset ja päätöksen tehneen hallintoviranomaisen lausunto heti valituksen vireilletulon jälkeen. Selityksen ja lausunnon saamisen jälkeen voisi olla aihetta hankkia valittajan vastaselitys. Tämän jälkeen asia menisi tavallisesti varsinaiseen valmisteluun ratkaisemista varten. Valmistelun ja ratkaisuvaiheen aikana saat- taisi ilmetä tarvetta lisäkuulemiseen.

Hallintolainkäyttöä koskevassa laissa ei olisi myöskään säännöksiä valitusviranomaisen sisäisistä toimenpiteistä kuulemisessa eli esimerkiksi esittelijän oikeudesta toimittaa kuuleminen, vaan niistä säädettäisiin niin kuin nykyisinkin virastosäädöksissä.

Pykälässä ei säädettäisi asianosaisen oikeudesta saada pyynnöstä tietoa oikeudenkäynti-

aineistoon kuuluvista asiakirjoista ja muista tallenteista. Tästä säädetään yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:ssä.

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan kuuleminen koskisi asianosaista. Jollei asiassa aikaisemmin päätöksen tehneellä viranomaisella ole asianosaisen asemaa, määräytyisi sen kuuleminen 36 §:n perusteella. Asiassa, joissa ei ole valittajan lisäksi muuta asianosaista, 34 §:n säännöksen merkitys olisi siinä, että valittajalle annettaisiin tiedoksi asiassa oleva sellainen selvitys, jota hän ei ole esittänyt.

Asianosaista olisi kuultava muiden tekemistä vaatimuksista. Tämä merkitsisi erityisesti, että vastapuolta olisi kuultava valittajan vaatimuksista. Asianosaista olisi kuultava vaatimusten lisäksi myös muusta aineistosta. Tämä kattaisi kaiken sen materiaalin, joka on oikeudenkäyntiaineistona. Siihen kuuluisivat muun muassa asianosaisten selitykset, viranomaisilta hankitut lausunnot sekä asiantuntijalausunnat. Asiakirjojen lisäksi oikeudenkäyntiaineistoon voisi kuulua myös muita esineitä.

Lainkohdassa tarkoitettu aineisto olisi luonteeltaan tavallisesti tosiseikkoja ja niiden todisteita. Tämän lisäksi kysymys voisi olla myös väitteistä, kannanotoista, näkökohdista ja muista sellaisista toteamuksista, jotka eivät ole varsinaisia vaatimuksia.

Asianosaista olisi 1 momentin mukaan kuultava ainoastaan sellaisesta aineistosta, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun. Jos aineisto ei liittyisi asiaan, siitä ei tarvitsisi kuulla. Sama koskisi asiaan liittyvää uutta aineistoa, jolla ei olisi enää vaikutusta asian ratkaisuun, koska asia olisi ilman tätä aineistoa tullut riittävästi selvitettyksi. Sen seikan arviointi, onko aineistolla vaikutusta asian ratkaisuun, kuuluisi valitusviranomaiselle. Jokaiselle asianosaiselle ei välttämättä olisi tarvetta antaa tilaisuutta lausua kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta, koska asia saattaisi koskea asianosaista vain osittain.

Koska asianosaisen kuulemisen merkitys olisi erityisesti siinä, että asianosainen voisi lausua valitusviranomaiselle käsityksensä oikeudenkäyntiaineistosta, ei asianosaista tarvitsisi kuulla sellaisesta aineistosta, josta hän on saanut tiedon muulla tavoin ja josta hän on voinut esittää näkökantansa. Toisaalta riittävä ei olisi, että asianosainen on voinut lausua jostakin seikasta käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa toisessa viranomaisessa, jollei hänellä ole ollut tilaisuutta lausua siitä

myös lainkäyttöasteessa. Kuulemisvelvollisuutta ei tällöin poistaisi pelkästään se, että asianosaisella olisi muutenkin tieto seikasta. Aikaisemman selityksen puutteellisuus tai epäselvyys tai muut näkökohdat voisivat muutenkin aiheuttaa tarpeen kuulla asianosaista uudestaan samasta kysymyksestä.

Asianosaisen antamasta lausunnosta käytettäisiin pykälässä yleisnimitystä selitys, mikä vastaisi nykykäytäntöä. Valittajan selitystä vastapuolen selitykseen on tapana kutsua vastaselitykseksi. Verolainsäädännössä vastapuolen selitystä kutsutaan yleensä vastineeksi.

Kuulemisvelvoitteen täyttämiseksi riittäisi, että asianosaiselle varattaisiin mahdollisuus antaa selityksensä. Lakiehdotuksen 35 §:n nojalla selityksen antamatta jättämisen uhkana olisi se, että asia voitaisiin ratkaista, vaikkei selitystä annettaisi.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa on säännökset niistä perusteista, jotka oikeuttaisivat viranomaisen poikkeamaan pääsääntönä olevasta velvollisuudesta kuulla asianosaista ennen asian ratkaisemista. Poikkeusten säätäminen olisi tarpeen, koska on tilanteita, joissa kuulemisella ei olisi oikeussuojan eikä asian selvittämisen kannalta merkitystä. Asianosaisen aiheeton kuuleminen voisi joissakin tapauksissa tarpeettomasti viivyttää asian käsittelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan asia saataisiin ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta. Tämä tarkoittaisi käytännössä erityisesti sitä, että jos kaikki asiassa esitetyt vaatimukset jätettäisiin tutkimatta, vastapuolta ei tarvitsisi kuulla. Tutkimatta jättämistä koskevasta kysymyksestä ei yleensä tarvitsisi kuulla myöskään valittajaa. Vaatimuksen tekijälle ei tarvitsisi ilmoittaa, että hänen vaatimustaan kohtaan on olemassa tutkimisen este, vaan hän saisi tästä tiedon päätöksessä. Jos vain osa vaatimuksista jätettäisiin tutkimatta, kuuleminen voitaisiin ainoastaan tältä osin sivuuttaa tämän lainkohdan perusteella. Säännöskohta vastaisi tältä osin nykyisiä erityissäännöksiä ja noudatettua käytäntöä.

Jos kysymys asian tutkimatta jättämisestä olisi oikeudellisesti tai tosiseikkojen puolesta epäselvä tai tulkinnanvarainen, asianosaista olisi yleensä syytä kuulla tutkimisen edellytystä koskevasta kysymyksestä. Tämä koskisi niin lainkäyttöviranomaisen itse toteamaa mahdollista tutkimatta jättämisen perustetta kuin vastapuolen esittämää väitettä. Tutki-

matta jättäminen ei saisi tulla asianosaiselle yllätyksenä silloin, kun se ei ole riidaton kysymys. Valitusviranomaisen tulisi tällöin osoittaa asianosaiselle, mikä tutkimatta jättämisen peruste saattaisi tulla sovellettavaksi, ja antaa hänelle tilaisuus lausua siitä.

Momentissa mainittaisiin yhtenä perusteenä kuulematta jättämiselle se, että vaatimus hylätään heti. Vaatimuksen asiasisällön tutkimiselle ei tällöin olisi estettä, mutta vaatimuksen ilmeinen perusteettomuus olisi heti havaittavissa valituskirjelmästä ja siihen liittyvästä aineistosta. Vastapuolen tai muunkaan asianosaisen kuuleminen ei olisi tällöin tarpeen lopputuloksen selvittämiseksi. Koska hylkääminen voitaisiin perustaa valituksen vireillepanossa saatuun aineistoon, ei myöskään valittajan kuuleminen olisi aiheellista. Jos vaatimuksen hylkäämiseen vaikuttaisi esimerkiksi viranomaiselta hankitussa lausunnossa saatu selvitys, valittajan kuulematta jättäminen ei voisi perustua tähän säännöksen.

Momentissa olisi myös yleislauseke, jonka mukaan asia saataisiin ratkaista asianosaista kuulematta, jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Yleislausekkeen ottaminen lakiin olisi aiheellista, koska kuuleminen voisi yksittäistapauksessa osoittautua ilmeisen tarpeettomaksi, vaikka kysymys olisi muusta kuin säännöksessä nimenomaan mainitusta tilanteesta. Pidäytyminen vain nimenomaisiin poikkeusperusteisiin saattaisi johtaa tarpeettoman muodolliseen menettelyyn. Yleislauseke voisi tulla sovellettavaksi erityisesti silloin, kun ilmenee, että asiaa ei ratkaista asianosaisen vahingoksi. Tyypillinen tilanne voisi olla se, että asiassa on kuultu asianosaisia tavanomaisella tavalla asian käsittelyn alkuvaiheessa. Jos viranomaisen lausunnosta tämän jälkeen ilmenee uutta merkityksellistä selvitystä, ei olisi tarpeen kuulla enää sitä asianosaista, jonka eduksi asia ratkeaa.

Poikkeusperusteita sovellettaessa olisi otettava huomioon, että vaikka asiassa olisi perusteita kuulematta jättämiseen, saattaisi joskin tapauksessa olla erityisiä syitä antaa asianosaiselle tieto siitä, että häntä koskeva lainkäyttöasia on vireillä. Kuulematta jättämiseen asian käsittelyn alkuvaiheessa tulisi-kin yleensä olla painavampia perusteita kuin kuulemisesta luopumiseen menettelyn myöhemmässä vaiheessa, jolloin harkitaan esimerkiksi vastaselityksen tarvetta.

Ehdotetun 2 momentin tarkoituksena on

sisältää myös valituslupakysymyksen ratkaisemista koskevat tilanteet. Lupaperusteen olemassaolosta päättäminen on yleensä sellainen seikka, että korkein hallinto-oikeus voi päättää siitä valittajan esittämän ja asian aikaisemman käsittelyn aikana syntyneen aineiston pohjalta, eikä myöskään vastapuolen oikeusturva edellytä kuulemista vielä tässä vaiheessa. Tällainen menettely vastaa nykyistä käytäntöä.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin asiakirjojen julkisuudesta annettuun lainsäädäntöön, jossa voitaisiin rajoittaa asianosaisen oikeutta saada tieto viranomaisen asiakirjasta. Nykyisin tästä rajoituksesta säädetään yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:ssä. Oikeusministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu, Helsinki 1994) ehdotetaan, että uuteen lakiin viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta sisältyisi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:ää vastaava rajoitussäännös asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta, jos se voi tai on voinut vaikuttaa asian käsittelyyn. Tieto voidaan kuitenkin jättää antamatta, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua, ellei kyseessä ole riita- tai rikosasian oikeudenkäyntiaineistoon kuuluva asiakirja. Hallintolainkäytössä voitaisiin siten poiketa asianosaisjulkisuudesta. Tällaisessa poikkeamisessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimuksiin. Kysymys oikeudenkäyntiaineiston asianosaisjulkisuudesta olisi ratkaistava yleisessä julkisuuslainsäädännössä, johon hallintolainkäyttöä koskevassa laissa viitattaisiin.

Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:n 3 momentista ilmenee, että asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa esittelymuistiosta ja ratkaisuehdotuksesta ennen kuin asian käsittely on päättynyt. Saman pykälän 4 momentissa mainitaan oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:stä seuraavat rajoitukset. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan suoranaisesti koske ehdotetun pykälän 1 momentissa tarkoitettua oikeudenkäyntiaineistoa. Lisäksi yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:n 6 momentissa on

tiedon saantia koskeva erityinen rajoitus, joka koskee erityisesti kunnan jäsenen tekemää kunnallisvalitusta.

Ehdotettu 34 § koskee asianosaisen kuulemista ennen kuin asia ratkaistaan. Asian ratkaisemisella tarkoitetaan tässä käsittelyn lopettamista asianomaisessa lainkäyttöviranomaisessa. Käsittelyn kuluessa voidaan tehdä prosessuaalisia välipäätöksiä, joita pykälä ei suoranaisesti koskisi.

Tyypillisiä välipäätöksiä hallintolainkäytössä ovat 32 §:ssä tarkoitettut täytäntöönpanoa koskevat määräykset. Kuulemisesta on eräissä välipäätöstilanteissa erityissäännöksiä. Lapsen elatuksen turvaamisesta annetun lain 34 §:n 2 momentin mukaan on mahdollista määrätä passin väliaikainen myöntämiskielto asianosaista kuulematta asian käsittelyn ollessa vireillä. Käsittelyn kuluessa tehdään muitakin välipäätöksiä, joissa kuuleminen ei ole mahdollista tai se vaarantaisi päätöksen tarkoituksen toteutumisen. Tällaisia päätöksiä voisivat olla esimerkiksi asianosaisten kutsuminen suulliseen käsittelyyn uhkasakon nojalla ja uhkasakon tuomitseminen.

Muita välipäätöksiä hallintolainkäytössä ovat esimerkiksi lausunnon ja selityksen hankkiminen sekä suullisen käsittelyn järjestäminen. Asianosaisen kuuleminen ennen näiden päätösten tekemistä ei yleensä tulisi kysymykseen. Suullisessa käsittelyssä saatettaisiin puolestaan joutua tekemään päätöksiä esimerkiksi asianosaisten prosessuaalisten väitteiden johdosta. Paikalla olevat asianosaiset voisivat tällöin lausua väitteestä. Näitä kaikkia tilanteita varten ei voida antaa yleisiä säännöksiä, vaikka ehdotetun pykälän periaatteet olisivat yleensä sovellettavissa.

35 §. *Määräaika selityksen antamiseen.* Pykälän säännökset vastaisivat nykyistä käytäntöä. Määräajan asettamisesta ja sen noudattamatta jättämisestä koskevasta seuraamuksesta on nykyisin nimenomainen säännös lääninoikeuslain 14 §:n 3 momentissa.

Viranomaisen on pykäläehdotuksen mukaan asetettava kohtuullinen määräaika selityksen antamista varten. Määräaika olisi asetettava myös viranomaiselle, joka on asianosainen. Määräaikana on yleensä käytetty 30 päivää, mutta pykäläehdotuksessa ei voida asettaa mitään kiinteää aikarajaa. Siten määräaika voisi tapauksesta riippuen olla tätä pitempi tai lyhyempi. Määräajan kohtuullisuutta arvioi valitusviranomaisen olisi otettava huomioon paitsi asian kiireelli-

syys myös selityksen huolellisen laatimisen asianosaiselta vaatima työ määrä. Myös asianosaisten tasapuolinen asema tulisi ottaa huomioon määrärajoja asetettaessa.

Jos asianosainen ei käyttäisi hänelle varattua tilaisuutta selityksen antamiseen määräajassa, asia voitaisiin ratkaista siitä huolimatta. Tästä seikasta tulisi selityspyynnön yhteydessä mainita, jotta asianosainen ymmärtäisi määräajan noudattamisen tärkeyden. Toisaalta myöhäänkin saapunut selitys olisi otettava huomioon, jolle asian käsittely ole jo edennyt niin pitkälle, ettei selitystä käytännössä voida enää ottaa huomioon päätöksenteossa.

Ehdotuksen mukaan viranomainen ei voisi käyttää pakkokeinoja, esimerkiksi uhkasakkoa, selityksen saamiseksi. Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta voi nykyisin uhkasakolla velvoittaa asianosaisen antamaan selityksensä tai vastineensa. Tällaisen tehosteen käyttämiseen ei ole sellaista tarvetta, että siihen tulisi olla yleissäännökseen perustuva mahdollisuus. Tarvittaessa voisi olla aihetta varata uusi tilaisuus selityksen antamiseen. Asianosaisena olevan viranomaisen virkavelvollisuuksiin voidaan katsoa kuuluvan selityksen antamisen valitusviranomaisen pyynnöstä. Jos asianosainen laiminlyö selityksen antamisen, laiminlyönnin merkitystä olisi arvioitava todistelussäännösten valossa.

Asianosaisen kuulemisesta päättäisi asiaa käsittelevä valitusviranomainen. Kuuleminen on voitu säätää myös muun viranomaisen omaaloitteisesti tehtäväksi erityisesti siinä tapauksessa, että valituskirjelmä on toimitettava muulle kuin asian ratkaisevalle viranomaiselle.

Jos asiassa olisi hankittava kahden tai useamman asianosaisen selitykset, kuuleminen tulisi pyrkiä toimittamaan samaan aikaan käyttämällä asiakirjojen jäljennöksiä.

Selityksen pyytämistä varten asianosaiselle olisi toimitettava se aineisto, josta pyydetään lausumaan.

Pykäläehdotuksessa ei ole pidetty tarpeellisenä säätää nimenomaisella tavalla siitä, mitä selityksessä tulee ilmoittaa, jos asianosainen kiistää asiassa tehdyn vaatimuksen. Kiistäessään vaatimuksen vastapuolen tulisi esittää kiistämisen perusteet sekä ne todisteet, joihin hän vetoaa. Vedotessaan todisteisiin hänen tulisi ilmoittaa, mitä hän haluaa näyttää toteen todisteella.

36 §. *Viranomaisen lausunto.* Pykälässä

säädettäisiin viranomaiselta hankittavasta lausunnosta. Pykälän 1 momentti koskisi asiassa aikaisemmin päätöksen tehneen hallintoviranomaisen lausunnon hankkimista ja 2 momentti muun viranomaisen lausunnon hankkimista. Pykälän 3 momentti sisältäisi säännöksen määräajan asettamisesta. Säännösehdotukset vastaisivat pitkälti nykyistä käytäntöä. Pykälän 2 momentin säännös täsmäntäisi rajanvetoa viranomaislausunnon ja asiantuntijatodistelun kesken.

Pykälän 1 momentin mukaan lainkäyttöviranomaisen tulisi hankkia lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen. Lähtökohtana olisi siten velvollisuus lausunnon hankkimiseen. Lausuntoa ei hankittaisi tämän pykälän nojalla, jos hallintoviranomainen on asianosaisena. Kuuleminen tapahtuisi silloin 34 §:n perusteella.

Lausunnon pyytäminen 36 §:n nojalla täydentäisi 34 §:ää, koska päätöksen tehnyt hallintoviranomainen toimisi osittain samassa asemassa kuin asianosainen silloinkin, kun se ei olisi muodollisesti asianosaisena.

Velvollisuutta kuulla hallintoviranomaista ei olisi, jos kuuleminen olisi tarpeetonta. Kun kysymys ei olisi asianosaisesta, tämä säännöskohta voidaan kirjoittaa jonkin verran avoimempaan muotoon kuin 34 §:n poikkeusperusteet. Syy lausunnon pyytämättä jättämiseen voisi monissa tapauksissa olla kuitenkin samankaltainen. Siten vaatimuksen tutkimatta jättäminen ja hylkääminen heti voisivat olla perusteita luopua kuulemisesta. Pelkästään valituslupakysymyksen ratkaisemista varten ei lausuntoa tarvitsisi hankkia. Kuuleminen voisi olla tarpeetonta myös esimerkiksi sen takia, että julkista puhevaltaa käyttäisi muu viranomainen, jota kuultaisiin 34 §:n nojalla. Päätöksen muuttamisen yleisenä edellytyksenä ei olisi, että hallintoviranomainen on voinut lausua kaikesta oikeudenkäyntiaineistosta.

Pykälän 1 momentti koskisi ainoastaan hallintoviranomaista. Momentissa ei edellytettäisi lausunnon hankkimista tuomioistuinta tai 1 §:n 2 momentissa tarkoitettulta erityiseltä lainkäyttöviranomaiselta. Pääsääntönä olisi niin kuin nykyisin, ettei niiltä pyydetä lausuntoa. Tähän ei olisi kuitenkaan ehdotonta estettä. Tällainen kuuleminen ei perustuisi 36 §:n 2 momenttiin vaan 33 §:n yleissäännökseen, sillä laissa erikseen luetellut todistus- ja selvityskäytännöt eivät muodostaisi tyhjentävää luetteloa.

Pykälän 1 momentin nojalla kuultaisiin

yleensä sitä hallintoviranomaista, jonka päätös on muutoksenhaun kohteena. Säännöksen perusteella voitaisiin kuulla myös asiassa aiemmin päätöksen tehnyttä viranomaista. Esimerkiksi jos ensi asteen päätöksen on tehnyt paikallis- tai piirihallintoviranomainen, jonka päätöksestä valitetaan ministeriöön ja ministeriöstä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, korkein hallinto-oikeus kuulisi ministeriötä ja tarvittaessa myös ensi asteen päätöksen tehnyttä viranomaista.

Pykälän 2 momentti koskisi lausunnon hankkimista muulta viranomaiselta kuin siltä, joka on tehnyt asiassa päätöksen. Lausuntopyynnön perustana voisi olla viranomaisen erityisasiantuntemus tai tieto vireillä olevaan asiaan liittyvistä seikoista. Valitusviranomaisen voisi myös pyytää suorittamaan selvityksiä edellyttäen, että niiden suorittaminen kuuluu lausuntoa antavan viranomaisen toimivaltaan. Siten valitusviranomaisen voisi pyytää esimerkiksi rakennustarkastajaa käymään kiinteistöllä havaintojen tekemistä varten.

Viranomaislausunnon pyytämisessä ei olisi kysymys sellaisesta erityisestä todistelukeinosta, johon sovellettaisiin oikeudenkäymiskaaren asiantuntijatodistelusäännöksiä. Tämä vastaisi nykyistä käytäntöä.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös määräajan asettamisesta 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen lausuntojen antamiselle. Koska valitusviranomaisella on prosessinjohtovollisuus, on tarpeen, että tällainen määräaika asetettaisiin aina riippumatta siitä, miltä viranomaiselta lausuntoa pyydetään. Kun määräaika 1 momentissa tarkoitetuissa lausunnoissa voisi yleensä olla kaavamaisesti esimerkiksi 30 päivää tai asian kiireellisyyden vuoksi tätä vähemmän, 2 momentissa tarkoitetuissa lausuntopyynnöissä olisi tärkeää huolellisesti harkita, mikä on sellainen määräaika, jonka kuluessa lausunnonantaja pystyy selvittämään tehtävästään. Esimerkiksi lausunnon vaatiessa tutkimuksia tai muuta vastaavaa selvittämistä, olisi syytä asettaa riittävän pitkä määräaika lausunnon antamiselle.

37 §. *Suullisen käsittelyn toimittaminen.* Pykäläehdotus sisältää säännöksen siitä, että valitusviranomaisen toimittaa suullisen käsittelyn tarvittaessa. Tämän menettelyn tavoitteena on asian selvittäminen, joten suullinen käsittely tulisi järjestää, kun siitä arvioidaan olevan hyötyä selvittämisen kannalta tai kun asian ratkaisemista voidaan jouduttaa toimit-

tamalla suullinen käsittely.

Säännöstä ei 2 §:n mukaan sovellettaisi muussa lainkäyttöviranomaisessa kuin tuomioistuimessa, jollei erikseen ole toisin säädetty. Muussa lainkäyttöviranomaisessa voitaisiin toimittaa suullinen kuuleminen hallintomenettelylain 18 §:n mukaisesti.

Ehdotettu säännös ei nimenomaisella tavalla velvoittaisi toimittamaan suullista käsittelyä. Valitusviranomaisen asiana olisi harkita, järjestetäänkö suullinen käsittely. Valitusviranomaisen ei olisi 37 §:n soveltamisessa sidottu asianosaisen tai muun prosessiin osallisen pyyntöön. Harkinnassa otettaisiin huomioon, kuinka suuri todennäköisyys on, että suullisesta käsittelystä on hyötyä asian selvittämiseksi.

Valitusviranomaisen harkintamahdollisuus ei toisaalta merkitsisi, että valitusviranomaisen saisi vapaasti päättää suullisen käsittelyn toimittamisesta. Pykäläehdotusta ei ole muotoiltu siten, että valitusviranomaisen voi toimittaa suullisen käsittelyn, vaan että suullinen käsittely toimitetaan tarvittaessa. Ehdotettu säännös on siten velvoittavuudessaan tiukempi kuin korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15 §:n 1 momentin ja lääninoikeuslain 16 §:n 1 momentin nykyiset säännökset. Säännösehdotuksen tavoitteena on, että suullinen käsittely toimitettaisiin aina, kun se on menettelyn kannalta kokonaisuutena ottaen hyödyllistä.

Säännösehdotuksen lähtökohtana on, että hallintolainkäytön menettely on kirjallista. Vaatimukset menettelyn nopeudesta, halpuudesta ja yksinkertaisuudesta sekä siitä, että yksityinen voisi henkilökohtaisesti hoitaa asiansa, puoltavat suullisen käsittelyn tarpeen erillistä harkintaa ja huomion kiinnittämistä myös asianosaisen mielipiteeseen asiasta.

Suullinen käsittely saattaa olla tarpeen esimerkiksi todistajien, asiantuntijoiden ja asiassa aikaisemmin päätöksen tehneen viranomaisen edustajan kuulemiseen tosiseikoista. Se voi olla tarpeen myös asianosaisten vaatimusten selventämiseksi. Suullinen käsittely, jossa voidaan esittää kysymyksiä välittömästi, on usein joustava ja nopea tapa selvittää asiaan liittyvät tosiseikat.

Hallintolainkäytössä suullinen käsittely täydentäisi kirjallista menettelyä. Valitusviranomaisen ratkaisun pohjana ei olisi ainoastaan suullisessa käsittelystä esitetty aineisto, joten hallintolainkäytössä ei ole suullista pääkäsittelyä. Toisaalta estettä ei olisi sille,

että koko käsittely tiivistyy suulliseen käsittelyyn. Tämä voisi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun asia on käsiteltävä kiireellisesti.

Koska tarkoituksena olisi, että suullinen käsittely olisi täydentävä selvityskeino, suullinen käsittely voitaisiin 2 momentin mukaan rajoittaa koskemaan osaa asiasta tai tiettyä selvityksen vastaanottamista tai muulla vastaavalla tavalla. Suullinen käsittely voitaisiin rajoittaa myös esimerkiksi asianosaisten käsitysten selvittämiseen tai todistelun vastaanottamiseen. Asianosaisten käsitysten selvittämisellä tarkoitettaisiin eräänlaista valmistavaa käsittelyä, jossa selvitetään asianosaisten vaatimuksia ja niiden perusteita sekä sitä, mistä asianosaiset ovat erimielisiä, ja mitä todisteita tullaan esittämään.

38 §. *Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä.* Pykälässä säädettäisiin asianosaisen oikeudesta suulliseen käsittelyyn. Tämän pykälän soveltamistapauksissa väistyisi 37 §:n mukainen valitusviranomaisen harkinta. Toisaalta asianosaisella ei olisi 38 §:n mukaan aina oikeutta suulliseen käsittelyyn, vaan pykälässä olisi eräitä perusteita suullisen käsittelyn toimittamatta jättämiselle. Vaikka valitusviranomainen katsoisi, ettei asianosaisella ole 38 §:n nojalla oikeutta suulliseen käsittelyyn, se voisi kuitenkin päätyä siihen, että suullinen käsittely on 37 §:n perusteella syytä toimittaa.

Ehdotettu 38 § merkitsee osaltaan menettelyn suullisuuden lisääntymistä hallintolainkäytössä. Tarkoituksena on samalla saattaa lainsäädäntömme vastaamaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan asettamia vaatimuksia siltä osin kuin kysymys on menettelystä lääninoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällöin tätä määräystä koskeva Suomen tekemä varauma voitaisiin poistaa näiden tuomioistuinten osalta. Vesiyläoikeuden, vakuutus-oikeuden samoin kuin tarkastuslautakunnan osalta kysymys varauksen poistamisesta tulee järjestettäväksi erikseen niitä koskevassa erityislainsäädännössä.

Tavoitteena on, että lainkäyttöviranomaiset jo 37 §:n perusteella järjestäisivät entistä useammin suullisen käsittelyn. Koska menettelyä lääninoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista muodostaa sellaiseksi, että siihen kuuluisi säännönmukaisena vaiheena suullinen käsittely, on tarpeen, että erityistä huomiota kiinnitetään asianosaisen mielipi-

teeseen suullisen käsittelyn toimittamisesta. Asianosainen voi arvioida suullisen käsittelyn tarpeellisuutta omasta näkökulmastaan ja lisäksi hän voi ilmaista, osallistuisiko hän mielellään suulliseen käsittelyyn. Asianosainen voi kokea suullisen käsittelyn tarpeelliseksi asian selvittämisen kannalta tai sen vuoksi, että asia on hänelle tärkeä tai että hän pystyy paremmin ymmärtämään asian suullista kuin kirjallista käsittelyä. Lisäksi asianosaiselle voi olla helpompaa ilmaista itseään suullisesti kuin kirjallisesti.

Koska suullinen käsittely olisi luonteeltaan kirjallista menettelyä täydentävä menettely, voitaisiin asianosaisen vaatimukselle antaa merkittävä sija ratkaistaessa, toimitetaanko suullinen käsittely. Käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa ihmisoikeussopimus velvoittaa suullisen käsittelyn toimittamiseen riippumatta asianosaisen pyynnöstä. Tällöin valitusviranomaisen tulisi soveltaa 37 §:ää ottaen nämä velvoitteet huomioon.

Mahdollisuus esittää henkilökohtaisesti ja suullisesti näkemyksensä suoraan tuomareille on prosessuaalinen oikeus, joka voidaan nähdä olennaisena osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Tätä osoittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiskäytäntö.

Velvollisuus toimittaa suullinen käsittely asianosaisen vaatimuksesta koskisi ensinnäkin menettelyä lääninoikeudessa ja vastaavasti myös Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa. Lääninoikeus toimii aina ensimmäisenä tuomioistuinasteena, joten muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan edellyttämä suullinen käsittely on mahdollista vasta tässä vaiheessa. Säännöksen perustuva asianosaisen oikeus koskisi lähtökohtaisesti kaikkia lääninoikeudessa käsiteltäviä asioita, ei pelkästään valitusasioita. Tätä pääsääntöä ei rajattaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisiin tapauksiin, sillä esimerkiksi veroprosessia ei ole syytä asettaa pykälän 1 momentissa toisenlaiseen asemaan kuin menettelyä muissa asioissa.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan vastaava velvollisuus toimittaa suullinen käsittely asianosaisen vaatimuksesta olisi myös korkeimmalla hallinto-oikeudella, kun se käsittelee valitusta hallintoviranomaisen päätöksestä. Tällöin asianosaisella ei ole ollut oikeutta suulliseen käsittelyyn alemmassa tuomioistuimessa. Jos asian käsittelee ennen valitusta korkeimpaan hallinto-oikeu-

teen erityinen muutoksenhakulautakunta, on asianosaisen oikeus suulliseen käsittelyyn ratkaistava muutoksenhakulautakuntaa koskevassa erityislainsäädännössä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella voidaan päätellä, että suulliseen käsittelyyn ei välttämättä ole toisessa tuomioistuinstaessa aivan samanlaajuista oikeutta kuin ensimmäisessä asteessa. Niin kuin erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen tapauksesta *Helmers, Andersson ja Fejde* (29.10.1991 A 212-A, B ja C) käy ilmi, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettua vaatimusta suullisen käsittelyn toimittamisesta toisessa tuomioistuinstaessa on tarkasteltava ottamalla huomioon kansallisen tuomioistuinprosessin erityispiirteet. Kansallista prosessia on arvioitava kokonaisuutena ja huomiota on kiinnitettävä muutoksenhakuasteen rooliin siinä.

Korkeinta hallinto-oikeutta koskeva momentin toinen virke koskisi ainoastaan valittamista. Se ei koskisi ylimääräistä muutoksenhakua, joka ei kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan alaisuuteen.

Korkeinta hallinto-oikeutta koskeva säännös ei aukottomasti kattaisi kaikkia niitä tapauksia, joissa korkeimmalle hallinto-oikeudelle voi Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella syntyä velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen. Kansallista prosessinormia ei voida kirjoittaa niin yksityiskohdaisesti, että se vastaisi täydellisesti ihmisoikeustoimielinten tulkinnanvaraista ja kehittyvää oikeuskäytäntöä. Toisaalta korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei voida asettaa myöskään yleistä velvollisuutta järjestää suullinen käsittely asianosaisen vaatimuksesta kaikissa asioissa, koska tämä vaikeuttaisi olennaisesti korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiä. Tämän vuoksi lakiin otettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden osalta ainoastaan keskeistä pääperiaatetta koskeva sääntö. Muissa tapauksissa korkeimman hallinto-oikeuden tulisi soveltaa 37 §:ää ottaen huomioon ihmisoikeussopimuksesta seuraavat velvollisuudet. Näin ollen käsiteltäessä valitusta lääninoikeuden päätöksestä voisi suullisen todistelun arviointi tai muu seikka edellyttää, että korkein hallinto-oikeus oma-aloitteisesti tai asianosaisen vaatimuksesta toimittaa suullisen käsittelyn. Tämä voisi olla tarpeen myös silloin, kun ehdotuksen 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa erityisessä lainkäyttöviranomaisessa ei ole järjestetty suullista käsittelyä.

Oikeus vaatia suullista käsittelyä olisi yksityisellä asianosaisella. Tällainen rajoitus on mahdollinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskevan oikeuskäytännön nojalla. Julkisen asianosaisen oikeus tai velvollisuus ei muodosta asiassa sellaista intressiä, jota varten oikeudenmukainen menettely edellyttäisi suullista käsittelyä pelkästään julkisyhteisön vaatimuksen johdosta. Julkisyhteisön edustajan pyyntö suullisesta käsittelystä arvioitaisiin 37 §:n soveltamisen kannalta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös niistä perusteista, joilla valitusviranomainen voi jättää suullisen käsittelyn toimittamatta. Momentissa mainittaisiin ensinnäkin vaatimuksen tutkimatta jättäminen. Tällöin pääasia ei tulisi ratkaistavaksi, joten suullinen käsittely ei olisi tarpeen. Jos osa asianosaisen esittämistä vaatimuksista jätettäisiin tutkimatta, riippuisi asianosaisen oikeus suulliseen käsittelyyn siitä, minkä kysymyksen selvittämistä varten hän pyytäisi suullista käsittelyä.

Momentissa mainittaisiin lisäksi poikkeusperusteena se, että vaatimus hylätään heti. Tämä lainsäädännössä vakiintunut ilmaisu tarkoittaisi ennen kaikkea sitä, että vaatimuksen ilmeinen perusteettomuus olisi todettavissa ilman laajempia selvityksiä. Tämän säännöskohdan soveltamisessa olisi otettava huomioon, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset eivät tule noudatettaviksi, ellei kysymys ole aidosta ja todellisesta riidasta.

Suullinen käsittely olisi mahdollista jättää toimittamatta, jos suullinen käsittely olisi asian laadun vuoksi tai muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Esimerkiksi silloin, kun asianosaisen vaatimus hyväksyttäisiin, hänellä 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.

Tuomioistuin 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 asianosaisten 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.

Ehdotetussa 2 momentissa olisi 1 momentin säännöstä rajoittava normi. Kunnallisvalituksen voi tehdä kunnan jäsen riippumatta siitä, koskeeko päätös häntä henkilökohtaisesti. Myös kirkollisasioissa on tällainen yhteisön jäsenyyteen perustuva muutoksenhakuoikeus. Näissä tapauksissa ei ole kysymys Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesta oikeudesta tai velvollisuudesta. Myöskään kansallisista lähtökohdista ei olisi aihetta siihen, että asianosaiselle annettaisiin näissäkin tapauksissa oikeus vaatia suullista käsittelyä. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 19 §:n 6 momentissa on vastaavalla perusteella rajoitettu asianosaisjulkisuutta.

Pykälän 3 momentin mukaan asianosaisen pyytäessä suullista käsittelyä hänen olisi samalla ilmoitettava ne syyt, joiden vuoksi hän pitää suullista käsittelyä tarpeellisenä, sekä mitä selvitystä hän siinä esittäisi. Säännös voisi vaikuttaa asianosaisen arvioon silloin, kun hän harkitsee, onko hänellä aihetta pyytää suullista käsittelyä. Samalla asianosaisen esille tuomat seikat helpottaisivat lainkäyttöviranomaista päättämään siitä, pidetäänkö suullinen käsittely.

39 §. *Todistajan kuuleminen.* Pykälän 1 momentissa olisi perussäännös hallintolainkäyttöviranomaisen mahdollisuudesta kuulla todistajaa. Todistajan avulla tapahtuva todistaminen yleistyy ilmeisesti suullisten käsittelyjen määrän lisääntyessä. Oikeudenkäymiskaassa käytetään ilmaisua "todistajan kuuleminen", mutta hallintoprosessissa on pidetty parempana puhua kuulemisen sijasta kuulemisesta.

Aloite todistajan kuulemisesta voi tulla asianosaiselta tai valituksen kohteena olevan päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta. Valitusviranomainen voi myös omasta aloitteestaan päättää kuulla todistajaa. Kaikissa tapauksissa valitusviranomainen ratkaisee, järjestetäänkö suullinen käsittely todistajan

kuulemiseksi.

Momentin toisena virkkeenä olisi säännös kirjallisesta todistajankertomuksesta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 §:n 1 momentissa säädetään kielto käyttää oikeudenkäynnissä todisteena yksityisluonteista kirjallista kertomusta eli asiakirjaa, joka on laadittu vireille pantua tai alkavaa oikeudenkäyntiä varten, jollei sitä laissa erikseen sallita tai oikeus erityisestä syystä sitä salli. Hallintolainkäytössä ei ole noudatettu yhtä tiukasti kieltoa ottaa huomioon yksityisluonteinen todistusasiakirja. Oikeuskäytännössä on usein kelpuutettu tällainen asiakirja (esimerkiksi KHO 1977 II 619). Toisaalta ratkaisussaan 1981 II 36 korkein hallinto-oikeus palautti asian lääninoikeudelle suullista käsittelyä varten, kun lääninoikeudessa oli nojauttu yksityisluonteiseen kirjalliseen kertomukseen, jolla saattoi olla merkitystä asiaa ratkaistaessa.

Suullista todistajankertomusta voidaan pitää luotettavampana kuin kirjallista lausumaa, koska suullisessa käsittelystä todistajalle voidaan tehdä kysymyksiä. Suulliselle todistelulle on myös hallintolainkäytössä annettava enemmän merkitystä kuin kirjalliselle yksityisluonteiselle todistajankertomukselle. Lisäksi on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö. Siitä voidaan johtaa periaate, että asianosaisella tulisi olla oikeus kuulustuttaa suullisesti henkilöä, jos vastapuoli on vedonnut tämän esittämään kirjalliseen todistukseen. Tämä oikeuskäytäntö on tosin koskenut rikosasioita. Suullisen todistelun tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että todistelulla ei yleensä ole hallintolainkäyttöasioissa samaa merkitystä kuin rikosasioissa.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, joka osoittaisi, että vetoaminen kirjalliseen yksityisluonteiseen todistajankertomukseen antaa usein perusteen suulliseen kuulemiseen. Pääsääntönä olisi, että suullinen kuuleminen on toimitettava. Tästä voitaisiin kuitenkin säännöksessä mainituilla perusteilla poiketa. Ensinnäkin suullinen kuuleminen voitaisiin jättää toimittamatta, jos siihen on erityinen este. Tällainen tilanne voisi syntyä, jos suullisen käsittelyn järjestäminen olisi jossakin tapauksessa erityisen hankalaa siitä huolimatta, että suullinen kuuleminen voidaan toimittaa myös virka-aputeitse. Suullinen kuuleminen voisi olla tarpeetonta myös esimerkiksi silloin, kun kirjallisesta todista-

jankertomuksesta voidaan päätellä, että kyseessä olevalla todistelulla ei ole merkitystä asiassa tai että sama todiste voidaan saada yksinkertaisemmalla tai taloudellisesti edullisemmalla tavalla. Kuuleminen voisi olla tarpeetonta myös, jos etukäteen on selvää, ettei suullinen todistelu tuo asiaan uutta selvitystä. Hallintolainkäytössä tällä perusteella olisi ilmeisesti suurempi merkitys kuin siviili- ja rikosprosessissa.

Asiassa olisi kiinnitettävä huomiota myös vastapuolen mahdolliseen pyyntöön saada kuulustella todistajaa ja siihen, mikä merkitys olisi vastapuolen mahdollisuudella esittää kysymyksiä todistajalle.

Ehdotettu sääntely ei ilmeisesti muuttaisi nykytilaa ratkaisevasti. Sen keskeinen merkitys olisi siinä, että lainkäyttöviranomainen joutuisi aina arvioimaan, onko perusteita sille, ettei suullista kuulemista toimiteta, kun asiassa on vedottu kirjalliseen todistajankertomukseen. Tällaista kertomusta ei siten saisikaan ottaa huomioon tekemättä tätä arviota.

Kutsun tiedoksiantamisesta huolehtisi tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain mukaisesti viranomainen eikä asianosainen. Tästä olisi viittaussäännös lain 43 §:n 3 momentissa. Lain 39 §:n 3 momentissa viitattaisiin muun muassa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 26 §:n 1 momenttiin, joten asianosainen voisi huolehtia myös oma-aloitteisesti siitä, että ne todistajat, joiden kertomuksiin hän tulee vetoamaan, ovat suullisessa käsittelyssä läsnä. Läsnä olevan todistajan velvollisuus todistaa seuraisi mainitusta oikeudenkäymiskaaren säännöksestä. Jos tällainen todistaja ei kuitenkaan saapuisi tuomioistuimeen, ei häneen voitaisi välittömästi käyttää pakkokeinoja.

Koska hallintolainkäytössä asianosaisen kuulemista ei tavallisesti voida jakaa selväpiirteisesti todisteluun ja muihin lausumiin, ei hallintolainkäyttölaissa ole syytä säätää erikseen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 61 §:n 1 momentissa tarkoitetusta asianosaisen kuulemisesta todistelutarkoituksessa. Tällainen säännös voisi hallintoprosessissa olennaisesti vaikeuttaa asianosaisen kuulemistä, kun asianosaisen lausumista pitäisi pystyä erottamaan todistelutarkoituksessa annettu osuus.

Sen sijaan asianosaisen kuuleminen totuusvakuutuksen nojalla muodostaa selvästi erottettavan kokonaisuuden. Se koskisi säännöshdotuksen mukaan seikkoja, joilla on erityistä merkitystä asiaa ratkaistaessa. Tämä

oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 61 §:n 2 momentin kanssa yhdenmukainen säännös korostaisi totuusvakuutuksen nojalla tapahtuvan kuulemisen rajoitettua käyttöalaa. Asianosaisen kuulemisella totuusvakuutuksen nojalla ei ilmeisesti olisi vastaisuudessaakaan kovin suurta merkitystä hallintoprosessissa.

Ehdotuksen 2 § merkitsisi, että 39 §:ää ei sovellettaisi muussa lainkäyttöviranomaisessa kuin tuomioistuimessa. Eriksen voitaisiin säätää, että pykälää sovelletaan esimerkiksi lautakuntatyypissä muutoksenhakuelimessä.

Pykäläehdotuksen 3 momentissa viitataan niihin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistajaa koskeviin säännöksiin, jotka tulisivat soveltuvin osin noudatettaviksi hallintolainkäytössä. Tämä tarkoittaisi viitattujen säännösten noudattamista hallintolainkäytössä ottaen kuitenkin huomioon hallintolainkäytön ja kyseessä olevien tilanteiden erityispiirteet.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että asianosainen ei saa toimia todistajana. Tämä koskee oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 64 §:n nojalla myös lakimääräistä edustajaa, jota voidaan kuulla totuusvakuutuksen nojalla. Asianosaisen asiamiestä ja avustajaa voidaan kuulla todistajana. Tästä seuraa kuitenkin, ettei hän enää tämän jälkeen voi toimia asiamiehenä eikä avustajana. Varsinaista todistajanjäarviä ei ole esimerkiksi sukulaisuuden perusteella, mutta tällaisella näkökohdalla voi olla merkitystä todistusvoimaa arvioitaessa.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n 2 momentissa säädetään kielto kuulla todistajana henkilöä, jonka hyväksi tai jota vastaan annettava tuomio tulisi voimaan niin kuin se olisi annettu oikeudenkäynnissä, jossa hän olisi ollut asianosaisena.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 19 § koskee tuomarin nimeämistä todistajaksi. Hallintolainkäytössä tämän on katsottava tarkoittavan lainkäyttöviranomaisen kaikkia jäseniä. Jos jäsen ryhtyy todistajaksi, hänen on vetäydyttävä jäsenen tehtävästä asiassa. Jos esittelijää kuullaan todistajana, hänen on luovuttava asian esittelemisestä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:ssä säädetään poikkeuksista todistajanaolovelvollisuudesta. Pykälän alkuosasta ilmenevä yleinen velvollisuus ryhtyä todistajaksi on voimassa myös hallintolainkäytössä. Pykälän loppuosassa säädetään tapauksista, joissa henkilö voi kokonaan kieltäytyä. Näissä ta-

pauksissa on kysymys lähiomaisista. Jos tällainen henkilö suostuu todistamaan, hän on velvollinen pysymään totuudessa ja hänen tulee myös vannota vala tai antaa vakuutus.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 21 §:ssä on säännökset niistä henkilöistä, joiden osalta on jätetty oikeuden erityiseen harkintaan, voidaanko heitä kuulla todistajina. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 30 §:ssä säädetään rajoituksia valan tai vakuutuksen käyttämiseen näissä tapauksissa. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 38 §:n 1 momentissa säädetään pakkokeinojen käyttämisestä koskevia rajoituksia. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 22 §:n mukaan tasavallan presidenttiä ei saa kutsua todistajaksi.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 § koskee todistajan vaitiolovelvollisuutta. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdassa suojataan lähinnä yleistä etua sekä 3 ja 4 kohdassa yksityistä intressiä. Mainitussa 1 kohdassa säädetään virkamiehen ja siihen rinnastettavan henkilön vaitiolovelvollisuuden aiheuttamasta velvollisuudesta kieltäytyä ilmaisemasta asiaa. Vaitiolovelvollisuuden tulee perustua asianmukaiseen normiin. Momentin 2 kohta koskee kaikkia lainkäyttöpiiriin kuuluvia henkilöitä. Lainkohdalla on yhteys rikoslain 12 luvun 7 §:ään. Momentin 3 kohdassa on kysymys potilaan intressin suojelemisesta. Vaitiolovelvollisuuden on katsottu määräytyvän sen mukaan, olisiko tiedon ilmaiseminen objektiivisesti tarkastellen potilaalle vahingoksi. Säännös estää myös antamasta kirjallista lääkärintodistusta. Momentin 4 kohta koskee asiamiehen ja avustajan vaitiolovelvollisuutta.

Nämä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin säännökset eivät oikeuta kieltäytymään saapumasta todistajaksi ja vannotamasta todistajanvalaa. Sen sijaan henkilö on velvollinen olemaan vastaamatta kysymykseen, joka voisi johtaa vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen. Lainkäyttöviranomaisen on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 31 §:n mukaan tarvittaessa muistutettava oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n säännöksestä. Lainkäyttöviranomaisen on myös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 28 §:n 1 momentin nojalla tiedusteltava todistajalta seikkoja, jotka voisivat muodostaa perusteen vaitiolovelvollisuudelle.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 2 momentissa viitataan kirkkolain 6 luvun 3 §:ään ja ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain 43 §:ään.

Todistajan vaitiolo-oikeudesta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:ssä. Nämäkin säännökset voisivat tulla sovellettaviksi hallintolainkäytössä. Kysymys on oikeudesta, josta todistaja voi luopua. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 28 §:n 2 momentti ja 31 § asettavat myös 24 §:n noudattamisessa lainkäyttöviranomaiselle informointivelvollisuuden. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n 1 momentti koskee syytteeltä suojautumista sekä ammatti- ja liikesalaisuuden suojaamista. Pykälän 2—4 momentissa säännellään lehtimiesten ja ohjelmatoimittajien anonyymiteettisuoja.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 25 § liittyy oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 sekä 23 ja 24 §:n soveltamiseen.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 26 §:n 1 momentti sisältää säännöksen velvollisuudesta heti todistaa. Tämän säännöksen nojalla asianosainen voi muun muassa tuoda haluamansa henkilön suulliseen käsittelyyn ilman, että hänen tarvitsee käyttää erityistä tiedoksiantomenettelyä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 26 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään riita- ja rikosasioissa järjestetystä tiedoksiantomenettelystä, joten niillä ei olisi merkitystä hallintolainkäytössä.

Viittaus oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 26 §:n 4 momenttiin merkitsisi, että kutsussa on ilmoitettava, minä päivänä ja kellonaikana sekä missä istunto pidetään. Kutsussa olisi mainittava myös tarpeelliset tiedot asianosaisista ja asiasta. Mainitussa lainkohdassa olevat viittaukset oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 36 ja 39 §:ään sekä 40 §:n 4 ja 5 momenttiin merkitsisivät, että kutsussa on ilmoitettava, millä uhalla todistajan on saatettava lainkäyttöviranomaiseen ja että todistaja voi joutua korvaamaan menettelyn pitkiytymisestä aiheutuvat oikeudenkäyntikulut.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 26 a §:ssä säädetään todistelua koskevasta tiedoksiannosta ulkomaille. Asiaan liittyvät Suomea sitovat kansainväliset sopimukset koskevat yleensä yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Myöskään Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken oikeusavusta tiedoksiannon toimittamisessa ja todistelussa 23 päivänä kesäkuuta 1975 tehty sopimus (SopS 26/75) ei ulottune hallintolainkäyttöön silloin, kun on kysymys todistelusta. Tämä ilmenee velvollisuudesta saapua toisen pohjoismaan tuomioistuimeen eräissä tapauksissa annetusta laista (349/75).

Hallintoasioita ja samalla myös hallintolainkäyttöä koskee kaksi Euroopan neuvoston piirissä laadittua sopimusta, sopimus asiakirjan tiedoksiannosta ulkomaille hallintoasioissa (European Treaties Series 94) ja sopimus tietojen ja todisteiden saamisesta ulkomailta (European Treaties Series 100). Suomi ei ole toistaiseksi liittynyt kumpaankaan sopimukseen.

Tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain 17 §:ssä on säännös suomalaisen viranomaisen antaman hallintopäätöksen ja ilmoituksen tiedoksiannosta ulkomaille olevalle henkilölle.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 26 a §:n säännöksillä ei juuri olisi merkitystä hallintolainkäytössä. Pykäläehdotuksessa ei kuitenkaan ole jätetty viittaamatta näihin säännöksiin. Viitattu pykälä voi saada merkitystä, jos tulevaisuudessa tehdään valtiosopimuksia kansainvälisestä todistelusta myös hallintoasioissa.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 27—34 § koskevat todistelun johtamiseen liittyviä seikkoja, valan tai vakuutuksen antamista sekä todistelun julkisuutta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 34 §:n 1 momentin lisäksi on otettava huomioon hallintolainkäyttöä koskevat erityissäännökset.

Todistajan esteettömästä poissaolosta säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 36 §:ssä. Todistajaa ei kutsuta sakon uhalla saapumaan kuultavaksi. Sen sijaan poissaolon seurauksena on sakkoon tuomitseminen. Vasta esteettömän poissaolon jälkeen voidaan asettaa sakon uhka.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 36 §:n nojalla lainkäyttöviranomainen voisi myös määrätä todistajan tuotavaksi istuntoon. Hallintolainkäytössä tämä olisi ilmeisesti tarpeen hyvin harvoin, mutta ei ole myöskään syytä poistaa tällaista pakkokeinoa. Myös saman pykälän 2 ja 3 momentin säännökset tulisivat sovellettaviksi hallintolainkäytössä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 37 § mahdollistaa sekä uhkasakon että vankeuden käytön pakkokeinoina niskoittelevaan todistajaan nähden. Uhkasakko on ensisijainen tehoste. Uhkasakon osoittauduttua tehotomaksi voidaan säännöksen nojalla turvautua vankeuden käyttämiseen pakkokeinona. Tähän olisi ilmeisesti erittäin vähän tarvetta hallintolainkäytössä, mutta toisaalta ei ole erityisiä perusteita sille, ettei tällainen keino olisi lainkäyttöviranomaisen käytössä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 38 §:n 1

momentti sisältää eräitä poikkeuksia pakkokeinojen käyttämisessä, kun kyseessä on alle 15 vuotias tai mielisairas tai häneen verrattava henkilö. Saman pykälän 2 momentissa säädetään muun muassa tilanteesta, jossa todistajan kuulemista koskeva kysymys raukeaa.

Todistajan esteettömästä poissaolosta tai muusta niskoittelusta aiheutuvia kustannuksia koskeva oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 39 § voisi myös tulla sovellettavaksi hallintolainkäytössä. Sen sijaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n säännösten asemesta olisi ehdotetussa laissa omat säännökset todistajan kustannusten korvaamisesta (49 §).

Lakiehdotuksessa ei olisi viittausta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 41 §:ään, joka on laadittu silmällä pitäen alioikeusmenettelyä. Vastaava menettely todistajan kuulemisessa ei olisi tarpeen hallintolainkäytössä, sillä hallintolainkäyttöviranomainen voisi toimittaa suullisen käsittelyn myös toimitilojensa ulkopuolella tai turvautua 48 §:ssä säänneltyyn virka-apumenettelyyn.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 42 §:ssa on muutoksenhakua koskeva säännös. Tämän korvaisi ehdotuksen 79 §. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 43 §:n säännöksellä ei olisi merkitystä hallintoprosessissa, joten siihenkään ei ehdoteta viittausta.

Pykäläehdotuksen 3 momentin lopussa on viittaukset niihin asianosaisten kuulustelua koskeviin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin, jotka voisivat tulla soveltuvin osin noudatettaviksi hallintolainkäytössä kuultaessa asianosaista totuusvakuutuksen nojalla. Näitä olisivat 17 luvun 62 § (eräät rajoitukset kuulla asianosaista totuusvakuutuksen nojalla), 63 § (totuusvakuutuksen antaminen), 64 § (laillisen edustajan kuuleminen) ja 65 §, joka viittaa eräisiin todistajaa koskeviin säännöksiin. Viittauksella 65 §:ään tarkoitettaisiin myös, että siinä viitatussa 61 §:ssä mainitut oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 33 §:n 1—4 momentti tulisivat sovellettaviksi kuultaessa asianosaista totuusvakuutuksen nojalla hallintolainkäytössä.

Hallituksen esityksessä rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan eräitä muutoksia oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin. Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n 3 momentiksi uutta säännöstä sellaisen henkilön kuulemisesta tuomioistui-

nessa, jota ei voida kuulustella todistajana ja joka ei ole asianosainen. Säännöksen mukaan tällaisen henkilön kutsumiseen, poissaoloon ja kuulusteluun sovellettaisiin soveltuvin osin niitä säännöksiä, jotka ovat voimassa asianosaisesta. Korvauksen saamiseen sovellettaisiin puolestaan todistajaa koskevia säännöksiä. Tämä sääntely sopisi myös hallintolainkäyttöön. Hallintolainkäytössäkin on mahdollista kuulla prosessin ulkopuolista henkilöä myös muuten kuin todistajana. Esityksessä ehdotetaan myös eräitä muita muutoksia niihin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiin, joihin hallintolainkäyttöä koskevan lain 39 §:n 3 momentissa viitattaisiin. Esityksen hyväksyminen ei aiheuttaisi tarvetta muuttaa näitä viittauksia.

Edellä mainitussa rikosasioiden käsittelyä koskevassa esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi siitä, että ilman laillista estettä saapumatta jäänyt todistaja on tuomittava sakoon. Sen asemesta tulisi todistaja kutsua tuomioistuimeen aina sakon uhalla. Jos todistaja jäisi saapumatta, uhkasakko tuomittaisiin maksettavaksi. Tämä merkitsisi, että luovuttaisiin tuomitsemasta sakkorangaistus poissaolosta. Tästä säädettäisiin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 26 §:n 3 momentissa sekä 36 §:n 1 ja 2 momentissa. Uusi menettely voisi tulla sovellettavaksi myös hallintolainkäytössä. Velvollisuudesta asettaa uhkasakko olisi syytä ottaa nimenomainen maininta hallintolainkäyttöä koskevan lain 43 §:n 2 momenttiin.

40 §. *Asiantuntijan kuuleminen.* Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 44-55 §:ssä säädetään asiantuntijatodistelusta. Asiantuntija on prosessin ulkopuolinen henkilö, jota käytetään todistuskeinona asian ratkaisemiselle merkityksellisten kokemussääntöjen selvittämiseksi. Periaatteessa asiantuntijan ja todistajan välinen keskeinen ero on siinä, että asiantuntija selvittää kokemussääntöjä ja todistaja tosiseikkoja. Käytännössä eron tekeminen voi olla kuitenkin vaikeata.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin asiantuntijatodistelusta siltä osin kuin asiantuntijalausuntoa pyydetään yksityiseltä henkilöltä. Säännös koskisi vain valitusviranomaisen määräämää asiantuntijaa. Asianosainen voisi pyytää viranomaista määräämään asiantuntijan.

Jos asianosainen vetoaisi asiantuntijaan, joka ei ole lainkäyttöviranomaisen määräämä, tätä pidettäisiin todistajana. Tämä prosessuaalinen periaate ilmenee oikeuden-

käymiskaaren 17 luvun 55 §:stä. Selvyyden vuoksi vastaava säännös olisi pykäläehdotuksen 2 momentissa. Momentissa ei olisi mainintaa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 50 §:n soveltamisesta tällaiseen todistajaan. Ilman nimenomaista säännöstäkin lainkäyttöviranomaisen voisi prosessinjohtovaltuutensa perusteella edellyttää, että tällainen todistaja perustelee antamansa lausunnon.

Valitusviranomaisen kutsuisi asiantuntijan suulliseen käsittelyyn noudattaen tiedoksiantosta hallintoasioissa annettua lakia. Tästä olisi maininta 43 §:n 3 momentissa.

Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan lausuntoa voidaan pyytää erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 44 §:n 1 momentissa, johon pykälässä ei olisi viittausta, säädetään erityisiä ammattitietoja vaativan kysymyksen arvioinnista. Säännösehdotus on siten kirjoitettu jonkin verran oikeudenkäymiskaaren vastaavaa säännöstä yleisempään muotoon, mutta käytännössä asiantuntijana käytettäisiin tietyn ammattipätevyyden omaavaa henkilöä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 44 §:n 1 momentissa edellytetään asiantuntijalta, että henkilö on rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu ja että hän on alan asiantuntija. Nämä periaatteet ovat niin selviä, ettei niistä ole otettu nimenomaista säännöstä tai viittausta oikeudenkäymiskaaren säännökseen.

Hallintolainkäytössä on asiaryhmiä, joita ratkaistaessa on lainkäyttöviranomaisen kokoonpanossa oltava mukana tietyn erityisalan asiantuntijoita. Tällaisia ovat esimerkiksi mielenterveysasiat läänioikeudessa ja vesiasiat korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tästä seikasta ei lakiehdotukseen tarvita oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 44 §:n 2 momentin kaltaista viittausta.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 45 §:n säännös mielentilatutkimuksesta ei voisi tulla sovellettavaksi hallintolainkäytössä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 46 §:n 1 momentin säännös asiantuntijan määräämistä koskevasta menettelystä merkitsisi hallintolainkäytössä tarpeettoman jäykkää menettelyä, minkä vuoksi pykälään ei ehdoteta viittausta. Pykälästä ilmenevä periaate asianosaisten kuulemisesta ennen asiantuntijan määräämistä olisi tosin tarkoituksenmukainen myös hallintolainkäytössä. Huomiota olisi kiinnitettävä myös asianosaisten näemyksiin siitä, kuka olisi määrättävä asiantuntijaksi, mutta edellä mainitun momentin

toisen ja kolmannen virkkeen mukainen kaavamainen sääntö ei soveltuisi hallintolainkäyttöön.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 46 §:n 2 momentti merkitsee, ettei yksityisellä henkilöllä ole velvollisuutta ryhtyä asiantuntijaksi. Tämä olisi voimassa myös hallintolainkäytössä. Myös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 47 §:n säännökset esteellisyydestä ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 48 §:n 1 momentin säännökset vaitiolo-oikeudesta tulisivat noudatettaviksi hallintolainkäytössä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 48 §:n 2 momentissa säädetään asiantuntijan niskoittelusta. Säännökset viittaavat todistajaa koskeviin säännöksiin. Asiantuntijaa ei kuitenkaan voida tuoda oikeuteen eikä pakottaa vankeudella tehtäviensä suorittamiseen. Vaikka säännöksillä ilmeisesti olisi vähäinen merkitys hallintolainkäytössä, ei olisi estettä ulottaa niiden soveltamista myös hallintolainkäyttöasioihin.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 48 a §:ään ei ehdoteta viittausta, koska siinä säädetään asiantuntijan kuulemisesta ennen pääkäsittelyä. Hallintolainkäytössä ei olisi erillistä pääkäsittelyä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 49—52 §:n säännöksiä valan tai vakuutuksen antamisesta sekä eräistä muista menettelyä koskevista seikoista noudatettaisiin soveltuvin osin myös hallintolainkäytössä. Näissä oikeudenkäymiskaaren pykälissä on säännöksiä myös julkisen viran tai toimen haltijasta asiantuntijana, mutta tältä osin säännökset eivät tulisi noudatettaviksi, sillä hallintolainkäyttöä koskevan lain 40 § koskisi vain yksityistä asiantuntijaa.

Lakiehdotuksen 50 §:n 1 momentissa olisi asiantuntijan kustannusten korvaamisesta säännös, joka korvaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 53 §:n säännöksen.

Ehdotuksen 79 §:ssä olisi säännökset muutoksenhausta päätökseen, jolla asiantuntija on tuomittu sakkoon tai uhkasakkoon tai joka koskee korvausta. Tästä syystä ei tarvittaisi viittausta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 54 §:ään.

41 §. *Katselmus.* Pykälään ehdotetaan säännöksiä katselmuksesta. Säännökset koskisivat ainoastaan tuomioistuimia (2 §). Muut lainkäyttöviranomaiset voisivat toimittaa katselmuksen hallintomenettelylakia noudattaen.

Katselmuksella tarkoitettaisiin hallintolainkäyttöviranomaisen ulkopuolella tapahtuvaa

havaintojen tekemistä esineestä tai tietystä paikasta. Koska katselmus on hallintolainkäytössä vakiintunut asian selvityskeino, ei pykäläehdotukseen ole katsottu tarpeelliseksi ottaa katselmuksen määritelmää samaan tapaan kuin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 56 §:n 1 momentin säännöksessä. Asiallisesti katselmuksella tarkoitettaisiin ehdotetussa laissa samaa menettelyä kuin oikeudenkäymiskaareissa.

Katselmusta koskevat säännökset eivät kattaisi niitä tilanteita, joissa esine on tuotu viranomaiseen. Esineen esittämisvelvollisuudesta säädettaisiin asiakirjan esittämisvelvollisuutta koskevien säännösten yhteydessä. Tällöin poikettaisiin oikeudenkäymiskaaren ryhmyksestä, jossa tuomioistuimeen tuodun esineen katsastus on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 57 §:n mukaan yksi katselmuksen laji.

Ehdotuksen mukaan katselmuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä suullisesta käsittelystä säädetään. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että enää ei olisi tarvetta määrätä erikseen sekä suullisen käsittelyn että katselmuksen toimittamisesta. Katselmus olisi sellaisenaan suullisen käsittelyn erityinen muoto, jossa voitaisiin noudattaa suullisen käsittelyn menettelykeinoja. Suullisen käsittelyn toimittamisesta olisi annettava erillinen määräys, jos tarkoituksena olisi samalla muutenkin kuulla asianosaisia ja todistajia tai ottaa vastaan muuta selvitystä.

Pykälän 2 virkkeen viittaus tarkoittaisi samalla sitä, että ainakin kutsua suulliseen käsittelyyn (43 §), asianosaisen poissaoloa (44 §) ja pöytäkirjaa (45 §) sekä äänittämistä ja äänitteitä (46 ja 47 §) koskevat säännökset tulisivat soveltuvin osin noudatettaviksi. Sen sijaan harkinta siitä, milloin katselmus toimitetaan, määräytyisi 41 §:n nojalla, mutta harkinnassa voitaisiin ottaa johtoa myös 37 ja 38 §:stä.

42 §. *Asiakirjan ja esineen esittäminen.* Hallintolainkäyttömenettelyssä asian käsittelyn kannalta merkityksellisen asiakirjan saaminen oikeudenkäyntiaineistoksi ei yleensä ole ongelmallista, koska todisteena käytettävät asiakirjat ovat tavallisesti julkisia tai ne ovat tulleet viranomaisten haltuun hallintomenettelyvaiheessa tai asianosainen luovuttaa yksityisen asiakirjan oma-aloitteisesti oikeudenkäyntiaineistoksi. Hallintolainkäytön säännöksillä olisi kuitenkin varmistettava mahdollisuus saada asiakirja oikeudenkäyntiaineistoksi myös eräissä sellaisissa tapauk-

sisä, joissa sen haltija saattaisi vastustaa tätä. Sen vuoksi kyseessä olevaan pykälään ehdotetaan säännöstä asiakirjan esittämismenettelyllisyydestä. Sääntely rakentuisi oikeudenkäymiskaaren asianomaisiin säännöksiin, joihin pykälässä olisi viittaus. Sääntely vastaisi asiallisesti menettelyä, jota on lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen perustuen voitu nykyisin soveltaa hallintolainkäytön piirissä ainakin hallintotuomioistuimissa.

Pykälässä säädettäisiin myös esineen esittämismenettelyllisyydestä viittaamalla oikeudenkäymiskaaren. Esineen tuomista lainkäyttöviranomaiseen ei kutsuttaisi ehdotuksessa katselmukseksi. Pykälä kattaisi myös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 57 §:n 2 momentissa tarkoitetun esineen katsastuksen.

Pykäläehdotuksessa olisi viittaus ensinnäkin oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 b §:ään. Sen mukaan todisteena esitettävä asiakirja on esitettävä alkuperäisenä. Tuomioistuimien voi kuitenkin harkita riittäväksi, että asiakirja esitetään jäljennöksenä. Sanotun 11 b §:n 2 momentti koskee asiakirjan otteen antamista eräissä salassapitoa koskevissa tapauksissa. Nämä oikeudenkäymiskaaren säännökset soveltuivat noudatettaviksi myös hallintolainkäytössä.

Pykäläehdotuksessa olisi myös viittaus oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:ään. Tämän pykälän 1 momentin ensimmäinen virke sisältää esittämismenettelyllisyyden yleiset edellytykset. Momentin toisella virkkeellä voisi olla merkitystä pakkokeinoasiassa ja kurinpitoasiassa samoin kuin ehkä hallintolainkäytössä vapautumisasiassa.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 12 §:n 2 ja 3 momentin poikkeukset esittämismenettelyllisyydestä soveltuivat ilmeisesti sellaisinaan hallintoprosessiin.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä säädetty asiakirjan esittämismenettelyllisyys aineellisoikeudellisella perusteella voisi ilmeisesti tulla vain harvoin kysymykseen hallintoprosessissa, mutta säännöstä ei olisi syytä sulkea viittauksen ulkopuolelle.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 14 § koskee menettelyä, jolla selvitetään asiakirjan esittämismenettelyllisyys. Säännös soveltuvi noudatettavaksi hallintotuomioistuimissa.

Pykäläehdotuksessa ei ole viittausta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 15 §:n 1 momenttiin, koska se koskee asiakirjan ottamista vastaan pääkäsittelyn ulkopuolella. Edellä mainitun pykälän 2 momentti sallii sen, että alkuperäinen asiakirja voidaan toimittaa sii-

hen alioikeuteen, missä sen vastaanottaminen soveliaimmin käy päinsä. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 15 §:n 3 momentissa säädetty uhkasakko olisi pakkokeinona käytettävissä myös hallintolainkäytössä.

Ehdotetussa pykälässä ei ole viittausta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 16 ja 17 §:ään, koska kustannusten korvaamisesta ja muutoksenhausta olisi hallintolainkäyttöä koskevassa laissa omat säännöksensä (50 ja 79 §).

Viittaus oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 57 §:n 1 momenttiin koskisi tilannetta, jolloin asiakirja tai esine tuodaan oikeudenkäymiskaaren terminologian mukaisesti katsastettavaksi ja jolloin kyse olisi vain asiakirjan tai esineen ulkokohtaisesta tarkastelusta. Hallintolainkäyttöä koskevan lain mukaan tällöinkin olisi kysymys esineen tai asiakirjan esittämisestä. Tällaisessa tapauksessa tulisivat soveltuvin osin noudatettaviksi myös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 b—14 §:n ja 15 §:n 2 ja 3 momentin säännökset, joten ehdotetussa momentissa ei ole viittausta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 57 §:n 2 momenttiin.

8 luku. Täydentäviä säännöksiä asian käsittelystä.

43 §. *Kutsu suulliseen käsittelyyn.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin, että asianosaiset on kutsuttava suulliseen käsittelyyn. Jos julkisyhteisö on asianosaisena, asianosaisella tarkoitetaan sen puhevaltaa käyttävää laillista edustajaa. Koska suullinen käsittely voidaan rajoittaa koskemaan osaa asiasta ja koska tämä rajaus saattaa olla sellainen, että yhdellä tai useammalla asianosaisella ei ole asiassa tältä osin intressiä, momentissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta jättää eräät asianosaiset kutsumatta. Kutsumatta jättämisestä tulisi käyttää ainoastaan silloin, kun suullisessa menettelyssä käsitellään sellaista osakysymystä, jolla ei ole jonkun asianosaisen näkökulmasta merkitystä. Ehdotettu säännös on katsottu tarpeelliseksi varsinkin niissä tilanteissa, joissa useat asianosaiset esittävät saman päätöksen johdosta selvästi toisistaan eroavia vaatimuksia.

Asianosaisten lisäksi valitusviranomaisen olisi kutsuttava suulliseen käsittelyyn asiassa päätöksen tehneen hallintoviranomaisen edustaja ja muut henkilöt, joiden kuulemista se pitää tarpeellisena.

Hallintolainkäytössä asianosaisen poissaolo

ei ehdotuksen 2 momentin mukaan olisi esteenä asian käsittelylle ja ratkaisemiselle. Kutsussa olisi mainittava tästä, jotta asianosainen ymmärtäisi, että hän ei voi passiivisuudellaan estää asian käsittelyä. Ehdotus perustuu siihen, että suullinen käsittely olisi vain osavaihe asian käsittelyssä. Suullisen käsittelyn ohella valitusviranomainen voisi käyttää asian selvittämisessä muita keinoja. Ehdotus vastaisi sisällöltään nykyisiä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 16 §:n ja lääninoikeuslain 16 §:n 2 momentin säännöksiä.

Asianosainen voisi saapua suulliseen käsittelyyn joko henkilökohtaisesti tai asiamiehensä välityksellä. Tästä seikasta tulisi mainita kutsussa. Jos asianosaista on kuultava todistelutarkoituksessa tai jos henkilökohtainen kuuleminen on muuten tärkeää, valitusviranomainen voisi kutsua hänet saapumaan henkilökohtaisesti. Tästä olisi mainittava erikseen kutsussa.

Kun asianosainen kutsutaan saapumaan suulliseen käsittelyyn henkilökohtaisesti, saattaa hänen läsnäolonsa varmistamiseksi olla tarpeen asettaa hänelle tehosteeksi sakon uhka. Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen säännös antaisi tähän mahdollisuuden. Tähän voisi olla tarvetta, jos asianosaisen henkilökohtaisella läsnäololla on erityisen suuri merkitys. Sakon uhan asettamisen harkinnassa voitaisiin kiinnittää huomiota myös asian kiireellisyyteen ja siihen, onko epäiltävissä, ettei asianosainen muuten saapuisi paikalle. Sakon uhkaa ei voitaisi asettaa, jollei asianosaista kutsuta saapumaan henkilökohtaisesti.

Kutsussa olisi lakiehdotuksen 78 §:n mukaan mainittava asianosaisen velvollisuudesta ilmoittaa viipymättä mahdollisesta laillisesta esteestään saapua suulliseen käsittelyyn.

Kutsumisesta huolehtisi 3 momentin mukaan valitusviranomainen. Kutsumisessa noudatettaisiin tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain säännöksiä.

Pykälässä ei olisi oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 7 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä mahdollisuudesta määrätä, kuka tai ketkä useista laillisista edustajista ovat velvollisia saapumaan henkilökohtaisesti paikalle. Sama koskisi vajaanvaltaisen kutsumista kuultavaksi. Tältä osin voitaisiin ehdotetun 43 §:n nojalla noudattaa soveltuvien osin myös oikeudenkäymiskaaresta ilmeneviä menettelyperiaatteita.

Pykälän 2 momenttiin tulisi hallituksen esityksessä 82/1995 vp ehdotetun oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 26 §:n 3 momentin muutoksen tultua hyväksytyksi ottaa säännös siitä, että todistaja kutsutaan suulliseen käsittelyyn sakon uhalla.

44 §. *Asianosaisen poissaolo.* Suullisten käsittelyn määrän lisääntyessä lakiin otettaisiin säännökset sen varalta, että asianosainen ei saavu suulliseen käsittelyyn. Oikeudenkäymiskaaren yksityiskohtaiset säännökset eivät hyvin soveltuisi noudatettaviksi hallintolainkäytössä, joten sääntelyä ei voitaisi järjestää pelkästään viittaamalla niihin. Hallintolainkäytön säännökset voisivat jättää oikeudenkäymiskaaren säännöksiä enemmän valitusviranomaiselle harkintavaltaa eri vaihtoehtojen valinnassa.

Ehdotuksen 43 §:stä käy ilmi se, että asianosaisen esteetön poissaolo ei estäisi asian käsittelemistä ja ratkaisemista. Valitusviranomaisen ratkaisu voi perustua aineistoon, joka on esitetty suullisessa käsittelyssä, vaikka asianosainen on kutsusta huolimatta ollut poissa käsittelystä. Valitusviranomainen voisi päätyä myös siihen, että asiassa järjestetään uusi suullinen käsittely. Jollei poissaololle asianosaiselle ollut asetettu velvoitetta saapua henkilökohtaisesti sakon uhalla, tällainen voitaisiin tarvittaessa asettaa tässä vaiheessa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin poissaolosta siinä tapauksessa, että asianosainen tai hänen laillinen edustajansa on velvoitettu saapumaan paikalle henkilökohtaisesti sakon uhalla. Poissaoloon rinnastettaisiin tällöin se, että paikalle tulee asiamies.

Jos valitusviranomainen pitäisi asianosaisen tai laillisen edustajan henkilökohtaista läsnäoloa edelleen välttämättömänä, määrättäisiin tämä saapumaan uuteen suulliseen käsittelyyn entistä korkeamman sakon uhalla. Valitusviranomaisen olisi tällöin tuomittava jo asetettu uhkasakko maksettavaksi. Jos asianhaaroista ilmenisi, ettei asianosainen kuitenkaan saavu käsittelyyn, jouduttaisiin asia ratkaisemaan jossain vaiheessa ilman hänen läsnäoloaan. Jos asian käsittelyä päätettäisiin jatkaa varaamatta asianosaiselle enää tilaisuutta osallistua suulliseen käsittelyyn, asetettua uhkasakkoa ei saisi tuomita maksettavaksi.

Hallintolainkäytössä ei ehdoteta otettavaksi käyttöön mahdollisuutta määrätä asianosaisen tuotavaksi suulliseen käsittelyyn. Asian selvittäminen ei yleensä ole sillä tavoin riip-

puvainen asianosaisen läsnäolosta, että tällaiseen menettelyyn olisi tarvetta. On ilmeistä, ettei edes uhkasakkoon olisi aihetta turvautua kuin hyvin poikkeuksellisissa tapauksissa. Erikseen voisi tulla harkittavaksi, että erityislainsäädäntöön otettaisiin tietyissä asiaryhmissä säännökset asianosaisen tuomista valitusviranomaisen istuntoon.

Pykälän 2 momentti koskisi laillisen esteen vaikutusta suullisessa käsittelyssä. Lakiehdotuksen 78 §:stä ilmenee, että asianosaisen olisi viipymättä ilmoitettava, jos hänelle tulee laillinen este saapua suulliseen käsittelyyn. Laillinen este voitaisiin ilman tällaista ilmoitustakin tietää tai sen voitaisiin otaksua olevan. Laillisesta esteestä olisi 78 §:n nojalla voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 28 ja 29 §:ssä säädetään.

Jos asianosaisella katsottaisiin olevan laillisen esteen, käsittely olisi peruutettava tai aloitettu käsittely olisi lykättävä ja asianosaiselle olisi varattava uusi tilaisuus saapua suulliseen käsittelyyn. Mahdollisesti asetettua uhkasakkoa ei tällöin saisi tuomita maksettavaksi. Myöhemmin voisi kuitenkin ilmetä, ettei asianosaisella ollutkaan laillista estettä. Momentin viimeisen virkkeen nojalla valitusviranomaisen voisi tällaisen uuden tiedon johdosta tuomita uhkasakon maksettavaksi.

Suullista käsittelyä ei tarvitsisi laillisen esteen vuoksi lykätä, jos muulla tavoin saadun aineiston perusteella ilmenisi, ettei suulliseen käsittelyyn ole enää tarvetta. Tästä seikasta ei olisi erityistä säännöstä.

45 §. *Pöytäkirja*. Suullisten käsittelyjen määrän lisääntymisen vuoksi lakiin otettaisiin säännöksiä suullisessa käsittelyssä pidettävästä pöytäkirjasta. Riita-asioiden käsittelyssä noudatettavaa alioikeusmenettelyä varten annetut uudet oikeudenkäymiskaaren säännökset soveltuvat huonosti hallintolainkäyttömenettelyssä noudatettaviksi, koska nämä menettelyt ovat erilaisia. Tästä syystä ehdotetussa laissa ei voitaisi viitata oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Toisaalta ehdotetussa laissa voitaisiin ottaa huomioon eräät oikeudenkäymiskaassa omaksutut ratkaisut. Tämä koskisi erityisesti uuden tekniikan hyödyntämistä.

Hallintolainkäytössä suullinen käsittely muodostaisi ainoastaan osan asian selvittämisestä eikä päätös välttämättä perustuisi vain suullisessa käsittelyssä esitettyyn aineistoon. Asianosaisten lausumia olisi usein vaikeata eritellä oikeustositseikkoihin ja todis-

tustosiseikkoihin. Asiassa aikaisemmin päätöksen antaneen hallintoviranomaisen asema menettelyssä olisi usein lähellä asianosaisen asemaa, vaikka se ei olisi sitä muodollisesti.

Pöytäkirjalla olisi merkitystä sekä muutoksenhakuvaiheessa että asian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa samassa lainkäyttöviranomaisessa. Kun ratkaisu pyritäisiin tekemään mahdollisimman pian suullisen käsittelyn jälkeen, menettely voisi kuitenkin muodostua entistä välittömämmäksi, jolloin pöytäkirjan merkitys ratkaisun pohjana vähenisi.

Suullisessa käsittelyssä olisi aina pidettävä pöytäkirjaa. Sen laatijasta ja mahdollisesta tarkastajasta ei ehdoteta säännöksiä tähän lakiin. Hallintolainkäyttöviranomaisten erillisuuden vuoksi nämä säännökset eivät voisi olla yhtenäisiä. Tästä kysymyksestä voitaisiin antaa säännökset asianomaista viranomaista koskevissa sääöksissä, esimerkiksi työjärjestyksessä.

Pykälän mukaan pöytäkirjaan olisi merkittävä ensinnäkin käsittelyyn osallistuneet henkilöt, asia ja muut sellaiset tiedot. Tämä tarkoittaisi sitä, että pöytäkirjaan merkittäisiin sellaiset muodolliset tiedot kuin valitusviranomaisen nimi sekä käsittelypäivä ja -aika, asian käsittelyyn osallistuneet valitusviranomaisen jäsenet, esittelijä ja mahdollinen pöytäkirjanpitäjä, asianosaiset ja kuultavaksi kutsutut sekä heidän läsnäolonsa, asiamiehet, avustajat ja tulkit sekä asian laatu. Tältä osin säännöksen soveltamisessa voitaisiin ottaa johtoa oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 3 §:n 1 momentista.

Pöytäkirjaan tulisi merkitä suullisen käsittelyn aikana esitetyt vaatimukset sekä käsittelyn kuluessa tehdyt valitusviranomaisen päätökset. Nämä olisivat yleensä luonteeltaan prosessuaalisia. Tämän lisäksi pöytäkirjassa tulisi selostaa suullisen käsittelyn kulku muiltakin osin. Tässä selostuksessa voitaisiin mainita muun muassa väitteet ja niiden myöntäminen tai kiistäminen, todistuskeinojen käyttäminen samoin kuin muu esitetty selvitys. Käsittelyn muun kulun kuvauksessa ei olisi tarpeen toistaa yksityiskohtaisesti, mitä suullisessa käsittelyssä on esitetty tai tapahtunut. Pöytäkirjassa voitaisiin viitata valitusviranomaiselle annettuihin asiakirjoihin tai asiassa aikaisemmin laadittuun pöytäkirjaan. Valitusviranomaisen voisi lisäksi omaa käyttöönsä varten äänittää koko suullisen käsittelyn, mikä ei poistaisi velvollisuutta pöytäkirjan laatimiseen.

46 §. *Äänittäminen*. Pykälässä säädettäisiin

asiassa esitetyn suullisen todistelun äänittämisestä tai pöytäkirjaamisesta, kun on kysymys todistajan, asiantuntijan tai totuusvakuutuksen nojalla kuultavan asianosaisen kuulemisesta. Näissä tilanteissa on erityisen tärkeää, että kuultavan lausuma saadaan tarkoin muistiin asian myöhempää käsittelyä varten. Tärkeää on myös, että käsittelyn pääpaino on asian ratkaisemisessa eikä pöytäkirjan laatimisessa. Tallentaminen ei saisi myöskään viivyttää tarpeettomasti käsittelyn kulua.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kuulemisen äänittämisvelvollisuudesta. Koska hallintolainkäytössä ei etenkaan asianosaisen todistelutarkoituksessa esitettyä lausumaa voida erottaa samalla tavalla kuin siviiliprosessissa hänen muusta lausumastaan, äänittämistä koskeva velvollisuus rajattaisiin pykälässä suppeammaksi kuin oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 6 §:ssä.

Jotta äänittämällä tapahtuvasta oikeudenkäyntiaineiston tallentamisesta saataisiin mahdollisimman paljon hyötyä, tulisi tuomioistuimen johtaa oikeudenkäyntiä keskitetysti ja täsmällisesti. Kuultavan lausumien lisäksi tulisi äänittää myös ne kysymykset, joihin kuultava on vastannut. Valitusviranomaisen olisi valvottava, että todistaja ja muu kuultava kertoo vain olennaisesti asiaan vaikuttavia seikkoja. Jos äänite asiaan vaikuttamattomien lausumien vuoksi muodostuisi kovin laajaksi, siitä saatava hyöty vähenisi, sillä asiaan vaikuttavien seikkojen löytyminen äänitteeltä vaikeutuisi.

Käytännössä saattaisi syntyä tilanteita, ettei lausumaa esimerkiksi äänityslaitteen teknisen vian johdosta voitaisi äänittää. Tällöin lausuma olisi 2 momentin mukaan merkittävä sanatarkasti pöytäkirjaan. Pöytäkirjaan merkitsemisen yhteydessä voitaisiin tehdä ainoastaan joitakin kielellisiä ja muodollisia korjauksia. Pöytäkirjaan tulisi kuultavan lausumien lisäksi merkitä ne kysymykset, jotka hänelle on esitetty. Samoin voitaisiin menettellä myös silloin, kun lausuman tallentamisen luotettavuus ei lausuman lyhyiden vuoksi edellyttäisi äänittämistä.

Pöytäkirjattu suullinen lausuma olisi heti luettava ja pöytäkirjaan olisi merkittävä lausuman antajan ilmoitus siitä, onko lausuma merkitty oikein pöytäkirjaan. Näin olisi menetteltävä ainoastaan, jos lausuma on merkitty pöytäkirjaan 2 momentin nojalla. Jos kertomus asiassa kuullun mielestä olisi kirjattu väärin, olisi pöytäkirjamerkintä korjattava,

jos huomautus on aiheellinen. Myös sellainen huomautus, joka ei anna aihetta muutokseen, olisi momentin nojalla merkittävä pöytäkirjaan.

47 §. *Äänite.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, milloin äänitetty lausuma on saatettava kirjalliseen muotoon. Ehdotuksessa on yhdenmukaisesti oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 9 §:n kanssa katsottu riittäväksi, että lausuma on saatettava kirjalliseen muotoon, jos asiaa käsitellyt valitusviranomainen tai, jos sen päätökseen on haettu muutosta, ylempi muutoksenhakuviranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. Jos asianosainen tai joku muu pyytää saada lausuman kirjallisena, äänitteestä voitaisiin pykälän nojalla valmistaa jäljennös tai se voitaisiin saattaa kirjalliseen muotoon. Tässä tapauksessa valitusviranomainen voisi itse ratkaista, annetaanko äänitteestä jäljennös vai saatetaanko se kirjalliseen muotoon. Valitusviranomainen voisi lisäksi järjestää asianosaiselle tilaisuuden äänitteen kuuntelemiseen valitusviranomaisessa silloin, kun se on käytännössä mahdollista. Tästä pykälään ei sisältyisi nimenomaista säännöstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yhdenmukaisesti oikeudenkäymiskaaren 22 luvun 10 §:n kanssa, että äänitteitä on säilytettävä vähintään kuuden kuukauden ajan sen jälkeen, kun asia on ratkaistu. Jos päätöksestä on valitettu, äänitetä olisi kuitenkin säilytettävä myös vähintään siihen asti, kun päätös on lainvoimainen. Kuusi kuukautta olisi siten vähimmäisaika, jota muutoksenhaku voisi pidentää. Äänite voitaisiin säilyttää kauemminkin, jos tähän ilmenee erityistä tarvetta. Näin voitaisiin menetellä esimerkiksi silloin, kun asiassa on vireillä ylimääräinen muutoksenhaku. Äänitetä olisi säilytettävä 2 momentin säännöksen mukaisesti silloinkin, kun äänite on saatettu kirjalliseen muotoon.

48 §. *Kuuleminen virka-aputeitse.* Hallintolainkäytössä olisi pyrittävä menettelyn välittömyyteen, joten asiaa käsittelevän valitusviranomaisen jäsenten tulisi ottaa henkilökohtaisesti vastaan suullisesti annetut lausumat. Tästä syystä suullista käsittelyä ei voitaisi järjestää virka-apumenettelynä muussa viranomaisessa. Käytännön syistä tästä säännöstä olisi oltava mahdollisuus poiketa eräissä tapauksissa. Tämän vuoksi 48 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valitusviranomainen voi erityisestä syystä päättää todistajan kuulemisesta siinä läänin-

oikeudessa tai käräjäoikeudessa, jossa kuuleminen voi tapahtua soveliaimmin. Todistelun välittömyydestä poikkeamiseen tulisi olla erityinen syy. Tällainen syy voisi olla esimerkiksi todistajan asuinpaikan etäisyys valitusviranomaisesta tai se, että hänellä on vaikeuksia matkustaa pitkiä matkoja. Ehdotettu menettely olisi tarkoitettu käytettäväksi vain poikkeuksellisesti. Säännöksen soveltamisessa tulisi ottaa huomioon myös valitusviranomaisen mahdollisuus pitää suullinen käsittely toimipaikkansa ulkopuolella.

Harkittaessa todistajan kuulemisen toimitamista joko asianomaisessa valitusviranomaisessa tai virka-aputeitse tulisi ottaa huomioon, mikä merkitys todistelun välittömyydellä ja sen vaikutuksella todisteiden harkintaan on kyseessä olevassa asiassa. Todistajan kuuleminen asiaa käsittelevässä valitusviranomaisessa olisi tärkeää esimerkiksi silloin, kun voidaan olettaa, että todistaja ja asianosainen kertovat samasta seikasta eri tavalla. Tällöin olisi asian selvittämiseksi tärkeää kuulla heitä samanaikaisesti.

Pykälässä tarkoitettua menettelyä voitaisiin soveltaa myös asianosaisen kuulemiseen totuusvakuutuksen nojalla. Sen sijaan muussa suullisessa kuulemisessa virka-apumenettelyä ei käytettäisi. Totuusvakuutuksen nojalla annettavan lausunnon käyttömahdollisuus olisi tärkeää turvata, koska siinä olisi kysymys asian ratkaisemisen kannalta erityisen tärkeitä seikkoja koskevasta lausunnosta.

Ehdotuksen mukaan asiantuntijaa ei voitaisi kuulla virka-apumenettelyssä. Jos esiintyisi sellainen poikkeuksellinen tilanne, että asiantuntija ei pystyisi saapumaan valitusviranomaiseen, käytettäväksi jäisi joka tapauksessa kirjallisen asiantuntijalausunnon hankkiminen.

Hallintolainkäyttöasioissa virka-apua pyydetäisiin yleensä yleiseltä ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuimelta eli lääninoikeudelta. Kun otetaan huomioon se, että lääninoikeuksia on huomattavasti vähemmän kuin käräjäoikeuksia, olisi tarpeen, että virka-aputuomioistuimena voisi olla myös käräjäoikeus. Tähän tulisi turvautua silloin, kun lääninoikeuden käyttäminen ei olisi mahdollista.

Pykäläehdotus koskisi myös ylintä muutoksenhakuastetta. Korkein hallinto-oikeus voisi tosin toteuttaa kuulemisen myös siten, että se palauttaisi asian alemman asteen käsiteltäväksi. Tämä saattaisi kuitenkin joissakin tilanteissa hidastaa tarpeettomasti asian

käsittelyä.

Kuulemisen toimittamisesta virka-aputeitse päättäisi asiaa käsittelevä valitusviranomaisen. Käytännössä aloite tulisi ilmeisesti todistajalta tai asianosaiselta. Valitusviranomaisen tulisi käytännön järjestelyn vuoksi olla riittävän ajoissa yhteydessä asianomaiseen lääninoikeuteen tai käräjäoikeuteen. Kuulemisen toimittavalle tuomioistuimelle tulisi lähettää tarvittava aineisto ja luettelo niistä kysymyksistä, jotka todistajalle tai asianosaiselle halutaan esittää.

Pykälän 2 momentissa olisi eräitä tarkempia säännöksiä menettelystä. Asianosaiset kutsuttaisiin kuulemistilaisuuteen 43 §:n mukaisesti. Kutsumisesta huolehtisi kuulemisen toimittava viranomaisen noudattaen tiedoksiannosta hallintoasioissa säädettyä menettelyä. Asiaa käsittelevän valitusviranomaisen olisi kuitenkin nimettävä kutsuttavat henkilöt ja ilmoitettava kuulemisen toimittavalle tuomioistuimelle, olisiko asianosaiset kutsuttava sakon uhalla vai sen uhalla, että heidän poisolonsa ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös siitä, että asianosaisella on oikeus esittää kysymyksiä todistajalle sekä lausua käsityksensä tämän esittämän kertomuksen johdosta. Kysymyksessä on yleinen prosessuaalinen periaate. Myös asiassa aikaisemmin päätöksen tehnyt viranomaisen, joka ei ole asianosainen, olisi yleensä asianmukaista kutsua kuulemistilaisuuteen. Ehdotettu 3 momentti ei estäisi antamasta myös hänelle tilaisuutta esittää kysymyksiä kuultavalle ja lausua käsitystä kertomuksen johdosta.

49 §. *Todistajan kustannusten korvaaminen.* Pykälän 1 momentissa olisi voimassa olevaa oikeustilaa vastaava yleissäännös todistajan oikeudesta kohtuulliseen korvaukseen tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin todistajalle tulevaa korvausta koskevasta vastuunjaosta asianosaisten ja valtion välillä. Asianosainen vastaisi sen todistajan kustannusten korvaamisesta, jonka hän on nimenyt. Valtio vastaisi korvauksen maksamisesta sille todistajalle, jonka valitusviranomaisen on omasta aloitteestaan kutsunut kuultavaksi. Pykälän 4 momentissa olisi säännös, jonka nojalla voitaisiin määrätä asianosaisen nimeämän todistajan kulukorvaus valtion suoritettavaksi, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi.

Keskeistä korvausvastuun jakaantumisessa olisi se, kuullaanko todistajaa asianosaisen nimeämänä vai valitusviranomaisen aloitteesta. Ratkaisevaa ei olisi, kuka kutsuu todistajan, koska kutsumisesta päättää valitusviranomainen. Jos asianosainen valituksessaan tai selityksessään pyytäisi, että tietty henkilö kutsutaan todistajaksi, todistaja olisi tämän asianosaisen nimeämä. Jos useat asianosaiset nimeäisivät saman todistajan, he kaikki olisivat vastuussa korvauksen suorittamisesta. Jos asianosainen kutsuisi itse todistajan paikalle pyytämättä valitusviranomaista huolehtimaan siitä, todistaja olisi asianosaisen nimeämä.

Pykälän 2 momentista ilmenisi, että valitusviranomaisen omasta aloitteesta kutsumalle todistajalle maksettaisiin korvaus valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetun lain mukaisesti. Sama koskisi myös tapausta, jossa valtio asianosaisena nimeää todistajan.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös velvollisuudesta maksaa ennakkoa. Tältä osin viitattaisiin täydentävästi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n 4 ja 5 momenttiin. Viimeksi mainitun säännöksen perusteella ennakon maksamatta jättäminen merkitsisi sitä, ettei todistajalla olisi velvollisuutta saapua todistamaan.

Pykäläehdotuksen 4 momentti sisältää pääsääntöä lieventävän normin. Sen mukaan valitusviranomainen voisi päättää, että valtion varoista maksetaan korvaus asianosaisen nimeämälle todistajalle, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi. Tällä säännöksellä voitaisiin poistaa niitä epäkoh-
tia, joita saattaisi sisältyä siihen, että korvausvastuu jakautuisi sen mukaan, onko asianosainen vai valitusviranomainen ollut aloitteentekijänä. Säännöksen soveltamisessa tulisi ottaa huomioon, että hallintolainkäyttöasioissa vallitsee usein tärkeä julkinen intressi.

50 §. *Muiden todistelukustannusten korvaaminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palkkion ja korvauksen maksamisesta asiantuntijalle. Säännös tarkoittaisi ainoastaan 40 §:n mukaista asiantuntijaa eikä 36 §:ssä tarkoitettua lausunnon antamista. Korvaus suoritettaisiin aina valtion varoista.

Asiakirjan tai esineen lainkäyttöviranomaiseen tuovalle henkilölle voisi aiheutua kustannuksia samalla tavoin kuin todistajalle. Tällaiseen henkilöön sovellettaisiin pykälän 2 momentin nojalla todistajaa koskevia kor-

vaussäännöksiä.

Lakiehdotuksen 75 §:n 2 momentin mukaan valitusviranomainen voisi lopullisessa päätöksessään määrätä, että asianosaisen olisi suoritettava valtiolle korvaus palkkiosta, jonka tämä on maksanut 49 §:n 2 ja 4 momentin sekä 50 §:n nojalla. Säännös vastaisi nykyisin voimassa olevia korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 16 b §:n 3 momentin ja lääninoikeuslain 19 §:n 3 momentin säännöksiä.

9 luku. Päätöksenteko

51 §. *Asian ratkaiseminen.* Pykälässä olisi keskeiset säännökset viranomaisen ratkaisuvu-
velvollisuudesta ja päätösharkinnasta.

Pykälän 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä ilmenisi valitusviranomaisen ratkaisupakko. Asiassa esitettyihin vaatimuksiin olisi annettava ratkaisu. Tällä tarkoitettaisiin vaatimuksen tutkimista ja aineellisen ratkaisun antamista siihen. Tähän liittyisi pykälän 2 momentti, jonka mukaan vaatimus olisi jätettävä tutkimatta prosessinedeltytyksen puuttuessa. Momentissa mainittaisiin valituksen myöhästymisen yhtenä tutkimatta jättämisen perusteena, mutta yksityiskohtaista luetteloa näistä perusteista ei voitaisi ottaa säännökseen. Ehdotettu sääntely velvollisuudesta antaa ratkaisu vaatimuksiin ja jättää asia tutkimatta prosessinedeltytyksen puuttumisen vuoksi vastaisi nykytilaa.

Lainkäytössä hallintoasia ei aina tule kokonaisuudessaan uudestaan käsiteltäväksi. Ensi sijassa kysymys on hallintopäätöksestä aiheutuvan oikeusriidan ratkaisemisesta ja oikeusturvan antamisesta. Käytännön syyt sekä vaatimus valitusviranomaisen puolueettomuudesta edellyttävät, ettei valitusviranomainen omasta aloitteestaan lähde tutkimaan asiaa asianosaisen vaatimuksia laajemmin.

Hallintolainkäytössä on otettava huomioon myös se, että kysymys on erityisesti oikeusturvan antamisesta yksityiselle julkiseen valtaan nähden. Tavallisesti on kyse tilanteesta, jossa yksityinen hakee muutosta hallintoviranomaisen päätökseen. Hallintolainkäytön luonteeseen kuuluu lisäksi, että yksityisen tulee yleensä voida ajaa asiaansa ilman oikeudellista apua. Eräät veroasioita koskevat ratkaisut viittaavat siihen, että valitusviranomainen on jossain määrin voinut tehdä korjauksia yksityisen eduksi ilman nimenomaista vaatimusta. Näistä ratkaisuista ei

tosin voida tehdä ehdottomia johtopäätöksiä voimassa olevasta oikeustilasta.

Hallintolainkäytössä esillä olevat tilanteet ovat erilaisia sekä asian materiaalisen että prosessuaalisen laadun puolesta. Tästä syystä pykälässä ei olisi yksityiskohtaisia säännöksiä lainkäyttöviranomaisen toimivallan sidonnaisuudesta asianosaisten esittämiin vaatimuksiin ja perusteisiin.

Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin asiassa esille tulleiden seikkojen harkinnasta. Todistustaakasta ei laissa olisi yleisiä säännöksiä, vaan kysymys jäisi selvittämismahdollisuutta koskevan säännöksen varaan.

Säännöksestä ilmenisi, että hallintolainkäytössä olisi käytössä vapaa todistelu, joten todisteiden esittämistapaa ei olisi rajattu tiettyihin erikseen säänneltyihin todistuskeinoin eikä todisteiden todistusvoiman harkintaa olisi yksityiskohtaisesti säännelty. Säännös vastaisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n 1 momentin säännöstä.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 3—6 §:ssä on yleisiä säännöksiä todistelusta. Luvun 3 § koskee yleisesti tai viran puolesta tunnetun seikan samoin kuin lain sisällön toteen näyttämisen tarpeettomuutta, 4 § tunnustuksen vaikutuksen arviointia, 5 § asianosaisten passiivisuuden vaikutuksen arviointia ja 6 § vahingon määrän arviointia. Näihin säännöksiin sisältyvät periaatteet voivat tulla sovellettaviksi myös hallintolainkäytössä, mutta niihin ei olisi nimenomaista viittausta. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 7 § koskee turhan näytön torjumista samoin kuin vähemmän vaivaa vaativan ja kustannuksiltaan edullisemman todistustavan valintaa. Näiden periaatteiden voitaisiin katsoa sisältyvän selvittämismahdollisuutta koskevaan sääntelyyn, joten pykälässä ei olisi viittausta myöskään tähän oikeudenkäymiskaaren kohtaan. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 a—8 e §:n menettelysäännökset koskevat lähinnä todistelua riita-asian käsittelyn eri vaiheissa eivätkä ne soveltuisi sellaisinaan hallintolainkäyttöön.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 9 § sääntelee todisteiden esittämismahdollisuutta, kun asianosainen on esteettömästi poissa. Säännös ei soveltuisi sellaisenaan hallintoprosessiin. Todiste esitetään hallintoprosessissa usein kirjallisesti, jolloin muuta asianosaista on kuultava noudattaen kuulemista koskevia säännöksiä. Lakiin ei voitaisi myöskään ottaa säännöksiä todisteen esittä-

misen rajoittamisesta niissä tapauksissa, joissa asianosainen ei ole saapunut kutsusta huolimatta suulliseen käsittelyyn eikä hänellä ole ollut laillista estettä. Tämä johtuisi suullista käsittelyä koskevasta 43 §:stä, jonka mukaan asia voitaisiin käsitellä ja ratkaista, vaikka asianosainen ei olisi saapunut paikalle.

52 §. *Äänestäminen.* Hallintolainkäytössä voisivat pääsäännön mukaan tulla noudatettaviksi samat äänestyssäännöt kuin yleisessä lainkäytössä. Lakiin ehdotetaan otettavaksi ainoastaan perussäännökset monijäsenisessä lainkäyttöelimestä toimitettavasta äänestyksestä. Muilta osin viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Koska äänestyksessä on kysymys hallintolainkäyttöelimen sisäisestä menettelystä, ei ole erityistä aihetta siihen, että oikeudenkäymiskaaren säännökset kirjoitettaisiin uudestaan hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin.

Hallituksen esityksessä rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan riita-asioiden ja rikosasioiden äänestyssäännöksiin muutoksia, jotka vaikuttaisivat myös hallintolainkäyttöä koskevan lain 52 §:ään.

Oikeudenkäymiskaaren äänestyssäännösten soveltamisessa hallintolainkäyttöasioiden käsittelyyn on ollut yhtenä ongelmana ratkaista, milloin noudatetaan rikosasioiden äänestyssäännöksiä. Asiasta on eräitä erityissäännöksiä, joista merkittävimmät koskevat veroasioita.

Pykälän 1 momentista ilmenisi lähtökohtana oleva sääntö, jonka mukaan asiassa toimitetaan äänestys, jollei ratkaisusta olla yksimielisiä. Asian käsittelyn lopettavan päätöksen lisäksi säännös tulisi sovellettavaksi myös välitoimiratkaisuihin.

Pykälän 1 momentin toinen virke ilmaisisi lähtökohdan, jonka mukaan äänestyksen tulos määräytyisi. Jäsenten enemmistön mieltä ratkaisisi lainkäyttöviranomaisen päätöksen sisällön.

Pykälän 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin siitä, miten päätös määräytyisi, jos äänet ovat tasan. Nykyisen oikeustilan mukaisesti hallintolainkäytössä olisi pääsääntönä, että puheenjohtajan ääni ratkaisisi. Kun otetaan huomioon rikosasioissa noudatettava lievimmän kannan periaate, hallintolainkäytössä ei voitaisi ottaa käyttöön poikkeuksetonta sääntöä. Hallintolainkäytössä on eräitä sellaisia asiaryhmiä, jotka ovat

luonteeltaan rinnastettavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin. Yhdenmukaisen oikeusturvan toteutumisen vuoksi äänestysääntöjen tulisi olla mahdollisimman samanlaisia kaikissa lainkäyttöviranomaisissa.

Esityksessä ehdotetaan, että tasaäänestystilanteissa noudatettaisiin lievimmän lopputuloksen sääntöä ensinnäkin kurinpitoasioissa. Tämä vastaisi nykyistä käytäntöä. Nykyisen valtion virkamieslain nojalla ei enää määrätä kurinpitorangaistuksia varoitusta lukuunottamatta, mutta erityislainsäädännön säännökset kurinpitorangaistuksista ovat edelleen voimassa.

Lievimmän lopputuloksen sääntöä sovellettaisiin myös rangaistuksenluonteista maksua koskevilla asioissa. Tällaisia maksuja ovat esimerkiksi uhkasakkolaissa tarkoitettu uhkasakko, ylikuormamaksusta annetussa laissa (51/82) tarkoitettu ylikuormamaksu, pysäköintivirhemaksulaissa (248/70) tarkoitettu pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetussa laissa (469/79) tarkoitettu tarkastusmaksu ja kilpailunrajotuksista annetussa laissa tarkoitettu kilpailunrikkomismaksu.

Muita kuin maksuja ja niihin rinnastettavia hallinto-oikeudellisia seuraamuksia ei mainittaisi säännöksessä. Maksuihin ei säännöksessä rinnastettaisi esimerkiksi lupien peruuttamista.

Yhdenmukaisesti yleisessä lainkäytössä omaksutun periaatteen kanssa ehdotetaan, että lievimmän lopputuloksen sääntöä noudatettaisiin myös, kun päätetään tuomitsemisesta oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tarkoitetun veloitteen laiminlyönnin johdosta uhkasakkoon, sakkoon tai muuhun erityiseen seuraamukseen.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 4—6 §:n säännöksiin.

Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 4 §:ssä säädetään äänestyksen lopputuloksen määrittämisestä silloin, kun jäsenillä on useita erilaisia mielipiteitä. Säännöksen pohjalta on muodostunut käytäntöä siitä, milloin kahden tai useamman jäsenen esittämä mielipide on luettava samaksi kannaksi.

Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 5 §:n säännös siitä, missä järjestyksessä mielipiteet esitetään, voisi tulla hallintolainkäytössä selaisenaan sovellettavaksi. Se vastaa nykyistä käytäntöä hallintolainkäytössä.

Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 5 a §:ssä säädetään siitä, millaisista kysymyksistä ää-

nestetään erikseen. Pykälän 1 momentin säännös on hallintolainkäytön nykyisen käytännön mukainen. Oikeudenkäyntiä koskevalla kysymyksellä tarkoitetaan prosessinedellytyksiä ja itse käsittelyn järjestämiseen liittyviä kysymyksiä.

Hallintolainkäytössä on ollut menettelytapana, että pääasiasta äänestetään kokonaisuudessaan yhdellä kertaa. Tästä on kuitenkin voitu joutua poikkeamaan laajoissa asioissa. Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun säännöksiä on uudistettu vuonna 1991. Nykyisen 5 a §:n 2 momentin mukaan kustakin vaatimuksesta tulee äänestää erikseen. Samoin on meneteltävä, jos samaa vaatimusta koskevassa asiassa on useita kysymyksiä, jotka vaikuttavat ratkaisun lopputulokseen. Mainittu periaate olisi tarkoituksenmukaista omaksua myös hallintolainkäytössä. Muutoksenhakuasiassa voidaan tosin harvoin erottaa varsinaisesti kahta eri vaatimusta, mutta usein asiassa on useita kysymyksiä, jotka vaikuttavat ratkaisun lopputulokseen.

Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 5 a §:n 3 momentilla ei olisi merkitystä hallintolainkäytössä. Siinä säädetään 2 momentin soveltamisesta silloin, kun äänestetään rikosasiasa tehdystä yksityisoikeudellisesta vaatimuksesta. Tätä säännöstä ei olisi tarpeen sulkea nimenomaisesti pois viittaussäännöksessä, sillä viittaussäännöksen mukaan oikeudenkäymiskaaren säännökset tulisivat sovellettaviksi soveltuvin osin.

Ratkaisun lopputuloksen tulisi määräytyä niiden perusteiden mukaan, joista lainkäyttöviranomaisen jäsenten enemmistö on ollut samaa mieltä. Tämän vuoksi heidän tulisi lausua mielipiteensä kaikista niistä kysymyksistä, joista ratkaisun lopputulos riippuu. Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 5 a §:n 4 momentissa säädetäänkin, että jäsenen on lausuttava jokaisesta ratkaistavasta kysymyksestä. Näin hänen on meneteltävä huolimatta siitä, mitä mieltä hän on ollut edellisestä kysymyksestä äänestettäessä. Tilanne on sama kuin nykyisin äänestettäessä prosessinedellytystä koskevan kysymyksen jälkeen itse pääasiasta.

Oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 6 §:ssä on säännös neljän päivän harkinta-ajasta. Säännös on alkuperäisessä muodossaan. Sitä voitaisiin soveltaa hallintolainkäytössä.

Momentissa ei olisi viittausta saman luvun 1 §:ään, joka koskee äänestämistä käräjäoikeudessa. Luvun 1 a ja 2 § on kumottu lailla 1064/91. Momentissa ei olisi viittausta

myöskään luvun 3 §:ään, jossa on yleissäännös äänestystuloksen määräytymisestä, sillä vastaava säännös olisi hallintolainkäyttöä koskevan lain 52 §:n 1 momentissa.

Lakiehdotuksen 52 §:n yleissäännöksen ohella äänestystä koskevia säännöksiä voisi olla myös erityislaeissa. Esimerkiksi verolainsäädännössä saattaisi olla tarpeen säilyttää erityisiä äänestysäännöksiä ainakin niissä asioissa, joissa äänestystilanteita voi syntyä verotuksen oikaisulautakunnassa, sillä hallintolainkäyttöä koskevan lain säännökset eivät koskisi asian käsittelyä oikaisuvaiheessa.

Hallituksen esityksessä rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskeaksi lainsäädännöksi alioikeuksissa ehdotetaan, että oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 1—4 §:ssä olisi yleiset säännökset äänestämisestä ja luvun 5-9 §:ssä olisi riita-asioita koskevat äänestysäännökset. Oikeudenkäynnistä rikasioissa annetun lain 10 luvussa olisi nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset äänestämisestä rikasioissa. Esityksen tultua hyväksytyksi olisi hallintolainkäyttöä koskevan lain 52 §:n 3 momentin viittauksia tarkistettava. Momentissa voitaisiin viitata oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 1 §:n 2 momenttiin sekä 3—5, 7 ja 8 §:ään. Viittaus 1 §:n 2 momenttiin vastaisi nykyistä viittauksia 5 §:n 2 ja 3 momenttiin. Viittaus 3 §:ään vastaisi nykyistä viittauksia 5 §:n 3 momenttiin. Viittaus 4 §:ään vastaisi osittain nykyistä viittauksia samaan pykälään. Viittaus 5 §:ään koskisi asioita, joista nykyisin säädetään 5 a §:n 2 ja 4 momentissa. Viittaus uuteen 7 §:ään korvaisi viittauksen 5 a §:n 1 momenttiin ja viittaus uuteen 8 §:ään korvaisi osittain viittauksen 4 §:ään.

Hallintolainkäyttöasioissa, joissa ehdotetun 52 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan sovellettaisiin lievimmän lopputuloksen sääntöä, voitaisiin noudattaa oikeudenkäynnistä rikasioissa annettavan lain 10 luvun 2 ja 3 §:n äänestysäännöksiä. Myös tästä olisi rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskevan hallituksen esityksen tultua hyväksytyksi syytä ottaa viittaus ehdotettuun 52 §:n 3 momenttiin.

53 §. *Päätöksen perusteleminen.* Päätöksen perusteleminen on tärkeää ennen kaikkea asianosaisten oikeusturvan kannalta. Asianosaisten on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kan-

nalta. Riittävät perustelut saattavat vähentää muutoksenhakuaalttiutta. Tarkat perustelut lisäävät luottamusta lainkäyttöviranomaisiin. Perustelut voivat olla tärkeitä myös viranomaisille, jotka panevat päätöksen täytäntöön.

Ylimmän oikeusasteen perusteluilla on usein merkitystä yleisemminkin muissa samanlaisissa asioissa. Perustelujen avulla alemmat oikeusasteet, muut viranomaiset ja yksityiset henkilöt saavat tiedon niistä kannanotoista, joilla on periaatteellista tai muuta yleistä merkitystä.

Perustelemissella on vaikutusta myös asian selvittämisessä ja ratkaisun harkitsemisessa, koska se pakottaa ratkaisun tekijän huolelliseen ja johdonmukaiseen asian punnitsemiseen. Perusteluista on lisäksi hyötyä muutoksenhakuviranomaiselle, joka saa niistä selville, mihin seikkoihin asian ratkaissut viranomainen on kiinnittänyt huomiota ja minkä merkityksen se on niille antanut.

Perustelemisselvollisuuden tärkeyden vuoksi lakiin ehdotetaan otettavaksi pykälä päätöksen perustelemisestä. Säännösehdotuksen esikuvana on oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 15 §:n säännös.

Ehdotettu säännös ei sinänsä muuttaisi nykyistä perustelemisselvollisuutta eikä edellyttäisi uudenlaista perustelemistapaa. Säännöksen tarkoituksena olisi tähdentää huolellisen perusteleminen tärkeyttä lainkäytössä ja tarvetta kehittää perusteluja. Korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 1968 hyväksymä muistio päätösten perusteleminen kehittämisestä hallintolainkäytössä sisältää näkökoh-
tia, joilla on perustelujen sisällön ja ymmärrettävyyden edistämiseksi nykyisinkin merkitystä.

Pykäläehdotuksessa on säännös velvollisuudesta perustella päätös. Perusteluista olisi pykälän mukaan käytävä ilmi ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun, ja se, millä oikeudellisella perusteella ratkaisuun on päädytty. Usein hallintolainkäyttöpäätöksessä voitaisiin tyytyä mainitsemaan tosiseikoista vain ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta. Valitusviranomaisen kannan näihin tosiseikkoihin olisi käytävä ilmi niin selvästi, että asianosainen voisi päätöksestä todeta valitusviranomaisen päättelyn kulun.

Päätöksen lopputulokseen välittömästi vaikuttavien tosiseikkojen lisäksi olisi eräissä tapauksissa mainittava myös siitä, miksi tällaista seikkaa on pidetty totena ja mahdolli-

sesti myös siitä, miksi jotain toista asiassa esitettyä seikkaa ei ole otettu ratkaisun pohjaksi. Tähän voisi antaa aihetta esimerkiksi asianosaisten erimielisyys tosiseikan olemassaolosta tai alemman asteen toinen käsitys asiasta.

Hallintomenettelylain 24 §:n 1 momentin mukaan on riittävää ilmoittaa pääasialliset tosiseikat eikä todistustositseikkoja tarvitse mainita. Lainkäytössä tosiseikkojen ilmoittamisvelvollisuus perusteluissa olisi siten laajempi.

Perusteluissa on pykäläehdotuksen mukaan selostettava, millä oikeudellisella perusteella ratkaisuun on päädytty. Päätöksestä olisi siten käytävä ilmi, mitä säännöksiä tai määräyksiä on sovellettu. Sovellettaviksi tulevien säännösten ja määräysten lisäksi ratkaisun perusteena voisi tulla kysymykseen muu oikeusohje kuten yleinen oikeusperiaate tai tuomioistuimen ennakkopäätöksestä ilmenevä sääntö.

Sovelletun oikeusohjeen lisäksi ratkaisusta olisi käytävä ilmi riittävän selvästi, miksi päätöksestä ilmenevään lopputulokseen on päädytty. Valitusviranomaisen olisi esimerkiksi selostettava, mistä syystä se on tullut lainkohtaa päätöksestä ilmenevällä tavalla.

Pykälässä ei olisi erikseen mainintaa siitä, että päätökseen ei saa sisällyttää asiaan kuulumatonta. Tämä oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 3 §:n 1 momentista ilmenevä seikka olisi kuitenkin voimassa myös hallintolainkäytössä.

Ehdotuksen tarkoituksena ei olisi muuttaa nykyistä käytäntöä siinä, miten perustellaan päätös, kun valituslupaa ei myönnetä. Pykälässä ei säädettäisi myöskään muiden kuin asian käsittelyn lopettavien päätösten perusteleminen. Monet näistä välipäätöksistä ovat sen luonteisia, ettei perusteleminen ole merkitystä.

54 §. *Päätöksen sisältö.* Pykälässä säädettäisiin niistä seikoista, joiden on käytävä ilmi päätöksestä. Pykälässä ei säänneltäisi lähemmin päätöksen ulkoasua tai rakennetta eikä myöskään sitä, missä järjestyksessä asiat on mainittava päätöksessä. Tarkoitus ei ole myöskään, että päätöksessä olisi ehdottomasti käytettävä pykälän mukaisia termejä, vaikka yhdenmukaisuuteen tulisi pyrkiä. Kun otetaan huomioon hallintolainkäyttöviranomaisten moninaisuus, ei etenkin päätösten ulkoasulle voida laissa asettaa kovin suuria yhdenmukaisuusvaatimuksia. Muuten-

kin on asianmukaista jättää sijaa päätösten rakenteen ja ulkoasun tekniselle kehittämiselle. Havainnollisuuden ja selvyyden vuoksi päätös tulisi laatia selvästi erottuviin osiin. Päätöstä laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että päätös on sisällöltään johdonmukainen ja helposti luettavissa.

Päätöksen kirjallinen muoto ilmenee lakiehdotuksen 55 §:stä. Lakiehdotuksessa ei ole säännöksiä tallekappaleesta eikä pöytäkirjan pitämisestä muilta osin kuin suullisessa käsittelyssä. Niistä voitaisiin parhaiten säätää asianomaista lainkäyttöviranomaista koskevissa säädöksissä. Asianomaisissa vi-rastosäädöksissä säädettäisiin myös päätöksen allekirjoittamisesta.

Pykälän 1 momentin 1 kohta edellyttäisi eräiden tunnistetietojen ilmoittamista. Päätöksessä olisi mainittava viranomaisen nimi. Jos valitusviranomainen toimii jakaantuneena jaostoihin, päätöksessä voitaisiin mainita esimerkiksi jaoston numero, mutta laki ei sitä edellyttäisi.

Ehdotetun lainkohdan mukaan päätöksessä on mainittava sen päiväys. Hallintolainkäytössä päätöksiä ei julisteta. Nykyisin päiväyskäytäntö vaihtelee. Päätös päivätaan joko sen ratkaisupäivälle tai sille päivälle, jolloin se on asianosaisten saatavilla. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätös päivätaan antopäivän mukaan, kun taas läänioikeuksissa päätöksestä ilmenee sen esittelypäivä. Ehdotus edellyttää ainoastaan, että päätöksestä ilmenee päiväys, joten se sallii molempien menettelytapojen käyttämisen.

Päätöksiin merkitään tunnistetietoina myös asiakirjan arkistoinnin ja käsittelyn edellyttämiä numerosarjoja tai vastaavia merkintöjä, mutta niistä ei säädettäisi ehdotetussa laissa.

Momentin 2 kohdan mukaan päätöksessä mainittaisiin valittaja. Erikseen voitaisiin ilmoittaa myös muut asianosaiset, mutta tämä voitaisiin jättää sen varaan, että muut asianosaiset ilmenevät momentin 3 ja 4 kohdan selostuksista. Valittajan ammattia ja kotipaikkaa ei säännöksen mukaan välttämättä tarvitsisi mainita päätöksessä.

Päätöksestä tulisi ilmetä myös, mihin päätökseen asiassa haetaan muutosta. Tämä tarkoittaisi päätöksen tehneen viranomaisen ja päätöksen päiväyksen sekä mahdollisen tunnistenumeron ilmoittamista. Päätöksessä mainittaisiin tavallisesti myös, mitä asiaryhmää valitus koskee. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi veroasiat ja kunnallisuusasiat. Jos kysymyksessä ei ole valitusasia, tulisi

päätöksestä ilmetä, mistä lainkäyttöasiasta on kysymys.

Momentin 3—5 kohdan mukaan päätöksessä tulisi olla kertoelma, josta ilmenisivät asian käsittelyn aikaisemmat vaiheet sekä menettelyvaiheet asiaa käsittelevässä valitusviranomaisessa. Ehdotukseen ei sisälly tarkempia säännöksiä siitä, miten kertoelma tulisi laatia. Tarkoituksenmukaisin tapa laatia kertoelma riippuu kulloinkin käsiteltävänä olevasta asiasta.

Väliotsakkeiden käyttö saattaa varsinkin laajoissa asioissa selvittää kertoelmaa. Keskeyttämisestä ratkaisun kannalta merkityksellisten seikkojen selostamiseen korostetaan lainkohdissa sillä, että kysymys olisi selostuksista eikä sanatarkoista toistoista. Selostuksia edellytettäisiin ainoastaan tarpeellisilta osin. Vaatimukset tulisi kuitenkin selostaa kokonaisuudessaan. Vaatimuksen perusteista riittäisi selostus tarpeellisilta osin.

Momentin 6 kohdan mukaan päätöksessä olisi oltava perustelut ja lopputulos. Tarkemat säännökset perusteluista olisivat 53 §:ssä. Yleisissä tuomioistuimissa päätöksen lopputuloksesta käytetään termiä tuomiolauselma. Monissa hallintolainkäyttöviranomaisissa, muun muassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, on päätöksen yhtenä osana päätöslauselma, joka käsittelee sekä perustelut että lopputuloksen. Eräissä lainkäyttöviranomaisissa on puolestaan päätöslauselmaksi kutsuttu ainoastaan lopputulosta, jolloin sillä on sama merkityssisältö kuin tuomiolauselmalla.

Yhtenä mahdollisuutena voitaisiin pitää sitä, että lopputulosta kutsuttaisiin päätöslauselmaksi. Tämä ilmaisu on kuitenkin yleiskielelle vieras eikä se ole myöskään kovin havainnollinen. Sen vuoksi ehdotetussa lainkohdassa puhutaan lopputuloksesta samalla tavoin kuin hakemusasioiden käsittelystä yleisessä alioikeudessa annetun lain 15 §:n 2 momentissa. Säännösehdotus ei merkitse sitä, ettei lopputuloksesta voitaisi käyttää päätöksessä muutakin termiä.

Momentin 7 kohdan mukaan päätökseen merkittäisiin päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimet. Näihin henkilöihin sisältyisi myös asian esittelijä. Saman lainkohdan mukaan päätöksessä olisi mainittava myös mahdollisesta äänestyksestä ja esittelijän eriävästä mielipiteestä. Muutoksena nykytilanteeseen ehdotetaan, että päätökseen olisi liitettävä asiassa esitetty eriävä mielipide. Kun voidaan olettaa, että asianosainen on

yleensä kiinnostunut saamaan tiedokseen eriävän mielipiteen, on tarpeetonta, että hänen tulisi erikseen pyytää sitä. Uutta käytäntöä tukee myös vastaava järjestely käräjäoikeudessa oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 18 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla. Hovi-oikeustoimikunta on ehdottanut samanlaista säännöstä oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 5 §:n 2 momenttiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että päätöksen kertoelma voidaan kokonaan tai osittain korvata liittämällä päätökseen jäljennös alemman viranomaisen päätöksestä. Tämä olisi sallittua vain silloin, kun päätöksen selvyys ei vaarannu.

55 §. *Päätöksen tiedoksianto.* Pykälässä säädettäisiin, että päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle. Tämä velvollisuus koskisi asian käsittelyn lopettavia päätöksiä. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä ja olisi yhdenmukainen hallintomenettelylain 25 §:n kanssa.

Hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä päätöksen tiedoksiantotavoista, vaan tämä jäisi edelleen tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain säännösten ja eräiden muiden säännösten varaan.

Pykälä koskisi ainoastaan tiedoksiantovelvollisuutta asianosaiselle. Asianosaisella tarkoitettaisiin asianomaisessa menettelyssä asianosaisena esiintyviä. Valitusviranomaisen toimittaisi nykyisen käytännön mukaisesti päätöksestä jäljennöksen tarvittaessa myös eräille sellaisille viranomaisille ja muillekin, jotka eivät ole muodollisesti asianosaisia.

Esityksen valmistelussa on ollut esillä myös mahdollisuus antaa päätös suullisen käsittelyn yhteydessä läsnäolevalle tiedoksi suullisesti, sillä päätöksen nopea tiedoksiantaminen voi joissakin tapauksissa olla välttämätöntä. Käytännössä tällaisiin tilanteisiin voitaisiin kuitenkin varautua etukäteen niin, että päätös voitaisiin antaa kirjallisestikin heti suullisen käsittelyn päätyttyä.

10 luku. Päätöksen korjaaminen

56 §. *Kirjoitusvirheen korjaaminen.* Pykälä sisältäisi säännökset lainkäyttöpäätöksen teknisen virheen itseoikaisusta. Pykäläehdotuksen 1 momentin ensimmäinen virke vastaa oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:n 1 momentin ensimmäistä virkettä. Korjattavissa olevat virheet vastaavat hallintopurkulain

sisä ei käytettäisi termiä hallintopäätös, joka nykyisin määritellään hallintopurkulain 1 §:n 2 momentissa. Hallintoasialla tarkoitettiin pykälässä samaa kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä, jossa säädetään lain soveltamisalasta, ja 4 §:ssä, joka koskee valitusoikeutta. Päätöksellä tarkoitettaisiin myös hallintolainkäytössä tehtyä päätöstä. Hallintoasiassa tehdyllä päätöksellä tarkoitettaisiin näin ollen samaa kuin hallintopurkulain 1 §:ssä hallintopäätöksellä. Lisäksi pykälässä lueteltaisiin yleiset ylimääräiset muutoksenhakukeinot, jotka olisivat samat kuin nykyisin. Erityislainsäädännössä voi olla säännöksiä erityiselle lainkäyttöviranomaiselle annettusta toimivallasta poistaa lainvoimainen päätös. Myös tällaiseen oikeuskeinoon sovellettaisiin 1 §:n 2 momentin nojalla hallintolainkäyttöä koskevaa lakia.

59 §. *Kantelu.* Prosessuaalisen kantelun edellytyksistä säädetään nykyisin hallintopurkulain 2 §:ssä. Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään nykyistä säännöstä. Ainoa muodollinen muutos koskisi sitä, ettei pykälän 1 momentin johdantokappaleessa puhuttaisi hallintopäätöksestä vaan pelkästään päätöksestä.

60 §. *Kantelun tekeminen.* Kantelu tehdään hallintopurkulain 3 §:n mukaan nykyisin alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle, ja muusta päätöksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Lääninoikeuslain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla lääninoikeus käsittelee kantelut päätöksen poistamisesta asioissa, joissa valitusviranomaisena on lääninoikeus. Kantelu on tehtävä asianosaisen kuulemisen laiminlyöntiä koskevassa tapauksessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija sai tiedon päätöksestä, ja muuta menettelyvirhettä koskevassa tilanteessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Jos kantelun perusteena on päätöksen epäselvyys tai puutteellisuus, ei kantelun tekemiselle ole määräaikaa.

Hallintopurkulain 3 §:n 1 momenttia ei voitaisi siirtää sellaisenaan hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin, koska ehdotetussa laissa on luovuttu hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Ehdotuksen mukaan kanteluviranomaisena toimisi se viranomainen, jolle kyseessä olevasta päätöksestä säännönmukaisesti valitetaan. Käytännössä kanteluviranomaisena olisi tavallisimmin lääninoikeus. Jollei asiassa ole säännönmukaista valitusviranomaista, kantelu tehtäisiin korkeim-

malle hallinto-oikeudelle.

Ehdotetun pykälän 2 momentti vastaisi asiasisällöltään hallintopurkulain 3 §:n 2 momentin säännöstä.

61 §. *Menetetyt määrärajan palauttaminen.* Ehdotettu pykälä vastaisi hallintopurkulain 4 §:n säännöstä.

62 §. *Menetetyt määrärajan palauttamisen hakeminen.* Ehdotettu pykälä vastaisi hallintopurkulain 5 §:n säännöstä.

63 §. *Purku.* Ehdotettu pykälä vastaisi hallintopurkulain 6 §:n säännöstä.

64 §. *Purun hakeminen.* Ehdotettu pykälä vastaisi hallintopurkulain 7 §:n säännöstä.

65 §. *Muutoksenhakukirjelmä.* Ylimääräistä muutoksenhakua koskevan muutoksenhakukirjelmän tekemisestä ja sen toimittamisesta viranomaiselle säädetään nykyisin hallintopurkulain 8 §:ssä.

Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään pääosin nykyisiä säännöksiä. Säännöksen sanamuotoa ehdotetaan kuitenkin tarkistettavaksi vastaamaan paremmin hallintolainkäyttöä koskevan lain säännöksiä valituskirjelmästä. Muutoksenhakukirjelmään tulisi liittää päätös, jota hakemus koskee, alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Pykälässä ei vaadittaisi, että jäljennöksen pitää olla viran puolesta oikeaksi todistettu, vaan kirjelmään voitaisiin liittää päätöksestä jäljennös vastaavalla tavalla kuin säännönmukaiseen valitukseen 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan.

66 §. *Täytäntöönpanoa koskeva määräys.* Täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä säädetään nykyisin hallintopurkulain 11 §:ssä. Säännöksen mukaan muutoksenhakua käsittelevä viranomainen voi kieltää muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Pykälässä viitattaisiin ehdotetun lain 32 §:ään, jossa säädetään täytäntöönpanoa koskevasta valitusviranomaisen määräyksestä. Viranomainen voisi kieltää ylimääräisen muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi niin kuin nykyisin. Viitauksen johdosta ylimääräisessä muutoksenhaussa voisi tulla annettavaksi myös muunlainen täytäntöönpanoa koskeva määräys.

67 §. *Ylimääräiseen muutoksenhakuun annettava päätös.* Ehdotettu pykälä vastaisi sisällöltään hallintopurkulain 10 §:n säännöstä.

68 §. *Valitusta koskevien säännösten so-*

veltaminen ylimääräiseen muutoksenhakuun. Pykälässä säädettäisiin, että menettelystä ylimääräisessä muutoksenhaussa on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä ehdotetussa laissa säädetään valituksesta.

Useimmat ehdotetun lain säännökset on kirjoitettu silmällä pitäen erityisesti valitusasioita. Niissä käytettäisiin yleisesti ilmaisuja "valitus" ja "valitusviranomainen". Monet näistä säännöksistä soveltuisivat kuitenkin sellaisinaan tai osittain myös ylimääräiseen muutoksenhakuun. Lain 4 luku sekä 24, 28, 29, 34—37, 39—57 ja 74—80 § voisivat ilmeisesti tulla ylimääräisessä muutoksenhaussa lähes sellaisinaan sovellettaviksi. Ylimääräisessä muutoksenhaussa voisivat osittain tulla sovellettaviksi myös 33 §:stä ilmenevät periaatteet.

12 luku. Hallintoriita-asia ja muu hallintolainkäyttöasia

69 §. *Hallintoriita-asia.* Pykäläehdotuksen 1 momenttiin on siirretty lääninoikeuslain 2 §:n 1 momentin 3 kohtaan ja 2 momenttiin nykyisin sisältyvät säännökset hallintoriita-asian määritelmästä ja siitä, että hallintoriita-asian käsittelee lääninoikeus, jollei muualla säädetä muuta toimivaltaista viranomaista. Säännösten siirtämistä hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin on pidetty tarpeellisenä, jotta hallintolainkäytön eri oikeuskeinot kävisivät mahdollisimman kootusti ilmi yhdestä laista.

Ehdotetun momentin alkuosaan ei ole otettu viittausta oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:ään, koska tässä oikeudenkäymiskaaren säännöksessä on kysymys yleisen lainkäytön ja hallintoasioiden käsittelyn välisestä toimivallanjaosta. Mainitussa säännöksessä ei erikseen määritellä hallintoriita-asioita suhteessa muihin asioihin, joten viittaus olisi tarpeeton.

Lääninoikeuslain nykyisessä 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa ei nimenomaisella tavalla ilmaista, millä säädösten avulla lääninoikeuden yleisestä toimivallasta voidaan poiketa. Kun otetaan huomioon tällaisten poikkeusten harvinaisuus ja ehdotetussa laissa omaksuttu näkemys siitä, millä säädösten avulla sen säännöksistä voitaisiin poiketa, ei tältä osin olisi syytä mahdollistaa asetuksella tehtäviä poikkeuksia.

Ehdotetun lain mukaan ainoastaan hallintotuomioistuimen käsiteltävässä hallintoriidas-

sa olisi kysymys lainkäytön järjestyksessä ratkaistavasta asiasta. Jos muulle viranomaiselle annetaan toimivalta käsitellä tällainen asia, menettelyssä noudatettaisiin hallintomenettelylakia, jollei hallintolainkäyttöä koskevaa lakia säädetä erikseen noudatettavaksi.

Hallintoriita-asian määritelmä siirrettäisiin ehdotettuun lakiin lääninoikeuslaista. Pykälän 1 momentissa olisi kuitenkin sanat "asianosaisten välisen" poistettu tarpeettomina. Pykälässä ei myöskään mainitaisi esimerkkinä elatusvelvollisuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hallintoriita-asiaa koskevan hakemuksen vireillepanosta. Hakemus olisi nykyisen käytännön mukaisesti toimitettava lääninoikeudelle. Säännöksen mukaan hakemuskirjelmässä olisi ilmoitettava toimenpide, jota vaaditaan, sekä vaatimuksen perusteet.

70 §. *Toimivaltainen lääninoikeus hallintoriita-asiaissa.* Pykälään ehdotetaan siirrettäväksi lääninoikeuslain 3 §:ssä nykyisin olevat säännökset siitä, miten toimivalta jakautuu lääninoikeuksien kesken hallintoriita-asioissa. Samalla säännöksen sanamuotoa selkeytettäisiin. Sanamuodon muutosten tarkoituksena ei olisi muuttaa säännöksen asiasisältöä.

71 §. *Perustevalitus.* Pykälässä viitattaisiin perustevalitussäännöksiin, jotka sisältyvät verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annettuun lakiin. Perustevalitus voi koskea veroa ja muuta ilman tuomiota tai päätöstä ulosottokelpoista saamista. Perustevalitusmahdollisuus ei kuitenkaan koske leimaveroa eikä arvonlisäverolakiin, tullilakiin ja valmisteverotuslakiin (1469/94) sisältyvien erityissäännösten mukaan myöskään niissä säännellyjä veromuotoja.

Perustevalitus täydentää säännönmukaista valitusta. Sillä on erityistä merkitystä silloin, kun viranomaisen on yksipuolisella toimenpiteellä määrännyt tai maksuunpannut saamisen ilman, että asiassa on ensin tehty valituskelpoista päätöstä. Tällöin perustevalitus on ainoa keino hakea muutosta. Jos säännönmukainen valitus on ollut käytettävissä, mutta sitä ei ole tehty, perustevalitus mahdollistaa valittamisen aina siihen saakka, kunnes saaminen on lakannut.

Perustevalituksesta on säädetty erikseen eräiden saamisten osalta. Erityisiä perustevalitussäännöksiä on esimerkiksi tapaturmavakuutuslaissa ja työntekijäin eläkeläissa.

Esityksen valmistelussa on ollut yhtenä vaihtoehtona esillä perustevalitusta koske-

vien yleissäännösten siirtäminen veroulosotolaista hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin. Kun perustevalituksen käyttöala kuitenkin on rajoittunut, hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin ehdotetaan otettavaksi vain viittaus perustevalitusmahdollisuuteen.

72 §. *Muu hallintolainkäytössä käsiteltävä asia.* Pykäläehdotus koskee muita hallintolainkäyttöasioita kuin valitusta, ylimääräistä muutoksenhakua ja hallintoriita-asiaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi lähinnä eräitä lääninoikeudessa käsiteltäviä hallintolainkäyttöasioita. Lainsäädännössä niiden vireillepanoa on tavallisesti kuvattu hakemuksena, alistuksena tai esityksenä.

Näiden asioiden vireillepanomenettelystä on niukasti säännöksiä. Lääninoikeuslain 12 §:n säännös siitä, että asia pannaan vireille kirjallisesti valituksella, alistuksella, hakemuksella tai viranomaisen tekemällä esityksellä, koskee osaltaan myös puheena olevia asioita. Sen sijaan yleensä ei ole annettu tarkempia säännöksiä siitä, mitä vireillepanoasiakirjan tulee sisältää. Myöskään täydennysmenettelyä koskeva hallintovalituslain säännös ei muodollisesti koske muita kuin valitusasioita.

Pykälässä säädettäisiin siitä, mille viranomaiselle vireillepanoasiakirja on toimitettava. Näissä asioissa yleisenä sääntönä voisi olla vain se, että asiakirja on toimitettava sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan asian käsitteleminen ja ratkaiseminen kuuluu. Tämä vastaisi nykytilaa.

73 §. *Valitusta koskevien säännösten soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin, että menettelystä tässä luvussa tarkoitetussa asiassa on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä ehdotetussa laissa säädetään valituksesta. Pykälä olisi sisällöltään samanlainen kuin ylimääräistä muutoksenhakua koskeva 68 §.

IV OSA. ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

13 luku. Oikeudenkäyntikulut

74 §. *Korvausvelvollisuus.* Pykälän 1 momentissa olisi pääsääntö asianosaisen velvoittamisesta korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osittain. Toisella asianosaisella tarkoitettaisiin lähinnä vastapuolta. Säännöksessä pyritäisiin kuitenkin ottamaan huomioon hallintolainkäyttöasioissa vallitsevat erilaiset tilan-

teet, joten säännöstä ei kirjoitettaisi niin, että korvausvelvollisuus voisi koskea pelkästään sitä, joka on muodollisesti vastapuoli.

Perusteena korvausvelvollisuuden jakautumiselle olisi asiassa annettu ratkaisu. Tämä tarkoittaa oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 1 ja 3 §:n säännösten mukaisia periaatteita eli sitä, että asiansa hävinnyt velvoitetaan korvaamaan vastapuolen kulut.

Ratkaisun lopputuloksen lisäksi voitaisiin ottaa huomioon myös muita seikkoja. Tällaisia muita seikkoja voisivat olla muun muassa asian riitaisuus, asian merkittävyys asianosaiselle sekä myös oikeudenkäyntikulujen määrä suhteessa riidan kohteeseen tai henkilön maksukykyyn. Pykälässä ei voitaisi tyhjentävästi määritellä näitä muita seikkoja. Tämä tarkoittaa, että korvausvelvollisuutta määrättäessä ei tarvitsisi eikä tulisikaan kaavamaisesti seurata sitä, miten asianosaiset voittavat tai häviävät asian. Hallintolainkäytössä vallitsevien lukuisten erilaisten tilanteiden vuoksi säännöksen tulisi olla joustava. Yleisenä perusteena olisi sen arviointi, olisiko kohtuutonta, että vastapuoli joutuu kantamaan oikeudenkäyntikulunsa. Kysymys on siten asian lopputuloksen ja eräiden muiden seikkojen pohjalta tehtävästä arviosta. Tässä arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 4 §:ssä mainitut seikat, sillä hallintolainkäytössäkin voi esiintyä tilanteita, joissa asian voittanut asianosainen on aiheetta saanut aikaan oikeudenkäynnin.

Pykälän 1 momentin mukaan päätöksen tehnyt hallintoviranomainen voitaisiin määrätä korvaamaan oikeudenkäyntikuluja tai sille voitaisiin määrätä suoritettavaksi kuluja. Tämä on perusteltua sen takia, että päätöksen tehneen hallintoviranomaisen toiminta on usein rinnastettavissa asianosaiseen, vaikka asiassa ei olisikaan muodollisesti kaksi-asianosaissuhdetta. Toisaalta hallintoviranomainen voitaisiin määrätä korvausvelvolliseksi silloinkin, kun muu viranomainen käyttää asiassa julkista puhevaltaa, koska päätöksen tehneen viranomaisen toiminta voi olla perusteena oikeudenkäyntikuluihin.

Pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin niitä kriteereitä, joita olisi otettava huomioon arvioitaessa julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta. Säännöksen mukaan julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta punnittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko oikeudenkäynnin aiheena ollut viranomaisen virheellinen menettely. Viran-

omaisen päätöksen muuttuminen valitusasteessa voi perustua myös siihen, että asianosainen ei ole esittänyt riittävää selvitystä ensimmäisessä asteessa. Tällöin päätös on sinänsä virheellinen, mutta viranomaisen menettelyä ei voida kuvata virheelliseksi, jollei riittävän selvityksen hankkimatta jättämistä voida lukea viranomaisen selvitysvelvollisuuden laiminlyönniksi. Myös asian tulkinnanvaraisuus voisi olla peruste vähentää julkisen asianosaisen korvausvelvollisuutta. Hallintolainkäytössä ei ehdoteta tältäään osin luovuttavaksi täysin siitä, että asian riittävyys ja tulkinnanvaraisuus voivat vaikuttaa korvausten sovittamiseen, vaikka toinen asianosainen lopputuloksen puolesta voittaa asian.

Hallintolainkäyttömenettelyssä ei ole aina kaksiasianosaissuhdetta niin kuin riita- ja rikosasioissa. Niissäkin tilanteissa, joissa hallintolainkäytössä on muodollisesti kaksiasianosaissuhde, julkinen asianosainen on kuitenkin tosiasiallisesti usein yksityistä asianosaista vahvemmassa asemassa. Sen vuoksi hallintolainkäytössä ei voida asettaa molemmille osapuolille samanlaisia vaatimuksia. Yksityiselle asianosaiselle ei voitaisi hallintolainkäytössä asettaa suuria vaatimuksia siitäkään syystä, että yksityisen asianosaisen tulisi yleensä voida hakea hallintoasiassa muutosta ja antaa vastineita ilman asiamiestä. Oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevat säännökset eivät myöskään saisi estää yksityistä asianosaista hakemasta muutosta tulkinnanvaraisessa asiassa, vaikka tällöin onkin mahdollista, ettei muutoksenhakuviranomainen hyväksy valittajan vaatimusta. Tämän vuoksi pykälän 3 momentissa rajoitettaisiin yksityisen asianosaisen korvausvelvollisuus julkiselle osapuolelle vain niihin tilanteisiin, joissa yksityinen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

Käytännössä yksityinen asianosainen voitaisiin vain poikkeustapauksissa määrätä korvaamaan julkiselle osapuolelle aiheutuneet kulut. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi ne, joissa yksityinen asianosainen on asian käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa saanut asiasta perustellun päätöksen ja tästä päätöksestä ilmenee, että hänen vaatimuksensa on selvästi lainvastainen.

75 §. Muut säännökset kulujen korvaamisesta. Pykälän 1 momentissa viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 5 ja 6 §:n soveltamiseen. Mainittu 5 § koskee asianosaisen velvollisuutta korvata ne oikeuden-

käyntikulut, jotka hän on aiheuttanut pitkittämällä oikeudenkäyntiä tahallaan tai huolimattomuudesta pykälässä tarkoitettulla tavalla. Korvausvelvollisuus perustuu siihen yleiseen periaatteeseen, että asianosaisen tulee koko oikeudenkäynnin ajan toimia siten, ettei hän aiheutta pitkittä asian käsittelyä. Pitkittäminen voi ilmetä esimerkiksi poisjäämisellä suullisesta käsittelystä, selityksen antamisen viivyttämisellä tai perusteettomien väitteiden esittämisellä. Jotta lainkohta voisi tulla sovellettavaksi, asianosaisen menettelyn tai laiminlyönnin on pitänyt johtaa käsittelyn pitkittymiseen taikka muuten tuottaa toiselle asianosaiselle kustannuksia. Jos asia on voitettu ratkaista esimerkiksi asianosaisen poissaolosta huolimatta tai jos asianosaisen perusteettomat väitteet on heti hylätty ilman, että siitä on aiheutunut lisäkustannuksia, ei viitattu lainkohta tulisi sovellettavaksi.

Edellytyksenä pykälän soveltamiselle olisi, että asianosaisen toiminta tai laiminlyönti on tapahtunut tahallisesti tai huolimattomuudesta. Tahallisuus tai huolimattomuus puuttuu esimerkiksi silloin, kun asianosaisella on ollut pätevä syy poissaoloonsa, vaikka hänellä ei olisikaan oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 28 §:ssä tarkoitettua laillista estettä.

Momentissa tarkoitettu korvausvelvollisuus olisi voimassa siitä riippumatta, kuinka oikeudenkäyntikulut muiden säännösten mukaan olisi korvattava. Tämä tarkoittaa sitä, että asianosainen, joka on menetellyt viitatussa pykälässä tarkoitettulla tavalla, joutuisi korvaamaan menettelyllään aiheuttamansa kustannukset, vaikka hänellä 74 §:n nojalla olisikin oikeus saada korvaus oikeudenkäyntikuluistaan. Siten myöskään 74 §:n 3 momentti ei olisi esteenä sille, että yksityinen määrätään suorittamaan korvausta julkiselle asianosaiselle.

Momentissa viitattaisiin myös oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 6 §:ään, joka koskee asianosaisen edustajan, asiamiehen ja oikeudenkäyntiavustajan velvollisuutta osallistua päämiehen ohella toisen oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen. Tällainen henkilö voitaisiin määrätä korvaamaan yhteisvastuullisesti oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja erityiset kulut. Sen ohella hänet voitaisiin määrätä korvaamaan yhteisvastuullisesti myös 21 luvun 4 §:ssä tarkoitettuja kulut. Momentissa tarkoitettuja korvaustilanteita tuskin esiintyisi kovin usein hallintolainkäytössä.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin oikeu-

denkäymiskaaren 21 luvun 7-16 §:n säännöksiin. Näitä säännöksiä tulisi siten noudattaa soveltuvin osin täydentävästi hallintolainkäytössä.

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7 §:ssä säädetään, että asianosaisen, jonka kanne jätetään tutkimatta, katsotaan hävinneen asian, ja että asianosaisen on yleensä korvattava vastapuolelle aiheutuneet kulut, mikäli asianosainen peruuttaa kanteensa. Säännöksen soveltaminen hallintoprosessissa merkitsee, että vaatimuksen tutkimatta jättäminen olisi tulkittava samalla tavalla kuin vaatimuksen hylkääminen aineellisella perusteella.

Oikeudenkäyntikulujen korvauksen piiriin kuuluvat kulut määritellään oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 8 §:ssä. Sen mukaan oikeudenkäyntikulujen korvauksen tulee täysimääräisesti vastata oikeudenkäynnin valmistelusta ja asian tuomioistuimessa ajamisesta sekä asiamiehen tai avustajan palkkiosta aiheutuneita kustannuksia, mikäli ne kohtuuden mukaan ovat olleet aiheellisia asianosaisen oikeuden valvomiseksi. Korvausta tulee suorittaa myös oikeudenkäynnin asianosaiselle aiheuttamasta työstä ja ajanhukasta.

Useiden asianosaisten yhteisvastuullisesta korvausvelvollisuudesta säädetään oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 9 ja 11 §:ssä. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 10 § koskee vastuun jakautumista kuluista, kun kantaja tai vastaaja vaihtuu. Pykälässä ilmenevillä periaatteilla voisi olla merkitystä myös hallintolainkäytössä. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 12 § sääntelee väliintulijan velvollisuutta korvata oikeudenkäyntikuluja.

Ehdotetun lain 49 ja 50 §:ssä olisi säännöksiä todistelukustannusten korvaamisesta. Niiden perusteella korvaukset todisteiden hankkimisesta olisi eräissä tapauksissa suoritettava valtion varoista. Säännösten mukaan asianosaiset voisivat olla myös yhteisvastuullisesti maksuvelvollisia. Viittaus oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 13 §:ään merkitsee, että velvollisuudesta korvata valtion varoista maksetut todistelusta tai muusta toimenpiteestä aiheutuneet kustannukset takaisin valtiolle olisi voimassa, mitä 74 ja 75 §:ssä säädettäisiin oikeudenkäyntikuluista. Vastaavasti momentin mukaan olisi meneteltävä niiden kulujen osalta, joiden korvaamisesta asianosaiset vastaavat yhteisvastuullisesti. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 13 §:n 2 momentissa on esimerkiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain

16 b §:n 3 momenttia ja lääninoikeuslain 19 §:n 3 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan lainkäyttöviranomainen voi määrätä, että valtion varoista maksettu kustannus jää kokonaan tai osittain valtion vahingoksi.

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 14 §:ssä säädetään, että sen, joka haluaa korvausta oikeudenkäyntikuluista, tulee esittää korvausvaatimuksensa ennen käsittelyn päättymistä. Lisäksi hänen on ilmoitettava, mistä kulut koostuvat. Pykälässä säädetään myös siitä, että päätös oikeudenkäyntikuluista on annettava samalla kun pääasia ratkaistaan. Pykälän 3 momentti koskee tilannetta, jossa asia siirretään toiseen lainkäyttöviranomaiseen.

Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 15 § ilmaisee sen, että siinä viitatuut säännökset tulevat sovellettaviksi myös silloin, kun asianosaiset eivät niihin vetoa, jollei asianosaisen vaatimuksesta tai myöntämisestä muuta johdu. Sanotussa pykälässä viitataan 21 luvun 1—10, 12 ja 13 §:ään. Hallintolainkäyttöä koskevan lain mukaan näistä säännöksistä sovellettaisiin suoran viittauksen nojalla 5—10, 12 ja 13 §:ää soveltuvin osin. Hallintolainkäyttöä koskevassa laissa olisi 1—4 §:n osalta omat säännöksensä, joissa seurattaisiin osittain näiden pykälien periaatteita. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 15 §:ssä olevan viittauksen, siltä osin kuin se koskee 21 luvun 1—4 §:ää, olisi siten katsottava tarkoittavan ehdotetun lain 74 §:n säännöksiä.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuudesta ylemmässä lainkäyttöasteessa säädetään oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 16 §:ssä. Sen mukaan ylemmässä lainkäyttöviranomaisessa syntyneiden kulujen korvaamisesta päätetään sen mukaan, mitä siinä muutoksenhakumenettelyssä on tapahtunut. Ylemmän lainkäyttöasteen on täten sovellettava 74 ja 75 §:n säännöksiä tältä pohjalta eikä enää ottaen huomioon, mitä alemmassa lainkäyttöviranomaisessa on tapahtunut. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 16 §:n 1 momentin viimeistä lausetta ei tulisi soveltaa sellaisenaan, vaan noudattaen erityisesti 74 §:n säännöksiä. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 16 §:n 2 momentin säännöstä voitaisiin soveltaa ainoastaan, kun asia palautetaan alemmalle lainkäyttöviranomaiselle. Sen sijaan jos asia palautetaan hallintoviranomaiselle, joka ei voi määrätä oikeudenkäyntikuluja, olisi valitusviranomaisen määrättävä palautuspäätöksessään kuluista.

14 luku. Täydentävät säännökset

76 §. *Esteellisyys.* Pykälässä säädettäisiin valitusasiaa käsittelevän henkilön esteellisyydestä. Lainkäyttöasioita käsittelevien henkilöiden esteellisyysperusteiden tulisi olla yhtenäiset riippumatta siitä, onko kyseessä hallintolainkäyttö vai yleinen lainkäyttö. Yleisessä lainkäytössä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Hallintomenettelyssä noudatetaan hallintomenettelylain 10 ja 11 §:n esteellisyyssäännöksiä, jotka suurelta osin ovat sisällöltään samankaltaiset kuin oikeudenkäymiskaaren esteellisyyssäännökset, vaikka ne on muotoiltu toisin kuin oikeudenkäymiskaaren säännökset.

Pykälässä viitattaisiin oikeudenkäymiskaaren yleisiin tuomarin esteellisyyssäännöksiin. Niitä sovellettaisiin valitusasiaa käsitteleviin henkilöihin. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvun säännökset koskevat suoranaisesti vain tuomaria, mutta niitä on sovellettu lisäksi ainakin esittelijään. Hallintolainkäytössä oikeudenkäymiskaaren esteellisyysperusteet koskisivat myös muuta henkilöä, joka osallistuu asian valmisteluun esimerkiksi päättämällä asianosaisen kuulemisesta tai muiden selvitysten hankkimisesta. Tuomarin esteellisyyssäännösten soveltamisen ulkopuolelle jäisivät tavanomaiset asian käsittelyyn liittyvät toimistotyöt, jotka eivät vaikuta asiassa tehtävään ratkaisuun. Ehdotettu säännös vastaisi nykyistä käytäntöä.

Oikeusministeriö on 9 päivänä tammikuuta 1995 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on laatia ehdotus hallituksen esitykseksi oikeudenkäymiskaaren tuomarin esteellisyyttä koskevien säännösten uudistamisesta. Valmistelussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan määräyksiin ja artiklaan perustuvaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tarkoituksena on, että työryhmän ehdotukset koskisivat myös hallintolainkäytössä toimivien tuomareiden esteellisyyttä.

Pykäläehdotuksessa viitataan myös oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 6 §:ään. Siinä rajoitetaan eräiden lähiomaisten mahdollisuutta toimia tuomarina samanaikaisesti samassa tuomioistuimessa. Säännöksessä ei ole kysymys esteellisyydestä, vaan tuomioistuimen kokoonpanoa koskevasta asiasta. Pykälän tarkoituksena on turvata tuomioistuimen jäsenten itsenäinen toiminta. Ehdotuksen mukaan tätä säännöstä sovellettaisiin myös hal-

lintotuomioistuimessa ja muussa monijäsenisessä hallintolainkäyttöelimestä.

Pykälää sovellettaisiin lakiehdotuksen 68 ja 73 §:n nojalla myös muiden hallintolainkäyttöasioiden kuin valitusasioiden käsitte-lyssä.

77 §. *Tulkitseminen ja kääntäminen.* Oikeusturvan saaminen hallintoasioissa ei saisi merkityksellisellä tavalla riippua siitä, osaa-ko ja pystyykö henkilö käyttämään hallintolainkäyttöviranomaisessa kielilain mukaan käytettävää kieltä. Hallintolainkäyttöviranomaisten velvollisuudet huolehtia tulkittamisesta ovat nykyisin huomattavan suppeat verrattuna hallintomenettelyyn. Henkilöllä tulisi kuitenkin olla vähintään samat mahdollisuudet saada tulkittamis- ja käännösapua lainkäyttöasteessa kuin saman asian hallintomenettelyvaiheessa. Tulkittamisesta ja kääntämisestä huolehtiminen viranomaisten vastuulla on hallintoasioissa tärkeää myös sen takia, että maksuttoman oikeudenkäynnin saaminen on mahdollista vain muutamassa hallintolainkäytön asiaryhmässä.

Tulkittamisella ja kääntämisellä on vastaisuudessa ilmeisesti entistä suurempi merkitys ulkomaalaisten määrän lisääntyessä Suomessa ja muutenkin julkishallinnon kansainvälistyessä. Viranomaisvelvoitteisen tulkittamisen ja kääntämisen laajuutta harkittaessa on toisaalta otettava huomioon käytännön mahdollisuudet saada tulkki- ja käännöspalveluja sekä niistä aiheutuvat kustannukset.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella lakiin ehdotetaan otettavaksi tulkittamisesta ja kääntämisestä koskeva pykälä. Lähtökohtana olisi hallintomenettelylain 22 §:ssä omaksutun sääntelyn käyttöönotto myös hallintolainkäytössä. Sääntely ei sellaisenaan merkit- sisi muutosta niihin vaatimuksiin, jotka kielilaisissa asetetaan hallintolainkäyttömenettelyn kielelle. Sen sijaan se merkitsisi muiden kielten tulkittamis- ja kääntämisvelvollisuutta niissä tapauksissa, joissa säädettäisiin hallintolainkäyttöviranomaisen tehtäväksi huolehtia tarpeelliseksi osoittautuvasta tulkittamisesta ja kääntämisestä.

Hallintomenettelylain 22 §:ssä mainitaan vain tulkitseminen. Siinä ei mainita erikseen kääntämistä, vaan on katsottu, että tulkittamiseen sisältyy sekä puheen ja viittoma- tai muun elekielen tulkkaukseen että kirjallisen käännöksen laatiminen. Tulkittamisena on pidetty myös sokeiden pistekirjoituksen muuntamista tai sen selventämistä normaali- ki kirjoitukseksi.

Ehdotetussa pykälässä mainittaisiin selkeyden vuoksi erikseen kääntäminen. Vastaava muutos ehdotetaan tehtäväksi hallintomenettelylain 22 §:ään.

Viranomaisella tarkoitetaan 1 momentin johdantokappaleessa hallintolainkäyttöä asiaa käsittelevää viranomaista. Tavallisesti kyseessä on valitusviranomainen, mutta momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa hallintolainkäyttöä asiaa käsittelevä viranomainen toimii asiassa ensi asteena eikä valitusviranomaisena.

Pykäläehdotuksen 1 momentin 1 kohta merkitsee, että valitusviranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta käsitellessään asiaa, jossa muulla viranomaisella on ollut hallintomenettelylain 22 §:n tai muun säännöksen nojalla tulkitsemisvelvollisuus. Säännöksen tarkoituksena on, että henkilöllä olisi sama oikeus tulla tulkituksi hallintolainkäytössä kuin asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa. Säännös tulisi siten sovellettavaksi lähinnä muutoksenhaku- ja alustusasioissa, joissa on aina aikaisempi hallintomenettelyvaihe. Myös eräissä viranomaisen esityksestä vireille tulevissa asioissa on sillä tavoin itsenäinen hallintomenettelyvaihe, että tulkitsemisvelvollisuutta olisi arvioitava hallintomenettelyssä noudatettavan velvollisuuden perusteella.

Hallintomenettelylain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulkitsemisvelvollisuus määräytyy sen mukaan, onko asia sellainen, että se voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Jos hallintoviranomainen on hallintomenettelylain 22 §:n 2 momentissa mainitusta erityisestä syystä huolehtinut tulkitsemisesta, ei lainkäyttöviranomaisella olisi siihen ehdotetun momentin nojalla velvollisuutta. Sen sijaan tulkitsemiseen saattaisi tällöin olla perusteita ehdotetun pykälän 2 momentin nojalla.

Eräät asiat tulevat ensi asteena vireille suoraan hallintolainkäytössä eikä niissä siten ole hallintomenettelyvaihetta siinä mielessä, että menettely lainkäytössä olisi varsinaista jatkoa sille. Tällaisen asiaryhmän muodostavat esimerkiksi hallintoriita-asiat. Niissäkin voi tosin olla edeltäviä hallintomenettelyvaiheita, mutta hallintoriidan vireillepano lainkäyttöviranomaisessa ei muodosta samanlaista jatkoa asian käsittelylle kuin alistus tai valitus. Näihin tapauksiin ehdotetaan 2 kohdassa säännöksi, että lainkäyttöviranomaisella on tulkitsemis- ja kääntämisvastuu, jos asia on tullut vireille viranomaisen aloitteesta.

ta.

Kuultaessa henkilöä suullisesti hallintolainkäytössä ei tulkitsemista voida jättää sen varaan, että yksityisen tulee huolehtia tulkitsemisesta. Prosessinjohto-oikeutensa perusteella lainkäyttöviranomainen pystyy valvomaan sitä, ettei tarpeettomiin kuulemisiin ja samalla tulkkauksiin ryhdytä. Edellä olevan johdosta ehdotetaan 3 kohdassa säädettäväksi viranomaisen velvollisuudesta huolehtia aina tulkkauksesta kuultaessa henkilöä suullisesti.

Muissa kuin 1 momentin 1—3 kohdassa mainituissa tilanteissa lainkäyttöviranomainen voisi 2 momentin mukaan huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos siihen on erityinen syy. Lainkohdassa ei määriteltäisi tarkemmin perustetta momentin soveltamiselle. Lähtökohtana olisi kuitenkin, että asianosainen järjestää omatoimisesti itselleen edellytykset hoitaa asiaa silloin, kun viranomaisella ei ole velvollisuutta tulkitsemiseen ja kääntämiseen. Erityisenä syynä voisi olla muun muassa kohtuusperuste. Myös voimakas julkinen intressi saattaa muodostaa syyn. Harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon, miten helposti ja kuinka pienin kustannuksin viranomainen pystyisi huolehtimaan tulkitsemisesta ja kääntämisestä sekä paljonko se yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi menettelyä. Lainkohta vastaisi hallintomenettelylain 22 §:n 2 momenttia.

Jos lainkäyttöviranomaiselle toimitetaan esimerkiksi vieraskielinen asiakirja, viranomainen ei voisi vedota siihen, että asiakirja on vääränkielinen, jos viranomaisella on kääntämisvelvollisuus. Jos viranomaisessa ymmärretään asianomaista kieltä, asiakirjaa ei tarvitsisi välttämättä kääntää. Tämä voi kuitenkin olla tarpeellista muiden asianosaisten kannalta. Ehdotettu säännös ei siis sinällään velvoita virallisten käännösten laatimiseen. Tämä koskee myös viranomaisen toimituskirjaa, joka annetaan kielilain mukaisella kielellä. Viranomaisen on sen sijaan tarvittaessa liitettävä mukaan käännös tai huolehdittava siitä, että päätös suullisesti tulkitaan.

Tulkitsemista tai kääntämisestä ei tarvitsisi välttämättä tehdä asianomaisen äidinkielelle. Riittävää olisi, että tulkitsemiskielenä käytetään jotakin sellaista kieltä, jota asianomaisen todetaan ymmärtävän tarpeellisessa määrin.

Pykäläehdotukseen ei sisälly säännöksiä viranomaisen osoittaman tulkin yleisistä kel-

poisuusvaatimuksista. Poikkeuksena olisi kuitenkin 3 momentin säännös tulkin tai kääntäjän esteellisyydestä. Viranomaisen tehtävänä olisi todeta, että tulkki tai kääntäjä hallitsee tehtävänsä riittävän hyvin. Estettä ei olisi sille, että tulkitsijana tai kääntäjänä on asian käsittelijä. Tämä ei saa kuitenkaan merkitä asianosaisen sellaista avustamista, joka aiheuttaisi virkamiehen esteellisyyden. Jos viranomaisessa ei ole tulkiksi tai kääntäjäksi kykenevää henkilöä, viranomaisen tulisi hankkia muu henkilö siihen tehtävään. Ehdotuksen mukaan tulkiksi tai kääntäjäksi ei saisi ottaa sellaista henkilöä, jonka suhde asianosaiseen tai asiaan on sellainen, että hänen luotettavuutensa voisi kärsiä. Toisin kuin tuomarinjäveissä ehdotettuun säännökseen ei sisälly yksityiskohtaisia esteellisyysperusteita. Tulkittamistehtävän luonteen vuoksi esteen muodostavia syitä on arvioitava kussakin yksittäistapauksessa erikseen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin muiden pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta saada tarvittava tulkittamis- ja kääntösapu. Säännös liittyy Suomen vuonna 1982 hyväksymään Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä 17 kesäkuuta 1981 tehtyyn sopimukseen Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa (SopS 11/87). Sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (109/1982 vp) todettiin, ettei pohjoismainen kielisopimus sisällä määräyksiä, jotka kuuluisivat lainsäädännön alaan. Sopimus saatettiin voimaan asetuksilla (193/87 ja 643/87). Sopimuksessa tarkoitettuja kieliä ovat suomi, islanti, norja, ruotsi ja tanska.

Pohjoismaisen kielisopimuksen 2 artiklassa on tulkittamisesta koskeva perussääntö. Sen mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat vaikuttamaan siihen, että sopimusvaltion kansalainen voi tarvittaessa käyttää omaa kieltään asioissaan muun sopimusvaltion viranomaisissa ja muissa julkisissa toimitelmissä. Saman artiklan mukaan tuomioistuimen ja muiden julkisten toimielinten on mikäli mahdollista huolehdittava, että sopimusvaltion kansalainen saa niiden käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkittamisavun. Rikosasioissa on aina saatava tarvittava tulkittamisapu. Sopimuksen 3 artiklan mukaan 2 artiklassa tarkoitusta asiasta aiheutuneet tulkittamis- ja kääntämiskustannukset on korvattava julkisista varoista.

Käytännön soveltamistilanteissa on havaittu, että sopimusmääräykset ovat osittain liian

epätasällisiä, jotta määräykset asettaisivat viranomaisille suoraan velvoitteita. Tästä syystä ehdotetaan, että hallintolainkäyttöä koskevan lain 77 §:n 4 momentissa olisi pohjoismaiden kansalaisten tarvitsemasta tulkittamis- ja kääntösavusta nimenomainen säännös. Vastaava säännös ehdotetaan myös lisättäväksi hallintomenettelylain 22 §:ään.

Tulkin tai kääntäjän vaitiolovelvollisuudesta ei ehdoteta säännöksiä. Useat asian salassa pitämistä koskevat säännökset ovat kuitenkin sanamuodoltaan sellaisia, että niiden on katsottava velvoittavan myös tulkkina tai kääntäjänä toimivaa riippumatta siitä, onko hän esimerkiksi virka-asemansa johdosta vaitiolovelvollinen. Tarvittaessa olisi tulkkina tai kääntäjänä käytettävä virkamiestä tai virallista kielenkääntäjää.

Jos asianosainen huolehtii tulkittamisesta tai kääntämisestä, hänen käyttämänsä tulkkia tai kääntäjää olisi pidettävä avustajana. Viranomaisen voisi torjua asianosaisen esittämän kääntämisen, jos se on kelvoton, ja pyytää tätä hankkimaan uuden kääntöksen.

Tulkittamisesta ja kääntämisestä aiheutuvat kustannukset ovat ensisijaisesti sen maksettavia, joka ehdotettujen säännösten mukaan huolehtii tulkittamisesta ja kääntämisestä. Kun asianosainen huolehtii tulkittamisesta ja kääntämisestä, siitä aiheutuvat kulut voidaan määrätä hänelle korvattaviksi oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten perusteella. Jos valitusviranomaisen on tullut huolehtia tulkittamisesta, korvaus tulkkille maksetaan valtion varoista.

78 §. *Laillinen este*. Laillinen este muodostaa myös hallintolainkäytössä pätevän perusteen olla ryhtymättä johonkin oikeudenkäynnissä vaadittavaan toimenpiteeseen kuten saapumaan todistajaksi. Laillisen esteen määritelmä on hallintolainkäytössä johdettu oikeudenkäymiskaaresta. Tämän mukaisesti ehdotetaan pykälän 1 momenttiin otettavaksi viittaus oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 28 ja 29 §:ään. Hallintolainkäytössä sovellettaisiin näin ollen myös oikeudenkäymiskaaren 28 §:n 2 momentin säännöstä asiamiehen esteestä ja 29 §:n säännöstä tilanteesta, jossa asianosainen käyttää asiamiestä, vaikka hänet on määrätty saapumaan henkilökohtaisesti.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan henkilölle toimitetussa kutsussa olisi oltava maininta siitä, että hänen tulee viipymättä ilmoittaa mahdollisesta laillisesta esteestä valitusviranomaiselle.

79 §. *Valitus muusta kuin käsittelyn lopettavasta päätöksestä.* Lakiin ehdotetaan otettavaksi yksityiskohtaiset säännökset siitä, milloin käsittelyn kuluessa tehty päätös on erikseen valituskelpoinen. Näissä tapauksissa valitus olisi tehtävä erikseen eikä välipäätöksestä voisi valittaa enää lopullisen päätöksen yhteydessä. Suullisten käsittelyjen määrän lisääntymisen myötä on todennäköistä, että myös hallintolainkäytössä esiintyy nykyistä useammin oikeudenkäynnin aikana erikseen annettavia päätöksiä.

Ehdotetut säännökset perustuvat suurelta osalta nykyiseen hallintolainkäytön oikeustilaan. Säännöksiä laadittaessa on otettu huomioon myös yhdenmukaisuus yleisen lainkäytön kanssa.

Pääsääntönä olisi niin kuin nykyisin, että käsittelyn kuluessa tehdyistä ratkaisuksista valitettaisiin vasta lopullisen päätöksen yhteydessä. Jos hallintolainkäytössä annettaisiin poikkeuksellisesti asian jostain osasta erillinen päätös, joka lopettaa tältä osin asian käsittelyn, kysymys olisi lopullisesta päätöksestä, josta saisi valittaa yleisten sääntöjen mukaan. Lakiin ei ehdoteta otettavaksi oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 16 ja 17 §:n mukaisia säännöksiä osatuomioista ja väliuomioista. Toisaalta laissa ei olisi myöskään niitä koskevaa suoranaista kieltoa.

Ehdotetun pykälän 1 momentissa lueteltaiisiin ne ratkaisut, joissa valitus tehtäisiin erikseen ennen asian käsittelyn lopettavaa päätöstä. Jos 1 momentissa mainituista seikoista annettaisiin ratkaisu vasta lopullisen päätöksen yhteydessä, näistä ratkaisuksista valitettaisiin luonnollisesti valittamalla lopullisesta päätöksestä.

Erillisen valituksen käytölle voidaan esittää kaksi perustetta. Eräät ratkaisut voivat vaikuttaa sillä tavoin olennaisesti käsittelyn myöhempään kulkuun, että on syytä säätää mahdollisuus valittaa välittömästi tällaisesta kysymyksestä. Tällöin ylemmän lainkäyttöviranomaisen ratkaisulla saattaa olla merkitystä pääasian käsittelyssä alemmassa lainkäyttöviranomaisessa.

Toinen ja käytännössä olennaisempi peruste on se, että käsittelyn kuluessa tehty ratkaisu sisältää pääasiaan nähden erillisen oikeusseuraamuksen, josta on tarkoituksenmukaista käydä oikeutta erillään. Valituksen erillinen käsittely ei näissä tapauksissa yleensä muodosta ongelmaa pääasian käsittelyn kannalta. Pääasian käsittely voi jatkua keskeytyksettä, eikä erikseen tehtyyn vali-

tuksen annettu päätös suoranaisesti vaikuta pääasian ratkaisemiseen.

Ehdotettu sääntely vastaa pitkälti oikeudenkäymiskaaren omaksuttua järjestelmää. Yhdenmukaista yleisen lainkäytön kanssa olisi myös se, että erikseen ei saisi valittaa prosessiväitteen hylkäämistä koskevasta käsittelyn kuluessa tehdystä päätöksestä.

Pykälän 1 momentin 1 kohta koskisi päätöstä, jolla on määrätty todistajan tai muun henkilön oikeudesta korvaukseen tai korvausvelvollisuudesta. Tämä liittyy erityisesti 49 ja 50 §:n säännösten soveltamiseen.

Momentin 2 kohta vastaisi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 10 a §:n säännöstä. Päätöksestä voisi valittaa niin päämies kuin asiamies tai avustaja.

Momentin 3 kohta koskisi päätöstä, jolla on tuomittu oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tarkoitetun velvoitteen laiminlyönnin johdosta erityiseen seuraamukseen kuten uhkasakkoon tai sakkoon. Velvoitteen asettamisesta ei saisi erikseen valittaa. Velvoite voisi kohdistua niin asianosaaiseen kuin kolmanteen henkilöön, esimerkiksi todistajaan. Jos asianosainen olisi velvoitettu saapumaan suulliseen käsittelyyn tai toimimaan muulla tavoin pelkästään uhalla, että laiminlyönnistä huolimatta asia voidaan käsitellä ja ratkaista, tässä ei olisi kysymys lainkohdassa tarkoitusta erityisestä seuraamuksesta.

Momentin 4 kohta koskisi päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa ratkaisua. Nykyisen käytännön mukaisesti määräys täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä olisi erikseen valituskelpoinen. Sama koskisi erillistä päätöstä, jolla tällaista toimenpidettä koskeva pyyntö on hylätty.

Momentin 5 kohdassa olisi kysymys lähinnä 80 §:n perusteella määrätystä rangaistuksesta.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin nojalla tehty valitus ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa. Muunlainen pääsääntö saattaisi olennaisesti vaikeuttaa prosessin kulkua. Päätöksen tehnyt lainkäyttöviranomainen voisi kuitenkin itse päättää, että valituksella on siirtävä vaikutus. Lisäksi valitusviranomainen voisi antaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen samalla tavoin kuin muisakin tilanteissa.

Pykälän soveltamisessa olisi otettava huomioon, että muussa lainsäädännössä on erityissäännöksiä siitä, millaisista käsittelyn aikana tehdyistä päätöksistä saa valittaa. Maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetussa

laissa (87/73) on omat säännöksensä siitä, milloin saa valittaa. Myös muussa erityislainsäädännössä voi olla vastaavanlaisia säännöksiä, joita olisi ehdotetun 3 §:n nojalla noudatettava ensisijaisesti.

80 §. *Järjestyksenpito.* Hallintolainkäytös on suullisten käsittelyjen yleistessä tarpeen voida soveltaa oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 6 ja 7 §:n mukaisia säännöksiä järjestyksen ylläpidosta ja siihen liittyvästä rangaistukseen tuomitsemisesta samalla tavoin kuin yleisessä lainkäytössä. Lainsäädäntöteknisesti olisi riittävää, että hallintolainkäyttöä koskevassa laissa viitattaisiin mainittuihin lainkohtiin.

Oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 6 §:ssä tarkoitettu säännös lainkäyttöviranomaisen puheenjohtajan tehtävistä voitaisiin ottaa sovellettavaksi niin hallintotuomioistuimessa kuin muussakin lainkäyttöviranomaisessa.

Hallintotuomioistuimessa tulisi olla mahdollisuus rangaistuksen tuomitsemiseen, jotta tuomioistuin voisi tehokkaasti huolehtia käsittelyn asianmukaisesta kulusta. Pykäläehdotuksen toisessa virkkeessä olisi viittaus oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 7 §:ään. Sen sijaan rangaistussäännöstä ei ehdoteta sovellettavaksi muissa hallintolainkäyttöviranomaisissa. Tämä liittyisi siihen rajanvetoon, joka ehdotetussa laissa olisi omaksuttu prosessuaalisten sanktioiden ja pakkokeinojen käyttämisessä erityyppisissä lainkäyttöviranomaisissa.

Oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 7 §:n 2 momentissa on säännös valitusoikeudesta. Koska 79 §:ssä olisi samasta asiasta oma säännöksensä, sovellettaisiin sitä hallintolainkäytössä. Puheena olevan 2 momentin toisen virkkeen säännös koskisi myös hallintolainkäytössä tuomittua rangaistusta.

15 luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

81 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantuloajankohdasta.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla kumottaisiin vuonna 1950 annettu hallintovalituslaki ja vuonna 1966 annettu hallintopurkulaki niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

82 §. *Siirtymäsäännös.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten uutta lakia sovelletaan lain voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin. Uusi laki muuttaisi monissa kohdin hallintolainkäyttöviranomaisten keskinäistä toimivallanjakoa. Tarkoituksenmukaisena ei voitaisi

pitää, että uudet toimivaltasäännökset vaikuttaisivat jo vireillä oleviin asioihin. Myös eräiden muiden säännösten, kuten suullista käsittelyä koskevien normien, soveltamisen aloittaminen jo vireillä olevaan prosessiin voisi tuottaa ongelmia. Erityisesti näistä syistä ehdotetaan pykälän 1 momenttiin otettavaksi siirtymäsäännös siitä, ettei uusia säännöksiä sovellettaisi ennen lain voimaantuloa annetuista päätöksistä tehtyihin valituksiin ja alistuksiin. Tämä koskisi myös saman asian käsittelyä valituksen johdosta ylemmässä hallintolainkäyttöasteessa.

Siirtymäsäännös koskisi alistusasioita vain niissä tilanteissa, joissa alistusasia käsitellään lainkäyttömenettelyssä. Uusia säännöksiä sovellettaisiin muihin hallintolainkäyttöasioihin kuin valituksiin ja alistuksiin, vaikka ne olisivat tulleet vireille ennen lain voimaantuloa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että muussa laissa tai asetuksessa oleva yleisviittaus hallintovalituslakiin tai hallintopurkulakiin tarkoittaisi hallintolainkäyttöä koskevan lain voimaantulon jälkeen viittauksia tähän lakiin. Tällaisia yleisviittauksia hallinto-oikeudellisissa säännöksissä on runsaasti. Viittaus hallintovalituslakiin on esimerkiksi kuntalain 94 ja 100 §:ssä, kirkkolain 24 luvun 8 §:ssä, sosiaalihuoltolain 48 §:ssä, ympäristölupamenettelylain 14 §:ssä, uhkasakkolain 24 §:ssä ja lääninhallitusasetuksen (638/92) 9 §:ssä.

1.2. Laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta

1 §. Pykälässä lueteltaisiin ne korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain säännökset, jotka tulisivat kumottaviksi hallintolainkäyttöä koskevan lain säätämisen johdosta. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettu lain 14 §:ssä säädetään nykyisin laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hallintolainkäyttöä koskevan lain säätämisen vuoksi tällaista säännöstä ei enää tarvittaisi, koska mainittu laki muodostaisi yleisen korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovellettavan menettelylain. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi, ettei erityisesti oikeudenkäymiskaaresta voitaisi johtaa myös hallintolainkäyttöön sovellettavia periaatteita silloin, kun jostain kysymyksestä ei ole nimenomaisia säännöksiä hallintolainkäyttöä koskevassa laissa. Tätä varten ei kuitenkaan tarvittaisi 14 §:n

kaltaista säännöstä.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15 §:n 1 momentin säännös asian selvittämiskeinoista voitaisiin kumota, koska niistä säädettäisiin hallintolainkäyttöä koskevassa laissa.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 15 §:n 2 momentissa on säännös korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosta sen toimittaessa suullista käsittelyä. Hallintolainkäyttöä koskevassa laissa omaksutun välittömyysperiaatteen mukaista olisi, että suullisen käsittelyn toimittaisi lainkäyttöviranomaisen normaali kokoonpano. Pykälän 2 momenttia ei kuitenkaan ehdoteta kumottavaksi, koska tässä uudistuksessa ei ole tarkoitus puuttua korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttökokoonpanoon.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 16—16 b §:ssä on säännöksiä asianosaisen kutumisesta suulliseen käsittelyyn (16 §), kuulemisen toimittamisesta virka-aputeitse (16 a §) sekä todistajalle ja asiantuntijalle suoritettavista korvauksista (16 b §). Pykälät voidaan kumota, koska näistä asioista säädettäisiin hallintolainkäyttöä koskevassa laissa. Kuulemisen toimittamisesta virka-aputeitse vesioikeudessa ehdotetaan hallituksen esityksessä laiksi vesilain muuttamisesta säädettäväksi vesilaissa.

2 §. Ehdotettujen säännösten soveltamisen aloittamisajankohdan tulisi olla yhdenmukainen sen ajankohdan kanssa, jolloin hallintolainkäyttöä koskevan lain säännösten soveltaminen aloitetaan. Sen vuoksi 2 §:ssä olisi viitattava hallintolainkäyttöä koskevan lain 82 §:n 1 momenttiin.

1.3. Lääninoikeuslaki

1 §. Lääninoikeuslain 1 §:n 1 momentissa säädetään nykyisin, että yleisenä alueellisenä hallintotuomioistuimena on lääninoikeus. Koska hallintolainkäyttöä koskevan lain 7 §:n 2 momentin mukaan lääninoikeuteen valitettaisiin valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä silloinkin, kun viranomaisen toimialue käsittää koko maan, lääninoikeudet eivät olisi enää pelkästään alueellisia hallintotuomioistuimia. Sen vuoksi 1 §:n 1 momentissa oleva maininta yleisestä alueellisesta hallintotuomioistuimesta muutettaisiin maininnaksi yleisestä ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuimesta.

Pykälän 2 momentissa säilyisi lääninoikeuden tuomiopiiriä koskeva säännös. Tämä on tarpeellinen oikeuspaikkasääntöjen vuoksi.

2 §. Pykälän 1 momentissa säädetään nykyisin lääninoikeuden tehtävistä. Momentin 1 ja 4 kohta ovat viittaussäännöksiä siitä, että lääninoikeuden toimivalta mainituissa kohdissa tarkoitetuissa asioissa ilmenee muusta säädöksestä. Momentin 2 ja 3 kohdan säännökset kanteluasioista ja hallintoriita-asioista sen sijaan luovat lääninoikeuden toimivallan. Koska lääninoikeuden toimivalta kanteluasioissa ja hallintoriita-asioissa tulisi säädetyksi hallintolainkäyttöä koskevan lain 60 ja 69 §:ssä, ei momentin 2 ja 3 kohdan säännöstä enää tarvittaisi. Ehdotuksen mukaan pykälässä todettaisiin, että lääninoikeuden toimivalta määräytyy hallintolainkäyttöä koskevassa laissa ja erityissäädöksissä olevien säännösten perusteella. Samalla säännöksessä lueteltaisiin lääninoikeuteen tulevat pääasialliset oikeuskeinot.

Pykälän 2 momentissa, sellaisena kuin se on voimassa olevassa laissa, on hallintoriita-asian määritelmä. Vastaava säännös olisi hallintolainkäyttöä koskevan lain 69 §:ssä, joten 2 momentin säännöstä ei enää tarvittaisi.

3 §. Pykälässä oleva säännös lääninoikeuksien keskinäisestä toimivallasta hallintoriita-asioissa ehdotetaan kumottavaksi, koska vastaava säännös tulisi hallintolainkäyttöä koskevan lain 70 §:ään.

11 §. Pykälän 1 momentissa luetellaan asiat, joiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen lääninoikeudessa osallistuu yhden lainoppineen jäsenen sijasta asiantuntijajäsen. Momentin 1 kohdassa mainitaan nykyisin lastensuojelulaissa tarkoitetut lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista tai huostassapitämisen lakkaamista koskevat asiat. Kohdassa ei mainita asioita, joissa on kyse lastensuojelulain 25 §:ssä tarkoitetusta tapaamisoikeuden rajoittamisesta tai päätöksestä olla ilmaisematta lapsen olinpaikkaa vanhemmille. Nämä yhteydenpidon rajoittamista koskevat asiat ovat kuitenkin luonteeltaan rinnastettavissa kohdassa mainittuihin huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista tai huostassapitämisen lakkaamista koskeviin asioihin. Tästä syystä ehdotetaan 1 momentin 1 kohtaa muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin maininta lastensuojelulaissa tarkoitetusta yhteydenpidon rajoittamista koskevasta asiasta.

12 §. Pykälän säännös asian vireillepanos-

ta olisi tarpeeton hallintolainkäyttöä koskevaan lakiin otettavien vireillepanosäännösten vuoksi. Pykälä tulisi siten kumottavaksi.

13 §. Pykälän nykyisessä 2 momentissa kielletään lääninasiamiestä ja verotuslaissa tarkoitettua tarkastusasiamiestä toimimasta lääninoikeuden jäsenenä. Verotuslaissa tarkoitettulla tarkastusasiamiehellä tarkoitetaan vuoden 1996 alussa voimaan tulleen verohallintolain (1557/95) 15 §:n siirtymäsäännöksen mukaan uusien säännösten voimaantulon jälkeen veroasiamiestä. Yleiset sivutoimi- ja esteellisyyssäännökset olisivat riittävät estämään momentissa tarkoitettujen tehtävien päällekkäisyyden, joten säännös ehdotetaan kumottavaksi.

14 §. Pykälän säännökset asianosaisen kuulemisesta voitaisiin kumota, koska asiasta säädettäisiin hallintolainkäyttöä koskevan lain 34 ja 35 §:ssä.

15 §. Pykälän 2 momentissa viitataan nykyisin lain 14 §:ään, joka ehdotetaan kumottavaksi. Momentista ehdotetaan poistettavaksi maininta 14 §:stä.

Pykälän 3 momentissa säädetään nykyisin siitä, että esittelijän on ennen esittelyä varattava verotuslaissa tarkoitettulle tarkastusasiamiehelle tilaisuus perehtyä niiden asioiden asiakirjoihin, joissa tarkastusasiamies valvoo veronsaajien oikeutta. Verolainsäädännössä on ollut säännöksiä siitä, millaisissa asioissa veronsaajien oikeutta muutoksenhaussa lääninoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen valvoo tarkastusasiamies.

Uuden verohallintolain mukaan veronsaajien oikeutta verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa valvoo veroasiamies. Sama veroasiamies voi valvoa veronsaajien oikeutta asian kaikissa käsittelyvaiheissa. Erillistä tarkastusasiamiestä, jolla olisi oikeus valvoa veronsaajien oikeutta vain muutoksenhaussa lääninoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ei enää ole. Verohallituksella, kunnalla, seurakunnalla ja kansaneläkelaitoksella on lisäksi erillinen oikeus muutoksenhakuun. Lääninveroviraston tulee verovelvollisen tekemästä valituksesta varata veroasiamiehelle tilaisuus vastineen ja tarvittaessa vastaselityksen antamiseen. Vastaavasti lääninverovirasto varaa veroasiamiehen tekemästä valituksesta verovelvolliselle tilaisuuden vastineen ja vastaselityksen antamiseen.

Siltä osin kuin verolaeissa ei ole erityissäännöksiä, lääninoikeus ja korkein hallinto-oikeus soveltaisivat myös veroasian käsit-

telyssä hallintolainkäyttöä koskevan lain 34 §:n yleissäännöstä asianosaisen kuulemisesta. Lääninoikeuslain säännös tarkastusasiamiehen kuulemisesta ehdotetaan poistettavaksi tarpeettomana.

16—19 §. Pykälissä on säännöksiä suullisesta käsittelystä, suullisen kuulustelun toimittamisesta virka-aputeitse, katselmuksesta ja korvauksista. Pykälät ehdotetaan kumottaviksi, koska niiden asemesta tulisivat sovellettaviksi hallintolainkäyttöä koskevan lain säännökset. Myös 18 §:n 1 momenttiin sisältyvä säännös toimittaa katselmus normaalia suppeammassa kokoonpanossa ehdotetaan kumottavaksi.

20 §. Pykälän 1 momentissa viitataan nykyisin 16 ja 17 §:ään, jotka edellä ehdotetaan kumottaviksi. Tämän johdosta momenttia olisi tarkistettava. Samalla selkeytettäisiin säännöksen sanamuotoa.

21 §. Pykälän säännös asianosaisen määräämisestä sakon uhalla suulliseen käsittelyyn ehdotetaan kumottavaksi, koska sen asemesta tulisi sovellettavaksi hallintolainkäyttöä koskevan lain 43 §:n 2 momentti.

22—25 §. Pykälissä on nykyisin säännökset lisäselvityksen hankkimisesta ja sen johdosta suoritettavasta kuulemisesta (22 §) samoin kuin säännökset esteellisyydestä (23 §), äänestyksestä (24 §) sekä viittaus lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen ja muihin erityissäädösten menettelysäännöksiin (25 §). Nämä säännökset tulisivat hallintolainkäyttöä koskevan lain johdosta tarpeettomiksi, joten ne ehdotetaan kumottaviksi.

27 §. Pykälän 1 ja 2 momentissa on nykyisin säännöksiä päätöksen laatimisesta erillisenä toimituskirjana, päätöksen sisällöstä ja sen tiedoksiannosta. Päätöksen sisällöstä olisi säännökset hallintolainkäyttöä koskevan lain 54 §:ssä. Säännös päätöksen laatimisesta erillisenä toimituskirjana voitaisiin tarvittaessa ottaa lääninoikeusasetukseen (522/89). Päätöksen tiedoksiannosta olisi säännös hallintolainkäyttöä koskevan lain 55 §:ssä. Tämän vuoksi pykälän 1 ja 2 momentti ehdotetaan kumottaviksi.

28 §. Pykälän 1 momentissa säädetään nykyisin, että lääninoikeuden päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta noudattaen muussa laissa sekä hallintovalituslaissa olevia säännöksiä. Pykälän 3 momentissa säädetään muutoksenhaun vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Hallintolainkäyttöä koskevan lain 9 §:ssä olisi yleissäännös siitä, että lääninoi-

keuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttöä koskevan lain 31 ja 32 §:n säännökset valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen korvasivat 3 momentin säännökseen. Tästä syystä pykälän 1 ja 3 momentti ehdotetaan kumottaviksi.

Voimaantulosäännös. Ehdotettujen säännösten soveltamisen aloittamisajankohdan lääninoikeuksissa tulisi olla yhdenmukainen sen ajankohdan kanssa, jolloin hallintolainkäyttöä koskevan lain säännösten soveltaminen aloitetaan. Sen vuoksi voimaantulosäännöksessä olisi viitattava hallintolainkäyttöä koskevan lain 82 §:n 1 momenttiin.

Metsätalouden tulojen verotuksessa on vuonna 1993 siirrytty pinta-alaverotuksesta puun myyntitulojen verotukseen siten, että siirtymäkauden jälkeen eli vuodelta 2006 toimitettavasta verotuksesta lähtien pinta-alaverotus ei ole enää lainkaan käytössä. Uusia veroluokituksia ei enää tehdä. Tästä syystä vuoden 1996 alussa voimaan tulleeseen lakiin verotusmenettelystä (1558/95) ei enää sisälly säännöksiä veroluokituksesta, mutta niitä verotuslain säännöksiä, jotka koskevat veroluokitusta tai muutoksenhakua veroluokitukseen, sovelletaan verotusmenettelystä annetun lain siirtymäsäännöksen mukaan lain voimaantultua sellaisina kuin ne olivat voimassa ennen lain voimaantuloa. Lisäjäseniä koskevat säännökset säilytettäisiin lääninoikeuslaissa, sillä on todennäköistä, että veroluokitusta koskevia valituksia on lääninoikeuslain muutosten voimaantulon jälkeenkin vireillä lääninoikeuksissa. Myös lääninoikeuslain 11 §:n 2 momentissa oleva viittaus verotuslain 30 §:ään säilytettäisiin toistaiseksi, sillä verotuslain 30 §:ää voitaisiin edelleen soveltaa verotusmenettelystä annetun lain siirtymäsäännöksen perusteella.

1.4. Hallintomenettelylaki

22 §. Tulkitseminen ja kääntäminen. Säännös koskee tulkitsemista. Siinä ei nykyisin mainita erikseen kääntämistä, mutta tulkitsemisella tarkoitetaan säännöksessä sekä tulkitsemista että kääntämistä. Säännöksen täsmentämiseksi ehdotetaan sen sanamuotoa täydennettäväksi niin, että siihen lisättäisiin maininta kääntämisestä. Tällöin pykälän sanamuoto vastaisi tältä osin hallintolainkäyttöä koskevan lain 77 §:n sanamuotoa.

Pykälään ehdotetaan myös otettavaksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin muiden pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta saada tarvittava tulkitsemis- ja käännösapu. Säännös liittyy Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välillä tehtyyn sopimukseen Pohjoismaiden kansalaisten oikeudesta käyttää omaa kieltään muussa pohjoismaassa. Vastaava säännös olisi hallintolainkäytön osalta hallintolainkäyttöä koskevan lain 77 §:n 4 momentissa.

24 a §. Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 24 a §, jonka 1 momentissa säädettäisiin oikaisumenettelyä koskevien ohjeiden antamisesta. Pykälän 2 momentissa viitattaisiin hallintolainkäyttöä koskevan lain 3 lukuun, jossa säädettäisiin valitusosoituksen liittämistä päätökseen.

Nykyisin ei ole yleisiä säännöksiä siitä, että päätökseen on liitettävä valitusosoitusta vastaavat ohjeet niissä tapauksissa, joissa päätökseen ei saa suoraan hakea muutosta valittamalla, vaan ensin on haettava oikaisua. Tämän vuoksi asiasta on ollut tarpeen antaa lukuisia erityissäännöksiä.

Oikaisusta valituksen pakollisena esivaiheena on usein säädetty siinä muodossa, että kysymys on oikaisuvaatimuksen tekemisestä samalle viranomaiselle, joka on antanut päätöksen. Asia voi olla säännöksessä ilmaistu myös muulla tavoin tai oikaisu on voitu säätää tehtäväksi toiselle viranomaiselle. Tyyppillinen viimeksi mainittua menettelyä kuvaava säännös on sosiaalihuoltolain 45 §:n säännös, jonka mukaan asianosainen voi vaatia, että viranhaltijan päätös saatetaan sosiaalilautakunnan käsiteltäväksi. Vasta lautakunnan päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen.

Ehdotetut muutokset voisivat tulla sovellettaviksi myös lain voimaan tullessa vireillä olevissa asioissa, joten lakiin ei tarvitsisi ottaa erityistä siirtymäsäännöstä.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen (702/77) ja lääninoikeusasetuksen säännökset olisi tarkistettava vastaamaan ehdotettuja säännöksiä.

3. Voimaantulo

Ehdotetut lait koskevat menettelyä hallintotuomioistuimissa ja muissa hallintolainkäyttöviranomaisissa kaikissa asiaryhmissä. Uudet säännökset merkitsevät eräiltä osin olennaista uudistusta nykyiseen menettelyyn verrattuna. Erityisesti suullista käsittelyä koskevat säännökset asettaisivat hallinto-

tuomioistuimille uusia vaatimuksia, joten ehdotettujen lakien täytäntöönpano vaatii laajamittaista tiedottamista ja hallintolainkäyttöhenkilöstön koulutusta. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan 1 päivänä joulukuuta 1996.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**hallintolainkäytöstä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

I OSA**YLEISET SÄÄNNÖKSET****1 luku****Lain soveltamisala ja suhde muihin säännöksiin****1 §***Soveltamisala*

Tätä lakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa.

Tätä lakia sovelletaan myös, kun hallintoasiassa tehtyyn päätökseen haetaan muutosta valittamalla tai ylimääräisellä muutoksenhakeinolla hallintoviranomaiselta tai muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetulta lautakunnalta tai muulta tähän rinnastettavalta erityiseltä viranomaiselta.

2 §*Soveltamisalan rajoitukset*

Tämän lain 37—50 §:ää sovelletaan ainoastaan tuomioistuimissa. Muussa viranomaisessa sovelletaan hallintomenettelylain (598/82) 18—20 §:ää myös valitukseen ja ylimääräiseen muutoksenhakuun.

3 §*Lain suhde muihin säännöksiin*

Jos muussa laissa tai ennen tämän lain voimaantuloa annetussa asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.

2 luku**Valitusoikeus ja valitusviranomainen****4 §***Valitusoikeus*

Hallintoasiassa tehdystä päätöksestä saa valittaa sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

5 §*Päätöksen valituskelpoisuus*

Päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Valitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista.

6 §*Valittaja*

Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

7 §*Valitus valtion hallintoviranomaisen päätöksestä*

Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä

saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä saa valittaa lääninoikeuteen.

Asetuksella voidaan säätää, että valitus valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä on eräissä tapauksissa tehtävä hallintoviranomaiselle ennen valittamista lääninoikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

8 §

Valitus kunnallisen viranomaisen, Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen ja kirkollisen viranomaisen päätöksestä

Valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa (365/95).

Valituksesta Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja sen alaisen viranomaisen sekä Ahvenanmaan kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/91).

Valituksesta evankelis-luterilaisen kirkon sekä sen seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä säädetään kirkkolaissa (1054/93). Valituksesta ortodoksisen kirkkokunnan ja sen seurakunnan viranomaisen päätökseen säädetään ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa (521/69).

9 §

Valitus lääninoikeuden päätöksestä

Lääninoikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

10 §

Valitus muusta päätöksestä

Oikeudesta valittaa muusta kuin 7—9 §:ssä tarkoitettusta päätöksestä säädetään erikseen.

11 §

Valitusviranomaisen alistusasiassa

Alistettavassa asiassa valitetaan samalle viranomaiselle, jolle päätös alistetaan.

12 §

Toimivaltainen lääninoikeus

Valitus tehdään sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä on sen viranomaisen toimialue, jonka päätöksestä valitetaan. Jollei tätä perustetta voida käyttää, valitus tehdään sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen toimipaikka sijaitsee tai, jollei tätäkään perustetta voida käyttää, sille lääninoikeudelle, jonka tuomiopiirissä päätös on tehty.

Jos asiassa ei ole toimivaltaista lääninoikeutta 1 momentin perusteella, valitus tehdään Uudenmaan lääninoikeudelle.

13 §

Valitusosoituksen rajoittaminen

Laissa säädetään erikseen siitä, milloin 7—9 §:ssä tarkoitettun viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa.

3 luku

Valitusosoitus

14 §

Valitusosoituksen liittäminen päätökseen

Päätökseen, josta saa valittaa, on liitettävä valitusosoitus.

Valitusosoituksessa on mainittava:

- 1) valitusviranomainen;
- 2) viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava; sekä
- 3) valitusaika ja mistä se lasketaan.

Valitusosoituksessa on selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta.

Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitusosoituksessa on mainittava myös siitä sekä valituslupaa koskeva lainkohta ja perusteet, joilla valituslupa voidaan myöntää.

15 §

Ilmoitus valituskiellosta

Jos valittaminen on kielletty erityisen säännöksen perusteella, päätöksessä on il-

moitettava valituskiellosta. Ilmoituksessa on mainittava, mihin säännökseen kielto perustuu.

16 §

Valitusosoituksen korjaaminen

Jos valitusosoitusta ei ole annettu tai siinä on virheellisesti ilmoitettu, että päätöksestä ei saa valittaa, viranomaisen on annettava uusi lainmukainen valitusosoitus.

Jos valitusosoitus on muuten kuin 1 momentissa tarkoitetulla tavalla virheellinen, viranomaisen on annettava uusi valitusosoitus, jos sitä pyydetään valitusosoituksessa mainitussa tai säädettyssä valitusajassa.

Valitusaika luetaan siitä, kun uusi valitusosoitus on annettu tiedoksi.

4 luku

Puhevallan käyttäminen

17 §

Yleissäännös vajaavaltaisen puhevallasta

Vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen holhoojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa, jollei jäljempänä tässä luvussa toisin säädetä.

18 §

Vajaavaltaisen oikeus käyttää puhevaltaa

Vajaavaltaisella on oikeus käyttää yksinään puhevaltaa sellaista tuloa tai varallisuutta koskevassa asiassa, jota hänellä on oikeus vallita.

Vajaavaltainen, joka on täyttänyt 18 vuotta, käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa asiassa, jos hän kykenee ilmeisesti ymmärtämään asian merkityksen.

Alaikäisellä, joka on täyttänyt 15 vuotta, ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä tai henkilökohtaista etua tai oikeutta.

19 §

Vajaavaltaisen ja holhoojan tai huoltajan kuuleminen

Holhoojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava vajaavaltaista ja vajaavaltaisen käyttäessä puhevaltaa holhoojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen vajaavaltaisen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

20 §

Asiamies ja avustaja

Asianosainen saa käyttää asiamiestä ja avustajaa. Asiamiehenä tai avustajana saa toimia asianajaja tai muu rehellinen ja muuten siihen toimeen sopiva ja kykenevä henkilö, joka hallitsee itseään ja omaisuuttaan. Asiamiehenä tai avustajana ei kuitenkaan saa toimia se, joka on osallistunut asian käsitteilyyn viranomaisessa tai on ollut siinä vasta puolen asiamiehenä tai avustajana.

Asiamiehen, avustajan ja näiden apulaisen salassapitovelvollisuudesta on voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:ssä säädetään. Asiamieheen ja avustajaan sovelletaan lisäksi oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 3 §:n 2 momenttia ja 10 a §:ää.

21 §

Asiamiehen valtuutus

Asiamiehen on esitettävä valtakirja, jollei päämies ole valtuuttanut häntä suullisesti valitusviranomaisessa. Valtakirjan puuttuessa sen esittämiseen on tarvittaessa varattava tilaisuus, mikä ei kuitenkaan estä käsittelyn jatkamista tänä aikana. Asianajajan ja yleisen oikeusavustajan tulee esittää valtakirja ainoastaan, jos valitusviranomaisen niin määrää.

Asiamies ei saa ilman päämiehen suostumusta siirtää toiselle henkilölle valtuutusta, joka on annettu nimetylle henkilölle.

II OSA

VALITUKSEN TEKEMINEN JA
KÄSITTELY

5 luku

Valituksen tekeminen

22 §

Valitus aika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitus aikaa laskettaessa tiedoksisaantipäivää ei oteta lukuun.

23 §

Valituksen muoto ja sisältö

Valitus tehdään kirjallisesti. Valitus kirjelmässä, joka on osoitettava valitusviranomaiselle, on ilmoitettava:

- 1) päätös, johon haetaan muutosta;
- 2) miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi; sekä
- 3) perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus kirjelmässä on ilmoitettava, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää.

24 §

Henkilö- ja osoitetiedot sekä allekirjoitus

Valitus kirjelmässä on ilmoitettava valittajan nimi ja kotikunta. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä tai jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valitus kirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valitus kirjelmässä on lisäksi ilmoitettava postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valitus kirjelmä.

25 §

Valitus kirjelmän liitteet

Valitus kirjelmään on liitettävä:

1) päätös, johon haetaan muutosta valittamalla, alkuperäisenä tai jäljennöksenä;

2) todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta; sekä

3) asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen on liitettävä valitus kirjelmään valtakirja sen mukaan kuin 21 §:ssä säädetään.

26 §

Valitus kirjelmän toimittaminen
viranomaiselle

Valitus kirjelmä on toimitettava valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle.

Jos valitus kirjelmä on erityisen säännöksen nojalla toimitettava muulle viranomaiselle kuin valitusviranomaiselle, mutta se on toimitettu valitusajan kuluessa valitusviranomaiselle, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta.

Suljetussa laitoksessa oleva henkilö voi antaa valitus kirjelmän valitusajan kuluessa myös laitoksen johtajalle. Tämän on toimitettava valitus viipymättä valitusviranomaiselle tai, jos valitus kirjelmä on erityisen säännöksen nojalla toimitettava muulle viranomaiselle, tälle viranomaiselle.

27 §

Valituksen muuttaminen

Valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja saa vaatia myös täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen.

Valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.

28 §

Täydennysmenettely

Jos valitus on puutteellinen, valittajalle on varattava tilaisuus täydentää sitä, jollei täy-

dentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta.

Valittajalle on annettava valituksen täydentämistä varten kohtuullinen määräaika ja samalla ilmoitettava, millä tavoin valitus on puutteellinen.

29 §

Asian siirto

Jos valitus on ilmeisestä erehdyksestä tai tietämättömyydestä pantu vireille viranomaisessa, jonka toimivaltaan sen käsittely ei kuulu, viranomainen voi siirtää valituksen toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos kysymys toimivaltaisesta viranomaisesta on ilmeisen selvä, valituksen tutkimatta jättämisestä ei tarvitse tehdä päätöstä. Siirrosta on ilmoitettava valittajalle.

Säädettyä määräaika katsotaan noudatettuna, jos valituskirjelmä on saapunut valitusajan kuluessa oikealle viranomaiselle.

30 §

Virheellisen valitusosoituksen vaikutus

Jos valitus on puuttuneen tai virheellisen valitusosoituksen vuoksi tehty väärää menettelyä noudattaen, valitusta ei tämän vuoksi jätetä tutkimatta.

Jos valitus on 1 momentissa mainitusta syystä pantu vireille väärässä viranomaisessa tai valituskirjelmä on toimitettu väärälle viranomaiselle, viranomaisen on siirrettävä valituskirjelmä oikealle viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava valittajalle.

6 luku

Valituksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon

31 §

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöön-

panoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa.

32 §

Valitusviranomaisen määräys täytäntöönpanosta

Kun valitus on tehty, valitusviranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Asian käsittelyn lopettavassa päätöksessään valitusviranomaisen on tarvittaessa lausuttava täytäntöönpanoa koskevan määräyksen voimassaolosta. Jos päätöksestä saa valittaa, siinä voidaan määrätä, että täytäntöönpanoa koskeva määräys on voimassa, kunnes päätös on lainvoimainen tai ylempi valitusviranomainen määrää toisin.

Jos valitusviranomainen päätöksen kumoessaan palauttaa tai siirtää asian uudelleen käsiteltäväksi, se voi samalla määrätä, että kumottua päätöstä on edelleen noudatettava, kunnes asia ratkaistaan tai sitä käsittelevä viranomainen määrää toisin.

7 luku

Asian käsittely ja selvittäminen

33 §

Asian selvittäminen

Valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi, ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

34 §

Asianosaisen kuuleminen

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylä-

tään heti tai jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään erikseen.

35 §

Määräaika selityksen antamiseen

Asianosaiselle on varattava kohtuullinen määräaika selityksen antamiseen. Samalla hänelle on ilmoitettava, että asia voidaan ratkaista määräajan jälkeen, vaikka selitystä ei ole annettu.

36 §

Viranomaisen lausunto

Valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen, jollei se ole tarpeeton.

Selvityksen hankkimiseksi voidaan pyytää lausunto myös muulta kuin 1 momentissa tarkoitettulta viranomaiselta.

Lausunnon antamiselle on asetettava määräaika.

37 §

Suullisen käsittelyn toimittaminen

Asian selvittämiseksi toimitetaan tarvittaessa suullinen käsittely. Siinä voidaan kuulla asianosaisia, 36 §:ssä tarkoitettua viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä.

Suullista käsittelyä voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä tai suullisen todistelun vastaanottamista, tai muulla vastaavalla tavalla.

38 §

Suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä

Lääninoikeuden 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.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei sovelleta, jos suullista käsittelyä pyytäneen asianosaisasema perustuu kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen.

Jos asianosainen pyytää suullisen käsittelyn toimittamista, hänen on ilmoitettava, minkä vuoksi sen toimittaminen on tarpeen ja mitä selvitystä hän esittäisi suullisessa käsittelyssä.

39 §

Todistajan kuuleminen

Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla todistajana henkilöä, jonka asianosainen tai päätöksen tehnyt hallintoviranomainen nimeää tai jonka kuulemista valitusviranomainen pitää tarpeellisenä. Jos asiassa vedotaan yksityisluonteiseen kirjalliseen todistajankertomukseen, todistajaa kuullaan suullisesti, jollei se ole tarpeetonta tai siihen ole erityistä estettä.

Asianosaista voidaan kuulla totuusvakuutuksen nojalla sellaisista seikoista, joilla on erityistä merkitystä ratkaistaessa asiaa.

Todistajan kuulemisesta on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18—39 §:ssä säädetään, ja asianosaisen kuulemisesta totuusvakuutuksen nojalla, mitä saman luvun 62—65 §:ssä säädetään.

40 §

Asiantuntijan kuuleminen

Valitusviranomainen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 46 §:n 2 momentissa, 47 ja 48 sekä 49—52 §:ssä säädetään.

Jos asianosainen nojautuu asiantuntijaan, joka ei ole valitusviranomaisen määräämä, tästä on voimassa, mitä todistajasta säädetään.

41 §

Katselmus

Asian selvittämiseksi voidaan toimittaa

katselmus. Katselmuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä tässä laissa säädetään suullisesta käsittelystä.

42 §

Asiakirjan ja esineen esittäminen

Asiakirjan ja esineen esittämisestä valitusviranomaiselle on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11 b—14 §:ssä sekä 15 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään kirjallisesta todisteesta ja saman luvun 57 §:n 1 momentissa säädetään esi-
neen tuomisesta oikeuteen katsastettavaksi.

8 luku

Täydentäviä säännöksiä asian käsittelystä

43 §

Kutsu suulliseen käsittelyyn

Valitusviranomaisen on kutsuttava suulliseen käsittelyyn asianosaiset, päätöksen tehneen hallintoviranomaisen edustaja ja ne muut henkilöt, joiden läsnäoloa se pitää tarpeellisena. Jos suullista käsittelyä on rajoitettu 37 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, kutsumatta voidaan jättää ne asianosaiset, joiden läsnäolo on tämän vuoksi ilmeisen tarpeetonta.

Asianosainen tai hänen laillinen edustajansa kutsutaan suulliseen käsittelyyn uhalla, että poissaolo ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista. Hänet voidaan kutsua saapumaan henkilökohtaisesti suulliseen käsittelyyn, jos se on tarpeellista asian selvittämisen kannalta. Tällöin voidaan asettaa sakon uhka.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden samoin kuin todistajan ja asiantuntijan kutumisesta suulliseen käsittelyyn huolehtii valitusviranomainen noudattaen, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään.

44 §

Asianosaisen poissaolo

Jos asianosainen tai hänen laillinen edustajansa, joka on sakon uhalla kutsuttu saapumaan suulliseen käsittelyyn henkilökohtaisesti, ei noudata kutsua tai asettaa asiamie-

hen sijaansa, valitusviranomaisen on, jos se edelleen pitää asianomaisen henkilökohtaista läsnäoloa välttämättömänä, tuomittava uhkasakko maksettavaksi ja asetettava uusi korkeampi sakon uhka. Uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi, jos asia käsitellään ja ratkaistaan asianomaisen poissaolosta huolimatta.

Jos asianosaisen tai hänen laillisen edustajansa poissaolon esitetään tai tiedetään aiheutuneen laillisesta esteestä tai jos on aiheutta otaksua hänellä olevan sellaisen esteen, käsittely on peruutettava tai lykättävä. Asianosaista tai hänen laillista edustajaansa ei tällöin saa tuomita henkilökohtaisen saapumisen noudattamatta jättämisen varalta asetettuun uhkasakkoon, ellei ennen asian käsittelyn päättymistä käy selville, ettei laillista estettä ollutkaan.

45 §

Pöytäkirja

Suullisessa käsittelyssä pidetään pöytäkirjaa, johon merkitään käsittelyyn osallistuneet henkilöt, asia ja muut sellaiset tiedot sekä käsittelyssä esitetyt vaatimukset, tehdyt päätökset ja selostus muusta käsittelyn kulusta.

46 §

Äänittäminen

Todistajan, asiantuntijan ja totuusvakuutuksen nojalla kuultavan asianosaisen kuuleminen on äänitettävä.

Jos äänittäminen ei ole mahdollista tai jos se on lausuman lyhyiden vuoksi ilmeisesti tarpeetonta, pöytäkirjaan on sanatarkasti merkittävä, mitä asiassa on kerrottu. Pöytäkirjattu suullinen lausuma on heti luettava ja pöytäkirjaan on merkittävä lausuman antajan ilmoitus siitä, onko lausuma merkitty oikein pöytäkirjaan.

47 §

Äänite

Äänitetty lausuma on saatettava kirjalliseen muotoon, jos valitusviranomainen tai, jos sen päätöksen on haettu muutosta, muutoksenhakuviranomainen katsoo sen tarpeelliseksi. Äänitteestä voidaan valmistaa jäljennös tai se voidaan saattaa kirjalliseen muo-

toon myös, jos asianosainen tai joku muu sitä pyytää.

Äänite on säilytettävä vähintään kuuden kuukauden ajan asian ratkaisemisesta. Jos asiassa on haettu muutosta valittamalla, äänite on kuitenkin säilytettävä, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

48 §

Kuuleminen virka-aputeitse

Valitusviranomaisen voi erityisestä syystä päättää, että todistajan tai asianosaisen 39 §:ssä tarkoitetun kuulemisen toimittaa se lääninoikeus tai kärjäoikeus, jossa häntä voidaan soveliaimmin kuulla.

Todistajan ja asianosaisten kutsumisesta kuulemistilaisuuteen on vastaavasti voimassa, mitä heidän kutsumisestaan suulliseen käsittelyyn säädetään 43 §:ssä. Valitusviranomaisen on nimettävä ne asianosaiset, todistajat ja muut henkilöt, jotka on kutsuttava kuulemistilaisuuteen, sekä ilmoitettava, onko asianosaiset määrättävä henkilökohtaisesti saapumaan paikalle ja onko tällöin asetettava sakon uhka. Kutsumisesta huolehtii virka-apua antava tuomioistuin noudattaen, mitä tiedoksiannosta hallintoasioissa säädetään.

Asianosaisella on oikeus esittää kuultavalle kysymyksiä ja lausua käsityksensä tämän kertomuksen johdosta.

49 §

Todistajan kustannusten korvaaminen

Todistajalla on oikeus saada kohtuullinen korvaus tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä.

Valitusviranomaisen omasta aloitteestaan kutsumalle todistajalle samoin kuin valtion asianosaisena nimeämälle todistajalle maksetaan korvaus valtion varoista sen mukaan kuin valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista erikseen säädetään.

Asianosaisen on suoritettava korvaus nimeämälleen todistajalle. Todistajalla on oikeus saada ennakolta korvaus matka- ja toimeentulokustannuksista. Ennakon suorittamisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään.

Edellä 3 momentissa tarkoitettulle todista-

jalle, jonka on nimennyt muu asianosainen kuin valtio, voidaan maksaa korvaus valtion varoista, jos todistaminen on ollut tarpeen asian selvittämiseksi.

50 §

Muiden todistelukustannusten korvaaminen

Asiantuntijalle maksetaan kohtuullinen palkkio työstään ja korvaus tarpeellisista kuluistaan valtion varoista. Valitusviranomaisen voi määrätä korvauksen tai jonkin osan siitä maksettavaksi ennakolta asiantuntijalle.

Kun joku muu kuin asianosainen on velvoitettu tuomaan valitusviranomaiseen asiakirja tai esine, noudatetaan siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisessa vastaavasti, mitä 49 §:ssä säädetään todistajan kustannusten korvaamisesta.

9 luku

Päätöksenteko

51 §

Asian ratkaiseminen

Valitusviranomaisen on päätöksessään annettava ratkaisu asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa.

Jos valitusta ei ole tehty määräajassa tai jos asian tai siinä esitetyn vaatimuksen ratkaisemiselle on muu este, valitus tai vaatimus jätetään tutkimatta.

52 §

Äänestäminen

Jos päätöksen tekemiseen osallistuvat jäsenet eivät ole ratkaisusta yksimielisiä, siitä on äänestettävä. Äänestyksessä voittaa mielpide, jota jäsenten enemmistö on kannattanut.

Äänen mennessä tasan voittaa mielpide, jota puheenjohtaja on kannattanut. Kurinpi-toasiassa, rangaistuksenluonteista maksua koskevassa asiassa sekä päätettäessä tuomitsemisesta oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tarkoitettua velvoitteen laiminlyönnin

johdosta uhkasakkoon, sakkoon tai muuhun erityiseen seuraamukseen voittaa äänen mennessä tasan kuitenkin mielipide, joka on lieyempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Äänestämisestä on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 23 luvun 4—6 §:ssä säädetään.

53 §

Päätöksen perusteleminen

Päätös on perusteltava. Perusteluista on ilmentävä, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja millä oikeudellisella perusteella siihen on päädytty.

54 §

Päätöksen sisältö

Päätöksestä on käytävä ilmi:

1) valitusviranomaisen nimi ja päätöksen päiväys;

2) valittajan nimi ja päätös, josta valite-taan;

3) tarpeellisilta osiltaan selostus asian aikaisemman käsittelyn vaiheista;

4) selostus asianosaisten vaatimuksista ja tarpeellisilta osiltaan niiden perusteista;

5) tarpeellisilta osiltaan selostus asiassa annetuista selvityksistä;

6) päätöksen perustelut ja lopputulos; sekä

7) päätöksentekoon osallistuneiden henkilöiden nimet sekä, jos asiasta on äänestetty tai esittelijä on ilmoittanut eriävän mielipi-teensä, ilmoitus siitä, jolloin eriävät mielipi-teet on liitettävä päätökseen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu selostus voidaan kokonaan tai osittain korvata liittämällä päätökseen kokonaan tai tarpeellisilta osin jäljennös alemman viranomaisen päätöksestä, vireillepanoasiakirjasta tai muusta asiakirjasta, jos päätöksen selvyys ei siitä vaarannu.

55 §

Päätöksen tiedoksianto

Päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle siten kuin tiedoksiannosta hallintoasioissa erikseen säädetään.

10 luku

Päätöksen korjaaminen

56 §

Kirjoitusvirheen korjaaminen

Valitusviranomaisen on korjattava päätök-sessään oleva kirjoitus- tai laskuvirhe tai muu niihin verrattava selvä virhe. Virhettä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen joh-taa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen.

Monijäsenisessä valitusviranomaisessa vir-heen korjaamisesta voi päättää myös asian käsitelleen istunnon puheenjohtaja tai hänen estyneenä ollessaan valitusviranomaisen lain-oppinut jäsen.

57 §

Korjaamismenettely

Jos korjattavasta päätöksestä on valitettu, asian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitetta-va ja siinä tehty päätös toimitettava valitus-viranomaiselle.

Virheen korjaamista käsitellessään valitus-viranomainen voi kieltää päätöksensä täytän-töönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Korjaamisesta on tehtävä merkintä päätök-sen tallekappaleeseen ja asianosaiselle annet-tuun päätökseen. Jollei asianosaiselle annet-tua päätöstä saada takaisin, hänelle on annet-tava jäljennös korjatusta päätöksestä maksut-ta.

Päätöksestä, jolla valitusviranomainen ei ole hyväksynyt virheen korjaamista koske-vaa vaatimusta, ei saa valittaa.

III OSA

MUU HALLINTOLAINKÄYTTÖ

11 luku

Ylimääräinen muutoksenhaku

58 §

Ylimääräiset muutoksenhakukeinot

Hallintoasiassa tehtyyn lainvoiman saanee-seen päätökseen saa hakea muutosta ylimää-räisellä muutoksenhakukeinolla, joita ovat

kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku.

59 §

Kantelu

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.

60 §

Kantelun tekeminen

Kantelu tehdään sille viranomaiselle, jolle päätöksestä tämän tai muun lain taikka asetuksen nojalla säännönmukaisesti valitetaan. Jollei tällaista viranomaista ole, kantelu tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Kantelu on tehtävä 59 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija sai tiedon päätöksestä, ja 59 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainitun seikan perusteella samassa ajassa siitä, kun päätös sai lainvoiman.

61 §

Menetetyn määräajan palauttaminen

Menetetty määräaika voidaan palauttaa sille, joka laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa:

1) panna vireille lakiin tai asetukseen perustuvaa rahasuoritusta julkisista varoista tarkoittavaa hakemusta;

2) hakea muutosta päätökseen; tai

3) ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä.

62 §

Menetetyn määräajan palauttamisen hakeminen

Menetetyn määräajan palauttamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Milloin hakemuksen tueksi esitetään laillinen este, hakemus on tehtävä 30 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta.

Menetetyn määräajan palauttamista on haettava viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun määräaika päättyi. Erityisen painavista syistä määräaika voidaan palauttaa sen jälkeenkin.

63 §

Purku

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.

64 §

Purun hakeminen

Päätöksen purkua haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä päätös purkaa ilman hakemusta tai esitystä.

Purkua on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Samassa ajassa on suoritettava purku ilman hakemusta tai esitystä. Erityisen painavista syistä voidaan päätös purkaa määräajan jälkeenkin.

65 §

Muutoksenhakukirjelmä

Ylimääräinen muutoksenhaku on tehtävä kirjallisesti.

Muutoksenhakukirjelmässä, joka on osoitettava asian ratkaisevalle viranomaiselle, on ilmoitettava vaatimus ja sen perusteet. Kirjelmään on liitettävä päätös, jota hakemus koskee, alkuperäisenä tai jäljennöksenä, sekä ne asiakirjat, joihin hakemus nojautuu.

Muutoksenhakukirjelmä on toimitettava hakemuksen ratkaisevalle viranomaiselle tai sille viranomaiselle, joka on tehnyt päätöksen.

66 §

Täytäntöönpanoa koskeva määräys

Ylimääräistä muutoksenhakua käsittelevä viranomainen voi antaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen noudattaen vastaavasti, mitä 32 §:ssä säädetään täytäntöönpanoa koskevasta valitusviranomaisen määräyksestä.

67 §

Ylimääräiseen muutoksenhakuun annettava päätös

Päätöksessä, jolla menetetty määräaika palautetaan, on samalla määrättävä, mitä hakijan on noudatettava palautettua määräaika käyttäessään.

Päätös voidaan purkaa tai kantelun johdosta poistaa kokonaisuudessaan tai tarpeellisilta kohdilta. Jos asia on käsiteltävä uudelleen, se palautetaan asian ratkaiselle viranomaiselle. Jollei tämä ole toimivaltainen, asia voidaan siirtää oikealle viranomaiselle.

Kantelun johdosta tai purkaessaan päätöksen viranomainen voi välittömästi oikaista päätöstä, jos asia havaitaan selväksi.

68 §

Valitusta koskevien säännösten soveltaminen ylimääräiseen muutoksenhakuun

Menettelystä ylimääräisessä muutoksenhaussa on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä tässä laissa säädetään valituksesta.

12 luku

Hallintoriita-asia ja muu hallintolainkäyttöasia

69 §

Hallintoriita-asia

Julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse (*hallintoriita-asia*), käsittelee lääninoikeus.

Hakemus, jolla hallintoriita-asia pannaan vireille, on toimitettava lääninoikeudelle. Hakemuskirjelmässä on mainittava toimenpide, jota vaaditaan, sekä vaatimuksen perusteet.

70 §

Toimivaltainen lääninoikeus hallintoriita-asiassa

Hallintoriita-asia käsitellään siinä lääninoikeudessa, jonka tuomiopiirissä sillä asianosaisella, johon tehty vaatimus kohdistuu, on kotipaikka. Jos vaatimus kohdistuu valtioon, kuntaan tai muuhun julkisoikeudelliseen oikeushenkilöön, asian käsittelee se lääninoikeus, jonka tuomiopiirissä tällaisen oikeushenkilön puhevaltaa käyttävän viranomaisen tai toimielimen toimipaikka sijaitsee.

Yksityisen henkilön valtioon kohdistama vaatimus saadaan käsitellä myös siinä lääninoikeudessa, jonka tuomiopiirissä on henkilön kotipaikka.

Jos hallintoriita-asiassa ei, sen mukaan kuin 1 ja 2 momentissa säädetään, ole toimivaltaista lääninoikeutta, asia käsitellään Uudenmaan lääninoikeudessa.

71 §

Perustevalitus

Veron tai maksun määräämisen tai maksuunpanon perusteesta tehtävästä valituksesta säädetään verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/61).

72 §

Muu hallintolainkäytössä käsiteltävä asia

Muu hallintolainkäytössä käsiteltävä asia kuin valitus, ylimääräinen muutoksenhaku tai hallintoriita-asia pannaan vireille toimittamalla vireillepanoa koskeva asiakirja sille viranomaiselle, jonka toimivaltaan asian ratkaiseminen kuuluu.

73 §

Valitusta koskevien säännösten soveltaminen

Menettelystä tässä luvussa tarkoitettussa asiassa on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä tässä laissa säädetään valituksesta.

IV OSA

ERINÄISET SÄÄNNÖKSET

13 luku

Oikeudenkäyntikulut

74 §

Korvausvelvollisuus

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.

75 §

Muut säännökset kulujen korvaamisesta

Asianosaisen erityisestä korvausvelvolli-

suudesta on voimassa soveltuvin osin, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 5 §:ssä säädetään, ja asianosaisen edustajan, asiamiehen sekä avustajan korvausvelvollisuudesta, mitä saman luvun 6 §:ssä säädetään.

Oikeudenkäyntikuluista on muuten soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 7—16 §:ssä säädetään.

14 luku

Täydentävät säännökset

76 §

Esteellisyys

Valitusasiaa käsittelevän henkilön esteellisyydestä on voimassa soveltuvin osin, mitä tuomarin esteellisyydestä säädetään oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa. Valitusasian käsittelyssä noudatetaan myös, mitä oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 6 §:ssä säädetään.

77 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos henkilö ei osaa viranomaisessa kielilain (148/22) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puheviaan vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi ja:

1) asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa sitä käsitelleen viranomaisen on tullut huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä hallintomenettelylain 22 §:n 1 momentin tai muun säännöksen nojalla;

2) lainkäyttöasiaa käsittelevä viranomainen toimii ensi asteena asiassa, joka on tullut vireille viranomaisen aloitteesta; tai

3) henkilöä kuullaan suullisesti.

Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muusakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa.

Tulkkina tai kääntäjänä ei saa käyttää henkilöä, joka on sellaisessa suhteessa asianosaiseen tai asiaan, että hänen luotettavuutensa voi tästä syystä vaarantua.

Viranomaisen on huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemisen ja käännösavun.

78 §

Laillinen este

Laillisesta esteestä on voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 28 ja 29 §:ssä säädetään.

Valitusviranomaiseen kutsutulle henkilölle toimitettavassa kutsussa on mainittava, että hänen on viipymättä ilmoitettava valitusviranomaiselle, jos hänelle tulee laillinen este.

79 §

Valitus muusta kuin käsittelyn lopettavasta päätöksestä

Erikseen valitetaan asian käsittelyn aikana tehdystä päätöksestä, jolla on:

1) määrätty todistajan tai muun henkilön oikeudesta korvaukseen tai korvausvelvollisuudesta;

2) kielletty asiamiestä tai avustajaa esiintymästä;

3) tuomittu oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi tarkoitetun velvoitteen laiminlyönnin johdosta uhkasakkoon, sakkoon tai muuhun erityiseen seuraamukseen;

4) annettu muutoksenhaunalaisten päätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys; tai

5) tuomittu käsittelyn häiritsemisestä tai muusta sellaisesta toiminnasta rangaistukseen.

Valitettaessa erikseen valitus ei estä käsittelyn aikana tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa, ellei päätöksen tehnyt viranomainen tai siitä tehtyä valitusta käsittelevä viranomainen toisin päättä.

80 §

Järjestyksenpito

Järjestyksenpidosta on voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 6 §:ssä säädetään. Tuomioistuimessa sovelletaan lisäksi saman luvun 7 §:n rangaistussäännöstä.

15 luku

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

81 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Tällä lailla kumotaan muutoksenhausta hallintoasioissa 24 päivänä maaliskuuta 1950 annettu laki (154/50) ja ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1 päivänä huhtikuuta 1966 annettu laki (200/66) niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen.

82 §

Siirtymäsäännös

Tätä lakia ei sovelleta valitukseen eikä alistukseen, joka tehdään ennen tämän lain voimaantuloa annetusta päätöksestä, eikä tällaisen asian käsittelyyn valituksen johdosta yleisessä valitusviranomaisessa.

Muussa laissa tai asetuksessa oleva viittaus muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin tai ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annettuun lakiin tarkoittaa tämän lain voimaantulon jälkeen viittausta tähän lakiin.

2.

Laki

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain eräiden lainkohtien kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Täten kumotaan Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22 päivänä heinäkuuta 1918 annetun lain 14 §, 15 §:n 1 momentti sekä 16, 16 a ja 16 b §, sellaisina kuin niistä ovat 15 §:n 1 momentti sekä 16, 16 a ja 16 b § 12 päivänä tammikuuta 1979 annetussa laissa (12/79).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Asiaan, johon hallintolainkäytöstä annettua lakia (/) ei sovelleta sen 82 §:n 1 momentin nojalla, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki

lääninoikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 31 päivänä joulukuuta 1974 annetun lääninoikeuslain (1021/74) 3 ja 12 §, 13 §:n 2 momentti, 14 §, 15 §:n 3 momentti, 16—19, 21—25 §, 27 §:n 1 ja 2 momentti sekä 28 §:n 1 ja 3 momentti,

sellaisena kuin niistä 3 § on 10 päivänä maaliskuuta 1989 annetussa laissa (242/89) ja 14 § osittain muutettuna 17 päivänä tammikuuta 1986 annetulla lailla (41/86), sekä

muutetaan 1 §:n 1 momentti, 2 §, 11 §:n 1 momentin 1 kohta, 15 §:n 2 momentti ja 20 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 momentin 1 kohta ja 15 §:n 2 momentti mainitussa 10 päivänä maaliskuuta 1989 annetussa laissa, 2 § osittain muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 20 § osittain muutettuna 21 päivänä joulukuuta 1984 annetulla lailla (949/84), seuraavasti:

1 §

Yleisenä ensimmäisen asteen hallinto- tuomioistuimena on lääninoikeus.

2 §

Lääninoikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka on säädetty kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäytöstä annetussa laissa (/) tai muussa laissa tai asetuksessa.

11 § Yhden lainoppineen jäsenen sijasta osallistuu lääninoikeudessa asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen asiantuntijajäsen:

1) lastensuojelulaissa (683/83) tarkoitettua lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapitämisen lakkaamista tai yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa;

15 §

Esittelijä voi asiaa esittelemättä vaatia lääninoikeuden puolesta vastineita ja selityksiä, asian aikaisemmin ratkaiseen viranomaisen asiakirjavihkon ja lausunnon sekä muuta vastaavaa asian ratkaisemista varten tarpeellista selvitystä. Esittelijä voi myös asettaa vastineen tai selityksen antamiselle määräajan. Avustava virkamies, jolla on riittäväksi katsottava pätevyys, voidaan määrätä suorittamaan tässä momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä esittelijän sijasta.

20 §

Käsittely on toimitettava suljetuin ovin veroa tai julkista maksua koskevassa asiassa sekä niissä muissa asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus. Lääninoikeus voi määrätä asian käsiteltäväksi suljetuin ovin,

jos julkisesta käsittelystä saattaa aiheutua asianosaiselle erityistä haittaa.

Käsittelyssä on muuten noudatettava oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/84) säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Asiaan, johon hallintolainkäytöstä annettua lakia ei sovelleta sen 82 §:n 1 momentin nojalla, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

4.

Laki

hallintomenettelylain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 6 päivänä elokuuta 1982 annetun hallintomenettelylain (598/82) 22 § sekä *lisätään* lakiin uusi 24 a § seuraavasti:

22 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä, jos asianosainen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain (148/22) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi.

Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä muusakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa.

Viranomaisen on huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemis- ja käännösavun.

24 a §

Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä

Jos ennen valituksen tekemistä päätökseen on vaadittava oikaisua, päätös on saatettava viranomaisen käsiteltäväksi tai asiassa on noudatettava muuta sellaista oikaisumenettelyä, oikaisukeinon käyttämisestä on annettava ohjeet päätöksen yhteydessä.

Valitusosoituksen liittämisestä päätökseen säädetään hallintolainkäytöstä annetun lain (/) 3 luvussa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Helsingissä 2 päivänä helmikuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Sauli Niinistö*

3.

Laki

lääninoikeuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 31 päivänä joulukuuta 1974 annetun lääninoikeuslain (1021/74) 3 ja 12 §, 13 §:n 2 momentti, 14 §, 15 §:n 3 momentti, 16—19, 21—25 §, 27 §:n 1 ja 2 momentti sekä 28 §:n 1 ja 3 momentti,

sellaisena kuin niistä 3 § on 10 päivänä maaliskuuta 1989 annetussa laissa (242/89) ja 14 § osittain muutettuna 17 päivänä tammikuuta 1986 annetulla lailla (41/86), sekä

muutetaan 1 §:n 1 momentti, 2 §, 11 §:n 1 momentin 1 kohta, 15 §:n 2 momentti ja 20 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 1 momentti, 11 §:n 1 momentin 1 kohta ja 15 §:n 2 momentti mainitussa 10 päivänä maaliskuuta 1989 annetussa laissa, 2 § osittain muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 20 § osittain muutettuna 21 päivänä joulukuuta 1984 annetulla lailla (949/84), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Yleisenä alueellisenä hallintotuomioistumena on lääninoikeus.

1 §

Yleisenä ensimmäisen asteen hallintotuomioistumena on lääninoikeus.

2 §

Lääninoikeus käsittelee:

1) hallinto-oikeudelliset valitusasiat, jotka on säädetty sen ratkaistavaksi;

2) kantelut päätöksen poistamiseksi asioissa, joissa valitusviranomaisena on lääninoikeus;

3) hallintoriita-asiat, joita ei ole säädetty muun viranomaisen ratkaistavaksi; sekä

4) muut sen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi säädettyt asiat.

Hallintoriita-asioita ovat oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:ssä tarkoitetut asiat, joissa muutoin kuin valitustietä haetaan viranomaisen ratkaisua julkisoikeudellista maksu- tai elatusvelvollisuutta taikka muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvoitusta tai oikeutta koskevaan asiaosaisten väliseen riitaan.

3 §

Hallintoriita-asia käsitellään siinä lääninoikeudessa, jonka tuomiopiirissä sillä asianosaisella, johon tehty vaatimus kohdistuu, on kotipaikka. Jos vaatimus kohdistuu valtioon, kuntaan tai muuhun julkisyhteisöön taikka

2 §

Lääninoikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka on säädetty kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäytöstä annetussa laissa (/) tai muussa laissa tai asetuksessa.

3 §

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

itsenäiseen julkisoikeudelliseen laitokseen, käsittelee asian se lääninoikeus, jonka tuomiopiirissä tällaisen yhteisön tai laitoksen puhevaltaa käyttävän viranomaisen sijaintipaikka on taikka yhteisö tai laitos sijaitsee.

Jos hakijana on yksityinen henkilö ja vaatimus kohdistuu valtioon, saadaan asia panna vireille myös siinä lääninoikeudessa, jonka tuomiopiirissä on hakijan kotipaikka.

Jos hallintoriita-asiassa ei, sen mukaan kuin 1 ja 2 momentissa on säädetty, ole toimivaltaista lääninoikeutta, mutta asia on kuitenkin Suomessa ratkaistava, on asia käsiteltävä Uudenmaan lääninoikeudessa.

11 §

Yhden lainoppineen sijasta osallistuu lääninoikeudessa asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen asiantuntijajäsen:

1) lastensuojelulaissa (683/83) tarkoitettua lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista tai huostassapitämisen lakkaamista koskevassa asiassa;

11 §

Yhden lainoppineen sijasta osallistuu lääninoikeudessa asian käsittelemiseen ja ratkaisemiseen asiantuntijajäsen:

1) lastensuojelulaissa (683/83) tarkoitettua lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista tai huostassapitämisen lakkaamista tai yhteydenpidon rajoittamista koskevassa asiassa;

12 §

Asia pannaan lääninoikeudessa vireille kirjallisesti valituksella, kantelulla, alistuksella, hakemuksella tai viranomaisen tekemällä esityksellä.

12 §

(kumotaan)

13 §

Lääninasiamies ja verotuslaissa tarkoitettu tarkastusasiainmies eivät saa toimia lääninoikeuden jäsenenä tai lisäjäsenenä eivätkä esitellä lääninoikeudessa. Sama koskee lääninasiamiehen ja tarkastusasiainmiehen varamiehiä.

(2 mom. kumotaan)

14 §

Jollei asiaa lääninoikeudessa jätetä tutkittavaksi ottamatta tai vireillepanijan vaatimusta heti hylätä, on muulle asianosaiselle varattava tilaisuus kirjallisen vastineen tai selityksen antamiseen.

(2 mom. on kumottu aikaisemmin.)

Lääninoikeus voi asettaa määräajan, jonka kuluessa vastine, selitys, 2 momentissa tarkoitettu ilmoitus tai vastaselitys on annettava uhalla, että niiden antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

14 §

(kumotaan)

15 §

Esittelijä voi asiaa esittelemättä vaatia lääninoikeuden puolesta vastineita ja selityksiä, asian aikaisemmin ratkaisseen viranomaisen asiakirjavihkon ja lausunnon sekä muuta vastaavaa asian ratkaisemista varten tarpeellista selvitystä. Esittelijä voi myös asettaa vastineen tai selityksen antamiselle 14 §:n 3 momentissa tarkoitetun määräajan. Avustava virkamies, jolla on riittäväksi katsottava pätevyys, voidaan määrätä suorittamaan tässä momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä esittelijän sijasta.

Esittelijän on ennen esittelyä varattava verotuslaissa tarkoitetulle tarkastusasiamiehelle tilaisuus perehtyä niiden asioiden asiakirjoihin, joissa tarkastusasiamies lain mukaan valvoo valtion, kuntien, seurakuntien tai kansaneläkelaitoksen oikeutta.

Esittelijä voi asiaa esittelemättä vaatia lääninoikeuden puolesta vastineita ja selityksiä, asian aikaisemmin ratkaisseen viranomaisen asiakirjavihkon ja lausunnon sekä muuta vastaavaa asian ratkaisemista varten tarpeellista selvitystä. Esittelijä voi myös asettaa vastineen tai selityksen antamiselle määräajan. Avustava virkamies, jolla on riittäväksi katsottava pätevyys, voidaan määrätä suorittamaan tässä momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä esittelijän sijasta.

(3 mom. kumotaan)

16 §

Lääninoikeus voi asian selvittämistä varten toimittaa suullisen käsittelyn. Suullisessa käsittelyssä voidaan asianosaista kuulla myös totuusvakuutuksen nojalla sekä todistajia ja asiantuntijoita kuulustella valallisesti.

Asianosaiset on kirjallisesti kutsuttava suulliseen käsittelyyn. Asianosainen voidaan kutsua siihen uhalla, että hänen poissaolonsa ei estä asian käsittelyä ja ratkaisemista.

Milloin 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu asianosainen on lääninoikeuden asettamassa määräajassa ilmoittanut haluavansa tulla suullisesti kuulluksi, suullinen käsittely on toimitettava. Jos tällaisen ilmoituksen tehneelle asianosaiselle ei voida antaa kutsua suulliseen käsittelyyn tiedoksi erityistiedoksiantona, asia voidaan kuitenkin ratkaista suullista käsittelyä toimittamatta.

(kumotaan)

16 §

17 §

Jos todistajan tai asiantuntijan asuinpaikka on toisen läänin alueella tai jos he muusta sellaisesta syystä eivät voi vaikeudetta tulla lääninoikeuteen, lääninoikeus voi määrätä todistajien tai asiantuntijoiden suullisen kuulustelun toimitettavaksi toisessa lääninoikeudessa taikka siinä raastuvanoikeudessa tai kihlakunnanoikeudessa, jossa se soveliaimmin käy päinsä.

Suullisesta kuulustelusta on kuulustelun

(kumotaan)

17 §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

toimittavan lääninoikeuden, raastuvanoikeuden tai kihlakunnanoikeuden etukäteen ilmoitettava asianosaisille tiedoksiannosta hallintoasioissa säädettyssä järjestyksessä. Asianosaisilla on oikeus olla kuulustelussa läsnä sekä esittää todistajille ja asiantuntijoille kysymyksiä.

18 §

Lääninoikeus voi asian selvittämiseksi toimittaa katselmuksen tai määrätä yhden tai kaksi jäsentään sen toimittamaan. Lääninoikeus voi kutsua katselmukseen lisäksi yhden tai useamman asiantuntijan.

Asianosaisille on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa, jossa heillä on oikeus esittää suullista ja kirjallista selvitystä.

19 §

Lääninoikeuden määräyksestä todistamaan saapuneelle henkilölle suoritetaan valtion varoista korvausta tarpeellisista matka- ja toimeentulokustannuksista sekä taloudellisesta menetyksestä sen mukaan kuin valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annetussa laissa (666/72) ja asetuksessa (813/72) on säädetty.

Lääninoikeuden määräyksestä asiantuntijana kuultavaksi tai katselmuksen toimittamiseen osallistumaan saapuneelle henkilölle suoritetaan valtion varoista palkkiota ja korvausta sen mukaan kuin oikeudenkäymiskäärin 17 luvun 53 §:ssä on säädetty.

Asian päättyessä lääninoikeuden on annettava lausunto siitä, jäävätkö 1 ja 2 momentissa tarkoitetut maksettaviksi määräytyt korvaukset ja palkkiot valtion vahingoiksi vai onko asianosaisen tai jonkun heistä ne kokonaan tai osaksi korvattava valtiolle.

20 §

Edellä 16 §:ssä tarkoitettu suullinen käsittely ja 17 §:ssä tarkoitettu suullinen kuulustelu on toimitettava suljetuin ovin veroa tai julkista maksua koskevassa asiassa sekä niissä muissa asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus. Lääninoikeus voi määrätä asian käsiteltäväksi suljetuin ovin, milloin julkisesta käsittelystä koituisi asianosaiselle erityistä haittaa.

Suullisessa käsittelyssä ja suullisessa kuulustelussa on muutoin noudatettava oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain

18 §

(kumotaan)

19 §

(kumotaan)

20 §

Käsittely on toimitettava suljetuin ovin veroa tai julkista maksua koskevassa asiassa sekä niissä muissa asioissa, joissa on säädetty salassapitovelvollisuus. Lääninoikeus voi määrätä asian käsiteltäväksi suljetuin ovin, jos julkisesta käsittelystä saattaa aiheutua asianosaiselle erityistä haittaa.

Käsittelyssä on muutoin noudatettava oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain (945/84) säännöksiä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(945/84) säännöksiä.

21 § <i>Lälininoikeus voi, milloin katsoo sen asian laadun vuoksi tai erityisestä syystä tarpeelliseksi, velvoittaa asianosaisen tai julkisen yhdyskunnan puhevaltaa lälininoikeudessa käyttävän asiamiehen sakon uhalla saapumaan 16 §:ssä tarkoitettuun suulliseen käsittelyyn.</i>	(kumotaan)	21 §
22 § <i>Jos asian ratkaisemista varten tarvitaan lisäselvitystä sen selvityksen lisäksi, mitä asiaan on 12, 14, 15, 16, 17 ja 18 §:n mukaan saatu, lälininoikeus hankkii mainitun lisäselvityksen viran puolesta.</i> <i>Asianosaisille on varattava tilaisuus antaa selityksensä viran puolesta hankitusta lisäselvityksestä, jos lälininoikeus katsoo, että selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisuun.</i>	(kumotaan)	22 §
23 § <i>Lälininoikeuden puheenjohtajan ja muun jäsenen esteellisyydestä on voimassa, mitä tuomarin jäävistä on säädetty.</i>	(kumotaan)	23 §
24 § <i>Erimielisyyden sattuessa päätetään asia lälininoikeudessa äänestyksellä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa.</i>	(kumotaan)	24 §
25 § <i>Sen estämättä, mitä edellä säädetään, noudatetaan asiaa lälininoikeudessa käsiteltäessä muussa laissa olevia säännöksiä menettelystä erityisissä asioissa.</i>	(kumotaan)	25 §
27 § <i>Lälininoikeuden päätös laaditaan kirjallisesti erillisenä toimituskirjana. Päätöksen tulee sisältää ratkaisun perustelut ja sovellettavat lainkohdat.</i> <i>Päätös annetaan tiedoksi tiedoksiannosta hallintoasioissa säädettyssä järjestyksessä.</i>	(1 ja 2 mom. kumotaan)	27 §
28 § <i>Lälininoikeuden päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutosta haettaessa on noudatettava lälininoikeudessa käsiteltäviä asioita koskevia muussa</i>	(1 mom. kumotaan)	28 §

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

laissa olevia säännöksiä. Niiden ohella on muutoksenhausta voimassa, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa on säädetty.

Muutoksenhaun vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen on voimassa, mitä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (154/50) 14 §:ssä säädetään.

(3 mom. kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Asiaan, johon hallintolainkäytöstä annettua lakia ei sovelleta sen 82 §:n 1 momentin nojalla, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

4.

Laki**hallintomenettelylain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 6 päivänä elokuuta 1982 annetun hallintomenettelylain (598/82) 22 § sekä lisätään lakiin uusi 24 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

22 §

22 §

*Tulkitseminen**Tulkitseminen ja kääntäminen*

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta, jos asianosainen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain (148/22) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi.

Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa.

Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta *ja kääntämisestä*, jos asianosainen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, ei osaa viranomaisessa kielilain (148/22) mukaan käytettävää kieltä taikka aisti- tai puhevian vuoksi ei voi tulla ymmärretyksi.

Erityisestä syystä viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta *ja kääntämisestä* muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa.

Viranomaisen on huolehdittava siitä, että muiden pohjoismaiden kansalaiset saavat sen käsiteltävissä asioissa tarvittavan tulkitsemisen käännösavun.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

24 a §

Ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä

Jos ennen valituksen tekemistä päätökseen on vaadittava oikaisua, päätös on saatettava viranomaisen käsiteltäväksi tai asiassa on noudatettava muuta sellaista oikaisumenettelyä, oikaisukeinon käyttämisestä on annettava ohjeet päätöksen yhteydessä.

Valitusosoituksen liittamisestä päätökseen säädetään hallintolainkäytöstä annetun lain (/) 3 luvussa.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 19.*